

## अध्याय XVII- जल संसाधन, नदी विकास और गंगा पुनरुद्धार मंत्रालय

### राष्ट्रीय परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड

#### 17.1 भारत-बांग्लादेश सीमा पर सड़क का निर्माण और बाड़ लगाने के काम के निष्पादन में अनियमितताएँ

त्रिपुरा में भारत-बांग्लादेश सीमा पर सड़क निर्माण और बाड़ लगाने में फरवरी 2007 के अगस्त 2010 के दौरान मूल्यांकन में काफी वृद्धि के कारण अत्यधिक विलम्ब हुआ। इसके अलावा, सक्षम प्राधिकारी द्वारा अग्रिमों पर ब्याज की छूट के अनुमोदन के बिना तीन ठेकेदारों को अनौपचारिक अग्रिम के भुगतान और इस अग्रिम पर ब्याज की छूट से ₹ 28.02 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ हुआ। परियोजना नौ वर्ष बीत जाने के बावजूद अभी तक पूरी नहीं हुई है।

राष्ट्रीय परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड (एनपीसीसी) त्रिपुरा राज्य में सड़क के निर्माण और भारत-बांग्लादेश सीमा (आईबीबी) पर बाड़ लगाने के लिए गृह मंत्रालय (गृह मंत्रालय) के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) किया (17 मार्च 2006)। बाड़ लगाने के काम का उद्देश्य आईबीबी पार से घुसपैठ, तस्करी और अन्य राष्ट्र विरोधी गतिविधियों पर अंकुश लगाना था। समझौता ज्ञापन के प्रावधानों के अनुसार, एनपीसीसी की परियोजना के विस्तार हेतु सर्वेक्षण और केंद्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) के मानदंडों के अनुसार एक व्यापक अनुमान तैयार करना था। कार्य की स्वीकृत लागत तकनीकी समिति के महानिदेशक (सीपीडब्ल्यूडी) की अध्यक्षता (टीसी) द्वारा जांच और उच्च स्तर की अधिकार प्राप्त समीति, गृह मंत्रालय (एचएलईसी) द्वारा अनुमोदित अनुमान के मुताबिक होना था।

टीसी (20 नवंबर 2006) ने एनपीसीसी द्वारा प्रस्तुत प्रारंभिक परियोजना अनुमान को अपर्याप्त पाया और, इसलिए, केवल इस शर्त के साथ अनुमान को अस्थायी मंजूरी यह कह कर दी थी कि अंतिम अनुमान से विभिन्न मदों की मात्रा में विचलन सीमा वित्तपोषण रिपोर्ट<sup>1</sup> (बीएफआर) अंतिम समायोजन और अनुमोदन के लिए 15 प्रतिशत काम क्रियान्वित करने के बाद एनपीसीसी द्वारा प्रस्तुत की जाएगी। हालांकि, तात्कालिकता और काम के महत्व को ध्यान में रखते हुए एचएलईसी ने (फरवरी 2007) में निर्णय लिया कि अस्थायी

<sup>1</sup> बीएफआर सेल में एजीडी (बीडीआर) के अंतर्गत तकनीकी कार्मिक शामिल हैं जो टीसी में प्रस्तुत करने से पूर्व सभी प्रस्तावों की जांच करते हैं।

अनुमोदन के बजाय, यह मोटे तौर पर अनुमान के आधार पर अनुमोदन के रूप में किया जाये और एनपीसीसी को 25 प्रतिशत कार्य होने के बाद विस्तृत सर्वेक्षण/डेटा/वास्तविक निर्माण के आधार पर मात्रा का सटीक अनुमान प्रस्तुत करने के लिए निर्देशित किया गया था। इसके अलावा, काम के पूरा होने के बाद, पूर्ण समर्थित विवरण सहित अंतिम लागत क्लियरेंस हेतु टीसी को प्रस्तुत करना अनिवार्य थी।

एनपीसीसी ने 25 प्रतिशत कार्य की प्रगति बताते हुये इन दोनों कार्यों के लिए निम्नलिखित संशोधित अनुमान (आरई) (अगस्त 2010) प्रस्तुत किया:

| कार्य के प्रकार                                    | वास्तविक स्वीकृति (₹ करोड़ में) (फरवरी 2007) | संशोधित अनुमान (₹ करोड़ में) (अगस्त 2010) | वृद्धि (प्रतिशत में) | प्रारंभिक लक्ष्य पूर्ण होने की तारीख | संशोधित लक्ष्य पूर्ण होने की तिथि |
|--|--|---|----------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| कार्य-I सीमा स्तंभ सं. 2283 से 2300-66.45 किलोमीटर | 131.24 करोड़                                 | 386.62 करोड़                              | 195                  | दिसम्बर 2009                         | मार्च 2019                        |
| कार्य-II सीमा स्तंभ सं. 2270 से 2283-69 किलोमीटर   | 144.65 करोड़                                 | 589.75 करोड़                              | 308                  |                                      |                                   |

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, कि कार्य-I और कार्य-II की लागत में फरवरी 2007 से अगस्त 2010 की अवधि के दौरान क्रमशः 195 प्रतिशत और 308 प्रतिशत की वृद्धि हुई। लागत में वृद्धि का मुख्य कारण एनपीसीसी ने मिट्टी की खुदाई की मात्रा में वृद्धि और कार्य-I में "नरम मिट्टी" का "सॉफ्ट रॉक" में मिट्टी वर्गीकरण के परिवर्तन को बताया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रारंभिक अनुमान में केवल खुदाई में ठोस/घनी मिट्टी के लिए मिट्टी की खुदाई के लिए प्रावधान था और कार्य-I व II में मिट्टी की खुदाई के लिए प्रारंभिक अनुमान में मिट्टी या चट्टानों के किसी भी अन्य प्रकार का कोई जिक्र नहीं था। हालांकि, संशोधित अनुमान प्रस्तुत करते समय, 'सॉफ्ट रॉक' के लिए नया मद कार्य-I में खुदाई के कार्य के अंतर्गत उल्लिखित किया गया था और कार्य-II में भूमि की खुदाई में अतिरिक्त लिफ्ट के अतिरिक्त प्रावधान को आरई की लागत में वृद्धि का 1.62 के अतिरिक्त लागत घटक पर दावा किया गया था।

इन अनुमानों की जांच व चर्चा विभिन्न टीसी और एचएलईसी बैठकों में हुई जहां कोई भी समिति वास्तव में एनपीसीसी द्वारा निष्पादित हुई मात्रा को प्रमाणित नहीं कर सकी। एचएलईसी ने दस्तावेजीकरण में और भी कमियां देखी जो निम्नलिखित प्रकार थी:

- एनपीसीसी ने कार्य शुरू होने से पूर्व वास्तविक बेंचमार्क के संबंध में रिकॉर्ड की गई और परीक्षण जांच (तिथि सहित) की गई बुनियादी स्तर की किताबों की मूल प्रतिया प्रस्तुत नहीं की;
- स्थल पर बेंचमार्क या डैड मैन के रिकॉर्ड्स, निरीक्षण टीमों/समिति द्वारा स्थल पर नहीं देखे जा सके;
- कुल स्टेशन सर्वेक्षण के अस्थाई डाटा की सॉफ्ट कॉपी एनपीसीसी द्वारा उपलब्ध नहीं कराई गई;
- मिट्टी वर्गीकरण से संबंधित अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया गया था; और
- आरई प्रस्तुत करते समय (अगस्त 2010) वहाँ मूल जमीनी स्तर (ओजीएल) और अंतिम स्तर पर काम के बीच अंतर था।

चूँकि आईबीबी के साथ सड़के बनाने और बाड़ लगाने के काम में देरी नहीं की जा सकती थी इसका ध्यान रखते हुए कि ओजीएल सत्यापित नहीं किया जा सकता है, कार्य-11 के लिये त्रिपुरा में आईबीबी के साथ सड़क निर्माण और बाड़ लगाने के लिये ₹ 338.86 करोड़ की निवेदित आरई के प्रति केवल ₹ 282.84 की स्वीकृति के लिये टीसी (19 जनवरी 2016) और एचएलईसी (04 फरवरी 2016) सहमत हुआ। इसके अतिरिक्त कार्य-11 के लिये ₹ 589.75 करोड़ के निवेदित संशोधित अनुमान के प्रति एचएलईसी द्वारा केवल ₹ 238.74 करोड़ अनुमोदित किया गया था (अगस्त 2016)। एचएलईसी ने निर्देश दिया कि लागत अनुमान में आगे कोई संशोधन नहीं किया जाएगा। इसके अलावा, संशोधित अनुमान में इस तरह की कमी की वजह से, सचिव, सीमा प्रबंधन, गृह मंत्रालय ने भी सीपीडब्ल्यूडी से भविष्य में इस तरह की परियोजनाओं को लेने के लिए एनपीसीसी की तकनीकी क्षमता के बारे में पूछा।

प्रमाणिक और उचित रिकॉर्ड न रखने के कारण, एनपीसीसी, टीसी/एचएलईसी में अपने दावे को बनाए रखने में असमर्थ रहा था। इसके अलावा, मिट्टी की स्थिति और मिट्टी की खुदाई के असंगत आकलन में एनपीसीसी द्वारा अपनाई गई तकनीकी प्रक्रिया में कमियों का संकेत शामिल था। हालांकि, एनपीसीसी ने एनपीसीसी सिलचर पर दोषपूर्ण अनुमान प्रस्तुत

करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की। इन कमियों से न केवल लागत में वृद्धि और अत्यधिक देरी हुई, बल्कि घुसपैठ, तस्करी और अन्य राष्ट्र विरोधी गतिविधियों को रोकने के सुरक्षा उद्देश्य पूर्ण नहीं हुये और परियोजना कार्य शुरू होने के नौ वर्ष बाद भी पूर्ण नहीं हुई (अक्टूबर 2016)।

इसके अतिरिक्त, दोषपूर्ण अनुमान प्रस्तुत करने और ठेकेदार को अनुचित तदर्थ अग्रिम देने में समय और लागत में वृद्धि के मामले और ब्याज में छूट देने के मामले देखे गये। निष्कर्ष निम्नलिखित प्रकार है।

**(क) निष्पादित कार्य की अधिक रिपोर्टिंग होने के कारण ठेकेदारों को ₹ 15.40 करोड़ का अनौपचारिक अग्रिम**

एनपीसीसी, सिलचर (14 अक्टूबर 2012) ने तीन ठेकेदारों<sup>1</sup> को उनके द्वारा किये गये 50 प्रतिशत कार्य के आधार पर काम में तेजी लाने के लिए ₹ 87.42 करोड़ रुपये के अग्रिम के भुगतान के लिए अपने मुख्यालय कार्यालय, नई दिल्ली को एक प्रस्ताव अनुमोदनार्थ भेजा। प्रस्ताव को निदेशक मण्डल के अनुमोदन के बिना इस बात का हवाला देते हुए, अनुमोदित कर दिया (22 अक्टूबर 2012) कि यह एक विशेष मामला था। तदनुसार, तब एनपीसीसी के पूर्व जोनल प्रबंधक, सिलचर, ने हस्ताक्षर किए और तीन ठेकेदारों को 23 अक्टूबर 2012 को स्वीकृति पत्र जारी किया। हालांकी, रिकॉर्ड ने यह संकेत दिया कि पूर्व जोनल प्रबंधक 19 अक्टूबर 2012 से 26 अक्टूबर 2012 तक नई दिल्ली के दौरे पर था। जबकि बाहरी दौरे पर होते हुए स्वीकृति पत्र जारी करने के कारणों को रिकॉर्ड में नहीं पाया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि अक्टूबर 2012 तक निष्पादित काम के मूल्य के आधार पर ठेकेदारों को ₹ 82.87 करोड़ का अग्रिम भुगतान किया गया था अर्थात् ₹ 174.84 करोड़ जो गलत था क्योंकि वास्तविक रूप से किये गये कार्य का मूल्य केवल ₹ 142.34 करोड़<sup>2</sup> था। एनपीसीसी सिलचर ने ठेकेदारों को अग्रिम देते समय त्रिपुरा राज्य में वास्तव में क्रमशः 36 किलोमीटर (किमी) और 103 कि.मी से अधिक बाड़ लगाने और सड़क निर्माण की सूचना दी। इससे दिसंबर 2012 से 2015-16 की अवधि में ₹ 15.40 करोड़ के अमान्य अग्रिम के भुगतान और ₹ 5.13 करोड़ के ब्याज की हानि हुई। इसके अलावा, एनपीसीसी, सिलचर ने इस तथ्य के बावजूद कि ठेकेदारों के साथ किये गये ठेके में ब्याज मुक्त तदर्थ अग्रिम का कोई प्रावधान नहीं है किये गये 50 प्रतिशत कार्य के आधार पर मैसर्स कोस्टल प्रोजेक्ट्स लिमिटेड को फिर से ₹ 60.00 करोड़ का ब्याज मुक्त तदर्थ अग्रिम का भुगतान किया (जून 2015 से अगस्त 2015)। ठेके में केवल लाभवंदी अग्रिम के भुगतान का प्रावधान था वो भी 10

<sup>1</sup> मैसर्स कृष्णा रेड्डी, मैसर्स कोस्टल प्रोजेक्ट्स लिमिटेड और मैसर्स प्रसाद एंड कम्पनी

<sup>2</sup> ₹ 174.84 करोड़ ₹ 32.50 करोड़

प्रतिशत ब्याज सहित और बैंक गारंटी के प्रति ठेके मूल्य के 10 प्रतिशत तक सीमित था। इसलिए बिना ब्याज लगाये निष्पादित कार्य के 50 प्रतिशत के आधार पर ठेकेदारों को तदर्थ अग्रिम का भुगतान उचित नहीं था। इसके अलावा, ऐसे अग्रिम देने से पहले गृह मंत्रालय/बीओडी से कोई अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था।

**(ख) ठेकेदारों को दिए गए अनौपचारिक अग्रिम पर ₹ 16.57 करोड़ की ब्याज राशि की अनुचित छूट**

एनपीसीसी, सिलचर ने तीन ठेकेदारों को अक्टूबर/दिसंबर 2012 में तदर्थ अग्रिम के रूप में ₹ 82.87 करोड़ रुपए जारी किये इस शर्त पर कि अगर निष्पादित काम भुगतान की तारीख से छह महीने के भीतर गृह मंत्रालय द्वारा मंजूर नहीं किया गया तो, एनपीसीसी ठेकेदारों को किये गये भुगतान पर अग्रिम के भुगतान की तारीख से प्रचलित बैंक ब्याज (10 प्रतिशत की दर पर) प्रभारित करेगा।

अक्टूबर/दिसंबर 2012 से, 31 मार्च, 2016 तक ₹ 82.87 करोड़ के अग्रिम पर तीन ठेकेदारों से वसूली योग्य ब्याज की कुल राशि ₹ 28.02 करोड़ थी। हालांकि, (अप्रैल 2014 से मार्च 2016 तक) ₹ 16.57 करोड़ की राशि एनपीसीसी के अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक (सीएमडी) ने बीओडी और गृह मंत्रालय की मंजूरी के बिना मार्च 2016 में माफ कर दी गई थी कि ठेकेदार को दिये गये अग्रिम स्वीकृति पत्र में 10 प्रतिशत ब्याज प्रभारित करने के लिए कोई स्पष्ट खंड नहीं था। ₹ 11.44 करोड़ की शेष राशि के लिए (मार्च 2014 तक), अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक द्वारा अनुमोदित टिप्पणी में यह उल्लेख किया था कि विशिष्ट कार्यवाही, की जाये हालांकि, की जाने वाली कार्यवाही के बारे में नहीं बताया गया था।

बीओडी और गृह मंत्रालय की मंजूरी के बिना एनपीसीसी द्वारा ₹ 16.57 करोड़ ब्याज छूट और ₹ 60 करोड़ के अतिरिक्त ब्याज मुक्त अग्रिम के भुगतान का निर्णय अनियमित और अविवेकपूर्ण था क्योंकि अनुबंध की शर्तों में ठेकेदारों को तदर्थ अग्रिम देने के लिए कोई प्रावधान नहीं था।

जोनल प्रबंधन (सिलचर) ने कहा (19 जुलाई 2016) कि निष्पादित अतिरिक्त कार्य के विरुद्ध तथा कार्य को जल्दी करने के लिये और ठेकेदार द्वारा 110 प्रतिशत बैंक गारंटी प्रस्तुत करने के उपरान्त सक्षम प्राधिकारी अर्थात् कार्पोरेट कार्यालय के अनुमोदन से अग्रिम का भुगतान किया गया था और ₹ 82.87 करोड़ की तदर्थ अग्रिम राशि मई 2016 के दौरान चालू खाता बिल से पहले ही समायोजित कर ली गई थी। इसके अतिरिक्त, कहा कि, ठेके की शर्त के अनुसार ब्याज प्रभारित करने के लिये कोई प्रावधान नहीं है इसलिये 01 अप्रैल 2014 से ब्याज में सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन से छूट दी गई थी।

मंत्रालय ने प्रबंधन के विचारों को समर्थन किया (जनवरी 2017)।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदारों को अग्रिम स्वीकृति पत्र में 10 फीसदी की दर से ब्याज लगाने का प्रावधान था। इसके अलावा, इन प्रस्तावों में से न तो अग्रिम देने और न ही ब्याज माफ करने के किसी भी प्रावधान में एनपीसीसी के बीओडी का अनुमोदन नहीं था।

इस प्रकार, दोषपूर्ण अनुमान प्रस्तुत करने, बीओडी/गृह मंत्रालय की मंजूरी के बिना ठेकेदारों को तदर्थ अग्रिम देने और ब्याज की छूट देने से न केवल परियोजना में देरी हुई, बल्कि लागत भी बढ़ी तथा एनपीसीसी ने ठेकेदारों को ₹ 28.02 करोड़ तक का अनुचित वित्तीय लाभ दिया।