तीसरा अध्याय

3.1 पेंच व्यपवर्तन परियोजना के निर्माण की अनुपालन लेखापरीक्षा

3.2 लेखापरीक्षा कंडिकाएं

तीसरा अध्याय

अनुपालन लेखापरीक्षाएं

जल संसाधन विभाग

3.1 पेंच व्यपवर्तन परियोजना का निर्माण

3.1.1 परिचय

पेंच उपकछार में सिंचाई सुविधा प्रदान करने एवं वैनगंगा उपकछार के ऊपरी भूभाग को सिंचित करने के लिए पेंच उपकछार के पानी को वैनगंगा उपकछार की ओर व्यपवर्तित करने के उद्देश्य से 1987–88 में पेंच व्यपवर्तन परियोजना प्रारम्भ की गई थी। परियोजना में छिंदवाड़ा जिले में पेंच नदी पर 5.97 कि.मी. लम्बे मिट्टी बाँध (42 मीटर ऊँचा) तथा 360 मीटर लम्बे काँक्रीट बाँध (46.5 मीटर ऊँचा) का निर्माण परिकल्पित था। छिंदवाड़ा एवं सिवनी जिलों में निवल कृषि योग्य कमान (सी.सी.ए.) 85,000 हेक्टेयर को सिंचाई सुविधा उपलब्ध करवाना लक्षित था। परियोजना में तापविद्युत परियोजनाओं के लिए 61.68 मिलियन घनमीटर (एम.सी.एम.) पानी उपलब्ध करवाने के अतिरिक्त दोनों जिलों को घरेलू जल आपूर्ति के लिए भी 7.40 एम.सी.एम. पानी उपलब्ध करवाना था।

पेंच व्यपवर्तन परियोजना का निर्माण प्रत्येक पाँच वर्षों के दो चरणों में किया गया था। परियोजना के चरण–I में बाँध, सम्पूर्ण दाईं तट नहर (आर.बी.सी.) प्रणाली एवं बाईं तट नहर (एल.बी.सी.) के प्रारम्भिक भाग में शून्य कि.मी. से सात कि.मी. तक का निर्माण शामिल था। परियोजना के चरण–II में सात कि.मी. से 20.07 कि.मी. तक एल.बी.सी. का शेष भाग, एल.बी.सी. के 20.07 कि.मी. से निकलने वाली सिवनी शाखा नहर एवं बखारी शाखा नहर एवं उनकी वितरण नेटवर्क का निर्माण शामिल था।

3.1.1.1 परियोजना लागत

मध्य प्रदेश शासन (म.प्र. शासन) द्वारा पेंच व्यपवर्तन परियोजना के लिए प्रशासकीय स्वीकृति का विवरण **तालिका 3.1.1** में दिया गया है।

तालिका 3.1.1 : म.प्र. शासन द्वारा पेंच व्यपवर्तन परियोजना के लिए प्रशासकीय स्वीकृतियां
(₹ करोड़ में)

प्रशासकीय स्वीकृति का माह/वर्ष	अनुमोदित लागत	पूर्णता हेतु लक्ष्य (वर्ष)
अप्रैल 1988	91.60 (चरण–I मात्र)	1998
सितम्बर 2003	543.20	2012
सितम्बर 2013	1,733.06	2015
सितम्बर 2016	2,544.57	2017

(स्रोतः प्रशासकीय स्वीकृति आदेश एवं विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन)

योजना आयोग, भारत सरकार ने परियोजना को वित्तीय वर्ष 2011–12 तक पूर्ण किए जाने के लिए राज्य आयोजना के अंतर्गत ₹ 583.40 करोड़ के निवेश को अप्रैल 2006 में अनुमोदित किया था। परियोजना का चरण–I, त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई. बी.पी.) के अर्न्तगत 25 प्रतिशत केन्द्रांश तथा 75 प्रतिशत राज्यांश के साथ 2007–08 से 2009–10 के दौरान वित्तपोषण के लिए शामिल किया गया था।

सितम्बर 2017 तक, परियोजना पर ₹ 1,978.24 करोड़ का व्यय किया गया था, जिसमें बाँध पर ₹ 1,256.37 करोड़ और नहर प्रणाली पर ₹ 721.87 करोड़ व्यय शामिल था। भारत सरकार ने फास्ट ट्रैक प्रोफार्मा क्लीयरेंस के अंतर्गत ₹ 2,544.57 करोड़ की अनुमानित लागत पर इस परियोजना को 2019–20 में पूर्ण किए जाने के लिए स्वीकृत किया था (नवम्बर 2017)।

3.1.1.2 संगठनात्मक संरचना

पेंच व्यपवर्तन परियोजना को म.प्र. शासन के जल संसाधन विभाग (डब्ल्यू.आर.डी.) द्वारा कार्यान्वित किया गया है। प्रमुख सचिव (पी.एस.), डब्ल्यू.आर.डी., शासन स्तर पर प्रमुख है और प्रमुख अभियंता (ई.–इन–सी.) विभाग के प्रशासनिक प्रमुख है। मैदानी स्तर पर, मुख्य अभियंता (सी.ई.), वैनगंगा कछार, सिवनी, परियोजना के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार है। सी.ई. की सहायता अधीक्षण यंत्री (एस.ई.), छिंदवाड़ा, कार्यपालन यंत्री (ई.ई), बाँध संभाग, चौरई, छिंदवाड़ा और ई.ई., नहर संभाग, सिंगना, छिंदवाड़ा के साथ सहयोगी यंत्रियों/कर्मचारियों के द्वारा की जाती है।

3.1.1.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

'पेंच व्यपवर्तन परियोजना के निर्माण' की लेखापरीक्षा में अवधि 2012–13 से 2016–17 तक को शामिल किया गया था। इस अवधि के दौरान, डब्ल्यू.आर.डी. ने परियोजना पर ₹ 1,679.70 करोड़ का व्यय किया, जो मार्च 2017 तक परियोजना के कुल व्यय ₹ 1,973.47 करोड़ का 85 प्रतिशत है। लेखापरीक्षा उद्देश्य यह सुनिश्चित करने के लिए थे कि परियोजना का निष्पादन दक्षतापूर्वक और मितव्ययिता से हुआ था; और, गुणवत्ता नियंत्रण एवं परिवीक्षण तंत्र प्रभावी थे। परियोजना के निष्पादन के लिए आयोजना, सिंचाई क्षमता (आई.पी.) का सृजन और उपयोग तथा निधि प्रबंधन की भी जाँच की गई थी।

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंड, कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर 04 अप्रैल 2017 को आयोजित प्रवेश सम्मेलन में प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. के साथ चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षा के दौरान, शीर्ष स्तर पर, वृहद् परियोजना नियंत्रण मंडल[37] और प्रमुख

[37] मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में वृहद् परियोजना नियंत्रण मंडल, राज्य शासन द्वारा चयनित शासन की बहुउद्देशीय वृहद सिंचाई परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए एक नियंत्रक मण्डल है।

अभियंता के कार्यालयों में, और क्षेत्रीय स्तर पर, संबंधित मुख्य अभियंता, एस.ई. एवं ई.ई. के कार्यालयों में अभिलेखों की जाँच की गई थी। प्रारूप प्रतिवेदन डब्ल्यू.आर.डी. को अगस्त 2017 में जारी किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. के साथ 27 अक्तूबर 2017 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में भी चर्चा की गई थी। निर्गम सम्मेलन के दौरान व्यक्त किए गए विचारों को शामिल करते हुए एक संशोधित प्रारूप प्रतिवेदन मार्च 2018 में विभाग को जारी किया गया था। विभाग/क्षेत्रीय कार्यालयों के उत्तर को प्रतिवेदन में उचित रूप से शामिल किया गया है। हालांकि मई 2018 तक संशोधित प्रतिवेदन पर उत्तर अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3.1.2 परियोजना के लिए वित्त पोषण

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि 2012–13 से 2016–17 के दौरान परियोजना को त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अंतर्गत वित्तीय सहायता हेतु स्वीकृत नहीं किया गया था। परियोजना की ₹ 1,733.06 करोड़ की संशोधित प्राक्कलित लागत को केन्द्रीय जल आयोग[38] (सी.डब्ल्यू.सी.), भारत सरकार को (सितम्बर 2013) भेजा गया था। सी.डब्ल्यू.सी. ने अपने विभिन्न पत्राचारों (मार्च 2014, जून 2014, नवम्बर 2014, जनवरी 2015 एवं मई 2015) द्वारा पर्याप्त सर्वेक्षण एवं जाँच, शाखा नहरों के संरेखण, सर्वेक्षण एवं क्रॉस सेक्शन, भूमि अधिग्रहण संबंधी स्पष्टीकरण एवं जनजातीय जनसंख्या के पुनर्वास और पुनर्स्थापन पर जनजातीय मंत्रालय के अनुमोदन की स्थिति सहित प्राक्कलित लागत की विस्तृत जानकारी चाही थी।

सी.ई., वैनगंगा कछार, परियोजना के यंत्री होने के कारण सी.डब्ल्यू.सी को समय पर एवं सम्पूर्ण जानकारी देने हेतु उत्तरदायी थे। तथापि, सी.डब्ल्यू.सी. को केवल आंशिक जानकारी दी गई थी। फलस्वरूप, सी.डब्ल्यू.सी ने राज्य शासन को दिसम्बर 2016 में बताया कि पेंच व्यपवर्तन परियोजना के संशोधित लागत प्राक्कलन को वापस किया गया माना गया एवं सी.डब्ल्यू.सी. में मूल्यांकन के अंतर्गत परियोजनाओं की सूची से निरस्त किया गया। इस प्रकार, डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा भारत सरकार को जानकारी देने में विलंब करने से परियोजना के संशोधित प्राक्कलन को सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा स्वीकृति नहीं दी जा सकी एवं उसे ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत अवधि 2012–13 से 2016–17 के दौरान वित्तपोषित नहीं किया जा सका।

डब्ल्यू.आर.डी., हालांकि, पेंच व्यपवर्तन परियोजना के बजट प्रावधान एवं व्यय को विस्तृत विनियोग लेखों में 'अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता' मद के अंतर्गत निरन्तर लेखाबद्ध करता रहा। अवधि 2012–13 से 2016–17 के दौरान म.प्र. शासन द्वारा परियोजना पर ₹ 1,679.70 करोड़ का व्यय किया गया। यद्यपि, वर्ष 2012–13 के बाद योजना आयोग द्वारा निवेश स्वीकृति के अभाव में ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत ₹ 419.92 करोड़[39] की आनुपातिक केन्द्रीय सहायता को विमुक्त किया जाना सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

निर्गम सम्मेलन (अक्तूबर 2017) में, प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा बताया गया कि ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत फास्ट ट्रैक क्लीयरेंस हेतु प्रस्ताव प्रक्रियाधीन था।

आगे अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ (फरवरी 2018) कि भारत सरकार द्वारा परियोजना के फास्ट ट्रैक प्रोफार्मा क्लीयरेन्स की स्वीकृति (नवम्बर 2017) में चरण–I के लिए ₹ 1,564.79 करोड़ का त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम का घटक शामिल था

---

[38] सी.डब्ल्यू.सी. राज्य शासन द्वारा प्रस्तावित सिंचाई के तकनीकी–आर्थिक मूल्यांकन, बाढ़ नियंत्रण तथा बहुउद्देशीय परियोजना के लिए जिम्मेदार होता है।

[39] परियोजना के लिये त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अंतर्गत 2007–08 से 2009–10 के दौरान अनुमोदित राज्यांश–केन्द्रांश (75:25) के आधार पर गणना की गई ।

(दिसम्बर 2007 में स्वीकृत ए.आई.बी.पी. घटक की लागत–₹ 310.78 करोड़)। इस प्रकार, ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजना के चरण–II में वित्त पोषण के साथ परियोजना के दोनों चरणों में म.प्र. शासन द्वारा अभी तक किए गए व्यय के लिए केन्द्रीय सहायता की प्रतिपूर्ति पर स्पष्टता की कमी रही।

3.1.2.1 निधियों का उपयोग

परियोजना के लिए निधियाँ राज्य के बजट के माध्यम से प्रावधानित थीं। मार्च 2017 तक परियोजना पर किए गए ₹ 1,973.47 करोड़ के कुल व्यय में, ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत अतिरिक्त केंद्रीय सहायता के रुप में ₹ 16.38 करोड़ 2007–08 से 2009–10 के दौरान भारत सरकार द्वारा प्रदाय किया गया एवं शेष ₹ 1,957.09 करोड़ का व्यय राज्य के संसाधनो से किया गया। परियोजना के कार्यान्वयन में 2012–13 से 2016–17 के दौरान बजट प्रावधान और व्यय को **तालिका 3.1.2** में वर्णित किया गया है।

तालिका 3.1.2: बजट आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान			कुल आवंटन	व्यय	उपयोग (प्रतिशत)
	मूल	पूरक	पुनर्विनियोजन			
2012–13	128.61	1.09	(–)59.70	70.00	69.50	99.29
2013–14	103.53	50.00	16.79	170.32	169.92	99.77
2014–15	203.62	150.00	21.67[40]	375.29	375.29	100.00
2015–16	503.76	195.00	53.95	752.71	751.98	99.90
2016–17	303.14	50.00	(–)39.85	313.29	313.01	99.91
योग	**1,242.66**	**446.09**	**(–)7.14**	**1,681.61**	**1,679.70**	

(स्रोत : विस्तृत विनियोग लेखे एवं विभाग द्वारा प्रदत्त जानकारी)

परियोजना 2012–13 से 2016–17 के दौरान आवंटित राशि को व्यय करने में सक्षम रही थी। यद्यपि, नहर प्रणाली के निष्पादन में विलंब के कारण लक्ष्यित भौतिक प्रगति प्राप्त नहीं की जा सकी, जैसा कि अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

3.1.3 परियोजना कार्यान्वयन

परियोजना के दो भाग थे, अर्थात बाँध कार्य (बाँध का निर्माण) और नहर प्रणाली का निर्माण। लेखापरीक्षा ने देखा कि मिट्टी बाँध, बाँध का अनधिप्रवाह खंड एवं नाला बंधान[41] जून 2016 तक पूर्ण किए गए थे। बाँध का अधिप्रवाह खंड[42] नवम्बर 2017 में पूर्ण हुआ था।

---

40 इसमें ₹ 22.44 करोड़ के पुनर्विनियोजन शामिल है, प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) मध्य प्रदेश को डब्ल्यू.आर.डी. से पुनर्विनियोजन आदेश विलंब से प्राप्त होने के कारण, विस्तृत विनियोग लेखों में शामिल नहीं किए गए थे।

41 बांध का नाला बंधान वह स्थिति है, जहाँ नदी के बहाव को रोका जाता है और बांध में पानी का भराव शुरु होता है।

42 अधिप्रवाह खंड (ओवर फ्लो सेक्शन) का निर्माण अतिरिक्त पानी को इसके ऊपर से प्रवाहित होकर निकलने देने के लिये किया जाता है। प्रारम्भ में ठेका अधिप्रवाह खण्ड एवं अनधिप्रवाह खण्ड के लिए सौंपा गया था। हालांकि, बाद में अनधिप्रवाह खण्ड को कार्यक्षेत्र से वापस ले लिया गया एवं अन्य ठेकेदार को सौंप दिया गया।

तालिका 3.1.3: बाँध निर्माण में प्रगति का विवरण

कार्य के घटक	कार्यादेश का दिनांक	नियत पूर्णता	वास्तविक पूर्णता का दिनांक
मिट्टी बाँध खंड	अक्तूबर 2008	अक्तूबर 2010	जुलाई 2010 को विखंडित
	नवम्बर 2011	अगस्त 2013	जून 2016
बाँध का अधिप्रवाह खंड	अक्तूबर 2010	अप्रैल 2013	नवम्बर 2017
बाँध का अनधिप्रवाह खंड	मई 2013	नवम्बर 2014	अक्तूबर 2015

(स्रोत : ई.ई., नहर संभाग के अभिलेख)

लेखापरीक्षा ने देखा कि डूब क्षेत्र में रहने वाले लोगों के आंदोलन के कारण व्यवधान, भारतीय भू–वैज्ञानिक सर्वेक्षण, सी.डब्ल्यू.सी. एवं डब्ल्यू.आर.डी. के संयुक्त निरीक्षण (अक्तूबर 2012) की अनुशंसाओं पर बाँध के स्पिल–वे[43] के स्थान में परिवर्तन एवं स्पिल–वे के बदले हुए स्थान के संदर्भ में बढ़ी हुई मात्राओं के कारण मूल ठेकेदार से बाँध के अनधिप्रवाह खंड के कार्य को वापस लिया जाना एवं पुनर्निविदा आमंत्रित करना, बाँध निर्माण के कार्य में विलंब के कारण थे।

3.1.3.1 नहर कार्यों के क्रियान्वयन में विलंब

सितम्बर 2012 और अक्तूबर 2013 के मध्य छः ठेकेदारों को नहर और वितरण नेटवर्क के निर्माण कार्यों को सौंपा गया, जैसा कि **तालिका 3.1.4** में वर्णित है।

तालिका 3.1.4 : नहर एवं वितरण नेटवर्क के ठेकों का विवरण

कार्य का नाम	ठेके के प्रकार	कार्यादेश की तिथि	नियत पूर्णता तिथि
हाइड्रॉलिक टनल का निर्माण (अनुबंध क्र. 01/2012–13)	टर्न की ठेका	13.09.2012	12.03.2015
सिवनी शाखा नहर का निर्माण (अनुबंध क्र. 01/2013–14)	टर्न की ठेका	13.05.2013	12.05.2015
बखारी शाखा नहर का निर्माण (अनुबंध क्र. 02/2013–14)	टर्न की ठेका	24.07.2013	23.01.2015
नांदना एवं हरदुआ वितरिका का निर्माण (अनुबंध क्र. 03/2013–14)	टर्न की ठेका	08.08.2013	07.02.2015
धमनिया एवं टेल वितरिका का निर्माण (अनुबंध क्र. 04/2013–14)	टर्न की ठेका	08.08.2013	07.02.2015
बाईं तट नहर एवं दाईं तट नहर का निर्माण (अनुबंध क्र. 05/2013–14)	प्रतिशत दर ठेका[44]	12.10.2013	11.04.2015

(स्रोतः ई.ई., नहर संभाग के अभिलेख)

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि 'हाइड्रॉलिक टनल के निर्माण' का कार्य अक्तूबर 2016 में पूर्ण हो गया था। हालांकि, अन्य ठेकों के अंतर्गत कार्य पूर्ण नहीं हुए, जैसा **तालिका 3.1.5** में वर्णित है।

---

[43] स्पिल–वे एक ऐसा ढाँचा है जिसके माध्यम से अधिक पानी के बहाव को बांध से नीचे की तरफ नियंत्रित ढंग से छोड़ा जाता है।

[44] इस ठेके के अंतर्गत, ठेकेदार को निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) में प्रकाशित अनुमानित लागत का प्रतिशत (अधिक/कम/बराबर) उद्धृत करना होता है। कार्य की सभी मदों को मापा जाता है एवं इसी उद्धृत प्रतिशत दर पर भुगतान किया जाता है।

तालिका 3.1.5 : नहर के कार्यों की वित्तीय प्रगति

कार्यों का नाम	नियत पूर्णता तिथि तक	प्रथम समय–वृद्धि की समाप्ति तक	द्वितीय समय–वृद्धि की समाप्ति तक	तृतीय समय–वृद्धि की समाप्ति तक
सिवनी शाखा नहर एवं उसका वितरण नेटवर्क	50 प्रतिशत (मई 2015)	61 प्रतिशत (जून 2016)	66 प्रतिशत (दिसम्बर 2016)	समय–वृद्धि जून 2018 तक स्वीकृत थी
बखारी शाखा नहर एवं उसका वितरण नेटवर्क	30 प्रतिशत (जनवरी 2015)	70 प्रतिशत (दिसम्बर 2015)	83 प्रतिशत (जून 2016)	92 प्रतिशत (जून 2017)
नांदना एवं हरदुआ वितरिका एवं उसका वितरण नेटवर्क	5 प्रतिशत (फरवरी 2015)	15 प्रतिशत (अप्रैल 2016)	19 प्रतिशत (मई 2017)	19 प्रतिशत (धीमी प्रगति के कारण ठेका अगस्त 2017 में विखंडित किया गया था)
धमनिया वितरिका एवं उसका वितरण नेटवर्क	6 प्रतिशत (फरवरी 2015)	31 प्रतिशत (मई 2016)	32 प्रतिशत (दिसम्बर 2016)	34 प्रतिशत (धीमी प्रगति के कारण ठेका अगस्त 2017 में विखंडित किया गया था जिसे बाद में जनवरी 2018 में पुनर्जीवित किया गया)
बाईं तट नहर एवं दाईं तट नहर का निर्माण	50 प्रतिशत (अप्रैल 2015)	65 प्रतिशत (दिसम्बर 2015)	79 प्रतिशत (जून 2016)	82 प्रतिशत (दिसम्बर 2016) (धीमी प्रगति के कारण ठेका दिसम्बर 2017 में विखंडित किया गया था)

(स्रोतः ई.ई., नहर संभाग के अभिलेख)

मानक टर्नकी अनुबंधों[45] के खंड 115.1 एवं प्रतिशत दर अनुबंध की शर्त 4.3.2 (ii) के अनुसार, कार्यों के निष्पादन में विलंब की स्थिति में, कुल अनुबंध मूल्य के 0.5 प्रतिशत प्रति सप्ताह की दर से, अधिकतम कुल अनुबंध मूल्य के 10 प्रतिशत तक की शास्ति का ठेकेदार द्वारा भुगतान किया जाना होगा। शास्ति के प्रयोजनों के लिए, पूरे कार्य को दो तिमाही के माइलस्टोनों में विभाजित किया गया था और किसी भी माइलस्टोन को प्राप्त करने में विलंब के लिए शास्ति शर्त स्वतः ही लागू होगी एवं उस माइलस्टोन की प्राप्ति तक वह जारी रहेगी।

नहर कार्यों में विलंब के कारणों का अनुबंधवार विश्लेषण निम्नानुसार वर्णित है:

- ***सिवनी शाखा नहर का निर्माण***

टर्नकी अनुबंधों के अंतर्गत भूमि–अधिग्रहण प्रकरणों के प्रस्ताव को तैयार करने एवं ई.ई. को प्रस्तुत करने के लिए ठेकेदार जिम्मेदार है, वह इन प्रस्तावों को आगे संबंधित प्राधिकारियों को प्रस्तुत करेगा। अनुमोदन के पश्चात, ठेकेदार को राजस्व प्राधिकारियों द्वारा समय पर भूमि के अधिग्रहण के लिए ठेकेदार को, अवार्ड को अंतिम रूप देने के लिए अनुवर्तन करना आवश्यक था। ठेकेदारों को भूमि–अधिग्रहण के प्रकरणों हेतु समस्त प्रस्ताव प्रथम तीन तिमाहियों में प्रस्तुत करने थे।

सिवनी शाखा नहर को पूर्ण करने हेतु किसानों द्वारा संशोधित मुआवजे की मांग के लिए व्यवधान के आधार पर ठेकेदार[46] को प्रथम समय–वृद्धि माह जून 2016 तक दी गई (मई 2015)। लेखापरीक्षा ने पाया कि ठेकेदार द्वारा किए गए विलंब के कारणों का

[45] टर्नकी अनुबंध के वॉल्यूम–II के खंड–III के अंतर्गत

[46] सरला मेन्टेना एम.पी. जे.वी. (सरला प्रोजेक्ट वर्क्स प्राईवेट लिमिटेड एवं मेन्टेना इन्फ्रा, हैदराबाद का संयुक्त उपक्रम)

ई.ई. ने समुचित परीक्षण नहीं किया था। भूमि–अधिग्रहण के प्रस्ताव एवं संरचनाओं के आरेखन, जिसे ठेकेदार को जनवरी 2014 तक प्रस्तुत करना था, मार्च 2017 तक भी पूर्ण रूप में प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

कार्य हित में ठेकेदार को आगे की समय–वृद्धियां शास्ति के अधिकार को सुरक्षित रखते हुए जून 2018 तक प्रदान की गईं थीं। एस.ई. द्वारा ई.ई. से प्राप्त समय–वृद्धि के प्रस्ताव की अनुशंसा (मार्च 2017) में टीप किया कि भूमि–अधिग्रहण के प्रकरणों को प्रस्तुत करने में विलंब के लिए ठेकेदार उत्तरदायी है। हालांकि, एस.ई. द्वारा ठेकेदार पर आरोपणीय विलंब की अवधि और माइलस्टोन को प्राप्त नहीं करने के लिए अधिरोपित की जाने वाली शास्ति का विश्लेषण नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ठेकेदार ने माह जनवरी 2017 से सितम्बर 2017 तक कोई कार्य निष्पादित नहीं किया। ई.ई. ने ठेके को विखंडित करने का प्रस्ताव एस.ई. को अनुबंध के खंड 115.3 के अंतर्गत (जिसमें प्रावधानित है कि ठेकेदार पर आरोपणीय कारणों से कुल विलंब सौ दिवस से अधिक होने पर ठेका विखंडित हो जाएगा एवं समस्त सुरक्षा निधियां और निष्पादन प्रतिभूतियां राजसात की जाएंगी) अग्रेषित किया (सितम्बर 2017)। हालांकि, ठेके को विखंडित नहीं किया गया और न ही ठेकेदार पर कोई शास्ति अधिरोपित की गई, जिसके फलस्वरूप ठेकेदार को ₹ 14.55 करोड़[47] का अदेय लाभ हुआ।

- ***बखारी शाखा नहर और इसके वितरण नेटवर्क का निर्माण***

मार्च 2017 तक, ठेकेदार[48] ने बखारी शाखा नहर (मुख्य नहर) का सम्पूर्ण कार्य (34.50 किलोमीटर) एवं माइनर और वितरिका के 103.44 किलोमीटर (82 प्रतिशत) कार्य को निष्पादित किया था। कार्य जनवरी 2015 तक पूर्ण किए जाने हेतु नियत था। इसके बाद, ठेकेदार पर अनारोपणीय भूमि–अधिग्रहण में विलंब के आधार पर जून 2018 तक चार बार समय–वृद्धियां प्रदान की गयी।

- ***नांदना और हरदुआ वितरिका का निर्माण***

लेखापरीक्षा ने पाया कि माह फरवरी 2014 में प्रथम माइलस्टोन की समाप्ति तक नांदना और हरदुआ वितरिका के निर्माण कार्य में कोई प्रगति नहीं थी। ठेकेदार[49] अनुबंध की नियत पूर्णता अवधि (फरवरी 2015) तक कोई माइलस्टोन प्राप्त नहीं कर सका। माइनर्स एवं उपवितरिकाओं के सर्वेक्षण कार्य प्रस्तुत नहीं किए गए थे। नांदना वितरिका (17.76 कि.मी. से 30.60 कि.मी.) एवं हरदुआ वितरिका (8.30 कि.मी. से 11.26 कि.मी.) के भूमि–अधिग्रहण के प्रकरण ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए थे। ठेकेदार द्वारा फरवरी 2015 तक नांदना वितरिका के 30.16 कि.मी. में से मात्र 13 कि.मी. का एवं हरदुआ वितरिका के 13.50 कि.मी. में से 700 मी. का मिट्टी कार्य ही सम्पन्न किया जा सका।

कार्यों में धीमी प्रगति के कारण, सी.ई. द्वारा फरवरी 2015 में ठेके को विखण्डित कर दिया गया। तथापि, ई.ई. ने विखंडन को लागू नहीं किया एवं उसी ठेकेदार ने नहर कार्यों का निष्पादन जारी रखा। बाद में, सी.ई. द्वारा मई 2017 तक ठेकेदार को समय–वृद्धि प्रदान की गयी। सी.ई. के विखंडन आदेश को लागू न किए जाने के कारण, ई.ई. एवं सी.ई. द्वारा अभिलेखित नहीं किए गए। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि फरवरी 2015 के बाद कार्य की प्रगति ठेकेदार पर आरोपणीय भूमि–अधिग्रहण के

---

47 ₹ 145.50 करोड़ की अनुबंध राशि के 10 प्रतिशत की दर से

48 सरला मेन्टेना एम.पी. जे.वी. (सरला प्रोजेक्ट वर्क्स प्राईवेट लिमिटेड एवं मेन्टेना इन्फ्रा, हैदराबाद का संयुक्त उपक्रम)

49 एच.ई.एस. इन्फ्रा प्राईवेट लिमिटेड, हैदराबाद

प्रस्ताव एवं संरचनाओं के आरेखन को विलंब से प्रस्तुत करने के कारण कम रही (14 प्रतिशत)।

ठेके को अंततः अगस्त 2017 में विखंडित किया गया। हालांकि, शास्ति को न तो ई.ई. और एस.ई. द्वारा प्रस्तावित किया गया और न ही सी.ई. द्वारा अधिरोपित किया गया जिसे कि प्रथम माइलस्टोन प्राप्त न होने पर स्वतः ही फरवरी 2014 से लागू किया जाना था। शास्ति अधिरोपित न किए जाने के फलस्वरूप ठेकेदार को ₹ 12.65 करोड़[50] का अनुचित लाभ हुआ।

- ***धमनिया और टेल वितरिका का निर्माण***

ठेकेदार[51] को प्रथम समय–वृद्धि, किसानों द्वारा भूमि–अधिग्रहण हेतु संशोधित मुआवजे की मांग के लिए व्यवधान के आधार पर माह मई 2016 तक दी गई थी (मार्च 2015)। ठेकेदार द्वारा मई 2016 के अंत तक मात्र 31 प्रतिशत की वित्तीय प्रगति प्राप्त की गई एवं किसानों को मुआवजे के भुगतान में विलंब के कारण कार्यस्थल उपलब्ध न होना एवं ब्लास्टिंग सामग्री की अनुपलब्धता के आधार पर आगे की समय–वृद्धि दिसम्बर 2016 तक चाही गई। सी.ई. को समय–वृद्धि प्रकरण की अनुशंसा करते समय ई.ई. एवं एस.ई. कार्य में विलंब के इन कारणों से सहमत थे। लेखापरीक्षा संवीक्षा में, हालांकि प्रकट हुआ कि ई.ई. एवं एस.ई. ने ठेकेदार द्वारा भूमि–अधिग्रहण के प्रस्तावों को प्रस्तुत न करने को संज्ञान में नहीं लिया जिससे कार्य स्थल उपलब्ध नहीं हो सके। बाद में, सी.ई. द्वारा द्वितीय समय–वृद्धि दिसम्बर 2016 तक शास्ति के अधिकार को सुरक्षित रखते हुए दी गई (मार्च 2016)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ठेकेदार द्वितीय समय–वृद्धि (दिसम्बर 2016 तक) के दौरान मात्र एक प्रतिशत कार्य एवं तृतीय समय–वृद्धि (दिसम्बर 2017 तक) के दौरान दो प्रतिशत कार्य पूर्ण कर सका। कार्य में किसानों द्वारा कोई भी व्यवधान नही था एवं धीमी प्रगति, ठेकेदार के भाग पर भूमि–अधिग्रहण के प्रस्ताव विलंब से प्रस्तुत करने, पर्याप्त मशीनरी नहीं लगाए जाने एवं संरचनाओं के आरेखन प्रस्तुत नही करने के कारण रही। संशोधित माइलस्टोन के अंतर्गत, ठेकेदार को समस्त भूमि–अधिग्रहण के प्रस्ताव जुलाई 2016 तक प्रस्तुत करने थे। इसे प्राप्त नहीं किया गया। आगे, ठेकेदार द्वारा भूमि–अधिग्रहण के प्रस्ताव प्रस्तुत न करने के कारण, 30 गांवों के भूमि–अधिग्रहण हेतु प्रकाशित अधिसूचना (अगस्त 2016) स्वतः ही निरस्त हो गयी (अगस्त 2017)।

यद्यपि ये विलंब ठेकेदार के पक्ष में होते हुए भी ई.ई. द्वारा कोई भी शास्ति प्रस्तावित नहीं की गई जबकि माइलस्टोन के प्राप्त न होने पर इसे स्वतः ही लागू किया जाना था। कार्य के लिए समय–वृद्धियों की समीक्षा के दौरान एस.ई. एवं सी.ई. द्वारा शास्ति के अधिरोपण के लिए प्रकरण का परीक्षण नहीं किया गया। शास्ति अधिरोपित न किए जाने के परिणामस्वरूप, ठेकेदार को ₹ 7.65 करोड़[52] का अदेय लाभ हुआ।

ठेकेदार द्वारा भूमि–अधिग्रहण के प्रस्तावों को प्रस्तुत करने में विलंब, संरचनाओं के आरेखन प्रस्तुत न करने, पिछले दो वर्षों की कार्योपयुक्त अवधि के दौरान कार्य की अत्यधिक धीमी गति के कारण, कार्य की पूर्णता में ठेकेदार द्वारा रूचि न लिए जाने इत्यादि के आधार पर, बाद में ठेका ई.ई. द्वारा सी.ई. के आदेशानुसार विखंडित कर दिया गया (अगस्त 2017)। यद्यपि, एस.ई. ने ठेकेदार के प्रकरण को व्यवहारिक रूप से हल करने के एक निवेदन (23 दिसम्बर 2017) के पश्चात ठेके को पुनर्जीवित कर दिया (4 जनवरी 2018)।

---

[50] ₹ 126.50 करोड़ की अनुबंध राशि के 10 प्रतिशत की दर से

[51] एच.ई.एस. इन्फ्रा प्राईवेट लिमिटेड, हैदराबाद

[52] ₹ 76.50 करोड़ की अनुबंध राशि के 10 प्रतिशत की दर से

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि अनुबंध में विखंडन आदेश को पुनर्जीवित करने का कोई प्रावधान नहीं था। पुनर्जीवित करने के आदेश में, अपर मुख्य सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा आयोजित बैठक के कार्यवृत्त (5–6 दिसम्बर 2017) के साथ–साथ पुनर्जीवन हेतु ई.ई. की अनुशंसा के आधार का हवाला दिया गया। हालांकि, उक्त बैठक के कार्यवृत्त में सी.ई. को ठेकेदार के आवेदन पर निर्णय लेने एवं यदि आवश्यक हो तो कार्य की पुनर्निविदा हेतु निर्देशित किया गया था। आगे, ई.ई. की अनुशंसा (30 दिसम्बर 2017), ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत किए गए अभिलेखों के किसी विश्लेषण पर आधारित नहीं थी और इसमें सिर्फ यह कहा गया था कि किसानों को त्वरित सिंचाई सुविधा प्रदाय करने के हित में पुनर्जीवन हेतु अनुशंसा जारी की गई थी।

इस प्रकार, एस.ई. एवं ई.ई. ठेके के विखंडन को पुनर्जीवित करने के अनियमित निर्णय के लिए समान रुप से दोषी थे। यद्यपि, विखंडन आदेश में उल्लेखित आधारों पर ठेकेदार पर आरोपणीय विलंबों के लिए ₹ 7.65 करोड़ की शास्ति अधिरोपित करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। इसके अलावा, ठेके के विखंडन के पश्चात, कार्य की पुनर्निविदा में डब्ल्यू.आर.डी. की अनिर्णयात्मकता से धमनिया एवं टेल वितरिका के निर्माण कार्य में और भी विलंब हुआ।

- ***एल.बी.सी. एवं आर.बी.सी. का निर्माण***

यह कार्य प्रतिशत दर ठेके पर माह अप्रैल 2015 तक पूर्ण करने हेतु सौंपा गया था (अक्तूबर 2013)। हालांकि, ठेकेदार[53] नियत पूर्णता अवधि तक मात्र 50 प्रतिशत कार्य पूर्ण कर सका। भूमि–अधिग्रहण हेतु अधिक मुआवजे की मांग कर रहे किसानों द्वारा व्यवधान के आधार पर समय–वृद्धि दिसम्बर 2015 तक प्रदान की गई।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्य सौंपने के पूर्व ही नहर के भूमि–अधिग्रहण का कार्य पूर्ण हो चुका था। कार्य में विलंब मुख्यतः ठेकेदार द्वारा पर्याप्त मशीनरी एवं श्रम शक्ति नहीं लगाने के कारण था। यद्यपि ठेकेदार इस विस्तारित अवधि (मई 2015 से दिसम्बर 2015) में मात्र 15 प्रतिशत कार्य ही निष्पादित कर सका, धीमी प्रगति के लिए शास्ति अधिरोपित नहीं की गई थी और दिसम्बर 2016 तक आगे समय–वृद्धियां प्रदान की गई थीं। शास्ति अधिरोपित नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप, ठेकेदार को ₹ 6.50 करोड़[54] का अदेय लाभ हुआ, जिसके लिए ई.ई., एस.ई. एवं सी.ई. उत्तरदायी थे।

ठेकेदार द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के परिप्रेक्ष्य में, ठेकेदार से मिट्टी के कार्य को आंशिक रूप से वापस लिया गया था (दिसम्बर 2016)। वापस लिए गए इन मिट्टी के कार्यों में से, दो ठेकेदारों को ₹ 3.55 करोड़ मूल्य के कार्य सौंपे गए एवं ₹ 37.26 लाख का कार्य विभागीय रुप से निष्पादित किया गया था। वापस लिए गए कार्यों को फरवरी 2017 तक पूर्ण किया गया था।

आगे की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि ठेकेदार को दिसम्बर 2016 के बाद कोई समय–वृद्धि प्रदान नहीं की गई थी एवं ठेकेदार ने भी जनवरी 2017 से दिसम्बर 2017 के मध्य कोई कार्य क्रियान्वित नहीं किया। आगे, ठेके को दिसम्बर 2016 में समय–वृद्धि या विखंडन के लिए कोई निर्णय नहीं लिए जाने के कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं थे। मैदानी स्तर के विभागीय अधिकारियों (सी.ई., एस.ई. एवं ई.ई.) की निर्णयहीनता से निर्माण कार्य और भी एक वर्ष से विलंबित हुए। ठेके को अंततः दिसम्बर 2017 में बिना शास्ति अधिरोपित किए विखंडित कर दिया गया था। यह भी देखा गया कि यद्यपि सी.ई. ने शास्ति के अधिकार को सुरक्षित रखते हुए आवधिक समय–वृद्धियाँ प्रदान की थीं, शास्ति अधिरोपित करने के लिए बिना कारण दर्ज किए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

---

[53] मास इन्फ्रास्ट्रक्चर प्राईवेट लिमिटेड, बड़ोदरा

[54] ₹ 64.98 करोड़ की ठेके की राशि के 10 प्रतिशत की दर से

जैसा कि ऊपर चर्चा की गई है, पेंच व्यपवर्तन परियोजना में नहरों का निर्माण भूमि–अधिग्रहण में विलंब एवं ठेकेदार द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण पूर्ण नहीं हो सका। भूमि–अधिग्रहण, जो कि आवश्यक रूप से एक वैधानिक प्रक्रिया थी, को टर्नकी अनुबंध के अंतर्गत ठेकेदारों को सौंपा गया था, जिन्होंने भूमि–अधिग्रहण के प्रस्ताव तैयार करने में विलंब किए। विलंबों के कारणों का समुचित विश्लेषण किए बिना समय–वृद्धि प्रकरणों को अनुमोदित किया गया था। जबकि कार्य की गति बढ़ाने हेतु ठेकेदारों को पत्र जारी किए गए थे, इन पत्राचारों को समय–वृद्धि स्वीकृत करते समय ध्यान में नहीं रखा गया था। अनुबंध के प्रावधानों के अंतर्गत उन प्रकरणों में भी शास्तियां अधिरोपित नहीं की गईं थीं, जहाँ पर ठेकेदार द्वारा किया गया विलंब दिख रहा था। कार्यों की धीमी गति को दृष्टिगत रखते हुए प्रमुख अभियंता ने सी.ई. को नांदना वितरिका नहर एवं धमनिया वितरिका नहर के ठेके के अंतर्गत ठेकेदारों के विरुद्ध वैधानिक कार्यवाही करने हेतु निर्देशित किया था (नवम्बर 2016)। तथापि, कोई कार्रवाई नहीं की गई। इस प्रकार, मैदानी स्तर के अधिकारियों (सी.ई., एस.ई. एवं ई.ई.) ने ठेकेदारों के प्रति लचीला दृष्टिकोण अपनाया, जो नहर कार्यों के क्रियान्वयन में विलंब में सहायक हुआ।

निर्गम सम्मेलन (अक्तूबर 2017) में, प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. ने परियोजना के पूर्ण होने में विलंब और ठेकेदारों पर शास्ति अधिरोपित न किए जाने के अवलोकनों को स्वीकार किया एवं मामले की जाँच करने और उचित कार्रवाई करने का आश्वासन दिया। इस सम्बन्ध में आगे की कार्रवाई प्रतीक्षित थी (मई 2018)।

अनुशंसा

डब्ल्यू.आर.डी. को ठेकेदारों की जवाबदेही को तय करने के लिए नहरों के निर्माण में विलंब के सभी प्रकरणों की समीक्षा करनी चाहिए एवं अनुबंधों के प्रावधानों के अनुसार शास्ति अधिरोपित की जानी चाहिए। डब्ल्यू.आर.डी. को उचित विभागीय कार्रवाई हेतु विभागीय अधिकारियों द्वारा शास्ति अधिरोपित करने में निष्क्रियता/विफलता के समस्त दृष्टांतों की भी समीक्षा करनी चाहिए। डब्ल्यू.आर.डी. को धमनिया एवं टेल वितरिका के निर्माण के ठेके के विखंडन आदेश के अनियमित रुप से पुनर्जीवित किए जाने की समीक्षा भी सतर्कता (विजिलेंस) दृष्टिकोण से करनी चाहिए।

3.1.3.2 कम सिंचाई क्षमता का सृजन

नहर कार्यों में धीमी प्रगति, जैसा कि कंडिका 3.1.3.1 में वर्णित है एवं वितरण नेटवर्क के निर्माण को कम प्राथमिकता देने के कारण मार्च 2017 तक 85,000 हेक्टेयर की रूपांकित सिंचाई क्षमता (आई.पी.) में से उपलब्धि मात्र 17,100 हेक्टेयर रही। जमुनिया सूक्ष्म सिंचाई योजना (10,000 हेक्टेयर की रूपांकित आई.पी.) का निर्माण अब भी प्रारंभ होना था और अन्य नहरों के निर्माण की स्थिति **तालिका 3.1.6** में वर्णित है।

तालिका 3.1.6 : मार्च 2017 में मुख्य नहरों एवं उसके वितरण नेटवर्क के निर्माण की स्थिति

मूल नहर	नहर / वितरिका	रूपांकित लम्बाई (कि.मी.)	पूर्ण लम्बाई (कि.मी.)	वितरण नेटवर्क	रूपांकित लम्बाई (कि.मी.)	पूर्ण लम्बाई (कि.मी.)	रूपांकित आई.पी. (हे.)	सृजित आई.पी. (हे.)
दाईं तट नहर	दाईं तट नहर	30.20	30.20	16 माइनर, धमनिया एवं टेल वितरिकाएं	95.08	56.11	13,050	4,500
बाईं तट नहर	बाईं तट नहर	20.07	20.07[55]	5 माइनर्स	5.15	0	671	0
	सिवनी शाखा नहर	49.47	46	माइनर्स एवं वितरिकाएं	98	6	28,903	4,600
	बखारी शाखा नहर	34.50	34.50	माइनर्स एवं वितरिकाएं	125.89	103.44	14,506	8,000
	नांदना एवं हरदुआ वितरिकाएं	42.51	13.15	माइनर्स एवं उप वितरिकाएं	196.15	0	17,870	0
योग		**176.75**	**143.92**		**520.27**	**165.55**	**75,000**	**17,100**

(स्रोतः ई.ई., नहर संभाग द्वारा प्रदत्त अभिलेख)

मार्च 2017 तक मुख्य नहरों के निर्माण में भौतिक प्रगति 81 प्रतिशत थी जबकि वितरण प्रणाली केवल 32 प्रतिशत ही पूरी की जा सकी। वितरण नेटवर्क का क्रियान्वयन न होने के कारण, नांदना एवं हरदुआ वितरिकाओं पर ₹ 24.02 करोड़ के व्यय होने के बाद भी कोई सिंचाई क्षमता सृजित नहीं हुई थी। वितरण नेटवर्क के निर्माण पर कम प्राथमिकता देने के कारणों में से एक टर्नकी अनुबंधों में मुख्य नहर और उसकी वितरण प्रणाली के साथ–साथ क्रियान्वयन के लिए किसी प्रावधान का न होना था।

डब्ल्यू.आर.डी. ने बताया (अप्रैल 2018) कि नहर नेटवर्क के निर्माण के लिए उचित प्राथमिकता दी गई थी। एजेंसियों, जिनकी प्रगति धीमी थी, के ठेके को विखंडित किया गया एवं नवीन निविदाएं आमंत्रित की गई थीं। नवम्बर 2017 तक, 30,000 हेक्टेयर सिंचाई क्षमता सृजित की गई और वर्ष 2016–17 के दौरान 20,256 हेक्टेयर में सिंचाई की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि नहरों के निर्माण के साथ–साथ वितरण प्रणालियों का निर्माण या तो अनुबंध में या निष्पादन के दौरान सुनिश्चित नहीं किया गया था, जिससे आई.पी. का सृजन और उपयोग प्रभावित हुआ। नहर प्रणाली के निर्माण में विलंबों के परिणामस्वरूप, बाँध में उपलब्ध पानी का लाभ किसानों तक नहीं पहुंच सका।

अनुशंसा

डब्ल्यू.आर.डी. को पेंच व्यपवर्तन परियोजना के अंतर्गत नहरों की वितरण प्रणाली का समय पर निर्माण सुनिश्चित करना चाहिए और अनुबंध में मुख्य नहर एवं वितरण प्रणाली के साथ–साथ क्रियान्वयन के लिए उचित प्रावधान शामिल नही करने हेतु जवाबदेही तय करना चाहिए।

3.1.4 ठेका प्रबंधन

टर्नकी ठेकों के अंतर्गत ठेका प्रबंधन

3.1.4.1 विस्तृत माप दर्ज किए बिना ठेकेदारों को भुगतान

मध्य प्रदेश कार्य विभाग (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) नियमावली, माप पुस्तिका (एम.बी.) को प्रारंभिक दस्तावेज के रूप में प्रावधानित करता है, जिन पर लेखे आधारित होते हैं। माप पुस्तिका में कार्यों के विवरण आसान पहचान एवं जाँच सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त रूप से स्पष्ट होने चाहिए। समस्त मापों में अधिकारी के दिनांकित हस्ताक्षर होने चाहिए,

[55] दो किलोमीटर की सीमेन्ट कॉंक्रीट लाइनिंग अभी भी की जानी थी।

जिनके द्वारा उन्हें दर्ज किया जाता है एवं भुगतान के समय, माप के समस्त पृष्ठों को काटा जाना चाहिए।

मानक टर्नकी अनुबंध निर्धारित करते हैं कि ठेकेदार अनुमोदित रेखांकनों व रूपांकन के आधार पर तैयार किए गए विस्तृत अनुमानों पर आधारित मात्राओं के देयक (बी.ओ.क्यू.) प्रदान करेगा। किए गए कार्य के मूल्य का आंकलन करने के लिए प्राक्कलन की मदों को उपयुक्त रुप से संयोजित या समूहित किया जाएगा। आगे, अनुबंध प्रावधानित करता है कि लेखाओं को रखने के उद्देश्य हेतु ठेकेदार विभाग द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार किए गए कार्य के लिए संयुक्त माप दर्ज करेगा एवं उन्हें भुगतान से पहले सक्षम प्राधिकारी से जाँच करवाएगा। भुगतान से पहले सक्षम प्राधिकारी द्वारा समस्त छुपे हुए माप सौ प्रतिशत जाँचे जाएंगे।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि टर्नकी ठेकेदारों में से किसी ने भी विस्तृत अनुमानों के आधार पर बी.ओ.क्यू. एवं संयोजित पत्रक प्रस्तुत नहीं किए। परिणामस्वरुप, कार्यों के निष्पादन योग्य घटकों और उनकी देय अनुबंध दरें डब्ल्यू.आर.डी. में उपलब्ध नहीं थीं। माप पुस्तिका में क्रियान्वित कार्य की विस्तृत मापें दर्ज किए बिना किलोमीटर के आधार पर ठेकेदार को भुगतान किए गए थे। अनुबंध के अंतर्गत अलग–अलग मदों जैसे कि मिट्टी कार्य के वाटरिंग एवं कॉम्पेक्शन, चिपकने न फूलने वाली मिट्टी (सी.एन.एस.) का क्रियान्वयन, कम घनत्व वाले पॉलीथीन (एल.डी.पी.ई.) फिल्म का उपयोग आदि के क्रियान्वयन को सत्यापित करने के लिए संभाग में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।

उपर्युक्त परिस्थिति को सुधारने के लिए, प्रमुख अभियंता ने समस्त मुख्य अभियंताओं को एक परिपत्र यह दोहराते हुए जारी किया (मार्च 2015) कि टर्नकी अनुबंध में ऐसी कोई शर्त नहीं है और न ही मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली में कोई कंडिका है, जो टर्नकी ठेकों में मापों को दर्ज करने से छूट देती है। यद्यपि, आगे लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि पेंच व्यपवर्तन परियोजना के अंतर्गत टर्नकी ठेकों में घटकवार कार्यों को नहीं मापने की पद्धति प्रमुख अभियंता के निर्देशों के बाद भी जारी रही। ई.ई., नहर संभाग, अनुविभागीय अधिकारी (एस.डी.ओ.) एवं उपयंत्री मापों को दर्ज करने में अनियमितता के लिए उत्तरदायी थे। सम्भागीय लेखापाल भी माप पुस्तकों की जाँच करने, जैसा कि मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली के अंतर्गत आवश्यक है, में असफल रहे।

निर्गम सम्मेलन (अक्तूबर 2017) में, प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. ने आश्वासन दिया कि उचित कार्रवाई की जाएगी। संयोग से, लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने के बाद, प्रमुख अभियंता ने उपयंत्री को अनियमित मापों को दर्ज करने एवं एस.डी.ओ. को अनियमित मापों को स्वीकार्य करने के लिए आरोप पत्र जारी किया था (सितम्बर 2017)। हालांकि, इन अनियमितताओं पर की गई कार्रवाई पर डब्ल्यू.आर.डी. का आगामी उत्तर अपेक्षित था (मई 2018)।

अनुशंसा

डब्ल्यू.आर.डी. को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि टर्नकी ठेकों में कार्यों की छिपी हुई मदों के मापों सहित विस्तृत माप, दर्ज किए जाते हैं और ठेकेदारों को भुगतान उचित सत्यापन के बिना पारित नहीं किया जाना चाहिए।

3.1.4.2 भुगतान अनुसूची का अनियमित पुनरीक्षण

टर्नकी अनुबंधों में निर्धारित है कि, ठेकेदार की मूल्य बोली 'भुगतान की अनुसूची–परिशिष्ट–एफ' में निर्धारित उनके संबंधित प्रतिशतों में कार्यों के घटक के बीच विभाजित की जाएगी। इन घटकों को आगे के समुचित उप–घटकों और भुगतान के उद्देश्य के लिए उनके चरणों में विभाजित किया जाएगा और घटक विशेष, के सभी चरणों का योग 'भुगतान की अनुसूची–परिशिष्ट–एफ' में दिखाए गए उस घटक के

प्रतिशत के बराबर होना चाहिए। भुगतान की विस्तृत अनुसूची सी.ई. द्वारा अनुमोदित की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सी.ई. ने बिना प्राधिकार के और अनुबंध के विपरीत, ठेकेदार के अनुरोध पर मिट्टी कार्य के घटक का प्रतिशत बढ़ाकर संशोधित किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 13.41 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ, जैसा कि **तालिका 3.1.7** में वर्णित है।

तालिका 3.1.7: भुगतान अनुसूची के अनियमित पुनरीक्षण को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

कार्य का नाम	अनुमोदित मिट्टी कार्य का प्रतिशत	संशोधित मिट्टी कार्य का प्रतिशत	प्रतिशत का अंतर	भुगतान की राशि	अतिरिक्त भुगतान
1	2	3	4	5	6=5×4/3
सिवनी शाखा नहर	18.00	20.00	2.00	24.87	2.49
बखारी शाखा नहर	11.00	20.14	9.14	15.33	6.96
धमनिया वितरिका	10.69	21.00	10.31	8.06	3.96
				योग	**13.41**

(स्रोतः ई.ई., नहर संभाग के अभिलेख)

डब्ल्यू.आर.डी. ने कहा (अप्रैल 2018) कि ठेकेदार को घटकवार पुनरीक्षित भुगतान अनुसूची प्रस्तुत करना था एवं विभिन्न निर्माण गतिविधि की परस्पर निर्भरता को संज्ञान में लेते हुए ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत की गई भुगतान अनुसूची को स्वीकृत करने हेतु सी.ई. सक्षम थे। आगे, टर्नकी अनुबंध एक निश्चित मूल्य अनुबंध था, अतिरिक्त भुगतान का कोई प्रश्न नहीं था।

डब्ल्यू.आर.डी. का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि सी.ई. 'भुगतान अनुसूची परिशिष्ट–एफ' जो कि टर्नकी अनुबंध का एक अभिन्न भाग था, में संशोधन करने के लिए अधिकृत नहीं थे। कार्य के मिट्टी कार्य घटक के लिए भुगतान अनुसूची का आधिक्य हेतु अनियमित पुनरीक्षण करने से ठेकेदार को ₹ 13.41 करोड़ की अदेय वित्तीय सहायता हुई, जिसे सम्पूर्ण कार्य के पूर्ण होने के पश्चात ही समायोजित किया जाता।

प्रतिशत दर ठेकों के अंतर्गत ठेका प्रबंधन

3.1.4.3 सामग्रियों की अस्वीकार्य लीड से अतिरिक्त लागत

एकीकृत दरों की अनुसूची (यू.एस.आर.) 2009 में 'पेवर मशीन के साथ एम–15 ग्रेड की प्लेन सीमेंट कॉंक्रीट लाइनिंग प्रदान करने' में समस्त सामग्रियों पर समस्त लीड शामिल है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 'एल.बी.सी. और आर.बी.सी. के निर्माण' कार्यों के लिए तकनीकी स्वीकृति[56] (जनवरी 2013) में सीमेंट कॉंक्रीट (सी.सी.) लाइनिंग में सीमेंट, रेत, गिट्टी और पानी के लिए अतिरिक्त लीड प्रावधानित की गई जिसके परिणामस्वरूप सी. सी. लाइनिंग की समेकित दर में ₹ 348.03 प्रति घन मीटर की वृद्धि हुई जैसा कि **परिशिष्ट 3.1** में वर्णित है। चूंकि ठेका निविदा राशि से 7.71 प्रतिशत अधिक की दर से सौंपा गया था, इसलिए सी.सी. लाइनिंग के लिए भुगतान भी समेकित दर से 7.71 प्रतिशत अधिक की दर से किया गया था। इस प्रकार, सी.सी. लाइनिंग के लिए त्रुटिपूर्ण समेकित दर, जिसमें लीड के लिए अस्वीकार्य दरों को शामिल किया गया, के

[56] नहर संभाग के ई.ई., अनुविभागीय अधिकारी एवं उपयंत्री ने प्राक्कलन तैयार किया एवं मुख्य अभियंता ने तकनीकी स्वीकृति दी।

परिणामस्वरूप सी.सी. लाइनिंग की 51,977.55 घन मीटर निष्पादित मात्रा पर ₹ 1.95 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

निर्गम सम्मेलन (अक्तूबर 2017) में, प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. ने बताया कि मद को अप्रैल 2016 से प्रचलित एकीकृत दरों की अनुसूची में संशोधित किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि 'एल.बी.सी. और आर.बी.सी. के निर्माण' के कार्यों के लिए तकनीकी स्वीकृति यू.एस.आर. 2009 के आधार पर तैयार की गई थी, जो सी.सी. लाइनिंग के कार्य में अलग से लीड प्रावधानित नहीं करता था। आगे, यू.एस.आर. 2016 भी सी.सी. लाइनिंग हेतु कोई अतिरिक्त लीड का प्रावधान नहीं करता है।

3.1.4.4 हार्ड रॉक की लागत की वसूली नहीं होना

कार्य की धीमी प्रगति को ध्यान में रखते हुए, मूल ठेकेदार के कार्य क्षेत्र से आर.डी.[57] 13,515 मीटर से 15,000 मीटर तक एल.बी.सी. के निर्माण के लिए शेष मिट्टी कार्य को वापस ले लिया गया था (दिसम्बर 2016) एवं उसे पीसवर्क आधार पर दो ठेकेदारों को मूल ठेकेदार को देय समान दर पर सौंपा गया था (दिसम्बर 2016)।

इन पीसवर्क के लिए अनुबंध में प्रावधानित था कि खुदाई से प्राप्त समस्त सामग्री शासन की संपत्ति होगी। संबंधित कार्य में वास्तविक कारणों हेतु ठेकेदार को हार्ड रॉक ₹ 94 प्रति घन मीटर के साथ रॉयल्टी शुल्क की दर को जोड़कर जारी की जाएगी। मध्य प्रदेश गौण खनिज नियम, 1996 (सितम्बर 2014 में यथासंशोधित) के अंतर्गत हार्ड रॉक के लिए रॉयल्टी ₹ 50 प्रति घन मीटर है।

यू.एस.आर. के अध्याय 4 की सामान्य टिप्पणी 1 (डी) के अनुसार, खोदी गई हार्ड रॉक के लेखाकरण के लिए, बहियों में अभिलेखित की जाने वाली रॉक की उपयोग योग्य मात्रा खुदाई में भुगतान की गई मात्रा की 1.3 गुना होगी। खोदी गई हार्ड रॉक को उपयंत्री के कार्यस्थल सामग्री लेखे (एम.ए.एस.) में रखा एवं अभिलेखित किया जाएगा। उपयोग की जाने वाली हार्ड रॉक को कार्यस्थल सामग्री लेखे में अभिलेखित करने के बाद जारी किया जाना होगा और जारी दर से ठेकेदार से वसूली की जानी होती है।

कार्यस्थल सामग्री लेखे की लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि दिसम्बर 2016 में दोनों ठेकेदारों को खोदी गयी 98,952.25 घन मीटर हार्ड रॉक जारी की गई थी। यद्यपि, ई.ई. ने ठेकेदारों को किए गए अंतिम भुगतानों (जनवरी 2017 और फरवरी 2017) से हार्ड रॉक की लागत ₹ 1.85 करोड़[58] की वसूली नहीं की, जिसके कारण, अभिलेखित नहीं थे।

डब्ल्यू.आर.डी. का उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2018)।

अनुशंसा

डब्ल्यू.आर.डी. को ठेकेदारों का अनुचित पक्ष लेने के लिए जिम्मेदार अधिकारियों पर उचित विभागीय कार्रवाई करनी चाहिए।

3.1.5 गुणवत्ता नियंत्रण

3.1.5.1 नहरों में पी.वी.सी. स्ट्रिप्स का निष्पादन नहीं किया जाना

टर्नकी अनुबंधों के अंतर्गत, ई.ई. कार्य के निष्पादन के लिए जिम्मेदार है। आगे, मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली निर्धारित करती है कि अधीनस्थों द्वारा लिए गए मापों, भुगतान से पहले अनुविभागीय अधिकारी द्वारा जाँचे जाएंगे और ई.ई./अनुविभागीय अधिकारी उनके द्वारा अभिलेखित/जाँचे गए मापों के लिए जिम्मेदार होंगे।

---

[57] रिड्यूसिंग डिस्टेंस

[58] ₹ (98,952.25 × 1.3 × ₹ 144)

सिवनी शाखा नहर के टर्नकी अनुबंध के प्राक्क्लनों में सीमेंट कॉंक्रीट लाइनिंग में पैनल जोड़ों में पी.वी.सी. स्ट्रिप्स को लगाने के प्रावधान हैं। डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा जारी सिंचाई विशिष्टि के अनुसार, कॉंक्रीट दृढ़ होने से पहले, पी.वी.सी. स्ट्रिप्स को कॉंक्रीट लाइनिंग में डाला जाएगा।

लेखापरीक्षा ने सिवनी शाखा नहर के स्थल भ्रमण के दौरान देखा कि ठेकेदार ने सीमेंट कॉंक्रीट लाइनिंग में पी.वी.सी. स्ट्रिप्स नहीं डालीं, जिसे ई.ई. और अनुविभागीय अधिकारी सुनिश्चित करने में असफल रहे।

सिवनी शाखा नहर में 0 कि.मी. एवं 1.925 कि.मी. के मध्य पी.वी.सी. स्ट्रिप्स के बिना सी.सी. लाइनिंग

चूंकि टर्नकी ठेकों में कार्य की लागत ज्ञात करने के लिए प्राक्कलन आधार होता है, पी.वी.सी. स्ट्रिप्स का निष्पादन नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप, ठेकेदार को ₹ 3.22 करोड़ का अदेय लाभ हुआ जैसा कि **तालिका 3.1.8** में वर्णित है।

तालिका 3.1.8: पी.वी.सी. स्ट्रिप नहीं लगाने से अदेय लाभ

नहर	मात्रा	प्राक्कलन में प्रावधान के अनुसार प्रति मीटर दर (₹ में)	राशि (₹ करोड़ में)
सिवनी शाखा नहर	3,35,737	96	3.22

(स्रोतः ई.ई., नहर संभाग के अभिलेख)

डब्ल्यू.आर.डी. ने बताया (अप्रैल 2018) कि सीमेंट कॉंक्रीट लाइनिंग का आरेखन सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किया गया था और तदनुसार लाइनिंग स्थल पर निष्पादित की गई थी। फिलर सामग्री से जोड़ों को भरने के प्रावधान को अनुमोदित किया गया था, इसलिए जोड़ों को फिलर द्वारा भरा गया था। जैसा कि कार्य प्रगति पर हैं, वे जोड़ जो बिना भरे पाए जाएंगे, उन्हें भर दिया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अनुमोदित आरेखनों में पी.वी.सी. स्ट्रिप्स के साथ सीमेंट कॉंक्रीट लाइनिंग में निष्पादन प्रावधानित था, जिसे सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार कॉंक्रीटिंग कार्य के साथ ही निष्पादित किया जाना आवश्यक था। आगे, सीमेंट कॉंक्रीट कार्य के लिए, जिसमें जोड़ों पर पी.वी.सी स्ट्रिप्स को प्रदाय करने और डालने की लागत शामिल थी, ठेकेदार को पहले ही भुगतान कर दिया गया था।

3.1.5.2 ठेकेदार द्वारा कार्य का दोषपूर्ण निष्पादन

जैसा कि टर्नकी अनुबंध में निर्धारित है, अभियंता या प्रभारी–अभियंता किसी भी त्रुटि के लिए ठेकेदार को त्रुटि दायित्व अवधि, जो कि कार्य पूर्ण होने पर शुरू होती है, के समाप्त होने से पहले नोटिस देगा। ठेकेदार त्रुटि सुधार अवधि, जो कि ठेकेदार द्वारा नोटिस प्राप्त करने की तिथि से 14 दिनों के भीतर होती है, के दौरान सूचित त्रुटियों को नियोक्ता पर लागत का भार डाले बिना ठीक करेगा। यदि त्रुटि सुधार अवधि के भीतर ठेकेदार ने इसे ठीक नहीं किया है तो विभाग त्रुटि को ठीक करने के लिए किसी तीसरे पक्ष की व्यवस्था कर सकता है। सुधार की लागत को अनुबंध राशि से काट लिया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि तीन ठेकों[59] के संबंध में, ई.ई. ने ठेकेदारों को निर्देशित किया (दिसम्बर 2016) कि विभिन्न दूरियों में लाइनिंग का कार्य स्वीकार्य गुणवत्ता का नहीं था। परिणामस्वरुप, विभिन्न दूरियों में दरारें उत्पन्न हुई थी एवं पैनल टूट गए थे। ठेकेदारों को दोषपूर्ण कार्यों को सुधारने के अनुदेश दिए गए थे।

आर.डी. 90 मीटर में ग्रामीण सड़क सेतु के समीप धमनिया वितरिका के त्रुटिपूर्ण कार्य का दृश्य
(स्थिति: अप्रैल 2017)

आर.डी. 1500 मीटर के समीप सिवनी शाखा नहर के त्रुटिपूर्ण कार्य का दृश्य

(स्थिति: अप्रैल 2017)

स्थल भ्रमण के दौरान (अप्रैल 2017), लेखापरीक्षा ने देखा कि सुधार कार्यों को न तो ठेकेदार द्वारा किया गया था और न ही इसे ठेकेदार के जोखिम और लागत पर विभागीय रूप से सुधारा गया था।

निर्गम सम्मेलन (अक्तूबर 2017) में, प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. ने तथ्यों को स्वीकार किया और ई.ई. को उत्तरदायित्व कथन तैयार करने एवं दोषी ठेकेदारों से तदनुसार राशि वसूलने हेतु निर्देशित किया।

अनुशंसा

डब्ल्यू.आर.डी. को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि निर्धारित अवधि के भीतर त्रुटियों के सुधार से संबंधित प्रावधानों का अति–सतर्कतापूर्वक पालन किया जाए।

3.1.5.3 कम चौड़ाई में सर्विस एवं नॉन–सर्विस तटों का निष्पादन

टर्नकी अनुबंध यह निर्धारित करता है कि नहर प्रणाली में सर्विस सड़कों/निरीक्षण पथ का निर्माण निविदा दस्तावेजों के साथ संलग्न नहर मापदण्डों के अनुसार होगा। ठेके के साथ संलग्न वितरण प्रणाली के लिए 'रूपांकन मानदण्ड–भारतीय मानक (आई.एस.) संहिताओं के अनुसार' प्रावधानित करता है कि जहाँ पर नहर का प्रवाह 15 घन मीटर

[59] अनुबंध क्रमांक– 01/2013–14, 04/2013–14 एवं 05/2013–14

प्रति सेकंड (क्यूमेक) से 30 क्यूमेक हो, (आई.एस. कोडः 7112–1973), वहाँ सर्विस[60] एवं नॉन–सर्विस तटों की न्यूनतम ऊपरी चौड़ाई क्रमशः सात मीटर और 3.5 मीटर होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कछारी (एलुवियल) मिट्टी में बिना लाइनिंग वाली नहरों के क्रॉस सेक्शन के रूपाकंन के लिए आई.एस. कोडः 7112–1973 था। सिवनी शाखा नहर लाइनिंग सहित नहर थी और इसलिए नहर में आई.एस. कोडः 10430–2000 के मानदंड लागू थे जो कि, जहाँ नहर का प्रवाह 10 घन मीटर प्रति सेकंड से 30 घन मीटर प्रति सेकंड है, वहाँ सर्विस तटों के लिए पाँच मीटर और नॉन–सर्विस तटों के लिए चार मीटर की ऊपरी तटों की चौड़ाई प्रावधानित करते हैं।

सिवनी शाखा नहर का प्रवाह 18.745 घन मीटर प्रति सेकंड था। तदनुसार, ठेकेदार ने आई.एस. कोडः 7112–1973 के अनुसार सात मीटर सर्विस तट और 3.5 मीटर नॉन–सर्विस तट के साथ नहर के लिए आरेखन प्रस्तुत किया। यद्यपि, ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत किए गए रूपांकन की स्वीकृति के दौरान, सी.ई. ने बिना कोई कारण दर्ज किए सर्विस और नॉन–सर्विस तट की चौड़ाई को क्रमशः छः मीटर और 1.5 मीटर घटा दिया। इस प्रकार, नॉन–सर्विस तट के लिए अनुमोदित आरेखन आई.एस. कोडः 10430–2000 के अंतर्गत निर्धारित न्यूनतम ऊपरी चौड़ाई से भी कम था। चूंकि नहर कार्य तट की कम की गई ऊपरी चौड़ाई के साथ निष्पादित किए गए थे, परिणामस्वरूप, टर्नकी ठेकेदार को अदेय वित्तीय लाभ हुआ, क्योंकि लगभग 28.5 प्रतिशत कम किए गए मिट्टी के कार्य की राशि ₹ 7.09 करोड़[61] को भुगतानों मे से समानुपातिक रूप से कम नहीं किया गया था।

डब्ल्यू.आर.डी. ने बताया (अप्रैल 2018) कि नहर के तटों की ऊपरी चौड़ाई, भूमि अधिग्रहण को कम करने के लिए घटा दी गई थी। इससे किसानों की 25.79 हेक्टेयर जमीन बची, जिसके परिणामस्वरूप भूमि अधिग्रहण पर ₹ 3.86 करोड़ की बचत हुई। आगे यह बताया गया था कि तट की कम ऊपरी चौड़ाई से तटों के स्थायित्व पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ा और नहर प्रवाह मापदण्डों में भी कोई बदलाव नहीं था।

डब्ल्यू.आर.डी. का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यह एक पश्च–विचार है, जो अभिलेखों द्वारा समर्थित नहीं है। ठेकेदार को भुगतान में समानुपातिक कमी किए बिना तटों की चौड़ाई में की गई कमी के परिणामस्वरूप मिट्टी कार्य के लिए ₹ 7.09 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ, जिसे ठेकेदार से वसूल किया जाना चाहिए। आगे, नहर के तटों का प्राथमिक उद्देश्य पानी को रोके रखना है और नहर के रूपांकित प्रवाह को ध्यान में रखते हुए ही आई.एस. कोड में नहर तटों की न्यूनतम ऊपरी चौड़ाई निर्धारित की गई है। इसलिए, नहर तटों की चौड़ाई के लिए निर्धारित विशिष्टियों का पालन करने में सी.ई. की विफलता, तटों के स्थायित्व को प्रभावित करेगी।

3.1.6 आंतरिक नियंत्रण और परिवीक्षण तंत्र

3.1.6.1 अभिलेखों का संधारण न किया जाना

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि नहर संभाग ने मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली में निर्धारित अभिलेख संधारित नहीं किए थे, जैसा कि **तालिका 3.1.9** में वर्णित किया गया है।

---

60 नहर कार्यों के उचित निरीक्षण एवं रखरखाव हेतु, सर्विस तट के एक तरफ सर्विस रोड होती है जिस पर निरीक्षण वाहनों का सामान्य आवागमन होता है।

61 मिट्टी के कार्य हेतु ₹ 24.87 करोड़ के कुल भुगतान को ध्यान में रखते हुए एवं अनुबंध में प्रावधानित विशिष्टियों की तुलना में तट की चौड़ाई कम करने के कारण लगभग 28.5 प्रतिशत मिट्टी कार्य का कम निष्पादन।

तालिका 3.1.9: संधारित न किए गए रजिस्टरों को दर्शाता विवरण

रजिस्टर का नाम	संहितीय प्रावधान	रजिस्टर का उद्देश्य
वार्षिक निरीक्षण रजिस्टर	मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली की कंडिका 4.113	यह अभिलेख संभागीय कार्यालय में उच्च अधिकारियों के निरीक्षण के परिणामों को दर्ज करने के लिए संधारित किया जाता है।
कार्य सार	प्रपत्र सी.पी.डब्ल्यू.ए. 33 में संधारित किया जाना है	यह प्राक्कलनों के संबंध में किसी कार्य से संबंधित एक माह के दौरान सभी लेन–देनों का एक खाता है। यह ई.ई. द्वारा तैयार किया जाता है, जिसे संभागीय लेखापाल के पर्यवेक्षण के अंतर्गत बंद किया एवं जाँचा जाना चाहिए।
ठेकेदारों का लेजर	प्रपत्र सी.पी.डब्ल्यू.ए. 43 में संधारित किया जाना है	प्रत्येक ठेकेदार के साथ सभी लेनदेनों के लिए एक पृथक विवरण या विवरणों का समूह आरक्षित है। यह अभिलेख संभागीय कार्यालय में संधारित किया जाता है।
कार्य का रजिस्टर	मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली की कंडिका 4.147 एवं प्रपत्र सी. पी.डब्ल्यू.ए. 40 में संधारित किया जाना है	अनुविभागीय अधिकारी और ई.ई. द्वारा प्रत्येक कार्य पर व्यय की प्रगति की निगरानी करने के लिए।
कार्य स्थल सामग्री लेखे	मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली की कंडिका 4.070 एवं प्रपत्र सी. पी.डब्ल्यू.ए. 35 में संधारित किया जाना है	यह सामग्रियों को जारी किए जाने पर नियंत्रण के लिए उपयंत्री द्वारा तैयार एवं अनुविभागीय अधिकारी द्वारा सत्यापित किया जाता है। अनुबंध क्रमांक 01/पी/2016–17 और 02/पी/2016–17 को छोड़कर, कार्य स्थल सामग्री लेखा संधारित नहीं किया गया था।
ब्याजधारी प्रतिभूतियों का रजिस्टर	प्रपत्र सी.पी.डब्ल्यू.ए. 85 में संधारित किया जाना है	यह प्रतिभूतियों की प्राप्ति और निपटान की निगरानी के लिए संधारित किया जाता है। ई.ई. को वह दिनांक जिसके बाद प्रतिभूतियां समाप्त हो जाएंगी, को निर्धारित करने में बहुत सावधानी बरतनी चाहिए।

(स्रोतः ई.ई., नहर संभाग के अभिलेख)

संहितीय प्रावधानों के अनुसार अभिलेखों का रख–रखाव न करने के परिणामस्वरूप, निम्न अनियमितताएँ परिलक्षित हुईं:

- ***हार्ड रॉक का अभिलेखन न होना***

लेखापरीक्षा ने देखा कि, एल.बी.सी.[62] के निर्माण कार्य में, ठेकेदार द्वारा 1.30 लाख घन मीटर हार्ड रॉक खोदी गयी (दिसम्बर 2016)। अतः, उपयंत्री को सामग्री स्थल खाते[63] में 1.69 लाख घन मीटर हार्ड रॉक अभिलेखित किए जाने की आवश्यकता थी। आगे जाँच में पता चला कि नहर संभाग द्वारा 14,721 घन मीटर हार्ड रॉक की लागत ठेकेदार से ₹ 94 प्रति घ.मी. की दर में रॉयल्टी प्रभार जोड़कर वसूल की गयी। हालांकि, संभाग द्वारा कोई 'कार्यस्थल सामग्री लेखा' संधारित नही किया गया था और इसलिए ठेकेदार

[62] अनुबंध क्रमांक 05/2013–14 (बाईं तट नहर के आर.डी. 9,000 मीटर से 9,810 मीटर एवं आर.डी. 13,515 मीटर से आर.डी. 20,070 मीटर और दाईं तट नहर के आर.डी. 0 मीटर से 30,200 मीटर के मिट्टी कार्य का निर्माण)

[63] यू.एस.आर. प्रावधानित करता है खोदी गई हार्ड रॉक के लेखाकरण के लिए, कार्यस्थल सामग्री लेखे में अभिलेखित की जाने वाली रॉक की उपयोग योग्य मात्रा खुदाई में भुगतान की गई मात्रा की 1.3 गुना होगी।

को जारी वास्तविक हार्ड रॉक की मात्रा को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। ₹ 1.46 करोड़ की खोदी गयी शेष 1.55 लाख घ.मी. हार्ड रॉक की कार्य स्थल पर उपलब्धता को संभाग के अभिलेखों से सुनिश्चित नहीं किया जा सका, इसलिए बाद की चोरी के कारण शासन को होने वाले नुकसान से इन्कार नहीं किया जा सकता है।

- ***बैंक गारंटी के नवीनीकरण में विफलता***

मानक अनुबंध यह निर्धारित करते हैं कि, ठेकेदार, अनुबंध मूल्य के पांच प्रतिशत या ₹ एक करोड़, जो भी कम हो, के बराबर निष्पादन प्रतिभूति प्रस्तुत करेगा, जो बैंक गारंटी (बी.जी.) के रूप में हो सकती है। प्रतिभूति, अन्तिम या अन्यतः कार्य–पूर्णता प्रमाण पत्र जारी होने के बाद 12 माह की समाप्ति से पहले वापस नहीं की जाएगी, और किसी भी प्रकरण में इसे अंतिम देयक के निपटान और भुगतान से पहले वापस नहीं किया जाएगा। अनुबंध विखंडित होने पर, समस्त सुरक्षा निधियाँ एवं निष्पादन प्रतिभूतियाँ राजसात हो जाएंगी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एल.बी.सी. के निर्माण कार्य के संदर्भ में, बी.जी. के रूप में ₹ एक करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत की गई थी। बी.जी., 27 सितम्बर 2015 तक वैध थी, जिसे 27 सितम्बर 2016 तक विस्तारित किया गया था। इसके बाद, ई.ई. ने बी.जी. के नवीनीकरण के लिए कार्रवाई नहीं की। बाद में, ठेकेदार द्वारा विस्तारित लक्षित अवधि में भी कार्य पूर्ण करने में अक्षमता के कारण जैसा कि कंडिका 3.1.3.1 में वर्णित किया गया है, दिसम्बर 2017 में ठेका विखण्डित कर दिया गया। चूंकि बी.जी. वैध नहीं थी, इसलिए ई.ई. निष्पादन प्रतिभूति को राजसात् नहीं कर सका।

निर्गम सम्मेलन (अक्तूबर 2017) में, प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. ने आश्वासन दिया कि विस्तृत उत्तर प्रस्तुत किया जाएगा। हालांकि, जो अब तक अपेक्षित था (मई 2018)।

अनुशंसा

डब्ल्यू.आर.डी. को मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली के अंतर्गत निर्धारित अभिलेख के रख–रखाव न होने एवं बैंक गारंटी को विस्तारित करने में विफलता के लिए विभागीय अधिकारियों की जवाबदेही को तय करना चाहिए।

3.1.6.2 विस्तृत सर्वेक्षण और मैदानी जाँच के बगैर त्रुटिपूर्ण तकनीकी स्वीकृति

मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली प्रावधानित करती है कि जब सर्वेक्षण पूर्ण हो जाता है और अंतिम संरेखण का निरीक्षण और अनुमोदन ई.ई. द्वारा कर लिया जाता है, तब सक्षम प्राधिकारी द्वारा विवेकपूर्ण मैदानी जाँच और स्वीकृति मिलने के बाद आयोजनाएं और प्राक्कलन वास्तविक रूप से तैयार किए जाएंगे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि विस्तृत सर्वेक्षण और मैदानी जाँच के बिना, सिवनी शाखा नहर प्रणाली के ₹ 152.55 करोड़ के प्राक्कलन तैयार किए गए थे। कार्य की कुल मात्रा की गणना करने के लिए 30 मीटर की नहर की लम्बाई के लिए प्रत्येक मद की मात्रा को निकाल कर और उसके बाद उसे नहर की लम्बाई से गुणा करते हुए बिना किसी औचित्य के आनुपातिक आधार पर प्राक्कलन तैयार किया गया था। सी.ई., एस.ई., ई.ई., अनुविभागीय अधिकारी और मानचित्रकार मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली के उल्लंघन के लिए जिम्मेदार थे, क्योंकि प्राक्कलन उनके द्वारा प्रमाणित किए गए थे।

विस्तृत सर्वेक्षण के बिना प्राक्कलन तैयार करने के परिणामस्वरूप, अवांछित मदें प्राक्कलन में शामिल थीं, जिन्हें **तालिका 3.1.10** में वर्णित किया गया है।

तालिका 3.1.10: प्राक्कलनों में अवांछित प्रावधानों का विवरण

संहितीय प्रावधान	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
डब्ल्यू.आर.डी. की सिंचाई विशिष्टियों का पैरा 4.9.7.1.3 प्रावधानित करता है कि उन स्थानों पर टैम्पिंग प्रदान की जानी चाहिए जहाँ रोलर के माध्यम से मिट्टी भराव सामग्री के कॉम्पैक्शन की गणना अव्यवहारिक या अवांछनीय है।	सम्पूर्ण नहर की लंबाई के लिए प्राक्कलन में रोलर्स के साथ मिट्टी कार्य के कॉम्पैक्शन के लिए ₹ 48.24 लाख का प्रावधान शामिल किया गया था। साथ ही प्राक्कलन में नहर की पूरी लंबाई में टैम्पिंग के लिए ₹ 1.08 करोड़ का प्रावधान भी शामिल था, जो सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार अवांछनीय थी।
सिंचाई विशिष्टियों की कंडिका 25.3.1.4 और 25.3.1.5 प्रसरणीय मिट्टी के स्वेलिंग प्रेशर के आधार पर सी.एन.एस. सामग्री के क्रियान्वयन को प्रावधानित करती है। इस प्रकार, सी.एन.एस. कार्य की आवश्यकता सुनिश्चित करने के लिए स्वेलिंग प्रेशर परीक्षण संचालित किया जाना चाहिए।	स्वेलिंग प्रेशर परीक्षण के संचालन के द्वारा आवश्यकता का निर्धारण किए बिना नहर की पूरी लम्बाई में सी.एन.एस. के रूप में हार्ड मुरम[64] के साथ नींव भरने का प्रावधान किया गया था। परिणामस्वरुप, प्राक्कलन में ₹ 15.07 करोड़ के सी.एन.एस. के कार्य शामिल थे, यद्यपि नहर के खण्ड में उपलब्ध स्ट्रेटा के लिए सी.एन.एस. की आवश्यकता नहीं थी।
प्रमुख अभियंता के स्पष्टीकरण (फरवरी 2012) के अनुसार, एल.डी.पी.ई. फिल्म का उपयोग ऐसे स्थानों पर नहीं किया जाना है, जहां सी.सी. लाइनिंग पेवर मशीन द्वारा की जानी है।	एल.डी.पी.ई. फिल्म के लिए ₹ 2.86 करोड़ का अवांछनीय प्रावधान सम्पूर्ण नहर के प्राक्कलन में किया गया था, जबकि लाइनिंग को पेवर मशीन के माध्यम से प्रावधानित किया गया था।

टर्नकी अनुबंध में टैम्पिंग, सी.एन.एस. और एल.डी.पी.ई. फिल्म के लिए ₹ 19.01 करोड़ की अनावश्यक मदों को शामिल करने के परिणामस्वरूप, सी.ई. द्वारा तकनीकी स्वीकृति त्रुटिपूर्ण हुई। आगे, माप पुस्तिका में विस्तृत मापों के प्रविष्ट न होने के कारण इन मदों के वास्तविक क्रियान्वयन को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

निर्गम सम्मेलन (अक्तूबर 2017) में, प्रमुख सचिव, डब्ल्यू.आर.डी. ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया कि कार्रवाई पहले ही प्रारम्भ की जा चुकी है और विस्तृत उत्तर प्रस्तुत किया जाएगा। प्रसंगवश, लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने के बाद डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा एस.ई., ई.ई., अनुविभागीय अधिकारी को आनुपातिक आधार पर प्राक्कलन तैयार करने और अवांछनीय मदों को शामिल करने के लिए आरोप पत्र जारी किया गया (सितम्बर 2017)। तथापि, एस.ई. और ई.ई. के खिलाफ विभागीय जाँच बंद कर दी गई (मार्च 2018)। डब्ल्यू.आर.डी. का आगे का उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2018)।

3.1.7 पेंच बाँध से पेयजल की आपूर्ति

परियोजना के उद्देश्यों में से एक छिंदवाड़ा और सिवनी जिलों को 7.40 मिलियन घन मीटर पेयजल प्रावधानित करना था। लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि वृहद् परियोजना नियंत्रण मंडल ने पेयजल की आपूर्ति के लिए नगर परिषद, छिंदवाड़ा को छः मिलियन घ.मी. वार्षिक जल आवंटित किया था (अप्रैल 2017)। हालांकि, सिवनी जिले के लिए कोई आवंटन नहीं किया गया था।

नगर परिषद्, छिंदवाड़ा पेयजल आपूर्ति के लिए आवश्यक आधारभूत संरचना के निर्माण, यथा–इन्टेक वेल के निर्माण और अन्य सिविल एवं यांत्रिकीय कार्यों के लिए उत्तरदायी थी। परियोजना को जुलाई 2019 में पूर्ण करने हेतु इस कार्य के लिए कार्यादेश जुलाई 2017 में जारी किया गया था।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर डब्ल्यू.आर.डी. ने तथ्य को स्वीकार किया (अप्रैल 2018)।

[64] मुरम मिट्टी का एक प्रकार है, जो बोल्डर सहित या उसके बिना चूर्ण रॉक से बना है।

3.1.8 निष्कर्षों का सारांश

- पेंच व्यपवर्तन परियोजना, जिसे 1987–88 में प्रारम्भ किया गया था, अनेक बार हुई समय–वृद्धि के बाद भी पिछड़ रही थी। नहर प्रणाली के निर्माण में विलंब होने के कारण बाँध में उपलब्ध पानी का लाभ किसानों तक नहीं पहुंच सका। वितरण नेटवर्क के निर्माण को कम प्राथमिकता देने के कारण सिंचाई क्षमता का सृजन एवं उपयोग भी प्रभावित हुआ।

- डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा भारत सरकार द्वारा चाही गयी वांछित जानकारी देने में विलंब करने के कारण परियोजना को वर्ष 2012–13 से 2016–17 के दौरान त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अर्न्तगत शामिल नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप, डब्ल्यू.आर.डी., त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अंतर्गत समानुपातिक केन्द्रीय सहायता का जारी होना सुनिश्चित नहीं कर सका।

- निर्माण कार्यों में धीमी प्रगति के बावजूद भी शास्ति अधिरोपित नहीं की गई थी एवं ठेकेदारों को नियमित रूप से विलंब के कारणों का पर्याप्त विश्लेषण किए बिना समय–वृद्धियां प्रदान की गई थीं। डब्ल्यू.आर.डी. को अंततः नहर निर्माण के छः ठेकों में से तीन को अगस्त 2017 एवं दिसम्बर 2017 में विखंडित करना पड़ा। तथापि, एस.ई. ने अनधिकृत रूप से एक विखंडन आदेश को पुनर्जीवित किया, इसके अतिरिक्त, कार्य के पुनर्निविदाकरण में क्षेत्र स्तर के विभागीय अधिकारियों (सी.ई., एस.ई. एवं ई.ई.) की निर्णयहीनता ने नहर कार्यों को और विलंबित किया।

- विभागीय अधिकारियों ने मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों का उल्लंघन किया। विस्तृत सर्वेक्षण एवं जाँच के बिना तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई, जिसके कारण परियोजना का प्राक्कलन अधिक हुआ। माप पुस्तिका में विस्तृत माप दर्ज किए बिना टर्नकी ठेकेदारों को भुगतान किए गए थे। कार्यों के आंतरिक नियंत्रण एवं परिवीक्षण के लिए निर्धारित अभिलेख संधारित नहीं किए गए थे।

- अनुबंध के प्रावधानों को अप्राधिकृत रूप से ठेकेदार के पक्ष में पुनरीक्षित किया गया। अनुबंधों की शर्तों एवं दर अनुसूची के प्रावधानों का पालन न करने के दृष्टांत भी देखे गए थे।

- सिवनी शाखा नहर का निर्माण निर्धारित तकनीकी विशिष्टियों के उल्लंघन में तटशीर्ष की कम चौड़ाई के साथ क्रियान्वित किया गया था। लेखापरीक्षा ने अवमानक और दोषपूर्ण कार्यों को देखा, जिन्हें न तो ठेकेदारों द्वारा और न ही डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा सुधारा गया था।

3.1.9 अनुशंसाओं का सारांश

- *डब्ल्यू.आर.डी. को ठेकेदारों की जवाबदेही को तय करने के लिए नहरों के निर्माण में विलंब के सभी प्रकरणों की समीक्षा करनी चाहिए एवं अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार शास्ति अधिरोपित की जा सकती है। डब्ल्यू.आर.डी. को उचित विभागीय कार्रवाई हेतु विभागीय अधिकारियों द्वारा शास्ति अधिरोपित करने में अकार्यशीलता/विफलता के समस्त दृष्टांतों की भी समीक्षा करनी चाहिए। डब्ल्यू.आर.डी. को धमनिया एवं टेल वितरिका के निर्माण के ठेके के विखंडन आदेश के अनियमित रुप से पुर्नजीवित किए जाने की समीक्षा भी सतर्कता (विजिलेंस) दृष्टिकोण से करनी चाहिए।*

- *डब्ल्यू.आर.डी. को पेंच व्यपवर्तन परियोजना के अंतर्गत नहरों की वितरण प्रणाली का समय पर निर्माण सुनिश्चित करना चाहिए और मुख्य नहर एवं वितरण नेटवर्क के साथ–साथ क्रियान्वयन के लिए उचित प्रावधान शामिल नहीं करने के लिए जवाबदेही तय करनी चाहिए।*

- *डब्ल्यू.आर.डी. को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि टर्न–की ठेकों में छिपी हुई मदों सहित कार्यो की विस्तृत मापें दर्ज की गई हैं एवं ठेकेदारों को भुगतान उचित सत्यापन के बिना पारित नहीं किए जाने चाहिए।*

- *डब्ल्यू.आर.डी. को ठेकेदारों को अदेय पक्षपात करने के लिये जिम्मेदार अधिकारियों पर उचित विभागीय कार्रवाई करनी चाहिए।*

- *डब्ल्यू.आर.डी. को सुनिश्चित करना चाहिए कि निर्धारित अवधि के भीतर दोषों के सुधार से संबंधित प्रावधानों का निष्ठापूर्वक पालन किया जाता है।*

- *डब्ल्यू.आर.डी. को मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली के अंतर्गत निर्धारित अभिलेखों का रख–रखाव न होने एवं बैंक गारंटी को विस्तारित करने में विफलता के लिए विभागीय अधिकारियों की जवाबदेही तय करना चाहिए।*

3.2 लेखापरीक्षा कंडिकाएं

शासकीय विभागों, उनके क्षेत्रीय संरचनाओं के लेन–देनों की अनुपालन लेखापरीक्षा से संसाधनों के प्रबंधन में कमियों तथा औचित्य व मितव्ययिता के मानकों के पालन में विफलताओं के अनेक दृष्टांत सामने आए। इन्हें आगामी कंडिकाओं में प्रस्तुत किया गया है।

वन विभाग

3.2.1 क्षतिपूरक वनीकरण के क्रियान्वयन में विलंब के कारण लागत वृद्धि

प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने राज्य क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन व योजना प्राधिकरण में पर्याप्त निधि की उपलब्धता के बावजूद वार्षिक संचालन योजना में राजीव सागर सिंचाई परियोजना के अंतर्गत क्षतिपूरक वनीकरण कार्यों को शामिल करने में देरी की, जिसके परिणामस्वरूप वनीकरण कार्य शुरू होने में विलंब हुआ और इसकी लागत में ₹ 2.00 करोड़ की वृद्धि हुई।

पर्यावरण और वन मंत्रालय (एम.ओ.ई.एफ.), भारत सरकार द्वारा जारी राज्य क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण (राज्य कैम्पा)[65] के दिशानिर्देशों (जुलाई 2009) के अनुसार, राज्य कैम्पा के पास उपलब्ध धन का उपयोग अनुमोदित वार्षिक संचालन योजना (ए.पी.ओ.) के अनुसार वनों और वन्यजीवन के प्रबंधन, विकास, रखरखाव और संरक्षण हेतु आशयित है। विभागीय स्तर पर प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ.) की अध्यक्षता में राज्यस्तरीय कार्यकारी समिति, ए.पी.ओ. तैयार करने और प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए दिसम्बर के अंत से पहले शासन स्तर पर संचालन समिति को प्रस्तुत करने के लिए जिम्मेदार है, ताकि पर्यावरण और वन मंत्रालय (तदर्थ–कैम्पा)[66] से निधियां जारी करवाने के लिए उनकी सहमति प्राप्त की जा सके। राशि की प्राप्ति के बाद राज्य कैम्पा, संचालन समिति द्वारा सम्मत ए.पी.ओ. के अनुसार पूर्व निर्धारित किश्तों में क्षेत्रीय अधिकारियों को निधियां जारी करेगा।

भारत सरकार ने जल संसाधन विभाग (डब्ल्यू.आर.डी.), मध्य प्रदेश शासन (म.प्र. शासन) की राजीव सागर सिंचाई परियोजना (बावनथड़ी) के निर्माण के लिए 473.310 हेक्टेयर वन–भूमि के व्यपवर्तन के लिए सैद्धांतिक स्वीकृति (मई 2008) दी। भारत सरकार की स्वीकृति सह–पठित शुद्धि पत्र (मार्च 2009) के अनुसार, उपयोगकर्ता एजेंसी (डब्ल्यू.आर.डी.) की लागत पर 119.938 हेक्टेयर निम्नकोटि की वन भूमि पर क्षतिपूरक वनीकरण करना और संधारित रखना था। मार्च 2009 में प्रचलित श्रम दर के आधार पर, विभागीय वनमंडलाधिकारी (सामान्य) बालाघाट दक्षिण (डी.एफ.ओ.) ने सात वर्षों के लिए क्षतिपूरक वनीकरण के लिए डब्ल्यू.आर.डी. से ₹ 1.38 करोड़ मांगे (मार्च 2009)।

वन विभाग और डी.एफ.ओ, बालाघाट के अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ कि यद्यपि अगस्त 2009 में डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा ₹ 1.38 करोड़ की पूरी राशि जमा की गई थी और अप्रैल 2010 में भूमि व्यपवर्तन के लिए भारत सरकार की अंतिम स्वीकृति प्राप्त हुई थी, तथापि प्रधान मुख्य वन संरक्षक (कैम्पा) ने क्षतिपूरक वनीकरण के कार्य आरम्भ नहीं किए। दो वर्ष के विलंब के बाद परियोजना को ए.पी.ओ. 2013–14 में शामिल किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि 2010–11 से 2012–13 के दौरान राज्य–कैम्पा के खाते में ₹ 23.54 करोड़ से ₹ 69.48 करोड़ तक की पर्याप्त निधियां उपलब्ध थीं। राज्य

---

65 राज्य कैम्पा, तदर्थ कैम्पा से प्राप्त राशि का अधिशासन करता है और क्षतिपूरक वनीकरण, वनों का संरक्षण एवं सुरक्षा, वन्यजीवन संरक्षण एवं सुरक्षा और अन्य संबद्ध गतिविधियों के लिए एकत्रित धन का उपयोग करता है।

66 क्षतिपूरक वनीकरण, शुद्ध वर्तमान मूल्य इत्यादि के वास्ते प्राप्त राशियों के प्रबंधन के लिए भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेश दिनांक 5 मई 2006 द्वारा तदर्थ कैम्पा का गठन किया गया था।

कैम्पा में निधियों की उपलब्धता और उपयोगकर्ता एजेंसी (डब्ल्यू.आर.डी.) द्वारा राशि जमा करने के बावजूद, वार्षिक संचालन योजना (ए.पी.ओ.) में इस परियोजना को शामिल करने में हुए विलंब के कारणों का कोई उल्लेख विभाग के दस्तावेजों में उपलब्ध नहीं था।

वनमंडलाधिकारी ने वर्ष 2014–15 में परियोजना के लिए क्षतिपूरक वनीकरण का कार्य प्रारम्भ किया और अक्तूबर 2017 तक ₹ 1.31 करोड़ खर्च किए। कार्यों के निष्पादन के दौरान, मुख्य वन संरक्षक ने वर्ष 2014 और 2015 के लिए अधिसूचित श्रम दरों को ध्यान में रखते हुए दस वर्ष के क्षतिपूरक वनीकरण के लिए परियोजना लागत को संशोधित कर ₹ 3.63 करोड़ कर दिया (अप्रैल 2016) । इस प्रकार, क्षतिपूरक वनीकरण कार्यों को आरम्भ करने में विलंब के फलस्वरूप परियोजना लागत में ₹ 2.00 करोड़[67] की वृद्धि हुई।

अतिरिक्त मुख्य सचिव, वन विभाग ने निर्गम सम्मेलन (दिसम्बर 2017) में कहा कि विभाग को 'क्षतिपूरक वनीकरण' के अंतर्गत समय–समय पर की गई मांग के विरूद्ध पर्याप्त धनराशि नहीं मिल रही थी। अतएव, इस तरह के कार्यों को शुरू करने में देरी हुई और भले ही परियोजना ए.पी.ओ. 2010–11 में शामिल की गई होती, तब भी कार्यारम्भ में विलंब होता ।

उत्तर एक पश्चविचार है और स्वीकार करने योग्य नहीं है, क्योंकि भारत सरकार द्वारा स्वीकृति मिलने के बाद वार्षिक संचालन योजना से राजीव सागर सिंचाई परियोजना (बावनथड़ी) के क्षतिपूरक वनीकरण कार्यों के अपवर्जन के लिए कोई कारण अभिलेखित नहीं पाए गए थे। इसके अलावा, विभाग के राज्य कैम्पा खाते में वर्ष 2010–11 से 2016–17 के दौरान ₹ 23.54 करोड़ से ₹ 191.20 करोड़ तक की बचत थी। भारत सरकार ने भी निरन्तर निगरानी में यह पाया था कि विभाग पिछले वर्षों के दौरान "क्षतिपूरक वनीकरण" के अंतर्गत उसे जारी निधियों का उपयोग नहीं कर रहा था।

उद्यानिकी और खाद्य प्रसंस्करण विभाग

3.2.2 उद्यानिकी योजनाओं के अंतर्गत धनराशि को अवरुद्ध करना

उद्यानिकी और कृषि वानिकी संचालनालय ने तीन उद्यानिकी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए कार्यान्वयन एजेंसियों को धन की वास्तविक आवश्यकता का आंकलन किए बिना धन जारी किया, जिसके परिणामस्वरूप मार्च 2017 तक ₹ 10.63 करोड़ की राशि अवरुद्ध रही, इसके अतिरिक्त ₹ 3.85 करोड़ का वसूल न किया गया ब्याज इन कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा अव्ययित शेष पर अर्जित किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर विभाग ने दो योजनाओं के अंतर्गत कार्यान्वयन एजेंसी से ₹ 8.92 करोड़ की अव्ययित राशि वसूल की।

उद्यानिकी और कृषि वानिकी संचालनालय (संचालनालय) ने मध्य प्रदेश राज्य कृषि उद्योग विकास निगम लिमिटेड (एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी.) के माध्यम से खाद्य प्रसंस्करण से संबंधित दो राज्य योजनाओं और मध्य प्रदेश कृषि विपणन बोर्ड के माध्यम से शीत श्रृंखला अधोसंरचना के विकास के लिए एक योजना लागू की। इन योजनाओं के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि निधियों की वास्तविक आवश्यकता का आकलन किए बिना इन योजनाओं के अंतर्गत निधियां जारी की गई थीं,

[67] मई 2016 के संशोधित अनुमान के अनुसार, परियोजना की लागत दस वर्षों के लिए ₹ 3.63 करोड़ थी, जिसमें अंतिम तीन वर्षों का ₹ 0.25 करोड़ सम्मिलित था। इस प्रकार परियोजना की लागत सात वर्षों के लिए ₹ 3.38 करोड़ थी और संशोधित अनुमान के कारण आयी अतिरिक्त लागत = ₹ 3.38 करोड़ – ₹ 1.38 करोड़ = ₹ 2.00 करोड़

परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ जैसा कि आगामी कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

- **फल आधारित मदिरा/खाद्य पार्क की स्थापना के लिए योजना**

संचालनालय ने सार्वजनिक निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) मॉडल के अंतर्गत राज्य में फल आधारित मदिरा/खाद्य पार्क के लिए आवश्यक आधारभूत संरचना[68] के विकास के लिए एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. को ₹ 5.04 करोड़ (वर्ष 2008–15 के दौरान ₹ 72.00 लाख वार्षिक विमोचन) जारी किए। भारत सरकार ने भी खाद्य पार्क के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी.पी.आर.) तैयार करने के लिए एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. को ₹ 20.00 लाख जारी किए (अक्तूबर 2010)। इन जारी राशियों में से एम.पी.एस.ए.आई. डी.सी. ने डी.पी.आर. तैयार करने पर ₹ 16.19 लाख खर्च किए (फरवरी 2010 एवं मई 2010) जिसे राज्यस्तरीय साधिकार समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था (जुलाई 2011)। उपर्युक्त संदर्भ में लेखापरीक्षा ने निम्नानुसार पाया :

- ❖ एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. ने खाद्य पार्क के विकास के लिए तीन कार्यस्थलों भोपाल, रतलाम और हरदा का चयन किया। हालांकि इस योजना के अंतर्गत कोई और प्रगति नहीं हुई क्योंकि पी.पी.पी. के लिए कोई प्रस्ताव प्राप्त नहीं हुआ था। अंत में एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. ने संचालनालय को सूचित किया (फरवरी 2014) कि बदले हुए परिदृश्य में खाद्य पार्क के विकास के लिए कोई औचित्य नहीं था क्योंकि शासन औद्योगिक क्षेत्रों में खाद्य प्रसंस्करण इकाइयों को विकसित करने के लिए उद्योगों को भूमि आवंटित कर रही थी। तथापि, संचालनालय ने योजना जारी रखने पर कोई निर्णय नहीं लिया।

- ❖ अवधि 2009–10 से 2015–16 के दौरान, एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. द्वारा ₹ 31.83 लाख का व्यय डी.पी.आर. तैयार करने, प्रस्तावों के अनुरोध की छपाई, रतलाम खाद्य पार्क की बाउन्ड्री वाल का सीमांकन, इत्यादि पर किया गया। योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. के लिए यह आवश्यक था कि किए गए व्यय को चार्टर्ड एकाउंटेंट से प्रमाणित करवा कर ब्यौरा प्रस्तुत करे। यद्यपि, योजना के अंर्तगत व्यय के प्रमाणित लेखे संचालनालय को प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

  इसे लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. ने सूचित किया (मई 2018) कि कम व्यय जो कि खाते में देय चेक के माध्यम से किया गया था, को देखते हुए व्यय को चार्टर्ड एकाउंटेंट से प्रमाणित नहीं करवाया गया था। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि संचालनालय को प्रमाणित लेखे प्रस्तुत न किया जाना, योजना के दिशानिर्देशों के विरूद्ध था।

इस प्रकार, संचालनालय ने 2008–09 से 2014–15 के मध्य एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. को ₹ 5.04 करोड़, निधियों की वास्तविक आवश्यकता एवं एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. के पास उपलब्ध अनुपयोगित शेष का आंकलन किए बिना जारी किए। आगे, एम.पी.एस.ए.आई. डी.सी. के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि वे अतिरिक्त निधियों को बैंकों में सावधि जमा के रूप में निवेश कर रहे थे एवं इस प्रकार, संचालनालय ने 2008–09 से 2016–17 के मध्य जारी निधियों की संचयी बकाया शेषों पर ₹ 2.61 करोड़[69] ब्याज अर्जित किया।

---

[68] शीत भण्डार गृह, जलशोधन संयंत्र, माल गोदाम एवं दुग्ध द्रुतशीतन संयंत्र इत्यादि।

[69] एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. द्वारा प्रत्येक वर्ष के अंत में अनुपयोगित बकाया शेष पर वर्ष के दौरान अर्जित न्यूनतम दर से ब्याज के आधार पर संगणित ।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, संचालनालय द्वारा सितम्बर 2017 में ₹ 4.92 करोड़[70] अव्ययित राशि वसूल की गई थी। तथापि, ₹ 2.61 करोड़ का ब्याज वसूल नहीं किया गया था।

उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण विभाग ने बताया (मार्च 2018) कि भविष्य में निधियों को अन्य परियोजनाओं के लिए जारी किया जाएगा ।

वस्तुस्थिति यह है कि संचालनालय ने धन की वास्तविक आवश्यकता का पता लगाए बिना एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. को इस योजना के अंतर्गत निधियां जारी कीं, जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन होने के अलावा इस अतिरिक्त विमुक्त राशि पर ₹ 2.61 करोड़ के ब्याज की वसूली नहीं की गई थी।

- **औद्योगिक संवर्द्धन नीति के अंतर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों के विकास के लिए योजना**

खाद्य प्रसंस्करण क्षेत्र में लगे उद्यमियों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए औद्योगिक संवर्द्धन नीति 2004 के अंतर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों के विकास के लिए म.प्र. शासन ने योजना प्रारम्भ की (फरवरी 2008)। इस योजना को लागू करने के लिए एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. को नोडल एजेंसी नियुक्त किया गया था। उद्यमियों को जिला व्यापार और उद्योग केंद्र (डी.टी.आई.सी.) पर आवेदन देना था और जिला कलेक्टर की अध्यक्षता वाली समिति द्वारा प्रस्ताव के सत्यापन के बाद सहायता राशि स्वीकृत की जानी थी। एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी से राशि प्राप्त करने के बाद डी.टी.आई.सी. द्वारा स्वीकृत राशि आवेदक के खाते में जमा की जानी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि संचालनालय ने प्रत्येक वर्ष नियमित रूप से एम.पी.एस.ए.आई. डी.सी. को धनराशि जारी की, जैसा कि **परिशिष्ट 3.2** में वर्णित है। वर्ष 2008–2017 की अवधि के दौरान जारी किए गए ₹ 12.73 करोड़[71] में से प्रत्येक वर्ष के अंत में संचयी अव्ययित शेष राशि ₹ 21 लाख से ₹ 7.51 करोड़ के मध्य थी। वर्ष 2008–16 के दौरान एस.सी. श्रेणी के लिए ₹ 0.41 करोड़ और एस.टी. श्रेणी के लिए ₹ 1.29 करोड़ की जारी सम्पूर्ण राशियां मार्च 2018 तक अप्रयुक्त रहीं, क्योंकि डी.टी.आई.सी. इन श्रेणियों के अंतर्गत उद्यमियों की पहचान नहीं कर सका। आगे, जाँच में परिलक्षित हुआ कि संचालनालय ने योजना की निगरानी नहीं की, क्योंकि एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी., योजना के दिशानिर्देशों के अंतर्गत आवश्यक मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रेषित नहीं कर रहा था।

इस प्रकार, योजनांतर्गत प्रत्येक वर्ष के अंत में अनुपयोगित शेष का लेखांकन करने में संचालनालय के असफल रहने से, एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. के स्तर पर निधियों का संचयन हुआ। चूंकि, एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. अपनी अतिरिक्त निधि का निवेश सावधि जमा में कर रहा था, इसलिए 2008–17 के दौरान प्रत्येक वर्ष के अंत में संचयी शेष राशि पर ब्याज ₹ 1.24 करोड़[72] हो गया। संचालनालय ने एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. से अव्ययित निधि और उन पर ब्याज वसूल नहीं किया।

उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण विभाग ने बताया (मार्च 2018) कि एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. को बकाया राशि राज्य शासन को वापस लौटाने हेतु निर्देशित किया जा चुका था।

---

[70] ₹ 4.92 करोड़ में, डी.पी.आर. तैयार करने हेतु भारत सरकार द्वारा प्रदत्त ₹ 20.00 लाख शामिल हैं।

[71] सामान्य श्रेणी के लिए ₹ 11.03 करोड़, अनुसूचित जाति के लिए ₹ 0.41 करोड़, अनुसूचित जनजाति के लिए ₹ 1.29 करोड़।

[72] एम.पी.एस.ए.आई.डी.सी. द्वारा बैंकों से सावधि जमा पर प्रत्येक वर्ष के ब्याज की न्यूनतम दर के आधार पर अर्जित संचयी ब्याज की गणना।

- **पोस्ट हार्वेस्ट मैनेजमेंट के अंतर्गत एकीकृत शीत श्रृंखला अधोसंरचना विकास को प्रोत्साहन**

इस योजना को वर्ष 2011–12 में म.प्र. शासन ने फसल कटाई प्रबंधन के अंतर्गत एकीकृत शीत श्रृंखला अधोसंरचना विकसित करने के उद्देश्य से प्रारम्भ किया था ताकि उद्यानिकी फसलों की शेल्फ लाइफ को बढ़ाया जा सके तथा राज्य के भीतर एवं अंतर्राज्यीय निर्यात को बढ़ावा दिया जा सके, जिससे किसानों को उद्यानिकी फसलों के लिए सही मूल्य मिल सके। म.प्र. राज्य कृषि विपणन बोर्ड (बोर्ड) को योजना कार्यान्वयन हेतु नोडल एजेंसी नियुक्त किया गया था। योजना दिशानिर्देशों के अनुसार इकाई लागत का 75 प्रतिशत राज्य योजना मद से प्रदान किया जाना था और शेष 25 प्रतिशत बोर्ड द्वारा वहन किया जाना था। योजना के अंतर्गत विकसित इकाइयों का निरीक्षण विभाग के वरिष्ठ तकनीकी अधिकारियों द्वारा किया जाना था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि संचालनालय ने बोर्ड की मांग के आधार पर विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार करने के लिए ₹ 50.00 लाख प्रदान किए (मार्च 2012)। संचालनालय ने डी.पी.आर. की तैयारी की स्थिति सुनिश्चित किए बिना इंदौर और जबलपुर में शीत श्रृंखला अधोसंरचना के निर्माण के लिए ₹ 3.50 करोड़ और जारी किए (जून 2012)। आगे की जाँच से पता चला कि संचालनालय ने बोर्ड के साथ इस प्रकरण का अनुवर्तन नहीं किया और इस बात का कोई अभिलेख नहीं था कि क्या बोर्ड द्वारा डी.पी.आर. की तैयारी और अधोसंरचना के विकास पर कोई व्यय किया भी गया था।

उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण विभाग ने उत्तर दिया (मार्च 2018) कि राशि वापस करने के लिए बोर्ड के साथ पत्राचार किया जा रहा था। संचालनालय ने आगे सूचित किया (जून 2018) कि अप्रैल 2018 में बोर्ड द्वारा ₹ 4.00 करोड़ वापस कर दिए गए थे।

इस प्रकार, बोर्ड को निधि जारी करने के बाद संचालनालय द्वारा योजना की प्रगति कभी नहीं देखी गई थी और पोस्ट हार्वेस्ट मैनेजमेंट के अंतर्गत एकीकृत शीत श्रृंखला अधोसंरचना को विकसित करने की योजना का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त ₹ 4.00 करोड़ बोर्ड के पास छः वर्ष तक निष्क्रिय रहे।

3.2.3 निधियों का अनियमित निर्गमन

उद्यानिकी और कृषि वानिकी संचालनालय द्वारा खाद्य प्रसंस्करण पर राष्ट्रीय मिशन के दिशानिर्देशों के उल्लंघन कर म.प्र. राज्य सहकारी डेयरी फेडरेशन लिमिटेड (एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल.) को ₹ एक करोड़ की अतिरिक्त वित्तीय सहायता जारी की। इसके अतिरिक्त, मार्च 2014 से मई 2015 के दौरान वित्तीय सहायता के बाद की किश्तों को जारी करने से पहले उपयोग सुनिश्चित करने में संचालनालय की विफलता के कारण एम. पी.एस.सी.डी.एफ.एल. के पास अप्रयुक्त निधि में ₹ 2.97 करोड़ की वृद्धि हुई।

12वीं पंचवर्षीय योजना (2012–17) के दौरान प्रौद्योगिकी उन्नयन को बढ़ावा देने, खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों की स्थापना और गैर–उद्यानिकी उपज के लिए संरक्षण अधोसंरचना की स्थापना के प्रोत्साहन हेतु भारत सरकार (जी.ओ.आई.) द्वारा एक केन्द्र प्रवर्तित योजना, खाद्य प्रसंस्करण पर राष्ट्रीय मिशन (एन.एम.एफ.पी.), शुरू की गई थी। योजना के दिशानिर्देशों (अगस्त 2012) के अनुसार, अधोसंरचना[73] के विकास के लिए कुल परियोजना लागत के 50 प्रतिशत की दर से वित्तीय सहायता, व्यक्तिगत उद्यमियों, साझेदारी फर्मों, पंजीकृत समिति, सहकारी समितियों, कंपनियों और निगम को तीन किश्तों में अधिकतम ₹ 10 करोड़ प्रदान की जा सकेगी। योजना के दिशानिर्देश

[73] गैर उद्यानिकी उत्पाद की शीत श्रृंखला, मूल्य संवर्द्धन एवं परिरक्षण अधोसंरचना।

जुलाई 2013 में संशोधित किए गए थे और योजना के अंतर्गत सहायता की मात्रा को कम करके 35 प्रतिशत, अधिकतम ₹ पाँच करोड़ कर दिया गया था। आगे, भारत सरकार ने 31 मार्च 2013 तक प्राप्त आवेदनों पर अगस्त 2012 के पूर्व संशोधित दिशानिर्देशों के अनुसार वित्तीय सहायता स्वीकृत करने हेतु निर्देशित किया था (जुलाई 2013)।

वित्तीय सहायता मांगने वाले आवेदकों को, उद्यानिकी एवं प्रक्षेत्र वानिकी संचालनालय के संचालक को अपने आवेदन वांछित दस्तावेजों के साथ जमा करना था तथा संचालनालय उसे अनुमोदन के लिए राज्यस्तरीय साधिकार समिति (एस.एल.ई.सी) को प्रस्तुत करेगा। एस.एल.ई.सी. की मंजूरी के बाद, संचालनालय आवेदकों को अनुदान की पहली किश्त जारी करेगा। अनुदान की दूसरी एवं तीसरी किश्त उपयोगिता प्रमाण पत्र जो यह दर्शाता हो कि पूर्व के अनुदान का उपयोग कर लिया गया है, को जमा करने के बाद ही जारी की जानी थी। संचालनालय उद्यानिकी एवं प्रक्षेत्र वानिकी के संचालक (संचालनालय) को राज्य मिशन निदेशक (एस.एम.डी.) के रूप में नामित किया गया था और राज्य में योजना के क्रियान्वयन के लिए जिम्मेदार था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि एस.एल.ई.सी. ने एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल.[74] को ₹ 3.35 करोड़[75] की वित्तीय सहायता अनुमोदित की (फरवरी 2014), जो कि इंदौर और भोपाल में गैर–उद्यानिकी उपज की शीत श्रृंखला, मूल्यवर्धन और संरक्षण अधोसंरचना की स्थापना के लिए कुल परियोजना लागत का 50 प्रतिशत है। तदनुसार, संचालनालय ने (फरवरी 2014 से मई 2015 तक) दोनों परियोजनाओं के लिए तीन किस्तों में ₹ 3.35 करोड़ की वित्तीय सहायता संवितरित की। इस संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पायाः

- एन.एम.एफ.पी. के अंतर्गत वित्तीय सहायता का प्रस्ताव जनवरी 2014 में एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. से संचालनालय में प्राप्त किया गया था और फरवरी 2014 में एस.एल.ई.सी. द्वारा अनुमोदित किया गया था। इसलिए, परियोजनाएं जुलाई 2013 में जारी संशोधित एन.एम.एफ.पी. दिशानिर्देशों के मुताबिक 35 प्रतिशत वित्तीय सहायता के लिए पात्र थीं। इस प्रकार, एन.एम.एफ.पी. के संशोधित दिशानिर्देशों का अनुपालन करने में संचालनालय की विफलता के परिणामस्वरूप एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. को ₹ 1.00 करोड़ की अतिरिक्त वित्तीय सहायता प्रदान की गई।

- संचालनालय ने ₹ 83.83 लाख की दूसरी किश्त (भोपाल परियोजनाः ₹ 33.83 लाख और इंदौर परियोजनाः ₹ 50 लाख) ₹ 83.83 लाख की पहली किश्त (फरवरी 2014) (भोपाल परियोजनाः ₹ 33.83 लाख और इंदौर परियोजना : ₹ 50 लाख) के लिए एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. से उपयोगिता प्रमाणपत्र जमा करवाए बिना ही जारी की (मार्च 2014)। समान रूप से, भोपाल परियोजना के लिए ₹ 0.68 करोड़ और इंदौर परियोजना के लिए ₹ 1.00 करोड़ की तीसरी किस्त मई 2015 में एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. से पूर्व में जारी अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाणपत्र जमा कराए बिना जारी की गई थीं, जो एन.एम.एफ.पी. के दिशानिर्देशों का उल्लंघन था। एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. ने लेखापरीक्षा को बताया (जनवरी 2018) कि इंदौर परियोजना निविदा की प्रक्रिया में थी। आगे, एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. भोपाल परियोजना पर नवम्बर 2017 तक ₹ 38.42 लाख का ही उपयोग कर सका था। इस प्रकार, एम.पी.एस. सी.डी.एफ.एल. को ₹ 2.51 करोड़ की दूसरी और तीसरी किस्त समयपूर्व जारी की गई थी, क्योंकि इंदौर परियोजना के लिए ₹ 2.00 करोड़ और भोपाल परियोजना के लिए ₹ 0.97 करोड़ की सम्पूर्ण जारी की गई राशि जनवरी 2018 तक अप्रयुक्त रही।

---

[74] एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. म.प्र. सहकारिता अधिनियम, 1960 के अंतर्गत एक पंजीकृत सहकारी समिति है। इसमें भारत सरकार की 6.93 प्रतिशत एवं राज्य शासन की 49.21 प्रतिशत की अंशपूँजी है।

[75] ₹ 2.00 करोड़ इन्दौर परियोजना के लिए और ₹ 1.35 करोड़ भोपाल परियोजना के लिए।

- परियोजना के कार्यों के किसी भी चरण में एस.एम.डी. द्वारा योजना दिशानिर्देशों के अनुसार भौतिक सत्यापन और समवर्ती मूल्यांकन आयोजित नहीं किया गया था और परियोजना की स्थिति संचालनालय स्तर पर निर्धारित नहीं की गई थी।

निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2018) में प्रमुख सचिव, उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण ने बताया कि एस.एल.ई.सी. से अनुमोदन की तारीख पर लागू दरों पर विचार किया जाना चाहिए था, लेकिन एक सरकारी एजेंसी होने के नाते, छूट दी गई थी। तत्पश्चात, शासन ने उत्तर दिया (मार्च 2018) कि भोपाल और इंदौर परियोजनाओं के मूल प्रस्ताव 14 मार्च 2013 से पहले प्राप्त हुए थे और संशोधित प्रस्ताव क्रमशः 08 जनवरी 2014 और 19 दिसम्बर 2013 को प्राप्त हुए थे, जो स्वीकृति हेतु प्रक्रियाधीन थे। इसके अलावा, अतिरिक्त निदेशक की अध्यक्षता में एक समिति भी भौतिक सत्यापन, जो अभी भी प्रगति पर था, के लिए बनाई गई थी (मार्च 2017)।

उत्तर एक पश्चविचार है और स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि 14 मार्च 2013 से पहले आवेदन की प्राप्ति या वित्तीय सहायता के लिए छूट की स्वीकृति का कोई दस्तावेजी साक्ष्य उपलब्ध नहीं था। संचालनालय ने यह भी पुष्टि की थी (मई 2018) कि भोपाल और इंदौर परियोजनाओं के लिए एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. के मार्च 2013 से पहले प्राप्त हुए मूल प्रस्ताव उपलब्ध नहीं थे। इसके अलावा, एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. को दूसरी और तीसरी किश्तों की राशि परिपक्वता के पूर्व जारी किए जाने के परिणामस्वरूप एम.पी.एस.सी.डी.एफ.एल. के पास ₹ 2.97 करोड़ का संचय हो गया था।

नर्मदा घाटी विकास विभाग

3.2.4 विलंबों के लिए दण्ड का अधिरोपण न करना एवं मोबिलाइजेशन अग्रिम का अनियमित भुगतान।

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने वितरिका प्रणालियों सहित नागोद शाखा नहर के कार्य में ठेकेदार द्वारा किए गए विलंबों के लिए ₹ 13.14 करोड़ की शास्ति अधिरोपित नहीं की। अनुबंध का उल्लंघन करते हुए ठेकेदार को ₹ 2.30 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम भी प्रदान किया गया था, इसके अतिरिक्त मोबिलाइजेशन अग्रिम पर ₹ 2.17 करोड़ का ब्याज भी वसूल नहीं किया गया था।

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (एन.वी.डी.ए.) ने ₹ 131.43 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार[76] को 30 महीने के भीतर (नवम्बर 2014) कार्य पूरा करने की शर्त के साथ टर्नकी संविदा आधार पर बरगी व्यपवर्तन परियोजना के अंतर्गत आर.डी. कि.मी. 33.30 से आर.डी. कि.मी. 55.60 तक वितरिका प्रणालियों के साथ नागोद (सतना) शाखा नहर का कार्य सौंपा (मई 2012)। कार्य की वित्तीय प्रगति नवम्बर 2014 तक ₹ 18.85 करोड़ और नवम्बर 2016 तक ₹ 34.70 करोड़ थी। उसके बाद कोई और भुगतान नहीं किया गया था।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) नर्मदा विकास सम्भाग क्र. 7 सतना के अभिलेखों की जाँच (मार्च 2017) से निम्नानुसार तथ्य प्रकट हुआ :

शास्ति का अनारोपण

- अनुबंध के अनुच्छेद 115.1 के अनुसार संबंधित प्रत्येक छःमाही स्लैब के लिए निर्धारित कार्य की वित्तीय प्रगति में ऐसी किसी भी कमी, जो 10 प्रतिशत से अधिक हो, की स्थिति में देरी के लिए प्रारम्भिक संविदा मूल्य का 0.2 प्रतिशत प्रति सप्ताह की दर

[76] मेसर्स रामके इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड, हैदराबाद

से ठेकेदार पर शास्ति[77] कमी पूरी की जाने तक लगायी जाएगी और मध्यवर्ती भुगतानों से कटौती की जाएगी। ठेकेदार की गलती के कारण प्रारम्भिक संविदा अवधि के 25 प्रतिशत से अधिक कार्य पूरा करने में देरी, संविदा निरस्त होने और सभी सुरक्षा जमा और कार्य–निष्पादन प्रतिभूतियों के जब्त होने का कारण बन सकती है।

अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ कि अनुबंध अवधि के दौरान कार्य की वित्तीय प्रगति 14.34 प्रतिशत थी। कार्य की धीमी प्रगति के लिए जिम्मेदार होने के कारण ठेकेदार पर प्रति सप्ताह 0.2 प्रतिशत की दर से शास्ति लगायी गयी थी (नवम्बर 2014)। इसके बाद, ई.ई. ने कार्य में विलंब के लिए आंशिक रूप से जिम्मेदार होने के आधार पर शास्ति से माफी की ठेकेदार की अपील पर शास्ति से छूट का प्रस्ताव दिया (फरवरी 2015)। हालांकि, मुख्य अभियंता (सी.ई.) को प्रस्तुत (जुलाई 2015) कार्यों में विलंब के कारणों के विश्लेषण में अधीक्षण यंत्री (एस.ई.) ने यह निष्कर्ष दिया था कि कार्यों के क्रियान्वयन में विलंब के लिए ठेकेदार जिम्मेदार था। घटक–वार विलंब, जिनके लिए ठेकेदार जिम्मेदार था, इस प्रकार थे – भूमि अधिग्रहण के प्रकरणों को तैयार और प्रस्तुत करने में देरी (18 महीने), आरेखनों और रूपांकनों को जमा करने में देरी (12 महीने), मिट्टी–कार्यों के निष्पादन में देरी (18 महीने) और संरचनाओं के निर्माण में देरी (23 महीने)। यह विश्लेषण सी.ई. द्वारा शास्ति अधिरोपित करने का अधिकार सुरक्षित रखते हुए अनुबंध की समयावधि में वृद्धि के अनुमोदन के लिए और ठेकेदार पर अधिरोपित शास्ति को सुसुप्त बनाए रखने की सिफारिश के साथ एन.वी.डी.ए. को अग्रेषित (जुलाई 2015) किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एन.वी.डी.ए. ने नवम्बर 2014 से नवम्बर 2016 तक पहली समयवृद्धि इस शर्त के साथ दी (18 अगस्त 2015) कि विभाग के पास शास्ति लगाने का अधिकार सुरक्षित था और पहली समयवृद्धि की अवधि के दौरान निष्पादित कार्यों के लिए कोई मूल्यवृद्धि देय नहीं थी। एन.वी.डी.ए. ने ठेकेदार से अतिरिक्त सुरक्षा जमा का 0.2 प्रतिशत वसूलने का भी आदेश दिया। हालांकि, अनभिलिखित कारणों से, एन.वी.डी.ए. ने ठेकेदार पर शास्ति अधिरोपित नहीं की और पर्याप्त विलंब की स्थितियों, जिनके लिए ठेकेदार जिम्मेदार था, को अनदेखा किया गया। प्रथम समयवृद्धि स्वीकृत करते समय, विलंब के लिए ठेकेदार के उत्तरदायी होने के बावजूद उस पर ₹ 13.14 करोड़[78] की शास्ति अधिरोपित न करने के परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 11.55 करोड़[79] का अदेय लाभ हुआ।

मोबिलाइजेशन अग्रिम का अनियमित भुगतान और विलंबित वसूली

- अनुबंध के अनुच्छेद 113.6 (ए) के अनुसार, कार्य–आदेश की तिथि से प्रथम बारह महीनों के दौरान ठेकेदार को अनुबंध मूल्य के पांच प्रतिशत से अनधिक मोबिलाइजेशन अग्रिम का भुगतान किया जाएगा। इसकी पहली किश्त (संविदा राशि की अधिकतम दो प्रतिशत) कार्य आदेश की तिथि से सात दिनों के भीतर भुगतान की जाएगी और फिर आगामी किश्तें मोबिलाइजेशन अग्रिम के विरूद्ध पर्याप्त व्यय करने के प्रमाण प्रस्तुत करने पर देय थीं।

अनुच्छेद 113.6 (बी) आगे बताता है कि मोबिलाइजेशन अग्रिम की कटौती संविदा मूल्य के 10 प्रतिशत के भुगतान के बाद या प्रारम्भिक अनुबंध अवधि का 20 प्रतिशत समय (छः माह) के पूरा होने के बाद, जो भी पहले हो, की जाएगी, ताकि प्रारम्भिक अनुबंध

---

77 प्रारम्भिक अनुबंध लागत के 0.2 प्रतिशत प्रति सप्ताह की दर से, संचयी शास्ति को अनुबंध लागत के 10 प्रतिशत तक सीमित रखते हुए।

78 अनुबन्ध के अनुच्छेद 115.1 के अनुसार ₹ 131.43 करोड़ (अनुबन्ध राशि) का 10 प्रतिशत अधिकतम अधिरोप्य शास्ति।

79 ₹ 13.14 करोड़ में से घटाएं ₹ 1.59 करोड़ (जून 2014 से नवम्बर 2016 के दौरान विलंब के लिए अतिरिक्त जमा के रूप में वसूली गई राशि)।

अवधि का 80 प्रतिशत समय (24 महीने) पूरा होने से पहले पूर्ण वसूली की जा सके। अनुच्छेद 113.6 (ई) (ii) (बी) के अनुसार, यदि कार्य में विलंब के लिए ठेकेदार उत्तरदायी हो और कार्य पूरा होने की अवधि बढ़ा दी जाती है तो वसूली हेतु लम्बित अग्रिम की राशि पर ब्याज[80] लगाया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ठेकेदार को तालिका क्रमांक 3.2.1 में दर्शाए अनुसार चार किश्तों में ₹ 6.57 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम का भुगतान किया गया था।

तालिका 3.2.1: ठेकेदार को मोबिलाइजेशन अग्रिम भुगतान किया गया

(₹ लाख में)

मोबिलाइजेशन अग्रिम के भुगतान की तिथि	मोबिलाइजेशन अग्रिम की प्रदत्त राशि	मोबिलाइजेशन अग्रिम के भुगतान का प्रतिशत	जिस राशि का उपयोगिता प्रमाण–पत्र दिया गया	उपयोगिता प्रमाणपत्र की तिथि
30.05.2012	262.86	2.00 प्रतिशत	लागू नहीं	
14.09.2012	164.29	1.25 प्रतिशत	310.00	10.09.2012
09.11.2012	131.43	1.00 प्रतिशत	प्रस्तुत नहीं किया गया	
14.08.2013	98.57	0.75 प्रतिशत	150.00	14.08.2013
योग	**657.15**	**5.00 प्रतिशत**	**460.00**	

जैसा कि ऊपर बताया गया है, ₹ 1.31 करोड़ की मोबिलाइजेशन अग्रिम की तीसरी किश्त का भुगतान, कार्य–प्रगति हेतु पर्याप्त व्यय किए जाने के किसी भी प्रमाण को प्रस्तुत किए बिना किया गया था। क्रमशः मोबिलाइजेशन अग्रिम की चौथी किश्त की राशि ₹ 98.57 लाख का भुगतान कार्यादेश जारी करने की तिथि से 12 माह व्यतीत होने के उपरान्त किया गया था, जो कि संविदा के निबंधन एवं शर्तों के विरूद्ध था। साथ ही, ठेकेदार के पास पहले से उपलब्ध मोबिलाइजेशन अग्रिम की अनुपयोगित राशि ₹ 98.58 लाख शेष रहने के बावजूद अग्रिम की चौथी किश्त जारी करना उचित नहीं था। इस प्रकार, एस.ई. एवं ई.ई. द्वारा ठेकेदार को मोबिलाइजेशन अग्रिम की तीसरी और चौथी किश्त की कुल राशि ₹ 2.30 करोड़ का अनियमित भुगतान किया गया।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि कुल ₹ 6.57 करोड़ मोबिलाइजेशन अग्रिम भुगतान के विरूद्ध एन.वी.डी.ए. अंतिम चल लेखा देयक (नवम्बर 2016) तक केवल ₹ 3.18 करोड़ ही वसूल सका था। इस प्रकार, ₹ 3.39 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली शेष थी। वसूली हेतु शेष मोबिलाइजेशन अग्रिम पर आरोप्य[81] ₹ 2.17 करोड़ का ब्याज भी वसूल नहीं किया गया था (मार्च 2018), जिसका विवरण **परिशिष्ट 3.3** में है। इस प्रकार, मोबिलाइजेशन अग्रिम पर ब्याज वसूलने में ई.ई. की विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदार को अदेय वित्तीय लाभ हुआ।

इसे इंगित किए जाने पर, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने कहा (अगस्त 2017) कि कार्य की प्रगति के साथ मोबिलाइजेशन अग्रिम वसूल किया जाएगा। साथ ही, समय–वृद्धि पर निर्णय विचाराधीन था, यदि आवश्यक हुआ तो शेष राशि पर ब्याज वसूल किया जाएगा।

प्रकरण पुनः शासन को संदर्भित किया गया था (फरवरी 2018) और उत्तर प्रतीक्षित था। हालांकि, ई.ई. से आगे प्राप्त जानकारी (मई 2018 और जून 2018) के परीक्षण से पता चला कि मार्च 2018 में एस.ई. द्वारा अनुबन्ध समाप्त कर दिया गया था। जब एन.वी.डी.ए. ने मोबिलाइजेशन अग्रिम के विरूद्ध ₹ 6.57 करोड़ की बैंक गारंटी ज़ब्त करना चाही (फरवरी 2018), तब यह संज्ञान में आया कि सिटी सिविल कोर्ट हैदराबाद

---

80 निविदा प्रकाशन दिनांक (मार्च 2011) को भारतीय स्टेट बैंक की प्राइम लेंडिंग रेट (पी.एल.आर) के साथ तीन प्रतिशत जोड़कर अर्थात 16 प्रतिशत वार्षिक

81 पाँच माह एवं छः दिन की देरी विभाग की तरफ से थी। इस प्रकार, मोबिलाइजेशन अग्रिम पर ब्याज की गणना प्रारम्भिक संविदा अवधि की 80 प्रतिशत अवधि (16 मई 2014) में पाँच माह एवं छः दिन की अवधि जोड़ने के उपरांत अर्थात 23 अक्तूबर 2014 से की गयी।

ने अपने आदेश दिनांक 20 अगस्त 2015 के माध्यम से बैंक गारंटी ज़ब्त करने पर प्रतिबंध लगा रखा था और ठेकेदार के विरूद्ध किसी भी प्रकार की प्रतिरोधी कार्रवाई पर रोक लगा दी थी। इस प्रकार, मोबिलाइजेशन अग्रिम और ब्याज की शेष राशि की वसूली अनिश्चित हो गई।

जल संसाधन विभाग

3.2.5 अयोग्य ठेकेदार को कार्य आवंटन के कारण अतिरिक्त लागत

वृहद परियोजना नियंत्रण मण्डल (एम.पी.सी.बी.) के निर्देशों के अनुपालन में पूर्व–योग्यता दस्तावेजों का सत्यापन करने में सी.ई. (धसान केन कछार, सागर) की विफलता के कारण पवई मध्यम सिंचाई परियोजना के मिट्टी–बाँध के निर्माण का अनुबंध एक अयोग्य ठेकेदार के साथ हुआ। बाद में अनुबंध को समाप्त कर दिया गया और कार्य हेतु पुनः निविदा के परिणामस्वरूप ₹ 11.08 करोड़ की अतिरिक्त लागत आयी, जिसमें से ₹ 7.47 करोड़ की अतिरिक्त लागत कार्य पर मार्च 2018 तक व्यय की जा चुकी थी।

समय–अंतराल को कम करने और निविदा की प्रक्रिया को सरल बनाने के लिए, जल संसाधन विभाग (डब्ल्यू.आर.डी.) ने ई–निविदा के माध्यम से केंद्रीकृत निविदा आरम्भ करने की प्रक्रिया शुरू (2011) की, जिसके लिए सी.ई. (क्रय) की अध्यक्षता में एक निविदा–कक्ष, प्रमुख अभियन्ता के कार्यालय में स्थापित किया गया था। ई–निविदा के लिए निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, बोलीदाता द्वारा डेटा, दस्तावेज और शपथपत्र डिजिटल हस्ताक्षर के माध्यम से अपलोड किए जाने थे और निविदा के लिए बोलीदाता की योग्यता तय करने के लिए केवल इन्हीं दस्तावेजों पर विचार किया जाना था। यदि आवश्यक होता तो ये दस्तावेज सत्यापित किए जा सकते थे। हालांकि, ठेकेदारों के तकनीकी प्रस्तावों को दस्तावेज सत्यापन के परिणाम की प्रतीक्षा किए बिना स्वीकार किया जा सकता था, जब तक कि बोली में भाग लेने वाले अन्य बोलीदाताओं ने किसी ठेकेदार विशेष के द्वारा गलत जानकारी प्रदान करने की शिकायत नहीं की हो। तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाताओं की वित्तीय बोली को एक साधिकार समिति[82] द्वारा स्वीकार किया जाना था।

पवई मध्यम सिंचाई परियोजना के मिट्टी–बाँध के निर्माण कार्य के लिए डब्ल्यू.आर.डी. ने ₹ 64.13 करोड़ रूपये की अनुमानित लागत के साथ ई–निविदा आमंत्रित (अगस्त 2013) की। तीन बोलीदाताओं में से न्यूनतम (एल–1) बोलीदाता (मेसर्स राजकमल बिल्डर्स प्राइवेट लिमिटेड) का ₹ 67.24 करोड़[83] का प्रस्ताव, 'वृहद परियोजना नियंत्रण मण्डल' (एम.पी.सी.बी.[84]) की साधिकार समिति[85] द्वारा स्वीकृत किया गया (सितम्बर 2013) था। तदनुसार, कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), जल संसाधन सम्भाग, पवई, पन्ना द्वारा अनुबंध सम्पादित कर कार्यादेश जारी किया गया (27 सितम्बर 2013) था।

---

82 कार्य की प्राक्कलित लागत ₹ 20 लाख से ₹ 7.5 करोड़ के लिए प्रमुख अभियंता, डब्ल्यू.आर.डी. की अध्यक्षता में साधिकार समिति गठित होती है। ₹ 7.5 करोड़ से अधिक प्राक्कलित लागत के लिए साधिकार समिति राज्य शासन स्तर पर गठित की जाती है।

83 डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा जारी यू.एस.आर.–2009 के अनुसार अनुमानित लागत से एल–1 (4.85 प्रतिशत ऊपर), एल–2 (6.12 प्रतिशत ऊपर) एवं एल–3 (12 प्रतिशत ऊपर)।

84 एम.पी.सी.बी., राज्य शासन द्वारा चयनित राज्य के वृहद सिंचाई एवं बहुउद्देशीय परियोजनाओं के क्रियान्वयन का नियंत्रण मण्डल है, जिसकी अध्यक्षता माननीय मुख्यमंत्री करते हैं।

85 साधिकार समिति (उच्चाधिकार प्राप्त समिति) की बैठकों में अतिरिक्त मुख्य सचिव –खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग, प्रमुख सचिव–योजना विभाग, प्रमुख सचिव–डब्ल्यू.आर.डी./नर्मदा घाटी विकास विभाग, सचिव–वित्त विभाग एवं मुख्य अभियंता, बोधी, डब्ल्यू.आर.डी. सम्मिलित हुए थे।

ई.ई. पवई, के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में प्रकट हुआ कि ई.ई. पवई द्वारा ठेकेदार का पात्रता प्रमाण–पत्र सत्यापित कराया गया था (फरवरी 2014), क्योंकि डब्ल्यू.आर.डी. ने मैसर्स राजकमल बिल्डर्स का पात्रता प्रमाण–पत्र मोहनपुरा बाँध के एक अन्य कार्य में नकली पाया (फरवरी 2014) था। तदन्तर, पवई बाँध के कार्य के लिए प्रस्तुत पात्रता प्रमाणपत्र भी नकली पाया गया (मार्च 2014)। इसलिए, ई.ई. द्वारा ठेका समाप्त किया गया था (अप्रैल 2014)। ठेकेदार की बयाना राशि एवं निष्पादन सुरक्षा राशि ₹ 1.00 करोड़ जब्त कर ली गई थी।

आगे की जाँच से पता चला कि एम.पी.सी.बी. द्वारा जारी (सितम्बर 2013) निविदा स्वीकृति पत्र में सी.ई. धसान केन कछार, डब्ल्यू.आर.डी., सागर को ठेकेदार के साथ अनुबंध में प्रवेश करने से पहले ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत समस्त पूर्व–योग्यता दस्तावेजों[86] को हर पहलू से सत्यापित करने के लिए विशेष रूप से निर्देशित किया था। तथापि, सी.ई. (धसान केन कछार) ने मैसर्स राजकमल बिल्डर्स के साथ अनुबंध सम्पादित करने से पहले ऐसा कोई सत्यापन नहीं किया।

सी.ई. (क्रय) ने लेखापरीक्षा को बताया (नवम्बर 2017) कि बोलीदाता के शपथ पत्रों को देखते हुए, उनके द्वारा दी गई जानकारियों को सही माना गया और बोली–मूल्य स्वीकार किया गया था। सी.ई. (क्रय) ने आगे कहा कि सी.ई. (धसान केन कछार) को दस्तावेज़ों की पुष्टि करने के लिए निर्देशित किया गया था। इस प्रकार, न तो सी.ई. (क्रय) और न ही सी.ई. (धसान केन कछार) ने मैसर्स राजकमल बिल्डर्स के साथ अनुबंध में प्रवेश करने से पूर्व उक्त बोलीदाता द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों का सत्यापन किया।

ठेकेदार ने ठेका रद्द होने के समय तक किसी भी कार्य को क्रियान्वित नहीं किया था और उसे कोई भुगतान भी नहीं किया गया था। कार्य को पुनर्व्यवस्थित करने के लिए, दिसम्बर 2014 में नई निविदा आमंत्रित की गई थी और विभाग ने दूसरे ठेकेदार को ₹ 79.13 करोड़ की लागत पर, जो प्राक्कलित दरों (यू.एस.आर. 2009) से 14.45 प्रतिशत अधिक थी, कार्य आवंटित किया (मार्च 2015)।

यदि एम.पी.सी.बी. के निर्देश का अनुपालन सी.ई. (धसान केन कछार) द्वारा किया जाता तो, एल–1 ठेकेदार अनुबंध के लिए अयोग्य होता एवं एल–2 ठेकेदार जिसने ₹ 68.05 करोड़[87] उद्धृत किया था, को कार्य दिया गया होता। इस प्रकार, अनुबंध करने से पूर्व मैसर्स राजकमल बिल्डर्स के पूर्व–योग्यता दस्तावेजों के सत्यापन में सी.ई. (धसान केन कछार, सागर) की विफलता के कारण ₹ 11.08 करोड़[88] की अतिरिक्त लागत आयी। नए ठेकेदार ने अब तक 35वें चल–लेखा देयक तक राशि ₹ 116.36 करोड़ का कार्य क्रियान्वित किया (मार्च 2018) है। परिणामस्वरूप, मार्च 2018 तक कार्य पर ₹ 7.47 करोड़[89] की अतिरिक्त लागत आयी, जिसमें ठेकेदार से ज़ब्त की गई जमा राशि ₹ 1.00 करोड़ शामिल नहीं थी।

इसे इंगित किए जाने पर, डब्ल्यू.आर.डी. ने कहा (मार्च 2018) कि ई–निविदा के प्रावधानों के सरलीकरण के उद्देश्य से बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत शपथ–पत्रों एवं

---

86 पूर्व–योग्यता दस्तावेजों में अनुभव, वित्तीय और भौतिक टर्नओवर इत्यादि के संदर्भों में ठेकेदारों की पात्रता के विवरण सम्मिलित थे।

87 यू.एस.आर. 2009 से 6.12 प्रतिशत अधिक।

88 दूसरे अनुबंध की लागत ₹ 79.13 करोड़ में से घटाएं ₹ 68.05 करोड़ (प्रथम निविदा में दूसरे न्यूनतम बोलीदाता की उद्धृत दर)

89 = ₹ 116.36 करोड़ – {₹ 116.36 करोड × 106.12/114.45} (पहली निविदा में एल–2 बोलीदाता की बोली अनुमानित लागत से 6.12 प्रतिशत अधिक थी एवं नए ठेकेदार की बोली अनुमानित लागत से 14.45 प्रतिशत अधिक थी) – ₹ 1.00 करोड़ (ठेकेदार की जब्त की गयी बयाना राशि एवं निष्पादन सुरक्षा राशि)।

दस्तावेजों की सत्यता पर भरोसा किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान में लाए गए इस प्रकरण के अलावा बोलीदाताओं द्वारा गलत प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत करने का अन्य कोई मामला नहीं था। मैसर्स राजकमल बिल्डर्स के साथ अनुबंध को समाप्त करने के बाद, निविदाएं मई 2014, जून 2014 और अगस्त 2014 में आमंत्रित की गई थीं। हालांकि, प्राप्त निविदाओं में उच्च–दरें होने एवं प्रतिस्पर्धात्मकता की कमी के कारण इन बोलियों को रद्द कर दिया गया था। कार्य की प्राक्कलित लागत फरवरी 2015 में संशोधित की गई थी एवं एक अन्य ठेकेदार, मैसर्स सारथी कंस्ट्रक्शन प्रायवेट लिमिटेड की बोली, राशि ₹ 79.13 करोड़ पर स्वीकार कर ली गयी थी। डब्ल्यू.आर.डी. ने आगे कहा कि लेखापरीक्षा द्वारा गणना की गई अतिरिक्त लागत काल्पनिक थी, क्योंकि इसमें अलग–अलग समय पर आमंत्रित निविदाओं की तुलना की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा उसी निविदा–प्रक्रिया के एल–1 (मै. राजकमल बिल्डर्स) की तुलना एल–2 की बोलियों से की गई है। आगे, मै. राजकमल बिल्डर्स के पूर्व–योग्यता दस्तावेजों के सत्यापन के लिए एम.पी.सी.बी. के निर्देशों का अनुपालन करने में सी.ई. (धसान केन कछार) की विफलता से एक अयोग्य ठेकेदार के साथ अनुबंध हुआ। परिणामतः द्वितीय न्यूनतम बोलीदाता को ठेका आवंटित नहीं किया जा सका, जिसके फलस्वरूप पवई बाँध के निर्माण के लिए ₹ 11.08 करोड़ की अतिरिक्त लागत आयी, क्योंकि प्रथम प्राक्कलन की एल–2 बोली पुनरीक्षित प्राक्कलन की एल–1 बोली से श्रेष्ठतर थी।

3.2.6 पवई मध्यम सिंचाई परियोजना के नहर कार्यों में अतिरिक्त लागत

डब्ल्यू.आर.डी. ने, पवई मध्यम सिंचाई परियोजना के अंर्तगत मिट्टी–कार्य, संरचना एवं लाइनिंग सहित सम्पूर्ण नहर प्रणाली के निर्माण का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 74.21 करोड़ (प्राक्कलन से 7.02 प्रतिशत अधिक) की लागत पर सौंपा (सितम्बर 2013)। कार्य सितम्बर 2015 तक पूरा होना था। सी.ई., धसान केन कछार, सागर ने अप्रत्याशित घटना–स्थिति उपबंध के अंतर्गत अक्तूबर 2017 तक की समय–वृद्धि प्रदान की (नवम्बर 2016)। इसके आगे समय–वृद्धि का प्रस्ताव अधीक्षण यन्त्री कार्यालय में प्रक्रियाधीन (मार्च 2018) था।

ई.ई., जल संसाधन संभाग, पवई, जिला पन्ना के कार्यालय की अनुपालन लेखापरीक्षा से निम्नलिखित तथ्य प्रकट हुएः

3.2.6.1 मात्रा के देयक में सुधार सुनिश्चित करने में ई.ई. की विफलता के कारण अतिरिक्त लागत

अनुबंध करने से पहले मात्रा के देयक (अनुबंध के जी–शेड्यूल) में संशोधन सुनिश्चित करने में ई.ई. पवई की विफलता के कारण एम–10 ग्रेड नहर लाइनिंग के क्रियान्वयन में ₹ 1.34 करोड़ की अतिरिक्त लागत आयी जिसका एम–15 ग्रेड नहर लाइनिंग के लिए लागू उच्चतर दर से भुगतान किया गया था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नहर कार्य की अनुमानित लागत ₹ 69.34 करोड़, जिसमें ₹ 3,836.72 प्रति घन मीटर (घ.मी.) की दर से एम–15 ग्रेड (1:2:4)[90] सीमेंट कॉंक्रीट (सी.सी.), नहर लाइनिंग कार्य की अनुमानित लागत ₹ 15.78 करोड़ भी शामिल थी। हालांकि, प्रकाशित एन.आई.टी. (15 जून 2013) के जी–शेड्यूल (मात्रा का बिल) में एम–15 ग्रेड के लिए मिश्रण को 1:3:6 (एम–10) सी.सी. मिश्रण के रूप में त्रुटिपूर्ण

---

[90] सीमेंट कॉंक्रीट की विविध ग्रेड्स, लाइनिंग कार्य की ढलाई की आकल्पित संपीड़न क्षमता को दर्शाती हैं। एम–15 की न्यूनतम मिश्र शक्ति, सीमेंट, रेत एवं गिट्टी के 1:2:4 के समतुल्य है, जिसकी मजबूती 150 कि.ग्रा. प्रति वर्ग मी. के समान है। एम–10 ग्रेड के लिए, न्यूनतम मिश्र शक्ति 1:3:6 है, जिसकी संपीड़न क्षमता 100 कि.ग्रा. प्रति वर्ग मी. से कम नहीं होती है।

तरीके से उल्लिखित किया गया था। बाद में, ई.ई. पवई ने प्रकाशित एन.आई.टी. के जी–शेड्यूल की त्रुटि को, जो सी.ई. (क्रय) द्वारा विभागीय वेबसाइट पर प्रकाशित की गयी थी, सुधार के लिए सी.ई. (क्रय) से निवेदन किया (25 जून 2013)। फिर भी, अनुबंध क्रियान्वित करते समय (सितम्बर 2013) उसी ई.ई. ने इस त्रुटि को जी–शेड्यूल, जो अनुबंध का एक भाग था, में सुधारना सुनिश्चित नहीं किया।

तदनन्तर, नहर कार्यों के निर्माण हेतु 1:3:6 सी.सी. मिश्रण में 41,123 घ.मी. नहर लाइनिंग कार्य के क्रियान्वयन हेतु अनुबंध किया गया। यद्यपि, अनुबंध के त्रुटिपूर्ण जी–शेड्यूल के कारण, 1:2:4 सी.सी. मिश्रण के लिए लागू दर अनुसार इस मद का भुगतान किया गया। इसके परिणामस्वरूप 48वें चल–लेखा देयक (जून 2017) तक क्रियान्वित 16,329.41 घ.मी. कार्यों पर ₹ 1.34 करोड़[91] की अतिरिक्त लागत आई।

आगे जाँच से पता चला कि पवई नहर का जल–प्रवाह 8.65 से 9.96 घ.मी. प्रति सेकण्ड (क्यूमेक) था एवं पानी की गहराई 1.95 से 2.0 मीटर थी। दरों की एकीकृत अनुसूची (यू.एस.आर.) 2009 के अनुसार ऐसी नहरों में जिसमें एक मीटर से अधिक पानी की गहराई के साथ तीन क्यूमेक से अधिक जल–प्रवाह होता हो, 1:2:4 सी.सी. लाइनिंग प्रावधानित है। इसलिए, सी.सी. 1:3:6 मिश्रण के साथ नहर लाइनिंग के क्रियान्वयन के परिणामस्वरूप अवमानक नहर लाइनिंग[92] हुई।

इसे इंगित किए जाने पर, डब्ल्यू.आर.डी. ने कहा (मार्च 2018) कि एम–10 सी.सी. लाइनिंग का प्रावधान अनुबंध के जी–शेड्यूल में किया गया था एवं उसी अनुसार ठेकेदार को भुगतान हुआ था। आगे बताया गया कि प्राक्कलित दरों में किसी भी विसंगति का उद्धृत दर पर कोई प्रभाव नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यद्यपि इसे एन.आई.टी. में सुधार लिया गया था, जी–शेड्यूल में सी.सी. लाइनिंग के ग्रेड के संदर्भ में त्रुटि–सुधार किए बिना अनुबंध किया गया था। इसके परिणामस्वरूप एम–15 (1:2:4) ग्रेड सी.सी. लाइनिंग के लिए लागू उच्चतर दर पर ठेकेदार को भुगतान के कारण ₹ 1.34 करोड़ की अतिरिक्त लागत आयी, जबकि वास्तव में निष्पादित कार्य एम–10 ग्रेड (1:3:6) सी.सी. लाइनिंग का था।

3.2.6.2 कार्य के गलत प्राक्कलनों के कारण अतिरिक्त लागत

निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) के प्रकाशन से पहले कार्य के तकनीकी अनुमानों को अंतिम रूप देने में मुख्य अभियंता (धसान केन कछार, सागर) की विफलता के परिणामस्वरूप कार्यों के निष्पादन के दौरान अनुमानित मात्रा में सारभूत वृद्धि हुई। बाद में कार्य के एक भाग को ठेकेदार से वापस ले लिया गया और पुनः उच्चतर लागत पर दूसरे ठेकेदार को सौंपा गया, जो ₹ 6.49 करोड़ के अतिरिक्त संविदात्मक दायित्व में परिणित हुआ।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) नियमावली की कंडिका 2.028 के अनुसार कोई अधिकारी, जो किसी प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति प्रदान करता है, वह डिजाइन की पूर्णता और आरेखन के संदर्भ में प्राक्कलन में शामिल होने के लिए आवश्यक सभी मदों को समाहित करने के लिए जिम्मेदार होगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सी.ई., धसान केन कछार, सागर द्वारा नहर में संरचनाओं के रेखांकन एवं रूपांकन को अंतिम रूप दिए बिना नहर निर्माण कार्य के लिए अनुमानित

---

91 {₹ 3,836.72 (एम–15 सी.सी. के साथ संयुक्त दर)–₹ 3,068.07 (सी.सी.लाइनिंग एम–10 के साथ संयुक्त दर)}=₹ 768.65×16,329.41 घ.मी. में जोड़ें 7.02 (निविदा प्रतिशत)= ₹ 1.34 करोड़

92 एम–10 (1:3:6) सी.सी लाइनिंग निष्पादन का प्रावधान ऐसी नहर के लिए है, जिसमें तीन घनमीटर प्रति सेकण्ड या उससे कम जल–प्रवाह तथा पानी की गहराई एक मीटर से कम हो।

लागत ₹ 69.34 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान (जनवरी 2012) की गई थी। ठेकेदार को ₹ 74.21 करोड़[93] में कार्य आवंटित किया गया (सितम्बर 2013)। जब कार्य प्रगति पर (32 प्रतिशत) था, तब प्रमुख अभियंता ने ठेकेदार के प्रतिनिधियों के साथ एक बैठक के दौरान यह देखा (फरवरी 2015) कि कार्य की प्राक्कलित मात्रा, वास्तविक कार्य की मात्रा से अत्यधिक कम थी तथा अनुबन्ध मूल्य ₹ 74 करोड़ की तुलना में वास्तविक कार्य की लागत ₹ 128 करोड़ होगी।

अभिलेखों की आगे जाँच से कार्य की विविध मदों की मात्राओं में असामान्य वृद्धि का पता चला, जैसे कि खुदाई कार्य (107 प्रतिशत), मिट्टी कार्य (73 प्रतिशत), आर.सी.सी. कार्य (137 प्रतिशत) एवं स्टील कार्य (598 प्रतिशत)। ई.ई. ने कार्य आवंटन के उपरांत, संरचनाओं की संख्या में वृद्धि एवं नहर के तल की चौड़ाई में परिवर्तन के कारण इन भिन्नताओं का होना बताया (अक्तूबर 2017)। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि कार्य की मात्राओं में ये वृद्धियाँ, तकनीकी संस्वीकृति में संरचनाओं के रेखांकन एवं रूपांकन को अंतिम रूप से निर्धारित करने में उप–सम्भागीय अधिकारी, ई.ई., सी.ई. एवं ई.–इन–सी. की विफलता के कारण थीं।

कार्य की लागत में पर्याप्त वृद्धि को ध्यान में रखते हुए ई.–इन–सी. ने अधीक्षण यंत्री, छतरपुर को ठेकेदार से कार्य का एक भाग[94] वापस लेने और उसके लिए पृथक निविदा आमंत्रित करने हेतु निर्देशित किया (मार्च 2015)। कार्य की लागत के प्राक्कलन को तैयार करने में ढिलाई बरतने पर विभागीय जाँच भी आदेशित की गई थी (मार्च 2015)। वापस लिए गए कार्य (अनुमानित लागत ₹ 59.91 करोड़) को एक अन्य ठेकेदार को ₹ 70.63 करोड़ की लागत पर आवंटित किया गया था (सितम्बर 2015)।

इस प्रकार, पवई मध्यम सिंचाई परियोजना की कुल अनुबंध राशि ₹ 144.93 करोड़ हो गई, जो कि मूल ठेकेदार के साथ किए गए प्रारम्भिक अनुबंध के अनुसार प्राक्कलन (यू.एस.आर. 2009) से 7.02 प्रतिशत अधिक की अनुमानित लागत राशि ₹ 129.35 करोड़[95] (यू.एस.आर. 2009) से 12.04 प्रतिशत अधिक थी। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, सी.ई. ने पहले ठेकेदार से वापस लिए गए कार्य के निष्पादन पर उच्चतर दरों के लिए, पिछली एन.आई.टी. से दो वर्ष गुजर जाने के कारण निर्माण सामग्री, मजदूरी व मशीनरी की दरों में वृद्धि को जिम्मेदार ठहराया (जुलाई 2017)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। सी.ई. द्वारा एन.आई.टी. प्रकाशित करने से पूर्व तकनीकी प्राक्कलन को अंतिम रूप देने में विफलता के कारण कार्य पर ₹ 6.49 करोड़[96] की अतिरिक्त संविदात्मक देयता हुई, चूँकि प्रारम्भिक अनुबंध के दो वर्ष बीतने के बाद कार्य का एक भाग ठेकेदार से वापस लिया गया और पुनः एक अन्य ठेकेदार को उच्चतर दर पर आवंटित किया गया था। इसमें से, दूसरे ठेकेदार को 14वें चल–लेखा देयक के भुगतान तक ₹ 2.70 करोड़[97] की अतिरिक्त लागत पहले ही व्यय की जा चुकी थी (सितम्बर 2017)। इसके आगे, तकनीकी प्राक्कलन तैयार करने में असावधानी बरतने

---

93 डब्ल्यू.आर.डी. के यू.एस.आर 2009 के अनुसार अनुमानित लागत ₹ 69.34 करोड़ से 7.02 प्रतिशत अधिक।

94 आर.डी. कि.मी. 0.00 से आर.डी. कि.मी. 11.95 तक पोषक नहर, नारायणपुरा उप–नहर इत्यादि।

95 पहले ठेकेदार के साथ कार्य की अनुमानित लागत (₹ 69.44 करोड़) (संशोधित अनुमान के अनुसार) एवं दूसरे ठेकेदार के साथ कार्य की अनुमानित लागत (₹ 59.91 करोड़) का योग।

96 औसत निविदा प्रतिशत 12.04 घटाव पहले कार्य का निविदा प्रतिशत 7.02 = कुल कार्य की लागत ₹ 129.35 करोड़ का 5.02 प्रतिशत।

97 पहले कार्य का निविदा प्रतिशत (7.02 प्रतिशत ऊपर) एवं दूसरे कार्य का निविदा प्रतिशत (17.89 प्रतिशत ऊपर) का अन्तर = 10.87 प्रतिशत {₹ 59.91 करोड़ (दूसरे कार्य की अनुमानित लागत) × ₹ 29.28 करोड़ (दूसरे कार्य का अद्यतन भुगतान)}/₹ 70.63 करोड़ (दूसरे कार्य की संविदा लागत)

की जिम्मेदारी तय करने हेतु कोई विभागीय कार्रवाई (जनवरी 2018 तक) प्रारम्भ नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा द्वारा संज्ञान में लाए जाने पर ई.–इन–सी. ने सी.ई., धसान केन कछार, सागर को प्रकरण की जाँच करने और जिम्मेदारी तय करने हेतु निर्देशित किया (जनवरी 2018)।

प्रकरण, शासन को संदर्भित किया गया था (जून 2017) और उनका उत्तर प्रतीक्षित (मई 2018) था।

3.2.7 मिट्टी कार्य के लिए त्रुटिपूर्ण दरें लागू करने के कारण अतिरिक्त लागत

तवा परियोजना और बारना परियोजना के सीमेंट काँक्रीट लाइनिंग के कार्यों में नहर के मिट्टी कार्य के लिए लीड सहित गलत दरों को अपनाए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 7.05 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

अ. डब्ल्यू.आर.डी. ने तवा परियोजना के अंतर्गत ''पेवर मशीन के साथ सीमेंट काँक्रीट लाइनिंग'' के कार्य को ₹ 89.97 करोड़ में आवंटित (मार्च 2014) किया, जो मार्च 2016 तक पूरा किया जाना था।

डब्ल्यू.आर.डी. की यू.एस.आर. 2009 (जनवरी 2010 में यथासंशोधित) की मद सं. 415 (सी) के अनुसार बंध पर और नहर तटों[98] पर रखरखाव और मरम्मत के लिए सभी सामग्रियों की उठवाई व ढुलाई (लिफ्ट व लीड) सहित मिट्टी कार्य के लिए दर ₹ 38 प्रति घनमीटर है।

सी.ई., डब्ल्यू.आर.डी., होशंगाबाद के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि उत्खनन (यू.एस.आर. 2009 मद सं. 401 बी) और 1.5 कि.मी. की औसत लीड[99] (यू.एस.आर. मद 2903) के साथ स्पॉइल बैंक्स[100] से मिट्टी के परिवहन के प्रावधान सहित मिट्टी कार्य का प्राक्कलन[101] तैयार किया गया था। परिणामस्वरूप, मिट्टी कार्य के क्रियान्वयन की दर ₹ 73.18 प्रति घनमीटर गणना की गयी थी, जबकि यू.एस.आर. {मद सं. 415 (सी)} में इस संयुक्त मद के लिए दर केवल ₹ 38 प्रति घनमीटर थी। इस प्रकार प्राक्कलन और निविदा में गलत दर को अपनाए जाने के परिणामस्वरूप **परिशिष्ट 3.4** में दर्शाए अनुसार ₹ 3.33 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

इसे इंगित किए जाने पर, डब्ल्यू.आर.डी. ने बताया (जनवरी 2018) कि नहर 42 वर्ष पुरानी थी और इसलिए नहर खण्ड 24.47 मीटर से बढ़कर 25.27 मीटर हो गया। नहर खण्ड के आंतरिक ढलान को रूपांकित खण्ड के अनुरूप करने के लिए नहर खण्ड का निर्माण आंशिक भराई और कटाई में किया गया था। भरावक्षेत्र में मिट्टी उपलब्ध न होने के कारण, मिट्टी स्पॉइल बैंक्स से परिवहित की गई थी तथा मिट्टी के परिवहन का प्रावधान किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि तवा परियोजना में चौड़ीकृत नहर खण्ड का पुनरूद्धार, नहर की मरम्मत व रखरखाव की प्रकृति का था और यू.एस.आर. की मद सं. 415 (सी) (जनवरी 2010 में यथासंशोधित) में नहर की मरम्मत और रखरखाव हेतु मिट्टी–कार्य के लिए समस्त परिवहन लागत सहित संयुक्त दर का प्रावधान है।

---

98 वांछित तल–स्तर और बंध व नहर के संलग्न ढलानों में, पिण्डों को तोड़ने, कटाई एवं पूर्णता के कार्य सहित अनुमोदित मिट्टी के साथ केसिंग या हार्टिंग में

99 सी.पी.डब्ल्यू.डी. विनिर्देशों के उपशीर्षक 1.0 की कंडिका 1.3 के अनुसार लीड से तात्पर्य–मापित सबसे निकटतम व्यवहारिक मार्ग या प्रभारी अभियंता द्वारा कारणों के साथ अनुमोदित ढुलाई मार्ग से है।

100 स्पॉइल बैंक्स के निर्माण के लिए नहर के बाहर एक या दोनों किनारों पर खुदाई से प्राप्त अतिशेष सामग्री को जमा किया गया है।

101 प्राक्कलन ई.ई. द्वारा तैयार, एस.ई. द्वारा अनुशंसित एवं सी.ई. द्वारा संस्वीकृत किया गया था।

प्रकरण शासन को पुनः संदर्भित किया गया था (फरवरी 2018), उत्तर प्रतीक्षित था (अप्रैल 2018)।

ब. डब्ल्यू.आर.डी. ने बारना परियोजना के अंतर्गत ₹ 32.18 करोड़ की लागत से 'विद्यमान नहर लाइनिंग के पुनरूद्धार, सी.सी. लाइनिंग का निर्माण, संयुक्त मुख्य नहर (सी.एम.सी.), बायाँ तट मुख्य नहर (एल.बी.एम.सी.) के तटों को ऊँचा एवं पुनः तैयार करने और सी.एम.सी. तथा एल.बी.एम.सी. पर पहुँच मार्ग के निर्माण का कार्य' आवंटित किया (सितम्बर 2013)।

डब्ल्यू.आर.डी. की यू.एस.आर. (जनवरी 2010 में यथासंशोधित) की मद सं. 415 (ए) के अनुसार, बंध के लिए मिट्टी कार्य की दर मिट्टी के परिवहन की दूरी के आधार पर ₹ 31 से ₹ 64 प्रति घ.मी. है।

ई.ई., बारना एल.बी.सी. सम्भाग, बाड़ी, जिला रायसेन के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि उत्खनन (यू.एस.आर. 2009 मद सं. 401 बी) एवं 0.50 कि.मी. से दो कि.मी. तक की लीड सम्मिलित करते हुए मिट्टी परिवहन (यू.एस.आर. 2009 मद क्र. 2903) के प्रावधान के साथ मिट्टी कार्य की संयोजित दर तैयार[102] की गई थी। चूंकि मिट्टी कार्य के लिए संयुक्त दर यू.एस.आर. {मद 415 (ए)} में पहले से ही उपलब्ध थी, इस मद के लिए अलग संयोजित दर तैयार करना गलत था एवं इसके परिणामस्वरूप शासन को **परिशिष्ट 3.5** में दिए विवरणानुसार ₹ 3.72 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

इसे इंगित किए जाने पर, शासन ने इस पर बताया (जनवरी 2018) कि अतिरिक्त 10,000 हेक्टेयर कमान क्षेत्र के लिए नहर की प्रवाह क्षमता को बढ़ाने के लिए विद्यमान नहर तट को ऊँचा करने तथा तटबंधों के सुदृढ़ीकरण एवं पुनरूद्धार का कार्य किया गया था। मद सं. 415 (सी) नई नहर के निर्माण के लिए लागू था। नहर तटों और नहर के बाहरी ढलान को बढ़ाने के लिए समीपस्थ क्षेत्र से खुदाई की गई मिट्टी पर्याप्त नहीं थी। अधिकतम भराव कार्य दूरस्थ क्षेत्र से मिट्टी लाकर किया गया था। अतिरिक्त मिट्टी पास में उपलब्ध नहीं थी अतः नहर तटों को ऊँचा करने के लिए आवश्यक मिट्टी, मिट्टी क्षेत्र से परिवहित की गयी थी। नहर की खुदाई में अधिशेष वाले स्थानों से खोदी गई मिट्टी का उपयोग समीपस्थ कमी वाले स्थानों की भराई के लिए इस प्रकार से किया गया कि अतिरिक्त मिट्टी का निराकरण करने तथा कमी वाले मिट्टी क्षेत्र के लिए भूमि–अधिग्रहण की आवश्यकता न्यूनतम रहे। मिट्टी क्षेत्र से नहर के दोनों सिरों की औसत दूरी लगभग 7.45 किलोमीटर थी। निःशुल्क लीड से परे सामग्री के परिवहन के लिए यू.एस.आर. 2009 के अनुसार तकनीकी स्वीकृति (टी.एस.) प्रदान की गयी थी (फरवरी 2013)। मिट्टी कार्य के लिए न्यूनतम दर स्वीकृत टी.एस. के अनुसार थी और अधिकतम दो किलोमीटर की लीड प्रदान की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यू.एस.आर. 2009 की मद सं. 415 (सी) नहर तटों के रखरखाव और मरम्मत हेतु किए गए मिट्टी कार्य के लिए लागू है न कि नई नहर के निर्माण पर। इसके अतिरिक्त, यू.एस.आर. की मद सं. 415 (ए), जो नई नहर के कार्य के प्रकरण में मिट्टी की समस्त परिवहन लागत सहित मिट्टी के लिए एक संयुक्त दर प्रावधानित करती है, इस कार्य में लागू थी, क्योंकि यह कार्य नहर की प्रवाह क्षमता बढ़ाने के लिए मौजूदा नहर तट को ऊँचा करने और तटबंधों के पुनरूद्धार एवं सुदृढ़ीकरण हेतु किया गया था। इसके अलावा, लेखापरीक्षा की गणनानुसार यू.एस.आर. मद 415 (ए) के अनुसार दो कि.मी. से ऊपर लिफ्ट और लीड सहित मिट्टी कार्य की दर (₹ 64 प्रति घ.मी.), देय राशि यू.एस.आर. मद सं. 415 (सी) के अंतर्गत दर (₹ 38 प्रति घ.मी.) से उच्चतर है।

---

[102] प्राक्कलन ई.ई. द्वारा तैयार, एस.ई. द्वारा अनुशंसित एवं सी.ई. द्वारा संस्वीकृत किया गया था।

प्रकरण शासन को पुनः संदर्भित (फरवरी 2018) किया गया था, उत्तर प्रतीक्षित (मई 2018) था।

3.2.8 ठेकेदार को अनियमित भुगतान

कार्यपालन यंत्री, क्योटी नहर सम्भाग, रीवा ने ठेकेदार को हुए भुगतान को, बहुती नहर निर्माण के अनुबंध के अंतर्गत भुगतान अनुसूची के अनुरूप विनियमित नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप सिंचाई क्षमता के सृजन के लिए निर्धारित लक्ष्य प्राप्त किए बिना ठेकेदार को ₹ 153.25 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ।

विभाग ने बाणसागर बाँध से निकलने वाली बहुती नहर के निर्माण कार्यों का ठेका, एक ठेकेदार को टर्नकी अनुबंध के आधार पर ₹ 428 करोड़ में आवंटित किया (सितम्बर 2013)। कार्य क्षेत्र में आर.डी. कि.मी. 18.00 से आर.डी. कि.मी. 74.00 तक (सुरंग वाले हिस्से को छोड़कर) मिट्टी नहर प्रणाली एवं उसके वितरण नेटवर्क को पूर्ण एवं कार्यशील करना, मुख्य नहर व इसकी समस्त वितरिकाओं तथा एक घ.मी. प्रति सेकण्ड[103] तक के लघु एवं उप–लघु नहरों की लाइनिंग का कार्य सम्मिलित था, जो कि सितम्बर 2016 तक पूर्ण होना था।

कार्य निर्धारित लक्ष्यों के साथ चार चरणों में विभाजित था। निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.), जो कि संविदा का हिस्सा थी, की धारा 12 एवं संविदा की शर्त VI (निर्धारित लक्ष्यों की अनुसूची) के अनुसार टर्नकी संविदा ठेकेदार द्वारा मुख्य नहर एवं समस्त संरचनाओं के साथ इसकी समस्त वितरिकाओं व लघु नहरों के निर्माण कार्य की योजना इस प्रकार सुनिश्चित की जानी थी कि तय समय में द्वितीय निर्धारित लक्ष्य की समाप्ति पर लाइनिंग को छोड़कर, 35,000 हेक्टेयर का कमान क्षेत्र, पूरी तरह विकसित हो जाए। इसी प्रकार तृतीय निर्धारित लक्ष्य की समाप्ति पर शेष रह गए 30,000 हेक्टेयर की कमान इस निर्धारित लक्ष्य की लाइनिंग को छोड़कर किन्तु द्वितीय निर्धारित लक्ष्य के लाइनिंग कार्य को सम्मिलित करते हुए समग्र रूप से विकसित हो जाना चाहिए। चतुर्थ निर्धारित लक्ष्य समाप्ति पर सम्पूर्ण नहर प्रणाली का कार्य 30,000 हेक्टेयर के लाइनिंग कार्य के साथ पूर्ण हो जाना चाहिए। भुगतान अनुसूची (अनुबंध का परिशिष्ट 'एफ') भी बहुती नहर के कमान क्षेत्र के चरणबद्ध विकास से जुड़ा हुआ था, जैसा कि **तालिका 3.2.2** में वर्णित है :–

तालिका 3.2.2: बहुती नहर निर्माण के लिए भुगतान अनुसूची

भुगतान के चरण	क्रियान्वयन हेतु कार्य का विवरण	बोली राशि का प्रतिशत
पहला चरण	सर्वेक्षण, संरेखण–निर्धारण, आरेखन–रूपांकन इत्यादि के उपरान्त	एक प्रतिशत (अक्तूबर 2014 में सी.ई. द्वारा दो प्रतिशत संशोधित की गई।)
दूसरा चरण	सम्पूर्ण नहर प्रणाली समग्र रूप से निर्मित करके 20,000 हेक्टेयर के कमान क्षेत्र का विकास होने के बाद	25
तीसरा चरण	सम्पूर्ण नहर प्रणाली समग्र रूप से निर्मित करके 20,000 हेक्टेयर के कमान क्षेत्र का विकास होने के बाद	30
चौथा चरण	सम्पूर्ण नहर प्रणाली समग्र रूप से निर्मित करके 24,910 हेक्टेयर के कमान क्षेत्र का विकास होने के बाद	39
पाँचवा चरण	निर्मित प्रणाली के प्रारम्भ एवं परीक्षण एवं दोष–दायित्व अवधि समाप्त होने के बाद	पाँच (अक्तूबर 2014 में सी.ई. द्वारा चार प्रतिशत को संशोधित की गई।)

[103] घनमीटर प्रति सेकण्ड (क्यूमेक) जल के प्रवाह के मापन की इकाई है।

कार्यपालन यंत्री क्योटी नहर सम्भाग रीवा के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि ठेकेदार निर्धारित कार्यपूर्णता अवधि के अंत तक केवल 35 प्रतिशत भौतिक प्रगति प्राप्त कर सका। शास्ति अधिरोपित करने का अधिकार सुरक्षित रखते हुए ठेकेदार को दिसम्बर 2017 तक समय–वृद्धि दी गई (नवम्बर 2016), क्योंकि जिस आधार पर ठेकेदार द्वारा समय–वृद्धि की माँग की गई थी, उसे न्यायसंगत नहीं माना गया था। हालांकि, जनवरी 2018 तक कोई भी यथानिर्धारित लक्ष्य प्राप्त नहीं हुआ था। शास्ति अधिरोपित करने का अधिकार सुरक्षित रखते हुए ठेकेदार को दिसम्बर 2018 तक आगे की समय–वृद्धि दी गई थी (अप्रैल 2018)।

आगे की जाँच में पाया गया कि जनवरी 2014 में द्वितीय निर्धारित लक्ष्य के कार्य प्रारम्भ किए गए थे। तत्पश्चात, द्वितीय निर्धारित लक्ष्य के किसी भी कमान क्षेत्र का विकास किए बिना ही मार्च 2015 में तीसरे और चौथे निर्धारित लक्ष्यों के कार्यों को प्रारम्भ किया गया था। तीसरे और चौथे निर्धारित लक्ष्यों के कार्यारम्भ के समय द्वितीय निर्धारित लक्ष्य के अंतर्गत मुख्य नहर के 8.095 कि.मी. (47 प्रतिशत) एवं वितरिकाओं/लघु नहरों/उप लघु नहरों के 2.619 कि.मी. (एक प्रतिशत) का कार्य क्रियान्वित किया गया। अनुबंध के प्रावधानों के विपरीत नहर कार्यों के इस तरह के अव्यवस्थित क्रियान्वयन के कारण एवं प्राधिकारी, जिसने दूसरे और तीसरे निर्धारित लक्ष्यों के कार्यों को क्रियान्वित करने की अनुमति दी थी, के विवरण अभिलेखित नहीं थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि कार्यपालन यंत्री ने ठेकेदार को, प्रत्येक निर्धारित लक्ष्य के अंतर्गत क्रियान्वित नहर कार्यों हेतु **तालिका क्र. 3.2.3** में दिए विवरणानुसार भुगतान किये :

तालिका 3.2.3: जनवरी 2018 तक बहुती नहर के अंतर्गत कार्य की स्थिति

भुगतान के चरण	मुख्य नहर (कि.मी.)		वितरण प्रणाली (कि.मी.)		किया गया भुगतान (₹ करोड़ में)
	रूपांकित	प्राप्त	रूपांकित	प्राप्त	
पहला चरण	सर्वेक्षण, संरेखण–निर्धारण, आरेखन–रूपांकन इत्यादि				7.92
दूसरा चरण	17.23	14.66	226.01	11.36	57.49
तीसरा चरण	17.23	15.18	226.01	61.55	82.80
चौथा चरण	21.54	19.04	280.90	73.12	101.05

इस प्रकार, कार्यपालन यंत्री ने ठेकेदार को होने वाले भुगतानों को अनुबन्ध की भुगतान अनुसूची के अंतर्गत निर्धारित प्रक्रियानुसार कमान क्षेत्र के लक्ष्यों की प्राप्ति के साथ संबद्ध नहीं किया। इसे इंगित किए जाने पर कार्यपालन यंत्री ने मुख्य अभियंता का एक पत्र (मई 2017) उद्धृत किया (जून 2018), जो कि पहला निर्धारित लक्ष्य प्राप्त किए बिना बाद के निर्धारित लक्ष्यों के कार्यों के लिए भुगतानों की स्वीकृति प्रदान करता है। हालांकि, मुख्य अभियंता के उक्त पत्र की जाँच से पता चला कि उन्होंने भुगतान अनुसूची (परिशिष्ट–'एफ') के अनुसार भुगतान को विनियमित करने के लिए कार्यपालन यंत्री को निर्देशित किया था। इसके अतिरिक्त, अनुबन्ध के खंड 16 में विशेष रूप से यह उल्लेखित है कि मुख्य अभियंता के पास संविदा में संशोधन करने का कोई प्राधिकार नहीं था और भुगतान अनुसूची (परिशिष्ट–'एफ') संविदा का अभिन्न अंग था। इस प्रकार कार्यपालन यंत्री का उत्तर स्वीकार्य नहीं है।

जनवरी 2018 तक, 20,000 हेक्टेयर के दूसरे निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त किए बिना भी ठेकेदार को ₹ 249.26 करोड़ (संविदा मूल्य का 58 प्रतिशत) का भुगतान किया गया जबकि ठेके के प्रावधान अनुसार तब तक संविदा राशि का केवल 26 प्रतिशत ही देय था। 14,800 हेक्टेयर सिंचाई क्षमता (22.80 प्रतिशत) के निर्माण को ध्यान में रखते हुए, जनवरी 2018 तक ठेकेदार केवल ₹ 96.01 करोड़[104] के भुगतान के लिए पात्र था।

[104] ₹ 4.28 करोड़ (सर्वेक्षण एवं अन्वेषण हेतु) + ₹ 91.73 करोड़ (64,910 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता निर्माण हेतु भुगतान होने वाली कुल राशि ₹ 402.32 करोड़ का 22.80 प्रतिशत)

इस प्रकार, संविदा की भुगतान योजना का पालन करने में कार्यपालन यंत्री की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 153.25 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ। इससे बहुती नहर के कमान क्षेत्र के चरणबद्ध विकास के उद्देश्य को भी प्राप्त नहीं किया जा सका और सिंचाई क्षमता का निर्माण नहीं होने के कारण मुख्य नहर और वितरण नेटवर्क के निर्माण पर हुआ व्यय निष्फल रहा।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया था (जून 2017), उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2018)।

भोपाल
दिनांक 18 अगस्त 2018

(भवानी शंकर)
महालेखाकार
(आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा)
मध्य प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक 21 अगस्त 2018

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक