अध्याय – II
सरकारी कम्पनियों से सम्बन्धित निष्पादन लेखापरीक्षा

2.1 बिहार राज्य पुल निर्माण निगम लिमिटेड की संरचनात्मक गतिविधियों पर निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

बिहार राज्य पुल निर्माण निगम लिमिटेड (कम्पनी) का समामेलन पूर्ण स्वामित्व प्राप्त सरकारी कम्पनी के रूप में जून 1975 में किया गया था। कम्पनी का मुख्य उद्देश्य नई पुलों एवं अन्य संरचनाओं का निर्माण तथा उनका संधारण व सुधारात्मक कार्य करना था। कम्पनी ने 2010–15 की अवधि के दौरान केवल निक्षेप कार्यों का निष्पादन किया एवं संविदा प्राप्त करने हेतु किसी भी प्रतियोगात्मक निविदा प्रक्रिया में सहभागिता नहीं किया।

कम्पनी की संरचनात्मक गतिविधियों से सम्बन्धित लेखापरीक्षा परिणामों की परिचर्चा निम्नवत् है :

निधि प्रबन्धन

- अनुबन्ध बिना 70 परियोजनाओं के निष्पादन के मद में कम्पनी को ₹ 12.66 करोड़ की शत्ता (सेन्टेज) शुल्क की हानि हुई एवं एक पुल की संशोधित प्राक्कलन पर ₹ 16.49 करोड़ की शत्ता शुल्क का भी दावा नहीं किया गया।

(कंडिका 2.1.7)

नाबार्ड द्वारा पोषित पुलों का निर्माण

- कम्पनी द्वारा निर्माण की गई 542 पुलों में से 281 पुलों का निर्माण 2010–15 की अवधि के दौरान सम्पन्न हुआ था जिसमें से 149 पुलों (53 प्रतिशत) का निर्माण–कार्य विलम्ब से पूर्ण हुआ था। 31 मार्च 2015 तक 261 पुलों का निर्माण–कार्य अपनी पूर्णता के विभिन्न चरणों में निर्माणाधीन था जिसमें 94 पुलों के निर्माण–कार्य में एक से 64 महीनों का विलम्ब हो गया है।

(कंडिका 2.1.11)

- नमूना जाँच किए गए छः प्रमण्डलों में 81 पुलों का निर्माण सम्पन्न हुआ था जिसमें से 45 पुलों का निर्माण एक से 30 महीनों के परास के विलम्ब से पूर्ण हुआ था तथा 17 पुलों का निर्माण ₹ 36.19 करोड़ की लागत वृद्धि से सम्पन्न हुआ था।

(कंडिका 2.1.11)

- छः प्रमण्डलों की नमूना जाँच में पूर्ण किए गए 224 पुलों में से 49 मामलों में निविदा बोलियों की वैद्यता अवधि के व्यतीत होने पर निविदाओं का अन्तिमीकरण आठ से 356 दिनों के विलम्ब से हुआ था।

(कंडिका 2.1.12)

- कम्पनी ने सी0भी0सी0 मार्गदर्शिकाओं के उल्लंघन में पुलों के निर्माण हेतु कुल ₹ 126.92 करोड़ के आठ कार्यादेश, बिना निविदा आमंत्रित किए, नामांकन के आधार पर निर्गत किया।

(कंडिका 2.1.13)

• स्थल की अनुपलब्धता के कारण ₹ 42.13 करोड़ की राशि व्यय करने के उपरांत दो पुलों का निर्माण–कार्य का परित्याग कर दिया गया। पाँच पुलों के मामलों में पुलों को जोड़ने वाले पहुँच पथ के निर्माण कार्य में असाधारण विलम्ब के फलस्वरूप ₹ 14.95 करोड़ की व्यय की गई राशि सात से 15 महीनों की परास की अवधि तक अवरुद्ध रहा।

(कंडिका 2.1.14)

छः निर्माणाधीन पुलों के सम्बन्ध में, यद्यपि पुलों के मद में निर्माण कार्य ₹ 69.23 करोड़ की लागत पर सम्पन्न हो चुका था तथापि इन पुलों को जोड़ने हेतु पहुँच–पथ का निर्माण कार्य सात से 34 महीनों की परास की अवधि व्यतीत होने के उपरांत भी अभी तक अपूर्ण था।

(कंडिका 2.1.14)

• धनहा–रतवलघाट पुल से सम्बन्धित अतिरिक्त कार्य संवेदक को वास्तविक कार्य के दर पर नहीं प्रदान करने के फलस्वरूप ₹ 9.24 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

(कंडिका 2.1.16)

• भागलपुर के विजयघाट पुल से सम्बन्धित बुनियादी कुआँ की गहराई की बढ़ोतरी हेतु संवेदक को ₹ 4.29 करोड़ की अतिरिक्त राशि का भुगतान किया गया।

(कंडिका 2.1.17)

मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना के अधीन पुलों का निर्माण

• कम्पनी द्वारा निर्माण किए गए 710 पुलों में से 540 पुलों का निर्माण, 2010–15 की अवधि के दौरान हुआ था जिसमें से 312 (58 प्रतिशत) पुल विलम्ब से पूर्ण हुआ था। 31 मार्च 2015 तक 170 पुलों का निर्माण–कार्य पूर्ण होने की विभिन्न चरणों में प्रक्रियाधीन था जिसमें 61 पुलों के निर्माण–कार्य में एक से 84 महीनों तक का विलम्ब हो गया है।

(कंडिका 2.1.20)

• नमूना जाँच में जाँच किए गए छः प्रमण्डलों में 248 पुलों का निर्माण–कार्य पूर्ण हो गया जिसमें 141 पुलों (56.85 प्रतिशत) का निर्माण 10 दिन से 51 महीनों की परास अवधि की विलम्ब से पूर्ण हुआ था एवं 26 पुलों का निर्माण–कार्य ₹ 7.48 करोड़ की लागत वृद्धि से सम्पन्न हुआ था।

(कंडिका 2.1.20)

• नमूना जाँच में जाँच किए गए छः प्रमण्डलों द्वारा निर्मित किए गए 337 पुलों में 57 के मामलों में निविदा बोली की वैधता अवधि के व्यतीत होने के उपरांत भी निविदाओं की अन्तिमीकरण में विलम्ब 10 से 369 दिनों की परास अवधि का था।

(कंडिका 2.1.21)

• स्थल की अनुपलब्धता के कारण ₹ 2.70 करोड़ की राशि व्यय करने के उपरांत दो पुलों के निर्माण–कार्य का परित्याग जून 2012 से ही कर दिया गया था। दस पुलों के मामलों में उन्हें जोड़ने हेतु पहुँच–पथों के निर्माण कार्य में असाधारण विलम्ब हुआ था जिसके फलस्वरूप ₹ 16.40 करोड़ की राशि छः से 30 महीनों की अवधि तक अवरुद्ध रहा।

(कंडिका 2.1.22)

• चार पुलों के मामलों में यद्यपि पुल के हिस्से का निर्माण–कार्य ₹ 10.57 करोड़ की लागत पर पूर्ण हो गया था तथापि उन्हें जोड़ने हेतु पहुँच–पथों का निर्माण कार्य 13 से 45 महीनों की अवधि व्यतीत होने के उपरांत भी अपूर्ण था।

(कंडिका 2.1.22)

भवनों का निर्माण

• वर्द्धमान आर्युविज्ञान संस्थान के निर्माण के मामले में मूल्य वृद्धि मद में ₹ 18.51 करोड़ की राशि का अतिरिक्त भुगतान संवेदक को किया गया। साथ ही कम्पनी ने सरकार की दिशा–निर्देशों के उल्लंघन में ₹ 3.81 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय किया।

(कंडिका 2.1.25)

प्रशासनिक स्वीकृति की तिथि से पाँच वर्षो के व्यतीत हो जाने पर भी कम्पनी द्वारा निर्माण किए जाने वाले 38 छात्रावासों मे से केवल सात छात्रावासों का निर्माण कार्य मार्च 2015 तक सम्पन्न हो पाया था।

(कंडिका 2.1.26)

अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियंत्रण

• पर्यवेक्षीय परामर्शियों (एस0सी0) की नियुक्ति हेतु कम्पनी के पास कोई नीति नहीं था। एस0सी0 को भुगतान किया गया ₹ 32.54 करोड़ के व्यय को शत्ता शुल्क से प्रतिपूर्ण करने के बजाए इसे कार्य–व्यय मद में भारित कर दिया गया था।

(कंडिका 2.1.28)

• पूर्ण परियोजनाओं की लेखों का सम्बन्धित विभागों की लेखों से समाशोधन नहीं करने के कारण वर्ष 2014–15 की वार्षिक लेखों में ₹ 11158.91 करोड़ की राशि बिहार सरकार से प्राप्त जमाराशि के रूप में प्रदर्शित हो रहा था।

(कंडिका 2.1.31)

प्रस्तावना

2.1.1 बिहार राज्य पुल निर्माण निगम लिमिटेड (कम्पनी) का समामेलन पूर्ण स्वामित्व प्राप्त सरकारी कम्पनी के रूप में जून 1975 में किया गया था। कम्पनी का मुख्य उद्देश्य नई पुलों/अन्य संरचनाओं का निर्माण एवं उनका संधारण तथा सुधारात्मक कार्य करना था। कम्पनी मुख्यतः पुलों के निर्माण–कार्य का निष्पादन करती है एवं इसके अतिरिक्त अन्य संरचनात्मक कार्यों यथा छात्रावासों, चिकित्सालयों, बाढ़ शिविरों, सम्मेलन केन्द्र, पार्कों इत्यादि के निर्माण–कार्य का भी निष्पादन करती है।

कम्पनी दो प्रकार के कार्यो का निष्पादन करती है (i) निक्षेप कार्य एवं (ii) निविदाओं में सहभागिता के माध्यम से संविदा कार्य। बिहार सरकार (जी0ओ0बी0), कम्पनी का अपने उपरि–व्यय की प्रतिपूर्ति हेतु, निक्षेप कार्यो का आवंटन लागत योग आधार अर्थात् अधिसूचित लागत तथा शत्ता शुल्क[1] पर करती है। कम्पनी ने 2010–15 की अवधि में

[1] ₹ 100 करोड़ की आवर्त्त पर 13.5 प्रतिशत, ₹ 100 करोड़ से ₹ 250 करोड़ की आवर्त्त पर 12.5 प्रतिशत तथा ₹ 250 करोड़ से अधिक आवर्त्त पर नौ प्रतिशत तथा एक प्रतिशत आकस्मिकता शुल्क।

केवल निक्षेप कार्यो का निष्पादन किया था एवं संविदाएँ प्राप्त करने हेतु किसी प्रतियोगात्मक निविदा प्रक्रिया में सहभागिता नहीं किया था।

कम्पनी कथित अवधि के दौरान निक्षेप कार्यों का निष्पादन राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड), योजना, गैर–योजना, इत्यादि एवं मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना (एम0एम0एस0एन0वाई0) से प्राप्त निधियों से किया। अप्रैल 2010 से मार्च 2015 की अवधि में कम्पनी को आवंटन किए गए विभिन्न शीर्षों के अन्तर्गत पुलों/ परियोजनाओं का विवरण निम्न तालिका में दी गई है :

तालिका सं0 : 2.1.1

कम्पनी को आवंटन की गई विभिन्न परियोजनाओं को दर्शाने वाली विवरणी

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	कुल
विभिन्न शीर्ष	1010.29 (149)	1131.77 (173)	1975.83 (129)	4461.52 (267)	330.77 (17)	8910.18 (735)
एम0एम0एस0एन0वाई0	415.79 (196)	108.93 (49)	402.06 (138)	75.49 (27)	350.45 (114)	1352.72 (524)
कुल	1426.08 (345)	1240.70 (222)	2377.89 (267)	4537.01 (294)	681.22 (131)	10262.90 (1259)

स्रोतः कम्पनी द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार

कोष्ठक में दी गई संख्या पुलों/योजनाओं को इंगित करती है।

कम्पनी ने, अप्रैल 2010 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान ₹ 4344.29 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त 914 परियोजनाओं का कार्य सम्पन्न किया एवं 01 अप्रैल 2015 तक ₹ 10136.01 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त 626 परियोजनाएँ अपने पूर्ण होने के विभिन्न चरणों में थी (***यथा परिशिष्ट–2.1.1 में निर्दिष्ट***)। नमूना जाँच में जाँच किए गए छः प्रमण्डलों में पूर्ण किए गए 329 परियोजनाओं में से 186 परियोजनाएँ (56.53 प्रतिशत) विलम्ब से पूर्ण किए गए थे।

कम्पनी 2010–11 से 2014–15 की अवधि के दौरान निरन्तर लाभ अर्जित किया जो 2010–11 में ₹ 70.63 करोड़ से बढ़कर 2014–15 में ₹ 139.09 करोड़ हो गया। कम्पनी का संचय एवं आधिक्य 2010–11 में ₹ 166.50 करोड़ से बढ़कर 2014–15 में ₹ 464.86 करोड़ हो गया। वर्ष 2013–14 एवं 2014–15 हेतु कम्पनी की लेखे बकाए में थे।

कम्पनी का प्रबन्धन सात निदेशकों वाली निदेशक मण्डल में निहित है। निदेशक मण्डल की सर्वांगीण नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण के अधीन, प्रबन्ध निदेशक, कम्पनी की दिन प्रतिदिन व्यवसाय हेतु उत्तरदायी है। प्रबन्ध निदेशक को उनके कार्य–निष्पादन में तीन उप–मुख्य अभियन्ताएँ, वित्तीय परामर्शी–सह–मुख्य लेखा पदाधिकारी एवं कम्पनी के सचिव सहयोग प्रदान करते है। कम्पनी का संगठनात्मक ढाँचा ***परिशिष्ट–2.1.2*** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यपद्धति

2.1.2 वर्ष 2005–10 हेतु कम्पनी पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा का चित्रण 31 मार्च 2010 को समाप्त हुए वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (वाणिज्यिक), बिहार सरकार (जी0ओ0बी0) प्रतिवेदन में प्रस्तुत किया गया था। कथित निष्पादन लेखापरीक्षा पर लोक उपक्रम समिति (कोपू) ने परिचर्चा आरम्भ कर दिया है जो पूर्ण होना शेष है।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यपद्धति में मार्च 2015 से जून 2015 के दौरान कम्पनी मुख्यालय, नियोजन अंचल, गुणवत्ता नियंत्रण स्कंध तथा कम्पनी की 14 कार्य प्रमण्डलों में 2010–14 की अवधि के दौरान किए गए कुल व्यय के 47.35 प्रतिशत व्यय करने वाली छः कार्य प्रमण्डलों (कार्य प्रमण्डल मुजफ्फरपुर, सीतामढ़ी, बेतिया, नालन्दा, भागलपुर एवं पटना–2) में अप्रैल 2010 से मार्च 2015 की अवधि से सम्बन्धित संधारण की गई अभिलेखों का जाँच शामिल था। विस्तृत संवीक्षा के उद्देश्य हेतु कार्य प्रमण्डलों का चयन 31 मार्च 2014 को समाप्त हुए पिछले चार वर्षो की कार्य–निष्पादन की मात्रा के आधार पर यादृच्छिक प्रतिदर्श पद्धति के अनुसार किया गया था।

13 मार्च 2015 को आहूत प्रवेश सम्मेलन में शीर्ष प्रबन्धन को लेखापरीक्षा उद्देश्यों से अवगत कराया गया था एवं प्रबन्धन एवं सरकार के साथ लेखापरीक्षा परिणामों पर परिचर्चा 08 अक्टूबर 2015 को आहूत निकास सम्मेलन में की गई थी। इसके अतिरिक्त प्रबन्धन एवं सरकार को उनकी टिप्पणी हेतु प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन निर्गत की गई थी। सितम्बर 2015 एवं अक्टूबर 2015 में क्रमशः प्रबन्धन एवं सरकार से प्राप्त जवाब को निष्पादन लेखापरीक्षा में समावेश समुचित रूप से कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

2.1.3 कम्पनी का निष्पादन लेखापरीक्षा यह आकलन एवं निर्धारण करने हेतु किया गया था कि:

- निधियों का प्रबन्धन प्रभावी एवं मितव्ययितापूर्ण था;
- कम्पनी द्वारा अपनाई गई विभिन्न परियोजनाएँ/योजनाओं का निष्पादन मितव्ययिता, प्रभावी एवं दक्षपूर्वक ढंग से हो रहा था एवं कम्पनी समय एवं लागत–वृद्धि की जोखिम के प्रति संजीदा था; एवं
- कम्पनी में एक पर्याप्त एवं प्रभावी अनुश्रवण/आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली व्याप्त था।

लेखापरीक्षा मापदण्ड

2.1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्यों की पूर्ति हेतु अपनाए गए मापदण्ड निम्नलिखित से उद्धृत् किए गए थे :

- कम्पनी का मेमोरेण्डम एवं आर्टिकल्स ऑफ एशोसियेशन, कम्पनी का विनियमन एवं व्यवसायिक उप–विधि, मानक संविदा प्रलेख;
- बिहार वित्तीय नियम एवं बिहार लोक निर्माण विभाग विधान;
- केन्द्र सरकार/राज्य सरकार मार्गदर्शिकाएँ/परियोजना मार्गदर्शिकाएँ; एवं
- मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना (एम0एम0एस0एन0वाई0) मार्गदर्शिका।

लेखापरीक्षा परिणाम

निधि प्रबन्धन

वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम

2.1.5 31 मार्च 2010–15 को समाप्त हुए पाँच वर्षों हेतु कम्पनी की वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम ***परिशिष्ट–2.1.3*** में दिया गया है।

परिशिष्ट से यह देखा जा सकता है कि शत्ता शुल्क, अर्थात् कम्पनी की मुख्य आय का स्रोत, संवीक्षा की अवधि के दौरान बढ़ती हुई प्रवृत्ति प्रदर्शित कर रहा था। शत्ता आय से कुल आय की प्रतिशतता का परास 67.31 से 82.69 था जबकि सावधि जमाओं पर अर्जित ब्याज की कुल आय से प्रतिशतता 11.24 से 19.23 के परास में था।

निधि उपलब्धता एवं उनकी उपयोगिता

2.1.6 2010–15 की अवधि के दौरान कम्पनी द्वारा प्राप्त निधि एवं उनकी उपयोगिता का विवरण नीचे तालिका में दी गई है :

तालिका सं0 : 2.1.2

2010–15 की अवधि के दौरान निधि उपयोगिता को दर्शाने वाली विवरणी

(राशिः ₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष	वर्ष के दौरान प्राप्त	कुल उपलब्ध निधि	उपयोग में लाई गई निधि	अन्त शेष	उपयोगिता प्रतिशतता
2010–11	729.65	1625.41	2355.06	1244.58	1110.48	52.85
2011–12	1110.48	1635.84	2746.32	1410.88	1335.44	51.37
2012–13	1335.44	1356.87	2692.31	1389.26	1303.05	51.60
2013–14	1303.05	1778.77	3081.82	1606.78	1475.04	52.14
2014–15	1475.04	2167.14	3642.18	1881.46	1760.72	51.66

स्रोत : कम्पनी द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार

उर्प्युक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2010–15 की अवधि के दौरान कम्पनी की निधि उपयोगिता 2010–11 में 52.85 प्रतिशत से घट कर 2014–15 में 51.66 प्रतिशत हो गया था। इस प्रकार, आधारभूत परियोजनाओं/योजनाओं से सम्बन्धित ₹ 1110.48 करोड़ से ₹ 1760.72 करोड़ के परास की महत्वपूर्ण निधि कम्पनी की खाताओं में पड़ा हुआ था।

शतता शुल्कों की हानि

2.1.7 हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि :

बिना अनुबन्ध के 70 परियोजनाओं के निष्पादन के कारण कम्पनी को ₹ 12.66 करोड़ की शतता शुल्कों की हानि हुई

बिहार के कोसी क्षेत्र में बिहार आपदा पुनर्वास एवं पुनर्निर्माण (बी0ए0पी0ई0पी0एस0) द्वारा आवंटित विभिन्न पुल–निर्माण का कार्य, कम्पनी ने बी0ए0पी0ई0पी0एस0 से बिना अनुबन्ध किए लिया जिसके परिणामस्वरुप कम्पनी को भुगतेय शतता शुल्कों का

अन्तिमीकरण नहीं किया जा सका। परियोजनाओं के सम्पन्न करने के उपरांत कम्पनी ने अपनी शतता शुल्कों का दावा प्रस्तुत किया जिसे बी0ए0पी0ई0पी0एस0 ने खारिज कर दिया। इस प्रकार 2011–15 की अवधि के दौरान परिपूर्ण की गई 70 परियोजनाओं के मामलों में कम्पनी को ₹ 12.66 करोड़ की कुल शतता शुल्क की हानि हुई।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि कम्पनी ने बी0ए0पी0ई0पी0एस0 से शतता शुल्कों की भुगतान हेतु मुद्दों को उठाया है एवं राज्य सरकार से इसकी माफी हेतु आग्रह भी किया है। तथ्य यही है कि कम्पनी, अनुबन्ध में शतता शुल्कों की प्रावधान को, सुनिश्चित करने में विफल रहा एवं जिसके फलस्वरूप कम्पनी को हानि वहन करनी पड़ी।

कम्पनी बढ़ी हुई शतता शुल्कों का दावा नहीं करने के कारण अपनी वित्तीय हितों की रक्षा में विफल रहा

• पटना में बेली रोड पर फ्लाई ओवर के निर्माण की लागत ₹ 161.98 करोड़ से बढ़ाकर ₹ 321.40 करोड़ कर दिया गया था। तथापि पुनर्रीक्षित लागत के अनुमोदन हेतु राज्य सरकार को मामला उपस्थापित करने पर कम्पनी द्वारा शतता शुल्कों में आवश्यक वृद्धि के मद में दावा प्रस्तुत नहीं किया गया। इस प्रकार बढ़ी हुई शतता शुल्कों के मद में दावा प्रस्तुत नहीं करने में कम्पनी अपनी वित्तीय हितों की रक्षा करने में विफल रहा।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि पुनर्रीक्षित लागत में, स्वीकार्य शतता शुल्कों को प्रस्तावित किया गया था, तथापि राज्य सरकार ने इसे वास्तविक अनुमोदित राशि तक सीमित कर दिया था। जवाब तथ्यों पर आधारित नहीं हैं क्योंकि कम्पनी द्वारा प्रेषित पुनर्रीक्षित तकनीकी अनुमोदन में पुनर्रीक्षित लागत पर शतता शुल्कों का दावा नहीं किया गया था।

संग्रहण शुल्कों के प्रतिधारण नहीं करने एवं श्रम सेस की कटौती नहीं करने के कारण हानि

2.1.8 हमलागों ने प्रेक्षित किया कि :

कम्पनी संवेदकों से संग्रहित राशि में से संग्रहण शुल्क के प्रतिधारण में विफल रहा

• भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण (नियुक्ति एवं सेवा शर्तें विनियमन्) विनियम, 1996 की प्रावधान, भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण सेस विनियम, 1996 एवं भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण सेस नियम, 1998 की प्रावधानों के साथ पठित, अन्य बातों के साथ, यह प्रावधानित करती है कि नियोक्ता द्वारा वहन किया गया निर्माण–लागत की एक प्रतिशत के दर से संवेदक पर सेस भारित एवं संग्रहित किया जाएगा तथा इस प्रकार कुल संग्रहित राशि का एक प्रतिशत का अवरोधन किया जाएगा। हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि नमूना जाँच में जाँच किए गए कम्पनी का छः कार्य प्रमण्डल 2010–15 की अवधि के दौरान संवेदकों से संग्रहित ₹ 31.38 करोड़ की राशि के मद में ₹ 31.38 लाख की राशि, प्रतिधारण करने में विफल रहा।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण स्वीकारते हुए कहा (सितम्बर 2015) कि भविष्य में अनुपालन हेतु इसे ध्यान में रख लिया गया है।

• कम्पनी उपर्युक्त प्रावधान के उल्लंघन में नालन्दा, राजगीर में अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन केन्द्र के मामले में संवेदकों के विपत्र से ₹ 28.10 लाख की श्रमिक सेस की कटौती करने में विफल रहा और इसके बदले में इसे अपनी निधियों से जमा किया। इस प्रकार कम्पनी ने न केवल ₹ 28.10 लाख का परिहार्य अतिरिक्त व्यय किया बल्कि उतनी ही राशि के बराबर संवेदक को अनुचित लाभ भी प्रदान किया।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि श्रमिक सेस हेतु अनुमोदित प्राक्कलन में प्रावधान नहीं किया गया था एवं संवेदक द्वारा कटौती करने से पूर्व अपने विपत्रों में लेबर सेस के मद में अतिरिक्त एक प्रतिशत का दावा किया गया था जिसे कम्पनी ने तद्नुसार किया। जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि बिहार राज्य में वर्ष 2008 से ही लेबर सेस लागू था एवं निविदा प्रलेखों (दिसम्बर 2009 में निर्गत) में बोलीदाताओं द्वारा उद्धृत् किए गए दर में सभी प्रकार की करों एवं सेस को सम्मिलित माना जाएगा। इस प्रकार, कम्पनी की निधियों से लेबर सेस जमा करने के बजाय कम्पनी को संवेदको के विपत्रों से लेबर सेस की कटौती करनी चाहिए थी।

अनुशंसा

कम्पनी को इसके द्वारा किए गए सभी अनुबन्धों में प्रावधानित शत्ता शुल्कों का दावा करने में सतर्क रहना चाहिए।

परियोजनाओं का निष्पादन

2.1.9 कम्पनी दो प्रकार के कार्यो यथा पुलों का निर्माण एवं अन्य संरचनाओं जैसे भवनों, छात्रावासों, बाढ़ शिविरों एवं पार्को का निष्पादन कार्य करती है।

पुलों का निर्माण

2.1.10 पुलों के निर्माण हेतु बिहार सरकार द्वारा, विभिन्न शीर्षों यथा राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड), योजना, गैर–योजना इत्यादि एवं मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना (एम0एम0एस0एन0वाई0) के अन्तर्गत कम्पनी को निधि उपलब्ध कराया जाता है। 2010–15 की अवधि के दौरान ₹ 11578.55 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृत प्राप्त 542 पुलों का निर्माण–कार्य कम्पनी ने नाबार्ड, योजना, गैर–योजना इत्यादि शीर्ष के अन्तर्गत लिया। इसके अतिरिक्त, एम0एम0एस0एन0वाई0 के अन्तर्गत कम्पनी ने ₹ 1916.50 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त 710 पुलों के निर्माण–कार्य का निष्पादन किया।

कम्पनी द्वारा पुलों के निर्माण कार्य का आरम्भ बिहार सरकार (जी0ओ0बी0) द्वारा कार्य आवंटन के उपरान्त किया जाता है। कम्पनी सरकार द्वारा चयन किए गए स्थल का सर्वेक्षण करने के उपरांत परियोजना की लागत निर्धारण करने व सरकार से प्रशासनिक स्वीकृति (ए0ए0) प्राप्त करने हेतु विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी0पी0आर0)/आरेखण/लागतें तैयार करवाती है। प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त करने के उपरांत, कम्पनी वास्तविक कार्य–निष्पादन की मात्रा–निर्धारण हेतु तकनीकी स्वीकृति (टी0एस0) प्रदान करती है। कार्यो का निष्पादन निविदा आमंत्रण अथवा नामांकन आधार के माध्यम से किया जाता है। निविदाओं के अन्तिमीकरण के उपरांत कार्यादेश निर्गत किया जाता है एवं कार्य–निष्पादन की शुरूआत हेतु संवेदकों से आदर्श संविदा प्रलेख में अनुबन्ध किया जाता है।

नाबार्ड द्वारा पोषित पुलों का निर्माण

2.1.11 कम्पनी ने 2010–15 की अवधि के दौरान विभिन्न शीर्षों यथा नाबार्ड, योजना, गैर–योजना इत्यादि के अन्तर्गत ₹ 11578.55 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त 542 पुलों का निर्माण–कार्य लिया जिसमें पूर्व के वर्षो की ₹ 2939.11 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृत प्राप्त 54 पुलें भी सम्मिलित थीं। इसमें से कम्पनी ने ₹ 2825.30 करोड़ की लागत पर 281 पुलों का निर्माण–कार्य सम्पन्न किया जिसमें से 149 पुलों (53 प्रतिशत) का निर्माण–कार्य विलम्ब से पूर्ण हुआ था। 31 मार्च 2015 तक, ₹ 8753.25 करोड़ की

प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त 261 पुलें अपनी पूर्णता के विभिन्न स्तरों में निर्माणाधीन थे जिनमें से 94 पुलों के निर्माण–कार्य में एक से 64 महीनों का विलम्ब हो गया है।

नमूना जाँच में जाँच किए गए छः कार्य प्रमण्डलों द्वारा योजना, गैर–योजना, नाबार्ड एवं अन्य शीर्षों के अन्तर्गत निर्माण किए गए पुलों के निर्माण का विवरण नीचे तालिका में दी गई है :

तालिका सं0 : 2.1.3

अन्य शीर्षों के अन्तर्गत निर्मित पुलों में समय एवं लागत वृद्धि को दर्शाने वाली तालिका

क्रम सं0	कार्य–प्रमण्डल का नाम	पूर्ण किए गए पुलों की संख्या	विलम्ब से पूर्ण की गई पुलों की संख्या	विलम्ब का परास (महीनों में)	लगत–वृद्धि से पूर्ण की गई पुलों की संख्या	लागत–वृद्धि (₹ करोड़ में)
1	मुजफ्फरपुर	12	3	6 से 18	3	3.68
2	सीतामढ़ी	19	16	1 से 30	8	2.92
3	बेतिया	3	2	7 से 12	1	24.03
4	नालन्दा	18	8	1 से 8	1	2.26
5	भागलपुर	16	9	1 से 20	4	3.30
6	पटना–2	13	7	3 से 16	0	0
	कुल	**81**	**45**		**17**	**36.19**

स्रोत : कम्पनी द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना।

उपर्युक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 81 पूर्ण पुलों में से :

- 45 पुलों अर्थात् 55.56 प्रतिशत का निर्माण–कार्य एक से 30 महीनों के परास अवधि के विलम्ब से पूर्ण हुआ था और इन विलम्बों का मुख्य कारण निविदाओं की अन्तिमीकरण में विलम्ब, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब, ससमय निष्पादन में संवेदकों द्वारा विलम्ब, पुल हिस्सों एवं पहुँच पथ के निर्माण–कार्य का पृथक्करण इत्यादि था।

- इसके अतिरिक्त 17 पुलों का निर्माण कार्य ₹ 36.19 करोड़ की लागत वृद्धि से सम्पन्न हुआ था जिसका मुख्य कारण वस्तुतः पुल की लम्बाई की वृद्धि के कारण आरेखण में परिवर्तन, निविदा के अन्तिमीकरण के उपरांत अतिरिक्त कार्य एवं कार्यादेशों के निर्गत करने में विलम्ब इत्यादि था।

नाबार्ड, योजना, गैर–योजना, इत्यादि शीर्षों के अन्तर्गत निर्माण किए पुलों के कुछ अर्थवान् त्रुटियों की परिचर्चा संक्षिप्त रूप से निम्नवत् है :

निविदाओं की अन्तिमीकरण में विलम्ब

2.1.12 कम्पनी विभिन्न आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाओं के निष्पादन हेतु निविदा आमंत्रण सूचना (एन0आई0टी0) निर्गत करती है। तकनीकी बोलियों की खुलने की तिथि से निविदाकर्त्ताओं की बोली 120 दिनों तक प्रभावी रहती है।

49 एन0आई0टी0 के मामलों में निविदाओं का अन्तिमीकरण आठ से 356 दिनों के विलम्ब से हुआ

हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि नमूना जाँच में जाँच किए छः कार्य–प्रमण्डलों द्वारा नाबार्ड, योजना, गैर–योजना, इत्यादि शीर्षों के अन्तर्गत निर्माण किए गए 224 पुलों में से, 49 एन0आई0टी0 के मामलों में बोलियों की प्रभावी अवधि व्यतीत होने के उपरांत निविदाओं का अन्तिमीकरण आठ से 356 दिनों के परास के विलम्ब से हुआ था। उपर्युक्त वर्णित 49 एन0आई0टी0 में 17 एन0आई0टी0 का अन्तिमीकरण आठ से 100 दिनों के विलम्ब,

तथा 12 एन0आई0टी0 का अन्तिमीकरण 100 से 200 दिनों के विलम्ब से हुआ था। इसके अतिरिक्त, 20 एन0आई0टी0 का अन्तिमीकरण 201 से 356 दिनों के विलम्ब से हुआ था।

इसके अतिरिक्त, चार पुलों वस्तुतः लखीसराय जिला में मलिया एवं तेतरहाट पुल, मुजफ्फरपुर जिला में रंघईघाट और पिलखीघाट पुल एवं पूर्वी चम्पारण में जटवाघाट पुलों के मामलों में कम्पनी ने बोलियों की वैद्यता अवधि व्यतीत होने की तिथि से एक वर्ष उपरांत असाधारण विलम्ब से चार कार्यादेश निर्गत किया। इसके परिणामस्वरूप पुलों का निर्माण–कार्य एक वर्ष से विलम्बित हो गया एवं कम्पनी को मूल्य–वृद्धि के मद में ₹ 1.84 करोड़ की राशि का अधिव्यय करना पड़ा जो परिहार्य था। इसके फलस्वरूप सरकारी कोष को ₹ 2.02 करोड़ की क्षति (कम्पनी का शतता शुल्क सहित) हुई।

प्रबन्धन ने अपने जवाब में कहा (सितम्बर 2015) कि प्रशासनिक अनुमोदन की प्रत्याशा में एन0आई0टी0 प्रकाशित की गई थी और ससमय प्रशासनिक अनुमोदन नहीं प्राप्त होने एवं संवेदकों द्वारा समर्पित अभिलेखों की सत्यापन नहीं होने के कारण निविदा बोली की वैद्यता अवधि के अन्तर्गत एन0आई0टी0 अन्तिमीकृत नहीं किया जा सका। तथापि, तथ्य यही है कि प्रशासनिक अनुमोदन की स्वीकृति प्रदान करने में/प्राप्त करने में विलम्ब के फलस्वरूप परियोजनाओं में समय एवं लागत वृद्धि हुई।

निविदा प्रक्रिया में अनियमितता

2.1.13 नाबार्ड शीर्ष के अन्तर्गत निर्मित पुलों से सम्बन्धित निविदा प्रक्रिया की अभिलेखों की संवीक्षा के क्रम में हमलोगों ने निम्नलिखित त्रुटियों का प्रेक्षण किया :

डब्ल्यू0डी0 एवं डी0सी0ई0 स्तर पर निविदा मूल्यांकन समुचित नहीं था

- हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि कार्य–प्रमण्डल (डब्ल्यू0डी0) एवं उप–मुख्य अभियन्ता (डी0सी0ई0) स्तर पर तकनीकी बोलियों के अन्तिमीकरण में अपेक्षित कर्मिष्ठता नहीं बरती गई थी। धनकुटवा में तिरूमुहान नदी के पार से डब्ल्यू0डी0, बेतिया में शिवपुर पथ तक की पहुँच पथ सहित पुल निर्माण के मामले में हमलोगों ने प्रेक्षण किया कि वरीय परियोजना अभियन्ता (एस0पी0ई0), डब्ल्यू0डी0, बेतिया एवं उप–मुख्य अभियन्ता (डी0सी0ई0), उत्तर बिहार अंचल द्वारा चार निविदाकर्त्ताओं को तकनीकी रूप से योग्य करार किया गया था। तथापि, मुख्यालय की संवीक्षा के दौरान केवल एक ही निविदाकर्ता तकनीकी रूप के योग्य पाया गया। इसी प्रकार डब्ल्यू0डी0, नालन्दा में मलिया एवं तेतरघाट के बीच पुल निर्माण के मामले में आठ निविदाकर्त्ताओं में से एस0पी0ई0 द्वारा दो निविदाकर्ता तकनीकी रूप से योग्य पाए गए थे परन्तु मुख्यालय द्वारा आयोग्य घोषित किए गए थे तथा दूसरा निविदाकर्त्ता जो कार्य–प्रमण्डल द्वारा अयोग्य घोषित कर दिए गए थे को कार्यादेश प्रदान किया गया। तकनीकी बोलियों के मूल्यांकन हेतु तुलनात्मक विवरणियाँ अभिलेखों में नहीं पाई गई थी। इससे इंगित हुआ कि कार्य–प्रमण्डल तथा डी0सी0ई0 स्तर पर बोलियों का मूल्यांकन समुचित नही था।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि एस0पी0ई0 ने तकनीकी रूप से योग्य किसी भी निविदाकर्ता की अनुशंसा नहीं की थी जिसके कारण मुख्यालय कार्यालय के स्तर पर निर्णय लिया गया। जवाब तथ्यों पर आधारित नहीं है चूँकि एस0पी0ई0 ने अपनी टिप्पणियों में तकनीकी रूप से योग्य निविदाकर्ताओं के सम्बन्ध में अनुशंसा की थी।

निविदाकर्त्ता के अनुरोध पर योग्यता मापदण्ड कमतर कर दिया गया

- डब्ल्यू0डी0 नालन्दा में सूरजीचक के समीप हरोहर नदी के पार एक पुल–निर्माण के मामले में कार्यादेश वैसे निविदाकर्ता को प्रदान हुआ जो प्रथम बोली में तकनीकी रूप से आयोग्य पाया गया एवं साथ ही इस निविदाकर्ता के अनुरोध पर पुलों की लम्बाई अनुभव की मापदण्ड को 100 मीटर के घटाकर 90 मीटर कर दिया गया जिसे अग्रेत्तर घटाकर 70 मीटर कर दिया गया। यह न केवल अनियमित था बल्कि कथित निविदाकर्ता को अनुचित लाभ–विस्तारन में भी फलित हुआ।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि पहली निविदा में दोनों निविदाकर्ता 100 मीटर पुल लम्बाई मापदण्ड की योग्यता पूर्ण नहीं कर पाए थे। अतः अपेक्षित पुल–लम्बाई की योग्यता को पुनर्निविदा में घटा कर 90 मीटर कर दिया गया था जिसे पुनर्निविदा के पूर्व में आहूत बैठक में निविदाकर्त्ताओं के अनुरोध पर घटाकर 70 मीटर कर दिया गया था।

प्रबन्धन का जवाब तथ्यों पर आधारित नहीं है, चूँकि पहली निविदा में एक निविदाकर्ता पुल–लम्बाई मापदण्ड की अहर्त्ता को पूर्ण कर रहा था एवं उसके पास कम्पनी हेतु 154 मीटर लम्बी पुल के निर्माण का अनुभव भी प्राप्त था। इसके अतिरिक्त केवल एक ही निविदाकर्त्ता ने लम्बाई अहर्त्ता को घटाने के लिए अनुरोध किया था एवं इस निविदाकर्त्ता को लाभान्वित करने हेतु इसके अनुरोध को स्वीकार किया गया था और अन्ततः इसी निविदाकर्त्ता को कार्यादेश प्रदान किया गया था।

- वर्ष 2006 की विशेष अनुमति याचिका (एस0एल0पी0)(असैनिक) सं0 10174 में माननीय भारत की सर्वोच्च न्यायालय की फैसला पर आधारित केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी0भी0सी0) का दिनांक जुलाई 2007 का आदेश, अन्य बातों के साथ, केवल लोक निलामी/लोक निविदा के माध्यम से ही सरकारी संविदा प्रदान करना प्रावधानित करता है जिसका मुख्य उद्देश्य सरकारी संविदाओं के प्रदान करने में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के साथ–साथ भ्रष्ट/अनियमित आचरणों पर पूर्णविराम लगाना है। कथित आदेश, उपर्युक्त नियम से केवल विशिष्ट मामलों में विचलन विनिर्दिष्ट करता है जहाँ सरकारी संविदाएँ नामांकन आधार पर भी प्रदान की जा सकती है।

कम्पनी ने सी0भी0सी0 मार्गदर्शिका के उल्लंघन में कुल ₹ 126.92 करोड़ का कार्यादेश नामांकन आधार पर प्रदान किया

उपर्युक्त सी0भी0सी0 मार्गदर्शिका के उल्लंघन में कम्पनी ने नाबार्ड शीर्ष के अन्तर्गत कुल ₹ 126.92 करोड़ की पुलों एवं पहुँच पथ के निर्माण हेतु आठ कार्यादेश नामांकन आधार पर प्रदान किया जो सी0भी0सी0 मार्गदर्शिका के अनुसार अपवाद वाले मामलें नहीं थे और न ही कम्पनी ने इन कार्यादेशों के प्रदान हेतु अभिलेखों में इसके औचित्य/कारण दर्ज कराया। यह न केवल अनियमित एवं देश की सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध था बल्कि यह संवेदकों को अनुचित लाभ विस्तारन के रूप में भी फलित हुआ।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि कम्पनी की व्यावसायिक सन्नियमों के अनुसार कार्य नामांकन आधार पर प्रदान किए गए थे, तथापि लेखापरीक्षा द्वारा इस मामलों को इंगित करने पर, यह प्रक्रिया जून 2015 से समाप्त कर दी गई है।

भूमि अधिग्रहण में विलम्ब

2.1.14 लोक–उपयोग हेतु पुलों की उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु पुलों का निमार्ण–कार्य इस तरह नियोजित होना चाहिए कि न केवल पुलों बल्कि इनको जोड़ने वाले पहुँच पथों का निर्माण–कार्य एक साथ ही सम्पन्न हो जाए। इसके अलावा पुल परियोजना की ससमय निष्पादन हेतु ससमय भूमिअधिग्रहण एक महत्वपूर्ण मुद्दा है। अतः स्थल–उपलब्धता की आकलन कार्यारम्भ के पूर्व कर लेना चाहिए एवं भूमि–अधिग्रहण में गतिरोधों को पुल निर्माण पर व्यय करने से पूर्व पहचान कर लेना चाहिए। तथापि, हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि :

₹ 42.13 करोड़ की राशि व्यय करने के उपरांत दो पुलों के निर्माण–कार्य का परित्याग कर दिया गया

- भूमि–अधिग्रहण नहीं होने के कारण ₹ 42.13 करोड़ की राशि व्यय करने के उपरांत दो पुलों यथा जमुई जिला में देभघाट निजुआरा में निजुआरा नदी के पार पुल (मार्च 2004 से ही) एवं मुंगेर जिला में बरियारपुर में रेलवे उपरिपुल (मार्च 2010 से ही) का निर्माण–कार्य का परित्याग कर दिया गया। बरियारपुर पर परित्याग किए गए रेलवे उपरि पुल की छवि निम्नवत् है :

भागलपुर में बरियारपुर पर परित्याग किए गए रेलवे उपरि पुल (आर0ओ0बी0) की छवि

पहुँच–पथ के निर्माण कार्य में असाधारण विलम्ब हुआ

• पाँच पुलों के मामलों में यद्यपि ₹ 14.95 करोड़ की लागत पर पुलों के हिस्से का निर्माण–कार्य सम्पन्न हो गया था तथापि इन पुलों को जोड़ने वाले पहुँच पथों के निर्माण–कार्य की सम्पन्नता में असाधारण विलम्ब हुआ जिसका परास सात महीनों से लेकर 15 महीनों के मध्य था (***परिशिष्ट–2.1.14*** में निर्दिष्ट)।

छः निर्माणाधीन पुलों के मामलों में, इनको जोड़ने वाले पहुँच पथों का निर्माण सात से 34 महीना व्यतीत होने के बाद भी अपूर्ण था

• छः निर्माणाधीन पुलों के मामलों में, यद्यपि पुलों के हिस्से का निर्माण–कार्य ₹ 69.23 करोड़ की लागत पर सम्पन्न हो गया था तथापि इनको जोड़ने वाले पहुँच पथों का निर्माण–कार्य सात से 34 महीनों (***परिशिष्ट–2.1.15*** में निर्दिष्ट) के व्यतीत होने के बाद भी अपूर्ण (जून 2015) था। ऐसी ही एक अप्रयुक्त पुल की हालिया छवि निम्न प्रदर्शित है :

शिवहर जिला में मंडारघाट पर अपूर्ण पुल

उपर्युक्त के फलस्वरूप उल्लेखित 13 पुलों पर अभी तक (जून 2015) लोक निधि का ₹ 126.31 करोड़ व्यय न केवल अवरूद्ध रहा बल्कि जनता को भी वांछित लाभों से वंचित होना पड़ा।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि विभिन्न कारणों से यथा भूमि–अधिग्रहण में विलम्ब, अन्य विभागों से सहमति, संवेदकों द्वारा चूक, इत्यादि पहुँच–पथों को पूर्ण नहीं किया जा सका। जवाब स्वीकार्य नहीं है चूँकि कम्पनी को भूमि–अधिग्रहण में गतिरोधों की पहचान हेतु भूमि–उपलब्धता का आकलन आरम्भ में ही कर लेना चाहिए था।

संवेदक द्वारा विलम्ब

2.1.15 अनुबन्ध की उप–वाक्य 5 के अनुसार परियोजनाओं में विलम्ब हेतु उत्तरदायी घटना घटित होने की तिथि से 14 दिनों के अन्तर्गत संवेदक द्वारा समय–विस्तार हेतु आवेदन करना चाहिए। इसके अतिरिक्त अनुबन्ध की उप–वाक्य 2 के अनुसार विलम्ब हेतु कार्य–निविदा मूल्य का प्रतिमाह एक प्रतिशत की दर से भरपाई (अधिकतम पाँच प्रतिशत तक) की कटौती की जानी चाहिए।

लखीसराय जिला में मलिया एवं तेतरहाट के बीच पुल निर्माण के मामले में हमने प्रेक्षित किया कि:

- पूर्णता की नियत तिथि से 13 महीनों के उपरांत संवेदक ने मार्च 2015 में समय–विस्तारन हेतु आवेदन किया एवं कम्पनी ने भी उप–वाक्य 5 की उल्लंघन में संवेदक द्वारा चूक के फलस्वरूप विलम्ब फलित होने की जानकारी के बावजूद समय–विस्तार प्रदान कर दिया।

- विलम्ब की क्षति पूर्ति हेतु ₹ 94.55 लाख की अपेक्षित राशि के विरुद्ध कम्पनी ने संवेदकों की विपत्रों से केवल विपत्र राशि का दो प्रतिशत ₹ 8.48 लाख की क्षति राशि की कटौती किया जो विलम्ब क्षति–पूर्ति हेतु ₹ 86.07 लाख की अल्प–कटौती में परिणत हुआ।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि जुलाई 2012 में स्थल पर नक्सली हमले हुए थे एवं संवेदक ने कम्पनी से सहायता अनुरोध कर समय–विस्तार की आवश्यकता का जिक्र किया था। प्रबन्धन ने अग्रेतर कहा कि संवेदक को समय–विस्तार प्रदान किए जाने की प्रत्याशा में उनके विपत्रों से क्षतिपूर्ति राशि की कटौती नहीं की गई थी। जवाब स्वीकार्य नहीं है चूँकि स्थल पर गतिरोध जुलाई 2012 में घटित हुई थी एवं इस घटना के घटित होने के 32 महीनों एवं पूर्णता की नियत तिथि से 13 महीनों के उपरांत संवेदक द्वारा समय–विस्तार हेतु आवेदन किया गया था। इसके अतिरिक्त, क्षतिपूर्ति दावों से सम्बन्धित अनुबन्ध के निर्देशों को लागू करना चाहिए था।

अनुशंसा

कार्य की पूर्णता में विलम्ब के मामलों मे समय–विस्तारन से सम्बन्धित संविदा की नियमों एवं शर्तों को लागू करना चाहिए एवं संवेदकों को अनुचित लाभ प्रदान नहीं किया जाना चाहिए।

अतिरिक्त मदों के निष्पादन में अधि–भुगतान

2.1.16 बिहार लोक निर्माण विभाग (बी0पी0डब्ल्यू0डी0) संहिता की उप–वाक्य 182 क के अनुसार अतिरिक्त मदों के निष्पादन हेतु संवेदकों से समपूरक अनुबन्ध किया जाना चाहिए एवं अतिरिक्त मदों का दर प्राथमिक अनुबन्ध में उद्धृत दरों से अधिक नहीं होना चाहिए। कम्पनी ने पश्चिमी चम्पारण जिला में धनहा–रतवलघाट में गंडक नदी पर टर्न–की आधार पर पुल सहित पहुँच–पथ एवं गाईड–बण्ड का निर्माण–कार्य ₹ 219 करोड़ (अनुमानित लागत से 26 प्रतिशत कम) की लागत पर कार्यादेश प्रदान (सितम्बर 2009) किया।

समान दरों अर्थात् अनुमानित लागत से 26 प्रतिशत कम पर संवेदक को अतिरिक्त कार्य प्रदान किया गया। यह ₹ 9.24 करोड़ की अधिव्यय में फलित हुआ

हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि भारतीय प्राद्यौगिकी संस्थान (आई0आई0टी0), रूड़की द्वारा पुल पर अतिरिक्त सुरक्षा कार्य हेतु अनुशंसा (मार्च 2011) की गई थी एवं कम्पनी ने 100 मीटर की एक नई पुल एवं इस पुल की पहुँच–पथ पर बोल्डर पीचिंग के निर्माण–कार्य करने का निर्णय लिया। उक्त कार्यों हेतु जनवरी 2009 की अधिसूचित दर (एस0ओ0आर0) के आधार पर ₹ 35.55 करोड़ का अनुमान तैयार किया गया एवं एस0ओ0आर0 के आधार पर कार्यादेश उसी संवेदक को नामांकन आधार पर प्रदान कर (जून 2012) दिया गया। यह ₹ 9.24 करोड़ की अधिव्यय (₹ 35.55 करोड़ का 26 प्रतिशत) में फलित हुआ।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि सम्बन्धित मदों के दर में 2009 से 2012 के दौरान अच्छी खासी वृद्धि हुई थी अतः 2009 की अधिसूचित दर पर अतिरिक्त कार्यो के कार्यादेश प्रदान करने से कम्पनी ने लागत में बचत हासिल की थी। जवाब स्वीकार्य नहीं हैं चूँकि सम्बन्धित मदों की मूल्य में वृद्धि हेतु लागत–वृद्धि का भुगतान संवेदक को प्राथमिक अनुबन्ध के अनुसार हुआ था।

अनुशंसा

कम्पनी को संवेदकों के साथ समपूरक अनुबन्ध करते समय बी0पी0डब्ल्यू0डी0 संहिता के प्रावधानों का अनुपालन करना चाहिए।

संवेदक को अविवेकशील भुगतान

2.1.17 विजयघाट, भागलपुर पर पुल के निर्माण हेतु ₹ 257 करोड़ की अनुमानित लागत से 14.60 प्रतिशत कम ₹ 219.47 करोड़ की लागत पर संवेदक को कार्यादेश निर्गत (जुलाई 2010) किया गया। कथित अनुमानित लागत में पुल की आधार कुआँ की गहराई को 40 मीटर माना गया था।

हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि :

- संवेदक ने नई आरेखण समर्पित किया जिसमें 15 पायों एवं 19 पायों हेतु आधार कुआँ की गहराई को घटा कर क्रमशः 31.2 मीटर एवं 32.2 मीटर कर दिया गया जिसका कम्पनी ने पुल–निर्माण हेतु, अनुमोदन 13 दिसम्बर 2010 को कर दिया था। आगे, यद्यपि मई 2010 से दिसम्बर 2010 के दौरान पुल का एक नमूना जाँच प्रक्रियाधीन था, कम्पनी ने भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान (आई0आई0टी0) रूड़की की जाँच प्रतिवेदन की प्रतीक्षा किए बिना संवेदक द्वारा समर्पित आरेखण को अनुमोदित कर दिया।

- आई0आई0टी0, रूड़की ने 22 दिसम्बर 2010 को यह अनुशंसा किया कि किसी भी परिस्थिति में आधार कुआँ की गहराई को 40 मीटर से नहीं घटाया जाए। तद्नुसार, कम्पनी ने संवेदक को आधार कुआँ की गहराई बढ़ाने हेतु निर्देश (अप्रैल 2011) दिया और संवेदक ने कार्य निष्पादित किया।

कम्पनी आधार कुआँ की गहराई में घटौती करने से लागत परिणाम की जाँच करने में विफल रहा जिसके फलस्वरूप ₹ 4.29 करोड़ का परिहार्य अधिव्यय हुआ

- संविदा राशि के अतिरिक्त, संवेदक के आरेखण के विरुद्ध कम्पनी ने, आधार कुआँ की गहराई में 31.2/32.2 मीटर से 40 मीटर की वृद्धि हेतु, संवेदक को ₹ 4.29 करोड़ की अतिरिक्त राशि का भुगतान किया। यह इंगित करता है कि कम्पनी ने शुरूआत से ही आधार कुआँ की गहराई में घटोत्तरी की लागत परिणाम की जाँच करने में विफल रहा जो न केवल ₹ 4.29 करोड़ की परिहार्य अधिव्यय में फलित हुआ बल्कि संवेदकों को अनुचित–लाभ के विस्तारण में भी फलित हुआ।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) की जब कोई कार्य टर्न–की आधार पर निष्पादन किया जाता है, तब निविदा की औपबन्धिक ढाँचा एवं संवेदक द्वारा आरेखण की गई ढाँचा की लागत तुलना नहीं किया जाता है। जवाब स्वीकार्य नहीं है चूँकि आई0आई0टी0 की लम्बित अनुशंसा के विरुद्ध कम्पनी ने संवेदक की कम मात्रा वाली आरेखण का अनुमोदन करने के क्रम में अपनी वित्तीय हितों की रक्षा करने में विफल रहा।

अनुशंसा

कम्पनी को आई0आई0टी0 इत्यादि द्वारा प्रक्रियाधीन जाँच की पूर्णता के उपरांत ही संवेदक के आरेखण का अनुमोदन करना चाहिए।

मूल्य परिवर्तन के मद में अधि–भुगतान

2.1.18 शिवहर जिला में पिपराहीघाट एवं सीतामढ़ी जिला में मन्दारघाट पर दो पुलों के निर्माण हेतु कम्पनी ने दो कार्यादेश निर्गत किया । अनुबन्ध की नियमों एवं शर्तों के अनुसार निविदा खुलने की तिथि (अर्थात जनवरी 2009) से 28 दिन पूर्व की तिथि पर विद्यमान लागत तत्वों की मूल्यों को लागत वृद्धि निर्धारण हेतु आधार मूल्य माना जाना था।

कम्पनी ने ₹ 10.60 करोड़ की स्वीकार्य राशि के विरुद्ध ₹ 11.27 करोड़ की लागत वृद्धि विपत्रों का भुगतान संवेदकों को किया

हमलागों ने प्रेक्षित किया कि अनुबन्ध के प्रावधानों के उल्लंघन में कम्पनी ने फरवरी 2009 को आधार माह मानते हुए ₹ 10.60 करोड़ की स्वीकार्य राशि के विरुद्ध ₹ 11.27 करोड़ की लागत वृद्धि विपत्रों का भुगतान संवेदकों को किया। इसके फलस्वरूप ₹ 67.23 लाख का परिहार्य अधिभुगतान/व्यय हुआ।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा तथ्यों को स्वीकार (सितम्बर 2015) करते हुए कहा कि संवेदक से राशि की वसूली हेतु आवश्यक कार्यवाही आरम्भ कर दी गई है।

रुन्नीसैदपुर–कटरा–केवत्सा पथ पुल का विघटन

2.1.19 मुजफ्फरपुर जिला में रून्नीसैदपुर–कटरा–केवत्सा पथ पर 26.15 किलोमीटर पर एक पुल निर्माण हेतु परामर्शदाता द्वारा कम्पनी को नवम्बर 2011 में आरेखण सहित एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी0पी0आर0) समर्पित किया गया था। डी0पी0आर0 के अनुसार पुल की लम्बाई 111.84 मीटर, प्रत्येक आधार कुआँ की गहराई 30 मीटर एवं एक आधार कुआँ में चार पाईल होना था। पहुँच–पथ सहित पुल की कुल लागत ₹ 5.94 करोड़ थी।

हमलोगों ने प्रेक्षित किया किः

पुल का डी0पी0आर0 अर्थवान रूप से पुनरीक्षित कर दिया गया था एवं आधार कुआँ की गहराई को घटा दिया गया था। इसके अतिरिक्त, एक पॉयर जमीन में धँस गया। इसके फलस्वरूप पुल का ढाँचा ढह गया जिसके कारण यह उपयोग के लायक नहीं रह गया

- उपर्युक्त वर्णित पुल का डी0पी0आर0 का अर्थवान रूप से पुनर्रीक्षण (जनवरी 2014) कर दिया गया जिसमें पुल की लम्बाई 111.84 मीटर से घटाकर 99.6 मीटर कर दिया गया जिसमें चार स्पैन 24 मीटर का कर दिया गया एवं आधार कुआँ की गहराई को घटाकर 20 मीटर कर दिया गया था जिसमें एक आधार कुआँ में छः पाईल होना था।

- 27 अगस्त 2014 को एक पॉयर जिस पर ढाँचा का निर्माण कार्य लगभग पूर्ण था नदी में धँस गया एवं पॉयर का कैप जमीन की तरफ झुक गया। इसके फलस्वरूप पुल का श्रेष्ठ ढाँचा ढह गया एवं धँसी हुई पॉयर पर झुक गई जिसके कारण यह पुल प्रयोग योग्य नहीं रह गया जैसा कि नीचे दी गई छवि से देखा जा सकता है। निर्माण

कार्य बीच में ही रोक (अगस्त 2014) दिया गया और कम्पनी स्तर पर इसकी जाँच चल रही है।

मुजफ्फरपुर में रून्नीसैदपुर–कटरा–केवत्सा पथ पर क्षतिग्रस्त पुल

एक वर्ष व्यतीत होने के उपरांत भी कम्पनी कथित पुल के क्षतिग्रस्त होने हेतु जिम्मेदारी निर्धारित करने में विफल रही और डी0पी0आर0 में अप्रत्याशित परिवर्तन हेतु अभिलेखों में कोई यथोचित कारण अथवा साक्ष्य प्रस्तुत कर सकी। इसके फलस्वरूप पुल–निर्माण के मद में व्यय की गई ₹ 5.42 करोड़ की राशि न केवल अवरुद्ध पड़ी रही बल्कि जनता को भी यथा विचारित लाभों से वंचित होना पड़ा। इसके अतिरिक्त, कम्पनी इस क्षतिग्रस्त पुल की मरम्मत/पुनरुद्धार हेतु अभी तक (सितम्बर 2015) कोई कदम उठाने में विफल रही।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि पूर्व की विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन कम्पनी द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था एवं प्रशासनिक अनुमोदन पुनर्रीक्षित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन पर प्राप्त की गई थी उसी के अनुरुप कार्य निष्पादित किया गया था। जवाब स्वीकार्य नहीं चूँकि डी0पी0आर0 में परिवर्तनों के औचित्य को कम्पनी सिद्ध नहीं कर सकी एवं पॉयर की गहराई में घटोतरी पुल के विघटन का एक कारण हो सकता है।

मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना के अन्तर्गत पुलों का निर्माण

2.1.20 राज्य के विभिन्न गाँवों में नदियों एवं पथों पर अंतराल स्थानों पर पुल निर्माण के माध्यम से ग्रामीण सम्पर्कता प्रदान करने हेतु बिहार सरकार ने मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना (एम0एम0एस0एन0वाई0) की शुरूआत (2006–07) की। एम0एम0एस0एन0वाई0 के अन्तर्गत ₹ 25 लाख से अधिक इकाई मूल्य वाली पुलों का निर्माण कार्य कम्पनी को प्रदान किया गया।

अप्रैल 2010 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान कम्पनी ने ₹ 1916.50 करोड़ की प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त 710 पुलों का निर्माण–कार्य सम्पन्न किया जिसमें 524 पुलों के निर्माण हेतु ₹ 1352.72 करोड़ की कुल प्रशासनिक स्वीकृति 2010–15 के दौरान प्राप्त हुई थी और 186 पुलों के मामलों में ₹ 563.78 करोड़ कुल राशि की प्रशासनिक अनुमोदन अप्रैल 2010 से पूर्व प्राप्त की गई थी। उपर्युक्त वर्णित 710 पुलों में से कम्पनी ने 2010–15 की अवधि के दौरान 540 पुलों का निर्माण कार्य ₹ 1365.09 करोड़ की कुल लागत पर सम्पन्न किया जिसमें से 312 पुलों (58 प्रतिशत) का निर्माण कार्य विलम्ब से पूर्ण हुआ। इसके अतिरिक्त 31 मार्च 2015 को ₹ 551.41 करोड़ की लागत वाली 170 पुलों का निर्माण पूर्णता की विभिन्न चरणों में निर्माणाधीन था जिसमें से 61 पुलों के निर्माण कार्य में एक से 84 महीनों का विलम्ब हो गया।

नमूना जाँच में जाँच किए गए कार्य प्रमण्डलों द्वारा एम0एम0एस0एन0वाई0 के अन्तर्गत पुलों के निर्माण का विवरण नीचे सारणी में दी गई है:

तालिका सं0 : 2.1.4

एम0एम0एस0एन0वाई0 के अन्तर्गत निर्मित पुलों में समय एवं लागत वृद्धियों को दर्शाने वाली तालिका

क्रम सं0	कार्य–प्रमण्डल का नाम	पूर्ण किए गए पुलों की संख्या	विलम्ब से पूर्ण की गई पुलों की संख्या	विलम्ब का परास (दिनो/महीनों में)	लागत वृद्धि से पूर्ण पुलों की संख्या	लागत–वृद्धि (₹ करोड़ में)
1	मुजफ्फरपुर	65	18	26 दिनों से 51 महीना	8	2.14
2	सीतामढ़ी	26	17	10 दिनों से 18 महीना	0	0
3	बेतिया	15	11	तीन से 44 महीना	4	0.64
4	नालन्दा	31	18	एक से 12 महीना	5	1.32
5	भागलपुर	52	32	एक से 38 महीना	7	2.04
6	पटना–2	59	45	20 दिनों से 38 महीना	2	1.34
	कुल	**248**	**141**		**26**	**7.48**

स्रोतः कम्पनी से प्राप्त सूचनाएँ

248 पुलों में से 141 पुलों (56.85 प्रतिशत) का निर्माण कार्य 10 दिनों से 51 महीनों के परास के विलम्ब से पूर्ण हुआ था

उर्प्युक्त सारणी से यह देखा जा सकता है कि नमूना जाँच में जाँच किए गए छः प्रमण्डलों में 248 निर्मित पुलों में 141 पुलों (56.85 प्रतिशत) का निर्माण 10 दिनों से 51 महीनों के परास के विलम्ब से पूर्ण हुआ था। इन विलम्बों का प्रमुख कारण निविदाओं की अन्तिमीकरण में विलम्ब, भूमि–अधिग्रहण में विलम्ब, संवेदक द्वारा विलम्ब, प्रबन्धन के द्वारा अपर्याप्त अनुश्रवण, इत्यादि था। समय वृद्धि के अतिरिक्त 26 पुलों का निर्माण कार्य 7.48 करोड़ की लागत वृद्धि से सम्पन्न हुआ था।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि कुछ अपरिहार्य कारणों मुख्यतः भूमि अधिग्रहण में विलम्ब एवं स्थानीय व्यवधान के कारण पहुँच–पथ को ससमय पूर्ण नहीं किया जा सका।

एम0एम0एस0एन0वाई0 मद के अन्तर्गत निर्माणाधीन पुलों की अर्थवान् त्रुटियों की परिचर्चा निम्नवत् है :

निविदाओं के अन्तिमीकरण में विलम्ब

57 एन0आई0टी0 के मामलों में निविदाओं का अन्तिमीकरण दस दिनों से 369 दिनों के विलम्ब की परास से सम्पन्न हुआ

2.1.21 इस प्रतिवेदन की कंडिका संख्या 2.1.12 का सन्दर्भ आमंत्रित किया जाता है।

हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि एम0एम0एस0एन0वाई0 शीर्ष के अन्तर्गत नमूना जाँच में जाँच किए गए छः प्रमण्डलों द्वारा पूर्ण किए गए 337 पुलों में से 57 एन0आई0टी0 के मामलों में निविदाओं का अन्तिमीकरण, निविदा बोलियों की वैधता अवधि की समाप्ति के उपरांत, 10 दिनों से 369 दिनों की विलम्ब की परास से सम्पन्न हुआ था। उपर्युक्त

वर्णित 57 एन0आई0टी0 में से 21 एन0आई0टी0 का अन्तिमीकरण 10 से 95 दिनों की अवधि परास के विलम्ब से हुआ था, 33 एन0आई0टी0 का अन्तिमीकरण 101 से 200 दिनों की अवधि के परास के विलम्ब से पूर्ण हुआ था। इसके अतिरिक्त तीन निविदाओं का अन्तिमीकरण 201 दिनों से अधिक अवधि की विलम्ब से पूर्ण हुआ था।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि प्रशासनिक अनुमोदन की प्रत्याशा में एन0आई0टी0 आमंत्रित किया गया था एवं ससमय प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त नहीं होने के कारण, एवं ससमय संवेदकों के अभिलेखों की सत्यापन नहीं होने के कारण, निविदा बोली की वैधता अवधि के अन्तर्गत एन0आई0टी0 का अन्तिमीकरण नहीं हो सका। तथापि, तथ्य यही है कि प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान/प्राप्त करने में विलम्ब के कारण परियोजना में समय एवं लागत–वृद्धि हुई।

भूमि–अधिग्रहण में विलम्ब

2.1.22 इस प्रतिवेदन की कंडिका संख्या 2.1.14 का संन्दर्भ आमंत्रित किया जाता है।

इस सन्दर्भ में हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि :

₹ 2.70 करोड़ की राशि व्यय करने के उपरांत दो पुलों के निर्माण–कार्य का परित्याग कर दिया गया

- दो पुलों के निर्माण–कार्य, वस्तुतः भागलपुर जिला में सोनपुर एवं भवानीपुर मण्डल को जोड़ने वाली नाधा नदी के पार पुल एवं पीरपैंती नन्दी गोविन्द पथ में मरगंजधार पर पुल, ₹ 2.70 करोड़ की राशि व्यय करने के उपरांत भूमि अधिग्रहण नहीं होने के कारण का परित्याग कर दिया गया था।

- एम0एम0एस0एन0वाई0 के अन्तर्गत पूर्ण किए गए 10 पुलों में से, यद्यपि पुल के हिस्से का निर्माण–कार्य ₹ 16.40 करोड़ की लागत पर सम्पन्न हो गया था, तथापि इन पुलों की पहुँच–पथों की पूर्णता में छः से 30 महीनों (***परिशिष्ट – 2.1.6*** में निर्दिष्ट) का असाधारण विलम्ब हुआ था।

- चार निर्माणाधीन पुलों के मामलों में यद्यपि पुल के हिस्से का निर्माण–कार्य ₹ 10.57 करोड़ की लागत पर पूर्ण किया गया था तथापि इन पुलों को जोड़ने वाली पहुँच पथों का निर्माण 13 से 45 महीनों की अवधि (***परिशिष्ट – 2.1.7*** में निर्दिष्ट) की समाप्ति के उपरांत भी अभी तक (जून 2015) अपूर्ण था। एक अप्रयुक्त पुल की हालिया छवि निम्नतः प्रदर्शित है :

भागलपुर जिला में लालूचक पर अपूर्ण पुल

16 पुलों पर ₹ 29.67 करोड़ के लोक निधि का व्यय न केवल अवरुद्ध रहा बल्कि जनता को यथा विचारित हितों से भी वंचित होना पड़ा

उपरोक्त के फलस्वरूप उल्लेखित 16 पुलों पर ₹ 29.67 करोड़ के लोक निधि का व्यय न केवल अभी तक (जून 2015) तक अवरुद्ध रहा बल्कि जनता को यथाविचारित हितों से भी वंचित होना पड़ा।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि विभिन्न कारणों यथा भूमि–अधिग्रहण में विलम्ब, अन्य विभागों से सहमति में विलम्ब, संवेदकों से हुई चूकें इत्यादि से पहुँच–पथों का निर्माण–कार्य सम्पन्न नहीं हो सका। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भूमि–अधिग्रहण में गतिरोधों की पहचान हेतु कम्पनी को भूमि उपलब्धता का आकलन आरम्भ में ही कर लेना चाहिए था।

बिना निविदा के कार्य का निष्पादन

कम्पनी ने, सी0भी0सी0 मार्गदर्शिका के उल्लंघन में पहुँच– पथ सहित पुलों के निर्माण का कुल ₹ 5.36 करोड़ मूल्य के दो कार्यादेश नामांकन आधार पर निर्गत किया

2.1.23 इस प्रतिवेदन की कंडिका संख्या 2.1.13 की तीसरी उपवाक्य में वर्णित केन्द्रीय सतर्कता आयोग का दिनांक जुलाई 2007 का आदेश का सन्दर्भ किया जाए।

इस सन्दर्भ में हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि कम्पनी ने उपर्युक्त वर्णित सी0भी0सी0 मार्गदर्शिका के उल्लंघन में पहुँच–पथ सहित पुलों के निर्माण हेतु कुल ₹ 5.36 करोड़ का दो कार्यादेश नामांकन आधार पर निर्गत किया जो सी0भी0सी0 मार्गदर्शिका के अपवाद स्थितियों में नहीं था और इस हेतु कम्पनी ने अभिलेखों में कोई औचित्यों/कारणों को दर्ज नहीं किया था।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि कम्पनी की व्यावसायिक नियमों के अनुसार, कार्य नामांकन आधार पर प्रदान किया गया था, तथापि लेखापरीक्षा द्वारा इस मामलें को इंगित करने पर, यह प्रक्रिया जून 2015 से समाप्त कर दी गई है।

भवनों एवं अन्य ढाँचाओं का निर्माण

2.1.24 कम्पनी, पुलों के निर्माण के अलावा, समय–समय पर बिहार सरकार द्वारा आवंटित अन्य ढाँचाओं जैसे भवनों, अस्पतालों, बाढ़ शिविरों, उद्यानों इत्यादि का निर्माण–कार्य सम्पादित करती है। भवनों एवं अन्य ढाँचाओं के निर्माण–कार्य का विवरण ***परिशिष्ट – 2.1.1*** में दिया गया है।

वर्द्धमान आर्युविज्ञान संस्थान (वी0आई0एम0एस0) का निर्माण

2.1.25 ₹ 613.09 करोड़ की प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त वर्द्धमान आर्युविज्ञान संस्थान (वी0आई0एम0एस0), पावापुरी, नालन्दा (बिहार) से सम्बन्धित निर्माण–कार्य कम्पनी द्वारा ₹ 454.09 करोड़ की अनुबन्ध राशि पर संवेदक को प्रदान (जनवरी 2011) किया गया, जिसकी अभिसूचित पूर्णता तिथि जुलाई 2013 थी। कार्य क्षेत्र में विभिन्न भवनों यथा आर्युविज्ञान कॉलेज हेतु भवन, अस्पताल, सभागार, कर्मचारी आवास, अतिथिशाला, इत्यादि का निर्माण कार्य सम्मिलित था। कथित परियोजनाओं की अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित त्रुटियाँ अधिदर्शित हुई :

मूल्य वृद्धि से सम्बन्धित अनुबन्ध उपवाक्य की उल्लंघन में संवेदक को ₹ 18.51 करोड़ का अधिभुगतान किया गया

- वृद्धि/मूल्य–वृद्धि से सम्बन्धित संविदा की उपवाक्य 11, अन्य बातों के साथ यह प्रावधानित करती है कि कम्पनी द्वारा समयावधि की वृद्धि प्रदान करने की स्थिति में संवेदक को मूल्यों में वृद्धि प्रदान नहीं की जाएगी। तथापि, कम्पनी ने उपर्युक्त वर्णित उपवाक्य की उल्लंघन में विस्तारित समयावधि हेतु मूल्य वृद्धि प्रदान किया जिसके फलस्वरूप परिहार्य अधिभुगतान हुआ एवं संवेदक को ₹ 18.51 करोड़ का अनुचित लाभ भी प्रदान हुआ (दिसम्बर 2014)।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को स्वीकारते हुए कहा (सितम्बर 2015) कि अधिभुगतान की गई राशि की वसूली हेतु कार्रवाई की जा रही है।

सरकारी आदेशों के उल्लंघन में संवेदक को एफ0ई0–500 स्टील के प्रयोग के लिए ₹ 3.81 करोड़ का परिहार्य अधिभुगतान किया गया

• संवेदक के साथ की गई अनुबन्ध, निर्माण कार्य में टी0एम0टी0 एफ0ई0–415 ग्रेड स्टील के उपयोग को निर्दिष्ट करता था। तथापि, बाजार में टी0एम0टी0एफ0ई0–415 ग्रेड स्टील की अनुपलब्धता के कारण संवेदक को इस शर्त के साथ टी0एम0टी0 एफ0ई0–500 ग्रेड स्टील के प्रयोग हेतु अनुमति प्रदान की गई कि वह इस मद में कोई भी अतिरिक्त शुल्क भारित नहीं करेगा। बाद में संवेदक द्वारा टी0एम0टी0 एफ0ई0–500 ग्रेड स्टील के मूल्य के पुनर्रीक्षण करने के अनुरोध पर सचिव, आर0सी0डी0 की अध्यक्षता में आहूत बैठक (नवम्बर 2013) में यह निर्णय लिया गया कि संवेदक को टी0एम0टी0 एफ0ई0–500 ग्रेड स्टील की पुनर्रीक्षित दर पर संवेदक को भुगतान 01 अगस्त 2013 के प्रभाव से किया जाएगा। तथापि, इसके उल्लंघन में, अगस्त से पूर्व की अवधि का भी भुगतान संवेदक को टी0एम0टी0 एफ0ई0–500 ग्रेड स्टील की पुनर्रीक्षित दर के आधार पर किया गया। इसके फलस्वरूप ₹ 3.81 करोड़ का अधि–भुगतान हुआ एवं संवेदक को अनुचित लाभ विस्तार भी प्रदान हुआ।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2015) कि प्रारम्भ में भवनों के कुछ भाग का आरेखण दोनों ग्रेड अर्थात एफ0ई0– 415 तथा एफ0ई0–500 ग्रेड स्टील के आधार पर हुआ था। अतः एफ0ई0–500 से आरेखण हुए कार्यों हेतु एक अगस्त 2013 से पूर्वावधि में प्रयुक्त एफ0ई0–500 के लिए किया गया था। जवाब स्वीकार्य नहीं है चूँकि उस समय की अधिसूची दरों में एफ0ई0–500 विद्यमान नहीं था। इसके अतिरिक्त, समिति ने अगस्त 2013 के प्रभाव से एफ0ई0–500 हेतु भुगतान का निर्णय लिया था। अतः अगस्त 2013 से पूर्वावधि में निष्पादित किए कार्यों में एफ0ई0–500 हेतु किया गया भुगतान समिति की आदेशों के उल्लंघन में था।

अनुशंसा

संवेदक को भुगतान करते समय कम्पनी को सरकारी आदेशों का अनुपालन करना चाहिए।

छात्रावासों का निर्माण

2.1.26 बिहार के सभी जिलों में जननायक कर्पूरी ठाकुर छात्रावास निर्माण योजना के अन्तर्गत 38 छात्रावासों (होस्टलों) के निर्माण हेतु पिछड़ा वर्ग एवं अति पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग (बी0 एण्ड ई0बी0सी0डब्ल्यू0 डी0), बिहार सरकार ने ₹ 71.06 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान (मार्च 2009) किया तथा इन सभी 38 छात्रावासों का निर्माण–कार्य, कम्पनी को सौंप दिया गया।

हमलोगों ने प्रेक्षित किया किः

पाँच वर्षों के व्यतीत होने के उपरांत भी मात्र सात छात्रावासों का निर्माण–कार्य पूर्ण हुआ था तथा 38 छात्रावासों का निर्माण कार्य अपूर्ण था

• 38 छात्रावासों में से मार्च 2015 तक ₹ 15.45 करोड़ की कुल लागत पर केवल सात[2] छात्रावासों का ही निर्माण कार्य पूर्ण हो पाया था एवं प्रशासनिक अनुमोदन की तिथि से पाँच वर्षों के व्यतीत होने के उपरांत भी 25 छात्रावासों का निर्माण कार्य पूर्ण होना शेष था। भूमि अनुपलब्धता के कारण छः[3] छात्रावासों का निर्माण कार्य आरम्भ नहीं हो सका था।

---

[2] बाँका, जमुई, कैमूर, कटिहार, मधुबनी, नालंदा एवं शेखपुरा।

[3] दरभंगा, लखीसराय, नवादा, शिवहर, सिवान एवं वैशाली।

• नमूना जाँच में जाँच किए गए छः प्रमण्डलों में, सम्बद्ध प्रमण्डलों को 17 छात्रावास का निर्माण–कार्य प्रदान किया गया। उक्त 17 छात्रावासों में से केवल चार छात्रावास ही निर्मित किए गए थे एवं ₹ 14.60 करोड़ राशि व्यय करने के उपरांत भी शेष छात्रावासों का निर्माण–कार्य अपूर्ण था (***परिशिष्ट – 2.1.8*** में निर्दिष्ट)।

• कम्पनी ने 29 छात्रावासों हेतु ₹ 83.23 करोड़ राशि का पुनर्रीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन हेतु प्रस्ताव समर्पित किया जिसमें से केवल 14 छात्रावासों के लिए प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त (जून 2015) हुआ था।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि ससमय कार्य पूर्ण न कर पाने का मुख्य कारण भूमि की अनुपलब्धता थी और भूमि उपलब्ध होने पर इन कार्यो को शीघ्र सम्पन्न किया जाएगा। प्रबन्धन का जवाब यह सम्पुष्ट करता है कि न तो कम्पनी और न ही सम्बद्ध विभाग स्थलों की पहचान एवं उनकी अधिग्रहण में सक्रिय थी जिसके फलस्वरूप परियोजनाओं में समय एवं लागत वृद्धि हुई।

अनुशंसा

कम्पनी को कार्य सम्पादन करने से पूर्व भूमि एवं निधि की उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिए जिससे परियोजनाओं के पूर्ण होने में विलम्ब को टाला जा सके।

अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियन्त्रण

2.1.27 अनुबन्ध के अनुसार एवं निर्धारित मानकों, विधानों इत्यादि के अनुसार कार्यो की गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु संरचनात्मक परियोजनाओं के कार्यान्वयन की प्रत्येक स्तर पर अनुश्रवण काफी महत्वपूर्ण है।

हमलोगों ने निम्नलिखित मामलों में त्रुटिपूर्ण अनुश्रवण के दृष्टांत प्रेक्षित किए:

पर्यवेक्षी परामर्शदाताओं की नियुक्ति

2.1.28 सी0भी0सी0 मार्गदर्शिका के अनुसार परामर्शदाताओं की नियुक्ति आवश्यकता पर आधारित होनी चाहिए एवं परामर्शदाताओं को भुगतेय फीस कार्यों की प्रगति से सम्बद्ध होना चाहिए। इस सन्दर्भ में हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि:

पर्यवेक्षी परामर्शदाताओं की नियुक्ति हेतु कम्पनी के पास कोई नीति नहीं थी

• कम्पनी के पास पर्यवेक्षी परामर्शदाताओं (एस0सी0) की नियुक्ति हेतु कोई नीति नहीं थी। आवश्यकता को बिना ध्यान में रखे पर्यवेक्षीय परामर्शदाताओं की नियुक्ति एड–हॉक आधार पर की जा रही थी जो इस तथ्य से स्पष्ट है कि कम्पनी ने छः कार्यो के मामले में (अनुबन्ध राशि ₹ 32.54 करोड़) एस0सी0 नियुक्त किया था लेकिन एस0सी0 की नियुक्ति निमार्ण–कार्य की आरम्भावस्था में नहीं हुई थी एवं इनकी नियुक्ति तक 2.83 प्रतिशत से लेकर 68 प्रतिशत कार्य सम्पादित हो चुका था तथा इनकी नियुक्तियों में आठ महीनों से 30 महीनों तक का विलम्ब था।

• परामर्शदाता शुल्क न तो परियोजना लागत से सम्बद्ध था और न ही कार्यों की प्रगति से और यह परियोजना लागत की 0.70 प्रतिशत से लेकर 5.20 प्रतिशत तक के अन्तर्गत था।

• चूँकि एस0सी0 की नियुक्ति उन कार्यो के सम्पादन हेतु की जा रही थी जिसे कम्पनी द्वारा सम्पादित किया जा रहा था और जिस हेतु राज्य सरकार द्वारा शत्ता

शुल्क का भुगतान किया जा रहा था, अतः एस0सी0 को भुगतेय शुल्क की प्रतिपूर्ति शत्ता शुल्क से कर लेनी चाहिए थी तथापि, इसको कार्य–व्ययों में भारित किया जा रहा था।

अतः कार्यों की लगभग समाप्ति के उपरांत एस0सी0 की विलम्ब से नियुक्ति से एस0सी0 की नियुक्ति के मुख्य उद्देश्य का क्षय हो गया। इसके अतिरिक्त, एस0सी0 को भुगतेय शुल्क को कार्य व्ययों के शीर्ष में भारित करने के फलस्वरूप राजकीय कोष को ₹ 32.54 करोड़ की हानि होगी।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि कम्पनी बिहार सरकार की सतर्कता विभाग की आदेशों से मार्गदर्शित होती है। तथापि, कम्पनी ने इस दिशा में नीति तैयार करने हेतु सहमति प्रकट की।

सरकारी आदेशों के उल्लंघन में संवेदकों को भुगतान

2.1.29 बिहार सरकार ने कम्पनी को सूचित किया (मई 2009) कि प्रत्येक संवेदक अपनी विपत्रों के साथ फार्म एम0 एवं एन0 समर्पित करेगा एवं भुगतान करने से पूर्व खदानों से निकली सामग्रियों की खपत का सत्यापन जिला खदान कार्यालय द्वारा किया जाएगा।

कम्पनी ने सरकारी आदेशों के उल्लंघन में खदान सामग्रियों का सत्यापन किए बिना संवेदक को भुगतान किया

हमलोगो ने प्रेक्षित किया कि कम्पनी ने उर्प्युक्त वर्णित सरकारी आदेशों के उल्लंघन में जिला खद्यान कार्यालय से फॉर्म एम0 एवं एन0 बिना प्राप्त/सत्यापन किए संवेदक को भुगतान कर दिया।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि वैसे मामलों में जहाँ संवेदक ने फॉर्म एम0 एवं एन0 समर्पित नहीं किया था, कम्पनी ने दुगनी दर पर रॉयल्टी की कटौती की थी एवं यह भी कहा कि संवेदकों के विपत्रों से खदान सामग्रियों को मूल्यों की कटौती करने से कार्य–सम्पादन में गतिरोध उत्पन्न होगी। जवाब स्वीकार्य नहीं है चूँकि दोगुनी दर पर रॉयल्टी की कटौती करने से कम्पनी निर्दिष्ट खदानों से प्राप्त सामग्रियों के सत्यापन के उत्तरदायित्व से मुक्त नहीं हो जाती है। अतः इस सन्दर्भ में कम्पनी द्वारा सरकारी आदेशों का अनुपालन किया जाना चाहिए।

गुणवत्ता नियन्त्रण प्रक्रिया

कार्य प्रमण्डलों के पास स्वतंत्र आन्तरिक नियंत्रण स्कंध नहीं था

2.1.30 कम्पनी के पास निर्माण गतिविधियों के दौरान विभिन्न प्रकार की जाँच करने हेतु एक आन्तरिक गुणवत्ता नियन्त्रण प्रयोगशाला है। कंक्रीट शक्ति एवं ग्रेडिंग की निर्धारण हेतु घनों की नमूनाएँ, एग्रीगेट्स एवं मोटर की जाँच की जाती है। इस सन्दर्भ में हमलोगों ने यह प्रेक्षित किया किया किः

- यद्यपि कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व सम्बद्ध कार्य प्रमण्डलों के पास है, तथापि इन कार्य प्रमण्डलों के पास स्वतंत्र गुणवत्ता नियंत्रण स्कंध नहीं था और कार्य प्रमण्डल स्तर पर कोई गुणवत्ता नियंत्रण जाँच नहीं किया जा रहा था।

- स्वतंत्र नमूनों के संग्रहण का गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण न कर गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोगशाला केवल क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा उपलब्ध कराए गए नमूनों की जाँच कर रही थी।

• गुणवत्ता नियन्त्रण प्रयोगशाला में स्टील, मोर्टार एवं सीमेंट की रासायनिक विश्लेषण हेतु सुविधाएँ मौजूद नहीं थी

• कम्पनी ने तीन पैकजों यथा पटना, मुजफ्फरपुर एवं भागलपुर पैकेज में एम0एम0एस0एन0वाई0 के अन्तर्गत पुलों की गुणवत्ता नियन्त्रण जाँच का कार्य बाह्य परामर्शी अभिकरणों को प्रदान किया था। हमलोगों ने भागलपुर पैकेज के मामले में प्रेक्षित किया कि अनुबन्ध दिसम्बर 2012 में ही समाप्त हो गया था एवं नई अनुबन्ध केवल अक्टूबर 2013 में की गई थी जिसके फलस्वरूप नौ महीनों की अवधि के दौरान 85 पुलों का गुणवत्ता नियन्त्रण जाँच नहीं हो सका।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि इतने अधिक संख्या में परियोजना निर्माण कार्यों को देखते हुए, स्वतंत्र नमूनों का संग्रहण कठिन है। अग्रेतर यह भी कहा गया कि आवश्यक उपकरणों का क्रय प्रक्रियाधीन है। भागलपुर पैकेज के मामले में प्रबन्धन ने कहा कि बाह्य पक्ष गुणवत्ता जाँच के अभाव में गुणवत्ता जाँच यथासंभव कम्पनी की प्रयोगशाला में किया गया था।

अनुशंसा

कम्पनी को अपनी कार्य प्रमण्डलों में पर्याप्त जाँच सुविधाओं का सृजन करना चाहिए एवं प्रयोग में लाई जाने वाली सामग्रियों की गुणवत्ता जाँच हेतु मुख्यालय की गुणवत्ता नियन्त्रण स्कंध द्वारा नमूनों का संग्रहण स्वतंत्र रूप से करना चाहिए।

कार्य लेखाओं का बंदीकरण एवं सम्बन्ध विभागों से समाशोधन

2.1.31 बिहार लोक कार्य विभाग विधान के अनुसार, सभी सम्पूर्ण कार्यो की लेखाओं की बंदी करना चाहिए एवं लेखा–पुस्तिकाओं में समुचित लेखांकन हेतु कार्य–वार निधियों का समाशोधन सम्बद्ध पथ निर्माण विभाग एवं ग्रामीण कार्य विभाग से करना चाहिए। प्रशासनिक अनुमोदन राशि से पड़ी हुई अधिक/अल्प राशियों का लौटा देना अथवा उनकी प्रतिपूर्ति हेतु दावा करना चाहिए।

पूर्ण परियोजनाओं की लेखाओं की बंदी नहीं होने के कारण कम्पनी की वार्षिक लेखाओं में ₹ 11158.91 करोड़ की राशि बिहार सरकार से प्राप्त राशि के रूप में अधिदर्शित हुआ

नमूना जाँच में जाँच किए गए छः कार्य प्रमण्डलों में हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि 2010–15 की दौरान पूर्ण किए गए 329 परियोजनाओं में 284 परियोजनाएँ ₹ 153.63 करोड़ की लागत–बचत के साथ सम्पूर्ण हुई थी जबकि 43 पुलों के मामलों में प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक कुल ₹ 43.67 करोड़ की राशि का व्यय हुआ था। तथापि, कम्पनी द्वारा लेखाओं की बंदी एवं इन राशियों का समाशोधन सम्बद्ध विभागों से नहीं किया गया था। इसके फलस्वरूप वर्ष 2014–15 (औपबन्धिक) की कम्पनी की वार्षिक लेखाओं में ₹ 11158.91 करोड़ की राशि बिहार सरकार से प्राप्त राशि के रूप में अधिदर्शित हुआ जिसमें पूर्ण योजनाओं से सम्बन्धित निधियाँ भी सम्मिलित थी।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2015) कि एम0एम0एस0एन0वाई0 के अन्तर्गत निर्मित पुलों के मामलों में बचत एवं अधिव्यय का समायोजन आगामी वर्ष में किया जाता है। अन्य शीर्षों के अन्तर्गत पुलों के मामलों में प्रबन्धन ने कहा कि लेखापरीक्षा द्वारा सुझाए गए कदमों पर कार्रवाई की जा रही है। प्रबन्धन का जवाब सम्पूर्ण परियोजनाओं के मामलों में सम्बद्ध विभागों से प्राप्त निधियों के मद में लेखाओं की समाशोधन नहीं करने की मुद्दों पर कोई सटीक प्रतिक्रिया नहीं प्रस्तुत कर सका।

आन्तरिक लेखापरीक्षा

2.1.32 कम्पनी के उद्देश्यों की पूर्ति मितव्ययी, दक्षपूर्ण एवं समुचित तरीकों से प्राप्त की जा रही है का समुचित आश्वासन प्राप्त करने हेतु स्वतंत्र आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली का एक आवश्यक तन्त्र है।

हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि कम्पनी के पास अपना आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध नहीं था। आन्तरिक लेखापरीक्षा हेतु नियुक्त सनदी लेखाकारों (सी0ए0) की संस्थाएँ केवल लेखाओं के समेकेतीकरण का प्रमाणन एवं बैंक खाताओं का समाशोधन कर रही थी एवं इसमें कम्पनी में विद्यमान आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली को सुदृढ़ करने हेतु कोई भी तकनीकि/औचित्य लेखापरीक्षा का समावेश नहीं था।

प्रबन्धन ने अपने जवाब में आन्तरिक नियन्त्रण स्कन्ध आरम्भ करने की बात स्वीकार की।

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

• बिना अनुबन्ध किए 70 परियोजनाओं के निष्पादन के मामलों में कम्पनी को ₹ 12.66 करोड़ की शत्ता शुल्क की हानि से वंचित होना पड़ा एवं एक पुल की पुनर्रीक्षित प्राक्कलन पर ₹ 16.49 करोड़ की शत्ता शुल्क का दावा भी नहीं प्रस्तुत किया जा सका।

कम्पनी द्वारा किए गए अनुबन्धों में अपनी शत्ता शुल्क के हिस्सों की दावा करने हेतु सतर्क रहना चाहिए।

• विभिन्न शीर्षो एवं एम0एम0एस0एन0वाई0 के अन्तर्गत निष्पादित की गई परियोजनाएँ त्रुटिपूर्ण था जिसके फलस्वरूप निविदा प्रक्रिया में विलम्ब, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब एवं संवेदकों द्वारा परियोजनाओं के निष्पादन में विलम्ब घटित हुआ। निविदाओं का अन्तिमीकरण विलम्ब से हुआ था, ₹ 132.28 करोड़ राशि की कुल 10 कार्यादेश बिना निविदा आमंत्रित किए निर्गत की गई थी। चार अपूर्ण पुलों का निर्माण कार्य का परित्याग ₹ 44.83 करोड़ की राशि व्यय करने के उपरांत कर दिया गया था।

• पुलों एवं भवनों का निर्माण, संवेदकों को ₹ 9.91 करोड़ का अधिभुगतान, संवेदकों को ₹ 3.81 करोड़ की राशि का परिहार्य भुगतान, आधार कुआँ की गहराई की वृद्धि की मद में ₹ 4.29 करोड़ का अविवेकपूर्ण भुगतान एवं संवेदकों को ₹ 18.51 करोड़ की अनुचित लाभ से ग्रसित था।

संवेदकों को भुगतान करते समय सरकारी आदेशों एवं अनुबन्ध उपवाक्यों का अनुपालन होना चाहिए।

• पर्यवेक्षी परामर्शदाताओं की नियुक्ति, गुणवत्ता नियन्त्रण पद्धति, सम्पूर्ण परियोजनाओं की लेखाओं की बन्दी एवं आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्यो के सम्बन्ध में कम्पनी का अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियन्त्रण त्रुटिपूर्ण था।

कार्य प्रमण्डलों में पर्याप्त गुणवत्ता जाँच सुविधाओं का सृजन भी करना चाहिए एवं प्रयोग में लाई जा रही सामग्रियों की गुणवत्ता की जाँच हेतु मुख्यालय की गुणवत्ता नियन्त्रण स्कंध को स्वतंत्र रूप से नमूनाओं का संग्रहण करना चाहिए।

अध्याय - II

2.2. बिहार शहरी आधारभूत संरचना विकास निगम लिमिटेड की संरचनात्मक गतिविधियों पर निष्पादन लेखापरीक्षा

2.2 बिहार शहरी आधारभूत संरचना विकास निगम लिमिटेड की संरचनात्मक गतिविधियों पर निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

परिचय

भारत सरकार एवं राज्य द्वारा वित्त पोषित विभिन्न आधारभूत विकास योजनाओं के अन्तर्गत जलापूर्ति सीवरेज और सीवेज नेटवर्क, सड़क और जल निकासी एवं रीभर फ्रंट विकास आदि से संबंधित शहरी आधारभूत परियोजनाओं का कार्यान्वयन तथा उनमें तेजी लाने के मुख्य उद्देश्य से पूर्ण स्वामित्व वाली सरकारी कम्पनी के रूप में बिहार शहरी आधारभूत संरचना विकास निगम लिमिटेड (कम्पनी) की स्थापना 16 जून 2009 को किया गया। कम्पनी को भारत सरकार की योजनाओं जैसे जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (जे0एन0यू0आर0एम0) के अन्तर्गत आवंटित परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए नोडल एजेंसी के रूप में भी नियुक्त किया गया था।

वित्तीय प्रबन्धन

- कम्पनी ने विभिन्न परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए वर्ष 2009–10 से 2014–15 तक की अवधि में कुल ₹ 940.30 करोड़ की राशि प्राप्त किया। उपर्युक्त अवधि में निधि की उपयोगिता मात्र 1.03 प्रतिशत से 42.13 प्रतिशत के बीच रही। निधि की अल्प उपयोगिता का मुख्य कारण प्रारंभिक वर्षों में कम्पनी की अल्प गतिविधि, परियोजनाओं का धीमी गति से निष्पादन और निविदा का निरस्तीकरण था।

(कंडिका 2.2.6)

- दानापुर जलापूर्ति परियोजना में, मोबलाईजेशन अग्रिम के विरुद्ध दिए गए बैंक गारंटी की वैधता अवधि को नवीनीकरण कराने में कम्पनी असफल रही और निविदा को निरस्त कर दिया गया। परिणामस्वरूप ₹ 6.70 करोड़ की मोबिलाईजेशन अग्रिम की वसूली नहीं हो सकी।

(कंडिका 2.2.9)

जे0एन0यू0आर0एम0 के अन्तर्गत जलापूर्ति परियोजनाओं का कार्यान्वयन

- संवेदक द्वारा कार्य नहीं किए जाने के कारण मुजफ्फरपुर जलापूर्ति परियोजना, पटना जलापूर्ति परियोजना और दानापुर जलापूर्ति परियोजना की संविदा निरस्त कर दी गयी। एक वर्ष से अधिक अवधि व्यतीत हो जाने के बावजूद कार्य के शेष भाग को दूसरे संवेदक को आवंटित नहीं किए जाने के कारण ₹ 77.70 करोड की निधि अवरुद्ध रही। इसके अतिरिक्त इस योजना से मिलने वाले अभीष्ट लाभ से राज्य को वंचित रहना पड़ा।

(कंडिकाएँ 2.2.13, 2.2.14 एवं 2.2.15)

राष्ट्रीय गंगा नदी बेसिन प्राधिकरण पोषित परियोजनाएँ

- वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि में कम्पनी ने ₹ 441.86 करोड़ के प्रशासनिक स्वीकृति (ए0ए0) के साथ बक्सर, हाजीपुर, बेगुसराय और मुंगेर में सीवरेज प्रणाली ओर सीवेज ट्रीटमेन्ट प्लांट की चार परियोजनाएँ शुरू की जिसकी पूर्ण होने की नियत तिथि दिसम्बर 2013 से मार्च 2014 के बीच थी। संवेदक को कार्य देर से आवंटित किए जाने, जमीन की अनुपलब्धता और संवेदकों द्वारा कार्य का निष्पादन नहीं/धीमें किए

जाने के कारण कार्य पूर्ण करने की नियत तिथि से 16 से 19 माह व्यतीत हो जाने के बावजूद जुलाई 2015 तक परियोजनाओं की वित्तीय प्रगति मात्र 1.57 प्रतिशत से 18.14 प्रतिशत थी।

(कंडिका 2.2.18)

राज्य पोषित योजनाएँ

कम्पनी द्वारा वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि में ₹ 270.36 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति के 12 निर्माण परियोजनाएँ शुरू की गई जिसमें मात्र पाँच परियोजनाएँ दो से 18 महीनों की देरी से पूर्ण की गई (जुलाई 2015)। सात परियोजनाओं का कार्य प्रगति में था। जुलाई 2015 को निर्धारित तिथि से 9 से 26 माह व्यतीत हो जाने के बावजूद इन परियोजनाओं की वित्तीय प्रगति मात्र 7.45 प्रतिशत से 73.08 प्रतिशत थी। विलम्ब का कारण कम्पनी द्वारा दोषपूर्ण डी0पी0आर0 तैयार किया जाना तथा संवेदक को विलम्ब से कार्य आवंटित किया जाना था।

(कंडिका 2.2.20)

अनुश्रवण एवं आंतरिक नियंत्रण

- कम्पनी निर्माण पर्यवेक्षण और गुणवत्ता नियंत्रण सलाहकार के भुगतान को कार्य की प्रगति से सम्बद्ध करने में विफल रही, परिणामतः ₹ 9.53 करोड का निष्फल व्यय हुआ।

(कंडिका 2.2.22)

परिचय

2.2.1 बिहार शहरी आधारभूत संरचना विकास निगम लिमिटेड (कम्पनी) एक पूर्ण स्वामित्व वाली सरकारी कम्पनी के रूप में 16 जुन 2009 को निगमित की गई। कम्पनी का मुख्य उद्देश्य अपने प्रशासनिक विभाग अर्थात् शहरी विकास एवं आवास विभाग (श0वि0 एवं आ0वि0), बिहार सरकार द्वारा आवंटित शहरी आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाओं का कार्यान्वयन तथा उनमें तेजी लाना है। कम्पनी द्वारा वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि में विभिन्न आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाएँ यथा जलापूर्ति परियोजनाएँ, सीवरेज और सीवेज नेटवर्क परियोजनाएँ, सड़क और जल निकासी परियोजनाएँ, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन परियोजनाएँ, शहरी परिवहन परियोजनाएँ, शहरी पार्क परियोजनाएँ, रिवर फ्रंट डेवलपमेन्ट परियोजनाएँ इत्यादि जो भारत सरकार द्वारा प्रायोजित योजनाएँ यथा जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीकरण मिशन (जे0एन0यू0आर0एम0), राष्ट्रीय गंगा नदी वेसिन प्राधिकरण (एन0जी0आर0बी0ए0) तथा एशियाई विकास बैंक (ए0डी0बी0) के साथ ही साथ बिहार सरकार द्वारा वित्त पोषित योजनाओं अन्तर्गत सम्मिलित थी; की शुरूआत की गई।

परियोजनाएँ शहरी विकास एवं आवास विभाग द्वारा कम्पनी को निक्षेप कार्य के रूप में अर्थात् अनुसूचित लागत एवं सेन्टेज (₹ 250 करोड़ तक की लागत वाली परियोजनाओं पर आठ प्रतिशत तथा ₹ 250 करोड से ज्यादा लागत वाली परियोजनाओं पर सात प्रतिशत) तथा परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए लागत का एक प्रतिशत आकस्मिक व्यय हेतु सौंपी जाती है। निक्षेप कार्यों का कार्यान्वयन निविदा द्वारा या तो मद–दर आधार या बिल मात्रा की दर या टर्न–की आधार पर किए जाते है। कम्पनी ने निगमित किए जाने से अबतक मात्र निक्षेप कार्य का ही क्रियान्वयन किया है और खुली निविदा प्रक्रिया द्वारा कोई निविदा प्राप्त नहीं किया है।

परियोजना का कार्यान्वयन श0वि0 एवं आ0वि0 द्वारा कार्य आवंटन के बाद शुरू होती है। शहरी स्थानीय निकाय कार्य निष्पादन के लिए कम्पनी व संवेदक के साथ

त्रि–पक्षीय समझौते के एक पक्ष के रूप में कार्य के निष्पादन में कम्पनी को सहायता तथा सुविधा प्रदान करते है। इस तरह से निर्मित परिसम्पत्ति संचालन और रख–रखाव के लिए शहरी स्थानीय निकायों को सौप दिया जाता है। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी0पी0आर0) या तो श0वि0 एवं आ0वि0 या कम्पनी द्वारा तैयार किया जाता है। डी0पी0आर0 की समीक्षा करने के बाद कम्पनी तकनीकी स्वीकृति प्रदान करती है जो निविदा आमंत्रण सूचना का आधार बनती है।

वर्षवार विभिन्न योजनाओं के अर्न्तगत कम्पनी को आवंटित परियोजनाएँ व तदनुरूप प्रशासनिक स्वीकृति का विवरण नीचे दिए गए तालिका में दिया गया है :

तालिका सं0 : 2.2.1

(₹ करोड़ में)

योजनाएँ	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	कुल
जे0एन0यू0आर0एम0	427.92 (10)	427.00 (1)	-	-	-	-	854.92 (11)
एन0जी0आर0बी0ए0	-	441.97 (4)	-	-	-	-	441.97 (4)
राज्य पोषित	229.08 (4)	-	0.80 (1)	13.79 (3)	-	26.69 (4)	270.36 (12)
कुल	**657.00 (14)**	**868.97 (5)**	**0.80 (1)**	**13.79 (3)**	**-**	**26.69 (4)**	**1567.25 (27)**

स्रोत : कम्पनी द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचनाएँ।
कोष्ठ में दिए गए आँकड़ें परियोजनाओं की संख्या को प्रदर्शित करती है।

कम्पनी अप्रैल 2009 से मार्च 2015 की अवधि में ₹ 1567.25 करोड़ के प्रशासनिक स्वीकृति (ए0ए0) के कुल 27 मुख्य निर्माण परियोजनाएँ प्राप्त की जिनमें 10 परियोजनाएँ (₹ 335.92 करोड़ की ए0ए0) पूर्ण किए गए तथा शेष 17 परियोजनाएँ (₹ 1231.33 करोड़ की ए0ए0) अपूर्ण थे (जुलाई 2015)। इन परियोजनाओं के विस्तृत विवरण ***परिशिष्ट – 2.2.1*** में दिये गये हैं। इस अवधि में कम्पनी ने ₹ 940.30 करोड़ की राशि श0वि0 एवं आ0वि0 से प्राप्त किया जिसमें मात्र ₹ 564.79 करोड़ की राशि (60.06 प्रतिशत) का उपयोग किया गया था।

कम्पनी द्वारा सिर्फ वर्ष 2013–14 तक के लेखे पूर्ण किए गए थे और वर्ष 2014–15 के आँकड़े औपबंधिक थे। वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि में कम्पनी द्वारा उत्तरोत्तर लाभ दर्ज किया गया जो वर्ष 2010–11 में ₹ 31 लाख से बढ़कर वर्ष 2013–14 में ₹ 8.78 करोड़ हो गया। तथापि, वर्ष 2014–15 में लाभ घटकर ₹ 5.57 करोड़ हो गया।

कम्पनी का प्रबन्धन निदेशक मंडल (बोर्ड) में निहित है जिसमें अध्यक्ष सहित ग्यारह निदेशक हैं। विकास आयुक्त, बिहार सरकार बोर्ड के पदेन अध्यक्ष हैं। प्रबन्ध निदेशक कम्पनी के मुख्य कार्यकारी अधिकारी है जो बोर्ड के समग्र नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण में कम्पनी की दिन–प्रतिदिन के कामकाज के लिए उत्तरदायी है। कम्पनी के संगठनात्मक ढाँचा को ***परिशिष्ट – 2.2.2*** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं कार्यपद्धति

2.2.2 कम्पनी की निर्माण कार्यविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा मार्च 2015 से जून 2015 के दौरान वर्ष 2010–15 की अवधि के लिए किया गया। कम्पनी के मुख्यालय तथा इसके सभी आठ परियोजना क्रियान्वयन इकाईयों (एस0आई0यु0) द्वारा संधारित अभिलेखों का चयन किया गया एवं उसकी जाँच की गई।

सरकार तथा प्रबन्धन को निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों से अवगत कराने के लिए प्रवेश सम्मेलन 13 मार्च 2015 को आहूत किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार तथा प्रबन्धन को प्रतिवेदित की गई (जुलाई 2015) तथा इन पर चर्चा, 30 सितम्बर 2015 को आयोजित समापन सम्मेलन में किया गया जिसमें प्रधान सचिव, श0वि0 एवं आ0वि0, बिहार सरकार तथा कम्पनी के प्रबन्ध निदेशक ने भाग लिया। निष्पादन लेखापरीक्षा को अंतिम रूप देते समय सरकार तथा प्रबन्धन द्वारा व्यक्त विचारों को भी शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

2.2.3 कम्पनी की निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि :

- कम्पनी ने पर्याप्त रूप से अपने वित्तीय हितों की रक्षा की तथा विवेकपूर्ण तरीकों से अपने वित्तीय संसाधनों का उपयोग किया;
- विभिन्न आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाओं के कार्यान्वयन को शुरू करने से पूर्व उचित योजना बनाई गई थी और उनका मितव्ययिता, कार्यकुशलता एवं दक्षतापूर्वक क्रियान्वयन किया गया तथा परियोजनाओं के कार्यान्वयन में कोई अनुचित विलम्ब या लागत वृद्धि नहीं हुई; तथा
- कम्पनी में प्रचलित अनुश्रवण तथा आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली पर्याप्त एवं प्रभावी था।

लेखापरीक्षा मापदण्ड

2.2.4 लेखापरीक्षा उद्देश्यों की प्राप्ति के आकलन हेतु निम्नांकित लेखापरीक्षा मापदण्ड अपनाए गए थे :

- भारत सरकार/बिहार सरकार, केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी0भी0सी0) तथा प्रबन्धन द्वारा योजना क्रियान्वयन एवं परियोजना कार्यान्वयन से संबंधित निर्देश;
- भारत सरकार/बिहार सरकार द्वारा जारी योजना के दिशा–निर्देश;
- बोर्ड के संकल्प और अन्य संबंधित नियमें और विनियमें;
- निष्पादन, पर्यवेक्षण और परियोजना कार्यों की निगरानी के लिए कम्पनी की योजना; तथा
- बिहार वित्तीय नियमावली, बिहार लोक निर्माण विभाग संहिता और बिहार लोक निर्माण लेखा संहिता के प्रावधान।

लेखापरीक्षा परिणाम

वित्तीय प्रबन्धन

वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम

2.2.5 वर्ष 2010–11 से 2014–15 के दौरान कम्पनी की वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम ***परिशिष्ट – 2.2.3*** में उल्लेखित है।

कम्पनी के वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम के अवलोकन से पता चला कि :

- कम्पनी का शुद्ध सम्पति वर्ष 2010–11 में ₹ 5.27 करोड़ से बढ़कर 2014–15 में ₹ 27.62 करोड़ हो गई, जो कम्पनी के अच्छे वित्तीय स्वास्थ्य का संकेतक था।

- कम्पनी का कुल टर्न–ओवर वर्ष 2010–11 में ₹ 2.03 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2014–15 में ₹ 209.05 करोड़ हो गया जो कम्पनी की गतिविधियों में वृद्धि के कारण हुआ था।

निधि की स्थिति

2.2.6 कम्पनी सुपुर्द किए गए संरचनात्मक परियोजनाओं के निष्पादन के लिए श0वि0 एवं आ0वि0 से निधि प्राप्त करता है। वर्ष 2009–10 से 2014–15 की अवधि के दौरान विभिन्न योजनाओं के लिए श0वि0 एवं आ0वि0 से ₹ 940.30 करोड़ की निधि प्राप्त किया ***(परिशिष्ट – 2.2.4)***। वर्ष–वार उपलब्ध निधि एवं उसके उपयोग की विस्तृत विवरणी तालिका 2.2.2 में दर्शायी गई है।

तलिका सं0 : 2.2.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्त निधि	उपलब्ध निधि	उपयोग की गई निधि	अंतिम शेष	उपयोगिता प्रतिशत में
1	2	3	4=2+3	5	6=4-5	7=5/4*100
2009–10	0	101.00	101.00	0.05	100.95	0.05
2010–11	100.95	55.76	156.71	1.61	155.10	1.03
2011–12	155.10	166.12	321.22	6.29	314.93	1.96
2012–13	314.93	113.37	428.30	136.30	292.00	31.82
2013–14	292.00	255.60	547.60	230.71	316.89	42.13
2014–15	316.89	248.45	565.34	189.83	375.51	33.58

उपरोक्त से देखा जा सकता है कि उपलब्ध निधि की उपयोगिता वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि में 1.03 प्रतिशत से 42.13 प्रतिशत के बीच थी। इसके अतिरिक्त उपरोक्त अवधि में अंतिम शेष ₹ 155.10 करोड़ से ₹ 375.51 करोड़ के बीच थी। निधि के अल्प उपयोग के मुख्य कारणों में प्रारंभिक वर्षों में कम्पनी की अल्प गतिविधि, धीमी गति से निष्पादन और संविदा का निरस्तीकरण था।

अनुशंसा

कम्पनी को समय पर परियोजनाओं को कार्यान्वयन करके तथा अवरोधों को हटाते हुए निधि की उपयोगिता में सुधार लाना चाहिए।

निधि प्रबन्धन से संबंधित दूसरे महत्वपूर्ण अवलोकन नीचे वर्णित है :

परियोजना निधि से परे कार्यों का निष्पादन

2.2.7 हमने प्रेक्षित किया कि कम्पनी ने 12 परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए ₹ 143.97 करोड़ की निधि प्राप्त की जिसके विरुद्ध इसने ₹ 157.45 करोड़ का व्यय किया। ₹ 13.48 करोड़ के अतिक्ति व्यय की पूर्ति अन्य परियोजना निधि (₹ 9.00 करोड़), परियोजना निधि पर अर्जित ब्याज (₹ 3.67 करोड़) एवं स्वयं के स्रोतों (₹ 81 लाख) से की गई थी।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकारते हुए प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2015) कि वैसी परियोजनाएँ जो पूर्णता के अंतिम चरण में थी, को पूर्ण करने के लिए निधियों का उपयोग किया गया। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अन्य परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए निर्धारित निधि के विचलन से उन परियोजनाओं को पूर्ण करने में बाधाएँ हो सकती है।

अनुशंसा

अन्य स्रोतों के निधि से संरचनात्मक परियोजनाओं के कार्यान्वयन के उदाहरण से बचने के लिए कम्पनी को निधि के ससमय उपलब्धता हेतु योजना बनाने की आवश्यकता हैं।

मोबलाईजेशन अग्रिम स्वीकृति में अनियमितता

ब्याज देय मोबलाईजेशन अग्रीम प्रदान करने के लिए एक समान दर के अभाव के कारण कम्पनी ने संवेदक को ₹ 3.21 करोड़ का अनुचित लाभ पहुँचाया

2.2.8 कम्पनी ने ब्याज देय मोबलाईजेशन अग्रिम प्रदान करने के लिए एक समान दर निर्धारित नहीं किया। एक ही समय आवंटित अलग–अलग कार्यों के लिए ब्याज दरें भिन्न–भिन्न थी। हमने प्रेक्षित किया कि बोध गया सिवरेज तथा सिवरेज ट्रीटमेंन्ट प्लांट (एस0टी0पी0) के संवेदक के साथ अनुबन्ध (दिसम्बर 2011) के अर्न्तगत उसे एस0बी0आई0 मानकों के अनुसार 14.25 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर मोबलाईजेशन अग्रिम दिया गया था जबकि दूसरी अन्य नौ परियोजनाओं में संवेदक को 10 प्रतिशत ब्याज दर पर अग्रिम भुगतान किया गया था। इस प्रकार संवेदक से वसूल की जाने वाली ब्याज की एक समान दर को निर्धारित करने में विफल रहने के कारण कम्पनी ने संवेदक को ₹ 3.21 करोड़ का अनुचित लाभ पहुँचाया।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकारते हुए कहा (अक्टूबर 2015) कि कम्पनी एस0बी0आई0 दर पर मोबलाईजेशन अग्रिम पर ब्याज वसूलना आरंभ कर चुकी है।

2.2.9 केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी0भी0सी0) द्वारा मोबलाईजेशन अग्रिम (एम0ए0) के संबंध में जारी दिशा–निर्देश (अप्रैल 2007 तथा फरवरी 2011) अन्य बातों के साथ, यह निर्दिष्ट करती थी कि एम0ए0 अनिवार्यतः आवश्यकता आधारित होना चाहिए और अधिमानतः किस्तों में दिया जाना चाहिए तथा उत्तरवर्ती किस्तें पहले जारी किस्तों के संतोषजनक उपयोगिता प्रमाण–पत्र संवेदक से प्राप्त होने के बाद ही निर्गत की जानी चाहिए। इस संबंध में निम्नलिखित अनियमितताएँ पायी गयी :

- सीवरेज प्रणाली तथा सीवरेज ट्रीटमेन्ट प्लांट, बक्सर के मामले में कम्पनी ने सी0भी0सी0 दिशा–निर्देर्शों (अक्टूबर 2012) के उल्लंघन में ₹ 5.20 करोड़ (संविदा मूल्य का 10 प्रतिशत) का एम0ए0 केवल एक ही किस्त में जारी किया।

तथ्य और आँकड़ों को स्वीकारते हुए प्रबन्धन ने कहा कि (अक्टूबर 2015) लेखापरीक्षा के सुझाव का क्रियान्वयन किया जा रहा है।

- बक्सर, राजगीर और बोधगया सीवरेज प्रणाली तथा सीवरेज ट्रीटमेन्ट प्लांट के मामले में कम्पनी ने संवेदक को ₹ 99.60 लाख का मोबलाईजेशन अग्रिम परियोजना के संचालन और रख–रखाव (ओ0 एण्ड एम0) के घटक के लिए प्रदान किया, यद्यपि कार्य प्रगति में था, और संचालन एवं रख–रखाव परियोजनाओं के पूर्ण होने के बाद किया जाना था।

प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर 2015) कि एम0ए0 संवेदक को संविदा के प्रावधानों के तहत् प्रदान किया गया है। जवाब संतोषप्रद नहीं है क्योकि अग्रिम संचालन एवं रख–रखाव

घटक के विरुद्ध निर्गत किया गया था जो कि अनावश्यक था एवं सी0भी0सी0 दिशा–निर्देशों के विरुद्ध था।

- दो परियोजनाओं के मामले ₹ 7.61 करोड़ का एम0ए0 [जलापूर्ति प्रणाली, मुजफ्फरपुर : ₹ 5.90 करोड़, सीवरेज प्रणाली, बेगूसराय : ₹ 1.71 करोड़ (एस0टी0पी0 तथा आई0पी0एस0 के लिए)] जमीन की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना जारी किया गया था।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2015) कि जमीन की अनुपलब्धता की जानकारी संवेदक को मोबलाईजेशन अग्रिम निर्गत किए जाने के बाद हुई। जवाब से स्वतः स्पष्ट है कि संवेदक को मोबलाईजेशन अग्रिम इस संबंध में उचित ध्यान दिए बिना दिया गया था।

कम्पनी बैंक गारंटी का नवीनीकरण कराने में विफल रहा जिसके फलस्वरूप ₹ 6.70 करोड़ की वसूली नहीं हो सकी

- दानापुर जलापूर्ति परियोजना के मामले में बैंक गारंटी, जो 20 अक्टूबर 2013 तक वैध था, के विरुद्ध ₹ 7.02 करोड़ का ब्याजमुक्त मोबलाइजेशन अग्रिम संवेदक को जारी किया गया। हमने पाया कि संवेदक द्वारा कार्य नहीं करने के कारण संविदा निरस्त कर दी गई(जुलाई 2014)। इसके अलावा, कम्पनी मोबलाईजेशन अग्रिम के विरुद्ध जमा बैंक गारंटी को नवीनीकरण कराने में विफल रही। फलस्वरूप ₹ 6.70 करोड़ (बकाया मोबलाईजेशन अग्रिम ₹ 5.84 करोड़ + नौवीं चलन्त विपत्र से 538 दिनों के लिए 10 प्रतिशत की दर पर ब्याज ₹ 0.86 करोड़) की मोबलाईजेशन अग्रिम की वसूली नहीं की जा सकी।

प्रबन्धन ने कहा (जुलाई और अक्टूबर 2015) कि मासिक भौतिक सत्यापन प्रणाली अब लागू की जा रही है और संवेदक को काली सूची में डाला जा चुका है तथा उसके विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज किया गया है। सरकार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि उत्तरदायित्व निर्धारण के लिए कम्पनी को निर्देश जारी किया जा चुका है।

अनुशंसा

कम्पनी को सी0भी0सी0 दिशा–निर्देशों के अनुसार मोबलाईजेशन अग्रिम स्वीकृत करने में उचित सावधानी रखने की आवश्यकता है।

आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाओं की योजना एवं कार्यान्वयन

2.2.10 कम्पनी श0वि0 एवं आ0वि0 द्वारा आवंटित आधारभूत विकास कार्यों को निष्पादित करती है। किसी आधारभूत संरचनात्मक परियोजना के निष्पादन के लिए उचित और प्रभावी योजना आवश्यक है। किसी परियोजना को ससमय पूर्ण करने के लिए एक निष्पादन योजना जो इसके विभिन्न चरणों को पूर्ण करने के समय सूची निर्दिष्ट करती हो, निर्धारित की जानी चाहिए। योजना के परिक्षेत्र मे सही तथा यथार्थवादी डीपीआर की तैयारी, स्थल निरीक्षण पर आधारित डिजाइन एवं आकलन, यर्थाथवादी परिमाण विपत्र की तैयारी, अपेक्षित भूमि का आकलन एवं उपलब्धता और परियोजना के निष्पादन के लिए पर्याप्त निधि की सुनिश्चितता शामिल है। तत्पश्चात् स्थल की स्थिति के अनुरूप तकनीकी स्वीकृति, निविदा का आमंत्रण और कार्य का आवंटन या तो मदवार दर के आधार पर या परिमाण विपत्र या टर्नकी आधार पर दिए जाते है।

परियोजनाओं की योजना एवं कार्यान्वयन में पाई गई कमियों का आगे की कंडिकाओं में वर्णन किया गया है:

जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (जे0एन0यू0आर0एम0)

2.2.11 भारत सरकार ने शहरी आधारभूत संरचनात्मक विकास को आर्थिक रूप से स्थाई तरीके से प्रोत्साहित करने के लिए जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (जे0एन0यू0आर0एम0) आरम्भ किया (2005–06)। जे0एन0यू0आर0एम0 दो उप योजनाएओं से बना है, शहरी आधारभूत संरचना एवं प्रशासन (यू0आई0जी0) तथा लघु ओर मध्यम शहरों के लिए शहरी आधारभूत संरचना विकास योजना (यू0आई0डी0एस0एस0एम0टी0)। यू0आई0जी0 योजना में परियोजना लागत का 50 प्रतिशत भारत सरकार, 20 प्रतिशत बिहार सरकार तथा शेष 30 प्रतिशत स्थानीय शहरी निकायों (यू0एल0वी0) द्वारा वहन किया जाना था। उसी तरह यू0आई0डी0एस0एस0एम0टी0 की योजनाओं के अन्तर्गत परियोजना लागत का 80 प्रतिशत भारत सरकार, 10 प्रतिशत बिहार सरकार तथा शेष 10 प्रतिशत नोडल/क्रियान्वयन एजेंसी द्वारा वहन किया जाना था।

कम्पनी ने 11 में से पाँच परियोजनाओं को 14 से 24 महीनें के विलम्ब से पूर्ण किया

निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि के दौरान कम्पनी द्वारा ₹ 854.92 करोड़ के ए0ए0 वाले 11[1] परियोजनाओं को लिया गया जिसमें पाँच परियोजनाएँ को ₹ 60.48 करोड़ की लागत के साथ 14 से 24 महीने के विलम्ब से पूर्ण किया गया। इसके अलावा शेष छः परियोजनाएँ जिसकी प्रशासनिक स्वीकृति ₹ 748.88 करोड़ की थी, का कार्य प्रगति में था जिसपर ₹ 168.76 करोड़ व्यय किए जा चुके थे (जुलाई 2015)। इन परियोजनाओं में पहले ही 13 से 28 महीने का विलम्ब हो चुका था तथा प्रगति 10.91 प्रतिशत से 63.80 प्रतिशत के परास में था ***(परिशिष्ट – 2.2.1)***।

विभिन्न परियोजनाओं के धीमा कार्यान्वयन का मुख्य कारण डी0पी0आर0 को वाह्य स्रोतों से तैयार कराना तथा कार्य समाप्ति की अवधि सुनिश्चित किए बिना अन्य निविदा पूर्व क्रियाकलाप और परिणामतः संवेदक को कार्य आवंटन में विलम्ब, भूमि/स्थल उपलब्धता के बिना कार्य का आवंटन किया जाना, स्थल में परिवर्तन, डिजाईन में परिवर्तन इत्यादि है।

परियोजना–वार लेखापरीक्षा परिणाम की चर्चा आगे कंडिकाओं में की गई है:

नरकटियागंज तथा रोसड़ा में सड़क एवं ड्रेनेज परियोजनाएँ

2.2.12 नरकटियगंज एवं रोसड़ा में ड्रेनेज के साथ सड़क परियोजनाएँ भारत सरकार द्वारा जे0एन0यू0आर0एम0 के अन्तर्गत क्रमशः ₹ 47.13 करोड़ तथा ₹ 29.21 करोड़ की अनुमानित लागत पर अनुमोदित किया गया था। इन परियोजनाएँ को श0वि0 एवं आ0वि0, बिहार सरकार द्वारा कम्पनी को दिसम्बर 2009 में दी गई। उपर्युक्त परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए एन0आई0टी0 नवम्बर 2011 में प्रकाशित की गई। मार्च 2012 में कार्य संवेदको को क्रमशः ₹ 33.85 करोड़ तथा ₹ 23.74 करोड़ की लागत पर आवंटित किया गया जिसकी कार्य पूर्ण करने की नियत तिथि दिसम्बर 2012 थी। उपर्युक्त कार्य क्रमशः 14 तथा 17 माह के विलम्ब से फरवरी 2014 तथा मई 2014 में ₹ 24.71 करोड़ तथा ₹ 22.16 करोड़ की लागत से पूर्ण किया गया। विलम्ब के कारण डिजाईन में परिवर्तन तथा बाधा मुक्त पूर्ण स्थल की सुपूर्दगी नहीं होना था।

[1] यू0आई0जी0 की पाँच परियोजनाएँ तथा यू0आई0डी0एस0एस0एम0टी0 के छः परियोजनाएँ।

हमने आगे प्रेक्षित किया कि :

अवास्तविक प्राक्कलन के कारण, कार्य से असम्बन्धित मदें भी प्राक्कलन में शामिल था

- प्राक्कलन यर्थाथवादी नहीं थे और यह डी0पी0आर0 की जाँच तथा स्थल के वास्तविक सर्वेक्षण किए बिना तैयार किया गया था जिसके फलस्वरूप कार्य से असंबंधित मदें जैसे छत, बालकोनी, छज्जा, लिनटेल, इत्यादि का निर्माण जिसकी लागत ₹ 4.78 करोड़ थी, सड़क तथा ड्रेनेज निर्माण कार्य के प्राक्कलन में शामिल था।

- चूँकि प्राक्कलन उचित सावधानी के साथ तैयार नहीं किया गया था, प्राक्कलन की तुलना में वास्तविक कार्य में बहुत विचलन पाया गया। यह देखा गया कि 24 मदों के मामले में वास्तविक कार्य की मात्रा परिमाण विपत्र में निर्दिष्ट मात्रा से 4.39 से 99.56 प्रतिशत कम था (नरकटियागंज – ₹ 16.31 करोड़, रोसड़ा – ₹ 8.61 करोड़) और आठ मदों के मामले में कार्य की मात्रा 148 से 1151 प्रतिशत तक बढ़ गया (नरकटियागंज – ₹ 4.64 करोड़ तथा रोसड़ा – ₹ 13.90 करोड़)। 17 मदों से संबंधित कार्य जिसकी लागत ₹ 6.64 करोड़ (नरकटियागंज – ₹ 3.45 करोड़ तथा रोसड़ा – ₹ 3.19 करोड़) थी बिलकुल नहीं कराई गई। इसके अलावा परियोजनाएँ कुल आवंटित लागत ₹ 66.35 करोड़ के विरुद्ध ₹ 46.87 करोड़ (75.52 प्रतिशत) की लागत से पूर्ण कर दिए गए।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2015) कि श0वि0 एवं आ0वि0 द्वारा उपलब्ध कराए गए डी0पी0आर0 पर निविदाएँ आमंत्रित की गई थीं। प्रबन्धन के जवाब से स्वतः स्पष्ट है कि प्राक्कलन उचित सावधानी, स्थल सर्वेक्षण तथ डी0पी0आर0 की जाँच किए बिना तैयार किया गया था। इसके अलावा सरकार ने कम्पनी को निर्देश दिया (अक्टूबर 2015) कि परियोजनाओं तथा स्थलों के चयन के उपरान्त ही डी0पी0आर को अन्तिम रूप दिया जाए।

अनुशंसा

कम्पनी को सही तथा यर्थाथवादी प्राक्कलन तैयार करने के लिए स्थल का वास्तविक सर्वेक्षण के आधार पर प्राक्कलन तैयार करने की आवश्यकता है।

मुजफ्फरपुर जलापूर्ति परियोजना

2.2.13 मुजफ्फरपुर जिले में 24×7 जलापूर्ति प्रणाली की स्थापना करने के उद्देश्य से जे0एन0यू0आर0एम0 (यु0आई0डी0एस0एस0एम0टी0) के तहत् मुजफ्फरपुर के जलापूर्ति प्रणाली के विस्तार तथा सुधार के कार्य का अनुमोदन भारत सरकार द्वारा फरवरी 2009 में किया गया था। कथित कार्य श0वि0 एवं आ0वि0 द्वारा कम्पनी को दिसम्बर 2009 में सौपा गया।

कम्पनी ने ₹ 69.88 करोड़ के अनुमानित लागत पर परियोजना के निष्पादन के लिए निविदा आमंत्रित किया (जुलाई 2011)। कार्य एल0–1 निविदाकार को ₹ 59.31 करोड़ की अनुमानित लागत पर आवंटित किया गया (दिसम्बर 2011) जिसके पूर्ण होने की नियत अवधि जून 2014 तक थी। चूंकि कार्य की प्रगति काफी धीमी थी और संवेदक द्वारा जून 2014 तक मात्र ₹ 8.56 करोड़ (अर्थात् आवंटित लागत का 14.43 प्रतिशत) का कार्य ही सम्पन्न कराया गया था, कम्पनी द्वारा अंततः निविदा निरस्त कर दी गई (जून 2014) तथा निविदा निरस्तीकरण के 15 माह (सितम्बर 2015) व्यतीत हो जाने के बाद भी परियोजना के अपूर्ण भाग को दूसरे संवेदक को आवंटित नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप न केवल ₹ 8.56 करोड़ की निधि अवरुद्ध रही बल्कि एक वर्ष से अधिक का समय अधिव्यय हुआ।

हमने आगे प्रेक्षित किया कि :

• कम्पनी ने भूमि प्राप्त किए बिना निविदा को अंतिम रूप दे दिया था तथा दस स्थलों में से सात स्थलें 5 से 12 महीनें की विलम्ब से संवेदक को सूपुर्द किए गए जिसके कारण परियोजना का कार्यान्वयन प्रभावित हुआ।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकारते हुए कहा (सितम्बर 2015) कि भविष्य में डी0पी0आर0 को अनुमोदित करने के पूर्व भूमि की उपलब्धता को सुनिश्चित करने का प्रयास किया जाएगा।

• संविदा के शर्तों की कंडिका 43 के अनुसार यदि संवेदक समय तालिका के अनुपालन में विफल होता है, विलम्ब की अवधि के लिए संविदा लागत का 0.10 प्रतिशत प्रति दिन की दर से निर्धारित दण्डराशि (एल0डी0) संवेदक के भुगतान से वसूल किया जाएगा। फिर भी संवेदक से निर्धारित दण्डराशि ₹ 3.68 करोड़ संवेदक के अनुरोध पर कम्पनी के वित्तीय हितों की उपेक्षा करते हुए वापस कर दी गयी (सितम्बर 2013)। फलतः संवेदक को अदेय लाभ पहुँचाया गया।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2015) कि ₹ 3.68 करोड की निर्धारित दण्डराशि, निष्पादन गारंटी के नगदीकरण, प्रतिभूति जमा तथा चलंत विपत्रों से वसूल किया गया। संविदा निरस्तीकरण के समय निष्पादन गारंटी पुनः जब्त कर लिया गया। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्धारित दण्डराशि की कटौती अनुमोदित कार्य योजना के अनुसार कार्य का लक्ष्य प्राप्त नहीं करने के कारण संवेदक को दण्डित करने के लिए होता है तथा निष्पादन गारंटी का जब्तीकरण संवेदक द्वारा कार्य नहीं किए जाने तथा परिणामस्वरूप संविदा समाप्ति के लिए किया जाना था। इसके अलावा निर्धारित दण्डराशि की वापसी संविदा के प्रावधानों के विपरीत भी था।

• यू0आई0डी0एस0एस0एम0टी0 की प्रभावी अवधि मार्च 2014 तक बढ़ा दी गयी थी। उपर्युक्त कार्य के लिए ₹ 49.36 करोड़ भारत सरकार द्वारा विमुक्त किया गया था (अगस्त 2008)। चूंकि कम्पनी इस परियोजना को योजना की प्रभावी अवधि के भीतर पूर्ण करने में विफल रही, ₹ 29.62 करोड़[2] का अनुदान भारत सरकार द्वारा विमुक्त नहीं किया गया।

इस प्रकार त्रुटिपूर्ण योजना, कार्य की धीमी गति से निष्पादन और परिणामी योजना के परित्यक्त किए जाने के कारण इस परियोजना के परिकलपित लाभ से राज्य को वंचित रहना पड़ा।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकारते हुए कहा (अक्टूबर 2015) कि उनके पास पर्याप्त बुनियादी सुविधाओं और आवश्यक विशेषज्ञता नहीं उपलब्ध होने के कारण परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विलम्ब हुई।

[2] ₹ 98.72 करोड़ का 80 प्रतिशत = ₹ 78.98 करोड़ – ₹ 49.36 करोड़ = ₹ 29.62 करोड़

पटना जलापूर्ति परियोजना

2.2.14 कंडिका सं0 2.2.13 का संदर्भ उद्धृत है। इसी के अनुरूप, पटना जलापूर्ति परियोजना का कार्य ₹ 426.98 करोड़ की अनुमानित लागत पर श0वि0 एवं आ0वि0 (अगस्त 2010) द्वारा कम्पनी को सौंपा गया था। कम्पनी द्वारा परियोजना की अनुमानित लागत को पुनः आकलित कर ₹ 535 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति (जुलाई 2011) प्रदान की गई। कम्पनी ने मार्च 2012 में संवेदक को ₹ 548.83 करोड़ की लागत पर कार्य आवंटित किया। कार्य आवंटन के 27 माह व्यतीत हो जाने के बाद तथा ₹ 59.90 करोड़ के व्यय के उपरान्त कम्पनी ने संवेदक द्वारा कार्य की प्रगति धीमी होने के आधार पर संविदा निरस्त कर दिया (जुलाई 2014)। यह कार्य संविदा के निरस्तीकरण से 14 माह (सितम्बर 2015) व्यतीत हो जाने के बाद भी आवंटित नहीं किया गया था। परिणामतः ₹ 59.90 करोड़ की निधि अवरुद्ध थी। इसके अतिरिक्त, राज्य को जे0एन0एन0यु0आर0एम0 योजना के तहत् परिकल्पित इच्छित लाभ से वंचित रहना पड़ा।

शेष कार्य नये संवेदक को आवंटित नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹ 59.90 करोड़ अवरुद्ध हुआ

इस सम्बन्ध में हमने यह भी प्रेक्षित किया कि :

- कम्पनी ने भूमि प्राप्त किए बिना निविदा को अंतिम रूप दे दिया और 72 स्थलों में से 26 स्थलों को संवेदक को तीन से नौ महीनें के विलम्ब से सौंपा गया था। इससे परियोजना के निष्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

- कम्पनी पटना नगर निगम से भूमि उपयोग के लिए अनापत्ति प्रमाण–पत्र प्राप्त किए बिना तीन स्थलों अर्थात राजेन्द्र नगर, अरफाबाद तथा कदम कुँआ पर कार्य प्रारम्भ किया तथा उस पर ₹ 55 लाख का व्यय किया। इन कार्यो का परित्याग कर दिया गया था क्योंकि जिस निर्माण स्थल पर कार्य प्रारम्भ किया गया (डी0पी0आर0 के अनुसार स्थल) था उसे पहले से ही पार्क निर्माण के लिए आवंटित किया जा चुका था। इस तरह उस पर किया गया ₹ 55 लाख का व्यय व्यर्थ रहा।

- कम्पनी द्वारा इस योजना को प्रभावी अवधि मार्च 2014 तक निष्पादित करवाने में विफल रहने के कारण राज्य को ₹ 159.92 करोड़ के अतिरिक्त अनुदान से वंचित रहना पड़ा।

प्रबन्धन ने जवाब में कहा (अक्टूबर 2015) कि लेखापरीक्षा अवलोकन भविष्य में अनुपालन हेतु अंकित कर लिया गया है।

अनुशंसा

कम्पनी को निविदा पूर्व होने वाले गतिविधियों में विलम्ब से बचना चाहिए तथा संवेदक को कार्य आवंटन के पूर्व भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिए ताकि परियोजना को पूर्ण करने में होने वाले विलम्ब से बचा जा सके।

दानापुर जलापूर्ति परियोजना

2.2.15 कंडिका संख्या 2.2.13 से संदर्भ उद्धृत है। इसी के अनुरूप, दानापुर जलापूर्ति परियोजना का कार्य, श0वि0 एवं आ0वि0 के द्वारा कम्पनी को ₹ 68.96 करोड़ के अनुमानित लागत पर सौंपा गया (दिसम्बर 2009) था। ₹ 84.41 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति कम्पनी द्वारा प्रदान (जुलाई 2011) की गई।

निविदा के निरस्तीकरण के पश्चात कार्य के पुनः आवंटन में विफलता से ₹ 9.24 करोड़ अवरुद्ध हुआ

कार्य संवेदक को ₹ 70.19 करोड़ के लागत पर आवंटित (अक्टूबर 2011) किया गया था। संविदा को जुलाई 2014 में ₹ 9.24 करोड़ (13.17 प्रतिशत) के व्यय के बाद संवेदक द्वारा कार्य के धीमी निष्पादन/अकार्यान्वयन के कारण निरस्त कर दिया गया। संविदा के निरस्तीकरण (जुलाई 2014) के बाद 14 माह (सितम्बर 2015) व्यतीत हो जाने के बाद भी कार्य के अपूर्ण भाग को किसी संवेदक को आवंटित नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 9.24 करोड़ के परियोजना कोष का अवरुद्धीकरण हो गया तथा योजना के तहत् मिलने वाले लक्षित लाभ से राज्य वंचित रहा।

हमने यह भी प्रेक्षित किया कि :

- श0वि0 एवं आ0वि0 को समर्पित (मार्च 2015) उपयोगिता प्रमाण–पत्र में संविदा के निरस्तीकरण के बावजूद संवेदक को दिए गए ₹ 5.84 के वसूलनीय मोबिलाईजेशन अग्रिम को व्यय के रूप में प्रदर्शित किया गया था।

प्रबन्धन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि ₹ 5.84 करोड़ की असमायोजित मोबिलाईजेशन अग्रिम कम्पनी के लिए बर्हिगमन अथवा लागत व्यय था एवं उपयोगिता प्रमाण–पत्र में सम्मिलित कर लिया गया था। प्रबंधन का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संविदा के निरस्तीकरण तथा संवेदक से असमायोजित मोबिलाईजेशन अग्रिम से संबंधित तथ्य, उपयोगिता प्रमाण–पत्र में स्पष्ट रूप में नहीं दर्शाए गए थे। आगे, सरकार ने बताया कि (अक्टूबर 2015) इसके लिए उत्तरदायी व्यक्ति के विरुद्ध कार्रवाई करने हेतु कम्पनी को निदेश दिया गया है।

- योजना के प्रभावी अवधि मार्च 2014 तक, कम्पनी के द्वारा परियोजना के कार्यान्वयन नहीं किए जाने के कारण ₹ 20.69 करोड़[3] के अगले अनुदान से राज्य वंचित रह गया था।

उपर्युक्त अवलोकन पर प्रबन्धन एवं सरकार के द्वारा वही जवाब दिया गया जैसा कि कंडिका 2.2.13 में बताया गया है।

अनुशंसा

कम्पनी को अपने वित्तीय हितों की सुरक्षा के लिए बैंक प्रत्याभूति की वैधता अवधि का उचित ध्यान रखना चाहिए।

सीवरेज प्रणाली एवं सीवरेज शोधन यंत्र, बोधगया

2.2.16 बोधगया शहर के लिए "सीवरेज प्रणाली के अभिकल्पन, मुहैया, प्रस्तुतीकरण, जाँच तथा संबंधित कार्य को चालू करने को भारत सरकार के द्वारा ₹ 95.94 करोड़ के अनुमानित लागत पर यू0आई0जी0 योजना के अन्तर्गत फरवरी 2009 में अनुमोदित

[3] ₹ 68.96 करोड़ का 50 प्रतिशत = ₹ 34.48 करोड़ – ₹ 13.79 करोड़ = ₹ 20.69 करोड़।

किया गया था। श0वि0 एवं आ0वि0 के द्वारा कम्पनी को परियोजना सौपा (दिसम्बर 2009) गया। कम्पनी ने एल– 1 निविदाकर्त्ता को ₹ 92.75 करोड़ के लागत पर टर्न की आधार पर कार्य आवंटित किया (अक्टूबर 2011)। संविदा के अन्तर्गत परियोजना को 24 माह के भीतर दिसम्बर 2013 तक पूर्ण किया जाना था तथा इसके पश्चात् पाँच वर्ष तक संवेदक के द्वारा रख–रखाव अपेक्षित था। तथापि पूर्ण किए जाने के निर्धारित तिथि से 18 माह व्यतीत होने के बाद भी, ₹ 59.16 करोड़ (63.80 प्रतिशत) व्यय करने के पश्चात उक्त परियोजना अपूर्ण (जुलाई 2015) थी।

इस संबंध में हमने प्रेक्षित किया कि :

- कार्य के क्षेत्र के अनुसार, 65.33 कि0मी0 का सीवर तंत्र, मध्यवर्ती पंपिंग स्टेशन (संख्या में पाँच), 10 मिलियन लीटर प्रवाह (एम0एल0डी0) का सीवेज शोधन संयंत्र, 2570 गृह संबंध प्रकोष्ठ, 3607 मेनहोल का निर्माण किया जाना था। मार्च 2015 तक इसके विरुद्ध मात्र 58.06 कि0मी0 (88.87 प्रतिशत) का सीवर तंत्र, 1122 गृह संबंध प्रकोष्ठ (43.66 प्रतिशत) तथा मेनहोल (82.20) निर्मित किए गए।

- कम्पनी ने डी0पी0आर0 के प्रावधानों के आधार पर बोधगया शहर में 10 एम0एल0डी0 एस0टी0पी0 के साथ 58.05 कि0मी0 के सीवर तंत्र एवं 132 एच0पी0 क्षमता वाले आठ मध्यवर्ती पम्पिंग स्टेशन (आई0पी0एस0) के निर्माण के लिए, एन0आई0टी0 जारी किया (जून 2011)। आई0पी0एस0 की दर कार्य आधार पर आमंत्रित की गई थी। संविदा के अनुसार, कार्य के सौंपे जाने के बाद, संवेदक को वास्तविक कार्य–स्थल सर्वेक्षण के आधार पर एक नया रूपरेखा समर्पित करना था। हमने प्रेक्षित किया कि संवेदक के द्वारा आई0पी0एस0 से संबंधित कार्य क्षेत्र को अत्यधिक कम कर दिया गया था। नए रूपरेखा के अनुसार, डी0पी0आर0 में निर्दिष्ट 132 एच0पी0 के आठ आई0पी0एस0 के विरुद्ध 90 एच0पी0 के मात्र पाँच आई0पी0एस0, का निर्माण किया गया। यह न केवल तीन आई0पी0एस0 के संबंध में ₹ 1.31 करोड़[4] के अधि–व्यय के रूप में परिणामित हुआ बल्कि संवेदक को अनुचित लाभ भी पहुँचाया गया।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2015) कि आई0पी0एस0 की संख्या कम किए जाने के बाद भी, आई0पी0एस0 की सम्पूर्ण क्षमता (कुँआ की क्षमता) को कम नहीं किया गया। प्रबन्धन के जवाब में, लेखापरीक्षा के द्वारा उठाए गए मुद्दे के संबंध में कुछ नहीं कहा तथा यह पंप के कम किए गए क्षमता (यथा : एच0पी0) तथा लागत पर इसके प्रभाव के बारे में मौन था। सरकार ने कहा (अक्टूबर 2015) कि कम्पनी को इस संबंध में उत्तरदायित्व निर्धारित करने हेतु निदेश दिए गए हैं।

अनुशंसा

टर्न–की अनुबंध के मामले में, कम्पनी को संवेदक के द्वारा सुपुर्द किए गए नए रूपरेखा का लागत–लाभ विश्लेषण करना चाहिए।

खगौल जलापूर्ति परियोजना

2.2.17 खगौल क्षेत्र के परिवारों को टैरिफ आधारित सुरक्षित पेय जल उपलब्ध कराने के उद्देश्य से, खगौल जलापूर्ति परियोजना का कार्य संवेदक को ₹ 16.65 करोड़ के

[4] संवेदक द्वारा आठ आई0पी0एस0 का उद्धृत दर ₹ 3.50 करोड़ था (यथा डी0पी0आर0 के आधार पर)। इस तरह, तीन आई0पी0एस0 की लागत = ₹ 3.50 ÷ 8 × 3 = ₹ 1.31 करोड़।

लागत पर दिया गया (अक्टूबर 2011)। कम्पनी, संवेदक तथा नगर परिषद, खगौल कम्पनी के लिए सुविधा प्रदाता के रूप में, के बीच एक त्रिपक्षीय समझौता हस्ताक्षरित किया गया। परियोजना को पूर्ण करने की अनुसूचित तिथि दिसम्बर 2012 थी जिसे विस्तार कर दिसम्बर 2014 कर दिया गया था। ₹ 14.57 करोड़ की लागत से परियोजना को पूर्ण करने के उपरान्त, इसे खगौल नगर परिषद को हस्तांतरित कर दिया गया (दिसम्बर 2014)।

परियोजना के कार्यान्वयन में निम्नलिखित अनियमितताएँ पाई गई :

जल मीटर के प्रतिस्थापन पर ₹ 1.22 करोड़ का व्यय अनियमित/ संदिग्ध था

• समझौते के तकनीकी विशिष्ट विवरण के भाग V कंडिका 12.3 जिसके अन्तर्गत परिवारों को जल संबंध के लिए क्रिया विधि समाहित था, के शर्तों के अन्तर्गत जलापूर्ति योजना, खगौल को शुरू किया जाना था। माप पुस्तिका के आधार पर 6300 परिवारों को गृह संबंध तथा जलमीटर के प्रतिस्थापन से संबंधित कार्य को संवेदक द्वारा वर्ष 2013–14 में ₹ 1.60 करोड़ के लागत से किया गया था। संवेदक को जुलाई 2014 तक ₹ 1.22 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था। परन्तु, कम्पनी द्वारा संवेदक द्वारा किए गए कार्य के सहायक विवरण यथा परिवारों द्वारा सुपूर्द आवेदनों की प्रति, उसके विरुद्ध जमा किए गए शुल्क तथा संवेदक द्वारा किए गए कार्य के संबंध में खगौल नगर परिषद के द्वारा प्रदान की गई स्वीकृति कम्पनी के द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया। इसके अतिरिक्त, खगौल नगर परिषद ने भी पुष्टि किया (जून एवं सितम्बर 2015) कि संवेदक के द्वारा उन्हें भी गृह संबंध तथा जल मीटर के प्रतिस्थापन का विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया। परिषद ने यह भी कहा (सितम्बर 2015) कि परिवारों को जल की आपूर्ति के संबंध में मीटर पठन भी नहीं किया जा रहा था। इस प्रकार परिवारों को जल संबंध तथा उसके विरुद्ध मीटर पठन के विवरण के अभाव में ₹ 1.22 करोड़ का व्यय अनियमितत/संदिग्ध था।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2015) कि परिवारों को मीटर संबंध प्रदान किए जाने के समय समझौते के आधार पर उचित क्रियाविधि अपनाई गई थी। प्रबन्धन का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वे सम्बन्धित प्रतिस्थापन के विवरण जैसा कि उपर बताया गया है, उपलब्ध कराने में असफल हुए। इसके अतिरिक्त, परियोजना क्षेत्र में जल मीटर प्रतिस्थापन नही किया जा रहा है।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2015) कि इस संबंध में उत्तरदायित्व निर्धारण हेतु कम्पनी को निदेश जारी की गई है।

राष्ट्रीय गंगा नदी घाटी प्राधिकरण (एन0जी0आर0बी0ए0)

2.2.18 गंगा नदी में सफाई एवं संरक्षण के उद्देश्य से भारत सरकार ने एन0जी0आर0बी0ए0 की स्थापना (2009) में की। गंगा में प्रदूषण कटौती सुनिश्चित करने हेतु एन0जी0आर0बी0ए0 को बहुक्षेत्र कार्यक्रम (एन0जी0आर0बी0ए0 कार्यक्रम) के विकास का अधिदेश दिया गया था। एन0जी0आर0बी0ए0 कार्यक्रम के लागत को केन्द्र एवं राज्य सरकार के बीच 70:30 के अनुपात में साझा किया जाना था।

2010–11 से 2014–15 की अवधि के दौरान कम्पनी ने ₹ 441.86 करोड़ के प्रशासनिक स्वीकृति के चार परियोजनाओं यथा सीवरेज प्रणाली तथा सीवेज शोधन यंत्र बक्सर, हाजीपुर, बेगुसराय तथा मंगेर के नाम से लिया था। बक्सर, हाजीपुर तथा बेगुसराय की परियोजनाओं की समापन की अनुसूचित तिथि दिसम्बर 2013 थी जबकि मुंगेर परियोजना के लिए यह मार्च 2014 थी । जूलाई 2015 तक इन चार परियोजनाओं पर ₹ 29.88 करोड़ का व्यय हो गया था तथा कार्य प्रगति में था। समझौता मूल्य के 1.57

प्रतिशत से 18.14 प्रतिशत के परास में वित्तीय प्रगति के साथ इन परियोजनाओं का 16 से 19 माह का समय अधिव्यय हो चुका था। विलम्ब मुख्यतः कार्य आवंटन में विलम्ब तथा संवेदक को कार्यस्थल देर से हस्तांतरित किए जाने के कारण हुए थे। एन0जी0आर0बी0ए0 सहायता प्राप्त परियोजनाओं का विवरण ***परिशिष्ट – 2.2.1*** में प्रदर्शित है।

इस योजना के अन्तर्गत संरचनात्मक परियोजनाओं के नियोजन एवं क्रियान्वयन में पाई गई अनियमितताओं की चर्चा अग्रलिखित कंडिकाओं में की गई है :

बक्सर, हाजीपुर एवं बेगुसराय में सीवरेज प्रणाली तथा सीवेज शोधन यंत्र

2.2.19 हाजीपुर, बेगुसराय एवं बक्सर शहर में सीवरेज प्रणाली के मुहैया, प्रस्तुतीकरण जाँच प्रदर्शन, जाँच एवं सीवरेज प्रणाली को चालू करने तथा सीवेज शोधन यंत्र (एस0टी0पी0) के अभिकल्पन एवं निर्माण से संबंधित कार्य को भारत सरकार के द्वारा फरवरी 2010 में अनुमोदित किया गया। इन परियोजनाओं का अनुमानित लागत क्रमशः ₹ 113.62 करोड़, ₹ 65.40 करोड़ तथा ₹ 74.95 करोड़ था। परियोजनाओं की क्रियान्वयन अवधि 24 माह थी तथा परिचालन एवं रख–रखाव के लिए अवधि पूर्ण होने से 60 माह थी। उपर्युक्त तीन परियोजनाओं के कार्य को क्रमशः ₹ 94.88 करोड, ₹ 58.88 करोड़ तथा ₹ 52.05 करोड़ के लागत पर दिसम्बर 2013 तक कार्य सम्पन्न किए जाने की अनुसूचित अवधि के साथ संवेदक को प्रदान किया गया था। इन कार्यों की प्रगति बहुत धीमी थी तथा 43 माह (जुलाई 2015) के बीत जाने के बाद संवेदक के द्वारा केवल क्रमशः ₹ 17.21 करोड़ (18.14 प्रतिशत), ₹ 4.13 करोड़ (7.01 प्रतिशत) तथा ₹ 6.61 करोड़ (12.70 प्रतिशत) लागत के कार्य ही निष्पादन किए गए।

हमने पाया कि :

- बक्सर, हाजीपुर तथा बेगूसराय में सीवरेज प्रणाली तथा सीवेज शोधन यंत्र के मामलों में, कम्पनी ने भूमि का स्वामित्व 29 माह से 36 माह के विलम्ब से प्राप्त किया जिससे परियोजना के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ। हमने प्रेक्षित किया मई 2011 में ₹ 2.86 करोड़ तथा जून 2011 में ₹ 8.49 करोड़ क्रमशः एस0टी0पी0, बेगुसराय तथा एस0टी0पी0, हाजीपुर के लिए भूमि अधिग्रहन हेतु भुगतान किए जाने के बावजूद, शीघ्र भूमि अधिग्रहन हेतु उच्च स्तर प्रबन्ध द्वारा किए प्रयास अभिलेख में उपलब्ध नहीं थे।

- समझौते के उपबंध 64 के अनुसार, विवाद, यदि हो; के निवारण, चीन के लोक जनतंत्र के न्यायाधिकार क्षेत्र का विषय होगा जिसके परिणामस्वरूप विवाद होने की स्थिति में कम्पनी की कानूनी पक्ष गंभीर रूप में सीमित/जोखिमपूर्ण हो सकता था।

प्रबन्ध ने अवलोकन को स्वीकार किया तथा बताया (अक्टूबर 2015) कि इसे भविष्य में अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया है।

- उपरोक्त एस0टी0पी0 तथा आई0पी0एस0 के निर्माण हेतु आवश्यक भूमि को संवेदक को उपलब्ध कराने में विलम्ब के परिणामस्वरूप ₹ 2.71 करोड़ (बेगूसराय : ₹ 35 लाख, बेगुसराय : ₹ 69 लाख तथा हाजीपुर ₹ 1.67 करोड़) के परिहार्य मूल्य वृद्धि का भुगतान हुआ।

प्रबन्ध ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) तथा इसे भविष्य में अनुपालन हेतु नोट किया। सरकार ने बताया (अक्टूबर 2015) कि इस संबंध में कम्पनी को निदेश दी गई है।

राज्य पोषित आधारभूत विकास परियोजनाएँ

2.2.20 बिहार राज्य में आधारभूत विकास के लिए तथा लोक सुविधाएँ प्रदान करने हेतु बिहार सरकार ने श0वि0 एवं आ0वि0 के माध्यम से उपर्युक्त योजना के तहत् विभिन्न संरचनात्मक कार्य कम्पनी को सौंपा।

2010–11 से 2014–15 की अवधि के दौरान ₹ 270.36 करोड़ प्रशासनिक स्वीकृति वाले 12 संरचनात्मक परियोजना कम्पनी द्वारा ली गई जिसमें से मात्र पाँच परियोजनाएँ ₹ 115.31 करोड़ के लागत पर दो से 18 माह के समय अधिव्यय के साथ पूर्ण किए गए (जुलाई 2015)। आगे, ₹ 40.48 करोड़ के प्रशासनिक स्वीकृति वाले सात परियोजनाओं के कार्य प्रगति में थे जिस पर ₹ 17.41 करोड़ का व्यय हो चुका था। इन परियोजनाओं का समापन 7.45 से 73.08 प्रतिशत ***(परिशिष्ट – 2.2.1)*** के परास में प्रगति के साथ नौ से 26 माह के समय अधिव्यय से ग्रसित था। विलम्ब का मुख्य कारण परामर्शदाता द्वारा डी0पी0आर0 का दोषपूर्ण निर्माण तथा कम्पनी द्वारा इसकी समीक्षा, भूमि हेतु अनापत्ति प्रमाण–पत्र की अप्राप्ति तथा निविदा पूर्व स्तर के प्रत्येक कार्य हेतु किसी प्रकार की समय–सीमा का निर्धारण न होना था।

योजना के अन्तर्गत परियोजनाओं के नियोजन एवं कार्यान्वयन में पाई गई अनियमितताओं की चर्चा अग्रलिखित कंडिकाओं में की गई है :

चक्रवाती जल निकास प्रणाली, सीवरेज प्रणाली तथा सीवेज शोधन यंत्र, राजगीर

2.2.21 निकास तंत्र द्वारा चक्रवाती जल के संग्रहण, प्रवहन तथा निस्तारन के लिए समेकित प्रणाली प्रदान करने की दृष्टि से तथा क्षय जल के उचित प्रवहन, शोधन एवं निस्तारण के साथ उचित सीबरेज प्रणाली प्रदान करने बिहार सरकार द्वारा कम्पनी को राजगीर में चक्रवाती जल निकास प्रणाली, सीवरेज प्रणाली तथा सीवेज सोघन तंत्र के निर्माण के लिए ₹ 77.67 करोड़ की संचयी प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान की गई (जनवरी 2010)। कम्पनी ने इस संचयी ए0ए0 को एस0टी0पी0 के लिए ₹ 55.80 करोड़ तथा एस0डब्लू0डी0एस0 के लिए ₹ 21.70 करोड़ में विभक्त कर दिया।

एस0डब्लू0डी0एस0 के कार्य को दिसम्बर 2011 में संवेदक को ₹ 29.12 करोड़ की लागत पर मार्च 2014 तक पूर्ण करने की अनुसूची के साथ आवंटित किया गया था। कार्य ₹ 19.66 करोड़ की लागत से फरवरी 2014 में पूर्ण कर दिया। इसी प्रकार, एस0टी0पी0 के कार्य को मार्च 2012 में संवेदक को ₹ 47.37 करोड़ के लागत पर मार्च 2015 तक पूर्ण करने की अनुसूची के साथ आवंटित किया गया। एस0टी0पी0 का निर्माण मार्च 2015 में ₹ 51.01 करोड़ की लागत पर पूर्ण कर लिया गया था। तथापि, सीवरेज तत्र से गृह के संबंध के कार्य को अभी तक आरंभ भी नहीं किया गया था (जुलाई 2015) तथा उक्त परियोजना नगर परिषद को अभी तक हस्तांतरित नहीं किया गया है (अक्टूबर 2015)।

परियोजना के कार्यान्वयन में निम्नलिखित अनियमितताएँ भी पाई गई :

अशुद्ध तथा अवास्तविक प्राक्कलन कार्यान्वयन के समय उच्च विचलन में परिणामित हुआ

- एस0टी0पी0 के कार्य में, सीवरेज तंत्र के लंबाई तथा क्षमता में प्राक्कलन के उपर क्रमशः 45 प्रतिशत तथा 25 प्रतिशत की महत्वपूर्ण वृद्धि हुई जिसके लिए संवेदक के साथ ₹ 12.87 करोड़ मूल्य का पूरक समझौता किया गया। इसके अतिरिक्त परिमाण विपत्र के व्यक्तिगत मदों पर 81.8 प्रतिशत तक के उच्च विचलन थे जो इंगित करता है कि प्राक्कलन वास्तविक नहीं थे तथा वास्तविक कार्य–स्थल सर्वेक्षण के बिना ही तैयार किए गए थे।

प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि परामर्शदाता के द्वारा समर्पित डी0पी0आर0 दोषपूर्ण था जिसके कारण लागत बढ़ गया। प्रबंध का जवाब अपने आप में एक स्वीकृति है कि प्राक्कलन दोषपूर्ण था तथा बिना कार्य–स्थल सर्वेक्षण के तैयार किया गया था।

वास्तविक कि0मी0 के अनुसार लीड के भुगतान को सीमित करने में कम्पनी की विफलता ₹ 2.28 करोड़ के अधिव्यय के रूप में परिणामित हुआ

• एस0एब्लू0डी0एस0 कार्य के एक तत्व यथा 7.89 कि0मी0 लंबाई के समलंबिक निकास में पत्थर के टुकड़े का परिवहन निहित था। संवेदक को परिवहन लागत 165 कि0मी0 के लीड के रूप में स्वीकृत था। यद्यपि, खनन कार्यालय के द्वारा निर्गत प्रमाण–पत्र के संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि पत्थर के टुकड़े उस खदान से प्राप्त किए गए थे जो कार्यस्थल से मात्र 70 कि0मी0 दूर था। लीड के परिवहन का भुगतान 70 कि0मी0 के बजाय 165 कि0मी0 की दूरी हेतु किया गया था। यह न केवल ₹ 2.28 करोड़ के परिहार्य व्यय के रूप में परिणामित हुआ बल्कि उस सीमा तक संवेदक को अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि विषय की जाँच की जा रही है तथा यदि अधिक भुगतान है तो संवेदक के सुरक्षित जमा में से वसूल की जाएगी।

कम्पनी अधिशेष मिट्टी के उपयोग तथा निपटान के तंत्र का विकास नहीं कर सकी जिसकी परिणति प्राप्ति तथा निपटान पर परिहार्य व्यय के रुप में हुई

• दोनों परियोजनाओं के कार्यान्वयन के आरंभ से ही कम्पनी को इस तथ्य की अच्छी तरह से जानकारी थी कि उक्त कार्य में मिट्टी भराई की आवश्यकता थी (एस0डब्लू0डी0एस0 में 13600 घन मीटर मिट्टी भराई की आवश्यकता थी)। यद्यपि कम्पनी ने एस0डब्लू0डी0एस0 तथा एस0टी0पी0 कार्य में खोदे गए क्रमशः 66,272.01 घन मीटर तथा 18,556.30 घन मीटर मिट्टी का ₹ 99.78 लाख[5] व्यय करने के उपरान्त, जिसमें लादना, उतारना तथा परिवहन व्यय शामिल था, निपटान कर दिया। आगे, कम्पनी ने 13503.22 घन मीटर तथा 5015.78 घन मीटर स्वच्छ मिट्टी क्रमशः राजगीर निकास तथा राजगीर सीवरेज के लिए ₹ 410 प्रति घन मीटर की दर से क्रय किया। अधिशेष मिट्टी को विक्रय योग्य वस्तु होने के कारण, देय राज्य शुल्क के भुगतानोपरान्त, उसी जगह पर ही बेच दी जानी चाहिए थी। उपलब्ध खोदे गए मिट्टी के उपयोग तथा अधिशेष खोदे गए मिट्टी का उसी जगह पर बिक्री से तिगुण उद्देश्य की पूर्ति हुई होती यथा, खोदे गए मिट्टी का निपटान व्यय व स्वच्छ मिट्टी की क्रय पर व्यय क विलोपन तथा इसके अतिरिक्त खोदे गए अधिशेष मिट्टी पर राजस्व की प्राप्ति हुई होती।

इस प्रकार, औचित्य की कमी के कारण कम्पनी को अधिशेष मिट्टी के निपटान पर ₹ 99.78 लाख का परिहार्य व्यय, स्वच्छ मिट्टी की प्राप्ति पर ₹ 42.52 लाख का परिहार्य व्यय हुआ तथा अधिशेष मिट्टी के विक्रय नहीं होने से ₹ 40.38 लाख[6] की राजस्व हानि उठानी पड़ी।

प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि खोदी गई मिट्टी कार्बनिक पदार्थों से मिश्रित थी इसलिए वे भरे जाने हेतु उपयुक्त नहीं थे। अतः खोदे गए मिट्टी के बिक्री का प्रश्न खड़ा नहीं होता है। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डी0पी0आर0/परिमाण विपत्र में खोदे गए मिट्टी में गाद/कीचड़ तथा कार्बनिक पदार्थ की मात्रा को परिमाणित नहीं किया गया था। आगे, प्रबंधन के द्वारा जवाब के समर्थन में मिट्टी जाँच प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं कराया गया था। एस0टी0पी0 कार्य में खोदे गए मिट्टी के निपटान नहीं

[5] [66272.01 एम^3 × ₹ 108प्रति एम^3 = 71,57,377 (एस0डब्ल्यू0डी0एस0)] + [18556.30 एम^3 ×₹ 152 प्रति एम^3 = 2820557.60 (एस0टी0पी0)] कुल = ₹ 99,77,934.60

[6] (66272.01 एम^3 + 18556.30 एम^3) – (13503.22 एम^3 + 5015.78एम^3) = 66309.31एम^3 66309.31 एम^3 × ₹ 60.90 = ₹ 40,38,237

होने के मुद्दे को जवाब में शामिल नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त सरकार (अक्टूबर 2015) ने प्रबंध निदेशक को इसके लिए उत्तरदायी व्यक्ति के विरुद्ध कार्रवाई करने हेतु निर्देश दिया है।

- राजगीर के सीवेरज प्रणाली तथा सीवेज शोधन संयंत्र के कार्य में कम्पनी ने ₹ 83.80 प्रति घन मीटर (सी0पी0डब्लू0डी0 एस0ओ0आर0 दर के आधार पर दर की गणना) के भराव दर से विभिन्न खण्डों में 74024 घन मीटर मिट्टी भरने हेतु उसी संवेदक से साथ पूरक समझौता किया। यह प्रेक्षित किया गया कि 5015.78 एम^3 मिट्टी के अन्य ढ़ेर को ₹ 51.79 प्रति एम^3 के निम्न दर पर भरा गया था जो बिहार सरकार के भवन निर्माण विभाग (बी0सी0डी0) एस0ओ0आर0 दर पर आधारित था। इस प्रकार संवेदक द्वारा किए गए 74024 एम^3 मिट्टी भराव कार्य के संबंध में कम्पनी द्वारा बी0सी0डी0 एस0ओ0आर0 पर विचार नहीं किए जाने के कारण ₹ 23.70 लाख[7] का परिहार्य अधिक व्यय हुआ।

प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि सामान्य बैक भराव की स्थिति में बी0सी0डी0 के दर को लागू किया गया जबकि उस क्षेत्र जिसमें गाड़ी परिचालन के लिए सड़क निर्माण हेतु मिट्टी संघनन की आवश्यकता थी, सी0पी0डब्लू0डी0 की दर को लागू किया गया। प्रबन्धन का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुमोदित परिमाण विपत्र में यांत्रिक विधि से भराव एवं संघनन हेतु वर्णन नहीं था। आगे, यांत्रिक संघनक के उपयोग के समर्थन में कोई भी दस्तावेज लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, सरकार ने भी कम्पनी को उत्तरदायी व्यक्ति के विरुद्ध कार्रवाई करने हेतु निर्देशित किया (अक्टूबर 2015)।

अनुश्रवण एवं आंतरिक नियंत्रण

अनुश्रवण

2.2.22 कम्पनी हेतु, अनुबंध समझौते के आधार पर तथा निर्धारित मानक एवं संहिता, आदि के आधर पर क्रियान्वयन कार्य के गुणवत्ता को सुनिश्चित करने हेतु, परियोजना के क्रियान्वयन के प्रत्येक स्तर पर अनुश्रवण महत्वपूर्ण होता है। यह प्रक्रिया अनुमोदन स्तर से आरंभ होता है तथा क्रियान्वयन से पूर्णोत्तर स्तर के दौरान चलता रहता है। कम्पनी में वास्तविक क्रियान्वयन कार्य का अनुश्रवण, संबंधित अभियंता तथा किराए के परामर्शदाता यथा निर्माण पर्यवेक्षण तथा गुणवत्ता नियंत्रण परामर्शदाता, (सी0एस0क्यू0सी0) की जवाबदेही है। साथ ही निष्पादन कार्य/परियोजना के प्रगति के अनुश्रवण हेतु उच्च स्तर प्रबंधन उत्तरदायी होता है।

परियोजनाओं के अनुश्रवण में पाई गई कमियों की नीचे चर्चा की गई है :

- बिहार पी0डब्लू0डी0 संहिता के अनुसार, लेखा बही में उचित लेखांकन हेतु, सभी पूर्ण किए गए कार्य के लेखे को बंद किया जाना चाहिए तथा कार्य वार निधि लेखों की पुस्तिका में उचित गणना हेतु संबंधित विभाग से मिलान किया जाना चाहिए। प्रशासनिक स्वीकृति की तुलना में किसी राशि आधिक्य या कमी होने पर वापस/दावा की जानी चाहिए। हमने पाया कि बिहार पी0डब्लू0डी0 संहिता के उल्लंघन में कम्पनी द्वारा पूर्ण किए गए नौ परियोजनाओं के संबंध में परियोजनाओं के पूर्ण करने की तिथि

[7] प्रति एम^3 भराव लागत की दर में अन्तर = सी0पी0डब्ल्यू0डी0 एस0ओ0आर0 दर ₹ 83.80 प्रति एम^3–बी0सी0डी0 एस0ओ0आर0 दर ₹ 51.79 प्रति एम^3, प्रति एम^3 दर में अन्तर ₹ 32.01। कुल अतिरिक्त भुगतान = 32.01 × 74024.92 = ₹ 23,69,537.68

से चार से 29 माह के व्यतीत हो जाने के बाद भी परियोजनाओं के खाता को बंद नहीं किया गया।

प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि कम्पनी ने पूर्ण परियोजनाओं के खातों को बंद करने की प्रक्रिया आरंभ कर दी है तथा संबंधित विभाग के साथ खातों के मिलान का कार्य प्रगति में है। सरकार ने बताया (अक्टूबर 2015) कि प्रक्रिया को पूरा करने हेतु कम्पनी को निर्देशित किया गया है।

कम्पनी में निर्माण पर्यवेक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण (सी0एस0क्यू0सी0) परामर्शदाता की भूमिका

• कार्य संवेदक को कार्यादेश जारी किए जाने के तुरंत बाद कम्पनी निर्माण कार्य के पर्यवेक्षण हेतु सी0एस0क्यू0सी0 की नियुक्ति करता है। हमने प्रेक्षित किया कि सी0एस0क्यू0सी0 की नियुक्ति अस्थाई तरीके से उसकी वास्तविक आवश्यकता का विचार किए बिना की जाती है। दो परियोजनाओं यथा सड़क एवं निकास, रोसड़ा तथा जल आपूर्ति परियोजना, बोधगया के मामले में प्रबंधन ने सी0एस0क्यू0सी0 की नियुक्ति कार्य संवेदक के साथ समझौता हस्ताक्षर की तिथि से नौ से 12 माह के विलम्ब से की। उस समय तक संवेदक के द्वारा नौ प्रतिशत से 37 प्रतिशत कार्य पहले ही क्रियान्वित किया जा चुका था। इस प्रकार सी0एस0क्यू0सी की विलम्ब से नियुक्ति से सी0एस0क्यू0सी0 के नियुक्ति का उद्देश्य असफल हुआ।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015) तथा बताया कि कुछ मामलों में सी0एस0क्यू0सी0 की तैनाती देर से की गई यद्यपि सी0एस0क्यू0सी0 के वैकल्पिक पर्यवेक्षण तंत्र की खोज की जा रही है।

सी0एस0क्यू0सी0 को किया गया भुगतान कार्य की प्रगति से सम्बद्ध नहीं था जिसकी परिणति ₹ 9.53 करोड़ के निष्फल व्यय के रुप में हुई

• बख्तियारपुर एवं मुरलीगंज में सड़क एवं निकास परियोजनाओं के मामले में सी0एस0क्यू0सी0 के भुगतान, परियोजना की प्रगति से संबद्ध था। यद्यपि अन्य परियोजनाओं में सी0एस0क्यू0सी0 के भुगतान, कार्य के प्रगति से संबद्ध नहीं था लेकिन मासिक आधार पर किया जाता था तथा इसलिए कार्य संवेदक द्वारा कार्य के अनिष्पादन/रुकाव की स्थिति में भी सी0एस0क्यू0सी0 को लगातार मासिक आधार पर भुगतान किया जाता रहा जो ₹ 9.93 करोड़ ***(परिशिष्ट – 2.2.5)*** तक के निष्फल व्यय के रूप में परिणामित हुआ।

प्रबंधन ने अवलोकन को स्वीकार करते समय बताया (अक्टूबर 2015) कि सी0एस0क्यू0सी के मामले में लागत को न्यूनतम करने हेतु पद्धति का अन्वेषन किया जा रहा है।

अनुशंसा

कम्पनी को अपनी अनुश्रवण प्रक्रिया को मजबूत करनी चाहिए तथा सी0एस0क्यू0सी0 के भुगतान को कार्य की प्रगति से संबद्ध करनी चाहिए।

आंतरिक नियंत्रण

2.2.23 आन्तिरिक नियंत्रण एक प्रबन्धन का साधन है जिसका प्रयोग न्यायोचित आश्वासन प्राप्त करने के लिए किया जाता है कि प्रबन्धन उद्देश्यों की प्राप्ति सक्षम, प्रभावी तथा सुव्यवस्थित तरीके से हो रहा है। कम्पनी में प्रचलित आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में निम्नलिखित त्रुटियाँ प्रेक्षित की गई थी :

- कम्पनी ने कोई कार्यात्मक परिचालन पुस्तिका तैयार नहीं किया था।

प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि मानव संसाधन/लेखांकन कार्य आदि हेतु प्रारूप पुस्तिका परामर्शदाताओं द्वारा तैयार की जा चुकि है तथा यह समीक्षाधीन है।

- स्कंध बही के संधारण तथा स्कंध के आवधिक भौतिक सत्यापन के संबंध में कोई भी प्रणाली कम्पनी में अस्तित्व में नहीं थी। दो[8] परियोजनाओं के निरस्तीकरण के उपरान्त संवेदक से प्राप्त किए गए ₹ 26.58 करोड़ की सामग्री की स्थिति में स्कंध बही के संधारण नहीं किए जाने के दृष्टांत पाए गए। इसके अतिरिक्त, उसके संबंध में भौतिक सत्यापन भी नहीं (मार्च 2015) किया गया।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2015) कि भविष्य में लेखापरीक्षा अवलोकन के अनुपालन हेतु कम्पनी के प्रबंध निदेशक को निदेशित किया गया है।

अनुशंसा

कार्यात्मक परिचालन पुस्तिका के निर्माण द्वारा कम्पनी को आंतरिक नियंत्रण सुदृढ़ करनी चाहिए। स्कंध बही उचित रूप में अवश्य संधारित की जानी चाहिए तथा आवधिक भौतिक सत्यापन होनी चाहिए।

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

- 2009–10 से 2014–15 की अवधि के दौरान कार्य के आवंटन करने में विलम्ब, परियोजनाओं का धीमा क्रियान्वयन, संविदाओं का निरस्तीकरण तथा शेष कार्य के आवंटन नहीं किए जाने के कारण कम्पनी द्वारा निधि की उपयोगिता का परास 1.03 प्रतिशत और 42.13 प्रतिशत के बीच रहा।

कम्पनी को अवरोधों को हटाते हुए, परियोजनाओं के सामयिक कार्यान्वयन द्वारा निधि की उपयोगिता में सुधार करनी चाहिए।

- दानापुर जलापूर्ति परियोजना में, ₹ 6.70 करोड़ के मोबिलाईजेशन अग्रिम की वसूली नहीं हुई थी क्योंकि कम्पनी बैंक प्रत्याभूति नवीनीकरण कराने में असफल रही तथा संविदा निरस्त हो गया।

कम्पनी को सी0भी0सी0 के दिशा–निर्देशों के दृष्टिकोण से मोबिलाईजेशन अग्रिम प्रदान करने में सावधानी बरतने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, कम्पनी को अपने वित्तीय हितों की सुरक्षा के लिए बैंक गारंटी की वैधता अवधि पर उचित निगरानी रखनी चाहिए।

- जे0एन0एन0यु0आर0एम0 योजना के अन्तर्गत मुजफ्फरपुर जलापूर्ति परियोजना, पटना जलापूर्ति परियोजना तथा दानापुर जलापूर्ति परियोजना, के लिए संविदाएँ, संवेदक के द्वारा निष्पादन नहीं किए जाने के कारण निरस्त कर दिए गए। एक वर्ष से अधिक व्यतीत हो जाने के बाद भी कार्य के शेष भाग को किसी को आवंटित नहीं किए जाने की परिणति ₹ 77.70 करोड़ के राशि की कोष के अवरुद्धीकरण के रूप में हुई।

[8] जलापूर्ति परियोजना, मुजफ्फरपुर तथा पटना।

• मुजफ्फरपुर जलापूर्ति परियोजना में कार्यान्वयन में विलम्ब हेतु संवेदक से वसूल किए गए ₹ 3.68 करोड़ के परिनिर्धारित हरजाना को बाद में कम्पनी के वित्तीय हितों तथा समझौते के प्रावधानों की उपेक्षा करते हुए, वापस कर दिया गया।

कम्पनी को समझौते के प्रावधानों का पालन कर अपने वित्तीय हितों की रक्षा करनी चाहिए।

• संवेदकों को कार्य आवंटित किए जाने में विलम्ब, भूमि की अनुपलब्धता तथा संवेदक द्वारा कार्य का धीमा क्रियान्वयन/अक्रियान्वयन के कारण, एन0जी0आर0बी0ए0 पोषण के अधीन लिए गए बक्सर, हाजीपुर, बेगुसराय तथा मुंगेर के सीवरेज प्रणाली तथा सीवेज शोधन यंत्र की चार परियोजनाओं के मामले मे, जुलाई 2015 तक उनके समापन के अनुसूचित तिथि से 16 से 19 माह के व्यतीत हो जाने के बाद भी, वित्तीय प्रगति 1.57 प्रतिशत से 18.14 प्रतिशत था।

• 2010–15 की अवधि के दौरान लिए गए 12 परियोजनाओं में से मात्र पाँच परियोजनाएँ, दो से 18 माह के समय अधिव्यय के साथ पूर्ण किए गए। शेष सात परियोजनाओं के मामले में, जूलाई 2015 तक समापन की अनुसूचित तिथि से नौ से 26 माह के व्यतीत हो जाने के बाद भी वित्तीय प्रगति मात्र 7.45 से 73.08 प्रतिशत था। विलम्ब का मुख्य कारण कम्पनी द्वारा डी0पी0आर0 के दोषपूर्ण निर्माण तथा संवेदक को कार्य आवंटन करने में विलम्ब था।

कम्पनी को, भूमि की ससमय उपलब्धता तथा संवेदकों को ससमय कार्य आवंटन सुनिश्चित करते हुए, परियोजना के अनुसूचित तिथि के भीतर समापन सुनिश्चित करनी चाहिए।

• कम्पनी की अनुश्रवण प्रक्रिया अपर्याप्त थी तथा यह पर्यवेक्षण एवं गुण नियंत्रण हेतु यह निर्माण पर्यवेक्षण एवं गुण नियंत्रण (सी0एस0क्यू0सी0) परामर्शदाता पर निर्भर था। कम्पनी सी0एस0क्यू0सी0 के भुगतान को कार्य की प्रगति से संबद्ध करने में विफल रहा जो ₹ 9.53 करोड़ के निष्फल व्यय के रूप में परिणामित हुआ।

कम्पनी को अपनी अनुश्रवण प्रक्रिया को सुदृढ़ तथा सी0एस0क्यू0सी0 के भुगतान को कार्य की प्रगति से संबद्ध करनी चाहिए।