

अध्याय XIII : संघ शासित क्षेत्र

अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन

13.1 अपव्यय

एक हवाई क्षेत्र से 20 कि.मी. के घेरे के भीतर आने वाले कार्य स्थल, जहां ऊंचाई प्रतिबंध लागू थे, पर एक इमारत का निर्माण कार्य प्रारम्भ करने से पहले, नागर विमानन मंत्रालय (वायुयान संचालन की सुरक्षा हेतु ऊंचाई प्रतिबंध) नियमावली 2015, के अनुसार, अनिवार्य 'अनापत्ति प्रमाणपत्र' प्राप्त करने में विफलता का परिणाम ₹39.17 लाख का अपव्यय हुआ।

सितंबर 2015 में, नागर विमानन मंत्रालय (एमओसीए) ने अधिसूचित¹ किया कि अन्य बातों के साथ-साथ ऊंचाई निकासी हेतु 'अनापत्ति प्रमाणपत्र' (एनओसी) प्राप्त किए बिना नागरिक एवं रक्षा एयरोड्रोम के एयरोड्रोम रेफरेंस पॉइंट² से बीस किलोमीटर से कम के घेरे के भीतर किसी भी भूमि पर कोई भी ढांचे का निर्माण नहीं किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, अधिसूचना के अनुसार, अण्डमान एवं निकोबार में स्थित कैम्पबेल बे विमानपत्तन, को रक्षा विमानपत्तन के रूप में विनिर्दिष्ट किया गया था।

सहायक आयुक्त (एसी), कैम्पबेल बे हेतु एक नए कार्यालय भवन³ को राजीव नगर में, कैम्पबेल बे, आईएनएस बाज के हवाई क्षेत्र के पास, निर्माण हेतु प्रस्तावित किया गया था तथा इसके लिए मई 2015 में एक प्रारंभिक अनुमान तैयार किया गया था। प्रारम्भिक अनुमान के आधार पर अगस्त 2015 में प्रशासनिक अनुमोदन तथा कुल राशि ₹3.59 करोड़ की व्यय संस्वीकृति प्रदान की गई थी। इसी दौरान, कमान अधिकारी, आईएनएस बाज ने एसी को सूचित (जनवरी 2016) किया था कि कार्य प्रारम्भ किये जाने से पहले ऊंचाई प्रतिबंध हेतु अनिवार्य एनओसी प्राप्त की जाए। अधीक्षण अभियंता, निकोबार प्रभाग,

¹ नागर विमानन मंत्रालय (वायुयान संचालन की सुरक्षा हेतु ऊंचाई प्रतिबंध) नियमावली, 2015

² एक हवाई अड्डे का निर्दिष्ट भौगोलिक स्थान

³ सहायक आयुक्त, कैम्पबेल बे (एसी) की पुरानी इमारत दिसंबर 2004 के भूकंप के दौरान क्षतिग्रस्त हो गई थी तथा उसके पश्चात कार्यालय किराए पर लिए गए एक अर्ध-स्थायी भवन से संचालित किया जा रहा था।

एपीडब्ल्यूडी ने अप्रैल 2016 में कार्य की ₹2.64 करोड़ की तकनीकी संस्वीकृति (टीएस) प्रदान की। मई 2016 में कार्य हेतु निविदा मंगाई गई तथा कार्य एक ठेकेदार को सितंबर 2016 तथा मार्च 2018 क्रमशः प्रारम्भ तथा समापन की निर्धारित तिथियां होने के साथ ₹2.13 करोड़ की राशि का कार्य सौंपा गया था (सितंबर 2016)।

कार्य, जिसे नवम्बर 2016 में प्रारम्भ किया गया था, जिस पर कमान अधिकारी, आईएनएस बाज (सीओ) द्वारा ऊंचाई प्रतिबंध नियमावली का हवाला देते हुए आपत्ति (जनवरी 2017) उठाई गई थी तथा बाद में रोक दिया गया था। इस स्तर तक कार्य हेतु पहले ही ₹39.17 लाख का व्यय कर दिया गया था। इसके पश्चात, एसी, कैम्पबेल बे ने देरी से कार्यालय इमारत हेतु एनओसी के लिए आवेदन किया (सितम्बर 2017), जिसे नौसेना प्राधिकारियों द्वारा इस आधार पर अस्वीकृत कर दिया गया था (नवम्बर 2017) कि इमारत नियोजित रनवे विस्तार में वैमानिक बाधा बनेगी।

लेखापरीक्षा जांच ने दर्शाया कि अप्रैल 2016 में टीएस प्रदान करते समय एपीडब्ल्यूडी ने वायुयान संचालन की सुरक्षा हेतु ऊंचाई प्रतिबंध नियमावली, 2015 के अनुसार, एक एनओसी प्राप्त करने की अनिवार्य आवश्यकता को अनदेखा किया था। यह तकनीकी संस्वीकृति के संबंध में सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के पैरा 2.5.1(एफ) के उल्लंघन में था जो अनुबंध करता है कि किसी भी अनुमान को तकनीकी रूप से तब तक संस्वीकृत नहीं किया जाएगा जब तक यह सुनिश्चित नहीं किया जाता कि विस्तृत अनुमान योजना के सभी पहलुओं को ध्यान में रखकर तैयार किया गया है तथा कोई भी बिन्दु विचार किए जाने से नहीं बचा है। यह भी देखा गया था कि एसी, जिसे आईएनएस बाज के सीओ द्वारा जनवरी 2016 में एनओसी की आवश्यकता के संबंध में सूचित किया गया था स्वयं इसे एपीडब्ल्यूडी को सूचित करने में छोड़ दिया गया था। इस प्रकार, एपीडब्ल्यूडी की तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने से पहले यह सुनिश्चित करने में विफलता कि विस्तृत अनुमान तैयार करते समय नियोजन स्तर पर सभी घटकों को ध्यान में रखा गया था तथा एनओसी की आवश्यकता के संबंध में आईएनएस बाज के सीओ से सूचना को प्रसारित करने में एसी की ओर से चूक दोनों का परिणाम अनापत्ति प्रमाण-पत्र (एनओसी) के

बिना कार्य प्रारम्भ करने तथा कार्य पर ₹39.17 लाख के परिणामी अपव्यय हुआ।

एपीडब्ल्यूडी ने अपने उत्तर (अप्रैल 2019) में बताया कि वह भवन के निर्माण हेतु एनओसी की आवश्यकता से अवगत नहीं था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने का प्राधिकारी होने से उसे सभी मौजूदा नियमावली तथा आवश्यकताओं के अनुपालन को सुनिश्चित करना था। अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन ने अपने उत्तर (जुलाई 2020) में बताया कि रक्षा प्राधिकारियों को मामले की पुनः जांच करने तथा एनओसी प्रदान करने के लिए कहा गया था एवं एक मंजिला भवन के लिए एनओसी प्राप्त करने की प्रक्रिया प्रारम्भ कर दी गई है। यह उत्तर भी स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एक मंजिला भवन के प्रस्ताव को भी नौसेना प्राधिकारियों द्वारा ठुकरा दिया गया था (अप्रैल 2018)। आगे, निर्माण को रोके जाने के तीन वर्षों के पश्चात् भी अधूरे निर्माण के वैकल्पिक उपयोग के संबंध में कोई निर्णय नहीं लिया गया था।

इस प्रकार, एसी कैम्पबेल बे हेतु नए कार्यालय भवन के निर्माण कार्य के लिए तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने के संबंध में संहिता प्रावधानों का अनुपालन करने में एपीडब्ल्यूडी की विफलता का परिणाम ₹39.17 लाख का अपव्यय हुआ।

चण्डीगढ़ प्रशासन

13.2 राजस्व का कम संग्रहण

मोटर वाहन विक्रेताओं को अस्थायी पंजीकरण संख्या निर्गत करने पर उनसे संशोधित दर के पंजीकरण शुल्क वसूलने में संघ शासित क्षेत्र चण्डीगढ़ का परिवहन विभाग विफल रहा, जिससे परिणामस्वरूप ₹0.83 करोड़ की राशि का कम संग्रहण हुआ।

चण्डीगढ़ मोटर वाहन नियामवली, 1990 के नियम 42(8) में प्रदत्त है कि इस नियम के अंतर्गत अस्थायी पंजीकरण हेतु शुल्क केन्द्रीय नियम के नियम 81 में विनिर्दिष्ट पंजीकरण शुल्क का आधा होगा। केन्द्रीय नियम 81 वाहनों की विभिन्न श्रेणियों के लिए पंजीकरण प्रमाणपत्र जारी करने हेतु शुल्क का उद्ग्रहण विनिर्दिष्ट करता है।

दिसम्बर 2016 में सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने केन्द्रीय मोटर वाहन नियमावली, 1989 में संशोधन किया तथा विभिन्न श्रेणियों के वाहनों के लिए पंजीकरण प्रमाणपत्र जारी करने हेतु नियम 81 के अन्तर्गत विनिर्दिष्ट शुल्क को तत्काल प्रभाव से संशोधित किया।

कार्यालय पंजीकरण एवं लाइसेंसिंग प्राधिकरण (आरएलए), यूटी चण्डीगढ़ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया कि दिसम्बर 2016 से सितम्बर 2018 की अवधि के दौरान, विभिन्न मोटर वाहनों के विक्रेताओं/अभिकरणों को 98007 अस्थायी पंजीकरण संख्या जारी की गई थी एवं इन वाहनों के विक्रेताओं से पंजीकरण संशोधित शुल्क की दरों के बजाय पूर्व-संशोधित दरें प्रभारित की।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि अस्थाई पंजीकरण शुल्क की संशोधित दरों के गैर कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप विक्रेताओं से ₹1.51 करोड़ की राशि के राजस्व का कम संग्रहण हुआ, जैसे तालिका सं. 1 में विसृत किया गया है:

तालिका सं. 1: राजस्व का कम संग्रहण

(राशि ₹ में)

वाहन की श्रेणी	विक्रेताओं/अभिकरणों की सं.	जारी टीआरएन की सं.	उद्ग्रहण शुल्क		उद्ग्रहण किए गए शुल्क		लघु उद्ग्रहण किए गए शुल्क
			की दर पर	राशि	की दर पर	राशि	
हल्के मोटर वाहन (गैर-परिवहन)	32	35,458	300	1,06,37,400	100	35,45,800	70,91,600
मोटर साइकिल/स्कूटर	17	56,999	150	85,49,850	30	17,09,970	68,39,880
त्तिपहिया	04	3,900	300	11,70,000	150	5,85,000	5,85,000
हल्के मोटर वाहन (परिवहन)	04	1,650	500	8,25,000	150	2,47,500	5,77,500
कुल	57	98,007		2,11,82,250		60,88,270	1,50,93,980

अपने उत्तर में, पंजीकरण एवं लाइसेंसिंग प्राधिकरण, सं.शा.क्षे. चण्डीगढ़ ने बताया (सितम्बर 2020), कि विक्रेताओं से अस्थायी पंजीकरण शुल्क 09 सितम्बर 2018 से आगे संशोधित दरों पर प्रभारित किया गया। आगे यह भी बताया कि उन्होंने संबंधित विक्रेताओं से अस्थायी पंजीकरण नम्बरों के कारण घाटे की राशि की वसूली की प्रक्रिया शुरू कर दी गई एवं ₹1.51 करोड़ के घाटे की राशि में से ₹0.67 करोड़ की राशि की वसूली हो चुकी है

(दिसंबर 2018)। इस दौरान, चण्डीगढ़ क्षेत्र ऑटोमोबाइल विक्रेता महासंघ, चण्डीगढ़ ने घाटे की राशि की वसूली के खिलाफ माननीय पंजाब एवं हरियाणा उच्च न्यायालय, चण्डीगढ़ में सिविल रिट याचिका दायर की तथा मामला अभी भी विचाराधीन है। आरएलए ने घाटे की राशि की वसूली जून 2020 से प्रभावी उन आवेदकों से पुनः शुरू की जिनको अस्थायी नम्बर जारी किए गए थे एवं ₹59,320 की राशि की वसूली भी हो चुकी है।

उत्तर साफ दर्शाता है कि विक्रेताओं द्वारा कानूनी मामला दायर करने के उपरान्त विभाग विक्रेताओं से बकाया राशि की वसूली करने में असमर्थ रहा तथा अब आरएलए ने अब व्यक्तियों से वसूली करने के लिए कार्रवाई की है।

अतः परिवहन विभाग का अस्थायी पंजीकरण शुल्क की संशोधित दरों को लागू करने में असफल होना का परिणाम ₹0.83 करोड़ की राशि के राजस्व का लघु संग्रहण है।

दादरा एवं नगर हवेली तथा दमन व दीव प्रशासन

13.3 जिला पंचायत, सिलवासा द्वारा फल वृक्षों के क्रय एवं वितरण में अनियमितता

जिला पंचायत (डीपी) सिलवासा ने बजट शीर्ष '2515' योजनागत जीआईए में प्रावधान के बिना तथा यूटी प्रशासन द्वारा निधि, कार्य तथा कार्यकर्ताओं की सुपुर्दगी के बिना फल वृक्षों के क्रय पर ₹ तीन करोड़ का व्यय किया। आगे, डीपी सिलवासा ने निविदा को स्वीकृत करते समय तथा फल वृक्षों की आपूर्ति एवं वितरण हेतु भुगतान करते समय भी आपूर्तिकर्ता का समर्थन किया।

जिला पंचायत (डीपी), सिलवासा यूटी दादरा एवं नगर हवेली (डीएनएच) की ग्रामीण आबादी के उत्थान हेतु विभिन्न विकास तथा गरीबी उन्मूलन योजनाओं को कार्यान्वित करती है। डीपी तथा विकास एवं योजना अधिकारी, सिलवासा ने "सामाजिक एवं कृषि वानिकी" के अंतर्गत गतिविधियों के भाग के रूप में 20 ग्राम पंचायतों (वीपी) के ग्रामवासियों/किसानों में ₹ तीन करोड़ की लागत पर फल वृक्षों का प्रापण तथा वितरण किया जिसके लिए व्यय बजट शीर्ष "2515"-योजनागत जीआईए सामान्य से किया गया था। फल वृक्षों के क्रय, आपूर्ति तथा वितरण से संबंधित अभिलेखों (अप्रैल 2018) की लेखापरीक्षा जांच ने अनेक कमियों को प्रकट किया जिन पर अनुवर्ती पैराओं में ब्योरा दिया गया है।

13.3.1 व्यय करने हेतु प्राधिकार की कमी

भारत के संविधान की 11^{वीं} अनुसूची तथा दादरा एवं नगर हवेली (डीएनएच) पंचायत विनियम (पीआर), 2012 की तीसरी अनुसूची के अनुसार, “सामाजिक एवं कृषि वानिकी” पंचायती राज संस्थानों को सौंपे गए 29 कार्यों में से है। हालांकि, “सामाजिक एवं कृषि वानिकी” सहित 11 कार्य अभी भी पीआरआई को सौंपे जाने हैं तथा केवल 18 कार्यों को या तो पूर्ण रूप से या फिर आंशिक रूप से सौंपा गया है। तथापि, विषय “सामाजिक एवं कृषि वानिकी” से संबंधित किसी भी कार्य का निष्पादन करने के लिए पीआरआई को निधियों, कार्य तथा कार्यकर्ताओं की सुपुर्दगी अनिवार्य है।

इसके अतिरिक्त, डीएनएच पंचायत विनियम 2012 की धारा 89 अनुबंध करती है कि एक डीपी प्रत्येक वर्ष के लिए बजट तैयार करेगी तथा संघ शासित क्षेत्र (यूटी) प्रशासन के वित्त विभाग के माध्यम से उसके लिए यूटी के प्रशासक का अनुमोदन प्राप्त करेगी। डीपी द्वारा कोई भी व्यय नहीं किया जाएगा जब तक कि बजट प्रशासक द्वारा अनुमोदित न हो। लेखापरीक्षा ने पाया कि चूंकि यूटी प्रशासन ने डीपी, सिलवासा को “सामाजिक एवं कृषि वानिकी” का कार्य नहीं सौंपा था इसलिए उनके द्वारा इस विषय पर कोई योजना तैयार नहीं की गई थी। चूंकि यह कार्य डीएनएच के वन विभाग के पास निहित रहना जारी रहा इसलिए यह वो विभाग है जिस पर डीपी, सिलवासा की वीपी के ग्रामवासियों/किसानों को वृक्षों के वितरण का उत्तरदायित्व था। इसके अतिरिक्त, फल वृक्षों के क्रय एवं वितरण का कार्य डीपी सिलवासा के बजट शीर्ष ‘2515’ योजनागत जीआईए सामान्य के अधीन वार्षिक कार्य योजना का भाग नहीं था तथा इसके लिए प्रशासक का अनुमोदन नहीं था। उपर्युक्त के बावजूद, डीपी सिलवासा ने विषय “सामाजिक एवं कृषि वानिकी” के अन्तर्गत ग्रामों के वितरण हेतु फल वृक्षों के क्रय पर वित्तीय वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ तीन करोड़ का व्यय किया।

डीपीओ, डीपी सिलवासा ने उत्तर दिया (अप्रैल 2018) कि एक स्वायत्त निकाय होने से डीपी सिलवासा ने पर्यावरण का सुधार करने तथा ग्रामवासियों/किसानों को लाभ प्रदान करने के लिए एमएच 2515-जीआईए सामान्य के अंतर्गत उपलब्ध निधियों का उपयोग करके कार्य प्रारम्भ किया था। आगे, डीएनएच

पीआर, 2012 की तीसरी अनुसूची के अंतर्गत “विस्तार एवं सामाजिक वानिकी/कृषि वानिकी सहित कृषि” से संबंधित मामले डीपी के क्षेत्राधिकार के अधीन हैं। उसने यह भी बताया कि व्यय डीपी को प्रत्यायोजित शक्तियों के भीतर था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डीपी, सिलवासा को निधियों, कार्य तथा कार्यकताओं की सुपुर्दगी, जो इस विषय के अन्तर्गत किसी भी कार्य को निष्पादित करने हेतु अनिवार्य थी, यूटी प्रशासन द्वारा पीआरआई को नहीं की गई थी। यह कार्य यूटी प्रशासन के वन विभाग के पास निहित रहना जारी रहा, जो कार्य को शीर्ष 2406-102-“सामाजिक एवं कृषि वानिकी” के अंतर्गत आबंटित बजट से निष्पादित कर रहा था।

डीपी, सिलवासा द्वारा, बिना बजट प्रावधान तथा यूटी प्रशासन द्वारा इस कार्य एवं निधियों की सुपुर्दगी के बिना, फल वृक्ष प्रदान करने के कार्य को प्रारम्भ करना अप्राधिकृत एवं अनियमित था तथा इसमें यूटी प्रशासन के उचित अनुमोदन के बिना किसी अन्य उद्देश्य हेतु प्रदत्त निधियों का विचलन शामिल था।

13.3.2 निविदा करने तथा कार्य प्रदान करने में अनियमिततायें

केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के अनुदेशों में अपेक्षित है कि किसी मूल्य प्रस्ताव/बोली को स्वीकार करने से पूर्व अनुमानित दरों तथा प्रचलित बाजार दरों की तुलना में उद्धृत दरों की तर्कसंगतता स्थापित की जानी चाहिए।

अध्यक्ष, डीपी सिलवासा ने फल वृक्षों के क्रय हेतु ₹1.50 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति (एए एवं ईएस) प्रदान की (11 जुलाई 2016)। अनुमान तैयार करते समय कोई बाजार सर्वेक्षण नहीं किया गया था तथा ₹1.50 करोड़ के मोटे तौर पर अनुमान पर आधारित क्रय के लिए निविदा उसी दिन जारी की गई थी जिस दिन एए एवं ईएस प्रदान की गई थी।

निविदा के निबंधनों एवं शर्तों के अनुसार, बोलीकर्ताओं को कई दस्तावेजों की स्कैन की हुई प्रतियों को अपलोड करना अपेक्षित था। सात बोलीकर्ताओं ने सभी अपेक्षित स्कैन किए हुए दस्तावेजों को अपलोड किया जिनमें से पांच ने बोली बैठक (19 जुलाई 2016) में भाग लिया। लेखापरीक्षा ने देखा कि डीपी,

सिलवासा (जुलाई 2016) ने इस आधार पर पांच बोलीकर्ताओं की तकनीकी बोली को अस्वीकृत कर दिया था कि उन्होंने अपेक्षित दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए थे जबकि उन्होंने सभी दस्तावेज अपलोड किए थे तथा वे प्रत्यक्ष रूप से नर्सरी तथा कृषि व्यवसाय में लगे थे। डीपी, सिलवासा शेष दो बोलीकर्ताओं को वित्तीय बोली खोलने के लिए चुना। इन बोलीकर्ताओं ने मध्याह्न भोजन (एमडीएम) योजना तथा एक सामाजिक कल्याण कन्या होस्टल के लिए खाद्य सामग्री/बिस्कुट की आपूर्ति का अनुभव प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया था जबकि आवश्यकता “समान कार्य” अर्थात् फल वृक्षों की आपूर्ति तथा बागवानी के समान कार्य के अनुभव की थी।

वित्तीय बोलियों को खोले जाने के पश्चात, मैसर्स वी.के. एण्ड सन्स, वल्साड न्यूनतम बोलीकर्ता (एल1) के रूप में सामने आया। तथापि, लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि इसकी दरें नवसारी कृषि विश्वविद्यालय (एनएयू) द्वारा चार्ज किये जा रही फल वृक्षों की दरों से तुलना किए जाने पर अनियमित रूप से उच्च थी। ब्यौरे **अनुलग्नक-13.1** में दिए गए हैं।

तकनीकी मूल्यांकन चरण पर कई योग्य बोलीकर्ताओं की अयोग्यता, दो शेष बोलीकर्ताओं के संबंधित अनुभव की कमी को अनदेखा करना तथा उद्धृत दरों की तर्कसंगतता का निर्धारण करने में विफलता, फर्म जिसे कार्य सौंपा गया था, उसको अनुचित लाभ प्रदान किए जाने का कारण बनी।

डीपीओ, डीपी सिलवासा ने तथ्यों को स्वीकार किया परंतु बताया कि कार्य पर्यावरण तथा ग्रामीण अर्थव्यवस्था के हित में था तथा इसे सीईओ के अनुदेशों के आधार पर प्रारम्भ किया गया था। उसने सीवीसी के दिशानिर्देशों तथा एनएयू द्वारा निर्धारित दरों की अज्ञानता करने का दावा किया तथा आश्वासन दिया कि इन मुद्दों को भविष्य में क्रयों के दौरान ध्यान में रखा जाएगा।

तथापि, तथ्य है कि फल वृक्षों की प्रापण प्रक्रिया समाप्त कर दी गई थी तथा सीवीसी के दिशानिर्देशों के अनुपालन में नहीं थी।

13.3.3 फल वृक्षों की आपूर्ति में कमियां

प्रारम्भ में, जुलाई 2016 में प्रदान किए गए एए एवं ईएस के आधार पर, डीपी सिलवासा (जुलाई-अगस्त 2016) ने मैसर्स वी.के. एण्ड सन्स को ₹127.50 लाख

तथा ₹22.50 लाख के दो आपूर्ति आदेश दिये। अतिरिक्त राशि के लिए एए एवं ईएस प्राप्त करने के पश्चात डीपी, सिलवासा ने, किसी नई निविदा की मांग किए बिना, उसी विक्रेता को उसी दर पर ₹1.50 करोड़ का नया आदेश दिया (अगस्त 2016)।

लेखापरीक्षा ने आपूर्ति में निम्नलिखित कमियां पाईं:

(ए) ₹127.50 लाख के प्रथम आदेश के मामले में आदेश से आपूर्तियों का विचलन किया गया था जैसा नीचे तालिका सं. 2 में समायोजित की जा रही राशि के साथ संख्याओं सहित दिया गया है।

तालिका सं. 2: आदेश से आपूर्तियों का विचलन

वृक्ष का नाम	आम	नारियल	चीकू	अमरूद	जंबो	लिम्बू	सीताफल	रामफल	काजू
दिए गए आदेश की प्रमाणा	10000	10000	5000	5000	2000	2000	2000	2000	2000
आपूर्ति की गई प्रमाणा	15375	13700	100	3204	1980	1200	100	0	0

यद्यपि आपूर्तियों का आदेश से विचलन था फिर भी डीपी सिलवासा ने इसके लिए कोई कारण दर्ज नहीं किया था तथा इसके बजाय उसी आपूर्तिकर्ता को 5625 आम वृक्षों की आपूर्ति हेतु ₹22.50 लाख का दूसरा आदेश दिया। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन 5625 आम वृक्षों के आदेश दिए जाने से छः दिन पहले ही आपूर्ति की जा चुकी थी।

(बी) लेखापरीक्षा ने पाया कि 20,000 आम वृक्षों तथा 20,000 नारियल वृक्षों हेतु ₹150.00 लाख के तीसरे आपूर्ति आदेश के प्रति सुपुर्दगी चालान पर किसी भी फल के पौधे का कोई विशिष्ट नाम उल्लिखित नहीं था। सुपुर्दगी चालानों में उन वाहनों के विवरण दर्ज नहीं थे जिनके माध्यम से सुपुर्दगी की गई थी। इस प्रकार आपूर्तिकर्ता को ₹150.00 लाख का भुगतान सुपुर्दगी के विवरणों के सत्यापन किए बिना किया गया था।

(सी) उपर्युक्त यह भी दर्शाता है कि डीपी सिलवासा ने आवश्यकताओं का कोई व्यापक मूल्यांकन नहीं किया था तथा उसने टुकड़ों में प्रापण किया था।

13.3.4 फल वृक्षों के भण्डारण तथा वितरण में कमियां

जीएफआर 2005 के नियम 187 के अनुसार, एक आपूर्तिकर्ता से माल एवं सामग्रियाँ प्राप्त करते समय भंडार के प्रभारी अधिकारी को सामग्री प्राप्त करने हेतु संबंधित संविदा के निबंधनों का हवाला लेना चाहिए तथा निर्धारित प्रक्रिया का अनुपालन करना चाहिए। इसमें प्राप्त सामग्री की गणना एवं माप करना तथा यह सत्यापन करना कि यह विशिष्टताओं के अनुसार हैं, एवं क्षति अथवा कमी के बिना हैं; सामग्री हेतु एक पावती प्रदान करना तथा सामग्री को भण्डार के प्रभारी अधिकारी के प्रमाणपत्र के अधीन उपर्युक्त भण्डारण पंजिका में दर्ज किया जाना शामिल है। फल वृक्षों के प्रापण से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि प्राप्त वृक्षों की न तो किसी भी ग्राम पंचायत के भण्डारण पंजिका में प्रविष्टि की गई थी और न ही इसकी प्राप्ति को किसी भी उत्तरदायी अधिकारी द्वारा प्रमाणित किया गया।

इसके अतिरिक्त, सामाजिक एवं कृषि वानिकी के अंतर्गत फल वृक्षों के वितरण हेतु यूटी डीएनएच के वन विभाग के मानदण्डों के अनुसार लाभार्थियों की भूमि (खेत/घर/पट्टाभूमि), जिस पर वृक्षों को लगाया गया है, के विवरणों को वितरण पंजिका में दर्ज किया जाना अपेक्षित है। डीपी सिलवासा द्वारा फल वृक्षों का वितरण करते समय यह कार्य नहीं किया गया था।

फल वृक्षों की आपूर्ति तथा वितरण पर अभ्युक्तियों पर डीपीओ, डीपी सिलवासा ने बताया कि फल वृक्षों हेतु अनुवर्ती आदेश लोक प्रतिनिधियों द्वारा वृक्षों की मांग में वृद्धि के कारण दिया गया था। उसने यह भी बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा पाई गई कमियों को भविष्य के क्रय में सुधारा जाएगा। तथापि, वृक्षों का भण्डारण करने के संबंध में कोई विशेष उतर नहीं दिया गया था।

गृह मंत्रालय (एमएचए) को यूटी दादरा एवं नगर हवेली तथा दमन एवं दीव के प्रशासन को एक प्रति के साथ ड्राफ्ट पैरा जारी किया गया था (फरवरी 2020) तथा उत्तर हेतु अनुस्मारक भी जारी किये गए थे। तथापि उनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2020)।

इस प्रकार, डीपी सिलवासा ने फल वृक्षों की खरीद पर बिना किसी बजट अनुमोदन तथा यूटी प्रशासन द्वारा इसे सुपुर्द किए जाने वाले "सामाजिक एवं

कृषि वानिकी” से संबंधित कार्यों के बिना एक अप्राधिकृत बजट शीर्ष से ₹3.00 करोड़ का व्यय किया। आगे, कार्य के लिए निविदा समाप्त की गई थी तथा कार्य को उनके औचित्य का निर्धारण किए बिना उच्च दरों पर सौंपा गया था जिससे एक विशिष्ट आपूर्तिकर्ता को लाभ पहुंचाया गया। इसके अतिरिक्त फल वृक्षों की आपूर्ति तथा वितरण कई तरह से त्रुटिपूर्ण थे। इसलिए यूटी प्रशासन निम्न हेतु एक जांच पड़ताल करें:

- (ए) आंतरिक नियंत्रणों में कमजोरी की पहचान करने तथा जोखिमों एवं खामियों को दूर करने हेतु कार्रवाई जिससे ऐसी अनियमितताएं हुई;
- (बी) भविष्य में ऐसी कमियों से प्रक्रियाओं को सुरक्षित रखने हेतु तथा
- (सी) एक कुशल निवारक के रूप में, विशेष रूप से निर्माण कार्यों की निविदा तथा सौंपने के संबंध में अनियमितताओं हेतु उत्तरदायित्व निर्धारित करने हेतु।

13.4 आपूर्ति की जांच के बिना तथा यूटी प्रशासन के अनुमोदन एवं अनुमोदित बजट आबंटन के बिना “कर्ज आधार” पर ठेकेदार को अनियमित तथा अधिक भुगतान

जिला पंचायत (डीपी), सिलवासा ने एक आपूर्तिकर्ता को, बिना किसी आपूर्ति आदेश तथा आपूर्ति हेतु उच्च निविदा दरों के लिए किसी भी अनुमोदन के बिना तथा बजट के अंतर्गत निधियों के आबंटन के बिना, अनुपूरक पोषण कार्यक्रम के अंतर्गत खाद्य सामग्री की आपूर्ति हेतु ₹1.98 करोड़ का भुगतान किया। विधिवत् अनुमोदनों तथा आबंटनों के अभाव में भुगतान करने के मानदण्डों को अनदेखा किया गया था तथा भुगतान को अन्य विभाग के अर्जित “ब्याज” से एक कर्ज के रूप में जारी किया गया था। इसका परिणाम ऐसे भुगतान में भी हुआ जो विभाग की अनुमोदित दरों से ₹18.23 लाख अधिक था।

डीएनएच पंचायत विनियम, 2012 की धारा 89 अनुबंध करती है कि जिला पंचायत (डीपी) द्वारा कोई व्यय नहीं किया जाएगा जब तक इसका बजट पंचायत प्रशासक द्वारा अनुमोदित न हो।

जीएफआर 2005⁴ का नियम 58 अनुबंध करता है कि कोई भी अधीनस्थ प्राधिकारी जो व्यय कर रहा है, उनको सुनिश्चित करने की उत्तरदायी होनी चाहिए कि व्यय उसके पास निपटान हेतु उपलब्ध निधियों से अधिक न हो। यदि आबंटन से कोई अधिक्य प्रत्याशित है तो कोई भी व्यय करने से पूर्व अतिरिक्त आबंटन प्राप्त किया जाना चाहिए।

डीपी सिलवासा की समेकित बाल विकास सेवाएं (आईसीडीएस) शाखा जो बाल विकास परियोजना अधिकारी (सीडीपीओ) के अधीन आती है, 6-72 महीनों के बीच की उम्र वाले बच्चों, “गंभीर रूप से कम वजन वाले बच्चों (एसयूसी)”, “गर्भवती मां एवं पुष्टिकर मां” (पीएम/एनएम) तथा 11-18 वर्षों तक की उम्र की किशोर बालिकाओं (सबला) जिन्होंने स्कूल छोड़ दिया है, के लिए अनुपूरक पोषण कार्यक्रम (एसएनपी) की योजना कार्यान्वित करता है। यूटी प्रशासन के आदेश (फरवरी 2015) के अनुसार, ₹12 प्रति बच्चा तथा अन्य श्रेणियों अर्थात् एसयूसी, 6-72 माह के बच्चे, पीएम-एनएम तथा सबला के अंतर्गत ₹15 प्रति व्यक्ति की दरों को एसएनपी खाद्य की आपूर्ति के लिए नियत किया गया था।

सीडीपीओ ने एसएनपी के अंतर्गत 2016-17 को दौरान खाद्य सामग्री की आपूर्ति हेतु एक निविदा आमंत्रित की (मई 2016)। निविदा के आधार पर, मैसर्स वी. के. एण्ड सन्स, वल्साड का ₹13.23 प्रति बच्चा तथा अन्य श्रेणियों (अर्थात् एसयूसी आदि) के अंतर्गत ₹16.50 प्रति व्यक्ति की अपनी उद्धरण दर पर न्यूनतम बोलीकर्ता होने से चयन किया गया (जून 2016) था। विभाग ने इस कार्य हेतु अतिरिक्त बजट के लिए एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया (जुलाई एवं सितंबर 2016) परंतु प्रस्ताव यूटी प्रशासन द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था। इसलिए सीडीपीओ ने आपूर्तिकर्ता को कोई कार्य आदेश जारी नहीं किया था। यूटी प्रशासन ने योजना के बजट के लिए ₹12 प्रति बच्चा तथा अन्य श्रेणियों अर्थात् एसयूसी, 6-72 महीनों के बच्चे, पीएम-एनएम तथा सबला के अंतर्गत ₹15 प्रति व्यक्ति के पहले स्वीकृत की गई दर को अनुमोदित किया (दिसंबर 2016)।

⁴ सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) 2017 का नियम 208(1) में अधिक व्यय के लिए अतिरिक्त आबंटन का हेतु समान प्रावधान समाहित है।

लेखापरीक्षा ने पाया (अप्रैल 2018) कि यद्यपि प्रशासन ने आपूर्तिकर्ता द्वारा उद्धृत उच्च दरों को अनुमोदित नहीं किया था फिर भी आपूर्तिकर्ता ने बिना किसी कार्य आदेश के खाद्य सामग्री की आपूर्ति की (जुलाई-सितंबर 2016) तथा कुल ₹1.98 करोड़ के बिल प्रस्तुत किए (अक्टूबर 2016)। यह यूटी प्रशासन द्वारा अनुमोदित दर के आधार पर देय राशि से ₹18.23 लाख अधिक था। आपूर्तिकर्ता द्वारा प्रस्तुत इन बिलों को सीडीपीओ द्वारा सत्यापित भी नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि कुल ₹1.98 करोड़ के बिलों का पीडब्ल्यूडी (सिंचाई) की ब्याज आय से आपूर्तिकर्ता को भुगतान किया गया था (नवम्बर 2016)। यह भुगतान बिना किसी बजट अनुमोदन तथा निधियों की उपलब्धता के बिना “कर्ज आधार” पर था। इसलिए, भुगतान डीएनएच पंचायत विनियम, 2012 की धारा 89 तथा जीएफआर, 2005 के नियम 58 के उल्लंघन में भी था।

सीडीपीओ, डीपी सिलवासा ने बताया (अप्रैल 2018) कि आपूर्तिकर्ता द्वारा आपूर्ति मौखिक अनुदेशों पर कार्य आदेश के बिना की गई थी तथा अधिक भुगतान की वसूली आपूर्तिकर्ता से उनको देय अनुवर्ती भुगतानों में से की जाएगी। सीडीपीओ ने यह भी बताया कि उसने आपूर्तिकर्ता के बिलों का सत्यापन नहीं किया था, क्योंकि उसने इसके लिए कोई कार्य आदेश जारी नहीं किया था। पीडब्ल्यूडी (सिंचाई), सिलवासा (अप्रैल 2018) ने डीपी, सिलवासा के मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ) के लिखित अनुमोदन के आधार पर एक “कर्ज” के रूप में आपूर्तिकर्ता को सीधे ₹1.98 करोड़ का भुगतान करने को स्वीकार किया तथा आपूर्तिकर्ता से हाथ से लिखी रसीद प्राप्त की थी।

गृह मंत्रालय (एमएचए) को मामला यूटी दादरा एवं नगर हवेली तथा दमन एवं दीव के प्रशासन को एक प्रति सहित जारी किया गया था (फरवरी 2020) तथा उत्तर हेतु अनुस्मारक भी जारी किए गए थे। तथापि, इनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2020)।

इस प्रकार, जिला पंचायत (डीपी) सिलवासा ने एक आपूर्तिकर्ता को बिना किसी आपूर्ति आदेश तथा आपूर्ति हेतु उच्च निविदा दरों के लिए किसी भी अनुमोदन के बिना तथा बजट के अंतर्गत निधियों के आबंटन के बिना, एससनपी के

अंतर्गत खाद्य सामग्री की आपूर्ति हेतु ₹1.98 करोड़ का भुगतान किया। उपयुक्त अनुमोदनों के अभाव में, भुगतान करने के मानदण्डों को अनदेखा किया गया था तथा भुगतान अन्य विभाग को अर्जित “ब्याज” से एक कर्ज के रूप में जारी किया गया था। इसका परिणाम ऐसे भुगतान में भी हुआ जो विभाग की अनुमोदित दरों से ₹18.23 लाख अधिक था।

लक्षद्वीप प्रशासन

13.5 निधियों की निष्क्रियता

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप प्रशासन (यूटीएलए) ने परियोजनाओं के लिए वास्तविक आवश्यकता से काफी पहले तथा प्रारम्भिक कदम उठाए बिना कुल ₹1.15 करोड़ की निधियों को अनियमित रूप से जारी किया। वह इन निधियों के उपयोग के साथ परियोजनाएं, जिनके लिए निधियां जारी की गई थी, की प्रगति का भी अनुवीक्षण करने में विफल रहा। परिणामस्वरूप, कुल ₹1.15 करोड़ की निधियां अनुपयोगी रही तथा इसे एलपीडब्ल्यूडी के पास रखा जिसका परिणाम निधियों के दस वर्षों से अधिक समय के लिए निष्क्रिय रहने में हुआ।

प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली, 1983 का नियम 100(2) अनुबंध करता है कि सरकारी खाते से धन का जब तक आहरण नहीं किया जाएगा तब तक यह तुरंत संवितरण हेतु अपेक्षित न हो, तथा मांग के पूर्वानुमान अथवा बजट अनुदानों की समाप्ति से बचने के लिए सरकारी खाते से धन का आहरण नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त, गैर-आवर्ती अनुदान प्राप्त कर रहे सार्वजनिक निकायों तथा संस्थानों को उस वित्तीय वर्ष, जिसमें अनुदान संस्वीकृत किया गया था, की समाप्ति के 12 महीनों के भीतर उपयोग प्रमाणपत्र (यूसी) प्रस्तुत करना अपेक्षित है।

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप प्रशासन (यूटीएलए) के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दो परियोजनाओं को उजागर किया जहां भुगतान उपरोक्त वैधानिक नियमों के उल्लंघन में किए गए थे। इन मामलों पर नीचे चर्चा की गई है।

परियोजना ए: “लक्षद्वीप के कृषि उत्पादों के विपणन हेतु भण्डारण सुविधाओं का सृजन”

कृषि मंत्रालय ने 2008-09 के दौरान राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आरकेवीवाई) के अंतर्गत यूटीएलए को ₹5.01 करोड़ की केन्द्रीय सहायता (सीए) जारी की (फरवरी 2009) आरकेवीवाई के अंतर्गत प्रारम्भ की जाने वाली परियोजनाओं में से एक परियोजना “लक्षद्वीप के कृषि उत्पादों के विपणन हेतु भण्डारण सुविधाओं का सृजन” थी। मत्स्यपालन निदेशालय, लक्षद्वीप आरकेवीवाई, कवरत्ती, जिसने सीए प्राप्त की थी, ने निदेशक, खाद्य, सिविल आपूर्तियां तथा उपभोक्ता मामले (एफसीएस एवं सीए) कवरत्ती को परियोजना हेतु प्रथम किस्त के रूप में ₹1.00 करोड़ अर्थात् परियोजना हेतु आरकेवीवाई निधियों का 50 प्रतिशत का अंतरण किया (अक्टूबर 2009)। यह राशि खाद्यानों तथा अन्य कृषि उत्पादों के भण्डारण हेतु कवरत्ती, अगाती तथा अमीनी द्वीपों में गोदामों के निर्माण के लिए थी। निदेशक, एफसीएस एवं सीए ने बदले में पूर्ण राशि को कार्यकारी अभियंता, लक्षद्वीप लोक निर्माण विभाग (एलपीडब्ल्यूडी) कवरत्ती के पास जमा की (नवम्बर 2009) तथा निदेशक मत्स्यपालन को अंतरित निधियों को उपयोग की गई के रूप में दर्शाते हुए एक यूसी (जुलाई 2010) प्रस्तुत किया। तथापि, आठ वर्षों के बीत जाने के पश्चात मार्च 2017 में, कार्यकारी अभियंता, एलपीडब्ल्यूडी कवरत्ती के परियोजना के लिए भुगतान किए गए ₹ एक करोड़ को निदेशक, एफसीएस एवं सीए को वापस कर दिया। यह इसलिए किया गया था क्योंकि निदेशालय, एफसीएस एवं सीए परियोजना के लिए भूमि का चयन करने में असमर्थ रहा था। यह सूचित (सितंबर 2019) किया गया था कि अमीनी में गोदाम हेतु भूमि का चयन कर लिया गया था परंतु उसे सुपूर्द नहीं किया गया था क्योंकि अधिग्रहण की प्रक्रिया लंबित थी। अन्य स्थानों अर्थात् कवरत्ती तथा अगाती द्वीपों में, गोदामों के निर्माण हेतु भूमि का अभी भी पहचान किया जाना बाकी था।

परियोजना बी: “कवरत्ती में खाद्य एवं सिविल आपूर्तियां निदेशालय के कार्यालय आवासन हेतु सुपर बाजार में प्रथम तल का निर्माण”

यूटीएलए ने “कवरत्ती में खाद्य एवं सिविल आपूर्तियां निदेशालय के कार्यालय आवासन हेतु सुपर बाजार में प्रथम तल का निर्माण” के कार्य हेतु ₹97.75 लाख

की राशि का प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति प्रदान की (अप्रैल 2010)। लेखापरीक्षा ने पाया कि निदेशक एफसीएस एवं सीए ने कार्य हेतु प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किए जाने से पहले, कार्यकारी अभियन्ता, एलपीडब्ल्यूडी कवरत्ती के पास पहले ही कार्य के लिए ₹15.00 लाख जमा किए (मार्च 2010)। तथापि इस राशि का उपयोग नहीं किया गया था तथा कार्यकारी अभियन्ता, एलपीडब्ल्यूडी कवरत्ती ने, परियोजना ए हेतु भुगतान सहित इस राशि, कुल ₹1.15 करोड़ को निदेशक, एफसीएस एवं सीए को वापस किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि इसका उपयोग नहीं किया जा सका था क्योंकि कार्य को कवरत्ती द्वीप सहकारी आपूर्ति एवं विपणन समिति प्राधिकारियों/बोर्ड, (सितंबर 2020) द्वारा निर्माण की अनुमति के अभाव में कार्यान्वित नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि उपरोक्त बताई गई परियोजनाओं हेतु निधियाँ यूटीएलए द्वारा मांग के पूर्वानुमान तथा कार्यान्वित करने की आवश्यकताओं से काफी पहले प्रदान की गई थीं। यह भी देखा गया था कि यूटीएलए द्वारा निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु प्रारम्भिक कदम जैसे कि भूमि की उपलब्धता तथा अपेक्षित अनुमतियां प्राप्त करना, निधियों को जारी करने से पहले नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, परियोजना ए के मामले में जारी निधियों को कोई भी व्यय किए बिना उपयोग की गई के रूप में दर्शाया गया था जो कि परियोजना पर व्यय की वास्तविक स्थिति का गलत प्रस्तुतीकरण था। परियोजना हेतु आवश्यकताओं से काफी पहले निधियां जारी करना नौ वर्षों तक निधि के निष्क्रिय पड़े रहने का भी कारण बना।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि परियोजनाओं हेतु जारी निधियों के उपयोग का अनुवीक्षण करने तथा उपयोग न की गई निधियों को समय पर सरकार को लौटाने हेतु वापसी के लिए कोई उपाय नहीं किए गए थे जब परियोजना हेतु भूमि तथा अनुमतियां प्राप्त नहीं की गई थी। इसके विपरीत एक बैठक में (जून 2017) समाहर्ता एवं सचिव (खाद्य एवं सिविल आपूर्तियां) की अध्यक्षता में एलपीडब्ल्यूडी को कुछ समय तक निधियों को रखने को अनुमत करने का निर्णय लिया गया था तथा तदनुसार ₹1.15 करोड़ की राशि कार्यकारी

अभियन्ता एलपीडब्ल्यूडी को वापस की गई थी। ये कार्रवाई सांविधिक प्रावधानों के उल्लंघन में थी।

इस प्रकार, यूटीएलए ने परियोजनाओं के लिए वास्तविक आवश्यकता से काफी पहले कुल ₹1.15 करोड़ की निधियों को अनियमित रूप से जारी किया। वह इन निधियों के उपयोग के साथ साथ परियोजना, जिसके लिए निधियां जारी की गई थी, की प्रगति का भी अनुवीक्षण करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप कुल ₹1.15 करोड़ की निधियां एलपीडब्ल्यूडी के पास रखी रही जिसका परिणाम दस वर्षों से अधिक समय के लिए निधियों के निष्क्रिय रहने में हुआ।