

अध्याय V : सीमा सड़क संगठन

5.1 उच्च दरों पर ठेकों की स्वीकृति से परिहार्य व्यय

वैध अवधि के भीतर एकीकृत वित्तीय सलाहकार की सहमति न होने के कारण महानिदेशक, सीमा सड़कें, न्यूनतम निविदा को स्वीकृति प्रदान नहीं कर पाए। तीसरी कॉल के बाद ठेका उच्च दर पर निष्पादित हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹1.89 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने नवम्बर 2007 में सीमा सड़क संगठन (बी आर ओ) में प्रत्यायोजित प्रशासनिक एवं वित्तीय अधिकार परिशोधित किया जिससे अपर महानिदेशक, सीमा सड़कें (ए डी बी जी आर) को ₹5 करोड़ से ज्यादा की लागत वाले कार्यों को एकीकृत वित्तीय सलाहकार (आई एफ ए), सीमा सड़क, (बी आर) के परामर्श से ठेकों द्वारा कार्य के निष्पादन को स्वीकृति देने की शक्ति प्राप्त हुई। उक्त कार्यों के ठेकों को मुख्य अभियंता (सी ई) परियोजना द्वारा स्वीकृति प्राप्त होनी चाहिए। मई 2011 में डी जी बी आर ने निविदा की वैध अवधि, निविदाओं के खुलने के दिनांक से 60 दिनों से बढ़ाकर 120 दिनों की कर दी।

दिसम्बर 2011 में, डी जी बी आर ने कटरा-रीसी क्लास-9 से राष्ट्रीय राजमार्ग तक दोहरी लेन जिसका विनिर्देशन के एम 13.00 से के एम 24.188 तक था, उसकी ठेका द्वारा सतह-कार्य के निष्पादन हेतु प्रशासनिक स्वीकृति एवं व्यय की संस्वीकृति प्रदान की। इसकी अनुमानित लागत ₹8.60 करोड़ थी जिसमें ठेके द्वारा निष्पादित ₹6.08 करोड़ की लागत वाला कार्य सम्मिलित था।

कार्य के निष्पादन के लिए, सी ई (पी) संपर्क ने 15 मार्च 2012 को निविदा दस्तावेज जारी किया एवं 31 मार्च 2012 को सात उद्धरित निविदा प्राप्त किए गए। 20 अप्रैल 2012 को 5 निविदाकार के मूल्यों की बोली खोली गई एवं ₹5.80 करोड़ के मूल्य के 18 अगस्त 2012 तक की वैधता वाले न्यूनतम मूल्य की बोली के साथ मेसर्स न्यू झेलम कन्सट्रक्शंस कंपनी को पाया गया। उद्धरित राशि ₹5 करोड़ से अधिक होने के कारण 12 मई 2012 को मामले को ए डी जी बी आर की स्वीकृति के लिए डी जी बी आर भेजा गया। आई एफ ए द्वारा कुछ प्रश्नों के उठाए जाने एवं पुनर्निविदा की अनुशंसा के कारण ए डी जी बी आर निविदा के वैध अवधि के भीतर अपनी स्वीकृति प्रदान नहीं कर पाए।

फरवरी 2013 में पुनः निविदा कराना पड़ा जिसके लिए मूल्यों की बोली 17 मई 2013 में खोली गई। ₹5.62 करोड़ की उद्धरित राशि के साथ मेसर्स जय लक्ष्मी स्टोन क्रसर्स को एल 1 पाया गया। निविदा की वैधता 14 सितम्बर 2013 तक की

थी। मामले को स्वीकृति के लिए डी जी बी आर को 27 मई 2013 को सौंपा गया। 01 अगस्त 2013 को आई एफ ए (बी आर) ने डी जी बी आर एवं सी ई (पी) को दरों में कटौती की संभावना तलाशने के लिए एल 1 से समझौते की सलाह दी। 6 अगस्त 2013 को सी ई (पी) ने उत्तर देते हुए कहा कि केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशानिर्देशों के अनुसार निविदा के बाद एल 1 से किसी भी तरह का समझौता नहीं हो सकता एवं इस संबंध में सुझाव मांगा। 12 सितम्बर 2013 को आई एफ ए ने प्रस्ताव को लौटाते हुए सी एफ ए से यह पुष्टि करने के लिए कहा कि एल 1 की दरें उचित थीं एवं इन्हें आगे बिना किसी समझौते के स्वीकार कर लेना चाहिए। निविदा की वैधता 14 सितम्बर 2013 को खत्म हो गई। इस निविदा को वैध अवधि में त्रुटिपूर्ण कारणों अर्थात् एल 1 से निविदा के उपरांत समझौता आदि, के कारण स्वीकार नहीं किया गया।

फलतः सी ई (पी) को निर्माण कार्य के लिए अक्टूबर 2013 में पुनः निविदा मंगाना पड़ा। मेसर्स जय लक्ष्मी स्टोन क्रसर्स द्वारा 18 नवम्बर 2013 को ₹7.60 करोड़ की उद्धरित राशि को न्यूनतम पाया गया, जिसे और घटाकर ₹7.51 करोड़ कर दिया गया। मामले को डी जी बी आर के पास स्वीकृति के लिए फरवरी 2014 में भेजा गया, जिसके लिए स्वीकृति मार्च 2014 में मिली। सी ई (पी) द्वारा फर्म के साथ ठेका ₹7.51 करोड़ में मार्च 2015 में किया गया, जो दूसरे मांग में एल-1 दर से ₹1.89 करोड़ अधिक था। कार्यादेश 2 अप्रैल 2014 में दिया गया जिसके पूर्ण होने की तिथि 1 अक्टूबर 2014 थी। जनवरी 2015 तक कार्य निष्पादन हो रहा था एवं कार्य का विकास 72.88 प्रतिशत था।

लेखापरीक्षा के प्रश्न के उत्तर में सी ई (पी) ने कहा (अक्टूबर 2014) कि ठेके को उच्च दरों पर इसलिए स्वीकार किया गया क्योंकि अलकतरा के मूल्य में वृद्धि हुई थी एवं दूसरी कॉल के दौरान निविदाकार वैध अवधि भी बढ़ाने को तैयार नहीं था। दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि तीसरी कॉल के दौरान अलकतरा एवं इमलसन की दरों में वृद्धि का प्रतिशत क्रमशः 12.25 एवं 10.52 प्रतिशत थी, जबकि ठेके की राशि में 33.63 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी।

इस प्रकार यह मामला उजागर करता है कि ए डी जी बी आर द्वारा पहली एवं दूसरी कॉल के दौरान आई एफ ए के गलत सुझाव के कारण स्वीकृति प्रदान करने में हुई देरी से निविदा को तीसरी बार मंगाना पड़ा जिससे ₹1.89 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ एवं जिसकी नियमितता अपेक्षित है।

मामला मंत्रालय को जनवरी 2015 में भेजा गया जिसका उत्तर प्रतीक्षित था (सितम्बर 2015)।

5.2 ठेकेदारों से सेवा-कर की अल्प-वसूली

जम्मू एवं कश्मीर सरकार की अधिसूचना के अनुसार मुख्य अभियंता (परियोजना) विजायक, द्वारा किए गए पाँच निर्माण कार्य ठेके के सकल मूल्य पर सेवा-कर नहीं वसूले गए थे, जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों से ₹1.06 करोड़ की अल्प-वसूली हुई।

जम्मू एवं कश्मीर (जे एवं के) सरकार ने मार्च 2007 एवं मार्च 2010 में निर्माण कार्य ठेकों पर 10 प्रतिशत की दर से सेवा-कर एवं सेवा-कर की राशि पर 5 प्रतिशत अधिशुल्क लागू करने की अधिसूचना जारी की। सरकार ने जनवरी 2014 में आगे और स्पष्ट किया कि जम्मू एवं कश्मीर सामान्य विक्री अधिनियम, 1962 के अंतर्गत सेवा कर एवं अधिशुल्क ठेकों के सकल मूल्य पर ठेकेदारों से वसूल किए जाने हैं। जनवरी 2014 में रक्षा लेखा (सीमा सड़क) के संयुक्त नियंत्रक द्वारा भी यह स्पष्ट किया गया कि निर्माण कार्य ठेके के निष्पादन के लिए माल/सामान की खरीद के स्रोत से निरपेक्ष, सेवा कर ठेके के सकल मूल्य पर लगाया जाएगा।

हमने, सितम्बर 2014 में मुख्य अभियंता (परियोजना) विजायक (सी ई) की लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा कि सी ई ने अपनी कमांड के अंदर आने वाली विभिन्न सड़कों के पुनः सतहीकरण के लिए 2012-13 एवं 2013-14 के दौरान दो फर्म के साथ पाँच ठेका किया था। परन्तु, सेवा-कर एवं अधिशुल्क 10.5 प्रतिशत की दर पर ठेकेदारों से ठेकों के सकल मूल्य पर लेने के बजाय अनुसूची "बी" के अंदर भण्डारों की लागत को घटाने के बाद किए गए कार्य की मात्रा पर वसूला गया। इसके परिणामस्वरूप, ठेकेदारों से ₹1.06 करोड़ सेवा-कर की अल्प-वसूली की गई।

इस बात को लेखापरीक्षा में इंगित करने पर सितम्बर 2014 में सी ई ने कहा कि जम्मू एवं कश्मीर राज्य के 2007 के आदेशों को 2010 में परिशोधित किया गया जो उक्त ठेकों पर लागू या एवं सेवा कर के अनुप्रयोज्यता के बारे में सभी मामलों को 2007 के आदेशों के साथ जोड़ना उपयुक्त नहीं है। उन्होंने आगे कहा कि विषय-वस्तु पर नीतियों पर आधारित उपयुक्त कार्यवाई उचित समय पर की जाएगी। सी ई का दावा मान्य नहीं है क्योंकि निर्माण कार्य पर सेवा कर लगाने संबंधी 2007 के जम्मू एवं कश्मीर राज्य की अधिसूचना अभी तक लागू है। 2010 की अधिसूचना में, केवल सेवा कर की दरें 8 प्रतिशत से 10 प्रतिशत तक संशोधित की गई थीं। जनवरी 2014 में राज्य सरकार द्वारा यह स्पष्टीकरण भी किया गया था कि सेवा-कर एवं अधिशुल्क ठेकेदारों से ठेके के सकल मूल्य पर वसूला जाएगा।

ठेकेदारों से सेवा-कर के रूप में ₹1.06 करोड़ की वसूली दिसम्बर 2014 तक होना था।

मामला मंत्रालय को जनवरी 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर तक प्रतीक्षित था (सितम्बर 2015)।

5.3 पानी के ट्रकों की खरीदारी में विलम्ब के परिणामस्वरूप अतिरिक्त व्यय

खरीदे जाने वाले ट्रकों को चुनने के निर्णय में हुए विलम्ब के कारण दर में संशोधन के परिणामस्वरूप ₹81 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

सीमा सड़क विकास बोर्ड (बी आर डी बी) ने जून 2010 में वाहनों/उपकरणों/संयंत्रों की खरीद के लिए मुख्यालय, महानिदेशक सीमा सड़क (एच क्यू डी जी बी आर) के 2010-11 के वार्षिक प्रापण परियोजना (ए पी पी) को स्वीकृति दी, जिसमें 9 कि.ली. क्षमता वाले 52 पानी के ट्रकों की खरीददारी सम्मिलित थी। डी जी एस एवं डी ठेका दर पर दो आपूर्तिकर्ता यथा, मेसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड एवं मेसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड ने प्रति ट्रक का भाव क्रमशः ₹8.52 लाख और ₹8.84 लाख बताया, जिनके दरों की वैधता 30 जून 2010 तक थी। डी जी बी आर के पास पहले से ही 519 टाटा की ट्रकें एवं नौ अशोक लीलैण्ड की ट्रकें थी, इस प्रकार मेसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड ट्रकों के मुख्य आपूर्तिकर्ता थे।

जून 2010 में मुख्यालय डी जी बी आर ने बी आर डी बी के साथ मेसर्स अशोक लीलैण्ड से ₹5.74 करोड़ (परिवहन शुल्क समेत) की कुल लागत पर 52 ट्रकों की खरीदारी हेतु मामला शुरू किया। इसके पीछे तर्क यह था कि परियोजनाओं के निर्माण कार्य लक्ष्य को समय से पूरा करने के लिए पानी की ट्रकों की समयबद्ध आपूर्ति आवश्यक थी। कंपनी अर्थात् मेसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड को 2009-10 के ए पी पी के अंतर्गत मार्च 2010 की आपूर्ति आदेश के विरुद्ध जुलाई 2010 तक 99 ट्रकों की आपूर्ति करनी थी, परंतु उन्होंने जून 2010 तक सुपुर्दगी को प्रारंभ नहीं किया था। बी आर डी बी ने जून 2010 में प्रस्ताव की जाँच करते हुए मुख्यालय डी जी बी आर को एकीकृत वित्तीय सलाहकार के द्वारा मामलों को रखने हेतु निर्देश दिए क्योंकि उसने मेसर्स अशोक लीलैण्ड से ट्रकों की खरीद पर महंगी होने के कारण आपत्ति जताई थी। इस प्रकार मुख्यालय डी जी बी आर ने आर सी की वैधता के अन्तिम दिन, अर्थात् 30.6.2010 को मेसर्स टाटा मोटर्स के समर्थन में प्रस्ताव में संशोधन किया, परन्तु यह बी आर डी बी द्वारा 30.06.2010 को स्वीकृत नहीं हो पाया। आर सी 30.06.2010 को समाप्त हो गई जबकि इसे डी जी एस एंड डी द्वारा जुलाई 2010 में 30.09.2010 तक आगे बढ़ा दिया गया था।

अपने निर्णय के विपरीत, मुख्यालय डी जी बी आर ने अगस्त 2010 में फिर से मेसर्स अशोक लीलैण्ड से वाहन खरीदने का प्रस्ताव रखा जो बी आर डी बी द्वारा इस आधार पर स्वीकृत नहीं किया गया कि उसमें ₹16.35 लाख का अतिरिक्त व्यय था। उसके बाद मुख्यालय, डी जी बी आर ने 30.09.2010 अर्थात् आर सी की वैधता की अंतिम तिथि को अपना निर्णय बदलते हुए मेसर्स टाटा मोटर्स से 52 ट्रकों को

खरीदने का संशोधित प्रस्ताव रखा, किन्तु इस बार यह बी आर डी बी द्वारा खरीद की मात्रा के औचित्य पर अस्वीकृत कर दिया गया।

अक्टूबर 2010 में डी जी एस एवं डी ने मेसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड को उसी ट्रक के लिए 14.10.2010 से 30.09.2012 तक की अवधि के लिए नई आर सी प्रदान की जिसमें पहले की दर ₹8.52 लाख प्रति ट्रक को बढ़ाकर ₹9.76 लाख कर दिया गया। नवम्बर 2010, में मुख्यालय डी जी बी आर ने फिर से मेसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड से ₹6.43 करोड़ की कुल लागत पर 52 ट्रकों की खरीद का मामला अग्रेषित किया। तदन्तर दिसम्बर 2010 में बी आर डी बी द्वारा अनुमोदित 30 और पानी की ट्रकों को जोड़ते हुए ट्रकों की आवश्यकता को बढ़ाकर 82 कर दिया। ये अतिरिक्त ट्रक इण्डो चाइना बार्डर रोड (आई सी बी आर) के निर्माण के लिए बी आर ओ में अग्रणी उपकरणों का बैंक बनाने के लिए था। आखिरकार, फरवरी 2011 में बी आर डी बी ने प्रस्ताव को स्वीकृति दी एवं कुल ₹10.14 करोड़ की लागत पर 82 ट्रकों की खरीद हेतु आपूर्ति आदेश मेसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड को दिया गया। फर्म ने जुलाई 2012 तक सुपुर्दगी पूर्ण किया।

इस प्रकार मुख्यालय, डी जी बी आर खरीदे जाने वाली ट्रकों के प्रकारों का चयन के अपने निर्णय में अडिग नहीं रहे एवं उसमें दो बार बदलाव किया। प्रस्ताव डी जी बी आर एवं बी आर डी बी के बीच पत्राचार में ही पड़ा रहा तथा पुरानी ठेका दरों की बढ़ी हुई वैधता अवधि में पानी के ट्रकों को खरीदने के अवसर का लाभ नहीं उठाया गया जिसके परिणामस्वरूप उच्चतर दरों पर 52 ट्रकों की खरीदारी में ₹81 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

मामला मंत्रालय को मार्च 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर तक प्रतीक्षित था (सितम्बर 2015)।