दूसरा अध्याय

निष्पादन लेखापरीक्षा

2.1 मध्यप्रदेश में सड़कों के विकास पर निष्पादन लेखापरीक्षा

2.2 वैनगंगा कछार में लघु सिंचाई योजनाओं के निर्माण पर थीमेटिक कंडिका

2.3 रानी अवंति बाई लोधी सागर परियोजना के वितरण नेटवर्क पर थीमेटिक कंडिका

अध्याय - 2

निष्पादन लेखा परीक्षा

लोक निर्माण विभाग

2.1 मध्य प्रदेश में सड़कों के विकास पर निष्पादन लेखा परीक्षा

विशेषताएँ

भारत सरकार, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (सड़क एवं परिवहन विभाग) ने 2001 एवं 2012[1] के मध्य ₹ 2224.78 करोड़ की लागत पर मध्य प्रदेश में मुख्य जिला सड़कों एवं अन्य जिला सड़कों के चौड़ीकरण, सुदृढ़ीकरण एवं उन्नयन के 298 निर्माण कार्य अनुमोदित किये थे, जिसमें से 2007-08 से 2011-12 के दौरान ₹ 1653.67 करोड़ लागत के 152 निर्माण कार्य स्वीकृत किये गये थे। मध्य प्रदेश शासन ने कृषि एवं ग्रामीण विकास के राष्ट्रीय बैंक (नाबार्ड) की ऋण सहायता से 2007-08 से 2011-12 के दौरान ₹ 1499.00 करोड़ लागत पर ग्रामीण सड़कों के निर्माण तथा उन्नयन के 510 निर्माण कार्य अनुमोदित किये थे। शासन ने योजना एवं आयोजना शीर्षों के अंतर्गत राजकीय बजट प्रावधानों के माध्यम से सड़कों के विकास एवं अनुरक्षण का कार्य भी प्रारंभ किया था जिस पर समीक्षा अवधि के दौरान ₹ 1109.86 करोड़ का व्यय किया गया था। 2007-08 और 2011-12 के मध्य केन्द्रीय सड़क निधि (सी.आर.एफ.) के अंतर्गत 42 निर्माण कार्य तथा नाबार्ड के अंतर्गत 169 निर्माण कार्य वास्तविक रूप से पूर्ण हुये थे। सी.आर.एफ./नाबार्ड के अंतर्गत योजनाओं से संबंधित उपलब्धियों में भारी गिरावट ध्यान में आई यद्यपि कोई वित्तीय विवशता नहीं थी। लेखा परीक्षा के दौरान ध्यान में आई प्रमुख कमियाँ निम्न रूप से उल्लिखित हैं :

- ₹ 12.34 करोड़. की केन्द्रीय सड़क निधि के दुरूपयोग के दृष्टांत थे।

  (कण्डिका 2.1.6.1 तथा 2.1.13.4)

- केन्द्रीय सड़क निधि/नाबार्ड के अंतर्गत स्वीकृत सड़कों की पूर्णता में असाधारण विलम्ब हुये थे। सड़कों के समय पूर्व उन्नयन एवं वन विभाग से अनुमति के बिना निर्माण कार्य सौंपे जाने के परिमाण स्वरूप ₹ 15.19 करोड़. का अपव्यय/निष्फल व्यय हुआ तथा 5.69 करोड़ रू की अतिरिक्त लागत हुई।

  (कण्डिका 2.1.8.1 तथा 2.1.8..2)

- सुदृढ़ीकरण के कार्य का नवीकरण के रूप में गलत वर्गीकरण किये जाने से 2.30 करोड़ की अतिरिक्त लागत के साथ ही वित्त विभाग के आदेशों का उल्लंघन हुआ।

  (कण्डिका 2.1.9.2)

- वाटर बाउण्ड मेकेडम (डब्ल्यू.बी.एम.) पर सरफेस ड्रेसिंग के अप्राधिकृत प्रावधान के परिणाम- स्वरूप ₹ 2.76 करोड़. की अतिरिक्त लागत हुई।

  (कण्डिका 2.1.9.3)

---

[1] केन्द्रीय सड़क निधि के निधिकरण के अंतर्गत वास्तविक व्यय एवं बजट अनुमानों की सही स्थिति दर्शाने के लिये 2001-02 से 2011-12 की अवधि ली गई है।

- निर्णीत हर्जाने, मूल्य भिन्नता के अपात्र भुगतान तथा हानि से शासन को ₹ 25.37 करोड़ की हानि के दृष्टांत ध्यान में आये थे।

(कण्डिका 2.1.10.1, 2.1.10.2 तथा 2.1.10.3)

- गतिशीलन अग्रिम की कम वसूली, अदेय वित्तीय सहायता एवं प्रतिभूति अग्रिम की अनियमित स्वीकृति के उदाहरण थे।

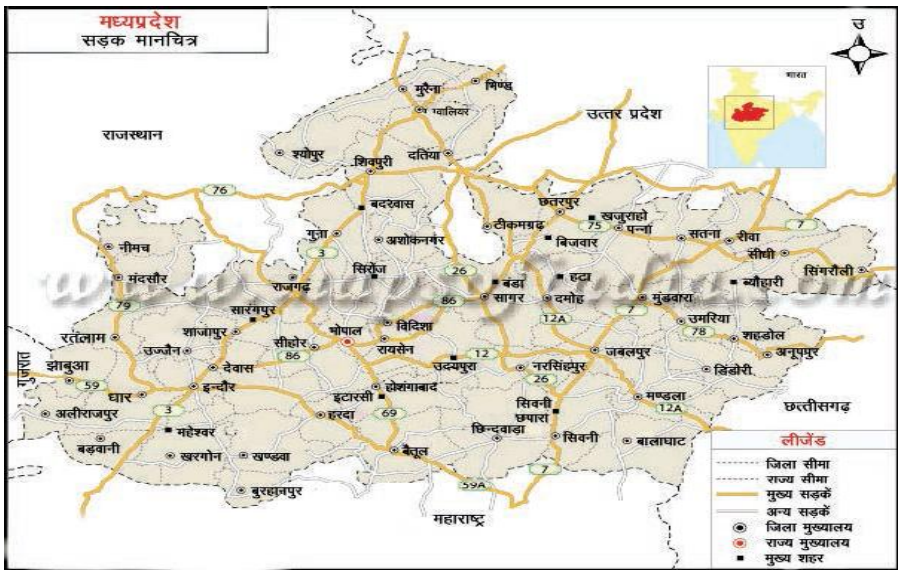
(कण्डिका 2.1.10.4 तथा 2.1.10.5)

- सड़क निर्माण कार्यों पर किया गया ₹ 109.54 करोड़. का व्यय, विलंब एवं निर्माण कार्य पूर्ण न होने के कारण निष्फल रहने के साथ ऋण पर ₹ 20.39 करोड़ के ब्याज का दायित्व हुआ।

(कण्डिका 2.1.10.7)

2.1.1 प्रस्तावना

राज्य के आर्थिक विकास में सड़कें महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। चूंकि मध्य प्रदेश देश के मध्य में स्थित है देश में उत्तर दक्षिण और पूर्व पश्चिम दिशाओं में यातायात को ढोने वाली अधिकांश लम्बी सड़कें राज्य से होकर गुजरती है



मार्च 2008 एवं मार्च 2012 की स्थिति में राज्य के लोक निर्माण विभाग के नियंत्रण के अधीन सड़कों की लम्बाई की तुलनात्मक स्थिति निम्न रूप में है:

सड़कों का विवरण	सड़कों की लम्बाई (कि.मी.)	
	2007 - 08	2011 - 12
राष्ट्रीय राजमार्ग	4280	4709
प्रादेशिक राजमार्ग	8729	10501
मुख्य जिला सड़कें	11572	19574
ग्रामीण सड़कें	48733[2]	23639

(स्रोत : वर्ष 2007-08 एवं 2011-12 के लिये लोक निर्माण विभाग का प्रशासनिक प्रतिवेदन)

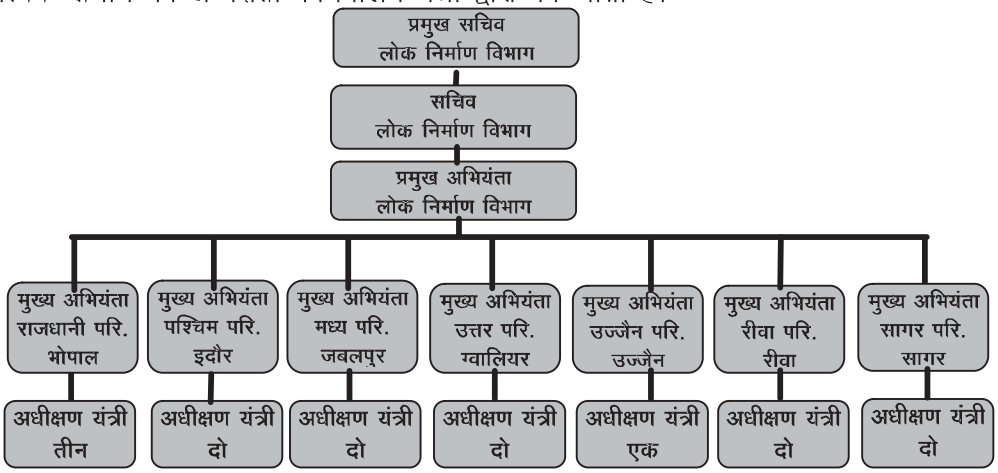
[2] मध्यप्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण को सड़कों के हस्तांतरण से ग्रामीण सड़कों की लंबाई घट गई।

भारत सरकार के सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने केन्द्रीय सड़क निधि[3] के माध्यम से 2007-08 एवं 2011-12 के दौरान मध्य प्रदेश में ₹1653.67 करोड़ की लागत पर सड़कों के 2409.74 किलोमीटर के चौड़ीकरण, सुदृढ़ीकरण एवं उन्नयन (152 निर्माण कार्य) का अनुमोदन किया था।

मध्य प्रदेश शासन ने ग्रामीण अधोसंरचना विकास निधि (आर.आई.डी.एफ.) के विभिन्न चरणों के माध्यम से ₹ 1499.00 करोड़ की लागत पर 4457.27 किलोमीटर की ग्रामीण सड़कों (510 निर्माण कार्य) के सुधार के लिये कृषि एवं ग्रामीण विकास के राष्ट्रीय बैंक (नाबार्ड) का अनुमोदन भी प्राप्त किया था (2007-12)। इसके साथ ही मध्य प्रदेश में सड़कों के विकास एवं अनुरक्षण हेतु 2007-12 के दौरान राज्य सरकार ने ₹ 1232.17 करोड़ का बजट भी दिया था।

2.1.2 संगठनात्मक स्वरूप

केन्द्रीय सड़क निधि, नाबार्ड एवं राज्य के बजट की निधियों से सड़क निर्माण कार्यों की क्रियान्वयन ऐजेन्सी लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.) का शासन स्तर पर प्रमुख सचिव द्वारा नेतृत्व किया जाता है। प्रमुख अभियंता विभाग के तकनीकी अध्यक्ष हैं जिनकी सहायता परिक्षेत्रों के सात मुख्य अभियंताओं द्वारा की जाती है। मण्डल स्तर पर 14 अधीक्षण यंत्री हैं जैसा कि संगठन चित्र में दर्शाया गया है। सड़कों एवं भवनों के निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु 53 संभागों द्वारा अधीक्षण यंत्रियों की सहायता की जाती है, प्रत्येक संभाग की अध्यक्षता कार्यपालन यंत्री द्वारा की जाती है।



स्रोतः लोक निर्माण विभाग, वर्ष 2011-12 का प्रशासकीय प्रतिवेदन

2.1.3 लेखा परीक्षा के उद्देश्य

लेखा परीक्षा यह आकलन करने के उद्देश्य से संपादित की गई किः

[3] सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के नियंत्रण के अधीन, पेट्रोल और डीजल पर प्रति लीटर एक रूपये का अधिभार आरोपित कर केन्द्रीय सड़क निधि सृजित की गई है। मंत्रालय, राज्य सरकारों को उनकी आवश्यकता के अनुसार प्रवर्तित निर्माण कार्यें का प्रशासकीय अनामेदन देने के बाद इस निधि को वितरित करता है। राज्य राजमार्गें एवं मुख्य जिला मार्गें के विकास तथा अनुरक्षण, टू-लेन से फोर-लेन में चौड़ीकरण तथा कमजोर पटरियों के खण्डों के सुदृढ़ीकरण के लिये इस निधि की व्यवस्था की गई है।

- वित्तीय प्रबंधन प्रभावी था, निधियों के प्रबंधन एवं उपयोगिता हेतु पर्याप्त नियंत्रण विद्यमान था।
- सड़क निर्माण कार्य सुनियोजित थे तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय और इंडियन रोड कांग्रेस[4] के माईल स्टोन्स, मानक रूपांकनों एवं विशिष्टियों के अनुसार प्रभावकारिता और मितव्ययता को ध्यान में रखकर निष्पादित किये गये है।
- ठेका प्रबंधन एवं गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली प्रभावी थे।

2.1.4 लेखा परीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न से लिये गये मापदण्डों पर आधारित थेः

- निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधान, इंडियन रोड कांग्रेस की विशिष्टियाँ, वित्तीय नियम, भारत सरकार, राज्य सरकार एवं सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा जारी किये गये अनुदेश।
- केन्द्रीय सड़क निधि अधिनियम 2000 एवं नियम 2007 तथा
- नाबार्ड के दिशा निर्देश।
- सड़कों के निर्माण हेतु विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में निर्धारित रूप से अनुमोदित रूपांकन एवं विशिष्टियां तथा
- ठेकों की शर्तें एवं निबंधन।

2.1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं कार्य प्रणाली

लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़क) के अधीन सात परिक्षेत्रों (मुख्य अभियंताओं के नेतृत्व में) एवं 14 मण्डलों (अधीक्षण यंत्री के नेतृत्वों में) 53 संभागों के माध्यम से सड़क निर्माण कार्यों का विकास किया जा रहा था। निष्पादन लेखा परीक्षा के लिये 16 संभाग[5] चयन किये गये थे सांख्यिकी सूचना एवं आंकड़े प्रमुख अभियंता कार्यालय से संग्रहित किये गए थे। केन्द्रीय सड़क निधि एवं नाबार्ड सहायता से 120 सड़क निर्माण कार्यों के योजनाकरण, क्रियान्वयन एवं निष्पादन से संबंधित 2007-08 से 2011-12 की अवधि के लेनदेनों की निष्पादन लेखा परीक्षा में नवंबर 2011 से अगस्त 2012 के दौरान जाँच की गई थी।

जनवरी 2012 में आयोजित प्रवेश सम्मेलन के दौरान सचिव लोक निर्माण विभाग के साथ लेखा परीक्षा उद्देश्यों, मापदण्ड एवं कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। सितंबर 2012 में आयोजित निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव लो.नि.वि. के साथ लेखा परीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी तथा विभाग के प्रत्युत्तर को स्पष्ट किया गया था। निष्पादन लेखा परीक्षा का प्रारूप प्रतिवेदन विभाग को जारी किया गया था (सितम्बर 2012) उत्तर, अभी प्राप्त नहीं हुआ है (मार्च 2013)।

---

4 केन्द्रीय सड़क निधि, नाबार्ड एवं राज्य बजट के अंतर्गत सड़कों के निष्पादन हेतु सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय एवं आईआरसी की विशिष्टयाँ लागू योग्य थी।

5 अशोक नगर, भोपाल 2, छिंदवाड़ा, देवास, गुना, ग्वालियर 2, खरगौन, खण्डवा, इंदौर, नरसिंहपुर, रीवा, सागर, शाजापुर, सतना, सीहोर तथा विदिशा।

2.1.6 निधि प्रबंधन

केन्द्रीय सड़क निधि अधिनियम की धारा 7 के अंतर्गत राज्य की सड़कों के निर्माण और विकास से संबंधित परियोजनाओं, योजनाओं या गतिविधियों हेतु निधियाँ वितरित की जाती हैं और राज्यकीय बजट के माध्यम से जारी होती है। नाबार्ड सड़क निर्माण कार्यों की स्वीकृत राशि प्रतिपूर्ति आधार पर मुक्त करता है। यदि राज्य शासन ऐसा चाहता है तो नाबार्ड, समय-समय पर लागू मापदण्डों के अनुसार अग्रिमों के रूप में भी निधियाँ जारी करता है । 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान केन्द्रीय सड़क निधि एवं नाबार्ड निधियों को उपयोग कर क्रमशः ₹ 996.90 करोड़ तथा ₹ 1741.09 करोड़ का व्यय किया गया था इसके अतिरिक्त राज्य शासन ने विद्यमान सड़कों के विकास और अनुरक्षण हेतु राज्य योजना बजट से ₹ 1232.17 करोड़.की निधियाँ भी उपलब्ध कराई थी। इसमें से ₹ 1109.86 करोड़ का व्यय 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान किया गया था।

आवंटन एवं व्यय का वर्ष-वार विश्लेषण नीचे दिया गया हैः

तालिका 2.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	केन्द्रीय सड़क निधि			नाबार्ड			राज्य बजट प्लान		
	आवंटन	व्यय	उपयोग का प्रतिशत	आवंटन	व्यय	उपयोग का प्रतिशत	आवंटन	व्यय	उपयोग का प्रतिशत
2007-08	122.56	92.59	75.55	360.91	313.38	86.83	391.94	357.15	91.12
2008-09	135.85	113.72	83.71	345.51	321.38	90.65	211.29	219.05	103.67
2009-10	251.00	180.78	72.02	422.09	391.03	92.64	200.74	163.90	81.64
2010-11	481.00	293.97	61.12	432.51	408.20	94.37	173.65	162.15	93.38
2011-12	260.00	315.84	121.48	431.72	307.91	71.32	254.55	207.61	81.56
योग	**1250.41**	**996.90**	**79.72**	**1992.74**	**1741.09**	**87.37**	**1232.17**	**1109.86**	**91.08**

स्त्रोतः प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी

यह देखा जा सकता है कि 2007-12 के दौरान केन्द्रीय सड़क निधि और नाबार्ड में वास्तविक व्यय 79.72 प्रतिशत एवं 87.37 प्रतिशत था परिणाम स्वरूप केन्द्रीय सड़क निधि एवं नाबार्ड के अंतर्गत क्रमशः 20.28 प्रतिशत और 13.02 प्रतिशत की सीमा तक बचत थी। बचत के मुख्य कारण कार्य सौंपने में विलंब एवं ठेकेदारों द्वारा धीमी प्रगति थे जैसा कि अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है।

2.1.6.1 केन्द्रीय सड़क निधि का दुरूपयोग

निविदा बुलाए बिना पूरक अनुसूची के द्वारा 7.20 करोड़ के कार्य अनियमित रूप से सौंपे गए ।

केन्द्रीय सड़क निधि के अंतर्गत कार्यों के लिये सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा जारी[6] दिशा निर्देशों (मई 1984) के अनुसार स्वीकृत प्राक्कलनों से परे, कार्य क्षेत्र में वृद्धि या विशिष्टियों में परिवर्तन सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की लिखित पूर्व अनुमति के बिना प्रारंभ नहीं किया जायेगा। इससे आगे निर्माण विभाग नियमावली के अनुसार एवं निश्चित परियोजना हेतु स्वीकृति प्राक्कलनों पर प्रत्याशित या वास्तविक

[6] पत्र क्र./आर.डब्ल्यू/एन.एच.एच./को-आर्ड/32/84 दिनांक 19.05.1984

बचत को स्वीकृति प्राधिकारी की अनुमति के बिना उस अतिरिक्त कार्य के लिये उपयोग नहीं किया जा सकता है जो कार्य के मूल कार्य क्षेत्र में नहीं था।

हमारे ध्यान में आया (अप्रैल 2012 से मई 2012) कि ₹ 3.10 करोड़ के लिये मकसूदनगढ़ बायपास रोड (गुना) एवं ₹ 4.10 करोड़ के लिये उचेहरा बायपास रोड (सतना) के कार्य क्रमशः मुख्य अभियंता उत्तर परिक्षेत्र एवं मुख्य अभियंता रीवा परिक्षेत्र द्वारा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की अनुमति के बिना स्वीकृति किये गये थे तथा निविदा बुलाए बिना अनुपूरक सूची पर सौंपे गए थे।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने बताया (सितंबर 2012) कि निविदा के न्यून प्रतिशत को देखते हुये एम.ओ.आर.टी.एण्ड .एच. की सहमति के साथ अतिरिक्त निर्माण कार्य कराये गये थे।

प्रमुख अभियंता का उत्तर समाधानकारक नहीं है क्योंकि एम.ओ.आर..टी एण्ड एच. द्वारा स्वीकृत प्रशासकीय अनुमोदन में ये कार्य सम्मिलित नहीं थे एवं मूल कार्य के क्षेत्र में किसी परिवर्तन हेतु एम.ओ.आर.टी.एण्ड एच. की लिखित पूर्व अनुमति आवश्यक थी । एम.ओ.आर..टी एण्ड एच. से लिखित पूर्व अनुमोदन का कोई साक्ष्य लेखा परीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

2.1.7 भौतिक लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ

कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में मुख्य अभियंताओं एवं प्रमुख अभियंता द्वारा मानीटरिंग करना आवश्यक है ताकि निर्दिष्ट समय एवं लागत पर लक्ष्य उपलब्ध हो सके तथा कार्यक्रमों से अपेक्षित लाभों का अर्जन हो सके। हमने अवलोकन किया कि यद्यपि प्रमुख अभियंता द्वारा निर्माण कार्यों की वित्तीय एवं भौतिक स्थितियाँ तैयार की गई थीं, परियोजनाओं के समय पर पूर्ण होने एवं कार्यक्रमों की प्रभावी मानीटरिंग हेतु वर्ष-वार लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे। निर्माण कार्यों की समय पर पूर्णता भी विलंबित हुई थी जैसा कि निम्न कण्डिकाओं में चर्चा की गई है।

2.1.7 केन्द्रीय सड़क निधि (सी.आर.एफ.) के अंतर्गत कार्य

सी.आर.एफ. के अंतर्गत स्वीकृत कार्यों के विरूद्ध मार्च 2012 तक उपलब्धियाँ नीचे की तालिका में संक्षेपित की गई हैः

तालिका 2.3

वर्ष	स्वीकृत सड़कें (संख्या में)	स्वीकृत सड़कें (कि.मी.)	पूर्ण सड़कें (संख्या में)	वर्ष के अंत में प्रगतिरत् कार्य	पूर्ण सड़कें (कि.मी.)
2006-07 तक	146	3026.01	142	04	2971.50
2007-08	18	293.93	15	07	223.59
2008-09	14	261.72	10	11	227.21
2009-10	58	1140.69	17	52	663.08
2010-11	62	713.40	00	79 (35 कार्य प्रारंभ नहीं किए गए)	10.20
2011-12	00	00	00	79	00
योग	**298**	**5435.75**	**184**	**114**	**4095.58**

स्त्रोतः प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी

तालिका से देखा जाएगा कि सी.आर.एफ. के अंतर्गत 142 कार्य पूर्ण हुये थे जिनके लिये मार्च 2007 तक स्वीकृतियां प्राप्त की गई थी। 2007-12 के दौरान 152 कार्य स्वीकृति हुये थे। सी.आर.एफ. के अंतर्गत अलग-अलग कार्य पूर्ण करने के लिये प्रशासकीय अनुमोदन जारी किये जाने की दिनांक से अधिकतम 24 माह तक की विभिन्न अवधियाँ अनुमत्य की गई थीं। इस प्रकार 2007-10 के दौरान आरंभ किये गये कार्यों को मार्च 2012 तक पूर्ण हो जाना चाहिये था।

हमारे ध्यान में आया (अप्रैल 2012) कि 2007-10 के दौरान आरंभ किये गये 90 कार्यों में से मार्च 2012 तक 42 कार्य वास्तविक रूप से पूर्ण हुये थे एवं 48 कार्य प्रगति में थे। इस प्रकार 2007-10 के दौरान आरंभ किये गये कार्यों के विरूद्ध 54 प्रतिशत की गिरावट थी। इसके साथ ही प्रशासकीय अनुमोदन की दिनांक से चार माह में कार्य सौंपने की निर्धारित अवधि के विरूद्ध 2010-11 में दिये गये प्रशासकीय अनुमोदन की दिनांक से दो वर्ष व्यतीत होने के बाद भी सी.आर.एफ. के 62 कार्यों में से 35 कार्यों के लिये ऐजेन्सियों का निर्धारण नहीं हुआ था। हमने और आगे देखा कि बस्तियों के लिये लक्ष्यित संबद्धता की उपलब्धि से संबंधित जानकारी विभाग में संकलित नहीं थी।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2012) की सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा अनुपातहीन निधियाँ मुक्त किये जाने से लम्बाई-वार लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है। सी.आर.एफ. के अंतर्गत निधियों की विमुक्ति के नियमों की शर्तें में निधियों की विमुक्ति कार्य की भौतिक प्रगति एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र की प्रस्तुति के साथ बंधी हुई है। इसके साथ ही तथ्य यह है कि मार्च 2011 के अंत तक 309.35 करोड़ से अधिक एवं मार्च 2012 के अंत तक ₹ 253.51 करोड़ विभाग के पास निधि में उपलब्ध थे जो निर्दिष्ट करता है कि कार्य की प्रगति पर निधियों की विमुक्ति का कोई प्रभाव नहीं था।

2.1.7.2 कृषि एवं ग्रामीण विकास का राष्ट्रीय बैंक (नाबार्ड) के अंतर्गत निर्माण कार्य

नाबार्ड के अंतर्गत स्वीकृत कार्यों के विरूद्ध मार्च 2012 तक की उपलब्धियाँ नीचे की तालिका में संक्षेपित की गई हैः

तालिका 2.4

वर्ष	स्वीकृत सड़कें (संख्या में)	स्वीकृत सड़कें (कि.मी.)	पूर्ण सड़कें (संख्या में)	पूर्ण सड़कें (कि.मी.)
2007-08	80	1091.25	71	965.55
2008-09	नाबार्ड के अंतर्गत कोई कार्य स्वीकृत नहीं			
2009-10	114	1373.09	71	960.84
2010-11	225	1781.94	27	401.18
2011-12	91	210.99	00	18.92
योग	**510**	**4457.27**	**169**	**2346.49**

स्त्रोतः प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी

उपरोक्त तालिका से देखा जाएगा कि 2007-12 के दौरान नाबार्ड के अंतर्गत 510 निर्माण कार्य स्वीकृत किये गये थे जिसमें से केवल 169 कार्य उस अवधि के दौरान एक से चार वर्षों के विलंब से पूर्ण हुये थे। इस प्रकार सड़क निर्माण कार्यों की पूर्णता की उपलब्धियों में गिरावट थी यद्यपि वहां कोई वित्तीय बाध्यता नहीं थी। सड़क निर्माण

कार्यों की पूर्णता में विलंब के कारण, जैसे हमारे द्वारा चिन्हित किये गये वे है, नाबार्ड के अंतर्गत कार्यों के लिये अकार्ययोग्य दरों पर निविदाओं की स्वीकृति, डामर के मूल्य में अचानक वृद्धि (2007-08) एवं कार्यों को पूर्ण करने में ठेकेदारों की उदासीनता जैसा कि नीचे कण्डिका 10.7 में विस्तृत चर्चा की गई है।

प्रमुख सचिव लो.नि.वि. ने निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2012) के दौरान बतलाया कि ये कार्यक्रम निधियों की कमी से पीड़ित थे और निर्माण कार्यों की प्रगति सुधारने का आश्वासन दिया था।

उत्तर समाधान कारक नहीं है क्योंकि नाबार्ड के अंतर्गत आवंटित निधियाँ 2007-08 से 2011-12 के दौरान कभी भी पूरी तरह उपयोग नहीं की गई थी।

2.1.8 योजनाकरण एवं परियोजना प्रबंधन

सड़क निर्माण में, सही योजनाकरण, निर्माण प्रक्रिया, निष्पादन एवं आलोचनात्मक सुरक्षा मानकों का क्रियान्वयन आवश्यक है। चूंकि संपूर्ण निष्पादन में विलंब और लागत अधिक्य के मुख्य कारण भू-अर्जन, फारेस्ट क्लियरेन्स में विलंब तथा अशुद्ध योजनाकरण हैं, परियोजना एवं तर्कसंगत योजनाकरण परियोजनाओं के समय पर निष्पादन तथा लागत आधिक्य को परिहार करने में सहायता कर सकते हैं। कार्य को कार्यान्वयन हेतु सौंपे जाने से पूर्व प्रत्येक परियोजना के लिए सही आयोजना हेतु, विस्तृत सर्वेक्षण एवं अनुसंधान आवश्यक हैं।

योजनाकरण में कमियों से संबंधित विषयों पर नीचे चर्चा की गई हैः

2.1.8.1 सड़कों के विकास हेतु अनुपयुक्त योजनाकरण

सड़कों के समयपूर्व उन्नयन से ₹ 6.34 करोड़ का व्यय निष्फल सिद्ध हुआ ।

सी.आर.एफ. की दिशा निर्देश में उपबंधित है कि वे सड़कें जहाँ पिछले तीन वर्षों में सुधार कार्य किया गया है, स्वीकृति के लिये पात्र नहीं मानी जाएंगी। इससे आगे, आई.आर.सी.[7] विशिष्टियों में व्यवस्था है कि नवीकरण कार्य निर्मित सड़कों की लंबाई के 20 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से किये जायेंगे। इसके साथ ठेके की शर्तें और निबंधनों में उपबंधित है कि सड़कों के सुधार और अनुरक्षण के लिये ठेकेदार निष्पादन गारण्टी अवधि (कार्य पूर्ण होने के बाद 18 माह) तक उत्तरदायी है।

राज्य सड़क सुधार कार्यक्रम के अंतर्गत तीन संभागों[8] में जनवरी 2008 से नवंबर 2008 के दौरान 92 किलोमीटर कुल लंबाई में सात सड़कों का नवीकरण किया गया था। ये सड़कें नवंबर 2009 से सितंबर 2010 तक निष्पादन गारण्टी अवधि के अंतर्गत थीं। ऐसा होने पर भी सी.आर.एफ.एवं नाबार्ड के अंतर्गत इन सड़कों को चौड़ीकरण एवं सुदृढ़ीकरण हेतु समयपूर्व (मई 2008 एवं अगस्त 2009 के मध्य) चयनित किया गया था। परिणामस्वरूप ₹ 6.34 करोड़ मूल्य का पूर्व में निष्पादित किया गया सड़कों के नवीकरण का कार्य (बिटूमिनस कोर्स के साथ) निष्फल सिद्ध हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.1** में सविस्तार बताया गया है। यह इस तथ्य का सूचक था कि कोई दीर्घकालिक योजनाकरण नहीं किया गया था जिससे विकास के लिये ऐसी सड़कों का चयन टाला

---

7 इण्डियन रोड कांग्रेस

8 अशोक नगर, शाजापुर एवं विदिशा

जा सके क्योंकि उन्नयन के लिये ऐसे कार्य चयन किये गये जो नवीकरण के लिये भी शेष नहीं थे परिणामतः उन पर अपव्यय हुआ।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2012) कि सड़कों की आरोहण (राइडिंग) गुणवत्ता बनाये रखने के लिये 20 मि.मी. से 25 मिमी. की पतली डामरीकृत परत का निष्पादन किया गया था और प्रमुख सचिव लो.नि.वि. मामले को देखने के लिये सहमत हुये।

प्रमुख अभियंता का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निष्पादित कार्य, डामरीकृत नवीकरण का उपयोग करके राज्य सड़क सुधार कार्यक्रम के अंतर्गत किये गये थे।

2.1.8.2 वन विभाग से निर्बाधन (क्लीयरेंस) के बिना कार्य सौंपने में अपूर्ण योजनाकरण

वन विभाग के क्लीयरेंस के बिना कार्य अनियमित रूप से सौंपने के कारण ₹ 13.69 करोड़ का निष्फल/ अतिरिक्त व्यय ।

भारत सरकार वन मंत्रालय के आदेश (जून 2000) एवं वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के प्रावधानों की शर्तें के अनुसार वन क्षेत्रों में सड़कों के उन्नयन के कार्य आरंभ करने से पूर्व वन विभाग से भूमि का क्लीयरेंस प्राप्त करना आवश्यक है। आई.आर.सी. के प्रावधानों के अनुसार सड़क स्थान एवं रूपांकन में एक प्राथमिक विचार हो कि सामग्री के परिवहन की कुल मिलाकर लागत न्यूनतम हो। इस विचार के समाधान के लिये अत्यधिक वांछनीय संरेखण (एलाईन्मेंट) निर्धारित करने के लिये विस्तृत सर्वेक्षण और अन्वेषण प्रारंभ किया जाना चाहिये। सभी अंतर्ग्रस्त परिचालनों की तर्कसंगत क्रम से अग्रिम रूप से आयोजना की जानी चाहिये। और आगे पर्यावरण पर प्रतिकूल प्रभाव को कम करने के लिये यह अनिवार्य है कि योजनाकरण स्टेज सहित सभी स्टेजों पर भी राजमार्ग परियोजनाओं के पर्यावरणीय प्रभाव को विचार में लिया जाये।

वन भूमि के लिये निर्बाधन प्राप्त किये बिना निर्माण कार्य सौंपने के परिणाम स्वरूप हुये निष्फल व्यय के दृष्टातों पर अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई हैः-

- लो.नि.वि. संभाग 2 ग्वालियर में सड़कों के दो कार्य वन विभाग से क्लीयरेंस प्राप्त किये बिना निर्माण के लिये अनियमित रूप से आरंभ किये गये थे (अप्रेल 2005/नवंबर 2007)। यद्यपि सड़कों के एलाइन्मेंट में सोनचिरैय्या अभ्यारण अन्तर्ग्रस्त थे। ₹ 3.35 करोड़ व्यय करने के बाद विभाग को जुलाई 2009 सितम्बर 2009 में ये कार्य ठेके की शर्तों के अनुसार पुरोबंध (फोरक्लोज़) करने पड़े थे क्योंकि इन दो सड़कों के एलाइन्मेंट में सम्मिलित वन भूमि (सोनचिरैया अभ्यारण) के लिये क्लीयरेन्स वन विभाग से प्राप्त नहीं किया जा सका था। इसके परिणाम स्वरूप ₹ 3.35 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ जैसा कि नीचे तालिका में वर्णित हैः

तालिका 2.5

सरल क्रमांक	सड़क का नाम	अनुबंध क्र. कार्यादेश तिथि एवं अवधि	कार्य की संभावित लागत/ निविदा प्रतिशत	पूर्व बंद की तिथि	पूर्व बंद की तिथि को भुगतान की स्थिति
1	नाबार्ड के अंतर्गत दादाखिरक-तिगरा रोड 34.20 कि.मी.	265/07-08 30.11.07/10 माह	₹ 450 लाख/ (+) 4.77	4.07.09	₹ 1.80 करोड़
2	घाटीगांव-दादाखिरक-भवरपुरा 23 कि.मी. (सी.आर.एफ.)	04/05-06 04.04.05/10 माह	₹ 275 लाख/ (-) 23	25.09.09	₹ 1.55 करोड़
					₹ 3.35 करोड़

हमने और आगे देखा (मार्च 2012) कि दादा खिरक-टिघरा सड़क का शेष कार्य फारेस्ट क्लीयरेंस प्राप्त किये बिना एक अन्य ठेकेदार को सौंपा (नवंबर 2010) गया था। इससे ₹ 85.29 लाख[9] की लागत आधिक्य के साथ ही चार वर्षों से अधिक का समयाधिक्य हुआ तथा सभी मौसमों के लिये सड़कों का विचारित लाभ भी अर्जित नहीं हुआ।

निर्गम सम्मेलन में (सितम्बर 2012) प्रमुख अभियंता ने तथ्यों की पुष्टि करते हुये बताया कि कार्यों को पूर्ण करने में विलंब को टालने के लिये वन विभाग से क्लीयरेंस प्राप्त किये बिना कार्य सौंपे गये थे तथा आश्वासन दिया कि फारेस्ट क्लीयरेंस प्राप्त करने से पूर्व कार्य नहीं दिये जाने के अनुदेश जारी किये जायेंगे। प्रमुख सचिव लो.नि.वि. द्वारा खिरक-टिघरा सड़क के पुरोबंधन तथा बाद में फारेस्ट क्लीयरेंस प्राप्त किये बिना पुनः शेष कार्य सौंपे जाने के प्रकरणों पर ध्यान देने के लिये सहमत थे।

- केन्द्रीय सड़क निधि (राज्य सड़कें) नियम 2007 की शर्तें के अनुसार आर्थिक महत्व एवं अन्तर्राज्यीय संपर्क योजनाओं के कार्य तभी स्वीकृत किये जा सकेंगे जब निष्पादन एजेन्सियाँ यह प्रमाण पत्र प्रस्तुत करें कि सड़क विकास के लिये भूमि उपलब्ध है।

हमने देखा (अप्रेल 2012) कि आर्थिक महत्व[10] के अंतर्गत अनारद-निहालदेवी सड़क (48 कि.मी. लम्बी) के प्राक्कलन बनाते समय विभाग ने एक विस्तृत प्राक्कलन (सितम्बर 2009) त्रुटिपूर्ण बनाया था जिसमें वन विभाग द्वारा अनुमोदित (नवंबर 2009) 4.5 मीटर की चौड़ायी के विरूद्ध 10 मीटर चौड़ायी शामिल की गई थी। यद्यपि 21 किलोमीटर सड़क वन क्षेत्र से गुजर रही थी, वन विभाग से अनुमोदन प्राप्त किये बिना कार्य एक ठेकेदार को सौंपा गया (फरवरी 2010) था।

वन विभाग ने आपत्ति ली और काम बंद करने का आदेश दिया (जून 2010)। उस समय तक विभाग ने ठेकेदार को ₹ 5.50 करोड़ का भुगतान किया था। कार्य का निष्पादन फिर से आरंभ किया जाना था (अप्रैल 2012)। इस प्रकार ₹ 5.50 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया और विचारित लाभ अब तक अर्जित नहीं हुये थे।

निर्गम सम्मेलन में (सितम्बर 2012) प्रमुख अभियंता ने तथ्यों की पुष्टि करते हुये बताया कि कार्यों को पूर्ण करने में विलंब को टालने के लिये वन विभाग से क्लीयरेंस प्राप्त किये बिना कार्य सौंपे गए थे तथा आश्वासन दिया कि फारेस्ट क्लीयरेंस प्राप्त करने से पूर्व कार्य नहीं दिये जाने के अनुदेश जारी किये जायेंगे। तथापि, उत्तर वन विभाग द्वारा अनुमोदित चौड़ायी की अपेक्षा अधिक चौड़ायी में कार्य करने के कारण को स्पष्ट नहीं करता है।

- नाबार्ड के अंतर्गत 48.40 किलोमीटर लंबाई में बिस्टान-सिरवेल सड़क (लो.नि.स. खरगौन) के उन्नयन का कार्य वन विभाग से फारेस्ट क्लीयरेंस प्राप्त किये बिना एक ठेकेदार को सौंपा गया था (मार्च 2005)। वन विभाग से

---

9 (अ) आरंभिक कार्य की संभावित लागत= ₹ 450 लाख + 4.77 प्रतिशत निविदा प्रीमियम = ₹471.46 लाख । आज तक किया गया कार्य = ₹ 180.31 लाख । शेष = ₹291.15 लाख । (ब) बाद के अनुबंध की संभावित लागत = ₹453.00 लाख (-) 16.90 प्रतिशत निविदा प्रीमियम = ₹376.44 लाख । (ब) - (अ) = ₹85.29 लाख ।

10 मध्यप्रदेश और राजस्थान बार्डर जोड़ने वाली आर्थिक एवं अंतराज्यीय महत्व की सड़क।

क्लीयरेंस के अभाव में विभाग द्वारा 20 मार्च 2007 को इस शर्त[11] के साथ कार्य फोरक्लोज़ किया गया कि ठेकेदार को कार्य के विशिष्ट भाग को पूरा करना होगा। मार्च 2007 में कार्य को फोरक्लोज़ करने के शीघ्र बाद ही विभाग ने वन विभाग से 10 अप्रैल 2007 को क्लीरेंस प्राप्त कर लिया। शेष कार्य को 01 अप्रैल 2007 से प्रभावशील नवीन दर अनुसूची (एस.ओ.आर.) पर एक अन्य ठेकेदार को सौंप दिया गया (फरवरी 2008)। इसके परिणामस्वरूप ₹ 4.84 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत हुई जैसा कि तालिका 2.6 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.6

(लाख ₹ में)

सड़क का नाम	कार्य की संभावित लागत/ निविदा प्रतिशत	पूर्व ठेकेदार द्वारा कार्य पूर्ण किए जाने की स्थिति में कुल लागत	भुगतान की गई राशि	बचे हुए कार्य की संभावित लागत/ निविदा प्रतिशत	कार्य की समाप्ति तक कुल लागत	योग (4+6)	अतिरिक्त लागत (7-3)
1	2	3	4	5	6	7	8
बिस्तान-सिरवेल 48.40 कि.मी. (खरगौन)	786.12 (-) 7.18	729.68	241.42	868.74 (+) 11.90	972.12	1213.54	483.86

निर्गम सम्मेलन में (सितम्बर 2012) प्रमुख अभियंता एवं प्रमुख सचिव ने आश्वस्त किया कि ठेके के सशर्त फोरक्लोजर के प्रकरण पर ध्यान देंगे।

2.1.9 कार्य का निष्पादन

केन्द्रीय सड़क निधि के अंतर्गत निष्पादित किये जाने वाले सभी कार्यों के लिये सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय का अनुमोदन आवश्यक है तथा निष्पादन के दौरान विशिष्टियों से संबंधित कार्य के क्षेत्र में सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की पूर्वानुमति बिना कोई परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिये। नाबार्ड के निधिकरण के अंतर्गत निष्पादित कार्यों के अनुबंधों की शर्तें और निबंधनों में आवश्यक है कि कार्यों का सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की विशिष्टयों के अनुसार कड़ाई के साथ निष्पादन किया जाए तथा यह उपबंधित है कि कार्यस्थल की परिस्थिति से यदि विशिष्टियों में परिवर्तन आवश्यक हो गया हो तो इसे शासन के अनुमोदन हेतु डी.पी.आर.[12] में सम्मिलित करना चाहिये। सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की विशिष्टियों एवं राजमार्ग इंजीनियर्स के लिये पाकेट बुक के अनुसार नवीन सड़कों के लिये आई.आर.सी.: 37 "लचीली पटरियों के डिज़ाईन के लिये दिशा निर्देशों" के अनुसरण में लचीली पटरियों का डिज़ाइन किया जाना चाहिये।

---

11 विभाग ने ठेकेदार को पिपलाझोपा ग्राम तक बिटुमिनस कार्य निष्पादित करने के अनुदेशों के साथ ठेका फोरक्लोज किया था अर्थात् ठेकेदार को ठेका फोरक्लोज़ होने के बाद पिपलाझोपा ग्राम तक कार्य निष्पादित करना था।

12 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन।

2.1.9.1 लचीली पटरियों का त्रुटिपूर्ण डिज़ाइन

लचीली पटरियों का डिज़ाइन, विभिन्न पैरामीटर्स जैसे केलिफोर्निया, बीयरिंग रेश्यो (सी.बी.आर.) के संबंध में सब-ग्रेड की शक्ति, यातायात गणना, वाहनक्षति सूत्र, लेन वितरण सूत्र, वर्षा के आंकड़े यातायात वृद्धि दर तथा लचीली पटरी का रूपांकित जीवन आदि पर आधारित होना चाहिये।

डिज़ाईन करने में कमियों से संबंधित विषयों एवं परिणामजन्य अतिरिक्त लागत पर नीचे चर्चा की गई हैः

➢ ***महंगी विशिष्टियों के अप्राधिकृत प्रावधान से अतिरिक्त लागत***

ओ.जी.पी.सी. एवं सील कोट के स्थान पर बी.एम. एवं एस.डी.बी.सी. के अप्राधिकृत निष्पादन से विभाग ने ₹ 11.50 करोड़ की अतिरिक्त लागत वहन की

आई.आर.सी. 37 के प्रावधानों के अनुसार जहां रूपांकित यातायात एक लाख मानक एक्सल[13] (एम.एस.ए.) से कम हो एवं सब-ग्रेड[14] की सी.बी.आर.[15] पांच प्रतिशत से अधिक हो, बिटुमिनस कोर्स के रूप में सील कोट के साथ 20 मि.मी. मोटे ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स कारपेट (ओ. जी.पी.सी.) का प्रावधान किया जाना चाहिये।

आठ संभागों[16] में 13 सड़कों[17] के कार्यों की नमूना जांच में हमने अवलोकन किया (फरवरी 2012 से अगस्त 2012) कि सड़कों के प्राक्कलन त्रुटिपूर्ण रूप से बनाये गये थे। यद्यपि सब-ग्रेड पांच प्रतिशत से अधिक सी.बी.आर. की मिट्टी से तैयार की गई थी एवं रूपांकित यातायात तीव्रता एक एम.एस.ए. से कम थी, ओ.जी.पी.सी. एवं सील कोट के बजाय बिटुमिनस मेकेडम (बीएम) एवं सेमी डेन्स बिटुमिनस मेकेडम (एस.डी.बी.सी.) उपबंधित कर निष्पादित किये गये थे। इससे ₹ 11.50 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत आई जैसा कि **परिशिष्ट 2.2** में दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख अभियंता ने बताया (सितम्बर 2012) कि विशिष्टियाँ केवल दिशा-निर्देश थीं एवं तकनीकी विशेषज्ञता के साथ प्रभारी यंत्री कार्य स्थल की स्थिति के अनुसार विशिष्टियों से विचलन के लिये शक्ति प्राप्त थे।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के तकनीकी अनुदेश में उपबंधित है कि निष्पादन के दौरान मंत्रालय के अनुमोदन बिना कार्य की विशिष्टियों में कार्य स्थल की सभी परिस्थितियों को जो लचीली पटरी के डिज़ाईन का निर्धारण करती है ध्यान में रखा गया है। इसलिये त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन से उच्चतर विशिष्टियाँ अपनाने पर अतिरिक्त लागत आई जो टालने योग्य थी।

---

13 मिलियन स्टेन्डर्ड एक्सल सड़क पर यातायात का भार बताता है।

14 सड़कों एवं मिट्टी कार्य की 30 से.मी. से 50 से.मी. की ऊपरी परत सब-ग्रेड है।

15 केलिफॉर्निया बेयरिंग रेश्यो (सी.बी.आर.) मिट्टी की शक्ति बतलाती है।

16 अशोक नगर, छिन्दवाड़ा, देवास, खरगोन, नरसिंहपुर, रीवा, सतना एवं सीहोर।

17 छः सड़कें (सी.आर.एफ.) 4 सड़के (नाबार्ड) 1 राड़क (डी.टी.ए.पी.टी.) एवं दो सड़के राज्य योजना।

➢ *डी.पी.आर एवं विशिष्टियों के क्षेत्र से परे दानेदार सब-बेस जी.एस.बी. का अधिक निष्पादन*

जी.एस.बी. की मोटाई एवं चुनाव आई. आर.सी.: 37, 2001 में निर्धारित विशिष्टियों के आधार पर तय किया जाता है। जी.एस.बी. की मोटाई सी.बी.आर. के रूप में सब-गेड की मजबूती एवं प्रक्षेपित यातायात पर जी.एस.बी. की मोटाई आधारित होती है।

आवश्यकता से अधिक मोटाई में जी.एस.बी. के निष्पादन से ₹3.64 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत ।

सात संभागों[18] में सड़कों के नमूना जाँच किये गये नौ कार्यों में हमने अवलोकन किया (दिसंबर 2011 जुलाई 2012) कि चार कार्यों[19] के संबंध में सर्वेक्षण के दौरान प्राप्त विभिन्न प्रारंभिक यातायात गणना अपनाकर यातायात तीव्रता गलत संगणित की गई थी, और निर्धारित किये गये की अपेक्षा बढ़ाये गये लेन वितरण सूत्र का उपयोग करके सब-ग्रेड[20] की मजबूती गलत निर्धारित की गई थी। परिणामस्वरूप आई.आर.सी. 37 की शर्तें में आवश्यक मोटाई से अधिक मोटाई की जी.एस.बी. दी गई थी। दूसरे अन्य पांच कार्यों[21] में डी.पी.आर. में दी गई मोटाई से अधिक मोटी जी.एस.बी. का निष्पादन किया गया था। नौ कार्यों में अधिक मोटाई के प्रावधान एवं निष्पादन के परिणामस्वरूप ₹3.64 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत आई जैसा कि **परिशिष्ट 2.3** में दर्शाया गया है।

कार्यपालन यंत्रियों ने उत्तर दिया (दिसंबर 2011 जुलाई 2012) कि जी.एस.बी. का निष्पादन स्वीकृत प्राक्कलनों के अनुसार किया गया था जो सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित थे।

कार्यपालन यंत्रियों के उत्तर स्वीकार्य योग्य नहीं थे क्योंकि स्वीकृत प्राक्कलन यातायात तीव्रता की त्रुटिपूर्ण गणना पर आधारित थे जिसके परिणाम स्वरूप अप्राधिकृत प्रावधान और अधिक मोटाई में जी.एस.बी. का निष्पादन हुआ। इसके अतिरिक्त, पांच कार्यों के संबंध में डी.पी.आर. में उपबंधित की अपेक्षा अधिक मोटी जी.एस.बी. के निष्पादन के बारे में कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया गया था।

➢ *अतिरिक्त सड़क चौड़ायी के अनावश्यक चौड़ीकरण से लागत*

सड़कों की अनावश्यक चौड़ाई से ₹ 8.16 करोड़ की अतिरिक्त लागत ।

एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. द्वारा जारी (दिसम्बर 1999) दिशानिर्देशों एवं प्रमुख अभियंता द्वारा जारी (अगस्त 2010) परिपत्र के अनुसार विनिर्दिष्ट यातायात वृद्धि दर के साथ रूपांकित जीवन के अंत तक के प्रत्याशित यातायात के आधार पर सड़क के रूपांकित सुधार हेतु यातायात को विचार में लिया जाना चाहिये। सड़क की चौड़ायी निर्धारित करने के उद्देश्य से "पैसेन्जर कार यूनिट" की संख्या के रूप में यातायात का परिमाण संगणित किया जाना चाहिये। सड़क की क्षमता नीचे दिये गये अनुसार होनी चाहिये ताकि रूपांकित जीवन के लिये यातायात की आवश्यकता को पूरा कर सके।

---

18 अशोक नगर, देवास, गुना, खण्डवा, शाजापुर, सतना एवं सीहोर।

19 अवन जनजाली रोड, अमर पाटन से रामपुर, सीहोर-बिलकिस गंज एवं नागौद-उचेहरा सड़क।

20 मिट्टी की 30 से 50 सेमी की ऊपरी सतह जिस पर सड़क निर्माण होना है।

21 विजयपुरा- ईसागढ़, आगर सारंगपुर-शादीपुरा, हाटपिपलिया-भौसारा, देवास-राजोसाकेलोड-डबलचौकी एवं पन्धाना-छःगांव माखन।

i. 4000 पी.सी.यू.[22] तक यातायात परिमाण - निर्माण चौड़ाई 9 मीटर एवं परिवहन चौड़ायी 3.75 मीटर वाली सिंगल लेन।

ii. 4000 पी.सी.यू. से 10000 पीसीयू तक यातायात परिमाण- निर्माण चौड़ायी 10 मीटर एवं परिवहन चौड़ायी 5.50 मीटर वाली इण्टर मीडिएट लेन।

iii. 10000 पी.सी.यू. से अधिक यातायात की मात्रा -फार्मेशन चौड़ाई 10 मीटर एवं परिवहन चौड़ाई 7 मीटर वाली डबल लेन ।

दो संभागों[23] में पांच सड़क कार्यों के उन्नयन एवं सुधार के प्रकरण में हमारे ध्यान में आया (अगस्त 2012) कि प्रक्षेपित यातायात की मात्रा एम.ओ.आर.टी.एण्ड एच. के दिशा-निर्देशों में निर्धारित पी.सी.यू. अपनाने के बजाय सूत्र के रूप में एम.एस.ए. को लेकर संगणित की गई थी। सूत्र के रूप में एम.एस.ए. को अपनाना केवल क्रस्ट की मोटाई निर्धारित करने के लिये निर्धारित था। यातायात की मात्रा निर्धारण हेतु पी.सी.यू. के बजाय एम.एस.ए. को अपनाने से 3.75 मीटर एवं 5.5 मीटर की आवश्यक परिवहन चौड़ाई के विरूद्ध इन सड़कों पर प्रक्षेपित यातायात (रूपांकित यातायात) के रूप में क्रमशः 5.5 मी. एवं 7.0 मीटर परिवहन चौड़ाई में सड़कों का निर्माण हुआ था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 8.16 करोड़ की अतिरिक्त लागत हुई जैसा कि **परिशिष्ट 2.4** में दर्शाया गया है।

कार्यपालन यंत्रियों ने बताया (अगस्त 2012) कि सड़कों की चौड़ाई स्वीकृत प्राक्कलनों के अनुसार थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि प्राक्कलनों के लिये स्वीकृति प्रक्षेपित यातायात मात्रा की त्रुटिपूर्ण संगणना के आधार पर प्राप्त की गई थी, जिससे अतिरिक्त लागत आई थी।

➢ *बिटुमिनस कोर्स का अपर्याप्त प्रावधान*

बिटुमिनस बेस कोर्स का प्रावधान एवं कार्यान्वयन विशिष्टियों के अनुसार नहीं था ।

आईआरसी 37,2001 के अनुसार बिटुमिनस मेकेडम (बीएम) बेस कोर्स प्रयुक्ति केवल पांच मिलियन मानक एक्सल (एम.एस.ए) से कम यातायात ले जाने वाली रूपांकित सड़कों के लिये वांछनीय रूप से सीमित की जानी चाहिये। पांच एम एस ए से अधिक ले जाने के लिये रूपांकित सड़कों हेतु डेन्स बिटुमिनस मेकेडम (डी.बी.एम.) बाइण्डर कोर्स की सिफारिश की गई है। इसमें यह भी उपबंधित है कि पांच एम एस ए से अधिक यातायात और पांच प्रतिशत से अधिक शक्ति की सब-ग्रेड के लिये 78 मि.मी. बी.एम. की आवश्यकता है तथा 3 एम.एस.ए .के लिये 50 मि.मी. बी.एम. आवश्यक है। विशिष्टियों के अनुसार 78 मि.मी .बी.एम. के समतुल्य 55 मि.मी. डी.बी.एम. ली जा सकती है।

तीन संभागों में तीन सड़कों के अभिलेखों की नमूना जांच में हमने अवलोकन किया (अप्रैल 2012 से मई 2012) कि डी.पी.आर. में बी.एम. बेस कोर्स के प्रावधान आई.आर.सी.: 37, 2001 विशिष्टियों के रूप में पर्याप्त नहीं थे जैसा नीचे तालिका में दर्शाया गया है

---

[22] पैरोन्जर कार यूनिट।

[23] छिन्दवाड़ा एवं देवास।

तालिका 2.7

सरल क्रमांक	संभाग का नाम	सड़क का नाम	अनुबंध क्रमांक	डिज़ाइन यातायात	सबग्रेड सीबीआर (प्रतिशत)	बीएम बेस कोर्स की आवश्यकता (आई आर सी 37 की विशिष्टियों के अनुसार)	सड़क में प्रदान की गई मात्रा	सड़क में अपर्याप्त प्रावधान
1	नरसिंहपुर	मुंगावली -गोरखपुर रोड (सी.आर.एफ. के अंतर्गत)	15/सी.आर. एफ/2009-10	>5 एमएसए	5	55 मि.मी. डीबीएम या 78 मि.मी. बीएम	50 मि.मी. बीएम	28 मि.मी. बीएम
2	गुना	अवान (जंजाली) मकसुदनगढ़ रोड (सी.आर.एफ. के अंतर्गत)	02/सी.आर. एफ/2009-10	5.7 एमएसए	6	55 मि.मी. डीबीएम या 78 मि.मी. बीएम	50 मि.मी. बीएम	28 मि.मी. बीएम
3	सतना	छेवरी-कुम्हारी पाथर रोड (प्लान के अंतर्गत)	216/ ईई /2009-10	3 एमएसए	5	50 मि.मी. बीएम	20 मि.मी.ओजी पीसी[24]	आवश्यक बीएम कोर्स का प्रदान नहीं

सी.आर.एफ. के अंतर्गत मुंगावली-गौरखपुर सड़क (तालिका का सरल क्रमांक 1) के प्रकरण में बिटुमिनस बेस कोर्स के अपर्याप्त प्रावधान के कारण निष्पादन के शीघ्र बाद समयपूर्व विफलता देखी गई थी। इसलिये विशिष्टियों से हीन कार्यों के निष्पादन यहां तक कि डी.पी.आर. में दिये गये रूप में इनको निष्पादित किया गया हो, का परिणाम रूपांकित जीवन के संबंध में समयपूर्व विफलता हो सकती है।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख अभियंता ने बताया (सितंबर 2012) कि विशिष्टियाँ केवल दिशा निर्देश थीं एवं तकनीकी विशेषज्ञता के साथ प्रभारी यंत्री कार्यस्थल परिस्थितियों के अनुसार विशिष्टियों के प्रावधान से विचलन के लिये शक्ति प्राप्त थे।

उत्तर समाधान कारक नहीं है क्योंकि विशिष्टियों की आवश्यकता के अनुसार पर्याप्त बिटुमिनस क्रस्ट नहीं दी गई थी। कार्य-स्थल की परिस्थितियों का तर्क केवल तभी आगे बढ़ाया जा सकता है जब दिशा-निर्देशों में निर्धारित की अपेक्षा डी.पी.आर. में अधिक महंगी विशिष्टियाँ दी गई हैं।

2.1.9.2 बिटुमिनस मैकेडम (बीएम) कार्य का अप्राधिकृत निष्पादन

बिटुमिनस मेकेडम के अनावश्यक निष्पादन से ₹ 2.54 करोड़ की अतिरिक्त लागत

एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. की विशिष्टियों, बिटुमिनस कार्य के निर्माण और पर्यवेक्षण की नियमावली (आई.आर.सी. 2001) में निर्धारित प्रावधान एवं आई.आर.सी. 82 के अनुसार 1500 वाणिज्यिक वाहन प्रतिदिन की बिटुमिनस सतह का नवीकरण इसके निर्माण से पांच वर्ष बाद या प्रतिवर्ष सड़क लम्बाई का 20 प्रतिशत विचार में लिया जाना चाहिये। नवीकरण कार्य में सील या पतले सरफेसिंग कोर्स की प्रयुक्ति शामिल होती है। सुदृढ़ीकरण एक पर्याप्त रूप से वृहद कार्य है जो पटरी को उन्नत या पुनः स्थापित करने के लिये विचारित है जिसमें 25 मि.मी. से ऊपर बिटुमिनस कोर्स शामिल है।

लो.नि.वि. देवास संभाग में, पाटहोल भरने, बिटुमिनस मेकेडम (बीएम) से प्रोफाइल करेक्टिव कोर्स (पीसीसी), बाइण्डर कोर्स के रूप में बी.एम. के बाद एस.डी.बी.सी.

[24] ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स कारपेट (ओ.जी.पी.सी.)

वीयरिंग कोर्स के प्रावधान के साथ तीन सड़कों के नवीकरण हेतु निविदाएं आमंत्रित की गई थी (2012-13)।

हमने देखा (जून 2012) कि आई.आर.सी. 82 के प्रावधानों के रूप में नवीकरण कार्य में केवल 25 मिमी तक एसडीबीसी की पतली सरफेसिंग आवश्यक थी इसके बजाय 50 मि.मी. मोटाई में बी.एम. के बाद 25 मि.मी. मोटी बिटुमिनस सरफेसिंग निष्पादित की गई थी जो केवल सुदृढ़ीकरण कार्य के लिये आवश्यक थी। इस प्रकार बी.एम. की 5225 घनमीटर की संपूर्ण मात्रा का निष्पादन आई.आर.सी. के प्रावधानों के रूप में आवश्यकता से अधिक था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 2.54 करोड़ की अतिरिक्त लागत हुई जैसा नीचे तालिका में सविस्तार बताया गया है:

तालिका 2.8

अनुबंध क्र	कार्य का नाम	बीएम की मात्रा (घन मी.)	मूल्य (₹ प्रति घन मी.)	अनुबंध का प्रतिशत	कुल राशि (₹ में)
5/एसएसी/12-13	बीकेएसके रोड का नवीनीकरण 14 कि.मी.	1087.50	₹ 4628	(+)4.99	5284094
7/एसएसी/12-13	सतवास-धासोद रोड का बीटी नवीनीकरण कि.मी. 2 से 6, 11, 18 = 7 कि.मी.	2310.00	₹ 4628	(+) 4.98	11223075
4/एसएसी/12-13	टोंक कला खुर्द रोड का बीटी नवीनीकरण कि.मी. 7.40	1827.50	₹ 4628	(+) 4.97	8878016
योग		**5225**			**25385185**

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2012) प्रमुख अभियंता लेखा परीक्षा निष्कर्ष से सहमत थे।

2.1.9.3 मध्यवर्ती टेक-कोट एवं सरफेस ड्रेसिंग का अप्राधिकृत निष्पादन

विशिष्टियों से परे सरफेस ड्रेसिंग के अप्राधिकृत निपादन से ₹ 2.76 करोड़ की अतिरिक्त लागत ।

विशिष्टियों[25] में निर्धारित निर्माण प्रक्रिया के अनुसार, कार्य के निष्पादन के दौरान ठेकेदार को या तो सुधार के अंतर्गत विद्यमान परिवहन मार्ग के एक खण्ड के साथ अथवा यातायात हेतु एक मार्ग बनाना चाहिये और उसे संधारित करना चाहिये। निर्माण के दोरान यातायात हेतु अस्थायी डायवर्शन का निर्माण, सिंगल कोट सरफेस ड्रेसिंग का निष्पादन एवं मध्यावर्ती टैक कोट (बी.एम. पर सेमीडेंस बिटुमिनस कंकरीट से पूर्व) जैसी सारी व्यवस्थाएं निर्माण कार्य के लिये प्रासंगिक मानी जायेंगी और यह ठेकेदार का उत्तरदायित्व था।

हमने अवलोकन किया (नवंबर 2011 से अगस्त 2012) कि ताज़ी बिछायी गई डब्ल्यू बी.एम. पर यातायात चालू करने के लिये चार संभागों में राज्य योजना के अंतर्गत चार कार्यों, छः संभागों में नाबार्ड के अंतर्गत 13 कार्यों, छह संभागों[26] में सी.आर.एफ. के अंतर्गत 10 कार्यों ठेकेदारों ने डब्ल्यू.बी.एम. एवं बिटुमिनस मेकेडम सरफेस (बी.एम.) के

[25] एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. विशिष्टियों का क्लॉज 112

[26] अशोक नगर, छिन्दवाड़ा, देवास, गुना, नरसिंहपुर एवं सागर ।

मध्य सरफेस ड्रेसिंग का निष्पादन किया था एवं उन्हें इसका भुगतान किया गया था। चूंकि निर्माण के दौरान यातायात व्यवस्था के लिये सरफेस ड्रेसिंग का निष्पादन कार्य के लिये प्रासंगिक था, ठेकेदारों को सरफेस ड्रेसिंग के लिये भुगतान नहीं किया जाना था। इससे ठेकेदारों को ₹ 2.76 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ जैसा **परिशिष्ट 2.5** में दर्शाया गया है।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2012) कि सरफेस ड्रेसिंग ताज़ी बिछायी गई डब्ल्यू बी.एम. पर यातायात की अनुमति देने के लिये दिया गया था।

उत्तर मान्य योग्य नहीं है क्योंकि सरफेस ड्रेसिंग का कार्य, निर्माण कार्य के लिये प्रासंगिक था और एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. विशिष्टियों के क्लॉज़ 112.2 के रूप में यातायात की व्यवस्था ठेकेदारों का उत्तरायित्व था।

- हमने और आगे अवलोकन किया (अप्रैल 2012 से जुलाई 2012) कि विभाग ने पांच संभागों[27] में आठ सड़क कार्यों के अनुबंधों का भाग बनाने वाली "बिल्स ऑफ क्वान्टिटी" (बीओक्यू) और प्राक्कलनों में अतिरिक्त/मध्यवर्ती टैक कोट की प्रयुक्ति उपबंधित की थी। ठेकेदारों ने टैक कोट निष्पादित किया एवं उसके लिये उन्हें भुगतान किया गया था चूंकि यातायात की व्यवस्था ठेकेदार का उत्तरदायित्व था एवं एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. की विशिष्टयों के अनुसार निर्माण कार्य के लिये प्रासंगिक था प्राक्कलनों और बिल्स ऑफ क्वान्टिटी में उसका प्रावधान करना और उसके लिये भुगतान करना न्यायसंगत नहीं था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 0.54 करोड़ का ठेकेदारों को अधिक भुगतान हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.6** में बताया गया है।

  प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2012) कि अतिरिक्त टैक-कोट बी.एम. सरफेस पर एस.डी.बी.सी. के वियरिंग कोर्स डालने के लिये आवश्यक हो गया था चूंकि बी.एम. पर से यातायात निकला था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अतिरिक्त/मध्यवर्ती टैक-कोट कार्य के लिये प्रासंगिक था और इसलिये ठेकेदारों को अलग से भुगतान नहीं किया जाना था ।

2.1.9.4 इलेक्ट्रानिक सेन्सर पेवर नियोजित न करने से ठेकेदार को अधिक भुगतान

सीमेंट कांकरीट पटरी के कार्य में इलेक्ट्रानिक सेंसर पेवर नहीं लगाने पर ठेकेदार से ₹ 73.65 लाख की कटौती नहीं की गई थी ।

लोक निर्माण विभाग की दरों की सूची (एस.ओ.आर.) के प्रावधान के अनुसार एम.40 ग्रेड की सीमेंट कान्क्रीट की पटरी एवं सब बेस की ड्राय लीन कन्क्रीट (डी.एल.सी.) को इलेक्ट्रानिक सेन्सर पेवर से बिछाना चाहिये। इलेक्ट्रानिक सेन्सर पेवर नहीं लगाये जाने पर निष्पादित की गई मात्रा के विरूद्ध ठेकेदार के बिलों से डी.एल.सी. की दरों से एवं एम.40 ग्रेड की सीमेंट कन्क्रीट की दरों से क्रमशः ₹ 150 प्रतिघन मीटर एवं ₹ 350 प्रतिघन मीटर की कटौती की जानी चाहिये।

तीन संभागों[28] में चार सड़क कार्यों के संबंध में हमने अवलोकन किया (अप्रैल 2012 से मई 2012) कि ठेकेदारों के पास न तो इलेक्ट्रानिक सेंसर के साथ पेवर थे और न

---

27 खरगौन, नरसिंहपुर, रीवा, सागर, सतना एवं सीहोर।

28 नरसिंहपुर, रीवा एवं सतना।

उन्होंने किराये के माध्यम से मशीनरी नियोजित की थी। इसीलिये ठेकेदारों से निर्धारित दरों पर कटौतियाँ की जानी थी, जो विभाग द्वारा नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 73.65 लाख का अधिक भुगतान हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.7** में दर्शाया गया है।

सतना एवं नरसिंहपुर के कार्यपालन यंत्रियों ने बताया (मई 2012) कि ठेकेदारों के द्वारा इलेक्ट्रानिक सेंसर के साथ पेवर लगाये गये थे ।

सतना एवं नरसिंहपुर के कार्यपालन यंत्रियों के उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इलेक्ट्रानिक सेंसर के साथ पेवर ठेकेदारों द्वारा तकनीकी बोली में प्रस्तुत मशीनरी एवं संयंत्र की सूची में मौजूद नहीं थे और इलेक्ट्रानिक सेंसर पेवर लगाने के समर्थन में किराये पर लिये जाने के प्रमाण पत्र भी नहीं थे। सेंसर पेवर लगाया जाना कार्यों की माप पुस्तकों में भी दर्शाया नहीं गया था।

2.1.9.5 तकनीकी विशेषज्ञ नियोजित न करने से ठेकेदार को अधिक भुगतान

तकनीकी विशेषज्ञ को नियोजित न करने के लिए ठेकेदारों से ₹ 74.70 लाख की कटौती नहीं की गई थी ।

स्टेन्डर्ड बिडिंग डाक्यूमेण्ट्स (एसबीडी) के अनुलग्नक 2 के प्रावधानों के अनुसार ₹ पांच करोड़ से अधिक मूल्य के कार्यों के निष्पादन हेतु छः ग्रेज्यूएट इंजीनियर्स आवश्यक थे। तकनीकी विशेषज्ञ नियोजित न करने/कम नियोजित करने की दशा में प्रति गेज्यूएट इंजीनियर ₹ 10,000 की दर से एवं प्रति डिप्लोमा प्राप्त इंजीनियर के लिए 5,000 रुपये की दर से प्रतिमाह वसूली की जानी थी।

पांच संभागों[29] में आठ सड़क कार्यों की छान-बीन के दौरान हमने अवलोकन किया (फरवरी 2012 से जून 2012) कि न तो ठेकेदारों ने ठेके के प्रावधानों के अनुसार आवश्यक पर्याप्त तकनीकी विशेषज्ञ नियोजित किये थे और न ही विभाग ने तकनीकी विशेषज्ञों के अपर्याप्त नियोजन पर ठेकेदार के बिलों से राशि की वसूली की थी। इससे न केवल ₹ 74.70 लाख का अधिक भुगतान हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.8** में दर्शाया गया है अपितु अवमानक कार्यों के निष्पादन की जोखिम के लिये विभाग प्रकाश में आ गया।

कार्यपालन यंत्रियों ने बताया (फरवरी 2012 से जून 2012) कि ठेकेदारों द्वारा पर्याप्त तकनीकी स्टॉफ नियोजित किये गये थे।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत किये गये विवरणों ने निर्दिष्ट किया कि ठेके में उल्लिखित की अपेक्षा कम तकनीकी स्टॉफ नियोजित था।

2.1.10 ठेका प्रबंधन

ठेका प्रबंधन क्रमानुसार एवं दक्षतापूर्वक ठेका सृजन, निष्पादन एवं वित्तीय तथा प्रचालन कुशलता को बढ़ाने और जोखिम को कम करने की प्रक्रिया है। सड़क कार्यों के ठेके आइटम रेट एवं प्रतिशत दर आधार पर निष्पादित किये गये थे। ठेका प्रबंधन में ध्यान में कमियों पर अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है।

[29] देवास, रीवा, सागर, सतना एवं सीहोर।

2.1.10.1 निर्णीत हर्जाने के कम वसूली

कार्यान्वयन में असामान्य विलंब के बावजूद ठेकेदारों पर ₹ 17.15 करोड़ का निर्णीत हर्जाना आरोपित नहीं किया गया था ।

संविदात्मक प्रावधानों के अनुसार अनुबंध में प्रविष्ट किया गया अनुमत्व समय का ठेकेदार द्वारा कड़ाई से पालन किया जाएगा एवं यह कार्यादेश की दिनांक से संगणित किया जाएगा। अनुबंध की शर्तें एवं निबंधनों में आगे उपबंधित है कि कार्य में विलंब हेतु कार्य के मूल्य के 1/16 प्रतिशत की दर से प्रति सप्ताह ठेका मूल्य की 6 प्रतिशत सीमा तक प्रतिशत दर निविदा[30] पर ठेकों के अंतर्गत वसूल किया जाना चाहिये। आयटम रेट ठेकों[31] के प्रकरण में यदि ठेकेदार ठेके में निर्धारित पूर्णता के समय का पालन करने में विफल रहता है, ठेकेदार नियोक्ता को प्रारंभिक ठेका मूल्य के 1/2000 प्रतिदिन की दर से ठेका मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत के अध्यधीन ऐसी त्रुटि के लिये निर्णीत हर्जाने का भुगतान करेगा।

पन्द्रह संभागों में से आठ संभागों[32] में 28 सड़क[33] कार्यों की नमूना जांच में हमने अवलोकन किया कि वहाँ 156 दिनों से लेकर 1305 दिनों के विलंब थे जो ठेकेदारों पर आरोपणीय थे। कार्यपालन यंत्रियों ने अनुबंध के अंतर्गत शास्ति आरोपित करने के लिये अनेक नोटिस दिये थे। ऐसा होने पर भी ठेकेदारों से वसूली योग्य ₹ 17.15 करोड़ को निर्णीत हर्जाने को ठेकेदारों के बिलों से काटा नहीं गया था जैसा कि **परिशिष्ट 2.9** में दर्शाया है।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2012) कि ठेकेदारों पर आरोपणीय विलंबों की मात्रा का आकलन करने हेतु आवश्यक कदम उठाये जाऐंगे।

2.1.10.2 मूल्य भिन्नता का अपात्र भुगतान

ठेकेदारों को मूल्य भिन्नता के ₹ 2.47 करोड़ भुगतान किए गए थे यद्यपि अपात्र थे

प्रमुख अभियंता द्वारा जारी (मार्च 2007) अनुदेश जो ठेके की अतिरिक्त विशेष शर्तें के रूप में लगाए गए है निर्धारित करते हैं कि बिटुमिन/स्टील के मूल्य में कोई भिन्नता (धन/ऋण) बिटुमिन/स्टील की सिद्धांतिक खपत पर भुगतान की जाएगी या काटी जाएगी। मूल्य का अंतर केवल अनुबंध अवधि के लिये संगणित किया जाएगा।

चार संभागों[34] के अंतर्गत आठ अनुबंधों में हमने देखा (दिसंबर 2011 से मई 12) कि ठेकेदारों ने अनुबंध अवधि के बाद बिटुमिनस कार्य किया था। ऐसा होने पर भी ठेकेदारों को मूल्य मिन्नता का भुगतान किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 2.47 करोड़ का अपात्र भुगतान हुआ जैसा **परिशिष्ट 2.10** में दर्शाया गया है।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2012) कि मूल्य भिन्नता का भुगतान सुगम बनाने के लिये जहां आवश्यक हो संविदात्मक प्रावधान संशोधित किये जाना हैं।

उत्तर विद्यमान ठेका शर्तें के उल्लंघन में इन कार्यों में अनुबंध अवधि के बाद की अवधि के लिये मूल्य भिन्नता के भुगतान के कारण नहीं देता है।

---

30 निविदा के फार्म-ए. पर ठेका।

31 स्टेण्डर्ड बिडिंग फार्म पर निविदा।

32 अशोक नगर, छिंदवाड़ा, खण्डवा, रीवा, सागर, शाजापुर, सीहोर एवं विदिशा।

33 सी.आर.एफ.: नौ कार्य, नाबार्डः 13 कार्य एवं राज्य योजनाः छः कार्य।

34 अशोक नगर, ग्वालियर-2, शाजापुर एवं सतना।

2.1.10.3 नियंत्रण विफलता और विवेकहीन निर्णय

सभी अधोसंरचनात्मक सुविधाओं की सफल योजनाकरण निर्माण एवं संधारण के लिये मुख्य अभियंता (नियंत्रण अधिकारी) उत्तरदायी हैं। विभाग के काम सुधारने के लिये एवं सुशासन के लिये रणनीति विकसित करने, नीतिगत निर्णय लेने के लिये भी मुख्य अभियंता उत्तरदायी है।

नियंत्रण विफलता और विवेकहीन निर्णयों को दृष्टांतों पर नीचे चर्चा की गई है

➢ ***विवेकहीन निर्णय से शासन को हानि***

दाण्डिक निर्णय को निरस्त करने के विवेकहीन निर्णय से शासन को ₹ 2.92 करोड़ की हानि ।

ठेके का क्लॉज 3(ए) उपबंधित करता है कि ठेके के विखण्डन पर ठेकेदार की सुरक्षा जमा राजसात हो जाएगी एवं शासन के पास निपटान हेतु रहेगी। ठेके के क्लॉज 3(सी) उपबंधित करता है कि यदि कार्य का कोई भाग अनिष्पादित रहता है और अन्य ठेकेदार को दिया जाता है, कार्य के उस भाग पर मूल ठेके के मूल्य से अधिक व्यय होने पर वह मूल ठेकेदार द्वारा वहन किया जायगा और भुगतान किया जाएगा।

हमने अवलोकन किया (जून 2012) कि देवास संभाग में ठेकेदारों की धीमी प्रगति से कार्यपालन यंत्री ने ठेकेदारों की लागत एवं जोखिम पर (ठेके के क्लॉज 3 (सी) के अंतर्गत) दो सड़क कार्यों[35] को समाप्त कर दिया था। शेष कार्यों का आकलन किया गया था एवं मूल ठेकेदारों की लागत और जोखिम पर सौंपे गऐ थे (मार्च 2009 एवं अक्टूबर 2008) जबकि शेष कार्य प्रगति में थे। मुख्य अभियंता उज्जैन परिक्षेत्र ने बिना कोई कारण बताए कार्यपालन यंत्री द्वारा दो कार्यों को समाप्त करने के पूर्व आदेश निरस्त कर दिये। इसके परिणाम स्वरूप विभाग शेष कार्यों पर आई ₹ 2.92 करोड़ की अतिरिक्त लागत की मूल ठेकेदारों से वसूली प्रभावशील नहीं कर सका जैसा नीचे तालिका में बताया गया है।

तालिका 2.9

(लाख ₹ में)

अनुबंध क्र./ निधियों का स्त्रोत	सड़क का नाम	कार्य की संभावित लागत/निविदा प्रतिशत	समायावधि (माह)	निष्पादित कार्य का मूल्य	बचे हुए कार्य का मूल्य	बचे हुए कार्य का अनुबंध क्र./स्थिति	कार्य की संभावित लागत/निविदा प्रतिशत	मूल ठेकेदार से वसूल की जाने वाली अतिरिक्त लागत
60/07-08 सी.आर. एफ	हाटपिपल्या-भौरसा रोड	445.00 लाख/ 4.86% अधिक	16	4.50	440.50	336/08-09 पूर्ण	440.00 लाख/ 59% अधिक	238.21
59/07-08 नाबार्ड	हाटपिपल्या-बरखेड़ा सोमा-कर्नावद रोड	189.00 लाख/ 7.86% कम	12	57.80	131.20	271/08-09 प्रगतिरत्	126.53 लाख 35% अधिक की दर से	54.23

प्रमुख सचिव लो.नि.वि. एवं प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितंबर 2012) आश्वासन दिया कि मुख्य अभियंता द्वारा जोखिम और लागत के अंतर्गत कार्य समाप्त करने के निर्णय को बदलने के मामले पर ध्यान दिया जायेगा।

आगे की कार्यवाही अभी अपेक्षित है (फरवरी 2013)।

---

[35] सी.आर.एफ. के अंतर्गत हाट पिपलिया, भौरसा सड़क एवं नाबार्ड (देवास जिला) के अंतर्गत हाट पिपलिया बरखेड़ा सोमा कर्नावद सड़क।

➢ *ठेके का अनियमित पुरोबंधन (फोरक्लोजर)*

कार्य के अनियमित पुरोबंधन से ₹ 1.10 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

लो.नि.वि. संभाग शाजापुर के अधीन खरदोंकलां-उग्ली-शुजालपुर सड़क (नाबार्ड सहायता) का कार्य दर अनुसूची (अप्रेल 2005) पर 19.55 प्रतिशत निविदा प्रीमियम के साथ ₹ 4.41 करोड़ की संभावित ठेका राशि पर एक ठेकेदार को दिया गया था (अप्रैल 2007)। नाबार्ड के अंतर्गत निधियों की कमी के कारण ठेकेदार की लागत एवं जोखिम के बिना कार्य फोरक्लोज़[36] किया गया था (जून 2009)। ₹ 3.03 करोड़ के अपूर्ण बिल का भुगतान (मई 2010) ठेकेदार को किया गया था। ₹ 405.64 लाख शेष कार्य के लिये निविदा आमंत्रण सूचना जारी की गई थी (अक्टूबर 2010) एवं दर अनुसूची (अप्रैल 2009) से 17.60 प्रतिशत कम पर कार्य पुनः उसी ठेकेदार को सौंप दिया गया था।

हमने अवलोकन किया (नवंबर 2011) कि संभाग में नाबार्ड निधिकरण के अंतर्गत अनेक अन्य कार्य प्रगति में थे। इन कार्यों को निर्धारित पूर्णता अवधि के तीन से चार गुणा अवधि बीत जाने के बाद भी फोरक्लोज नहीं किया गया था। इस प्रकार ठेके को फोरक्लोज करने का निर्णय मनमाना था जिससे ₹ 1.10 करोड़ की अतिरिक्त लागत हुई जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया ।

तालिका 2.10

(लाख ₹ में)

सड़क का नाम	कार्य की संभावित लागत/निविदा प्रतिशत	पूर्व ठेकेदार द्वारा कार्य पूर्ण करने की स्थिति में कुल लागत	पूर्व ठेकेदार को भुगतान की गई राशि	बचे हुए कार्य की संभावित लागत/ निविदा प्रतिशत	कार्य पूर्ण होने तक व्यय की जाने वाली राशि	योग (4+6)	अतिरिक्त लागत (7-3)
1	2	3	4	5	6	7	8
खरदों कला उगली शाजापुर	441.00/ (+)19.55%	527.21	302.86	405.64/ (-)17.60%	334.25	637.11	109.90

कार्यपालन यंत्री ने बताया (दिसंबर 2012) कि यद्यपि कार्य नाबार्ड के अंतर्गत स्वीकृत हुआ था परियोजना नाबार्ड द्वारा वित्त पोषित नहीं की जा सकी। उसने आगे बताया कि मूल्य भिन्नता क्लॉज अनुबंध में सम्मिलित नहीं था। विभाग द्वारा कार्य का बंद करने के अनुदेश दिये गये थे।

कार्यपालन यंत्री द्वारा कार्य को फोरक्लोज करने के लिये दिया गया औचित्य समाधान कारक नहीं है क्योंकि नाबार्ड प्रतिपूर्ति आधार पर निधि जारी कर रहा था एवं नाबार्ड की सहायता के साथ अनेक प्रगतिरत कार्य निष्पादित किये जा रहे थे जहाँ अनुबंधों की शर्तें में मूल्य भिन्नता क्लॉज सम्मिलित नहीं था। उन कार्यों में से ठेकेदार की जोखिम एवं लागत के बिना उपरोक्त कार्य फोरक्लोज किया गया था।

---

[36] ठेकेदार की लागत एवं जोखिम के बिना कार्य बंद करने के लिये उपबंधित ठेके का क्लॉज 14

➢ ***कार्य को विवेकहीन/अनियमित रूप से किये जाने के कारण अतिरिक्त लागत***

प्रशासकीय स्वीकृति से परे अनियमित रूप से कार्य सौंपे जाने से अतिरिक्त लागत ₹ 1.73 करोड़

निर्माण कार्य विभाग नियमावली के प्रावधान के अनुसार प्रशासकीय अनुमोदन की राशि से 10 प्रतिशत आगे के कार्य की राशि में कोई परिवर्तन होता है तो पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन आवश्यक है।

हमने अवलोकन किया (अप्रैल 2012) कि लोक निर्माण विभाग संभाग सागर के अंतर्गत भापेल जैसीनगर सड़क के सुदृढ़ीकरण एवं उन्नयन का कार्य ₹ 4.96 करोड़ (नवंबर 2006) के प्रशासकीय अनुमोदन के विरूद्ध ₹ 5.84 करोड़ रुपये (संभावित ठेका लागत ₹ 6.30 करोड़ रुपये) पर एक ठेकेदार को सौंपा गया था। पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन के आभाव में मंत्रालय ने सी.आर.एफ. के माध्यम से निधिकरण रोक दिया था। जब तक ठेकेदार ₹ 5.68 करोड़ रुपये राशि का कार्य निष्पादित कर चुका था। निधियो कि कमी के कारण विभाग ने 7.2 किमी सड़क में शेष बिटुमिन्स कार्य छोड़कर ठेकेदार की जोखिम एवं लागत के बिना ठेका फोरक्लोज कर दिया (दिसम्बर 2010)। शेष कार्य ₹ 1.93 करोड़ रुपये (नये एस.ओ.आर. पर आधारित) की संभावित लागत पर अन्य ठेकेदार को वार्षिक अनुरक्षण के निधिकरण के माध्यम से सी.आर.एफ. के अंतर्गत सौंप दिया (फरवरी 2012)। इस प्रकार पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन प्राप्त किये बिना कार्य दिये जाने के विभाग के निर्णय के कारण ₹ 1.73 करोड़ रुपये[37] की अतिरिक्त लागत हुई।

प्रमुख सचिव लोक निर्माण विभाग एवं प्रमुख अभियंता निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2012) के दौरान इस बात पर सहमत हुये कि कार्य के निरस्तीकरण एवं स्वीकृत लागत से अधिक पर सुदृढ़ीकरण एवं उन्नयन के कार्य को दिये जाने में निविदा आमंत्रण सूचना से पहले पुनरीक्षित शासकीय अनुमोदन प्राप्त किया जाना चाहिये था।

आगे की कार्यवाही अभी तक अपेक्षित है (फरवरी 2013)।

2.1.10.4 ठेकेदारों से गतिशीलन अग्रिम की वसूली न होना

ठेकेदारों से गतिशीलन अग्रिम की वसूली न होना ₹ 2.14 करोड़

आयटम दर ठेकों हेतु स्टैण्डर्ड बिडिंग डाक्यूमेंट के क्लॉज 51 के अनुसार नियोक्ता ठेकेदार को बिना शर्त बैंक गारण्टी के विरूद्ध ठेका राशि के 10 प्रतिशत का अग्रिम भुगतान करेगा। ठेके की शर्तें एव निबंधनों में आगे व्यवस्था है कि अग्रिम, ठेके के अंतर्गत यंत्री द्वारा प्रमाणित अंतरिम भुगतानों से प्रतिशत कटौती के साथ चुकाया जाएगा। कटौतियां अग्रिम की प्रथम किस्त के भुगतान की दिनांक से छः माह बाद या उस अंतरिम भुगतान प्रमाणपत्र के बाद आरंभ होगी जब ठेकेदार को ठेका राशि के 20 प्रतिशत से कम का भुगतान नहीं हुआ हो, जो भी अवधि पहले समाप्त हो।

37

प्रारंभिक कार्य की संभावित लागत ₹ 629.62 लाख
घटाईये निविदा प्रीमियम @7.29 प्रतिशत
कार्य की लागत = ₹ 583.72 लाख
पूर्व में किया गया भुगतान = ₹ 567.68 लाख

शेष कार्य की संभावित लागत = ₹ 193.00 लाख
घटाईये निविदा प्रीमियम @1.8 प्रतिशत
कार्य की लागत = ₹ 189.53 लाख

(अ) पूर्णता के बाद कार्य की लागत = ₹ 567.68 लाख + ₹ 189.53 लाख = ₹ 757.20 लाख
(ब) कार्य की लागत जब संपूर्ण कार्य पूर्व के ठेकेदार द्वारा पूरा किया गया था =₹ 583.72 लाख
(अ) - (ब) = ₹ 173.48 लाख

कटौती सभी अंतरिम भुगतान प्रमाणपत्रों की राशि के 20 प्रतिशत की दर से की जायेगी जब तक कि ऋण चुकता न हो जाये। यह भी उपबंधित है कि पूर्णता के लिये मूल समय समाप्त होने से पूर्व ऋण पूर्णतः चुकता हो जाए।

तीन संभागों[38] में तीन सड़क कार्यों की नमूना जांच में हमने अवलोकन किया (दिसंबर 2011 से अगस्त 2012) कि गतिशीलन अग्रिम की ₹ 2.14 करोड़ रुपये की राशि वसूली किये बिना पड़ी थी यद्यपि कार्यों की पूर्णता की निर्धारित अवधि मई 2011 एवं दिसंबर 2011 के मध्य समाप्त हो चुकी थी। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 2.14 करोड़ की अदेय सहायता हुई जैसा कि **परिशिष्ट 2.11** में बताया गया है।

प्रमुख सचिव लो.नि.वि. एवं प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितंबर 2012) बताया कि ठेकेदारों से अग्रिमों की वसूली पूर्व में ही कर ली गई है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि गतिशीलन अग्रिम की संपूर्ण राशि ठेकों की शर्तें के अनुसार निर्धारित पूर्णता अवधि की समाप्ति से पहले वसूल नहीं की गई थी।

2.1.10.5 निष्पादन प्रतिभूति जमा की अनियमित वापसी

₹ 83.42 लाख की प्रतिभूति जमा अनियमित रूप से लौटाई गई ।

अनुबंधों के साथ लगाई गई अतिरिक्त विशेष शर्तें के अनुसार निष्पादन प्रतिभूति जमा ठेके की शर्तें और निबंधनों के अनुसार ठेके के यथोचित निष्पादन एवं संधारण के लिये ली जाएगी जो चलित देयकों के भुगतान से 10 प्रतिशत कटौती के साथ बयाना राशि जोड़कर होगी। पूर्णता की दिनांक से दो वर्ष बाद ठेकेदार को निष्पादन प्रतिभूति जमा की पचास प्रतिशत राशि वापिस की जायेगी। शेष 50 प्रतिशत पूर्णता दिनांक के तीन वर्ष के बाद ठेकेदार को लौटायी जाएगी।

हमने अवलोकन किया (दिसम्बर 2011 से अप्रैल 2012) कि दोष दायित्व अवधि (डिफेक्ट लायबिलिटी पीरियड) समाप्त होने से पूर्व ₹ 83.42 लाख रुपये की निष्पादन प्रतिभूति जमा ठेकेदारों को वापस लौटा दी गई थी जैसा कि नीचे की तालिका में विवरण दिया गया है।

तालिका 2.11

सरल क्र.	संभाग का नाम	कार्य का नाम	अनुबंध क्र.	ठेकेदार का नाम	दोष दायित्व अवधि	वापसी का माह	राशि (लाख ₹ में)
1	शाजापुर	शाजापुर-दुपाड़ा-कनद रोड सीआरएफ के अंतर्गत	121/ 2005-06	मे. टी.आर. त्रेहान	23.02.11 (23.02.08 को कार्य पूर्ण)	मई 2010	48.90
2	ग्वालियर	घाटीगांव-दादा खिरक-भंवरपुरा रोड सीआरएफ के अंतर्गत	04/ 2005-06	मे. तोमर बिल्डर्स	30.08.12 (30.08.09 को अंतिम माप)	मार्च 2010	23.25
3	सागर	भापेल-जैसीनगर रोड सीआरएफ के अंतर्गत	61 डीएल / 2007-08	मे. जितेन्द्र जे. पटेल प्रोजेक्ट लिमिटेड	20.06.13 (26.06.10 को अंतिम भुगतान)	फरवरी 2009	11.27
						योग	**83.42**

[38] छिन्दवाड़ा, गुना एवं शाजापुर।

हमने और आगे अवलोकन किया कि शाजापुर-दुपाड़ा-कनाद सड़क कार्य की ₹ 48.90 लाख रुपये की निष्पादन प्रतिभूतियां वापस कर दी गई थीं यद्यपि कार्य पूर्ण होने पर ठेकेदार से ₹ 44.09 लाख की शुद्ध वसूली योग्य राशि ली जानी थी।

कार्यपालन यंत्री शाजापुर ने बताया (दिसम्बर 2011) कि निष्पादन प्रतिभूति जमा किसी विशेष वसूली के विरूद्ध समाजित नहीं होना था। कार्यपालन यंत्री सागर ने बताया (अप्रैल 2012) की निष्पादन प्रतिभूति जमा पूर्व कार्यपालन यंत्री द्वारा लौटायी गई थी। कार्यपालन यंत्री ग्वालियर ने बताया (मार्च 2012) कि निष्पादन प्रतिभूति जमा नियमों के अनुसार मुक्त की गई थी।

कार्यपालन यंत्रियों के उत्तर स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि निष्पादन प्रतिभूति जमा ठेके में उल्लिखित दोष दायित्व अवधि की समाप्ति के पहले ठेकेदारों को वापस कर दी गई थी।

2.1.10.6 प्रतिभूति अग्रिम की अनियमित स्वीकृति

प्रतिभूति अग्रिम की अनियमित स्वीकृति ₹ 1.05 करोड़।

ठेके की शर्तें एवं निबंधनों के अनुसार प्रतिभूति अग्रिम केवल संबंधित कार्य पर उपयोग के लिये ठेकेदार द्वारा कार्यस्थल पर लाई गई न बिगड़ने वाली सामग्री पर ही दिया जाएगा। अग्रिम का भुगतान इन्वाइस में वर्णित राशि की 75 प्रतिशत दर से किया जायेगा।

दो संभागों में दो सड़कों के अभिलेखों की जांच में हमने अवलोकन किया (फरवरी 2012 से जून 2012) कि ठेकेदारों को 4 मि.मी. मेटल[39] एवं व्ही.जी. 30 (डामर) जैसी बिगड़ने वाली सामग्री पर प्रतिभूति अग्रिम दिया गया था जो तालिका में दर्शाये अनुसार ठेकेदारों द्वारा कार्यस्थल पर लाई गई थी।

तालिका 2.12

सड़क का नाम	संभाग	मात्रा/ विवरण	कुल भुगतान किया गया प्रतिभूति अग्रिम (राशि लाख ₹ में)
सीहोर-बिलकिसागंज-भदभदा रोड (सीआरएफ के अंतर्गत)	सीहोर	5000 घन मी. (4 मि.मी.मेटल)	25.00
		305.994 मी.टन वी.जी.30	64.26
हाटपिपल्या-टप्पा-सिद्धिकगंज रोड (सीआरएफ के अंतर्गत)	देवास	74.54 मी.टन वी.जी.30	15.93
			105.19

चूंकि उपरोक्त सामग्री बिगड़ने वाली सामग्री की श्रेणी में थी, प्रतिभूति अग्रिम की स्वीकृति अनियमित थी जिससे ठेकेदारों को ₹ 1.05 करोड़ का अदेय लाभ हुआ।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में बताया (सितंबर 2012) कि ये मदें बिगड़ने वाली प्रकृति की नहीं थीं।

---

[39] 4 मि.मी. की गिट्टी रेत की श्रेणी वर्गीकृत है (छन्नी का साइज 4.75 मि.मी.) सामग्री बिगड़ने वाली है।

प्रमुख अभियंता लो.नि.वि का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 4 मिमी मेटल रेत की श्रेणी में आती है और रेत और डामर बिगड़ने वाली प्रकृति के हैं। अतः बिगड़ने वाली सामग्री पर प्रतिभूति अग्रिम की स्वीकृति अनियमित थी।

2.1.10.7 नाबार्ड के अंतर्गत कार्यों की धीमी प्रगति

नाबार्ड योजना अंतर्गत कार्यों की धीमी प्रगति से ₹ 109.54 करोड़ का निष्फल व्यय साथ ही ब्याज के लिये ₹ 20.39 करोड़ का दायित्व भी सृजित हुआ।

नाबार्ड द्वारा ऋण की संस्वीकृतियों की शर्तें निबंधनों के अनुसार एक बार विशिष्ट परियोजना स्वीकृत हो जाने पर ऋण नाबार्ड के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा सामान्यतः प्रतिपूर्ति आधार पर किस्तों में विमुक्त किये जाते हैं। नाबार्ड द्वारा भुगतान, परियोजना की प्रगति एवं निधियों की उपयोगिता पर निर्भर है। कार्यों के ठेकों की शर्तें एवं निबंधनों में उपबंधित है कि कार्य की पूर्णता हेतु निर्दिष्ट समय ठेके की सारवस्तु होगी। कार्यों के मासिक प्रगति प्रतिवेदन संभागीय प्राधिकारियों द्वारा मुख्य अभियंता एवं प्रमुख अभियंता को मानीटरिंग के उद्देश्य से भेजे जाते हैं। संभागीय प्राधिकारियों द्वारा भेजे गये मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रमुख अभियंता कार्यालय में मासिक आधार पर संकलित किये जाते है। राज्य शासन का वित्त विभाग, प्रलेखीकरण एवं निधियों के आहरण आदि के लिये निरंतर नोडल विभाग रहता है। इसलिये ग्रामीण अधोसंरचना विकास निधि (आर.आई.डी.एफ.) के अंतर्गत स्वीकृति हेतु परियोजनाओं को वित्त विभाग के माध्यम से भेजना पड़ता है एवं मुख्य सचिव मध्य प्रदेश शासन की अध्यक्षता में उच्च शक्ति प्राप्त समिति की बैठक में त्रैमासिक रूप से निगरानी की जाती है।

चूंकि कार्य नाबार्ड के माध्यम से किये जा रहे थे उन्हें नाबार्ड ऋण पर ब्याज के अनावश्यक अर्जन को टालने और बसाहटों के लिये अधिकतम लाभ देने के लिये समय पर पूर्ण किया जाना आवश्यक था।

2006-07 से 2009-10 की अवधि के दौरान नाबार्ड ऋण के माध्यम से आरंभ किये गये कार्यों की नमूना जांच के दौरान नवंबर 2011 एवं मई 2012 के मध्य हमने अवलोकन किया कि सात संभागों[40] में 56 कार्यों के संबंध में प्रगति अत्यंत धीमी थी एवं कार्य अपूर्ण पड़े थे। निर्धारित पूर्णता अवधि के तीन से चार गुणा अवधि व्यतीत हो जाने के बाद भी ये कार्य मिट्टी कार्य/जी.एस.बी./डब्ल्यू.बी.एम. स्तर तक ही निष्पादित हुये थे। बिटुमिनस कार्य न तो ठेकेदारों द्वारा आरंभ किये गये थे और न विभाग द्वारा ठेके की शर्तों[41] के रूप में कोई दाण्डिक कार्यवाही प्रारंभ की गई थी। कार्यों की धीमी प्रगति से न केवल ₹ 109.54 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ किन्तु नाबार्ड को भुगतान योग्य ब्याज के लिये ₹ 20.39 करोड़ का दायित्व भी सृजित हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.12** में दर्शाया गया है। हमने विश्लेषण किया कि कार्यों की धीमी प्रगति के कारणों में से एक मुख्य कारण ठेकों को अकार्य योग्य दरों पर सौंपा जाना था जो प्राक्कलनों से 32.34 प्रतिशत तक कम थी। जहाँ निविदा प्रतिशत प्राक्कलनों से 3.33 प्रतिशत कम थी, कार्य लगभग पूर्ण हो गये थे।

---

40 ग्वालियर 2, नरसिंहपुर, रीवा, सागर, शाजापुर, सीहोर एवं विदिशा।

41 ठेकेदारों पर आरोपणीय विलंबों की मात्रा पर आधारित निर्णीत हर्जाने के अधिरोपण के लिये ठेके में उपबंधित क्लॉज 2।

प्रमुख सचिव लो.नि.वि. एवं प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2012) के दौरान बताया कि निधियों की कमी से ये कार्य पीड़ित थे तथा कार्यों की प्रगति सुधारने का आश्वासन दिया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अपूर्ण कार्यों पर नाबार्ड को भुगतान योग्य ब्याज टालने के लिये कार्यों की पूर्णता पर असाधारण विलंब के लिये विभाग द्वारा कोई दाण्डिक कार्यवाही नहीं की गई थी।

2.1.10.8 अतिरिक्त प्रतिभूति प्राप्त न करने से ठेकेदार को अदेय लाभ

अतिरिक्त प्रतिभूति प्राप्त न करने से ठेकेदार को अदेय लाभ ₹ 2.66 करोड़ ।

ठेका प्रलेखों में बोलीदाता को अनुदेशों के क्लॉज 29.5 एवं 34.1के अनुसार यदि कार्य की लागत के यंत्री के प्राक्कलन के संबंध में सफल बोलीदाता की बोली गंभीर रूप से असंतुलित[42] है, नियोक्ता ठेके के अंतर्गत सफल बोलीदाता की त्रुटि पर वित्तीय हानि से नियोक्ता को बचाने के लिये पर्याप्त स्तर तक निष्पादन प्रतिभूति की राशि मांग सकता है।

ठेके की शर्तें एवं निबंधनों में आगे उपबंधित है कि ठेकेदार को स्वीकृति पत्र की प्राप्ति के 21 दिन के भीतर ठेके की राशि के 5 प्रतिशत के समतुल्य राशि के साथ असंतुलित बोली के लिये प्रतिभूति जमा करना होगी। असंतुलित बोलियों के लिये अतिरिक्त विभाग द्वारा पूर्णता प्रमाण पत्र जारी होने की दिनांक से 28 दिनों तक रोकी जायेगी।

दो संभागों[43] में तीन सड़क कार्यों के संबंध में हमने देखा (जुलाई 2012 से अगस्त 2012) कि ठेकेदारों ने कुछ मदों की प्राक्कलित दरों के विरूद्ध अनुपातहीन असंतुलित दरें उद्धृत की थी। इसके होते हुये भी विभाग ने ठेकेदार की त्रुटि की दशा में वित्तीय हानि को पूरा करने के लिये अतिरिक्त प्रतिभूति प्राप्त नहीं की थी। इसके परिणाम स्वरूप ठेकेदारों को ₹ 2.66 करोड़ की अदेय वित्तीय सहायता हुई जैसा **परिशिष्ट 2.13** में दर्शाया गया है।

कार्यपालन यंत्री लो.नि.वि. खण्डवा ने उत्तर में बताया (जुलाई 2012 से अगस्त 2012) कि कार्य समय पर पूर्ण होने वाला है। कार्यपालन यंत्री लो.नि.वि. छिंदवाड़ा ने और आगे बताया कि ₹45 लाख रुपये अतिरिक्त प्रतिभूति के रूप में जमा रखे गये है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग के वित्तीय हितों की सुरक्षा के लिये अनुबंधों में निर्धारित सीमा तक असंतुलित मदों के विरूद्ध अतिरिक्त प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गई थी।

2.1.11 गुणवत्ता आश्वासन एवं मानीटरिंग प्रणाली

आई.आर.सी.एस.पी.11 के प्रावधानों एवं ठेके के साथ लगाये गये संविदात्मक प्रावधानों के अनुसार प्रभारी यंत्री का यह मुख्य उत्तरदायित्व है कि वह सुनिश्चित करें कि निष्पादित किये गये कार्य एवं कार्यों में लगायी गई सामग्री विशिष्टियों के अनुरूप हो। सामग्री की गुणवत्ता की जाँच के लिये विशिष्टयों के अनुसार परीक्षण किये गये हैं एवं

---

42 गंभीर रूप से असंतुलित बताता है कि कुछ मदो के लिये उद्धृत उस विशेष मद की प्राक्कलित दरों के साथ उस निविदा का प्रतिशत जोड़ने/घटाने के बाद उससे अनुपातहीन उच्च दरें।

43 छिन्दवाड़ा और खण्डवा।

आवश्यक आवृत्ति के साथ संपादित किये गये हैं। यह भी आवश्यक है कि सभी गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण एवं अवलोकन क्रमानुसार अभिलिखित हैं एवं सावधानीपूर्वक परिरक्षित हैं।

कमजोर गुणवत्ता नियंत्रण एवं मानीटरिंग प्रणाली दृष्टांतों पर नीचे चर्चा की गई है।

विशिष्टियों से हीन बिटुमिनस मैकेडम कार्य का निपादन ₹ 17.27 करोड़

2.1.11.1 विशिष्टियों से हीन बिटुमिनस मैकेडम कार्य का निष्पादन



सी.आर.एफ. के अंतर्गत बासोदा-सिरोंज सड़क का दृश्य

एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. की विशिष्टियों में आवश्यक है कि बिटुमिनस मैकेडम (बीएम) को सेमीडेन्स बिटुमिनस कांकरीट (एस. डी.बी.सी.) के वीयरिंग कोर्स से 48 घण्टों के भीतर ढांका जाएगा। यदि इसमें विलंब हो तो इसे सील कोट से ढांका जाएगा जिसे प्रासंगिक भाग के रूप में माना जाएगा एवं ठेकेदार को अलग से भुगतान नहीं किया जायेगा। विशिष्टियों में और आगे आवश्यक है कि एस.डी.बी.सी. को मजबूत बी.एम. कोर्स पर डालना चाहिये।

सात संभागों[44] में 13 सड़क कार्यों में हमने देखा (नवंबर 2011 से जुलाई 2012) कि ₹17.27 करोड़ रुपये की लागत पर 50368.64 घनमीटर में निष्पादित बी.एम. को एस.डी.बी.सी. के अगले वीयरिंग कोर्स से 15 दिनों से एक वर्ष समाप्त होने के बाद ढांका गया था एवं कुछ प्रकरणों में यह वर्षा के मौसम में भी अरक्षित छोड़ दी गई क्योंकि सील कोट भी नहीं किया गया था जैसा कि **परिशिष्ट 2.14** में दर्शाया गया है।

प्रमुख सचिव लो.नि.वि. एवं प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2012) बताया कि बी.एम. और एस.डी.बी.सी. के साथ-साथ निष्पादन में व्यवहारिक कठिनाइयों के कारण बी.एम. को अगले वीयरिंग कोर्स से ढांका नहीं गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एस.डी.बी.सी. के समय पर निष्पादन में यदि कोई कठिनाई थी तो बी.एम. को ठेकेदार की लागत पर सील कोट से ढांका जा सकता था क्योंकि सील कोट कार्य के लिये प्रासंगिक माना जाता है। यदि बी.एम. वर्षा के मौसम में अरक्षित रहती है तो एस.डी.बी.सी. के निष्पादन से पूर्व टैक-कोट की प्रयुक्ति के बाद भी एस.डी.बी.सी. (वीयरिंग कोर्स) को समयपूर्व सरक जाने की संभावना बनी रहेगी क्योंकि बी.एम. कोर्स के ऊपर धूल जमा हो जाएगी और उसके कारण बी.एम. और एस.डी.बी.सी. के मध्य बंधन को कमजोर करेगी। हमने और आगे देखा (मई 2012) कि इन विशिष्टियों के प्रतिकूल रीवा संभाग में नाबार्ड के अंतर्गत लालगंज मंगावन सड़क के 38599.28 वर्गमीटर पर एस.डी.बी.सी. को डब्ल्यू.बी.एम. सतह पर बिछाया गया था जिसके परिणाम स्वरूप ₹ 45.34 लाख मूल्य का विशिष्टियों से हीन कार्य निष्पादित

[44] अशोक नगर, देवास, गुना, खरगौन, सागर, सतना एवं विदिशा।

हुआ। कार्यपालन यंत्री ने बताया (मई 2012) कि कार्य यातायात तीव्रता एवं कार्यस्थल की आवश्यकता के अनुरूप किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एम.ओ.आर.टी एण्ड एच. की विशिष्टियों एवं दिशा निर्देशों का पालन नहीं किया गया था।

2.1.11.2 कार्यों का अवमानक निष्पादन

➢ *ड्राय लीन कांकरीट का अवमानक निष्पादन*

ड्राय लीन कांकरीट का अवमानक निष्पादन ₹ 49.82 लाख ।

एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. विशिष्टियों के अनुसार लीन कांकरीट में न्यूनतम सीमेंट की मात्रा कांकरीट के प्रति घनमीटर 150 किलोग्राम से कम नहीं होगी तथा ढलायी के सात दिनों पर प्रत्येक निरंतर समूह के पांच क्यूबों की न्यूनतम औसत कम्प्रेसिव स्ट्रेन्स्थ (संपीडित शक्ति) 10 मेगा पासकल (एम.पी.ए.) से कम नहीं हागी। यंत्री किसी दोष के लिये दोष दायित्व अवधि के समाप्त होने से पूर्व ठेकेदार को नोटिस देगा। यह अवधि पूर्णता की दिनांक से आरंभ होती है जैसा ठेका प्रलेखों में परिभाषित है।

हमने देखा (अप्रैल 2012) कि सतना सेमरिया सड़क के अक्टूबर 2010 से मार्च 2011 के दौरान क्यूब के लिये संपादित किये गये परीक्षण के परिणामों में सात दिनों में 7-8 एम.पी.ए. की हीन औसत कम्प्रेसिव स्ट्रेन्स्थ पाई गई थी। इससे ₹ 49.82 लाख[45] मूल्य के 2930.591 घनमीटर ड्रायलीन कांकरीट का अवमानक निष्पादन निर्दिष्ट हुआ। इससे सड़क कार्यों की समयपूर्व विफलता हो सकती है।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2012) के दौरान बताया कि डी.एल.सी. की आवश्यक शक्ति 28 दिनों में उपलब्ध हो गयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच विशिष्टियाँ निर्धारित करती हैं कि सात दिनों में 10 एम.पी.ए. की आवश्यक कम्प्रेसिव शक्ति उपलब्ध होनी चाहिये क्योंकि डी.एल.सी. को 7 दिनों के भीतर अगली कड़ी पट्टी से ढोकना आवयश्क है। क्योंकि परीक्षण परिणामों ने सात दिनों के भीतर हीन औसत शक्ति दर्शायी थी, ठेकेदार को कड़ी पटरी द्वारा डी.एल.सी. को ढांकने के कार्य की अनुमति देना कमजोर मानीटरिंग निर्दिष्ट करता है।

➢ *सीमेंट कांकरीट पटरी का विशिष्टियों से हीन कार्य*

सीमेंट कांकरीट पटरी का विशिटियों से हीन कार्य ₹ 87.36 लाख ।

जहां कहीं सीमेण्ट कांकरीट सड़क बिछायी जानी आवश्यक हो आई.आर.सी. 44 की विशिष्टियों के अनुसार अनुमोदित डिजाइन मिक्स एम.-40 ग्रेड सीमेंट कंकरीट पटरी का निष्पादन किया जाना चाहिये।



सिहोर-बिलकिसगंज-भदभदा सड़क का दृश्य

हमने देखा (फरवरी 2012) कि एम.-40 ग्रेड सीमेण्ट कांकरीट के अनुमोदित डिजाइन मिक्स के अनुसार कांकरीट के प्रति घनमीटर सीमेण्ट की आवश्यकता 424 एवं 427.14 किलोग्राम थी। तथापि, ठेकेदार कांकरीट के प्रतिघनमीटर 400 किलो ग्राम सीमेण्ट उपयोग कर कार्य

[45] ₹ 1700 प्रतिघन मीटर की दर से संगणित।

निष्पादित कर रहे थे। इस प्रकार वहां कांकरीट के प्रति घनमीटर 27.14 किलोग्राम सीमेण्ट का कम उपयोग था इसके परिणामस्वरूप ₹ 87.36[46] लाख मूल्य पर एम.40 ग्रेड सीमेण्ट कांकरीट की 2239.97 घनमीटर मात्रा का अवमानक निष्पादन हुआ था। इसके अतिरिक्त सीमेण्ट के कम उपयोग पर ₹ 3.16 लाख[47] का अधिक भुगतान भी ठेकेदार से वसूली योग्य था।

कार्यपालन यंत्री लो.नि.वि. सीहोर ने बताया (फरवरी 2012) कि आगे के कार्य के लिये मिक्स डिजाईन अनुमोदित हुआ था जिसमें 400 किलोग्राम सीमेंट प्रति घनमीटर से आवश्यक शक्ति प्राप्त हुई थी।

कार्यपालन यंत्री का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुमोदित मिक्स डिजाइन में कांकरीट के प्रतिघनमीटर 424 किलोग्राम से 427 किलोग्राम सीमेंट आवश्यक था न कि कार्यपालन यंत्री द्वारा बताया गया 400 किलोग्राम। इसलिये 400 किलोग्राम प्रति घनमीटर सीमेंट के उपयोग के परिणामस्वरूप अवमानक निष्पादन हुआ था।

➢ ***ग्रेनुलर सब-बेस का अवमानक निष्पादन***

राजमार्ग इंजीनियर्स के लिये आइ.आर.सी. पाकेट बुक के प्रावधान के अनुसार 20 लाख मानक एक्सल (एम.एस.ए.) की यातायात तीव्रता के प्रकरण में 20 प्रतिशत से अधिक सी.बी.आर. वाली एवं 2 एम.एस.ए. से अधिक यातायत तीव्रता के प्रकरण में 30 प्रतिशत से अधिक सी.बी.आर. वाली सब-बेस सामग्री उपयोग की जानी चाहिये।

हमने देखा (फरवरी 2012) कि लोक निर्माण विभाग संभाग सीहोर में सीहोर बिलकीसगंज भदभदा सड़क के कार्य के संबंध में यद्यपि इस सड़क पर यातायात तीव्रता 3 एम.एस.ए. से अधिक थी इस सड़क पर उपयोग की गई जी.एस.बी. की सी.बी.आर. 22 प्रतिशत थी। इसके परिणाम स्वरूप जी.एस.बी. का विशिष्टियों से हीन निष्पादन हुआ था। हमने और आगे अवलोकन किया कि विशिष्टियों के विचलन में कार्य के निष्पादन के प्रकरण में उच्च प्राधिकारी को रिपोर्ट प्रस्तुत करने की कोई प्रणाली नहीं थी।

कार्यपालन यंत्री लो.नि.वि. संभाग सीहोर ने बताया (फरवरी 2012) कि 30 प्रतिशत से अधिक सी.बी.आर. मान की जी.एस.बी. उपयोग करके कार्य कराये गये थे।

कार्यपालन यंत्री का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सी.बी.आर. के जांच परिणाम निरूपित करते थे कि कार्य में उपयोग की गई जी.एस.बी. की सी.बी.आर. केवल 22 प्रतिशत की थी।

2.1.12 मानीटरिंग

विभागीय अनुदेशों के अनुसार कार्यक्रम को क्रियान्वयन की परिक्षेत्र के मुख्य अभियंताओं एवं प्रमुख अभियंता द्वारा मानीटरिंग की जानी आवश्यक थी ताकि लक्ष्यों की उपलब्धि समय के भीतर हो और पूरे आर्थिक लाभों को प्राप्त किया जा सके। सी.आर.एफ. की

---

46 2239.97 * ₹ 3900 / घनमीटर = ₹ 8735883 ।

47 2239.97 * (427.14 - 400.00) = 60.79 मी.टन सीमेंट @ 5200/मी.टन = ₹ 3.16 लाख।

गाइडलाईन (2007) में दिया गया है कि परियोजना मानीटरिंग, समय एवं लागत आधिक्य को टालने के लिये व्यवस्थित तरीके से नियमित अन्तराल पर की जायेगी।

नाबार्ड ऋण के अंतर्गत परियोजना के निष्पादन हेतु बजट आवंटन किया जाता है। उसके विरूद्ध किये गये व्यय का मासिक आधार पर नाबार्ड से दावा किया जाता है। चुंकि विलबों से राज्य शासन पर अतिरिक्त ब्याज का भार होता है इसलिये समय और लागत आधिक्य को बचाने के लिये कार्यों की प्रगति की निगरानी के लिये सघन मानीटरिंग आवश्यक है।

वर्ष-वार लक्ष्य निर्धारित किये जाने भी आवश्यक हैं ताकि निर्धारित किये गये लक्ष्यों के सामने कार्यों की प्रगति मानीटर करने के लिये उच्च प्राधिकारी समर्थ हो सकें और इस तरह परियोजनाओं की समय पर पूर्णता सुनिश्चित हो सके।

कार्यों की मानीटरिंग के प्रयोजन हेतु संभागों द्वारा मासिक प्रगति प्रतिवेदन नियंत्रण कार्यालयों (मुख्य अभियंता एवं प्रमुख अभियंता) को भेजे जाते हैं।

हमने संभागों द्वारा भेजी जा रही मासिक प्रगति प्रतिवेदनों से देखा कि मासिक प्रगति प्रतिवेदन संभागों के बीच एक समान फार्मेट में नहीं है। निर्धारित पूर्णता दिनांक, विलंबों के मामले में कार्यों को पूर्ण करने की संभावित दिनांक, समय वृद्धि की स्वीकृति/अस्वीकृति का तथ्य एवं कार्यों को पूर्ण करने में विलंब के कारण, प्रतिवेदनों में उल्लिखित नहीं किये जा रहे है। इस विवरणों के अभाव में कार्य की प्रगति निष्पादन में समस्याओं एवं आवश्यक सुधारात्मक उपायों का पर्याप्त रूप से अधिमूल्यन नहीं हो सकता है। विभाग द्वारा कार्यों को पूर्ण करने के लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे। प्रमुख अभियंता द्वारा केवल वास्तविक वित्तीय एवं भौतिक प्रगति संकलित की जा रही थी और त्रैमासिक आधार पर मुख्य सचिव म.प्र. शासन को प्रतिवेदित की जा रही थी कार्यों को पूर्ण करने के लक्ष्य के अभाव में यदि कोई गिरावट हो, चिन्हित और सुधारी नहीं जा सकती है।

हमने और आगे देखा कि निर्धारित पूर्णता अवधियों के संदर्भ में कार्यों के पूर्ण करने में विलंब थे जैसा कि पूर्वेल्लिखित कण्डिका 10.7 में चर्चा की गई।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2012) कि एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. द्वारा निधियों की अनुपातहीन मुक्ति के कारण लम्बाईवार लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे। नाबार्ड के अंतर्गत कार्यों के संबंध में यह बताया गया कि कार्यक्रम निधियों की कमी से पीड़ित था। उन्होंने कार्यों की प्रगति सुधारने का आश्वासन भी दिया था।

उत्तर समाधान कारक नहीं था क्योंकि सामान्यतः सभी तीनों श्रेणियों नामशः सी.आर.एफ., नाबार्ड एवं राज्य बजट में निधियों की बचत थी जैसा कि ऊपर कण्डिका 6 में दर्शाया गया है और कोई भी कार्य निधियों की कमी से पीड़ित नहीं था।

2.1.13 अन्य विषय

2.1.13.1 ग्रेनुलर सब बेस (जी.एस.बी.) के बाद मिट्टी कार्य का निष्पादन

विशिष्टियों में निर्धारित है कि सड़क कार्य में गतिविधियों के काल क्रमानुसार मिट्टी कार्य के पूर्ण हो जाने के बाद जी.एस.बी. कार्य आरंभ किया जाना चाहिये।

हमने नाबार्ड के अंतर्गत "खुरई राजवंश सड़क" के कार्य के संबंध में देखा (अप्रैल 2012) कि मात्रा के बिल में दिये गये 52853.60 घनमीटर मिट्टी कार्य के विरूद्ध 81411 घनमीटर मिट्टी कार्य निष्पादित किया गया था। कुल मात्रा में से 27766 घनमीटर कार्य जी.एस.बी. के निष्पादन के बाद निष्पादित किया गया था। मिट्टी कार्य की 28557.40 घनमीटर मात्रा अनुपूरक सूची के माध्यम से स्वीकृत की गई थी। हमने और आगे देखा कि अनुपूरक सूची के माध्यम से स्वीकृत मिट्टी कार्य की मात्रा संबंधित उपयंत्री को माप पुस्तक जारी होने से पहले की दिनांक में निष्पादित दर्शाते हुये माप पुस्तक[48] में अंकित की गई थी। चूंकि जी.एस.बी. मिट्टी कार्य के बाद निष्पादित होती है ₹ 36.10 लाख[49] मूल्य की 27766 घनमीटर मात्रा का मिट्टी कार्य संदिग्ध प्रकृति का था।

कार्यपालन यंत्री लो.नि.वि. सागर ने बताया (अप्रैल 2012) कि प्रकरण की जांच पड़ताल जारी थी एवं तदनुसार कार्यवाही की जायेगी।

2.1.13.2 भ्रामक पूर्णता प्रमाण पत्र अनियमित रूप से जारी किया जाना

सी.आर.एफ. की गाइडलाइन के अनुसार कार्य निष्पादन के बाद कार्य पूर्ण होने के संबंध में पूर्णता प्रमाण पत्र एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. को प्रस्तुत किया जाना चाहिये। और आगे, कार्य के क्षेत्र में कोई परिवर्तन होने पर एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. से पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन आवश्यक है।

दो संभागों में सी.आर.एफ. के अंतर्गत दो कार्यों की छानबीन के दौरान हमने अवलोकन किया (अप्रैल 2012 से जून 2012) कि वास्तविक रूप से निष्पादित सड़क कार्यों की लम्बाईयाँ स्वीकृत की गई लंबाईयों से कम थी जैसा कि नीचे की तालिका में दर्शाया गया है:-

तालिका 2.13

सरल क्र.	सड़क का नाम	प्रशासकीय स्वीकृति की राशि	सड़क की स्वीकृत लंबाई	कुल व्यय	वास्तविक पूर्ण लंबाई
1	हाटपिपल्या-भौरसा रोड सीआरएफ के अंतर्गत	₹ 445.47 लाख	21.20 कि.मी.	₹ 463.57 लाख	11.00 कि.मी.
2	मयाना-नईसराय रोड सीआरएफ के अंतर्गत	₹ 469.18 लाख	21.00 कि.मी.	₹ 556.09 लाख	19.00 कि.मी.

यद्यपि ये कार्य घटी लंबाई में निष्पादित किये गये थे, विभाग द्वारा इस रिमार्क के साथ पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किये गये थे कि उपरोक्त कार्य हर प्रकार से पूर्ण थे। कार्यपालन यंत्री देवास ने बताया (जून 2012) की उच्चतर निविदा प्रीमियम के कारण सड़क केवल 11 किलोमीटर में पूर्ण की गई थी, जबकि कार्यपालन यंत्री गुना द्वारा कोई विशिष्ट

---

48 माप पुस्तक क्रमांकः 21612

49 27766 घनमीटर मिट्टी कार्य ₹ 130 प्रति घनमीटर की दर से।

उत्तर नहीं दिया गया। कार्यपालन यंत्री देवास का उत्तर मान्य योग्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय की गाइडलाइन के अनुसार सड़क की लंबाई 21.20 किलोमीटर से 11 किलोमीटर परिवर्तित होना कार्य के क्षेत्र में परिवर्तन था जिसके लिये पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन आवश्यक था जिसका पालन नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त पूर्णता प्रमाण पत्र में बताया कि कार्य हर प्रकार से पूर्ण है, सही नहीं था।

2.1.13.3 मद के अनियमित प्रतिस्थापन से अधिक भुगतान

महंगी मद द्वारा डब्ल्यू.बी.एम. के अनियमित प्रतिस्थापन के परिणामस्वरूप ₹ 70.46 लाख की अतिरिक्त लागत।

आयटम रेट ठेके के प्रावधानों के अनुसार ठेकेदार, एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. द्वारा अनुमोदित डी.पी.आर. में दी गई विशिष्टियों एवं ड्राइंग्स के अनुरूप निर्दिष्ट अवधि के लिये मात्रा के बिल में वर्णन किये गये संपूर्ण कार्य को निष्पादित करने के लिये बाध्य था।



सी.आर.एफ. के अंतर्गत बासोदा-सिरोंज सड़क का दृश्य

हमने अवलोकन किया (फरवरी 2012) कि सी.आर.एफ. के अंतर्गत "बासौदा सिरोंज सड़क" का सुदृढ़ीकरण एवं उन्नयन आयटम रेट ठेके पर ₹ 25.07 करोड़ की सहमत्य लागत पर एक ठेकेदार को सौंपा गया था (जनवरी 2010)। लागत पुनरीक्षित हो कर ₹ 29.12 करोड़ हो गई थी। ठेकेदार ने निर्धारित पूर्णता अवधि (नवंबर 2011) के अंत तक केवल 47 प्रतिशत कार्य निष्पादित किया था।

कार्य की प्रगति बढ़ाने के लिये विभाग ने 250 मि.मी में डब्ल्यू.बी.एम. समेकन के स्थान पर 250 मिमी मोटी वेट मिक्स मेकेडम (डब्ल्यू.एम.एम.) का अधिक महंगा विकल्प प्रविष्ट किया था। अधिक महंगी मद द्वारा प्रति स्थापन से 30590 घनमीटर के निष्पादन तक ₹ 70.46 लाख[50] की अतिरिक्त लागत हुई थी। मात्राओं के बिल के अनुसार कुल 67422.50 घनमीटर डब्ल्यू.एम.एम. के निष्पादन पर अतिरिक्त लागत और बढ़कर ₹ 1.54 करोड़ हो जायेगी।

कार्यपालन यंत्री ने बताया (फरवरी 2012) कि कार्य प्रगति को देखते हुये मुख्य अभियंता द्वारा प्रतिस्थापन स्वीकृत किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि विलंब ठेकेदार पर आरोपनीय था और विलंब के कारण कोई भी अतिरिक्त लागत ठेकेदार द्वारा वहन की जानी चाहिये। इसके अतिरिक्त कार्य के क्षेत्र के लिये एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. से अनुमोदन आवश्यक था क्योंकि कार्य का मूल क्षेत्र एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच द्वारा स्वीकृत था।

2.1.13.4 अनियमित व्यय

सी.आर.एफ. के कार्यों के निष्पादन हेतु अगस्त 2010 में एवं प्रमुख अभियंता लोक निर्माण विभाग द्वारा समय-समय पर जारी किये दिशा निर्देशों, और एम.ओ.आर.टी. एण्ड

[50] 14 रनिंग बिल तक निष्पादित मात्रा 30590 घनमीटर डब्ल्यू.एम.एम., डब्ल्यू.एम.एम. की दर ₹ 886.031 प्रति घनमीटर डब्ल्यू.बी.एम. की औसत दर ₹ 635.66 प्रति घनमीटर अंतर = ₹ 230.36 प्रति घनमीटर। कुल अदेय लाभ = 30590 * 230.36 = ₹ 7046712 ।

एच. परिपत्र (मई 1984) के अनुसार सड़क फर्नीचर की मद कार्य के क्षेत्र में शामिल करनी चाहिये। स्वीकृत प्राक्कलन के क्षेत्र से परे कोई भी कार्य एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच की पूर्व लिखित अनुमति के बिना आरंभ नहीं करना चाहिये।

रोड फर्नीचर कार्यों पर अनियमित व्यय ₹ 5.14 करोड़ ।

➢ लोक निर्माण विभाग गुना एवं देवास संभागों में सी.आर.एफ. के अंतर्गत सात सड़क कार्यों[51] में हमने देखा (अप्रैल 2012 से जून 2012) कि ₹ 5.14 करोड़ की रोड मार्किंग, स्पीट बम्प, रोड स्टड, कैट्स आई एवं साइन बोर्ड जैसी मदें[52] एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. की पूर्व लिखित अनुमति प्राप्त किये बिना खुले बाजार से सीधे क्रय की गई थीं। ये मदें विभाग द्वारा कार्य पर सीधे प्रभारित कर उपयोग की जाना दर्शायी गई थीं। लो.नि.वि. संभाग देवास के अंतर्गत दो सड़क कार्यों[53] में हमने देखा कि यद्यपि रोड फर्नीचर मदें कार्य के क्षेत्र में सम्मिलित थी एवं ठेकेदार द्वारा निष्पादित भी की गई थी ₹1.06 करोड़ मूल्य का रोड फर्नीचर अन्य सड़क कार्य नामशः राजोदा-केलोद-डबलचौकी से अंतरण प्रविष्टि द्वार इन दो कार्यों पर पुनः प्रभारित किया गया था। मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों में एक बार कार्य पर सीधे प्रभारित सामग्री के लिये अंतरण प्रविष्टि अनुमत्य नहीं है। चूंकि उपरोक्त दो कार्यों पर रोड, फर्नीचर पहले ही निष्पादित हो चुका था ₹ 1.06 करोड़ राशि के रोड फर्नीचर को और आगे स्थानांतरित कर काल्पनिक लेखाकरण की संभावना को लेखा परीक्षा में नकारा नहीं जा सकता।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2012) कि रोड फर्नीचर कार्य सी.आर.एफ. की बचत से निष्पादित किये गये थे जो प्रशासकीय अनुमोदन की राशि के भीतर था। प्रमुख सचिव लो.नि.वि. ने अंतरण प्रविष्टि के प्रकरण को देखने का आश्वासन दिया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि स्वीकृत प्राक्कलन के क्षेत्र से परे कार्य करने के लिये एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच. की लिखित पूर्व अनुमति प्राप्त नहीं की गई थी।

टुकड़ों में कार्य के माध्यम से ₹ 2.54 करोड़ का अनियमित व्यय ।

➢ ग्वालियर संभाग-2 में तीन सड़क कार्यों में हमने और आगे देखा (मार्च 2012) कि सी.आर.एफ. (₹ 0.66 करोड़) और नाबार्ड (₹ 1.68 करोड़) के अंतर्गत दी गई निधियो में से 2.54 करोड़[54] रुपये विभिन्न टुकड़ों में कार्य के माध्यम से बर्म फिलिंग, वाटर बाउण्ड मेकेडम बिटुमिनस पैच रिपेयर, विशेष मरम्मत, तटबंध का निर्माण आदि पर 2010-12 के दौरान उपयोग किया जाना दर्शाया गया था यद्यपि वन विभाग द्वारा भूमि का क्लीयरेंस न करने से कार्य पूर्व में ही बन्द हो चुका था (जुलाई सितम्बर 2009) ।

---

51 मयाना नई सराय ₹ 36.88 लाख, अनारद निहालदेवी ₹ 38.95 लाख, बहावरा कोहन हमीरपुर ₹ 32.39 लाख (गुना), पिपलरावा हशखेड़ी-बालोन बिगरोद ₹ 151.45 लाख, हाट पिपलिया भौसारा ₹ 76.53 लाख, हाट पिपलिया- टप्पा-सिद्दीकगंज ₹ 69.45 लाख एवं देवली चौबाराधिरा- इकलहरा- सुरजाना- पिपलरावा ₹ 108.47 लाख ।

52 थर्मो प्लास्टिक रेट्रो-रिफ्लेक्टिव कम्पाउण्ड के साथ रोड मार्किंग, साइनबोर्ड, स्पीड बम्प्स, रोड स्टड्स, स्थान पहचान मार्कर, एवं केट्स आई।

53 पिपलरवा हशखेड़ी-बालोन बिगरोद एवं देवली- चौबारादेहरा- इकलहरा- सुरजना- पिपलरवा।

54 ग्वालियर संभाग-2 के अंतर्गत घाटीगांव, दादाखिरक, भंवरपुरा, ₹ 65.91 लाख (सी.आर.एफ.), दादाखिरक-टिगरा ₹ 43.22 लाख (नाबार्ड), मकोडा अंतारी- चिम्मक ₹ 144.23 लाख (नाबार्ड)।

इसके अतिरिक्त इन तीन सड़कों पर मरम्मत का कार्य आवश्यक नहीं था क्योंकि कार्य के पूर्ण किये गये भाग निष्पादन गारंटी के अंतर्गत पहले ही कवर्ड थे।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2012) बताया कि राजस्व भूमि के अंतर्गत उपलब्ध क्षेत्रों पर व्यय किया गया था एवं संबंधित अधीक्षण यंत्री को अनुदेश दिये कि मामले के तथ्यों का सत्यापन करें।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वन भूमि के अंतर्गस्त होने से प्रगतिरत कार्य फोरक्लोज हो चुके थे एवं राजस्व भूमि पर पूर्ण की गई सड़कें निष्पादन गारण्टी अवधि के अंतर्गत कवर्ड थी। इसलिये अनुरक्षण पर और आगे व्यय किया जाना अनियमित था।

2.1.14 निष्कर्ष

केन्द्रीय सड़क निधि के माध्यम से आरंभ किये गये कार्यों का निधि प्रबंधन अपूर्ण था एवं वहां निधियों के दुरूपयोग के दृष्टांत थे क्योंकि कार्य के अनुमोदित क्षेत्र के परे कार्य निष्पादित किये गये थे। परियोजनाओं की समय पर पूर्णता एवं कार्यक्रमों की प्रभावी मानीटरिंग के लिये वर्ष-वार लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे। फारेस्ट क्लीयरेंस प्राप्त किये बिना कार्य सौंपने एवं सड़क एलाइन्मेंट (संरेक्षण) के त्रुटिपूर्ण चयन के कारण निष्फल व्यय के दृष्टांत थे। कार्यों का निष्पादन अपूर्ण था क्योंकि प्राक्कलनों की तैयारी और स्वीकृति के दौरान बड़ी संख्या के प्रकरणों में एम.ओ.आर.टी. एण्ड एच की विशिष्टियों की उपेक्षा की गई थी।

कार्य निविदा आमंत्रित किये बिना दिये गये थे एवं निर्णीत हर्जाने वसूल नहीं किये गये थे यद्यपि विलंब ठेकेदारों पर आरोपणीय थे। नाबार्ड के अंतर्गत असाधारण रूप से अकार्य-योग्य दरों पर निविदायें स्वीकृत करने के परिणाम स्वरूप कार्यों की प्रगति धीमी थी। निर्धारित गतिशीलन अग्रिम ठेकेदारों से समय पर वसूल नहीं किये गये थे।

2.1.15 अनुशंसाएं

- विभिन्न स्तरों पर सावधिक एवं नियमित अंतराल पर कार्यों की समीक्षा की जानी चाहिये ताकि अड़चनों को चिन्हित किया जा सके एवं समय पर पूर्णता सुनिश्चित हो सके।
- संबंधित प्राधिकारियों से सभी आवश्यक निर्बाधन (क्लीयरेंस) प्राप्त करने के बाद कार्य आरंभ करना चाहिये।
- शासन के हितों की सुरक्षा के लिये ठेकों की समाप्ति/वापसी के प्रकरणों में संविदात्मक प्रावधानों को प्रभावशील करना चाहिये। ठेके में उपबंधित रूप में तथा कार्य की प्रगति के अनुसार भुगतान करना सुनिश्चित करने के लिये ठेका प्रबंधन को और सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।
- कार्यों के आंतरिक नियंत्रण एवं मानीटरिंग के लिये एक अच्छी संरचनात्मक प्रणाली का गठन होना चाहिये।

जल संसाधन विभाग

2.2 वैनगंगा कछार में लघु सिंचाई योजनाओं के निर्माण पर थीमेटिक पैराग्राफ

2.2.1 प्रस्तावना

विभाग का वैनगंगा कछार, 2011-12 के अंत तक 778 लघु योजनाओं के माध्यम से 1.62 लाख हेक्टेयर आच्छादित करता है । कछार, बालाघाट, छिंदवाड़ा, डिंडोरी, जबलपुर, कटनी, मंडला, नरसिंहपुर एवं सिवनी जिलों को आच्छादित करता है एवं इसमें चार अधीक्षण यंत्री (अ.यं.) के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत कार्यपालन यंत्रीयों (का.यं.) की प्रमुखता के 12 जल संसाधन संभाग है । मुख्य अभियंता वैनगंगा कछार, कछार के अंतर्गत कार्यों पर प्रशासनिक नियंत्रण हेतु उत्तरदायी हैं । अनुभागीय अधिकारी (एस.डी.ओ.), जो संभाग के कार्यपालन यंत्री के नियंत्रण के अधीन होते है, नई योजनाओं को तैयार करने के लिए उत्तरदायी हैं ।



2.2.2 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

थीमेटिक अध्ययन में वैनगंगा कछार की लघु सिंचाई योजनाओं[55] (एम.आई.) के निर्माण एवं संधारण से संबंधित 2007-12 की अवधि के दौरान के लेन देन आच्छादित थे। लेखापरीक्षा के दौरान, लघु सिंचाई योजनाओं की आयोजना एवं निर्माण, सृजित सिंचाई क्षमता के उपयोग एवं लघु सिंचाई योजनाओं की सृजित अधोसंरचनाओं के उपयोग से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा की गई । लेखापरीक्षा ने, वैनगंगा कछार के 12 संभागों में से मुख्य अभियंता के कार्यालय एवं यादृच्छिक रूप से चयन किए गए छह संभागीय

[55] उपरी एवं भूजल सिंचाई योजनाएं जिनका कृषि योग्य कमान क्षेत्र 2000 हेक्टेयर (हे) तक हो लघु सिंचाई (एम.आई.) योजनाओं की भाँति वर्गीकृत की जाती हैं ।

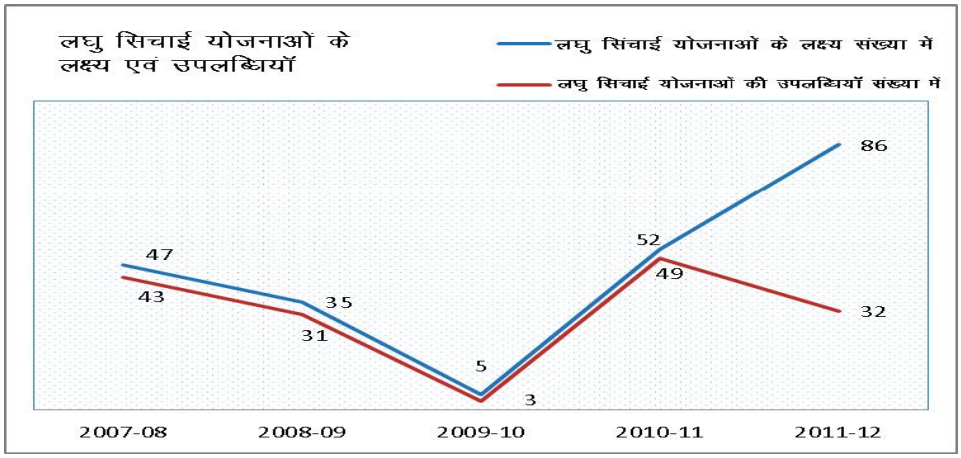
कार्यालयों के अभिलेखों का विस्तृत परीक्षण दिसम्बर 2011 एवं मई 2012 के मध्य किया एवं शेष छह संभागीय कार्यालयों से जानकारी एकत्र की ।

विभाग के कार्यकारियों के साथ आगम सम्मेलन अक्तूबर 2011 में आयोजित किया गया था । लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा हेतु प्रमुख सचिव (पी.एस.) के साथ निर्गम सम्मेलन सितम्बर 2012 में आयोजित किया गया एवं विभाग के उत्तर उपयुक्त स्थानों पर सम्मिलित किए गए । प्रमुख अभियंता का उत्तर अक्तूबर 2012 में प्राप्त हुआ था ।

2.2.3 आयोजना

लघु योजनाओं के संदर्भ में आयोजना प्रक्रिया में, सिंचाई किए जाने वाले कमान क्षेत्र की पहचान, परियोजना की साध्यता, शीर्ष कार्य[56] एवं नहर कार्य[57] के लिए स्थल की उपयुक्तता का निर्धारण उन्हें प्राप्त करने के लिए नीतियों का निर्धारण, आवश्यक साधनों की व्यवस्था एवं जल संसाधन विभाग के तकनीकी परिपत्रों के अनुसार कार्यों के कार्यान्वयन हेतु उनके उचित अनुक्रम में सभी चरणों का क्रियान्वयन, निदेशन एवं मॉनीटर करना सम्मिलित है ।

वैनगंगा कछार में, मार्च 2007 तक 127452 हे को आच्छादित करने वाली 620 लघु सिंचाई योजनाएं थीं । विभाग ने ₹ 447.73 करोड़ का व्यय करने के पश्चात 37904 हे की सिंचाई क्षमता के विकास के लिए 225 लघु योजनाओं के लक्ष्य के विरूद्ध 34902 हे की सिंचाई क्षमता के साथ 158 योजनाओं का निर्माण वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान किया । इसप्रकार, अवधि के दौरान लक्ष्यित योजनाओं का 30 प्रतिशत पूर्ण नहीं किया जा सका था । वैनगंगा कछार में 2011-12 के अंत तक कुल मिलाकर 162354 हे को आच्छादित करने वाली 778 लघु सिंचाई योजनाएं थीं ।



स्रोतः मुख्य अभियंता, वैनगंगा कछार द्वारा प्रदाय की गई जानकारी

[56] इसमें बाँध, स्लूस एवं रिपिल चैनल इत्यादि का निर्माण सम्मिलित है ।

[57] इसमें नहरों एवं जल नियंत्रक संरचनाओं का निर्माण सम्मिलित है ।

योजनाओं की संख्या के संदर्भ में लघु योजनाओं की पूर्णता के लिए वर्ष वार लक्ष्य एवं उपलब्धियों का विवरण चार्ट में दिया गया है । वर्ष 2009-10 में मात्र तीन लघु योजनाए पूर्ण की गई थीं । सभी पाँच वर्षों में उपलब्धियां लक्ष्य से कम थीं। योजनाओं के निर्माण की उपलब्धियों में कमी जो 2007-08 में चार (जैसा ऊपर चार्ट में दिया गया है, लक्षित 47, उपलब्धि 43,) से बढ़कर 2011-12 में 54 हो गई थी जो मुख्यतः भूमि का अधिग्रहण न होने, खराब आयोजना, अनुचित सर्वेक्षण एवं प्राक्कलनों के कारण था, जैसा कि अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई हैः

2.2.3.1 खराब आयोजना के कारण लघु योजनाओं के कमान क्षेत्र का अतिव्यापन

लघु योजनाओं के निर्माण में खराब आयोजना के परिणामस्वरूप कमान क्षेत्र का अतिव्यापन हुआ

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग (एम.पी.डब्लू.डी.) नियमावली की कंडिका 2.007 एवं 7.008 के अनुसार, सर्वेक्षण एवं संरेखण के पूर्ण होने के पश्चात एवं कार्यपालन यंत्री के अनुमोदन के पश्चात विस्तृत प्राक्कलन तैयार किए जाते हैं । गेज एवं डिस्चार्ज, वर्षा, मौसम विज्ञान विषयक आँकड़े, डूब एवं कमान क्षेत्र गाँवों के कृषि संबंधी आँकड़ों के विवरण इत्यादि प्राप्त करने के पश्चात विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार करने के लिए अनुभागीय अधिकारी उत्तरदायी हैं । अनुचित सर्वेक्षण एवं अन्वेषण के कारण लघु योजनाओं के कमान क्षेत्र में होने वाले अतिव्यापन होने वाली दृष्तांतों की चर्चा नीचे की गई है;

- कटनी संभाग में, 105 हे की सिंचाई करने हेतु परिकल्पित भैंसवाही लघु सिंचाई योजना के निर्माण का कार्य जनवरी 2009 में ₹ 88.38 लाख की लागत पर प्रारंभ किया गया । कार्य के क्षेत्र में मिट्टी बांध, पडल की खुदाई एवं भराई, फिल्टर ब्लेंकेट, रॉक टो, सीपेज नाली, चिपिंग एवं पिचिंग, घास उगाना, हेड स्लूस, एप्रोच नहर की खुदाई एवं स्पिल नहर, वेस्ट वियर एवं फाल का निर्माण करना सम्मिलित था । ठेकेदार ने नाला बंधान एवं स्लूस के लिए लम्बाई को छोड़कर सम्पूर्ण लम्बाई में मिट्टी बांध के लिए मिट्टी कार्य का कार्यान्वयन किया (नवम्बर 2010) । इसके बाद कार्य रोक दिया गया क्योंकि योजना का कमान क्षेत्र का बरगी बाँध की दाँयी तट नहर के कमान क्षेत्र से अतिव्यापन हो रहा था। कार्य पर फरवरी 2012 तक ₹ 36.26 लाख का व्यय किया गया था ।

  लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर प्रमुख अभियंता ने बताया (अक्तूबर 2012) कि योजना के विस्तृत सर्वेक्षण के बाद एवं शीर्ष कार्य के जनवरी 2009 में सौंपे जाने के बाद भी बरगी नहर के कमान क्षेत्र का अतिव्यापन की जानकारी नहीं थी, इसे केवल भूमि अधिग्रहण के प्रकरणों को तैयार करने के दौरान अवलोकित किया गया । आगे यह बताया गया कि लघु योजनाएं बहुधा वृहद योजनाओं के कमान क्षेत्र में आ जाती है एवं लघु योजनाओं के लिए निर्मित संरचनाओं का उपयोग अन्य कार्यों हेतु किया जाएगा ।

  उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बरगी व्यपवर्तन परियोजना 2001 से लगातार चल रही थी एवं कमान क्षेत्र के अतिव्यापन की पहचान नहर के लिए संरेखण सर्वेक्षण के दौरान की जा सकती थी । इस प्रकार, शासन के दो विभागों के

मध्य समन्वय के अभाव के कारण सर्वेक्षण एवं निर्माण पर ₹ 36.26 लाख का व्यय निष्फल सिद्ध हुआ ।

- सिवनी संभाग में 252.94 हे क्षेत्र की सिंचाई हेतु परिकल्पित बोथिया लघु सिंचाई योजना के निर्माण का कार्य प्रारंभ किया गया (नवम्बर 2008)। मार्च 2012 तक शीर्ष कार्य का 80 प्रतिशत पूर्ण हुआ था एवं नहर कार्य की कोई प्रगति प्रतिवेदित नहीं हुई थी । आगे, नहर प्रणाली के लिए भूमि अधिग्रहण करने का प्रस्ताव भूमि अधिग्रहण अधिकारी (एल.ए.ओ.) को अगस्त 2010 में भेजा गया था । 2011-12 तक ₹ 2.58 करोड़ का व्यय किया गया था ।

  हमने देखा (अप्रैल 2012) कि बोथिया लघु सिंचाई योजना के कमान क्षेत्र का एक भाग पेंच व्यपवर्तन परियोजना, जो जल संसाधन विभाग द्वारा 1987-88 में प्रारंभ की गई एक वृहद परियोजना थी, के कमान क्षेत्र के अंतर्गत आ गया । विभाग ने परियोजना की लागत को कम करने के लिए या नया कमान क्षेत्र आच्छादित करने हेतु कमान क्षेत्र को कम करने/ बदलने के लिए कोई पहल नहीं की। आगे, कार्य के अनुबंध को ठेकेदार की धीमी प्रगति के कारण 2011-12 में रद्द किया गया । इसप्रकार, ₹2.58 करोड़ का व्यय निष्फल रहा (अक्तूबर 2012)।

  प्रमुख अभियंता ने बताया (अक्तूबर 2012) कि योजना पेंच व्यपवर्तन योजना के अंतिम छोर पर स्थित थी एवं योजना का आंशिक कमान पेंच व्यपवर्तन योजना के कमान से प्रभावित था इसलिए योजना को पूर्ण करने का निश्चय किया गया।

  उत्तर पुष्टि करता है कि संभाग अवगत था कि कमान क्षेत्र के भाग का अतिव्यापन हो रहा था किन्तु कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई ।

  प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने निर्गम सम्मेलन में बताया (सितम्बर 2012) कि वृहद योजनाओं के कार्य ने सामान्यतः लघु सिंचाई योजनाओं के कमान क्षेत्र को आच्छादित किया एवं जोर दिया कि लघु सिंचाई योजनाएं, वृहद योजनाओं के पूर्ण होने के बाद भी उपयोगी होंगी एवं अतिरिक्त फसल के लिए सिंचाई को बढ़ाएगी । आगे यह कहा गया कि वृहद परियोजनाओं की पूर्णता अवधि भूमि अधिग्रहण, पुनर्वास एवं पर्यावरण संबंधी अनापत्तियों के कारण अधिक होती है ।

  उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कमान क्षेत्र का अतिव्यापन नहर के संरेखण सर्वेक्षण के समय पहचाना जा सकता था एवं विभाग द्वारा कमान के अतिव्यापन को टालने के लिए सुधारात्मक कार्रवाई की जा सकती थी क्योंकि इसके परिणामस्वरूप परिहार्य व्यय हुआ ।

2.2.3.2 रूपांकन, सर्वेक्षण इत्यादि की खराब आयोजना के कारण निष्फल व्यय

लघु सिंचाई योजनाओं के निर्माण में खराब आयोजना के कारण ₹ 5.89 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 7.002 एवं 7.003 में प्रावधानित है कि मध्यम एवं लघु परियोजनाओं के संबंध में सर्वेक्षण प्रतिवेदन[58] कार्यपालन यंत्री एवं एस.डी.ओ. द्वारा प्रारंभ किए जाएंगे। सर्वेक्षण एवं अन्वेषण हेतु प्रशासनिक अनुमोदन (ए.ए.) प्राप्त होने के पश्चात, सर्वेक्षण प्राक्कलनों के लिए तकनीकी स्वीकृति, इसे स्वीकृत करने हेतु सक्षम अधिकारी द्वारा प्रदान की जाएगी एवं इसके पश्चात परियोजना के लिए विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषण प्रारंभ होगा । फरवरी 2006 में जारी तकनीकी परिपत्र (क्र. 53) में निर्धारित है कि परियोजना की सामान्य साध्यता, जिसमें पर्याप्त रूप से अप्रवेश्य (इम्परवियस) बांध स्थल को सुनिश्चित करना सम्मिलित था, को सुनिश्चित किए बिना परियोजना कार्यपालन यंत्री के स्तर से ऊपर प्रस्तुत नहीं की जाएगी ।

तीन संभागों में हमने देखा (दिसम्बर 2011 से मई 2012) कि रूपांकन सर्वेक्षण इत्यादि की खराब आयोजना के कारण सिंचाई करने हेतु 607.46 हे को आच्छादित कर रही पाँच लघु सिंचाई योजनाएं, ₹ 5.89 करोड़ के व्यय के बड़े पैमाने पर निष्फल रहते हुए, जैसा कि **परिशिष्ट 2.15** में विवरण दिया गया है अकार्यशील थीं । योजनाओं की आयोजना में विफलता मुख्यतः

- तालाब बेसिन में पानी का न रूकने में
- जलग्रहण क्षेत्र की त्रुटिपूर्ण पहचान के कारण योजना को बंद करने में
- अपर्याप्त सर्वेक्षण के कारण नहर प्रणाली के बिना कार्यों का कार्यान्वयन करने में एवं
- भूमि स्वामियों द्वारा अवरोधों की पहचान न किए जाने के कारण कार्यों के कार्यान्वयन में अवरोधों में

परिणीत हुए ।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने बताया (सितम्बर 2012) कि भूतकनीकी अन्वेषण केवल मध्यम एवं वृहद सिंचाई परियोजनाओं के लिए किए गए थे ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तकनीकी परिपत्र के संदर्भ में भूतकनीकी अन्वेषण आवश्यक थे । आगे, मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के परिशिष्ट 7.02 के अनुसार लघु परियोजना की दशा में अभियांत्रिकी भूविज्ञानी के साथ परामर्श करके बांध की नींव/ स्पिल चैनल की स्थिति निश्चित करना आवश्यक था । इसप्रकार खराब आयोजना के परिणामस्वरूप ₹ 5.89 करोड़ का निवेश बड़े पैमाने पर निष्फल रहा ।

2.2.3.3 भूमि के अधिग्रहण हेतु आयोजना

भूमि का अधिग्रहण न होने से ₹16.89 करोड़ का व्यय निष्फल होते हुए लघु सिंचाई योजनाएं अपूर्ण थीं।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.104 के नीचे नोट 3 के अनुसार किसी कार्य को सौंपने से पूर्व कार्य के लिए भूमि के अधिग्रहण हेतु अधिसूचना प्रस्तुत की जानी चाहिए । इसप्रकार किसी सिंचाई परियोजना के निर्माण प्रारंभ किए जाने के पूर्व भूमि की उपलब्धता प्रथम पूर्वापेक्षा है ।

---

[58] प्रारंभिक सर्वेक्षण एवं अन्वेषण द्वारा योजना की साध्यता का निर्धारण करने के लिए प्रतिवेदन

नमूना जाँच किए गए छह संभागों में हमने देखा (दिसम्बर 2011 से अप्रैल 2012) कि भूमि का अधिग्रहण न होने के कारण, 3057.41 हे की लक्षित सिंचाई को आच्छादित करने वाली 13 लघु सिंचाई योजनाएं 16.89 करोड़ के निष्फल व्यय के साथ अपूर्ण पड़ी थीं जैसा कि **परिशिष्ट 2.16** में विवरण दिया गया है । कार्यान्वयन में विलंब मुख्यतः आयोजना एवं भूमि के अधिग्रहण के लिए समय अनुसूची को तैयार न करने के कारण थे ।

प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने निर्गम सम्मेलन में स्वीकार किया (सितम्बर 2012) कि भूमि के अधिग्रहण में विलंब थे एवं बताया कि निरंतर निगरानी तथा जिलाध्यक्षों के साथ संवाद द्वारा समस्या का अधिकांश सीमा तक समाधान किया जा चुका है । उन्होंने आगे बताया कि विभाग, भूमि अधिग्रहण अधिनियम की धारा 9 के अंतर्गत अधिसूचना के पश्चात भूमि अधिग्रहण हेतु भुगतान करने के लिए गंभीरतापूर्वक विचार कर रहा है एवं बाद में किसी बाधा को टालने के लिए, मुआवजे के भुगतान के 15 दिवसों के भीतर अधिग्रहित भूमि का जल संसाधन विभाग के पक्ष में नामान्तरण करने हेतु राजस्व प्राधिकारियों से अनुरोध किया जा रहा है।

तथ्य यद्यपि वही रहता है कि योजनाओं के लिए आवश्यक भूमि के अधिग्रहण को सुनिश्चित करने से पहले कार्य प्रारंभ करने के कारण ₹ 16.89 करोड़ का निवेश निष्फल हुआ ।

2.2.4 बजट आवंटन एवं व्यय

शासन, लघु सिंचाई योजनाओं के लिए 4702- लघु सिंचाई योजनाओं पर पूंजीगत परिव्यय (आयोजना) के लेखा शीर्ष के अंतर्गत निधियां प्रावधानित करता है । वित्त विभाग, इस शीर्ष के अधीन विभाग को निधियां विमोचित करता है । निधियां आगे कार्यों के कार्यान्वयन हेतु संभागीय कार्यालयों को वितरित की जाती है । वैनगंगा कछार में लघु सिंचाई योजनाओं के निर्माण के लिए वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान बजट आवंटन एवं व्यय निम्न तालिका दिया गया हैः

तालिका 2.14

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन	व्यय	बचत/ आधिक्य (प्रतिशत में)
2007-08	107.53	100.87	6.66 (6.19)
2008-09	117.35	112.51	४.८४ (४.१२)
2009-10	72.25	69.97	2.28 (3.15)
२०१०-११	७०.५५	७०.४७	०.०८ (०.११)
2011-12	94.14	93.91	0.23 (0.24)
महा योग	**461.82**	**447.73**	**14.09**

स्रोतः प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग द्वारा प्रदाय जानकारी

जैसा कि तालिका से देखा जा सकता है, 2007-12 के दौरान बचतें मात्र 0.11 प्रतिशत से 6.19 प्रतिशत तक थीं ।

2.2.5 कार्यान्वयन

2.2.5.1 प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक व्यय

26 लघु सिंचाई योजनाओं में प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक ₹ 29.34 करोड़ का व्यय किया गया

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.005 के अनुसार, जब अनुमोदित राशि के 10 प्रतिशत से व्यय अधिक होता हो या होने की संभावना हो तो सक्षम प्राधिकारी से पुनरीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त करना चाहिए । आगे, कंडिका 2.120 के नीचे नोट 3 (बी) के अनुसार विस्तृत प्राक्कलन की राशि, व्यय की स्वीकृति में सम्मिलित राशि से अधिक नहीं होनी चाहिए ।

नमूना जाँच किए गए पाँच संभागों[59] के अभिलेखों की में हमने देखा (फरवरी 2012 से अप्रैल 2012) कि 26 लघु सिंचाई योजनाओं पर ₹ 29.34 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक व्यय किया गया था क्योंकि ₹ 47.33 करोड़ के प्रशासनिक अनुमोदन के विरूद्ध वास्तव में ₹ 76.67 करोड़ का व्यय किया गया था । प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक व्यय की सीमा 11.36 प्रतिशत एवं 267.32 प्रतिशत के मध्य थी जैसा **परिशिष्ट 2.17** में विवरण दिया गया है । यद्यपि व्यय प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक हुआ था तथापि पुनरीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त नहीं किए गए थे ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने बताया (सितम्बर 2012) कि मूल्य वृद्धि एवं बढ़ी हुई भूमि अधिग्रहण की लागत के कारण प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक व्यय था एवं पुनरीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन का जारी करना प्रक्रियाधीन था। उन्होंने आगे बताया कि प्रणाली परिष्कृत की जा चुकी है एवं कार्यों के लिए प्रशासनिक अनुमोदन, योजना की साध्यता का परीक्षण करने, विस्तृत सर्वेक्षण, तकनीकी स्वीकृति एवं भूमि अधिग्रहण प्रकरण तैयार करने के बाद दिया जा रहा था ।

तथ्य वहीं रहता है कि प्रशासनिक अनुमोदन के 10 प्रतिशत से अधिक व्यय करने से पहले पुनरीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त नहीं किए गए थे ।

- हमने आगे देखा कि डिंडोरी की दो लघु सिंचाई योजनाओं के लिए मध्य प्रदेश शासन के प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक, परियोजनाओं की तकनीकी स्वीकृति (टी.एस.) चार से पाँच वर्षों के विलंब से प्रदान की गई थी, जैसा निम्न तालिका में विवरण दिया गया हैः

तालिका 2.15

परियोजना का नाम	सी.सी.ए. हे में	प्रशासनिक अनुमोदन की राशि करोड़ में एवं दिनांक	तकनीकी स्वीकृति की राशि करोड़ में एवं दिनांक	अधिक तकनीकी स्वीकृति करोड़ में	विलंब वर्षों में
बिलाईखार तालाब लघु सिंचाई योजना	105.26	1.03 करोड़ 31 अगस्त 2004	1.35 करोड़ 13 अगस्त 2008	0.32	4 वर्ष
सिलघटी तालाब लघु सिंचाई योजना	165.92	1.37 करोड़ 31 अगस्त 2004	2.44 करोड़ 1 दिसम्बर 2009	1.06	5 वर्ष
कुल	**271.18**			**1.38**	

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि संभागीय अधिकारी द्वारा यद्यपि तकनीकी स्वीकृति पहले ही प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक प्रदान की गई थी पुनरीक्षित प्रशासनिक

[59] डिंडोरीः 16.61 करोड़ (08 लघु सिंचाई योजनाएं), नरसिंहपुरः 1.94 करोड़ (05 लघु सिंचाई योजनाएं), हिरन जबलपुरः 1.89 करोड़ (04 लघु सिंचाई योजनाएं), कटनीः 3.89 करोड़ (04 लघु सिंचाई योजनाएं), सिवनीः 3.54 करोड़ (05 लघु सिंचाई योजनाएं)

अनुमोदन प्राप्त नहीं किए गए थे । बिलाईखार एवं सिलघटी लघु सिंचाई योजनाओं पर क्रमशः ₹ 2.36 करोड़ एवं ₹ 2.26 करोड़ की राशि व्यय की जा चुकी थी (मार्च 2012) जो प्रशासनिक अनुमोदन एवं तकनीकी स्वीकृति से अधिक थी ।

- ऊपर उल्लिखित दो योजनाओं सहित डिंडोरी एवं जबलपुर की चार लघु सिंचाई योजनाओं में हमने आगे देखा कि तकनीकी स्वीकृतियाँ भी अवास्तविक थीं क्योंकि ठेकेदारों द्वारा प्राक्कलित मात्रा से 10 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त मात्राएँ निष्पादित की गईं थीं तदनुसार उन्हें भुगतान भी किया गया जैसा नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 2.16

परियोजना का नाम	अधिक मात्राओं की कार्य की मदें	बिना अनुमोदन के ठेकेदार को भुगतान की गई राशि (₹लाख में)	मात्राओं में वृद्धि प्रतिशत में
बिलाईखार तालाब लघु सिंचाई योजना	दो मदें	3.67	19 से 34 प्रतिशत[60]
सिलघटी तालाब लघु सिंचाई योजना	पाँच मदें	34.34	55.90 से 156.65 प्रतिशत[61]
दनदनानाला तालाब लघु सिंचाई योजना	चार मदें	289.34	27.89 से 213.14 प्रतिशत[62]
मरहापाठा तालाब लघु सिंचाई योजना	एक मद	3.90	349.71 प्रतिशत [63]
कुल		**₹ 331.25**	

कार्यपालन यंत्री डिंडोरी ने बताया (फरवरी 2012) कि अधिक मात्राओं की स्वीकृति हेतु प्रस्ताव उच्च प्राधिकारियों को प्रस्तुत किए गए थे । कार्यपालन यंत्री जबलपुर ने बताया (अप्रैल 2012) कि कार्य स्थल की स्थिति एवं स्ट्राटा की उपलब्धता के अनुसार कार्यान्वित किया गया था ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के पश्चात ही अधिक मात्राएं कार्यान्वित एवं भुगतान की जानी चाहिए थीं ।

इसप्रकार, कार्यों के प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक तकनीकी स्वीकृति के परिणामस्वरूप मात्राओं की अनुसूची में अधिक मात्राओं का प्रावधान हुआ एवं उसके पश्चात कार्य के निष्पादन में प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक व्यय हुआ ।

- अनुबंध की शर्तों में, यदि एक मद की कार्यान्वित मात्रा प्राक्कलित मात्रा के 10 प्रतिशत से अधिक बढ़ती तो प्राक्कलित दर धन या ऋण सकल निविदा प्रतिशत की दर से भुगतान का प्रावधान था ।

  सिवनी संभाग में अप्रैल 2007 में प्रारम्भ किए गए गोरखपुर तालाब के कार्य में, अनुबंध के पदों में ₹ 150 प्रति घनमीटर की दर से रॉक टो की मात्रा 2465.35

---

60 मिट्टीकार्य 19 प्रतिशत, अनकोर्स्ड रबल मेसनरी 34 प्रतिशत

61 मिट्टीकार्य 55.90 प्रतिशत, फिल्टर ब्लैंकेट 70.84 प्रतिशत एवं खुदाई 156.65 प्रतिशत

62 मिट्टीकार्य 27.89 प्रतिशत, स्टोन पिचिंग 93.50 प्रतिशत, पडल भराई 107.96 प्रतिशत एवं खुदाई 213.14 प्रतिशत

63 डी.आर. एवं एस.आर. में खुदाई

घनमीटर थी जबकि इस प्राक्कलन के अनुसार इस मद की दर ₹ 331.41 प्रति घनमीटर थी । बाद में मात्रा 4700.50 घनमीटर तक बढ़ गई । मात्राओं में वृद्धि के कारण विभाग को 1990.52 घनमीटर की अधिक मात्रा के लिए ₹ 331.45 प्रति घनमीटर की उच्चतर प्राक्कलित दर पर भुगतान करना था । ₹ 3.61 लाख के अतिरिक्त व्यय को कार्य की मद के सही प्राक्कलन से टाला जा सकता था ।

कार्यपालन यंत्री ने बताया (अप्रैल 2012) कि अतिरिक्त मात्राओं का भुगतान मुख्य अभियंता की स्वीकृति से एवं अनुबंध के अनुसार किया गया था । उत्तर, अतिरिक्त मात्राओं के लिए उच्चतर दरों पर भुगतान त्रुटिपूर्ण प्राक्कलनों के कारण आवश्यक हो गया था, की पुष्टि करता है ।

2.2.5.2 ठेकेदारों द्वारा निष्पादन प्रतिभूति का जमा न किया जाना

अनुबंध से गारंटी शर्त को अनियमित रूप से निकाल कर ₹ 3.72 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गई थी

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के परिशिष्ट 2.14 (शर्त 1), ठेके की शर्तें, के अनुसार व्यक्ति जिसकी निविदा स्वीकार की गई है, बयाना जमा (अर्नेस्ट मनी) के साथ प्रतिभूति, नकद या शासकीय प्रतिभूतियों के रूप में जमा करेगा एवं प्रतिभूति में कमी की राशि को कार्य की प्राक्कलित लागत के 10 प्रतिशत से अनधिक प्रतिभूति की कुल राशि को पूर्ण करने के लिए, उसके चल देयकों से वसूल किया जाएगा ।

आगे, शासन के आदेश (मई 2003) के अनुसार, व्यक्ति जिसकी निविदा स्वीकार की गई हो, उसकी बोली के स्वीकरण पत्र की तिथी से 30 दिवसों के भीतर या अनुबंध करने से पहले, ठेका मूल्य के पाँच प्रतिशत के बराबर प्रारंभिक प्रतिभूति जमा (निष्पादन प्रतिभूति जमा) देगा जिसमें बयाना जमा की राशि भी सम्मिलित होगी । उपरोक्त प्रारंभिक प्रतिभूति जमा के अतिरिक्त प्रत्येक देयक के कुल मूल्य का पाँच प्रतिशत के बराबर चल देयक से कटौती की जाएगी । इसके अतिरिक्त, मध्य प्रदेश वित्तीय संहित भाग-।। के नियम 21 के पदों मे, अनुबंध की शर्तें, वित्त विभाग की सहमति के बिना बदली नहीं जानी चाहिए ।

हमने देखा (दिसम्बर 2011 से अप्रैल 2012) कि ठेकेदारों द्वारा इस संबंध में आवेदन के प्रस्तुत करने पर जून 2006 में, प्रमुख अभियंता की प्रमुखता वाली समिति द्वारा पाँच प्रतिशत प्रतिभूति जमा की शर्त को निकालने का निर्णय लिया गया । विभाग ने छह संभागों[64] के 50 अनुबंधों में ₹ 3.72 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति जमा प्राप्त नहीं की जैसा कि **परिशिष्ट 2.18** में विवरण दिया गया है । हमने यह भी देखा कि पाँच प्रतिशत प्रतिभूति जमा की शर्त मार्च 2011 से पुनः आरम्भ की गई थी । प्रमुख अभियंता स्तर से वित्त विभाग की सहमति के बिना, पाँच प्रतिशत निष्पादन प्रतिभूति की शर्त को विलोपित करने की कार्रवाई अनियमित थी एवं इससे ठेकेदारों को ₹ 3.72 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता हुई । इसके अतिरिक्त कार्यों का निष्पादन सुरक्षित नहीं था जिसकी कंडिका 2.2.5.6 में चर्चा की गई है ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने बताया (सितम्बर 2012) कि ठेकेदारों ने ठेके के निबंधनों एवं शर्तों को ध्यान में रखते हुए दरें उद्धृत की थीं एवं

---

[64] ज.सं.सं. छिंदवाड़ाः (7 अनुबंध), ज.सं.सं. डिंडोरीः (12 अनुबंध), ज.सं.सं. हिरन जबलपुरः (6 अनुबंध), ज.सं.सं. कटनी (8 अनुबंध), ज.सं.स. नरसिंहपुर (8 अनुबंध), ज.सं.सं. सिवनी (9 अनुबंध)

निष्पादन प्रतिभूति की कटौती का प्रभाव उनके उद्धृत मूल्य पर पड़ता इसलिए यह कोई हानि नहीं थी । उन्होंने आगे बताया कि निविदा प्रक्रिया का उद्देश्य, कार्यों को किफायती तरीके से कार्यान्वित करना था ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के प्रावधानों के पदों में विभाग को, वित्त विभाग की सहमति प्राप्त किए बिना, ठेका दस्तावेज में किसी बदलाव के लिए शक्तियां नहीं थी एवं विभाग ने कोई साक्ष्य नहीं दिए कि निविदा शर्तों में परिवर्तन से विभाग ने कार्यों के कार्यान्वयन में मितव्ययिता बरती थी ।

2.2.5.3 असंतुलित मदों के लिए अतिरिक्त प्रतिभूति जमा का न काटा जाना

असंतुलित मदों के लिए अतिरिक्त प्रतिभूति जमा के ₹ 3.87 करोड़ वसूली नहीं किए गए थे ।

अनुबंधों की मानक शर्त 3.28 के अनुसार, अनुमोदनकर्ता प्राधिकारी समझता है कि निविदाकार ने जब ऐसी मदों की प्राक्कलित दर की तुलना में कुछ मदों के लिए असंगत ढंग से अधिक दरें उद्धृत की हो तो निविदा असंतुलित समझी जाती है एवं उसे ऐसी मदों के भुगतान को, उस मद की प्राक्कलित दर धन या ऋण निविदा प्रतिशत अधिक/कम यथास्थिति सीमित करने की शक्ति होगी । ऐसी रोकी गई राशि प्रभारी अभियंता द्वारा अतिरिक्त सुरक्षा जमा की भाँति रखी जाएगी । यदि ठेकेदार किसी कारण से कार्य को अपूर्ण छोड़ता है तो इसप्रकार काटी गई अतिरिक्त प्रतिभूति जमा शासन को जब्त होगी ।

पाँच संभागों[65] में हमने देखा (दिसम्बर 2011 से अप्रैल 2012) कि संभागीय अधिकारियों ने 13 चल रहे कार्यों में, कार्य की मदों की असंतुलित दरों के कारण ₹ 3.87 करोड़ की अतिरिक्त प्रतिभूति जमा की राशि वसूल नहीं की जैसा कि **परिशिष्ट 2.19** में विवरण दिया गया है । कार्यों की असंतुलित दरों के लिए अतिरिक्त प्रतिभूति जमा की राशि को न रोका जाना अनुबंध के प्रावधानों के विपरीत था ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव ने बताया (सितम्बर 2012) इस बारे में विभाग ने सुधारात्मक उपाय प्रारंभ किए थे एवं निविदाएं प्रतिशत दर आधार पर आमंत्रित की जा रहीं थी ।

2.2.5.4 उद्वहन सिंचाई योजनाओं के निर्माण पर निष्फल व्यय

अपूर्ण एवं अकार्यशील होने के कारण उद्वहन सिंचाई योजनाओं पर ₹ 6.68 करोड़ का व्यय निष्फल रहा ।

जहाँ पर गुरूत्वीय नहरों के माध्यम से सिंचाई संभव न हो वहाँ पर उद्वहन सिंचाई योजनाएं (एल.आई.एस.) निर्मित की जाती हैं । योजना की साध्यता सर्वेक्षण कार्य और उसके निर्माण एवं संधारण के लिए समस्त व्यय का विचार करते हुए संभावित लागत के लिए प्राक्कलन तैयार कर पता लगाई जाती है। जल संसाधन विभाग के निर्देशों के अनुसार, उद्वहन सिंचाई योजनाओं के लिए विद्युत कनेक्शन लाभान्वित होने वाले कृषकों द्वारा लिया जाना था । कछार में कुल 44 उद्वहन योजनाएं थी जिनमें से छह संभागों में 18 उद्वहन सिंचाई योजनाओं का परीक्षण किया गया । चार उद्वहन सिंचाई योजनाओं के अधूरे कार्यान्वयन एवं पूर्ण उद्वहन सिंचाई योजनाओं के छोड़े जाने के दृष्टांतों का विवरण नीचे दिया गया है;

---

[65] छिंदवाड़ा, डिंडोरी, कटनी, नरसिंहपुर एवं सिवनी

तालिका 2.17

संभाग का नाम	लघु सिंचाई योजना का नाम, आई. पी. हे में	पूर्णता एवं व्यय	अवलोकन	कार्यपालन यंत्री का उत्तर/ लेखापरीक्षा की अगली टिप्पणी
कटनी	चपना एल.आई.एस. 858 हे	निर्माणाधीन ₹ 4.50 करोड़	द्वितीय पंप हाउस के व्हेक्यूम पंप को दिसम्बर 2007 तक अंतिम रूप नहीं दिया जा सका था । इसके बाद विभाग के निर्देशों के अनुसार एल.आई.एस. का कार्य रोक दिया गया एवं ₹ 4.50 करोड़ का संपूर्ण व्यय निष्फल रहा ।	शासन द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसार, जल उपयोगकर्ताओं द्वारा सहकारिता के आधार पर योजना को चलाने के लिए स्वीकृति दिए जाने तक उद्वहन सिंचाई योजनाओं के सभी कार्यों को रोका जाना था । आगे यह बताया गया कि जहाँ पर किसान पंजीकृत सोसायटी बनाने एवं विद्युत कनेक्शन लेने के लिए राजी नहीं थे, गत दो वर्षों से कोई आवंटन जारी नहीं किया जा रहा था । उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यान्वयन के लिए कार्य प्रारंभ करने से पूर्व योजना की व्यवहार्यता का पता लगाया जाना चाहिए था ।
जल संसाधन संभाग हिरन, जबलपुर	काटव एवं शाहगढ़ एल.आई.एस. 202 हे एवं 466 हे	2010 ₹13.00 लाख एवं ₹1.20 करोड़	इन पूर्ण हुई एल.आई.एस. से वर्ष 2011-12 के दौरान कोई सिंचाई प्रतिवेदित नहीं हुई थी, योजनाओं पर ₹1.33 करोड़ व्यय निष्फल रहा ।	काटव एवं शाहगढ़ एल.आई.एस. की रूपांकित सिंचाई प्राप्त नहीं की जा सकी क्योंकि विद्युत देयकों का भुगतान न होने के कारण विद्युत कनेक्शन विच्छेद किए गए थे । इन एल.आई.एस. से 2011-12 के दौरान कोई सिंचाई नहीं की गई । उत्तर सूचक है कि विद्युत के लिए निधियों का तालमेल नही किया गया था ।
जल संसाधन संभाग हिरन, जबलपुर	सुकरी एल.आई.एस. 241.40 हे	निर्माणाधीन ₹ 85.37 लाख	किसानों की समिति एल.आई.एस. को चलाने के लिए विद्युत कनेक्शन लेने में असमर्थ थी । जल संसाधन विभाग के निर्देशों के अनुसार, लाभान्वित किसानों द्वारा विद्युत कनेक्शन लिए जाने के बाद ही शेष कार्य को पूर्ण करने के लिए आवंटन दिया जाना था। मुख्य अभियंता ने जनवरी 2009	किसानों की समिति के सदस्यों एवं अन्य किसानों से संपर्क कर समस्या को हल करने के प्रयास किए जा रहे थे ।

संभाग का नाम	लघु सिंचाई योजना का नाम, आई. पी. हे में	पूर्णता एवं व्यय	अवलोकन	कार्यपालन यंत्री का उत्तर/ लेखापरीक्षा की अगली टिप्पणी
			में विद्युत कनेक्शन विच्छेद करने, राजस्व विभाग को भूमि स्थानांतरित करने एवं मशीनरी को स्टोर में रखने के आदेश दिए । इस प्रकार ₹ 85.37 लाख का व्यय निष्फल हुआ था।	

आगे प्रमुख अभियंता ने बताया (अक्तूबर 2012) कि संचालन एवं संधारण पर अधिक व्यय तथा योजनाओं के लिए निर्बाध विद्युत आपूर्ति की उपलब्धता न होने के कारण इन योजनाओं के लिए शासन स्तर पर वैकल्पिक व्यवस्था हेतु विचार किया जा रहा है । किसानों की समिति बनने एवं उनके द्वारा संचालन की जिम्मेदारी लेने के बाद ही कार्य पूर्ण किए जाएंगे ।

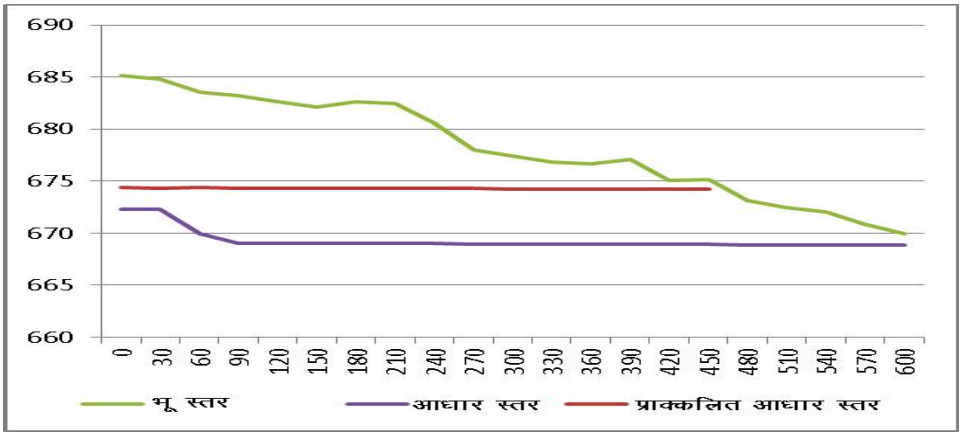
उत्तर पुष्टि करता है कि योजनाओं को प्रारंभ करने से पूर्व योजनाओं की साध्यता का पता नहीं लगाया गया था इसप्रकार यह विवेकहीन व्यय में परिणीत हुआ ।

2.2.5.5 स्पिल चैनल के निर्माण में परिहार्य व्यय

स्पिल चैनल में मितव्ययी व्यवस्था का अनुपालन न किए जाने के कारण ₹ 2.32 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ ।

दनदनानाला तालाब लघु सिंचाई योजना के कार्य के लिए फरवरी 2008 में किए गए अनुबंध में पडल ट्रेन्च, कट ऑफ ट्रेन्च, बोल्डर टो, फिल्टर, स्लूस, वेस्ट वियर, निर्गम नालियाँ, एप्रोच एवं स्पिल चैनल के लिए सभी प्रकार की विघटित चट्टान, मृदु चट्टान (डी.आर./एस.आर.) में 184723.43 घनमीटर खुदाई के लिए एक प्रावधान था । इसमें से डी.आर. एवं एस.आर. के 171327.57 घनमीटर स्पिल चैनल[66] के लिए प्रावधानित किए गए थे जो डी.आर./एस.आर. की कुल खुदाई का 92.75 प्रतिशत होता था ।

प्राक्कलित खुदाई के संदर्भ में कार्यान्वित स्तरों को दर्शाने वाला ग्राफ



66 बांध में विशिष्ट स्तर से अधिक स्तर के बढ़ने से रोकने के लिए पानी को छोड़ने के लिए स्पिल चैनल या स्पिल वे प्रावधानित किए जाते हैं । यह अपस्ट्रीम में अवांछित डूब या फलस्वरूप ऊपर से छलकने एवं बांध की संभाव्य विफलता का टालता है (ज.सं.वि.तकनीकी आदेश क्र. 28)

हमने देखा (फरवरी 2012) कि डी.आर. एवं एस.आर. में खुदाई की मात्रा 5,78,445.02 घनमीटर तक बढ़ी थीं जिसके लिए ठेकेदार को ₹ 3.84 करोड़ का भुगतान किया गया था । स्पिल चैनल में डी.आर./एस.आर. की अधिक खुदाई के लिए तकनीकी स्वीकृति के संदर्भ में आधार चौड़ाई एवं लम्बाई में वृद्धि जैसे कारणों का उल्लेख करते हुए अधिक मात्राओं के अनुमोदन के लिए प्रस्ताव, मुख्य अभियंता, वैनगंगा कछार, सिवनी को भेजा गया (नवम्बर 2009) । मुख्य अभियंता ने देखा (नवम्बर 2009) कि कार्य का कार्यान्वयन पुनरीक्षित ड्राईंग के अनुमोदन के बिना एवं तकनीकी स्वीकृति के अनुसार नहीं था । अधिक मात्राओं की स्वीकृति अब तक प्रतीक्षित थी (फरवरी 2012)। जैसा कि रूपांकन में परिकल्पित था स्पिल चैनल के आधार तल को 450 मी की दूरी (आर.डी.) पर मिलना था । यद्यपि संभाग ने तालाब के अनुप्रवाह (डाउनस्ट्रीम) में स्पिल चैनल को आर.डी.600 मी. पर मिलाने हेतु गहराई बढ़ाते हुए खुदाई की । परिणामस्वरूप, स्पिल चैनल के लिए खुदाई की मात्रा बढ़ गई एवं इसलिए ₹2.32 करोड़[67] का अतिरिक्त व्यय हुआ था । प्रमुख अभियंता ने बताया (अक्तूबर 2012) कि स्पिल चैनल में कोई फॉल नहीं था । इसलिए रूपांकित गहराई एवं रूपांकित आधार ढलान तक खुदाई आवश्यक थी एवं इसी कारण इसे कार्यान्वित किया गया था । आगे यह बताया गया कि चूक के कारण प्राक्कलन में खुदाई की मात्रा सम्मिलित नहीं की गई थी ।

तथ्य वही रहता है कि अधिक मात्राएं सक्षम प्राधिकारी की अनुमति के बिना कार्यान्वित की गई थी जो प्रस्ताव के प्रस्तुतीकरण के दो वर्ष से अधिक होने के बाद भी प्रदान नहीं की गई थी ।

2.2.5.6 निम्न विशिष्टि कार्य का निष्पादन

जल सिंचन के बिना 56.66 लाख का अवमानक मिट्टी कार्य कार्यान्वित किया गया एवं बांध के कार्य में पडल ट्रेन्च कार्यान्वित नहीं की गई थी

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.02 में प्रावधानित है कि एक प्राक्कलन को तकनीकी स्वीकृति देने वाला अधिकारी, रूपांकन के सही होने एवं आरेखन के संदर्भ में प्राक्कलन में सभी आवश्यक मदों को सम्मिलित करने हेतु उत्तरदायी है । सिंचाई परियोजनाओं के लिए विशिष्टियों (कार्यों के लिए दरों की अनुसूची की) की कंडिका 4.9.9 (खण्ड-II, भाग-I) प्रावधानित करती है कि अनुकूलतम आर्द्रता धारिता पर, शुष्क घनत्व पर मिट्टी भरण वाले बांध में कार्यान्वित मात्रा में से, न दबने वाली (चट्टान) एवं दबने वाली (मिट्टी) नींव के लिए क्रमशः एक प्रतिशत एवं दो प्रतिशत समंजन छूट (श्रींकेज एलाउंस) घटाई जाएगी। सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार, बांध के मिट्टीकार्य में, मिट्टी को 15 सेंटीमीटर की परतों में बिछाना, जल सिंचन एवं

67

1.	डी.आर./एस.आर. की प्राक्कलित मात्रा	184723.43 घनमीटर
2.	प्राक्कलित मात्रा का 10%	18472.34 घनमीटर
3.	कुल अनुमत्य मात्रा	193195.77 घनमीटर
4.	22 वे वल देयक के अनुसार कार्यान्वित मात्रा	578445.02 घनमीटर
5.	अनुचित कार्यान्वयन (4-3)	385249.25 घनमीटर
6.	स्पिल चैनल में डी.आर./ एस.आर. का अनुचित कार्यान्वयन 92.75% की दर से	357318.67 घनमीटर
7.	परिहार्य व्यय ₹ 65/- प्रति घनमीटर की दर से	₹ 23225713.55

अधिकतम शुष्क घनत्व प्राप्त करने के लिए मिट्टी कार्य का अनुकूलतम आर्द्रता धारिता पर दृढ़ीकरण सम्मिलित था ।

हमने देखा (अप्रैल 2012 एवं मई 2012) कि

- कटनी संभाग में, जामुनचुआ लघु सिंचाई योजना के कार्य के जी शेड्यूल में मिट्टी के कार्य में जल सिंचन की मद सम्मिलित थी । 117874.38 घनमीटर जल सिंचन के लिए भुगतान किया गया (मार्च 2010) किन्तु अगले चल देयक में जल सिंचन के लिए अद्यतन मात्रा निरंक दर्शाई गई, से प्रदर्शित हुआ कि कोई जल सिंचन नहीं किया गया था। श्रींकेज एलाउन्स 20 प्रतिशत घटाया गया था इससे भी पुष्टि हुई कि जलसिंचन नहीं किया गया था । इसप्रकार, ₹ 56.66 लाख[68] मूल्य का मिट्टी कार्य अवमानक विशिष्टि का हुआ जिसके परिणामस्वरूप सीपेज के कारण अधिक रिक्तीकरण हो सकता है ।

  प्रमुख अभियंता ने बताया (अक्तूबर 2012) कि स्थापित मापदण्डों के अनुसार कार्य का कार्यान्वयन न करने के लिए फील्ड अमले के विरूद्ध अनुशासनिक कार्रवाई की जाएगी ।

- प्रमुख अभियंता द्वारा जारी (अगस्त 1990) तकनीकी परिपत्र 27 प्रावधानित करता है कि पडल ट्रेन्च[69] का संरेखण इसप्रकार नियत करना चाहिए कि इसकी आधार चौड़ाई के अनुप्रवाहगामी (डाउनस्ट्रीम) किनारे को संपूर्ण लम्बाई में, बांध की परत की मध्य रेखा के साथ मेल खाना चाहिए । इसके अतिरिक्त, ऐसे स्थलों पर जहाँ संपूर्ण सीपेज कट ऑफ की लागत ज्यादा न हो, इसे हमेशा प्रावधानित करना चाहिए यद्यपि अंडर सीपेज के कारण पानी की कमी का कोई महत्व न हो । इसप्रकार पडल ट्रेन्च, मिट्टी बांध की संपूर्ण लम्बाई में कार्यान्वित किया जाना आवश्यक था ।

  हिरन संभाग में, इमलई लघु सिंचाई योजना के शेष कार्य के लिए, आर.डी. 126.70 मीटर से आर.डी. 178.35 मीटर में, नाला क्लोजर के लिए अंतर दर्शाते हुए माप पुस्तिका में कोई कार्य नहीं किया जाना दर्शाया गया था । हमने देखा (मई 2012) कि बांध के आर.डी. 150 मीटर पर 11891.6 घनमीटर मिट्टी कार्य कार्यान्वित किया गया (मार्च 2006)। आर.डी. 126.70 मीटर से आर.डी. 178.35 मीटर में मिट्टी कार्य पडल ट्रेन्च के कार्यान्वयन के बिना कार्यान्वित किया गया था जो विशिष्टियों के प्रावधानों के विपरीत था । आर.डी.150 मीटर पर कार्यान्वित मिट्टी कार्य के लिए ₹ 4.43 लाख[70] की राशि का भुगतान किया गया (मार्च 2006)। इसप्रकार बांध विशिष्टियों का अनुपालन न होने से ₹ 4.43 लाख का अवमानक कार्य हुआ ।

  प्रमुख अभियंता ने बताया (अक्तूबर 2012) कि योजना की मूल स्वीकृति राहत मद के अंतर्गत जनवरी 1982 में दी गई थी एवं पडल भराई का कार्य राहत मद

---

68 ₹ 48 प्रति घनमीटर की दर से 118043.18 घनमीटर मिट्टी कार्य के लिए राशि

69 बांध के निर्माण के लिए पडल ट्रेन्च की खुदाई की जाती है ।

70 11891.6 घनमीटर * ₹ 37.29 प्रति घनमीटर = 443438/-

के अंतर्गत किया गया था । आगे यह बताया गया कि शीर्ष कार्य का 90 प्रतिशत एवं नहर कार्य का 50 प्रतिशत पूर्ण हो चुका है एवं योजना को अक्तूबर 2012 में पूर्ण हो जाना था ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसके कोई प्रमाण नहीं बताए गए कि पडल ट्रेन्च पहले कार्यान्वित की गई थी एवं कथित कार्य को बाद में प्रारंभ करते समय अक्षुण्ण (इन्टेक्ट) थी । कार्य अब तक प्रगति पर था (मार्च 2013)

2.2.5.7 ठेकेदारों को अधिक भुगतान

दरों का नियमन न करने एवं ठेकेदार द्वारा दिए गए रिबेट के प्रस्ताव पर ध्यान न दिए जाने से ठेकेदारों को अधिक भुगतान ।

अनुबंध के भाग के रूप में मध्य प्रदेश शासन के आदेशों (अक्तूबर 1987) के अनुसार अतिरिक्त मदों के लिए दरें नियत करने की कार्यपालन यंत्री को कोई शक्ति नहीं होगी एवं जिन कार्यों की तकनीकी स्वीकृति मुख्य अभियंता द्वारा प्रदान की गई हो, की दशा में 10 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त मात्राओं के कार्यान्वयन एवं भुगतान के लिए मुख्य अभियंता की पूर्व स्वीकृति आवश्यक होगी । लेखापरीक्षा में देखे गए ठेकेदारों को हुए अधिक भुगतानों के दृष्टांतों की चर्चा नीचे की गई है;

- सिवनी संभाग द्वारा पथरिया लघु सिंचाई योजना के निर्माण में, हमने देखा कि जी शेड्यूल में मिट्टी कार्य की प्राक्कलित 53691.36 घनमीटर मात्रा सम्मिलित थी । ठेकेदार ने 71179.45 घनमीटर मिट्टी कार्य कार्यान्वित किया एवं उसे ₹ 50 प्रति घनमीटर की दर से भुगतान किया गया । इसप्रकार कार्य की मात्राएं बढ़ीं थी एवं 10 प्रतिशत से अधिक मात्राओं के भुगतान के लिए दर के अनुमोदन के लिए मुख्य अभियंता को प्रस्ताव भेजा गया (जून 2011)। मुख्य अभियंता ने अधिक कार्यान्वित मात्रा के लिए, अनुबंध में शर्त 4.3.13.3(ए) के अंतर्गत निकाली गई दर या ठेकेदार द्वारा उद्धृत दर जो भी कम हो के 90 प्रतिशत की दर से भुगतान करने की अनुमति प्रदान की । इसलिए 10 प्रतिशत से अधिक मात्राओं के लिए भुगतान को मुख्य अभियंता के आदेश के अनुसार ₹36.42 प्रति घनमीटर [71] की दर से विनियमित किया जाना था । संभाग ने यद्यपि ठेकेदार को ₹ 50 प्रति घनमीटर की उच्चतर दर पर भुगतान किया जिससे ठेकेदार को ₹ 1.64 लाख[72] का अधिक भुगतान हुआ । हमने आगे देखा कि ठेकेदार को सक्षम प्राधिकारी की अनुमति के बिना अतिरिक्त मदों के कार्यान्वयन के लिए ₹ 7.52 लाख का भुगतान किया गया । इसके परिणामस्वरूप ₹7.52 लाख का अनियमित व्यय हुआ ।

  संभाग के कार्यपालन यंत्री ने बताया (अप्रैल 2012) कि अधिक भुगतान को स्वीकृति के पश्चात समायोजित कर लिया जाएगा एवं मुख्य अभियंता की 90 प्रतिशत दरों से भुगतान करने की स्वीकृति में अतिरिक्त मदें भी सम्मिलित थी । प्रमुख अभियंता ने आगे बताया कि अतिरिक्त कार्यान्वित मात्राओं के भुगतान के लिए शर्त 4.3.13.3(ए) के अंतर्गत मद की दर या ठेकेदार द्वारा उद्धृत दर के

---

[71] ₹ 32.39 प्रति घनमीटर की प्राक्कलित दर गुणा, प्राक्कलित दर से अधिक होने से 24.94 प्रतिशत = ₹ 40.47 प्रति घनमीटर (90 प्रतिशत की दर से = ₹ 36.42 प्रति घनमीटर)

[72] (71179.36 घनमीटर (1.10* 53691.36))* 13.58= ₹ 1,64,574.17

90 प्रतिशत से भुगतान की अनुमति कार्य की निरंतरता के लिए दी गई थी । ठेकेदार को अतिरिक्त मात्राओं/ अतिरिक्त मदों के लिए भुगतान अब भी लंबित है ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भुगतान मुख्य अभियंता के आदेशों के अनुसार किया जाना चाहिए था एवं मुख्य अभियंता की स्वीकृति में अतिरिक्त मदों के भुगतान के लिए अनुमोदन सम्मिलित नहीं था ।

- सिवनी संभाग द्वारा सालीवाड़ा तालाब के निर्माण के मामले में ठेकेदार ने कार्य की सभी मदों पर पाँच प्रतिशत रिबेट का प्रस्ताव दिया था । ठेकेदार को किए गए कार्य के कुल मूल्य ₹ 1.22 करोड़ के नौंवे चल देयक का भुगतान किया गया (मार्च 2012)। हमने देखा (अप्रैल 2012) कि ठेकेदार द्वारा प्रस्तावित रिबेट को चल देयकों से नहीं घटाया गया था । इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 6.09 लाख[73] का अधिक भुगतान हुआ ।

  कार्यपालन यंत्री ने बताया (अप्रैल 2012) कि ठेकेदार से रिबेट वसूल किया जाएगा ।

2.2.5.8 उच्चतर विशिष्टि से सीमेंट कांकरीट (सी.सी.) लाइनिंग का कार्यान्वयन

सी.सी लाइनिंग के लिए उच्चतर विशिष्टि अपनाने के परिणामस्वरूप ₹ 15.88 लाख की अतिरिक्त परिहार्य लागत आई

प्रमुख अभियंता मार्च 1984 में जारी किए गए तकनीकी परिपत्र (1/84) के प्रावधानों के अनुसार, तीन क्यूमेक तक बहाव वाली नहरों की सीमेंट कांकरीट एम-10[74] के पूर्व ढलित स्लैब से लाइनिंग की जानी चाहिए ।

कटनी संभाग में, धोरसी रेग्यूलेटर के पुनर्संरचना के कार्य में, नहर के सेक्शन में 0.30 मी. पूर्ण आपूर्ति गहराई एवं आधार की चौड़ाई 0.60 मी. (3 क्यूमेक से काफी कम बहाव दर्शाते हुए) थी । ठेकेदार को सी.सी. लाइनिंग के लिए 1588.27 घनमीटर एम-15 ग्रेड के सीमेंट कांकरीट (उच्चतर विशिष्टि) के लिए 47.64 लाख का भुगतान किया गया था (जून 2011) । सी.सी. लाइनिंग की उच्चतर विशिष्टि अपनाने से ₹15.88 लाख[75] की अतिरिक्त लागत आई । हमने आगे देखा कि मुख्य तकनीकी परीक्षक, भोपाल ने भी इंगित किया किया (नवम्बर 2010) कि इतने छोटे सेक्शन के लिए एम-10 ग्रेड की लाइनिंग पर्याप्त होती ।

कार्यपालन यंत्री ने बताया (अप्रैल 2012) कि पूर्व ढलित लाइनिंग के अनुभव को देखते हुए लाइनिंग की पैनलों की चोरी को रोकने के लिए स्थल पर ढलित लाइनिंग को प्रावधानित किया गया था एवं प्रमुख अभियंता द्वारा 9 जनवरी 2012 को जारी किए एक

---

73 ₹ 12189114.00 का पाँच प्रतिशत

74 यह सीमेंट, रेत एवं गिट्टी के 1:3:6 के अनुपात को प्रदर्शित करता है ।

75

1. सी.सी. 1:2:4 कार्यान्वित मात्रा	1588.27 घनमीटर
2. भुगतान की गई दर	₹ 3000 प्रति घनमीटर
3. सी.सी. 1:3:6 के लिए भुगतान योग्य दर	₹ 2000 प्रति घनमीटर
4. दर में अंतर	₹ 1000 प्रति घनमीटर
लाइनिंग के कार्य में अतिरिक्त लागत	**₹ 15,88,270**

पत्र में स्पष्ट रूप से नियत है कि सी.सी. पूर्व ढलित (टाइल) की अत्यधिक चोरी हो रही थी एवं इसलिए स्थल पर ढलित लाइनिंग अपनाई जाना चाहिए । प्रमुख अभियंता भी कार्यपालन यंत्री के उत्तर से सहमत हुए (सितम्बर 2012)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परिपत्र उक्त कार्य के कार्यान्वयन के बाद जारी किया गया था एवं उत्तर एम-10 सीमेंट कांकरीट के स्थान पर एम-15 सीमेंट कांकरीट को अपनाने के कारण को स्पष्ट नहीं करता है ।

2.2.5.9 कृषकों के संगठन में कम संख्या में प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों का गठन

कम संख्या में प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र गठित किए गए गए थे

राष्ट्रीय जल नीति 2002, जल संसाधन प्रबंधन में सहभागिता के दृष्टिकोण पर बल देती है । हितग्राहियों की सहभागिता, सिंचाई प्रणाली के इष्टतम अनुरक्षण एवं सिंचाई जल के प्रभावी उपयोग में सहायता करती है । मध्य प्रदेश कृषक संगठन गठन नियम, 1999 (नियम 10) के अनुसार, जल उपभोक्ता संथाओं (डब्लू.यू.ए.) द्वारा जल के प्रभावी उपयोग के लिए लघु सिचाई योजनाओं के मामले में, योजनाओं के कमान क्षेत्र को प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों (टी.सी.) में बाँटा जाता है जैसा कि नीचे विवरण दिया गया हैः

तालिका 2.18

क्षेत्र हे में	टी.सी. की संख्या
200 हे	4
201 से 400 हे	6
401 से 600 हे	8
601 से 2000 हे	10

हमने देखा (फरवरी 2012 से मई 2012) कि जल उपभोक्ता संथाओं के लिए प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र कथित प्रावधानों के अनुसार गठित नहीं किए गए थे जैसा कि निम्न तालिका में विवरण दिया गया हैः

तालिका 2.19

संभाग का नाम	कुल योजनाएं	डब्लू. यू.ए. द्वारा कवर की गई योजनाएं	डब्लू. यू.ए. की संख्या	कुल आवश्यक टी.सी.	टी.सी. का गठन	टी.सी. गठित नहीं की गई	कम टी.सी. के साथ डब्लू. यू.ए.
नरसिंहपुर	25	18	7	60	37	23	6
हिरन जबलपुर	47	38	16	110	88	22	7
सिवनी	112	86	45	314	266	48	20
डिंडोरी	81	64	23	184	138	46	17
कटनी	106	87	30	270	227	43	14
कुल	**371**	**293**	**121**	**938**	**756**	**182**	**64**

जैसा कि उक्त तालिका से स्पष्ट है कि पाँच नमूना जाँच किए गए संभागों में, कुल 371 लघु सिंचाई योजनाओं के विरूद्ध 293 लघु सिंचाई योजनाओं के लिए डब्लू.यू.ए. गठित किए गए थे । आगे, 938 आवश्यक टी.सी. के विरूद्ध मात्र 756 टी.सी. गठित की गईं थीं । उपरोक्त कथित प्रावधानों के संदर्भ में, 121 डब्लू.यू.ए. में से 64 डब्लू.यू.ए. में कम संख्या में टी.सी. गठित की गई थी । इसप्रकार, सिंचाई प्रणाली के इष्टतम अनुरक्षण एवं सिंचाई जल के प्रभावी उपयोग के उद्देश्य उस सीमा तक पूर्ण नहीं हुआ था।

पाँच संभागों के कार्यपालन यंत्रियों ने बताया (फरवरी 2012 से मई 2012) कि कुल कमान क्षेत्र में टी.सी. के माध्यम से सिंचाई की गई थी एवं टी.सी. के लिए कमान क्षेत्र के निर्धारित स्लैब को ध्यान में रखते हुए यथा संभव टी.सी. की संख्या का गठन किया गया था । आगे यह बताया गया कि कुछ डब्लू.यू.ए. एक से अधिक परियोजनाओं में सम्मिलित थीं एवं यह कि सिंचाई क्षमता के कम उपयोग से कम टी.सी. का कोई संबंध नहीं है जबकि कमान क्षेत्र कुछ स्थानों पर अन्य तालाब से अतिव्यापित (ओव्हरलेप) हो रहा था ।

कार्यपालन यंत्रियों के उत्तर स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि मानदण्डों के अंतर्गत वांछित टी.सी. नहीं बनाए गए थे एवं जल के प्रभावी उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए सभी लघु सिंचाई योजनाएं डब्लू.यू.ए. के सृजन से कवर नहीं की गईं थीं ।

2.2.5.10 एम.एन.आर.ई.जी.एस. निधियों के माध्यम से कार्यों में अनियमितताएं

₹ 12.96 करोड़ मूल्य के संधारण कार्य, डब्लू.यू.ए. के स्थान पर सीधे विभाग द्वारा कार्यान्वित किए जाने के परिणामस्वरूप लघु सिंचाई योजनाओं के संधारण में डब्लू.यू.ए. की सहभागिता का वंचन हुआ।

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जारी किए गए निर्देशों (आदेश क्र. 4823, दिनांक 20 दिसम्बर 2007) के अनुसार, एम.एन.आर.ई.जी.एस. निधियों के माध्यम से प्रारंभ किए गए लघु सिंचाई तालाबों एवं नहरों के संधारण कार्यों के लिए जल उपभोक्ता संथाएं कार्यान्वयन ऐजेंसी होंगी ।

हमने देखा (फरवरी 2012 से अप्रैल 2012) किः

- डिंडोरी संभाग में, एम.एन.आर.ई.जी.एस. निधियों का उपयोग करते हुए लघु योजनाओं के संधारण के ₹ 12.96 करोड़ मूल्य के कार्य संभाग द्वारा विभागीय रूप से कार्यान्वित किए गए थे । 8627.27 हे एवं 12574.27 हे आच्छादित करने के लिए क्रमशः वर्ष 2010-11 में 44 लघु सिंचाई योजनाओं के लिए 14 डब्लू.यू.ए. एवं वर्ष 2011-12 में 64 लघु सिंचाई योजनाओं के लिए 23 डब्लू.यू.ए. गठित की गई थीं । इसप्रकार उपसंभागीय प्राधिकारियों द्वारा एम.एन.आर.ई.जी.एस.के कार्यों का सीधे कार्यान्वयन अनियमित था । इससे एम.एन.आर.ई.जी.एस. कार्यों में डब्लू.यू.ए. की सहभागिता का वंचन हुआ जो पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के कथित प्रावधानों की आवश्यकता के विपरीत था ।

  प्रमख अभियंता ने अन्य बातों के साथ साथ बताया (अक्तूबर 2012) कि डब्लू.यू.ए. ने एम.एन.आर.ई.जी.एस. के अंतर्गत कोई कार्य प्रस्तावित नहीं किया एवं एम.एन.आर.ई.जी.एस. कार्यों के लिए कार्यान्वयन ऐजेंसी, कार्यपालन यंत्री का बनाया गया था।

  उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग, डब्लू.यू.ए. को कार्यों के कार्यान्वयन में सहभागी नहीं बना सका, जैसा कि पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के निर्देशों में वांछित था ।

  पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जारी किए गए (जनवरी 2006) निर्देशों में निर्धारित मस्टर रोल के प्रारूप में, मजदूरों को भुगतान के समय गवाहों के हस्ताक्षर एवं जहाँ पर मजदूरों का खाता संधारित किया जाता हो, में बैंक का नाम उल्लिखित करना प्रावधानित है । आगे, मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के कंडिका 4.013 के अनुसार, यदि मस्टर रोल का उपयोग तीन

माह के भीतर नहीं किया जाता है तो इसे पुनः जारी कराना चाहिए । मस्टर रोल में काँट छाँट एवं करेक्शन फ्लड का उपयोग वर्जित है ।

चार संभागों में मजदूरों को नॉमिनल मस्टर रोल (एन.एम.आर.) के माध्यम से ₹ 49.43 लाख[76] का भुगतान किया गया किन्तु एन.एम.आर. तीन माह के पश्चात उपयोग किए गए थे, गवाहों के हस्ताक्षर अभिलिखित नहीं पाए गए एवं मजदूरों को किए गए भुगतान के विरूद्ध बैंक का नाम अभिलिखित नहीं था। इसप्रकार शासन द्वारा जारी अनुदेशों का अनुपालन न होने से व्यय का औचित्य सुनिश्चित नहीं किया जा सका ।

प्रमुख अभियंता ने बताया कि कार्यवार मस्टर रोल जनपद पंचायत द्वारा प्रदाय किए गए थे, मस्टर रोल में कार्य का नाम, विभाग का नाम इत्यादि उल्लिखित थे जिसका उपयोग किसी अन्य कार्य पर नहीं किया जा सकता था, लगाए गए सभी मजदूरों के पोस्ट ऑफिस/ बैंक उल्लिखित किए गए थे ।

उत्तर सही नहीं है क्योंकि सूची में दर्शाए मस्टर रोल में गवाहों के हस्ताक्षर नहीं पाए गए थे एवं मस्टर रोल जारी किए जाने के तीन माह से अधिक के बाद उपयोग किए गए थे।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.075 के अनुसार जब कार्य की राशि ₹ 15000 या कम न हो तो ठेके पर दिए जाने हेतु प्रस्तावित समस्त कार्यों के लिए निविदाएं आमंत्रित की जानी चाहिए । सड़क सामग्री जैसे मुरम, गिट्टी, रेत इत्यादि एवं भवन सामग्री जैसे मेसनरी पत्थर, पत्थर पडल भराई के लिए सामग्री, ईंट, गिट्टी, मुरम रेत एवं लकडी को कार्य की भाँति[77] समझा जाएगा एवं भंडार सामग्री क्रय की भाँति नहीं समझा जाएगा ।

तीन संभागों में 1.36 करोड़ का अनियमित व्यय किया गया ।

- तीन संभागों[78] में संभागीय अधिकारियों ने 54 योजनाओं के रख रखाव के लिए निविदाएं आमंत्रित किए बिना बोल्डर, मुरम, रेत, पत्थर एवं गिट्टी इत्यादि की खरीद पर ₹ 1.36 करोड़ का व्यय किया (मार्च 2011 से मार्च 2012) जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.36 करोड़ का व्यय अनियमित हुआ ।

  प्रमुख अभियंता ने बताया कि रेत, मुरम, गिट्टी एवं पडल के लिए मिट्टी, मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत द्वारा स्वीकृत दरों पर क्रय करने के पश्चात उपयोग किए गए थे ।

  उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों के अनुसार कार्यान्वित किए जाने थे ।
- सिवनी संभाग में, 21 योजनाओं पर, ट्रेक्टर एवं ट्राली के माध्यम से सामग्री के परिवहन पर पेटी व्हाऊचर द्वारा ₹ 28.22 लाख का व्यय किया गया (जून 2011 से मार्च 2012) । कथित कार्यों के लिए निविदाएं आमंत्रित नहीं की गईं थी

---

76 डिंडोरी ₹ 12.90 लाख, हिरन जबलपुर ₹ 12.68 लाख, कटनी ₹ 7.45 लाख एवं सिवनी ₹ 16.39 लाख = ₹ 49.43 लाख

77 इसका अर्थ है कि मध्य प्रदेश भंडार क्रय नियम के स्थान पर कार्य को सौंपने की प्रक्रिया अपनाई जाएगी ।

78 डिंडोरी ₹ 81.31लाख, कटनी ₹ 4.27 लाख एवं सिवनी ₹ 50.25 लाख

जैसा कि नियमावली में वांछित था । इसप्रकार कार्य कार्यान्वयन अनियमित था एवं उल्लिखित निर्देशों के प्रतिकूल था ।

कार्यपालन यंत्री ने बताया (अप्रैल 2012) कि चूँकि लीड, दरों की अनुसूची में प्रावधानित 200 मीटर से अधिक थी, कार्य मजदूरों की क्षमता से परे होने के कारण ट्रेक्टर के माध्यम से पूर्ण कराए गए ।

उत्तर, लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए बिंदु को सम्बोधित नहीं करता है ।

2.2.6 निगरानी एवं गुणवत्ता नियंत्रण

2.2.6.1 लघु सिंचाई योजनाओं का अपर्याप्त निगरानी

निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों के अनुपालन न होने के कारण सिंचाई क्षमता का उपयोग कम रहा ।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली (कंडिका 8.001 एवं 8.006) प्रावधानित करती है कि रूपांकन पूर्वानुमानों एवं पूर्णता आरेखनों को ध्यान में रखते हुए बाँध एवं नहर का संधारण करना चाहिए ।

नमूना जाँच किए गए छह संभागों[79] में सिंचाई क्षमता के उपयोग का विवरण निम्न तालिका में दिया गया है:

तालिका 2.20

वर्ष	कुल लघु सिंचाई योजनाएं	सृजित सिंचाई क्षमता हे में	उपयोग हे में	प्रतिशत उपयोग
2007-08	411	89727	22155.45	24.69
२००८-०९	४३४	९२९६९	२६३०८	२८.३०
२००९-१०	४५२	९६८५१	२२८७३	३२.६२
2010-11	489	105554	27613.9	26.16
२०११-१२	५२०	११३०६८	४५५०१.९	४०.२४

जैसा कि उपरोक्त तालिका में विवरण दिया गया है, 2007-08 से 2010-11 के दौरान सिंचाई क्षमता का उपयोग 23.62 प्रतिशत एवं 28.30 के मध्य एवं 2011-12 में 40.24 प्रतिशत था । सिंचाई क्षमता के कम उपयोग के लिए हमारे द्वारा विश्लेषित किए गए कारणों की चर्चा नीचे की गई है:

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 8.009 के अनुसार, यदि रूपांकित पूर्ण आपूर्ति स्तर पर जल मार्ग (पानी का बहाव) 20 प्रतिशत से कम या अधिक होता हो तो एस.डी.ओ. को नहर की रिमॉडलिंग के लिए प्राक्कलन तैयार करना चाहिए एवं उसे कार्यपालन यंत्री को प्रस्तुत करना चाहिए । जो सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करेगा ।

  हमने देखा (फरवरी 2012 से अप्रैल 2012) कि जल मार्गों की बिगड़ती हुई दशा के बावजूद भी पाँच संभागों में से चार[80] द्वारा कोई रिमॉडलिंग[81] का कार्य नहीं किया गया ।

79 छिंदवाड़ा, डिंडोरी, जबलपुर, कटनी, नरसिंहपुर एवं सिवनी

80 डिंडोरी, हिरन जबलपुर, नरसिंहपुर एवं सिवनी

81 मूल आरेखनों एवं विशिष्टियों के अनुसार नहरों का पुनर्निर्माण

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 8.015 (बी) के अनुसार, कमान क्षेत्र की सिंचाई, नहर प्रणाली निष्पादन पर निर्भर होती है । इसलिए नहरों का निष्पादन पर, नहर गेज रजिस्टर एवं नहरों के परफारमेंस टेबल के माध्यम से निगरानी रखा जाना था ।

  हमने देखा (फरवरी 2012 से अप्रैल 2012) कि नहर गेज रजिस्टर एवं नहरों के परफारमेंस टेबल संधारित नहीं किए जा रहे थे ।

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 7.004 प्रावधानित करती है कि केवल मशीन नम्बर वाले पृष्ठों की मुद्रित फील्ड बुक[82] एवं लेवल बुक[83] ही उपयोग की जाएगी । फील्ड बुक/ लेवल बुक का खाता, माप पुस्तिका की भाँति रखा जाएगा । लेवल/फील्ड बुक के लिए भी माप पुस्तिका की ही भाँति महत्व प्रावधानित है । लेवल की प्लॉटिंग करने के पश्चात लेवल/फील्ड बुक संभागीय कार्यालय में वापस किया जाएगा ।
  नमूना जाँच किए गए छह संभागों में से चार[84] में हमने देखा (फरवरी 2012 से अप्रैल 2012) कि कोई फील्ड बुक एवं लेवल बुक संधारित नहीं किए गए थे। जैसा कि मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 7.007 वांछित था, मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के परिशिष्ट 7.01 में दी गई चेकलिस्ट के अनुसार फील्ड बुक/ लेवल बुक की समीक्षा कटनी संभाग में नहीं की गई थी ।

जैसा कि ऊपर विवरण दिया गया है, मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के अंतर्गत वांछित अभिलेखों का संधारण न होने के कारण उच्च प्राधिकारियों द्वारा नहरों के निष्पादन पर निगरानी नहीं रखी जा सकी एवं नहरों के रिमॉडलिंग कार्य नहीं किए गए जिसके परिणामस्वरूप नहरों की बिगड़ती दशा एवं सिंचाई क्षमता का कम उपयोग हुआ।

प्रमुख अभियंता ने बताया (अक्तूबर 2012) कि सिंचाई क्षमता का उपयोग पानी की उपलब्धता पर निर्भर था एवं नहरों की मरम्मत, सुदृढ़ीकरण एवं पुनःस्थापन के कार्यों के लिए, सुधार, नवीकरण एवं प्रत्यावर्तन शीर्ष के अंतर्गत स्वीकृति दी जा रही थी । उन्होंने आगे बताया कि नहरों में बहाव एवं उनकी प्रवाह क्षमता पर निगरानी के लिए कम्प्यूटरीकृत प्रबन्धन सूचना प्रणाली अपनाई गई है जिसके परिणामस्वरूप वास्तविक सिंचाई में वृद्धि हुई थी एवं लेवल बुक एवं फील्ड बुक संधारित करने हेतु प्रमुख अभियंता द्वारा अनुदेश जारी किए जा रहे थे ।

---

82 फील्ड बुक, बाद के संदर्भों के लिए विस्तृत सर्वेक्षण के विवरण को अभिलिखित करने के लिए उपयोग होती है

83 लेवल बुक बाद के संदर्भों के लिए सर्वेक्षण के समय स्तरों को अभिलिखित करने हेतु उपयोग होती है

84 डिंडोरी, हिरन जबलपुर, नरसिंहपुर एवं सिवनी

तथ्य वही रहता है कि बिगड़ती हुई दशा की नहरों की रिमॉडलिंग करने के मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन न होने परिणामस्वरूप अंततः सिंचाई क्षमता का कम उपयोग हुआ ।

2.2.6.2 संभाग स्तर पर कार्यों का अपर्याप्त निरीक्षण

संभाग स्तर पर लघु सिंचाई योजनाओं का निरीक्षण अपर्याप्त था

निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 8.016ः

(।) 500 हेक्टेयर से अधिक कृषि योग्य कमान क्षेत्र वाले वृहद/मध्यम/लघु परियोजनाओं के समस्त शीर्ष कार्यों का वार्षिक रूप से एवं अन्य लघु परियोजनाओं के शीर्ष कार्य का चार वर्षों में एक बार एवं

(।।)तीन क्यूमेक से अधिक बहाव क्षमता वाली नहरों का वार्षिक रूप से एवं तीन क्यूमेक से कम बहाव वाली नहरों का चार वर्ष में एक बार वार्षिक/ आवधिक निरीक्षण कार्यपालन यंत्री द्वारा किया जाएगा ।

का वार्षिक/ आवधिक निरीक्षण प्रावधानित करती है ।

नमूना जाँच किए गए छह संभागों में से चार संभागों में हमने देखा (मार्च 2012 एवं अप्रैल 2012) कि 2007-12 के दौरान कार्यपालन यंत्रियों द्वारा निरीक्षण वांछित आवृति के अनुसार नहीं किए गए थे जैसा कि निम्न तालिका में विवरण दिया गया हैः

तालिका 2.21

स.क्र.	संभाग का नाम	निरीक्षण की गई लघु सिंचाई योजना	कुल लघु सिंचाई योजनाएं
1	हिरन जबलपुर	4	47
2	कटनी	5	106
3	नरसिंहपुर	13	25
4	सिवनी	6	112
	महायोग	**28**	**290**

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने बताया (सितम्बर 2012) कि मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधान व्यवहारिक नहीं थे एवं कार्यपालन यंत्रियों पर अत्यधिक बोझ था एवं वांछित आवृति के अनुसार निरीक्षण करने हेतु समय नहीं था। उन्होंने आगे बताया कि विभाग ने प्रावधान को संशोधित किया (सितम्बर 2012) एवं निरीक्षण का कार्य अधीक्षण अभियंताओं, कार्यपालन यंत्रियों, एस.डी.ओ. एवं उपयंत्रियों के मध्य बाँट दिया गया था ।

2.2.6.3 अपर्याप्त नमूनों के कारण अपर्याप्त गुणवत्ता नियंत्रण

नमूनों की कमी के कारण सीमेंट कांकरीट कार्य पर गुणवत्ता नियंत्रण अपर्याप्त था

आई.एस. 456ः 2000 की कंडिका 15.2.2, कार्य में कांकरीट की मात्रा के संदर्भ में सीमेंट कांकरीट के गुणवत्ता जाँच के लिए प्रत्येक ग्रेड के कांकरीट के नमूनों की न्यूनतम आवृति निधारित करती है जैसा कि नीचे दिया गया है;

तालिका 2.22

कार्य में कांकरीट की मात्रा (घनमीटर में)	नमूनों की संख्या
1 - 5	1
6 - 15	2
16 - 30	3
31 - 50	4
51 एवं अधिक	4 धन प्रत्येक अतिरिक्त 50 घनमीटर के या उसके भाग लिए एक अतिरिक्त नमूना

आगे, मध्य प्रदेश वाटर सेक्टर री-स्ट्रक्चरिंग प्रोग्राम (एम.पी.डब्लू.एस.आर.पी.) के लिए अनुबंध की मानक शर्त 14.0 प्रावधानित करती है कि नहरों की संबंद्ध दूरियों में बिछाई जाने वाली कांकरीट लाइनिंग की गुणवत्ता का मूल्यांकन करने के लिए ठेकेदार जैसा कि प्रभारी अभियंता द्वारा निर्देश दिया जाए यादृच्छिक रूप से नमूने लेने की व्यवस्था करेगा एवं नमूना कोर लेने की आवृति, अभियंता द्वारा निर्धारित की जाएगी जो कोर टेस्ट के लिए प्रत्येक 250 मी लम्बाई के लिए आधार लाइनिंग से एक नमूना एवं साइड लाइनिंग से एक अन्य नमूना होना चाहिए ।

नमूना जाँच किए गए छह संभागों में से कटनी एवं नरसिंहपुर संभागों में हमने देखा (मार्च 2012 एवं अप्रैल 2012) कि कम्प्रेसिव स्ट्रेंग्थ की जाँच के लिए तीन कार्यों में आवश्यक 105 नमूनों के विरूद्ध मात्र 51 नमूने लिए गए थे । कटनी संभाग के छह कार्यों में कोई टेस्ट नहीं किए गए । विवरण **परिशिष्ट 2.20** में दिया गया है ।

कटनी संभाग के कार्यपालन यंत्री ने बताया (अप्रैल 2012) कि कार्य विशिष्टियों के अनुसार किया गया था एवं स्लम्प इत्यादि जैसे स्थल टेस्ट किए गए थे । उन्होंने आगे बताया कि टेस्ट परिणामों की अभाव में ठेकेदारों के देयकों से उपयुक्त राशि काटी गई है ।

उत्तर, कम्प्रेसिव स्ट्रेंथ के लिए टेस्ट संचालित नहीं किए जाने के कारणों की व्याख्या नहीं करता है एवं तथ्य वही है कि टेस्ट संचालित नहीं किए जाने लिए राशि की कटौती से इंगित हुआ कि कार्य उचित गुणवत्ता के बिना स्वीकार किए गए थे।

इसीप्रकार, एम.पी.डब्लू.एस.आर.पी. (कटनी संभाग) के अंतर्गत धोरसी रेग्यूलेटर के शीर्ष कार्य, मुख्य नहर एवं आर.बी.सी. की पुनर्संरचना के कार्य के संबंध में, लाइनिंग के कार्य के लिए निर्धारित कोर टेस्ट नहीं किए गए थे । इसप्रकार संभागीय प्राधिकारियों ने कार्य की गुणवत्ता के प्रति आश्वस्त हुए बिना ही कार्य को स्वीकार किया।

कार्यपालन यंत्री ने बताया (अप्रैल 2012) कि ठेकेदारों से टेस्ट परिणाम प्रतीक्षित थे । आगे प्रमुख अभियंता ने बताया (अक्तूबर 2012) कि गुणवत्ता नियंत्रण के लिए नई संरचना प्रस्तावित की जा रही है । यह भी बताया गया कि प्रशिक्षित अधिकारियों एवं उपकरणों के अभाव के कारण कार्य का गुणवत्ता नियंत्रण प्रभावित हुआ था यद्यपि इसका यह अर्थ नहीं है कि कार्यों की गुणवत्ता प्रभावित हुई थी ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि टेस्ट की आवश्यक आवृति से कम टेस्ट किए जाने या

टेस्ट न किए जाने से कार्य पर गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित नहीं किया जा सका ।

2.2.7 निष्कर्ष

जल संसाधन विभाग के वैनगंगा कछार में लघु सिंचाई योजनाओं का निर्माण अपर्याप्त सर्वेक्षण, भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया का निविदा प्रक्रिया के साथ तुल्यकालिक न होने एवं भूमि के अधिग्रहण के बीच में कार्यों को सौंपे जाने के कारण प्रभावित था । उपयोगकर्ताओं की सहभागिता के अभाव में उद्वहन सिंचाई योजनाओं का निष्पादन कम था। अन्य सिंचाई योजनाओं के साथ लघु सिंचाई योजनाओं के कमान क्षेत्र के अतिव्यापन को समय रहते पहचाना नहीं गया था जिसके परिणामस्वरूप व्यर्थ व्यय हुआ। अनुवीक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली अपर्याप्त थी क्योंकि मूल अभिलेख संधारित नहीं किए जा रहे थे एवं टेस्ट करने के लिए अपर्याप्त नमूने लिए जा रहे थे ।

नर्मदा घाटी विकास विभाग

2.3 रानी अवंती बाई लोधी सागर परियोजना का वितरण नेटवर्क पर थीमेटिक पैराग्राफ

2.3.1 प्रस्तावना

जबलपुर जिले में स्थिति रानी अवंती बाई लोधी सागर (आर.ए.बी.एल.एस.) परियोजना जो पूर्व में बरगी बहुउद्देश्यीय परियोजना के नाम से जानी जाती थी नर्मदा घाटी विकास योजना के अधीन नर्मदा नदी पर पहली परियोजना थी । बाँध और वितरण नेटवर्क के साथ परियोजना बाँयीं तट नहर (एल.बी.सी.) के द्वारा 1.57 लाख हेक्टेयर (हे.) की सिंचाई के उद्देश्य के साथ प्रारंभ की गई थी । दाँयी तट नहर पृथक परियोजना है एवं इसका परीक्षण इस समीक्षा में नहीं किया गया है ।

आर.ए.बी.एल.एस. के अंतर्गत बाँयी तट नहर का वितरण नेटवर्क जिसमें मुख्य नहर, शाखा नहर, वितरकायें, माईनर्स, सब माईनर्स, वाटर कोर्स एवं फील्ड चैनल्स[85] सम्मिलित है जबलपुर (95,000 हे.) एवं नरसिंहपुर (62,000 हे.) जिलों की सिंचाई सुविधायें उपलब्ध कराने हेतु एक बड़ी सिंचाई परियोजना है । एल.बी.सी. की लागत प्रारंभ में राज्य निधि द्वारा वहन की गई थी परन्तु धनाभाव के कारण 1996-97 से राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) ऋण द्वारा की गई थी । 1915.04 कि.मी. वितरण नेटवर्क सहित 135.50 कि.मी. लंबी बाँयी तट नहर का निर्माण सिंचाई विभाग (जुलाई 1985 में पुनर्नामांकन जल संसाधन विभाग) द्वारा 1982 में ₹ 251.85 करोड़ की लागत पर प्रारंभ किया गया जो 1990 में पूर्ण की जानी थी । आर.ए.बी.एल.एस. परियोजना ₹ 1099.66 करोड़ के व्यय के उपरांत भी मार्च 2012 में अपूर्ण थी । जनवरी 2012 तक 1.57 लाख हे. के लक्ष्य के विरूद्ध, हमारे संकलन अनुसार 1.23 लाख हे. सिंचाई क्षमता सृजित की गई थी । सिंचाई क्षमता के निर्माण के लिये शेष कार्य मार्च 2012 तक प्रारंभ नहीं की गई है ।

नर्मदा कछार में सिंचाई सुविधाओं के विकास पर विशेष ध्यान देने की दृष्टि से वर्ष 1985 में नर्मदा घाटी विकास विभाग (एन.व्ही.डी.डी.) के अंतर्गत नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (जिसे इसमें इसके आगे प्राधिकरण कहा गया है) का गठन किया गया । प्राधिकरण ने वर्ष 1992 में जल संसाधन विभाग (डब्ल्यू.आर.डी.) से वितरण नेटवर्क का निर्माण ले लिया । मध्य प्रदेश में मंत्री नर्मदा घाटी विकास विभाग, प्राधिकरण के पदेन अध्यक्ष हैं जो उपाध्यक्ष एवं पांच पूर्णकालिक सदस्य (अभियांत्रिकी, वित्त, उर्जा, पर्यावरण और वन एवं पुनर्वास) से सहायित है । आर.ए.बी.एल.एस. परियोजना का वितरण नेटवर्क मुख्य अभियंता आर.ए.बी.एल.एस. जबलपुर के माध्यम से कार्यान्वित की जाती है । मुख्य अभियंता क्षेत्र स्तर पर तीन अधीक्षण यंत्री (एस.ई.) एवं चार कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) से सहायित है ।

---

[85] प्रतिवेदन की ग्लासरी में मुख्य नहर, शाखा नहर, वितरिकायें, माइनर्स, सबमाइनर्स, वाटरकोर्स, फील्डचैनल की परिभाषाएं दी गयी हैं ।

2.3.2 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

आर.ए.बी.एल.एस. के वितरण नेटवर्क की लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने की दृष्टि से की गई कि क्या निधियां उपलब्ध थीं एवं प्रभावी ढंग से उपयोग की गई, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) में दर्शायेनुसार सिंचाई क्षमता सृजित एवं उपयोग की गयी एवं ठेका प्रबंधन मितव्ययिता से कार्य की समयवृद्धि पूर्णता सुनिश्चित करने में प्रभावी था । सदस्य (अभियांत्रिकी), मुख्य अभियंता (आर.ए.बी.एल.एस.) परियोजना एवं सभी चार संभागों[86] जो एल.बी.सी. के वितरण नेटवर्क के निर्माण से संबद्ध है, के 2007-12 के आदान प्रदान के अभिलेखों की समीक्षा दिसम्बर 2011 से मार्च 2012 के मध्य की गयी ।

लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली की चर्चा, सदस्य (अभियांत्रिकी) एन.व्ही.डी.ए. के साथ प्रवेश सम्मेलन के दौरान अक्तूबर 2011 में की गयी थी । निर्गम सम्मेलन उपाध्यक्ष एन.व्ही.डी.ए. एवं प्राधिकरण के अन्य अधिकारियों के साथ जून 2012 में की गयी थी । निर्गम सम्मेलन के दौरान प्राधिकरण द्वारा व्यक्त विचारों को उपयुक्त स्थानों पर सम्मिलित किया गया है ।

यह प्रतिवेदन शासन को प्रेषित किया गया था (अगस्त 2012), अभी तक शासन का उत्तर अप्राप्त है (मार्च 2013) ।

2.3.3 वित्तीय प्रबंधन

पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त किये बिना ए.ए. से अधिक व्यय किया गया ।

जल संसाधन विभाग से वितरण नेटवर्क निर्माण को अधिग्रहित करने के पश्चात प्राधिकरण ने परियोजना के लिये ₹ 309.81 करोड़ की प्रशासकीय स्वीकृति (ए.ए) मध्य प्रदेश शासन (जी.ओ.एम.पी.) से 1992 में प्राप्त की । ₹ 1060.97 करोड़ का पुनरीक्षित प्राक्कलन प्राधिकरण द्वारा शासन को (जून 2002) प्रस्तुत किया गया था जिसके लिये प्रशासकीय स्वीकृति मार्च 2012 तक प्राप्त नहीं हुई थी । पुनरीक्षित प्राक्कलन ₹ 1552.85 करोड़ के लिये मार्च 2012 में प्रस्तुत किया गया था जिसका अनुमोदन शासन द्वारा अभी तक प्राप्त नहीं हुआ है (मार्च 2013) । प्राधिकरण ने वर्ष 2011-12 तक वितरण नेटवर्क पर कुल ₹ 1099.66 करोड़ व्यय किया है । इस प्रकार ए.ए. से अधिक व्यय करने से पूर्व पुनरीक्षित ए.ए. प्राप्त नहीं की गई थी जैसा कि मध्य प्रदेश कार्य विभाग (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) नियमावली की कंडिका 2.005 (।) के अंतर्गत आवश्यक है जो निर्धारित करता है कि जब व्यय स्वीकृत प्राक्कलन से 20 प्रतिशत अधिक हो जाए तो पुनरीक्षित ए.ए. प्राप्त की जानी चाहिए ।

2007-12 के दौरान आवंटित निधियां पूर्णतः उपयोग नहीं किए गए थे ।

वर्ष 2007-08 से पूर्व के वर्षों के दौरान ₹ 846 करोड़ व्यय किये गये थे एवं वर्ष 2007-08 से 2011-12 तक पांच वर्षों में ₹ 253.66 करोड़ व्यय किये गए है जैसा कि नीचे की तालिका में दर्शाया गया है -

[86] (1) नहर संभाग क्रं. 2 जबलपुर (2) नहर संभाग क्रं. 2 गोटेगांव (3) नहर संभाग क्रं. 1 करेली और (4) डिसनेट संभाग नरसिंहपुर

तालिका 2.23 आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान	आवंटन	व्यय				अव्ययित राशि का प्रतिशत
			राज्य शासन	नाबार्ड ऋण	कुल	अव्ययित राशि	
2006-07 तक	**873.25***	**808.43***	459.54	386.46	846.00	----	---
2007-08	60.67	60.40	24.14	31.87	56.01	4.39	7.27
2008-09	58.70	58.70	25.24	36.90	62.14	----	----
2009-10	66.50	66.50	41.10	11.06	52.16	14.34	21.56
२०१०-११	४२.३६	४९.८१	४७.२९	०.८४	४८.१३	१.६८	०३.३७
2011-12	57.87	38.66	35.22	----	35.22	3.44	8.90
					1099.66		

*नोट - 1979-80 से 1985-86 का बजट प्रावधान एवं आवंटन उपलब्ध नहीं था । तथापि व्यय प्रारंभ से लिया गया था अर्थात 1979-80 से ।

(स्त्रोत - जानकारी सी.ई. आर.ए.बी.एल.एस. परियोजना एवं प्राधिकरण द्वारा उपलब्ध कराई गयी)

तालिका से देखा जा सकता है कि आवंटन का उपयोग 2007-08 से 2011-12 के दौरान तीन से 22 प्रतिशत कम हुआ । पिछले पांच वर्षों में आवंटित निधि के अनुपयोग के कारण मूल आवंटन कम किये गये । उपलब्ध निधियों का उपयोग नहीं होने का कारण निगरानी की कमी से कार्यपूर्णता में विलम्ब, निविदा स्वीकृति और कार्य आवंटन में विलम्ब एवं ठेकेदारों द्वारा अपूर्ण कार्यों को छोड़ा जाना था जैसा कि कंडिका क्रमांक 4 एवं 6.1 से 6.4 में चर्चा किया गया है ।

2.3.3.1 नाबार्ड ऋण को उपयोग न कर पाना

नाबार्ड द्वारा स्वीकृत ₹ 576.96 करोड़ में से प्राधिकरण केवल ₹ 467.13 करोड़ की प्रतिपूर्ति प्राप्त कर सका ।

नाबार्ड की अनुसूची-II विशेष निबंधन और शर्तों के अनुसार सिंचाई के लिए नहर के निर्माण हेतु उपलब्ध सीमित अवधि को ध्यान में रखते हुए मध्य प्रदेश शासन, परियोजना का कुशल आयोजना एवं पर्याप्त परिवीक्षण द्वारा समयबद्ध कार्यान्वयन सुनिश्चित करेगा।

नाबार्ड द्वारा वर्षों 1996-97 से 2005-06 तक छः चरणों में ग्रामीण अधोसंरचना विकास निधि (आर.आई.डी.एफ.)[87] के अंतर्गत ₹ 576.96 करोड़ के ऋण स्वीकृत किये गये। ऋण वितरण अनुसूची के अनुसार पूर्ण स्वीकृत राशि परियोजना प्राधिकारियों द्वारा पहले ही व्यय किये जा चुकी राशि की प्रतिपूर्ति के रूप में वर्ष 2006-07 के अन्त तक वितरित की जानी थी। नाबार्ड ऋण की स्वीकृति, दावा राशि एवं प्रतिपूर्ति की स्थिति

[87] ग्रामीण अधोसंरचना विकास निधि (आर.आई.डी.एफ.)- ग्रामीण अधोसंरचना विकास निधि, नाबार्ड द्वारा 1995-96 में राज्य शासन एवं राज्य शासित निगमों को जारी ग्रामीण अधोसंरचना परियोजनाओं को पूर्ण करने में सक्षम बनाने हेतु संस्थित किया गया था ।

नीचे तालिका में दर्शायी गई है :

तालिका 2.24 नाबार्ड ऋण की स्वीकृति और उपयोग

(₹ करोड़ में)

स्वीकृति का वर्ष एवं चरण	स्वीकृत	दावा	नाबार्ड द्वारा प्रतिपूर्ति	नाबार्ड द्वारा अमान्य	उपयोग का प्रतिशत
आर.आई.डी.एफ -II-1996-97	43.26	47.73	40.57	7.16	93.78
आर.आई.डी.एफ -V-2000-01	87.61	91.06	81.44	9.62	92.96
आर.आई.डी.एफ -VI-2000-01	213.64	154.03	149.14	4.89	58.75
आर.आई.डी.एफ -VIII-2002-03	171.23	167.79	153.99	13.80	89.93
आर.आई.डी.एफ -IX-2003-04	58.35	59.72	56.68	3.04	97.13
आर.आई.डी.एफ -X-2005-06	132.87	94.42	85.31	9.11	64.21
कुल	**576.96**	**514.75**	**467.13**	**47.62**	**80.96**

(स्रोत - जानकारी एन.व्ही.डी.ए. द्वारा उपलब्ध कराई गई)

हमने देखा कि

- नाबार्ड ने अंतिम ऋण मार्च 2007 में परियोजना समाप्ति की शर्त के साथ अप्रैल 2005 में स्वीकृत किया। चूँकि कार्य निर्धारित समयावधि में पूर्ण नहीं हो सके, नाबार्ड ने अंतिम चरण (आर.आई.डी.एफ.-X-2005-06) ऋण के प्रतिपूर्ति के लिए पूर्णता अवधि को मार्च 2010 तक बढ़ा दिया । तथापि, प्राधिकरण बढ़ी हुई अवधि में कार्य पूर्ण नहीं कर सका।
- स्वीकृत ऋणों की प्रतिपूर्ति अनुसूची के अनुसार ₹ 576.96 करोड़ मार्च 2010 तक वितरित किये जाने थे। प्राधिकरण, तथापि, मार्च 2010 तक ₹ 514.75 करोड़ के दावाकृत राशि में से ₹ 47.62 करोड़ की प्रतिपूर्ति की कमी के साथ केवल ₹ 467.13 करोड़ की प्रतिपूर्ति प्राप्त की । इस प्रकार नाबार्ड से ऋण प्राप्त करने में 19 प्रतिशत की कमी थी जिसे अंततः मार्च 2010 के बाद बंद कर दिया गया। प्राधिकरण द्वारा नाबार्ड ऋण का चरण VI एवं X क्रमशः 41 प्रतिशत एवं 36 प्रतिशत कम उपयोग किया जाना महत्वपूर्ण था।
- नाबार्ड ऋण की सामान्य निबंधन एवं शर्तों के अनुसार लागत मूल्यवृद्धि का वहन मध्य प्रदेश शासन को किया जाना था। नाबार्ड ने प्राधिकरण के ₹ 47.62 करोड़ के दावे को अधिक मात्राओं पर व्यय एवं स्वीकृत राशि से अधिक व्यय के आधार पर अमान्य किया जो कि प्राधिकरण की खराब आयोजना अनुमान को दर्शाता है।

ऋण राशि के उपयोग में कमी का कारण परिवीक्षण की कमी से कार्य पूर्णता में विलम्ब, आयोजना में कमी, भू-अर्जन में देरी एवं नहर नेटवर्क के कार्यो एवं मुख्य नहर कार्यो में तालमेल न होना एवं ठेकेदारों द्वारा बीच में कार्य छोड़ा जाना था ।

मुख्य अभियंता आर.ए.बी.एल.एस. परियोजना ने बताया (मार्च 2012) कि ठेकेदारों द्वारा अधूरा कार्य छोड़े जाने के कारण निधि का उपयोग नहीं किया जा सका । मुख्य अभियंता ने तथापि कार्य पूर्णता में विलंब के अन्य कारणों को स्पष्ट नहीं किया ।

2.3.4 सिंचाई क्षमता (आई.पी.) का सृजन लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ

विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) में विशिष्ट सिंचाई क्षमता के क्रियान्वयन व निर्माण, विलम्ब को रोकने एवं वांछित लाभों के समयबद्ध प्राप्ति को सुनिश्चित करने के लिये विशिष्ट लक्ष्य व माइलस्टोन निर्धारित किये गये थे । कार्य मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों के अनुसार कार्यान्वित किये जाने थे ।

प्राधिकरण ने जनवरी 2012 के अंत तक लक्षित आई.पी. 1.57 लाख हे. के विरूद्ध 1.23 लाख हे. आई.पी. सृजित की । विगत पांच वर्षों मे आई.पी. का वर्षवार सृजन नीचे दर्शाया गया है ।

तालिका 2.25 सिंचाई क्षमता का सृजन

(आई.पी.हेक्टेयर में)

वर्ष	आई.पी.सृजन के लिए लक्ष्य	प्रतिवेदन उपलब्धि	आई.पी. का वास्तिविक सृजन	प्रगामी आई.पी. सृजन	व्यय (₹ करोड़ में)
2006-07 तक	156981	111314	111314	111314	846.00
2007-08	20000	16614	4063	115377	56.01
2008-09	16000	19113	4006	119383	62.14
2009-10	9959	4630	1100	120483	52.16
2010-11	500	495	970	121453	48.13
2011-12	---	--	1146	122599	35.22
कुल		**152166**	**122599**		**1099.66**

(स्त्रोत - जानकारी सी.ई. आर.ए.बी.एल.एस. परियोजना एवं क्षेत्रिय इकाईयों द्वारा उपलब्ध कराई गयी)

प्राधिकरण ने अभी तक लक्षित आई.पी. 1.57 लाख हे. के विरूद्ध 1.23 लाख हे. आई.पी. सृजित की एवं पिछले पांच वर्षों के दौरान केवल 11 हजार हे. आई.पी. का सृजन किया ।

उपरोक्त दर्शाता है कि विगत पांच वर्षों (2007-08 से 2011-12) में प्राधिकरण द्वारा ₹ 253.66 करोड़ का व्यय कर केवल 11,285 हे. आई.पी. सृजित किया गया था । वर्ष 2011-12 में सिंचाई क्षमता के सृजन हेतु कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया था । मुख्य अभियंता ने तथापि उच्च प्राधिकारी को सृजित 1.23 लाख हे. आई.पी. के विरूद्ध 1.52 लाख हे. प्रतिवेदित (नवम्बर 2011) किया । मुख्य अभियंता द्वारा प्रतिवेदित आई.पी. सही नहीं है, क्योंकि कार्यपालन यंत्री आर.ए.बी.एल.एस. नहर संभाग क्र. 1 करेली ने हमें 34,223 हे.[88] आई.पी. के लिये मुख्य नहर कि.मी. 130.67 से कि.मी. 135.50 एवं इसके वितरण नेटवर्क की अपूर्णता के तथ्य से अवगत कराया है (दिसम्बर 2011) । 34,223 हे. आई.पी. के कम सृजन ने उक्त क्षेत्र के किसानों को खेती से वंचित कर दिया ।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया (अगस्त 2012) एवं उत्तर अभी प्राप्त नहीं हुआ है (मार्च 2013) ।

[88] लक्षित आई.पी. 1,56,981 हे. के विरूद्ध वास्तविक सृजित आई.पी. 1,22,599 हे. था । शेष 34,382 हे. आई. पी. में से 34,223 हे. नहर दूरी कि.मी. 130.67 से कि.मी. 135.50 एवं शेष आई.पी. 159 हे. अन्य दूरियों में सृजित किया जाना था ।

2.3.4.1 लक्ष्यों की अनुपलब्धि

एल.बी.सी. के अंतर्गत आई.पी. के सृजन के लिए लंबाई के अनुसार लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ इस प्रकार हैं –

तालिका 2.26 लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ

दूरी (कि.मी. में)	रूपांकित सिचाई (हे.)	सृजित आई.पी. (हे.)	प्रारंभिक/ वर्तमान लक्ष्य	रूपांकित लंबाई (कि.मी. मे)	पूर्ण लंबाई (कि.मी. मे)	शेष लंबाई (कि.मी. मे)	शेष कार्य की लागत (₹ करोड़ मे)
मुख्य नहर 0 कि.मी. से 64 कि.मी. एवं 760.89 कि.मी. वितरण प्रणाली	61587	58330	जून 1990	64.00		पूर्ण	163.07
			मार्च 2015	760.89	723.43	37.46	
मुख्य नहर 64 कि.मी. से 84 कि.मी. एवं 310.58 कि.मी. वितरण प्रणाली	22204	22105	जून 1990	20.00		पूर्ण	47.39
			मार्च 2015	310.58	304.61	5.97	
मुख्य नहर 84 कि.मी. से 130 कि.मी. एवं 508.3 कि.मी. वितरण प्रणाली	38404	42164	जून 1990	46.00		पूर्ण	94.57
			मार्च 2015	508.30	499.23	9.07	
मुख्य नहर 130 कि.मी. से 135.50 कि.मी. एवं 335.27 कि.मी. वितरण प्रणाली	34786	निरंक	जून 1990	5.50	5.37	0.13	165.03
			मार्च 2015	335.27	186.79	148.48	
कुल	**156981**	**122599**		**2050.54**		**201.11**	**470.06**

(स्त्रोत - जानकारी सी.ई. आर.ए.बी.एल.एस. परियोजना द्वारा उपलब्ध कराई गयी)

एल.बी.सी. नेटवर्क के आई.पी. के सृजन लक्ष्य में कमी के कारण जैसा कि लेखापरीक्षा में देखा गया, धनाभाव, कार्य आवंटन में देरी, ठेकेदारों द्वारा अधूरा कार्य छोड़ा जाना, ठेकेदारों द्वारा निर्धारित समयवधि में कार्य पूर्ण न किया जाना एवं अपर्याप्त निकास प्रणाली थे, जिनकी चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गयी है –

2.3.4.2 बाँयी तट नहर की वितरण नेटवर्क की सिंचाई क्षमता के सृजन में विलम्ब

(i) धन की कमी

धनाभाव ने 1995-96 तक नहर नेटवर्क कार्य की प्रगति में रूकावट पैदा की।

नहर नेटवर्क 1995-96 तक निर्धारित समयावधि में धनाभाव के कारण पूर्ण नहीं हो सका। वर्ष 1996-97 में कार्य को 2007 तक पूर्ण किये जाने हेतु नाबार्ड ऋण अंतर्गत प्रारंभ किया गया। व्यय राशि ₹ 467.13 करोड़ की प्रतिपूर्ति के उपरांत प्राधिकरण द्वारा नाबार्ड के व्यय प्रतिपूर्ति की बढ़ी हुई अवधि में भी कार्य पूर्ण न किये जाने से नाबार्ड ऋण सहायता बंद हो गयी। नहर नेटवर्क अभी भी अधूरा था एवं अब इसे मार्च 2015 तक पूर्ण किये जाने का लक्ष्य बनाया गया है। परियोजना वर्तमान में राज्य बजट अनुदानों से कार्यान्वित की जा रही है।

मुख्य अभियंता ने तथ्य स्वीकार किया (मार्च 2012) कि निर्माण गतिविधियाँ वर्ष 1992 से 1996 तक धनाभाव के कारण बंद रही थीं ।

(ii) कार्य आवंटन में विलम्ब

12 कार्यों के संदर्भ में विभिन्न स्तरों व अवस्थाओं पर विलंब की वजह से कार्य के आवंटन में विलंब हुआ।

एम.पी.डब्ल्यू.डी. नियमावली का परिशिष्ट 2.10 क्लाज 4.7 निर्धारित करता है कि निविदा दिनांक के चार माह के अंदर निविदा स्वीकृत हो जानी चाहिए। एम.पी.डब्ल्यू.डी. नियमावली के परिशिष्ट 2.10 के क्लाज 8.1.1 के साथ ही साथ अनुबंध आगे निर्धारित करता है कि ठेकेदार निविदा स्वीकृति के तीस दिन के अंदर अनुबंध कार्यान्वित करेगा।

हमने चार संभागों[89] के 21 कार्यो में से 12 कार्यों (रूपांकित सिंचाई क्षमता 52,111 हे.) की नमूना जांच के देखा कि चार प्रकरणों[90] में कार्यादेश जारी किये जाने में (तीन से ग्यारह माह) विलम्ब था एवं कार्यपालन यंत्री स्तर पर चार प्रकरणों में[91] उच्चाधिकारियों को निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) भेजने में (आठ से छत्तीस माह) विलम्ब था। प्राधिकरण स्तर पर एन.आई.टी. निराकरण के पाँच[92] प्रकरणों में पाँच से बारह माह एवं निविदा स्वीकृत करने के दस प्रकरणों[93] में चार से तेरह माह का विलम्ब था। दो प्रकरणों[94] में शेष कार्य की निविदायें, मूल कार्य के निरस्तीकरण के 24 से 36 माह के बाद भी निराकृत नहीं हुये थे। इस प्रकार इन कार्यों के संदर्भ में विभिन्न स्तर एवं अवस्थाओं पर विलंब था जिसे **परिशिष्ट 2.21** में दर्शाया गया है।

विशेष रूप से, एल.बी.सी. कि.मी. 130.67 से कि.मी. 135.50 एवं इसकी वितरण प्रणाली (रूपांकित आई. पी. 34,223 हे.) निर्माण के चार कार्य (**परिशिष्ट 2.21** में स. क्र. पाँच से आठ) वर्ष 2005-06 में जुलाई 2008 से दिसम्बर 2009 तक पूर्ण किये जाने हेतु प्रारंभ किये गये थे जो अभी तक अपूर्ण हैं (मार्च 2012) । सभी चार कार्य जुलाई 2009 से अक्टूबर 2010 तक ठेकेदारों द्वारा धीमी गति से कार्य करने के कारण निरस्त कर दिये गये। तीन शेष कार्यों के लिए निविदा स्वीकृति में सात से तेरह माह का विलंब एवं एक कार्य में निविदा रद्द करने एवं कार्य को चार भागों में विभक्त कर निविदा आमंत्रण का निर्णय नौ माह विलम्ब से लिया गया।

निविदा के निराकरण में विलम्ब के सम्बन्ध में ई ई नहर संभाग क्र. 1 करेली ने उत्तर दिया कि यह केवल एक प्रक्रियात्मक विलंब है जिसके लिए विभाग जिम्मेदार नहीं है। उत्तर सही नहीं है क्योंकि सभी शेष कार्यों (**परिशिष्ट 2.21** में स. क्र. पाँच से बारह) की निविदा का निराकरण, निरस्तीकरण दिनांक से 19 से 39 माह के विलंब के बाद भी नहीं हो पाया था। दो शेष कार्यों (**परिशिष्ट 2.21** में स. क्र. 11 एवं 12) की निविदा 24 से 36 माह व्यतीत हो जाने के बाद भी आमंत्रित नहीं की गई थी।

(iii) ठेकेदारों द्वारा अधूरा कार्य छोड़ा जाना

दंड/ ठेका प्रावधानों की अनदेखी के परिणामस्वरूप ठेकेदारों ने कार्य अधूरा छोड़ा।

हमारे द्वारा नहर निर्माण के 21 कार्यों में से नमूना जाँच किये गये आठ कार्य (50,321 हे. आई.पी. के सृजन के लिए) अप्रैल 2003 से मार्च 2008 तक विभिन्न ठेकेदारों को अक्तूबर 2004 से दिसम्बर 2009 तक (13 से 21 माह के अंदर) पूर्ण करने हेतु आवंटित किये गये। सभी आठ कार्य ठेकेदारों की खराब प्रगति के कारण जून 2007 से अक्तूबर 2010 तक निरस्त कर दिये गये थे। इनमें से एक कार्य (नगना वितरिका) सात वर्षों के विलंब एवं ₹ 2.93 करोड़ जो कि मूल ठेकेदार से वसूली योग्य थी, की

---

89 (1) नहर संभाग क्र. 2 जबलपुर (2) नहर संभाग क्र. 2 गोटेगांव (3) नहर संभाग क्र. 1 करेली और (4) डिसनेट संभाग नरसिंहपुर

90 परिशिष्ट 2.21 का सरल क्रमांक एक से चार

91 परिशिष्ट 2.21 का सरल क्रमांक नौ से बारह

92 परिशिष्ट 2.21 का सरल क्रमांक पाँच से आठ एवं ग्यारह

93 परिशिष्ट 2.21 का सरल क्रमांक एक से दस

94 परिशिष्ट 2.21 का सरल क्रमांक ग्यारह एवं बारह

अतिरिक्त लागत पर अन्य ठेकेदार द्वारा पूर्ण किया गया (जून 2011)। शेष सात कार्य अभी भी अपूर्ण थे (जुलाई 2012)।

चूँकि प्राधिकरण के पास इन ठेकों में पर्याप्त प्रतिभूति जमा उपलब्ध नहीं थी जो ठेकेदारों की कार्य पूर्णता में विफलता की स्थिति में समायोजित की जा सके, यह ठेकेदारों द्वारा कार्य की पूर्णता सुनिश्चित करने में असमर्थ थी जिनकी चर्चा कंडिका 6.1 से 6.4 तक की गयी है। अतः 50,321 हे. आई.पी. सृजन के कार्य में ठेकेदारों द्वारा कार्यों को अधूरा छोड़े जाने के कारण दो से सात वर्षों का विलंब हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.22** में विस्तारित किया गया है ।

(iv) निर्धारित समयवधि में कार्य पूर्ण न होना

एल.बी.सी. के कोई भी निर्माण कार्य निर्धारित समयावधि में पूर्ण नहीं किये गये थे ।

समय सीमा किसी भी अनुबंध का सार है । फिर भी यह देखा गया कि वितरण नेटवर्क के निर्माण का ठेकेदारों को आवंटित कोई भी कार्य निर्धारित समयवधि में पूर्ण नहीं हुआ । मई 2006 से मार्च 2012 तक पूर्ण किये गये 10 कार्यों की जांच दर्शाती है कि भू-अर्जन, विद्युत लाईन का स्थानांतरण, आरेखन एवं रूपांकन को प्रदाय करने, अतिरिक्त मात्रा के कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण कार्यों की पूर्णता में छः वर्षों तक का विलम्ब हुआ । सभी 10 प्रकरणों में भू-अर्जन के कारण विलम्ब उल्लेखनीय थे जैसा कि **परिशिष्ट 2.23** में विस्तारित किया गया है ।

2.3.4.3 अपर्याप्त आयोजना के परिणामस्वरूप सिंचाई क्षमता सृजित न होना

एम.पी.डब्ल्यू.डी. नियमावली की कंडिका 2.025 एवं 2.026 के अनुसार परियोजना प्रतिवेदन विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषण के आधार पर बनाये जाने चाहिए । रूपांकन एवं प्राक्कलन संबंधित भारतीय मानकों के अनुरूप होना चाहिए । एम.पी.डब्ल्यू.डी. की कंडिका 2.028 आगे निर्धारित करती है कि किसी प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने वाला अधिकारी रूपांकन की परिशुद्धता सुनिश्चित करने हेतु जिम्मेदार होगा ।

(i) अपर्याप्त ड्रेनेज प्रणाली

हरेरी शाखा नहर खराब ड्रेनेज एवं निम्न विशिष्टि कार्य के कारण टूट गई, परिणामस्वरूप ₹ 1.60 करोड़ का व्यय व्यर्थ हुआ।

हरेरी शाखा नहर का कि.मी. 31.30 से कि.मी. 52.83, जो एक कच्ची नहर थी, वर्ष 1992 से 2002 के मध्य ₹ 1.60 करोड़ की लागत पर नरसिंहपुर जिले के 3,093 हे. की सिंचाई के लिये निर्मित की गयी थी । नहर वर्ष 2007 में प्रथम बार पांच वर्ष व्यतीत हो जाने के पश्चात परीक्षित की गई थी । परीक्षण के दौरान नहर कि.मी. 33.18 पर टूट गई । वर्ष 2008-09 में, सुधार के उपरांत नहर परीक्षित की गई परन्तु पुनः विफल रही और कि.मी. 37.50 पर टूट गई । इसे भी वर्ष 2008-09 मे सुधारा गया । वर्ष 2009-10 में पानी के प्रवाह के दौरान नहर पुनः कि.मी. 43.500, 47.700, 48.100, 52.400 पर टूट गई । वर्षा के दौरान विभिन्न दूरियों पर नहर क्षतिग्रस्त हो गई ।

जी.एस.इन्स्टीट्यूट ऑफ टेक्नॉलोजी एंड साईंस इंदौर जिसे विभाग ने नहर की क्षति के कारणों के विश्लेषण हेतु प्राधिकृत किया था, ने प्रतिवेदित किया कि एम्बेन्कमेन्ट में प्रयुक्त अनुपयुक्त मिट्टी एवं उपयुक्त रूपांकित क्रॉस ड्रेनेज की अनुपस्थिति के कारण नहर क्षतिग्रस्त हुई थी । प्राधिकरण के तकनीकी सलाहकार ने भी अपने निरीक्षण प्रतिवेदन में प्रतिवेदित किया (दिसम्बर 2009) कि नहर का निर्माण भू-बांध विशिष्टियों

के अनुसार नहीं किया गया था यद्यपि यह स्थानीय पठारों और नर्मदा नदी के पास घाटियों से निकलती है ।

हमने आगे पाया कि, हरेरी शाखा नहर कि.मी. 31.30 से कि.मी. 52.83 तक 1992 से 2002 के दौरान पूर्ण की गयी परन्तु इसमें तुरंत जलप्रवाह नहीं किया गया एवं पिछली दूरियों (कि.मी. 00 से कि.मी. 31.30) की अपूर्णता के कारण निष्क्रिय पड़ी रही । परिणामस्वरूप, कि.मी. 31.30 से कि.मी. 52.83 तक कोई भी संधारण कार्य नहीं हुआ। दूसरी ओर नहर पठार के साथ-साथ संरेखित होने पर भी संपूर्ण दूरी में केवल एक क्रास ड्रेनेज[95] (सी.डी.) कि.मी. 33.19 पर प्रावधानित किया गया था । टूटी नहर के पुनर्निर्माण के प्राक्कलन (दिसम्बर 2011) में दो अतिरिक्त क्रास ड्रेनेज कि.मी. 38.50 एवं कि.मी. 41.50 पर प्रावधानित था जो दर्शाता है कि ड्रेनेज के लिये पूर्व में आयोजित रूपांकन त्रुटिपूर्ण था । क्षतिग्रस्त कार्य को सही करने के लिए ₹ 3.20 करोड़ की निविदायें अभी भी बुलाई जानी है (मार्च 2012) । इस प्रकार नहर निर्माण पर ₹ 1.60 करोड़ का व्यय मूलभूतरूप से निष्फल हो गया एवं 3,093 हे. आई.पी. का अभी तक उपयोग नहीं हो सका है ।

प्राधिकरण के उपाध्यक्ष लेखापरीक्षा के विचार से सहमत थे एवं निर्गम सम्मेलन में बताया (जून 2012) कि नहर की टूट तकनीकी विफलता थी एवं पुर्ननिर्माण कार्य केन्द्रीय जल आयोग की अनुशंसा के आधार पर किया जाएगा ।

(ii) आउटलेट्स एवं री-सेक्शनिंग की अनायोजना ।

त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन के परिणामस्वरूप 1,791 हे. आई.पी. का सृजन न होना एवं शेा कार्य की पूर्णता में ₹ 5.17 करोड़ की अतिरिक्त लागत ।

मुख्य नहर कि.मी. 66 और कि.मी. 84 के बीच, इसकी शाखाओं एवं वितरिकाओं में मिट्टी कार्य, लाइनिंग, संरचनायें एवं आउटलेट का कार्य ई.ई. नहर संभाग क्र. 2 गोटेगांव द्वारा मार्च 2002 में ₹ 17.26 करोड़ की लागत पर सितम्बर 2004 में पूर्ण करने हेतु आवंटित किया गया था । ठेकेदार द्वारा ₹ 15.68 करोड़ के कार्य के कार्यान्वयन के पश्चात प्राधिकरण ने सितम्बर 2008 में शेष कार्य (₹ 1.58 करोड़) यह बताते हुए वापस ले लिया किः

(i) आउटलेट्स इस कारण नहीं बनाये जा सके कि आउटलेट की सही स्थिति फील्ड चैनल के कार्यान्वयन के दौरान निर्णीत की जाएगी ।

(ii) सीमेंट कांकरीट लाईनिंग पूर्ण नहीं की जा सकी क्योंकि माइनर नहर का मिट्टी कार्य जो बहुत समय पूर्व पूर्ण हुआ बैठ चुका था एवं री-सेक्शनिंग कार्य आवश्यक था जो अनुबंध की परिधि में नहीं था ।

कारण जिस पर कार्य वापिस लिए गये दर्शाते है कि आउटलेट के स्थान एवं कार्यान्वित किये जाने वाले कार्य के मद के उचित निर्धारण के बिना कार्य प्रारंभ कर दिया गया था । इस प्रकार कार्य की अपर्याप्त आयोजना के परिणामस्वरूप शेष कार्य पर ₹ 5.17

---

[95] नहर का संरेखन प्राकृतिक ड्रेनेज घाटियों को पार करता है, एवं ड्रेन्स को सुरक्षित रूप से नहर को बिना क्षति पहुंचायें पार कराने का प्रावधान किया जाना हैं ।

करोड़[96] की अतिरिक्त लागत आई एवं 1,793 हे. आई.पी. का सृजन नहीं हो सका । हमने आगे पाया कि संशोधित प्राक्कलन में भी नहर प्रणाली की री-सेक्शनिंग का प्रावधान नहीं था ।

कार्यपालन यंत्री नहर संभाग क्र. 2 गोटेगांव ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया (फरवरी 2012) एवं बताया कि नहर प्रणाली की री-सेक्शनिंग का मद निविदा आमंत्रण करते समय रखा जाना था । उत्तर पुष्टि करता है कि प्राक्कलन पर्याप्त सर्वेक्षण के बिना तैयार किया गया था ।

2.3.5 सृजित सिचाई क्षमता का खराब उपयोग

विगत पांच वर्षों (2007-12) मे सृजित आई.पी. का केवल आठ से पच्चीस प्रतिशत उपयोग हुआ ।

प्राधिकरण द्वारा मार्च 2008 तक 1.15 लाख हे. आई.पी. सृजित की गई थी जो जनवरी 2012 तक 1.23 लाख हे. तक बढ़ गयी लेकिन इसके विरूद्ध उपयोग 7,903 से 30,923 हे. के बीच रहा । इस प्रकार वर्ष 2007-08 से 2011-12 तक सृजित आई.पी. का केवल आठ से 25 प्रतिशत उपयोग हुआ जैसा कि नीचे विस्तारित किया गया है

तालिका 2.27 सिंचाई क्षमता का सृजन एवं उपयोग

(हेक्टयर में)

वर्ष	सृजित आई.पी.	वर्ष के दौरान उपयोग की गई आई.पी.	उपयोग का प्रतिशत
2007-08 तक	115377	7903	10
2008-09 तक	119383	9980	8
2009-10 तक	120483	15516	13
2010-11 तक	121453	30923	25
2011-12 तक	122599	29721	24

(स्त्रोत - जानकारी सी.ई. आर.ए.बी.एल.एस. एवं मैदानी ईकाईयों द्वारा उपलब्ध कराई गयी)

सृजित आई.पी. के खराब उपयोग के कारण थे, वाटर कोर्स (डब्ल्यू.सी.)[97] फील्ड चैनल्स (एफ.सी.)[98] का निर्माण न होना एवं विभिन्न कारणों जैसे गाद जमा होना, संरचनाओं के निर्माण न होने, संरचनाओं के क्षतिग्रस्त होने एवं नहर टूटने की वजह से पूर्ण नहर का पूरे वेग में न चल पाना जैसा कि आगे की कंडिकाओं में चर्चा की गई है ।

2.3.5.1 नहर नेटवर्क के साथ-साथ वाटर कोर्स/फील्ड चैनल का निर्माण न होना

वाटर कोर्स/फील्ड चैनल के निर्माण न होने से सृजित आई.पी. का कम उपयोग ।

नहर प्रणाली में मुख्य नहर, शाखा नहर, वितरिकायें, माईनर्स, सब माइनर्स, वाटर कोर्स और फील्ड चैनल समाविष्ट हैं । एल.बी.सी. नेटवर्क की अनुमोदित डी.पी.आर. (1989) सृजित आई.पी. के अधिकतम उपयोग के लिए 1.57 लाख हे. में डब्ल्यू.सी./एफ.सी का निर्माण प्रावधानित करती है ।

---

96 शेष कार्यों के कार्यान्वयन की अनुमानित लागत (₹ 6.75 करोड़) एवं वापिस लिये गये कार्य के मूल्य (₹ 1.58 करोड़) का अंतर ।

97 वाटर कोर्सः नहर से निकाली गई एक चैनल जो जल को टर्नआउट तक ले जाता है ।

98 फील्ड चैनलः शासकीय आउटलेट से निकाली गयी एक चैनल और जो किसान के खेतो तक जाती है ।

हमने देखा कि नहर से खेतों में पानी ले जाने हेतु आवश्यक डब्ल्यू.सी./एफ.सी. नहर नेटवर्क के साथ-साथ निर्मित नहीं किए गए थे । सृजित आई.पी. 1.23 लाख हे. में से 17,870 हे. के लिये डब्ल्यू.सी./एफ.सी. का कार्य कमांड क्षेत्र विकास प्राधिकरण[99] (काडा) द्वारा वर्ष 1991 एवं 2004 के मध्य किया गया । तत्पश्चात डब्ल्यू.सी./एफ.सी. का कार्य बंद कर दिया गया एवं प्राधिकरण द्वारा शेष कार्य पूर्ण करने हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया । एफ.सी. का कार्य राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एन.आर.ई.जी.एस) एवं काडा द्वारा वर्ष 2009-10 में पुनः प्रारंभ किया गया । डब्ल्यू.सी/एफ.सी. के कार्य 2009-10 एवं 2011-12 के मध्य केवल 10,194 हे. के लिए पूर्ण किये गये, डब्ल्यू.सी./एफ.सी. कार्य 4,830 हे. के लिए चल रह थे एवं शेष 89,705 हे. के लिए कार्य प्रारंभ नहीं हुए थे (मार्च 2012 तक) । कृषकों द्वारा नहर से पानी खींचकर अथवा अपने स्वयं के साधनों द्वारा सिंचाई की जा रही थी । इस प्रकार सिंचाई का लाभ केवल उन्हीं कृषकों को उपलब्ध था जिनके खेत नहर के पास थे । नहर प्रणाली के साथ-साथ डब्ल्यू.सी./एफ.सी. का निर्माण न होने से नहर पूर्ण होने के बाद भी कृषक सिंचाई के लाभ से वंचित रहे ।

निर्गम सम्मेलन में प्राधिकरण के उपाध्यक्ष ने बताया (जून 2012) कि डब्ल्यू.सी./एफ.सी. निर्मित न होना ही आई.पी. के कम उपयोग का एकमात्र कारण नहीं था परन्तु सिंचाई क्षमता के उपयोग का लेखांकन न होना, अनियमित वर्षा एवं फसल चक्र (जिसमें अधिक पानी की आवश्यकता है) परिवर्तन में कृषकों की असहमति भी आई.पी. के कम उपयोग के कारण थे । उन्होने आगे बताया कि डब्ल्यू.सी./एफ.सी. कार्य की पूर्णता में विलम्ब मुख्यतः इस तरह की परियोजनाओं के कमांड क्षेत्र विकास संबंधी केन्द्र शासन की नीति में बार-बार परिवर्तन से हुआ था एवं डब्ल्यू.सी./एफ.सी. कार्य जल्द ही पूर्ण कर लिया जाएगा ।

तथ्य यही है कि डब्ल्यू.सी./एफ.सी. कार्य की पूर्णता में विलम्ब के कारण कृषक, जो नहर के निकट नहीं थे सिंचाई सुविधा से वंचित रहे एवं परिणामस्वरूप 92,878 हे. आई.पी. का कम उपयोग हुआ । .

2.3.5.2 पूर्ण नहर का अप्रवाह

सृजित आई.पी. (1.23 लाख हे.) के अधिकतम उपयोग हेतु यह आवश्यक था कि नहर को संपूर्ण क्षमता से अंतिम छोर तक चलाया जाये ।

हमने देखा कि पूर्ण नहर को संपूर्ण क्षमता से न चलाये जाने के कारण सृजित आई.पी. का 17 प्रतिशत उपयोग नहीं किया गया । 590 माईनर्स/सब माइनर्स में से 143 माइनर्स/सब माइनर्स जिनकी आई.पी. 20,437 हे. थी, तली में गाद जमा होने के कारण (58 माइनर्स/सब माइनर्स आई.पी. 9,852 हे.), संरचनाओ जैसे हेड रेग्यूलेटर, ग्राम सड़क सेतु एवं क्रास ड्रेनेज न बनने से (55 माइनर्स/सब माइनर्स आई.पी. 6,636 हे.), नहर टूटने से (24 माइनर्स/सब माइनर्स, आई.पी. 3,093 हे.) एवं नहर संरचना

---

[99] भारत शासन ने 1974-75 में कमांड क्षेत्र विकास द्वारा सृजित एवं उपयोगित सिंचाई क्षमता के मध्य अंतर को पाटने के उद्देश्य से कमांड क्षेत्र विकास कार्यक्रम की केन्द्र प्रवर्तित योजना चालू की । इस कार्यक्रम की निगरानी कमांड क्षेत्र विकास प्राधिकारियों के संपूर्ण नियंत्रण में एक बहुअनुशासित टीम का गठन कर लिया गया ।

क्षतिग्रस्त होने से (छः माइनर्स/सबमाइनर्स आई.पी. 856 हे.) के कारण जल प्रवाह की स्थिति में नहीं थे । माइनर्स/सब माइनर्स के तली में गाद जमा होने का मुख्य कारण इसका संधारण न होना था । क्षति सुधार एवं अपूर्ण संरचनाओं के निर्माण की कार्यवाही भी समय पर प्रारंभ नहीं की गयी जो सिंचाई क्षमता के कम उपयोग का कारण रही ।

मामला शासन को प्रतिवेदित किया गया (अगस्त 2012) एवं उत्तर अभी प्राप्त नहीं हुआ है (मार्च 2013)

2.3.6 ठेकों के प्रबंधन में कमियाँ

अनुबंधो एवं नियमावली के प्रावधानों के उल्लंघन के कारण अनधिकृत भुगतान, अधिक भुगतान एवं प्रतिभूति जमा (एस.डी.) / निष्पादन प्रतिभूति जमा (पी.एस.डी.) की अनियमित वापसी के उदाहरण देखे गये जिनकी चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गयी है।

2.3.6.1 ठेका प्रावधानों के अनुसरण न होने के परिणामस्वरूप अधिक भुगतान

ठेके के प्रावधानों की अनदेखी दोषी ठेकेदारों से ₹ 5.35 करोड़ की वसूली योग्य राशि में परिणीत हुई ।

कार्यपालन यंत्री नहर संभाग क्र. 2 जबलपुर द्वारा एक ठेकेदार को दो कार्य[100] आवंटित किये गये (अप्रैल व जुलाई 2003) । कार्य क्रमशः जनवरी 2005 एवं अप्रैल 2005 में पूर्ण किये जाने हेतु अनुसूचित थे । ठेकेदार बढ़ी हुई अवधि में भी कार्यों को पूर्ण करने में विफल रहा (31 मार्च 2008) । कार्यों को दिसम्बर 2008 में निरस्त कर दिया गया एवं अपूर्ण कार्यों के अंतिम देयक वसूली योग्य राशि ₹ 5.35 करोड़ (अनुबंध क्रमांक 01/03-04 के लिए ₹ 3.09 करोड़ एवं अनुबंध क्रमांक 02/03-04 हेतु ₹ 2.26 करोड़) के लिए पारित (नवम्बर 2010) किये गये जबकि संभाग के पास दोनो अनुबंधो में प्रतिभूति जमा के रूप में केवल ₹ 1.53 करोड़ उपलब्ध थे ।

हमने देखा कि विभिन्न अनियमिताओं जैसे मूल्यवृद्धि का त्रुटिपूर्ण भुगतान, अवमानक कार्य हेतु भुगतान, अधिक मात्रा का कार्यान्वयन एवं प्राधिकरण द्वारा ठेकेदारों की नहर कार्यों के चालू भुगतानों में प्रयुक्त सामग्री की रायल्टी की वसूली न किये जाने से वसूली उत्पन्न हुई जैसा कि नीचे विस्तारित किया गया है :

तालिका 2.28 भुगतानों में त्रुटियों के कारण प्रभावित होने वाली वसूलियाँ

विवरण	अनुबंध क्र. 1 राशि (₹ में)	अनुबंध क्र. 2 राशि (₹ में)
मूल्यवृद्धि का त्रुटिपूर्ण भुगतान	85,96,376	92,70,528
अपूर्ण कार्य के लिए शास्ति	7,40,000	9,10,000
खराब कार्य के लिए शास्ति	13,88,300	--
रायल्टी नहीं घटाई गई	66,44,198	44,97,237
अवमानक कार्य के कारण पिछले देयक से मात्रा की राशि कम की गयी	96,22,573	43,14,415
अधिक मात्रा के कारण पिछले देयक से मात्रा की राशि कम की गयी	46,47,113	47,95,439
कुल	**3,16,38,560**	**2,37,87,619**
अंतिम देयक में भुगतान योग्य राशि	(-) 6,165	(-) 2,40,444

[100] बेलखेड़ी वितरिका कि.मी. 00 से कि.मी. 34.00 एवं इसकी वितरण प्रणाली (अनुबंध 01/03-04), पिपरिया उपवितरिका कि.मी. 00 से कि.मी. 12, बेलखेड़ी टेल माइनर कि.मी. 00 से कि.मी. 15 एवं इसके माइनर एवं सबमाइनर्स (अनुबंध क्रमांक 02/03-04) ।

अंतिम देयक में मुक्त राशि	(-) 7,40,000	(-) 9,10,000
शुद्ध वसूली योग्य राशि	**3,08,92,395**	**2,26,37,175**
कुल वसूली योग्य राशि		**535.30 लाख**

(स्त्रोत - जानकारी ई.ई. नहर संभाग क्र. 2 जबलपुर द्वारा उपलब्ध कराई गयी)

कार्यपालन यंत्री नहर संभाग क्रमांक -2 जबलपुर ने बताया (मार्च 2012) कि

(i) ठेकेदार मूल्य वृद्धि के लिए पात्र नहीं था क्योंकि समयवृद्धि दंड शर्त के अधीन स्वीकृत की गई थी ।

(ii) कुछ स्थानों पर नहर की लाइनिंग क्षतिग्रस्त हो गई थी एवं ठेकेदार ने क्षतिग्रस्त कार्य को सुधारने का वचन दिया था परन्तु उसके द्वारा इसे सुधारा नहीं गया । उन्होंने आगे बताया कि क्षतिग्रस्त कार्यों की मात्रायें अंतिम (भुगतान किये गये) मात्राओं में से घटाई गई थी ।

(iii) अतिरिक्त निष्पादित मात्राऐं सक्षम प्राधिकारी द्वारा उनकी अस्वीकृति के कारण अनुबंधित मात्राओं से कम की गई ।

उत्तर से पुष्टि होती है कि प्रारंभ में मूल्यवृद्धि के रूप में किए गए भुगतान गलत थे । लाईनिंग कार्य की व्यापक क्षति घटिया सामग्री/कारीगरी को दर्शाता है और अतिरिक्त कार्य सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति प्राप्त करने के उपरांत ही कार्यान्वित किये जाने चाहिए जिससे इस प्रकार की स्थिति एवं बाद की अवस्था में ठेकेदार के साथ विवाद से बचा जा सके ।

प्रतिभूति जमा/ निष्पादन प्रतिभूति जमा की अनियमित वापसी

प्रतिभूति जमा के ₹ 1.54 करोड़ की अनियमित वापसी की गई यद्यपि कार्य दोषी ठेकेदार की जोखिम व लागत पर निरस्त किया गया था व ₹ 5.35 करोड़ उससे वसूली योग्य थे ।

अनुबंध की मानक शर्त 4.3.17.2 के अनुसार ठेकेदार की एस.डी./पी.एस.डी. कार्य की पूर्णता तिथि के बारह माह के पश्चात वापस किया जाएगा । अनुबंध की शर्त 4.3.3.3 बताती है कि यदि ठेकेदार कार्य पूर्ण करने में विफल रहता है तो सक्षम प्राधिकारी के पास ठेकेदार के कार्य को माप करने एवं कार्य के कार्यान्वयन न किये गये भाग को अन्य ठेकेदार को सौंपने की शक्ति है । शेष कार्य के कार्यान्वयन में कोई अतिरिक्त लागत मूल ठेकेदार के द्वारा वहन एवं भुगतान की जाएगी जो ठेकेदार की एस.डी./पी.एस.डी. एवं उसे शासन की ओर से देय राशि से समायोजित की जाएगी ।

हमने देखा कि उपरोक्त दोनो अनुबंध कार्य की धीमी प्रगति के कारण अनुबंध की शर्त 4.3.3.3 के अंतर्गत 22.12.2008 को निरस्त कर दिये गये थे । अतएव, शेष कार्य अन्य एजेन्सी द्वारा पूर्ण किया जाना था एवं अतिरिक्त लागत, ठेकेदार की जमा से समायोजित की जानी चाहिए थी । इसके विपरित कार्यपालन यंत्री नहर संभाग क्र. 2 जबलपुर ने ठेकेदार द्वारा पी.एस.डी. के रूप में जमा ₹ 1.54 करोड़[101] की दो सावधि जमा रसीद (एफ.डी.आर.) अनियमित रूप से 22 नवम्बर 2009 को अर्थात ठेको के

[101] अनुबंध क्रमांक 1 एफ.डी.आर. क्र. 770083 दिनांक 10.04.03 के लिये ₹ 73.65 लाख
अनुबंध क्रमांक 2 एफ.डी.आर. क्र. 770642 दिनांक 14.07.03 के लिये ₹ 79.85 लाख
कुल ₹ 153.50 लाख

निरस्तीकरण के पश्चात वापस कर दी जिसे नीचे तालिका में विस्तारित किया गया है :

तालिका 2.29 प्रतिभूति जमा एवं निष्पादन प्रतिभूति जमा का वर्णन

(₹ लाख में)

अनुबंध क्रं.	एफ.डी.आर. के रूप में पी.एस.डी./ एस.डी.	चलित देयकों से एस.डी. घटाया	कुल राशि	पी.एस.डी. मुक्त किया	शेष उपलब्ध एस.डी.
1/2003-04	122.95	35.63	158.58	73.65	84.93
2/2003-04	99.96	48.25	148.21	79.85	68.36
		कुल	**306.79**	**153.50**	**153.29**

(स्त्रोत - जानकारी ई.ई. नहर संभाग क्र. 2 जबलपुर द्वारा उपलब्ध कराई गयी)

प्राधिकरण ने इस प्रकार कुल वसूली योग्य राशि ₹ 3.82 करोड़ (₹ 5.35 करोड़ - ₹ 1.53 करोड़) में से ₹ 1.54 करोड़ की वसूली योग्य राशि समायोजित किए जाने का अवसर खो दिया। शेष राशि ₹ 3.82 करोड़ की वसूली अभी किया जाना था । दूसरी ओर कार्य की धीमी गति एवं ठेके के अनुवर्ती निरस्तीकरण के कारण परियोजना को विलंब भुगतान पड़ा एवं परिणामस्वरूप कृषक सिंचाई सुविधा से वंचित रहे क्योंकि नहर कार्य अभी भी अपूर्ण है (मार्च 2013) ।

मुख्य अभियंता ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (मार्च 2012) एवं उत्तर दिया कि एस.डी. और पी.एस.डी. की वापसी अनुबंध के शर्त के अनुरूप नहीं थी । यह भी बताया कि संबंधित कार्यपालन यंत्री के विरूद्ध विभागीय जांच प्रारंभ की गई है ।

2.3.6.2 कार्यों के बढ़े हुए माप के परिणामस्वरूप अधिक भुगतान

बढ़े हुए मापों के कारण दोषी ठेकेदारों को ₹ 62.20 लाख का अधिक भुगतान ।

एम.पी.डब्ल्यू.डी. नियमावली बताती है कि ठेकेदार को चालू भुगतान उपसंभागीय अधिकारी द्वारा माप अंकित करने के उपरांत ही किए जाने चाहिए । इस मापन के दस प्रतिशत संभागीय अधिकारी द्वारा नमूना जांच किये जाने चाहिए ।

ई.ई. नहर संभाग क्र. 1 करेली द्वारा ठेकेदारों को दो कार्य[102] ₹ 32.87 करोड़ के लिए क्रमशः मई 2006 और जुलाई 2008 में पूर्ण किये जाने हेतु आवंटित (अगस्त 2004 और नवम्बर 2006) किए गए थे । धीमी प्रगति के कारण कार्य क्रमशः मार्च 2010 एवं जुलाई 2009 में निरस्त किए गए थे ।

उक्त अपूर्ण कार्यों के अंतिम देयकों की जांच में हमने पाया कि अंतिम देयक में कार्य के कई मदों में कार्यान्वित मात्रायें उपन्तिम देयको में भुगतान की गई मात्राओं से कम थी । एम्बेंकमेन्ट में प्रयुक्त मिट्टी में से कार्य से खनित मिट्टी को न घटाया जाना, संकुचन अनुमान्यता को न घटाया जाना, चिपकने एवं न फूलने वाली मिट्टी

[102] (I) एल.बी.सी कि.मी. 126.190 से कि.मी. 130.670 एवं इसके वितरण प्रणाली का निर्माण (II) साडुमार शाखा नहर कि.मी. 00 से कि.मी. 4.5 और डुंगरिया वितरिका कि.मी. पांच से कि.मी. 23 का निर्माण

(सी.एन.एस.)[103] के कार्यान्वयन से सी.एन.एस. सामग्री की उत्खनित मात्रा न घटाया जाना एवं पूर्व देयकों में त्रुटिपूर्ण संगणना इसके कारण थे ।

पूर्ववर्ती देयकों तक बढ़े हुए मापन के कारण ₹ 62.20 लाख **(परिशिष्ट 2.24)** का अधिक भुगतान प्रकट करता है कि ई.ई. माप पुस्तिका के माप अंकन में नियंत्रण रखने में विफल रहे ।

ई.ई. डिसनेट संभाग नरसिंहपुर ने बढ़े हुए माप के कारण अधिक भुगतान को स्वीकारा (जनवरी 2012) एवं कहा कि यह ठेकेदार की जमा से समायोजित किया जाएगा । बढ़े हुए माप पर भुगतान परियोजना की मूर्त परिसंपत्ति सृजित किए बिना परियोजना लागत बढ़ने में परिणीत हुई ।

2.3.6.3 मूल्यवृद्धि का परिहार्य भुगतान

भू-अर्जन में विलंब के कारण ₹ 4.81 करोड़ मूल्यवृद्धि का परिहार्य भुगतान एवं दूसरी ओर 25,675 हे. में सिंचाई सुविधा में विलंब ।

एम.पी.डब्ल्यू.डी. नियमावली के परिशिष्ट 1.25 (vi) के अनुसार, कार्यपालन यंत्री की जिम्मेदारी कार्य के लिये अपेक्षित भूमि, खदान को लिखना एवं भूमि अर्जन/भूमि अन्तरण के लिये यह आश्वस्त होने के विचार से कि अपेक्षित भूमि का अन्तरण लक्ष्य दिनांक के पूर्व कार्यों को आरम्भ करने के लिये स्थापित हो सके, कार्यक्रम तैयार करने की है ।

नहर कार्यों के 25,675 हे. में सिंचाई सुविधायें उपलब्ध कराने के उद्देश्य वाले तीन अनुबंधों **(परिशिष्ट 2.25)** में हमने देखा कि कार्य, भू-अर्जन में विलम्ब के कारण समयवधि में पूर्ण नहीं हए थे । सक्षम अधिकारी ने ठेकेदारों को इस आधार पर समयवृद्धि प्रदान की । अनुबंध की शर्त 2.40.2 के अनुसार ठेकेदार बढ़ी हुई अवधि में उस विलम्ब के लिए जिसकी जिम्मेदारी उनकी नहीं थी, मूल्यवृद्धि के पात्र थे । हमने आगे देखा कि कार्य या तो भू-अर्जन प्रक्रिया प्रारंभ किये बिना आवंटित कर दिये गए थे अथवा ठेकेदार को कार्य आवंटन तिथि के 27 से 39 माह पश्चात अर्जित किये गये थे । यह अनुसूचित पूर्णता समयवधि के बढ़ने एवं ठेकेदार को ₹ 4.81 करोड़ का मूल्यवृद्धि का परिहार्य भुगतान निर्धारित समयवधि से अधिक अवधि हेतु करने में परिणीत हुआ । इस प्रकार कार्य पूर्णता में एक वर्ष से तीन वर्ष छः माह के विलम्ब के कारण जैसा **परिशिष्ट 2.25** में विस्तारित है 25,675 हे. सिंचाई सुविधा उपलब्ध करवाने मे तद्नुसार विलम्ब हुआ ।

ई.ई डिस्नेट संभाग नरसिंहपुर ने बताया (जनवरी 2012) कि शाखा नहर हेतु भू-अर्जन प्रस्ताव कार्य प्रारंभ होने के पूर्व प्रस्तुत कर दिये गये थे, जबकि माइनर्स/सब माइनर्स का प्रस्ताव धनाभाव के कारण फरवरी 2003 में कार्य के नाबार्ड के अंतर्गत स्वीकृत होने के कारण बाद में प्रस्तुत किया गया । उत्तर फिर भी भू-अर्जन के बिना कार्य के आवंटन के लिए स्पष्टीकरण नहीं देता है । अन्य दो संभागों ने कोई उत्तर नहीं दिया । मूल्यवृद्धि का अधिक भुगतान परियोजना की लागत को भी बढ़ायेगा ।

मामला शासन को भी प्रतिवेदित किया गया था (अगस्त 2012) एवं उत्तर अभी तक प्राप्त नही हुआ है (मार्च 2013) ।

---

[103] यह, विभिन्न स्तरों के चिपकने की गुणधर्मिता वाली एवं इलाईट एवं क्योलिनाइट तथा उनके मिश्रण के साथ 50 प्रतिशत से अधिक तरलता सीमा की कम प्लास्टीसीटी वाले उनके मिश्रण की भांति न फूलने वाले क्ले खनिज जैसी मिट्टियाँ है ।

2.3.6.4 अनुबंधों के निबंधन एवं शर्तों की अनदेखी करने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय लाभ

हमने देखा कि कई अवसरों पर प्राधिकरण अपने हितों की रक्षा या शासन को हानि रोकने के लिए ठेके के प्रावधानों को लागू करने मे विफल रही जो ठेकेदारों को नीचे संक्षिप्त रूप से दिये अनुसार अनुचित वित्तीय लाभ में परिणीत हुआ ।

अनियमित्ता की प्रकृति	लेखापरीक्षा अवलोकन
(i) ठेके के समापन में दोषी ठेकेदारों के लिए शर्त लागू न करना	अनुबंध की शर्त 4.3.2 निर्धारित करती है कि यदि ठेकेदार कार्य पूर्ण करने में विफल रहता है एवं ठेका समाप्त किया जाता है तो एस.डी./पी.एस.डी. की राशि शासन द्वारा राजसात किया जाएगा । शेष कार्य अन्य एजेन्सी के माध्यम से ठेकेदार की लागत पर कराया जाएगा एवं अतिरिक्त लागत यदि कोई हो तो मूल ठेकेदार से वसूला जाएगा । आगे अनुबंध की शर्त 4.3.3.3 निर्धारित करती है कि यदि ठेकेदार कार्य पूर्ण करने मे विफल रहता है तो सक्षम अधिकारी के पास दोषी ठेकेदार को किसी अन्य नई निविदा/ठेके में भाग लेने से रोकने, काली सूची में नाम लिखने एवं प्रतिभूति जमा/निष्पादन प्रतिभूति जमा राजसात करने के अतिरिक्त ठेकेदार का पंजीयन निरस्त करने की शक्ति होगी । हमने आठ निरस्त अनुबंधो की जांच में देखा कि मुख्य नहर (कि.मी. 130 से कि.मी. 135) शाखा नहर एवं इनकी वितरिकाओं के निर्माण के चार कार्यों में ठेकेदार माइलस्टोन प्राप्त करने में असफल रहे एवं ठेके अनुबंध की शर्त 4.3.2 के स्थान पर 4.3.3.3 मे निरस्त किये गये । शर्त 4.3.2 के अंतर्गत ठेके का निरस्तीकरण शासन को अधिक लाभकारी था क्योंकि प्रतिभूति जमा का राजसातीकरण एवं आगामी कार्यों को आवंटित किए जाने के लिए ठेकेदार का नाम काली सूची में रखने के अतिरिक्त शेष कार्य पूर्ण किए जाने पर होने वाला अतिरिक्त व्यय भी मूल ठेकेदार से वसूला जाना था । इस प्रकार शर्त 4.3.2 लागू न किए जाने के कारण प्राधिकरण ने शेष कार्य पूर्ण करने पर होने वाले अतिरिक्त व्यय को मूल ठेकेदार से वसूल किये जाने का अवसर खो दिया जिसके परिणामस्वरूप परियोजना लागत में कुल वृद्धि एवं शासन को परिहार्य हानि ₹ 37.06 करोड़ की हुई जिसे **परिशिष्ट 2.26** में विस्तारित किया गया है । हमने आगे देखा कि यद्यपि ठेके अनुबंध की शर्त 4.3.3.3 के अंतर्गत बन्द किये गये थे संभाग ने ठेकेदारों की एस.डी./पी.एस.डी. ₹ 7.02 करोड़ मे से जो प्राधिकरण के पास उपलब्ध थी केवल

अनियमित्ता की प्रकृति	लेखापरीक्षा अवलोकन
	₹ 1.82 करोड़ ही राजसात किया । निर्गम सम्मेलन के दौरान प्राधिकरण के उपाध्यक्ष ने स्वीकार करते हुए बताया (जून 2012) कि कार्यपालन यंत्री द्वारा ठेके निरस्तीकरण के आदेश पुनरीक्षण हेतु कानूनी सलाह ली जाएगी ताकि दोषी ठेकेदारों से अतिरिक्त लागत वसूला जा सके । तथ्य यही है कि दंड रहित शर्त में कार्यों को निरस्त किए जाने के परिणामस्वरूप परियोजना की लागत में वृद्धि हुई है ।
(ii) असंतुलित मदों के लिये अतिरिक्त प्रतिभूति जमा की कटौती न किए जाने से ठेकेदारों को अधिक भुगतान	अनुबंध की शर्त 3.26 प्रावधानित करती है कि यदि ठेकेदार द्वारा विभिन्न मदों पर दी गई दरें असमानुपातिक रूप से इन मदों के प्राक्कलित दरों से अधिक होती है तो इन मदों के लिये भुगतान प्राक्कलित दर में समग्र निविदा प्रतिशत जोड़कर / घटाकर किया जायेगा । शेष भुगतान को संपूर्ण कार्य की पूर्णता तक अतिरिक्त प्रतिभूति जमा के रूप में रोककर रखा जायेगा । रोकी गई राशि राजसात की जायेगी यदि ठेकेदार काम छोड़ कर जाता है । अनुबंध के प्रावधान के अतिरिक्त निविदा अनुमोदित करने वाले प्राधिकारी ने भी विशिष्ट रूप से असमानुपातिक मदों के भुगतान को जैसा कि अनुबंध की धारा 3.26 में दर्शाया गया है नियमित करने हेतु निर्देशित (उनके स्वीकृति पत्र के अनुसार) किया था । एल.बी.सी. एवं इसके वितरण नेटवर्क के 12 अनुबंधों की जांच में हमने देखा कि ठेकेदार ने कार्य के कुछ मदों के लिये अनुमानित दरों से अधिक दरें दी थीं जिसके लिये राशि ₹ 9.51 करोड़ अतिरिक्त प्रतिभूति जमा के रूप में रोके जाने की आवश्यकता थी । 12 अनुबंधों में से सात अनुबंध, कार्य की धीमी गति के कारण निरस्त किये गयें । दो प्रकरणों[104] में जहां अतिरिक्त सुरक्षा निधि ₹ 1.01 करोड़ वसूल किये गये थे ठेकेदार को कार्य निरस्त किये जाने के पूर्व ₹ 92 लाख वापस कर दिये गये थे । अनुबंध के प्रावधानों एवं निविदा अनुमोदन प्राधिकारी के विशिष्ट निर्देश के अनुसार अतिरिक्त प्रतिभूति जमा की वसूली न किये जाना सात निरस्त प्रकरणों में ठेकेदारों से राशि ₹8.56 करोड़[105] वसूल न किये

104 (1) अनुबंध क्रमांक (01/07-08) कि.मी. 130.670 से कि.मी. 135.50 एवं रेणुका वितरिका कि.मी. 00 से कि.मी. 5 का निर्माण (।।) अनुबंध क्रमांक (2/07-08) साड़मार शाखा नहर कि.मी. 4.5 से कि.मी. 9.00 एवं अमोड़ा वितरिका का निर्माण ।

105

सात निरस्त प्रकरणों से वसूली जाने वाली राशि	₹ 8.64 करोड़
संभाग के पास उपलब्ध राशि	₹ 92 लाख
वसूली योग्य राशि	₹ 8.56 करोड़

अनियमित्ता की प्रकृति	लेखापरीक्षा अवलोकन
	जाने एवं पांच पूर्ण प्रकरणों में ठेकेदारों को ₹ 86 लाख का अनुचित वित्तीय लाभ में परिणीत हुआ (**परिशिष्ट 2.27**) । स्पष्टतः इस शर्त को लागू न किये जाने के कारण कार्य की पूर्णता को प्राकलित समय एवं लागत के अंदर सुनिश्चित करने हेतु ठेकेदारों पर निषेधात्मक प्रभाव नहीं रहा । कार्यपालन यंत्री एल.बी.सी. संभाग क्रमांक 2 जबलपुर ने उत्तर में बताया (मार्च 2012) कि जब ठेकेदार दोनों निम्न एवं उच्च स्तर मदों को साथ साथ कार्यान्वित कर रहा था, कार्य के हित में असंतुलित मदों के लिये अतिरिक्त प्रतिभूति रोक कर नहीं रखी गई। उत्तर असंतुलित मदों के लिये अतिरिक्त सुरक्षा वसूली न किये जाने को न्यायोचित नहीं करता है क्योंकि अनुबंध का निबंधन इसे प्रावधानित करता है। निविदा अनुमोदन प्राधिकारी ने भी अपने अनुमोदन पत्रों में असंतुलित मदों को चिन्हित किया था एवं अनुबंध की असंतुलित मद शर्त को लागू करने को निर्देशित किया था ।
(iii) कार्यों की पूर्णता में विलम्ब के लिये ठेकेदारों पर शास्ति का अनारोपण	अनुबंध की शर्त 4.3.5.3 निर्धारित करती है कि अनुबंध के निबंधनों के अनुसार समयवृद्धि की अनुमति क्षतिपूर्ति की वसूली के अधिकारों के पूर्वाग्रह से मुक्त होना चाहिये । आगे एम.पी.डब्ल्यू.डी. नियमावली के परिशिष्ट 2.14 की शर्त 4.3.2 (मद दर निविदा का मानक प्रपत्र) शास्ति की मात्रा प्रावधानित करता है । हमने देखा कि नहर संभाग क्रमांक 1 करेली के तीन अनुबंध निरस्त कर दिये गये क्योंकि ठेकेदार ठेके के बताये अनुसार माइलस्टोन प्राप्त करने में विफल रहे थे । समयवृद्धि दण्ड शर्त 4.3.5.3 के अन्तर्गत प्रदान की गई थी परन्तु ठेकों में शास्ति की मात्रा नहीं बताई गई थी क्योंकि शर्त 4.3.2 प्राधिकरण द्वारा संशोधित कर दी गई थी । चूंकि समयवृद्धि दण्ड शर्त के अन्तर्गत प्रदान की गई थी क्षतिपूति राशि ₹ 4.62 करोड़ (**परिशिष्ट 2.28**) का ठेकेदारों पर अनारोपण किया जाना था । प्राधिकरण ने फिर भी दोषी ठेकेदारों पर क्षतिपूर्ति आरोपित नहीं की थी । इस प्रकार दोषपूर्ण दंड शर्त ने ठेकेदारों को क्षतिपूर्ति की जिम्मेदारी से बचने की सुविधा प्रदान की इसके द्वारा संपूर्ण परियोजना लागत पर प्रभाव पड़ा । संभाग के ई.ई. ने बताया (जनवरी 2012) कि अनुबंध में क्षतिपूर्ति हेतु कोई प्रावधान नहीं था अतः यह वसूल नहीं किया जा सका । उत्तर से स्पष्ट है कि ठेके दोषपूर्ण थे।
(iv) ठेकेदारों से सुरक्षित अग्रिम	अनुबंध की शर्त 3.25 के अनुसार सुरक्षित अग्रिम की वसूली प्रत्येक

अनियमित्ता की प्रकृति	लेखापरीक्षा अवलोकन
की कम वसूली	आगामी देयक में निष्पादित मदों में प्रयुक्त सामग्री की सीमा तक प्रभावी होना चाहिये । हमने साड़मार शाखा नहर (कि.मी. 0.0 से कि.मी. 4.5) के निर्माण में देखा कि ₹ 58.95 लाख सुरक्षा अग्रिम ठेकेदार को भुगतान किया गया (दिसम्बर 2006 से नवंबर 2008) । जबकि इसके देयकों से ₹ 37.45 लाख की वसूली (मार्च 2007 से फरवरी 2009) की गई थी, ठेकेदार ने कार्य अधूरा छोड़ दिया (जुलाई 2009) एवं शेष राशि ₹ 21.50 लाख ठेकेदार के अंतिम देयक से वसूल किये बिना रह गये जिसमें उसके अंतिम देयक में त्रुटिपूर्ण समायोजन के ₹10.19 लाख को भी सम्मिलित किया गया है । शासन ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2012) कि केवल ₹ 11.31 लाख का सुरक्षा अग्रिम अंतिम देयक मे वसूली के लिये शेष था जिसके विरूद्ध संभाग के पास ₹ 18.00 लाख मूल्य की पूर्वढलित टाइल्स उपलब्ध थी । उत्तर सही नहीं है क्योंकि ₹ 10.19 लाख अंतिम देयक में त्रुटिपूर्ण तरीके से समायोजित कर लिये गये थे एवं इस प्रकार ₹ 21.50 लाख (₹ 11.31 लाख एवं ₹10.19 लाख) वसूली के लिये शेष थे। कार्यस्थल पर पड़ी हुई सामग्री का मूल्य वसूली योग्य राशि के विरूद्ध तब तक समायोजित नहीं माना जाता जब तक वह कार्यों में प्रयुक्त नहीं हो जाये जैसा कि समायोजन, परियोजना की लागत को सिंचाई क्षमता के रूप में होने वाले अनुकूल लाभ के बिना बढ़ा देता है ।

2.3.7 निष्कर्ष

यद्यपि प्राधिकरण को 1996-97 एवं 2009-10 के मध्य कोई वित्तीय बाधाएं नहीं थी, नहर निर्माण कार्य कार्य आवंटन में विलम्ब, भू-अर्जन में विलम्ब एवं कार्य की धीमी प्रगति के कारण लक्षित दिनांक के अन्दर पूर्ण नहीं हो सका । आर.ए.बी.एल.एस. परियोजना जो कि 2015 तक पूर्ण किये जाने हेतु पुर्नअनुसूचित की गई थी मुख्य नहर के साथ वितरण प्रणाली और फील्ड चैनलों के कार्यों में तालमेल न होने के कारण सिंचाई उपलब्ध करवाने के वांछित उद्देश्य को प्राप्त नहीं कर पाई जैसा कि मार्च 2012 तक 1.23 लाख हे. सृजित आई.पी. में से केवल 29,721 हे. ही उपयोग हो पाई थी । मुख्य नहर कि.मी. 130.67 से कि.मी. 135.50 एवं इसके वितरण नेटवर्क के कार्यान्वयन में असामान्य विलम्ब नरसिंहपुर जिले के 34,382 हे. की सिचाई के उद्देश्य को प्राप्त करने में एक बड़ा अवरोध होगा ।

संभाग स्तर पर ठेका प्रबन्धन दोषपूर्ण था एवं इसके परिणामस्वरूप लक्ष्य के अनुरूप प्रगति की उपलब्धि नहीं हुई । ठेका प्रावधानों को लागू न किये जाने, जैसे असंतुलित

मदों के लिये प्रतिभूति राशि का न रोका जाना, ठेकेदारों को अधिक भुगतान, जोखिम एवं लागत शर्त का लागू न किया जाना एवं शास्ति का अनारोपण इसके उदाहरण थे ।