अध्याय – 2

2. सरकारी कंपनियों से संबंधित निष्पादन लेखापरीक्षा

2.1 छत्तीसगढ़ राज्य बीज एवं कृषि विकास निगम लिमिटेड द्वारा दर अनुबंधों का अन्तिमीकरण एवं सामग्रियों का क्रय

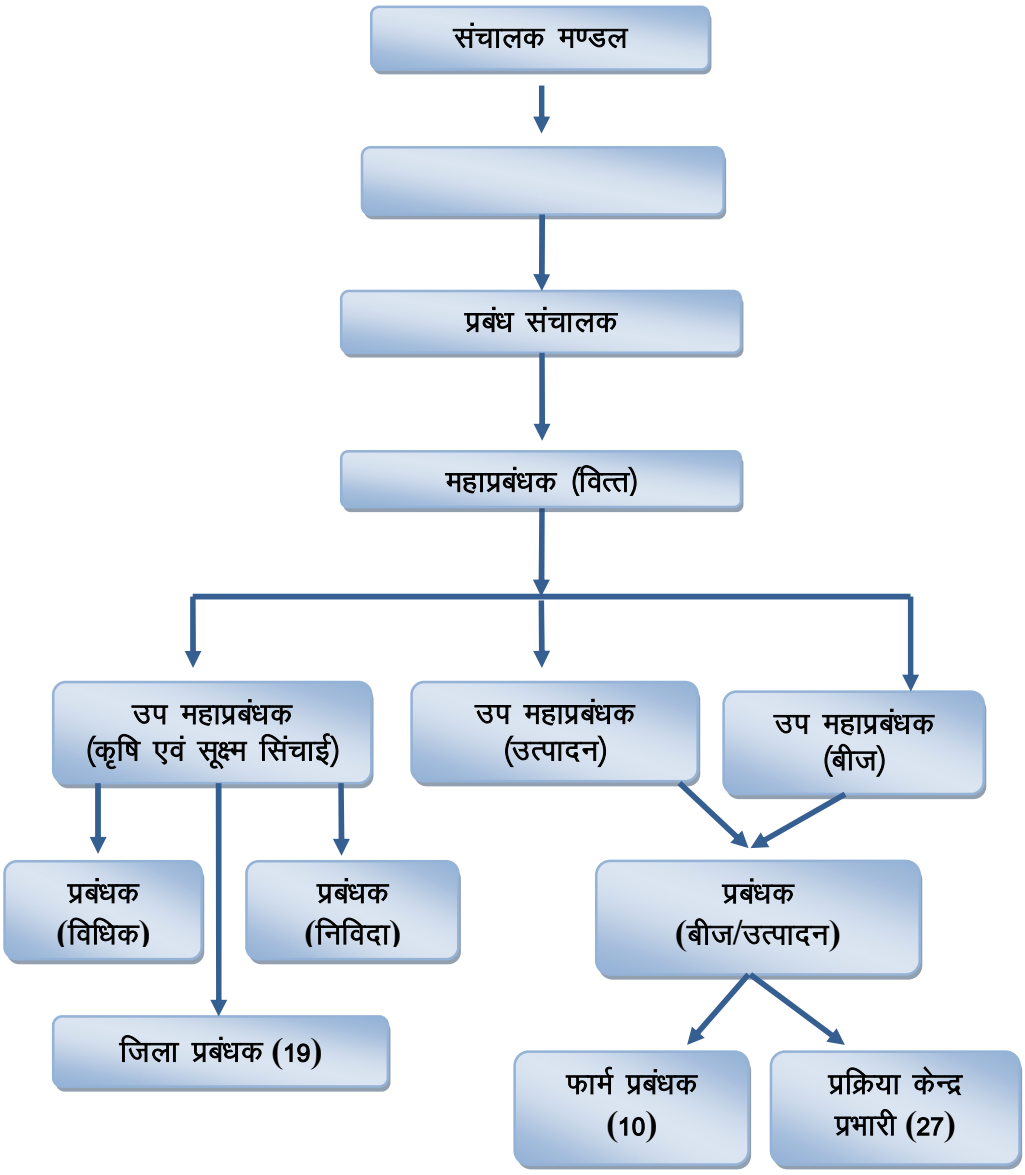
प्रस्तावना

2.1.1 छत्तीसगढ़ राज्य बीज एवं कृषि विकास निगम लिमिटेड (कंपनी) की स्थापना 8 अक्टूबर 2004 को कृषि विभाग, छत्तीसगढ़ शासन के अधीन एक पूर्ण स्वामित्व वाली सरकारी कंपनी के रूप में हुई। कंपनी की मुख्य गतिविधि प्रमाणित बीज का उत्पादन, प्रोसेसिंग/क्रय करना एवं किसानों को वितरण करना, छत्तीसगढ़ शासन के विभिन्न विभागों को आपूर्ति के लिए कृषि यंत्रों, कीटनाशकों, हाईब्रिड सब्जी बीज इत्यादि के लिए दर अनुबंधों का अन्तिमीकरण एवं जैव उर्वरक का उत्पादन करना है।

संगठन संरचना

2.1.2 कंपनी का सम्पूर्ण प्रशासनिक नियंत्रण कृषि विभाग, छत्तीसगढ़ शासन (विभाग) के अधीन है जिसका प्रमुख अपर मुख्य सचिव है। कंपनी का प्रबंधन एक संचालक मण्डल के द्वारा जिसकी नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की गई है जिसमें नौ संचालक प्रबंध संचालक सहित एवं एक गैर कार्यकारी अध्यक्ष शामिल है। प्रबंध संचालक मुख्य कार्यकारी अधिकारी है जो कंपनी के दिन प्रतिदिन के कार्यों को देखता है एवं मुख्यालय में एक महाप्रबंधक (वित्त) एवं तीन उप महाप्रबंधक उनकी सहायता करते हैं।

कंपनी का मुख्यालय रायपुर में स्थित है। कंपनी के 27 बीज प्रक्रिया केन्द्र, 19 जिला कार्यालय (दर अनुबंध की सामग्रियों के क्रय एवं आपूर्ति के लिए), राज्य के विभिन्न भागों में 10 कृषि फार्म एवं एक जैव उर्वरक संयंत्र हैं। मुख्यालय में चार शाखा जैसे बीज शाखा, सूक्ष्म सिंचाई एवं एग्रो शाखा, वित्त एवं लेखा शाखा एवं प्रशासन तथा स्थापना शाखा है। बीज प्रक्रिया केन्द्र का प्रमुख प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी, जिला कार्यालय का प्रमुख जिला प्रबंधक एवं फार्म का प्रमुख फार्म प्रबंधक होता है। कंपनी की संगठन संरचना आगे दी गयी है:



लेखापरीक्षा के उद्देश्य

2.1.3 निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारण करने के लिए की गई कि कंपनी ने क्या:

- शासन के लिए क्रय हेतु अन्तिमीकृत दर अनुबंध एवं सामग्रियों का क्रय मितव्ययी, प्रभावशाली और सक्षम तरीके से किया एवं समय पर किया;
- एक प्रभावशाली और सक्षम वित्तीय प्रबंधन प्रणाली थी; और
- एक कुशल और प्रभावशाली निगरानी प्रणाली और आंतरिक नियंत्रण तंत्र था।

लेखापरीक्षा के मानदण्ड

2.1.4 निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए अपनाये गये लेखापरीक्षा मानदण्डों को निम्न स्त्रोतों से लिया गया है:

- छत्तीसगढ़ भण्डार क्रय नियम–2002 एवं इसके पश्चात् हुए संशोधन;
- कंपनी का पार्षद सीमानियम एवं अन्तर्नियम, संचालक मण्डल का एजेण्डा नोट एवं संकल्प, अधिकारों का प्रत्यायोजन और कंपनी द्वारा जारी किये गये परिपत्र एवं निर्देश;
- छत्तीसगढ़ शासन द्वारा जारी किये गये परिपत्र एवं निर्देश;
- वित्तीय लेखे, वार्षिक प्रतिवेदन, प्रबंधन सूचना प्रणाली और विवरण जो कंपनी द्वारा प्रस्तुत अथवा प्रकाशित किये गये; एवं
- कंपनी अधिनियम, 1956/2013 एवं आयकर अधिनियम, 1961 के संबंधित प्रावधान।

लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यविधि

2.1.5 कंपनी द्वारा 2012–13 से 2016–17 के दौरान अन्तिमीकृत किये गये दर अनुबंधों एवं सामग्रियों की क्रय की गतिविधियों को शामिल करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा मार्च से अगस्त 2017 के दौरान की गई। लेखापरीक्षा ने कंपनी द्वारा समीक्षा अवधि में अन्तिमीकृत की गई 70 दर अनुबंधों से संबंधित अभिलेखों की जाँच की गई।

प्रवेश सम्मेलन अपर मुख्य सचिव, कृषि विभाग, छत्तीसगढ़ शासन और कंपनी के प्रबंध संचालक के साथ 13 जुलाई 2017 को हुआ जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं कार्यविधि तथा मानदण्ड पर चर्चा की गई। लेखापरीक्षा आपत्तियाँ कंपनी एवं छत्तीसगढ़ शासन को अगस्त 2017 में सूचित की गई। विभाग का उत्तर जो अपर मुख्य सचिव से अनुमोदित था दिसम्बर 2017 में प्राप्त हुआ जो कि केवल कंपनी के उत्तर का पृष्ठांकन था। निर्गमन सम्मेलन अपर मुख्य सचिव, कृषि विभाग एवं कंपनी के प्रबंध संचालक के साथ 12 मार्च 2018 को हुआ। निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अन्तिमीकरण के दौरान विभाग का उत्तर एवं उनके द्वारा निर्गमन सम्मेलन में व्यक्त किये गये विचारों को सम्मिलित किया गया है।

लेखापरीक्षा को समय पर पूर्ण करने के लिए प्रबंधन द्वारा दिये गये सहयोग को लेखापरीक्षा स्वीकार करती है।

लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

लेखापरीक्षा आपत्तियों की चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गई है।

मानव संसाधन प्रबंधन

2.1.6 छत्तीसगढ़ शासन ने कंपनी के मुख्यालय एवं मैदानी कार्यालयों के लिए 316 पदों का अनुमोदन दिया (फरवरी 2011)। इसके बाद, छत्तीसगढ़ शासन ने स्वीकृत पदों में 316 से 383 की वृद्धि की (मई 2015)। 2012–13 से 2016–17 के दौरान 31 मार्च की स्थिति में स्वीकृत पद एवं पदस्थ पद की स्थिति का विस्तृत विवरण तालिका – 2.1 में दिया गया है।

तालिका – 2.1: स्वीकृत पद साथ ही साथ पदस्थ पद की स्थिति को दर्शाने वाला विवरण						
विवरण	स्वीकृत पद (2012–13 से 2014–15)	पदस्थ पद 31 मार्च 2013 की स्थिति में		स्वीकृत पद (2015–16 से 2016–17)	पदस्थ पद 31 मार्च 2017 की स्थिति में	
		पदस्थ पद की स्थिति	रिक्त पद		पदस्थ पद की स्थिति	रिक्त पद
मुख्यालय	**62**	**44**	**18**	**71**	**53**	**18**
प्रक्रिया केन्द्र						
प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी[1]	19	7	12	24	9	15
अन्य कर्मचारी	66	38	28	104	45	59
योग (प्रक्रिया केन्द्र)	**85**	**45**	**40**	**128**	**54**	**74**
जिला कार्यालय						
जिला प्रबंधक[2]	16	9	7	21	7	14
अन्य कर्मचारी	86	48	38	91	45	46
योग (जिला कार्यालय)	**102**	**57**	**45**	**112**	**52**	**60**
फार्म						
फार्म प्रबंधक	10	5	5	10	5	5
अन्य कर्मचारी	50	12	38	55	11	44
योग (फार्म)	**60**	**17**	**43**	**65**	**16**	**49**
जैव उर्वरक संयंत्र (बीएफपी)						
बीएफपी प्रबंधक	1	0	1	1	0	1
अन्य कर्मचारी	6	3	3	6	4	2
योग (बीएफपी)	**7**	**3**	**4**	**7**	**4**	**3**
कुल योग	**316**	**166**	**150**	**383**	**179**	**204**
(स्त्रोतः कंपनी के अभिलेखों से संकलित आंकड़े)						

मानव संसाधन प्रबंधन से संबंधित फाइलों की जाँच में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पायाः

- समीक्षा अवधि (2012–13 से 2016–17) के दौरान कंपनी में मानव संसाधन की अत्यधिक कमी थी जो कि 42 प्रतिशत से 53 प्रतिशत के मध्य थी। यद्यपि, कंपनी ने 82 पदों की भर्ती के लिए विज्ञापन दिया था (मार्च 2012) तथापि 31 पदों[3] की भर्ती की गई। तत्पश्चात् कंपनी ने शेष रिक्त पदों की भर्ती के लिए कोई भी कार्यवाही नहीं की जिसका कारण अभिलेखों में अंकित नहीं है।

  इसके अलावा, मई 2015 में स्वीकृत पदों में वृद्धि के अनुमोदन के पश्चात् कंपनी ने 128 रिक्त पदों की भर्ती के लिए अनुमति देने के लिए कृषि विभाग से निवेदन किया (जुलाई 2015 /अगस्त 2015 /नवम्बर 2015 /मार्च 2016) जिसकी अनुमति दे दी गई (मार्च 2016)। यद्यपि, कंपनी के अधिकारियों ने रिक्त पदों को भरने के लिए कोई भी कार्यवाही नहीं की। मानव संसाधन की कमी का मुद्दा को समीक्षा अवधि

[1] छत्तीसगढ़ शासन ने 19 प्रक्रिया केन्द्र के लिए पद स्वीकृति का अनुमोदन दिया (फरवरी 2011) जिसे बाद में 26 प्रक्रिया केन्द्र के लिए पुर्नरीक्षित किया (मई 2015)।

[2] छत्तीसगढ़ शासन ने 16 जिला कार्यालय के लिए पद स्वीकृति का अनुमोदन दिया (फरवरी 2011) जिसे बाद में 19 जिला कार्यालय के लिए पुर्नरीक्षित किया (मई 2015)।

[3] कुछ पदों में चयनित उम्मीदवारों ने उपस्थिति नहीं दी एवं कुछ पदों में कंपनी ने योग्य उम्मीदवार नहीं पाया।

(2012–13 से 2016–17) के दौरान प्रबंध संचालक द्वारा संचालक मण्डल के संज्ञान में भी नहीं लाया गया।

कंपनी के वृहत लेनदेन को ध्यान में रखते हुए पदस्थ पद की स्थिति के साथ ही स्वीकृत पद भी अपर्याप्त था क्योंकि समीक्षा अवधि के दौरान कंपनी ने 11 अतिरिक्त मैदानी कार्यालयों[4] की स्थापना की तथा 31 मार्च 2017 की स्थिति में 57 मैदानी कार्यालय[5] थे। दर अनुबंधों का अन्तिमीकरण में असामान्य समय एवं आपूर्तिकर्ताओं के बिलों की ठीक से जाँच न करने, जिसकी चर्चा क्रमशः *कंडिका 2.1.9.4* एवं *2.1.10.3* में की गई है, जिसका मुख्य कारण मानव संसाधन की कमी था। इसके अलावा, लेखांकन कर्मचारियों की भी कमी थी क्योंकि 31 मार्च 2017 की स्थिति में 34 स्वीकृत पद के विरूद्ध कंपनी में केवल 11 लेखापाल/कनिष्ठ लेखापाल थे। 31 मार्च 2017 की स्थिति में केवल चार प्रक्रिया केन्द्र एवं एक जैव उर्वरक संयंत्र में एक–एक लेखापाल थे तथा किसी भी जिला कार्यालयों में कोई भी लेखापाल[6] पदस्थ नहीं किया गया था। कंपनी के लेखे अन्तिमीकरण में विलम्ब का मुख्य कारण लेखापालों की कमी था जिसकी चर्चा *कंडिका 2.1.8.3* में की गई है।

- कंपनी के मानव संसाधन सेटअप[7] के अनुसार, प्रत्येक जिला कार्यालय का प्रमुख उप प्रबंधक या सहायक प्रबंधक, प्रक्रिया केन्द्र का प्रमुख वरिष्ठ उत्पादन सहायक तथा फार्म का प्रमुख फार्म प्रबंधक होना चाहिए। यथापि, कंपनी मानव संसाधन की कमी के कारण प्रत्येक जिला कार्यालय, प्रक्रिया केन्द्र तथा फार्म में आवश्यक कर्मचारी नियुक्त करने में विफल रही जिसकी चर्चा पूर्ववर्ती कंडिका में की गई है। समीक्षा अवधि के दौरान मैदानी कार्यालयों में इन पदों पर रिक्तियां 38 प्रतिशत से 62 प्रतिशत के मध्य थी। जिसके परिणामस्वरूप, निम्न पद वाले अधिकारियों[8] द्वारा इन मैदानी कार्यालयों का प्रभार संभाल रहे थे।

- केन्द्रीय सतर्कता आयोग के 2001 के परिपत्र के अनुसार, सभी कंपनियों को अपने संगठन में संवेदनशील पदों की पहचान करनी चाहिए तथा संवेदनशील पदों में पदस्थ कर्मचारियों को प्रत्येक दो/तीन वर्षों में परिवर्तन करना चाहिए जिससे निहित स्वार्थ को रोका जा सके। यथापि, कंपनी ने संवेदनशील पदों की पहचान नहीं की एवं कर्मचारी/अधिकारी एक ही पद पर निरन्तर 12 वर्षों[9] से काम कर रहे है।

मानव संसाधन की अत्यधिक कमी ने कंपनी के कार्यकलापों को प्रभावित किया जो कि लेखों के विलम्ब से अन्तिमीकरण (*कंडिका 2.1.8.3*) एवं 2012–13 से 2016–17 के दौरान दर अनुबंधों के अन्तिमीकरण में विलम्ब (*कंडिका 2.1.9.4*) से स्पष्ट है।

विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए कहा (अगस्त 2017) कि रिक्त पदों को सीधी भर्ती से भरा जायेगा। विभाग ने पुनः कहा कि वर्तमान में मुख्यालय में नौ लेखांकन स्टाफ कार्यरत है, जिला कार्यालयों के लेखे तैयार करने के लिए चार्टर्ड एकाउंटेंट (सीए) को नियुक्त किया गया (जनवरी 2014) एवं प्रक्रिया केन्द्रों में लेखापाल

---

[4] आठ प्रक्रिया केन्द्र एवं तीन जिला कार्यालय

[5] 19 जिला कार्यालय, 27 प्रक्रिया केन्द्र, 10 फार्म तथ एक जैव उर्वरक संयंत्र

[6] दो जिला कार्यालयों में दो लेखापाल जिला प्रबंधक के रूप में कार्यरत है।

[7] मानव संसाधन सेटअप शासन द्वारा विभाग/सार्वजनिक उपक्रम की मानव संसाधन के अनुमोदन को इंगित करता है। इसमें पदनाम एवं पदों की संख्या का विस्तृत वर्णन रहता है।

[8] लेखापाल, विक्रय सहायक, सहायक वर्ग–I एवं संयंत्र परिचालक

[9] कुछ मामले में प्रबंधक (बीज) 1 अगस्त 2005 से, प्रबंधक (विधिक) 1 अगस्त 2005 से, उप प्रबंधक (प्रशासन) 3 सितम्बर 2009 से, उप प्रबंधक (लेखा) 8 मार्च 2007 से, रोकडियाँ 18 जुलाई 2012 इत्यादि से पदस्थ है यद्यपि ये पद परिवर्तनीय पद है।

को आउटसोर्स किया गया। संवेदनशील पदों की पहचान के संबंध में विभाग ने कहा कि कंपनी लेखापरीक्षा के सुझावों के अनुसार कार्य करेगी।

उत्तर स्वीकार नहीं है, क्योंकि सीए को नियुक्त करने एवं लेखापालों को आउटसोर्स करने के बावजूद कम्पनी 2016–17 के लेखे अभी तक (जुलाई 2018) अन्तिमीकरण नहीं कर सकी।

अनुशंसाः

कंपनी को बिना किसी विलंब के अनुमोदित स्वीकृत पद के अनुसार मानव संसाधन की भर्ती करनी चाहिए।

आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी

2.1.7 कंपनी के आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र में कमी थी क्योंकि लेखों का समय पर अन्तिमीकरण एवं आयकर भुगतान (*कंडिका 2.1.8.3* एवं *2.1.8.4*), नीलामी की राशि की वसूली (*कंडिका 2.1.8.7*) तथा निरस्त दर अनुबंधों/अयोग्य बोलीदाता से क्रय (*कंडिका 2.1.10.3*) पर प्रभावी नियंत्रण/निगरानी नहीं थी।

इसके अलावा, लेखापरीक्षा के दौरान आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एवं निगरानी तंत्र में निम्नलिखित अन्य कमियाँ भी पाई गई।

अपर्याप्त आंतरिक लेखापरीक्षा

2.1.7.1 कंपनी की स्वयं की कोई आंतरिक लेखापरीक्षा अनुभाग नहीं है एवं इनके पास आंतरिक लेखापरीक्षा मेन्यूअल भी नहीं है। कंपनी ने 2012–13 से कोई आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं किया क्योंकि कोई आंतरिक लेखापरीक्षक नियुक्त नहीं किया गया। चूंकि कंपनी का टर्नओवर इस अवधि के दौरान हमेशा ₹ 200 करोड़ से अधिक था इसलिए कंपनी को कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 138 के अनुसार आंतरिक लेखापरीक्षक नियुक्त करना चाहिए था।

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि वर्ष 2016–17 की आंतरिक लेखापरीक्षा कंपनी के स्टाफ द्वारा किया जा रहा है।

विभाग का उत्तर 2012–13 से 2015–16 के दौरान नहीं किये गये आंतरिक लेखापरीक्षा के मुद्दे को संबोधित नहीं करता। इसके अलावा कंपनी ने 2016–17 के आंतरिक लेखापरीक्षा का कार्य दो लेखापालों को सौपा है एवं कोई पर्यवेक्षीय अधिकारी भी नियुक्त नहीं किया है। इसके अतिरिक्त, स्टाफ को कोई प्रशिक्षण भी नहीं दिया गया था एवं आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए मार्ग निर्देशिका/मेन्यूअल तैयार नहीं किया गया था।

अनुशंसाः

कंपनी को आंतरिक लेखापरीक्षा की मार्ग निर्देशिका/मेन्यूअल तैयार करना चाहिए तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए उपयुक्त एवं पर्याप्त मानव संसाधन नियुक्त करना चाहिए।

नकदी का गबन – ₹ 50.93 लाख

2.1.7.2 कंपनी के जिला कार्यालय एवं प्रक्रिया केन्द्र किसानों एवं कृषि विभाग को कृषि सामग्रियों एवं बीज की विक्रय की राशि कंपनी की ओर से प्राप्त करते है। मैदानी कार्यालय द्वारा प्राप्त ऐसी राशि को राज्य शासन के वित्तीय संहिता के नियम–4 के अनुसार तत्काल उसी दिन या अगले कार्य दिवस के भीतर बैंक खाते में जमा करना चाहिए।

प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी एवं कनिष्ठ सहायक ने ₹ 50.93 लाख का गबन किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एक प्रक्रिया केन्द्र, गेउर, अंबिकापुर में दो कर्मचारी श्री डी.पी. पाठक, प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी एवं श्री यादवेन्द्र सिंह बघेल, कनिष्ठ सहायक ने किसानों/समितियों से बीज के विक्रय की राशि ₹ 50.93 लाख प्राप्त किया (जून 2013)। यथापि, इसे न तो बैंक में जमा किया गया न ही इसे नकदी में दिखाया गया एवं इन कर्मचारियों द्वारा इसका गबन किया गया। प्रचलित आंतरिक नियंत्रण तंत्र इस गबन को समय पर रोकने या पहचानने में विफल रहा।

जून 2015 में शिकायत[10] प्राप्त होने के बाद ही कंपनी को इस गबन के बारे में जानकारी मिली। इसके उत्तर में कंपनी ने दोनों कर्मचारियों को निलंबित किया (जुलाई 2015) एवं उनके विरूद्ध विभागीय जाँच शुरू की (अगस्त 2015)। श्री यादवेन्द्र सिंह के विरूद्ध विभागीय जाँच पूर्ण की गई (25 जुलाई 2017) एवं ₹ 50.93 लाख के गबन का आरोप सही पाया गया। यथापि, श्री डी.पी. पाठक के विरूद्ध विभागीय जाँच अभी तक (जुलाई 2018) चल रही है।

चूँकि लोक निधि का गबन एक आपराधिक जुर्म है, कंपनी को कर्मचारियों के विरूद्ध आपराधिक अभियोजन के लिए एफआईआर दर्ज करनी चाहिए। आश्चर्यजनक रूप से विभागीय जाँच पूर्ण होने के पूर्व ही प्रबंध संचालक द्वारा बिना कोई कारण अंकित किये दोनो कर्मचारियों को बहाल कर दिया (7 अप्रैल 2017)। गबन की राशि की वसूली अभी भी (जुलाई 2018) लंबित है।

निर्गमन सम्मेलन के दौरान, अपर मुख्य सचिव ने कंपनी को जिम्मेवार कर्मचारियों के विरूद्ध कार्यवाही करने, समय सीमा में गबन की राशि वसूल करने एवं आवश्यकतानुसार अन्य कानूनी कार्यवाही करने का निर्देश दिया (मार्च 2018)।

अनुशंसाः

विभाग एफआईआर दर्ज नहीं करने एवं जाँच पूर्ण होने के पूर्व अभियोजित कर्मचारियों को बहाल करने के लिए प्रबंध संचालक की जवाबदेही तय करने के लिए जाँच कर सकता है।

संचालक मण्डल की नियमित बैठक का आयोजन न करना

2.1.7.3 कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 285 एवं कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 173 निर्धारित करती हैं कि प्रत्येक कंपनी की संचालक मण्डल की बैठक प्रत्येक तीन माह में एक बार तथा एक वर्ष में कम से कम चार बार होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने जाँच में पाया (अप्रैल 2017) कि कंपनी ने 31 दिसंबर 2017 को समाप्त हुए पाँच वर्षों में न्यूनतम आवश्यक 20 बैठकों के विरूद्ध 14 बैठके आयोजित की। कंपनी ने प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बैठक के त्रैमासिक अनुसूची का पालन भी नहीं किया। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि महत्वपूर्ण मुद्दे जैसे बीज उत्पादन प्रोग्राम के अधीन विफल बीज, आधिक्य बीज एवं उसका निस्तारण, केन्द्र एवं राज्य सरकार की विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन की प्रगति, विफल बीज के कारण किसानों के विरूद्ध बकाया राशि, कंपनी द्वारा अन्तिमीकरण किये गये दर अनुबंधों का क्रियान्वयन, मानव संसाधन की कमी, कम्पनी के विभिन्न सार्वजनिक निजी साझेदारी परियोजनाओं की स्थिति एवं प्रगति तथा कंपनी में प्रचलित आंतरिक लेखापरीक्षा एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र की चर्चा भी संचालक मण्डल की बैठक में नहीं की गई।

विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया (दिसम्बर 2017)।

[10] शिकायत सहायक बीज प्रमाणीकरण अधिकारी, छत्तीसगढ़ राज्य बीज प्रमाणीकरण संस्था, गेउर से प्राप्त हुई।

प्रबंधन सूचना प्रणाली का अभाव

2.1.7.4 कंपनी के पास प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) पर कोई नीति नहीं है तथा उच्च अधिकारियों को दर अनुबंध की स्थिति एवं निविदा अन्तिमीकरण की प्रत्येक स्तर में लगने वाले समय, दर अनुबंध के द्वारा क्रय के लिए विभाग से आये इंडेंट का विवरण, किसी भी दर अनुबंध के अधीन किये गये क्रय का आपूर्तिकर्तावार एवं सामग्रीवार विवरण, विभाग से लंबित विक्रय राशि की स्थिति, प्रक्रिया केन्द्र में उपलब्ध आधिक्य बीजों का स्थिति, आधिक्य बीजों की नीलामी एवं नीलामी की राशि की प्राप्ति की स्थिति, दर अनुबंधकर्त्ताओं के असंतोषजनक प्रदर्शन के बारे में प्रतिवेदन इत्यादि को प्रस्तुत करने के लिए किसी भी प्रकार का आवधिक विवरणी/निष्पादन प्रतिवेदन निर्धारित नहीं किया है।

विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि कंपनी अपने लेखे टेली सॉफ्टवेयर में बना रही है तथा कृषि यंत्रों का वितरण एवं सूक्ष्म कृषि परियोजना का कार्य छत्तीसगढ़ कृषि मशीनीकरण एवं सूक्ष्म कृषि निगरानी नियंत्रण प्रक्रिया प्रणाली (चैम्स) द्वारा किया जा रहा है जो कि छत्तीसगढ़ शासन की एक योजना है जो 1 अप्रैल 2017 से शुरू हुई है। विभाग ने पुनः कहा कि कंपनी की बीज शाखा के लिए राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एनआईसी) एक ऑनलाईन सॉफ्टवेयर विकसित कर रही है। प्रबंधन सूचना प्रणाली के संबंध में विभाग ने कहा कि जब कभी भी कोई भी कमी दिखेगी उसे सुधारा जायेगा एवं प्रबंधन सूचना प्रणाली को सुदृढ़ किया जायेगा।

उत्तर लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये मुद्दे को संबोधित नहीं करता क्योंकि यह केवल कम्प्यूटर सॉफ्टवेयर/आनलाईन प्रणाली की जानकारी देता है तथा ऊपर उल्लेखित मुद्दे के लिए एमआईएस का कोई विवरण नहीं देता। इसके अलावा, एमआईएस प्रणाली में सुधार के बारे में उत्तर प्रासंगिक नहीं है क्योंकि ऊपर उल्लेखित मुद्दों के लिए कंपनी के पास कोई एमआईएस नहीं है।

वित्तीय प्रबंधन

2.1.8 कंपनी की आय का मुख्य स्त्रोत कृषि यंत्रों एवं विभिन्न बीजों के विक्रय पर कमीशन, निविदा प्रपत्रों का विक्रय एवं पंजीकरण शुल्क, अन्य आय इत्यादि हैं तथा कंपनी के व्यय की प्रमुख मदें सामग्रियों का क्रय, पैकिंग एवं परिवहन के खर्चे, स्थापना खर्चे इत्यादि है।

2.1.8.1 2012–13 से 2015–16[11] तक की अवधि के लिए कंपनी की समग्र वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम ***अनुलग्नक– 2.1.1*** में दर्शाया गया है। 2012–13 में कंपनी का विक्रय ₹ 472.89 करोड़ था जोकि उपयोगकर्त्ता विभागों से कम मांग के कारण घटकर 2015–16 में ₹ 440.42 करोड़ हो गया। बैंक जमा पर ब्याज में कमी, पैकिंग व्यय, परिवहन व्यय में वृद्धि एवं कर्मचारी व्यय में वृद्धि वेतन संशोधन के कारण हुई जिसके कारण लाभ घटा। जिसके परिणामस्वरूप, कंपनी का शुद्ध लाभ 2012–13 के ₹ 41.73 करोड़ से घटकर 2015–16 में ₹ 26.99 करोड़ हो गया जिसके परिणामस्वरूप नियोजित पूंजी पर वापसी 2012–13 के 48.60 प्रतिशत से घटकर 2015–16 में 18.47 प्रतिशत हो गई।

[11] कंपनी ने वर्ष 2016–17 का लेखा अभी तक (जुलाई 2018) अन्तिमीकरण नहीं किया है। कंपनी ने इस अवधि के लिए प्रावधानिक आँकड़ें भी नहीं दिये।

व्यापार प्राप्तियों की वसूली

2.1.8.2 कृषि विभाग, छत्तीसगढ़ शासन कंपनी का प्राथमिक ग्राहक है। कृषि विभाग से समय पर बकाया राशि की वसूली बाहरी एजेंसियों से कंपनी की उधार देयता को कम करती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कंपनी के लेखे के अनुसार 31 मार्च 2016 को व्यापार प्राप्तियाँ ₹ 185.95 करोड़ थी। हालांकि, कंपनी की कार्यात्मक शाखा जैसे कृषि शाखा एवं बीज शाखा के अभिलेखों के अनुसार व्यापार प्राप्तियाँ ₹ 102.02 करोड़ थी। यह अन्तर पूर्व वर्ष में भी था, जब लेखा में व्यापार प्राप्तियाँ को ₹ 150.89 करोड़ के रूप में दर्शाया गया था, जबकि यह कृषि एवं बीज शाखा के अभिलेख के अनुसार ₹ 92.81 करोड़ था। कंपनी के कर्मचारियों[12] ने इस अन्तर के कारण का अभी तक (जुलाई 2018) न ही विश्लेषण किया जिसमें वृद्धि हो चुकी है न ही इसे मिलान किया, यद्यपि लेखापरीक्षा ने इसे जुलाई/अगस्त 2017 में इंगित किया था। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि कंपनी न ही व्यापार प्राप्तियों का वर्षवार रिकार्ड संधारित करती है न ही त्रैमासिक लेखे बनाती है, जिसके अभाव में, कंपनी बकाया राशि कब से लंबित है नहीं जानती।

विभाग ने कहा कि (दिसम्बर 2017) कि व्यापार प्राप्तियों का अन्तर कंपनी के प्राथमिक अभिलेख एवं लेखे के अभिलेख में मिलान न होने के कारण था। विभाग ने पुनः कहा कि मिलान किया जा रहा है एवं बकाया राशि की वसूली के लिए प्रयास किया जा रहा है। निर्गमन सम्मेलन के दौरान, अपर मुख्य सचिव ने कंपनी को प्रारंभ से वर्षवार विश्लेषण तैयार करने एवं अतिशीघ्र व्यापार प्राप्तियों का मिलान करने का निर्देश दिया (मार्च 2018)।

अनुशंसाः

कंपनी को व्यापार प्राप्तियों का वर्षवार विश्लेषण तैयार करना चाहिए एवं उसे प्राथमिक अभिलेखों से मिलान करना चाहिए। कंपनी को समय पर व्यापार प्राप्तियों की वसूली करने के लिए भी प्रभावी कदम उठाना चाहिए।

लेखे अन्तिमीकरण में विलंब

2.1.8.3 कंपनी अधिनियम, 2013 के अनुसार संचालक मण्डल कंपनी के अनुमोदित लेखे वित्तीय वर्ष की समाप्ति से छः माह के अन्दर अर्थात सितम्बर के अन्त तक अंशधारियों की वार्षिक साधारण सभा की बैठक में प्रस्तुत करने के लिए जिम्मेदार है। लेखापरीक्षा ने पाया कि कंपनी के वार्षिक लेखे तैयार करने में बैकलॉग था। मैदानी इकाईयों द्वारा लेखे नहीं बनाने के कारण दिसम्बर 2016 को तीन वर्षों के लेखे (2013–14 से 2015–16) लंबित थे जिसका मुख्य कारण लेखांकन कर्मचारियों की कमी थी जिसकी चर्चा *कंडिका 2.1.6* में की गई है।

लेखों के अन्तिमीकरण के बकाया का मामला पूर्व में भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक का (सिविल एवं वाणिज्यिक) 31 मार्च 2010 को समाप्त वर्ष के लिए, छत्तीसगढ़ शासन की कंडिका संख्या 4.3.8 में इंगित किया गया था। इसके परिप्रेक्ष्य में विभाग ने कंपनी को समय पर लेखे बनाने का निर्देश दिया था (जुलाई 2010)। कंपनी ने मुख्यालय के साथ ही साथ जिला कार्यालय/प्रक्रिया केन्द्र में लेखांकन कर्मचारियों की कमी को देखते हुए लेखे के अन्तिमीकरण का कार्य निजी सीए को आउटसोर्स किया (जनवरी 2014) तथा मार्च 2017 तक वर्ष 2015–16 तक के सभी बैकलॉग लेखे को पूर्ण किया। कंपनी ने 2016–17 के लेखे का अन्तिमीकरण अभी तक (जुलाई 2018) नहीं किया है।

[12] महाप्रबंधक (वित्त), उप महाप्रबंधक (बीज) एवं उप महाप्रबंधक (कृषि एवं सूक्ष्म सिंचाई)

लेखों का अन्तिमीकरण में विलंब न केवल कंपनी अधिनियम, 2013 के प्रावधानों का उल्लंघन है बल्कि समय के व्यतित होने के साथ महत्वपूर्ण अभिलेखों की अनुपलब्धता या नष्ट भी हो सकते है जो कि तथ्यों के गलत तरीके से प्रस्तुत होने, धोखाधड़ी एवं गबन की संभावना बनी हुई रहती है।

विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि कंपनी ने बकाया लेखों को पूर्ण करने के लिए सभी प्रयास किये हैं।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा लेखों को समय पर अन्तिमीकरण करने का निर्देश के आठ वर्ष व्यतित हो जाने के बाद भी कंपनी लेखों के बैकलॉग को समाप्त नहीं कर पाई।

अनुशंसाः

कंपनी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि लेखे समय पर अन्तिमीकरण हो जिससे कि कंपनी अधिनियम का उल्लंघन न हो।

आय के गलत अनुमान के कारण ₹ 3.84 करोड़ के दाण्डिक ब्याज का परिहार्य भुगतान

2.1.8.4 आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) की धारा 208 के अनुसार वित्तीय वर्ष के दौरान अग्रिम आयकर देय होगा, यदि करदाता द्वारा देय कर की राशि दस हजार या उससे अधिक है। इसमें विफल होने पर करदाता अधिनियम की धारा 234 क/ख/ग के अधीन दाण्डिक ब्याज भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है।

कंपनी को आयकर अधिनियम के तहत अग्रिम आयकर के तिमाही भुगतान की अनुसूची का पालन न करने के कारण ₹ 3.84 करोड़ के दाण्डिक ब्याज का भुगतान करना पड़ा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कंपनी वर्ष 2012–13 एवं 2014–15 से 2016–17 के लिए आय का सही अनुमान लगाने में विफल रही जिसके कारण अग्रिम कर का कम भुगतान हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.84 करोड़ का दाण्डिक ब्याज का भुगतान[13] करना पड़ा।

इसी तरह, वर्ष 2013–14 के लिए कंपनी की वित्तीय शाखा के कर्मचारियों[14] ने प्रावधानिक विवरणी दाखिल करते समय कुल ₹ 46.90 करोड़ की आय का आकलन किया (10 सितम्बर 2014) जिस पर कंपनी ने ₹ 16.64 करोड़[15] का आयकर का भुगतान किया (जून 2013 से सितम्बर 2014)। हालांकि, 2013–14 के लेखे के वास्तविक अन्तिमीकरण के समय (जनवरी 2017), वास्तविक आय ₹ 24.74 करोड़ थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुमानित आय के उच्च आकलन का मुख्य कारण सामग्रियों की क्रय लागत का निम्न आकलन था। तदनुसार, वास्तविक दायित्व ₹ 8.43 करोड़ था जो अनुमानित आय पर अग्रिम आयकर के भुगतान का आधा था। इस प्रकार, त्रुटिपूर्ण अनुमान के कारण कंपनी द्वारा ₹ 8.21 करोड़ के अतिरिक्त आयकर का भुगतान कंपनी द्वारा किया गया।

हालांकि, अधिनियम की धारा 139(5) के तहत संशोधित विवरणी दाखिल करने की समय सीमा[16] 31 मार्च 2016 को खत्म हो गई थी, कंपनी ने संशोधित विवरणी 27 अप्रैल 2017 को दाखिल किया (केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड द्वारा विलंब को माफ करने के बाद) तथा मामला केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड के पास लंबित है (जुलाई 2018)।

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) की विलंब से लेखे अन्तिमीकरण होने के कारण अग्रिम कर का भुगतान अनुमानित आय के आधार

---

[13] दाण्डिक ब्याज का भुगतान मई 2012 से मार्च 2017 के मध्य हुआ।

[14] महाप्रबंधक (वित्त), उप प्रबंधक (लेखा) एवं लेखापाल

[15] अग्रिम कर – ₹ 10.89 करोड़, स्व निर्धारित कर – ₹ 5.53 करोड़ एवं टीडीएस – ₹ 0.22 करोड़

[16] संबंधित कर निर्धारण वर्ष की समाप्ति से एक वर्ष या कर निर्धारण पूर्ण होने के पूर्व, जो भी पहले हो।

पर किया गया एवं अन्तिमीकृत लेखे के आधार पर अन्तिम कर का भुगतान किया गया। निर्गमन सम्मेलन के दौरान अपर मुख्य सचिव ने कंपनी को उत्तरदायी कर्मचारियों पर कार्यवाही करने का निर्देश दिया (मार्च 2018)।

अनुशंसाः

कंपनी को आयकर अधिनियम के तहत दण्ड से बचने हेतु तिमाही लाभ के सटीक अनुमान के लिए एक तंत्र तैयार करना चाहिए।

छत्तीसगढ़ राज्य बीज प्रमाणीकरण संस्था को भुगतान की गई फीस से टीडीएस की कटौती नहीं करने के कारण ₹ 4.27 करोड़ के आयकर का परिहार्य भुगतान

2.1.8.5 आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) यह निर्धारित करता है कि पेशेवर/तकनीकी सेवा के लिए फीस के भुगतान पर 10 प्रतिशत से स्त्रोत पर कर की कटौती (टीडीएस) करना है। टीडीएस कटौती करने में विफल होने पर, आयकर के लिए आय की गणना करते समय पेशेवर/तकनीकी सेवा के भुगतान पर किये गये व्यय को इस आय से कम करने की अनुमति नहीं दी जायेगी।

कंपनी सीएसएससीए को फीस के भुगतान से टीडीएस की कटौती करने में विफल रही जिसके परिणामस्वरूप आय की गणना करते समय यह व्यय अस्वीकृत हुए एवं कंपनी को आयकर के भुगतान के कारण ₹ 4.27 करोड़ की हानि हुई।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2012–13 से 2015–16 के दौरान कंपनी ने छत्तीसगढ़ राज्य बीज प्रमाणीकरण संस्था (सीएसएससीए) को ₹ 9.77 करोड़ की बीज प्रमाणीकरण फीस (एससीएफ) का भुगतान किया। हालांकि, वित्त शाखा[17] अधिनियम के अनुसार टीडीएस की कटौती करने में विफल रही। इसलिए, कर लेखापरीक्षक द्वारा वर्ष 2012–13 से 2015–16 के लिए कंपनी की आय की गणना करते समय एससीएफ के व्यय को अस्वीकृत किया गया। जिसके परिणामस्वरूप, कंपनी को इस अस्वीकृत व्यय पर ₹ 3.22 करोड़ का अतिरिक्त आयकर का भुगतान करना पड़ा जिसे टाला जा सकता था।

वैधानिक लेखापरीक्षकों ने वर्ष 2012–13 से 2015–16 के लिए अपने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में टीडीएस की कटौती नहीं करने का मामला इंगित किया[18] था। हालांकि, महाप्रबंधक (वित्त) कोई भी सुधारात्मक कार्यवाही करने में असफल रहा एवं इसके अतिरिक्त वर्ष 2016–17 में बिना टीडीएस की कटौती किये ₹ 3.09 करोड़ का भुगतान सीएसएससीए को किया, जिसके परिणामस्वरूप कंपनी की अतिरिक्त कर देयता हुई एवं व्यय के अस्वीकृत होने के परिणामस्वरूप ₹ 1.05 करोड़ की हानि हुई।

विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए कहा (दिसम्बर 2017) कि सीएसएससीए ने सूचित किया था कि उन्हें आयकर से छूट है परन्तु इसके लिए कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा कि कंपनी ने मैदानी कार्यालयों को सीएसएससीए के बिलों से 1 अप्रैल 2017 से टीडीएस कटौती का निर्देश दिया (14 अगस्त 2017) है।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि सीएसएससीए द्वारा आयकर से छूट का साक्ष्य नहीं देने के बावजूद कंपनी ने टीडीएस की कटौती नहीं की जिसके परिणामस्वरूप यह व्यय अस्वीकृत हुआ। 1 अप्रैल 2017 से टीडीएस की कटौती के संबंध में भी उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि कंपनी वैधानिक लेखापरीक्षा में इंगित होने पर व्यय की अस्विकृती के बारे में अप्रैल 2016 में अच्छी तरह जानती थी, इसके बावजूद, अप्रैल 2016 से एससीएफ का भुगतान पर टीडीएस की कटौती करने में असफल रही।

[17] महाप्रबंधक (वित्त) एवं उप प्रबंधक (लेखा)

[18] 11 अप्रैल 2016 (2012–13), 6 जनवरी 2017 (2013–14), 30 मार्च 2017 (2014–15) एवं 31 मार्च 2017 (2015–16)

विक्रय की राशि वसूल किये बिना नीलामी सामग्री को उठाने की अनुमति देने के कारण ₹ 64.80 लाख की वसूली न होना

2.1.8.6 कंपनी का प्रक्रिया केन्द्र बीज विपणन सीजन के अंत में वर्ष में दो बार कृषि उपज मण्डी (मण्डी) के माध्यम से निजी व्यापारियों को बचत बीज नीलाम करता है। प्रत्येक सफल नीलामी के बाद, कंपनी, संबंधित मण्डी एवं नीलामी के उच्चतम बोलीदाता के मध्य त्रिपक्षीय अनुबंध संपादित किया जाता है। अनुबंध के अनुसार क्रेता नीलामी की राशि का भुगतान नीलामी के दिन करेगा एवं इसके बाद संबंधित प्रक्रिया केन्द्र से सामग्रियों को उठायेगा।

प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी, कोकामुण्डा ने विक्रय की राशि वसूल किये बिना नीलामी की सामग्री को उठाने की अनुमति दी परिणामस्वरूप ₹ 64.80 लाख की गैर वसूली हुई।

प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी, कोकामुण्डा, बस्तर ने 6,027.50 क्विंटल बचत धान बीज कुल मूल्य ₹ 64.80 लाख मेसर्स चमन ट्रेडिंग कंपनी (क्रेता) को मण्डी के माध्यम से एक नीलामी में बेचा (31 अक्टूबर 2015) एवं त्रिपक्षीय अनुबंध निष्पादित किया। लेखापरीक्षा ने हालांकि पाया कि प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी, कोकामुण्डा ने क्रेता को बिना भुगतान प्राप्त किए नीलाम किये गए बीज को उठाने की अनुमति दी (27 फरवरी 2016)। मुख्यालय में उप प्रबंधक (बीज), जो कि बचत बीज की नीलामी प्रक्रिया की निगरानी करता है, सामग्रियों को उठाने के पहले भुगतान प्राप्ति को सुनिश्चित करने में विफल रहा।

विभाग ने आपत्ति को स्वीकर किया एवं कहा कि (दिसम्बर 2017) कि ₹ 16.64 लाख वसूल किया जा चुका है एवं शेष राशि की शीघ्र वसूली के लिए आश्वस्त किया गया। विभाग ने पुनः कहा कि उस समय के प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी के विरूद्ध कार्यवाही की जायेगी।

निर्गमन सम्मेलन के दौरान अपर मुख्य सचिव ने कंपनी को संबंधित अधिकारी से वसूली करने का निर्देश दिया (मार्च 2018)।

अनुशंसाः

कंपनी को प्रक्रिया केन्द्र प्रभारी एवं क्रेता के विरूद्ध उपयुक्त कार्यवाही करनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, कंपनी को भविष्य में इस प्रकार के प्रकरण से बचने के लिए निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करना चाहिए।

पुरानी मूल्य वर्ग के नोट जो कि वैध नहीं थी की अनियमित प्राप्ति

2.1.8.7 भारत सरकार द्वारा जारी की गई राजपत्र अधिसूचना (संख्या 2652 दिनांक 8 नवम्बर 2016) के अनुसार वर्तमान ₹ 500 एवं ₹ 1,000 मूल्य वर्ग के बैंक नोट 9 नवम्बर 2016 से वैध मुद्रा नहीं रहेगी। हालांकि, भारत सरकार जनता की सुविधा के लिए समय समय पर विभिन्न सेवा/लेनदेन अधिसूचित करती है जिसके आवश्यक लेनदेन निर्दिष्ट पुराने बैंक नोटों से किये जा सकते हैं। तदनुसार, भारत सरकार ने राज्य बीज निगमों को किसानों द्वारा क्रय बीजों का भुगतान ₹ 500 के पुराने नोटों में प्राप्त करने की अनुमति दी (20 नवम्बर 2016)।

भारत सरकार की विमुद्रीकरण की अधिसूचना का उल्लंघन करते हुए कंपनी पुरानी विमुद्रित मुद्रा में राशि स्वीकार की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 20 नवम्बर 2016 की अधिसूचना जारी होने के पहले भी कंपनी की 57 इकाईयों में से 12 इकाईयों ने ₹ 52.82 लाख के लंबित बकाया राशि भारत सरकार की अधिसूचना का उल्लंघन करते हुए 10 नवम्बर 2016 से 19 नवम्बर 2016 के मध्य पाँच सौ रूपये एवं हजार रूपये के पुराने मुद्रा नोटों में स्वीकार किया। इसके अलावा, पाँच इकाईयों ने भारत सरकार की अधिसूचना का उल्लंघन करते हुए 20 नवम्बर 2016 से 30 दिसम्बर 2016 के मध्य एक हजार रूपये मूल्य वर्ग की पुरानी मुद्रा में ₹ 8.90 लाख प्राप्त किया जबकि बीज क्रय के लिए पाँच सौ रूपए मूल्य वर्ग के पुराने नोट ही स्वीकार थे।

निर्गमन सम्मेलन के दौरान, अपर मुख्य सचिव ने संबंधित कर्मचारियों के विरूद्ध तत्काल कार्यवाही करने का निर्देश दिया (मार्च 2018)।

दर अनुबंधों का अन्तिमीकरण

2.1.9 कंपनी के गठन के पश्चात् छत्तीसगढ़ शासन ने निर्देश दिया (जुलाई 2005) कि पूर्ववर्ती मध्यप्रदेश राज्य बीज एवं फार्म विकास निगम लिमिटेड एवं एम.पी.स्टेट एग्रो इण्डस्ट्रीज डेव्लपमेंट कार्पोरेशन लिमिटेड से संबंधित कार्य कंपनी द्वारा किया जाएगा। तदनुसार, कंपनी छत्तीसगढ़ शासन के विभिन्न विभागों के लिए कृषि यंत्रों, कीटनाशकों, संकर सब्जी बीजों की दर अनुबंध कर रही हैं। दर अनुबंध की निविदा के अंतर्गत बोलीदाता को तकनीकी बोली एवं वित्तीय बोली देने की आवश्यकता होती है। तकनीकी समिति निर्धारित अर्हकारी मानदण्ड के आधार पर तकनीकी बोली का मूल्यांकन करती है और तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाता की वित्तीय बोली खोलने की अनुशंसा करती है। तकनीकी समिति की अनुशंसा को प्रबंध संचालक से अनुमोदन के पश्चात् वित्तीय बोली खोली जाती है। वित्तीय समिति वित्तीय बोली का मूल्यांकन करती है और काउन्टर ऑफर दर[19] निर्धारित करती है। प्रबंध संचालक के अनुमोदन के पश्चात् कंपनी के एग्रो अनुभाग द्वारा सभी तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाता को काउंटर ऑफर दिया जाता है एवं बोलीदाता द्वारा काउंटर ऑफर स्वीकार करने के बाद दर अनुबंध अन्तिमीकृत की जाती है। उसके पश्चात् कंपनी के मुख्यालय द्वारा दर अनुबंध सभी जिला कार्यालयों को भेजी जाती है एवं तदनुसार जिला कार्यालय उपयोगकर्ता विभागों के माँगपत्र के आधार पर सामग्री क्रय करते हैं।

कंपनी द्वारा वर्ष 2012–13 से 2016–17 तक अन्तिमीकृत की गई दर अनुबंध का विवरण नीचे तालिका – 2.2 में दिया गया हैं।

तालिका – 2.2: कंपनी द्वारा अन्तिमीकृत की गई दर अनुबंध

विवरण	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16	2016–17
अन्तिमीकृत दर अनुबंध की संख्या	13	13	12	20	12
आपूर्तिकर्ताओं की संख्या, जिसके साथ दर अनुबंध अन्तिमीकृत की गई	79	80	64	155	85
दर अनुबंध के अधीन कंपनी द्वारा क्रय (₹ करोड़ में)	287.12	310.44	233.32	225.95	312.43

(स्त्रोतः कंपनी के अभिलेखों से संकलित किये गये आँकड़े)

दर अनुबंध के अन्तिमीकरण में पाई गई कमियाँ आगामी कंडिकाओं में उल्लेखित हैं।

विशेष लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की आपत्तियों की अनुपालन न करना

विभाग द्वारा आश्वासन दिए जाने के बावजूद भी कंपनी ने विशेष लेखापरीक्षा में उठाई गई आपत्तियों का अनुपालन नहीं किया।

2.1.9.1 प्रमुख सचिव, कृषि विभाग, छत्तीसगढ़ शासन ने महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को कंपनी की विशेष लेखापरीक्षा करने का अनुरोध किया था (दिसम्बर 2012)। तदनुसार, कंपनी द्वारा वर्ष 2010–11 एवं 2011–12 के दौरान किए गए क्रय की विशेष लेखापरीक्षा की गई तथा प्रतिवेदन छत्तीसगढ़ शासन को मई 2013 में जारी की गई। कंपनी की विशेष लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने विभिन्न आपत्तियों यथा अयोग्य बोलीदाता के साथ दर अनुबंध का अन्तिमीकरण, कपटसंधिकारी बोली के प्रकरण, उच्चतर दर से दर अनुबंध का अन्तिमीकरण, जिला कार्यालयों द्वारा दर अनुबंधधारी को तदर्थ आधार पर क्रय आदेश जारी करना, क्रय नीति का निर्धारण न करना इत्यादि उठाई थी।

तदनुसार, मुख्य सचिव ने कंपनी के प्रबंध संचालक को सुधारात्मक कार्यवाही करने एवं संबंधित कर्मचारियों की जवाबदेही तय करने हेतु निर्देश दिए (जुलाई 2013 एवं मार्च

[19] वित्तीय समिति द्वारा सभी योग्य बोलीदाता को प्रस्तावित दर, जो कि निविदा में प्राप्त न्यूनतम दर पर आधारित होती है।

2014) थे। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने पाया कि ये अनियमितताएँ अभी भी बनी हुई हैं (जैसा कि *कंडिका क्रमांक 2.1.9.2, 2.1.9.5, 2.1.9.6, 2.1.9.9* एवं *2.1.10.1* में उल्लेखित है) एवं कोई जवाबदेही तय नहीं की गई है। इस प्रकार प्रबंध संचालक विशेष लेखापरीक्षा की आपत्तियों पर सुधारात्मक कार्यवाही सुनिश्चित करवाने में विफल हुए। आश्वासन दिए (सितम्बर 2013) जाने के बावजूद भी विभाग मार्च 2014 के बाद विशेष लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की अनुपालना की निगरानी करने में विफल हुआ, चूँकि आश्वासन दिए जाने के बाद विभाग द्वारा कंपनी से कोई पत्राचार नहीं किया गया।

क्रय संहिता/नीति बनाने में विलंब एवं इनकी कमियाँ

2.1.9.2 अप्रैल 2013 में किए गए विशेष लेखापरीक्षा में कंपनी द्वारा क्रय संहिता/नीति नहीं बनाने की आपत्ति उठाई गई थी, जिसके कारण निविदा अन्तिमीकृत करने में अत्यधिक विलंब हुआ। प्रबंधन ने अपने जवाब में आश्वासन दिया था (अप्रैल 2013) कि लेखापरीक्षा के सुझाव के आधार पर दिशानिर्देश बनाने के प्रयास किए जाएंगे।

यद्यपि कंपनी को अपनी क्रय नीति बनाने में लगभग तीन वर्ष लग गए, जो कि संचालक मण्डल ने 6 अप्रैल 2016 को अनुमोदित किया था। विलंब के कारणों का अभिलेखों में कोई उल्लेख नहीं है। कंपनी ने जून 2013 से मार्च 2016 के मध्य 44 दर अनुबंध अन्तिमीकृत किये और ₹ 768.57 करोड़ की सामग्री बिना क्रय नीति के क्रय की गई।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि यद्यपि क्रय नीति अप्रैल 2016 में बनाई गई किन्तु जुलाई 2017 तक यह क्रय नीति मैदानी इकाईयों को कार्यान्वयन के लिए नहीं भेजी गई जिसके कारणों का अभिलेखों में कोई उल्लेख नहीं था।

निर्गमन सम्मेलन के दौरान अपर मुख्य सचिव ने कंपनी को सामग्री क्रय हेतु विस्तृत दिशा–निर्देश बनाने हेतु निर्देशित किया (मार्च 2018)।

छत्तीसगढ़ भण्डार क्रय नियम का उल्लंघन करते हुए निविदा की नियम एवं शर्तों को अन्तिमीकृत किए बिना ही दर अनुबंध प्रस्ताव का आमंत्रण किया गया

2.1.9.3 छत्तीसगढ़ भण्डार क्रय नियम (क्रय नियम) की कंडिका 4.1 एवं 4.2 के अनुसार शासकीय क्रय की निविदा आमंत्रित करने के पूर्व, निविदा की नियम एवं शर्तें बनाई जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2012–13 से 2016–17 के दौरान अन्तिमीकृत की गई 70 दर अनुबंध में से 51 दर अनुबंध में कंपनी के कर्मचारियों[20] ने दर अनुबंध की नियम एवं शर्तें निविदाएँ आमंत्रित करने के 360 दिन तक की अवधि में निर्धारित की, इसके कारणों का कंपनी के अभिलेखों में कोई उल्लेख नहीं था। यह न केवल क्रय नियम के प्रावधानों का उल्लंघन था, अपितु कदाचार हेतु उच्च जोखिम की स्थिति भी निर्मित करती है, क्योंकि यह दर अनुबंध की नियम एवं शर्तों में फेरबदल कर किसी विशिष्ट संभावित बोलीदाता के अनुकूल बनाया जा सकता है, जो कि अन्य संभावित बोलीदाताओं के अनुकूल ना हो। इस कारण दर अनुबंध के अन्तिमीकरण में विलंब हुआ तथा इसके परिणामस्वरूप कंपनी को नई दर अनुबंध अन्तिमीकृत होने तक पुराने दर अनुबंध से पुरानी दर पर सामग्री क्रय करना पड़ा। चूंकि कंपनी दर अनुबंध/आपूर्तिकर्ता के आधार पर क्रय सामग्री के विवरण का संधारण नहीं करता इसलिए लेखापरीक्षा विलंब की अवधि में इन पुरानी दर अनुबंधों से क्रय की गई सामग्रियों का मात्रात्मक विवरण प्राप्त नहीं कर सका।

[20] प्रबंध संचालक, महाप्रबंधक एवं उप महाप्रबंधक (एग्रो)

निर्गमन सम्मेलन के दौरान, अपर मुख्य सचिव ने कंपनी को क्रय नियम की अनुपालन करने के लिए सख्त निर्देश दिए (मार्च 2018)। प्रबंध संचालक ने कहा कि लेखापरीक्षा आपत्ति की अनुपालना में, कंपनी अब निविदा प्रकाशित करने के पूर्व ही दर अनुबंध की नियम एवं शर्तें अन्तिमीकृत कर रही थी।

दर अनुबंध के अन्तिमीकरण में असामान्य भिन्नता

2.1.9.4 कंपनी ने निविदा के अन्तिमीकरण के लिए कोई समय–सीमा निर्धारित नहीं की है। यद्यपि, राज्य की अन्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों[21] ने निविदा के अन्तिमीकरण (बोली के खोले जाने से प्रस्ताव के अनुमोदन तक) के लिए 100 दिन की समय–सीमा को अंगीकृत किया है।

कंपनी ने 2012–13 से 2016–17 के दौरान विविध प्रकार के कृषि सामग्रियों की 70 दर अनुबंधों का अन्तिमीकरण निविदा जारी करने की तिथि से 11 दिन से 1,085 दिन तक का समय लेते हुए पूरा किया, जिसका विवरण ***अनुलग्नक – 2.1.2*** में वर्णित है। इनमें से 11 प्रकरणों में दर अनुबंध एक वर्ष से अधिक का समय लेते हुए अन्तिमीकृत की गई जबकि तीन प्रकरणों में दर अनुबंध 60 दिन के अन्दर अन्तिमीकृत की गई। लेखापरीक्षा ने पाया कि दर अनुबंध के अन्तिमीकरण के लिए निर्दिष्ट समय–सीमा न होने के अभाव में तकनीकी समिति एवं वित्तीय समिति[22] ने बोलियों के मूल्यांकन में बहुत अधिक समय लिया, जो कि ***अनुलग्नक – 2.1.2*** से स्पष्ट है। इसके परिणामस्वरूप, दर अनुबंध के अन्तिमीकरण में विलंब हुआ और इस कारण से कंपनी को नई दर अनुबंध के अन्तिमीकरण तक सामग्रियों का क्रय पुरानी दर पर पुरानी दर अनुबंध से करना पड़ा। चूँकि कंपनी दर अनुबंध/आपूर्तिकर्ता के आधार पर सामग्री क्रय के विवरण का संधारण नहीं करती, इसलिए लेखापरीक्षा द्वारा विलंब की अवधि में इन दर अनुबंधों से क्रय की गई सामग्रियों का मात्रात्मक विवरण प्राप्त नहीं कर सका।

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए, निर्गमन सम्मेलन में अपर मुख्य सचिव ने कंपनी को दर अनुबंध उचित समय में अन्तिमीकृत करने के निर्देश दिए (मार्च 2018), ताकि दर की प्रासंगिकता सुनिश्चित किया जा सके।

अयोग्य बोलीदाताओं से दर अनुबंध का अन्तिमीकरण एवं ₹ 16.56 करोड़ की सामग्री का क्रय

2.1.9.5 दर अनुबंध प्रस्ताव में सहभागिता के लिए बोलीदाताओं की अर्हता मापदण्ड मुख्य रूप से निश्चित टर्नओवर, निविदित सामग्री की वैध अनुज्ञप्ति, शासन/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के साथ व्यापार का पूर्व अनुभव, आपूर्ति की जाने वाली सामग्री की विश्वसनियता हेतु आवश्यक दस्तावेजों इत्यादि के आधार पर दर निर्धारित की जाती है। लेखापरीक्षा ने कई प्रकरणों में पाया कि यद्यपि बोलीदाता अर्हता योग्यता को पूरा नहीं करता था, फिर भी तकनीकी समिति ने उनको योग्य घोषित कर दिया एवं तदनुसार, दर अनुबंध उनको जारी की गई, जैसा कि आगामी कंडिकाओं में वर्णित हैं।

---

[21] ऊर्जा क्षेत्र के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों

[22] ये समितियाँ छत्तीसगढ़ भण्डार क्रय नियमों के प्रावधानों के अनुसार प्रबंध संचालक द्वारा गठित की जाती थी। इन समितियों में कंपनी के कर्मचारी एवं अन्य विविध बाह्य एजेंसियों के विशेषज्ञ शामिल होते थे। विभाग के फरवरी 2012 के निर्देश के माध्यम से तकनीकी विशेषज्ञ विविध बाह्य एजेंसियों यथा राज्य कृषि संचालनालय, राज्य उद्यानिकी एवं वानिकी संचालनालय, इंदिरा गाँधी कृषि विश्वविद्यालय (कृषि विश्वविद्यालय), औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान, छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड से नामित सदस्यों से चयनित किए जाते थे।

(क) उद्यानिकी/वानिकी प्रोड्यूस एवं प्रक्रिया यंत्र (आर सी 16 – फरवरी/मार्च 2013)

कंपनी ने उद्यानिकी/वानिकी प्रोड्यूस एवं प्रक्रिया यंत्र की आपूर्ति के लिए दर अनुबंध प्रस्ताव आमंत्रित की (20 मार्च 2012), तदनुसार तीन बोलीदाताओं[23] को दर अनुबंध जारी की गई (फरवरी 2013 एवं मार्च 2013)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एक बोलीदाता[24] ने विगत तीन वर्षों मे रूपये तीन करोड़ के टर्नओवर मानदण्ड की शर्त के समर्थन में कोई उल्लेख नहीं किया और ना ही कोई दस्तावेज जमा किया। यद्यपि तकनीकी समिति[25] ने बोलीदाता को बिना किसी कारण को अभिलेखित करते हुए योग्य घोषित कर दिया (10 जुलाई 2012)। तदनुसार कंपनी ने अयोग्य बोलीदाता को दर अनुबंध जारी कर दिया (मार्च 2013) एवं इससे 2013–14 के दौरान ₹ 9.12 करोड़ की सामग्री क्रय की।

(ख) व्ही. ए. माइको रिजा (आर सी 26 – मई 2014)

निविदा की नियम एवं शर्तो के अनुसार बोलीदाताओं को अपनी बोली के साथ टैक्स इण्डेक्स नम्बर (टिन), पेन, टर्नओवर, लेखापरीक्षित वित्तीय विवरण के साथ आयकर विवरणी, विक्रय कर समाधान प्रमाण पत्र, डीलर दर सूची, अनुज्ञप्ति इत्यादि देना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 में से नौ बोलीदाताओं, जिसने निविदा में भाग लिया था, ने उनकी तकनीकी अर्हता के समर्थन में एक या एक से अधिक दस्तावेज जमा नहीं किए थे (विस्तृत ***अनुलग्नक – 2.1.3*** में वर्णित)। यद्यपि, तकनीकी समिति[26] ने केवल एक ही बोलीदाता को अयोग्य किया (24 फरवरी 2014) एवं नौ बोलीदाताओं जिसमें आठ अयोग्य बोलीदाता भी शामिल थे, को बिना कोई कारण दर्ज करते हुए योग्य घोषित कर दिया। कंपनी ने इन आठ अयोग्य बोलीदाताओं से ₹ 2.65 करोड़ की सामग्री क्रय की (मई 2014 से अक्टूबर 2015)।

(ग) पौध संरक्षण यंत्र एवं लाईट ट्रैप (आर सी 9–मई/जून 2016)

कंपनी ने पौध संरक्षण यंत्र की दर अनुबंध नौ बोलीदाताओं एवं लाईट ट्रैप की 11 बोलीदाताओं से अन्तिमीकृत की (मई/जून 2016)। लेखापरीक्षा ने पाया कि पौध संरक्षण यंत्र के लिए चयनित एक बोलीदाता यथा मेसर्स नागार्जुन एग्रो केमिकल प्राइवेट लिमिटेड, हैदराबाद (मेसर्स नागार्जुन) के प्रकरण में विभाग ने कंपनी को सूचित किया था (अप्रैल 2016) कि फर्म को कर्नाटक शासन द्वारा काली सूची में डाला गया है एवं कंपनी को निर्देश दिया था कि फर्म को कंपनी के टेण्डर में भाग न लेने दिया जाए। यद्यपि विभाग के आदेश का उल्लंघन करते हुए, तकनीकी समिति[27] ने फर्म को योग्य घोषित किया तथा प्रबंध संचालक ने फर्म को दर अनुबंध जारी की (जून 2016)।

इसके अलावा, एक बोलीदाता मेसर्स ग्रीन ब्रिगेड, राजनाँदगांव ने निविदा की शर्तों के अनुसार ₹ 25 लाख के न्यूनतम टर्नओवर के समर्थन में कोई दस्तावेज जमा नहीं किया था। इसी प्रकार लाईट ट्रैप के लिए एक बोलीदाता, मेसर्स सॉई एग्रोटेक, यवतमाल ने लाईट ट्रैप की ''नेशनल सेंटर फॉर इंटेग्रेटेड पेस्ट मैनेजमेंट, नई दिल्ली'' से जारी मान्यता प्रमाण पत्र जमा नहीं किया। यद्यपि तकनीकी समिति ने दोनों बोलीदाताओं को

---

[23] मेसर्स लक्ष्य टेक्नोकॉर्ट इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड, मेसर्स मॉडर्न सांईटिफिक कंपनी एवं मेसर्स एग्रोटेक कॉर्पोरेशन

[24] मेसर्स लक्ष्य टेक्नोकॉर्ट इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड

[25] प्रभारी अपर संचालक, कृषि अभियांत्रिकी, कृषि विभाग; उप–संचालक, उद्यानिकी, कृषि विभाग; उप–प्रबंधक (प्रशासन) एवं उप–प्रबंधक (विपणन)

[26] संयुक्त संचालक (कृषि), कृषि विभाग; संयुक्त संचालक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; विभागाध्यक्ष (मृदा विज्ञान), इंदिरा गाँधी कृषि विश्वविद्यालय एवं उप–महाप्रबंधक (बीज)

[27] अपर संचालक (कृषि अभियांत्रिकी), कृषि विभाग; प्रोफेसर (कृषि अभियांत्रिकी), इं.गाँ.कृ.वि.वि.; उप–महाप्रबंधक–I (बीज); उप–महाप्रबंधक – II (बीज) एवं महाप्रबंधक (वित्त)

बिना कोई कारण दर्ज किये योग्य घोषित किया तथा कंपनी ने उनको दर अनुबंध जारी कर दी (जून 2016)।

कंपनी ने इन तीन अयोग्य बोलीदाताओं से ₹ 1.12 करोड़ की सामग्री क्रय की (जून 2016 से मार्च 2017)।

(घ) कृषि माइक्रोन्यूट्रेन्टस (आर सी 23 – नवम्बर 2015)

तीन बोलीदाताओं यथा सुजाता केमिकल इण्डस्ट्रीज, रायपुर, श्री तुलसी फास्फेट, महासमुंद एवं श्रीराम फर्टीलाईजर एण्ड केमिकल, रायपुर ने, विगत तीन वर्षों में रूपये एक करोड़ के टर्नओवर के मानदण्ड[28] को पूरा नहीं करते थे। इसके बावजूद तकनीकी समिति[29] ने इन सभी को बिना कोई कारण/औचित्य दर्ज करते हुए योग्य घोषित किया (29 अक्टूबर 2015)। कंपनी ने दर अनुबंध जारी की (नवम्बर 2015) एवं उनसे ₹ 1.35 करोड़ की सामग्री क्रय की (नवम्बर 2015 से जून 2017)।

(ङ) उद्यानिकी, वानिकी, औषधिय पौधे (आर सी 4– अगस्त/दिसम्बर 2012 एवं फरवरी 2013)

निविदा की शर्तों के अनुसार, बोलीदाताओं को स्वयं की नर्सरी होने का प्रमाण या अन्य नर्सरी स्वामी से अनुबंध की प्रति जमा करना था। इसके बावजूद दो बोलीदाता यथा मेसर्स श्रीराम बायोटेक, रायपुर एवं मेसर्स श्री सॉई बाबा कृषि सेवा केन्द्र, रायगढ़ ने इसके प्रमाण प्रस्तुत नहीं किए, तकनीकी समिति[30] ने बिना किसी कारण/औचित्य दर्ज किए इन बोलीदाताओं को योग्य घोषित कर दिया एवं कंपनी ने उनको दर अनुबंध जारी कर दिया (दिसम्बर 2012/फरवरी 2013), जिसके विरूद्ध कंपनी ने ₹ 90.42 लाख के पौधे क्रय किये (अगस्त 2012 से जुलाई 2016)।

(च) संकर मक्का बीज (आर सी 54 – मार्च 2015/अक्टूबर 2015)

अर्हता मापदण्ड के अनुसार, बोलीदाताओं को भारत सरकार द्वारा जारी आंतरिक अनुसंधान एवं विकास की सुविधा के लिए वैध पंजीयन प्रमाणपत्र होना चाहिए एवं निविदित बीज के लिए प्रजनक कंपनी द्वारा जारी ''मालेक्यूलर मार्कर'' का विवरण संलग्न करना चाहिए। इसके साथ ही, बीज की अधिसूचित प्रजाति के साक्ष्य के रूप में भारत सरकार की अधिसूचना जमा करना था। यद्यपि, दो बोलीदाता यथा मेसर्स सेन्जेन्टा इण्डिया लिमिटेड, रायपुर एवं मेसर्स मान्सेण्टो इण्डिया लिमिटेड, रायपुर ने निविदित प्रजाति के लिए मालेक्यूलर मार्कर जमा नहीं किया। इसी प्रकार, मेसर्स श्रीराम फर्टीलाइजर एण्ड केमिकल, रायपुर (मेसर्स श्रीराम) ने अन्य फर्म यथा मेसर्स बायोसीड रिसर्च इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड, हैदराबाद का पंजीयन प्रमाणपत्र एवं मालेक्यूलर मार्कर जमा किया था। इसके बावजूद, तकनीकी समिति[31] ने कोई कारण/औचित्य को दर्ज किए बिना इन तीन आयोग्य बोलीदाताओं को अर्हक घोषित किया एवं उनको दर अनुबंध जारी की गई। कंपनी ने मार्च 2015 से मार्च 2017 के दौरान इन तीन बोलीदाताओं से ₹ 67.74 लाख की संकर मक्का बीज क्रय किया।

---

[28] कंपनी बोलीदाता का अनुभव एवं वित्तीय दृढ़ता को सुनिश्चित करने के लिए न्यूनतम टर्नओवर मानदण्ड निर्धारित करता है।

[29] संयुक्त संचालक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; उप–संचालक (कृषि), कृषि विभाग; प्रोफेसर (मृदा विज्ञान), इं.गाँ.कृ.वि.वि. एवं उप–महाप्रबंधक (बीज)

[30] संयुक्त संचालक (कृषि), कृषि विभाग; संयुक्त संचालक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; वैज्ञानिक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; प्रबंधक (गुणवत्ता नियंत्रण) एवं उप–महाप्रबंधक (स्थापना)

[31] संयुक्त संचालक (कृषि), कृषि विभाग; उप–संचालक (कृषि), कृषि विभाग एवं प्रोफेसर (कृषि विज्ञान), इं.गाँ.कृ.वि.वि.

(छ) खरपतवार नाशी (विडीसाईडस) (आर सी 55 – अक्टूबर 2015)

विडीसाईडस की ऑनलाईन दर अनुबंध की निविदा की अर्हता मापदण्ड के अनुसार, बोलीदाताओं के पास कृषि संचालनालय, छत्तीसगढ़ शासन से जारी छत्तीसगढ़ में विक्रय हेतु वैध अनुज्ञप्ति[32] होनी चाहिए। तकनीकी समिति[33] ने 10 बोलीदाताओं को अर्हक घोषित किया (19 मई 2015) एवं दो बोलीदाताओं[34] को वैध विक्रय अनुज्ञप्ति न होने के कारण अयोग्य घोषित किया। प्रबंध संचालक ने तकनीकी समिति की अनुशंसाओं का अनुमोदन किया (8 जून 2015)। यद्यपि तकनीकी समिति ने स्वमेव तकनीकी बोली का पुनः मूल्यांकन किया (23 जून 2015) एवं 12 बोलीदाता को अर्हक घोषित किया। हालांकि, दोनों मूल्यांकन में विरोधाभाष था इसलिए प्रबंध संचालक ने पुनः मूल्यांकन का निर्देश दिया (3 जुलाई 2015), जिसका अनुपालन करते हुए उसी तकनीकी समिति ने पुनः तकनीकी बोली का मूल्यांकन किया (7 जुलाई 2015) एवं दो अयोग्य बोलीदाताओं सहित 11 बोलीदाताओं को अर्हक घोषित किया एवं एक बोलीदाता को उद्योग कार्यरत होने का प्रमाण प्रस्तुत न करने के कारण अयोग्य घोषित किया। कंपनी ने चयनित विक्रेताओं से ₹ 32.68 लाख की सामग्री क्रय की (अक्टूबर 2015 से मार्च 2017)।

लेखापरीक्षा चयन की प्रक्रिया, जो कि अपारदर्शी एवं अनियमित थी, के औचित्य को समझने में असमर्थ थी।

(ज) कोरूगेटेड बाक्स (आर सी 51–अक्टूबर 2013 एवं आर सी 52 – फरवरी 2015)

कोरूगेटेड बाक्स की निविदा शर्ते प्रावधानित करती है कि बोलीदाता को स्वनिर्माता[35] होना चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि बोलीदाता, मेसर्स शारदा ऑफसेट प्रिंटर्स प्राइवेट लिमिटेड, रायपुर ने इसके समर्थन में प्रमाण पत्र नहीं दिया, परन्तु तकनीकी समिति[36] ने बिना किसी औचित्य को दर्ज किए इस बोलीदाता को अर्हक घोषित किया। कंपनी ने अक्टूबर 2013 से मार्च 2016 की अवधि के दौरान आपूर्तिकर्ता से ₹ 24.08 लाख का कोरूगेटेड बॉक्स क्रय किया। लेखापरीक्षा द्वारा आपत्ति उठाए जाने के बाद (मार्च 2016), यद्यपि दर अनुबंध निरस्त कर दी गई (मार्च 2016), परन्तु तकनीकी समिति की जवाबदेही तय करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गई।

(झ) वर्मी कम्पोस्ट बेड (आर सी 31 – नवम्बर 2015)

वर्मी कम्पोस्ट बेड की निविदा की अर्हता मानदण्ड के अनुसार बोलीदाता का न्यूनतम टर्नओवर[37] रूपये तीन करोड़ से कम नहीं होना चाहिए, जिसके लिए बोलीदाता को चार्टर्ड एकाउण्टेण्ट से सत्यापित प्रतिवेदन, जिसमें वर्मी कम्पोस्ट बेड का टर्नओवर पृथक से उल्लेखित हो, अपलोड करना था। इसके अलावा बोलीदाता को जिला व्यापार एवं उद्योग केन्द्र से स्वनिर्माता संबंधी प्रमाण पत्र अपलोड करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि सात में से चार बोलीदाताओं ने इन मानदण्डों को पूरा नहीं किया था जैसा कि निम्नलिखित तालिका – 2.3 में वर्णित है।

---

[32] राज्य में विडीसाईडस/कीटनाशक के विक्रय/आपूर्ति के लिए छत्तीसगढ़ शासन से जारी वैध विक्रय अनुज्ञप्ति होना आवश्यक है।

[33] उप–संचालक (कृषि), कृषि विभाग; अपर संचालक (कृषि), कृषि विभाग; प्रोफेसर (मृदा विज्ञान), इं.गाँ.कृ.वि.वि. एवं सहायक प्रबंधक (लेखा)

[34] मेसर्स एग्रो ब्लैण्ड एवं मेसर्स सेन्ट्रल इंसेक्टीसाईडस एण्ड फर्टीलाईर्जस

[35] कंपनी अधिक मितव्ययी दर एवं मानदण्ड के अनुसार उत्पाद प्राप्ति के लिए निर्माताओं से क्रय को प्राथमिकता देती है।

[36] उप–महाप्रबंधक – I (बीज), उप–महाप्रबंधक – II (बीज) एवं उप–प्रबंधक (लेखा)

[37] कंपनी बोलीदाता का अनुभव एवं वित्तीय दृढ़ता को सुनिश्चित करने के लिए न्यूनतम टर्नओवर मानदण्ड निर्धारित करता है।

तालिका – 2.3: मानदण्डों का विवरण जो कि बोलीदाताओं द्वारा पूरा नहीं किया गया	
बोलीदाता का नाम	**अभ्युक्ति**
मेसर्स लेमीफेब इण्डस्ट्रीज, मुम्बई एवं मेसर्स व्ही. के.प्राइवेट लिमिटेड, कानपुर	वर्मी कम्पोस्ट बेड के लिए टर्नओवर पृथक से नहीं दिया गया
मेसर्स आदिनाथ पॉलीफेब प्राईवेट लिमिटेड, थाने	चार्टर्ड एकाउण्टेण्ट से सत्यापित टर्नओवर प्रमाण पत्र नहीं दिया गया
मेसर्स टेक्सेल इण्डस्ट्रीज लिमिटेड	जिला व्यापार एवं उद्योग केन्द्र से अनुज्ञप्ति जमा नहीं की गई
(स्त्रोतः कंपनी के अभिलेखों से सम्मिलित ऑकड़ें)	

यद्यपि, तकनीकी समिति[38] ने चार बोलीदाताओं को अयोग्य न मानने के कारणों को दर्ज किए बिना इन्हें योग्य घोषित किया। कंपनी ने ₹ 17.06 लाख का वर्मी कंपोस्ट बेड इन अयोग्य फर्मों से क्रय किया (नवम्बर 2015 से मई 2017)।

कंपनी ने अयोग्य बोलीदाताओं से दर अनुबंध अन्तिमीकृत की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 16.56 करोड़ का अनियमित क्रय हुआ।

उपर्युक्त उल्लेखित नौ प्रकरणों से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि तकनीकी समिति ने अयोग्य बोलीदाताओं को योग्य घोषित किया, जिसके परिणामस्वरूप इन अयोग्य बोलीदाताओं से ₹ 16.56 करोड़ का अनियमित क्रय हुआ।

निर्गमन सम्मेलन के दौरान लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए अपर मुख्य सचिव ने उत्तरदायी कर्मचारियों एवं बोलीदाताओं/आपूर्तिकर्ताओं के विरूद्ध सख्त कार्यवाही करने का आश्वासन दिया (मार्च 2018) एवं प्रबंध संचालक को उपयुक्त सभी प्रकरणों में समयबद्ध तरीके से कार्यवाही करने के निर्देश दिए।

अनुशंसाः

कंपनी को तकनीकी समिति के सदस्यों, जिन्होंने अयोग्य बोलीदाताओं को योग्य घोषित किया, के विरूद्ध उचित अनुशासनात्मक कार्यवाही करनी चाहिए। कंपनी को भण्डार क्रय नियम के आधार पर सुदृढ़ निविदा मूल्यांकन प्रणाली प्रतिपादित करना चाहिए ताकि इस तरह के प्रकरणों को भविष्य में टाला जा सकें।

दर अनुबंध का अन्तिमीकरण एवं ₹ 36.40 करोड़ की सामग्रियों का क्रय ऐसे आपूर्तिकर्ताओं से हुआ, जो कपटसंधिकारक बोलियों/विभिन्न नामों से एक से अधिक बोली जमा करने में लिप्त थे।

2.1.9.6 मानक निविदा दस्तावेज प्रावधानित करता है कि किसी भी बोलीदाता से एक से अधिक दर अनुबंध प्रस्ताव स्वीकार नहीं किए जाएंगे एवं किसी व्यक्ति द्वारा एक से अधिक संगठन में प्रतिनिधि के रूप में प्राप्त प्रस्ताव या विभिन्न नामों से दर अनुबंध निविदा में भाग लेने पर ऐसी बोलियों पर विचार नहीं किया जाएगा। इसके साथ ही, ऐसे बोलीदाताओं के साथ कोई दर अनुबंध निष्पादित नहीं की जाएगी जो भ्रष्ट एवं कपटपूर्ण व्यवहार में लिप्त हो।

लेखापरीक्षा ने दर अनुबंध के अन्तिमीकरण के निम्नलिखित 11 प्रकरणों में बोलीदाताओं द्वारा कपटसंधिकारक बोली एवं कदाचार के दृष्टांत पाए।

(क) संकर धान बीज (आर सी 53 – मई 2013 एवं मई 2015)

कंपनी ने 13 आपूर्तिकर्ताओं के साथ संकर धान बीज की दर अनुबंध अन्तिमीकृत की (मई 2013)। लेखापरीक्षा ने पाया कि दो बोलीदाता यथा मेसर्स श्रीराम फर्टीलाईजर एण्ड केमिकल्स, रायपुर एवं मेसर्स श्रीराम बायोसीड जेनेटिक, रायपुर ने एक ही पेन, टिन और यहाँ तक कि एक ही दर उद्धरण किया। इसके अलावा, दोनों बोलीदाता

[38] अपर संचालक (कृषि), कृषि विभाग; परियोजना प्रभारी, इं.गाँ.कृ.वि.वि. एवं उप–महाप्रबंधक (बीज)

मेसर्स डी.सी.एम. श्रीराम, हैदराबाद के डिवीजन थे। इसके बावजूद तकनीकी समिति[39] ने इन बोलीदाताओं की अनुशंसा की एवं कंपनी ने जुलाई 2013 से अप्रैल 2015 तक इन दो बोलीदाताओं से ₹ 5.53 करोड़ (श्रीराम फर्टीलाइजर ₹ 0.88 करोड़ एवं श्रीराम बायोसीड ₹ 4.65 करोड़) के संकर धान बीज का क्रय की।

इसके अलावा, कंपनी ने पुनः इन दो फर्मों की कपटसंधिकारक बोली को नकारते हुए दर अनुबंध – 53 अन्तिमीकृत की (मई 2015) एवं मई 2015 से जुलाई 2016 तक ₹ 3.01 करोड़ (श्रीराम फर्टीलाईजर ₹ 1.11 करोड़ एवं श्रीराम बायोसीड ₹ 1.90 करोड़) संकर धान बीज क्रय किया।

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2016 एवं जुलाई 2017) कि दोनों फर्मों की दर अनुबंध निरस्त कर दी गई हैं (9 मई 2016) एवं दोनों फर्मों को पाँच वर्षों के लिए काली –सूची में डाल दिया गया हैं (5 जुलाई 2016)।

(ख) प्रमाणित आलू बीज (आर सी 56 – नवम्बर 2015)

कंपनी ने प्रमाणित आलू बीज की आपूर्ति के लिए तीन आपूर्तिकर्ताओं यथा मेसर्स अवनि ट्रेडर्स, रायपुर, रॉयल सीड्स एण्ड फर्टीलाईजर प्राइवेट लिमिटेड, कोलकाता (रॉयल सीड्स) एवं लौकिक सीड्स एण्ड फर्टीलाईजर एल एल पी, रायपुर (लौकिक सीड्स) के साथ दर अनुबंध अन्तिमीकृत किया (नवंबर 2015)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सभी तीनों बोलीदाता कपटसंधिकारक बोली में लिप्त थे, जो इस तथ्य से सिद्ध होता है कि दो बोलीदाता यथा मेसर्स रॉयल सीड्स एवं मेसर्स लौकिक सीड्स के कार्यालयीन पता एक ही थे। इसके साथ ही मेसर्स अवनि ट्रेडर्स एवं रॉयल सीड्स भी सहयोगी[40] फर्म थी। इसके अलावा, श्री मुकेश चौरड़िया जो कि मेसर्स रॉयल सीड्स का अधिकृत हस्ताक्षरकर्ता था, ने मेसर्स अवनि ट्रेडर्स के घोषणापत्र में साक्ष्य के रूप में श्री मुकेश जैन के नाम से हस्ताक्षर किया था तथा श्री मुकेश जैन एवं श्री मुकेश चौरड़िया दोनों के हस्ताक्षर एक ही थे। यद्यपि, तकनीकी समिति[41] कपटसंधिकारक बोली की पहचान करने में विफल हुई। इस प्रकार, इन तीनों बोलीदाताओं से दर अनुबंधों का अन्तिमीकरण अनियमित था। कंपनी ने नवम्बर 2015 से मार्च 2017 तक ₹ 2.12 करोड़ के आलू बीज का क्रय कर चुका था।

यहाँ यह भी उल्लेख करना प्रासंगिक है कि कंपनी की विशेष लेखापरीक्षा के दौरान (अप्रैल 2013) लेखापरीक्षा ने 2011–12 की प्रमाणित आलू एवं धनिया बीज की दर अनुबंध में बोलीदाताओं यथा मेसर्स राज ट्रेडर्स, भोपाल; मेसर्स रमा ट्रेडर्स, भोपाल; मेसर्स अवनि ट्रेडर्स, रायपुर एवं मेसर्स के.बी.ए. ट्रेडर्स, इंदौर द्वारा भ्रष्ट व्यवहार कपटसंधिकारक बोली का पता लगाने में विफल हुई। उत्तर में कंपनी ने आश्वासन दिया था (सितम्बर 2013) कि भविष्य में वे और अधिक जागरूक होकर काम करेंगें।

वर्तमान लेखापरीक्षा में यह पाया गया (मई 2017) कि यद्यपि कंपनी ने एक दर अनुबंध प्रस्ताव (2015–16 की आर सी – 62) में मेसर्स राज ट्रेडर्स एवं मेसर्स रमा ट्रेडर्स जो कि पिछली दर अनुबंध में कपटसंधिकारक बोली में लिप्त थे, की बोली को निरस्त कर

---

[39] संयुक्त संचालक (कृषि), कृषि विभाग; वैज्ञानिक (प्रजनक), इं.गाँ.कृ.वि.वि.; प्रबंधक, मुख्याल एवं उप–महाप्रबंधक (बीज)

[40] मेसर्स रॉयल सीड्स का अधिकृत हस्ताक्षरकर्ता यानि श्री मुकेश चौरड़िया, मेसर्स अवनि ट्रेडर्स की सहयोगी फर्म यानि मेसर्स यूनिक एसोसिएटस का भी अधिकृत हस्ताक्षरकर्ता था। कंपनी ने मेसर्स अवनि ट्रेडर्स एवं मेसर्स यूनिक एसोसिएट को एक ही फर्म माना है (अप्रैल 2016), इसका वर्णन आगामी उप–कंडिका (झ) में किया गया है।

[41] उप–संचालक (कृषि), कृषि विभाग; सहायक प्रोफेसर (उद्यानिकी) इं.गाँ.कृ.वि.वि. एवं उप–महाप्रबंधक (बीज)

दिया था, जबकि इस प्रकरण में मेसर्स अवनि ट्रेडर्स की बोली को इसी आधार पर निरस्त नहीं किया गया।

(ग) कृषि कीटनाशक (आर सी 22 – मई 2016)

कंपनी ने कृषि कीटनाशक की आपूर्ति के लिए 27 बोलीदाताओं के साथ दर अनुबंध अन्तिमीकृत (मई – जून 2016) की। लेखापरीक्षा ने पाया कि 27 सफल बोलीदाताओं में से 10 बोलीदाता कपटसंधिकारक बोली में लिप्त थे, जैसा कि आगामी कंडिकाओं में वर्णित है:

(i) श्री विनय गर्ग ने छ:[42] बोलीदाताओं के प्रतिनिधि के रूप में निविदा में भाग लिया।

(ii) इसी प्रकार, श्री राकेश सिंह ठाकुर ने तीन बोलीदाताओं यथा मेसर्स माइक्रोप्लेक्स इण्डिया, वर्धा; मेसर्स माइक्रोप्लेक्स बायोटेक एवं एग्रोचेम प्राइवेट लिमिटेड, वर्धा एवं दत्ता ग्रोटेक एण्ड इक्विपमेंटस, वर्धा के प्रतिनिधि के रूप में भाग लिया। इसके साथ ही प्रथम दो बोलीदाताओं के पते और लैण्डलाईन/मोबाईल नम्बर एक ही थे।

(iii) श्री अभिषेक दुधे ने तीन भिन्न बोलीदाताओं यथा मेसर्स ओम एग्रो आर्गेनिक्स, यवतमाल; मेसर्स साई एग्रोटेक, यवतमाल एवं मेसर्स सुगवे एग्री बायोटेक एण्ड रिसर्च फाउण्डेशन, यवतमाल के प्रतिनिधि के रूप में भाग लिया। दर अनुबंध तृतीय फर्म यथा मेसर्स सुगवे एग्री बायोटेक के साथ अन्तिमीकृत की गई।

कपटसंधिकारक बोली के स्पष्ट दृष्टांत होने के बावजूद, तकनीकी समिति[43] ने उक्त बोलीदाताओं को अर्हक घोषित किया और कंपनी ने जून 2016 से मार्च 2017 के दौरान उनसे[44] ₹ 7.50 करोड़ की कृषि कीटनाशक क्रय किया।

(घ) डनेज पेलेट्स (आर सी 30 –फरवरी 2015)

कंपनी ने डनेज पेलेट्स[45] की आपूर्ति के लिए निविदा आमंत्रित की (1 जुलाई 2014)। लेखापरीक्षा ने पाया कि निविदा में भाग लिए हुए सभी तीनों बोलीदाता[46] कपटसंधिकारक बोली में लिप्त थे, क्योंकि सभी तीनों बोलीदाताओ ने एक ही टेलीफोन/फैक्स नंबर तथा ई–मेल एड्रेस दिए थे। इसके साथ ही दोनों सफल बोलीदाता यथा डिलक्स (निजी मर्यादित कंपनी) एवं मेसर्स आशापुरा (साझेदारी फर्म) के एक ही संचालक साझीदार यथा श्री लखमशी शाह एवं मणिलाल शाह थे। इसके बावजूद तकनीकी समिति[47] ने दोनो फर्मों को बिना कोई कारण दर्ज करते हुए दर अनुबंध के लिए अनुशंसित किया, जिसे प्रबंध संचालक द्वारा अनुमोदित किया गया।

---

[42] आल्विन केमिकल एण्ड फर्टीलाईजर प्राइवेट लिमिटेड, धार; आल्विन इण्डस्ट्रीज, रायपुर; बॉस एग्रो केमिकल प्राइवेट लिमिटेड, रायपुर; इंटरनेशनल बायोटेक प्रोडक्टस, रतलाम; ओजस एग्रो केमिकल, चाँपा एवं समृद्धि बायोकल्चर प्राइवेट लिमिटेड, भिलाई

[43] संयुक्त संचालक (कृषि), कृषि विभाग; अपर संचालक (उद्यानिकी) कृषि विभाग; उप–संचालक (कृषि), कृषि विभाग एवं प्रोफेसर (मृदा विज्ञान), इं.गाँ.कृ.वि.वि.

[44] आल्विन केमिकल एण्ड फर्टिलाईजर प्राइवेट लिमिटेड–₹ 18.52 लाख, आल्विन इण्डस्ट्रीज, रायपुर–₹ 70.46 लाख; बॉस एग्रो केमिकल प्राइवेट लिमिटेड– ₹ 15.52 लाख; इण्टरनेशनल बॉयोटेक प्रोडक्टस, रतलाम– निरंक; ओजस एग्रो केमिकल –₹ 37.68 लाख; समृद्धि बायोकल्चर प्राइवेट लिमिटेड –₹ 0.68 लाख; माइक्रोप्लेक्स बायोटेक एण्ड एग्राचेम प्राइवेट लिमिटेड– ₹ 1.37 करोड़; माइक्रोप्लेक्स इण्डिया–₹ 29.24 लाख; श्री दत्ता ग्रोटेक एण्ड इक्विपमेंट– ₹ 0.61 लाख एवं सुगवे एग्रीबायोटेक एण्ड रिसर्च–₹ 4.40 करोड़

[45] डनेज पेलेट्स गोदामों में बीज की बोरी को फर्श की नमी से बचाने के लिए फर्श आधार के रूप में उपयोग किया जाता है।

[46] मेसर्स हाइड्रो मरीन सर्विस, मुम्बई; मेसर्स आशापुरा रिसाइक्लिंग सिस्टम, मुम्बई (आशापुरा) एवं मेसर्स डिलक्स रिसाइक्लिंग प्राइवेट लिमिटेड, मुम्बई (डिलक्स)

[47] संयुक्त संचालक (कृषि), कृषि विभाग; उप संचालक (कृषि), कृषि विभाग; प्रोफेसर एवं विभागाध्यक्ष (केमिकल इंजिनियरिंग), इं.गाँ.कृ.वि.वि. एवं जिला विपणन अधिकारी, मार्कफेड

कंपनी ने इन अयोग्य बोलीदाताओं से ₹ 11.01 करोड़ (आशापुरा– ₹ 5.39 करोड़ एवं डिलक्स – ₹ 5.62 करोड़) का डनेज पेलेट्स क्रय किया (जुलाई 2015 से मार्च 2017 तक)।

(ङ) संकर उद्यानिकी बीज (आर सी 01– नवंबर 2015/जनवरी 2016/फरवरी 2016)

कंपनी ने संकर उद्यानिकी बीज की आपूर्ति के लिए 16 बोलीदाताओं से दर अनुबंध अंतिमीकृत किया (नवंबर 2015 एवं जनवरी/फरवरी 2016)। लेखापरीक्षा ने पाया कि दो बोलीदाता यथा मेसर्स बीजो शीतल सीड्स प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स कलश सीड्स प्राइवेट लिमिटेड, जिसने निविदा में भाग लिया था, के पता, फोन नंबर और फैक्स नंबर एक ही थे। इसी प्रकार, दो अन्य बोलीदाता यथा मेसर्स वेस्ट बंगाल हाइब्रिड सीड्स एण्ड बायोटेक प्राइवेट लिमिटेड और मेसर्स रॉयल सीड्स एण्ड फर्टीलाईजर प्राइवेट लिमिटेड के पता, फोन नंबर एवं फैक्स नंबर एक ही थे। इसके बावजूद तकनीकी समिति[48] ने इन कपटसंधिकारक बोलीदाता को बिना कोई कारण दर्ज किए योग्य घोषित किया तथा इसे प्रबंध संचालक द्वारा अनुमोदित कर दिया गया। तदनुसार, कंपनी ने उनको दर अनुबंध जारी कर दी और नवंबर 2015 से जुलाई 2017 के दौरान ₹ 4.91 करोड़ की सामग्री क्रय की।

(च) बैल चलित/हस्त चलित कृषि यंत्र (आर सी 12 –नवंबर 2012)

कंपनी ने बैल चलित/हस्त चलित कृषि यंत्र की आपूर्ति के लिए 12 बोलीदाताओं के साथ दर अनुबंध अंतिमीकृत किया (नवंबर/दिसंबर 2012)। लेखापरीक्षा ने पाया कि श्री पितांबर गुप्ता ने निविदा में तीन विभिन्न संगठनों यथा मेसर्स गुप्ता मोटर्स; मेसर्स एग्रोटेक कार्पोरेशन एवं मेसर्स एक्वा इंजीनियर्स के प्रतिनिधि के रुप में भाग लिया। इसी प्रकार श्री पराग कुमार बोडम ने निविदा में दो विभिन्न संगठनों यथा मेसर्स बलीराम एण्ड सन्स एवं मेसर्स स्वास्तिक एग्रो इण्डस्ट्रीस के प्रतिनिधि के रुप में भाग लिया। इसके बावजूद तकनीकी समिति[49] ने उन्हे अर्हक घोषित किया एवं कंपनी ने दर अनुबंध अंतिमीकृत किया एवं नवंबर 2012 से जून 2016 तक इन बोलीदाताओं से ₹ 1.71 करोड़ के यंत्र क्रय किए।

(क्ष) डीजल/पेट्रोल पम्प सेट (आर सी 43 –जून 2016)

कंपनी ने डीजल/पेट्रोल पम्प सेट की आपूर्ति के लिए 12 बोलीदाताओं के साथ दर अनुबंध अन्तिमीकृत की (जून 2016)। लेखापरीक्षा ने पाया कि श्री पितांबर गुप्ता ने दो विभिन्न संगठनों यथा मेसर्स गुप्ता मोटर्स एवं मेसर्स बॉटलीबॉय लिमिटेड के प्रतिनिधि के रुप में भाग लिया। इसके बावजूद तकनीकी समिति[50] ने बिना कोई कारण दर्ज करते हुए इन अयोग्य बोलीदाताओं को योग्य घोषित किया, जिसे प्रबंध संचालक द्वारा अनुमोदित किया गया। तदनुसार, कंपनी ने दर अनुबंध जारी की एवं जून 2016 से मार्च 2017 के दौरान ₹ 37.31 लाख की सामग्री क्रय की।

(ज) कृषि सूक्ष्म पोषक तत्व (माइक्रोन्यूट्रेण्टस) (आर सी 61 – अप्रैल 2015 एवं आर सी 23–नवंबर 2015)

कंपनी ने कृषि माइक्रोन्यूट्रेण्टस की आपूर्ति के लिए 17 आपूर्तिकर्ताओं के साथ दर अनुबंध (आर सी–61) अंतिमीकृत की (1 अप्रैल 2015)। लेखा परीक्षा ने पाया कि 17 बोलीदाता, जिन्हे दर अनुबंध जारी की गई थी, में से एक बोलीदाता ने दो भिन्न

---

[48] संयुक्त संचालक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; उप–संचालक (कृषि), प्रोफेसर (उद्यानिकी) इं.गाँ.कृ.वि.वि. एवं उप–महाप्रबंधक (बीज)

[49] संयुक्त संचालक (कृषि अभियांत्रिकी), कृषि विभाग; उप–महाप्रबंधक (बीज) एवं उप–प्रबंधक (विपणन)

[50] अपर संचालक (कृषि), कृषि विभाग; प्रोफेसर (कृषि अभियांत्रिकी), इं.गाँ.कृ.वि.वि.; उप–महाप्रबंधक– I (बीज); उप–महाप्रबंधक – II (बीज) एवं महाप्रबंधक (वित्त)

नामों (मेसर्स माईक्रोप्लेक्स इण्डिया, वर्धा एवं मेसर्स माइक्रोप्लेक्स बायोटेक एण्ड एग्रोचेम प्राइवेट लिमिटेड़, वर्धा) दो बोलियाँ जमा की, जिनके पंजीकृत पता, लैंडलाईन, मोबाईल नंबर एवं हस्ताक्षर एक ही थे। इसके बावजूद तकनीकी समिति[51] ने इन अयोग्य बोलीदाताओं को बिना कोई कारण/औचित्य दर्ज करते हुए योग्य घोषित किया तथा प्रबंध संचालक ने भी प्रस्ताव को अनुमोदित कर दिया।

इसी प्रकार, कंपनी ने तकनीकी समिति[52] की अनुशंसा पर इन दोनों अयोग्य बोलीदाताओं के साथ कपटसंधिकारक बोली होने के बावजूद पुनः दर अनुबंध (आर सी–23) अंतिमीकृत की (नवंबर 2015) और अप्रैल 2015 से जून 2017 तक ₹ 23.58 लाख का कृषि माइक्रोन्यूट्रेण्टस क्रय किया।

(झ) उद्यानिकी/वानिकी/पुष्प/फल बीज एवं पौध सामग्री (आर सी 4–जुलाई 2016)

कंपनी ने उद्यानिकी/वानिकी/पुष्प/फल बीज एवं पौध सामग्री की आपूर्ति के लिए पाँच बोलीदाताओं से दर अनुबंध अंतिमीकृत की (5 जुलाई 2016)। लेखापरीक्षा ने पाया कि एक सफल बोलीदाता यथा मेसर्स यूनिक एसोसिएट, रायपुर ने दो भिन्न नामों (मेसर्स यूनिक एसोसिएट एवं मेसर्स अवनि ट्रेडर्स, रायपुर) से बोली जमा की जिनका पंजीकृत पता एक ही था। इसके बावजूद प्रबंध संचालक ने बिना कोई कारण दर्ज किए एवं निविदा की शर्तों का उल्लंघन करते हुए दर अनुबंध के अंतिमीकरण के लिए दोनों फर्मों को एक ही फर्म मानने के निर्देश दिए (अप्रैल 2016) एवं तदनुसार दर अनुबंध मेसर्स यूनिक एसोसिएट के साथ अंतिमीकृत की गई।

कंपनी ने 29 आपूर्तिकर्ताओं जो कि कपटसंधिकारक बोलियों में लिप्त थे के साथ 11 दर अनुबंधों को अंतिमीकृत की और उनसे ₹ 36.40 करोड़ की सामग्री क्रय की।

उपर्युक्त सभी 11 प्रकरणों में, यद्यपि कदाचार के साक्ष्य उपलब्ध थे, परंतु तकनीकी समिति द्वारा दर अनुबंध अंतिमीकृत करते समय बोली दस्तावेज एवं बोलीदाता की विश्वसनियता को सत्यापित नहीं किया गया। कपटसंधिकारक बोलियों को निरस्त करने एवं ऐसे बोलीदाताओं को काली सूची में डालने के बजाए, तकनीकी समिति के सदस्यों ने उन्हे योग्य घोषित किया एवं इसे प्रबंध संचालक द्वारा अनुमोदन भी कर दिया गया। कंपनी ने 2012–13 से 2016–17 तक की समीक्षा अवधि में विभिन्न दर अनुबंधों के अंतर्गत इन 29 कपटसंधिकारक बोलीदाताओं से ₹ 79.21 करोड़ की सामग्री क्रय की, जैसा कि ***अनुलग्नक–2.1.4*** में वर्णित है, इनमें से ₹ 36.40 करोड़ की सामग्री का क्रय उन दर अनुबंधों से किया गया, जिसमें बोलीदाता कपटसंधिकारक बोली में लिप्त थे।

निर्गमन सम्मेलन के दौरान लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए अपर मुख्य सचिव ने आश्वासन दिया (मार्च 2018) कि सभी संबंधित कर्मचारियों एवं बोलीदाताओं/आपूर्तिकर्ताओं के विरूद्ध सख्त कार्यवाही की जाएगी एवं प्रबंध संचालक को उपर्युक्त उल्लेखित प्रकरणों में समयबद्व तरीके से कार्यवाही करने के निर्देश दिए। प्रबंध संचालक के विरुद्ध कार्यवाही के कोई संकेत दृष्टिगत नहीं हुए, जिसने मेसर्स यूनिक एसोसिएट के प्रकरण में स्वमेव ही निर्देश जारी कर दिए थे।

अनुशंसाः

कंपनी को निविदा की नियम एवं शर्तों के अनुसार ऐसी फर्मों, जो कि कपटसंधिकारक बोलियों में लिप्त थे, के विरुद्ध एवं तकनीकी समिति के सदस्यों के विरुद्ध एवं प्रबंध संचालक पर अयोग्य बोलीदाता को अनुचित लाभ पहुँचाने के लिए कार्यवाही करनी चाहिए।

---

[51] संयुक्त संचालक (कृषि), कृषि विभाग; अपर संचालक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; उप– संचालक (कृषि), कृषि विभाग एवं प्रोफेसर (मृदा विज्ञान) इं.गाँ.कृ.वि.वि.

[52] संयुक्त संचालक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; प्रोफेसर (मृदा विज्ञान), इं.गाँ.कृ.वि.वि. एवं उप–महाप्रबंधक (बीज)

दर के औचित्य के निर्धारण में मानक मापदण्ड का अभाव

कंपनी के पास दरों के औचित्य निर्धारण के लिए कोई निर्धारित प्रकिया नहीं है एवं इसे तदर्थ आधार पर निर्धारित किया जाता है।

2.1.9.7 लेखापरीक्षा ने पाया कि कंपनी में दर के औचित्य निर्धारण के लिए कोई निर्धारित प्रक्रिया नहीं हैं। वित्तीय समिति काउण्टर ऑफर की दर बिना कोई औचित्य/विश्लेषण को दर्ज किए, निर्धारित करती हैं। कुछ प्रकरणों में कंपनी ने काउण्टर ऑफर न्यूनतम उद्धरित दर पर या उद्धरित अधिकतम खुदरा मूल्य (एम आर पी) में से निश्चित प्रतिशत कम कर या अंतिम क्रय मूल्य पर कुछ निश्चित प्रतिशत बढ़ाकर निर्धारित करती हैं। कुछ प्रकरणों में वित्तीय समिति ने दर की औचित्यता का विश्लेषण किए बिना न्यूनतम उद्धरित दर पर काउण्टर ऑफर जारी किए।

वित्तीय समिति द्वारा काउण्टर ऑफर दर के निर्धारण में कमियों के महत्वपूर्ण प्रकरण नीचे वर्णित है:

दरों की औचित्यता का निर्धारण किए बिना स्वाईल टेस्टिंग लेब यंत्र की दर अनुबंध का अंतिमीकरण

2.1.9.8 कंपनी ने वर्ष 2015–16 एवं उसके आगे के वर्षों के लिए स्वाईल टेस्टिंग लेब यंत्र की आपूर्ति के लिए निविदा (आर सी – 20) आमंत्रित की (18 फरवरी 2016)। वित्तीय समिति[53] ने वित्तीय मूल्यांकन के पश्चात् सभी 11 बोलीदाताओं को निविदा में प्राप्त न्यूनतम दर पर काउण्टर ऑफर जारी करने का निर्णय लिया (21 सितम्बर 2016)। चार[54] बोलीदाताओं को जिन्होंने काउण्टर ऑफर स्वीकार किया था, को 44 लैब यंत्र के लिए दर अनुबंध जारी की गई (8 दिसम्बर 2016)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि लगभग सभी मदों में उद्धरित न्यूनतम दर एवं अधिकतम दर में बहुत ज्यादा अन्तर था। उदाहरणतः मेसर्स पापुलर साइंस अप्रेटस वर्कशॉप प्राइवेट लिमिटेड (मेसर्स पापुलर) की दर विभिन्न मदों के लिए काउण्टर ऑफर दरों से 150 प्रतिशत तथा 37,129 प्रतिशत से अधिक थी। इसके बावजूद मेसर्स पॉपूलर ने दर अनुबंध स्वीकार कर ली। बोलीदाताओं द्वारा उच्चतर दर उद्धरण करने का मुख्य कारण कंपनी की नीति है, जिसमें बोलीदाताओं द्वारा उद्धरित किए गए दरों में असामान्य अन्तर होने पर भी सभी योग्य बोलीदाताओं को काउंटर ऑफर जारी करने का प्रावधान है। इस प्रकार, काउण्टर ऑफर मिलने की गॉरण्टी के कारण बोलीदाता उच्चतर दर उद्धरित करते हैं एवं इसके कारण दर अनुबंध उच्चतर दर पर अन्तिमीकृत होने का जोखिम हैं।

विभाग ने कहा कि (दिसम्बर 2017) अधिक आपूर्तिकर्ताओं की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए काउण्टर ऑफर सभी बोलीदाताओं को प्रचलित प्रक्रिया के अनुसार जारी किया गया।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि सभी बोलीदाताओं को काउण्टर ऑफर जारी करने की कंपनी की प्रचलित प्रक्रिया बोलीदाताओं को उच्चतर दर उद्धरत करने के प्रवृत्ति को बढ़ावा देती है। यहाँ यह भी उल्लेख करना प्रासंगिक है कि लेखापरीक्षा आपत्ति के पश्चात् वित्तीय समिति[55] ने 2017–18 की टॉल प्लाण्ट की आर सी – 77 में अत्यधिक

---

[53] संयुक्त संचालक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; उप–संचालक (कृषि), कृषि विभाग; प्रोफेसर एवं विभागाध्यक्ष (मृदा एवं कृषि रसायन), इं.गाँ.कृ.वि.वि. एवं सहायक संचालक (वित्त)

[54] वरद कार्पोरेशन, रायपुर; पापुलर साइंस अप्रेटस वर्कशॉप प्राइवेट लिमिटेड, अंबाला कैण्ट; जेनेक्सट लैब टैक्नॉलाजीस प्राइवेट लिमिटेड, दिल्ली एवं आदर्श इण्टरप्राईजेस, जबलपुर।

[55] संयुक्त संचालक (उद्यानिकी), कृषि विभाग; परियोजना प्रभारी, इं.गाँ.कृ.वि.वि.; उप–वन अधिकारी, वन विभाग, महाप्रबंधक (वित्त) एवं उप महाप्रबंधक (बीज)

अन्तर यानि उद्धरित न्यूनतम एवं अधिकतम दर में 10 गुना से 500 गुना का अन्तर होने के कारण निरस्त कर दी (मई 2017)।

अनुशंसाः

कंपनी को सभी बोलीदाताओं को काउण्टर ऑफर जारी करने की वर्तमान प्रक्रिया को और अधिक प्रतिस्पर्धी दर प्राप्त करने के लिए पुर्नमूल्यांकन करना चाहिए।

दर अनुबंध का उच्चतर दर पर अन्तिमीकरण के परिणामस्वरूप ₹ 1.08 करोड़ की हानि

2.1.9.9 कंपनी ने दर अनुबंध का अन्तिमीकरण उच्चतर दर पर किया, जैसा कि अग्रलिखित कंडिकाओं में वर्णित हैः

(क) जिंक ई.डी.टी.ए (आर सी 23/61– अप्रैल 2015)

कंपनी ने दर की औचित्यता का निर्धारण किए बिना उच्चतर दर पर दर अनुबंध अन्तिमीकृत किया परिणामस्वरूप ₹ 1.08 करोड़ की हानि हुई ।

कंपनी ने चिलटेड जिंक ई.डी.टी.ए. की आपूर्ति के लिए निविदा आमंत्रित की (अक्टूबर 2014)। वित्तीय बोली खोलने पर (19 जनवरी 2015) जिंक ई.डी.टी.ए. की न्यूनतम दरें ₹ 85, ₹ 165 एवं ₹ 325 क्रमशः 250 ग्राम, 500 ग्राम, एवं 1 किलो ग्राम के पैकिंग के लिए थी जो कि अन्तिम क्रय मूल्य[56] ₹ 106.66, ₹ 195.33 एवं ₹ 376.19 से कम थी। तदनुसार वित्तीय समिति ने निविदा में प्राप्त न्यूनतम दर पर काउण्टर ऑफर जारी करने की अनुशंसा की (4 फरवरी 2015)। यद्यपि उप–महाप्रबंधक (बीज) ने जिंक ई.डी.टी.ए. का उद्धरित मूल्य अंतिम क्रय मूल्य से कम होने के कारण इसकी गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं हो पाने के कारण का उल्लेख करते हुए दर अनुबंध को अन्तिमीकृत नहीं करने का प्रस्ताव[57] दिया (19 फरवरी 2015), जो कि प्रबंध संचालक द्वारा स्वीकार कर लिया गया। तदनुसार, कंपनी ने जिंक ई.डी.टी.ए. की दर अनुबंध अन्तिमीकरण नहीं की एवं उच्चतर दर वाली पुरानी दर अनुबंध को जारी रखा।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि अगली निविदा (जून 2015) में प्राप्त दर पिछली निविदा से भी कम[58] थी। इस समय कंपनी ने दर को स्वीकार कर लिया एवं पिछली निविदा में बताए गए खराब गुणवत्ता के कारण को दर–किनार करते हुए दर अनुबंध अन्तिमीकृत कर ली (नवम्बर 2015)।

सामग्री के परीक्षण किए बिना खराब गुणवत्ता के आधार पर दर अनुबंध प्रस्ताव–61 (अक्टूबर 2014) को अन्तिमीकृत नहीं करने का उप–महाप्रबंधक (बीज) एवं प्रबंध संचालक का निर्णय न्यायोचित नहीं था। इसके अतिरिक्त सामग्री की गुणवत्ता एवं मानदण्ड का विश्लेषण तकनीकी समिति द्वारा किया जाता है एवं तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाताओं की ही वित्तीय बोली का वित्तीय समिति द्वारा मूल्यांकन किया जाता है। इसके अतिरिक्त, दर अनुबंधधारी द्वारा खराब सामग्री प्रदाय करने पर कंपनी निविदा की शर्तों के अनुसार (उपवाक्य 2.18–अ) सामग्री को निरस्त कर सकती है। न्यूनतम प्रस्ताव को निरस्त करने के निर्णय एवं नई दर अनुबंध के अन्तिमीकरण न करने के परिणामस्वरूप पुरानी दर अनुबंध के विस्तारित अवधि में (मार्च 2015 से नवम्बर 2015 तक) उच्चतर दर पर जिंक ई.डी.टी.ए. का क्रय हुआ एवं आपूर्तिकर्ताओं को ₹ 1.08 करोड़ का अनुचित लाभ पहुँचाया गया।

विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि फरवरी 2015 में प्राप्त दर बहुत कम थी एवं इसके कारण जिंक ई.डी.टी.ए. की गुणवत्ता प्रभावित हो सकती थी। इसके बाद वाली निविदा

---

[56] कंपनी ने जून 2013 में जिंक ई.डी.टी.ए के आपूर्ति के लिए 11 आपूर्तिकताओं से दर अनुबंध जारी की थी।

[57] वित्तीय समिति की अनुशंसाएँ उप–महाप्रबंधक (बीज) के माध्यम से प्रबंध संचालक के समक्ष अनुमोदन हेतु रखी गई थी।

[58] 250 ग्राम, 500 ग्राम एवं 1 कि.ग्रा. की पैकिंग की जिंक ई.डी.टी.ए. के लिए क्रमशः ₹ 59, ₹ 115 एवं ₹ 225

में दर और भी कम आई तथा गुणवत्ता का आश्वासन होने पर दर अनुबंध अन्तिमीकृत की गई।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि बोलीदाता, जिसने न्यूनतम दर उद्धरित किया था, वह तकनीकी रूप से योग्य था एवं इस प्रकार यह नहीं माना जा सकता कि सामग्री की गुणवत्ता खराब होगी। इसके अलावा, निविदा की शर्तों के अनुसार अमानक सामग्री प्रदाय करने वाले आपूर्तिकर्ता पर कार्यवाही की जा सकती थी।

(ख) ऑयल केक एवं नीम केक (आर सी 25 – जनवरी 2016)

कंपनी ने ऑयल केक एवं नीम केक की दर अनुबंध दो आपूर्तिकर्ताओं[59] को जारी किया (जनवरी 2016)। दर अनुबंध प्रस्ताव की शर्तों के अनुसार बोलीदाता को वित्तीय बोली में सामग्री की तीन दरें यथा उद्धरित दर, अधिकतम खुदरा मूल्य (एम आर पी) एवं वितरण मूल्य तुलना के लिए उद्धरित करना था। इस प्रकरण में, कंपनी ने इन सामग्रियों के लिए दोनों बोलीदाताओं से एम आर पी से उच्चतर दर पर दर अनुबंध अन्तिमीकृत की एवं वैट एवं कंपनी का लाभ जोड़ने के पश्चात् सभी सामग्रियों का मूल्य एम आर पी से 9.51 प्रतिशत से 25.79 प्रतिशत तक अधिक था। यह कंज्यूमर गुड्स (मैण्डेटरी प्रिंटिंग ऑफ कॉस्ट ऑफ प्रोडक्शन एण्ड मैक्सिमम रिटैल प्रॉईस) अधिनियम, 2006 के अंतर्गत अनियमित है, जो प्रावधानित करता है कि एम आर पी में सभी कर सम्मिलित है एवं फुटकर विक्रेता एम आर पी से अधिक मूल्य पर सामग्री नहीं बेच सकता। कंपनी ने इस दर अनुबंध के अंतर्गत ₹ 36.39 लाख की सामग्री क्रय की। इसके परिणामस्वरूप आपूर्तिकर्ताओं को अनुचित वित्तीय लाभ पहुँचाया गया एवं किसानों को भी नुकसान हुआ क्योंकि उन्हें सामग्री एम आर पी से अधिक दर पर खरीदना पड़ा।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्ति (फरवरी 2016) को स्वीकार करते हुए कहा (मार्च 2016 एवं अगस्त 2017) कि दर अनुबंध 11 मार्च 2016 को निरस्त कर दी गई।

तथ्य यह रहा कि यद्यपि लेखापरीक्षा आपत्ति के अनुपालन में दर अनुबंध निरस्त कर दी गई, किंतु उच्चतर दर पर क्रय के लिए उत्तरदायी वित्तीय समिति[60] पर अभी तक (जुलाई 2018) कोई कार्यवाही नहीं की गई।

विभाग ने कहा कि (दिसम्बर 2017) उद्धरित सामग्री के कच्चा माल के मूल्य में वृद्धि के कारण बोलीदाताओं ने काउन्टर ऑफर दर स्वीकार नहीं किया एवं इसके परिणामस्वरूप एम आर पी में भी वृद्धि होगी।

उत्तर पश्चविचारित प्रतीत होता है क्योंकि वित्तीय समिति के कार्यवाही विवरण में विभाग द्वारा उल्लेखित तथ्य को दर्ज नहीं किया गया है।

सामग्रियों का क्रय

2.1.10 कंपनी राज्य कृषि संचालनालय द्वारा निर्धारित की गई आवश्यकता के आधार पर किसानों को विभिन्न फसलों के प्रमाणित बीज की समुचित मात्रा के वितरण के लिए उत्तरदायी है। कंपनी राज्य कृषि संचालनालय की माँग की पूर्ति अपने आंतरिक उत्पादन या बाह्य एजेंसियों से बीज क्रय करके करती है।

कंपनी दर अनुबंध के माध्यम से विभिन्न कृषि यंत्र, कीटनाशक एवं संकर सब्जी बीज इत्यादि भी क्रय करती है। इसमें अपना लाभ जोड़ने के पश्चात् इसे संबंधित विभाग की माँग के आधार पर विभिन्न विभागों/हितग्राहियों को जिला कार्यालयों के माध्यम से आपूर्ति की जाती है। जिला कार्यालय आपूर्तिकर्ताओं, जिनके पास वैध दर अनुबंध होती

[59] दिशाभूमि बायोटेक प्राइवेट लिमिटेड एवं श्री अन्नपूर्णा एग्रो इण्डस्ट्रीज
[60] प्रोफेसर (मृदा विज्ञान), इं.गाँ.कृ.वि.वि.; महाप्रबंधक (वित्त) एवं उप–महाप्रबंधक (बीज)

है, को निर्दिष्ट स्थान पर सामग्री की आपूर्ति के लिए संबंधित विभाग से राशि प्राप्त होने पर भुगतान की शर्त पर क्रय आदेश जारी करता है। संबंधित विभाग से आपूर्ति पूर्णता का संतोषप्रद प्रमाणपत्र प्राप्त होने के बाद जिला कार्यालय आपूर्तिकर्ता को भुगतान हेतु देयक बनाता है एवं इसे मुख्यालय जाँच एवं भुगतान के लिए भेजता है।

बीज एवं अन्य सामग्रियों के क्रय में पाई गई कमियाँ/अनियमितताएँ आगामी कंडिकाओं में वर्णित है:

जिला प्रबंधक द्वारा क्रय आदेश तदर्थ आधार पर चयनित आपूर्तिकर्ताओं को देकर अनुचित पक्षपात करना

कंपनी ने दर अनुबंधधारियों में क्रय आदेश दिए जाने का कोई मापदण्ड निर्धारित नहीं किया है।

2.1.10.1 अप्रैल 2013 में कंपनी की विशेष लेखापरीक्षा के दौरान विभिन्न विभागों से प्राप्त माँगपत्र के विरूद्ध जिला कार्यालयों द्वारा क्रय आदेश जारी करने का कोई उचित प्रणाली नहीं होने की आपत्ति उठाई गई थी। जिला प्रबंधक केवल कुछ ही चयनित आपूर्तिकर्ताओं को मनमाने एवं तदर्थ आधार पर क्रय आदेश जारी करते हैं।

उत्तर में प्रबंधन ने आश्वासन दिया था (अप्रैल 2013) कि जिला प्रबंधकों को सभी पंजीकृत आपूर्तिकर्ताओं को क्रय आदेश जारी करने के निर्देश दिए गए थे। विभाग ने विशेष लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, जिसमें विभाग ने लेखापरीक्षा के दृष्टिकोण को पृष्ठांकित किया था, में उठाई गई आपत्तियों पर कार्यवाही करने के लिए कंपनी को निर्देश दिए (7 सितम्बर 2013)।

यद्यपि लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग अपने जारी किए गए आदेशों की अनुपालना करवाने में विफल रहा, इसके परिणामस्वरूप यह अनियमितताएँ सभी जिला कार्यालयों में बनी हुई है।

कुछ उदाहरणात्मक दृष्टांत नीचे तालिका–2.4 में दिए गए हैं:

तलिका – 2.4: जिला कार्यालय द्वारा तदर्थ आधार पर क्रय आदेश देने के उदाहरणात्मक प्रकरण

स. क्र.	दर अनुबंध क्रमांक	सामग्री का नाम	दर अनुबंधधारी की संख्या	कुल क्रय (₹ करोड़ में)	एक आपूर्तिकर्ता से अधिकतम क्रय का मूल्य (₹ करोड़ में)	आपूर्तिकर्ता का नाम, जिसको अधिकतम क्रय आदेश मिला ।
1	आर सी 26– मई 2014	व्ही. ए. माइको रिजा	9	2.83	1.79	मेसर्स आकाश लेबोरेटरीस
2	आर सी 16– फरवरी/मार्च 2013	उद्यानिकी वानिकी उत्पाद	3	9.43	9.12	मेसर्स लक्ष्य टेक्नोक्रेट प्राइवेट लिमिटेड
3	आर सी 4– जुलाई 2016	उद्यानिकी, वानिकी, फल पौधे एवं बीज	2	6.08	6.08	मेसर्स महामाया एग्रो
4	आर सी 12– जून 2016	बैल चलित, हस्त चलित कृषि यंत्र	2	6.00	5.46	मेसर्स एग्रोटेक कार्पोरेशन
5	आर सी 25– जनवरी 2016	ऑयल केक, नीम केक, राईस ब्रान एवं बोन मील	2	0.38	0.38	मेसर्स दिशा भूमि बायोटेक प्राइवेट लिमिटेड

(स्त्रोत: कंपनी के अभिलेखों से संकलित ऑकड़ें)

विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि उपयोगकर्ता विभागों द्वारा किसी विशिष्ट ब्राण्ड की माँग होने के कारण क्रय आदेश उस विशिष्ट ब्राण्ड के आपूर्तिकर्ता को जारी किया

गया। विभाग ने यह भी कहा कि सभी आपूर्तिकर्ताओं को क्रय आदेश देना व्यावहारिक नहीं है क्योंकि माँग मात्रा को सभी आपूर्तिकर्ताओं में विभाजित की गई तो प्रत्येक आपूर्तिकर्ता से क्रय मात्रा बहुत ही कम होगी।

उत्तर स्वीकार नहीं है एवं पश्चविचारित प्रतीत होता है क्योंकि विभाग एवं कंपनी ने समय–समय पर[61] लेखापरीक्षा को आश्वासन दिया था कि जिला कार्यालयों द्वारा क्रय आदेश जारी करने की प्रक्रिया को और अधिक पारदर्शी बनाया जाएगा। इसके साथ ही उपयोगकर्ता विभागों ने किसी विशिष्ट ब्राण्ड की सामग्री की माँग नहीं की थी एवं किसी भी हाल में दर अनुबंध की शर्तों के अनुसार आपूर्तिकर्त्ता जिला कार्यालयों द्वारा उल्लेखित ब्राण्ड की आपूर्ति करने के लिए बाध्य है।

अनुशंसा:

कंपनी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जिला कार्यालयों द्वारा दर अनुबंधधारियों को क्रय आदेश पारदर्शी तरीके से देना चाहिए एवं जो कर्मचारी इस आदेश का पालन करने में विफल हुए हैं, उनके विरूद्ध उचित कार्यवाही की जाये।

बचत बीज के विक्रय की सक्रीय रणनीति के अभाव के कारण ₹ 32.14 करोड़ की हानि

2.1.10.2 कंपनी राज्य कृषि संचालनालय द्वारा सूचित आवश्यकता के आधार पर बीज क्रय[62] करती है। कंपनी बीज को प्रक्रिया केन्द्रों एवं बीज विपणन सहकारी समितियों के माध्यम से कृषकों को वितरीत करती है। 2012–13 से 2016–17 तक फसलवार बीजों की माँग, उपलब्धता, क्रय, वितरण एवं बचत की स्थिति का वर्णन ***अनुलग्नक – 2.1.5*** में दिया गया है एवं तालिका – 2.5 में संक्षेपित किया गया है।

(मात्रा क्विंटल में)

तालिका– 2.5: बीज की माँग, उपलब्धता, क्रय, वितरण एवं बचत बीजों का विवरण दर्शाने वाला पत्रक

फसल	कृषि विभाग द्वारा सूचित माँग	उपलब्धता			वितरण	बचत
		राज्य में उत्पादित बीज की मात्रा	बाह्य एजेंसियों से क्रय	कुल उपलब्धता		
धान	34,69,475	33,23,429	1,70,634	34,94,063	31,34,428	3,59,635
सोयाबीन	3,40,942	1,06,359	1,71,183	2,77,542	2,44,151	33,391
गेहूँ	3,20,029	2,56,893	51,147	3,08,040	2,72,885	35,155
चना	2,17,145	1,26,756	1,00,015	2,26,771	1,94,758	32,013
अन्य	2,27,617	53,001	1,21,474	1,74,475	1,63,384	11,091
योग	**45,75,208**	**38,66,438**	**6,14,453**	**44,80,891**	**40,09,606**	**4,71,285**

(स्त्रोत : कंपनी के अभिलेखों से संकलित आँकड़ें)

बीज के वितरण के पश्चात्, बचत बीज (यदि कोई हो तो) को कृषि उपज मण्डी (मण्डी) मे नीलाम किया जाता है। धारण लागत को कम करने के लिए बचत बीज को प्रतिवर्ष नीलाम किया जाना आवश्यक है, क्योंकि इस बीज को कृषकों को अगले विपणन वर्ष में निर्गमित[63] नहीं किया जा सकता है। कंपनी ने 2012–13 से 2016–17

[61] विशेष लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (मई 2013) एवं निरीक्षण प्रतिवेदन 2015–16 (16 मई 2016)

[62] कंपनी छत्तीसगढ़ शासन की राज्य स्तरीय समिति द्वारा निर्धारित दरों पर राज्य के किसानों से बीज उपार्जन करती है एवं यदि आवश्यक बीज राज्य में उपलब्ध ना हो, तो वह भारत सरकार की बीज विपणन एजेंसियों, अन्य राज्य पीएसयू तथा मध्य प्रदेश बीज महासंघ की सहकारी समितियों से परस्पर सहमत दर पर बीज उपार्जन करती है।

[63] कुछ पुर्नवैधिकृत धान को छोड़कर जो 2012, 2014 एवं 2015 को वितरित किया गया था।

बचत बीज के विक्रय के लिए सक्रिय विपणन रणनीति के अभाव में कंपनी को ₹ 32.14 करोड़ की हानि हुई।

के दौरान 2,95,514 क्विंटल धान[64], सोयाबीन[65], चना[66] एवं गेहूँ[67] बीज (कुल क्रय का 6.86 प्रतिशत) के वास्तविक मूल्य ₹ 77.49 करोड़ के विरूद्ध ₹ 45.35 करोड़ में विक्रय किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 32.14 करोड़ की हानि हुई।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कंपनी ने इन बचत बीजों को अन्य बीज विपणन एजेंसियों जैसे राष्ट्रीय बीज निगम लिमिटेड, नाफेड, पड़ोसी राज्यों के बीज विकास निगमों इत्यादि को बुआई सीजन प्रारंभ होने के समय निविदा में भाग लेते हुए बेचने हेतु कोई कदम नहीं उठाया। खरीफ – 2015 सीजन के दौरान बचत धान के बीज की नीलामी का मुद्दा 31 मार्च 2016 को समाप्त हुए वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों), छत्तीसगढ़ शासन के कंडिका क्रमांक 3.3 के माध्यम से प्रतिवेदित किया गया था। चर्चा के दौरान संयुक्त सचिव, कृषि विभाग ने कहा (दिसम्बर 2016) कि राज्य को भविष्य में प्रमुख बीज निर्यातक राज्य की दृष्टि से विकसित करने के उद्देश्य से विभाग ने कंपनी को बचत बीज का निर्यात अन्य बीज विपणन एजेंसियों को सुनिश्चित करने का निर्देश दिया। यद्यपि लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने कंपनी को बचत बीज को अन्य बीज विपणन एजेंसियों को निर्यात हेतु अभी तक (जुलाई 2018) कोई निर्देश जारी नहीं किए है।

यहाँ यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि बीज का मूल्य अनाज के मूल्य से हमेशा अधिक[68] होता है और यदि कंपनी इन बीजों को बीज विपणन एजेंसियों को बेचती तो कंपनी को मण्डी के नीलामी मूल्य से बेहतर मूल्य प्राप्त होता। उदाहरण के लिए कंपनी ने 5,125 क्विंटल बचत धान बीज तेलंगाना राज्य बीज विकास निगम को उसके द्वारा प्राप्त क्रय निवेदन के आधार पर ₹ 2,400 प्रति क्विंटल की दर से विक्रय किया (नवंबर 2016), जबकि कंपनी ने नीलामी में ₹ 1,140 प्रति क्विंटल की औसत दर से विक्रय किया।

विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया (दिसम्बर 2017)।

अनुशंसाः

कंपनी को हानियों को टालने के लिए बचत बीजों को अन्य बीज विपणन एजेंसियों को विक्रय करने के लिए कदम उठाना चाहिए।

निरस्त दर अनुबंध/अयोग्य विक्रेता से ₹ 3.90 करोड़ की सामग्री का अनियमित क्रय

कंपनी ने निरस्त दर अनुबंधों/अयोग्य बोलीदाताओं से ₹ 3.90 करोड़ की सामग्री क्रय की।

2.1.10.3 जैसा कि कंडिका 2.1.9 में उल्लेखित हैं, कि अनुमोदित दर अनुबंधधारी की सूची सभी जिला कार्यालयों को भेजी जाती हैं, जो उपयोगकर्ता विभागों से प्राप्त माँगपत्रों के आधार पर आपूर्तिकर्ताओं से सामग्री क्रय करते हैं। लेखापरीक्षा ने तीन प्रकरणों में पाया कि जिला प्रबंधकों द्वारा निरस्त दर अनुबंधों से क्रय किया एवं एक प्रकरण में जिला प्रबंधक ने अयोग्य आपूर्तिकर्ता से सामग्री क्रय किया। इस तरह के कुल क्रय का मूल्य ₹ 3.90 करोड़ था, जो कि तालिका– 2.6 में वर्णित हैं।

---

[64] नीलाम मात्रा 2,03,062 क्विंटल (34,94,063 क्विंटल के कुल क्रय का 5.81 प्रतिशत)
[65] नीलाम मात्रा 28,370 क्विंटल (2,77,542 क्विंटल के कुल क्रय का 10.22 प्रतिशत)
[66] नीलाम मात्रा 31,972 क्विंटल (2,26,771 क्विंटल के कुल क्रय का 14.10 प्रतिशत)
[67] नीलाम मात्रा 32,110 क्विंटल (3,08,040 क्विंटल के कुल क्रय का 10.42 प्रतिशत)
[68] 2012–17 के दौरान बीज का मूल्य अनाज के मूल्य से अधिक था, क्योंकि इसमें अनाज के न्यूनतम समर्थन मूल्य के अलावा सब्सिडी/प्रोत्साहन राशि शामिल थी।

तालिका – 2.6: निरस्त दर अनुबंध/अयोग्य बोलीदाता से क्रय का विवरण			
आर सी क्रमांक	**सामग्री का नाम**	**जिला कार्यालय, जहाँ क्रय किया गया**	**अभ्युक्ति**
10 (जनवरी 2014)	फेंसिंग आयरन पोल, बारबेड वायर, आर सी सी पोल एवं चैन लिंक फेंसिंग	बिलासपुर, धमतरी, दुर्ग, जगदलपुर, जशपुर, कांकेर, बैकुंठपुर, राजनांदगाँव एवं कवर्धा	छत्तीसगढ़ शासन से प्राप्त स्पष्टीकरण के आधार पर कंपनी इन सामग्रियों के लिए दर अनुबंध हेतु अधिकृत नहीं है, दर अनुबंध 15 जनवरी 2016 को निरस्त कर दी गई। यद्यपि संबंधित जिलों के जिला प्रबंधकों ने जुलाई 2017 तक ₹ 37.62 लाख की सामग्री क्रय की।
12 (जून 2016)	बैल चलित, हस्त चलित कृषि यंत्र	बालोद, सरगुजा, सूरजपुर, बलरामपुर, महासंमुद एवं कांकेर	अर्हता की शर्तें निर्धारण में त्रुटि के कारण कंपनी द्वारा दर अनुबंध 28 अक्टूबर 2016 को निरस्त की गई। जिला प्रबंधकों ने दर अनुबंध निरस्त करने के पश्चात् नवम्बर 2016 से मई 2017 तक ₹ 2.55 करोड़ की सामग्री क्रय की।
22 (मई–जून 2016)	कृषि कीटनाशक	बालोद, जगदलपुर, बिलासपुर, चाँपा, धमतरी एवं महासमुंद	जिला प्रबंधकों ने मेसर्स ओम एग्रो आर्गेनिक्स, यवतमाल, जिसकी दर अनुबंध मई 2016 में ही समाप्त हो चुकी थी, से ₹ 96.74 लाख के कृषि कीटनाशक क्रय किया (जून 2016 से मार्च 2017 तक) इसके साथ ही, मई 2016 में अन्तिमीकृत अगली दर अनुबंध में फर्म को तकनीकी समिति द्वारा अयोग्य घोषित किया गया। अतः मई 2016 के बाद किया गया क्रय अनियमित था।
(स्त्रोत : कंपनी के अभिलेखों से संकलित ऑकड़ें)			

इस प्रकार जिला प्रबंधक की दर अनुबंध निरस्त होने के बाद भी/अयोग्य बोलीदाता को क्रय आदेश जारी करने में घोर अनदेखी परिलक्षित होती है, साथ ही उप प्रबंधक (लेखा) एवं महाप्रबंधक (वित्त) भी देयक के सत्यापन में विफल हुए और इसलिए अवैध दर अनुबंधधारी को भुगतान हुआ।

निर्गमन सम्मेलन के दौरान अपर मुख्य सचिव ने उत्तरदायी कर्मचारियों पर सख्त कार्यवाही करने के निर्देश दिए (मार्च 2018)।

अनुशंसाः

कंपनी को निरस्त दर अनुबंध/अयोग्य विक्रेता से क्रय संबंधी ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति न होना सुनिश्चित करने के लिए एक कार्यविधि बनाना चाहिए।

सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजना के अंर्तगत गठित स्पेशल पर्पज व्हीकल से सामग्री की खरीदी

2.1.10.4 कंपनी के संचालक मण्डल ने (29 मार्च 2012) छत्तीसगढ़ राज्य में समेकित कृषि व्यवसाय एवं कृषि आधारित प्रसंस्करण एवं विनिर्माण को प्रोत्साहित करने के लिए औद्योगिक एवं तकनीकी परामर्श केन्द्र (सिटकान) द्वारा निर्मित अवधारणा योजना को मंजूरी दी। कंपनी के संचालक मण्डल ने सिटकान के साथ हुए ड्राफ्ट एमओयू एवं प्रारम्भिक कार्य योजना को मंजूरी दी (3 सितम्बर 2012) और इस संबंध में आगे की कार्यवाही के लिए अध्यक्ष और प्रबंध संचालक को अधिकृत किया।

अवधारणा योजना के अनुसार कंपनी ने सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजना (पीपीपी) की स्थापना के लिए सिटकान और एक निजी भागीदार मेसर्स लक्ष्य नेचुरल फूड्स

प्राइवेट लिमिटेड, रायपुर (लक्ष्य नेचुरल) के साथ एक त्रिपक्षीय समझौता किया (21 दिसम्बर 2012)। त्रिपक्षीय समझौते के अनुसारः

अ) निजी भागीदार सोया दुध और मिलेट् प्रसंस्करण के निर्माण के लिए एक स्पेशल पर्पज व्हीकल (एसपीवी) का गठन करेगा।

ब) एसपीवी वार्षिक प्रीमियम[69] का 75 प्रतिशत हिस्सा कंपनी को और शेष 25 प्रतिशत हिस्सा सिटकान को देगा।

स) कंपनी एसपीवी को कच्चे माल (कृषि उपज) के क्रय के लिए सहायता करेगी और इसके द्वारा निर्मित उत्पादों के विपणन के लिए सहायता करेगी।

घ) सिटकान, किसानों के मध्य उद्यमी विशिष्टता विकास करने, राज्य में कृषि व्यवसाय और कृषि औद्योगिक विकास के लिए उत्प्रेरक के रूप में कार्य करने, पीपीपी मोड में उपरोक्त उत्पादों के लिए विनिर्माण इकाईयों की स्थापना के लिए परामर्श प्रदान करने और शुल्क भुगतान के आधार पर परियोजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने का प्रयास करेगा।

मेसर्स लक्ष्य नेचुरल द्वारा गठित एसपीवी और इन एसपीवी से कंपनी द्वारा की गयी खरीदी का विवरण तालिका–2.7 में दिया गया हैं।

तालिका–2.7: निजी भागीदार द्वारा गठित एसपीवी और की गई खरीदी

स. क्र.	एसपीवी का नाम	निगमन की तिथि	उत्पाद	वर्ष 2013–17 के दौरान किये गये क्रय ओदश का मूल्य (₹ करोड़ में)
1	छत्तीसगढ़ सोया प्रोडक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड (सीजी सोया)	5 अप्रैल 2013	सोया मिल्क	12.02
2	छत्तीसगढ़ न्यूट्रीवेट फीड्स प्राइवेट लिमिटेड (सीजी न्यूट्रीवेट)	17 अप्रैल 2013	मल्टीग्रेन आटा	8.62
3	छत्तीसगढ़ न्यूट्रैक्यूटिकल फूड्स प्राइवेट लिमिटेड	8 अगस्त 2014	बिस्किट, केक	0.94
4	छत्तीसगढ़ फरमेन्टेड फूड प्रोडक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड	26 सितम्बर 2014	फोर्टिफाइड ऑयल, फोर्टिफाइड आटा	.
5	हैल्थी स्नेक्स प्राइवेट लिमिटेड	17 नवम्बर 2014	क्रंच, उपमा और हलवा	.
6	इन्द्रावती ग्रेन्स प्राइवेट लिमिटेड	4 जनवरी 2017	फोर्टिफाइड दाल, फोर्टिफाइड चावल	.
कुल				**21.58**

(स्त्रोतः कंपनी के अभिलेखों से संकलित आँकडें)

[69] कॉन्सॉर्टियम भागीदारी के चयन के समय विजेता फर्म (लक्ष्य नेच्युरल) द्वारा उद्धत उच्चतम दर द्वारा वार्षिक प्रीमियम (एसपीवी के वार्षिक टर्नओवर का 2 प्रतिशत) का निर्धारण किया गया।

लेखापरीक्षा दल ने निम्नलिखित पाया कि:

क. एसपीवी के गठन के उद्देश्यों की गैर–उपलब्धि

एसपीवी के गठन का उद्देश्य हासिल नहीं किया गया क्योंकि परियोजना के लिए कच्चे माल की खरीदी छत्तीसगढ़ से बाहर से की गई।

अवधारणा योजना और त्रिपक्षीय समझौते के अनुसार, एसपीवी के गठन का मुख्य उद्देश्य राज्य में समेकित कृषि व्यवसाय और कृषि आधारित प्रसंस्करण और विनिर्माण औद्योगिक ईकाइयों को बढ़ावा देना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि एसपीवी, सीजी सोया ने (मई 2015 से अक्टूबर 2016) 232 मीट्रिक टन सोयाबीन (276 मीट्रिक टन सोयाबीन में से) छत्तीसगढ़ के बजाय मध्यप्रदेश के व्यापारियों से खरीदा जिससे एसपीवी के गठन का उद्देश्य विफल हुआ। इसी प्रकार, दो अन्य एसपीवी यथा सीजी न्यूट्रीवेट फीड्स और सीजी न्यूट्रैक्यूटिकल ने क्रमशः पशु आहार एवं बिस्किट के निर्माण हेतु कोई उपकरण स्थापित नहीं किया तथा इन एसपीवी ने व्यापारियों से क्रय कर सामग्रियों की आपूर्ति की। पशु आहार पोषक फीड्स, रायपुर से एवं बिस्किट सुन्दर इण्डस्ट्रीज, नागपुर से अनुबंध विनिर्माण के द्वारा क्रय किया गया। इस प्रकार इन एसपीवी ने न तो छत्तीसगढ़ राज्य के किसानों से कच्चा माल खरीदा और न ही राज्य में कोई रोजगार सृजित किया। महाप्रबंधक (वित्त) कंपनी का प्रतिनिधित्व करते हुए इन एसपीवी में संचालक होने के नाते इन एसपीवी की गतिविधियों पर नजर रखने में विफल रहे।

विभाग ने (दिसम्बर 2017) लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया।

ख. एसपीवी के साथ समझौते का गैर–निष्पादन

त्रिपक्षीय समझौते के अनुसार एसपीवी को कंपनी, सिटकान और लक्ष्य नेचुरल के साथ उपयुक्त समझौता करना था। हालांकि, छः एसपीवी में से किसी ने भी इस तरह के कोई भी समझौता निष्पादित नहीं किया (जुलाई 2018)। एसपीवी के साथ समझौते के अभाव में कंपनी एसपीवी की गतिविधियों पर प्रभावी नियंत्रण नहीं रख सकी और अवधारणा योजना तथा त्रिपक्षीय समझौते के उल्लघंन पर कानूनी कार्यवाही नहीं कर सकी क्योंकि एसपीवी कॉन्सॉर्टियम के निजी भागीदारों से एक अलग संस्था है।

विभाग से कहा (दिसम्बर 2017) कि एसपीवी ने पार्षद सीमानियम और पार्षद अन्तर्नियम तैयार किया जिस पर कंपनी, सिटकान और लक्ष्य नेचुरल के मनोनीत अधिकारी द्वारा (अप्रैल 2013, अगस्त 2014, सितम्बर 2014, नवम्बर 2014 और जनवरी 2017) हस्ताक्षरित किया गया।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि स्थापित एसपीवी के साथ अब तक आवश्यक समझौते का निष्पादन नहीं किया गया है। पार्षद सीमानियम और पार्षद अर्न्तनियम को तैयार करना, नई कंपनी के गठन के लिए एक वैधानिक आवश्यकता थी और यह कंपनी और सिटकान का एसपीवी के साथ समझौते का विकल्प नहीं है।

ग. निविदाएं आमंत्रित किये बिना ₹ 21.58 करोड़ की सामग्री की अनियमित खरीदी

भण्डार क्रय नियम के उल्लंघन कर निविदा आमंत्रित किये बिना विभिन्न सरकारी विभागों के लिए इन एसपीपी से ₹ 21.58 करोड़ मूल्य की सामग्रियाँ क्रय की।

2013–17 के दौरान सीजी सोया तथा सीजी न्यूट्रीवेट ने कॉन्सॉर्टियम द्वारा निर्धारित की गई कीमत[70] पर सरकारी विभागों को आगे आपूर्ति करने के लिए सोया दुध और मिलेट (पशु आहार) क्रमशः ₹ 5.74 करोड़ तथा ₹ 8.62 करोड़ मूल्य की आपूर्ति कंपनी को की। इसी प्रकार एक अन्य एसपीवी यथा सीजी न्यूट्रैक्यूटिकल फूड्स प्राइवेट

[70] सोया दुध के लिए ₹ 46.20 प्रति लीटर (एक लीटर पैक) और ₹ 52.50 प्रति लीटर (500 मिलीलीटर पैक) बिस्किट के लिए ₹ 19 प्रति 100 ग्राम पैंकिग और पशु आहार की कीमत का निर्धारण छत्तीसगढ़ राज्य विपणन संघ मर्यादित द्वारा निर्धारित मूल्य वर्धित कर सहित दर (₹ 17,580 से ₹ 24,551 प्रति टन) के आधार पर किया गया।

लिमिटेड[71] ने 2016–17 के दौरान ₹ 94.42 लाख मूल्य की बिस्किट प्राथमिक विद्यालय और कोण्डागॉव जिला[72] के आंगनबाड़ी केन्द्र को आपूर्ति करने के लिए प्रदान की।

इसके अलावा, स्कूल शिक्षा विभाग, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा (25 फरवरी 2017) दो जिलों यथा बस्तर और कबीरधाम में 1 अप्रैल 2017 से परीक्षण आधार पर सरकारी स्कूल के छात्रों के लिए सोया दुध की साप्ताहिक आपूर्ति के लिए मुख्यमंत्री अमृत योजना (योजना) नामक एक नई योजना की घोषण की। छत्तीसगढ़ शासन द्वारा कंपनी को फ्लेवर्ड सोया दुध की आपूर्ति के लिए नोडल एजेन्सी नियुक्त किया गया (7 मार्च 2017) । तदनुसार, कंपनी ने ₹ 6.28 करोड़[73] की कुल वार्षिक लागत पर ₹ 52.50 प्रति लीटर की दर से 1.20 लाख लीटर फ्लेवर्ड सोया दुध की मासिक आपूर्ति के लिए सीजी सोया को आदेश जारी किया (22 मार्च 2017)। लेखापरीक्षा एसपीवी द्वारा पेश की गयी दरों के तर्कसंगत होने पर टिप्पणी नहीं कर सकती क्योंकि सोया दुध की पैकेजिंग खुले बाजार[74] में उपलब्ध सोया दुध से अलग थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि कंपनी ने बिना कोई निविदा आंमत्रित किये या बिना दर अनुबंध को अंतिम रूप दिये आपूर्ति आदेश जारी किया जैसा कि कंपनी द्वारा अन्य मदों की खरीद में किया गया जो कि भण्डार क्रय नियम का उल्लंघन था जो दर्शाता है कि सभी सरकारी विभाग ₹ 50,000 से अधिक की खरीदी खुली निविदा जारी करके ही कर सकते हैं। जिसके परिणामस्वरूप एसपीवी द्वारा मनमाने ढंग से तय की गई दरों[75] पर ₹ 21.58 करोड़ (₹ 15.30 करोड़ + ₹ 6.28 करोड़) के मूल्य के अनियमित आदेश दिया गया।

विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि एसपीवी के उत्पाद का विपणन कंपनी द्वारा किया जाता है और विपणन के लिए निविदा आमंत्रित करने की आवश्यकता नहीं है।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि पीपीपी परियोजना कंपनी को एसपीवी के उत्पादों को बाजार में विपणन करने में सक्षम बनाती है लेकिन भण्डार क्रय नियम के उल्लघंन करते हुए निविदाए आमंत्रित किये बिना सरकार के लिए खरीद करने के लिए कंपनी को सशक्त नहीं बनाती।

कंपनी द्वारा पीपीपी परियोजना के कार्यान्वयन पर उपरोक्त आपत्तियों से ज्ञात होता है कि कंपनी अवधारणा योजना और त्रिपक्षीय समझौता के अनुसार एसपीवी की गतिविधियों पर नजर रखने में विफल रही, जिससे निजी साझेदार को अनुचित पक्ष प्रदान करते हुए उन्हें राज्य के किसानों से कच्चा माल की खरीदी करने और राज्य में पशु आहार और बिस्किट के लिए विनिर्माण सुविधाओं की स्थापना करने के लिए बाध्य नहीं कर सकी। इसके अलावा एसपीवी से सरकार के लिए ₹ 21.58 करोड़ मूल्य की सामग्री बिना निविदा आमंत्रित किये खरीद करके निजी साझेदारों का अनुचित संवर्धन किया।

---

[71] एसपीवी (तालिका 2.7 का सरल क्रमांक– 3) निजी भागीदार द्वारा गठित

[72] कंपनी ने (नवम्बर 2016) राज्य के अन्य सभी जिलों से बिस्किट की आपूर्ति के लिए प्रस्ताव किया यद्यपि, अन्य जिलों ने इसे नहीं खरीदा।

[73] 10 माह (अप्रैल 2017 और जुलाई 2017 से मार्च 2018) के लिए मासिक लागत ₹ 62.79 लाख प्रति माह

[74] सोया दुध जो बाजार मे उपलब्ध है वह टेट्रा पैक में था (1 लीटर और 200 मिलिलीटर की पैकेजिंग में) जबकि कंपनी द्वारा खरीदा गया सोया दुध 500 मिलीलीटर की पोली पैकिंग में था।

[75] सोया दुध के लिए ₹ 46.20 प्रतिलीटर (एक लीटर पैक) और ₹ 52.50 प्रति लीटर (500 मिली पैक), बिस्किट के लिए ₹ 19 प्रति 100 ग्राम पैकेट और पशु आहार की कीमत का निर्धारण छत्तीसगढ़ राज्य विपणन संघ मर्यादित की दर (₹ 17,580 से ₹ 24,551 प्रति टन) के आधार पर कॉन्सॉर्टियम और निविदा समिति के सदस्यों द्वारा निर्धारित की गई।

अनुशंसाः

कंपनी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एसपीवी केवल राज्य के किसानों से ही कच्चा माल खरीदे और राज्य में विनिर्माण ईकाईयाँ स्थापित करे। इसके अलावा, सरकारी विभागों के लिए कंपनी द्वारा एसपीवी से मदों की खरीदी छत्तीसगढ़ शासन के भण्डार क्रय नियम के अनुसार खुली निविदा आमंत्रित करके किया जाना चाहिये।

निष्कर्ष

- 2012–13 से 2016–17 के दौरान मानव संसाधन की अत्यधिक कमी थी, जो 42 प्रतिशत से 53 प्रतिशत के मध्य थी जिससे कंपनी के कामकाज पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। विभाग की अनुमति के बावजूद कंपनी खाली पदों को भरने लिए प्रभावी कदम उठाने में विफल रही।

- 2012–13 से 2015–16 के दौरान कंपनी में कोई आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गयी, हालांकि कंपनी अधिनियम, 2013 के अनुसार यह अनिवार्य था। कंपनी के पास दर अनुबंधों को अन्तिमीकृत करने और सामग्रियों की खरीदी के लिए कोई प्रबंधन सूचना प्रणाली नहीं थी क्योंकि उपरोक्त मामलों पर उच्च प्रबंधन को सूचना प्रस्तुत करने लिए कोई प्रतिवेदन/विवरणी निर्धारित नहीं की गई थी।

- आयकर अधिनियम के अर्न्तगत अग्रिम आयकर के भुगतान के लिए आय का त्रुटिपूर्ण अनुमान लगाने के कारण कंपनी को 2012–13 और 2014–15 से 2016–17 के दौरान ₹ 3.84 करोड़ के दाण्डिक ब्याज का भुगतान करना पड़ा।

- छत्तीसगढ़ राज्य बीज प्रमाणीकरण संस्था को भुगतान की गई फीस में से टीडीएस की कटौती नहीं करने के कारण इस व्यय के अस्वीकृत होने से कंपनी को ₹ 4.27 करोड़ के आयकर के परिहार्य भुगतान की हानि हुई।

- कंपनी ने 2012–13 से 2016–17 के दौरान विभिन्न सामग्रियों की खरीदी के लिये 70 दर अनुबंध को अंतिम रूप दिया, जिसमें से 51 दर अनुबंधों में, छत्तीसगढ़ भण्डार क्रय नियम, 2002 का उल्लंघन करते हुए निविदा के नियम एवं शर्तों को निविदा आमंत्रण के पश्चात् अंतिम रूप दिया गया था।

- कंपनी ने 27 बोलीदाताओं के साथ नौ दर अनुबंध को अंतिम रूप दिया जिन्होंने निर्धारित पात्रता मानदंडों को पूरा नहीं किया और 29 आपूर्तिकर्त्ताओं के साथ 11 दर अनुबंध को अंतिम रूप दिया जो कि कपटसंधिकारक बोली में लिप्त थे परिमाणस्वरूप ₹ 52.96 करोड़ की अनियमित खरीदी हुई।

- बचत बीजों की बिक्री के लिए सक्रिय विपणन कार्यनीति की कमी के कारण बचत बीजों की नीलामी पर कंपनी को ₹ 32.14 करोड़ की हानि हुई।

- कंपनी ने समेकित कृषि व्यवसाय और कृषि आधारित प्रसंस्करण उद्योगों को बढ़ावा देने के लिये एक सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) परियोजना को क्रियान्वित किया। निजी भागीदार ने निर्दिष्ट उत्पादों के निर्माण के लिए छः स्पेशल पर्पज व्हीकल (एसपीवी) गठित किये। पीपीपी मोड के अधीन गठित एसपीवी का मुख्य उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ क्योंकि इन एसपीवी ने न तो राज्य के किसानों से कच्चा माल खरीदा और न ही राज्य में अपने विनिर्माण संयंत्र की स्थापना करके किसी भी प्रकार का रोजगार उत्पन्न किया। इसके अलावा, कंपनी ने निविदायें आमंत्रित किये बिना विभिन्न सरकारी विभागों के लिये इन एसपीवी से ₹ 21.58 करोड़ मूल्य की सामग्री खरीदी।

2.2 छत्तीसगढ़ पुलिस हाऊसिंग निगम लिमिटेड की निर्माण गतिविधियों पर लेखापरीक्षा

प्रस्तावना

2.2.1 छत्तीसगढ़ पुलिस हाऊसिंग निगम लिमिटेड (कम्पनी) का निगमन एक पूर्ण स्वामित्व वाली शासकीय कम्पनी के रूप में गृह विभाग (विभाग), छत्तीसगढ़ शासन (जीओसीजी) के प्रशासकीय नियंत्रण में दिसम्बर 2011 मे किया गया था। कम्पनी ने अपनी गतिविधियों का संचालन (व्यवसाय प्रारंभ) फरवरी 2012 से प्रारंभ किया। कम्पनी का मुख्य उद्देश्य सभी प्रकार के पुलिस भवनों जैसे, पुलिस स्टेशन, कार्यालय भवन तथा आवासीय भवन इत्यादि का निर्माण ठेकेदारों के माध्यम से कराना है। विभाग के निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतू नोडल एजेंसी होने के कारण कम्पनी, निर्माण संबंधी आवश्यकता पुलिस मुख्यालय (पीएचक्यू), गृह विभाग, जीओसीजी, से प्राप्त करती है, जबकि कार्यआदेश जारी करना, कार्य का निष्पादन और निगरानी एवं कार्य के पूर्ण होने पर, उसका पीएचक्यू को हस्तांतरण कम्पनी के द्वारा किया जाता है।

निर्माण गतिविधियों का संचालन भारत सरकार (जीओआई) और जीओसीजी द्वारा विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत पीएचक्यू को प्रदत्त निधियों के माध्यम से किया जाता है। इसके लिए निधि को शुरूआत में जीओआई/जीओसीजी के द्वारा पीएचक्यू को हस्तांतरित किया जाता है, जिसे पीएचक्यू द्वारा कम्पनी को अग्रिम के रूप में प्रशासकीय स्वीकृति के साथ–साथ हस्तांतरित किया जाता है। वर्ष 2016–17 तक पीएचक्यू को प्राप्त ₹ 620.42 करोड़ की धनराशि में से, कम्पनी को ₹ 532.42 करोड़ की धनराशि प्रदान की गई थी, शेष ₹ 88.00 करोड़ की धनराशि पीएचक्यू द्वारा, कम्पनी को आवश्यकतानुसार प्रदान किये जाने के लिये, ब्याजरहित व्यक्तिगत जमा खाते (₹ 35.00 करोड़) में एवं जीओसीजी के पब्लिक खाते (के–डिपोजिट) (₹ 53.00 करोड़) में रखा गया था। प्रथम संचालन वर्ष 2011–12 के दौरान कम्पनी के द्वारा कोई भी निर्माण कार्य आदेशित नहीं किया गया था। वर्ष 2012–13 से 2016–17 की अवधि के लिए कार्य का विवरण तालिका 2.2.1 में दिया गया है। पूर्णता हेतू लंबित 181 कार्यों में से 178 कार्य, कार्यपूर्णता की निर्धारित तिथि बीतने के पश्चात् दो से 52 महीने की अवधि तक लंबित थे।

तालिका – 2.2.1: वर्षवार आदेशित कार्य एवं उनकी भौतिक तथा वित्तीय प्रगति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	किए गए कार्यों की वर्षवार स्थिती (नवम्बर 2017)					समस्त कार्यों पर संचयी व्यय (संबंधित वर्ष के 31 मार्च तक)
	आदेशित कार्यों की संख्या	आदेशित कार्यों का मूल्य	पूर्ण किये गये कार्यों की संख्या	पूरा होने के लिए लंबित कार्यों की संख्या	कार्यों पर किया गया खर्च	
2012-13	52	89.77	33	19	78.76	6.28
2013-14	76	186.46	32	44	160.64	46.70
2014-15	98	138.29	32	66	107.40	161.75
2015-16	41	92.07	8	33	48.45	289.10
2016-17	19	40.10	0	19	15.41	384.32
योग	**286**	**546.69**	**105**	**181**	**410.66**	

(स्त्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों से संकलित आंकड़ें)

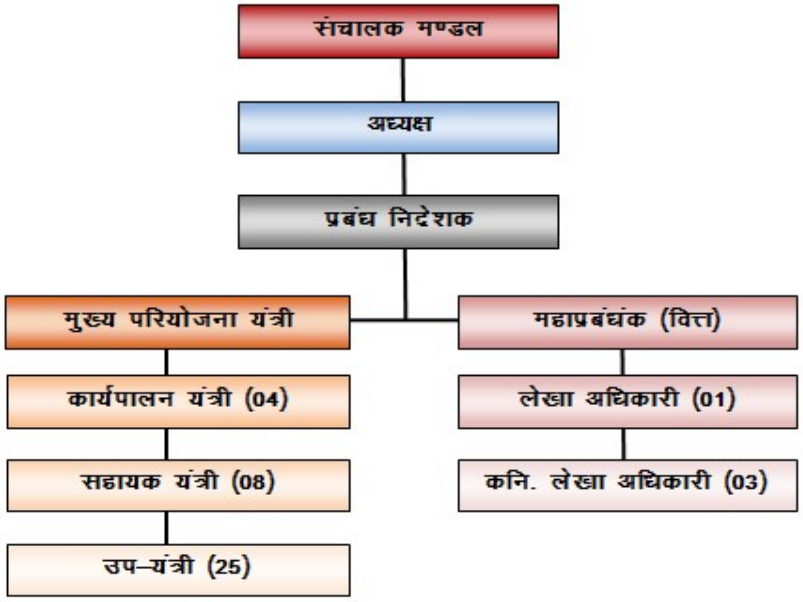
चूँकि, 31 मार्च 2017 तक कम्पनी द्वारा कुल 286 आदेशित कार्यों में से केवल 105 कार्य (37 प्रतिशत) ही पूरे किये गये थे एवं पीएचक्यू द्वारा प्राप्त कुल निधि ₹ 532.42 करोड़ में से, ₹ 410.66 करोड़ (77 प्रतिशत) कम्पनी पहले ही खर्च कर चुकी थी, अतः

कम्पनी को शेष कार्यों को पूरा करने के लिए निधि की पर्याप्तता की समीक्षा करनी चाहिए।

संगठन संरचना

2.2.2 कम्पनी, गृह विभाग, जीओसीजी के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्यरत है जिसके प्रमुख, प्रधान सचिव होते हैं। कम्पनी का प्रबंध, संचालक मंडल (बीओडी) में निहित है, जिसमें बीओडी के अध्यक्ष[1] तथा एक प्रबंध निदेशक (एमडी), जो कि कम्पनी का मुख्य कार्यकारी अधिकारी है और दिन–प्रतिदिन की गतिविधियों को देखते हैं, को शामिल करते हुए कुल पाँच निदेशक हैं। कम्पनी का संगठन चार्ट, चार्ट – 2.2.1 में दिया गया है।

चार्ट–2.2.1: संगठन चार्ट



लेखापरीक्षा के उद्देश्य

2.2.3 लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के लिए संपन्न की गई थी कि क्याः

- मानक विधियों का अनुपालन किया जा रहा था और कम्पनी के वित्तीय हितों की सुरक्षा के लिए अनुबंधात्मक प्रावधान पर्याप्त थे।
- आदेशित कार्यों को मितव्यता तथा निष्पक्ष प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करते हुए और समयबद्ध तरीके से कुशलतापूर्वक निष्पादित किया गया था।
- कम्पनी के पास प्रभावशील एवं कुशल वित्तीय प्रबंधन प्रणाली, आंतरिक नियत्रंण और निरीक्षण प्रणाली है।

[1] पुलिस महानिदेशक के पद पर आसीन एवं जीओसीजी द्वारा नियुक्त।

लेखापरीक्षा मानदण्ड

2.2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नलिखित स्त्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- कम्पनी के पार्षद सीमानियम/अंतर्नियम, बीओडी के एजेण्डा नोट्स तथा संकल्प, शक्तियों का प्रत्यायोजन (डीओपी) एवं परिपत्र;
- जीओसीजी/जीओआई द्वारा प्राप्त आदेश तथा अनुदेश;
- जीओसीजी का कार्य विभाग मेन्युअल (डब्ल्यू डी मेन्युअल), केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीव्हीसी) के दिशा–निर्देश, और
- कम्पनी अधिनियम, 1956 तथा 2013, आयकर अधिनियम, सेवा कर (एसटी) से संबंधित प्रावधान।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं कार्यविधि

2.2.5 लेखापरीक्षा उद्देश्यों के सापेक्ष 2012–13 से 2016–17 की अवधि के दौरान कम्पनी के कार्यनिष्पादन की समीक्षा करने के लिए अप्रैल 2017 से अगस्त 2017 तक लेखापरीक्षा संपादित की गई। प्रवेश सम्मेलन को आयोजित करने के लिए विभाग के प्रमुख सचिव से पत्राचार (स्मरण पत्रों को शामिल करते हुए) किया गया था। हालांकि, उनकी ओर से कोई प्रतिक्रिया नहीं होने के कारण, लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र एवं कार्यविधि को प्रमुख सचिव तथा कम्पनी के एमडी को सूचित (जुलाई 2017) किया गया। निर्गमन सम्मेलन आयोजित करने के प्रस्ताव सहित लेखापरीक्षा आपत्तियों को कम्पनी और विभाग को प्रतिवेदित (सितम्बर 2017) किया गया था। प्रत्युत्तर में, अतिरिक्त मुख्य सचिव[2] द्वारा अनुमोदित उत्तर, जो कम्पनी के उत्तर का पृष्ठांकन मात्र था, विभाग से प्राप्त (दिसंबर 2017) हुआ था। जिस पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अंतिमीकरण के दौरान उचित रूप से विचार कर लिया गया है। हालांकि, निर्गमन सम्मेलन के लिए प्रस्ताव के संबंध में विभाग की ओर से कोई प्रतिक्रिया नहीं दी गई थी।

लेखापरीक्षा द्वारा, समीक्षा अवधि (2012–17) के दौरान कम्पनी द्वारा आदेशित 86 निर्माण कार्यों (आदेशित कुल 286 निर्माण कार्यों का 30 प्रतिशत), जिसका मूल्य ₹ 178.85 करोड़ (आदेशित कुल 286 निर्माण कार्यों के कुल मूल्य ₹ 546.69 करोड़ का 32.72 प्रतिशत) था, की नमूना जाँच की गई।

नमूना जाँच किये गये कार्यों में ऐसी सात लेखापरीक्षा आपत्तियाँ[3] पायी गईं, जिनकी प्रकृति ऐसी है कि, समान त्रुटियाँ/भूल कम्पनी द्वारा निष्पादित किए जा रहे अन्य कार्यों में भी प्रतिबिंबित हो सकती है, जो नमूना जाँच लेखापरीक्षा में शामिल नहीं थे। अतः कम्पनी, निष्पादित किए जा रहे अन्य सभी कार्यों की आंतरिक जाँच, यह सुनिश्चित करने की दृष्टि से कर सकती है कि, वे आवश्यकता और नियमों के अनुसार निष्पादित किये जा रहे हैं।

लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

लेखापरीक्षा की आपत्तियों की चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गई है।

[2] पूर्व में प्रमुख सचिव।

[3] कंडिका 2.2.9.2 (i) एवं (ii), 2.2.9.4, 2.2.10.1, 2.2.10.2 और 2.2.10.3 (i) एवं (ii)।

मानव संसाधन प्रबंधन

2.2.6 प्रारंभिक मानव संसाधन संरचना के रूप में, जीओसीजी ने जुलाई 2011 में कम्पनी के लिए कुल 109 पदों की स्वीकृति प्रदान की थी। बाद में, जीओसीजी द्वारा स्वीकृत पदों को 147 तक बढ़ाया (फरवरी 2012) गया। स्वीकृत संरचना के अनुसार सभी आवश्यक पदों को भरने के लिए, बीओडी द्वारा एमडी को अधिकृत किया गया है। 1 अप्रैल 2012 एवं 31 मार्च 2017 की स्थिति में स्वीकृत पदों के साथ–साथ वास्तविक तैनाती का विवरण तालिका – 2.2.2 में दिया गया है।

तालिका – 2.2.2: कम्पनी की मानव संसाधन की स्थिति

पद नाम	1 अप्रैल 2012			31 मार्च 2017		
	स्वीकृत पद	वास्तविक तैनाती	कमी	स्वीकृत पद	वास्तविक तैनाती	कमी
अध्यक्ष	01	01	00	01	01	00
प्रबंध निदेशक	01	01	00	01	01	00
महाप्रबंधक (वित्त)	01	00	01	01	01	00
मुख्य परियोजना यंत्री	01	01	00	01	01	00
परियोजना/ कार्यपालन यंत्री	04	00	04	04	04	00
लेखा अधिकारी	01	00	01	01	00	01
सहायक यंत्री	08	02	06	08	08	00
कंनि. लेखा अधिकारी	03	00	03	03	01	02
उप–यंत्री	20[4]	07	13	25	24	01
अन्य कर्मचारी[5]	107	19	88	107	59	48
योग	**147**	**31**	**116**	**152**	**100**	**52**

(स्त्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों से संकलित आंकड़ें)

लेखापरीक्षा ने (जून 2017) मानव संसाधन के प्रबंधन में निम्नलिखित कमियाँ पायीः

महाप्रबंधक (जीएम) (वित्त) का पद वर्ष 2012–13 एवं 2014–15 में नहीं भरा गया था और लेखा अधिकारी का पद कम्पनी की स्थापना के बाद से कभी भी नहीं भरा गया था। इन कारणों से, वित्तीय गतिविधियों की पर्याप्त निगरानी को सुनिश्चित नहीं किया गया जिसने वित्तीय प्रबंधन (*कंडिका 2.2.7.1, 2.2.7.2* और *2.2.7.3* में चर्चा की गई है) में कमियों को प्रेरित किया। इसके अतिरिक्त, लेखांकन कर्मचारियों की कमी के कारण कम्पनी के खाते बाह्य–संसाधित लेखा एवं वित्तीय सलाहकार[6] द्वारा बनाये जा रहे थे।

इसके अतिरिक्त, परियोजना/कार्यपालन यंत्री के चार स्वीकृत पदों के विरूद्ध, तीन पद 2014–15 तक रिक्त थे। इसी प्रकार, उप–यंत्री (सिविल) के स्वीकृत 17 पदों के विरूद्ध, केवल छः पदों को 2011–12 में प्रारंभिक रूप से भरा गया था तथा शेष 11 पदों को 2014–15 में भरा गया था। रिक्त पदों को भरने में देरी होने के परिणामस्वरूप कार्य निष्पादन का अपर्याप्त पर्यवेक्षण एवं निष्पादन में परिणामी देरी हुई {*कंडिका–2.2.10.3 (i)* और *(ii)* में चर्चा की गई है}। इसके उपरांत, कम्पनी की गतिविधियों में वृद्धि

[4] 17 उप–यंत्री (सिविल), दो उप–यंत्री (इलेक्ट्रीकल) और एक उप–यंत्री (आर्किटेक्ट) को सम्मिलित करते हुए।

[5] सहायक प्रोग्रामर, मुख्य लिपिक, ड्राफ्टमैन, शार्ट–हैण्ड ग्रेड I, II एवं III, सहायक ग्रेड I, II एवं III, सहायक ड्राफ्टमैन, डाटा एन्ट्री ऑपरेटर, वाहनचालक, चपरासी, चौकीदार और अकुशल मजदूर आदि।

[6] चार्टर्ड एकाउंटेंट।

को ध्यान मे रखते हुए जीओसीजी ने उप–यंत्री (सिविल) के अतिरिक्त पाँच पदों की स्वीकृती (अगस्त 2015) दी, जिसमें से चार पदों को वर्ष 2015–16 के दौरान भरा गया।

इसके अतिरिक्त, प्रारंम्भिक अवधि[7] (2012–13 से 2013–14) के दौरान कम्पनी में सहायक/अन्य कर्मचारियों की महत्वपूर्ण कमी थी। बाद में, कम्पनी की गतिविधियों में वृद्धि के साथ, अन्य कर्मचारी के 35 पदों को वर्ष 2014–15 के दौरान भरा गया था। हांलाकि, इसके उपरांत कोई नवीन नियुक्ति नहीं की गई।

अनुशंसाः

कम्पनी द्वारा, निर्माण गतिविधियों और वित्तीय प्रबंधन पर उचित निगरानी सुनिश्चित करने के लिए, रिक्त पदों को समयबद्ध तरीके से भरा जाना चाहिए।

वित्तीय प्रबंधन

वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम

2.2.7 कम्पनी ने अपने लेखो का अंतिमीकरण वर्ष 2016–17 तक कर लिया है। कम्पनी की वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम तालिका – 2.2.3 में दिये गये हैं।

तलिका – 2.2.3: वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम

वित्तीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

निधि का स्त्रोतः					
विवरण	**2012-13**	**2013-14**	**2014-15**	**2015-16**	**2016-17**
अंश पूँजी	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
संचय एवं आधिक्य	4.95	15.35	22.05	28.36	34.08
चालू दायित्व एवं प्रावधान[8]	256.55	268.98	231.63	197.84	181.23
योग	**263.50**	**286.33**	**255.68**	**228.20**	**217.31**
निधि का प्रयोग					
स्थायी परिसम्पत्तियाँ	0.42	0.45	0.63	0.72	0.84
अन्य अचंल परिसम्पत्तियाँ	5.91	0.03	0.04	0.08	0.29
रोकड़ एवं बैंक शेष	255.29	276.98	231.89	226.72	211.24
लघु अवधि के ऋण एवं अग्रिम	1.34	4.79	4.85	0.04	0.04
अन्य चल परिसम्पत्तियाँ	0.54	4.08	18.27	0.64	4.90
योग	**263.50**	**286.33**	**255.68**	**228.20**	**217.31**

(स्त्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों से संकलित आंकड़ें)

[7] 2012–13 तक स्वीकृत 107 पदों के विरूद्ध केवल 19 पदों को भरा गया था और अन्य पाँच पदों को 2013–14 के दौरान भरा गया।

[8] कर के लिए प्रावधान, व्यापारिक देयक, कर्मचारी लाभ के लिए प्रावधान, सुरक्षा निधि और विभिन्न परियोजनाओं के निष्पादन के लिए पीएचक्यू से प्राप्त निधि का अंतिम शेष (अर्थात् प्राप्त निधि में से परियोजनाओं पर किए गए व्यय घटाकर) को सम्मिलित करते हुए।

कार्यकारी परिणाम					(₹ करोड़ में)
विवरण	**2012-13**	**2013-14**	**2014-15**	**2015-16**	**2016-17**
आय					
पर्यवेक्षण शुल्क[9]	0.25	-	-	-	-
अन्य आय					
(i) बैंक से प्राप्त ब्याज (एफडी)	8.11	16.17	10.51	9.72	9.03
(ii) स्थापना अनुदान	-	1.41	2.35	3.83	4.65
(iii) विविध आय	0.03	0.19	0.07	0.03	0.01
योग	**8.39**	**17.77**	**12.93**	**13.58**	**13.69**
व्यय					
कर्मचारी लाभ व्यय	1.05	1.45	2.01	3.31	4.22
प्रशासकीय व्यय	0.18	0.45	0.57	0.52	0.44
ह्रास	0.10	0.12	0.18	0.29	0.29
कर	2.18	5.36	3.46	3.16	3.01
योग	**3.51**	**7.38**	**6.22**	**7.28**	**7.96**
शुद्ध लाभ	**4.88**	**10.39**	**6.71**	**6.30**	**5.73**
(स्त्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों से संकलित आंकड़ें)					

कम्पनी ने वर्ष 2013–14 से 2016–17 के दौरान जीओसीजी से ₹ 12.24 करोड़[10] स्थापना अनुदान प्राप्त किए थे और इसी अवधि के दौरान स्थापना पर ₹ 12.37 करोड़ व्यय किए।

वित्तीय प्रबंधन से संबंधित महत्वपूर्ण आपत्तियों की चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गई है:

पीएचक्यू से प्राप्त निधियों के ब्याज पर आयकर का परिहार्य भुगतान

2.2.7.1 जैसा कि पूर्व *कंडिका 2.2.1* में बताया गया है, कम्पनी पीएचक्यू के लिए निर्माण गतिविधियां संचालित करती है जिसके लिए निधियां, एकमुश्त अग्रिम के रूप में, कार्यों के निष्पादन से पूर्व ही प्राप्त कर ली जाती है। इसके परिणामस्वरूप वर्ष 2012–13 से 2016–17 के दौरान अव्ययित अग्रिम का संचयी शेष ₹ 148.09 करोड़ से ₹ 250.72 करोड़ के मध्य रहा जैसा कि तालिका – 2.2.4 में दिया गया है।

[9] कम्पनी ने 2012–13 के दौरान निष्पादित कार्यों के मूल्य पर 3.5 प्रतिशत (फोर्टीफाइड पुलिस थाना योजना के अन्तर्गत कार्यों के लिए 5.0 प्रतिशत) की दर से पर्यवेक्षण शुल्क वसूल किया था। आगामी वर्षों में कोई पर्यवेक्षण शुल्क वसूल नहीं किया गया क्योंकि, जीओसीजी ने कम्पनी के स्थापना व्यय की पूर्ति के लिए स्थापना अनुदान प्रदान किया था।

[10] ₹ 1.41 करोड़ (2013–14), ₹ 2.35 करोड़ (2014–15), ₹ 3.83 करोड़ (2015–16) और ₹ 4.65 करोड़ (2016–17)।

तालिका – 2.2.4: निधि की वर्षवार अदायगी एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	वर्ष के दौरान प्राप्त अग्रिम	वर्ष के दौरान उपलब्ध निधि	वर्ष के दौरान निर्माण कार्यों पर व्यय	अंतिम शेष
अ	ब	स	द = ब+स	इ	फ = (ब+स) – इ
2011-12	-	127.98	127.98	-	127.98
2012-13	127.98	125.86	253.84	6.28	247.56
2013-14	247.56	43.58	291.14	40.42	250.72
2014-15	250.72	76.06	326.78	115.05	211.72
2015-16	211.72	91.28	303.00	127.35	175.65
2016-17	175.65	67.66	243.31	95.22	148.09
योग		**532.42**		**384.32**	

(स्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों से संकलित आंकड़े)

पीएचक्यू से प्राप्त अग्रिमों पर कम्पनी ने ₹ 53.55 करोड़ ब्याज अर्जित किया और उस राशि पर ₹ 17.52 करोड़ के आयकर का परिहार्य भुगतान किया।

लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2017) कि, वर्ष 2012–13 से 2016–17 के दौरान इन अव्ययित शेष, जिन्हें सावधि जमा के रूप में रखा गया था, पर ₹ 53.55 करोड़ का ब्याज अर्जित किया गया। कम्पनी ने इसे, परियोजना निधियों में जमा करने या पीएचक्यू को लौटाने की बजाय, स्वयं की आय मानते हुए लेखांकन किया। परिणामस्वरूप, कम्पनी को 2012–13 से 2016–17 के दौरान ₹ 17.52 करोड़ का परिहार्य भुगतान आयकर के रूप में करना पड़ा, जैसा कि तालिका– 2.2.5 में वर्णित है।

तालिका – 2.2.5: आय एवं उस पर भुगतान किये गये कर का वर्षवार विवरण

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	वार्षिक प्रतिवेदन के अनुसार		आयकर विवरणी के अनुसार भुगतान किया गया कुल कर	अर्जित ब्याज पर कर[11]
	कुल आय	ब्याज से आय		
2012-13	8.39	8.11	2.49	2.41
2013-14	16.36	16.18	5.83	5.77
2014-15	12.93	10.51	3.51	2.85
2015-16	9.75	9.72	3.19	3.18
2016-17	9.04	9.03	3.31	3.31
योग	**56.47**	**53.55**	**18.33**	**17.52**

(स्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों से संकलित आंकड़े)

विभाग ने बताया (दिसंबर 2017) कि कम्पनी ने ब्याज की आय को स्वयं की आय माना क्योंकि उसने जीओसीजी के लिए, किये गए निर्माण गतिविधियों पर कोई भी पर्यवेक्षण शुल्क अधिरोपित नहीं किया है। इसके अतिरिक्त, चूँकि ब्याज की आय के उपयोग के लिये कोई स्पष्ट निर्देश नहीं थे, अतः इसे परियोजनाओं के पूरा होने के बाद पर्यवेक्षण शुल्क के विरूद्ध समायोजित किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कम्पनी जीओसीजी से पर्यवेक्षण शुल्क के स्थान पर प्रत्येक वर्ष स्थापना अनुदान प्राप्त कर रही है। अनुदान की अदायगी की शर्त के अनुसार, कम्पनी पर्यवेक्षण शुल्क का दावा नहीं कर सकती। अतः कम्पनी परियोजना निधियों पर अर्जित ब्याज को पर्यवेक्षण शुल्क के विरूद्ध समायोजित नहीं कर सकती। अतः सरकारी निधियों पर अर्जित ब्याज का स्वयं की आय के रूप में लेखांकन करना और ₹ 17.52 करोड़ के परिहार्य आयकर का भुगतान करना न्यायोचित नहीं था।

[11] वर्ष के दौरान भुगतान किया गया कर x वर्ष के लिए ब्याज से आय (वार्षिक प्रतिवेदन के अनुसार)/ वर्ष के लिए कुल आय (वार्षिक प्रतिवेदन के अनुसार)।

अनुशंसाः

1. कम्पनी को अनावश्यक आयकर के भुगतान से बचने के लिए परियोजना निधियों पर अर्जित ब्याज को परियोजना खातों में जमा करना चाहिए या इसे पीएचक्यू को प्रेषित किया जाना चाहिए।

2. पीएचक्यू द्वारा कम्पनी को निधि का प्रदाय एकमुश्त के स्थान पर परियोजनाओं की वास्तविक आवश्यकताओं के अनुरूप किया जाना चाहिए।

सेवा कर पंजीकरण प्राप्त नहीं किया जाना तथा देय सेवा कर का भुगतान न करना

2.2.7.2 सेवा कर (एसटी) पंजीकरण एसटी जमा करने, रिटर्न दाखिल करने और एसटी से संबंधित कानून द्वारा विनियमित विभिन्न प्रक्रियाओं के निष्पादन के लिए आवश्यक है। वित्तीय अधिनियम, 1994 (अधिनियम) की धारा 69 यह निर्धारित करती है कि प्रत्येक व्यक्ति, जो एसटी के भुगतान के लिए उत्तरदायी है वह पंजीकरण के लिए आवेदन करेगा।

जीओआई की अधिसूचना[12] (जून 2012) के अनुसार, कार्यों के ठेकों के मामले में, एसटी कुल कार्य के सेवा संबंधित भाग पर प्रभारित करने योग्य है, जो निष्पादित कार्यों के कुल मूल्य का 40 प्रतिशत होता है, जबकि एसटी का भुगतान रिवर्स चार्ज कार्यविधि (आरसीएम) द्वारा विनियमित होता है। आरसीएम के अनुसार, कार्यों पर देय एसटी की 50 प्रतिशत राशि का भुगतान कम्पनी द्वारा सीधे सरकारी खाते में जमा किया जायेगा तथा शेष 50 प्रतिशत राशि का भुगतान ठेकेदारों द्वारा किया जायेगा। इसके अतिरिक्त, कम्पनी के कार्य अनुबन्ध यह प्रावधान करते हैं कि, ठेकेदारों द्वारा भुगतान किए गये एसटी की प्रतिपूर्ति उनके द्वारा भुगतान का प्रमाण प्रस्तुत करने पर कम्पनी द्वारा की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2017) कि कम्पनी की निर्माण गतिविधियों पर फरवरी 2015 तक एसटी की छूट दी गई थी। यद्यपि, छूट को 1 मार्च 2015 से वापस ले लिया गया, कम्पनी[13] ने एसटी पंजीकरण नहीं प्राप्त किया और विलंब से (अक्टूबर 2015) कर सलाहकार के समक्ष मामला उठाया जिसने पुष्टि की (अक्टूबर 2015) कि कम्पनी एसटी के भुगतान के लिए उत्तरदायी है। जबकि, कर सलाहकार की सलाह पर कार्य करने की बजाय, कम्पनी ने मामले को देरी से जीओसीजी के समक्ष रखा (फरवरी 2016) जिसने कम्पनी को कर सलाहकार से परामर्श करने की सलाह दी (मार्च 2016)। इसके स्थान पर प्रबंधन ने इस तथ्य को, कि मामला पहले ही जीओसीजी के समक्ष रखा गया था, बिना प्रकट किये हुए बीओडी के समक्ष इस मामले को रखा (मार्च 2016)। अतः बीओडी ने जीओसीजी का अभिमत प्राप्त करने का निर्देश (मार्च 2016) दिया। इसके पश्चात, इस मामले पर नवंबर 2016 तक कोई कार्यवाही नहीं की गई जबकि, लेखापरीक्षा द्वारा इस पर आपत्ति लिये जाने के पश्चात्, एमडी ने एसटी पंजीकरण (जनवरी 2017) करवाया और अब तक (नवंबर 2017) ₹ 2.27 करोड़ एसटी जमा किया। हालांकि, एसटी जमा करने में लगभग दो वर्षों की अनुचित देरी के कारण, कम्पनी ने वित्तीय अधिनियम, 2014 की धारा 75 एवं 76 के अनुसार स्वयं पर ₹ 39.07 लाख के दांडिक ब्याज और ₹ 21.44 लाख की शास्ति का अपरिहार्य दायित्व निर्मित किया।

विभाग ने उत्तर (दिसंबर 2017) में लेखापरीक्षा आपत्ति को अस्वीकार नहीं किया।

[12] सं. एमओएफ/सेवा कर/24/2012 दिनांक 06 जून 2012।
[13] कनिष्ठ लेखा अधिकारी, जीएम (वित्त) और एमडी।

अनुशंसाः

कम्पनी को एसटी के देरी से भुगतान के कारण परिहार्य दायित्व के निर्माण के लिए उत्तरदायित्व सुनिश्चित करना चाहिए।

जीओसीजी के निर्देशों की अवहेलना करते हुए आधिक्य निधियों को जमा किया जाना

2.2.7.3 कम्पनी निर्माण कार्यों के लिए विभिन्न योजनाओं/परियोजनाओं के तहत निधियाँ प्राप्त करती है और अप्रयुक्त निधियों को बैंकों में निवेश करती है *(कंडिका – 2.2.7.1* मे चर्चा की गई है)।

कम्पनी ने जीओसीजी के निर्देशों की अवहेलना करते हुए ₹ 57.22 करोड़ की आधिक्य निधि को तीन गैर–अधिसूचित बैंकों मे जमा किया।

लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2017) कि कम्पनी 16 अलग–अलग बैंक खातों का संधारण कर रही थी। इस संबंध में, बीओडी ने एमडी को अधिक बैंक खातों की आवश्यकता का आंकलन करने हेतू विस्तृत विश्लेषण करने एवं नोट प्रस्तुत करने के लिए निर्देशित (सितम्बर 2013) किया। परंतु, अभिलेखों में अंकित न करते हुए, ऐसे किसी भी विश्लेषण का संपादन नहीं किया गया और कम्पनी सचिव (बाह्य–संसाधित), जो कि बीओडी को निर्देशों के अनुपालन के संबंध में प्रतिवेदन देने के लिए उत्तरदायी है, ऐसा करने में असफल रहा।

इसके अलावा, जीओसीजी द्वारा पात्र बैंकों की सूची अधिसूचित (अप्रैल 2013, अगस्त 2014, मार्च 2015 और जुलाई 2016) की गई थी और सभी राज्य के स्वामित्व वाले सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (पीएसयू) को इन अधिसूचित बैंकों में ही अपने अधिशेष निधि को जमा करने का निर्देश दिया था। जबकि, कम्पनी ने मार्च 2017 की स्थिति में ₹ 10.55 करोड़, ₹ 27.89 करोड़ और ₹ 18.78 करोड़ की धनराशि के कोष को क्रमशः आरबीएल बैंक, इंडसइंड बैंक और आईएनजी वैश्य बैंक में जमा किया, जबकि ये बैंक जीओसीजी द्वारा जारी की गई अधिसूचना में शामिल नहीं थे। इन बैंक खातों को एमडी द्वारा खोला गया था जिन्होंने बीओडी[14] से इसकी कार्योत्तर स्वीकृति प्राप्त की थी। बैंक खातों को खोलना और कार्योत्तर स्वीकृति लेना अनाधिकृत था।

विभाग ने कहा (दिसंबर 2017) कि कम्पनी ने योजना–अनुसार/कार्य–अनुसार बैंक खातों को खोला था और सरकारी परिपत्र कम्पनी को सीधे प्राप्त नहीं होते हैं। अतः निधियों को उन निजी बैंकों मे जमा किया गया था जिन्होंने उच्च ब्याज दर प्रस्तावित किये।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यह प्रबंधन द्वारा बीओडी के निर्देश (सितम्बर 2013) की अवहेलना के मामले को संबोधित नहीं करता है। इसके अतिरिक्त, संबंधित सरकारी परिपत्र लेखापरीक्षा द्वारा देखे गये अभिलेखों में उपलब्ध था। गैर–अधिसूचित निजी बैंकों द्वारा उच्च ब्याज दर दिये जाने का तर्क भी उचित नहीं है, क्योंकि इन बैंकों द्वारा प्रस्तावित की गयी ब्याज दर अधिसूचित बैंक[15] द्वारा प्रस्तावित ब्याज दर से उच्च नहीं थी।

---

[14] इंडसइंड बैंक खाता सं. 6451 और 4882 क्रमशः 18.02.2013 और 25.04.2014 को खोला गया था जबकि बीओडी से अनुमोदन क्रमशः 20.09.2013 और 08.09.2014 को लिया गया, आईएनजी वैश्य बैंक खाता सं. 5200, 26.06.2013 को खोला गया था जबकि बीओडी से अनुमोदन 08.09.2014 को लिया गया एवं आरबीएल बैंक खाता सं. 3520 और 3467 क्रमशः 26.10.2016 और 01.11.2016 को खोला गया था, जबकि बीओडी से अनुमोदन 18.11.2016 को लिया गया।

[15] गैर–अधिसूचित निजी बैंकों द्वारा प्रस्तावित ब्याज दर 5.5 से 7.25 प्रतिशत के मध्य थी जबकि 2016–17 के दौरान भारतीय स्टेट बैंक द्वारा प्रस्तावित ब्याज दर 5.25 से 7.5 प्रतिशत के मध्य थी।

अनुशंसाः

विभाग को सरकारी आदेशों का उल्लंघन करने के लिए एमडी के विरूद्ध उचित कार्यवाही करनी चाहिए। बीओडी के दिशानिर्देशों का अनुपालन करने में विफल रहने के लिए कम्पनी सचिव के विरूद्ध भी उचित कार्यवाही करनी चाहिए। कम्पनी को बैंक खातों की वास्तविक आवश्यकता का आंकलन करना चाहिए ताकि संचालन की सुगमता को सुनिश्चित करने के लिए इसे कम किया जा सके और इसे अपात्र बैंकों में खातों से निधियों का तत्काल स्थानांतरण पात्र बैंक खातों में करना चाहिए।

निगरानी एवं आन्तरिक निरीक्षण प्रणाली

2.2.8 विभाग और कम्पनी स्तर पर प्रचलित निरीक्षण एवं आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली पर महत्वपूर्ण आपत्तियों पर चर्चा नीचे की गई है:

- *कंडिका* – 2.2.1 में चर्चा के अनुसार, कम्पनी दिसंबर 2011 में अस्तित्व में आयी थी और पुलिस भवनों के निर्माण के लिए राज्य सरकार की नोडल एजेंसी के रूप में गृह विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करती है। विभाग, बीओडी के सदस्यों, अध्यक्ष और एमडी की नियुक्ति, शक्तियों के प्रत्यायोजन की मंजूरी, मानव संसाधन संरचना की स्वीकृति, स्थापना अनुदान और परियोजनाओं के निष्पादन के लिए निधि प्रदाय करता है। कम्पनी की गतिविधियों की निगरानी विभाग द्वारा पीएचक्यू के माध्यम से की जाती है, जिसका प्रमुख पुलिस महानिदेशक है, जोकि कम्पनी का अध्यक्ष भी है। हालांकि, पीएचक्यू की भूमिका मुख्य रूप से विभाग के आदेशों के संवाद, कार्यों के प्रशासनिक अनुमोदन और कम्पनी को निधियों के प्रदाय करने तक ही सीमित थी। इसके अलावा, पीएचक्यू द्वारा 2011–12 से 2016–17 के दौरान कार्यों के लिये जारी किये गये प्रशासनिक अनुमोदन और निधि का वितरण करने हेतू जारी आदेशों के अनुसार, कम्पनी को कार्यों की भौतिक और वित्तिय प्रगति का मासिक प्रतिवेदन पीएचक्यू को जमा करने की आवश्यकता थी। परंतु कम्पनी द्वारा 2012–13 से 2016–17 के दौरान प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया और पीएचक्यू ने भी इसके लिए आग्रह नहीं किया। इस प्रकार, पीएचक्यू कम्पनी की गतिविधियों की प्रभावशील निगरानी करने में असफल रहा।

- कम्पनी द्वारा निष्पादित किये जा रहे कार्यों के लिए आवधिक प्रगति प्रतिवेदन का कोई प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया है। निर्धारित प्रारूप की अनुपस्थिति में कम्पनी मुख्यालय पर परियोजना यंत्री के द्वारा तैयार की जाने वाली प्रगति प्रतिवेदन में महत्वपूर्ण विवरण जैसे, कार्य शुरू होने की तिथि, कार्य पूरा करने की निर्धारित तिथि, विलंब का विवरण, समय वृद्धि, शास्ति और ठेकेदारों को किया गया भुगतान, इत्यादि शामिल नहीं होते है और सभी चालू कार्यों लिए नियमित अंतराल पर और समान रूप से प्रगति प्रतिवेदन उच्च प्रबंधन को जमा नहीं किये जा रहे थे। प्रगति प्रतिवेदन नियमित रूप से जमा नहीं करने के कारण कार्यों की प्रगति की निगरानी उच्च प्रबंधन/बीओडी द्वारा नियमित रूप से नहीं की जा रही थी जिसके कारण कार्यों के पूरा होने मे विलंब था जिसकी चर्चा *कंडिका – 2.2.10.3(i)* में की गई है।

- कम्पनी की स्वयं की कोई आतंरिक लेखापरीक्षा शाखा नहीं थी। अब तक (दिसंबर 2017) इसने कोई आंतरिक लेखापरीक्षा मेन्युअल भी तैयार नहीं किया था। आंतरिक लेखापरीक्षा, बाह्य–संसाधित चार्टर्ड एकांउटेंट द्वारा की जा रही थी और यह निविदा प्रक्रिया की समीक्षा, समय वृद्धि प्रकरणों की समीक्षा, परियोंजनाओं के पूरा होने में विलंब का विश्लेषण, ठेकेदारों को किये गये भुगतान/वसुली, सांविधिक देयकों का भुगतान इत्यादि को छोड़ कर मुख्य रूप से लेखों की प्रारंभिक जाँच तक सीमित थी। अपवाद रूप से, अप्रैल 2013 से मार्च 2014 की अवधि की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में महत्वपूर्ण मामलों जैसे कार्य/प्रक्रिया मेन्युअल तैयार न करने, कार्यों की

देरी पर शास्ति अधिरोपित न करने और समयवृद्धि (ईओटी) के लिए मर्यादित समय सीमा का अनुपालन न करने इत्यादि पर प्रकाश डाला गया। इस संबंध में यह देखा गया कि आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एमडी को प्रस्तुत की गई थी, जो जाँच/सुधारात्मक कार्रवाई करने में असफल रहे। इसके अतिरिक्त, बीओडी के समक्ष इन प्रतिवेदनों को रखने के लिए कम्पनी मे कोई पद्धति/प्रक्रिया नहीं थी।

- कम्पनी द्वारा अमानत राशि (ईएमडी), सुरक्षा जमा (एसडी), बैंक गारंटी (बीजी), कार्य आदेश, मोबिलाईजेशन अग्रिम और सुरक्षित अग्रिम इत्यादि के अभिलेखों का संधारण केवल सॉफ्ट कॉपी में कम्पनी मुख्यालय में किया जाता है। इसके अतिरिक्त, चूँकि इन्हें किसी इन्टरप्राइजेस रिसोर्स प्लानिंग (ईआरपी) प्रणाली में संधारित नहीं किया जा रहा है, अतः यह अनाधिकृत परिवर्तन और आंकड़ो मे हेरफेर के लिए अतिसंवेदशील है। यह भी देखा गया कि निर्माण कार्यों की कार्यकारी फाइलें, जिनका संधारण परियोजना यंत्री (मुख्यालय) के निगरानी में किया जाता है, उनमें फाइल पहचान संख्या और पृष्ठ संख्या को अंकित नहीं किया जाता। यह अभिलेख संधारण में पर्याप्त पर्यवेक्षण के अभाव को दर्शाता है एवं अनाधिकृत हेराफेरी को अवसर प्रदान करता है।

विभाग ने बताया (दिसंबर 2017) कि एसडी, मोबिलाईजेशन अग्रिम, बीजी और सुरक्षित अग्रिम रजिस्टर सॉफ्ट कॉपी में संधारित किया जा रहा है, उच्च अधिकारियों द्वारा कार्य प्रगति की मासिक समीक्षा की जा रही है। अनुभवी चार्टर्ड एकांउटेंट की सेवाएं आंतरिक लेखापरीक्षक के रूप में लेखा पुस्तकों के उचित रखरखाव को सुनिश्चित करने के लिए प्राप्त की जा रही हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि कार्य के प्रगति प्रतिवेदन नियमित रूप से उच्च प्रबंधन को प्रस्तुत नहीं किये गये। लेखापरीक्षा को प्रदाय किये गये अभिलेखों में भी कार्य की प्रगति की उच्च अधिकारी द्वारा मासिक समीक्षा का कोई विवरण नहीं मिला था। इसके अतिरिक्त, उत्तर पुष्टि करता है कि चार्टर्ड एकांउटेंट द्वारा की जा रही आंतरिक लेखापरीक्षा मुख्य रूप से लेखा पुस्तकों के रखरखाव करने तक ही सीमित थी और निविदा प्रक्रिया, परियोजनाओं के पूरा होने में होने वाले विलंब, ठेकेदारों से देयकों की वसुली और सांविधिक देयताओं के भुगतान इत्यादि मुख्य गतिविधियों को शामिल नहीं किया गया था।

अनुशंसाः

1. **प्रगति प्रतिवेदन को कार्यों के आवश्यक विवरण को शामिल करते हुये तैयार करना चाहिए और इसे प्रभावी निगरानी के लिए नियमित अंतराल पर उच्च प्रबंधन तथा पीएचक्यू को प्रस्तुत किया जाना चाहिए।**
2. **आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा कम्पनी की सभी महत्वपूर्ण गतिविधियों को शामिल किया जाना चाहिए ।**

मानक विधियों का अनुपालन न करना तथा संविदात्मक प्रावधानों में कमियां

2.2.9 संविदात्मक प्रावधानों की उपयुक्तता और कार्यों के निष्पादन के दौरान उनके अनुपालन पर लेखापरीक्षा की आपत्तियों की चर्चा आगामी कंडिकाओं में की गई है:

निर्माण कार्य मेन्युअल तैयार न करना

2.2.9.1 कम्पनी के गठन (दिसंबर 2011) के पश्चात, मार्च 2017 तक कम्पनी ने ₹ 546.69 करोड़ मूल्य के 286 कार्य निष्पादन हेतु लिये हैं। हालांकि, इसने अब तक (दिसंबर 2017) कोई भी निर्माण कार्य मेन्युअल तैयार नहीं किया है। ना ही कम्पनी ने कार्य विभाग (डब्ल्यूडी) मेन्युअल अपनाया है जिसे जीओसीजी के विभाग, जिनका मुख्य कार्य भवन निर्माण करना है, द्वारा उपयोग में लाया जा रहा है। अतः कार्यों का

निष्पादन अनुबंध शर्तों के आधार पर विनियमित किया जा रहा था। यद्यपि, इसका भी अनुपालन नहीं किया गया था जैसे कि *कंडिका – 2.2.9.2, 2.2.10.2* और *2.2.10.3* में चर्चा की गई है।

कम्पनी का निर्माण कार्य मेन्युअल नहीं होने के कारण, लेखापरीक्षा ने तुलना करने के लिए डब्ल्यूडी मेन्युअल को मानक के रूप में अपनाया है। डब्ल्यूडी मेन्युअल के प्रावधानों के साथ–साथ कम्पनी के कार्य अनुबंधों की तुलनात्मक स्थिति तालिका – 2.2.6 में दी गई है।

तालिका – 2.2.6: डब्ल्यूडी मेन्युअल के प्रावधान के साथ–साथ कम्पनी के कार्य अनुबंधों में स्थिति			
सं. क्रं.	**विषय**	**डब्ल्यूडी मेन्युअल प्रावधान के अनुसार**	**कम्पनी में स्थिति**
1	**जोखिम और लागत की वसुली**	वॉल्यूम–।।/भाग–। अनुबंधों की शर्त– उपवाक्य 3 (सी), के अनुसार यदि ठेकेदार ने निर्माण कार्य को अधूरा/निरस्त छोड़ दिया हो, तो नियोक्ता को अधिकार है कि वह मूल ठेकेदार के जोखिम और लागत पर छोड़े गये कार्यों के निष्पादन के लिए किए गए सभी अतिरिक्त खर्चो के लिए उत्तरदायी ठहराते हुए अन्य ठेकेदार को नियुक्त कर सकता है।	उपवाक्य 3 के अनुसार, परियोजना/कार्यपालन यंत्री अमानत राशि और सुरक्षा जमा जब्त करेगा और इसके अलावा बिल से /या उपलब्ध सुरक्षा/ परफॉरमेंस गारंटी या भूमि राजस्व के बकाया के रूप में अधूरा छोड़े गये कार्य के शेष मूल्य के 10 प्रतिशत की दर से क्षतिपूर्ति की वसूली/कटौती/समायोजन करेगा। इस प्रकार, अनुबंध उपवाक्य ठेकेदारों की जोखिम और लागत देयता को सीमित करते हैं जो कम्पनी के लिए अलाभकारी था जैसा कि *कंडिका – 2.2.9.2(i)* में चर्चा की गई है।
2	**मोबिलाईजेशन अग्रिम**	वॉल्यूम–।।/भाग–। पारा 3.23 के अनुसार, मोबिलाईजेशन अग्रिम एक करोड़ रूपये या उससे अधिक मूल्य वाले अनुबंधो के लिए अनुबन्ध मूल्य के पाँच प्रतिशत या ₹ 10 लाख की अधिकतम सीमा, जो भी कम हो, के लिए लागू है। इस अग्रिम पर 14 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज देय	उपवाक्य 11 (अ) के अनुसार मोबिलाईजेशन अग्रिम बिना किसी मौद्रिक सीमा के, अनुबंध मूल्य के पाँच प्रतिशत की अधिकतम सीमा के अधीन सभी अनुबंधो के लिए लागू है। यह अग्रिम ब्याज मुक्त होगा। यह अनुबन्ध उपवाक्य कम्पनी के वित्तीय हित में नहीं था जैसा कि *कंडिका – 2.2.9.3* में चर्चा की गई है।
3	**एकल निविदा के आधार पर कार्यो का आदेश**	वॉल्यूम–।।/भाग–।। के अनुसार, (परिशिष्ट 4.09 के पारा 4.078), के अनुसार, एकल निविदा प्रणाली को छोटे आदेशों के मामले में या जब आवश्यक वस्तु मालिकाना चरित्र की हो और प्रतिस्पर्धा आवश्यक नहीं समझा जाता है, तब अपनाया जा सकता है। उपरोक्त के अतिरिक्त, लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी), जीओसीजी ने निर्देश दिया है (28 जनवरी 2014) की प्रथम आमंत्रण पर प्राप्त एकल निविदा नहीं खोली जानी चाहिए।	कम्पनी ने एकल निविदा के आधार पर निर्माण कार्यों को आदेशित करने के लिए किसी भी एकरूप प्रकिया को नहीं अपनाया है। एकल निविदा के आधार पर कार्यादेश के उदाहरणों की चर्चा *कंडिका – 2.2.9.4* में की गई है।
4	**आवधिक प्रगति रिपोर्ट की तैयारी**	वॉल्यूम–।।/भाग–। के अनुसार, परिशिष्ट 1.28 के पारा 1.129, उप–यंत्री को निर्धारित प्रारूप में आवधिक प्रगति रिपोर्ट तैयार करने और जमा करने की आवश्यकता हैं।	कम्पनी ने आवधिक प्रगति रिपोर्ट के लिए अभी तक किसी भी एकरूप/मानक प्रारूप को निर्धारित/अपनाया नही है इसकी चर्चा *कंडिका – 2.2.8* में की जा चुकी है।

अनुशंसा:

कम्पनी को शीघ्र ही डब्ल्यूडी मेन्युअल की तरह अपना निर्माण कार्य मेन्युअल तैयार करना चाहिए ताकि निर्माण कार्य को विनियमित किया जा सके।

अनुबंध में उचित जोखिम एवं लागत उपवाक्य सम्मिलित न होना तथा ठेके के प्रावधानों के आधार पर क्षतिपूर्ति की वसूली न होना

अनुबंध में जोखिम एवं लागत उपवाक्य सम्मिलित न करने के कारण कम्पनी को ₹ 1.10 करोड़ की हानि वहन करनी पड़ी।

2.2.9.2 (i) लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2017) कि कम्पनी के अधिकारियों[16] द्वारा समीक्षा अवधि के दौरान दिये गये किसी भी ठेका कार्यों में जोखिम एवं लागत उपवाक्य को सम्मिलित करना सुनिश्चित नहीं किया इसके तथ्य के बावजूद भी कि यह मानक उपवाक्य ठेका कार्यों में सम्मिलित किया जाता है तथा निर्माण कार्य विभाग के मेन्युअल में भी इंगित किया गया है जैसा कि तालिका – 2.2.6 में वर्णित है। इसके अलावा, अनुबंधों में ठेका कार्यों में चूक करने वाले ठेकेदारों को ब्लैक लिस्ट में डालने के संबंध में भी कोई प्रावधान नहीं है।

नमूना जाँच किये गये 86 प्रकरणों में से सात[17] में यह देखा गया कि ठेकेदार द्वारा कार्य का निष्पादन न करने अथवा खराब क्रियान्वयन करने के कारण कार्य निरस्त किये गये, वहीं इन सात में से तीन प्रकरणों में कार्य को उच्च लागत पर री–अवार्ड किया गया जैसा कि तालिका – 2.2.7 में वर्णित है। शेष चार प्रकरणों के बारे में चर्चा *कण्डिका – 2.2.9.2 (ii)* में की गई है।

तालिका –2.2.7: कार्य का निष्पादन न करने के कारण निरस्त किये गये कार्यों का विवरण

(₹ करोड़ में)

स. क्रं.	कार्य का नाम	फर्म का नाम	ठेके का मूल्य	कार्य पूर्ण होने की संभावित तिथि	ठेका निरस्त होने की तिथि	निरस्त होने की तिथि पर निष्पादित कार्य का मूल्य	फर्म का नाम जिसे कार्य री–अवार्ड किया गया	री–अवार्ड किये गये कार्य का मूल्य	जोखिम एवं लागत की राशि	कार्य निरस्त होने का कारण
1	पुलिस थाना भवन (पीएसबी) पखनार	मेसर्स लाम्बडा इस्टर्न टेलीकॉम, गुरूग्राम	1.49	07.03.14	08.12.14	निरंक	मेसर्स जीआरपी कंस्ट्रक्शन, रायपुर	2.09	0.60	कम्पनी द्वारा समयवृद्धि देने के उपरांत भी ठेकेदार द्वारा कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया।
2	पीएसबी, भोपालपट्नम	तदैव	1.70	07.03.14	08.12.14	निरंक	तदैव	2.09	0.39	
3	पीएसबी, फरसेगढ़	तदैव	1.61	01.05.14	08.12.14	निरंक	तदैव	2.23	0.62	
योग			**4.80**						**1.61**	

(स्त्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों से संकलित आंकड़ें)

उपरोक्त तालिका में वर्णित कार्यों को मार्च/मई 2014 तक पूर्ण हो जाना था। यद्यपि, ठेकेदार द्वारा कार्य पूर्ण होने की अनुबंधित तिथि तक इनमें से कोई भी कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था। संबंधित सहायक यंत्री/परियोजना यंत्री ने अनुबंध के उपवाक्य 2 द्वारा निर्धारित प्रगति[18] प्राप्त न हो पाने के बाद भी ठेके को समय पर निरस्त करने हेतु कोई कदम नहीं उठाया, जिसका कारण दस्तावेजों में उल्लेखित नहीं है। बाद में, सभी तीनों ठेकों को मुख्य परियोजना यंत्री द्वारा निरस्त कर (दिसम्बर 2014) पूर्व में दी गई दरों से अधिक दर पर ₹ 1.61 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर

[16] मुख्य परियोजना यंत्री एवं एमडी।

[17] आठ मामलों को छोड़कर जिनमें ठेकेदार की मृत्यु के कारण ठेके समाप्त/निरस्त कर दिये गये थे, अतः अनुबन्ध के दाण्डिक प्रावधान लागू नहीं थे।

[18] ठेके की आधी अवधि/बढ़ाई गई अवधि में 30 प्रतिशत कार्य सम्पन्न हो जाना चाहिए था।

री–अवार्ड (जनवरी 2015) किया गया जबकि, कम्पनी अनुबंध के उपवाक्य 3 के अनुसार, मूल ठेकेदार से केवल ₹ 51.35 लाख[19] (ईएमडी[20] के ₹ 3.35 लाख[21] सम्मिलित करते हुये) की वसूली के लिये पात्र थी। अतः अनुबंध में उचित जोखिम एवं लागत उपवाक्य सम्मिलित नहीं करने के कारण कम्पनी को ₹ 1.10 करोड़ (₹ 1.61 करोड़ – ₹ 0.51 करोड़) की अतिरिक्त लागत वहन करनी पड़ी।

इसके साथ ही, ₹ 51.35 लाख की वसूली योग्य राशि के विरूद्ध, कम्पनी केवल ईएमडी की राशि ₹ 3.35 लाख ही जब्ती के रूप में वसूल कर सकी तथा ₹ 48.00 लाख की वसूली योग्य राशि वसूली हेतु शेष रही (दिसम्बर 2017) जबकि ठेका निरस्त हुये तीन वर्ष से अधिक हो चुके हैं, सहायक यंत्री/परियोजना यंत्री अनुबंध की शर्तों के अनुसार कार्यवाही करने, जैसे कि भू–राजस्व के बकायों की तरह वसूली करने हेतु कार्यवाही करना, में असफल रहे जबकि इसके कारण दस्तावेजों में उल्लेखित नहीं थे।

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकारते हुये, विभाग ने बताया (दिसम्बर 2017) कि ठेकेदार को ₹ 48.00 लाख की वसूली हेतु नोटिस (सितम्बर 2017) दे दिया गया है।

ठेके के प्रावधानों के अनुसार क्षतिपूर्ति की राशि की वसूली नहीं किया जाना

2.2.9.2 (ii) तालिका – 2.2.8 में बताये गये प्रकरणों के सम्बन्ध में, यह पाया गया कि ठेकों का निरस्तीकरण कार्य की धीमी प्रगति के कारण हुआ। यद्यपि, कम्पनी के अधिकारियों[22] द्वारा अनुबंध के उपवाक्य 3 के अनुसार कार्यवाही नहीं करने के कारण ठेकेदारों से ₹ 55.70 लाख[23] की क्षतिपूर्ति की राशि वसूल नहीं की जा सकी। वे इन कार्यों के विरूद्ध कम्पनी के पास उपलब्ध ₹ 16.84 लाख[24] की ईएमडी एवं एसडी की राशि को भी जब्त करने में असफल रहे।

---

[19] ₹ 48.00 लाख जो कि अपूर्ण कार्य का 10 प्रतिशत तथा कम्पनी के पास जमा ₹ 3.35 लाख की ईएमडी राशि।

[20] निविदा शर्तों के उपवाक्य 3.2.1 के अनुसार ठेकेदार, द्वारा ₹ 2.00 करोड़ तक के ठेकों की अनुमानित निविदा लागत पर 0.75 प्रतिशत तथा ₹ 2.00 करोड़ से अधिक के ठेकों की अनुमानित निविदा लागत पर 0.50 प्रतिशत ईएमडी प्रस्तुत किया जाना था जो कि डब्ल्यूडी मेन्युअल के अनुसार भी है।

[21] अनुबंध के उपवाक्य 3 के अनुसार, एसडी भी जब्त की जानी थी। किंतु, इन प्रकरणों में कोई भी कार्य प्रगति नहीं हुई, किसी बिल का भुगतान नहीं हुआ तथा कार्य निष्पादन न होने से 5 प्रतिशत की दर से एसडी की कटौती भी नहीं हो पाई, अतः कम्पनी के पास कोई एसडी नहीं थी।

[22] सहायक यंत्री, परियोजना यंत्री तथा मुख्य परियोजना यंत्री।

[23] बाकी रहे अपूर्ण कार्यों की लागत ₹ 5.57 करोड़ का 10 प्रतिशत।

[24] ईएमडी ₹ 4.29 लाख तथा एसडी ₹ 12.55 लाख।

तालिका – 2.2.8: खराब क्रियान्वयन के कारण निरस्त किये गये कार्यों का विवरण

(₹ करोड़ में)

स. क्रं.	कार्य का नाम	फर्म का नाम	ठेके का मूल्य	कार्य पूर्ण होने की संभावित तिथि	ठेका निरस्त होने की तिथि	निरस्त होने की तिथि पर निष्पादित कार्य का मूल्य	फर्म का नाम जिसे कार्य री–अवार्ड किया गया	री–अवार्ड किये गये कार्य का मूल्य	निरस्तीकरण के कारण
1	पुलिस थाना भवन, पुसपाल	मेसर्स आर गंगैया	2.00	21.10.15	04.10.16	0.93	मेसर्स दीपक सिंह चौहान	0.90	कम्पनी द्वारा समयवृद्धि दिये जाने के बाद भी ठेकेदार द्वारा कार्य रोक दिया गया।
2	पीएसबी, फुलबागडी	तदैव	2.00	21.10.15	04.10.16	0.79	मेसर्स एस. के कन्सट्रक्शन	1.04	
3	प्रशासनिक भवन, सुकमा	तदैव	3.51	25.05.15	08.04.16	1.32	मेसर्स राम शरन सिंह	1.94	
4	पीएसबी, उसूर	मेसर्स अनिल मजूमदार	2.00	21.10.15	10.08.16	0.90	मेसर्स शांति विजय कन्सट्रक्शन	0.88	
कुल			**9.51**			**3.94**		**4.76**	

(स्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों से संकलित आंकड़े)

विभाग/कम्पनी ने लेखापरीक्षा आपत्ति का उत्तर आज दिनांक (जुलाई 2018) तक नहीं दिया।

अनुशंसाः

कम्पनी को अपने अनुबंधों में जोखिम एवं लागत की वसूली हेतु उचित उपवाक्य सम्मिलित करना चाहिये तथा दोषी ठेकेदारों से अर्थदण्ड एवं क्षतिपूर्ति की समय पर वसूली सुनिश्चित करना चाहिये।

ठेकेदारों को ब्याजरहित मोबिलाईजेशन अग्रिम प्रदान करना

2.2.9.3 लेखापरीक्षा ने पाया (मई 2017) कि कम्पनी ने डब्ल्यूडी मेन्युअल के प्रावधान (जैसा कि तालिका 2.2.6 में वर्णित हैं) से अलग वर्ष 2012–13 से 2016–17 के दौरान 32 ठेका कार्यों में ₹ 2.62 करोड़ का ब्याजरहित मोबिलाईजेशन अग्रिम प्रदान किया। जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी को ₹ 42.84 लाख की ब्याज राशि की हानि हुई। इसके साथ ही, ₹ 2.62 करोड़ के ब्याज रहित मोबिलाईजेशन अग्रिम में से 12 ठेकेदारों को प्रति ठेका ₹ 10.00 लाख से अधिक ₹ 48.42 लाख का अतिरिक्त अग्रिम दिया गया था।

कम्पनी ने ₹ 2.62 करोड़ का ब्याजरहित मोबिलाईजेशन अग्रिम प्रदान किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 42.84 लाख की ब्याज राशि की हानि हुई।

विभाग ने बताया (दिसम्बर 2017) कि मोबिलाईजेशन अग्रिम अनुबंध की शर्तों के आधार पर दिया गया था।

तथ्य यह रहा कि ब्याजरहित मोबिलाईजेशन अग्रिम देने से सम्बन्धित अनुबंध में मौजूद उपवाक्य जो कि डब्ल्यूडी मेन्युअल के अनुसार नहीं हैं, कम्पनी के वित्तीय हितों को सुरक्षा प्रदान नहीं करता।

अनुशंसाः

कम्पनी को डब्ल्यूडी मेन्युअल द्वारा मोबिलाईजेशन अग्रिम के संबंध में बताये गये प्रावधानों के अनुरूप अपने अनुबंध में संशोधन करना चाहिये।

एकल निविदा के आधार पर कार्य अवार्ड करना

2.2.9.4 लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2017) कि नमूना जाँच किये गये कुल 86 कार्यों में से ₹ 30.23 करोड़ मूल्य के नौ कार्य *{अनुलग्नक – 2.2.1(अ)}* में वर्णित, का ठेका एमडी ने प्रथम निविदा आमंत्रण के समय ही एकल निविदा के आधार पर अवार्ड[25] कर दिया अर्थात् बिना उचित प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित किये ही, जिसके कारणों का कोई उल्लेख दस्तावेजों में नहीं है। जबकि, उक्त प्रकरणों के विपरीत, ***अनुलग्नक-2.2.1(ब)*** में वर्णित चार प्रकरणों में उन्हीं या उनके आस–पास के स्थानों के कार्यों के संबंध में, एमडी द्वारा अपर्याप्त प्रतिस्पर्धा का हवाला देते हुये प्रथम आमंत्रण में प्राप्त एकल बोली को निरस्त कर दिया गया[26]। इस प्रकार, जैसा कि *कण्डिका - 2.2.9.1* में चर्चा की गई है अपने स्वयं के कार्य मेन्युअल/दिशा–निर्देशों की अनुपस्थिति में, ठेका कार्यों को मनमाने तौर पर अवार्ड किया गया।

कम्पनी ने नियमों की अनदेखी करते हुए ₹ 30.23 करोड़ मूल्य के कार्य एकल निविदा के आधार पर अवार्ड कर दिये।

विभाग ने बताया (दिसम्बर 2017) कि कम्पनी द्वारा एकल निविदा के आधार पर दिये गये नौ कार्यों में से चार कार्य पीडब्ल्यूडी द्वारा उन्हीं स्थानों[27] पर दिये गये कार्यों की दर से निम्न दर पर अवार्ड किये गये वहीं एकल निविदा के आधार पर अवार्ड किये गये कार्यों की प्रतिशतता नगण्य थी।

पीडब्ल्यूडी की अवार्ड की गई दरों से कम दर पर कार्य अवार्ड करने के संबंध में उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्वयं कम्पनी द्वारा उक्त अवधि में उन्हीं या उनके निकट के स्थानों में उक्त दरों से कम दरों पर कार्य अवार्ड किये गये। आगे, एकल निविदा के आधार पर अवार्ड किये गये कार्यों का प्रतिशत नमूना जाँच किये गये कुल 86 कार्यों के कुल मूल्य का 18.34 प्रतिशत[28] है जो कि नगण्य नहीं है। वैसे भी निविदा प्रक्रिया में पारदर्शिता प्राथमिक मापदण्ड है जिसको कठोरता से पालन किया जाना आवश्यक है। प्रस्तुत उत्तर में प्रथम आमंत्रण में एकल बोली के आधार पर ठेके अवार्ड करने का कारण नहीं बताया गया है, जबकि अन्य प्रकरणों में प्रथम आमंत्रण में प्राप्त एकल बोली को निरस्त किया गया है।

अनुशंसा:

कम्पनी द्वारा कार्य अवार्ड करते समय पर्याप्त प्रतिस्पर्धा तथा लागू नियमों तथा विनियमों का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिये।

कार्यों का अवार्ड, क्रियान्वयन तथा निगरानी करना

2.2.10 जैसाकि पूर्व की कण्डिकाओं में उल्लेख किया गया है कि कम्पनी की मुख्य गतिविधियाँ कार्यों को अवार्ड, क्रियान्वयन और उनकी निगरानी करना है। इनके संबंध में महत्वपूर्ण आपत्तियों की चर्चा अग्र कण्डिकाओं में की गई है।

सक्षम प्राधिकारियों के अनुमोदन की अनदेखी करते हुये कार्यों को अवार्ड करना

2.2.10.1 छत्तीसगढ़ शासन द्वारा अनुमोदित (जुलाई 2011) कम्पनी के अधिकारों के प्रत्यायोजन (डीओपी) के अनुसार एमडी को ₹ 5.00 करोड़ मूल्य तक के कार्यों की तकनीकि स्वीकृति, निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) के अनुमोदन तथा निविदा स्वीकार करने का अधिकार दिया गया है। उसी प्रकार, उपरोक्त अनुमोदन के संबंध

[25] वर्ष 2012–13 से 2014–15 के दौरान अवार्ड किये गये।

[26] वर्ष 2012–13 तथा 2013–14 के दौरान निरस्त किये गये।

[27] बिलासपुर, दुर्ग, जगदलपुर तथा कांकेर।

[28] एकल निविदा के आधार पर अवार्ड किये गये कार्यों का मूल्य (₹ 30.23 करोड़) x 100/ नमूना जाँच किये गये कुल 86 प्रकरणों का कुल ठेका मूल्य (₹ 164.84 करोड़)।

में ₹ 5.00 करोड़ मूल्य से अधिक तथा ₹ 7.50 करोड़ तक (अप्रैल 2013 से 10.00 करोड़ तक के) के कार्यों का अनुमोदन अध्यक्ष द्वारा तथा ₹ 7.50 करोड़ से अधिक (अप्रैल 2013 से ₹ 10.00 करोड़ से अधिक के) अनुमोदन देने का अधिकार संचालक मण्डल को दिया गया है।

सक्षम प्राधिकारियों के अनुमोदन की अनदेखी करते हुये कम्पनी द्वारा ₹ 46.80 करोड़ मूल्य के कार्य अवार्ड कर दिये गये।

लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2017) कि पाँच विभिन्न कार्यों की प्रशासकीय स्वीकृति पीएचक्यू द्वारा दी गई है जैसा कि निम्न तालिका – 2.2.9 में दिया गया है। डीओपी के अनुसार इन अवार्ड किये गये कार्यों के लिये चार प्रकरणों में बीओडी की तकनीकि स्वीकृति और अनुमोदन की आवश्यकता थी जबकि एक प्रकरण में अध्यक्ष से तकनीकि स्वीकृति और अनुमोदन की आवश्यकता थी। यद्यपि इनमें से किन्हीं भी प्रकरणों में कार्य अवार्ड करने के लिये सक्षम प्राधिकारियों से तकनीकि स्वीकृति एवं अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया तथा ये एमडी द्वारा अलग–अलग भागों में विभाजित कर अवार्ड कर दिये गये।

तालिका – 2.2.9: कार्यों को विभाजित कर अवार्ड करने का विवरण

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	पीएचक्यू द्वारा मूल रुप से स्वीकृत कार्य	प्रशासकीय अनुमोदन के अनुसार राशि	डीओपी के अनुसार आवश्यक अनुमोदन ——— 'वास्तव में अनुमोदन दिया गया'	विभाजन के बाद कार्य का विवरण	विभाजित कार्य का प्रशासकीय मूल्य	ठेकेदार का नाम	कार्यादेश की राशि	अवार्ड की गई दरें/ लागू दरें एसओआर से अधिक में	लागू दरो से अधिक मूल्य
1.	12 एनजीओ[29] तथा 78 एचसी[30]/सी[31] क्वार्टर्स[32], 11 वीं बटा0[33] जांजगीर चांपा	8.34	बीओडी ——— 'सीपीई द्वारा तकनीकि स्वीकृति तथा एमडी द्वारा अवार्ड करना'	12 एनजीओ तथा 14 एचसी/सी क्वार्टर्स	2.69	मेसर्स विकास कंस्ट्र. कम्पनी	2.60	4.90/ (0.00)	0.12
				32 एचसी/सी क्वार्टर्स	2.83	तदैव	2.71	4.90/ (0.00)	0.13
				32 एचसी/सी क्वार्टर्स	2.82	मेसर्स विश्वम्भर दयाल	2.82	11.80/ (0.00)	0.30
2.	12 एनजीओ तथा 64 एचसी/सी क्वार्टर्स, कांकेर	7.11	अध्यक्ष ——— 'सीपीई द्वारा तकनीकि स्वीकृति तथा एमडी द्वारा अवार्ड करना'	32 एचसी/सी क्वार्टर्स	2.83	मेसर्स राकेश वैद्य	2.95	14.21/ (9.19)	0.07
				12 एनजीओ क्वार्टर्स	1.45	तदैव	1.52	14.25/ (9.19)	0.13
				32 एचसी/सी	2.83	मेसर्स विनायक इंटरप्राइजेस	2.83	14.50/ (9.19)	0.14

[29] अराजपत्रित अधिकारी (एनजीओ)
[30] हेड कांस्टेबल (एचसी)
[31] कांस्टेबल (सी)
[32] क्वार्टर्स (क्वा0)
[33] बटालियन (बटा0)

3	18 एनजीओ तथा 72 एचसी/सी क्वार्टर्स, गरियाबंद	8.54	बीओडी ———— 'सीपीई द्वारा तकनीकि स्वीकृति तथा एमडी द्वारा अवार्ड करना'	8 एचसी/सी तथा 18 एनजीओ क्वार्टर्स	2.89	मेसर्स किशोर जायसवाल	2.89	17.99/(9.99)	0.22
				32 एचसी/सी क्वार्टर्स	2.83	तदैव	2.82	17.99/(9.99)	0.21
				32 एचसी/सी क्वार्टर्स	2.82	तदैव	2.82	17.99/(9.99)	0.21
4	24 एनजीओ तथा 96 एचसी/सी क्वार्टर्स, दुर्ग	11.96	बीओडी ———— 'सीपीई द्वारा तकनीकि स्वीकृति तथा एमडी द्वारा करना'	24 एनजीओ तथा 32 एच सी/सी क्वार्टर्स	6.02	मेसर्स यूएमएससी लिमिटेड	5.79	9.18/(7.99)	0.06
				64 एचसी/सी क्वार्टर्स	5.94	तदैव	5.91	9.18/(7.99)	0.06
5	48 एनजीओ तथा 96 एचसी/सी क्वार्टर्स, रायपुर	11.30	बीओडी ———— '48 एनजीओ हेतु तकनीकि स्वीकृति एमडी द्वारा' तथा 96 एचसी/सी हेतु 'अध्यक्ष द्वारा' जबकि 'एमडी द्वारा अवार्ड करना'	48 एनजीओ क्वार्टर्स	4.36	मेसर्स मनोज अग्रवाल	4.35	7.01/(3.00)	0.16
				96 एचसी/सी क्वार्टर्स	6.94	तदैव	6.79	7.01/(3.00)	0.25
	कुल	**47.25**			**47.25**		**46.80**		**2.06**

(स्रोतः कम्पनी के दस्तावेजों में संकलित आंकड़े)

लेखापरीक्षा ने पाया कि उपरोक्त कार्यों की तकनीकि स्वीकृति सीपीई/एमडी द्वारा दी गई तथा एमडी द्वारा कार्य अवार्ड किया गया। यद्यपि, जैसा कि प्रत्येक कार्य के लिए प्रशासकीय स्वीकृति की राशि ₹ 5.00 करोड़ से अधिक थी, सीपीई/एमडी तकनीकि स्वीकृति प्रदान करने या एतदानुसार कार्यादेश जारी करने हेतु अनुमोदन देने हेतु सक्षम नहीं थे। आगे, उपरोक्त में से दो प्रकरणों (तालिका – 2.2.9 के स. क्र. 4 तथा 5) में, विभाजन के बाद भी एमडी कार्यों को अवार्ड करने हेतु सक्षम नहीं थे। अतः सभी प्रकरणों में डीओपी द्वारा निर्धारित प्रावधानों का उल्लंघन हुआ जिसका दस्तावेजों में कोई कारण उल्लेखित नहीं था।

विभाग ने बताया (दिसम्बर 2017) कि (i) प्रारम्भ में बिना विभाजन किये ही निविदा आमंत्रित की गई थी, यद्यपि, प्रतिस्पर्धा की कमी/निविदा न आने के कारण उचित तकनीकि स्वीकृति लेकर कार्यों को विभाजित कर पुनः निविदा बुलाई गई। (ii) सभी प्रकरणों मे सक्षम अधिकारी द्वारा लागू दरों पर निविदायें अवार्ड की गई। (iii) विषयांकित प्रकरणों में बीओडी का अनुमोदन लिया जा रहा है।

यद्यपि, उत्तर की जाँच से खुलासा हुआ कि (i) उत्तर के विपरीत, पाँच में से दो प्रकरणों में (तालिका का स.क्र. 4 तथा 5) बिना विभाजन के निविदायें कभी नही बुलाई गई। स. क्रं. 2, 3 तथा 4 के प्रकरणों में एकल निविदा के आधार पर कार्य अवार्ड कर दिये गये। इसप्रकार, विभाग द्वारा प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित किये जाने का दावा पूरा नहीं हुआ। आगे, सभी प्रकरणों में से किसी में भी डीओपी के अनुसार सक्षम प्राधिकारी द्वारा तकनीकि स्वीकृति नहीं ली गई। अतः उत्तर सही नहीं था; (ii) सभी प्रकरणों में आसपास के क्षेत्रों में अवार्ड की गई लागू दरों[34] से अधिक थी (1.19 से आठ प्रतिशत तक) जैसाकि तालिका – 2.2.9 में दिया गया हैं) जिसके कारण कम्पनी को ₹ 2.06 करोड़ की अतिरिक्त लागत वहन करनी पड़ी; (iii) उत्तर से स्पष्ट होता हैं कि सक्षम प्राधिकारी से आवश्यक अनुमोदन नहीं लिया गया था।

अनुशंसा

1. कम्पनी द्वारा अधिकारों के प्रत्योजन (डीओपी) का कठोरता से अनुपालन करने के लिये अवार्ड और क्रियान्वयन के प्रत्येक स्तर पर सक्षम प्राधिकारियों का अनुमोदन सुनिश्चित किया जाना चाहिये।

2. छत्तीसगढ़ शासन को बिना सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किये कार्य अवार्ड करने के प्रकरणों की जाँच करवानी चाहिये।

सुरक्षित अग्रिम की वसूली न करना

2.2.10.2 अनुबंध की मानक शर्तें यह प्रावधान करती हैं कि परियोजना यंत्री, निर्माण स्थल पर लायी गई सामग्री की जमानत पर, अग्रिम स्वीकृत कर सकता है।

कम्पनी समाप्त / निरस्त अनुबंधों के विरूद्ध ₹ 1.11 करोड़ की सुरक्षित अग्रिम की वसूली करने में असमर्थ रही।

लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2017) कि पाँच कार्यों[35] के विरूद्ध ₹ 1.00 करोड़ की सुरक्षित अग्रिम की राशि वसूली, मेसर्स जेबीएस कंस्ट्रक्शन्स, पुणे (जेबीएस) पर बकाया (दिसम्बर 2017) थी जिसके एकल स्वामी की मृत्यु (मई 2016) हो गई और अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार अनुबंध निरस्त (मई 2016) हो गया। यद्यपि, डेढ़ वर्ष से अधिक अवधि के व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी परियोजना यंत्री तथा मुख्य परियोजना यंत्री द्वारा अनुबंध के उपवाक्य 4 के अनुसार अग्रिम की वसूली के लिये कोई भी कार्यवाही नहीं की गई जैसे, निर्माण स्थल पर लाई गई सामग्री, उपकरण, संयंत्र, भंडार इत्यादि की जब्ती/निपटान जबकि इसके कारणों का कोई भी उल्लेख अभिलेखों में नहीं पाया गया। इसके अतिरिक्त, सामग्री, जिसकी जमानत पर अग्रिम दिया गया था, की निर्माण स्थल पर उपलब्धता की स्थिति के संबंध में जानकारी लेखापरीक्षा के बार–बार अनुरोध करने के बावजूद भी उपलब्ध नहीं कराई गई।

---

[34] समान अवधि/ अवधि के अंतराल में समान स्थान/आस–पास के स्थान पर, समान कार्यों के लिये कम्पनी/पी डब्ल्यू डी द्वारा अवार्ड किए गये कार्य की स्वीकृत दर।

[35] निर्माण कार्य (i) 15 बटालीयन बीजापुर में 16 एनजीओ एवं 32 एचसी/सी क्वार्टर (₹ 38.22 लाख), (ii) पुलिस लाईन, बीजापुर में 08 एनजीओ एवं 36 एचसी/सी क्वार्टर (₹ 35.81 लाख), (iii) नारायणपुर में 16 एनजीओ एवं 32 एचसी/सी क्वार्टर (₹ 11.33 लाख), (iv) पाँचवी बटालीयन, जगदलपुर में 32 एचसी क्वार्टर (₹ 6.93 लाख) एवं (v) किरंदुल में पुलिस स्टेशन भवन (₹ 8.13 लाख)। कार्यों के विरूद्ध सुरक्षित अग्रिम की अप्राप्त राशि कोष्ठक में दर्शायी गयी है।

इसी प्रकार, मेसर्स आर. गंगैया से दो कार्यों[36] के विरूद्ध ₹ 10.31 लाख सुरक्षित अग्रिम की राशि वसूली हेतु बकाया थी (दिसम्बर 2017) जबकि, ठेकेदार द्वारा कार्य निष्पादन में असामान्य विलंब के कारण अनुबंध निरस्त (अक्टूबर 2016) कर दिया गया था (***अनुलग्नक – 2.2.2***)। यद्यपि, अनुबंध के उपवाक्य 4 के अनुसार परियोजना यंत्री तथा मुख्य परियोजना यंत्री द्वारा वसूली के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई और इसके कारणों का भी अभिलेखों में कोई उल्लेख नहीं है।

उक्त मामले ठेकेदारों से सुरक्षित अग्रिम की वसूली के लिए पर्याप्त निगरानी तंत्र के अभाव को दर्शाते हैं जिसके कारण कम्पनी को हानि हो रही है।

विभाग ने कहा (दिसम्बर 2017) कि अग्रिम अनुबंध की शर्तों के अनुसार दिया गया था एवं ठेकेदारों से वसूली प्रारंभ की जा रही है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कार्य निरस्त होने के 15 माह के बाद भी कम्पनी अग्रिम की ₹ 1.11 करोड़ राशि वसूल करने में विफल रही है। इसके अतिरिक्त, उत्तर, परियोजना यंत्रियों तथा सीपीई द्वारा, अनुबंध के उपवाक्य 4 के अंतर्गत कार्य स्थल पर पड़ी सामग्री की जब्ती तथा निपटान के संबंध में कोई कार्यवाही न करने के कारणों को इंगित नहीं करता है।

अनुशंसाः

कम्पनी द्वारा ठेकेदारों को दिये गये सुरक्षित अग्रिमों की वसूली के लिए समय पर कार्यवाही करनी चाहिए तथा वसूलियों की निगरानी के लिए तंत्र स्थापित करना चाहिए।

अवार्ड किये गये कार्यों का विलंबित/खराब क्रियान्वयन

2.2.10.3 अनुबंध के उपवाक्य 2 के अनुसार समय अनुबंध का मूलतत्व है। जबकि, यह पाया गया कि कार्यों की समय पर समाप्ति को सुनिश्चित करने में कम्पनी तथा ठेकेदारों की ओर से कमियाँ थी। नमूना जाँच किये गये कुल 86 कार्यों (₹178.85 करोड़ मूल्य के) में से, 49 कार्य (₹ 117.45 करोड़ मूल्य के) निर्धारित कार्यपूर्णता तिथि से आठ से 45 माह के विलंब से चल रहे थे तथा शेष कार्य (₹ 61.40 करोड़ मूल्य के) निर्धारित कार्यपूर्णता तिथि से दो से 20 माह विलंब से पूरे हुए (नवंबर 2017)। इसप्रकार, नमूना जाँच किये गये 86 कार्यों में से कोई भी कार्य समय पर पूरा नहीं हुआ था। विलंब के मुख्य कारण कार्यस्थल के अंतिमिकरण/ उपलब्धता में विलंब तथा पीएचक्यू/ कम्पनी द्वारा लेआऊट/ ड्राईंग्स इत्यादि उपलब्ध कराने में विलंब तथा ठेकेदारो द्वारा कार्य के निष्पादन में विलंब थे जिनकी चर्चा अग्र कंडिकाओं में की गई है:

अपूर्ण कार्यों पर निधियों का अवरूद्ध होना

निर्माण कार्यों के पूर्ण होने में विलंब के परिणामस्वरूप कम्पनी की ₹ 29.32 करोड़ की निधि अवरूद्ध रही।

2.2.10.3 (i) अनुबंध का उपवाक्य 2 यह निर्धारित करता है कि किसी कार्य विशेष को पूर्ण करने के लिए स्वीकृत अवधि के आधे समय तक कार्य की कुल मात्रा का कम से कम 30 प्रतिशत कार्य पूर्ण हो जाना चाहिए। उक्त माइलस्टोन प्राप्त न करने की दशा में ठेकेदार को उचित नोटिस देने के पश्चात् अनुबंध को समाप्त माना जायेगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रगतिरत् 49 कार्यों में से 33 (₹ 92.08 करोड़ मूल्य के) कार्यों (नवम्बर 2017) में, अनुबंध अवधि के आधे समय तक कम से कम 30 प्रतिशत प्रगति का माइलस्टोन प्राप्त नहीं किया गया था। इनमें से नौ कार्यों (***अनुलग्नक – 2.2.2*** के स.क्रं. 1 से 9) में ठेकेदारों द्वारा धीमी कार्य प्रगति के कारण माइलस्टोन प्राप्त नहीं हुआ

[36] पुलिस स्टेशन भवनों का निर्माण (1) पुसपाल (₹ 6.72 लाख) एवं (2) फुलबगड़ी (₹ 3.59 लाख) कार्यों के विरूद्ध सुरक्षित अग्रिम की अप्राप्त राशि कोष्ठक में दर्शायी गयी है।

तथा कम्पनी के अधिकारियों[37] ने इन कार्यों को निरस्त करने के लिए भी कोई कार्यवाही नहीं की, जबकि अभिलेखों में इसके कारणों का कोई उल्लेख नहीं पाया गया। 11 कार्यों में (***अनुलग्नक – 2.2.2*** का स.क्र. 10 से 20) पीएचक्यू/कम्पनी द्वारा कार्यस्थल, ड्राईंग्स तथा ले–आउट के अंतिमीकरण/निकासी में विलंब के कारण माइलस्टोन प्राप्त नहीं हो पाया।

इसके साथ ही, सात कार्यों में (***अनुलग्नक – 2.2.2*** का स.क्र. 21 से 27) ठेकेदार द्वारा निष्पादित किये जा रहे कार्य में कोई प्रगति नहीं हुई या कार्य प्रगति धीमी रही और काम रोक दिया गया। यद्यपि, संबंधित सहायक यंत्रियों तथा परियोजना यंत्रियों ने अनुबंध में उल्लेखित माइलस्टोन प्राप्त न करने के बाद भी कार्य निरस्त करने हेतु समय पर कोई कार्यवाही नहीं की तथा उन कार्यों को उनकी निर्धारित कार्यपूर्णता तिथि से सात से 12 माह के विलंब के बाद निरस्त किया गया जबकि इसके संबंध में दस्तावेजों में कोई कारण उल्लेखित नहीं है। अन्य आठ कार्यों[38] के मामले में (***अनुलग्नक – 2.2.2*** का स.क्र. 28 से 35) ठेकेदार की मृत्यु हो जाने के कारण अनुबंध की शर्तों के अनुसार अनुबंध समाप्त हो गया। आगे, यह देखा गया कि निरस्त/समाप्त कार्यों को री–अवार्ड करने के संबंध में कम्पनी के अधिकारियों की ओर से 13 से 19 माह का असामान्य विलम्ब हुआ जिसका कोई कारण दस्तावेजों में उल्लेखित नहीं है।

उपरोक्त कार्यों के पूर्ण होने में विलंब के परिणामस्वरूप, राज्य को रक्षा/सुरक्षा प्रदान करने तथा पुलिस कर्मचारियों का कल्याण/लाभ प्रदान करने जैसे कार्य के अपेक्षित उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हुई और आंशिक निष्पादित कार्यों में ₹ 29.32 करोड़[39] की निधि परिहार्य रूप से 45 माह (नवम्बर 2017) की अवधि तक अवरूद्ध रही।

विभाग ने बताया (दिसम्बर 2017) कि मृतक ठेकेदार के वैध उत्तराधिकारी को उनके अनुरोध पर पर्याप्त अवसर देने के बाद, शेष कार्य को पुनः निविदा के माध्यम से अवार्ड किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुबंध (उपवाक्य 37) मृतक ठेकेदार के वैध उत्तराधिकारी को शेष कार्य के निष्पादन के संबंध में कोई अवसर प्रदान नहीं करता है तथा भारतीय अनुबंध अधिनियम (धारा 37) उल्लेख करता है कि यदि एकल स्वामी (ठेकेदार) की मृत्यु हो जाती है, तो अनुबंध को न तो उसके प्रतिनिधि द्वारा और न ही नियोक्ता (कम्पनी) द्वारा लागू करवाया जा सकता है। अतः इस आधार पर कार्य री–अवार्ड करने में विलंब न्यायोचित नहीं है।

विलंब से पूर्ण हुये कार्यों पर शास्ति की कम वसूली होना/ वसूली न होना

2.2.10.3 (ii) अनुबंध के उपवाक्य 2 के अनुसार, यदि ठेकेदार समय पर कार्य पूर्ण करने में असफल रहता है, तो परियोजना यंत्री क्षतिपूर्ति के रूप में कार्य के मूल्य का 0.5 प्रतिशत प्रति सप्ताह की दर से अधिकतम कार्य के मूल्य का छः प्रतिशत तक शास्ति लगा सकता है। इसके साथ ही, उपवाक्य 5 के अनुसार, यदि ठेकेदार कार्य पूर्ण करने हेतु समयवृद्धि चाहता है, तो उसे ऐसे अवरोधों के 15 दिनों के भीतर पूर्ण विवरण देते हुये परियोजना यंत्री को लिखित में सूचित करना होगा तथा यदि वह 30 दिनों के भीतर ऐसा करने में असफल रहता है तो ऐसा माना जायेगा कि ठेकेदार को समयवृद्धि की आवश्यकता नहीं है तथा वह उस अवरोध के कारण के आधार पर समयवृद्धि मांगने का अधिकार खो देगा।

---

[37] सहायक यंत्री, परियोजना यंत्री तथा मुख्य परियोजना यंत्री
[38] दो कार्यों को सम्मिलित करते हुए, जिनमें माइलस्टोन प्राप्त हो गया था।
[39] विलंबित कार्यों में उनकी निश्चित कार्यपूर्णता तिथि तक वहन किया गया व्यय।

लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2017) कि विलंब से पूर्ण हुये 37 कार्यों में से (कण्डिका 2.2.10.3 में चर्चा की गई) 15 कार्यों में विलंब के लिये ठेकेदार उत्तरदायी थे जिनमें से छः कार्य (₹ 18.44 करोड़ मूल्य के) सामान्य क्षेत्रों में निष्पादित किये गये (सात से 18 माह का विलंब) तथा नौ कार्य (₹ 14.04 करोड़ मूल्य के) नक्सल प्रभावित क्षेत्रों[40] में निष्पादित किये गये (सात से 20 माह का विलंब) थे। इसमें से प्रत्येक प्रकरण में कम्पनी के अधिकारियों[41] ने दो या दो से अधिक अवसरों पर विभिन्न समयवृद्धियाँ दी थी। यद्यपि, समयवृद्धि प्रदान करते समय, विलंब के लिये शास्ति लगाते समय तथा उनकी वसूली के समय अनुबंध की शर्तों को ध्यान में नहीं रखा गया। मुख्यतः निम्नलिखित कमियों के परिणामस्वरूप ₹ 1.89 करोड़ (***अनुलग्नक–2.2.3***) की शास्ति कम लगाई/ कम वसूल की गई:

- 18 अवसरों पर समान आधारों पर कई बार समयवृद्धि प्रदान की गई, विलंब के सामान्य कारणों जैसे वर्षा, पहाड़ी क्षेत्र, श्रमिकों की समस्या, सामग्री की अनुपलब्धता, नक्सल समस्या इत्यादि को आधार मानते हुये शास्ति नहीं लगाई गई जबकि ये अवरोध संबंधित क्षेत्रों में निर्माण कार्यों के निष्पादन में सामान्य रूप से जुड़े हुये हैं तथा ठेकेदारों द्वारा बोली प्रस्तावित करते समय इनको ध्यान में भी रखा जाता है। कम्पनी ने भी सामान्य क्षेत्रों में स्वीकार की गई दरों (जैसे अनुमानित लागत से 0.50 से 18.49 प्रतिशत अधिक) की तुलना में नक्सल प्रभावित क्षेत्रों में उच्च दरों (अनुमानित लागत से 14.25 से 61 प्रतिशत अधिक) को स्वीकार किया था। अतः ऐसे आधारों पर बिना शास्ति लगाए समयवृद्धि प्रदान करना न्यायोचित नहीं था।

- छः प्रकरणों में यह देखा गया है कि उपवाक्य 2 के अनुसार प्रारम्भ में एमडी ने परियोजना यंत्री/मुख्य परियोजना यंत्री की अनुशंसा के आधार पर 0.5 प्रतिशत प्रति सप्ताह की दर से विलम्ब के लिये शास्ति लगाई यद्यपि बाद में, ठेकेदार के अंतिम बिल के भुगतान के समय बिना शास्ति लगाये उसका अनुमोदन कर दिया या ठेके के प्रावधानों के अनुसार लगने वाली ₹ 34.66 लाख की शास्ति के विरूद्ध ₹ 3.14 लाख की नाममात्र की शास्ति रोकी गई या काटी गई। ऐसा करने के कारण अनुबंध के उपवाक्य 2 का उल्लंघन हुआ जिसके अनुसार एमडी का समयवृद्धि प्रदान करने का निर्णय अंतिम, बाध्य एवं निर्णायक होता है तथा उसे न तो क्षतिपूर्ति की दर कम करने या विलंब के समय को माफ करने का अधिकार होता है। इसके साथ ही, एक प्रकरण में हमने पाया कि एमडी ने उपवाक्य 2 के अनुसार ₹ 11.80 लाख की शास्ति लगाई तथा ₹ 1.97 लाख रोके यद्यपि, बाद में सीपीई ने बिना शास्ति लगाये अंतिम बिल का भुगतान कर दिया और रोकी गई शास्ति की राशि का भी भुगतान कर दिया।

कम्पनी द्वारा कार्यों के पूर्ण होने में विलंब के लिए ठेकेदारों से शास्ति के संबंध में ₹ 1.89 करोड़ वसूल नहीं किये गये।

- कम्पनी के उपयंत्री/सहायक यंत्री के लिये आवश्यक है कि वे ठेकेदार के समयवृद्धि आवेदन को निर्धारित प्रारूप/आवेदन में अग्रेषित करें जिसमें निष्पादित कार्य की लागत तथा वास्तविक/बढ़ाये गये समय में किया गया भुगतान, शेष कार्य को करने की कार्य योजना, निष्पादित किये जाने वाले शेष कार्य की लागत, समयवृद्धि मांगने हेतु उत्तरदायी कारणों के समर्थन में प्रपत्र तथा ठेकेदारों द्वारा समयवृद्धि के लिये दिये गये कारणों पर उपयंत्रियों/सहायक यंत्रियों की बिंदुवार टिप्पणियों का उल्लेख हो। यद्यपि, 27 अवसरों पर उक्त सभी विवरण प्रारूप/ आवेदन पर भरे हुये नहीं मिले, जो कि समयवृद्धि प्रदान करने हेतु निर्णय लेते समय पक्षपात का अवसर दे सकते हैं। आगे, परियोजना यंत्री/सीपीई ने अधूरे विवरणों को प्राप्त किये बिना ही समयवृद्धि की अनुशंसा कर दी।

[40] कांकेर, सुकमा, कुकनार, कुटरू, घोटिया, औंधी, बयनार, दंतेवाड़ा तथा दोरनापाल।
[41] सहायक यंत्री, परियोजना यंत्री, मुख्य परियोजना यंत्री तथा प्रबंध निदेशक।

- 30 अवसरों पर अनुबंध में दी गई 30 दिन की समयावधि के परे ठेकेदारों द्वारा विलंब से दिये गये आवेदनों पर समयवृद्धि प्रदान कर दी गई।

विभाग ने बताया (दिसम्बर 2017) कि ठेकेदारों द्वारा विलंब के लिये प्रस्तुत किये गये कारण स्वीकार कर लिये गये थे तथा बिना शास्ति लगाये समयवृद्धि प्रदान की गई थी अतः शास्ति नहीं लगाई गई। कुछ प्रकरणों में समयवृद्धि आवेदन समय पर प्राप्त नहीं हो सके थे। यद्यपि, जिन प्रकरणों में ठेकेदार विलंब के लिये उत्तरदायी पाया गया वहाँ उस पर शास्ति लगाई गई है।

उत्तर यह सुनिश्चित करता है कि समयवृद्धि के लिये आवेदन समय पर प्राप्त नहीं हुये थे। यद्यपि, उत्तर इस सीमा तक स्वीकार्य नहीं है, (i) यह उन कारणों को सूचित नहीं करता जिन प्रकरणों में ठेकेदारों से समयवृद्धि आवेदन अनुबंध के उपवाक्य 5 में बतायी गई समय सीमा के बाद प्राप्त हुये और समयवृद्धि दे दी गई। (ii) कम्पनी के कोषों के अवरूद्ध होने से ब्याज की हानि तथा कार्यों से जुड़े अपेक्षित लाभों की प्राप्ति की अनदेखी करते हुये समान कारणों पर कई बार समयवृद्धि प्रदान की गई। (iii) पहले शास्ति लगाई गई तथा बाद में उसे वापस ले लिया गया जो कि अनुबंध के उपवाक्य 2 के अनुसार स्वीकार योग्य नहीं था। यही नहीं कम्पनी ने 15 प्रकरणों में कुल ₹ 1.92 करोड़ की शास्ति के विरूद्ध केवल ₹ 3.14 लाख शास्ति के रूप में वसूल किये।

अनुशंसाः

कम्पनी को सुनिश्चित करना चाहिये कि शास्ति लगाते/वसूल करते समय अनुबंध की शर्तो को सदैव ध्यान रखा जा रहा है तथा कार्य के समय पर समापन को सुनिश्चित करना चाहिये।

निष्कर्ष

- कम्पनी में पर्याप्त मानव संसाधन, आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र का अभाव था जिसके कारण कार्य विलंब से पूर्ण हुये।
- कम्पनी ने योजना/परियोजना के क्रियान्वयन हेतु पीएचक्यू से प्राप्त हुई निधि पर अर्जित ब्याज ₹ 53.55 करोड़ को परियोजना निधि में जमा करने की बजाय स्वयं की आय माना जिसके परिणामस्वरूप उसे ₹ 17.52 करोड़ परिहार्य आयकर का भुगतान करना पड़ा।
- कम्पनी ₹ 1.95 करोड़ सेवा कर का भगुतान समय पर सुनिश्चित करने में विफल रही तथा ₹ 60.51 लाख के दांडिक ब्याज एवं शास्ति के परिहार्य दायित्व का निर्माण किया।
- कम्पनी अपना कार्य मेन्युअल तैयार करने में विफल रही तथा छत्तीसगढ़ शासन के निर्माण विभाग मेन्युअल का पालन करने में भी विफल रही।
- कम्पनी ने अपने अनुबंधों में, ठेकेदारों द्वारा निष्पादित किये जा रहे कार्यों को अपूर्ण छोड़ देने के कारण आने वाली अतिरिक्त लागत की वसूली के संबंध में जोखिम एवं लागत उपवाक्य सम्मिलित नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.10 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत आयी। कम्पनी अनुबंध की शर्तों के अनुसार भी दोषी ठेकेदारों से ₹ 1.04 करोड़ क्षतिपूर्ति के रूप में वसूल करने में असफल रही।

- कम्पनी ठेकेदारों को दिये गये सुरक्षित अग्रिमों की वसूली की निगरानी करने में असफल रही जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.11 करोड़ वसूल नहीं हो सके।
- ठेकेदारों द्वारा कार्य की धीमी प्रगति एवं कार्य रोक देने के कारण कार्य निष्पादन में विलंब हुआ तथा कम्पनी द्वारा विलंबित/छोड़े गये कार्यों के निरस्तीकरण/री– अवार्ड करने में विलंब किया गया। इसके परिणामस्वरूप कार्य से जुड़े अपेक्षित उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हुई। इसके अतिरिक्त ₹ 29.32 करोड़ की निधि 45 माह की अवधि तक अवरूद्ध रही।
- कम्पनी द्वारा ठेकेदारों से अनुबंध के नियमों एवं शर्तों के अनुसार ₹ 1.89 करोड़ की शास्ति नहीं वसूल की गयी।