

अध्याय-V

कार्यों का भुगतान एवं व्यय का लेखांकन

अध्याय-V

कार्यों का भुगतान एवं व्यय का लेखांकन

यह अध्याय कार्यों के निष्पादन के लिए ठेकेदारों को किए गए भुगतान एवं लेखा-पुस्तकों में व्यय के लेखांकन से सम्बन्धित है। खण्डीय अधिकारियों द्वारा यह सुनिश्चित नहीं किया गया था कि ठेकेदारों को भुगतानित अग्रिमों का उपयोग वास्तव में अभीष्ट प्रयोजनों के लिए किया गया था। अनुबंध की शर्तों का उल्लंघन करते हुए सुरक्षित अग्रिम का भुगतान किया गया तथा कार्य के निष्पादन के सम्बन्ध में बिना मापन किए भी भुगतान किया गया था। सम्बन्धित वित्तीय वर्षों में ठेकेदारों को किए गए भुगतान और कार्यों पर लेखांकित व्यय के मध्य अत्यधिक अंतर पाया गया।

प्रस्तावना

5.1 जैसा कि अध्याय-IV के प्रस्तर 4.2 में चर्चा की गई है, राज्य में अनुबंधों का निष्पादन मॉडल बिड डॉक्यूमेंट (एमबीडी) अथवा स्टैंडर्ड बिड डॉक्यूमेंट (एसबीडी) के अनुसार किया गया था। अनुबंधों के प्रावधानों¹ के अनुसार, भुगतान का आधार कार्यों की आदेशित और वास्तविक रूप से निष्पादित मात्रा होगी जैसा कि मापित एवं सत्यापित किया गया हो तथा निविदत दरों और मूल्यों पर मूल्यांकित किया गया हो। अग्रेतर, एमबीडी के प्रस्तर 39.1 और एसबीडी के प्रस्तर 43.1 में प्रावधान है कि अग्रिम भुगतान, सिक्यूरिटी डिपोजिट, अनुबंध के अनुसार अन्य वसूली तथा विधि के अन्तर्गत लागू स्रोत पर करों की कटौती को समायोजित करते हुए भुगतान किया जाएगा।

अग्रिम भुगतान

5.2 एसबीडी के प्रस्तर 51.1 (धारा-3) के अनुसार नियोक्ता द्वारा अग्रिमों, जैसे कि मोबिलाइजेशन अग्रिम, उपकरण/मशीनरी अग्रिम तथा कार्यस्थल पर लायी गयी नष्ट न होने वाली सामग्रियों के सापेक्ष सुरक्षित अग्रिम, का भुगतान किया जायेगा। तथापि, एमबीडी {प्रस्तर 45.1 (धारा-4)} में मात्र मोबिलाइजेशन एवं मशीनरी अग्रिम का प्रावधान है। अग्रेतर, एसबीडी एवं एमबीडी, दोनों में अग्रिम भुगतान पर ब्याज न लिए जाने का प्रावधान है। ठेकेदार को मोबिलाइजेशन और उपकरण/मशीनरी अग्रिम के समतुल्य धनराशि की वाणिज्यिक बैंक की शर्त-विहीन बैंक गारंटी प्रस्तुत करनी होती है जबकि सुरक्षित अग्रिम हेतु किसी बैंक गारंटी की आवश्यकता नहीं है।

मोबिलाइजेशन अग्रिम

5.2.1 उत्तर प्रदेश शासन द्वारा निर्धारित एमबीडी में अनुबन्ध मूल्य के पाँच प्रतिशत तक मोबिलाइजेशन अग्रिम के रूप में अग्रिम भुगतान का

¹ एमबीडी के प्रस्तर 2.1 (धारा-7) एवं प्रस्तर 39.1 (धारा-4), तथा एसबीडी के प्रस्तर-2 (धारा-7) एवं प्रस्तर 43.1 (धारा-3)।

प्रावधान² था। इसी प्रकार, एसबीडी में प्रावधान³ है कि नियोक्ता ठेकेदार को अनुबंध मूल्य के 10 प्रतिशत धनराशि तक मोबिलाइजेशन अग्रिम के रूप में अग्रिम भुगतान करेगा। ठेकेदार को अभियंता के समक्ष इनवाँइस या अन्य दस्तावेजों की प्रतियाँ प्रस्तुत करते हुए यह प्रदर्शित करना होगा कि अग्रिम धनराशि का उपयोग कार्यों के निष्पादन हेतु आवश्यक मोबिलाइजेशन व्यय के भुगतान के लिए ही किया गया है।

नमूना जाँच किए गए 111 में से 74 अनुबंधों में पाया गया कि कार्य हेतु संसाधन जुटाने के लिए विभाग द्वारा ठेकेदारों को ₹ 89.29 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम का भुगतान किया गया था **(परिशिष्ट-5.1)**, परन्तु किसी भी ठेकेदार द्वारा यह प्रदर्शित करने के लिए कोई अभिलेखीय साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया कि प्राप्त अग्रिम का उपयोग वास्तव में कार्य हेतु संसाधन जुटाने के लिए किया गया था।

इस प्रकार, खण्डीय अधिकारियों द्वारा यह सुनिश्चित नहीं किया गया कि ठेकेदारों को भुगतान की गयी अग्रिम धनराशि का उपयोग वास्तव में अभीष्ट प्रयोजनों के लिए किया गया था। मोबिलाइजेशन अग्रिम धनराशि के उचित उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए कोई भी अभिलेखीय साक्ष्य प्राप्त करने में खण्डीय अधिकारियों की विफलता ठेकेदारों को अनुचित लाभ में परिणत हुई।

उत्तर में, शासन द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2023) कि यदि ठेकेदार ने निर्धारित अवधि में अपने अनुबंध से सम्बन्धित संसाधन जुटा लिए हैं एवं कार्य प्रारम्भ कर दिया है तो इससे स्पष्ट संकेत मिलता है कि ठेकेदार द्वारा प्राप्त अग्रिम धनराशि सम्बन्धित कार्य को प्रारम्भ करने के लिए ही व्यय की गयी है। अग्रिम धनराशि के भुगतान के पश्चात् कार्य का प्रारम्भ होना तथा उसका संतोषजनक ढंग से पूर्ण होना, अग्रिम धनराशि के भुगतान के उद्देश्यों की पूर्ति का सूचक है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जिन प्रकरणों में ये अग्रिम धनराशि दी गई थी, उनमें कार्य स्थल पर सामग्री/मशीन/श्रमिक जुटाने के समर्थन में कोई अभिलेखीय साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया। अनुबंध की शर्तों के अनुसार, खण्डीय अधिकारियों को इनवाँइस या अन्य अभिलेखों की प्रतियाँ प्राप्त करनी चाहिए थीं जिससे यह सुनिश्चित होता कि ठेकेदार ने अग्रिम धनराशि का उपयोग सम्बन्धित कार्य के लिए ही किया है।

उपकरण/मशीनरी अग्रिम

5.2.2 एसबीडी में अनुबंध मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत तक की सीमा में, कार्य स्थल पर लाए गए उपकरणों की लागत का 90 प्रतिशत तक ब्याज मुक्त उपकरण अग्रिम के भुगतान का प्रावधान है। एसबीडी में भी अनुबंध

² प्रस्तर 45.1 (अ), धारा-4।

³ प्रस्तर 51.1 एवं कान्ट्रैक्ट डाटा की मद संख्या 32 (i)।

मूल्य के अधिकतम पाँच प्रतिशत तक उपकरण अग्रिम का प्रावधान है। अग्रिम भुगतान का उपयोग ठेकेदार को केवल कार्यो के निष्पादन के लिए विशेष रूप से आवश्यक उपकरण और संयंत्र हेतु भुगतान के लिए करना होगा तथा इस आशय के साक्ष्य हेतु इनवॉइस या अन्य अभिलेखों की प्रतियाँ अभियंता के समक्ष प्रस्तुत करना होगा।

लेखापरीक्षा जाँच में विदित हुआ कि नमूना जाँच किए गए 111 में से 66 अनुबंधों में विभाग द्वारा उपकरण अग्रिम के रूप में ₹ 122.53 करोड़ का भुगतान ठेकेदारों को विशेष रूप से आवश्यक मशीनरी/उपकरणों के क्रय हेतु किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 53 प्रकरणों में ₹ 87.13 करोड़ की धनराशि के उपकरण/मशीनरी के क्रय के साक्ष्य के रूप में टैक्स इनवॉइस, रसीदें आदि प्राप्त करने में खण्डीय अधिकारी विफल रहे (परिशिष्ट-5.2अ)। अग्रेतर, सात प्रकरणों में ₹ 11.55 करोड़ के प्रोफार्मा इनवॉइस (रेट कोटेशन) को खण्डीय अधिकारियों द्वारा उपकरण/मशीनरी के क्रय के अभिलेखीय साक्ष्य के रूप में स्वीकार किया गया (परिशिष्ट-5.2ब) जिसे क्रय के साक्ष्य के रूप में स्वीकार नहीं किया जा सकता है।

अग्रेतर जाँच में पाया गया कि सात प्रकरणों, जहाँ टैक्स इनवॉइस प्राप्त की गयी थी, ₹ 15.08 करोड़ की लागत के उपकरण/मशीनरी बैंकों के पास बंधक रखे गए थे, जिससे स्पष्ट है कि यह उपकरण/मशीनरी बैंकों से ऋण लेकर क्रय किए गए थे। यह भी पाया गया कि छः प्रकरणों में ₹ 8.71 करोड़ की लागत के उपकरण/मशीनरी ठेकेदारों द्वारा अग्रिम प्राप्त करने के पूर्व ही क्रय किए जा चुके थे। यह दर्शाता है कि उपकरण/मशीनरी क्रय हेतु विभाग से प्राप्त किए गए अग्रिम का ठेकेदारों द्वारा वास्तव में अभीष्ट प्रयोजन के लिए उपयोग नहीं किया गया था।

उत्तर में, शासन द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2023) तथा बताया गया कि जिन प्रकरणों में उपकरण/मशीनरी अग्रिम भुगतान के पश्चात् टैक्स इनवॉइस प्राप्त नहीं किए गए हैं तथा उन प्रकरणों में भी जहाँ बैंकों से ऋण लेकर मशीनें क्रय की गई हैं, कार्रवाई करने के निर्देश दिए जा रहे हैं। वर्तमान में, अधिकांश कार्य पूर्ण हो चुके हैं तथा उपकरण/मशीनरी अग्रिम की सम्पूर्ण धनराशि की वसूली की जा चुकी है, अतः विभाग को कोई वित्तीय हानि नहीं हुई है।

सुरक्षित अग्रिम

5.2.3 जैसा कि उपर्युक्त प्रस्तर 5.2 में उल्लेख किया गया है, एमबीडी में मात्र मोबिलाइजेशन और मशीनरी अग्रिम का प्रावधान है तथा कार्य के निष्पादन हेतु ठेकेदार द्वारा कार्य स्थल पर लाई गई सामग्री हेतु सुरक्षित अग्रिम का कोई प्रावधान नहीं है।

लेखापरीक्षा जाँच से प्रकट हुआ कि यद्यपि अनुबंध में ठेकेदारों को सुरक्षित अग्रिम का भुगतान किए जाने का कोई प्रावधान नहीं था परन्तु पाँच खण्डीय

अधिकारियों द्वारा आठ कार्यों के निष्पादन हेतु कार्य स्थल पर लाई गई सामग्री हेतु ठेकेदारों को सुरक्षित अग्रिम के रूप में ₹ 19.65 करोड़ का भुगतान (परिशिष्ट 5.3) किया गया था।

अभिलेखों की अग्रेतर जाँच से प्रकट हुआ कि तीन खण्डों में नौ कार्यों के निष्पादन से सम्बन्धित चालू देयकों में कार्य की एक मद ‘क्लेक्शन ऑफ मटेरियल’ जोड़कर ठेकेदारों को ₹ 36.02 करोड़ का अनियमित भुगतान किया गया था (परिशिष्ट-5.4), जो न तो अनुबंध/प्राक्कलन के बिल आफ क्वांटिटी में सम्मिलित था और न ही अतिरिक्त मद के रूप में सम्पादित किए जाने हेतु सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत किया गया था। यद्यपि इन भुगतानों को ठेकेदारों के बाद के देयकों से समायोजित कर लिया गया था परन्तु खण्डीय अधिकारियों द्वारा ठेकेदारों को इस सीमा तक उनकी तरलता बढ़ाकर अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

उत्तर में, शासन द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2023) कि सुरक्षित अग्रिम वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 456 के अनुसार दिए गए थे। विभाग के निर्माण कार्यों के सम्पादन में वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रावधान सर्वोपरि एवं मान्य हैं। एमबीडी के प्रावधान किसी भी स्थिति में वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रावधानों को अतिक्रमित नहीं कर सकते हैं। अग्रेतर यह भी बताया गया कि दी गई अग्रिमों की वसूली कर ली गई है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुबंध की शर्तें दोनों पक्षों के लिए बाध्यकारी होती हैं तथा इन प्रकरणों के अनुबंधों में सुरक्षित अग्रिम का कोई प्रावधान नहीं था। अनुबंध की शर्तों से परे ठेकेदार को लाभ पहुंचाने हेतु किसी भी विभागीय अधिकारी के कृत्य की अनुमति नहीं दी जा सकती।

संस्तुति 7:

शासन द्वारा अनियमित अग्रिमों के प्रकरणों की जाँच की जानी चाहिए एवं दोषी अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए।

कार्य सम्पादन हेतु भुगतान

5.3 एमबीडी/एसबीडी में प्रावधानित है कि सम्पादित कार्य का मूल्य अभियंता द्वारा माप के आधार पर निर्धारित किया जाएगा जिसमें बिल ऑफ क्वांटिटी के पूर्ण की गयी मदों की मात्रा का मूल्य एवं इसमें भिन्नता तथा क्षतिपूरक घटनाओं का मूल्य भी सम्मिलित होगा।

बिना मापन के भुगतान

5.3.1 एमबीडी/एसबीडी की शर्तों के अनुसार भुगतान का आधार आदेशित एवं सम्पादित किए गए कार्य की वास्तविक मात्रा होगी जैसा कि अभियन्ता द्वारा मापा और सत्यापित किया गया है। इसका तात्पर्य है कि सम्पादित कार्य के मापन के बिना ठेकेदार को कार्य हेतु भुगतान नहीं किया जाना चाहिए।

अभिलेखों की जाँच से प्रकट हुआ कि उत्तरदायी अभियंता द्वारा निष्पादित कार्यों की माप अंकित करने के पूर्व ही चार खण्डीय अधिकारियों⁴ द्वारा आठ प्रकरणों में ठेकेदारों को ₹ 45.68 करोड़ (परिशिष्ट-5.5) का भुगतान किया गया था। यद्यपि मापन के बिना किए गए भुगतान को सक्षम प्राधिकारी द्वारा अंकित किए गए माप के आधार पर ठेकेदारों के आगामी देयकों से समायोजित कर लिया गया था, परन्तु यह अनुबंध-समझौते के नियमों और शर्तों के अनुरूप नहीं था।

उत्तर में, शासन द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2023) कि वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 457 के प्रावधानों के अनुसार, आहरण एवं संवितरण अधिकारी विस्तृत माप के बिना अपने उत्तरदायित्व पर अग्रिम भुगतान करने के लिए सक्षम है। अग्रेतर, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित समस्त प्रकरणों में भुगतान किए गए अग्रिम की वसूली कर ली गई है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शासन के वित्तीय हितों के संरक्षण हेतु, सम्पादित कार्य का मापन किए बिना ठेकेदार को लाभ पहुंचाने के लिए अनुबंध के प्रावधानों का उल्लंघन कर भुगतान किए जाने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।

निर्धारित विधि के अनुसार मापन न किया जाना

5.3.2 सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के विनिर्देशों का क्लॉज़ 113.3 नियत करता है कि सब-बेस, बेस तथा बिटुमिनस कोर्स की तैयार मोटाई का भुगतान, आयतन के आधार पर किया जाएगा एवं इसकी गणना निर्माण से पूर्व तथा निर्माण के पश्चात् निर्दिष्ट गिडों⁵ पर मापित स्तरों के आधार पर की जाएगी। किसी भी क्षेत्र में पेवमेंट की औसत मोटाई उस क्षेत्र में पड़ने वाले समस्त गिड बिंदुओं पर निर्माण से पूर्व और बाद के स्तरों के अंतर का अंकगणितीय माध्य होगी। इस लेवलिंग विधि द्वारा मापन यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि वास्तव में परतों की प्राप्त मोटाई आरेखों में प्रदर्शित डिज़ाइन की गई मोटाई से कम नहीं है तथा मोटाई में कमी, यदि कोई हो, ज्ञात हो जाए। मोटाई में सह्य सीमा⁶ से अधिक की कमी से न

⁴ अधिशासी अभियंता प्रांतीय खण्ड कौशांबी, अधिशासी अभियंता निर्माण खण्ड-3 प्रयागराज, अधिशासी अभियंता प्रांतीय खण्ड जौनपुर एवं अधिशासी अभियंता निर्माण खण्ड-2 बिजनौर।

⁵ स्तर को निर्माण से पहले और बाद में, सीधी पहुंच में केंद्र से केंद्र तक अनुदैर्घ्य रूप से 10 मीटर तथा मोड़ पर 5 मीटर के गिड पर मापा जाएगा। सामान्यतः दो-लेन वाली सड़कों पर अनुप्रस्थ रूप से चार स्थानों पर स्तर का मापन किया जाएगा जो कि कैरिजवे के दोनों किनारों से 0.75 और 2.75 मीटर की दूरी पर होंगे, तथा एकल-लेन वाली सड़कों पर इन्हें अनुप्रस्थ रूप से दो स्थानों पर लिया जाएगा जो कि कैरिजवे के दोनों किनारों से 1.25 मीटर की दूरी पर होंगे।

⁶ जैसा कि सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के विनिर्देशन के धारा 900 की तालिका 900.1 में निर्दिष्ट है।

केवल ठेकेदार को अनपेक्षित लाभ मिलेगा अपितु सड़क के जीवन काल से भी समझौता होगा।

नमूना जाँच किए गए खण्डों में अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि खण्डों द्वारा निर्धारित विधि के अनुसार सभी गिड बिंदुओं पर माप लेने के स्थान पर सड़क के बाएं, मध्य और दाएं तरफ 50 मीटर लम्बाई के अंतराल पर परत की मोटाई का मापन किया गया तथा उनका औसत निकालकर सब-बेस, बेस और बिटुमिनस कोर्स की मोटाई का आकलन किया गया।

इस प्रकार, वास्तव में कार्य की सम्पादित मात्रा की गणना हेतु सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा निर्धारित विधि का अनुपालन नहीं किया गया तथा सड़क के जीवन काल से किसी भी प्रकार के समझौते की संभावना को समाप्त करने के लिए विभागीय अधिकारियों द्वारा यह सुनिश्चित नहीं किया गया कि वास्तव में परतों (लेयर) की प्राप्त मोटाई डिजाइन की गई मोटाई से कम नहीं थी।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस (अक्टूबर 2023) में विभाग द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा निर्धारित मापन प्रक्रिया को अपनाने पर विचार करने का आश्वासन दिया गया।

श्रम उपकर की कम/नहीं कटौती करना

5.3.3 अनुबंध की शर्तों के अनुसार, ठेकेदार द्वारा उद्धृत दरों में बिक्री और अन्य लेवी, शुल्क, रॉयल्टी, उपकर, टोल तथा केन्द्र सरकार, राज्य सरकार, स्थानीय निकायों एवं प्राधिकरणों के कर सम्मिलित माने जाएंगे, जो ठेकेदार को इस अनुबंध के निष्पादन के लिए भुगतान करने होंगे। लागू विधि के अनुसार, ऐसे करों की कटौती नियोक्ता द्वारा स्रोत पर की जाएगी।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर नियम, 1996 नियत करता है कि जहाँ उपकर का उद्ग्रहण किसी सरकार या सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य से सम्बन्धित है, वहां ऐसी सरकार या सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम, ऐसे कार्यों के लिए भुगतान किए गए देयकों से अधिसूचित दरों⁷ पर देय उपकर की कटौती करेंगे या कटौती करवायेंगे।

नमूना जाँच किए गए कार्यों के अभिलेखों की जाँच से प्रकट हुआ कि:

- खण्डीय अधिकारियों द्वारा 32 कार्यों के सम्पादन के लिए ठेकेदारों को ₹ 721.31 करोड़ का भुगतान किया था जिसमें श्रम उपकर के रूप में ₹ 7.21 करोड़ की कटौती की जानी थी परन्तु ठेकेदारों के देयकों से मात्र ₹ 3.14 करोड़ (परिशिष्ट 5.6अ) की कटौती की गयी।

⁷ कुल निर्माण लागत का एक प्रतिशत।

- पाँच कार्यो के सम्पादन के लिए ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत देयकों से भुगतान से पूर्व खण्डीय अधिकारियों द्वारा श्रम उपकर की धनराशि ₹ 0.88 करोड़ (परिशिष्ट 5.6 ब) की कटौती नहीं की गई थी।
- 19 प्रकरणों में कार्य सम्पादन हेतु ठेकेदारों द्वारा दावा की गई धनराशि में, खण्डीय अधिकारियों द्वारा पहले श्रम उपकर जोड़ा गया और बाद में देयकों से इसकी कटौती की गई। इस कारण, ₹ 2.64 करोड़ का श्रम उपकर ठेकेदारों के स्थान पर अंततः विभाग द्वारा वहन किया गया (परिशिष्ट 5.7)।

इस प्रकार, ठेकेदारों के देयकों से श्रम उपकर की कटौती के सम्बन्ध में खण्डीय अधिकारी अपने कर्तव्यों का निर्वहन करने में विफल रहे तथा ठेकेदारों को ₹ 7.59 करोड़ का अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

उत्तर में, शासन द्वारा उन प्रकरणों की जाँच करने और कार्रवाई करने का आश्वासन दिया गया (अक्टूबर 2023) जहाँ ठेकेदारों को देय धनराशि में श्रम उपकर जोड़ने के बाद कटौती की गई थी तथा उन प्रकरणों में भी जहाँ श्रम उपकर नहीं काटा गया था।

संस्तुति 8:

अधिकारियों द्वारा सम्पादित कार्य का विधिवत मापन अभिलिखित किये जाने के उपरांत ही भुगतान किया जाना चाहिए। अग्रेतर, शासन द्वारा, श्रम उपकर की कम कटौती अथवा कटौती न किये जाने के प्रकरणों की जाँच के उपरांत दोषी अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए।

व्यय का लेखांकन

5.4 वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 93 के अनुसार यह पर्याप्त नहीं है कि किसी अधिकारी के लेखे उसकी अपनी संतुष्टि के अनुसार सही हैं। संवितरण अधिकारी को न केवल स्वयं को, अपितु लेखापरीक्षा विभाग को भी संतुष्ट करना होगा कि स्वीकार किया गया दावा वैध है, वाउचर उस भुगतान का सम्पूर्ण प्रमाण है जिसका वह समर्थन करता है तथा लेखे सभी प्रकार से सही है। यह आवश्यक है कि समस्त लेखे इस प्रकार रखे जाएं तथा ब्यौरे इस प्रकार पूर्ण रूप से अभिलिखित किए जाएं कि किसी भी प्रकरण के विवरण के सम्बन्ध में की जाने वाली जाँच को संतुष्ट करने के लिए अपेक्षित साधन उपलब्ध हो सकें चाहे ऐसी जाँच लेन-देन की मितव्ययिता या उसकी प्रामाणिकता के सम्बन्ध में ही क्यों न हो। अग्रेतर, यह भी आवश्यक है कि भुगतान, मापन और लेन-देन के अभिलेख सामान्यतः इतने शुद्ध, सुस्पष्ट और स्वतः-पूर्ण होने चाहिए कि न्यायालय में आवश्यकता पड़ने पर तथ्यों के संतोषजनक और विश्वसनीय साक्ष्य के रूप में प्रस्तुत किए जा सकें।

व्यय के लेखांकन के सम्बन्ध में पायी गई त्रुटियों की चर्चा आगामी प्रस्तरों में विस्तार से की गई है:

वित्तीय वर्ष में किए गए व्यय को वास्तविक कार्यों पर लेखांकित न किया जाना

5.4.1 जैसा कि वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI⁸ में प्रावधानित है, माह के दौरान किसी कार्य से सम्बन्धित, किए गए समस्त लेन-देन का लेखा-जोखा, चाहे वह नकद, स्टॉक या अन्य प्रभार के रूप में हो, कार्य-सार प्रपत्र में तैयार किया जाना चाहिए। अनुमानित लागत ₹ 20,000 से अधिक के प्रत्येक कार्य हेतु एक वर्ष में खण्ड द्वारा किए गए व्यय का स्थायी और संकलित अभिलेख कार्य पंजिका है। कार्य पंजिका में अंकन मासिक रूप से कार्य-सार से किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच किए गए किसी भी खण्ड द्वारा कार्य-सार एवं कार्य पंजिका का रख-रखाव नहीं किया गया था तथा कार्य-सार के अभाव में, लेखापरीक्षा के लिए यह सुनिश्चित करना संभव नहीं था कि कार्य के निष्पादन के लिए ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत किए गए देयक के सापेक्ष किया गया भुगतान उसी कार्य पर डेबिट किया गया अथवा लेखा-पुस्तकों में त्रुटिपूर्ण रूप से वर्गीकृत किया गया।

वर्ष 2016-17 से 2021-22 के दौरान 21 खण्डों के नमूना जाँच किए गए 66 कार्यों के निष्पादन हेतु, सम्बन्धित वर्षों में ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत देयकों के सापेक्ष ₹ 817.24 करोड़ का भुगतान किया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 817.24 करोड़ के भुगतान के सापेक्ष, खण्डीय अधिकारियों द्वारा सम्बन्धित वित्तीय वर्षों के लेखाओं में मात्र ₹ 631.51 करोड़ ही कार्यों पर व्यय के रूप में लेखांकित किया गया था। इस प्रकार, व्यय की गयी ₹ 185.73 करोड़ की धनराशि को सम्बन्धित कार्यों पर व्यय के रूप में सम्बन्धित वर्षों में लेखांकित नहीं किया गया अपितु लेखा-पुस्तकों में अन्य कार्यों⁹ पर डेबिट कर दिया गया (**परिशिष्ट-5.8**)।

उत्तर में, शासन द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया और बताया गया (अक्टूबर 2023) कि ठेकेदार द्वारा निष्पादित कार्य के लिए एक वर्ष में किया गया भुगतान उस कार्य हेतु उस वर्ष प्राप्त आवंटन के समतुल्य होना आवश्यक नहीं है। ऐसी स्थिति में वर्ष में किए गए अधिक व्यय को अन्य कार्यों पर डेबिट किया जाना या कार्यों पर कम व्यय का समायोजन अन्य कार्यों पर किये गये अधिक व्यय से किया जाना, पूर्व के वर्षों में सामान्य प्रथा थी। वर्तमान में नकद साख सीमा (सीसीएल) व्यवस्था समाप्त कर कोषागार आधारित बजटीय व्यवस्था लागू कर दी गयी है, अतः भविष्य में ऐसी घटनाओं की पुनरावृत्ति संभव नहीं है।

⁸ वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI का प्रस्तर 485, 509, 510, 511 एवं 512 ।

⁹ उन कार्यों का विवरण जिन पर अन्तर की धनराशि लेखांकित की गयी थी, खण्डों में कार्य-सार का रख-रखाव न होने के कारण लेखापरीक्षा द्वारा जात नहीं किया जा सका।

उत्तर से स्वतः स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष में, लेखों में कार्य पर व्यय के रूप में लेखांकित धनराशि, कार्य के सम्पादन पर किए गए वास्तविक व्यय से भिन्न थी। इस प्रकार, विभाग में व्यय का लेखांकन, खण्डीय कार्यालयों में उपलब्ध वाउचरों/अभिलेखों के अनुसार किए गए वास्तविक व्यय पर आधारित नहीं था।

वित्तीय वर्ष में कार्यो पर किये गये वास्तविक व्यय से अधिक का लेखांकन

5.4.2 शासन द्वारा स्वीकृति आदेश इस शर्त के साथ निर्गत किए जाते हैं कि स्वीकृत धनराशि केवल वास्तविक आवश्यकता के अनुसार शासकीय खातों से आहरित की जाएगी एवं बैंक या डाकघर में जमा नहीं की जाएगी, तथा मात्र उस कार्य/मद हेतु उपयोग की जाएगी जिसके लिए इसे स्वीकृत किया गया है।

केन्द्रीय सड़क निधि के अधीन स्वीकृत कार्य पर खण्ड स्तर पर किए गए सकल व्यय में सम्पादित कार्य की लागत (जीएसटी सहित); आकस्मिकता के लिए तीन प्रतिशत; गुणवत्ता आश्वासन प्रणाली की रूप-रेखा बनाने एवं संचालन की लागत को पूरा करने तथा राज्य गुणवत्ता मॉनिटर द्वारा कार्यो का अनुश्रवण एवं सम्पादन अभिकरण द्वारा गुणवत्ता जागरूकता में राज्य के अधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए एक प्रतिशत; गुणवत्ता नियंत्रण की लागत को पूरा करने, कार्यो के अनुश्रवण और केंद्र सरकार द्वारा प्रशिक्षण, अनुसंधान एवं विकास के लिए एक प्रतिशत तथा कार्य प्रभारित स्थापना के लिए आधा प्रतिशत सम्मिलित होता है।

अभिलेखों की जाँच में लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि वर्ष 2016-17 से वर्ष 2021-22 के दौरान ठेकेदारों को किए गए वास्तविक भुगतान एवं अधिकतम स्वीकार्य अन्य व्यय (5.5 प्रतिशत) तथा सम्बन्धित वर्षों की लेखा-पुस्तकों में लेखांकित व्यय के बीच महत्वपूर्ण अन्तर (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 50 लाख से अधिक) था। 23 खण्डों में नमूना जाँच किये गये 77 कार्यो के सम्पादन हेतु ठेकेदारों को ₹ 846.39 करोड़ का भुगतान किया गया, किन्तु सम्बन्धित वित्तीय वर्षों की लेखा-पुस्तकों में ₹ 1,226.64 करोड़ की धनराशि व्यय के रूप में लेखांकित की गयी थी **(परिशिष्ट 5.9)**। चूँकि, इन कार्यो पर अधिकतम डेबिट योग्य धनराशि ₹ 892.94 करोड़¹⁰ थी जिसमें ₹ 46.55 करोड़ का अनुमन्य अन्य व्यय (5.5 प्रतिशत) सम्मिलित था, जिसके सापेक्ष लेखा-पुस्तकों में ₹ 1,226.64 करोड़ की धनराशि लेखांकित की गई थी, देखा जा सकता है कि सम्बन्धित वर्षों में अन्य कार्यो से सम्बन्धित ₹ 333.70 करोड़ का व्यय इन कार्यो पर वर्गीकृत किया गया था।

उत्तर में, शासन द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2023) कि विभाग को आवंटन त्रैमासिक किया जाता है और किशतों में निर्गत किया जाता है। ऐसी स्थिति में, किए गए कार्य की मात्रा को आवंटन के समान रखने में कठिनाई होती है क्योंकि ठेकेदार को अनुबंध में निर्धारित प्रगति के सापेक्ष कार्य को सीमित

¹⁰ ₹ 846.39 करोड़ + ₹ 46.55 करोड़ = ₹ 892.94 करोड़।

करने हेतु बाध्य नहीं किया जा सकता है। सभी अंतिम समायोजन कार्य पूर्ण होने से पूर्व ही कर लिए जाते हैं जिससे वास्तविक व्यय का अनुमान कार्य पूर्ण होने के पश्चात् ही लगाया जा सकता है। सभी कार्यों पर कुल व्यय उनकी स्वीकृत लागत के अन्तर्गत ही रखा जाता है। अग्रेतर, चूँकि नक़द साख सीमा (सीसीएल) व्यवस्था समाप्त कर दी गयी है और कोषागार आधारित बजटीय व्यवस्था लागू हो गयी है, भविष्य में ऐसी घटनाओं की पुनरावृत्ति संभव नहीं है।

उत्तर से स्वतः स्पष्ट है कि लेखे में कार्य पर व्यय के रूप लेखांकित धनराशि कार्य के निष्पादन पर वर्ष में किए गए वास्तविक व्यय से भिन्न थी। इस प्रकार विभाग में व्यय का लेखांकन, खण्डीय कार्यालयों में उपलब्ध वाउचर/अभिलेखों के अनुसार किए गए वास्तविक व्यय पर आधारित नहीं था। उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रस्तर 174 के अनुसार पर्याप्त धनराशि के आवंटन के बिना किए गए व्यय और व्यय के गलत वर्गीकरण को वित्तीय अनियमितता के रूप में परिभाषित किया गया है।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा, कार्य-सार के अभाव में सम्बन्धित वर्षों में ठेकेदार को किए गए वास्तविक भुगतान तथा लेखा-पुस्तकों में लेखांकित व्यय के मध्य अन्तर के कारणों को ज्ञात किये जाने की स्थिति में नहीं थी। तथापि, दो खण्डों में, लेखापरीक्षा के संज्ञान में आये अन्तर के कारणों की निम्नवत चर्चा की गयी है:

आपूर्ति हेतु अग्रिम

5.4.2.1 वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 196 के अनुसार सामग्रियों की प्राप्ति और निर्गम सम्बन्धी समस्त लेन-देन नियमों के अनुसार, घटना के क्रम में तथा उनके घटित होते ही, आवश्यक रूप से अंकित किये जाने चाहिए। भण्डार का काल्पनिक समायोजन सर्वथा निषिद्ध है, जैसे (i) किसी कार्य के लिए कोई आवश्यकता न होने या वास्तविक आवश्यकता से अधिक सामग्री की लागत डेबिट करना, (ii) सामग्री जिसका उपयोग किसी ऐसे कार्य पर किया जाना है जिसके लिए कोई विनियोजन स्वीकृत नहीं है, की लागत को किसी विशेष कार्य पर डेबिट करना जिसके लिए निधियाँ उपलब्ध हैं, (iii) विनियोजन से अधिक व्यय से बचने के लिए किसी कार्य पर प्रयुक्त सामग्री के मूल्य को वापस लेखांकित करना आदि। इस नियम का कोई भी उल्लंघन गंभीर अनियमितता माना जाएगा।

तथापि, लेखापरीक्षा जाँच से प्रकट हुआ कि खण्डीय अधिकारी, निर्माण खण्ड, ललितपुर द्वारा बिटुमिन क्रय हेतु इंडियन ऑयल कॉरपोरेशन, मथुरा को ₹ 2.60 करोड़ एवं हिंदुस्तान पेट्रोलियम लिमिटेड को ₹ 28.70 लाख का अग्रिम भुगतान किया गया था तथा इसे लेखे में प्रकीर्ण लोक निर्माण अग्रिम

के रूप में डेबिट करने के स्थान पर कार्यों¹¹ पर व्यय के रूप में डेबिट किया गया था। यहां यह उल्लेखनीय है कि इन कार्यों हेतु बिटुमिन का क्रय ठेकेदार द्वारा किया जाना था न कि विभाग द्वारा आपूर्ति की जानी थी। इसका तात्पर्य है कि सम्बन्धित कार्यों पर वास्तविक व्यय किए बिना ही विभागीय अधिकारियों द्वारा लेखा अभिलेखों में व्यय का लेखांकन कर दिया गया।

उत्तर में, शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2023) एवं बताया गया कि सम्बन्धित खण्ड द्वारा भुगतान किए गए अग्रिम का समायोजन कर दिया गया है। अग्रेतर, चूँकि नक़द साख सीमा (सीसीएल) प्रणाली समाप्त कर दी गयी है और कोषागार आधारित बजटीय प्रणाली लागू हो गयी है, भविष्य में इसकी पुनरावृत्ति सम्भव नहीं होगी।

तथ्य यथावत है कि अग्रिम धनराशि उन आपूर्तियों के लिए दी गई जो उपर्युक्त कार्यों के लिए आवश्यक नहीं थी परन्तु लेखा-पुस्तकों में इन कार्यों पर व्यय के रूप में लेखांकित की गई।

शासकीय खाते से बाहर रखी गई धनराशि को वास्तविक व्यय के रूप में दर्शाया जाना

5.4.2.2 वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 155 (2) के अनुसार, अनुदान की पूर्ण धनराशि का उपयोग प्रदर्शित करने के उद्देश्य से वित्तीय वर्ष के अंत में चेको को आहरित करके उसे कैश चेस्ट में जमा करना एक गंभीर अनियमितता है।

लेखापरीक्षा जाँच से प्रकट हुआ कि अधिशासी अभियंता, प्रांतीय खण्ड, वाराणसी ने अपने पक्ष में ₹ 5.22 करोड़¹² के डिमांड ड्राफ्ट बनवाये तथा लेखा-पुस्तकों में कार्यों के सम्पादन पर व्यय के रूप में लेखांकित किये और धनराशि शासकीय खाते से बाहर रखी।

अग्रेतर, यह पाया गया कि यद्यपि दो कार्यों के लिए भूमि अधिग्रहण की कोई आवश्यकता नहीं थी, परन्तु ₹ 30 करोड़ की धनराशि विशेष भूमि अध्याप्ति अधिकारी, वाराणसी (एसएलएओ) को हस्तांतरित की गयी तथा लेखा-पुस्तकों में इसे इन कार्यों¹³ के सम्पादन पर अंतिम व्यय के रूप में लेखांकित कर दिया गया।

इस प्रकार, धनराशि को शासकीय खाते से बाहर रखने तथा उसे लेखा-पुस्तकों में वास्तविक व्यय के रूप में लेखांकित किए जाने के कारण शासकीय खातों में व्यय का त्रुटिपूर्ण चित्रण हुआ।

¹¹ वर्ष 2017-18 में ललितपुर देवगढ़ मार्ग पर ₹ 2.60 करोड़ तथा वर्ष 2018-19 में ललितपुर राजघाट मार्ग पर ₹ 28.70 लाख।

¹² बेला पहाड़िया मार्ग का कार्य: ₹ 2.72 करोड़; धरसौना नियार मार्ग का कार्य: ₹ 1.65 करोड़ तथा सारनाथ रौनाखुर्द वाया मुनारी मार्ग का कार्य: ₹ 0.85 करोड़।

¹³ बाबतपुर चौबेपुर भगतुआ बलुआ घाट पुल मार्ग पर ₹ 25 करोड़ तथा भोजवौर सिंधौरा मार्ग पर ₹ 5 करोड़।

उत्तर में, शासन द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2023) तथा बताया गया कि चूँकि नक़द साख सीमा (सीसीएल) प्रणाली को समाप्त कर दिया गया है एवं कोषागार आधारित बजटीय प्रणाली लागू की गई है इसलिए भविष्य में ऐसे प्रकरणों की पुनरावृत्ति संभव नहीं है।

तथ्य यथावत है कि धनराशि शासकीय खाते से बाहर रखी गई थी तथा लेखा-पुस्तकों में उसे व्यय के रूप में लेखांकित किया गया था।

निष्कर्ष

खण्डीय अधिकारी यह सुनिश्चित नहीं कर सके कि ठेकेदारों को भुगतान की गयी मोबिलाइजेशन एवं उपकरण अग्रिम धनराशि का उपयोग वास्तव में अभीष्ट प्रयोजनों के लिए ही किया गया था। अनुबंध की शर्तों का उल्लंघन करते हुए सुरक्षित अग्रिम तथा कार्य मदें जो बिल ऑफ क्वांटिटी में सम्मिलित नहीं थीं, के लिए भुगतान किए गये थे।

सम्पादित कार्य के मापन के बिना भुगतान के प्रकरण पाए गए। वर्ष 2016-17 से 2021-22 के दौरान ठेकेदारों को भुगतान की गई धनराशि तथा सम्बन्धित वित्तीय वर्षों में लेखा-पुस्तकों में लेखांकित व्यय के मध्य महत्वपूर्ण अन्तर पाया गया। लेखा-पुस्तकों में वास्तविक व्यय के रूप में लेखांकित कर धनराशि को शासकीय खाते से बाहर रखे जाने के प्रकरण भी पाये गये।