दिल्ली विधान सभा सचिवालय
DELHI LEGISLATIVE ASSEMBLY

लोक लेखा समिति
PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE

छठा प्रतिवेदन
SIXTH REPORT

लोक निर्माण विभाग पर प्रतिवेदन
REPORT ON PUBLIC WORKS DEPARTMENT

दिनांक 2 अप्रैल 2008 को प्रस्तुत
Presented on 2 April 2008

दिल्ली विधान सभा सचिवालय,विधान सभा भवन,पुराना सचिवालय, दिल्ली - 110054
Delhi Legislative Assembly Secretariat, Vidhan Sabha Bhawan, Delhi - 54

समिति की सदस्यता
COMPOSITION OF THE COMMITTEE

1.	श्री विजय सिंह लोचव **Shri Vijay Singh Lochav**	सभापति **Chairman**
2.	श्री चरण सिंह कंडेरा **Shri Charan Singh Kandera**	सदस्य **Member**
3.	श्री राजेश जैन **Shri Rajesh Jain**	सदस्य **Member**
4.	श्री वीर सिंह धिंगान **Shri Veer Singh Dhingan**	सदस्य **Member**
5.	श्री राजेश लिलोटिया **Shri Rajesh Lilothia**	सदस्य **Member**
6.	श्री विनय शर्मा **Shri Vinay Sharma**	सदस्य **Member**
7.	श्री हरशरण सिंह बल्ली **Shri Harsharan Singh Balli**	सदस्य **Member**
8.	श्री मोहन सिंह बिष्ट **Shri Mohan Singh Bisht**	सदस्य **Member**
9.	श्री रमेश बिधूड़ी **Shri Ramesh Bidhuri**	सदस्य **Member**

विशेष आमंत्री
Special Invitees:

1	श्री पी0के 0मिश्रा **Shri P K Mishra**	महालेखाकार (लेखा परीक्षा) दिल्ली **Accountant General (Audit), Delhi.**
2	श्री वी0वी0भट्ट **Shri V V Bhat**	प्रधान सचिव (वित्त), दिल्ली सरकार **Principal Secretary (Finance), Government of Delhi.**

विधान सभा सचिवालय
Assembly Secretariat:

1	श्री सिद्धार्थ राव **Shri Siddharath Rao**	सचिव **Secretary**
2	श्री जी0एस0 रावत **Shri GS Rawat**	संयुक्त सचिव (विधायी) **Joint Secretary**
3	श्री एस0के0सिकदार **Shri S K Sikdar**	अवर सचिव **Under Secretary**

****

प्रस्तावना

मैं, विजय सिंह लोचव, सभापति, लोक लेखा समिति, दिल्ली विधान सभा, समिति द्वारा इसका प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए प्राधिकृत किये जाने पर, एतद्द्वारा मार्च-2005 एवं 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लिए नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में वर्णित, लोक निर्माण विभाग से सम्बन्धित पैरों के परीक्षण से सम्बद्ध, समिति का प्रतिवेदन प्रस्तुत करता हूँ ।

इन पैरो पर लोक लेखा समिति द्वारा दिनाँक 14 फरवरी, 2008 को आयोजित बैठकों में विचार किया गया था । समिति ने गहन विचार-विमर्श किया और विभागीय प्रतिनिधियों को भी लिखित उत्तर तथा बैठक में अपने विचार प्रस्तुत करने का पर्याप्त अवसर दिया गया । समिति की दिनाँक 26 मार्च,2008 को आयोजित बैठक में इस प्रतिवेदन को अंगीकृत किया गया ।

समिति, श्री पी.के. मिश्रा, महालेखाकार (लेखा-परीक्षा) दिल्ली, तथा श्री वी.वी.भट्ट, प्रधान सचिव, वित्त विभाग, दिल्ली सरकार द्वारा दिए गए सहयोग एवं मार्गदर्शन की सराहना करती है । समिति, विधान सभा सचिवालय के अधिकारियों और स्टॉफ द्वारा बैठकों के दौरान एवं प्रतिवेदन तैयार करने में दिये गये बहुमूल्य सहयोग के लिए आभार व्यक्त करती है ।

(विजय सिंह लोचव)
सभापति
लोक लेखा समिति

दिल्ली:
दिनाँक:26मार्च, 2008

लोक निर्माण विभाग पर लोक लेखा समिति का प्रतिवेदन

3.7 अनधिकृत व्यय

(भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लिए प्रतिवेदन का उद्धरण ।)

कार्यपालक अभियंता ने कार्य पर नियमों की स्पष्ट उपेक्षा करते हुए व्यय को दो अलग योजना कार्यों के नामें डालते हुए 68.08 लाख रू. का व्यय सक्षम अधिकारी से प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति प्राप्त किए बिना किया।

अधिशासी अभियंता (लो.नि.वि.) मंडल XXI के रिकार्ड की नमूना जांच से पता चला कि दो नियोजित कार्यों अर्थात (क) सड़क नं. 13 ए के सम्बन्ध में फुटपाथ, नाला, कब्जा रोकने के साधन, रिसरफेसिंग, मासटिक एस्फाल्ट ट्रीटमैंट तथा सड़क चिन्हित करना आदि का निर्माण। (ब) रोड नं. 13 ए को मथुरा रोड जंक्शन से कालिंदी कुंज जंक्शन आर.डी. 0 मी. से 2500 मी. तक सर्विस सड़क का निर्माण करना, के लिए क्रमशः 1.78 करोड़ रू. तथा 4.34 करोड़ रू. की दो प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति जुलाई 2002 और फरवरी 2003 में अलग से प्राप्त की गई थी। रोड नं. 13-ए की रिसरफेसिंग के दौरान यह देखा गया कि रोड के ऊपर बियरिंग कोर्स से रोड टिकाऊ बना और डैंस एस्फाल्ट कंक्रीट (डी.ए.क.) करने से पहले रोड की वर्तमान सतह पर डैंस बिटुमिनियस मैक्डैम (डी.बी.एम.) लगाने का निर्णय लिया गया था। यद्यपि प्र.अ. और व्य.सं. में डी.बी.एम. लगाने का प्रावधान नहीं किया गया था। इसके अनुसार 69.46 लाख रू. प्र.अ. और व्य.सं. प्राप्त करने के लिए अगस्त 2003 में एक अलग प्रारम्भिक आंकलन विभाग को भेजा गया। ऐसी प्र.अ. और व्य.सं. प्राप्त किए बिना "सैंट्रल वर्ज़ के चारों ओर 7.5 मीटर चौड़ाई में रोड नं. 13-ए पर डी.बी.एम. की परत डालना" का कार्य एक ठेकेदार को जनवरी 2004 में उसकी निविदा लागत पर 52.98 लाख रू. में दिया गया। कार्य 68.08 लाख रू. की लागत पर अप्रैल 2004 में पूरा किया गया। इस कार्य पर किया गया व्यय दोनों प्लान कार्यों को भारित किया गया जिनके लिए पहले प्र.अ. और व्य.सं. प्राप्त की गई थी। इस प्रकार प्र.अ. और व्य.सं. प्राप्त किए बिना 68.08 लाख रू. व्यय करना संहिता प्रावधानों का घोर उल्लंघन था।

अधीक्षक अभियंता (अधी.अ.) लो.नि.वि. सर्कल-V और मुख्य अभियंता (मु.अ.) जोन-IV ने अक्टूबर/नवम्बर 2006 में कहा कि प्र.अ. और व्य.सं. के लिए प्रारम्भिक अनुमान विभाग को भेजा गया था लेकिन प्रधान सचिव (लो.नि.वि.) ने रोड के लिए स्वीकृत दो बड़े अनुमानों की कुल बचतों से अलग निविदा के द्वारा इस कार्य को करने की अनुमति प्रदान की थी। उन्होंने आगे कहा कि तीन कार्यों पर किया गया 6.38 करोड़ रू. का व्यय दो योजना कार्यों के लिए स्वीकृत कुल 6.12 करोड़ रू. के 10 प्रतिशत विचलन के अंदर था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि 68.08 लाख रू. का व्यय कार्य की मद अर्थात "सैंट्रल वर्ज के चारों ओर 7.5 मीटर चौड़ाई में रोड नं. 13-ए पर डी.बी.एम. की परत डालना" पर किया गया जिसके लिए एक अलग प्र.अ. और व्य.सं. प्राप्त करनी चाहिए थी चूंकि दो स्वीकृत स्कीमों में यह शामिल नहीं थी। आगे यह देखा गया कि दो योजना कार्यों में बचत केवल 42.22 लाख रू. थी। जबकि तीसरे कार्य पर किया गया व्यय 68.08 लाख रू. था। इसके अलावा अधी.अ./मु.अ. द्वारा बताया गया 10 प्रतिशत विचलन संगत नहीं है चूंकि यह स्वीकृत अनुमानों से संबंधित विचलन है और कार्य की अलग मद, जिसके लिए प्र.अ. और व्य.सं. प्राप्त नहीं की गई, पर व्यय को कवर करने के लिए नहीं बढ़ाया जा सकता। मामला विभाग में भुगतान, लेखांकन और व्यय नियंत्रण की कमियों को दर्शाता है जिसने प्र.अ. और व्य.सं. प्राप्त किए बिना संहिता प्रावधानों के उल्लंघन में व्यय करने का मौका दिया।

विभाग का उत्तर

विभाग ने दिनांक 6 फरवरी 2008 के लिखित उत्तर में तथा 14 फरवरी 2008 की बैठक में समिति के सामने रखे गए निवेदन में कहा कि संस्वीकृत अनुमानों में डीबीएम के लिए 32 लाख रूपये का प्रावधान था। दस प्रतिशत के अनुमेय विचलन को जोड़ने के पश्चात संस्वीकृत कार्य की कुल राशि 477.40 लाख रूपये बनती है। किसी अन्य एजेंसी ने कार्य के संस्वीकृत अनुमान में से बचत से विद्यमान सतह पर डीबीएम का कार्य निष्पादित किया जिसके लिए प्रधान सचिव (लोनिवि) ने अनुमोदन प्रदान किया। इस कार्य पर कुल 441 लाख (373 लाख रुपये + 68 लाख रुपये) खर्च हुए जबकि प्रावधान 477.40 लाख रूपये था।

प्रधान सचिव ने यह भी सप्ष्ट किया कि 10% निर्धारित विचलन सीमा से अधिक होने पर सक्षम अधिकारी से संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त किया जाना अनिवार्य है। विभाग ने यह भी कहा कि डीबीएम के कार्य को सड़क को चौड़ा करने के कार्य में शामिल किया गया था तथा इसके दो ही विकल्प थे, कि इसे अलग आकलन के द्वारा या विद्यमान आकलन में, यदि बचत उपलब्ध है, से करवाया जाए। वर्तमान आंकलन के माध्यम से ही कार्य करवाने का निर्णय लिया गया क्योंकि आकलन में डीबीएम की मद उपलब्ध थी। यह कार्य या तो उसी ठेकेदार से करवाया जाना था या निविदा मंगाने के माध्यम से किसी अन्य ठेकेदार से करवाया जाना था। विभाग ने निविदा मंगाने की पद्धति को अपनाते हुए अन्य एजेंसी से कार्य करवाया ताकि सुनिश्चित हो सके कि सड़क वांछित मानकों के अनुसार बनी है।

समिति का अभिमत एवं संस्तुतियां

नियंत्रक-महालेखा परीक्षक के अभिमत तथा विभाग के उत्तर पर विचार करने के पश्चात समिति की राय है कि विभाग ने अनुमोदित मानकों तथा नियमों का अनुसरण नहीं किया। के.लो.नि.विभाग की निर्माण कार्य पुस्तिका की धारा 49.9(v) तथा (vi) में प्रावधान है कि निधि को योजना स्कीमों से गैर-योजना स्कीमों या किसी अन्य कार्य जिसके लिए प्रशासनिक अनुमोदन अथवा सक्षम अधिकारी से व्यय संस्वीकृति प्राप्त न हुई हो, में विनियोजन या पुनः विनियोजन नहीं किया जा सकता। समिति का अभिमत था कि यह मूलतः व्यवस्था संबंधी प्रश्न है। नियम पुस्तिका में नए कार्य का प्रारम्भ तथा निष्पादित करने के विषय में कुछ रक्षोपायों का उपबंध किया गया है। कार्य को शुरू करने से पहले प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति प्राप्त किया जाना ऐसा ही एक रक्षोपाय है। तथापि, विभाग ने इस मामले में प्र.अ. एवं व्य.सं. प्राप्त किए बिना व्यय किया जो पुस्तिका प्रावधानों का उल्लंघन है। समिति को यह भी खेद है कि स्थल निरीक्षण समुचित रूप से नहीं किया तथा आकलन प्रायः अपेक्षित सावधानी के बिना तैयार किए जाते हैं। इसके परिणामस्वरूप, आंकलन अधिकतर त्रुटिपूर्ण पाए जाते हैं। इसके अलावा समिति ने यह विचार प्रकट किया कि कार्य के दायरे में परिवर्तन करना नियमावली के प्रावधान के विरूद्ध तथा अवांछित है चाहे बचत हो या न हो। समिति ने सिफारिश की है कि विभाग को कार्य निष्पादन से पूर्व सक्षम अधिकारी से प्र.अ. तथा व्य.सं.

प्राप्त करने संबंधी संहिता प्रावधानों तथा नियमावली का पूर्णत: पालन करना चाहिए। किसी भी परिस्थिति में सक्षम अधिकारी को पूर्वानुमोदन के बिना कार्य के दायरे को नहीं बढ़ाया जाना चाहिए। स्थल निरीक्षण समुचित रूप से किया जाए तथा अधिकाधिक सटीकता लाने तथा विचलन की सीमा को कम करने के लिए आकलनों को तैयार करते समय अत्यधिक सावधानी बरती जाए।

3.8 अनियमित व्यय

(भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लिए प्रतिवेदन का उद्धरण ।)

संहिता प्रावधानों का उल्लंघन कर प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति प्राप्त किए बिना कार्यकारी अभियंता ने फ्लाईओवर पर प्रकाश व्यवस्था प्रदान करने के लिए 40.36 लाख रु0 का अधिक व्यय किया।

लो.नि.वि. (इलेक्ट्रीकल) डिवीजन-III के अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि बाह्य रिंग रोड- खेलगाँव मार्ग चौराहे पर एक फ्लाईओवर के निर्माण के लिए 17.65 करोड़ रु0 की प्रशासनिक अनुमोदन (प्र.अ.) और व्यय की संस्वीकृति (व्य.सं.) सितम्बर 2002 में प्राप्त की गई थी। इसमें प्रस्तावित फ्लाईओवर पर सड़क पर प्रकाश और प्रकाश पुंज के लिए 41 लाख रू0 और बिजली की संयोजन व्यवस्था के लिए 20 लाख रू0 का प्रावधान शामिल था। अगस्त 2004 में सड़क के खंबों के प्रकाश तथा तथा प्रकाश पुंज की आपूर्ति, प्रतिस्थापन व परीक्षण तथा चालू करने का कार्य एक ठेकेदार को 47.7 लाख रू0 के निविदा लागत पर सौंपा गया था। इस कार्य के प्रारंभ व समाप्त करने की निर्धारित तिथियां क्रमशः 2 सितम्बर 2004 और 1 नवम्बर 2004 थी। कार्य वास्तव में 81.36 लाख रू0 के कुल व्यय होने के बाद जो कि 41.00 लाख रू0 के प्रशासनिक अनुमोदन/संस्वीकृति से 40.36 लाख रू0 अधिक था, वास्तव में 4 अप्रैल 2005 को सम्पूर्ण हुआ जैसा की नीचे वर्णित है:

क्रम सं0	कार्य की प्रकृति	प्र.अ./व्य.सं. की राशि	किया गया व्यय	प्र.अ./व्य.सं. से अधिक	अभियुक्तियां
1.	सड़क पर प्रकाश व्यवस्था		69.25	28.25	विचलित मात्रा की लागत 10.67 लाख रु0 और 10.90 लाख रु0 की अतिरिक्त मदें।
2.	अस्थायी प्रकाश व्यवस्था		7.95	7.95	
3.	एल्यूमिनियम तार की खरीद		2.71	2.71	
4.	फ्लाईओवर के सैंट्रल वर्ज पर गैल्वानाईज मिल्ड स्टील फ्लैंज स्पोर्ट की व्यवस्था तथा पूर्ति	41.00	0.69	0.69	
5.	स्थायी अग्रदाय		0.54	0.54	
6.	विज्ञापन		0.22	0.22	
	कुल	**41.00**	**81.36**	**40.36**	

अक्टूबर 2006 तक संशोधित प्रशासकीय अनुमोदन और व्यय संस्वीकृति अभी प्राप्त करनी थी।

विभाग ने अगस्त 2006/अक्टूबर 2006 में सूचित किया कि यद्यपि बिजली के कार्यों पर 69.25 लाख रू0 का किया गया व्यय तकनीकी स्वीकृति से अधिक था लेकिन सिविल कार्यों में बचत थी और परियोजना पर कुल खर्च प्र.अ./व्य.सं. की राशि से कम था। आगे कहा कि स्लिप रोड के चौड़ा होने और स्लिप रोड के साथ फ्लाईओवर के चारों ओर प्रकाश स्तर में बढ़ोतरी के कारण कार्यक्षेत्र में बढ़ोतरी की वजह से अधिक खर्चा जरूरी हो गया था। इस संबंध में प्राधिकृत अधिकारी से संशोधित तकनीकी स्वीकृति प्राप्त की जा चुकी है।

जवाब मान्य नहीं है क्योंकि उद्देश्य के लिए उपलब्ध 17.04 करोड़ रु0 की स्वीकृत राशि के प्रति सिविल और बागवानी कार्यों पर कुल व्यय 17.97 करोड़ रु0 हुआ था और इस प्रकार बचत नहीं थी जैसा कि विभाग ने दावा किया है। आगे बिजली के कार्य में नियमों के अंतर्गत दस प्रतिशत के स्वीकृत विचलन के प्रति लगभग 100 प्रतिशत विचलन था। इसी प्रकार कार्य क्षेत्र में बाद में आने वाले परिवर्तनों की संभावना को दूर करने के लिए स्लिप रोड को चौड़ा करने की आवश्यकता और बढ़ी प्रकाश व्यवस्था को योजना स्तर पर पुर्वानुमान कर लेना चाहिए था।

इस प्रकार संहिता प्रावधानों के अनुपालन में विभाग की विफलता और अपर्याप्त योजना के कारण 40.36 लाख रु0 का अनियमित व्यय हुआ।

विभाग का उत्तर

विभाग ने दिनांक 6/2/2008 के लिखित उत्तर में कहा है कि इस कार्य के लिए 17.65 करोड़ रु0 का प्र.अ. एवं व्य.सं. प्राप्त की गई थी जिसमें कार्य के सभी घटकों में से सिविल, इलेक्ट्रिकल एवं बागवानी के व्यय को शामिल किया गया था। सड़क प्रकाश के खंबो तथा प्रकाश पुंज का प्रतिस्थापन, परीक्षण एवं चालू मुख्य कार्य का एक भाग होने के नाते कार्य का अलग घटक नहीं माना जा सकता। प्र.अ. एवं व्य.सं. सम्पूर्ण कार्य के लिए दी गई थी न कि आंकलित लागत के उप-शीर्षों के लिए अलग-अलग। दस प्रतिशत का विचलन अनुमेय है तथा इसे जोड़ने पर कुल लागत 19.4 करोड़ रु0 बनती है। अत: इस मामले में कुल लागत केवल 18.78 करोड़ रु0 (17.99 करोड़ रु0 + 0.81 करोड़ रु0) रही। इस प्रकार संशोधित प्र.अ. एवं व्य.सं. प्राप्त करने की आवश्यकता नहीं थी।

मूलत:, परियोजना/कार्य के दायरे में फ्लाईओवर का निर्माण तथा समुचित प्रकाश पुंज एवं हरियाली का कार्य शामिल था और इस प्रकार इसमें तीनों घटक (सिविल, इलेक्ट्रिकल एवं बागवानी) मुख्य कार्य का भाग थे एवं स्वतंत्र मद या उप-शीर्षों में आए विचलन को परियोजना लागत के अनुमेय विचलन के अंतर्गत समाहित किया जाना था। इस दृष्टि से कोई अनियमित व्यय नहीं किया गया है। विभाग ने अपने लिखित निवेदन को आधार बनाते हुए 14 फरवरी 2008 की समिति की बैठक में यह भी स्पष्ट किया है कि कार्य के निष्पादन के दौरान यह पाया गया कि फ्लाईओवर का प्रयोग करने वालों की सुरक्षा और सुविधा के लिए कुछ अतिरिक्त प्रकाशपुंजों की व्यवस्था करना भी आवश्यक था।

समिति का अभिमत एवं संस्तुतियां

विभाग के उत्तर पर विचार करने पर समिति ने कहा कि विभाग समुचित नियोजन करने में असफल रहा क्योंकि उसने स्लिप रोड को चौड़ा करने तथा अधिक संख्या में प्रकाशपुंज की आवश्यकता के विषय में दूरदर्शिता का परिचय नहीं दिया। इसके अलावा, विभाग ने संहिता प्रावधानों का पालन नहीं किया जिसमें बताया गया है कि लो.नि.वि. को किसी कार्य के निष्पादन से पूर्व सक्षम अधिकारी से प्र.अ. एवं व्य.सं. प्राप्त करनी चाहिए। के.लो.नि.वि. पुस्तिका खंड II की धारा 2.16.1 तथा 2.16.2 में प्रावधान है कि कार्य के मूल प्रस्ताव में उल्लेखनीय परिवर्तन प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करने वाले अधिकारी की संस्वीकृति के बिना नहीं किया जाना चाहिए चाहे इसकी लागत को अन्य मदों में बचत से पूरा किया जा सकता हो।

विभाग द्वारा सिविल एवं बागवानी कार्यों पर कुल 17.97 करोड़ रुपये व्यय किया गया जबकि इस कार्य के लिए संस्वीकृत उपलब्ध राशि 17.04 करोड़ रुपये थी। इसलिए समिति की राय थी कि विभाग ने जैसा दावा किया है इस कार्य में कोई बचत नहीं थी। इसके अलावा, बिजली के कार्य में विचलन लगभग 100 प्रतिशत था जबकि नियमों में केवल 10% विचलन की अनुमति है। कार्य के दायरे में बाद में आने वाले परिवर्तनों के निवारण हेतु विभाग को स्लिप रोड को चौड़ा करने तथा अधिक संख्या में प्रकाशपुंज लगाने की आवश्यकता को पहचानने के लिए पर्याप्त योजना तैयार करनी चाहिए थी।

समिति सिफारिश करती है कि सटीक लागत अनुमान को तैयार करने के लिए गंभीर प्रयास किए जाने चाहियें। सभी उपायों से विचलन की संभावनाओं को सीमित किया जाए। कार्य के सभी घटकों का व्यय आंकलन यथार्थवादी दृष्टिकोण से तथा नियोजन के स्तर पर ही भावी आवश्यकताओं का पूर्वानुमान होना चाहिए। नियमों एवं संहिता औपचारिकताओं का ईमानदारी से पालन होना चाहिए।

3.9 लागत वृद्धि के कारण परिहार्य व्यय

(भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लिए प्रतिवेदन का उद्धरण)

बाधारहित कार्यों के निष्पादन तथा समय पर समाप्ति को सुनिश्चित करने में लोक निर्माण विभाग की असफलता के कारण 1.17 करोड़ रु0 का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की मार्च 2004 तथा मार्च 2005 को समाप्त हुए वर्षों की रिपोर्ट में कार्यों के पूरा होने में देरी के कारण जो विभाग को आरोप्य थे, करार के क्लॉज 10 सी.सी. के तहत सामग्री तथा मजदूरी के मूल्यों में वृद्धि के कारण 1.84 करोड़ रुपये के परिहार्य व्यय के मामलों का उल्लेख किया गया था। परंतु कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई। आगे लेखापरीक्षा में तीन और डिवीजन में (डिवीजन 28, अधिशासी अभियंता सिविल-1, दिल्ली इंजीनियरिंग कॉलेज परियोजना तथा

डिवीजन XIX) इसी प्रकार के 1.17 करोड़ रु0 के परिहार्य व्यय के अन्य तीन मामलों का पता चला है जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

क्रम सं0	डिवीजन का नाम	कार्य का नाम	कार्य प्रदान करने की तिथि	कार्य पूर्ण करने की अनुबंधित तिथि	कार्य पूर्ण करने की वास्तविक तिथि	देरी	करार के क्लॉज 10 सी.सी. के अंतर्गत अतिरिक्त भुगतान
1.	के.लो.नि. XXVIII	मधुबन चौक पर फोरेंसिक प्रयोगशाला का निर्माण	30 अगस्त 2000	13 मार्च 2002	27 मार्च 2004	24 माह से अधिक	22.07 लाख रु.(मई 2004 अंतिम बिल)
2.	आ.अ. (सि.)-I दिल्ली इंजीनियरिंग कॉलेज परियोजना	रोहिणी में डिस्ट्रिक्ट कोर्ट का निर्माण	2 मार्च 2001	11 जनवरी 2003	कार्य प्रगति में	42 माह से अधिक जुलाई 2006 तक	56 लाख रु0 (55वें चालू बिल मार्च 2006 तक)
3.	के.लो.नि. XIX	शास्त्री पार्क/ पूर्वी दिल्ली में 200 बिस्तरों वाले अस्पताल का निर्माण एस.एच. मुख्य अस्पताल और सर्विस ब्लॉक में	6 फरवरी 2002	14 अक्टूबर 2003	कार्य प्रगति में	33 माह से अधिक जुलाई 2006 तक	38.93 लाख रु0 (20वां चालू बिल जून 2005 तक)
							117 लाख रु0

अवरोधन रजिस्टरों में कार्य के पूर्ण होने में देरी के कारणों को दर्ज किया गया जो इस प्रकार है (i) निष्पादित कार्य में बढ़ोतरी/परिवर्तन तथा विभिन्न वास्तुशास्त्रीय/ढांचागत आरेखणों की अनापूर्ति, (ii) सामग्रियों का गैर चयन/अनुमोदन, (iii) कार्य स्थल की अनुपलब्धता, (iv) विनिर्देशन में बदलाव के कारण अतिरिक्त मदें, (v) अन्य कार्यों के आ जाने से बाधायें आदि जो कि सभी विभाग को आरोप्य थी।

संहिता प्रावधानों के पालन और कार्यों के सुचारू रूप से और समय से निष्पादन को सुनिश्चित करने में विभाग की लगातार असफलता के परिणामस्वरूप मजदूरी और सामग्री की लागत में वृद्धि के कारण इस प्रकार 1.17 करोड़ रु0 का और अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

विभाग का उत्तर

अपने दिनांक 6 फरवरी 2008 के लिखित उत्तर में विभाग ने बताया है कि क्रम सं0 1 तथा 2 पर दिए गए कार्य उच्च प्राथमिकता की श्रेणी के थे तथा इनकी निगरानी माननीय उच्च न्यायालय की भवन समिति कर रही थी। इन कार्यों के वास्तुशास्त्रीय तथा ढाँचागत आरेखणों का पूरा सैट प्राप्त होने के पश्चात इनके लिए निविदायें आमंत्रित करना व्यवहार्य नहीं था क्योंकि ग्राहक/विभाग अपनी कार्यात्मक आवश्यकताओं को सामने रखते हुए कार्य निष्पादन के दौरान सामान्यत: अनेक प्रकार के परिवर्तन करवाता है। रोहिणी न्यायालय भवन के निर्माण के मामले में, विशेषतया, दिल्ली उच्च न्यायालय की अनुरक्षण एवं निर्माण समिति ने अपने निरीक्षण के दौरान कई परिवर्तनों का सुझाव देते हुए नई सेवायें बढ़वाई तथा इन्हें चालू-निर्माण कार्य के साथ-साथ पूरा करने का निर्णय लिया गया। ये कार्य डाटा नेटवर्किंग, सभी कम्प्यूटरों का न्यायालय कक्षों के साथ सम्पर्क बनाना, न्यायाधीशों के चेम्बर को प्रमुख सर्वर के साथ जोड़ना, केन्द्रीकृत घड़ी प्रणाली, सुविधा केन्द्र, भुगतान एवं प्रयोग शौचालयों को मुख्य भवन से अन्यत्र बनाना, सुरक्षा व्यवस्थाओ को अद्यतन बनाना, बैठने के स्थान को अपग्रेड करना तथा लॉक-अप आदि का विस्तार आदि थे।

विभाग ने उपरोक्त निर्माण कार्य की जिला न्यायालय, रोहिणी की पूर्णता लागत से तुलना दर्शायी है जिसके अनुसार इसमें जैसा लेखा परीक्षा ने भी माना है कम से कम छह महीने अधिक समय लगता यदि कार्य स्थानीय निकायों से आरेखण का अनुमोदन मिलने तथा ग्राहक द्वारा सुझाव दिए गए संशोधनों को सेवा आरेखणों में जोड कर कार्य सौंपा जाता। यह तुलना इसी प्रकार के कार्यों पर आधारित है अर्थात "शास्त्री पार्क, पूर्व दिल्ली में 200 बिस्तर अस्पताल का निर्माण: मुख्य अस्पताल एवं सर्विस ब्लाक" जिस में उपरोक्त कार्य को अवार्ड करने की तिथि से लगभग छह माह के पश्चात सौंपा गया था।

विभाग ने 14 फरवरी 2008 की बैठक में समिति के सामने स्वीकार किया कि वे कार्य शुरू करने के पहले स्थानीय अधिकारियों से स्वीकृति तथा अनुमोदन नहीं ले सके।

तथापि, विभाग ने, जैसा कि ऊपर दिया है, तुलनात्मक लागत विश्लेषण प्रस्तुत करते हुए अपने निर्णय को न्यायोचित ठहराने का प्रयत्न किया है। विभाग द्वारा भेजी गई तुलनात्मक तालिका को यहां पुन: प्रस्तुत किया जा रहा है:
कार्य का नाम: शास्त्री पार्क, पूर्वी दिल्ली में 200 बिस्तर अस्पताल का निर्माण
एस एच: मुख्य अस्पताल एवं सेवा ब्लाक

वर्तमान समझौते के अनुसार, कार्य पूर्णता में देरी को देखते हुए, पूर्णता की लागत			**पूर्णता की लागत यदि कार्य, वांछित ओरखणों के अनुसार संशोधित करने पर सौंपा गया होता तथा अधिक कार्य के लिए अधिक अवधि को भी ध्यान में रखा जाए,**		
क	कार्य सौंपने की राशि	11.20	क	कार्य सौंपने की राशि	11.20

	(अनु. लागत 11.34 करोड़ रुपये से 1.07% नीचे)	करोड़		(अनु. लागत 11.34 करोड़ रुपये से 1.07% नीचे)	कारोड़
ख	किया गया अधिक कार्य	2.54 करोड़	ख	3 महीने के लिए उच्चतर निविदा राशि के लिए 3% अधिक राशि, कार्य शुरू करने से पहले आरेखण में संशोधन के लिए 10 दिन आवश्यक होते हैं	0.34 करोड़
ग	प्रदान की जाने वाली बढ़ोतरी	1.05 करोड़	ग	किया गया अधिक कार्य	2.54 करोड़
			घ	यदि कार्य, अतिरिक्त कार्य के लिए समायोजित निर्धारित समय सीमा में पूरा किया गया होता तो लागत वृद्धि देने की राशि	0.91 करोड़
	कुल	**14.79 करोड़**		**कुल**	**14.99 करोड़**
				बचत राशि	**0.20 करोड़ रुपये**

उपरोक्त तुलनात्मक लागत अध्ययन प्रस्तुत करते हुए विभाग का तर्क था कि इसमें 0.20 करोड़ रुपये की शुद्ध बचत है और इस प्रक्रिया से सरकार को कोई हानि नहीं हुई है। विभाग ने यह भी कहा है कि प्रयोक्ता द्वारा अनेक परिवर्तन, बीच में अतिरिक्त सेवाओं की व्यवस्था करने की मांग करना देरी का मुख्य कारण था।

समिति का अभिमत एवं संस्तुतियां

समिति ने उपरोक्त भवन के निर्माण कार्य को पूरा करने में 24 से 42 महीने की अप्रत्याशित देरी को गंभीरता से लिया है। समिति का अभिमत है कि अधिकतम देरी प्रक्रियागत स्वरूप की थी तथा विभिन्न वास्तुशिल्पीय/ढांचागत आरेखण प्रदान न करना तथा पूर्ण किए गए कार्यों में कोई बढोतरी/परिवर्तन आदि के कारण हुई। विभाग इन बाधाओं से बच जाता यदि उसने सुचारू नियोजन कार्य किया होता। के.लो.नि.वि. पुस्तिका खंड II के प्रावधानों के अनुसार केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग को तब तक निविदा सूचनायें जारी नहीं करनी चाहिए थीं जब तक कार्य संबंधी निर्दिष्टिकरण के साथ सभी निविदा कागजात एवं वास्तुशास्त्रीय तथा

ढांचागत आरेखण का पूरा सैट उपलब्ध न हो या कार्य शुरू होने से पहले उपलब्ध न हो पाए और साथ ही कार्यस्थल अतिक्रमणमुक्त तथा बाधारहित न हो। विभाग ठेकेदार को इन कागजात, आरेखण तथा निर्धारित सामग्री को करार में निहित सारणी के अनुसार उपलब्ध कराने के लिए उत्तरदायी है तथा विभाग का यह भी दायित्व है कि वह कार्य के निष्पादन को समय पर तथा बाधारहित रखने के लिए इस में शामिल विभिन्न एजेंसियों के बीच पर्याप्त सामंजस्य सुनिश्चित करे।

समिति का विचार है कि विभाग द्वारा देरी के जो कारण बताए गए हैं वे तर्कसंगत नहीं हैं। इसके अलावा, विभाग ने स्थानीय निकाय से आरेखण की स्वीकृति से पहले कार्य शुरू किए जाने को उचित ठहराने के लिए जो तुलनात्मक लागत विश्लेषण प्रस्तुत किया है वह भी समिति पर कोई असर नहीं छोड़ पाया। समिति का अभिमत है कि देरी को न्यायोचित ठहराने के लिए किसी काल्पनिक आंकड़ों का सहारा लेना उचित नहीं है। विभाग का पूरा प्रयास यह होना चाहिए कि वह कार्य को सुचारू एवं समय पर पूरा करने के लिए संहिता उपबंधों का कठोरता से पालन करे। विभाग को संयुक्त निरीक्षण करके कार्य को सौंपने से पहले समीक्षा करनी चाहिए तथा ग्राहक की मांग के अनुसार सभी बड़े परिवर्तनों तथा विनिर्दिष्टियों का विस्तार से अध्ययन करना चाहिए ।

समिति की इच्छा है कि विभाग गंभीरतापूर्वक सुधारात्मक उपाय तैयार करे तथा इनको कठोरतापूर्वक पालन करवाए ताकि कार्य सुचारू रूप से समय पर पूरा हो और साथ ही लागत बढोतरी से भी बचा जा सके जिसके कारण परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

3.10 बंद हॉट मिक्स प्लांटों की देखभाल एवं रखरखाव पर परिहार्य व्यय

(भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लिए प्रतिवेदन का उद्धरण ।)

दो हॉट मिक्स प्लांटों, जो उच्चतम न्यायालय के आदेशों के अनुसरण में बंद कर दिए गए थे, लगभग नौ वर्ष बीत जाने के बावजूद निपटान में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप उनकी देखभाल एवं रखरखाव पर 57.97 लाख रु0 का परिहार्य व्यय हुआ।

नियम निर्दिष्ट करतेहैं कि लोक निधि से व्यय करने वाला या प्राधिकार देने वाला प्रत्येक अधिकारी वित्तीय उपयुक्तता के उच्च मानकों द्वारा निर्देशित होना चाहिए तथा उसे प्रत्येक कदम पर वित्तीय व्यवस्था तथा मित्तव्ययता को सख्ती से लागू करना चाहिए। इस संबंध में यह आवश्यक है कि स्टोर को बेकार घोषित करने के संबंध में सक्षम प्राधिकारी की घोषणा और इसके वास्तविक निपटान के बीच की समय सीमा कम से कम हो ताकि इसके रखरखाव या देखभाल पर अनावश्यक व्यय से बचा जा सके।

लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.) के विद्युत मण्डल-V एवं XI के रिकार्डों की नूमना जांच से पता चला कि उच्चतम न्यायालय ने अक्टूबर 1996 में प्रदूषण कम करने के लिए दिल्ली में स्थित सभी हॉट मिक्स प्लांटों को बंद करने के निर्देश दिए थे। प्लांट 28 फरवरी 1997 से बंद होने थे। तथापि उच्चतमन्यायालय द्वारा बंद करने के निर्देश देने की तिथि से नौ वर्ष बीत जाने के बाद भी मण्डलों ने उनके

अधिकार क्षेत्र में आने वाले प्लांटों का निपटान अभी करना था और उनके रखरखाव व देखभाल पर व्यय करना जारी रखा जैसा कि आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

(क) जी.टी. करनाल रोड पर हॉट मिक्स प्लांट

कार्यकारी अभियंता, विद्युत मण्डल-II के पास जी.टी. करनाल रोड पर एक हॉट मिक्स प्लांट था। प्लांट फरवरी 1997 में बंद कर दिया गया था। अप्रैल 1999 में एक सर्वे रिपोर्ट ने बेकार स्टोर्स के साथ इस प्लांट की आरक्षित कीमत 13.69 लाख रु0 निश्चित की। तथापि सार्वजनिक नीलामी के माध्यम से प्लांट के निपटान की आगे कोई कार्रवाई नहीं की गई। तदनन्तर प्लांट मण्डल-XI को स्थानांतरित कर दिया जो जून 2004 में बना था। सितम्बर 2005 में सर्वे रिपोर्ट को संशोधित किया गया एवं अकटूबर 1999 में एक डीजल जनरेटिंग सैट के सरकारी अस्पताल परियोजना के विद्युम मण्डल में स्थानांतरण के कारण आरक्षित कीमत 13.59 लाख रु0 की निश्चित की गई। तथापि मार्च 2006 तक प्लांट का निपटान अभी करना था। इसी बीच 1998-99 से जनवरी 2006 की अवधि के दौरान विभाग द्वारा बंद प्लांट की देखभाल पर लगाई गई निजी सुरक्षा एजेंसियों एवं स्थाई स्टाफ के वेतन भत्तों पर 37.12 लाख रु0 व्यय किया गया।

मुख्य अभियंता लो.नि.वि. जोन-III ने मार्च 2006 में कहा कि लगाए गए निजी सुरक्षा कर्मियों तथा स्थाई स्टाफ पर किया गया व्यय केवल बंद प्लांटों की देखभाल पर ही नहीं था बल्कि उस पूरे परिसर पर था जिसमें हॉट मिक्स प्लांट, सहायक अभियंता कार्यालय एवं कनिश्ठ अभियंता एवं परीक्षण प्रयोगशाला स्थित थी।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि परीक्षण प्रयोगशाला प्लांट के स्थान पर केवल तब तक ही क्रियाशील रही जब प्लांट कार्य कर रहा था अर्थात फरवरी 1997 तक एवं कार्यालयों ने वहां नवम्बर 1997 तक ही काग्र किया। 37.12 लाख रु0 का व्यय 1998-99 व जनवरी 2006 के बीच में किया गया था जिसके दौरान सारे प्रतिष्ठान बंद हो गए थे। इस प्रकार देखभाल पर किया गया सारा व्यय केवल परिसर में बिना निपटान के पड़े हुए हॉट मिक्स प्लांट के लिए किया गया था।

(ख) ओखला औद्योगिक क्षेत्र फेज-I में हॉट मिक्स प्लांट

कार्यकारी अभियंता, विद्युत मण्डल-V के पास एक हॉट मिक्स प्लांट ओखला औद्योगिक क्षेत्र फेज-I में था। प्लांट फरवरी 1997 में बंद करदियागया और इसकी कीमत 89 लाख रु0 निर्धारित की गई। सर्वे रिपोर्ट अक्टूबर 1998 में मुख्य अभियंता,लो.नि.वि. जोन-I को भेज दी गई। तथापि जनवरी 2006 को 9 वर्ष बीत जाने के बावजूद मुख्य अभियंता द्वारा प्लांट के निपटान के लिए कोई निर्णय नहीं लिया गया। इसी बीच कार्यकारी अभियंता द्वारा अक्टूबर 1997 से जनवरी 2006 की अवधि के दौरान बंद हॉट मिक्स प्लांट की देखभाल पर लगाए गए निजी सुरक्षाकर्मियों पर 14.63 लाख रु0 व्यय और इसके अतिरिक्त अप्रैल 1997 से जनवरी 2004 की अविध के दौरान बेकार प्लांट के रखरखाव के लिए बिजली एवं अन्य विविध छोटे कार्यों के निष्पादन के लिए छोटे कार्य आदेशों के जारी करने पर 6.22 लाख रु0 का अवांछित व्यय किया।

इस प्रकार लगभग 9 वर्ष बीत जाने के बावजूद बंद प्लांट व मशीनों के निपटान की कार्रवाई करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप उनकी निगरानी एवं देखरेख पर 57.97 लाख रु0 का परिहार्य व्यय हुआ। उनके निपटान में विलम्ब से उनकी खराब दशा के कारण उनके आरक्षित मूल्य में और कमी होगी।

विभाग का उत्तर

अपने लिखित उत्तर तथा समिति को दिए गए निवेदन में बताया कि हॉट मिक्स प्लांट माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिल्ली राज्य के भीतर चलाने पर प्रतिबंध लगाने के पश्चात फरवरी 1987 में बंद कर दिये गये थे। (क) हॉट मिक्स प्लांट जी.टी. करनाल रोड (ख) हॉट मिक्स प्लांट ओखला औद्योगिक क्षेत्र, फेज-। का आरक्षित मूल्य क्रमशः 13.59 तथा 28.82 लाख रु0 तय किया गया। इन प्लांटों को बंद करने पर इन्हें पड़ौसी राज्य हरियाणा में पुनः स्थापित करने की योजना बनाकर इस दिशा में प्रयास शुरू किए परंतु विभाग को हरियाणा में इसके लिए जमीन प्राप्त करने में सफलता नहीं मिली। ये दोनों हॉट मिक्स प्लांट लगभग 10 एकड़ सरकारी जमीन पर लगे हैं जिसका अनुमानित मूल्य 25 करोड़ रु0 है। इसके अलावा, इसी जमीन पर गुणवत्ता सुनिश्चियन प्रयोगशाला तथा कार्यालय भवन भी बना है। अतः देखरेख के लिए की गई तैनाती के पीछे विभाग की प्राथमिक चिंता सरकारी भूमि तथा संपत्ति को किसी प्रकार के अतिक्रमण से बचाए रखना था। जहां तक 6.22 लाख रु0 के व्यय का संबंध है विभाग ने कहा है कि यह राशी ओखला औद्योगिक क्षेत्र के हॉट मिक्स प्लांट के रखरखाव के लिए नहीं अपितु चारदीवारी, ग्रिल, डिपर, डीजी सैट तथा सबमर्सिबल पम्प लगाने के लिए खर्च की गई थी। विभाग की मान्यता है कि हॉट मिक्स प्लांट की देखभाल तथा रखरखाव पर कोई परिहार्य व्यय नहीं किया।

विभाग ने आगे समिति को यह भी बताया है कि उपरोक्त हॉट मिक्स प्लांट (क) तथा (ख) की बिक्री अक्टूबर 2006 तथा जुलाई 2007 में क्रमशः 41.51 तथा 75 लाख रु0 में कर दी गई थी। इस प्रकार, विभाग को इन प्लांटों की बिक्री के लिए निर्धारित आरक्षित राशि से अधिक राशि प्राप्त हुई। अब यह भूमि इसके स्वामी विभाग को सौंप दी गई है यह बताते हुए विभाग ने कहा है कि उसने भूमि को किसी प्रकार के अतिक्रमण से बचाने के लिए सभी प्रकार के निवारक उपाय किए।

समिति का अभिमत एवं संस्तुतियां

वर्तमान स्थिति को देखते हुए समिति विभाग द्वारा दिए गए उत्तर से कुल मिलाकर संतुष्ट है। तथापि समिति महसूस करती है कि विभागों के लिए यह आवश्यक हो कि वह स्टोर को बेकार घोषित करने के संबंध में सक्षम अधिकारी की घोषणा और इसके वास्तविक निपटान के बीच की समय सीमा कम से कम रखने के लिए सभी संभव कदम उठाए ताकि इसके रखरखाव या देखभाल पर अनावश्यक व्यय से बचा जा सके।

3.11 कर्मचारियों की तैनाती पर अनियमित व्यय

(भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लिए प्रतिवेदन का उद्धरण)

सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना स्वीकृत संख्या से अधिक कर्मचारियों की तैनाती और निजी सुरक्षा पहरेदारों की नियुक्ति के परिणामस्वरूप 1.53 करोड़ रु0 का अनियमित व्यय।

मार्च 2002 तथा 2004 को समाप्त हुए वर्ष के लिए नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना स्वीकृत संख्या से अधिक कर्मचारियों की तैनाती तथा निजी सुरक्षा एजेंसियों की नियुक्ति के कारण विभाग के चार मंडलों (मंडल संख्या X, XXI, XXIII और XXIV) में 1.35 करोड़ रु0 का अनियमित व्यय प्रकाश में लाया गया था। इन मंडलों में से दो मंडलों (अर्थात मंडल सं0 XXI और XXIII) की नमूना जांच से पता चला कि उनकी सेवा बंद करने या वित्त विभाग की कार्योत्तर मंजूरी प्राप्त करने के लिए कोई कदम नहीं उठाए गए। मंडल XXI ने स्वीकृत केवल चार की जगह 14 सेस 17 चौकीदार तक नियुक्त किए। सितम्बर 2002 से मार्च 2006 और अप्रैल 2004 से मार्च 2006 के दौरान क्रमशः मंडल सं0 XXI और XXIII में 60.65 लाख रु0 का अतिरिक्त अनियमित व्यय किया गया।

चार और मंडलों (अर्थात मंडल संख्या III, IV, XIV और ई.ई.-II डी.सी.ई. परियोजना) के दस्तावेजों की नमूना जांच से अप्रैल 2001 से मार्च 2006 की अवधि के दौरान इसी प्रकार की दो मंडलों (मंडल सं0 III और IV) में स्वीकृति संख्या से अधिक एक से चार चौकीदारों की तैनाती के साथ निगरानी के लिए निजी सुरक्षा ऐजेंसियों की सेवाओं की नियुक्ति का पता चला। इस पर 92.22 लाख रु0 का व्यय सम्मिलित है। प्राइवेट सुरक्षा गार्डों की तैनाती पर कियागया सारा खर्चा वार्षिक मरम्मत और रखरखाव/विभिन्न भवनों का निर्माण के उप-शीर्ष "लो.नि.वि. भण्डार, कार्यालय, भवनों आदि पर सुरक्षा पहरेदारों के प्रबंध की व्यवस्था करना" के तहत भारित किया गया था। यह अनियमित था क्योंकि सरकारी सम्पत्ति की नियमित निगरानी के खर्चों को कार्य संबंधी खर्चा या वार्षिक मरम्मत और रखरखाव कार्य का भाग नहीं मान सकते।

इस प्रकार पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बताने के बावजूद स्वीकृत पदों से अधिक कर्मचारियों की लगातार तैनाती के साथ निगरानी के उद्देश्य से कर्मचारियों की अनियमित नियुक्ति के परिणामस्वरूप 1.53 करोड़ रु0 का और अधिक अनियमित खर्चा हुआ।

विभाग का उत्तर

अपने दिनांक 18/10/2007 के लिखित उत्तर में विभाग ने कहा है कि सामान्य तौर पर सुरक्षा गार्डों को कीमती स्टोरों, भवनों तथा परियोजना स्थलों की देखरेख के लिए लगाया जाता है ताकि सरकारी सम्पत्ति/कीमती सामान की चोरी, हानि को रोका जा सके तथा इस पर किए गए खर्च को परियोजना कार्य आकस्मिक राशि से भारित किया गया जिसकी संस्वीकृति/अनुमोदन सक्षम अधिकारी ने पहले प्रदान की हुई है। सुरक्षा गार्डों को लगाने का कार्य खुली निविदा या कार्य आदेश की प्रक्रिया से किया जाता है जिसके लिए लो.नि.वि. के

अधिकारी सक्षम हें तथा इस विषय में वित्त विभाग से अलग अनुमोदन की आवश्यकता नहीं है। संस्वीकृति पदों तथा वित्त विभाग की स्वीकृति वहां आवश्यक होती है जहां सुरक्षा गार्डों को नियमित पदों के स्थान पर लगाया जाता है। प्रस्तुत मामले में सुरक्षा गार्डों को नियमित पदों के स्थान पर नहीं लगाया गया था। उन्हें अनुबंध के द्वारा लगाया गया तथा व्यय को संस्वीकृत अनुमान से भारित किया गया।

बाद में, 06/02/2008 को भेजे गए कार्रवाई नोट में विभाग ने परिसम्पत्तियों की देखरेख तथा अनुरक्षण की आवश्यकता को देखते हुए मजदूरी के घटक पर आंकलित खर्च का औचित्य बताने के लिए कुछ आंकड़े प्रस्तुत किए हैं तथा इसकी तुलना इस कार्य पर किए गए वास्तविक व्यय से की गई है जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:-

क्रम सं0	प्रभाग का नाम	संकुचित पूर्वानुमान के आधार पर व्यय (लाखों में)	वास्तविक व्यय (लाखों में)	सामान सुरक्षा की लागत (लाखों में)	सामान की लागत के विषय में व्ययका प्रतिशत
1	X, XI, XXIII & XXIV	184.32	60.65	2800.00	2.2%
2	III, IV, XIV & EE-II डीसीई प्रोजैक्ट	230.40	92.22	3500.00	2.6%

उपरोक्त आंकड़ों के माध्यम से विभाग ने अपने दावे के समर्थन में कहा है कि उन्होंने देखरेख कार्य की व्यवस्था सुनियोजित रूप में की तथा परिसम्पत्तियों के रखरखाव तथा देखरेख पर न्यूनतम धनराशि व्यय की।

विभाग ने आगे स्पष्ट किया है कि इन आकस्मिक कार्यों के लिए खर्च केवल गैर-योजना व्यय से ही पूरा किया जा सकता था तथा इस मामले में आकस्मिक खर्च की यह राशि 3% के भीतर है जिसके लिए मुख्य अभियंता खर्च करने की स्वीकृति प्रदान करने के लिए सक्षम है।

विभाग ने समिति के सामने यह भी बताया कि निगरानी के कार्य के साथ ये कामगार सफाई तथा सब-वे, फुट-ओवर-ब्रिज का रखरखाव आदि का कार्य भी करते थे। स्टोर्स के निरीक्षण के दौरान अधिकारी भी इनकी सेवायें प्रयोग करते थे।

समिति का अभिमत एवं संस्तुतियां

समिति ने विभाग द्वारा अपनाई गई उस पद्धति पर अपनी गंभीर चिंता व्यक्त की है जिसके द्वारा सक्षम अधिकारी से स्वीकृति प्राप्त किए बिना देखरेख के लिए गैर-सरकारी सुरक्षा एजेंसियों के माध्यम से कर्मियों की नियुक्ति की गई। देखरेख पर व्यय को, जैसा कि विभाग ने

किया है, सरकारी सम्पत्ति के निर्माण पर व्यय मानना भी अनियमित है। समिति का विचार है कि यह पद्धति हानिकर है जिसमें अधिकारों के दुरूपयोग तथा निधियों के दुर्विनियोजन की अधिक संभावनायें बन जाती हैं।

विभाग को भविष्य में इस परम्परा को त्यागते हुए नियमित देखरेख तथा स्टोर्स के रखरखाव कार्य के लिए आवश्यक पदों की स्वीकृति के लिए ठोस प्रस्ताव लेकर वित्त विभाग के पास जाना चाहिए। सक्षम अधिकारी के अनुमोदन के बिना निजी सुरक्षा एजेंसियों के माध्यम से किसी भी व्यक्ति की नियुक्ति नहीं की जानी चाहिए तथा वित्त विभाग से पूर्वानुमोदन प्राप्त किए बिना सुरक्षा/सफाई आदि के लिए कोई भी निविदा आमंत्रित न की जाए।

3.12 तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य का निष्पादन

(भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लिए प्रतिवेदन का उद्धरण)

अधिशासी अभियंता लो.नि.वि.मंडल XX ने बगैर विस्तृत तकनीकी मूल्यांकन के एक सड़क के सुधार का कार्य शुरू किया जिसके फलस्वरूप कार्य अपूर्ण रहा इस कारण 78.41 लाख रु0 खर्च करने के बावजूद सड़क की दशा और खराब हो गई।

नियमों में निहित है कि कोई कार्य शुरू करने से पूर्व सक्षम प्राधिकारी की तकनीकी स्वीकृति प्राप्त करनी चाहिए। तकनीकी स्वीकृति यह सुनिश्चित करती है कि प्रस्ताव ढांचागत रूप से मजबूत है तथा प्राक्कलन सही तथा पर्याप्त आंकड़ों पर आधारित है। एक तारकोल की सड़क में मुख्य रूप से दो तारकोल की सतह होती है अर्थात तारकोल तथा मैकेडम (डी.बी.एम.) से बना एक बेस कोर्स तथा घनी डामर कंक्रीट (डी.बी.सी.) या डैन्स एस्फाल्ट कंक्रीट (डी.ए.सी.) से बनी एक उपरी सतह। सरफेस परिवहन तथा हाइवे संघमंत्राल (स.प.हा.स.म.) द्वारा सड़क व पुलों के कार्य के लिए निर्धारित सेक्शन 504.5 के विनिर्देशों तथा भारतीय रोड कांग्रेस 94-1986 के खण्ड 6.5 में निहित है कि तारकोलीय मैकेडम सतह को सामान्य यातायात के लिए नियमित रूप से खोलने से पहले और या लगातार बरसात होने के कारण बरसाती पानी को सड़क के अंदर जाने से रोकने के लिए तथा वाहनों कें चलने के कारण होने वाले नुकसान से बचाने के लिए अड़तालीस घण्टे के अंदर, अगली सतह या उपरी सतह से ढक देना चाहिए।

अधिशासी अभियंता (अ.अ.) मंडल XX के रिकार्ड की नमूना जांच से पता चला कि "सुन्दर नगर से तिलक ब्रिज तक मथुरा रोड के सुधार" का कार्य एक ठेकेदार को 13 दिसम्बर 2004 को, उसकी निविदा लागत 82.38 लाख रु0 पर कार्य शुरू होने तथा समाप्त होने की तिथि क्रमशः 21 दिसम्बर 2004 तथा 20 जनवरी 2005 के साथ, सौंपा गया। कार्य क्षेत्र में रोड पर 50 मि.मी. मोटी तारकोल मैकेडम (डी.बी.एम.) लगाना तथा बिछाना शामिल था। यह अपेक्षित था कि रोड के सुधार का कार्य पूर्ण करने के लिए इसके बाद सड़क की सतह की माइक्रो सरफेसिंग का कार्य किया जाएगा। इसलिए इस रोड की माइक्रो सरफेसिंग का कार्य एक अन्य ठेकेदार को दिसम्बर 2004 में उसकी निविदा लागत पर 49.55 लाख रु0 में सौंपा गया। मुख्य इंजीनियर ने मार्च 2005 में निरीक्षण करने पर पाया कि सड़क की सतह ठीक प्रकार नहीं बनाई गई थी तथा अ.अ. को निर्देश दिए कि सड़क की गुणवत्ता में सुधार के लिए ठेकेदार के खर्च पर पूरी सड़क पर 25 मि.मी. की एक परत डाली जाए। अ.अ. ने बताया कि डी.बी.एम. एक आधारभूत सतह है तथा सड़क झीरीयों को ठीक करने के लिए तथा अच्छी गुणवत्ता के लिए आवश्यक है कि इस पर एक उपरी सतह बिछाई जाए। डी.बी.एम. का कार्य मई 2005 में 78.41 लाख रु0 की लागत

पर सम्पन्न हुआ। इस बीच उस ठेकेदार ने जिसे माइक्रो सरफेसिंग का कार्य सौंपा गया था, मई 2005 में सूचित किया कि मौजूदा डी.बी.एम. की सतह में काफी झीरीयाँ थीं तथा यह सतह माइक्रो सरफेसिंग के लिए अनुपयुक्त थी। यदि डी.बी.एम. के ऊपर माइक्रो सरफेसिंग की जाती तो इस कार्य की लागत बहुत बढ़ जानी थी। अधिशासी अभियंता ने मार्च 2006 में अधीक्षक अभियंता सर्किल-V (अ.अ.) को सूचित किया कि डी.बी.एम. के ऊपर डी.बी.सी. बिछाने के प्राक्कलन की स्वीकृति न होने के कारण सड़क की सतह को माइक्रो सरफेसिंग के उपयुक्त नहीं बनाया जा सका है और चूंकि संविदा समय 3 मार्च 2005 को समाप्त हो चुका था इसलिए माइक्रो सरफेसिंग का ठेका समाप्त कर दिया जाना चाहिए। इसके पश्चात डी.बी.एम. पर ऊपरी सतह बिछाने तथा कार्य को सम्पन्न करने के लिए विभाग ने कोई कार्यवाही नहीं की।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि सड़क सुधार का संपूर्ण कार्य माइक्रो सरफेसिंग की संभाव्यता या आवश्यकताओं का पूरा तकनीकी मूल्यांकन किए बिना शुरू किया गया जैसाकि संहिता प्रावधान के अंतर्गत अपेक्षित है जिससे तकनीकी कमियों का पता लग सकता है। इस प्रकार 78.41 लाख रु0 की लागत पर किया गया सड़क सुधार का कार्य अनिवार्य डी.बी.सी. सतह के बिना अपूर्ण रहा जिसके कारण इसका जीवन काल कम होगा तथा इसका ह्रास भी तेज गति से होगा।

विभाग का उत्तर

अपने लिखित उत्तर में विभाग ने कहा है कि डी.बी.एम., मास्टिक कार्य, थर्मोप्लास्टिक रंगाई, सूक्ष्म-सतह बिछाने के लिए निविदा राशि क्रमशः 82.33 लाख, 34.58 लाख, 3.77 लाख तथा 49.55 लाख रुपये थी। सी.आर.आर.आई. ने सड़क की मजबूती के लिए डी.बी.एम. के ऊपर सूक्ष्म-सतह लगाने की सिफारिश की है। त्रुटिपूर्ण डी.बी.एम. का कार्य ठेकेदार द्वारा अपने खर्च से दुबारा किया गया जिसके परिणामस्वरूप अंतिम रूप से तैयार सतह में सुधार हुआ और सूक्ष्म-सतह लगाने की आवश्यकता नहीं रही और इसीलिए यह कार्य सम्पादित नहीं किया गया। मई 2005 में सतह सुधार का कार्य आज भी संतोषजनक परिणाम दे रहा है। इस प्रकार विभाग ने इस कार्य पर कोई अनियमित व्यय नहीं किया।

बैठक में विभाग ने यह भी स्पष्ट किया कि सड़क के उसी हिस्से में सुधार के लिए दो एजेंसियों को लगाया गया था क्योंकि सूक्ष्म सतह लगाने का कार्य स्थानीय ठेकेदारों द्वारा निष्पादित नहीं किया जाता इस उद्देश्य के लिए विशेष प्रकार की मशीनें लानी पड़ती हैं। इस तरह, विभाग के पास इस कार्य को वैश्विक अनुबंध के आधार पर करवाने के अलावा कोई विकल्प नहीं था तथा तदनुसार इस कार्य का सम्पादन केवल दोहरे अनुबंध के माध्यम से ही संभव था।

समिति का अभिमत एवं संस्तुतियां

समिति, लेखा परीक्षा के इस मत से सहमत है कि सड़क के इस भाग में सुधार कार्य का कोई विस्तृत तकनीकी मूल्यांकन नहीं किया गया। इस मामले में विभाग इस नियम का पालन करने में असमर्थ रहा कि किसी कार्य को शुरू करने से पहले सक्षम अधिकारी से इसकी

तकनीकी स्वीकृति प्राप्त की जाए। विभाग को ऊपरी सतह बिछाने का कार्य सौंपने से पहले इसकी समीचीनता पर अध्ययन करना चाहिए था।

समिति सिफारिश करती है कि किसी कार्य को शुरू करने से पहले यह सुनिश्चित करने के लिए कि प्रस्ताव संरचनात्मक रूप से मजबूत तथा पूर्वानुमान का प्राक्कलन सटीक और पर्याप्त डाटा पर आधारित है, सक्षम अधिकारी की तकनीकी संस्वीकृति प्राप्त जानी चाहिए।

विस्तृत तकनीकी मूल्यांकन तथा समीचीनता अध्ययन कार्य की विशेष आवश्यकताओं तथा परिस्थितियों को देखकर जहां आवश्यक हो की जाए तथा दोहरे अनुबंध से जहां तक संभव हो बचना चाहिए।

समिति, नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक के पैरों, विभाग के उत्तर का सावधानीपूर्वक परीक्षण करने तथा विभाग की कार्य-प्रणाली से सभी सम्बन्धित सभी पहलूओं का गहनतापूर्वक अध्ययन करने के बाद इस प्रतिवेदन में दिए गए निष्कर्ष पर पहुंची है ।

पिछले पृष्ठों में विस्तारपूर्वक वर्णित प्रत्येक पैरा में लेखा-परीक्षा द्वारा इंगित विसंगतियों एवं अनियमितताओं के दृष्टिगत, समिति ने तदनुसार कुछ सिफारिशें की हैं । समिति को विश्वास है कि यदि उसकी सिफारिशों को ईमानदारी पूर्वक लागू किया गया तो विभाग की कार्य-प्रणाली में निश्चित रूप से उल्लेखनीय सुधार आएगा और इससे यह भी सुनिश्चित होगा कि व्यवस्था में उजागर हुई ऐसी खामियों एवं अनियमितताओं की भविष्य में पुनरावृत्ति न हो ।

समिति सरकार से यह आशा करती है कि वह न केवल इस समिति की सिफारिशों पर सकारात्मक रूप से विचार करे अपितु इस प्रतिवेदन में वर्णित सिफारिशों को व्यापक जनहित में लागू करे ।

लोक निर्माण विभाग, समिति द्वारा की गई सिफारिशों पर कार्रवाई रिपोर्ट, विधान सभा द्वारा समिति के प्रतिवेदन को स्वीकार किये जाने के तीन महीने के अन्दर प्रस्तुत करे।

दिल्लीः

दिनाँकः 26.3.08

(विजय सिंह लोचव)
सभापति
लोक लेखा समिति