अध्याय-II: संघ शासित क्षेत्र
(व्यय क्षेत्र)

अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन

पुलिस विभाग, पोर्ट ब्लेयर

2.1 तटीय सुरक्षा योजना एवं अपराध तथा अपराधी ट्रैक नेटवर्क और प्रणाली (सीसीटीएनएस) परियोजना का कार्यान्वयन

तटीय सुरक्षा योजना चरण ।। के सभी योजना घटक मूल योजना लक्ष्यों से पीछे थे। दस योजनाबद्ध समुद्री परिचालन केन्द्रों में से केवल एक को योजना को शुरूआत के सात वर्षों के पश्चात् भी स्थापित किया गया था। इसके अतिरिक्त, दस योजनाबद्ध जेटी के लिए साइट को अंतिम रूप दिया जाना था और 20 तटीय पुलिस थानों के उन्नयन पर कार्य अभी शुरू किया जाना है। ₹ 54.32 लाख की लागत वाली नांव के प्रापण नियमों तथा प्रापण में दिशानिर्देशों से भी विपथन हुआ था। अपराध तथा अपराधी ट्रैक नेटवर्क और प्रणाली ने भी अधिकतम परिकल्पित लक्ष्यों को नहीं पाया है। परिणामस्वरूप, अधिकतम कार्यक्षमताओं तथा प्रणाली से परिकल्पित लाभ प्रदान नहीं किया गया था।

2.1.1 प्रस्तावना

पुलिस विभाग (विभाग), अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन (एएनआई) अवैध शिकार गतिविधियों पर रोक सहित कानून एवं व्यवस्था के रखरखाव के अलावा द्वीपसमूहों की आंतरिक और तटीय सुरक्षा के लिए उत्तरदायी है। विभाग की अध्यक्षता पुलिस महानिदेशक द्वारा की गई है जिसकी सहायता इंस्पेक्टर जनरल, अधीक्षक तथा उप-अधीक्षक द्वारा की जाती है।

लेखापरीक्षा ने एएनआई के पुलिस प्रशासन अर्थात् तटीय सुरक्षा योजना चरण ।। तथा अपराध एवं अपराधी ट्रैक नेटवर्क और प्रणाली को मजबूत करने के लिए दो योजनाओं के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की जांच की थी। लेखापरीक्षा ने यूटी योजना तटीय सुरक्षा निगरानी योजना (सीएसएस) जिसे सीएसएस-।। की अनुपूरक योजना के रूप में शुरू किया गया था उसके

कार्यान्वयन की भी जांच की थी। लेखापरीक्षा द्वारा 2011-17 तक की अवधि शामिल की गई थी।

2011-17 की अवधि के दौरान योजनाओं के अंतर्गत बजट आवंटन और व्यय को नीचे **तालिका सं.1** में दिया गया है:

तालिका सं. 1: बजट आवंटन और व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	योजनाओं/परियोजनाओं का नाम	2011-17	
		आवंटन	व्यय
1.	तटीय सुरक्षा योजना चरण ।। (सीएसएस-।।)[1]	27.02	9.40
2.	अपराध तथा अपराधी ट्रैक नेटवर्क और प्रणाली (सीसीटीएनएस)[2]	5.11	4.92

2.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.2.1 तटीय सुरक्षा योजना चरण ।। (सीएसएस ।।)

जल सेना और तटरक्षक बल द्वारा लिए गए अन्य तटीय सुरक्षा पहलों के अनुपूरण के लिए एएनआई सहित नौ तटीय राज्यों और चार तटीय यूटी में अवसंरचना में वृद्धि के लिए नवम्बर 2010 में गृह मंत्रालय (एमएचए) ने तटीय सुरक्षा योजना-।। संस्वीकृत की थी। योजना की अवधि मूल रूप से पांच वर्षों अर्थात् मार्च 2016 तक थी परंतु तब से विभाग के निवेदन पर इसे मार्च 2020 तक बढ़ा दिया गया था।

संस्वीकृत लागत और समापन के मूल रूप से निर्धारित अवधि तथा संस्वीकृत लागत के साथ योजना के घटक नीचे **तालिका सं.2** में दिए गए है:

[1] 2011-12 और 2012-13 के दौरान ₹ 27.02 करोड़ के सीएसएस-।। योजना के अंतर्गत प्राप्त निधियां।

[2] सीसीटीएनएस परियोजना के लिए नवम्बर 2009 से अगस्त 2014 तक के लिए भारत सरकार ने ₹ 6.71 करोड़ की राशि प्रदान की थी जोकि ₹ 7.27 करोड़ की कुल लागत के साथ 100 प्रतिशत केन्द्रीय वित्तपोषित योजना थी। मार्च 2017 तक परियोजना पर व्यय ₹ 5.01 करोड़ था।

तालिका सं. 2: सीएसएस-।। के घटक

क्र.सं.	योजना के घटक	संस्वीकृत मात्रा	संस्वीकृत लागत (₹ करोड़ में)	समापन की मूल रूप से निर्धारित अवधि
1.	समुद्री परिचालन केन्द्रों का निर्माण (एमओसी)	10	13.50	2012-15
2.	जेटियों का निर्माण	10	5.00	2011-16
3.	चार पहिया वाहनों का प्रापण	20	1.40	2011-16
4.	मोटर साइकिलों का प्रापण	20	0.12	2011-16
5.	मौजूदा पुलिसों थानों का तटीय पुलिस थानों में उन्नयन	20	4.00	2012-15
6.	20 तटीय पुलिस थानों के लिए उपकरण और फर्नीचर का प्रापण	-	3.00	2011-16

2.1.2.2 निधियों का खराब उपयोग

2011-12 और 2012-13 के दौरान तीन स्तरों में योजना के लिए एमएचए द्वारा ₹ 27.02 करोड़ तक की निधियां संस्वीकृत की गई थीं। डिमांड ड्राफ्ट (डीडी) द्वारा डीजीपी एएनआई द्वारा निधियों की निर्गम/प्रेषण करने के निर्देशों के साथ मुख्य शीर्ष 4055-पुलिस पर पूंजीगत परिव्यय के अंतर्गत सभी तीनों संस्वीकृतियां जारी की गई थीं। तदनुसार, एमएचए ने इन निधियों को एएनआई के पुलिस विभाग को यह निधियां प्रेषित की थीं जिसने बदले में इन निधियों को मुख्य शीर्ष (एमएच)-8443.00.104.00.00 लोक लेखाओं में सिविल न्यायालय जमा को जमा करवाया था। विभाग द्वारा उपरोक्त राशि को सिविल जमा के रूप में रखे जाने में से, मार्च 2017 तक केवल ₹ 9.40 करोड़ को आहरित किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 9.40 करोड़ की इस राशि में से, पांच समुद्री परिचालन केन्द्र जिनका निर्माण अब तक किया जाना था (नवम्बर 2017), उनके लिए मुख्य भाग अर्थात् ₹ 7.33 करोड़ (77.98 प्रतिशत) अण्डमान लोक निर्माण कार्य विभाग (एपीडब्ल्यूडी) का केवल अंतरण[3] किया गया था। इस प्रकार, प्राप्त निधि में से केवल ₹ 2.07 करोड़ (7.66 प्रतिशत) का योजना पर वास्तविक रूप से व्यय किया गया था जबकि इसकी शुरूआत से पांच वर्ष बीत गए थे।

[3] फरवरी 2016 तथा दिसम्बर 2016 के बीच।

2.1.2.3 समुद्री परिचालन केन्द्रों की स्थापना में असामान्य विलंब

योजना के अंतर्गत, दस समुद्री परिचालन केन्द्र (एमओसी) को दूरस्थ/अलग-अलग द्वीपसमूहों में गश्त, छापा मारने तथा निगरानी रखने के लिए संटरों के रूप में स्थापित किया जाना था। एमएचए ने 31 मार्च 2011 तक एमओसी के लिए सभी प्रारंभिक निर्माण कार्यों[4] के समापन का सुझाव दिया था (नवम्बर 2010)। हालांकि, साइट की पहचान और डीपीआर की तैयारी के लिए वैधानिक मंजूरी का कार्य शुरू करने के एमएचए द्वारा अनुबोधन करने के पश्चात् विभाग ने मई 2011 में केवल संयुक्त सर्वेक्षण दलों को स्थापित किया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि कदमतल में दस योजनाबद्ध एमओसी में से केवल एक को स्थापित किया गया तथा संचालित किया गया था। शेष नौ एमओसी के कार्यान्वयन की मौजूदा स्थिति **अनुबंध-I** में दी गई है। चार मामले जोकि वर्तमान में निविदा स्तर पर है उनमें साइट में परिवर्तन, अपर्याप्त प्रारंभिक कार्य और निधियों की उपलब्धता की सूचना न दिए जाने के कारण विलंब हुए थे। तीन मामलों में, भूमि की स्वीकृति तथा आवंटन प्रतीक्षित थे और प्रत्येक मामले में प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय संस्वीकृति तथा संशोधित अनुमान प्रतीक्षित थे।

विभाग ने स्वीकृति प्राप्त करने की प्रक्रिया में विभिन्न हितधारकों को शामिल करने में विलंब को कारण बताया (नवम्बर 2017)।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अपेक्षित स्वीकृतियों का अनुसरण करने तथा अग्रिम कार्रवाई करने के विभाग के भाग पर कोई ठोस प्रमाण नहीं था। सभी मुख्य विभागों जैसे वित्त, राजस्व, पीडब्ल्यूडी तथा वन से लिए गए सदस्यों वाली सशक्त समिति जोकि शीघ्र स्वीकृतियां प्रदान कर सकती थी, की अपने गठन से कभी भी बैठक नहीं हुई थी जबकि उनसे अपेक्षित था कि वह प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार मिले। परिणामस्वरूप, मंत्रालय द्वारा आंवटित निधियां अप्रयुक्त रही और तटीय सुरक्षा के लिए महत्त्वपूर्ण परिसंपत्तियों को कार्यान्वित किया जाना है।

[4] भूमि की पहचान और अधिग्रहण, योजना, अनुमान और निविदा।

2.1.2.4 जेटियों की आवश्यकता और स्थिति को अंतिम रूप देने में विलंब

योजना में सामरिक स्थानों पर नावों/इंटरसेप्टर नावों की बर्थिंग और रखरखाव के लिए दस नई जेटियों का निर्माण शामिल है। यद्यपि, 31 मार्च 2011 तक जेटियों के लिए निर्माण कार्य पूरा करना अपेक्षित था, विभाग ने मई 2011 में केवल संयुक्त सर्वेक्षण दलों को स्थापित किया था। इन दलों द्वारा किए गए सर्वेक्षणों में जेटियों के निर्माण को रोकने तथा नौ स्थानों पर मौजूदा जेटियों का उपयोग करने की अनुशंसा की गई थी (मई 2012 और नवम्बर 2014)। एक स्थान पर, उच्च लागतों और प्रतिकूल मौसम परिस्थितियों के कारण निर्माण व्यवहार्य नहीं पाया गया था।

चूंकि इस उद्देश्य के लिए आवंटित निधियां अप्रयुक्त पड़ी हुई थीं इसलिए विभाग ने नवम्बर 2016 में जेटियों के निर्माण के लिए प्रस्ताव में दोबारा सुधार किया और जिलों से आठ जेटियों के निर्माण के लिए प्रस्ताव प्राप्त किए गए थे। लेखापरीक्षा ने बताया कि आठ जेटियों के लिए इन नई अनुशंसाओं में पूर्व रूप में परिकल्पित रूप से उन्हीं स्थानों पर चार जेटियां शामिल थीं। अतः, यह स्पष्ट था कि सर्वेक्षण दलों द्वारा जेटियों की आवश्यकता का आकलन ठीक नहीं था। इस प्रकार, सीएसएस-II के महत्वपूर्ण घटक को कार्यान्वित करने में काफी समय व्यर्थ हो गया था जबकि इस उद्देश्य के लिए आवंटित ₹ पांच करोड़ अप्रयुक्त पड़े हुए थे।

2.1.2.5 तटीय पुलिस थानों के उन्नयन के निर्माण कार्यों का शुरूआत न किए जाना

योजना के अंतर्गत 20 तटीय पुलिस थानों में वृद्धि/परिवर्तन/उन्नयन करने के लिए निधियों को योजना के अंतर्गत संस्वीकृत किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि मई 2016 तथा सितम्बर 2016 के बीच केवल 12 सीपीएस[5] के लिए अनुमान प्राप्त हुए थे और नवम्बर 2017 तक अण्डमान निर्माण कार्य विभाग द्वारा शेष आठ सीपीएस के लिए अनुमान तैयार किए जा रहे थे।

विभाग ने बताया (अप्रैल 2017) कि यद्यपि सीपीपी का अद्यतन विलंबित हुआ था, सीपीएस उपलब्ध अवसंरचना संसाधनों के साथ संपूर्ण रूप से कार्य

---

[5] कामूर्ता/नानकॉवरी, टेरेसा, कार निकोबार, कैम्पबैलबे, कच्छाल, हैवलोक, छत्तम, बैम्बू फ्लैट, दिगलीपुर, कालीघाट, बिलीग्राउंड, बरतंग।

कर रहे है तथा अन्य समय लेने वाले निर्माण कार्यों को प्राथमिकता दी जा रही थी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अन्य निर्माण कार्यों की प्रगति नहीं हुई थी तथा 20 सीपीएस का उन्नयन योजना का स्वतंत्र घटक है जिसके लिए निधियां काफी पहले से ही उपलब्ध करवा दी गई हैं।

2.1.2.6 महत्वपूर्ण उपकरण के प्रापण में विफलता

निगरानी, पथ-प्रदर्शन, संचार, नावों का खोज और रात्रि संचालन क्षमताओं के साथ-साथ कार्ड-रीडरों, कम्प्यूटर प्रणालियों और फर्नीचर के लिए विभिन्न प्रकारों उपकरणों के प्रापण के लिए प्रत्येक पुलिस थाने को ₹ 15 लाख की सहायता प्रदान करने के लिए अक्तूबर 2012 में निधियों को आवंटित किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने मार्च 2017 तक केवल ₹ 32.18 लाख की कीमत के कम्प्यूटर फर्नीचर और ₹ 3.78 लाख की लागत वाले 20 संकट चेतावली ट्रांसमीटर (डीएटी) का प्रापण किया था। निगरानी, पथ-प्रदर्शन/संचार और कम्प्यूटर प्रणालियों का प्रापण किया जाना शेष था (नवम्बर 2017)।

विभाग ने बताया (मार्च 2017) कि नाइट विज़न उपकरणों और हैंड हैल्ड उपकरणों के प्रापण के लिए एक निविदा शुरू की गई थी परंतु प्रस्तुत उपकरण में भिन्नताओं और अत्याधिक दरों के कारण अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि किसी भी मामले में जीएफआर का पालन करते हुए निविदा प्रक्रिया की समीक्षा करना और सफल निष्कर्ष तक पहुंचाना विभाग पर निर्भर करता है। इस प्रकार, उपकरण के प्रापण में मूल प्रगति की कमी एमओसी, सीपीएस और नावों के बीच विश्वसनीय संचार सुनिश्चित करने के उद्देश्य को नाकाम बनाता है। इसके अलावा, पांच वर्षों से अधिक के लिए ₹ 2.64 करोड़ अप्रयुक्त रहा था।

2.1.2.7 बड़े पोत तथा रिजिड इंफ्लेटेबल नावों का प्रापण न किया जाना

मंत्रालय ने ₹ 302.30 करोड़ की लागत पर केन्द्रीय रूप से प्रापण करने के लिए 10 बड़े पोत और 23 रिजिड इंफ्लेटेबल नांव [6](आरआईबी) की संस्वीकृति (नवम्बर 2010) दी थी। इन पोतो से अपेक्षित था कि वह द्वीपसमूहों और तटीय सीमा पर नज़र और निगरानी रखें और 10 सामरिक स्थानों पर इन्हें तैनात किया जाना था जहाँ एमओसी स्थापित किए जाने थे।

मंत्रालय ने योजना के अनुमोदन के पश्चात् पांच वर्षों से अधिक के लिए बड़े पोतो और आरआईबी के प्रापण के लिए जून 2016 में और इन पोतों के लिए अंतिम निविदाओं के लिए दिसम्बर 2017 में सीमित निविदा पूछताछ शुरू की थी। इस प्रकार, अनुमोदन के पश्चात् छः वर्षों से अधिक के लिए सीएसएस-।। का महत्वपूर्ण घटक विलंबित हुआ था तथा नियमित गश्त के माध्यम से सामरिक स्थानों पर निगरानी सशक्तिकरण का उद्देश्य अब तक प्राप्त किया जाना शेष है।

2.1.3 तटीय सुरक्षा निगरानी योजना

2.1.3.1 योजना के मुख्य घटकों का कार्यान्वयन न किया जाना

इस योजना को हमारी समुद्री सीमाओं के भीतर गश्त तथा स्ट्राइकिंग क्षमता में सदा आत्मनिर्भरता प्राप्त करने के लिए यूटी योजना व्यवस्था के रूप में प्रस्तावित किया गया था। इस योजना को उन मदों को कवर करने के लिए प्रस्तावित किया था जिन्हें सीएसएस-।। के अंतर्गत उपलब्ध निधियों के कारण मंत्रालय द्वारा वित्तपोषित नहीं किया जा सकता था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि योजना के अंतर्गत परिकल्पित 22 मदों में से केवल तीन (नांव[7], डाइविंग उपकरण तथा समुद्री पुलिस नियंत्रण कक्ष स्थापित करना) को कार्यान्वित किया गया था। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि अधिकतर व्यय स्थापना[8] (63.38 प्रतिशत) और पीओएल (25.65 प्रतिशत) शीर्षों के अंतर्गत किया गया था। इस प्रकार, सीएसएस-।। के समर्थन में

---

[6] एक रिजिड इंफ्लेटेबल नांव एक कम वजन वाली परंतु ठोस पतले आकार के साथ निर्मित उच्च निष्पादन वाली और उच्च क्षमता वाली नांव है।

[7] एफआरपी नावों का प्रापण सीएसएस-।। से किया गया था परंतु प्राप्ति को सीएसएस के अंतर्गत दिखाया गया था।

[8] वेतन, देशीय यात्रा और कार्यालय व्यय।

परिसंपत्तियों में वृद्धि करने के उद्देश्य वाली निधियों का मुख्य रूप से स्थापना के निधिकरण तथा पीओएल व्यय के लिए उपयोग किया गया था।

2.1.3.2 योजना के अंतर्गत नांवो का अनियमित प्रापण

जीएफआर, 2005 नियम 137 निर्धारित करता है कि माल का प्रापण करने की वित्तीय शक्तियां प्रदान किए गए प्रत्येक प्राधिकरण पर सार्वजनिक प्रापण से संबंधित प्रभाविकता, अर्थव्यवस्था और पारदर्शिता सुनिश्चित तथा सार्वजनिक प्रापण में प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने और आपूर्तिकर्त्ताओं के निष्पक्ष और न्यायसंगत व्यवहार सुनिश्चित करने के लिए दायित्व और जवाबदेही होगी। इसमें प्रापण के लिए प्रस्तावित सामग्री विर्निदेश को निर्धारित करना, स्पष्ट और पारदर्शी रूप में प्रस्तावों को आमंत्रित करना और उन पूर्व-निर्धारित विर्निदेशों के संदर्भ में प्रस्ताव का आकलन करना शामिल है। इसके अतिरिक्त, नियम 160 अन्य बातों के साथ-साथ यह बताता है कि बोलियों का बोली दस्तावेजों में पहले से शामिल शर्तों के अनुसार आकलन किया जाना चाहिए और न्यूनतम मूल्यांकन बोलीदाता जिसे बोली दस्तावेजों में निर्धारित विनिर्देशों और शर्तों के अनुसार उत्तरदायी पाया गया है, उसे अनुबंध प्रदान किया जाना चाहिए। जहाँ पर दो बोली प्रणाली अपनाई गई है, वहां तकनीकी बोली को पहले मूल्यांकित किया जाता है तथा वित्तीय बोली केवल उन्ही के लिए खोली जाती है जोकि तकनीकी रूप से योग्य है (नियम 152 जीएफआर)। इस प्रणाली में, तकनीकी प्रस्ताव में प्रस्तावित माल और वास्तविक रूप में अनुबंध किए गए तथा प्रापण किए गए माल में कोई भिन्नता नहीं होनी चाहिए। ऐसा कोई भी विपथन संपूर्ण प्रक्रिया को हानि पहुंचाता है।

लेखापरीक्षा ने नांवों के प्रापण के दो मामलों में सार्वजनिक प्रापण के उपरोक्त मौलिक सिद्धांतों से विपथन पाया जिसका विवरण नीचे दिया गया हैः

मामला ए: सीएसएसएस के अंतर्गत चार फाइवर रिइंफोर्सड पोलीभर (एफआरपी) नौकाओं[9] के प्रापण के लिए दो बोली प्रणाली में जून 2012 में आमंत्रित करने वाला एक नोटिस (एनआईटी) जारी किया गया है। बोली दस्तावेज में प्रस्तावित नौकाओं की लम्बाई और चौड़ाई विर्निदिष्ट की गई है। एनआईटी में निर्धारित रूप से नौकाओं के तकनीकी विशिष्टताओं और न्यूनतम बोलीदाता (विक्रेता) द्वारा प्रस्तावित नीचे **तालिका सं.3** में दी गई हैः

[9] तटीय सुरक्षा में शीघ्र पहुंच और शीघ्र प्रतिक्रिया के लिए उपयोग में लाया गया।

तालिका सं. 3: एनआईटी का तकनीकी विशिष्टताओं और बोलीदाता द्वारा प्रस्तावित

क्र.सं.	विवरण	तकनीकी विशिष्टता	न्यूनतम बोलीदाता द्वारा प्रस्तावित तकनीकी विशिष्टता	प्रापण किए गए एफआरपी की तकनीकी विशिष्टता	प्रस्ताव से विपथन
1.	पूरी लम्बाई	6.0 मीटर (एम) (±) 10%	6 एम (+10%) आई.ई. 6.60 एम	5.48 एम	1.12 एम
2.	चौड़ाई (ढलवां)	1.90 एम (±) 5%	1.90एम(+5%)आई.ई.1.995 एम	1.78 एम	0.215 एम

लेखापरीक्षा ने नौकाओं की विशिष्टताओं और एनआईटी में निर्धारित था, विक्रेता द्वारा प्रस्तावित एवं कार्य आदेश में उल्लेखित तथा वास्तविक रूप में प्रापण किए गए में भिन्नताएं पाई। न्यूनतम बोलीदाता ने एनआईटी विशिष्टताओं की तुलना में बड़े आकार की नौकाओं का प्रस्ताव दिया था। विभाग द्वारा जारी कार्य आदेश में एनआईटी के अनुसार विशिष्टताएं शामिल थीं। विक्रेता द्वारा प्रस्तुत बीजक में उनकी बोली के अनुसार नौका की विशिष्टताएं दी गई हैं। हालांकि, विक्रेता द्वारा वास्तव में दी गई नौकाएं उनकी बोली में दिए गए प्रस्ताव से छोटे आकार की थीं।

विभाग ने प्रापण को यह बताते हुए न्यायसंगत ठहराया (अक्तूबर 2017) कि संवितरित नौकाएं एनआईटी के अनुसार थीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तकनीकी में शामिल नौकाओं की विशिष्टता में कोई विपथन नहीं होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, छोटी नौकाओं की आपूर्ति के कारण मूल्य में कटौती करने के लिए मजबूर होना पडेगा क्योंकि विभाग द्वारा स्वीकृत मूल्य बड़ी नौकाओं के लिए था। इस प्रकार, ₹ 33.82 लाख की कुल लागत पर छोटी नौकाओं की स्वीकृति अनियमित थी।

मामला बी: विभाग ने दो बोली प्रणाली का अनुसरण करते हुए एल्यूमिनियम फॉयल के साथ 10 आरआईबी[10] के प्रापण के लिए एनआईटी प्रकाशित किया था (जुलाई 2012)। तीन फर्म जिन्होंने एनआईटी को उत्तर दिया था, उनमें से दो फर्मों ने एल्यूमिनियम फॉयल के वाले आरआईबी का प्रस्ताव दिया था

[10] रबरवाली इन्फलैटेबल नौकाओं (आरआईबी) का उपयोग बीचिंग/अवतरण सुविधाओं को प्रदान करने के लिए उपयोग किया जाता है जहाँ चट्टानी या क्लिफी इलाके के कारण यह डोंगी या स्पीट नौकाओं द्वारा प्रदान नहीं किया जा सकता है।

जबकि तीसरी फर्म ने एल्यूमिनियम स्ट्रींगर्स वाले समुद्री ग्रेड प्लायवुड फर्श वाले आरआईबी प्रस्तावित किए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग उस फर्म जिसकी तकनीकी बोली एनआईटी में दी गई विशिष्टाताओं के साथ मेल नहीं खाती थी, सहित सभी फर्मों की तकनीकी बोलियों को स्वीकार किया था तथा सभी तीनों बोलीदाताओं की वित्तीय बोलियों का आकलन किया था। चूंकि उस विक्रेता की बोली, जिसका तकनीकी प्रस्ताव एनआईटी विशिष्टताओं से मेल नहीं खाती थी, न्यूनतम थी, इस तथ्य को अनदेखा करके कि वह तकनीकी रूप से अनुरूप नहीं था, ₹ 20.50 लाख की लागत पर उसे आदेश दे दिए गए थे (मार्च 2013)।

विभाग ने लागत में बचत के आधार पर समुद्री ग्रेड प्लायबुड फर्श वाली नौकाओं के प्रापण को न्यासंगत बताया था (नवम्बर 2017)।

तथापि, उत्तर अस्वीकार्य है क्योंकि इस विक्रेता की वित्तीय बोली को माना नहीं जाना चाहिए था क्योंकि उसकी बोली एनआईटी विशिष्टताओं के अनुरूप नहीं थी।

2.1.4 अपराध तथा अपराधी ट्रैक नेटवर्क और प्रणाली (सीसीटीएनएस)

पुलिस बल के आधुनिकीकरण के लिए मिशन मोड परियोजना के रूप में 2009 में एमएचए द्वारा सीसीटीएनएस परियोजना की अवधारणा की थी। इसमें ई-गर्वनेंस के सिद्धांतों को अपनाकर व्यापक और समेकित प्रणाली का सृजन और आईटी सक्षम अत्याधुनिक प्रणाली के लिए राष्ट्रव्यापी नेटवर्क वाली अवसंरचना की स्थापना की परिकल्पना की थी। प्रणाली के लिए कार्यान्वयन दिशानिर्देशों को जुलाई 2009 में जारी किया था।

सीसीटीएनएस (सीएएस) के कोर एपलिकेशन सॉफ्टवेयर विकसित करने और अनुकूलन के लिए एएनआई सहित सभी राज्यों/यूटी को उसे प्रदान करने के दायित्व के साथ केन्द्रीय नोडल अभिकरण के रूप में एमएचए द्वारा राष्ट्रीय अपराध अभिलेख ब्यूरो (एनसीआरबी) को नियुक्त किया था। एएनए ने परियोजना के कार्यान्वयन के लिए अण्डमान एवं निकोबार पुलिस सोसायटी का कम्प्यूटरीकरण (एएनसीओपीएस) स्थापित किया था।

विभाग ने विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) की तैयारी के लिए ₹ 16.65 लाख के शुल्क पर जुलाई 2010 में राज्य परियोजना प्रबंधन सलाहकार और

सीसीटीएनएस के कार्यान्वयन और निष्पादन[11] के लिए ₹ 3.74 करोड़ के शुल्क पर मई 2012 में प्रणाली समाकलक (एसआई) को नियुक्त किया था। समग्र परियोजना प्रबंधन के लिए परामर्शदात्री सेवाएं प्रदान करने और एसआई के तकनीकी, परिचालन तथा रखरखाव पहलुओं को मॉनीटर करने के लिए ₹ 2.20 करोड़ की लागत पर राज्य कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (एसपीएमयू) के रूप में मई 2012 में मंत्रालय द्वारा एक फर्म को नियुक्त किया गया था। एएनए के सूचना प्रोद्यौगिकी विभाग (डीआईटी) को प्रणाली के लिए नेटवर्क संयोजकता प्रदान करनी थी। विभिन्न गतिविधियों के लिए लक्ष्य **अनुबंध-।।** में प्रदान किए गए है।

डीपीआर ने 32 प्रक्रियाओं को चिन्हित किया और इन प्रक्रियाओं में कुल 153 अंतरालों का पता लगाया। चिन्हित अंतरालों को संबोधित करने के लिए, डीपीआर ने कार्यात्मक परिणामों को प्राप्त करने के उद्देश्य से विभिन्न आईटी समाधान प्रस्तावित किए थे। यह समाधान विभाग के कार्यों पर आधारित 31 "विशिष्ट मॉडयूलो" और नौ "अन्य मॉडयूलो" के रूप में थे जोकि पंहुच आवश्यकताओं, मॉनीटरिंग और रिर्पोटिंग, सूचना और पथ प्रदर्शन जैसे पहलूओं को आवृत्त करते है, उनके रूप में शामिल है। विचार-विमर्श के पश्चात्, विभाग ने एसआई के चयन के लिए प्रस्ताव के लिए निवेदन रखते हुए डीपीआर में उल्लिखित 31 "विशिष्ट मॉडयूलों" में से दस हटा दिए थे। नौ अन्य मॉडयूलों के मामले में, एक[12] मॉडयूल में अनुकूलन की आवश्यकता नहीं थी और दो[13] अन्य माडयूलों को आरएफसी का भाग नहीं बनाया गया था।

एसआई के साथ अनुबंध के अनुसार, सभी मॉडयूलों और कार्यक्षमताओं को अनुबंध अर्थात् दिसम्बर 2012 तक पर हस्ताक्षर होने के सात माह के भीतर प्रदान किया जाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 21 "विशिष्ट मॉडयूलों" में से ग्यारह या तो प्रदान नहीं किए गए थे या फिर कार्य नहीं कर रहे थे, नौ 16.66 प्रतिशत से लेकर 85.71 प्रतिशत तक की सीमा तक आंशिक रूप से कार्य कर रहे थे और एक मॉडयूल के कार्य का पता नहीं लगाया जा सका था। शेष छः 'अन्य मॉडयूलों' में से, पांच तो 78.57 प्रतिशत की सीमा तक

[11] तीन वर्षों के लिए परिचालन तथा रखरखाव चरण।

[12] सर्च मॉडयूल।

[13] पथ प्रदर्शन मॉडयूल और विन्यास मॉडयूल।

आंशिक रूप से कार्य कर रहे थे और एक मॉडयूल के कार्य का पता नहीं लगाया जा सका था।

चूंकि मॉडयूलों को सीसीटीएनएस के कोर एपलिकेशन सॉफ्टवेयर (सीएएस) का 17 सेवाओं से जोड़ा गया था, सीएएस के अधूरे अनुकूलन के परिणामस्वरूप सेवाओं की अनुपलब्धता/आंशिक उपलब्धता के रूप में हुई जिसे नीचे **तालिका सं.4** में दिया गया है:

तालिका सं.4 सीसीटीएनएस की सेवाओं की स्थिति

सेवा की संख्या	सेवा का नाम	सेवा की स्थिति
1	उपयोगकर्ता पहुँच और प्राधिकृति प्रबंधन सेवा	उपलब्ध
8	नागरिक पोर्टल सेवा, याचिका प्रबंधन सेवा, लावारिस/त्यागी हुई संपत्ति रजिस्टर सेवा, शिकायत तथा एपआईआर प्रबंधन सेवा, जांच प्रबंधन सेवा, अपराध तथा अपराधी अभिलेख तथा प्रश्न प्रबंधन सेवा, आवधिक अपराध तथा कानून एवं व्यवस्था रिपोर्ट तथा समीक्षा डैशबोर्ड सेवा, अलर्टों की सूचना, महत्वपूर्ण प्रसंग अनुस्मारक और गतिविधि कैलेण्डर या कार्य सेवा	आंशिक रूप से उपलब्ध
5	पुलिस ई-मेल एवं मैसेजिंग सेवा, उपयोगकर्ता प्रतिक्रिया ट्रैकिंग तथा संकल्प सेवा, उपयोगकर्ता सहायता तथा सहायक सेवा, पीसीआर कॉल इंटरफेस एवं प्रबंधन सेवा, न्यायालय तथा जेल इंटरफेस तथा अभियोग प्रबंधन सेवा	अनुपलब्ध/ कार्य नहीं कर रहा था।
3	राज्य एससीआरबी डाटा अंतरण तथा प्रबंधन सेवा, राज्य सीएएस प्रशासन और विन्यास प्रबंधन सेवा, गतिविधि लॉग ट्रैकिंग तथा लेखापरीक्षा सेवा	उचित कार्यप्रणाली का पता नहीं लगाया जा सका था
17		**कुल**

विशिष्ट मॉडयूलों के गैर/आंशिक कार्यान्वयन के कारण परिकल्पित कार्यक्षमताओं की उपलब्धता की समग्र स्थिति यह है कि 442 परिकल्पित कार्यक्षमताओं में से केवल 80 अर्थात् 18.10 प्रतिशत विभाग और हितधारकों को संपूर्ण रूप से उपलब्ध है।

विभाग ने बताया (नवम्बर 2017) कि कुछ मॉडयूलों पर कार्य प्रगति पर है तथा एसआई ने समापन का लक्ष्य जनवरी 2018 तक रखा है। उन्होंने स्वीकार किया कि प्रणाली से कई लाभ हितधारकों को प्रदान नहीं किए जा रहे थे।

इस प्रकार, परिकल्पित सेवाओं की गैर/आंशिक रूप से उपलब्धता ने प्रणाली से अपेक्षित लाभों को बहुत सीमित किया है।

2.1.5 निष्कर्ष

तटीय सुरक्षा योजना चरण।। के सभी योजना घटक मूल योजना लक्ष्यों से पीछे रह रहे थे जबकि निधियां बाधा नहीं थीं। योजना की शुरूआत के सात वर्षों के पश्चात् भी दस योजनाबद्ध समुद्री परिचालन केन्द्रों में से एक को स्थापित किया गया था और दस योजनाबद्ध जेटियों के लिए साइट को अब तक अंतिम रूप दिया जाना था। इसके अतिरिक्त, 20 तटीय पुलिस थानों की मरम्मत का कार्य अब तक किया जाना शेष था। अपराध तथा अपराधी ट्रैक नेटवर्क और प्रणाली ने भी परिकल्पित लक्ष्यों में से अधिकतम प्राप्त नहीं हुए थे। इसके परिणामस्वरूप, प्रणाली से परिकल्पित अधिकतम कार्यक्षमताएं और लाभ अप्राप्य रहे है।

मामला मंत्रालय/विभाग को अगस्त 2017 में भेजा गया; उनका उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित था।

अण्डमान लोक निर्माण विभाग

2.2 निष्फल व्यय

अण्डमान लोक निर्माण विभाग ने अनिवार्य वन अनापत्ति प्राप्त किये बिना ₹ 1.42 करोड़ की लागत पर एरियल बे में जल आपूर्ति के संवर्धन हेतु निर्माण-कार्य सौंपा था जिसके कारण निर्माण-कार्य पुरोबंध करना पड़ा। निर्माण कार्य के पुरोबंध के कारण निर्माण-कार्य के लिए अधिप्राप्त सामग्री पर ₹ 92.94 लाख का निष्फल व्यय किया गया।

सीपीडब्ल्यूडी नियम-पुस्तक में प्रावधान है कि किसी निर्माण-कार्य हेतु विस्तृत प्राक्कलन, डिजाइन एवं आरेखण तैयार करने के कार्य को तभी लिया जाना चाहिए जब यह आश्वासन प्राप्त हो जाए कि निर्माण कार्य के लिए बाधा रहित भूमि उपलब्ध हो जाएगी। इस दिशा में, प्रस्तावित स्थल पर कार्य प्रारंभ करने के लिए आवश्यक कोई भी वैधानिक मंजूरी प्राप्त करना तथा सुनिश्चित करना विभाग पर निर्भर करेगा। इसके अतिरिक्त, नियम-पुस्तक में निर्माण कार्य के

निविदा आमंत्रित करने के पूर्व विस्तृत प्राक्कलन, डिजाइन एवं आरेखणों को तैयार करने की भी व्यवस्था है।

अगस्त 2013 में, एपीडब्ल्यूडी ने हवाई बे को जल आपूर्ति करने के लिए निर्माण कार्य शुरू करना प्रस्तावित किया था चूंकि लामिया बे में विद्यमान जल श्रोत से जल की प्राप्ति उस इलाके में रहने वाली आबादी की मांग पूरी करने की दृष्टि से अपर्याप्त थी। इसके अतिरिक्त, मौजूदा जल आपूर्ति बरसात के मौसम में भूस्खलनों के कारण बार-बार बाधित होती थी और मरम्मत का कार्य कठिन था और अधिक समय लगता था।

एपीडब्ल्यूडी द्वारा प्रस्तावित निर्माण-कार्य में लामिया बे में दूसरे श्रोत से एक वैकल्पिक पाइपलाइन का निर्माण शामिल था जो जमीन के संवेदनशील भाग को छोड़कर बनाया जाएगा। निर्माण-कार्य में एक चेक वेयर, पाइपलाइन के लिए आरसीसी सहायक खंभे तथा सभी आवश्यक फिटिंग सहित 300 मीमी व्यास तथा 200 मीमी व्यास के पाइप बिछाने का कार्य सम्मिलित था। निर्माण कार्य हेतु ₹ 1.42 करोड़ की प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति अक्तूबर 2013 में दी गयी थी। निर्माण कार्य के लिए निविदा दिसंबर 2014 में जारी की गयी थी और निर्माण कार्य को जून 2015 ₹ 1.43 करोड़ की लागत पर सौपा गया था।

चूंकि निर्माण कार्य एक वन क्षेत्र में होना था, एपीडब्ल्यूडी द्वारा वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 की धारा 2 एवं 6 के अंतर्गत भूमि विपथन हेतु आवेदन करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा ने पाया कि एपीडब्ल्यूडी ने न तो प्राक्कलन, डिजाइन या आरेखण बनाते समय वन अनापत्ति प्राप्त करने के लिए कोई प्रयास किया और न ही निर्माण कार्य की निविदा देते समय कोई कार्रवाई शुरू की थी। एपीडब्ल्यूडी ने 15 दिसंबर 2015 को अर्थात् निर्माण-कार्य सौंपने की तिथि के लगभग छः माह बीत जाने के बाद ही निर्माण-कार्य शुरू करने की अनुमति हेतु वन विभाग से अनुरोध किया था। निर्माण-कार्य सौंपे जाने के 16 माह बीत जाने के बाद भी एपीडब्ल्यूडी वन अनापत्ति प्राप्त नहीं कर पाया था।

इसी दौरान, ठेकेदार द्वारा ₹ 92.94 लाख से सामग्री खरीद कर और कार्यस्थल पर लाने के प्रति एपीडब्ल्यूडी ने ₹ 83.09 लाख का सुरक्षित अग्रिम जारी किया था (दिसंबर 2015), यद्यपि वन अनापत्ति अभी प्राप्त करनी थी।

अक्तूबर 2016 में, ठेकेदार ने वन अनापत्ति नहीं उपलब्ध होने के कारण निर्माण-कार्य के पुरोबंध का अनुरोध किया। तदुपरांत, नवंबर 2016 में, एपीडब्ल्यूडी यह कहते हुए पुरोबंध पर सहमत हो गया कि निकट भविष्य में निर्माण कार्य शुरू होने की कोई संभावना नहीं थी। सामग्री की लागत के प्रति ₹ 9.85 लाख की शेष राशि भी ठेकेदार को दे दी गयी थी (नवंबर 2016)।

इस प्रकार, एपीडब्ल्यूडी निर्माण-कार्य सौपने के पूर्व समय पर आवश्यक वन अनापत्ति प्राप्त करने एवं ठेकेदार को बाधा रहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं कर पाने के कारण निर्माण-कार्य हेतु अधिप्राप्त सामग्री पर किया गया ₹ 92.94 लाख का व्यय निष्फल हुआ था।

एपीडब्ल्यूडी ने बताया (जुलाई 2017) कि वन अनापत्ति के पहलू पर प्राक्कलन चरण पर विचार नहीं किया गया था चूंकि प्रस्तावित निर्माण-कार्य जल आपूर्ति योजना में संवर्धन का ही था जो पहले से ही चालू था और जिसे वन विभाग के सहयोग से बनाया गया था। तथापि, पाइप बिछाने के कार्य पर बाद में वन विभाग द्वारा आपत्ति दर्ज की गयी थी क्योंकि निर्माण वन्यजीव अभयारण्य के अधिकार क्षेत्र में पड़ता है। एपीडब्ल्यूडी ने आगे बताया कि अधिप्राप्त सामग्री अर्थात् पाइप एवं गैस्केट विभाग की सुरक्षित अभिरक्षा में थे और उसे आगामी जल आपूर्ति परियोजनाओं में उपयोग में लाया जाएगा।

उत्तर यह एपीडब्ल्यूडी की ओर से प्रस्तावित निर्माण स्थल की स्थिति का पता लगाने और निर्माण-कार्य की सुपुर्दगी के पूर्व अपेक्षित सांविधिक अनापत्ति की प्राप्ति सुनिश्चित करने में यथोचित सतर्कता का अभाव दर्शाता है, जैसाकि संहिताबद्ध प्रावधानों में परिकल्पित है। इसके अतिरिक्त सामग्री की अधिप्राप्ति एवं उसके प्रति अग्रिम का भुगतान, जबकि निर्माण कार्य के लिए वन अनापत्ति नहीं ली गयी थी, से ₹ 92.94 लाख की धनराशि भण्डारों में अवरूद्ध हुई जो अनुबंध के पुरोबंध के बाद से ही व्यर्थ पड़ी थी। इसके अतिरिक्त, लक्षित आबादी को जल आपूर्ति के संवर्धन का उद्देश्य निष्फल रहा।

मामला जुलाई 2017 में मंत्रालय को भेज दिया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2017)।

नौपरिवहन सेवा निदेशालय

2.3 सीमा शुल्क को परिहार्य भुगतान

नौपरिवहन सेवा निदेशालय, अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन की सीमा शुल्क अधिनियम, 1962 के अंतर्गत जारी सीमा शुल्क अधिसूचना के अनुसार भुगतान की छूट प्राप्त करने में विफलता के कारण नियमित मरम्मत हेतु आयातित पुर्जों की अधिप्राप्ति तथा समुद्र में उतरने वाले जलयानों के अनुरक्षण पर सीमा शुल्क के प्रति ₹ 57.99 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ था।

सीमा शुल्क अधिसूचना सं.12/2012 दिनांक 17 मार्च 2012 के अनुसार सीमा शुल्क, 1962 की धारा 25 (1) के अंतर्गत महानिदेशालय पोत परिवहन के साथ पंजीकृत पोत मरम्मत इकाइयों (एसआरयू) को उसके पूंजीगत माल और उनके पूर्जो, कच्चा माल, हिस्सा, सामग्री हैंडलिंग उपकरण एवं उपभोग्य वस्तुओं के आयात पर छूट दी जा रही थी जब समुद्र में उतरने वाले जलयानों के मरम्मत के लिए इन प्रापणों की जरूरत होती थी। तदुपरांत, दिनांक 4 अगस्त 2015 के सीमा शुल्क अधिसूचना सं.43/2015 द्वारा वित्त मंत्रालय (राजस्व विभाग) ने उपर्युक्त छूट प्राप्त करने के लिए नौपरिवहन महानिदेशालय के साथ एसआरयू के पंजीकरण हेतु आवश्यकता को हटा दिया था।

12 दिसंबर 2012 को नौपरिवहन सेवाएं निदेशालय, अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन, पोर्ट ब्लेयर (डीएसएस) ने इंजन एवं थ्रस्टर अनुरक्षण, एवं कल पुर्जो की आपूर्ति तथा पूर्जो से संबंधित मूल्य गारंटी एवं एमवी कैम्पबेल बे[14] जलयान हेतु पूर्जों की उपलब्धता हेतु एक निजी कंपनी के साथ समझौता किया था। समझौते के अनुच्छेद 12 के अनुसार, उस समय लागू विधियों के कारण प्रोद्भूत प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों के भुगतान से अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन को कोई भी छूट प्राप्त होगी।

---

[14] डीएसएस के स्वामित्व वाला एक जलयान जो यान्मर कं. लिमिटेड, जापान द्वारा निर्मित/आपूर्ति की गयी प्रमुख इंजनों, सहायक इंजनों एवं अन्य उपकरणों तथा कावासाकी भारी उद्योग लिमिटेड, जापान द्वारा निर्मित/आपूर्ति की गयी थ्रस्टरों में संस्थापित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीएसएस ने नवंबर 2015 और जून 2016 के बीच एमवी कैम्पबेल बे के लिए इंजन कल-पूर्जों की आपूर्ति के लिए कंपनी को ₹ 2.80 करोड़ का भुगतान किया था, जिसमें ₹ 57.99 लाख की धनराशि का सीमा शुल्क शामिल था। यद्यपि, डीएसएस एक एसआरयू के रूप में कार्य कर रहा था फिर भी वह उपर्युक्त उल्लिखित सीमा शुल्क अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत छूट प्राप्त करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप एमवी कैम्पबेल बे के नियमित मरम्मत एवं अनुरक्षण हेतु आयातित पूर्जों के प्रापण पर सीमा शुल्क के प्रति ₹ 57.99 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ।

डीएसएस ने बताया (मई 2017) कि यद्यपि समझौते का अनुच्छेद 12 पुर्जों पर सीमा शुल्क की छूट प्राप्त करने हेतु प्रशासन को सशक्त बनाता है फिर भी इस प्रकार के छूट पाना व्यावहारिक रूप में संभव नहीं था क्योंकि इसमें बहुत समय लगता था और पुर्जों की आपूर्ति में देरी से जलयान के परिचालन हेतु उपलब्धता को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर सकता था। तथापि, मामले को उपयुक्त प्राधिकारी के समक्ष ऐसी छूट प्राप्त करने के लिए रखा गया है। तदुपरांत, डीएसएस ने आगे बताया (जुलाई 2017) कि मरीन डॉकयार्ड (डीएसएस के अधीन) जहाजों/नौका के बेडे की मरम्मत एवं अनुरक्षण हेतु उत्तरदायी था और सरकारी खजाने को कोई बचत नहीं होगी क्योंकि पुर्जों का मूल्य निर्धारण मूल उपकरण निर्माताओं के मूल्य सूची के अनुसार किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि समुद्र में उतरने वाले जलयानों के लिए पूर्जो पर सीमा शुल्क पर छूट भारत सरकार द्वारा दी गयी थी जिसे कंपनी द्वारा प्राप्त किया जाना चाहिए था और लाभ डीएसएस को देना चाहिए था।

मामला मई 2017 में गृह मंत्रालय के पास भेज दिया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2017)।

अण्डमान एवं निकोबार बिल्डिंग एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड

2.4 आयकर के प्रति परिहार्य भुगतान

आयकर अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन में छूट हेतु आवेदन करने में भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड, पोर्ट ब्लेयर की विफलता के परिणामस्वरूप आयकर के प्रति ₹ 34.68 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ जो अन्यथा श्रमिकों तथा उनके परिवारों के सामाजिक कल्याण उपायों पर उपयोग हेतु उपलब्ध हो सकता था।

आयकर अधिनियम 1961 की धारा 10(46) केन्द्र अथवा राज्य अधिनियम के तहत मुख्यतः लोगो के लाभ हेतु स्थापित किसी भी अस्तित्व की विशिष्ट आय पर आयकर से छूट का प्रावधान करती है। तथापि, ऐसा अस्तित्वों को छूट हेतु आयकर विभाग को आवेदन करना अपेक्षित है जिसे बाद में सरकारी गजट में अधिसूचित किया जाता है।

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड (बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यूबी) अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन द्वारा भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक (रोजगार विनियमन तथा सेवा शर्ते) अधिनियम 1996 की धारा 18 के अनुसार जनवरी 2009 में गठन किया गया था। बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यूबी को भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों के कल्याण हेतु स्थापित किया गया था तथा इसलिए आयकर अधिनियम 1961 की धारा 10(46) के तहत आयकर छूट हेतु आवश्यक शर्तों को पूरा करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यूबी आयकर प्राधिकारियों को छूट हेतु आवेदन करने में विफल रहा तथा इसलिए केन्द्र सरकार द्वारा छूट हेतु कोई अधिसूचना जारी नहीं की गई थी। छूट हेतु अधिसूचना के अभाव में नवम्बर 2013 तथा दिसम्बर 2016 के बीच बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यूबी द्वारा बैंक के पास रखे जमा पर प्राप्त ब्याज पर ₹ 46.79 लाख का टीडीएस[15] काटा था।

बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यूबी ने शून्य आय दर्शाते हुए निर्धारण वर्ष 2015-16 हेतु आयकर रिटर्न (आईटीआर) दर्ज की तथा आयकर विभाग द्वारा उन्हे उस वर्ष हेतु बैंक द्वारा ₹ 12.11 लाख के संग्रहित टीडीएस की वापसी प्रदान की गई

[15] स्रोत पर कर कटौती।

थी। इस प्रकार बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यूबी ने आयकर के प्रति ₹ 34.68 लाख[16] का परिहार्य भुगतान किया।

विभाग ने बताया (फरवरी 2017) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को ध्यान में रखते हुए भारत सरकार को छूट हेतु आवेदन प्रस्तुत किया गया है।

इस प्रकार, आयकर अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन में छूट हेतु आवेदन करने में बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यूबी, पोर्ट ब्लेयर की विफलता के परिणामस्वरूप आयकर के प्रति ₹ 34.68 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ। यदि छूट प्राप्त की गई होती, तो यह राशि श्रमिकों तथा उनके परिवारों के सामाजिक कल्याण उपायों पर उपयोग करने हेतु उपलब्ध हो सकती थी।

मामला मई 2017 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2017)।

आवासी आयुक्त, अण्डमान और निकोबार भवन

2.5 दिल्ली में शिविर कार्यालय पर अनियमित व्यय

अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन ने अण्डमान भवन, नई दिल्ली में एलजी के लिए चिन्हित आवास की उपलब्धता के बावजूद पदग्राही लेफ्टिनेट जनरल (एलजी) के निजी आवास को दिल्ली में उनके शिविर कार्यालय के रूप में घोषित किया था जबकि ऐसे शिविर कार्यालय को किसी नियम के अंतर्गत शामिल नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप सरकारी खजाने से ₹ 29.45 लाख का अनियमित व्यय हुआ।

संघ शासित क्षेत्र[17] के लेफ्टिनेंट गर्वनर (एलजी) की नियुक्ति की शर्तें नियुक्त एलजी को वेतन और भत्ते और अन्य सुविधाएं अर्थात् आवास, चिकित्सा सुविधाए, यात्रा भत्ते आदि निर्धारित करती है। यह अन्य बातों के साथ-साथ किसी भी किराए के भुगतान बिना सुसज्जित आवासीय निवास का प्रावधान करती है। तथापि, सुसज्जित मकान के अतिरिक्त किसी शिविर कार्यालय को स्थापित करने का कोई प्रावधान नहीं था।

---

[16] काटा गया कर ₹ 46.79 लाख घटा वापस किया गया कर ₹ 12.11 लाख।

[17] दिनांक 20 अप्रैल 1987 का भारत सरकार, गृह मंत्रालय का पत्र सं. यू-14016/31/85-यूटीएस।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि इस समय के गुरूग्राम, हरियाणा के पदग्राही एलजी के निजी आवास[18] को इस आधार पर शिविर के रूप में घोषित किया गया था (सितम्बर 2013) कि माननीय एलजी को दिल्ली में अपने आधिकारिक दौरों के दौरान आधिकारिक कर्त्तव्य पूरे करने थे। घोषणा को बाद में एलजी अर्थात् जुलाई 2013 द्वारा कार्यालय ग्रहण की तिथि से पूर्वव्यापी रूप से पूर्व दिनांकित किया गया था (अक्तूबर 2013)। शिविर कार्यालय श्रमशाक्ति और सामग्री आवश्यकताओं के लिए आवासी आयुक्त (आरसी) के कार्यालय के साथ संलग्न था और दूरभाष बिलों, माल की मरम्मत, जल एवं बिजली प्रभार, वाहन तथा आउटसोर्स स्टाफ के वेतन सहित शिविर कार्यालय के प्रति लगभग ₹ 23.18 लाख के पूर्ण व्यय आरसी के बजट से पूरे हुए थे।

इसी प्रकार, जनकपुरी[19], नई दिल्ली में अगले पदग्राही एलजी के निजी आवास को भी अगस्त 2016 अर्थात् कार्यालय ग्रहण करने की तिथि से अक्तूबर 2017 अर्थात् प्रभार को छोड़ने तक शिविर कार्यालय के रूप में घोषित कर दिया गया था और मार्च 2017 को अण्डमान भवन, नई दिल्ली के लिए आवंटित बजट से कथित शिविर कार्यालय के लिए ₹ 6.27 लाख की राशि का व्यय हुआ था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नई दिल्ली में अण्डमान भवन 54 बिस्तर का अतिथिगृह था और इसमें दिल्ली में आए हुए एलजी के लिए निर्दिष्ट कमरा शामिल था। अलग शिविर कार्यालय को इसका उद्देश्य एलजी के दिल्ली में होते हुए शिविर कार्यालय के रूप में उपयुक्त होना था। इसके अतिरिक्त, अलग शिविर कार्यालय के रूप में स्थापित करने और वो भी निजी आवासों में, के लिए कोई प्रावधान या नियम नहीं है। इसलिए सरकारी खजाने से ₹ 29.45 लाख का व्यय दोनों विवेकहीन एवं अनियमित था।

अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन ने बताया (जून 2017) कि हिमाचल प्रदेश के गवर्नर द्वारा दिल्ली में हिमाचल प्रदेश के मुख्यमंत्री के आवास को शिविर कार्यालय के रूप में घोषणा करने की पूर्वता और श्रमशक्ति, जल प्रभारों, बिजली प्रभारों, दूरभाष प्रभारों और तकनीकी उपकरणों के साथ अन्य शिविर

---

[18] मकान सं.964, सेक्टर 17-बी, गुरूग्राम, हरियाणा।

[19] प्रेम कुटीर, ए-2/70 जनकपुरी, नई दिल्ली-110058।

सुविधाओं को दिल्ली सरकार द्वारा आईएएस और डीएएनआईसीएस अधिकारियों को प्रदान किया गया था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि ऐसा कोई नियम प्रावधान नहीं था जिसके अंतर्गत निजी आवास को शिविर कार्यालय के रूप में घोषित कर किया जा सकता था और उसका व्यय सरकारी खजाने से पूरा किया जाए। इसके अतिरिक्त, यह तथ्य कि निर्दिष्ट एलजी आवास स्टैशन पर उपलब्ध था, उसने व्यय को और भी विवेकहीन कर दिया और वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों का उल्लंघन था।

मामला सितम्बर 2017 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित था।

चंडीगढ़ प्रशासन

2.6 कार्य की अनुचित योजना के कारण उप-स्टेशन का व्यर्थ पड़े रहना

विद्युत विभाग, संघ शासित प्रदेश चंडीगढ़, ने चंडीगढ़ के सारंगपुर में ग्रिड उप-स्टेशन के निर्माण के लिए पॉवर ग्रिड कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड के साथ ₹ 9.87 करोड़ की अनुमानित लागत पर समझौता किया। उप-स्टेशन का निर्माण, जिसे नवंबर 2011 तक पूरा किया जाना चाहिए था, में बाधाओं वाली भूमि के आवंटन के कारण चार वर्षों से अधिक की देरी हुई थी। ट्रांसमिशन लाइनों की अनुपलब्धता के कारण उप-स्टेशन अभी शुरू नहीं हुआ है जिसके कारण ₹ 10.19 करोड़ लागत की सृजित परिसम्पत्तियां व्यर्थ पड़ी रहीं।

फरवरी 2009 में, चंडीगढ़ प्रशासन ने चंडीगढ़ के सारंगपुर में 66/11 केवीएमवीए ग्रिड उप-स्टेशन (उप-स्टेशन) के निर्माण के लिए ₹ 9.89 करोड़ की अनुमानित लागत पर प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किया। इसके बाद, नवंबर 2009 में, विद्युत विभाग, संघ राज्य क्षेत्र, चंडीगढ़ (इडीयूटीसी) ने ₹ 9.87 करोड़ के अनुमानित लागत पर काम करने के लिए पावर ग्रिड कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (पीजीसीआईएल) के साथ समझौता किया।

समझौते के अनुसार, उप-स्टेशन का निर्माण पहली किस्त जारी करने या समझौते पर हस्ताक्षर करने की तारीख से 18 महीनों के भीतर जो भी बाद में थे, पूरा किया जाना था। जैसा कि जून 2010 में पहली किस्त जारी की

गई थी, परियोजना नवंबर 2011 तक पूरी होनी चाहिए थी। यदि ईडीयूटीसी ने मार्ग-अधिकार और वन/पर्यावरण मंजूरी प्राप्त करने जैसी अपनी दायित्वों को पूरा नहीं किया तो यह तारीख आगे बढ़ाई जा सकेगी।

ईडीयूटीसी ने जून 2010 से फरवरी 2013 तक पीजीसीआईएल को परियोजना के लिए ₹ 9.48 करोड़ जारी किए थे। इस राशि में, ₹ 7.48 करोड़ जनवरी 2012 में उस समय दिए गए जब पीजीसीआईएल को भूमि सौंप दी गई। उप-स्टेशन का कार्य पूरा हो गया था और सितंबर 2016 में पीजीसीआईएल ने इयूडीटीई को सौंप दिया। उप-स्टेशन की कुल समापन लागत ₹ 10.19 करोड़ थी। इसके अलावा, उप-स्टेशन के चारों ओर चारदीवारी के निर्माण पर ₹ 45.85 लाख खर्च किए गए थे।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संविक्षा से निम्नलिखित का पता चलाः

(i) अप्रैल 2010 में चंडीगढ़ प्रशासन द्वारा उप-स्टेशन के लिए भूमि निर्धारित की गई थी। हालांकि, भूमि का अधिग्रहण जनवरी, 2012 में ही इडीयूटीसी/पीजीसीआईएल को सौंपा गया था अर्थात् पीजीसीआईएल के साथ समझौते के हस्ताक्षर के ढ़ाई वर्ष बाद और भूमि के निर्धारण के 20 महीने बाद। पीजीसीआईएल ने उप-स्टेशन के लिए साइट को सौंपने के लिए इडीयूटीसी को कई अनुस्मारक[20] जारी करने के बावजूद यह किया गया था।

(ii) सितंबर 2012 में वक्फ बोर्ड (बोर्ड) ने उप-स्टेशन के लिए चंडीगढ़ प्रशासन द्वारा सौंपी गई भूमि के एक हिस्से के स्वामित्व पर विवाद उठाया था। हालांकि, बोर्ड की भूमि के इस हिस्से को भूमि अधिग्रहण से छूट दी गई थी फिर भी चंडीगढ़ प्रशासन का आर्किटेक्ट विभाग इस साइट के लिए लेआउट योजना में यह दिखाने में विफल रहा। परिणामस्वरूप भूमि के विवादित हिस्से पर उप-स्टेशन से संबंधित महत्वपूर्ण कार्य की योजना बनाई गई थी। फरवरी 2015 में बोर्ड के साथ विवाद हल हो जाने के बाद ही निर्माण कार्य किया जा सकता था। वक्फ बोर्ड के साथ विवाद को ध्यान में रखने में प्रशासन की विफलता के कारण उप-स्टेशन के निर्माण में चार वर्ष से अधिक का विलंब हुआ।

[20] पत्र दिनांक 26 फ़रवरी 2010, 05 अगस्त 2010, 04 जनवरी 2011, 25 जुलाई 2011, 17 अगस्त 2011 और 15 सितंबर 2011।

(iii) उप-स्टेशन के संचालन के लिए 66 केवी ट्रांसमिशन लाइनों और संबंधित कार्यों की स्थापना एक महत्वपूर्ण आवश्यकता थी। चंडीगढ़ प्रशासन ने दिसंबर 2012 और जनवरी 2013 में 66 केवी लाइन बेस और ओवरहेड ट्रांसमिशन लाइनों के निर्माण से संबंधित कार्यों के लिए प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय मंजूरी दे दी और पीजीसीआईएल को मांग-पत्र जारी किए (मार्च 2013)। इसने ₹ 17.67 लाख और ₹ 46.76 लाख के लिए कंपनी को अग्रिम रूप से किसी भी औपचारिक समझौते/कार्य-आदेश के बिना जारी किये। बाद में, प्रस्तावित मेट्रो लाइन को पार करने वाली ट्रांसमिशन लाइनों के संरेखण के कारण, ये कार्य आगे नहीं बढ़ा। प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय मंजूरी जारी करते समय ऐसा करने के लिए चंडीगढ़ प्रशासन की सलाह के बावजूद इडीयूटीसी ने इस पर ध्यान नहीं दिया।

(iv) सितंबर 2015 में 66 केवी ट्रांसमिशन लाइन की स्थापना के लिए निविदाएं फिर से शुरू की गईं और यह कार्य नवंबर 2016 में मेसर्स आरईसी पावर डिस्ट्रीब्यूशन कम्पनी लिमिटेड को ₹ 88 लाख की अनुमानित लागत से आवंटित किया गया। यह कार्य पहली किस्त जारी करने/या समझौते पर हस्ताक्षर करने की तारीख से 18 महीनों के अंदर पूरा किया जाना था, जो भी पहले था। हालांकि कंपनी को कई अनुस्मारक जारी करने के बाद भी कार्य अभी तक दिसंबर 2017 तक शुरू नहीं हुआ था। 66 केवी ट्रांसमिशन लाइनों की अनुपस्थिति में, सितंबर 2016 में स्थापित उप-स्टेशन का परीक्षण और तैनाती नहीं की जा सकी।

(v) सितंबर 2016 में विद्युत निरीक्षक द्वारा किए गए एक निरीक्षण ने स्थापित उपकरणों की स्थिति और साइट परिस्थितियों में गिरावट का खुलासा किया। इसके अलावा, ईयूडीटीसी ने इस साइट से 20-एमवीए के एक ट्रांसफॉर्मर को दूसरे उप-स्टेशन में स्थानांतरित कर दिया था (सितंबर 2016)। इससे उप-स्टेशन की तैनाती की क्षमता कमी लाने की सभावना थी।

इडीयूटीसी ने बताया (जून 2017) कि वक्फ बोर्ड के साथ भूमि विवाद के कारण उप-स्टेशन के लिए आवंटित भूमि का उपयोग नहीं किया जा सकता था। 66 केवीए ट्रांसमिशन लाइन के लिए काम करने में विलंब का कारण प्रस्तावित ट्रांसमिशन लाइन को पार कर मेट्रो मार्ग के संरेखण के कारण काम के दायरे में बदलाव था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि चंडीगढ़ प्रशासन को वक्फ बोर्ड द्वारा उठाए गए मामले के कारण संज्ञान लेना चाहिए था और उप-स्टेशन के लिए उसी स्थान या वैकल्पिक स्थान पर बाधा रहित साइट सुनिश्चित करनी चाहिए ताकि परियोजना को आगे बढ़ाया जा सके जिसके लिए निधियां जारी की गई थी। इसके अतिरिक्त, तथ्य यह है कि कार्य के लिए प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय संस्वीकृति देते हुए प्रशासन को पता था कि मेट्रो लाइन ट्रांसमिशन लाइनों के रास्ते में आ रही थी।

मामला मंत्रालय को मई 2017 में भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतिक्षित था (दिसंबर 2017)।

2.7 व्यवहार्यता स्थापित किए बिना बाजार का निर्माण

चण्डीगढ़ प्रशासन ने ₹ 1.53 करोड़ की कुल लागत पर वातानुकूलित मछली तथा मांस बाजार का निर्माण किया था जबकि बाजार की व्यवहार्यता पर संदेह था। विक्रेताओं से प्रतिक्रिया की कमी के कारण पिछले आठ वर्षों से संपूर्ण एकीकृत बाजार रिक्त पड़ा हुआ है।

चण्डीगढ़ प्रशासन ने ₹ 98.75 लाख की अनुमानित लागत पर एक आधुनिक मछली एवं मांस बाजार स्थापित करने की एक परियोजना की शुरूआत की थी। वातानुकूलित एकीकृत मछली एवं मांस बाजार का निर्माण ₹ 1.53 करोड़ की कुल लागत पर पूरा किया गया था। परिसर में थोक और खुदरा बुथ के साथ एक ठंडा कमरा क्रमशः मई 2007 और दिसम्बर 2009 में दो स्तरों में चण्डीगढ़ नगर निगम (एमसीसी) को सौंप दिया गया था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि मछली बाजार को स्थापित करने की व्यवहार्यता स्थापित करने के लिए चण्डीगढ़ प्रशासन द्वारा शुरू किए गए अध्ययनों और परामर्श के दौरान कृषि मंत्रालय ने यह राय दी थी कि मछली बाजार के लिए परियोजना आर्थिक रूप से व्यवहार्य नहीं होगी क्योंकि मछली की लागत शहर में अन्य मछली बाजार से अधिक होगी। तत्पश्चात परियोजना की संकल्पना को मांस बाजार के लिए भी व्यापक किया गया था। तथापि, मांस बाज़ारों को शामिल करने के पश्चात् व्यवहार्यता हेतु नगर निगम को कोई निर्देश नहीं दिया गया था। चण्डीगढ़ के मछली विक्रेताओं का भी मत था कि वह ऐसे बाजार में दुकाने नहीं ले पाएंगे। नीलामी के दौरान विक्रेताओं

से प्रतिक्रिया की कमी के कारण मछली एवं मांस बाजार अपने निर्माण से अब तक खाली पड़ा हुआ है।

एमसीसी ने बताया (मई 2017) कि मछली एवं मांस बाजार को किराए पर देने के लिए नीलामी अप्रैल 2010 और जुलाई 2015 के बीच पांच बार संचालित की गई थी परंतु सफल नहीं हुई थी। एमसीसी ने आगे बताया (मई 2017) कि अब यह प्रस्तावित था कि बाजार को मछली एवं मांस बाजार से सामान्य व्यापार बाजार में बदल दिया जाए और निर्णय प्रतीक्षित था (नवम्बर 2017)।

इस प्रकार, चण्डीगढ़ प्रशासन का मछली एवं मांस बाजार का निर्माण करने से पूर्व उसकी व्यवहार्यता का उचित रूप से आकलन करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.53 करोड़ की लागत पर निर्माण किया गया बाजार पिछले आठ वर्षों से व्यर्थ पड़ा रहा।

मामला मंत्रालय को जुलाई 2017 में भेजा गया था; उनका उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित था।

संघ शासित क्षेत्र दमन एवं दीव तथा दादरा एवं नागर हवेली प्रशासन

2.8 दमन एवं दीव (डीएण्डडी) तथा दादरा एवं नागर हवेली (डीएनएच) लि. के ओमनीबस औद्योगिक विकास निगम (ओआईडीसी) को सुपुर्द जमा कार्य

2011-17 के दौरान, डीएण्डडी एवं डीएनएच के यूटी के 17 विभागों/ स्वायत्त निकायों ने 44 जमा कार्य प्रदान किये और ओआईडीसी के पास ₹ 528.87 करोड़ जमा कराना था। अनेक मामलों में ओआईडीसी को प्राप्त एवं भुगतान नियमों एवं सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका का उल्लंघन करते हुए आवश्यकता के पूर्व ही धनराशि जारी की गयी थी। ओआईडीसी ने पर्याप्त योजना बनाये बिना और विवादमुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना निर्माण-कार्य सौंपा था, जिसकी वजह से असाधारण विलंब और बेकार व्यय हुआ। यद्यपि ओआईडीसी ने अपने निर्माण-कार्यों के लिए सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका का अनुपालन किया था। ₹ 454.74 करोड़ लागत वाले 31 जमा कार्य को एमओयू किये बिना इसे दिया गया था, जिसके कारण निर्माण-कार्य का क्षेत्र, भुगतान अनुसूची एवं कार्य-समाप्ति के पड़ाव निर्धारित होने से रह गये।

2.8.1 प्रस्तावना

दमन एवं दीव (डी एण्ड डी) तथा दादरा एवं नागर हवेली (डीएनएच) विधायिका रहित संघ शासित क्षेत्र (यूटी) है और इसका प्रशासन गृह मंत्रालय (एमएचए), भारत सरकार (जीओआई) के अंतर्गत एक प्रशासक द्वारा किया जाता है। विकासात्मक कार्यों के लिए यूटी को धनराशि संघ सरकार के बजट द्वारा प्रदान की जाती है।

दमन एवं दीव तथा दादरा एवं नागर हवेली लि. का ओमनीबस औद्योगिक विकास निगम (ओआईडीसी) 27 मार्च 1992 को कम्पनी अधिनियम, 1956 के अंतर्गत औद्योगिक उद्यमों को वित्तीय सहायता प्रदान के लिए और डी एण्ड डी तथा डीएनएच के यूटी में अवसंरचना विकास निगम के रूप में कार्य करने के लिए गठित किया गया था। ओआईडीसी दोनों यूटी के विभिन्न विभागों को केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) नियम पुस्तिका एवं संहिता प्रावधानों के अनुसार सौंपे गये जमा कार्यों का निष्पादन भी करता है। यूटी एवं डीडी का प्रशासक ओआईडीसी का अध्यक्ष है और विकास आयुक्त इसके प्रबंध निदेशक है। 2011-17 के दौरान, 44 जमा कार्यों[21] को डीएण्डडी एवं डीएनएच के 17 विभागों/स्वायत्त निकायों द्वारा ओआईडीसी को सौंपा गया था और इन कार्यों के लिए ₹ 528.87 करोड़ ओआईडीसी के पास जमा किया गया था।

यह सुनिश्चित करने के लिए लेखापरीक्षा की गयी थी कि क्या सुपुर्द कार्य के प्रति जमा निधियाँ भारत सरकार (जीओआई) एवं डीएण्डडी तथा डीएनएच के यूटी के प्रशासन द्वारा समय-समय पर जारी नियमों, विनियमों एवं अन्य निर्देशों की संगति में थे और क्या ओआईडीसी ने कार्यों के समय पर समाप्ति सुनिश्चित किया था लेखापरीक्षा में 2011-12 से 2016-17 तक की अवधि

---

[21] डीएण्डडी यूटी: (i) पीडब्ल्यूडी दमन: 12 निर्माण कार्य, (ii) पीडब्ल्यूडी दीप:03 निार्मण कार्य, (iii) वन दनम: 02 निर्माण कार्य, (iv) वन दीव: 01 निर्माण कार्य, (v) पयर्टन दमन: 01 निर्माण कार्य (vi) जिला पंचायत, दमन: 01 निर्माण कार्य (vii) राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (आरएमएसए), दमन: 01 निर्माण कार्य (viii) जिला उद्योग केन्द्र, दमन: 01 निर्माण कार्य तथा (ix) स्वास्थ्य निदेशक, डीएण्डडी: 01 निर्माण कार्य।
डीएण्डएनएच यूटी: (i) पीडब्ल्यूडी सड़क: 06 निर्माण कार्य (ii) पीडब्ल्यूडी भवन: 03 निर्माण कार्य, (iii) डब्ल्यूडी इलेक्ट्रकल्स: 03 निर्माण कार्य (iv) सिलवासा नगर परिषद (एसएमसी): 03 निर्माण कार्य, (v) पर्यटन विभाग, सिलवासा: 01 निर्माण कार्य (vi) होटल प्रबंधन संस्थान, सिल्वासा : 02 निर्माण कार्य तथा (vii) डीआरडीए सिल्वासा: 01 निर्माण कार्य।

शामिल थी। ओआईडीसी को 2011-16 के दौरान सौंपे गये 41 जमा कार्यों[22] में से 39 के अभिलेखों की जॉच की गयी थी। 2016-17 के दौरान सौंपे गये तीन कर्यों पर कोई व्यय नहीं हुआ था चूंकि ये अभी निविदा/आरएफपी चरण में ही थे। 39 परीक्षित कार्यों में से, 23 कार्यों को पूरा कर लिया गया था, नौ कार्य निर्माणधीन थे, छ: कार्यों को यूटी प्रशासन द्वारा छोड़ दिया गया था और एक कार्य को पीडब्ल्यूडी- दमन के माध्यम से निष्पादित करने का निर्णय लिया गया था।

2.8.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.8.2.1 निधियों का बेकार पड़े रहना

सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका में व्यवस्था है कि सरकारी विभागों के निर्माण-कार्यों को सीपीडब्ल्यूडी द्वारा प्राधिकार जारी करने के बाद किया जाता है। सरकारी अनुदानों से पूर्णत: वित्तपोषित जमा कार्य के मामले में और जहाँ जमाओं की प्राप्ति सुनिश्चित है, निर्माण-कार्य के अनुमानित लागत का 33.33 प्रतिशत अग्रिम में जमा किया जा सकता है। प्राप्ति एवं भुगतान (आरएण्डपी) नियमावली, 1983 प्रावधान करती है कि सरकारी खाते से तब तक धन नहीं निकाला जाएगा जब तक इसकी तुरंत संवितरण हेतु आवश्यकता न हो। मांग की आशंका में या बजट अनुदान के अंतर से बचने के लिए धन का आहरण अनुमेय नहीं है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीएण्डडी एवं डीएनएच के छ: विभागों ने निर्माण आदेश प्रस्तुत करने के पूर्व ही ओआईडीसी के पास 10 निर्माण-कार्यों हेतु ₹ 56.57 करोड़ अप्रैल 2011 एवं फरवरी 2016 के बीच किया था। प्रत्येक मामले में अग्रिम में जमा निधियॉ सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के 33.33 प्रतिशत के प्रावधान के प्रति निविदा लागत की 118 प्रतिशत से 831 प्रतशित तक थीं। अदा किया गया अग्रिम निविदा लागत से भी ₹ 23.23 करोड़ की अधिकता था, इसमें निविदा लागत के ऊपर किया गया भुगतान 18 से 731 प्रतिशत के मध्य था। ओआईडीसी में जमा निधियॉ 10 मामलों में से नौ में बेकार पड़ी रही थीं जैसा नीचे की **तालिका सं. 5** में ब्यौरा दिया गया है:

[22] दिल्ली में यूटी भवन के अनुरक्षण से संबंधित एक कार्य का पीडब्ल्यूडी-दमन को हस्तांतरण किया गया था तथा इसलिए जांच नहीं की गई थी। पर्यटन विभाग, दमन की संरक्षण दीवार के कार्य की अलग से जांच की गई थी तथा मामले पर एक लेखापरीक्षा पैरा को सीएजी के 2015 के प्रतिवेदन सं. 32 (पैरा 2.5) में शामिल किया गया था।

तालिका सं. 5 निधियों का व्यर्थ होना

क्र. सं.	कार्य/यूटी विभाग का नाम	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
1.	छः पुलों का परामर्श कार्य **पीडब्ल्यूडी-दमन**	पीडब्ल्यूडी दमन ₹ 6 करोड़ की लागत पर ओआईडीसी को कार्य सौंपा तथा ओआईडीसी को शतप्रतिशत अनुमानित लागत का अंतरण (जुलाई 2011) दिया। ओआईडीसी ने अगस्त 2016 तक ₹ 3.23 करोड़ का व्यय किया था। ₹ 2.77 करोड़ का शेष जमा लगभग छः वर्षों के ओआईडीसी (अक्तूबर 2017) के पास व्यर्थ पड़ा है।
2.	उपयोगिता खाई सहित आरसीसी तूफान जल निकासी का निर्माण तथा बमनपूजा चेक पोस्ट से दोहलर जक्शंन तक तथा बमनीपूजा चेक पोस्ट से बमनी पूजा गेट तक सड़क के दोनों तरफ पेवर ब्लॉक प्रदान करना **पीडब्ल्यूडी-दमन**	पीडब्ल्यूडी-दमन ने कार्य की अनुमानित लागत के बराबर अग्रिम के रूप में मार्च 2012 तथा अक्तूबर 2012 में ₹ 13.01 करोड़ का अंतरण किया। कार्य को सितम्बर 2013 को समापन की निर्धारित तिथि के साथ ₹ 10.13 करोड़ की लागत पर ओआईडीसी द्वारा नवम्बर 2012 में एक ठेकेदार को सौंपा गया था। इस प्रकार, पीडब्ल्यूडी-दमन ने कार्य आदेश देने से पहले ₹ 2.88 करोड़ (₹ 13.01 करोड़-₹ 10.13 करोड़) की राशि का अधिक अंतरण किया। कार्य के निष्पादन के दौरान कुछ स्थल संबंधी प्रतिबंध सामने आए तथा कार्य क्षेत्र को कम किया (मार्च 2014) गया था तथा निविदा लागत को ₹ 7.95 करोड़ तक संशोधित किया गया था। कार्य को अंततः मार्च 2014 में ₹ 6.65 करोड़ की लागत पर पूरा किया गया था। ₹ 6.36 करोड़ के अधिक जमा को केवल मई 2015 में जाकर ही वापस[23] किया गया था। इसका परिणाम 14 महीनों के लिए सरकारी धन के व्यर्थ रहने में हुआ।
3.	दमन के समुद्री किनारों पर प्रीफैब्रिकेटिड पोर्टबल कैबिनों का निर्माण **पीडब्ल्यूडी-दमन**	ओआईडीसी द्वारा तैयार अनुमान के आधार पर पीडब्ल्यूडी-दमन ने पहले ही ₹ 0.90 करोड़ के कार्य की कुल अनुमानित लागत का अंतरण (फरवरी 2016) किया। भूमि की अनुपलब्धता के कारण कार्य को अंततः छोड़ दिया गया था तथा नौ महीनों के लिए इन निधियों को सरकारी खाते से बाहर रखने के पश्चात पीडब्ल्यूडी-दमन को नवम्बर 2016 में ₹ 0.89 करोड़ वापस किया गया था।
4.	जल आपूर्ति योजना, दुनेथा नानी दमन का कार्यान्वयन **पीडब्ल्यूडी-दमन**	पीडब्ल्यूडी-दमन ने पहले ही ₹ 19.92 करोड़ के कार्य की पूर्ण अनुमानित लागत को जमा किया (अप्रैल 2013)। कार्य पर किया गया कुल व्यय जुलाई 2017 को ₹ 10.57 करोड़ था तथा कार्य 90 प्रतिशत समाप्त था। इस प्रकार ₹ 9.35 करोड़ की सरकारी निधियों को 52 महीनों (जुलाई 2017) की अवधि के लिए अवरूद्ध रखा गया था।

[23] ₹ 5.26 करोड़ का यूटी प्रशासन की अनुमति से पुल के निर्माण को अंतरण किया गया था तथा शेष ₹ 1.10 करोड़ पीडब्ल्यूडी-दमन को वापस किया गया था।

5.	घाट से प्रकाश गृह तक समुद्री कटाव विरोधी प्रतिरक्षण दीवार का निर्माण **पीडब्ल्यूडी-दमन**	पीडब्ल्यूडी-दमन ने दिसम्बर 2011 में शतप्रतिशत अग्रिम के रूप में ₹ 1.89 करोड़ का अंतरण किया। ओआईडीसी ने जुलाई 2017 तक अदा की गई अग्रिम के प्रति परामर्श तथा स्थापना प्रभारों पर ₹ 0.47 करोड़ का व्यय किया। यूटी प्रशासन ने ओआईडीसी के माध्यम से कराने का निर्णय लिया। चूंकि पीडब्ल्यूडी-दमन ने ओआईडीसी द्वारा मार्च तथा अक्तूबर 2017 के बीच बार-बार अनुरोध के पश्चात भी नहीं रोका था इसलिए कुल ₹ 1.42 करोड़ की शेष निधियाँ लगभग छः वर्षों के लिए ओआईडीसी के पास व्यर्थ पड़ी थी (नवम्बर 2017)।
6.	दीव में वनकवाड़ा तथा गुजरात में कोटदा को जोड़ने वाले पुल का निर्माण **पीडब्ल्यूडी-दीव**	पीडब्ल्यूडी-दीव ने कार्य की तुरंत आवश्यकता का निर्माण किए बिना तथा ₹ 1.50 करोड़ के कार्य हेतु परामर्श के लिए ओआईडीसी के कार्य आदेश जारी करने से तीन वर्ष से अधिक से पहले ₹ 10 करोड़ का अंतरण (अक्तूबर 2012) किया। कार्य को ₹ 0.32 करोड़ का व्यय करने के पश्चात नवम्बर 2016 में रोक दिया गया था क्योंकि कोटदा (गुजरात) में भूमि को प्राप्त नहीं किया जा सका था। ₹ 9.68 करोड़ की शेष राशि सितम्बर 2012 से अब तक (नवम्बर 2017) ओआईडीसी के खाते में व्यर्थ रही है।
7 एवं 8.	दमन में दो निरीक्षण हटों तथा दीव में तीन निरीक्षण हटों का निर्माण **वन विभाग डीएवंडी**	निर्माण कार्य ओआईडीसी को सौंपे गये थे (दिसम्बर 2015/फरवरी 2016 तथा ₹ 1.43 करोड़ (दमन ₹ 0.57 करोड़ तथा दीव ₹ 0.86 करोड़) जो अनुमानित लागत का शतप्रतिशत थी, का निगम को अंतरण किया गया था। ओआईडीसी ने बाद में अप्रैल/मई 2016 में ₹ 0.74 करोड़ और ₹ 1.16 करोड़ के इन निर्माण कार्यों के लिए संशोधित अनुमान तैयार किए। इन निर्माण कार्यों को बाद में जून 2017 के प्रशासन के निर्देशों पर छोड़ दिया गया था। ओआईडीसी ने इसके द्वारा प्राप्त अग्रिमों को वन विभाग, दमन एवं दीव से इसको रोके रखना जारी रखा जो लगभग 21 महीनों के लिए ₹ 1.43 करोड़ की निधियों के व्यर्थ होने का कारण बना।
9.	कदाया गांव में संरक्षण दीवार का निर्माण (चरण-II) एवं III) **जिला पंचायत (डीपी) दमन**	कार्य के चरण-I को डीपी दमन द्वारा ₹ 0.96 करोड़ की लागत पर पूरा किया (नवम्बर 2012) गया था। कार्य के चरण-II एवं III को डीपी दमन द्वारा ओआईडीसी को सौंपा गया था (फरवरी 2013) जिसके लिए ₹ 2.09 करोड़ जमा किया गया था। ओआईडीसी ने ₹ 0.25 करोड़ लागत पर समुद्री एवं मौसम संबंधी सूचना, वैकल्पिक स्थल के वैचारिक नक्शे तथा विस्तृत अनुमान तैयार करने आदि हेतु परामर्श का कार्य आदेश जारी किया (नवम्बर 2015)। कार्य को ओआईडीसी द्वारा परामर्श पर ₹ 0.12 करोड़ का व्यय करने के पश्चात किसी कारण का उल्लेख किए बिना आगे नहीं बढ़ाया गया था (दिसम्बर 2016) तथा ₹ 1.96 करोड़ की शेष निधियों को डीपी-दमन को वापस (जनवरी 2017) किया गया था। इस प्रकार, तुरंत आवश्यकता के बिना निधि का निर्गम 47 महीनों के लिए ₹ 1.96 करोड़ के व्यर्थ होने में हुआ।

इस प्रकार, सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका तथा प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन करने में यूटी प्रशासन की विफलता आवश्यकताओं से पहले निधियों के निर्गम तथा लम्बी अवधियों तक कुल ₹ 56.57 करोड़ की सरकारी निधियों के व्यर्थ होने का कारण बनी जिससे केवल ओआईडीसी को लाभ हुआ तथा कथित उद्देश्य जिसके लिए निधियां जारी की गई थी, को पूरा नहीं किया था।

2.8.2.2 कोडल प्रावधानों का अनुपालन न होना

(ए) प्रशासन के अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति के बिना निधियों का निर्गम

सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका 2012 के पैरा 2.1 तथा 2.4 के अनुसार किसी भी कार्य को आमतौर पर प्रारम्भ नहीं करना चाहिए अथवा उस पर कोई देयता वहन नहीं करनी चाहिए जबतक कि प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त न किया गया हो, उचित प्रकार से तैयार विस्तृत अनुमान को तकनीकी रूप से संस्वीकृत न किया गया हो तथा अनिवार्य व्यय संस्वीकृति प्रदान न की गई हो तथा निधियों का आबंटन न किया गया हो। व्यय संस्वीकृति प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग से यह दर्शाने के लिए प्रदान की जानी है कि परियोजना/कार्य हेतु निधियों प्रदान की गई है तथा देयता का वहन किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यूटी प्रशासन ने प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किए जाने से आठ से 33 महीनों पहले ही ओआईडीसी को कुल ₹ 57.70 करोड़ की निधियां जारी की थी जैसा नीचे **तालिका सं. 6** में ब्यौरा दिया है:

तालिका सं. 6 प्रशासनिक अनुमोदन के बिना निधियों का निर्गम

क्र. सं.	कार्य/यूटीविभाग का नाम	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
1.	दमन गंगा नदी पर गांवमगरवाड़ा से कचीगम तक पुल निर्माण (पीडब्ल्यूडी-दमन)	पीडब्ल्यूडी दमन ने ओआईडीसी को कार्य सौंपा (जून 2011) तथा दिसम्बर 2012 में ₹ 15 करोड़ एवं सितम्बर 2013 में ₹ 20 करोड़ स्थानांतरित किये गये। सितम्बर 2015 में जाकर ही ₹ 47.89 करोड़ के लिए एएण्डईएस प्रदान की थी।
2.	घोग्ला, दीव में सामांतर पुल का निर्माण (पीडब्ल्यूडी दीव)	पीडब्ल्यूडी दीव ने जनवरी 2012 में ओआईडीसी को कार्य सौंपा तथा फरवरी 2012 में ₹ 7.70 करोड़ का अंतरण किया। प्रशासन ने केवल अगस्त 2013 में जाकर ही एएसईएस प्रदान की थी।
3.	डीएनएच में एथल, रखोली तथा पीपरिया ने 03 उच्च स्तरीय पुल (पीडब्ल्यूडी-सड़क सिलवासा)	पीडब्ल्यूडी-सड़क सिलवासा ने जुलाई 2011 में ओआईसी को जमा कार्य सौंपा तथा तीन पुलों के निर्माण हेतु मार्च 2012 में ₹ 15 करोड़[24] का अंतरण किया। प्रशासन ने केवल दिसम्बर 2012 में जाकर ही एएण्डईएस प्रदान की थी।

[24] एथल पुल: ₹ 6.00 करोड़, रखोली पुल :₹ 5.00 करोड़ तथा पीपरिया पुल ₹ 4.00 करोड़।

पांच में से चार मामलों में निधियां फरवरी तथा मार्च के महीने में जारी की गई थी जो दर्शाती है कि प्रशासनिक अनुमोदन तथा वित्तीय संस्वीकृति प्रदान किए जाने से पहले निधियों को जारी करने का उद्देश्य बजट आबंटन को व्यपगत होने से बचाया था तथापि, पूर्व प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति के बिना निधियों के निर्गम का परिणाम बजटीय नियंत्रण तथा वित्तीय अनुशासन के एक महत्वपूर्ण घटक को अनदेखा करने में हुआ।

(बी) संशोधित एएएण्डईएस प्राप्त किए बिना दमन एवं दीव में मत्स्य पालन बंदरगाह तथा छोटे बंदरगाह के कार्य को प्रदान करना।

सीपीडब्ल्यूडी निर्माण कार्य नियमपुस्तिका के पैरा 2.3.5 के अनुसार प्रशासनिक अनुमोदन की राशि के 10 प्रतिशत तक से अधिक को सीपीडब्ल्यूडी के अधिकारियों द्वारा तकनीकी संस्वीकृति की उनकी संबंधित शक्तियों तक प्राधिकृत किया जाएगा। उस मामले में जहॉ यह सीमा अधिक होती है तो बढ़ी हुई लागत को संस्वीकृत करने हेतु सक्षम प्राधिकारी से एक संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त किया जाना चाहिए।

पीडब्ल्यूडी दमन ने दमन जिले में एक मत्स्य पालन बंदरगाह के निर्माण का प्रस्ताव किया (फरवरी 2012) तथा 12वीं पंच वर्षीय योजना (2012-17) के दौरान ₹ 81 करोड़[25] का प्रावधान किया। कार्य की संभाव्यता रिपोर्ट, विस्तृत योजना, अनुमान तथा आरेखन तैयार करने हेतु 2012-13 के दौरान ₹ एक करोड़ की राशि प्रदान की गई थी। पीडब्ल्यूडी दमन ने ₹ 3.47 करोड़ के परमर्श कार्य के अनुमान के प्रति ओआईडीसी के प्रास ₹ पांच करोड़ जमा किए (दिसम्बर 2012) तथा ₹ 1.53 करोड़ की शेष राशि को निर्माण गतिविधियों हेतु चिन्हित किया गया था। इसके पश्चात (मई 2012) ओआईडीसी ने "मत्स्य पालन बंदरगाह के निर्माण" के संबंध में परामर्श हेतु एक अनुरोध प्रस्ताव (आएफपी) का भार डाला। तकनीकी बोली[26] के आधार पर इसने ₹ 3.47 करोड़ की अनुमानित लागत के प्रति 14.22 करोड़ की लागत पर एक फर्म को परामर्श (जनवरी 2013) हेतु कार्य आदेश जारी किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के अनुसार यूटी प्रशासन से संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संसवीकृति प्राप्त किए बिना संविदा की गई थी जबकि कार्य की लागत में 410 प्रतिशत तक वृद्धि हुई थी।

---

[25] 2012-13: ₹ एक करोड़, 2013-14: ₹ 20.00 करोड़, 2014-15: ₹ 20.00 करोड़, 2015-16: ₹ 20.00 करोड़, 2016-17: ₹ 20.00 करोड़।

[26] दो बोलियां प्राप्त की गई थी।

2.8.2.3 बाधा मुक्त स्थल को सुनिश्चित किए बिना कार्य को सौंपना

सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के पैरा 3.3 के अनुसार निर्माण कार्य अभिकरण दवारा निधियों का कोई जमा स्वीकृति नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि अनुमान सभी आवश्यक स्थल विवरणों, तकनीकी संभाव्यता, स्थलाकृतिक ब्यौरो, भूमि के स्वामित्व आदि का पूर्ण रूप से निर्धारण करने के पश्चात उपभोक्ता को भेजा न गया हो। इसके अतिरिक्त, सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका 2012 के पैरा 4.2 के अनुसार, विस्तृत अनुमानों,आरेखणों तथा डिजाईन को तैयार करना प्रारम्भ नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि विभाग/मंत्रालय से बाधा मुस्त स्थल की उपलब्धता के संबंध आश्वासन प्राप्त न किए जाए।

लेखापरीक्षा ने कुल 39 ममाले में से 23 (15 समाप्त तथा आठ कार्य प्रगति में) में ओआईडीसी को सौंपे गए निर्माण कार्यों के निष्पादन में तीन महीनों से तीन वर्षों से अधिक के बीच के विलम्ब पाए। यह विलम्ब बाधा मुक्त स्थल का प्रावधान न होने के बाद के चरण पर डिजाइन में परिवर्तन, श्रमिकों की कमी, कार्य करने की स्थिति में बदलाव, निधियों की कमी आदि को आरोपित थे। छः निदर्शी मामलों की नीचे **तालिका सं. 7** में चर्चा की गई है:

तालिका सं. 7 निर्माण कार्यों के निष्पादन में विलम्ब

क्र.सं.	कार्य/यूटी विभाग का नाम	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
1.	कलाई नदी पर ग्राम बमीनीपूजा से ग्राम पाली तक पुल का निर्माण **(पीडब्ल्यूडी-दमन)**	पीडब्ल्यूडी दमन ने ओआईडीसी को कार्य सौंपा (जून 2011) तथा ₹ 8.63 करोड़ जमा (अक्तूबर 2012) किया। कार्य को मई 2014 को समापन की निर्धारित तिथि के साथ ₹ 6.72 करोड़ की लागत पर ठेकेदार केा प्रदान किया गया था (जनवरी 2013)। कार्य को सौंपने से कार्य हेतु भूमि प्राप्त नहीं की गई थी तथा भूमि धारकों की लिखित सहमति भी प्राप्त नहीं गई थी। पुल के डिजाईन तथा विस्तार को भूमि के पुन: आबंटन के कारण कार्य निष्पादन के दौरान परिवर्तित किया गया था तथा संशोधित अनुमान तैयार किया गया था तथा ₹ 10.08 करोड़ संस्वीकृत (जुलाई 2015) किए गए थे तथा पीडब्ल्यूडी-दमन ने ₹ 1.45 करोड़ की अतिरिक्त राशि जमा की (दिसम्बर 2015)। पेड़ों तथा विद्युत स्तभों को हटाने की स्वीकृति कार्य के निष्पादन के दौरान ली गई थी (नवम्बर 2015) कार्य को ₹ 9.14 करोड़ की लागत पर दिसम्बर 2015 में समाप्त किया गया था। इस प्रकार, कार्य को आरम्भ करने से पूर्व भूमि का गैर-अधिग्रहण पुल के डिजाईन तथा विस्तार में परिवर्तन का कारण बना जिसका परिणाम दोनों 18 महिनों के विलम्ब तथा ₹ 2.42 करोड की लागत वृद्धि में हुआ।

2.	मधुबन बांध से मगरवाड़ में विभिन्न टैंक तक जल आपूर्ति पाइप लाईन **(पीडब्ल्यूडी-दमन)**	पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय ने ₹ 45.27 करोड़ की अनुमानित लागत पर कार्य हेतु एएएण्डईएस प्रदान की (नवम्बर 2011)। पीडब्ल्यूडी दमन ने सिंचाई विभाग (गुजरात सरकार), रेलवे, भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) गैल, गुजरात गैस लि., वन विभाग आदि से अनिवार्य अनुमति प्राप्त किए बिना ओआईडीसी को कार्य सौंपा (नवम्बर 2011) तथा दिसम्बर 2011 में ओआईडीसी को ₹ 19 करोड़ जमा किया कार्य को मई 2014 को समापन की निर्धारित तिथि के साथ ₹ 49.32 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को सौंपा गया था (मई 2012)। कार्य जुलाई 2017 तक ₹ 45.97 करोड़ व्यय करने के पश्चात भी केवल 93 प्रतिशत समाप्त था। चूंकि कार्य को सौंपने से पहले अनिवार्य अनुमतियां प्राप्त नहीं की गई थी इसलिए कार्य 37 महीनों तक विलम्बित था।
3.	"सिलवासा डीएनएच हेतु भूमिगत सीवर योजना" **सिलवासा नगर परिषद**	एसएमसी ने सीवर उपचार संयत्र (एसटीपी) तथा पम्पिंग स्टेशन हेतु भूमि का प्रावधान किए बिना ओआईडीसी को कार्य सौंपा (सितम्बर 2011) तथा ₹ 12.94 करोड़ जमा किया (नवम्बर 2011)। कार्य को जनवरी 2015 को समापन की निर्धारित तिथि के साथ ₹ 26.89 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को प्रदान किया गया था (जुलाई 2013)। एसटीपी हेतु भूमि के कार्य को प्रदान किये जाने के पश्चात आबंटन किया गया था जो मुकदमें के तहत आ गई थी जिसे केवल जून 2014 में जाकर ही अंतिम रूप दिया गया था। इसके अतिरिक्त, एसटीपी के डिजाईन को ₹ 7.41 करोड़ की अतिरिक्त अनुमानित लागत पर सुधारा गया था (दिसम्बर 2014)। पम्पिंग स्टेशनों के स्थान को भी कार्य के निष्पादन के दौरान बदला गया था तथा एसएमटी मई 2017 तक ओआईडीसी को बाधा मुक्त स्थल प्रदान करने में विफल रहा। इस प्रकार, जुलाई 2017 तक ₹ 30.66 करोड़ का व्यय करने के पश्चात केवल 92 प्रतिशत कार्य समाप्त किया गया था।
4.	कार्यालय वन संरक्षक का निर्माण **दमन विभाग, (वन विभाग दमन)**	वन विभाग, दमन ने मुक्त स्थल बिना अक्तूबर 2015 में कार्य सौंपा तथा नवम्बर 2015 में ₹ 1.34 करोड़ जमा किया। ओआईडीसी ने कार्य को मई 2017 की समापन निर्धारित तिथि के साथ ₹ 0.97 करोड़ की लागत पर मई 2016 में सौंपा था। नवम्बर 2016 में पुरानी संरचना को गिराया तथा पेड़ों को काटा गया था तथा वन विभाग से मृदा जांच रिपोर्ट तथा संरचनात्मक दृढ़ता डिजाईन कार्य के पश्चात प्राप्त किए गए थे (सितम्बर 2016)। इसलिए कार्य को नवम्बर 2016 तक प्रारम्भ नहीं किया गया था। समापन की निर्धारित तिथि के पश्चात भी जुलाई 2017 में समाप्त कार्य की कीमत केवल ₹ 0.30 करोड़ (31 प्रतिशत थी।)

5.	छः पुलों का परामर्श **पीडब्ल्यूडी-दमन**	ओआईडीसी ने एक कम्पनी को ओआईडीसी को सौंपे गए चार पुलों[27] हेतु परामर्श कार्य को निविदित लागत का एक चौथाई (₹ 0.44 करोड़) होना मानते हुए ₹ 1.76 करोड़ की लागत पर डीपीआर तथा अनुमान तैयार करने के लिए प्रदान किया (अक्तूबर 2011)। लेखापरीक्षा ने पाया कि चार पुलों में से दो पुलों[28] को इन पुलों हेतु भूमि के गैर-अधिग्रहण के कारण डीपीआर तथा अनुमान तैयार करने के पश्चात सितम्बर 2013 में छोड़ दिया गया था। ओआईडीसी इन चार पुलों के डीपीआर तैयार करने हेतु सलाहकार को ₹ 143.41 लाख का भुगतान किया था (जनवरी 2012 से अगस्त 2016)। इस प्रकार, ओआईडीसी को कार्य सौंपने तथा 2 पुलों हेतु भूमि उपलब्ध हुए बिना परामर्श कार्य को प्रदान करना परामर्श पर ₹ 71.70 लाख (₹ 143.41 लाख) की लागत का 50 प्रतिशत होने से) के व्यय का कारण बना जो व्यर्थ रहा।
6.	यूटी योजना, दमन एवं दीव के अंतर्गत औद्योगिक अवसंरचना के सुधार की योजना **जिला औद्योगिक केन्द्र, दमन**	जिला औद्योगिक केन्द्र (डीआईसी) दमन ने दो करोड़ प्रति की दर पर 12वीं पंचवर्षीय योजना हेतु ₹ 10 करोड़ की लागत पर "औद्योगिक अवसंरचना का सुधार" की एक योजना प्रारम्भ की। डीआईसी को योजना सौंपी (जुलाई 2012) तथा मौजूदा औद्योगिक क्षेत्र के स्थल विवरणों का निर्धारण किए बिना तथा उद्योगों के साथ एमओयू किए बिना, जैसी योजना दिशानिर्देशों में अभिकल्पना की गई है, योजना वर्ष 2012-13 हेतु ₹ दो करोड़ जमा किया। जुलाई 2017 तक ओआईडीसी ₹ 0.81 करोड़ की लागत पर केवल तीन निर्माण कार्य समाप्त कर सका था। एक कार्य जिसे सितम्बर 2016 में सौंपा गया था उसे ₹ 6.05 लाख का व्यय करने के पश्चात भूमि संबंधित समस्याओं के कारण रोक दिया गया था (जुलाई 2017)। इस प्रकार एफवाईपी 2012-17 हेतु ₹ 10 करोड़ के प्रावधान में से स्थल संबंधित समस्याओं के कारण केवल ₹ 0.96[29] करोड़ का उपयोग किया जा सका था (जुलाई 2017)।

[27] (i) कलाई नदी पर जमपोर, मोती दमन से गुजरात में कलाई ग्राम तक पुल का निर्माण, (ii) दमन गंगा नदी पर मगरवाड़ा मोती दमन से काचीगम, नानी दमन तक पुल का निर्माण (iii) गुजरात राज्य में पाली ग्राम तथा दमन में बामनी पूजा को जोड़ने वाले कलाई नदी पर पुल का निर्माण तथा (iv) कोलक नदी पर गुजरात राज्य में उदवाड़ा ग्राम तथा दमन में पटालिया जोड़ने वाले पुल का निर्माण।

[28] कलाई नदी पर जमपोर, मोती दमन से गुजरात में कलाई ग्राम तक पुल का निर्माण तथा कोलक नदी पर कादईया, नानी दमन से गुजरात के कोलाक ग्राम तक पुल का निर्माण।

[29] ₹ नौ लाख का निविदा विज्ञापन पर, ₹ 81 लाख का समाप्त कार्य, ₹ छः लाख का अपूर्ण कार्य पर व्यय किया गया।

2.8.2.4 विभागों द्वारा जमा कार्यों के मॉनीटरिंग का अभाव

(ए) ओआईडीसी के साथ एमओयू का अभाव

सीपीडब्ल्यूडी ने (जून 2006) उपभोक्ता विभागों के साथ की निर्माण कार्य के विभिन्न पहलुओं को मॉनीटरिंग करने के लिए एक नियंत्रण समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर करने रूपरेखा के रूप में उन सभी जमा कार्यों के लिए अनिवार्य कर दिया था जिनकी अनुमानित लागत ₹ दो करोड़ से अधिक हो। सीपीडब्ल्यूडी द्वारा शुरू किये गये एमओयू में अन्य बातों के साथ गतिविधियों की अनुसूची, निर्माण कार्य का क्षेत्र, निधि प्रवाह के ब्यौरे, परियोजना समाप्ति पड़ाव, एवं प्रभार योग्य विभागीय प्रभारों का प्रावधान था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि ओआईडीसी के लिए सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के प्रावधानों का अनुपालन आवश्यक था, इसने संबंधित विभागों के साथ ₹ दो करोड़ से अधिक लागत वाले कुल ₹ 454.74 करोड़ के 31 निर्माण-कार्यों के लिए किसी एमओयू पर हस्ताक्षर नहीं किया था। इस प्रकार निर्माण कार्य को स्वीकृत समय सीमा एवं अनुमोदित लागतों के अंदर निर्माण कार्य के निष्पादन को सुनिश्चित करने के लिए अति आवश्यक पड़ावों को निर्माण-कार्य को ओआईडीसी को सौंपने के समय निर्धारित नहीं किया गया था। किसी एमओयू के अभाव में, विभाग न तो निधि के उपयोग को और न ही ओआईडीसी को सौंपे गए निर्माण कार्य की भौतिक प्रगति को मॉनीटर कर पा रहा था।

एमओयू के अभाव एवं उनके बाद किसी उपयुक्त मॉनीटरिंग तंत्र के अभाव के कारण, अग्रिम जारी होने और निर्माण कार्य के वास्तविक शुरूआत में तालमेल के अभाव एवं निर्माण कार्य और खातों के समायोजन में असाधरण विलम्ब हुआ था।

पीडब्ल्यूडी दमन एवं दीव तथा सिलवासा ने बताया (नवम्बर 2017) कि निर्माण कार्य की प्रगति को आवधिक बैठकों एवं मुख्य अभियंता/कार्यकारी अभियंता द्वारा कार्य स्थल निरीक्षण के माध्यमों से मॉनीटर किया जा रहा था (नवम्बर 2017)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि निधि प्रवाह, निर्माण कार्य के क्षेत्र एवं निर्माण कार्य की प्रगति को मानीटर करने के लिए कोई बाध्यकारी तंत्र मौजूद नहीं था।

(बी) जमा एवं व्यय पर त्रैमासिक रिपोर्ट प्राप्त करने में विफलता

सीपीडब्ल्यूडी निर्माण नियमपुस्तिका 2012 के पैरा 3.6 के अनुसार, कार्यकारी अभियंताओं (ईई) को उपभोक्ताओं के पास जमा की गयी धनराशि और खातों के समायोजन हेतु प्रत्येक निर्माण के प्रति किये गये व्यय को दर्शाते हुए एक त्रैमासिक रिपोर्ट भेजना आवश्यक था। लेखापरीक्षा ने पाया कि व्यय की त्रैमासिक रिपोर्टों ओआईडीसी द्वारा संबंधित विभागों को किसी भी जमा कार्य के लिए नहीं भेजी गयी थीं। इसके अतिरिक्त, विभागों ने प्रगति रिपोर्ट की मांग भी नहीं की थी जैसाकि सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका में परिकल्पित था।

(सी) ओआईडीसी द्वारा निर्माण कार्यों पर बचतों का अवरोध

सिलवासा नगर निगम (एसएमसी) ने ओाआईडीसी को "डीएनएच के यूटी में सिलवासा व अमली टाउनशिप हेतु जल आपूर्ति योजना" का निर्माण-कार्य सौंपा था और इस निर्धारण के साथ ₹ 29.22 करोड़ जमा किया था (नवम्बर 2011 एवं दिसम्बर 2012) कि अग्रिम जमा पर अर्जित ब्याज सरकार के पास जमा किया जाएगा। ओआईडीसी ने निर्माण कार्य की समाप्ति तक अग्रिम जमा पर ₹ 6.02 करोड़ का ब्याज जमा किया था। निर्माण कार्य को ₹ 32.68 करोड़ के लागत पर मई 2016 में पूरा किया गया था। लेकिन ओआईडीसी लेखे का समायोजन करने और एसएमसी को ₹ 2.56 करोड़ की बचत वापस करने में नवम्बर 2017 तक विफल रहा था।

(डी) अतिरिक्त व्यय को नियमित नहीं किया जाना

सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के पैरा सं. 51.2 के अनुसार अतिरिक्त व्यय को नियमित करने के लिए सरकार की संस्वीकृति आवश्यक होती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि ओआईडीसी ने जुलाई 2014 से मार्च 2017 के मध्य पूर्ण हुई 39 निर्माण कार्यों में से सात में ₹ 3.49 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया जिसे निर्माण कार्य समाप्त होने के बाद आठ माह से लेकर तीन वर्षों से अधिक अवधि बीत जाने के बाद भी समायोजन लेखे की प्रस्तुति नहीं होने के कारण नियमित नहीं किया जा सका (नवम्बर 2017)

2.8.3 निष्कर्ष

जमा कार्यों के रूप में परियोजनाओं के निष्पादन हेतु ओआईडीसी को निधियों के निर्गम को शासित करने वाले कोडल प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने में विभाग असफल रहा। वास्तविक आवश्यकता से बहुत अधिक धनराशि जारी की गयी थी जिससे ₹ 56.57 करोड़ बेकार पड़ा रहा इससे परिकल्पित अवसंरचनागत परिसम्पित्तयों के सृजन के उनके प्रमुख उद्देश्य की प्राप्ति के बिना मात्र निगम को बचाये रखने का कार्य पूरा होता हुआ दिख रहा था। ₹ 57.70 करोड़ की धनराशि किसी पूर्व प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति के बिना जारी की गयी थी, इससे बजटीय नियंत्रण एवं अनुशासन प्रभावित हुआ। परियोजनाएं लंबी अवधि तक विलंबित हुई थीं क्योंकि निर्माण कार्य की सुपुर्दगी के पूर्व बाधा मुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के कोडल अनिवार्यता का पालन नहीं किया गया था। अंततः मॉनीटरिंग प्रयोजन के सांस्थानिक एंव प्रक्रियागत तंत्र का अभाव था।

मामला मंत्रालय को सितम्बर 2017 में भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2017)।

2.9 पर्यटन हेतु जिला पंचायत को अनियमित अनुदान

दमन एवं दीव के सं.शा.क्षे. प्रशासन ने डीपी, दमन को पर्यटन के लिए ₹ 1.35 करोड़ का सहायता अनुदान अनियमित रूप से संस्वीकृत किया था जबकि पर्यटन का विषय पीआरआई को नहीं सौंपा गया था। चूंकि जिस परियोजना के लिए निधियां जारी की गई थीं, उसे अभी तक अंतिम रूप नहीं दिया गया था इसलिए अनुदान अप्रयुक्त रहे। सरकार को निधियां वापस करने की बजाय सरकार को अन्य विकास योजनाओं के लिए निधियों का उपयोग करने के अवसर से वंचित करते हुए चार वर्षों से अधिक के लिए सरकारी खातों से इन्हें बाहर रखा गया था।

पर्यटन को संविधान की 11वीं अनुसूची के अंतर्गत पंचायती राज संस्थानों पीआरआई को सौंपे गए 29 विषयों में शामिल नहीं किया गया है। यह जुलाई 2012 में कानून एवं न्याय मंत्रालय द्वारा प्रख्यापित दमन एवं दीव पंचायत विनियम 2012 के द्वितीय अनुसूची के अनुसार दमन की जिला पंचायत (डीपी) को आवंटित विषय भी नहीं है। इस प्रकार, पीआरआई पर्यटन के उद्देश्य के लिए सहायता अनुदान पाने के योग्य नहीं थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यूटी प्रशासन ने जमपोर समुद्र तट, दमन एवं नागोवा समुद्र तट, दीव में पानी के खेलों के विकास के लिए अक्तूबर 2012 में ₹ 1.00 करोड़ और जिला पंचायत, दमन के विभिन्न मनोरंजक अवसंरचना के विकास के लिए सितम्बर 2013 में ₹ 35 लाख के सहायता अनुदान (जीआईए) संस्वीकृत और जारी किए थे। संस्वीकृति आदेश के अनुसार संपूर्ण राशि को संस्वीकृत किए जाने के उद्देश्य हेतु संस्वीकृति की तिथि से एक वर्ष के भीतर उपयोग में लाया जाए और अनुदान का कोई भाग वापस नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, कोई व्यय किए बिना इन निधियों को डीपी दमन (जुलाई 2017) के खातों में व्यर्थ रखा गया था।

डीपी दमन ने बताया (जुलाई 2017) कि जीआईए अप्रयुक्त रही क्योंकि परियोजना को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। उन्होंने आगे बताया कि डीपी, दमन अब अप्रयुक्त अनुदान को दमन के पर्यटन विभाग को वापस करने का प्रस्ताव कर रहा था।

इस प्रकार, दमन एवं दीव के यूटी प्रशासन ने डीपी, दमन को पर्यटन के लिए ₹ 1.35 करोड़ का जीआईए अनियमित रूप से संस्वीकृत कर दिया था जबकि पर्यटन पीआरआई को सौंपा गया विषय नहीं था। सरकार को निधियां वापस करने की बजाय अन्य विकास योजनाओं के लिए निधियों का उपयोग करने के अवसर से सरकार को वंचित रखते हुए चार वर्षों से अधिक के लिए सरकारी खातों से उन्हें बाहर रखा गया था।

मामला गृह मंत्रालय को जुलाई 2017 में भेजा गया था, उनका उत्तर तक प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2017)।

2.10 ठेकेदार को अस्वीकार्य और अनुचित भुगतान

ठेकेदार के पास तैनात अपने स्थायी श्रमिकों की लागत की वसूली करने में डीएमसी की विफलता के कारण ठेकेदार को ₹ 33.22 लाख के अस्वीकार्य भुगतान हुए थे। इसके अतिरिक्त, उन्होंने पूर्व रूप से वास्तविक अनुबंध में प्रतिबद्ध मदों के लिए अतिरिक्त भुगतान की अनुमति दी थी जिसके कारणवश ठेकेदार को ₹ 47.88 लाख का अनुचित भुगतान हुआ था।

दमन नगर निगम ने फरवरी 2013 से जनवरी 2014 तक की अवधि के लिए ₹ 2.30 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार से नगर ठोस अपशिष्ट के प्रबंधन (सफाई एवं स्वच्छता) के कार्य को आऊटसोर्स करने के लिए अनुबंध किया था

(फरवरी 2013)। अनुबंध की वैधता को बाद में 15 दिसम्बर 2015 तक डीएमसी द्वारा बढ़ा दिया गया था।

अनुबंध की शर्तों के अनुसार, ठेकेदार से स्वच्छता कार्य के लिए डीएमसी के स्थायी और अस्थायी श्रमिकों को कार्यरत करना अपेक्षित था और इन श्रमिकों के वेतन एवं मजदूरी को ठेकेदार को देय भुगतानों में से न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अनुसार वसूली की जाएगी। इसके अतिरिक्त, निविदा के साथ प्रस्तुत अपनी कार्रवाई योजना में ठेकेदार ने विज्ञापनों, पेंट कार्यों, अवांछित घास और पेडों आदि को हटाने सहित एक सड़क पर सप्ताह विशेष सफाई ड्राइव संचालित करने के लिए प्रतिबद्ध हुए थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अक्तूबर 2013 में डीएमसी ने ठेकेदार के बिल में से नियमित श्रमिकों की मजदूरी की कटौती को बंद करने का निर्णय लिया था। यद्यपि, यह भी निर्णय लिया गया था कि नियमित श्रमिकों को बाद में वापस ले लिया जाएगा, डीएमसी ने अनुबंध की वैधता के दौरान ठेकेदार के साथ अपने 15 से 16 नियमित श्रमिक लगाए रखे थे। इस कारणवश, उन्होंने ₹ 33.22 लाख का अतिरिक्त व्यय किया जोकि निविदा के अनुसार ठेकेदार से वापस करने योग्य था।

इसके अतिरिक्त, फरवरी 2014 से जनवरी 2015 तक अनुबंध का नवीकरण करते हुए डीएमसी ने फुटपाथों से घास, झाड़ियॉ काटने और डीएमसी के खुले मैदान की जगह का अतिरिक्त कार्य ₹ 3,99,050 प्रतिमाह की अतिरिक्त लागत पर ठेकेदार को दिया था और फरवरी 2014 और जनवरी 2015 के बीच उसके लिए ₹ 47.88 लाख का भुगतान किया था। अतिरिक्त कार्य सौंपा जाना न्यायसंगत नहीं था क्योंकि ठेकेदार ने पहले से ही 2013 में उनके द्वारा निविदा के साथ प्रस्तुत कार्रवाई योजना में बिना अतिरिक्त विचार के विज्ञापनों, पेंट कार्यों, अवांछित घास और पेड़ों को हटाने सहित एक सड़क पर प्रति सप्ताह विशेष सफाई ड्राइव संचालित करने के लिए प्रतिबद्धता प्रदान की थी। इसके अलावा, अतिरिक्त कार्य के लिए अनुमोदित प्रभार प्रत्यक्ष रूप से कवर किए जाने वाले अतिरिक्त क्षेत्र के आकलन और उपयोग किए जाने वाले संसाधनों के आाकलन पर आधारित नहीं थे क्योंकि आवृत्त अतिरिक्त क्षेत्र के माप और भुगतान के समर्थन में अतिरिक्त संसाधनों को जुटाने से संबंधित कोई अभिलेख लेखापरीक्षा के समक्ष उपलब्ध नहीं करवाए गए थे। तत्पश्चात,

फरवरी 2015 से अनुबंध के दूसरे विस्तार में न तो यह अतिरिक्त कार्य शामिल किया गया था और न ही ठेकेदार को कोई अलग आदेश दिया गया था।

डीएण्डडी प्रशासन के यूटी ने बताया (सितम्बर 2017) कि यदि डीएमसी ने ठेकेदार के बिल से अपने स्थायी एवं आकस्मिक श्रमिकों के वेतन एवं मजदूरी की वसूली पर जोर देते तो यह संभव था कि ठेकेदार या तो अपनी सेवाओं की गुणवत्ता कम कर देता या फिर अनुबंध छोड़ देता। अत:, डीएमसी ने ठेकेदार के बिलों में से अपनी स्थायी श्रमिकों के वेतन और मजदूरी की कटौती न करने का निर्णय लिया था। डीएमसी ने यह भी बताया कि ठेकेदार के साथ हस्ताक्षर हुए समझौता ज्ञापन (स.ज्ञा.) (फरवरी 2013) के अनुसार अतिरिक्त कार्य को प्रदान किया गया था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि ठेकेदार की बोली उन निविदा शर्तों पर आधारित थीं जिनमें निर्धारित था कि ठेकेदार के साथ लगे हुए डीएमसी कर्मचारियों के वेतन से की जाएगी। ठेकेदार के साथ लगे हुए डीएमसी के स्थायी श्रमिकों के वेतन और मजदूरी पर रोक लगाना अनुबंध का उत्तर निविदा संशोधन है और ठेकेदार को दिया गया अनुचित लाभ है। इसके अतिरिक्त, यद्‌यपि यह निर्णय ले लिया गया था कि स्थायी श्रमिकों को हटा दिया जाएगा, डीएमसी इसकी प्रतिपूर्ति हुए बिना ही उन्हें ठेकेदार के साथ तैनात करता रहा। डीएमसी का यह कहना कि ठेकेदार को अतिरिक्त कार्य सौंपा जाना स.ज्ञा. के अनुसार था भी ठीक नहीं है क्योंकि ठेकेदार द्‌वारा प्रस्तुत कार्रवाई योजना के अनुसार इन सेवाओं को बिना किसी पारिश्रमिक के प्रति सप्ताह विशेष ड्राइव के रूप में प्रदान किया जाना था।

इस प्रकार, डीएमसी को ठेकेदार के साथ तैनात अपने स्थायी श्रमिकों की लागत की वसूली करने में विफलता के साथ मूल अनुबंध की शर्तों के अंतर्गत पूर्व में प्रतिबद्ध कार्यों के मदों के लिए अतिरिक्त भुगतानों को स्वीकृत करने के कारण ठेकेदार को ₹ 81.10 लाख का अनुचित भुगतान हुआ।

मामला मंत्रालय को जून 2017 में भेजा गया था, उनका उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित था।

2.11 एक डिवाइडर के गिराने और पुनर्निमाण के कारण परिहार्य व्यय

निर्माण कार्य के दौरान एक सड़क डिवाइडर के तकनीकी विशेषताओं में यथोचित तकनीकी अनुमोदन लिए बिना बदलाव करने और तदुपरांत उसे गिराकर और मूल डिजाइन के समान डिजाइन लेकर फिर से बनाने के कारण ₹ 58.72 लाख का परिहार्य व्यय हुआ था।

केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) नियम-पुस्तिका के पैरा 2.5.2 के अनुसार, यदि तकनीकी संस्वीकृति के बाद भौतिक संरचनात्मक परिवर्तन किये जाते हैं, अनुमान की तकनीकी संस्वीकृति देने वाले प्राधिकारी का आदेश लेना होगा, यदि इन परिवर्तनों से कोई अतिरिक्त व्यय न हो रहा हो तब भी। इसके अतिरिक्त, सीपीडब्ल्यूडी द्वारा निर्मित अर्ध-स्थायी संरचनाओं की निम्नतम आर्थिक कार्यकाल के 30 वर्ष होने का अनुमान लगाया गया है।

दिसंबर 2010 में, पर्यवेक्षण अभियंता, लोक निर्माण विभाग, दमन ने दल, में नई दमन में कलरिया जंक्शन से दल में चैक पोस्ट तक प्रमुख जिला सड़क (एमडीआर) हेतु एक सड़क डिवाइडर के निर्माण की तकनीकी संस्वीकृति (टीएस) दिया था। यह डिवाइडर 61 से.मी. लंबा था और इसमें दोनों ओर 20/15 सेमी चौड़े दो कंक्रीट के किनारे के साथ 60 से.मी. के मिट्टी से भरा हुआ केन्द्र था। जनवरी 2011 में दमन एवं दीव (डीएण्डडी) के यूटी के विकास आयुक्त/वित्त सचिव ने निर्माण कार्य हेतु ₹ 50.80 लाख की प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति दी थी।

निर्माण कार्य को मार्च 2011 में चार माह के समाप्ति समय के साथ ₹ 40.80 लाख की लागत पर एक ठेकेदार को सौपा गया था। निर्माण कार्य के निष्पादन के दौरान, 61 सेमी के अनुमोदित ऊंचाई की जगह डिवाइडर की ऊंचाई को 90 से.मी. कर दिया गया जबकि इसकी चौड़ाई को मुख्य अभियंता सीपीडब्ल्यूडी के एक कार्य स्थल निरीक्षण के दौरान मौखिक निर्देश के आधार पर 100/90 सेमी. से घटाकर 50/30 सेमी कर दिया गया था। निर्माण कार्य को नवंबर 2011 में ₹ 44.82 लाख की लागत से पूर्ण किया गया।

जनवरी 2015 में डिवाइडर के निर्माण के पांच वर्ष के भीतर ही पीडब्ल्यूडी दमन के कार्यकारी अभियंता द्वारा डिवाइडर को हटाकर उसी सड़क पर 60 सेमी लंबे एक नये डिवाइडर के पुर्निर्माण का प्रस्ताव रखा गया। दमन जिले

के विभिन्न एमडीआर पर दौरे के दौरान विकास आयुक्त/सचिव (पीडब्ल्यूडी) द्वारा दिये गये एक निर्देश के अनुपालन में यह किया गया था। इस प्रस्ताव में डिवाइडर को मिट्टी से भरने और नाली के लिए पीवीसी पाइप डालने की व्यवस्था थी। डिवाइडर को गिराने और उसके पुनर्निमाण की तकनीकी संस्वीकृति एक ही महीने में दी गयी थी और मार्च 2015 में दमन एवं दीव (डीएण्डडी) यूटी कलक्टर, दमन द्वारा ₹ 89.73 लाख हेतु एएएण्डएईएस दिया गया था। निर्माण-कार्य को मई 2015 में ₹ 58.72 लाख की लागत पर दूसरे ठेकेदार को सौंप दिया गया। निर्माण कार्य जुलाई 2016 में पूरा किया गया और ₹ 57.10 लाख की धनराशि का भुगतान जुलाई 2016 तक किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए, विवरणों में परिवर्तन करने के लिए सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करने में पीडब्ल्यूडी असफल रहा, जो निर्माण-कार्य के निष्पादन के दौरान प्रभावित हुई थीं। अतः विवरण में बदलाव करते समय इन बदलावों के तकनीकी पक्ष को नजरअंदाज किया गया था। लेखापरीक्षा जाँच में यह भी पता चला कि प्रस्तावों की प्रस्तुति एवं उनके अनुमोदन के समय, मौजूदा डिवाइडर को गिराने और नये के पुनर्निमाण हेतु कोई कारण नहीं दिये गये थे, सिवाय इसके कि विकास आयुक्त/सचिव पीडब्ल्यूडी के निर्देशों पर यह किया गया था। इसके अतिरिक्त, पुनर्निर्मित डिवाइडर 2010 में अनुमोदित मूल डिवाइडर के विवरण के ऊंचाई और चौड़ाई के बहुत हद तक समान ही थी। अतः डिवाइडर के मूल डिजाइन और विवरण को 2011 में बदलने का निर्णय औचित्यपूर्ण नहीं लगता।

पीडब्ल्यूडी दमन ने बताया (मई एवं अगस्त 2017) कि डिवाइडर को जल जमाव, डिवाइडर को हुई क्षति और रिबन डेवलपमेंट के कारण गिराया गया था। उन्होंने आगे बताया कि डिवाइडर की ऊंचाई के कारण बारिश का पानी सड़क पर जमा हो रहा था और जल जमाव से बचने के लिए इसे कई जगहों से तोड़ा गया था। इसलिए पैदल यात्रियों के चलने के लिए और बारिश जल जमाव के लिए समुचित जगह छोड़ते हुए एक कम ऊंचाई के डिवाइडर के निर्माण का निर्णय लिया गया था।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जल जमाव से संबंधित मामलों और इससे निपटने के लिए आवश्यक उपाय के बारे में आरंभिक तकनीकी विवरण के समय भी जानकारी रही होगी और डिजाइन एवं विवरणों को अंतिम रूप देते

हुए इस पर विचार किया गया होगा। इसके अतिरिक्त, यदि डिवाइडर की लंबाई समुचित तकनीकी आंकलन के बिना 61 सेमी से बढ़ाकर 90 सेमी नहीं की गयी होती और शुरू में ही प्रभावी जल निकासी और बीच-बीच में समुचित जगह छोड़ने की व्यवस्था की गयी होती तो निर्माण के 5 वर्ष के अंदर डिवाइडर को गिराने और ₹ 58.72 लाख की लागत पर एक नये डिवाइडर के निर्माण से बचा जा सकता था।

पैरा मई 2017 में मंत्रालय के पास भेजा गया था; उनका उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित है।

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप प्रशासन (यूटीएलए)

2.12 संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप में लोक संवितरण प्रणाली के अंतर्गत अनिवार्य उपयोगी वस्तुओं का प्रापण तथा संवितरण

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप में लोक संवितरण प्रणाली (पीडीएस) में बेहतर मिट्टी के तेल (एसकेओ), चीनी तथा चावल का आबंटन, परिवहन, भण्डारण तथा संवितरण शामिल है। पीडीएस की लेखापरीक्षा से पता चला कि आबंटित, उठाई गई तथा संवितरित एसकेओ तथा चीनी की प्रमात्रा यूटी की जनसंख्या के आधार पर परिकलित आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं थी। अधिक व्यय की अनुमानित कीमत ₹ 3.47 करोड़ थी। इसके अतिरिक्त ₹ 75.24 लाख की कीमत के खराब चावल की बड़ी प्रमात्रा खराबी के कारण के संबंध में कोई जांच किए बिना तथा इसके निपटान हेतु बिना किसी कार्रवाई के गोदाम में पड़ी थी। आंतरिक नियंत्रणों तथा अर्थपूर्ण मानीटरिंग की भी कमी थी क्योंकि 2014-15 से पीडीएस मदों के लेखे तैयार नहीं किए गए थे, 2013-14 तक के लेखाओं ने द्वीप सहकारी आपूर्ति एवं विपणन समितियों से बिक्री प्राप्तियों के बकाया प्रेषण तथा समितियों द्वारा बिक्री प्राप्तियों का सरकारी खाते में कम तथा विलम्बित प्रेषण को दर्शाया। इसके अतिरिक्त, सतर्कता समितियां तथा निरीक्षण तंत्र या तो गैर-क्रियात्मक थे या फिर मौजूद नहीं थे।

2.12.1 प्रस्तावना

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप (यूटीएल) में लोक संवितरण प्रणाली (पीडीएस) में राशन कार्ड धारकों को उचित मूल्य दुकान (एफपीएफ) के माध्यम से चावल, चीनी तथा बेहतर मिट्टी के तेल (एसकेओ) के प्रापण, भण्डारण तथा संवितरण शामिल है। पीडीएस लोक संवितरण (नियंत्रण) आदेश 2001, लक्ष्यित लोक संवितरण प्रणाली (नियंत्रण) आदेश, 2015 तथा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए) 2013 के तहत नियंत्रित है। द्वीप वासियों हेतु अपेक्षित चावल, चीनी तथा एसकेओ की प्रमात्रा को सिविल आपूर्ति विभाग द्वारा विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत लाभार्थियों की संख्या तथा उनकी पात्रता के आधार पर निर्धारित किया जाता है। लाभार्थियों की श्रेणियां तथा प्रत्येक पीडीएस मद हेतु पात्रता को **अनुबंध- III** मे दिया गया है।

2.12.2 संगठनात्मक ढांचा

खाद्य, सिविल आपूर्ति तथा उपभोक्ता मामले विभाग (विभाग), यूटीएल की सचिव द्वारा अध्यक्षता की जाती है। निदेशक खाद्य, सिविल आपूर्ति तथा उपभोक्ता मामले विभाग का प्रशासनिक प्रमुख है तथा इसे 10 द्वीपों[30] में पीडीएस मदो के आबंटन, उठाए जाने तथा संवितरण से संबंधित सभी प्रबन्धों का निरीक्षण करने हेतु यूटीएल में मुख्य सिविल आपूर्ति प्राधिकारी के रूप में भी घोषित किया गया है। प्रत्येक द्वीप में तैनात उप समाहर्ता/उप विभागीय अधिकारियों को सिविल आपूर्ति प्राधिकारी के रूप में घोषित किया गया है तथा वह उस द्वीप में पीडीएस के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी है।

2.12.3 यूटीएल में पीडीएस की कार्यपद्धति

यूटीएल में पीडीएस को द्वीप सहकारी तथा विपणन समितियों (आईसीएसएमएस) के माध्यम से कार्यान्वित किया गया है। लक्षद्वीप सहकारी विपणन संघ (एलसीएमएफ), इन समितियों का शीर्ष निकाय, को पीडीएस मदों के प्रापण, भण्डारण, परिवहन तथा संवितरण सौंपा गया है। चीनी तथा एसकेओ का एलसीएमएफ द्वारा क्रमशः केरल राज्य सिविल आपूर्ति निगम (एसयूपीपीवाईसीओ) तथा भारतीय तेल निगम से प्रापण किया जाता है तथा कार्गो नौकाओं में विभिन्न द्वीपसमूहों को ले जाया जाता है। एंड्रोय द्वीप सहकारी आपूर्ति तथा विपणन समिति को एंड्रोय में भारतीय खाद्य निगम से

[30] अगाटी, अमिनी, एन्ड्राट, बितारा, चेटलेट, कदमत, कालपेनी, कवारत्ति, किलतन और मिनिकॉय।

कार्गो नौकाओं के माध्यम से विभिन्न द्वीपों तक पीडीएस चावल को उठाने तथा परिवहन सौंपा गया है। आईसीएसएमएस 39 उचित मूल्य दुकानों (एफपीएस) के माध्यम से इन मदों को वितरित करते हैं। एक माह की पीडीएस मदों की क्रय प्राप्तियों को आईसीएसएमएस द्वारा अनुवर्ती माह के प्रथम सप्ताह में सरकारी खाते में जमा कराया जाना अपेक्षित है। खाद्य एवं सिविल आपूर्ति विभाग की कोची में एक इकाई है जो पीडीएस मदो का हिसाब रखती है, चावल तथा एसकेओ हेतु एफसीआई तथा आईओसी का निर्गम आदेश जारी करती है, पीडीएस मदो को उठाने की विवरणियां तैयार करती है तथा विभिन्न द्वीपों को इन मदों संचलन को मॉनीटर करती है।

2012-13 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान यूटीएलए के खाद्य, सिविल आपूर्ति तथा उपभोक्ता मामले विभाग हेतु बजट आबंटन ₹ 4.33 करोड़ तथा ₹ 6.85 करोड़ के बीच था तथा व्यय ₹ 3.89 करोड़ से ₹ 6.53 करोड़ के बीच था।

2.12.4 अनिवार्य उपयोगी वस्तुओं के भंडारण, संवितरण तथा सुपुर्दगी की प्रणालियों तथा विभिन्न समितियों तथा विपणन संघो से बकायों की सामयिक प्राप्ति को सुनिश्चित करने की प्रणाली का निर्धारण करने के उद्देश्य से 2013-14 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान लोक संवितरण प्रणाली की कार्य पद्धति की लेखापरीक्षा की गई थी।

2.12.5 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.12.5.1 अनिवार्य उपयोगी वस्तुओं का संवितरण, भण्डारण तथा सुपुर्दगी

2.12.5.2 अयोग्य उद्देश्यों हेतु बेहतर मिट्टी के तेल का संवितरण

भारत सरकार (जीओआई) वार्षिक आधार पर यूटीएल को पीडीएस के अंतर्गत संवितरण हेतु एसकेओ का आबंटन करती है। इसे प्रशासन[31] द्वारा निर्धारित मूल्य की सीमा पर एक लीटर प्रति व्यक्ति प्रति माह की दर पर एफपीएस के माध्यम से कार्ड धारकों को संवितरित किया जाता है। पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस के अनुदेशो (मार्च 2013) के अनुसार यूटीएलए को पीडीएस के अंतर्गत केवल खाना पकाने तथा प्रकाश के उद्देश्य हेतु लक्ष्यित लाभार्थियों को संवितरण हेतु आर्थिक सहायता प्राप्त एसकेओ की उपलब्धता को सुनिश्चित करने का निर्देश दिया गया था।

[31] अप्रैल 2013 - ₹ 18 प्रति लीटर, मई 2013 से जनवरी 2017 ₹ 20 प्रति लीटर, फरवरी 2107 - ₹ 22 प्रति लीटर से ऊपर, यद्यपि हमलोगों ने पूरे अवधि में ₹ 20 प्रति लीटर अनुमान किया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आर्थिक सहायता प्राप्त दर पर द्रवित पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) की कावारती तथा मिनिकॉय के आवासियों को खाना पकाने के उद्देश्य हेतु आपूर्ति की जा रही थी। इन एलपीजी उपभोक्ताओं को फिर भी उसी प्रमात्रा में एसकेओ की भी आपूर्ति की जा रही थी जितनी अन्य द्वीपों को आवासियों को आपूर्ति की जाती थी जिन्हें एलपीजी की आपर्ति नहीं की गई थी। चूंकि दो द्वीपो में सभी घर विद्युतीकृत थे तथा आवासियों को एलपीजी की आपूर्ति की जा रही थी इसलिए एसकेओ, जो केवल खाना पकाने तथा प्रकाश के लिए था, की आपूर्ति अनियमित थी। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि कावारती तथा मिनिकॉय में लगभग 80 प्रतिशत पीडीएस कार्डधारकों को एलपीजी कनेक्शन जारी किए गए थे। 2013-14 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान इन दो द्वीपों में कार्डधारकों को प्रदान किए गए एसकेओ की कुल लागत ₹ 2.05 करोड़ थी। इस प्रकार, यूटीएलए ने इस अवधि के दौरान एलपीजी कनेक्शन वाले आवासियों को एसकेओ की आपूर्ति पर ₹ 1.64 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

इसके अतिरिक्त, चूंकि एलपीजी उपभोक्ताओं को गैर-एलपीजी उपभोक्ताओं के समान उसी प्रमात्रा में एसकेओ की आवश्यकता नहीं होनी चाहिए इसलिए आर्थिक सहायता प्राप्त एसकेओ का अन्य उद्देश्यों हेतु परिवर्तन की संभावना का पता नहीं लगाया जा सकता।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2017) कि यूटीएलए ने एसकेओ की आपूर्ति को अनुमत किया था क्योंकि प्रदत्त एलपीजी इन द्वीपों में संयुक्त परिवारों हेतु पर्याप्त नहीं थी, भोजन पकाने के लिए बिजली के उपयोग को कम करती थी तथा असमय के दौरान एलपीजी की कमी को पूरा करता था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यूटीएलए को केवल एक लीटर प्रति व्यक्ति प्रति माह की दर पर आपूर्ति को जारी रखने के बजाए सभी घटको को ध्यान में रखते हुए आवासियों, जिन्हे एलपीजी कन्क्शन प्रदान किए गए है, की एसकेओ की आवश्यकता का वास्तविक निर्धारण करना चाहिए था।

2.12.5.3 वास्तविक पात्रता से अधिक एसकेओ का आबंटन तथा उठाया जाना

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि आबंटित तथा उठाए गए एसकेओ की प्रमात्रा लाभार्थियों की संख्या तथा पात्र प्रमात्रा के अनुरूप नहीं थी। यूटीएल की

कुल जनसंख्या 2011 जनगणना के अनुसार 64,500 तथा अप्रैल 2017 को 71,900 थी। 2013-14 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान यूटीएल की औसतन जनसंख्या को 70,000 मानते हुए पीडीएस के अंतर्गत संवितरण हेतु अपेक्षित अधिकतम प्रमात्रा 840 किलो लीटर (किली) प्रतिवर्ष थी। तथापि, प्रतिवर्ष अपेक्षित एसकेओ की अधिकतम प्रमात्रा के आधार पर विभाग ने 2013-14 से 2016-17 के दौरान ₹ 87.29 लाख की कीमत के 436.45 किलो लीटर मिट्टी के तेल की अधिक प्रमात्रा को उठाया था जैसा नीचे तालिका सं. 8 में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका सं. 8 : मिट्टी के तेल का आबंटन, उठाया जाना तथा बिक्री

वर्ष	आबंटन	उठाना	कुल बिक्री	अधिक्य	लागत प्रति लीटर (₹)	अधिक उठाए जाने की कीमत (₹ लाख में)
	प्रमात्रा किलो लीटर में					
2013-14	1008	1008	867.93	140.07	20	28.01
2014-15	1008	1008	894.78	113.22	20	22.64
2015-16	984	984	860.83	123.17	20	24.64
2016-17	936	936	876.01	59.99	20	12.00
कुल		**3936**	**3499.55**	**436.45**		**87.29**

स्रोतः एफसीएस एवं सीए निदेशालय के माध्यम से एकत्रित पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय के आबंटन ब्यौरे, एलसीएमएफ से प्रेषण ब्यौरे तथा प्रत्येक सहकारी समिति से बिक्री के ब्यौरे

लेखापरीक्षा ने पाया कि यूटीएलए ने स्वयं स्वीकार किया था (दिसम्बर 2014) कि द्वीपो में एसकेओ की मासिक बिक्री द्वीपों की कुल जनसंख्या से अधिक थी तथा उसने सहकारी आपूर्ति एवं विपणन समितियों को उन द्वीपों में राशन कार्ड के अनुसार जनसंख्या को पीडीए एसकेओ की बिक्री की सीमित करने का निर्देश दिया था। तथापि, एसकेओ आवंटन तथा उठाया जाना उससे अधिक था जो जनसंख्या के आधार पर उचित था।

यूटीएलए ने बताया (सितम्बर 2017) कि एसकेओ का अधिक आबंटन तथा उठाया जाना द्वीपो मे कठिन मौसम के दौरान एसकेओ की पर्याप्त प्रमात्रा की उपलब्धता को सुनिश्चित करने के लिए था तथा आबंटित उठाई गई तथा बेची

गई वास्तविक प्रमात्रा में अंतरों को संभावित परिवहन तथा भण्डारण हानियों को आरोपित किया।

उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि द्वीपो की वास्तविक जनसंख्या पर एसकेओ की आवश्कता को आधारित न करने का कोई औचित्य नहीं है तथा उठाई गई तथा बेची गई प्रमात्रा में अंतरों को परिवहन तथा भण्डारण में हानियों को केवल तभी आरोपित किया जा सकता है अगर इसके लिए मानदण्ड निर्धारित किए गए हैं। यह स्पष्ट था कि एसकेओ को आवश्यकता के बिना किसी वास्तविक निर्धारित के आबंटित किया जा रहा था तथा उठाया जा रहा था।

2.12.5.4 पीडीएस चीनी की अधिक आपूर्ति

जनवरी 2013 से लागू जीओआई द्वारा चीनी उदग्रहण के समापन के परिणामस्वरूप यूटीएल में पीडीएस के अंतर्गत संवितरण हेतु अपेक्षित चीनी का एलसीएमएफ द्वारा केरल राज्य सिविल आपूर्ति निगम लिमिटेड (एसयूपीपीएलवाईसीओ) के माध्यम से प्रापण किया गया था। जीओआई द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार पीडीएस के अंतर्गत प्रदान की गई चीनी मौजूदा आबंटन तथा प्रति व्यक्ति मापदण्ड के अनुसार आर्थिक सहायता प्राप्त करना जारी रहेगा। ₹ 13.50 प्रति किलोग्राम के खुदरा जारी मूल्य पर पीडीएस के अंतर्गत चीनी का संवितरण कर रहे राज्य/यूटी को राज्यों/यूटी के मौजूदा आबंटन तक सीमित ₹ 18.50 प्रति किलोग्राम की दर पर आर्थिक सहायता प्रदान की जानी थी।

यूटीएलए एक किलोग्राम प्रति व्यक्ति प्रति माह की दर पर पीडीएस चीनी का संवितरण कर रहा था। जीओआई ने यूटीएल हेतु पीडीएस चीनी के 22 एमटी के उत्सव कोटा सहित 115 एमटी प्रति माह का कोटा निर्धारित किया जो एक वर्ष हेतु यूटीएल को कुल 1,402 एमटी है। 2013-14 से 2016-17 की अवधि के दौरान चीनी के आबंटन, प्रापण तथा बिक्री की स्थिति को नीचे **तालिका सं. 9** में उजागर किया गया है।

तालिका सं. 9: चीनी की बिक्री के ब्यौरे

वर्ष	आबंटन प्रमात्रा (एमटी)	अथ स्टाक*	प्रापण की गई प्रमात्रा (एमटी)	बेची गई प्रमात्रा (एमटी)	अंत स्टाक*
2013-14	1402	918.54	627.40	1044.18	186.11
2014-15	1402	186.11	1094	977.76	287.77
2015-16	1402	287.77	750	994.88	45.31
2016-17	1402	45.31	1100	949.49	118.42

** अथ स्टाक तथा अंत स्टाक केवल समितियों के गोदामों में स्टाक को दर्शाते है तथा इसके 10 द्वीपो में 39 एफपीएस में पड़े स्टाक शामिल नहीं है।*

स्रोत: एफसीएस एवं सीए विभाग से एकत्रित ब्यौरे

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि चीनी का आबंटन तथा बिक्री लाभार्थियों की कुल संख्या से मेल नहीं खाती थी। वर्ष 2013-14 से 2016-17 तक के दौरान 70,000 की औसतन जनसंख्या को मानते हुए, संवितरण हेतु आपेक्षित अधिकतम प्रमात्रा को 862 एमटी प्रति वर्ष अर्थात् 70 एमटी प्रति वर्ष की दर पर 840 एमटी जमा 22 एमटी वार्षिक अत्सव कोटा पर परिकलित होता है। तथापि, उपर्युक्त अवधि हेतु पीडीएस चीनी की औसतन दर 991 एमटी प्रतिवर्ष थी। पीडीएस चीनी की बिक्री, ₹ 95.46 लाख[32] की आर्थिक सहायता वाली लगभग 516 एमटी चीनी की अधिक बिक्री होने के साथ, लाभार्थियों को कुल संख्या के अनुसार नहीं थी।

विभाग ने सूचित किया (सितम्बर 2017) कि एक किलोग्राम प्रति व्यक्ति की दर पर अतिरिक्त चीनी का प्रशासन की स्वीकृति से दो ब्यौरों हेतु उत्सव कोटा के अंतर्गत संवितरण किया गया था। इसलिए, प्रशासन द्वारा परिकलित चीनी की कुल आवश्यकता 980 एमटी प्रतिवर्ष थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जीओआई ने 22 एमटी चीनी प्रतिवर्ष का उत्सव कोटा निर्धारित किया था तथा उत्सव कोटा के प्रति 140 एमटी चीनी प्रति वर्ष के संवितरण को जीओआई से अनुसमर्थन की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, आबंटित पीडीपी चीनी की प्रमात्रा को वास्तविक आधार पर संशोधित किए जाने की आवश्यकता है।

[32] चार वर्षों के कुल बिक्री 3996.31 एमटी है तथा एक वर्ष की औसतन बिक्री 991 एमटी है। अधिक बिक्री को इस प्रकार परिकलित किया गया (औसतन बिक्री 991 एमटी-अधिक अपेक्षित 862 एमटी)xचार वर्ष ₹ 18.50 की जीओआई की अधिक सहायता=₹ 95.46 लाख।

2.12.5.5 खराब चावल का निपटान न करना

मई 2013 में खाद्य, लोक संवितरण तथा उपभोक्ता मामले, मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार/संघ शासित क्षेत्रों को सूचित खराब खाद्य अनाजों के निपटान के दिशानिर्देशों के अनुसार, खराब अनाज के स्टाक को खराब के रूप में घोषित किये जाने की तिथि से साठ दिनों की अधिकतम अवधि के भीतर आरक्षित मूल्य का निर्धारण करने के पश्चात समाप्त किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, खराबी के कारणों का एक जांच के माध्यम से पता लगाया जाना अपेक्षित है। खाद्य, सिविल आपूर्ति तथा उपभोक्ता मामले विभाग के अभिलेखों की लेखापरीक्षा ने उजागर किया कि पीडीएस के अंतर्गत संवितरण हेतु प्राप्त ₹ 75.24 लाख की कीमत के 650.35 एमटी चावल खराब थे तथा उन्हें आठ द्वीप समितियों द्वारा अपने गोदामों में रखा गया था जैसा नीचे **तालिका सं. 10** में दर्शाया गया है:

तालिका सं. 10 : खराब चावल के ब्यौरे

क्र. सं.	द्वीप का नाम	प्राप्ति का वर्ष	खराब प्रमात्रा (केजी में)	दर (₹)	खराब चावल की कीमत (₹)
1.	कावारानी	2002-03	34736	10.40	361254
			5164	8.80	45443
2.	एंड्रोथ	2000-01	223900	12.50	2798750
3.	मिनीकॉय	2000-01	81396	9.55	777332
			110378	12.30	1357649
		2001-02	163600	11.80	1930480
4.	अगाटी	2011-12	400	10.40	4160
		2012-13	2596	10.40	26998
		2014-15	11600	12.5	145000
5.	कदमट	1991-92	1000	3.45	3450
		2010-11	750	10.40	7800
			1239	6.15	7620
6.	किलतन	2002-03	1350	8.80	11880
7.	शेतलेट	2003-04	848	8.80	7462
8.	बिटरा	2011-12	3750	10.40	39000
	कुल		650348		7524278

स्रोत: एफटीएसएस एवं सीए निदेशालय के माध्यम से द्वीप सहकारी समितियों के एकत्रित ब्यौरे

लम्बी अवधियों तक खराब चावल के स्टाक को रखे जाने के बावजूद विभाग ने गोदामों में रखे खराब स्टाक को समाप्त करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की

थी। खराब स्टाक से खाद्य अनाज के मौजूदा स्टाक को फफूंद संक्रमण का खतरा था। इसके अतिरिक्त, खराबी के कारण का पता लगाने, खराब स्टाक का निपटान करने, बट्टे खाते में डालने के आदेश जारी करने तथा हानि हेतु उत्तरदायी व्यक्तियों से हानि की वसूली करने हेतु तुरंत कार्रवाई करने की कोई प्रणाली मौजूद नहीं थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि खराब चावल के स्टाक 2002-03 से पड़े थे फिर भी हानि के कारण का विश्लेषण करने हेतु कार्रवाई केवल दिसम्बर 2014 में जाकर ही प्रारम्भ की गई थी तथा यह केवल मई 2016 में जाकर ही थी कि यूटीएलए ने सभी द्वीपों के खाद्य आपूर्ति अधिकारियों को चावल के पुराने स्टाक के नमूनों को एकत्रित करने तथा स्टाक का विश्लेषण करने तथा श्रेणीबद्ध करने हेतु इसे प्रयोगशाला में भेजने का निर्देश दिया।

2.12.5.6 गोदामों का अनुरक्षण

खाद्य, लोक संवितरण तथा उपभोक्ता मामले मंत्रालय, खाद्य एवं लोक संवितरण विभाग ने गोदामों के साथ एफपीएस के अनुरक्षण हेतु एक कार्य संहिता जारी (जून 2015) की। इस संहिता के अनुसार, गोदामों के फर्श तथा दीवारों का कीट उपद्रव को रोकने हेतु रसायनों से उपचार किया जाना है तथा कीट/कीड़ों के नियंत्रण तथा प्रभावी कृंतक नियत्रण हेतु रोगनिरोधी (कीड़ों का स्प्रै) तथा रोग निवारक उपचार (धूनी) किए जाने है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पीडीएस के अंतर्गत जारी चावल तथा चीनी को द्वीपों में सरकारी गोदामों में रखा गया था तथा तीन चयनित द्वीपों में कार्य संहिता में अभिकल्पित किसी भी उपाय का अनुपालन नहीं किया जा रहा था।

विभाग ने उत्तर दिया (सितम्बर 2017) कि इसे आवश्यक कार्रवाई हेतु खाद्य आपूर्ति अधिकारियों तथा सहकारी आपूर्ति एवं विपणन समितियों के साथ उठाया जाएगा।

2.12.5.7 विभिन्न समितियों/विपणन संघों से बकायों की प्राप्ति में विलम्ब

यूटीएलए ने निर्देश जारी किए (जून 2014) कि द्वीपों की सहकारी आपूर्ति तथा विपणन समितियों को महीनों की पीडीएस मदो की बिक्री प्राप्तियों का प्रत्येक अनुवर्ती माह की 7 तारीख से पहले सहकारी खाते में प्रेषण करना

चाहिए।समितियों को प्रत्येक माह की 15 तारीख से पहले चावल, चीनी तथा मिट्टी का तेल क्रेडिट लेखे के प्रति प्रेषित राशि हेतु निदेशालय/प्रशासन को एक प्रति सहित प्रशासनिक अधिकारी, कोची को एक चालान (मूल प्रति) प्रेषित करना चाहिए। द्वीपों में सहकारी समितियों के सहायक पंजीय/सह-निरीक्षकों को सरकारी खाते में बिक्री प्राप्तियों के सामायिक प्रेषण को सुनिश्चित करने हेतु प्रत्येक माह की 7 तारीख तक, समितियों के अभिलेखों की जांच करनी चाहिए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने निम्नलिखित उजागर किया;

(i) विभाग ने केवल मार्च 2014 तक के क्रेडिट लेखाओं को अंतिम रूप दिया था। इने लेखाओं के अनुसार, ₹ 2.95 करोड़ की राशि 31 मार्च 2014 तक सात द्वीप सहकारी आपूर्ति एवं विपणन समितियों (आईसीएसएमएस) से बकाया थी जून 2017 तक के प्रेषण चालानों की संवीक्षा से पता चला कि बकाया राशि में से चार द्वीपों की समितियों से प्रेषण हेतु बकाया ₹ 1.03 करोड़ के शेष को छोड़ते हुए सरकारी खाते में केवल ₹ 1.91 करोड़ को ही प्रेषित किया गया था।

(ii) यद्यपि यूटीएलए ने अनुवर्ती माह की 7 तारीख से पहले सरकारी खाते में पीडीएस की पूर्ण बिक्री प्राप्तियों का प्रेषण करने के निर्देश जारी किए थे फिर भी विभाग में समितियों द्वारा किए गए प्रेषणों की जॉच करने की प्रणाली नहीं थी। तीन नमूना जाँच की की गई द्वीप समितियों के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि समितियों ने 2014-15 से 2016-17 की अवधि के लिए कुल ₹ 2.33 करोड़ की बिक्री प्राप्तियों को सरकारी खाते में प्रेषित नहीं किया था।

(iii) सरकारी खाते में प्रेषण करने की अंतिम तिथियों के संबंध में विलम्ब भी थे। 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान अगाटी आईसीएसएमएस ने केवल तीन अवसरों (सितम्बर 2015, अक्तूबर 2015 तथा जनवरी 2017) पर अंतिम तिथि तक सरकारी खाते में बकायों को प्रेषित किया। शेष महीनों हेतु विलम्ब तीन से 48 दिनों के बीच था। एंड्रोथ आईसीएसएमएस ने केवल दो अवसरों (जुलाई तथा अगस्त 2015) पर समय पर बकायों को प्रेषित किया था। अन्य महीनों में विलम्ब एक से 46 दिनों के बीच था। कावारत्ती आईसीएसएमएस ने केवल दो अवसरों (फरवरी 2015 तथा

जून 2015) पर समय पर बकायों को प्रेषित किया है तथा अन्य महीनों में विलम्ब दो से 38 दिनों के बीच है।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2017) कि प्रशासनिक अधिकारी कोची को प्रेषण आंकड़ों के साथ लेखओं/अभिलेखों का मिलान/अद्‌यतन करने को कहा गया है तथा समाधान के पश्चात ब्यौरे प्रस्तुत किए जाएंगे तथा यदि गैर-प्रेषण साबित होता तो उत्तरदायी अधिकारी के विरूद्ध कार्रवाई की जाएगी। उसने यह भी बताया कि प्रेषण विवरणों का समाधान लंबित था तथा समाधान के समापन पर गैर-प्रेषण हेतु उत्तरदायी अधिकारी के विरूद्ध कार्रवाई की जाएगी।

2.12.5.8 मॉनीटरिंग की कमी

लेखापरीक्षा ने पाया कि पीडीएस की कार्य पद्धति की मॉनीटरिंग हेतु कोई तंत्र नहीं था जो प्रत्याशित लाभार्थियों हेतु पीडीएस मदों की प्रभावी सुपूदर्गी को सुनिश्चित कर सकता था तथा चोरी की संभावना को दूर कर सकता था जैसा नीचे प्रस्तुत किया गया है:

(i) पीडीएस के अंतर्गत चावल, चीनी तथा मिट्टी के तेल की बिक्री प्राप्तियों को आईसीएसएमएस द्‌वारा सरकारी खाते में प्रेषित किया जाता है। यह देखा गया था कि 2013-14 तक के वार्षिक क्रेडिट लेखे तैयार किए गए थे। 2014-15 से 2016-17 तक वार्षिक क्रेडिट लेखे तैयार करने हेतु विभाग द्‌वारा कोई प्रभावी कार्रवाई की गई प्रकट नहीं होती है। इसके अतिरिक्त, आईसीएसएमएस द्‌वारा सरकारी खाते को किए गए प्रेषणों का समाधान नहीं किया जा रहा था तथा विभाग पीएओ द्‌वारा दर्ज आंकड़ों पर भरोसा कर रहा था।

(ii) पीडीएस (नियंत्रण) आदेश 2001 तथा टीपीडीएस (नियंत्रण) आदेश 2015 ने अभिकल्पना की कि राज्य तथा तालूका स्तरों पर सतर्कता समितियों का गठन किया जाना चाहिए तथा उन्हें एक तिमाही में कम से कम एक बार बैठक करनी चाहिए। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान यूटीएल (जिला) स्तर पर सर्तकता समितियों की कोई बैठक नहीं हुई थी। तीन नमूना जांच किए गए द्‌वीपों में, 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान द्‌वीप स्तरीय सतर्कता समिति ने अगाटी द्‌वीप में 2016-17 में केवल एक बार बैठक की तथा एड्रोस तथा कावारती में सतर्कता समितियों की कोई बैठक नहीं हुई थी।

(iii) पीडीएस (नियंत्रण) आदेश 2001 छः महीने में एक बार एफपीएस के राज्य/यूटी सरकार निरीक्षक की अभिकल्पना करता है तथा टीपीडीएस (नियंत्रण) आदेश 2015 एफपीएस के त्रैमासिक निरीक्षण का प्रावधान करता है। 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान, तीन नमूना जांच किए गए द्वीपों में से अगाटी में 2016-17 में केवल एक निरीक्षण किया गया था।

(iv) टीपीडीएस (नियंत्रण) आदेश 2015 के अनुसार राज्य सरकार को अयोग्य परिवारों को हटाने के उद्देश्य से योग्य परिवारों की सूची की नियमित समीक्षा करना तथा जाली अथवा अयोग्य राशन कार्डों को समाप्त करने हेतु प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पूर्व एक वार्षिक विशेष अभियान का आयोजन करना अपेक्षित था। यूटीएलए द्वारा इस प्रकार का कोई विशेष अभियान नहीं किया गया था।

(v) एनएफएसए 2013 को कार्यान्वित करते समय चुटीएलए ने अनुबंध किया था कि 10 विशिष्ट श्रेणियों[33] के अंतर्गत आने वाले लाभार्थी प्राथमिकता वाले परिवार (पीएचएच) श्रेणी में शामिल किए जाने के पात्र नहीं थे। तथापि, तीन नमूना जांच किए गए द्वीपों में यह जांच करने हेतु कि क्या लाभार्थी दस में से किसी एक श्रेणी के अंतर्गत आते है, कोई आवधिक समीक्षा नहीं की गई थी।

2.12.6 निष्कर्ष

यूटीएल में पीडीएस की लेखापरीक्षा से पता चला कि आबंटित, उठाए गए तथा संवितरित एसकेओ तथा चीनी की प्रमात्रा अधिक थी तथा यूटी की जनसंख्या के आधार पर परिकलित आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं थी। इसके अतिरिक्त, खराब चावल की बड़ी प्रमात्रा खराबी के कारणों के संबंध में किसी भी जांच के बिना तथा इसके निपटान हेतु बिना किसी कार्रवाई के गोदामों में पड़ी थी। पीडीएस मदों के लेखे 2014-15 से तैयार नहीं किए गए थे तथा 2013-14 तक के लेखाओं ने द्वीप सहकारी आपूर्ति तथा विपणन समितियों से बिक्री प्राप्तियों के बकाया प्रेषण को दर्शाया। इसके अतिरिक्त, तीन नमूना जांच किए गए द्वीपों में द्वीप समितियों द्वारा बिक्री प्राप्तियों के प्रेषण को दर्शाया।

---

[33] सरकारी कर्मचारी/ सेवानिवृत्त, आयकर अदाता, एसी अथवा दो मंजिल वाला घर, एक दुपहिया बाहन से अधिक होना मोटर चलित चौपहिया होना, 10 एचपी से बड़ी मछली वाली नौका, सभी व्यवसायी, पंजीकृत ठेकेदार, कम्पनियों निगमों जैसे उपक्रमों के कर्मचारी तथा आवासीय अथवा गैर-आवासीय कम्पनियों से किराया प्राप्त कर रहे व्यक्ति।

लेखापरीक्षा ने अपर्याप्त मानीटरिंग को भी उजागर किया क्योंकि अभिकल्पित सतर्कता समितियों को बैठक नहीं की थी अथवा कभी-कभी की थी तथा उचित मूल्य दुकानों के अनिवार्य निरीक्षण विरल थे।

मामला अगस्त 2017/दिसम्बर 2017 में प्रशासन/मंत्रालय को प्रेषित किया गया था। जबकि विभाग से उत्तर सितम्बर 2017 में प्राप्त किया गया था फिर भी मंत्रालय का उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित था।

2.13 समर्पित बर्थिंग सुविधाओं के निर्माण में विलंब और सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम के पास निधियों का रखा जाना

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप प्रशासन ने सक्षम प्राधिकरण द्वारा पूर्व परियोजना अनुमोदन और अपेक्षित मंजूरी के बिना समर्पित बर्थ के निर्माण हेतु ₹ 40.34 करोड़ की निधियां जारी कर दी थीं। इसके कारणवश अपेक्षित उद्देश्य के लिए उसके तुरंत उपयोग की संभावना न होते हुए निधियों को एलडीसीएल के पास रखा गया था। यह केवल प्राप्ति और भुगतान नियमावली का उल्लंघन नहीं था बल्कि जीएफआर का भी उल्लंघन था परंतु अन्य विकासात्मक गतिविधियों के लिए इन निधियों का उपयोग करने का अवसर यूटीएलए को अस्वीकृत किया था। इसके अतिरिक्त, मंजूरी और अनुमोदनों की मांग के कारण परियोजना की कल्पना करने के छः वर्षों के पश्चात् भी इसको प्रारंभ किया जाना था।

लक्षद्वीप संघ शासित क्षेत्र प्रशासन (यूटीएलए) ने बेयपोर बंदरगाह पर मौजूदा माल टर्मिनल एवं घाट सुविधा में अपने यात्री/माल जहाज़ों के लिए बर्थिंग सुविधाओं के सीमित और विलंबित उपलब्धता के कारण केरल में बेयपोर[34] में 200 मीटर समर्पित बर्थ के निर्माण के लिए केरल सरकार (जीओके) के समक्ष फरवरी 2010 में एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया। जीओके ने अक्तूबर 2010 में बर्थ के निर्माण के लिए अनुमोदन प्रदान किया था और 30 वर्षों के लिए इस उद्देश्य के लिए भूमि पट्टे पर देने की स्वीकृति दी थी। तदनुसार, जोओके और यूटीएलए के बीच नवम्बर 2010 में समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर हुए थे।

[34] मौजूदा बर्थ और मछली पकड़ने के बंदरगाह घाट के बीच उपलबध स्थान।

इस बीच, यूटीएलए ने बेयपोर में समर्पित बर्थ के निर्माण हेतु भुगतान करने के लिए लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड (एलडीसीएल) ने ₹ 22.28 करोड़ रखे थे। मार्च 2011 में, जमा कार्य के रूप में बेयपोर में समर्पित बर्थ के निर्माण हेतु यूटीएलए द्वारा सीपीडबल्यूडी के साथ एमओयू पर हस्ताक्षर किए गए थे। मृदा जांचों के लिए एलडीसीएल के पास रखी निधियों में से अप्रैल 2011 में सीपीडब्ल्यूडी को ₹ 8.19 लाख की राशि जारी की गई थी। इसके पश्चात् सीपीडब्ल्यूडी ने ₹ 49.23 करोड़ के निर्माण कार्य के लिए प्रारंभिक अनुमान तैयार किया और योजना बनाने के छः माह और निधियों को जमा करने के पश्चात् क्रियान्वयन के लिए 18 माह प्रदान किए थे। बर्थ के लिए भूमि को पट्टे पर दिए जाने के लिए विस्तृत अनुबंध पर जीओके के साथ जनवरी 2012 में हस्ताक्षर हुए थे और वार्षिक पट्टा किराया और बयाना राशि के प्रति ₹ 57.20 लाख की राशि जोओके के पास जमा थी। अनुबंध में यह भी निर्धारित किया गया था कि बर्थ को तटीय विनियमन क्षेत्र (सीआरजेड) के नियम और पर्यावरण नियमावली का पालन करना होगा।

सीपीडब्ल्यूडी द्वारा प्रस्तुत प्रारंभिक अनुमानों के आधार पर, यूएलटीए ने केन्द्रीय वित्त मंत्रालय में व्यय वित्त समिति (ईएफसी) के विचार हेतु 14 फरवरी 2012 को प्रस्ताव परिचालित किया था। 29 मार्च 2012 को नौपरिवहन मंत्रालय ने यूटीएलए से कुछ अभ्युक्तियों को स्पष्ट करने और संशोधित ईएफसी प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए कहा था। यूटीएलए ने सीपीडब्ल्यूडी को अगस्त 2012 में अभ्यूक्तियों पर ध्यान देने के लिए कहा और उन्हें आवश्यक तकनीकी और व्यवहार्यता अध्ययन की शुरूआत करने और आवश्यक सीआरजेड और पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त करने की सलाह भी दी थी। पर्यावरणीय प्रभाव आकलन और हाइड्रोलिक मॉडल अध्ययन करने के लिए सीपीडब्ल्यूडी को 23 नवम्बर 2012 को ₹ 1.90 करोड़ की राशि संस्वीकृत की गई थी। उसी दौरान, 19 मार्च 2012 को योजना आयोग द्वारा सूचित सिद्धांतों के अनुसार अनुमोदन पर आश्रय करते हुए, समर्पित बर्थ के निर्माण के लिए 31 मार्च 2012 को यूटीएलए द्वारा एलडीसीएल को ₹ 18.14 करोड़ की अतिरिक्त राशि जारी की गई थी।

विभिन्न अध्ययनों के परिणामों को शामिल करते हुए यूटीएलए के प्रस्ताव को केन्द्रीय नौपरिवहन मंत्रालय और गृह मंत्रालय ने 01 अप्रैल 2014 को लागत सूचकांक पर आधारित संशोधित लागतों को शामिल करते हुए संशोधित

प्रस्ताव की मांग की थी। सीपीडब्ल्यूडी ने यूटीएलए को सूचना दी कि चूंकि वह संशोधित अनुमान तैयार कर चुका है, वह आवश्यक पर्यावरणीय मंजूरी मिलने के पश्चात् उसे प्रस्तुत कर देगा। यद्यपि मई 2017 में सीपीडब्ल्यूडी को पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त हो गई थी, परियोजना अनुमोदन प्राप्त करने के लिए अद्यतित लागतों के साथ नए ईएफसी प्रस्ताव का प्रस्तुतीकरण प्रतीक्षित था (अक्तूबर 2017)।

परियोजना अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से निम्नलिखित का पता चलाः

- प्राप्ति और भुगतान (आरएण्डपी) नियमावली 1983, का नियम 100 निर्धारित करता है कि सरकारी खाते से तब तक धन का आहरण नहीं होगा जब तक तत्काल वितरण के लिए उसकी आवश्यकता न हो तथा मांगों के पुर्वानुमान में सरकारी खाते से सरकारी खाते धन का आहरण स्वीकार्य नहीं है। हालांकि, परियोजना के लिए ईएफसी अनुमोदन से पूर्व यूटीएलए ने एलडीसीएल को ₹ 40.42 करोड़ की राशि प्रदान कर दी थी। सीपीडब्ल्यूडी को ₹ 8.19 लाख के भुगतान के अलावा निधियां पाचं वर्षों से अधिक के लिए व्यर्थ पड़ी हुई है। इसके अतिरिक्त, एलडीसीएल ने भी अपने पास पड़े हुए ₹ 9.38 करोड़ की राशि की निधियों पर अर्जित होने वाले ब्याज को भी नहीं दिया था।

- ऊपर दिए गए आर एण्ड पी नियमावली 1983 को नियम 100 के अतिरिक्त सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 56 (2) निर्धारित करता है कि वह बजट प्रावधान जिनका लाभदायक उपयोग नहीं किया जा उसका पूर्वानुमान होते ही सरकार को अभ्यर्पित किया जाना चाहिए। तथापि, 2010-11 और 2011-12 के बजटों में समर्पित बर्थों के निर्माण के लिए बजट अनुदान किए गए थे जबकि इन अनुदानों का व्यय करने के लिए कोई संस्वीकृति/अनुमोदन नहीं था। अनुदानों को अभ्यर्पित करने की बजाय निधियों का आहरण किया गया था तथा बिना किसी वास्तविक आवश्यकता एलडीसीएल को हस्तांतरित किया गया था।

- व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय के निर्देशों के अनुसार (अप्रैल 2010) पूर्व-निवेश गतिविधियों के लिए प्रशासनिक मंत्रालय के सचिव का अनुमोदन आवश्यक है। हालांकि, यूटीएलए ने विभाग के सचिव के

अनुमोदन के बिना पूर्व-निवेश गतिविधियों अर्थात् भूमि पट्टे पर देना, मृदा जांच एवं ईआईए और हाइड्रोलिक अध्ययनों के प्रति ₹ 2.56 करोड़ जारी किया था।

- निर्माण कार्य के लिए प्रारंभिक अनुमान प्रस्तुत करते हुए सीपीडब्ल्यूडी ने 24 माह की समापन अवधि का अनुमान लगाया था। तथापि, यूटीएलए ने परियोजना के लिए तकनीकी एवं व्यवहार्यता अध्ययनों को संचालित किए बिना अपना प्रारंभिक ईएफसी प्रस्ताव प्रस्तुत किया और पर्यावरणीय और सीआरजेड मंजूरियों के लिए कार्रवाई की शुरूआत कर दी थी। इसने अगस्त 2012 में आवश्यक अध्ययनों की शुरूआत करने के लिए देर से मंजूरी दी थी तथा उसके लिए निधियां प्रदान की थी। ईएफसी प्रस्ताव का अंतिम प्रस्तुतीकरण अब तक प्रतीक्षित है जबकि पर्यावरणीय मंजूरी मई 2017 में प्राप्त हो गई थी। इसके परिणामस्वरूप बर्थ का निर्माण अभी आरम्भ होना है जबकि इसके लिए जीओके अनुमोदन को अब छः वर्ष से अधिक हो चुका है।

यूटीएलए ने बताया (मार्च/अक्तूबर 2016) कि बंदरगाह, नौपरिवहन और विमानन विभाग में तकनीकी रूप से योग्य कर्मियों की अनुपलब्धता के कारण नोडल अभिकरण के रूप में एलडीसीएल को नियुक्त किया गया था और सीपीडब्ल्यूडी को निधियां जारी करने के लिए अधिकृत था। हालांकि, बिना किसी तुरंत आवश्यकता के एलडीसीएल के पास निधियॉ रखे जाने के लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था।

इस प्रकार, फर्म अनुमोदनों और अपेक्षित मंजूरी के बिना समर्पित बर्थ के निर्माण के लिए ₹ 40.34 करोड़ की निधियॉ निर्गम होने के कारण अभिप्रेत उद्देश्य के लिए तुरंत उपयोग की संभावना के बिना एलडीसीएल के पास निधियां रखी हुई थीं। यह न केवल प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली का बल्कि जीएफआर का भी उल्लंघन है परंतु अन्य विकासात्मक गतिविधियों के लिए इन निधियों का उपयोग करने के अवसर से यूटीएलए को इंकार किया गया था। इसके अतिरिक्त, यह निधियां निरन्तर रखी रहीं मंजूरी और अनुमोदनों की मांग के कारण परियोजना के कल्पना करने के छः वर्षों के पश्चात् भी अभी आरम्भ किया जाना है।

मामले की सूचना जून 2017 में मंत्रालय को दी गई थी; उनका उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित था।

2.14 परिचालन से हटा दिये गये जलयान के निपटान में विलंब के कारण परिहार्य व्यय

जलयान का उचित रिजर्व मूल्य निर्धारण सहित समय पर कार्रवाई प्रारंभ करने में विलंब के साथ-साथ परिचालन से हटा दिए गए जलयान के निपटान हेतु स्थापित प्रक्रिया के अभाव के परिणामस्वरूप ₹ 7.67 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

लक्षद्वीप प्रशासन संघ शासित क्षेत्र (यूटीएलए) के स्वामित्व वाले एक जलयान, एम.वी. द्वीपसेतु को लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड (एलडीसीएल) को परिचालन एवं अनुरक्षण हेतु जुलाई 2010 से सौंपा गया था। मार्च 2012 में, जलयान को बेकार घोषित करने का निर्णय लिया गया था। उस समय से ही, जलयान परिचालन में नहीं था और मई 2013 में अंतत: जलयान को रद्दी घोषित करने का निर्णय लिया गया था।

यूटीएलए ने भारतीय नौपरिवहन निगम (एससीआई) के माध्यम से जलयान के निपटान की कार्रवाई शुरू की (अक्तूबर 2013- जनवरी 2014)। फरवरी 2014 में, यूटीएलए ने एलडीसीएल से अपने आगामी बोर्ड बैठक में जलयान के हटाने के लिए प्रक्रिया को अंतिम रूप देने के मुद्दे को उठाने का अनुरोध किया था। तथापि, इन प्रयासों का कोई परिणाम नहीं निकला और जलयानों के निपटान की प्रक्रिया को अंतिम रूप देने के लिए न तो यूटीएलए और न ही एलडीसीएल द्वारा कोई अनुवर्ती कार्रवाई ही हुई।

तदनंतर, यूटीएलए ने एक नीलामी का आयोजन कराने का निर्णय लिया और मार्च 2014 में एक रिजर्व मूल्य का निर्धारण करने के लिए मान्यता प्राप्त मूल्यांकनकर्ताओं को नियुक्त करने के लिए अभिरूचि की अभिव्यक्ति (ईओएल) आमंत्रित की। तदुपरांत, मूल्यांकनकर्ताओं की सिफारिश के आधार पर, यूटीएलए ने ₹ एक करोड़ का रिजर्व मूल्य अनुमोदित किया था (जुलाई 2015)। उसी समय, ई-नीलामी की प्रक्रिया की शुरूआत एमएसटीसी के साथ की गयी (सितंबर 2014) और जलयान को जुलाई 2015 को नीलामी के लिए

रख दिया गया था। प्राप्त दो प्रस्तावों को रद्द कर दिया गया था क्योंकि ₹ 0.36 करोड़ का प्राप्त खरीद मूल्य, रिजर्व मूल्य का मात्र एक तिहाई ही था। तदुपरांत यूएलटीए द्वारा जलयान के निपटान के लिए तीन प्रयास किये गये। पहले दो प्रयासों में, प्राप्त अधिकतम प्रस्ताव मूल्य जलयान एवं पूर्जों के लिए ₹ 44.73 लाख था जो रिजर्व मूल्य से बहुत कम था। तीसरी निविदा में, ₹ 44 लाख का एक निम्नतम उद्धरण मूल्य निर्धारित हुआ था, पर किसी बोलीदाता ने हिस्सेदारी नहीं की। उसी बीच, जलयान की वैधानिक प्रमाणन और एचएण्डएम बीमा नवंबर 2015 में समाप्त हो गया।

मई 2016 में, एक बार फिर जलयान को परिचालन से हटाने और नीलामी करने के लिए एलडीसीएल को सौंपने का निर्णय लिया गया। एलडीसीएल द्वारा एमएसटीसी के साथ सभी बेकार सामग्री, अप्रचलित चीजों, संयंत्र एवं मशीनरी के निष्पादन हेतु एक अनुबंध अक्तूबर 2016 में किया गया था।

तदुपरांत, ई नीलामी हेतु रिजर्व मूल्य ₹ 51 लाख का तय किया गया (अक्तूबर 2016) और ई-नीलामी का आयोजन किया गया। ₹ 35.02 लाख के प्राप्त उच्चतम प्रस्ताव को यूटीएलए द्वारा मासिक मैनिंग शुल्क के प्रति अनुमानित मासिक व्यय, कर्मचारी वेतन/मास, स्टीमर एजेंसी शुल्क, जलयान के परिचालन को सुचारू रखने के लिए एचएण्डएम एवं पीएण्डआई बीमा के प्रति किये जाने वाले ईंधन शुल्क अनुपातिक मासिक व्यय (लगभग ₹ 12.34 लाख) पर विचार करने के बाद स्वीकार कर लिया गया था। जनवरी 2017 में, जलयान के निपटारे का निर्णय लिया गया था। यद्यपि जून 2017 में खरीददार के साथ एलडीसीएल से जलयान का अधिग्रहण करने के लिए एक अनुबंध किया गया था, जलयान को उठाने के लिए दिये गये विस्तारित तिथि के बीत जाने के बाद भी विभिन्न दस्तावेजों जैसे कि फिटनैस प्रमाण-पत्र और बीमा के अभाव के कारण इसे हटाया नहीं गया था।

चूँकि जब तक जलयान का वैधानिक अपेक्षाओं का अनुपालन करते हुए पूर्णरूपेण निपटान/ निकाल नहीं दिया जाता उस पर सुरक्षा की दृष्टि से कर्मचारियों की तैनाती जरूरी है, प्रशासन को अप्रैल 2012 एवं मार्च 2017 के

मध्य जलयान के स्थापना लागत के प्रति ₹ 10.94 करोड़[35] का व्यय करना पड़ा था।

यूटीएलए ने बताया (जुलाई 2017) कि व्यय से बचा नहीं जा सकता था चूंकि जलयान को अंतिम निपटान के पहले तक सुरक्षा कर्मी रखना आवश्यक था। इसने जलयान के निपटान को प्रमुख प्राथमिकता प्रदान की थी तथा निपटान में विलम्ब कोडल औपचारिकताओं तथा प्रक्रिया के कारण था जिनका उन्हे अनुपालन करना था। उसने यह भी बताया कि खरीददार को जलयान उठाने में विलम्ब हेतु कर्मी दल मजदूरी, मैनिंग शुल्क तथा भू-किराए का निपटान करने को कहा गया था। बाद में, चूंकि खरीददार ने जलयान का कानूनी अधिकार ले लिया था (जून 2017)। इसलिए, रजिस्ट्रार वाणिज्यिक बेड़ा विभाग को जलयान का पंजीकरण समाप्त करने का अनुरोध किया गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जलयान के निपटान के निर्णय से तीन वर्षो से अधिक बीत गए थे। न तो यूटीएलए और न ही एलडीसीएल ने जलयान के निपटान हेतु कोई प्रक्रियाएं अथवा साधन तैयार किए थे जबकि वह कई जलयानों का संचालन तथा प्रबंधन करते हैं। परिणामस्वरूप उनके प्रयास मोटे तौर पर तदर्थ तथा छूटपुट थे। जलयान के सुरक्षित निपटान हेतु सामयिक तथा शीघ्र कार्रवाई तथा इसके प्रभावी अनुपालन से 2013-14 से 2016-17 के दौरान व्यय किए गए ₹ 7.67[36] करोड़ को बचाया जा सकता था। चार वर्षों से अधिक के व्यतीत होने के बावजूद अभी भी एलडीसीएल के पास पड़ा है और यूटीएलए जलयान कर्मीदल मजदूरी, ईंधन प्रभारों आदि के प्रति निरंतर व्यय किए कर रहा है। इसके अतिरिक्त, यूटीएलए को बीमा, फिटनेस प्रमाणपत्र आदि जैसे दस्तावेजो की उपलब्धता को सुनिश्चित करना है जिनके अभाव में खरीददार पत्तन से जलयान को ले जाने में समर्थ नहीं है।

मामला मंत्रालय को भेजा गया था (जुलाई 2017) तथा; उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2017)।

---

[35] एक वर्ष अर्थात् 2012-13 की एक वर्ष की पर्याप्त अवधि, जिसके भीतर यूटीएलए जलयान का निपटान कर सकता था, प्रदान करने के पश्चात जलयान की स्थापना लागत के प्रति किए गए व्यय को परिहार्य के रूप में लिया गया है। 2012-13 से 2016-17 कि अवधि के दौरान किया गया कुल व्यय (₹ 10.94 करोड़) 2012-13- ₹ 3.27 करोड़, 2013-14- ₹ 3.22 करोड़, 2014-15- ₹ 1.84 करोड़, 2015-16 ₹ 1.32 करोड़ तथा 2016-17- ₹ 1.29 करोड़।

[36] 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान किया गया कुल व्यय (₹ 10.94 करोड़) 2012-13 के दौरान किया गया व्यय कम करके (₹ 3.27 करोड़)=₹ 7.67 करोड़ का परिहार्य व्यय।

2.15 आयकर की कम कटौती

लक्षद्वीप प्रशासन संघ शासित क्षेत्र (यूटीएलए) प्रशासन ने आयकर देयता का निर्धारण करने हेतु द्वीप विशेष कर्तव्य भत्ता (आईएसडीए) को शामिल नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप यूटी लक्षद्वीप के पीएओ के अतंर्गत 118 डीडीओ में से 19 डीडीओ के मामले में ₹ 51.92 लाख के आयकर की कम कटौती की गई।

भारत सरकार, वित्त मंत्रालय ने कार्यालय ज्ञापन दिनांक 29 अगस्त 2008 के माध्यम से केन्द्रीय सरकारी असैनिक कर्मचारियों को अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह तथा लक्षद्वीप में उनकी तैनाती पर द्वीप विशेष कर्तव्य भत्ता (आईएसडीए) संस्वीकृत किया। आईएसडीए को कावारती तथा अगाती के संबंध में बैंड वेतन, ग्रेड वेतन एवं गैर प्रैक्टिसिंग भत्ते के जोड़ के 12.5 प्रतिशत पर तथा मिनीकॉय में 25 प्रतिशत पर परिकलित किया जाना है। सभी अन्य द्वीपसमूहों के संबंध में लागू दर 20 प्रतिशत है।

आयकर नियमावली के नियम 2बीबी(1) के अनुसार केवल अधिनियम की धारा 10(14) के अतंर्गत निर्धारित भत्ते ही छूट योग्य होंगे। आईएसडीए भत्ते की एक निर्धारित मद नहीं है जो धारा 10(14) के अंतर्गत छूट के योग्य है। इस प्रकार, आयकर के परिकलन हेतु वेतन आय से आईएसडीए हेतु कोई छूट अनुमत नहीं की जा सकती है।

वित्तीय वर्ष 2010-11 से संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप के विभिन्न कार्यालयों/विभागों के वेतन बिल रजिस्टर तथा आयकर विवरणीयों की नमूना जांच से पता चला कि अधिकारियों की वेतन आय से आयकर का परिकलन उनके द्वारा आहरित पूर्ण आईएसडीए को हटाकर किया गया था। इसका परिणाम आईटी तथा शिक्षा उपकर की कम कटौती में हुआ है।

लेखापरीक्षा के दौरान इंगित किए जाने पर, यूटीएलए प्रशासन (अगस्त 2013) ने वित्तीय वर्ष 2013-14 के दौरान आयकर का परिकलन करते हुए वेतन आय में आईएसडीए को शामिल किया था। इसने सभी विभाग प्रमुखों को आईएसडीए को शामिल करके आयकर का पुनः परिकलन करने के पश्चात् कम कटौती किए गए आयकर की वसूली करने का निर्देश भी दिया (फरवरी 2015)। लेखापरीक्षा ने सितंबर 2016 में वेतन एवं लेखा अधिकारी (यूटीएल)

से आयकर परिकलन के ब्यौरो की मांग की। उत्तर में, यूटीएल के वित्त विभाग (सितंबर 2016) में सभी संवितरण एवं आहरण अधिकारियों[37] को आईएसडीए को ध्यान में रखते हुए आयकर परिकलन के ब्यौरे प्रस्तुत करने हेतु एक प्रारूप प्रेषित किया। डीडीओ द्वारा अक्तूबर 2017 तक प्रस्तुत उत्तरों के आधार पर वेतन आय में आईएसडीए को शामिल न करने के कारण कुल ₹ 53.30 लाख के आयकर की कम कटौती को परिकलित किया गया है जिसमें से ₹ 1.38 लाख की राशि की बाद में चार डीडीओ द्वारा वसूली की गई है। इस प्रकार नवम्बर 2017 तक प्रशासन के अधिकारियों से ₹ 51.92 लाख की राशि की कटौती किया जाना शेष है। इसके अतिरिक्त, 99 डीडीओ को अभी भी आईएसडीए पर आयकर की वसूली के संबंध में अपेक्षित प्रारूप में सूचना प्रदान करनी है।

यूटीएलए ने बताया (नवम्बर 2017) कि आईएसडीए के प्रारम्भ के प्रारम्भिक चरण पर आय का निर्धारण करने हेतु आईएसडीए को शामिल न करने की चूक संबंधित डीडीओ द्वारा नियमावली का गलत अर्थ लगाने के कारण थी। उसने यह भी बताया कि लेखापरीक्षा आपत्ति की प्राप्ति पर तुरंत शोधक कार्रवाई की गई थी परंतु वसूली को कुछ विभागों में स्टाफ की कमी के कारण पूरा नहीं किया जा सका था।

इस प्रकार, यूटीएलए द्वारा आयकर देयता के परिकलन हेतु वेतन आय में आईएसडीए को शामिल न करने का परिणाम 2010-11 से 2013-14 के दौरान 19 डीडीओ के संबंध में ₹ 51.92 लाख के आयकर की न्यूनतम कम कटौती में हुआ था। इसके अतिरिक्त, आयकर अधिनियम की धारा 201 के अनुसार, चूंकि कटौतीकर्ता मामलों में स्रोत पर कर की कटौती में विफल रहा था इसलिए उसे दोषी निर्धारिती माना जाएगा तथा वह उस तिथि से, जब ऐसा कर कटौती योग्य था, उस तिथि, जब ऐसे कर की कटौती की गई है, तक ऐसे कर की राशि पर प्रत्येक माह अथवा एक माह के भाग हेतु एक प्रतिशत का सामान्य ब्याज अदा करने हेतु बाध्य होगा।

मामला सितम्बर 2017 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतिक्षित था (दिसम्बर 2017)।

[37] यूटीएलए में उपलब्ध कुल 118 डीडीओ।