अध्याय - V सीमा सड़क संगठन

5.1 निम्नत्तम निविदाओं के अस्वीकरण के परिणामस्वरूप परिहार्य अतिरिक्त व्यय

बोलियों की वैद्यता अवधि के भीतर निविदाओं को निष्पादित करने में सीमा सड़क संगठन की विफलता से पुनःनिविदाकरण एवं उच्चत्तर दरों के स्वीकरण के परिणामस्वरूप दो कार्यो पर ₹3.01 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ ।

दिसम्बर 2004 में संशोधित सीमा सड़क अधिनियम, महानिदेशक सीमा सड़क संगठन (डीजीबीआर) को, जहां अनुमानित लागत ₹5 करोड़ से अधिक हो, एकीकृत वित्तीय सलाहकार सीमा सड़क (आईएफए/बीआर) के परामर्श से ठेकों पर कार्यो के कार्यान्वयन को अनुमत करने की शक्ति प्रदान करते हैं । ऐसे कार्यों के कार्यान्वयन हेतु सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा जारी मानक परिचालन पद्धति (एसओपी) के अनुसार संबंधित परियोजना के मुख्य अभियंता (सीई) एवं परियोजना मुख्यालय, जिनके द्वारा कार्यो के लिए संविदाएं संपादित की जाएंगी, को आईएफए/बीआर के परामर्श से डीजीबीआर द्वारा संस्वीकृति के अनुरूप सटीक विनिर्देशो/कार्यविधियों सहित निविदा दस्तावेज जारी करने चाहिए । फिर भी एसओपी ने सभी ऐजेंसियों द्वारा निविदाओं की वैद्य अवधि के भीतर संविदा कार्रवाई के सम्पादन को सुनिश्चित करने के लिए अनुपालन हेतु कोई समयबद्ध कार्यक्रम निर्धारित नहीं किया ।

हमने वैध अवधि के भीतर एल-1 निविदा को अन्तिम रूप देने में विफलता के परिणामस्वरूप कार्यो के विलंबित कार्यान्वयन के ₹3.01 करोड़ के फालतू व्यय विहित दो मामलों का अवलोकन किया जैसा की अधोलिखित पैराग्राफों में वर्णित है

मामला - I

डीजीबीआर ने ₹9.37 करोड़ की अनुमानित लागत पर एन.एच.डी.एल. विशिष्टताओं युक्त जोजिला-कारगिल-लेह सड़क (एनएच 1डी) के 268 किमी से 278 किमी तक सरफेसिंग कार्यों के प्रावधान हेतु अगस्त 2009 में प्रशासनिक अनुमति एवं व्यय की संस्वीकृति प्रदान की। परियोजना हिमांक के सीई ने उपरोक्त कार्य के कार्यान्वयन हेतु आमंत्रित निविदाओं के प्रत्युत्तर में पांच निविदाएं (सितम्बर 2009) प्राप्त की । निविदाएं खोलने (3 अक्तूबर 2009) के उपरांत सीई ने 'एक्स' फर्म द्वारा उद्धृत ₹6.36 करोड़ के न्यूनतम प्रस्ताव की स्वीकृति अनुमोदन हेतु डीजीबीआर से अनुशंसा (6 अक्तूबर 2009) की । डीजीबीआर ने सहमति हेतु 16 अक्तूबर 2009 को आईएफए/बीआर को मामला आगे भेजा । आईएफए ने पत्रावली में पृष्ठ संख्या अंकित करने तथा निविदाएं आमंत्रित करने की सूचना की समाचारपत्र कटिंग की पठनीय प्रतियां मांगने के अतिरिक्त इसके संशोधन, बोलियों की सत्यापित प्रतियां, निविदाओं की सत्यापित तुलनात्मक विवरण, निविदाओं की स्वीकृति की वैधता विवरण इत्यादि हेतु मामला वापिस (05 नवम्बर 2009) कर दिया । जब मामला डीजीबीआर के पास लंबित था, सीई ने डीजीबीर तथा आईएफए दोनो को ही सूचित (10 नवम्बर 2009) किया कि निविदाओं की वैधता 29 नवम्बर 2009 को समाप्त हो जाएगी और यह कि निविदा-प्रदाता संभवतः वैधता विस्तार न करे। यद्धपि डीजीबीआर ने मामले को पुनःप्रस्तुत किया (13 नवम्बर 2009),

आईएफए ने इसे मूल्य रहित बोलियों के मुल्यांकन एवं बोलियों की वैधता पर बोर्ड ऑफ ऑफिसर का प्रतिवेदन की मांग करते हुए पुनःवापिस (30 नवम्बर 2009) कर दिया । 02 दिसम्बर 2009 को एल-1 निविदा-प्रदाता ने सीई को उद्धृत दरों पर वैधता विस्तार में अपनी अनिच्छा सूचित की । परिणामतः सीई को कार्य का पुनःनिविदाकरण करना पडा और एक अन्य फर्म द्वारा उद्धृत ₹8.39 करोड़ की न्यूनतम दर आईएफए (अक्तूबर 2010) की सहमति से डीजीबीआर द्वारा अनुमत की गई थी तथा 20 अक्तूबर 2010 को संविदा हस्ताक्षरित हुई । अतः मुख्यतः आईएफए द्वारा अंशो में निविदा परीक्षण के कारण पूर्व एल-1 निविदा की स्वीकृति में हुए विलंब के परिणामस्वरूप एक वर्ष में 32 प्रतिशत वृद्धि के साथ ₹2.03 करोड़ का फालतू व्यय हुआ ।

मामला - II

महानिदेशक सीमा सड़क ने ₹8.72 करोड़ की अनुमानित लागत पर एनएच 1डी पर 30 किमी से 40 किमी के मध्य 11 किमी सड़क के टुकड़े पर पटरी कार्यों के प्रावधान हेतु मई 2008 में संस्वीकृति जारी की जिसमें से ₹7.37 करोड़ लागत का कार्य संविदा के माध्यम से किया जाना था । सीई प्रोजेक्ट बीकन ने 16 अप्रैल 2009 को निविदाएं आमंत्रित कीं । 23 जुलाई 2009 को बोलियां खोलने पर फर्म 'वाई' का प्रस्ताव ₹8.02 करोड़ पर एल-1 पाया गया । सीई ने मामला आईएफए/ बीआर के परामर्श सहित अनुमति के लिए 30 जुलाई 2009 को डीजीबीआर को भेजा । आईएफए 7 अक्तूबर 2009 को मामले से सहमत हुआ । मामला 8 अक्तूबर 2009 को डीजीबीआर में प्राप्त हुआ था, उसने सीई द्वारा इसकी स्वीकृति पर अपनी अनुमति 11 नवम्बर 2009 को व्यक्त की । क्योंकि निविदा की वैद्यता 20 अक्तूबर 2009 तक थी निविदा प्रदाता ने वैद्यता विस्तार को अस्वीकृत कर दिया और संविदा संपादित नही हो सकी।

पुनःनिविदाकरण में ₹9.00 करोड़ प्रस्तावित एक अन्य फर्म की न्यूनतम बोली स्वीकृत करनी पड़ी। संविदा जो जुलाई 2010 में संपादित हुई, में ₹0.98 करोड़ का अतिरिक्त व्यय निहित था।

बाद में, मई 2011 को डीजीबीआर ने समस्त सीईज को निविदा खोलने से लेकर कम से कम 120 दिवसों के लिए बोलियों की वैद्यता अर्जित करने के लिए सूचित किया तथा वैद्यता अवधि के भीतर संविदाओं का संपादन सुनिश्चित करने हेतु प्रत्येक कार्रवाई के लिए समय स्लॉट आवंटित करते हुए समय सीमा निर्धारित की ।

मामला - I के संबंध में डीजीबीआर ने बताया (अगस्त 2011) कि विलंब मामले की जांच एवं पत्राचार में लगे समय तथा पिछले अनुभवों के अनुरूप संभावना कि ठेकेदार वैद्यता अवधि में विस्तार कर देंगे, के कारण हुआ था । मामला - II के संबंध में डीजीबीआर ने बताया (जनवरी 2011) कि उन्हें एल-1 दरों के बारे में कुछ शंकाएं थीं । ये दोनो ही उत्तर स्वीकार्य नही हैं क्योंकि डीजीबीआर तथा आईएफए/बीआर एक ही सीमा क्षेत्र में है और निविदा की वैद्यता के दृष्टीगत मामले को गतिप्रदान करके सरकारी हित की रक्षा की जा सकती थी, विशेषकर तब जबकि सीई पहले ही प्रस्ताव (मामला - 1) की वैद्यता अवधि के विस्तार की असंभावना के प्रति डीजीबीआर तथा आईएफए दोनो को सावधान कर चुका था ।

अतः प्राप्त वित्तीय बोलियों की वैद्यता अवधि के भीतर दोनो मामलो में निविदाओं को अंतिम रूप देने में विलंब के परिणामस्वरूप ₹ 3.01 करोड़ का परिहार्य फालतू व्यय हुआ । इन

मामलों में सभी संबंधित कर्मचारियों पर उत्तरदायित्व निर्धारित करने के लिए जांच की मांग अपेक्षित है ।

मामले जनवरी 2012 में रक्षा मंत्रालय को भेजे गये थे, उनके उत्तर जुलाई 2012 तक प्रतीक्षित थे ।

5.2 आपूर्तिकर्ता को अनुचित लाभ प्रदान करना

बढ़ी हुई वितरण अवधि के दौरान बढ़ा हुआ सांविधिक शुल्क का भुगतान एवं निर्धारित हानिपूर्ति को माफ करके महानिदेशक सीमा सड़क ने रक्षा अधिप्राप्ति नियमपुस्तक 2006 के आपूर्ति आदेश के निबन्धन के विरूद्ध सक्षम वित्तीय प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किए बिना एक आपूर्तिकर्ता को ₹ 2.28 करोड़ का अनुचित लाभ प्रदान करने की स्वीकृति दी।

रक्षा अधिप्राप्ति नियमपुस्तक 2006(डी पी एम-2006) में प्रावधान है कि केवल उन्हीं मामलों में, जहाँ वितरण में देरी आपूर्तिकर्ता के नियंत्रण से बाहर हो या जहाँ आपूर्तिकर्ता को वितरण में देरी के लिए जिम्मेदार नहीं ठहराया जा सकता हो, सक्षम वित्तीय प्राधिकारी, एकीकृत वित्तीय सलाहकार की सहमति से निर्धारित हानिपूर्ति को माफ करने पर विचार कर सकता है। माफी को न्यायसंगत सिद्ध करने के कारणों को पर्याप्त रूप से दर्ज करना होगा। ठेका की सामान्य शर्तों के अनुसार क्रेता हानिपूर्ति की उगाही के साथ वितरण दिनांक के विस्तार को भी स्वीकृत कर सकता है।

हमें एक मिसाल मिली है कि जहाँ महानिदेशक सीमा सड़क ने आपूर्ति आदेश के निबन्धक एवं रक्षा अधिप्राप्ति नियमपुस्तक 2006 के सम्बन्धित प्रावधानों के विरूद्ध एक आपूर्तिकर्ता पर लगाया गया निर्धारित हानिपूर्ति को माफ करके वापिस कर दिया। महानिदेशक सीमा सड़क ने 'एक्स' कम्पनी को फरवरी 2007 में कुल राशि ₹ 14.40 करोड़ के दो आपूर्ति आदेश 55 एवं 31 टेनडेम वाईबरेट्री रोड़ रोलरस (टी.वी.आर.आरस) की आपूर्ति के लिए दिये। आपूर्ति दो खेप क्रमशः पहली खेप 60 की 31 मार्च 2007 और दूसरी खेप 26 की 31 मई 2007 तक प्राप्त होनी थीं।

आपूर्तिकर्ता निर्धारित दिनांक तक टी.वी.आर.आरस का वितरण नहीं कर सका। महानिदेशक सीमा सड़क बार-बार वितरण की अवधि इस शर्त के साथ बढ़ाते गये कि विलम्ब अवधि पर निर्धारित हानिपूर्ति लगाई जायेगी। अन्तिम विस्तार 10 मार्च 2008 तक करके महानिदेशक सीमा सड़क ने आपूर्तिकर्ता के देययोग्य विपत्रों से निर्धारित हानिपूर्ति के एवज में ₹ 1.24 करोड़ की वसूली कर ली। तथापि आपूर्तिकर्ता के इस तर्क पर कि विलम्ब का कारण उसके नियंत्रण से बाहर था और विदेशी विक्रेता से सामग्री की प्राप्ति में देरी की वजह से था, महानिदेशक सीमा सड़क ने जुलाई 2008 में निर्धारित हानिपूर्ति लगाने के निर्णय को उलट कर आपूर्तिकर्ता को निर्धारित हानिपूर्ति की समस्त राशि का वापिस भुगतान कर दिया। महानिदेशक सीमा सड़क ने आपूर्ति आदेश के प्रावधान में छूट देने के निर्णय से पहले सक्षम वित्तीय अधिकारी से अनुमोदन प्राप्त नहीं किया जोकि रक्षा अधिप्राप्ति नियमपुस्तक 2006 के पैराग्राफ 7.9 के अनुसार आवश्यक था और यह रक्षा अधिप्राप्ति नियमपुस्तक 2006 की स्पष्ट अवमानना थी। यह अनियमित था क्योंकि अप्रत्याशित घटना के मामले में भी आपूर्तिकर्ता ऐसी परिस्थितियों में उन घटनाओं के 10 दिनों के भीतर सूचित करने के लिए बाध्य था । प्रत्यक्ष मामले में, आपूर्तिकर्ता ने मई 2008 में केवल निर्धारित हानिपूर्ति को माफ करने की प्रार्थना की

थी एवं जिसकी आपूर्ति मार्च 2008 में पूरी हुई, के पूरा होने की निर्धारित तिथि के चौदह महीने बीतने के बाद ।

आगे, आपूर्ति आदेश में विस्तार सहित स्पष्ट रूप से निर्धारित था कि मूल्य में कोई भी वृद्धि सांविधिक वृद्धि या सीमा शुल्क, उत्पाद शुल्क, बिक्री कर या अन्य कर या शुल्क में नव-अधिरोपण के सम्बन्ध में निविदा के स्वीकृति के निर्धारित वितरण अवधि के तिथि के बाद सामान के सम्बन्ध में स्वीकार्य नहीं था यदि सामान की आपूर्ति देय वितरण दिनांक के बाद हुई हो। महानिदेशक सीमा सड़क ने इन निबन्धनों का उल्लंघन करके 5 मार्च 2008 को आपूर्ति आदेश के लिए बिना सक्षम वित्तीय प्राधिकारी के अनुमोदन से एक संशोधन जारी किया तथा ₹1.04 करोड़ की राशि बढ़े हुई दर से उत्पाद शुल्क, केन्द्रीय बिक्री कर/मूल्य पर जुड़ने वाला कर का भुगतान आपूर्तिकर्ता को किया। बढ़ी हुई दर पर बढ़ा हुआ सांविधिक शुल्क का भुगतान करना रक्षा अधिप्राप्ति नियमपुस्तक 2006 के आपूर्ति आदेश की शर्तों एवं प्रावधानों का उल्लंघन था।

महानिदेशक सीमा सड़क मुख्यालय ने (अगस्त 2010) में स्वीकार किया कि त्रुटिवश बिना निर्धारित हानिपूर्ति के वितरण अवधि बढ़ाई गई थी। वह विशिष्ट विचार जिनके कारण महानिदेशक सीमा सड़क ने अधिप्राप्ति नियमपुस्तक के प्रावधानों और ठेके में निहित प्रावधानों की अनदेखी की, की जाँच करने की आवश्यकता है ताकि जिम्मेदारी निर्धारित की जा सके एवं उन जिम्मेदार लोगों के विरूद्ध उचित कार्रवाई की जा सके जिनके कारण ₹ 2.28 करोड़ के राजस्व का अतिरिक्त भार हुआ ।

हमने मंत्रालय को मामला मार्च 2012 में भेजा था, जुलाई 2012 तक उनका उत्तर प्रतीक्षित था।