

अध्याय II : रक्षा मंत्रालय

2.1 विवाहितों के लिए आवास परियोजना महानिदेशालय (एम ए पी) का कार्यचालन

रक्षा सेना कार्मिकों के लिए विवाहितों के आवास की कमी को दूर करने हेतु शीघ्र तथा समयबद्ध तरीके से आवासों का निर्माण करने के लिए एक विशेष संगठन के रूप में डी जी एम ए पी का गठन किया गया था। निदेशालय की लेखापरीक्षा से पता चला कि 1,98,881 आवास यूनिटों (डी यू), जिनका 2002 से लेकर प्रत्येक चार वर्ष के चार चरणों में निर्माण किया जाना था, उसके लक्ष्य के प्रति मार्च 2016 तक केवल 80,692 डी यू का ही निर्माण किया गया था। स्टेशनों का गलत वरीयता निर्धारण, आवास की कमी का गलत निर्धारण तथा प्राधिकरण से अधिक आवास के निर्माण ने इस कमी के प्रभाव को अधिक तीव्र बनाया।

2.1.1 परिचय

2.1.1.1 रक्षा सेवाओं के लिए निर्माण परियोजनाएं सामान्यतः सैन्य इंजीनियर सेवाओं (एम ई एस) को सौंपी जाती हैं, जो रक्षा निर्माण प्रक्रिया 1986/2007 का अनुसरण करते हुए उसकी योजना बनाते हैं तथा कार्यान्वित करते हैं। तथापि, वर्तमान कार्य और दायित्व के संदर्भ में, एम ई एस को प्रति वर्ष केवल ₹500 करोड़ तक विवाहितों के आवास का नया निर्माण प्रारंभ करने की सीमित क्षमता थी, जो सेवा कार्मिकों के लिए आवास की भारी कमी को पूरा करने के लिए बहुत ही कम थी। आवास की उपलब्धता में कमी तथा एम ई एस की सीमित निर्माण क्षमता को ध्यान में रखते हुए रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) द्वारा यह महसूस किया गया कि इस कमी को दूर करने के लिए एम ई एस को 30 वर्ष से अधिक समय लगेगा। अतः आवासीय यूनिटों का प्रावधान करने तथा उसकी कमी को एक समयबद्ध तरीके से दूर करने हेतु, विशिष्ट रूप से सशस्त्र सेनाओं के लिए डी यू का निर्माण प्रारंभ करने के लिए एम ओ डी ने विवाहितों की आवास परियोजना हेतु एक महानिदेशालय (डी जी एम ए पी) की स्थापना करने के लिए संस्वीकृति जारी की। एम ई एस संसाधनों के पुनः स्थापन, पुनः सुयोजन तथा पुनर्विन्यास के लिए डी जी एम ए पी संगठन का गठन किया गया। सेना मुख्यालय के मूल्यांकन के आधार पर, आवास की आवश्यकता सितंबर 2002 में सुरक्षा मामलों की मंत्रिमंडलीय समिति द्वारा जम्मू और कश्मीर तथा उत्तर-पूर्व के कुछ क्षेत्रों में 48,119 डी यू को छोड़कर 1,98,881 डी यू की आवश्यकता को अनुमोदित किया गया। पिछले 10 वर्षों का आबंटन तथा व्यय (मार्च 2016 तक) नीचे दर्शाया गया है:

तालिका- 11: पिछले 10 वर्षों का आबंटन तथा व्यय (मार्च 2016 तक)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	कुल
आबंटन	1391	1504	913	455	1213	1283	1325	1372	1969	2744	14169
व्यय	1390	1482	901	457	1248	1168	1308	1326	1924	2737	13941

2.1.1.2 डी जी एम ए पी की संरचना, कार्य तथा दायित्व

विवाहितों की आवास परियोजना महानिदेशलय (डी जी एम ए पी), जिसका मुख्यालय दिल्ली में स्थित है और जो सेना मुख्यालय में इंजीनियर-इन-चीफ (ई-इन-सी) शाखा के एक भाग रूप में है, अपर महानिदेशक निर्माण कार्य उसका प्रमुख था। ई-इन-सी शाखा/एम ई एस के साथ आंतरिक व्यवस्था के द्वारा तकनीकी अधिकारियों का प्रबंध होता था। मई 2002 में रक्षा मंत्रालय द्वारा गठित निम्नलिखित तीन अधिकृत समितियों के द्वारा डी जी एम ए पी के कार्यसंचालन पर प्रशासनिक नियंत्रण किया जाता था:

- (क) रक्षा सचिव की अध्यक्षता में शिखर संचालन समिति (ए एस सी)
- (ख) संबंधित सेनाओं के उप अध्यक्ष की अध्यक्षता में उपाध्यक्ष की समिति (वी सी सी)
- (ग) कमांडेंट (ले. जनरल अथवा उनके समतुल्य पद के) की अध्यक्षता में कमान समिति (सी सी)।

प्रत्येक स्टेशन में निर्माण किए जाने वाले डी यू की संख्या के लिए सेना मुख्यालय द्वारा प्रक्षेपित आवश्यकता के आधार पर आवश्यकता की स्वीकृति करना और निष्पादन हेतु कार्यों का आबंटन करना ए एस सी का कार्य था। यह समिति परामर्शदाताओं की नियुक्ति तथा कार्य की प्रगति की निगरानी करने के लिए भी उत्तरदायी थी। संबंधित कार्यकारिणी एजेंसियों द्वारा तैयार की गई विस्तृत परियोजना रिपोर्टों (डी पी आर) के आधार पर इन अधिकृत समितियों द्वारा निम्नलिखित वित्तीय शक्तियों के अंदर निर्माण कार्यों के लिए प्रशासनिक अनुमोदन जारी किए जाते थे:

तालिका- 12: समितियों की प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियां

क्र. सं.	सक्षम वित्तीय समिति	प्रत्यायोजित शक्तियां
1.	शिखर संचालन समिति (ए एस सी)	पूर्ण शक्तियां
2.	उपाध्यक्षों की समिति (वी सी सी)	₹50 करोड़ तक
3.	कमान समिति (सी सी)	₹20 करोड़ तक

एम ए पी में डी यू के निर्माण की योजना 2002 में चार चरणों में बनायी गयी थी, जिनमें प्रत्येक चरण चार वर्ष में पूरा किया जाना था। यद्यपि कमान मुख्यालयों से

प्राप्त सूचनाओं के आधार पर योजना का बाद में पुनरीक्षण किया गया था तथा स्टेशनों की वरीयता का पुनर्निर्धारण किया गया था, तथापि हमने देखा कि प्रत्येक चरण के लिए निर्धारित की गई चार वर्षों की समय सीमा के अंदर अनुवर्ती चरणों को प्रारंभ नहीं किया जा सका था। नीचे तालिका-13 चरण I और चरण II के लिए पृथक से तथा चरण III और IV को मिलाकर के डी यू के बंटन को दर्शाती है, जैसा कि सितंबर 2010 में अंतिम रूप दिया गया था:

तालिका-13: डी यू का चरण वार बंटन

सेना	चरण- I	चरण- II	चरण- III एवं IV	कुल
थल सेना	47,383	58,915	69,767	1,76,065
नौ सेना	2,687	3,994	-	6,681
वायु सेना	7,805	7,067	1,263	16,135
कुल	57,875	69,976	71,030	1,98,881

एम ए पी निर्माण कार्यों के निष्पादन में, स्टेशन कमांडरों की मुख्य भूमिका होती है। वे आंचलिक योजनाओं का पुनरीक्षण करने, स्टेशन पर विवाहितों के आवास की कमी का सही आकलन करने, उपयुक्त भूमि का अभिनिर्धारण करने तथा समग्र रूप से आवास योजना बनाने के लिए उत्तरदायी हैं। स्टेशन कमांडरों को योजना निर्माण, कार्यान्वयन तथा निर्माण कार्य की समाप्ति के पश्चात् डी यू को अपने अधिकार में लेने संबंधी कार्यों में स्वयं को निकट से संबद्ध करने की भी आवश्यकता है।

2.1.1.3 एम ए पी निर्माण कार्य प्रक्रिया

एक समयबद्ध तरीके से निर्माण कार्यों को पूरा करने तथा निष्पादित करने के लिए डी जी एम ए पी की स्थापना की गई थी। इसलिए परियोजना के निर्बाध एवं समय पर पूरा करने के लिए एम ए पी लिए एक पृथक निर्माण कार्य प्रक्रिया बनाई गई। निर्माण कार्य प्रक्रिया- 2003 में निर्णय लेने की विकेंद्रीयकृत प्रणाली के रूप में कार्य सेवाओं के प्रक्षेपण, नियोजन, संस्वीकृति, संविदा कार्य, कार्यान्वयन, सामग्री तथा वित्तीय प्रबंधन के लिए प्रक्रियाओं का प्रतिपादन किया गया है। डी जी एम ए पी को पूर्व-अर्हता मापदंड के साथ खुली प्रतियोगी निविदा जारी करने के पश्चात् ए एस सी के अनुमोदन से परियोजना परामर्श कार्य को लगाना था। परियोजना परामर्शदाता को सर्वेक्षण, स्थल की जाँच, डिजाइन की तैयारी, संरचनात्मक/वास्तुशिल्पीय आलेख, परिमाणों के बिल की तैयारी, लागत अनुमान, निविदा प्रलेख और उद्धृत बोलियों का मूल्यांकन करना था। परामर्श कार्य सेवाओं में निर्माण प्रबंधन तथा परियोजना प्रबंधक (पी एम), जो परियोजना के निष्पादन चरण के दौरान पर्यवेक्षण एवं प्रलेखन के लिए डी जी एम ए पी का विभागीय प्रतिनिधि है, को सहायता देना शामिल था। आलेखों और विनिर्देशनों के अनुसार निर्माण कार्यों का निष्पादन तथा गुणवत्ता नियंत्रण जाँच, भुगतान के लिए बिलों की तकनीकी जाँच तथा स्थल प्रलेखों के अनुरक्षण के लिए पी एम उत्तरदायी था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.2 कार्य की धीमी प्रगति

मई 2002 और जून 2008 में मंत्रालय द्वारा प्रदान की गई संस्वीकृतियों के अनुसार विवाहितों के आवास का प्रावधान चार वर्षीय आधार पर किया जाना था। अतः परियोजना का चरण I मार्च 2006 तक पूरा किया जाना था। परियोजना का चरण II, जो चरण I के चार वर्षों के अंदर प्रारंभ होना था, वह दो वर्षों तक विलंबित हुआ और 2008 में संस्वीकृत हुआ। चरण II को मार्च 2012 तक पूरा किया जाना था। मार्च 2012 तक प्रथम दो चरणों के समापन के साथ यह विचार किया गया था कि सेनाओं के उपयोग के लिए 1,27,851 डी यू तैयार हो जाएंगे। तथापि हमने देखा कि मार्च 2016 तक अर्थात् चरण II की निर्धारित समापन तिथि के चार वर्षों के बाद भी दोनों चरणों के अंतर्गत केवल 80,692 डी यू (63 प्रतिशत) ही पूरे किए गए थे। शेष 47,159 डी यू अभी निर्माण के विभिन्न चरणों के अंतर्गत थे (मार्च 2016)। परियोजना का संयुक्त चरण III और IV, जिसे आदर्श रूप में 2010 तक संस्वीकृत किया जाना था, अभी भी योजना के अंतर्गत है (मार्च 2016)। अतः 1,98,881 डी यू के लक्ष्य के प्रति, जिनका 2002 से लेकर प्रत्येक चार वर्ष के चार चरणों में निर्माण किया जाना था, अब तक 13 वर्षों में एम ए पी परियोजना के अंतर्गत केवल 80,692 डी यू (41 प्रतिशत) का ही वास्तव में निर्माण किया गया था। अतः रक्षा सेवा कार्मिक, अंतिम प्रयोक्ताओं के रूप में, आंशिक रूप से इस सुविधा से वंचित रहे।

2.1.3 कमी का निर्धारण

सितंबर 2002 में सुरक्षा मामलों की मंत्रिमंडलीय समिति द्वारा अनुमोदित इस परियोजना का कार्य रक्षा सेवा कार्मिकों के लिए विवाहितों के आवास की कमी को दूर करना था। इसके अतिरिक्त, रक्षा सेवाओं के आवास मान (एस ओ ए) के अनुसार, किसी भी स्टेशन के लिए प्राधिकृत विवाहितों के आवास की संख्या कार्मिकों की संस्वीकृत संख्या और प्रत्येक रैंक के लिए निर्धारित की गई प्राधिकृत प्रतिशतता, जैसा कि उसमें निर्धारित है, के आधार पर तय की जानी थी। तथापि आवास मान बताता है कि मान का अस्तित्व न तो आवश्यकता का साक्ष्य प्रस्तुत करता है और न ही वह नए आवासों के निर्माण के लिए अथवा वर्तमान भवनों में सुधार करने के लिए कोई प्राधिकार है। सक्षम वित्तीय प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृति प्रदान किए जाने से पहले कार्य सेवा की आवश्यकता तथा उसके कार्य क्षेत्र की उचित जाँच एवं उसको उचित सिद्ध करना आवश्यक है। इसलिए आवास मान इस बात पर जोर देता है कि यद्यपि प्राधिकरण वह अधिकतम सीमा है, जितनी सशस्त्र सेनाओं में अधिकारियों की कमी की दृष्टि में तैनात कार्मिकों के आधार पर, डी यू की कमी का वास्तविक मूल्यांकन करने हेतु वास्तविक आवश्यकता की जाँच करने के लिए मांग को मापदंड बनना चाहिए। अतः वास्तविक मांग के संदर्भ में कुल कमी का आकलन किया जाना

चाहिए था, क्योंकि विवाहितों के विद्यमान अनेक आवास भी लंबे समय से खाली पड़े हुए थे।

हमने ऐसे उदाहरण देखे, जहाँ एम ए पी के अंतर्गत निर्माण के लिए डी यू की माँग सेनाओं की वास्तविक माँग के आधार पर निर्धारित नहीं की गई थी तथा बनाए गए आवास या तो प्राधिकरण से अधिक थे या फिर एम ए पी के निर्धारित कार्यक्षेत्र से अधिक थे, जैसा कि नमूना स्टेशन के लिए निम्नलिखित अनुच्छेदों में चर्चा की गई है:

2.1.3.1 खाली आवासों की सतत उपलब्धता के बावजूद 93 डी यू का निर्माण

बठिंडा, मामुन तथा न्यू अमृतसर सैन्य स्टेशनों (एन ए एम एस) में अधिकारियों के विद्यमान डी यू लंबे समय से खाली पड़े हुए थे। इसके बावजूद, शिखर संचालन समिति ने पहले से खाली पड़े हुए आवासों की स्थिति पर विचार किए बिना स्टेशन की संस्वीकृत कार्मिक संख्या के आधार पर अधिकारियों के लिए अतिरिक्त डी यू के निर्माण को अनुमोदित किया। इसके परिणामस्वरूप ₹17.17 करोड़ की लागत पर 93 अधिकारियों के लिए अतिरिक्त आवासों का निर्माण किया गया, जो उपयोग के बिना पड़े हुए हैं। ऐसे मामलों का विवरण नीचे दिया गया है;

मामला- I सैन्य स्टेशन बठिंडा

एम ए पी से पहले सैन्य स्टेशन बठिंडा में अधिकारियों (कैप्टन और उससे ऊपर) के लिए 484 डी यू (260 मेजर और उससे ऊपर + 224 कैप्टन) उपलब्ध थे। एम ए पी के चरण I के अंतर्गत मुख्य स्थान योजना (के एल पी)⁵ मैट्रिक्स के अनुसार स्टेशन प्राधिकारियों द्वारा निर्धारित माँग के आधार पर अधिकारियों (299 मेजर और उससे ऊपर तथा 42 कैप्टन) के लिए 341 डी यू का निर्माण किया गया। इन आवास यूनिटों का निर्माण फरवरी 2009 में पूरा किया गया। तथापि हमने देखा कि एम ए पी के अंतर्गत अतिरिक्त डी यू का निर्माण किए जाने से पूर्व ही विद्यमान 48 कैप्टन आवास 2008 से खाली पड़े हुए थे। इसके अतिरिक्त, किसी माँग के अभाव में, नव निर्मित 42 कैप्टन आवास यूनिटों में से 36 को सितंबर 2010 से पुनर्विनियुक्त भी किया गया था। 84 कैप्टन आवासों (48 पुराने और 36 नये) के निरंतर अनुपयोग को देखते हुए एम ए पी के अंतर्गत ₹5.71 करोड़ की लागत पर 42 आवासों का निर्माण अनुचित था।

⁵ के एल पी स्थायी आधार पर एक स्टेशन में स्थित होने वाले फार्मशनों, यूनिटों और उप यूनिटों की सूची प्रदान करती है। स्टेशन में के एल पी यूनिटों के लिए ही स्थायी आवास का निर्माण किया जा सकता है।

मामला- II सैन्य स्टेशन मामुन

कैप्टनों के लिए 398 आवासीय यूनिटों के के एल पी प्राधिकरण के प्रति, 174 डी यू सैन्य स्टेशन मामुन में पहले से विद्यमान थे। यद्यपि के एल पी के प्रति 224 डी यू की कमी थी, परंतु उपलब्ध 174 डी यू में से 25 डी यू अक्टूबर 2006 में पहले से खाली पड़े हुए थे और प्रतीक्षा सूची में आवास के आबंटन हेतु कोई शेष भी नहीं था। खाली आवास की निरंतर उपलब्धता के बावजूद शिखर संचालन समिति द्वारा कैप्टनों के लिए 16 अतिरिक्त डी यू संस्वीकृत किए गए और मामुन में एम ए पी चरण- I के अंतर्गत जून 2008 में उनका निर्माण किया गया। हमने देखा कि जून 2015 तक, कैप्टनों के लिए 48 डी यू खाली पड़े हुए थे, जिनमें नौ डी यू 10 वर्षों से अधिक तथा 20 डी यू पाँच वर्षों से अधिक समय तक खाली थे। इसके अतिरिक्त, 39 डी यू को विवाहितों के आवास से भिन्न प्रयोजन हेतु पुनर्विनियुक्त किया गया था। अतः एम ए पी के अंतर्गत ₹2.29 करोड़ की औसत संविदागत लागत पर कैप्टनों के लिए 16 अतिरिक्त डी यू का निर्माण, स्टेशन की वास्तविक माँग के अनुसार नहीं था।

मामला- III सैन्य स्टेशन न्यू अमृतसर सैन्य स्टेशन

एन ए एम एस में मेजर और उनसे ऊपर के अधिकारियों के लिए 35 डी यू का निर्माण एम ए पी चरण- II के अंतर्गत दिसंबर 2009 में शिखर संचालन समिति द्वारा संस्वीकृत किया गया। डी जी एम ए पी ने फरवरी 2011 में इन आवास यूनिटों के निर्माण के लिए संविदा किया। तथापि, संविदा करने के पश्चात्, स्टेशन मुख्यालय एन ए एम एस ने कोर मुख्यालय को सूचित किया (जून 2011) कि चूँकि अधिकारियों के लिए 67 डी यू (43 कैप्टन तथा 24 मेजर और उनसे ऊपर) पहले से खाली पड़े थे, इसलिए स्टेशन के लिए आवासों की कोई और माँग नहीं थी। इसलिए स्टेशन मुख्यालय एन ए एम एस द्वारा यह सिफारिश की गई कि स्टेशन पर विवाहितों के आवास की निर्माण परियोजना को रद्द किया जाए। हमने देखा कि संयोगवश इस परियोजना के लिए की गई संविदा अग्रसर नहीं हुई और संविदाकार द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण अंततः मार्च 2013 में दो प्रतिशत प्रगति के बाद रद्द किया गया। उनके हिस्से के कार्य को रद्द करने की स्टेशन कमांडर की सिफारिश (जून 2011) और मार्च 2013 में संविदा के रद्दिकरण द्वारा उसके लिए दिए गए विंडो के बावजूद हमने पाया कि फरवरी 2014 में डी जी एम ए पी द्वारा की गई जोखिम एवं लागत संविदा के कार्यक्षेत्र में ₹9.17 करोड़ की लागत होने वाली 35 डी यू की माँग को पुनः शामिल किया गया। इसके कारण, स्टेशन पर अधिकारियों के लिए अधिक आवासों का प्रावधान हुआ।

हमने देखा (जून 2015) कि मेजर और उनसे ऊपर के अधिकारियों के लिए विद्यमान 23 डी यू एन ए एम एस में पिछले पाँच वर्षों से (जून 2015) खाली पड़े

थे और इसलिए ₹9.17 करोड़ की लागत पर बनाए जा रहे 35 अतिरिक्त डी यू के उपयोग की संभावना दूर थी। मार्च 2016 तक स्थिति वही थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में (जुलाई 2016) लेखापरीक्षा के दावे को सामान्यतः स्वीकार किया, परंतु बताया कि दीर्घकालीन माँग के अलावा, प्रत्याशित संख्या से कम अधिष्ठापन, तैनाती की परिवर्तनात्मक प्रकृति, कुछ स्टेशनों की अलोकप्रिय प्रकृति, जो भविष्य में बदल सकती थी, पर विचार किया जाना चाहिए। तथापि, इसके अतिरिक्त यह बताया गया कि भविष्य में और अधिक सूक्ष्मता के साथ माँगों की जाँच करने के लिए सेनाओं को सलाह दी जाएगी।

लेखापरीक्षा का यह मत है कि चूँकि अधिकारियों के लिए विद्यमान डी यू का अनुपयोग पहले से सुविदित था, इसलिए ₹17.17 करोड़ की लागत पर 93 नए डी यू के निर्माण को उसकी माँग के बढ़ने तक टाला जा सकता था या स्थगित किया जा सकता था।

2.1.3.2 प्राधिकरण से अधिक डी यू का निर्माण

परियोजना का कार्यक्षेत्र सेनाओं के लिए विवाहितों के आवास की जो कमी थी, केवल उस का निर्माण करना था। तथापि हमने देखा कि फैज़ाबाद एवं एन ए एम एस स्टेशनों में कनिष्ठ कमीशन प्राप्त अधिकारियों (जे सी ओ) के लिए 85 डी यू तथा अन्य श्रेणियों (ओ आर) के लिए 45 डी यू का निर्माण प्राधिकरण से अधिक किया गया था। इसके अलावा, नई दिल्ली स्टेशन में अधिकारियों के लिए 533 डी यू का निर्माण प्राधिकरण से अधिक किया गया था। तीनों स्टेशनों में बनाए गए इन आवास यूनिटों की कुल लागत आनुपातिक संविदा लागत पर ₹155.08 करोड़ थी। नीचे तालिका-14 में इसका सारांश दिया गया है:

तालिका- 14: प्राधिकरण से अधिक बनाए गए डी यू को दर्शाने वाला सारांश

स्टेशन	श्रेणी	के एल पी के अनुसार प्राधिकृत संख्या	प्राधिकरण प्रतिशतता	प्राधिकृत डी यू की संख्या	उपलब्ध डी यू	कमी/आधिक्य (5-6)	एम ए पी के अंतर्गत बनाए गए डी यू	डी यू का अधिक निर्माण(8-7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
फैज़ाबाद	जे सी ओ	253	75	190	114	76	98 (चरण- II)	22
	ओ आर (ए एस सी/ए ओ सी/ए ई सी/ई एम ई)	2685	35	940	645	541	586 (चरण- II)	45
	हव. (ए ओ सी/ए एस सी/ए ई सी/ई एम ई)	57	100	57	1186			
	हव. (अन्य)	539	35	189				

स्टेशन	श्रेणी	के एल पी के अनुसार प्राधिकृत संख्या	प्राधिकरण प्रतिशतता	प्राधिकृत डी यू की संख्या	उपलब्ध डी यू	कमी/आधिक्य (5-6)	एम ए पी के अंतर्गत बनाए गए डी यू	डी यू का अधिक निर्माण(8-7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
एन ए एम एस	जे सी ओ	501	75	376	316	60	60 (चरण- I) 63 (चरण- II) कुल 123	63
नई दिल्ली	मेजर और उनसे ऊपर	3175	100	3175	2418	757	890 (चरण-I) 400 (चरण-II) कुल 1290	533

- फैजाबाद में, यद्यपि जे सी ओ तथा ओ आर के लिए के एल पी के प्रति कमी 76 और 541 डी यू की थी, परंतु ए एस सी ने एम ए पी के चरण- II के अंतर्गत क्रमशः 98 और 586 डी यू की संस्वीकृति दी थी। डी यू के अधिक प्रावधान के संबंध में लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में स्टेशन मुख्यालय ने बताया कि अधिशेष आवास, पृथक्कृत परिवार-आवास के समावेश के कारण था, हालाँकि अधिकारी मंडल द्वारा उसकी सिफारिश नहीं की गई थी। चूँकि पृथक्कृत परिवार-आवास⁶ का प्रावधान एम ए पी के अनुमोदित कार्यक्षेत्र में सम्मिलित नहीं था, इसलिए जे सी ओ के लिए 22 तथा ओ आर के लिए 45 अतिरिक्त डी यू की संस्वीकृत करना नियमानुसार नहीं था।
- एन ए एम एस में जे सी ओ के लिए 60 डी यू की कमी के प्रति एम ए पी के चरण- I और II के अंतर्गत स्टेशन में 123 डी यू का निर्माण किया गया। हमने देखा कि स्टेशन मुख्यालय एन ए एम एस ने माँग प्रस्तुत करते समय आई एल पी (अंतरिम स्थान योजना⁷) यूनिटों को भी शामिल किया था, जिसके कारण अधिक प्रावधान हुआ। उत्तर में स्टेशन मुख्यालय ने बताया कि स्टेशन के, के एल पी में आई एल पी यूनिटों के अनुमोदनार्थ मामला अगस्त 2015 में उच्चतर फॉर्मेशन के साथ उठाया गया है। तथापि, चूँकि स्टेशन में आई एल पी यूनिटों के लिए कोई स्थायी आवास नहीं बनाया जा सकता है, आई एल पी यूनिटों का प्रावधान प्राधिकृत नहीं था।
- नई दिल्ली में थलसेना, नौ सेना तथा वायु सेना सहित रक्षा सेना अधिकारियों के लिए आवास का आबंटन मुख्य प्रशासनिक अधिकारी (सी ए ओ) पूल से किया जाता है, जिसमें एम ई एस और सी पी डब्ल्यू डी के आवास सम्मिलित

⁶ पृथक्कृत परिवार-आवास फील्ड एरिया में तैनात रक्षा कार्मिकों के परिवारों को शांति स्टेशनों में प्रदान किया जाता है।

⁷ आई एल पी में फॉर्मेशनों, यूनिटों और उप यूनिटों की सूची शामिल है, हालाँकि ये स्टेशन के एल पी में सूचीबद्ध नहीं हैं। परंतु अल्पावधि के लिए प्रशासनिक/प्रचालनात्मक कारणों से भौतिक रूप से स्थित हैं। ऐसे यूनिटों के लिए स्टेशन में कोई स्थायी आवास नहीं बनाया जा सकता है।

हैं। एम ए पी लागू करने से पूर्व 3175 डी यू (मेजर और ऊपर) के प्राधिकरण के प्रति 2418 डी यू सी ए ओ पूल में उपलब्ध थे। इसमें एम ई एस के 1930 डी यू तथा केंद्रीय लोक निर्माण विभाग के 488 डी यू शामिल थे। हमने देखा कि 757 डी यू की कमी के प्रति एम ए पी चरण- I के अंतर्गत 890 डी यू का निर्माण किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप 133 डी यू का अधिशेष हुआ। इस अधिशेष के बावजूद दिसंबर 2009 में एम ए पी चरण- II के अंतर्गत और 400 डी यू को संस्वीकृत किया गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹129.98 करोड़ की लागत पर कुल 533 डी यू का अधिक निर्माण हुआ।

जहाँ तक फैजाबाद स्टेशन का संबंध है, मंत्रालय ने अपने उत्तर में (जुलाई 2016) लेखापरीक्षा के दावे को स्वीकार किया और कहा कि संविदा में संशोधन के माध्यम से अतिरिक्त 66 डी यू को कार्यक्षेत्र से घटाया जा रहा है।

- जहाँ तक दिल्ली स्टेशन में अधिकारियों के लिए डी यू के अधिक निर्माण का संबंध है यह कहा गया है कि एम ए पी के अन्तर्गत डी यू का निर्माण संबंधित सेनाओं की कुल कमी पर आधारित था न कि सी ए ओ पूल की कमी के प्रति। परंतु लेखापरीक्षा द्वारा स्पष्ट की गई 3175 प्राधिकृत शांति स्थापनाओं (पी ई) के प्रति पी ई के अनुसार वास्तविक प्राधिकरण के लिए कोई तर्क प्रस्तुत नहीं किया गया है। इसके अलावा, एम ए पी के अंतर्गत निर्मित 1290 आवास सहित सभी आवास अर्थात् 3708 डी यू केवल सी ए ओ पूल के निपटान हेतु है।

2.1.3.3 इच्छित उद्देश्य के अलावा अन्य उद्देश्य के लिए एम ए पी के अंतर्गत नवनिर्मित डी यू का उपयोग विवाहितों के आवास की माँग के गलत निर्धारण की ओर इंगित करता है

लेखापरीक्षा ने देखा कि विवाहितों के आवास के लिए निर्मित यूनिटों का उपयोग करने के बजाय विभिन्न स्टेशनों पर एम ए पी के अंतर्गत निर्मित अनेक डी यू का इच्छित उद्देश्य के अलावा अन्य उद्देश्य के लिए उपयोग किया गया। नमूना जाँच में दृष्टिगत मामलों की नीचे चर्चा की गई है:

(i) एम ए पी चरण- I के अंतर्गत निर्मित आवास का परिवर्तन

मामुन, योल, दानापुर, चेन्नई और बठिंडा में एम ए पी चरण-I के अंतर्गत अधिकारियों के लिए निर्मित 57 डी यू और ओ आर के लिए निर्मित 06 डी यू को अविवाहितों के आवास में पुनर्विनियुक्त किया गया। अधिकारियों के सात डी यू के लिए पुनर्विनियोजन की अवधि तीन वर्षों से अधिक थी। इसी प्रकार, चेन्नई में जे सी ओ के लिए निर्मित 15 डी यू का 2010 से सेना प्राथमिक विद्यालय के रूप में पुनर्विनियुक्त किए जाने के बाद उपयोग किया जा रहा था।

(ii) एम ए पी चरण- II के अंतर्गत निर्मित आवास का परिवर्तन

मामुन और बीकानेर स्टेशनों में ₹5.99 करोड़ की लागत पर चरण- II के अंतर्गत जे सी ओ के लिए निर्मित 16 डी यू और ओ आर के लिए निर्मित 62 डी यू का अविवाहितों के आवास, बैंक, यूनिट संचालित कैंटीन, साइबर कैफे, शिकायत कक्ष आदि के लिए उपयोग किया जा रहा था।

मंत्रालय ने पुनर्विनियोजन के उपरोक्त मामलों को मोटे तौर पर स्वीकार किया (जुलाई 2016) और कहा कि स्टेशनों में माँग से अधिक संख्या में डी यू की उपलब्धता के कारण एक ओर उनका खाली रहना तथा दूसरी ओर अन्य प्रकार के प्राधिकृत आवासों की कमी, इन दोनों के कारण पुनर्विनियोजन का मामला उद्भूत हुआ। तथापि, मंत्रालय द्वारा इस बात पर अधिक ज़ोर दिया गया कि प्राधिकारी को पुनर्विनियोजन के सभी मामलों की समग्र जाँच करने की सलाह दी जाएगी और जहाँ उसे न्यायसंगत सिद्ध नहीं कर पाते, उसको अपने मूल उपयोग हेतु प्रत्यावर्तित किया जाएगा।

2.1.4 निर्माण कार्यों का निष्पादन

2.1.4.1 बहुत कम ब्याज दर पर मोबलाईजेशन अग्रिम का प्रावधान

संविदा की शर्तों के अनुसार संविदाकारों द्वारा, यदि वे चाहते हैं तो संविदा मूल्य के 15 प्रतिशत तक ब्याज युक्त मोबलाईजेशन अग्रिम का लाभ उठाया जा सकता था। ऐसे अग्रिमों पर दिया जाने वाला ब्याज आठ से दस प्रतिशत था। एस बी आई की प्रधान ऋण दर (पी एल आर) 14.75 प्रतिशत की तुलना में प्रतिशत की ये दरें संविदाकारों के लिए संसाधनों के प्रभावकारी मोबलाईजेशन तथा कार्य को समय पर पूरा करने के लिए एक अतिरिक्त प्रोत्साहन थीं।

हमने देखा कि संविदाएं करने के पश्चात् प्रमुख निर्माण कंपनियों जैसे ओमेक्स इन्फ्रा प्रोजेक्ट लिमिटेड, इंदु प्रोजेक्ट्स लिमिटेड, एपेक्स इनकॉन प्राइवेट लिमिटेड, डी एस सी लिमिटेड, के आर आर इन्फ्रा प्रोजेक्ट लिमिटेड, धूर् डेवलेपर्स लिमिटेड, सुप्रीम इन्फ्रास्ट्रक्चर इंडिया लिमिटेड, जनप्रिय इंजीनियर्स सिन्डिकेट लिमिटेड, मेसर्स मार्ग लिमिटेड, विशाल इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड और एमफार कन्स्ट्रक्शन प्राइवेट लिमिटेड ने उनके द्वारा ली गई परियोजनाओं के निष्पादन में पर्याप्त रुचि नहीं दिखाई। ₹510.65 करोड़ का मोबलाईजेशन अग्रिम प्राप्त करने के बाद भी चूककर्ता संविदाकार निर्माण कार्य को आगे ले जाने में विफल रहे।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जुलाई 2016) में बताया कि मोबलाईजेशन अग्रिम का मौलिक उद्देश्य परियोजना के सामयिक तथा निर्बाध संचालन हेतु मानव तथा सामग्री संसाधनों को जुटाने के लिए संविदाकार को संविदा की अवधि के अंदर वित्तीय सहायता प्रदान करना है।

मंत्रालय ने यह भी बताया कि अपेक्षित पूर्वोपाय सुनिश्चित करने के पश्चात् सी वी सी मार्गनिर्देशों के अनुसार ब्याज युक्त अग्रिम का भुगतान किया गया है तथा तत्पश्चात् उसकी वसूली की गई है। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अप्रैल 2007 में जारी सी वी सी मार्गनिर्देशों के अनुसार संविदा की शर्तों के अधीन एक उचित पूर्वोपाय प्रक्रिया विद्यमान नहीं थी। सी वी सी मार्गनिर्देश यह बताता है कि मोबलाईजेशन अग्रिम अधिमानतः किस्तों में दिया जाना चाहिए तथा अनुवर्ती किस्तों पूर्व किस्तों के लिए संविदाकारों से संतोषजनक उपयोग प्रमाणपत्र मिलने के बाद जारी किया जाना चाहिए। उपयुक्त पूर्वोपाय प्रक्रिया के अभाव के कारण निर्माण कार्य में वांछित प्रगति की प्राप्ति न होने के बावजूद संविदाकारों को मोबलाईजेशन अग्रिम की बड़ी रकम प्राप्त हुई। तथापि, मंत्रालय के उत्तर में (जुलाई 2016) उनकी अभिस्वीकृति पर लेखापरीक्षा अनुवर्ती कार्रवाई करेगी। मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया था कि मोबलाईजेशन अग्रिम के भुगतान हेतु प्रावधानों में अतिरिक्त संशोधनों पर चरण- III में विचार किया जा रहा था।

2.1.4.2 चूककर्ता संविदाकारों से ₹1057.25 करोड़ की वसूली न होना

एम ए पी के चरण- II के अंतर्गत संस्वीकृत 69,976 डी यू के निर्माण से संबंधित कार्यों के निष्पादन के लिए डी जी एम ए पी ने मार्च 2010 और दिसंबर 2012 के बीच 62 संविदाएं की थीं। तथापि हमने देखा कि 62 संविदाओं में से 31 संविदाएं मार्च 2012 और मार्च 2016 के बीच रद्द की गईं। केवल छह संविदाएं ही पूर्ण रूप से पूरी की गई थीं, वह भी विलंबों के साथ। संविदाओं को मुख्य रूप से संविदाकारों द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण रद्द किया गया। शेष 25 संविदाओं में से 10 में प्रगति 50 प्रतिशत से कम थी।

एम ए पी के चरण- II के अंतर्गत आने वाली परियोजनाओं से संबंधित 31 मूल संविदाओं के रद्दीकरण के परिणामस्वरूप डी जी एम ए पी द्वारा शेष कार्य पूरा करने के लिए जोखिम और लागत संविदाएं की गईं। संविदा की शर्तों के अनुसार शेष कार्य को पूरा करने पर होने वाला व्यय चूककर्ता संविदाकार से वसूल किया जाना था। तथापि, डी जी एम ए पी ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि संविदा को रद्द किए जाने वाले सभी मामलों में मूल संविदाकारों ने रद्दीकरण के विरुद्ध विवाचन का आह्वान किया है और ये मामले मुकदमे के विभिन्न चरणों में हैं। इसके अतिरिक्त, 22 संविदाओं के संबंध में ₹1057.25 करोड़ की राशि देय थी अर्थात् मूल संविदाकारों द्वारा उद्धृत दरों और शेष कार्य पूरा करने के लिए जोखिम और लागत संविदाकारों द्वारा उद्धृत दरों का अंतर, जबकि नौ मामलों के संबंध में इस राशि का आकलन किया जाना अभी बाकी था (मार्च 2016)।

जहाँ तक चूककर्ता संविदाकारों से वसूली के विषय का संबंध है, यह बताया गया कि संविदाकारों के ₹140.38 करोड़ मूल्य के बैंक प्रत्याभूति बंधपत्र (बी जी बी) को भुनाया गया है तथा शेष राशि को देश में विद्यमान कानून के अनुसार वसूल किया

जाएगा। मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2016) कि वसूलियां न्यायिक कार्यवाहियों के अधीन होंगी, जिनका कर्मिष्ठता से अनुसरण किया जा रहा है।

2.1.4.3 घटिया निर्माण

सभी निर्माण कार्यों का गुणवत्ता आश्वासन पी एम और संविदाकारों द्वारा किया जाना था। पी एम और स्टेशन कमांडरों को कार्य स्थल पर किए जा रहे निर्माण कार्यों की निगरानी करनी थी।

एम ए एम एस, बठिंडा, सूरतगढ़, भोपाल, शाहजहांपुर, शिल्लांग, अहमदाबाद, जोधपुर, जयपुर और दिल्ली में विभिन्न कार्यकारी एजेंसियों द्वारा निर्मित डी यू में गुणवत्ता नियंत्रण की प्रमुख समस्याएँ, विशेषकर रिसाव/निस्स्यंदन, लोनी, त्रुटिपूर्ण मलजल व्यवस्था, क्षतिग्रस्त ट्रेन्सफॉर्मर, दीमक पीड़ा आदि देखी गईं। इन त्रुटियों को सुधारने में कार्यकारी एजेंसियां प्रतिक्रियाशील नहीं थीं।

चयनित डी यू की लेखापरीक्षा में देखे गए कुछ उदाहरण नीचे स्पष्ट किए गए हैं:

- जून 2011 में सी पी डब्ल्यू डी द्वारा एन ए एम एस के खेतरपाल एन्क्लेव पर एम ए पी चरण- 1 के अंतर्गत ओ आर के लिए 208 डी यू का निर्माण किया गया। स्टेशन मुख्यालय एन ए एम एस ने आवास को प्रभार में लेने के लिए मार्च 2011 में अधिकारी मंडल की बैठक का आयोजन किया। तथापि, दुर्ग अभियंता (जी ई) एन ए एम एस ने रिसाव/निस्स्यंदन सहित निर्माण में हुई विभिन्न कमियों के कारण आवास को प्रभार में लेने से इंकार किया। परंतु स्टेशन मुख्यालय ने दुर्ग अभियंता द्वारा बताए गए मुद्दों की उपेक्षा की तथा नवंबर 2011 और फरवरी 2012 में प्रयोक्ताओं को सीधे डी यू का आबंटन किया।
- अप्रैल 2015 में स्टेशन मुख्यालय एन ए एम एस ने 'यथा स्थिति' आधार पर इन 208 डी यू को कार्यभार में लेने तथा व्यापक मरम्मत कार्यक्रम के तहत इनको शामिल करने हेतु एम ई एस को निर्देश देने के लिए मुख्यालय 15 इन्फैन्ट्री डिविज़न के पास प्रस्ताव रखा। तथापि, जी ई एन ए एम एस ने देखा कि इन डी यू के लिए निर्मित मलजल व्यवस्था भी त्रुटिपूर्ण थी, जिसके कारण मैनहोलों में अवरोध एवं उनमें से मलिन जल बाहर बह रहा था। मई 2015 में, जी ई एन ए एम एस ने भवनों को वासयोग्य बनाने के लिए मरम्मत हेतु ₹1.35 करोड़ की लागत का अनुमान किया। तथापि, एम ई एस ने मार्च 2016 तक केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग से इन डी यू को कार्यभार में नहीं लिया था।

डी जी एम ए पी ने अपने उत्तर (अप्रैल 2016) में कहा कि डी यू प्रयोग में है और उपरोक्त समस्याओं ने उन्हें अनुपयोगी नहीं बनाया है। इसके अतिरिक्त यह भी बताया गया कि चार वर्षों तक डी यू का प्रयोग करने के बाद उसकी

विशेष मरम्मत का प्रस्ताव रखा गया है और इस अवस्था पर सी पी डब्ल्यू डी को जिम्मेदार ठहराना उचित नहीं होगा। यह उत्तर युक्तिसंगत नहीं है, क्योंकि निर्माण में जी ई द्वारा बतायी गई गुणवत्ता समस्याओं का कार्यकारी एजेंसी द्वारा संबोधन किया जाना चाहिए था।

- लखनऊ में डी जी एम ए पी द्वारा चरण- 1 के अंतर्गत निर्मित 2,222 डी यू (138 मेजर एवं उनसे ऊपर, 248 जे सी ओ और 1836 ओ आर) दिसंबर 2008 तथा जून 2012 के बीच हस्तांतरित किए गए। आवास को अधिकार में लेने के बाद, सात पॉकेटों में निर्मित डी यू में व्यापक रिसाव/निस्स्यंदन देखा गया। तथापि, संविदाकार द्वारा दो वर्ष की त्रुटि दायिता अवधि के दौरान इन त्रुटियों को सुधारा नहीं जा सका। जी ई लखनऊ ने सूचित किया (जून 2015) कि 953 डी यू में रिसाव/निस्स्यंदन की समस्याएँ थीं तथा इन त्रुटियों के सुधार के लिए ₹3.15 करोड़ का अनुमान तैयार कर लिया था। यह कार्य अब संस्वीकृत किया जाना शेष था (मार्च 2016) तथा एम ई एस द्वारा इन समस्याओं को साधारण दैनंदिन अनुरक्षण के माध्यम से हल किया जा रहा है।

डी जी एम ए पी ने अपने उत्तर में कहा कि हस्तांतरण/कार्यभार में लेते समय देखी गई सभी त्रुटियों के बारे में त्रुटि देयता अवधि के दौरान संविदाकार को सूचित कर दिया था तथा सभी त्रुटियों को प्रयोक्ताओं की संतुष्टि के अनुसार सुधारा गया था। तथापि, यह उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि जी ई ने रिसाव/निस्स्यंदन को सुधारने के लिए ₹3.15 करोड़ के अनुमान का प्रस्ताव किया है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (जुलाई 2016) कि डी जी एम ए पी को चल रहे तथा भावी दोनों निर्माण कार्यों में गुणवत्ता पहलुओं पर अधिक संगठित कार्रवाई करने की सलाह दी गई है।

2.1.5 परामर्शदाता संविदाकारों द्वारा मानव संसाधन की अपर्याप्त तैनाती

डी जी एम ए पी ने निविदा प्रलेख तैयार करने, निविदाओं का मूल्यांकन करने तथा संविदा करने और उनके निष्पादन हेतु अंतिम अनुमोदन के लिए डी जी एम ए पी को उनकी सिफारिशें प्रस्तुत करने के लिए विभिन्न स्टेशनों पर परामर्श कार्य अर्थात् विस्तृत अभियांत्रिकी एवं परियोजना प्रबंधन परामर्शदाता (डी ई पी एम सी) के लिए अनेक संविदाएं कीं। ये परामर्श सम्बंधी संविदाएं एक निश्चित प्रतिशतता पर की जाती हैं, जो कुल परियोजना लागत की 1.5 से 2.5 प्रतिशत तक होती हैं। परामर्शदाता संविदाकारों को परियोजना प्रबंधन के लिए अभियंताओं की उतनी संख्या में तैनाती करना आवश्यक है, जैसाकि संविदा में विनिर्दिष्ट किया गया है। निर्धारित मानव संसाधन को तैनात न करने की स्थिति में डी ई पी एम सी संविदाकार से संविदा करार में उल्लिखित मासिक दरों पर वसूली की जानी थी।

विभिन्न स्टेशनों पर संबंधित पी एम के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि डी ई पी एम सी संविदाकारों ने पर्याप्त मानव संसाधन को तैनात नहीं किया था, जैसाकि परियोजना प्रबंधन के लिए संविदा के प्रावधानों के तहत अपेक्षित था। परिणामस्वरूप, न केवल इन संविदाकारों को काम में लगाने का उद्देश्य विफल हुआ, बल्कि कम तैनात किए गए कर्मचारियों के लिए वसूली भी पूर्ण रूप से नहीं की गई। इस संबंध में निम्नलिखित स्टेशनों पर ₹27.76 लाख की वसूली बकाया थी;

तालिका- 15: डी ई पी एम सी संविदाकारों से बकाया वसूली (मार्च 2016)

क्र. सं.	स्टेशन	संविदाकार का नाम	राशि (₹ लाख में)
1.	अमृतसर	वाड़िया टेकनो- इंजी. सर्विसेस लिमिटेड	7.50
2.	फैज़ाबाद	जीपीएम एसिड जे वी	7.48
3.	आगरा	हॉस्पिटेक मैनेजमेंट कन्सल्टेंट प्राइवेट. लिमिटेड	12.78
	कुल		27.76

उत्तर में मंत्रालय ने कहा कि डी ई पी एम सी द्वारा मानव संसाधन की तैनाती में कमी मुख्यतः भवन निर्माण संविदाकारों द्वारा साइट पर निर्माण कार्यों की धीमी प्रगति अथवा कार्य स्थगन के कारण थी। कम तैनाती के कारणों के बावजूद उसकी वसूली संविदाकार के चालू भुगतान खाते से की जानी थी। अमृतसर और आगरा में, बताया गया है कि दो संविदाकारों से अब तक ₹15.72 लाख की वसूली की गई है।

निष्कर्ष

रक्षा सेवा कार्मिकों के लिए विवाहितों के आवास की अत्यधिक कमी को समयबद्ध तरीके से तथा निर्माण कार्य को शीघ्रता से पूर्ण करने के स्पष्ट कार्य के साथ डी पी एम ए पी का एक विशेष संगठन के रूप में गठन किया गया था। डी जी एम ए पी ने 14 वर्ष की अवधि में केवल 41 प्रतिशत लक्ष्य ही प्राप्त किए हैं। 2002 से लेकर चार-चार वर्षों के चार चरणों में अर्थात् 2018 तक 1,98,881 डी यू के निर्माण के लक्ष्य के प्रति अब तक (मार्च 2016) केवल 80,692 डी यू का ही निर्माण किया गया है। फलस्वरूप, उस हद तक रक्षा कार्मिकों की आवासीय जरूरतें पूरी नहीं हुईं। इसके अलावा, स्टेशन पर खाली आवासों की उपलब्धता के बावजूद डी यू का निर्माण, कमी का गलत निर्धारण और प्राधिकरण से अधिक आवास का निर्माण, पहले दिए गए मोबिलाइजेशन अग्रिमों हेतु उपयोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत किए बिना फिर से मोबिलाइजेशन अग्रिम जारी करके संविदाकारों को अनुचित लाभ पहुँचाना जैसे उदाहरण थे।

सिफारिशें

- ❖ डी यू की माँग का मूल्यांकन करते समय केवल प्राधिकृत संख्या के आधार पर मूल्यांकन करने के बजाय स्टेशन पर विवाहितों के आवास के लिए प्रतीक्षा सूची की स्थिति को संज्ञान में लेने के साथ-साथ सशस्त्र बलों में तैनात अधिकारियों की वास्तविक संख्या तथा डी यू की रिक्ति की स्थिति को ध्यान में लिया जाना चाहिए। चरण- III तथा IV के लिए विभिन्न स्टेशनों पर डी यू की माँग का यथार्थपरक आधार पर पुनर्मूल्यांकन किया जाना चाहिए, क्योंकि ये चरण अभी शुरू होने के लिए शेष हैं।
- ❖ मंत्रालय को संविदाकार से ली जाने वाली निष्पादन प्रतिभूति राशि में यथोचित वृद्धि करने पर विचार करना चाहिए, ताकि वह चूककर्ता संविदाकारों के लिए निवारक के रूप में कार्य करे। इसके अतिरिक्त, मोबिलाइजेशन अग्रिम किस्तों में दिया जाए तथा अनुवर्ती किस्त केवल तब जारी की जाए, जब संविदाकार से पिछली किस्त के लिए संतोषजनक उपयोग प्रमाणपत्र की प्राप्ति एवं उसकी जाँच हो जाए। एम ए पी से संबंधित कार्य में सम्मिलित सभी चूककर्ता संविदाकारों को दूसरी संविदाएं/निर्माण कार्य लेने से बहिष्कृत किया जाए।
- ❖ डी यू के निर्माण के दौरान निगरानी तथा गुणवत्ता समस्याओं का समय पर सुधार को सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए।

2.2 जेली फिल्ड केबिल की अधिप्राप्ति में हानि

महानिदेशक गुणवत्ता आश्वासन (डी जी क्यू ए) से परीक्षण के आयोजन, जिनकी सुविधा उनके पास उपलब्ध नहीं है, के संबंध में स्पष्ट निर्देश के अभाव के कारण जेली फिल्ड केबिल के मूल्यांकन के पूरा होने में 15 महीने का अत्यधिक विलम्ब हुआ। परिणामस्वरूप, विक्रेता द्वारा वाणिज्यिक प्रस्ताव में संशोधन किया गया, जिससे 3000 कि.मी. जेली फिल्ड केबिल की अधिप्राप्ति में सरकार को ₹1.28 करोड़ की हानि हुई।

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया में प्रदत्त समयावधि के अनुसार पूँजीगत अधिप्राप्ति के अंतर्गत शस्त्रों और उपस्करों के परीक्षण के लिए छः से बारह महीने की अवधि निर्धारित की गई है। इसके अतिरिक्त, जेली फिल्ड केबिल के परीक्षण के लिए सेना मुख्यालय द्वारा जारी निर्देशों (नवंबर 2008) के अनुसार प्रयोक्ता परीक्षणों तथा मूल्यांकनों के लिए सामान्य परिस्थितियों में 30 दिन से अधिक समय नहीं लिया जाना था।

हमने देखा कि उपरोक्त निर्देशों के बावजूद सेना मुख्यालय द्वारा परीक्षणों तथा मूल्यांकन को पूरा करने में अनुचित विलंब के कारण विक्रेता द्वारा वाणिज्यिक प्रस्ताव का संशोधन किया गया, जिसके परिणामस्वरूप जेली फिल्ड केबिल (जे एफ सी) की अधिप्राप्ति में सरकार को हानि हुई। इस मामले की चर्चा अनुवर्ती पैराग्राफों में की गई है।

सेना मुख्यालय ने सेना की परिचालन आवश्यकता को पूरा करने हेतु ₹21.00 करोड़ की अनुमानित लागत पर उपसाधन सहित 3000 कि. मी. जेली फिल्ड केबिल की अधिप्राप्ति के लिए एक मामला प्रारंभ किया (अप्रैल 2006)। उसके लिए मंत्रालय द्वारा अगस्त 2006 में आवश्यकता की स्वीकृति (ए ओ एन) प्रदान की गई तथा मार्च 2008 में टेकनो-वाणिज्यिक प्रस्ताव जारी किया गया। तकनीकी मूल्यांकन (अक्टूबर 2008) में, मैसर्स आर्डनन्स केबिल फैक्टरी (ओ सी एफ) चण्डीगढ़ एवं मैसर्स पेयर केबिल्स, बेंगलूर नामक दो विक्रेताओं द्वारा प्रस्तावित जे एफ सी अनुकूल पाए गए तथा परीक्षण के लिए उनकी सिफारिश की गई।

ये परीक्षण दो चरणों में किए जाने थे, अर्थात् (क) प्रयोक्ता परीक्षण और (ख) गुणवत्ता आश्वासन नियंत्रणालय (इलेक्ट्रॉनिक्स) (सी क्यू ए एल) मूल्यांकन। प्रयोक्ता परीक्षण अगस्त 2009 तक और सी क्यू ए एल मूल्यांकन मार्च 2010 को पूरे किए गए। यद्यपि दोनों विक्रेता, प्रयोक्ता परीक्षण में सफल पाए गए, ओ सी एफ, चण्डीगढ़ का केबिल ऑक्सीकरण प्रेरण परीक्षण (ओ आई टी)⁸ में अनुकूल नहीं पाया

⁸ ओ आई टी, जो सी क्यू ए एल मूल्यांकन का भाग था, में जे एफ सी के बाह्य आवरण तथा आंतरिक पादों के रोधन की आयु की जांच की जाती है।

गया। तथापि, स्टाफ मूल्यांकन के दौरान (नवंबर 2010) एक ही प्रयोगशाला में दोनों विक्रेताओं के लिए ओ आई टी कराने का निर्णय लिया गया। तदनुसार, फरवरी 2011 में महानिदेशक गुणवत्ता आश्वासन (डी जी क्यू ए) द्वारा दूरसंचार संघटक अनुमोदन केंद्र (सी ए सी टी), बेंगलूर पर ओ आई टी कराने का निर्णय लिया गया, जिसमें ओ सी एफ, चण्डीगढ़ ने भाग नहीं लिया और अतः उसे अननुकूल घोषित किया गया। सी ए सी टी, बेंगलूर पर मार्च 2011 में ओ आई टी पूरा किया गया तथा मैसर्स पेचर केबिल्स द्वारा प्रस्तुत किया गया जे एफ सी परीक्षण में पास हुआ।

इसी बीच, विक्रेताओं के वाणिज्यिक प्रस्ताव, जो बोली खुलने की तिथि (जून 2008) से 18 महीने तक वैध थे, दिसंबर 2009 में समाप्त हो गए तथा विक्रेताओं से दिसंबर, 2010 तक वैधता को बढ़ाने अथवा दिसंबर, 2010 तक की वैधता के साथ नया वाणिज्यिक प्रस्ताव प्रस्तुत करने को कहा गया। इसके प्रत्युत्तर में, ओ सी एफ ने वाणिज्यिक प्रस्ताव को दिसंबर 2010 तक बढ़ाया, जबकि मैसर्स पेचर केबिल्स ने दिसंबर 2010 तक की वैधता के साथ अपना संशोधित वाणिज्यिक प्रस्ताव (₹48.70 करोड़) प्रस्तुत किया, जिसे बाद में मार्च 2011 तक बढ़ाया गया। चूँकि स्टाफ मूल्यांकन अभी पूरा किया जाना शेष था (मार्च 2011), इसलिए मैसर्स पेचर केबिल लिमिटेड ने मार्च 2012 की वैधता के साथ अपने वाणिज्यिक उद्धरण को ₹57.47 करोड़ के रूप में पूनः संशोधित किया।

अक्टूबर 2011 में स्टाफ मूल्यांकन के समापन के बाद वाणिज्यिक मूल्य-निर्धारण समिति (सी एन सी) ने ₹49.98 करोड़ के रूप में कुल मूल्य को अंतिम रूप दे दिया, जिसे सी एफ ए द्वारा मार्च 2012 में अनुमोदन प्रदान किया गया। तदनुसार, 3000 कि.मी. जे एफ सी की आपूर्ति के लिए ₹49.98 करोड़ की कुल लागत पर मैसर्स पेचर केबिल्स के साथ एक संविदा की गई (मार्च 2012)।

मामले की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि सी क्यू ए एल के पास ओ आई टी सहित कुछ परीक्षणों के लिए सुविधा नहीं थी। ये परीक्षण दो अलग-अलग निजी प्रयोगशालाओं में किए गए। मैसर्स पेचर केबिल्स, बेंगलूर द्वारा प्रस्तुत जे एफ सी का परीक्षण मैसर्स यू एम केबिल लिमिटेड, सिलवासा के द्वारा (मई 2009), जबकि ओ सी एफ चण्डीगढ़ द्वारा प्रस्तुत जे एफ सी का श्रीराम औद्योगिक अनुसंधान संस्थान, नई दिल्ली द्वारा किया गया (फरवरी-मार्च 2010)। चूँकि ओ सी एफ चण्डीगढ़ का जे एफ सी ऑक्सीकरण प्रेरण परीक्षण में असफल घोषित किया गया, ओ सी एफ ने उस परिणाम को नहीं माना और एक दूसरी प्रयोगशाला यानी, केंद्रीय प्लास्टिक इंजीनियरिंग तथा प्रौद्योगिकी संस्थान (सी आई पी ई टी), हैदराबाद में ओ आई टी कराने के लिए अनुरोध किया, जो डी जी क्यू ए द्वारा स्वीकार नहीं किया गया। तथापि, जैसा कि ऊपर चर्चा की गई है, दोनों विक्रेताओं को समान अवसर प्रदान करने की दृष्टि से सी ए सी टी, बेंगलूर पर यह परीक्षण कराने का निर्णय स्टाफ मूल्यांकन के दौरान लिया गया।

यह परीक्षण सी ए सी टी पर कराने तथा सी आई पीई टी पर जैसा कि ओ सी एफ द्वारा अनुरोध किया गया था, न कराने के कारणों के संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा पूछे गए प्रश्न के उत्तर में डी जी क्यू ए ने बताया कि सी ए सी टी, एन ए बी एल द्वारा प्रत्यायित था, जबकि सी आई पी ई टी को प्रत्यायन प्राप्त नहीं था। तथापि, हमने पाया कि उन दो निजी प्रयोगशालाओं को भी एन ए बी एल प्रत्यायन प्राप्त नहीं था, जहाँ ये परीक्षण पहले किए गए थे। डी जी क्यू ए ने इसके अलावा यह बताया (सितंबर 2016) कि विक्रेताओं से उन परीक्षणों के परिणाम प्रस्तुत करने को कहा गया था, जिनके लिए सी क्यू ए एल पर सुविधाएं उपलब्ध नहीं थीं। विक्रेताओं ने परीक्षण हेतु स्वयं ही प्रयोगशाला का चयन किया तथा परीक्षण देखने के लिए डी जी क्यू ए प्रतिनिधियों को बुलाया गया था।

स्पष्टतया, परीक्षण करने के संबंध में जिसके लिए डी जी क्यू ए के पास उनकी अपनी कोई सुविधा नहीं थी, कोई स्पष्ट निर्देश विद्यमान नहीं था। ऐसे परीक्षणों के लिए डी जी क्यू ए के निर्देशों के अभाव के कारण परीक्षणों और मूल्यांकन के समापन में 15 महीनों से अधिक समय का विलंब हुआ। इसके परिणामस्वरूप, दिसंबर 2010 तक वैध वाणिज्यिक प्रस्ताव को विक्रेता द्वारा फिर से संशोधित किया गया जिससे सरकार को ₹1.28 करोड़ की हानि हुई।

यह मामला मंत्रालय को भेजा गया था (अक्तूबर 2016), उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2017) ।

2.3 माइक्रो लाइट वायुयान की अधिप्राप्ति एवं पूर्ण मरम्मत

महानिदेशक राष्ट्रीय कैडेट कोर (डी जी एन सी सी) द्वारा प्रचलित नीति से विचलित होते हुए उपलब्ध माइक्रो लाइट वायुयान के 34 इंजनों की पूर्ण मरम्मत के लिए, नए इंजनों की लागत के 50 प्रतिशत से ज्यादा कीमत पर संविदा की गई। इसके अलावा, उपलब्ध बेड़े के कम उपयोग के बावजूद ₹52.91 करोड़ की लागत पर 110 अतिरिक्त माइक्रो लाइट वायुयान खरीदे गये ।

राष्ट्रीय कैडेट कोर (एन सी सी) के एयर विंग को कैडेटों के बीच विमानन जागरूकता पैदा करने के लिए उड़ान प्रशिक्षण देने के लिए अधिदेश प्राप्त है। प्रशिक्षण ग्लाइडर/ माइक्रो लाइट (एम एल) वायुयान के द्वारा दिया जाता था जो इस उद्देश्य के लिए प्राधिकृत है । डी जी एन सी सी, जो माइक्रो लाइट (एम एल) वायुयान की मरम्मत एवं रख रखाव के लिए उत्तरदायी है, ने सेन्ट्रल एविएशन सपोर्ट डिपो (सी ए एस डी) को पुनः कहा (अगस्त 2008) कि कैट 'डी' मर्दें, जिसकी मरम्मत लागत उपस्कर की लागत के 50 प्रतिशत से ज्यादा हो, उसे मितव्ययी मरम्मत के इतर (बी इ आर) घोषित किया जा सकता है ।

लेखापरीक्षा में पाया गया (सितम्बर 2016) कि डी जी एन सी सी ने मैसर्स वारमन एविएशन प्राइवेट लिमिटेड (वी ए पी एल) से 34 इंजिनों (माइक्रोलाइट वायुयान के) की पूर्ण मरम्मत के लिए, जिनकी पूर्ण मरम्मत उनकी कैलेंडर लाइफ के अनुसार सितम्बर 2013 में होनी थी, पी ए सी⁹ के आधार पर दर सूची मांगी (फरवरी 2012)। बातचीत से प्रति इंजिन कीमत ₹7,96,041 तय की गई (मार्च 2013) जो एक नये इंजिन की कीमत अर्थात् ₹15.84 लाख से 50 प्रतिशत ज्यादा थी। डी जी एन सी सी ने सैद्धांतिक अनुमोदन के लिए रक्षा मंत्रालय से सम्पर्क किया (अप्रैल 2013) जो अनुमोदित हो गया (नवम्बर 2013)। हालांकि मैसर्स वी ए पी एल का प्रस्ताव जून 2013 में समाप्त हो गया था ।

मैसर्स वी ए पी एल के संशोधित प्रस्ताव (जनवरी 2014) के अंतर्गत पूर्ण मरम्मत के लिए तय की गई कीमत ₹8,60,585 प्रति इंजिन, मार्च 2013 की कीमत से ₹64,544 प्रति इंजिन ज्यादा थी। 34 इंजिनों की पूर्ण मरम्मत के लिए अक्टूबर 2014 में मैसर्स वी ए पी एल को एक आदेश दिया गया, जो अगस्त 2015 तक पूरा किया जाना था। हालांकि, चार इंजिनों की पूर्ण मरम्मत होना अभी भी बाकी था (सितम्बर 2016)।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2011-12 से 2014-15 के बीच एम एल का उड़ान प्रशिक्षण के लिए उपयोग आवश्यक 36,000 घंटे (45 एम एल x 4 वर्ष x 200 घंटे) की जगह 7,028 घंटे (19.5 प्रतिशत) ही हुआ । उपलब्ध बेड़े के कम उपयोग के बावजूद डी जी एन सी सी ने प्रत्येक स्क्वाड्रन के लिए चार एम एल/ग्लाइडरों के प्राधिकरण के अनुसार 48 एन सी सी स्क्वाड्रनों के लिए अतिरिक्त 110 एम एल की आवश्यकता मंत्रालय को प्रक्षेपित की, क्योंकि उनके पास 82 एम एल/ग्लाइडर उपलब्ध थे। 110 अतिरिक्त एम एल की आवश्यकता को रक्षा मंत्रालय की वार्षिक प्रावधान पुनरीक्षण समिति (ए पी आर) ने स्वीकार कर लिया। तदनुसार, मंत्रालय ने डी जी एन सी सी के लिए यूरो 70,25,984.44 (₹52.91 करोड़) की लागत पर 110 एम एल¹⁰ की आपूर्ति हेतु संविदा की (अक्टूबर 2015), जिसके अनुसार सुपुर्दगी 12 से 48 महीने के बीच की जानी थी।

इस प्रकार, लेखापरीक्षा में पाया गया (सितम्बर 2016) कि उपलब्ध एम एल के कम उपयोग (19.5 प्रतिशत) को ध्यान में रखते हुए ₹52.91 करोड़ की लागत पर अतिरिक्त 110 एम एल की अधिप्राप्ति न्यायसंगत नहीं थी।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया (सितम्बर 2016) कि 34 इंजिनों को मितव्ययी मरम्मत से इतर करने की जगह पर उनकी पूर्ण मरम्मत करना कैट 'डी' मर्दों की

⁹ पी ए सी - मालिकाना वस्तु प्रमाण पत्र

¹⁰ डी जी एन सी सी द्वारा 27 फरवरी 2017 तक 14 माइक्रोलाइट वायुयान प्राप्त किये गये (डी जी एन सी सी का पत्रांक संख्या 7153/ ए ओ/ जनरल/ डी जी एन सी सी/ एल जी एस/ (वायु)/ 120 दिनांक 27.02.2017

मरम्मत के प्रचलित नियमों के खिलाफ था जो कि डी जी एन सी सी ने स्वयं कहा था और परिणामस्वरूप ₹21.94 लाख (₹64544x34 संख्या) का अतिरिक्त व्यय हुआ।

उत्तर में डी जी एन सी सी ने कहा (अक्टूबर 2016) कि उड़ान गतिविधि में कमी 06 अक्टूबर 2013 को एक एम एल के दुर्घटनाग्रस्त हो जाने के कारण हुई जो 02 दिसम्बर 2014 को जाँच न्यायालय के पूरा होने पर ही पुनः शुरू हो पाई थी। इसके अतिरिक्त, डी जी एन सी सी का उत्तर इंजिनों की पूर्ण मरम्मत के लिए प्रचलित नियमों की अवहेलना तथा ₹21.94 लाख के अतिरिक्त व्यय पर मौन था ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डी जी एन सी सी द्वारा बताई गई अवधि जिस दौरान उड़ान नहीं भरी गई थी उसको कम करने पर भी माइक्रोलाइट का उपयोग केवल 26 प्रतिशत ही था। इसके अलावा ₹52.91 करोड़ की लागत पर अतिरिक्त 110 एम एल की अधिप्राप्ति के लिए अनुमोदन लेते समय सक्षम प्राधिकारी को उपलब्ध बेड़े के कम उपयोग के बारे में तथ्यात्मक जानकारी नहीं दी गयी थी जो युक्तिसंगत नहीं थी।

मामला मंत्रालय को अक्टूबर 2016 में भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2017)।