अध्याय-4

4. सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (ऊर्जा क्षेत्र के अतिरिक्त) की अनुपालन लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

इस अध्याय में ऊर्जा क्षेत्र के अतिरिक्त राज्य के पीएसयूज की लेन–देन की नमूना जाँच पर आधारित तीन कंडिकाएँ सम्मिलित हैं।

छत्तीसगढ़ राज्य बेवरेजेस निगम लिमिटेड

4.1 गोदाम किराया का परिहार्य भुगतान

निर्माण गतिविधियों की निगरानी सुनिश्चित करने में कम्पनी की विफलता के कारण ₹ 1.64 करोड़ की राशि का परिहार्य भुगतान

छत्तीसगढ़ राज्य बेवरेजेस निगम लिमिटेड (कम्पनी) ने खरीद की गई शराब के भण्डारण के लिए ₹ 8.75 लाख[1] के वार्षिक खर्च पर गतौरी, बिलासपुर में एक गोदाम किराए पर लिया (जुलाई 2002)। बाद में, गोदाम किराए के खर्च को ध्यान में रखते हुए कम्पनी के संचालक मण्डल ने लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) से (दिसम्बर 2006) डिपाजिट कार्य के आधार पर अपने स्वंय के गोदाम का निर्माण करवाने का निर्णय लिया (जुलाई 2005)।

संचालक मण्डल के निर्देश के अनुपालन में कम्पनी ने छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड (सीएसआईडीसी) से औद्योगिक क्षेत्र बिलासपुर में ₹ 1.18 करोड़ की भूमि का अधिग्रहण किया (नवम्बर 2010) तथा ₹ 5.91 करोड़ की स्वीकृत लागत पर पीडब्ल्यूडी को निर्माण कार्य का काम सौपा[2] (अक्टूबर 2012)। पीडब्ल्यूडी ने मेसर्स विकास कंस्ट्रक्शन कम्पनी, बिलासपुर (ठेकेदार) को ₹ 5.89 करोड़ पर (अर्थात ₹ 5.16 करोड़ के प्रांकलित मूल्य के विरुद्ध एसओआर से 14.11 प्रतिशत अधिक) निर्माण कार्य प्रदान किया (जनवरी 2014) जिसे 3 जुलाई 2015 तक पूर्ण करना था।

लेखापरीक्षा ने पाया (जनवरी 2018) कि कम्पनी ने पीडब्ल्यूडी को ₹ 5.05 करोड़[3] की राशि (जून 2014 तक) जारी की जो कि गोदाम के निर्माण कार्य के मूल्य का 85.74 प्रतिशत थी। यद्यपि, लेखापरीक्षा को ऐसा कोई भी अभिलेख नहीं मिला जो इस बात पुष्टी की कर सके कि गोदाम के निर्माण कार्य की निगरानी कम्पनी के अधिकारियों द्वारा की गई थी। पीडब्ल्यूडी ने शेष कार्य को पूर्ण करने के लिए ₹ 2.25 करोड़[4] की माँग की (अगस्त 2014) परंतु कम्पनी ने यह उल्लेख करते हुए इसे जमा नहीं किया कि कार्य की प्रगति पीडब्ल्यूडी को जमा की गई राशि के अनुपात में नहीं है। हॉलांकि, पीडब्ल्यूडी ने कई बार स्पष्ट किया कि कार्य पूर्ण हो चुका है लेकिन, कम्पनी द्वारा पीडब्ल्यूडी के अधिकारियों के साथ बैठक करके मामले का निराकरण नहीं किया। चूँकि पीडब्ल्यूडी ने कार्य किया था तथा शेष कार्य निष्पादन के लिए पीडब्ल्यूडी के पास कोई राशि उपलब्ध नहीं थी इसलिए ठेकेदार ने दिसम्बर 2014 से कार्य बंद

---

[1] अक्टूबर 2014 से संशोधित दर ₹ 39.53 लाख

[2] नए एसओआर के आधार पर प्रांकलन में संशोधन, अनुमानित लागत को कम करने तथा इसके संचालक मण्डल में अनुमोदन के कारण अंतिम प्रांकलन प्रशासकीय अनुमोदन के साथ पीडब्ल्यूडी को अक्टूबर 2012 में प्रदान किया गया।

[3] ₹ 3.04 करोड़ (अप्रैल 2012) + ₹ 2.01 करोड़ (जून 2014)

[4] ₹ 7.30 करोड़ (एसओआर का 14.11 प्रतिशत, अतिरिक्त पर्यवेक्षण शुल्क तथा वृद्धि को ₹ 5.09 करोड़ में जोड़ने के पश्चात्) - ₹ 5.05 करोड़

कर दिया। कार्य पूर्ण होने की निर्धारित तिथि व्यतीत होने के बाद ही कम्पनी के महाप्रबंधक ने कार्य की प्रगति की जानकारी के लिए पीडब्ल्यूडी को एक पत्र भेजा (अगस्त 2015) तथा इस संबंध में सितम्बर 2016 तक कोई और कार्यवाही नहीं की गई। महाप्रबंधक के कार्यस्थल पर दौरे (अक्टूबर 2016) के दौरान यह पाया गया कि कुछ अनुसंगिक कार्य[5] अपूर्ण थे तथा कार्य की वास्तविक प्रगति पीडब्ल्यूडी द्वारा दी गई (अगस्त 2016) जानकारी के अनुरूप नहीं थी। इसलिए, मामले को एक वरिष्ठ तकनीकी विशेषज्ञ के माध्यम से निरीक्षण करवाने के लिए प्रमुख सचिव (पीडब्ल्यूडी) (नवम्बर 2016) तथा सचिव (पीडब्ल्यूडी) (जनवरी 2017) के पास ले जाया गया। प्रतिक्रिया में, उप सचिव, पीडब्ल्यूडी ने सूचित किया (सितम्बर 2017) कि शेष कार्य छः माह के भीतर पूर्ण कर लिया जायेगा, बशर्ते कि कम्पनी द्वारा शेष राशि जमा करायी जाएँ। उप सचिव, पीडब्ल्यूडी द्वारा दिए गए आश्वासन के बाद भी कम्पनी ने शेष राशि पीडब्ल्यूडी को जमा नहीं की। जिसके परिणामस्वरूप, पूर्ण होने कि निर्धारित तिथि के चार वर्षो बाद भी कार्य अभी तक (मार्च 2019) अपूर्ण है तथा भण्डारण स्थानांतरित (जुलाई 2009) किराए के गोदाम लिंगियाडीह, बिलासपुर से प्रबंधित किया जा रहा है। इसके अलावा, कम्पनी ने बहुत आवश्यक कार्य करवाने के लिए ₹ 1.16 करोड़ जमा किए (13 मार्च 2018/2 मई 2019) जो कि प्रगति पर है (अगस्त 2019)।

इस प्रकार, निर्माण गतिविधियों की निगरानी सुनिश्चित करने तथा गोदाम निर्माण पर समय से कार्यवाही करने में कम्पनी कि विफलता के परिणामस्वरूप गोदाम किराए पर ₹ 1.48 करोड़[6] (मार्च 2019 तक) का परिहार्य व्यय हुआ तथा ₹ 7.39 करोड़[7] मूल्य की सम्पत्ति व्यर्थ पड़ी रही। इसके अलावा, नवम्बर 2010 में भूमि के अधिग्रहण करने के बाद कम्पनी ने गोदाम का प्रांकलन पीडब्ल्यूडी को उपलब्ध कराने में छः माह अर्थात जून 2011 का समय लिया, यद्यपि, इसे जनवरी 2006 में तैयार कर लिया गया था तथा 19 मार्च 2007 को आयोजित संचालक मण्डल की 23 वी बैठक में इसे मंजूरी दे दी गई थी। यदि कम्पनी ने भूमि अधिग्रहण करने के तुरंत बाद गोदाम निर्माण का प्रांकलन पीडब्ल्यूडी को उपलब्ध करा दिया होता तो गोदाम निर्माण की गतिविधियों के लिए छः माह का समय बचा सकती थी तथा ₹ 0.16 करोड़[8] का गोदाम किराया बचा सकती थी।

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने 31 मार्च 2010 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल एवं वाणिज्यिक) की कंडिका 4.3.6 के माध्यम से गोदाम निर्माण के लिए कम्पनी के अप्रभावी दृष्टिकोण के मुद्दे को इंगित किया था फिर भी कम्पनी ने निर्माण कार्य पूर्ण करने में तेजी लाने के लिए कोई सुधारात्मक कार्यवाही नहीं की, परिणामस्वरूप ₹ 1.64 करोड़ के गोदाम किराए का परिहार्य भुगतान किया गया।

शासन ने कहा (अप्रैल 2019) की पीडब्ल्यूडी ने निर्माण कार्य में देरी की थी, जिसे उच्च अधिकारियों के ध्यान में लाया गया था।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि यह कम्पनी के अधिकारियों द्वारा निर्माण कार्य की निगरानी और इस संबंध में समय पर कार्यवाही न करने के कारणों को संबोधित नहीं करता है। इसके अलावा, कम्पनी ने शेष कार्य के निष्पादन के लिए तीन वर्ष से अधिक

---

[5] कार्यालय भवन, सार्वजनिक शौचालय, श्रमिक शेड, विद्युत कमरा का निर्माण तथा नाली का कार्य इत्यादि।

[6] 30,000 वर्गफुट x ₹ 10.98/वर्गफुट/माह (अक्टूबर 2014 से लागू) x 45 माह (अर्थात जुलाई 2015 से मार्च 2019)

[7] भूमि पर ₹ 1.18 करोड़ + ₹ 6.21 करोड पीडब्ल्यूडी को अग्रिम भुगतान

[8] 30,000 वर्गफुट x ₹ 9/वर्गफुट/माह x 6 माह (अर्थात दिसम्बर 2010 से मई 2011)

का समय बीत जाने के बाद राशि जमा की। यदि कम्पनी ने यह पहले ही जमा कर दिया होता तो गोदाम का कार्य समय से पूरा हो सकता था तथा कम्पनी दिसम्बर 2010 से मई 2011 और जुलाई 2015 से मार्च 2019 तक 51 महिनों का गोदाम किराया बचा सकता था।

छत्तीसगढ़ मेडिकल सर्विसेस निगम लिमिटेड

4.2 उच्च दरों पर मल्टीविटामिन सिरप का गैर आवश्यक क्रय

शासन के निर्देशों का उल्लंघन करते हुए पुरानी तिथि पर क्रय आदेश देकर उच्च दरों पर मल्टीविटामिन सिरप का गैर आवश्यक क्रय के परिणामस्वरूप राज्य सरकार को हानि

छत्तीसगढ़ मेडिकल सर्विसेस निगम लिमिटेड (कम्पनी) संचालनालय स्वास्थ्य सेवायें (डीएचएस) से प्राप्त माँगपत्र के आधार पर दवा खरीदती हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2016–17 के माँगपत्र के लिए मल्टीविटामिन सिरप के क्रय के मामले में उपार्जन प्रक्रिया में अनियमितता थी, आवश्यकता से अधिक मात्रा का उच्चतर दर पर विलंबित उपार्जन/आपूर्ति एक ऐसे स्त्रोत से किया गया जिसकी विश्वसनीयता संदिग्ध थी जिसका विवरण निम्नानुसार है:

राज्य सरकार के विभिन्न स्वास्थ्य संगठनों को वर्ष 2016–17 में दवाओं की आपूर्ति हेतु माँगपत्र के एक भाग के रूप में डीएचएस ने मल्टीविटामिन सिरप की 100 मिली लीटर की दो करोड़ बोतलों के क्रय हेतु माँग की (23 फरवरी 2016)। एंड

कम्पनी ने माँगपत्र प्राप्ति के छः महीने के बाद ऑनलाइन निविदा[9] आमंत्रित की (12 अगस्त 2016)। चूँकि निविदा को अंतिम रूप देने में जनवरी 2017 तक का विलंब था, इसलिए कम्पनी ने 23 आवश्यक दवाओं (मल्टीविटामिन सिरप सहित) को उनके निर्धारित दर पर क्रय करने के लिए ब्यूरो ऑफ फार्मा पीएसयूज ऑफ इंडिया (बीपीपीआई) से जानकारी मांगी थी (23 जनवरी 2017) । बीपीपीआई ने 23 दवाओं की दर सूची की जानकारी दी (25 जनवरी 2017) और कहा कि आपूर्ति उनके स्थानीय वितरक अर्थात् मेसर्स नाहर मेडिकल ऐजेंसी, रायपुर (नाहर) द्वारा की जाएगी। साथ ही में, कम्पनी ने डीएचएस से 23 दवाओं (मल्टीविटामिन सिरप 100 मिली लीटर सहित) की तीन महीने की आवश्यकता को पूरा करने कि मात्रा बिना निविदा आमंत्रित किए सीधे बीपीपीआई से क्रय के लिए वाणिज्य एवं उद्योग विभाग, छत्तीसगढ़ शासन (डीसीएंडआई) से अनुमति प्राप्त करने का अनुरोध किया (24 जनवरी 2017)। डीएचएस ने डीसीएंडआई से 23 आवश्यक दवाओं की बीपीपीआई से न्यूनतम दर सुनिश्चित करते हुए बिना निविदा आंमत्रित किए केवल 2016–17 के लिए क्रय की अनुमति प्राप्त की (23 फरवरी 2017)।

यह देखा गया कि मल्टीविटामिन सिरप की बोतलों (प्रत्येक 100 मिली लीटर) की तीन महीने की आवश्यकता 50,58,540 थी। बीपीपीआई ने मल्टीविटामिन सिरप 200 मिली लीटर प्रति बोतल ₹ 27.64 की दर का प्रस्ताव दिया (28 जनवरी 2017)। चूँकि डीएचएस का माँगपत्र 100 मिली लीटर की बोतलों के लिए था, इसलिए कम्पनी ने मल्टीविटामिन सिरप की 200 मिली लीटर बोतलों की क्रय की अनुमति के लिए

[9] निविदा संख्या 03 दवाईयाँ जिसकी जमा करने की निर्धारित तिथि 19 सितम्बर 2016 थी जिसे 26 अक्टूबर 2016 तक बढ़ाई गई थी।

डीएचएस से अनुरोध (8 मार्च 2017) किया। प्रतिउत्तर में, डीएचएस ने कम्पनी के प्रस्ताव को खारिज कर दिया (27 मार्च 2017) और मल्टीविटामिन सिरप (200 मिली लीटर) के स्थान पर मल्टीविटामिन टैबलेट क्रय करने का निर्देश दिया। इसलिए, क्रय केवल 100 मिली लीटर की बोतलों/मल्टीविटामिन टैबलेट के लिए किया जाना था।

तत्पश्चात्, कम्पनी ने बीपीपीआई से स्पष्ट रूप से 31 मार्च 2017 को 100 मिली लीटर की बोतलों (73.95 लाख) के लिए दर प्राप्त किया और ऐसा प्रतित होता है कि उसी दिन जून 2017 तक आपूर्ति के लिए आदेश जारी किया। इसके विरूद्ध, वास्तविक आपूर्ति केवल सितम्बर एवं अक्टूबर 2017 में कि गयी जो तालिका–4.1 में वर्णित है।

तालिका–4.1

100 मिली लीटर बोतलों की दर प्राप्त करने की तिथि	बीपीपीआई को आदेश जारी करने की तिथि और मात्रा	आपूर्ति करने लिए निर्धारित समय	100 मिली लीटर बोतलों का वास्तविक आपूर्ति
31.03.2017	31.3.2017 को 73.95 लाख बोतल के लिए	29.06.2017 तक	सितम्बर और अक्टूबर 2017 72.59 लाख बोतल

इस प्रकार कम्पनी ने डीएचएस के माँगपत्र के अनुसार वितरण हेतु दवाओं के उपार्जन के उद्देश्य को विफल करते हुए वर्ष 2016–17 की आवश्यकता के लिए स्पष्ट रूप से वर्ष के अंतिम दिन क्रय आदेश दिया जिसकी आपूर्ति 2017–18 में निर्धारित थी।

यद्यपि 2016–17 के क्रय को (जिसके लिए निविदा अगस्त 2016 में मंगाई गई थी) अंतिम रूप नहीं दिया गया था, डीएचएस ने पुनः वर्ष 2017–18 के लिए दो करोड़ मल्टीविटामिन सिरप के 100 मिली लीटर बोतलों के क्रय के लिए माँगपत्र जारी किया (18 अक्टूबर 2016)। इस माँगपत्र को कम करके पाँच लाख बोतलों के लिए संशोधित किया गया (28 अप्रैल 2017)। डीएचएस ने अपने पत्र में यह भी निर्देश दिया (28 अप्रैल 2017) कि 2016–17 के माँगपत्र के विरूद्ध जिस मात्रा तक दवाओं का आदेश/क्रय अभी तक नहीं किया गया है इतनी मात्रा की दवाओं का क्रय आदेश 2017–18 में जारी नहीं किया जाएँ। जैसा कि लेखापरीक्षा जाँच से यह सामने आया है कि 27 अप्रैल 2017 तक कोई क्रय नहीं किया गया था और सभी प्रक्रिया पुरानी तिथि में की गई थी (बिंदु संख्या–क में विस्तृत)। इस प्रकार डीएचएस ने, संक्षेप में, अप्रैल 2017 में 2016–17 के लिए माँगपत्र को रद्द कर दिया।

2017–18 के लिए पाँच लाख मल्टीविटामिन सिरप की बोतलों के लिए डीएचएस के दूसरे माँगपत्र के विरूद्ध कम्पनी ने निविदा को अंतिमीकृत करने के पश्चात् मेसर्स गल्फा लेबोरेटरीज लिमिटेड अंकलेश्वर[10] को ₹ 16.60 प्रति बोतल (वैट/जीएसटी रहित) की दर से क्रय आदेश जारी किया (23 मई 2017)। इस आदेश के विरूद्ध आपूर्ति जुलाई 2017 में पूरी की गयी।

[10] कम्पनी ने मेसर्स गल्फा लेबोरेटरीज जो कि न्यूनतम बोलीदाता था के साथ मल्टीविटामिन सिरप के लिए दर अनुबंध को अंतिमीकृत किया। कम्पनी ने अनुबंध का निष्पादन 26 अप्रैल 2017 को किया।

यह देखा गया कि 2016–17 के आदेश को रद्द/संशोधन के लिए कम्पनी द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई थी, इसके बावजूद कि वास्तविक आदेश (31 मार्च 2017 की पुरानी तिथि को) जारी करने के पहले उपलब्ध दरों की जानकारी थी जिसमें आपूर्ति करने कि तिथि जून 2017 थी और जिसके विरूद्ध वास्तविक आपूर्ति केवल सितम्बर/अक्टूबर 2017 में की गयी थी।

लेखापरीक्षा ने 2016–17 के माँगपत्र के लिए क्रय की प्रक्रिया में कम्पनी द्वारा की गई निम्नलिखित अनियमिताएं/विसंगति पायीः

क. बीपीपीआई को पुरानी तिथि में अनियमित क्रय आदेश जारी करना

- आपूर्तिकर्ताओं को क्रय आदेश (पीओ) जारी करने के लिए कम्पनी द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया के अनुसार, कम्पनी आदेश जारी करने के ही दिन ईमेल के माध्यम से सिस्टम जनित क्रय आदेश विक्रेताओं को भेजती है। हॉलांकि इस मामले में कम्पनी ने इस प्रक्रिया का उल्लंघन किया तथा सभी चार क्रय आदेशों को बीपीपीआई को हाथ द्वारा जारी किया और उस व्यक्ति का ब्यौरा/विवरण, जिसे आदेश दिया गया उसे कम्पनी द्वारा संधारित जावक पंजी में नहीं बताया। जावक पंजी के अंतिम पृष्ठ पर केवल क्रय आदेश की तिथि और जावक संख्या दर्शायी गयी थी। इस प्रकार वहाँ प्रक्रिया का उल्लंघन था।

- **क्रय आदेश/ भुगतान के नियमों और शर्तों को 5 जुलाई 2017 अर्थात सामग्री की आपूर्ति की निर्धारित तिथि (29 जून 2017) के बाद अंतिम रूप दिया गया था। इसलिए, यह स्पष्ट है कि वास्तविक क्रय आदेश 31 मार्च 2017 का नहीं था बल्कि बाद की तारीख में (5 जुलाई 2017 या उसके बाद) जावक पंजी में 31 मार्च 2017 की पुरानी तिथि में इंद्राज कर दिया गया था।**

- **कम्पनी द्वारा प्रदान किए गए 26 अप्रैल 2017 के बैकअप डेटाबेस में क्रय आदेशों की तिथि 31 मार्च 2017 का विवरण नहीं पाया गया, जो यह पुष्टि करता है कि क्रय आदेश 26 अप्रैल 2017 तक जारी नहीं किये गए थे। इस प्रकार वास्तव में कम्पनी ने अप्रैल 2017 में डीएचएस से संशोधित निर्देश प्राप्त होने तक आदेश जारी नहीं किया था।**

- दस्तावेजों से प्रकट हुआ कि कम्पनी द्वारा क्रय आदेश को जारी (31 मार्च 2017) करते समय बीपीपीआई के पास 100 मिली लीटर मल्टीविटामिन सिरप की आपूर्ति हेतु कोई भी दर अनुबंध नहीं था क्योंकि उसके लिए बीपीपीआई ने 70 लाख बोतलों की निर्धारित मात्रा हेतु 22 मई 2017 को निविदा (दर अनुबंध नहीं) आमंत्रित की तथा मूल्य बोलियों को कम्पनी द्वारा बीपीपीआई को क्रय आदेश देने के लगभग 50 दिन पश्चात 21 जून 2017 को खोला। इस प्रकार बीपीपीआई ने स्वयं के दर अनुबंध के अंतिमीकरण के पूर्व ही उपरोक्त दवा के लिए 31 मार्च 2017 को दर उद्धरित की। **यह विसंगति डीसीएंडआई द्वारा निर्धारित समय–सीमा के पालन हेतु बीपीपीआई से पुरानी तिथि पर उद्धरण प्राप्त करने की संभावना को भी सुदृढ़ करती है।**

- **बीपीपीआई के स्थानीय एजेंट मेसर्स नाहर द्वारा आपूर्ति की गई मल्टीविटामिन सिरप की बोतलों के लेबल पर दर उत्पादक फर्म का नाम "सियान हेल्थ केयर प्राइवेट लिमिटेड, बद्दी, जिला, सोलन (हिमाचल प्रदेश)" छपा था। यद्यपि, तथ्यों के सत्यापन पर यह पाया गया कि सियान हेल्थ केयर प्राइवेट लिमिटेड, इस दवा का उत्पादक नहीं है और हिमाचल प्रदेश राज्य स्वास्थ्य विभाग के साथ दवा उत्पादों और कच्चे माल के व्यापारी के रूप में पंजीकृत है। इस प्रकार,**

आपूर्तिकर्ता फर्म की साख भी संदेह में है और मल्टीविटामिन सिरप के क्रय की पूरी प्रणाली पर सवाल उठाता है।

यद्यपि प्रबंधन ने अक्टूबर 2018 में यह कहा कि वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन होने से ऑनलाइन सर्वरों पर अत्यधिक ट्रैफिक होने के कारण क्रय आदेश 31 मार्च 2017 को ऑफलाइन मोड में जारी किए गए थे और इन आदेशों को 2 मई 2017 को ऑनलाइन मोड के माध्यम से पुनः जनित किया गया था जो दवा की ऑनलाइन प्राप्ति और वितरण के लिए आवश्यक था। यद्यपि कम्पनी ने इसके समर्थन में कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया।

यहाँ यह उल्लेखित करना उपयुक्त होगा कि छत्तीसगढ शासन द्वारा अग्रेषित एक शिकायत के उत्तर में कम्पनी ने यह स्वीकार किया (मई 2019) कि डीसीएंडआई द्वारा इस संबंध में दी गई निर्धारित तिथि 31 मार्च 2017 की समय सीमा के पालन हेतु पुरानी तिथि पर क्रय आदेश जारी किया गया था। यह सुनिश्चित करता है कि अपनाई गई प्रक्रिया अनियमित थी।

ख. दवा की उच्च दरों पर क्रय के परिणामस्वरूप ₹ 1.02 करोड़ की हानि

वाणिज्य एवं उद्योग विभाग (डीसीएंडआई) ने 2016–17 के लिए बीपीपीआई से दवाओं के क्रय के लिए अनुमति प्रदान करते समय यह तय किया कि दवाओं को क्रय करते समय न्यूनतम क्रय मूल्य सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कम्पनी ने मेसर्स गल्फा लेबोरेटरीज को निविदा[11] में प्राप्त ₹ 16.60 प्रति बोतल कि दर से 2017–18 के माँगपत्र के विरूद्ध आदेश जारी किया जो कि बीपीपीआई द्वारा प्रस्तावित ₹ 18 प्रति बोतल कि दर से कम था। घटनाओं के कालक्रम से यह विदित होता है कि यह दर बीपीपीआई के आपूर्ति से पहले कम्पनी को ज्ञात थी क्योंकि बीपीपीआई द्वारा की जानी वाली आपूर्ति के लिए नियमों और शर्तों को 5 जुलाई 2017 तक अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

ऐसे में कम्पनी को क्रय करने की प्रक्रिया को आगे नहीं बढाना चाहिए था क्योंकि डीएचएस ने पहले जारी माँगपत्र के विरुद्ध उन मात्राओं के लिए क्रय आदेश जारी करने से मना किया था जिनका क्रय नहीं हुआ था। यद्यपि कम्पनी ने न केवल क्रय प्रक्रिया को आगे जारी रखा बल्कि अप्रैल 2017 में प्राप्त कम दर के आधार पर बीपीपीआई के साथ की गई पूर्व प्रक्रिया को संशोधित/रद्द नही किया। यह ज्ञात है कि बीपीपीआई ने कम्पनी को मल्टीविटामिन आपूर्ति के लिए निविदा 22 मई 2017 को बुलाई थी और जून 2017 के बाद उसको अंतिम रुप दिया। इसलिए, कम दरों पर दवा खरीदने के लिए कम्पनी के पास अवसर था। कम दर की जानकारी होने के बावजूद कार्यवाही में कमी के परिणामस्वरूप राज्य सरकार को ₹ 1.02 करोड़[12] की हानि हुई और बीपीपीआई के माध्यम से निजी आपूर्तिकर्ताओं को अनुचित वित्तीय लाभ दिया।

प्रबंधन ने अक्टूबर 2018 में यह कहा कि 31 मार्च 2017 को आदेश जारी किए गए थे और अगली निविदा के लिए वित्तीय बोली उसके उपरांत 6 अप्रैल 2017 को खोली गयी थी, अतः कम्पनी को आदेश जारी करते समय कम दरों की प्राप्ति के बारे में जानकारी नहीं थी। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि आदेश जारी करने के बाद क्रय आदेश को रद्द करने के संबंध में क्रय आदेश में कोई वाक्य नहीं था। यद्यपि प्रबंधन ने मई 2019 में यह स्वीकार किया था कि आदेश पुरानी तिथि 31 मार्च 2017 में जारी किया गया था जो उनके पूर्व के जवाब और दावों को गलत साबित करता है।

---

[11] वित्तीय बोली 1 अप्रैल 2017 को खोली गयी और निविदा 6 अप्रैल 2017 को अंतिमीकृत की गयी।

[12] 72,59,250 x (₹ 18 - ₹ 16.60)

छत्तीसगढ़ शासन द्वारा इस संबंध में अग्रेषित शिकायत के जवाब में कम्पनी द्वारा यथोचित कार्यवाही की कमी को स्वीकारा गया है। कम्पनी ने यह स्वीकार किया (मई 2019) कि यदि उसने नियमित निविदा में प्राप्त कम दरों के मद्देनजर अगस्त 2017 तक दवा की आपूर्ति नहीं होने के कारण बीपीपीआई को जारी क्रय आदेश को रद्द कर दिया होता तो ₹ 1.02 करोड़ की बचत हो सकती थी जैसा कि लेखापरीक्षा ने पाया है।

ग. *आवश्यकता से अधिक क्रय एवं आपूर्ति में विलंब के परिणामस्वरूप 30.81 लाख बोतलों का कालातीत तिथि से पहले उपयोग करने कि विफलता के कारण ₹ 5.82 करोड़ की हानि*

डीएचएस द्वारा अप्रैल 2017 के माँगपत्र में कमी करने के बावजूद, कम्पनी ने पुरानी तिथि प्रक्रिया के कारण अक्टूबर 2017 तक 77.59 लाख मल्टीविटामिन सिरप की बोतलें (बीपीपीआईः 72.59 लाख एवं गल्फा लेबोरेटरीजः 5 लाख बोतले क्रमशः ₹ 18 प्रति बोतल एवं ₹ 16.60 प्रति बोतल की दर से) अक्टूबर 2017 तक क्रय की। लेखापरीक्षा ने पाया कि मल्टीविटामिन सिरप के 77.59 लाख बोतलों में से 30.81 लाख बोतलों[13] का मल्टीविटामिन सिरप का स्टाक 28 फरवरी 2019 तक कालातीत हो गया था। इन कालातीत दवाईयों की कीमत ₹ 5.82 करोड़ थी, जिसके परिणामस्वरूप सरकारी राजकोष को प्रत्यक्ष हानि हुई।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि मल्टीविटामिन सिरप के स्टाक को कम करने के उद्देश्य से, कम्पनी ने स्वास्थ्य संस्थाओं को 17.23 लाख बोतलें जारी किया जो कि दो वर्षों के उपभोग को ध्यान में रखते हुए (जुलाई 2017 से दिसम्बर 2018 की खपत के अनुसार), 2.26 लाख की औसत मासिक वितरण से बहुत ज्यादा था। स्वास्थ्य संस्थाओं ने भी जनवरी 2019 में 16.03 लाख बोतलें बाहरी/अंदरी रोगी विभाग (ओपीडी/आईपीडी) को मरीजों में वितरण हेतु जारी किया। उपरोक्त कार्यवाही कालातीत होने के कगार पर पड़े मल्टीविटामिन सिरप के जारी/वितरण में हड़बड़ी को साफ साफ दर्शाता है।

इसके अतिरिक्त स्वास्थ्य विभाग साथ ही साथ कम्पनी के एमआईएस प्रणाली ओपीडी/आईपीडी में मरीजों को जारी दवाओं और स्वास्थ्य संस्थाओं के ओपीडी/आईपीडी वार्डों में बची हुई दवाईयों का कोई भी ब्यौरा मुहैय्या नहीं कराता है। इसलिए, ओपीडी/आईपीडी मरीजों में वितरित 16.03 लाख बोतलों का भी कोई स्पष्ट प्रमाण नहीं है और संदेहास्पद भी है क्योंकि पिछले महीनें तक दवा का औसत मासिक वितरण 2.26 लाख ही था। अतः कालातीत होने के ठीक पूर्व मल्टीविटामिन सिरप की अत्यधिक मात्रा को जारी करना, कालातीत से होने वाले नुकसान को छुपाने की कोशिश प्रतीत होता है।

माँग करने (फरवरी 2019) पर भी डीएचएस ओपीडी/आईपीडी वार्डों के पास बचे हुए मल्टीविटामिन सिरप का ब्यौरा उपलब्ध कराने में विफल रहा। चूँकि, ओपीडी/आईपीडी वार्डों को दवाईयाँ कालातीत तिथि के मुहाने पर वितरित की गई थी, अतः ओपीडी/आईपीडी के द्वारा दवाईयों के उपयोग की संभावना बहुत कम ही दिखती है। परिणामस्वरूप, जनवरी 2019 के दौरान वितरित की गई 16.03 लाख बोतलों पर ₹ 3.03 करोड़ की संभावित हानि हुई, इसके अलावा कालातीत मल्टीविटामिन सिरप पर ₹ 5.82 करोड़ की हानि हुई जैसा कि ऊपर चर्चा की गई है।

[13] कम्पनी के गोदामः 17.43 लाख बोतलें, स्वास्थ्य संस्थाओंः 11.05 लाख बोतलें एवं कम्पनी के गोदाम में जनवरी 2019 में ही कालातीत हो चुकीः 2.33 लाख बोतलें।

यहाँ पर यह उल्लेख करना उचित होगा कि लेखापरीक्षा द्वारा मई 2018 में बताए जाने के बावजूद भी कम्पनी और डीएचएस ने राज्य की स्वास्थ्य योजनाओं में इस अतिरिक्त स्टॉक के उपयोग हेतु कोई कदम नहीं उठाया। स्वास्थ्य विभाग द्वारा मल्टीविटामिन सिरप का अनुपयोग यह दर्शाता है कि कम्पनी ने बिना आवश्यकता के ही दवाईयों का क्रय किया और उसके कारण शासन को नुकसान उठाना पडा जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा ने तथ्यों की सूचना शासन को दी (फरवरी 2019), जिसका उत्तर अपेक्षित है (फरवरी 2020)।

राज्य सरकार को उपरोक्त अनियमितता पर सतकर्तता दृष्टिकोण से उच्च स्तरीय जाँच करवानी चाहिए तथा जिम्मेदारी निर्धारित करनी चाहिए।

4.3 अत्यधिक उच्च दरों पर फूड बॉस्केटों का क्रय

मुख्यमंत्री टीबी पोषण योजना के तहत एकल अयोग्य बोलीदाता से अत्यधिक उच्च दरों पर फूड बॉस्केटों का क्रय के परिणामस्वरूप ₹ 5.04 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय।

छत्तीसगढ़ शासन (जीओसीजी) ने मुख्यमंत्री क्षय रोग (टीबी) पोषण योजना (योजना) शुरू की (3 मई 2016)। योजना के अनुसार फूड बॉस्केट –सोयाबीन तेल (एक लीटर), मूंगफल्ली (1.5 किलोग्राम) एवं स्किम्ड दूध पाउडर (एक किलोग्राम) मासिक आधार पर प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों के माध्यम से प्रदान किया जाना था। टीबी रोगियों के पूरक पोषण आहार के लिए फूड बॉस्केट का क्रय तथा वितरण की जिम्मेदारी छत्तीसगढ़ शासन द्वारा छत्तीसगढ़ मेडिकल सर्विसेस निगम लिमिटेड (कम्पनी) को सौंपी गई (18 मई 2016)।

कम्पनी ने 2.13 लाख फूड बॉस्केट की आपूर्ति के लिए ऑनलाइन निविदा आमंत्रित की (27 सितम्बर 2016) लेकिन केवल एक बोली आने के कारण निविदा रद्द कर दी गई (16 नवम्बर 2016)। कम्पनी ने पुनः निविदा आमंत्रित की (18 नवम्बर 2016), तीन चरणों की निविदा के विरूद्ध केवल दो बोलियाँ अर्थात मेसर्स महादेव फूड्स कार्पोरेशन और मेसर्स श्री श्याम पल्सेस (एसएसपी) से प्राप्त हुई (7 दिसम्बर 2016)। निविदा समिति द्वारा आवश्यक पूर्व–योग्यता मानदंडों को पूरा नहीं करने के कारण मेसर्स महादेव फूड्स कार्पोरेशन की बोली को खारिज कर दिया गया (दिसम्बर 2016)। तकनीकी रूप से योग्य पाए गए बोलीदाता एसएसपी की मूल्य बोली खोली गई (18 जनवरी 2017)। एसएसपी द्वारा उद्धरित दर ₹ 1,124.55 प्रति फूड बॉस्केट (वैट सहित) थी जो की कम्पनी द्वारा स्थानीय खुदरा बाजार के माध्यम से एकत्र की गई (19 जनवरी 2017) ₹ 633 प्रति फूड बॉस्केट (वैट सहित) की कीमत से बहुत अधिक थी। इसलिए कम्पनी ने दर के लिए नेगोशिएशन किया (25 जनवरी 2017) तथा एसएसपी के साथ नेगोशिएशन दर ₹ 1,039.50 प्रति फूड बॉस्केट (वैट सहित) स्वीकार कर आपूर्ति अनुबंध निष्पादित किया (31 जनवरी 2017)।

इसी बीच, छत्तीसगढ़ शासन ने फूड बॉस्केट के क्रय के लिए कम्पनी द्वारा ₹ 24.25 करोड़ की माँग (10 फरवरी 2017) के विरूद्ध ₹ 12.20 करोड़ की राशि स्वीकृत की (6 मार्च 2017)। इसे देखते हुए, कम्पनी ने एसएसपी के साथ फिर से मूल्य नेगोशिएशन किया (14 मार्च 2017) जहाँ तीन बार नेगोशिएशन की

बैठकों[14] की एक श्रृंखला के बाद कम्पनी ने ₹ 892.50 प्रति बॉस्केट (वैट सहित) की दर अंतिमीकृत किया (26 अप्रैल 2017) एवं आपूर्ति अनुबंध को संशोधित किया (28 अप्रैल 2017)।

कम्पनी ने ₹ 4.83 करोड़ मूल्य के 54,084 फूड बॉस्केटों के लिए एसएसपी को प्रारंभिक आपूर्ति आदेश दिया (1 मई 2017), जिसकी आपूर्ति 23 जून 2017 तक की गई।

इस संबंध में लेखापरीक्षा ने निम्नांकित आपत्ति पाईः

- निविदा (दिनांक 27 सितम्बर 2016) की नियमों और शर्तों के वाक्य 2.1(xv) प्रदान करता है कि "निविदाकर्ता को निविदा में उद्धरित प्रत्येक खाद्य सामग्री के निर्माता के रूप में कम से कम तीन वर्षों के व्यापार का अनुभव होना चाहिए"। यद्यपि कम्पनी[15] ने एसएसपी के अनुरोध (26 अक्टूबर 2016) पर कोई लिखित औचित्य के पात्रता मानदंड में बदलाव किया (29 अक्टूबर 2016) और यह बदलाव प्रदान करता है कि "निविदाकर्ता के खाद्य सामग्री के विक्रय/निर्माता के रूप में कम से कम तीन वर्षों का अनुभव होना चाहिए। निविदाकर्ता प्रस्तावित वस्तुओं के लिए निर्माता से प्राधिकरण प्राप्त करेगा"। यह तथ्य 18 नवम्बर 2016 को समाचार पत्रों में प्रकाशित निविदा सूचना में नहीं दर्शाया गया था। यह दर्शाता है कि कम्पनी द्वारा पात्रता मानदंडों में उक्त संशोधन एसएसपी को बोली में भाग लेने में सक्षम बनाने के लिए किया गया था तथा एक निजी व्यक्ति को अनुचित लाभ पहुँचाया गया जिसके परिणामस्वरूप निविदा को अत्यधिक उच्च दरों पर अंतिमीकृत किया गया जैसा की अग्रवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

शासन ने कहा (अगस्त 2018) कि निविदा की शर्तों में निर्माता से विक्रय/निर्माता का संशोधन कम्पनी द्वारा किया गया क्योंकि फूड बॉस्केट के सभी तीनों खाद्य सामग्रियों के भिन्न–भिन्न निर्माता है। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि कम्पनी के पास निविदा शर्तों में संशोधन करने की शक्ति है।

उत्तर से यह स्पष्ट है कि कम्पनी विभिन्न निर्माताओं के बारे में अच्छी तरह से अवगत थी और केवल निर्माताओं से क्रय के लिए अलग–अलग निविदा आमंत्रित करके अधिक प्रतिस्पर्धी दर प्राप्त कर सकती थी।

- निविदा के नियमों एवं शर्तों के अनुसार सफल बोलीदाता को आदेश की अधिसूचना के 10 दिनों के भीतर अनुबंधित लागत के पाँच प्रतिशत के बराबर अनुबंध की तिथि से दो वर्ष की वैधता के साथ निष्पादन सुरक्षा प्रदान किया जाना था।

  लेखापरीक्षा ने पाया कि एसएसपी ने ₹ 95.17 लाख की निष्पादन सुरक्षा के बदले में प्रारंभिक क्रय आदेश मूल्य ₹ 4.83 करोड़ के पाँच प्रतिशत ₹ 25 लाख इस आधार पर जमा किया था (5 मई 2017) कि कुल अनुबंध मूल्य के लिए निष्पादन

[14] 3 अप्रैल 2017 –सहमत दर ₹ 900 प्रति फूड बॉस्केट, 21 अप्रैल 2017 –सहमत दर ₹ 890 प्रति फूड बॉस्केट तथा 25 अप्रैल 2017 –सहमत दर ₹ 850 प्रति फूड बॉस्केट वैट रहित

[15] प्रबंध संचालक

सुरक्षा एक बहुत अधिक राशि है। जिसके परिणामस्वरूप भी एसएसपी को अनुचित वित्तीय लाभ दिया गया।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित (सितम्बर 2017) किए जाने पर कम्पनी ने पर्याप्त निष्पादन सुरक्षा जमा न करने के कारण एसएसपी के साथ फूड बॉस्केट की आपूर्ति का अनुबंध को समाप्त कर दिया (28 फरवरी 2018)। एसएसपी ने माननीय उच्च न्यायलय छत्तीसगढ़ में अपील दायर कर कम्पनी की कार्यवाही को चुनौती दी, जिसने अपीलीय अधिकारी सचिव, स्वस्थ्य विभाग, छत्तीसगढ़ शासन को अनुबंध की शर्तों के अनुसार इस मामले पर विचार करने का निर्देश दिया (22 जून 2018)। मामले की सुनवाई (29 जून 2018) के बाद, सचिव ने एसएसपी को शेष निष्पादन सुरक्षा जमा कराने का आदेश दिया।

शासन ने कहा (अगस्त 2018) कि एसएसपी ने निष्पादन सुरक्षा की उचित राशि जमा कर दी है।

जबकि तथ्य यह रहा की लेखापरीक्षा आपत्ति के बाद निष्पादन सुरक्षा प्राप्त की गई थी।

- जैसा कि केवल एक सफल बोली प्राप्त हुई थी, जिसे कम्पनी ने बिना कोई लिखित औचित्य के स्वीकार कर लिया था। इसके कारण एसएसपी द्वारा उद्धरित की गई ₹ 892.50 प्रति फूड बॉस्केट (वैट सहित) की अत्यधिक उच्च दर पर आपूर्ति का आदेश जारी किया तथा कम्पनी ने इस तथ्य को नजर अंदाज कर दिया की उसी सामग्री/मात्रा के साथ फूड बॉस्केट की लागत पायलट प्रोजेक्ट के दौरान राज्य स्वास्थ्य संसाधन केन्द्र के (एसएचआरसी) के लिए ₹ 409 प्रति फूड बॉस्केट थी तथा कम्पनी द्वारा स्थानीय बाजार के माध्यम से एकत्र किया गया (19 जनवरी 2017) स्थानीय मूल्य ₹ 633 प्रति फूड बॉस्केट (वैट सहित) था। बाद में लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने (सितम्बर 2017) के बाद, कम्पनी ने एसएसपी से स्पष्टीकरण माँगा (23 नवम्बर 2017। परिणामस्वरूप एसएसपी ने प्रति फूड बॉस्केट का मूल्य ₹ 892.50 से कम कर ₹ 728 कर दिया (15 फरवरी 2018) तथा सचिव, स्वास्थ्य विभाग, छत्तीसगढ़ शासन के पारित आदेश (29 जून 2018) को दृष्टिगत रखते हुए नेगोशिएशन के दौरान इसे और कम कर ₹ 714 प्रति फूड बॉस्केट (₹ 680 जीएसटी रहित) कर दिया गया (4 जुलाई 2018)। तद्नुसार, कम्पनी ने एसएसपी के साथ पूर्व अनुबंध को संशोधित दरों के साथ अगले छः माह अर्थात् 15 जनवरी 2019 तक बढा दिया (16 जुलाई 2018) तथा अनुबंध की वैधता तक 1.11 लाख फूड बॉस्केट का क्रय किया।

  इस संबंध में लेखापरीक्षा ने पाया की कम्पनी ने फिर जुलाई 2018 की नेगोशिएशन बैठक में एसएसपी द्वारा प्रस्तुत की गई ₹ 714 प्रति फूड बॉस्केट की दर का आंकलन नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप्प एसएसपी से खरीदे गए कुल 1.65 लाख फूड बॉस्केटो पर ₹ 5.04 करोड़[16] का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

शासन ने कहा (अगस्त 2018) कि एसएचआरसी ने अपने पायलट प्रोजेक्ट तथा पायलट प्रोजेक्ट में उल्लेखित दरों के बारे में कम्पनी को सूचित नहीं किया था। शासन ने इसके अतिरिक्त कहा कि एसएसपी ने प्रति फूड बॉस्केट दर को ₹ 850 प्रति फूड बॉस्केट से कम कर ₹ 680 प्रति फूड बॉस्केट (वैट रहित) कर दिया तथा पहले से आपूर्ति की गई मात्रा के लिए भी कम कर दिया।

उत्तर तथ्यात्मक रूप से सही नहीं है क्योंकि एसएचआरसी ने पायलट प्रोजेक्ट के प्रतिवेदन की एक प्रति डीएचएस को भेजी थी जिसमें दर का उल्लेख किया गया था

[16] (₹ 714–₹ 409) X1,65,394 फूड बॉस्केट

तथा लेखापरीक्षा ने इसे कम्पनी के अभिलेखों में पाया। उत्तर यह भी स्पष्ट करता है कि फूड बॉस्केट की स्वीकृत दर अत्यधिक उच्च थी, जबकि उत्तर में ₹ 633 प्रति फूड बॉस्केट के खुदरा मूल्य के बारे में कुछ नहीं कहा गया जिसकी जानकरी कम्पनी को बोली के अंतिमीकरण के समय थी। इसके अतिरिक्त, मूल्य में कटौती की दलील भी स्वीकार नहीं है क्योंकि कम्पनी ने नेगोशिएशन बैठक (4 जुलाई 2018) के दौरान एसएसपी द्वारा प्रस्तुत कम की गई दरों का आंकलन नहीं किया तथा ₹ 680 प्रति फूड बॉस्केट की संशोधित दर प्रस्ताव के समर्थन में कम्पनी द्वारा कोई भी विस्तृत मूल्य का विवरण प्रदान नहीं किया जा सका।

रायपुर
दिनांक : 22 जून 2020

(दिनेश आर. पाटील)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
छत्तीसगढ़

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक : 30 जून 2020

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक