अध्याय V : अंतरिक्ष विभाग

5.1 अतिरिक्त वेतन वृद्धियों का अनुदान

अंतरिक्ष विभाग ने वित्त मंत्रालय की उसके वैज्ञानिकों/अभियंताओं को दिए गए दो अतिरिक्त वेतन वृद्धियों को वापिस लेने की सलाह पर पांच साल से ज्यादा समय तक कोई कार्रवाई नहीं की। इस कारण से विभाग के अंतर्गत आने वाले 15 परीक्षण किए गए केंन्द्रों तथा स्वायत्त संस्थाओं में दिसंबर 2013 से मार्च 2019 के दौरान दो अतिरिक्त वेतन वृद्धियों के रूप में ₹251.32 करोड़ का भुगतान किया गया।

भारत सरकार ने (अक्टूबर 1998 में) अंतरिक्ष विभाग के वैज्ञानिकों और अभियंताओं को चार पूर्व संशोधित वेतनमान[1] पर 1 जनवरी 1996 से दो अतिरिक्त वेतन वृद्धियों की मंजूरी दी थी। अंतरिक्ष विभाग ने एक स्पष्टीकरण जारी किया (अगस्त 1999) जिसके अनुसार दी गई अतिरिक्त वेतन वृद्धियों की गणना विभिन्न भत्तों[2], पदोन्नति, पेंशन आदि के लिए वेतन के रूप में नहीं की जाएगी।

इस स्पष्टीकरण के विरोध में अंतरिक्ष विभाग के कुछ कर्मचारियों ने मुकदमा दायर किया (2001) तथा केरल (जनवरी 2007) तथा उत्तराखंड (अगस्त 2012) के माननीय उच्च न्यायालयों से इन वेतन वृद्धियों को आगे होने वाले सभी भुगतानों (पेंशन सहित) के रूप में माने जाने को लेकर आदेश प्राप्त किए। अंतरिक्ष विभाग ने भी उक्त न्यायालय आदेशों के खिलाफ अपील दायर की लेकिन माननीय उच्चतम न्यायालय ने डी.ओ.एस. की विशेष अवकाश याचिका को रद्द कर दिया (अप्रैल/अगस्त 2011 और अक्टूबर 2013)। तत्पश्चात डी.ओ.एस. ने यह मामला न्यायालय के आदेशों की तामील तथा डी.ओ.एस. के समान रूपी कर्मचारियों को इन वृद्धियों के लाभ देने के लिए सलाह हेतु मामले को वित्त मंत्रालय को अग्रेषित किया (नवंबर 2013)।

इस दौरान छठवें केंद्रीय वेतन आयोग (अगस्त 2008) की अनुशंसाओं के आधार पर डी.ओ.एस. के कर्मचारियों के लिए एक नया प्रदर्शन पर आधारित आर्थिक लाभ जिसे प्रदर्शन संबंधी प्रोत्साहन योजना (पी.आर.आई.एस.) के रूप में जाना जाता है, को लागू किया गया (सितंबर 2008)। पी.आर.आई.एस. के अंतर्गत निम्न तीन अवयव थे।

(i) पी.आर.आई.एस.- संगठनात्मक प्रोत्साहन (पी.आर.आई.एस.-ओ.) वेतन के 20 *प्रतिशत* की दर पर

---

1 ₹10,000-325-15,200, ₹12,000-375-16,500 ₹14,300-400-18,300 और ₹16,400-450-20,000

2 महंगाई भत्ता, मकान किराया भत्ता, और परिवहन भत्ता।

(ii) पी.आर.आई.एस.- समूह प्रोत्साहन (पी.आर.आई.एस.-जी.) वेतन के 10 *प्रतिशत* की दर पर, तथा

(iii) पी.आर.आई.एस.- वैयक्तिक प्रोत्साहन (पी.आर.आई.एस.-I)[3]

वित्त मंत्रालय ने प्रोत्साहनों के अनुदान को परिवर्तनीय वेतन वृद्धियों के रूप में पी.आर.आई.एस. के विवरण को दिखाते हुए एक ओ.एम.[4] जारी किया (जनवरी 2009)। ओ.एम. के अनुसार, पदोन्नति के समय योग्य वैज्ञानिक/अभियंताओं को परिवर्तनीय वेतन वृद्धि के रूप में अधिकतम छह वेतन वृद्धियां ₹10,000 प्रतिमाह की सीमा के अधीन दी जा सकती थी। इस तरह भुगतान किए गए परिवर्तनीय वेतन वृद्धियों को भत्तों, पदोन्नति के समय वेतन निर्धारण, पेंशन आदि के लिए वेतन के रूप में गणना नहीं की जाएगी।

उच्च न्यायालय के अतिरिक्त वेतन वृद्धियों को भत्तों, पदोन्नति और पेंशन तथा डी.ओ.एस. के इस संबंध में दिए गए संदर्भ को लेकर वित्त मंत्रालय ने डी.ओ.एस. को न्यायालय के आदेशों को लागू करने की सलाह दी (नवंबर 2013), साथ ही साथ कर्मचारियों को दिए गए दो वेतन वृद्धियों को भावी प्रभाव के साथ, तुरंत वापिस लेने की भी सलाह दी। तर्क यह था कि पी.आर. आई.एस. इन दो अतिरिक्त वेतन वृद्धियों को प्रतिस्थापित करेगा।

लेखापरीक्षण जांच में यह सामने आया कि डी.ओ.एस. ने वित्त मंत्रालय की सलाह का पालन नहीं किया तथा उसके वैज्ञानिकों/अभियंताओं - एस.डी. से एस.जी. (जुलाई 2019 तक) को पी.आर.आई.एस. के साथ-साथ दो अतिरिक्त वेतन वृद्धियों का भुगतान जारी रखा। दिसंबर 2013 से मार्च 2019 के दौरान डी.ओ.एस. ने दो अतिरिक्त वेतन वृद्धि के भुगतान के रूप में (15 केंद्रों/ स्वायत्त संस्थाओं[5]) के वैज्ञानिकों/अभियंताओं को पदोन्नति पर ₹251.32 करोड़ का भुगतान किया।

डी.ओ.एस. ने बताया (जुलाई 2019) कि दो अतिरिक्त वेतन वृद्धियों के भुगतान को 1 जुलाई 2019 से बंद कर दिया गया है। कर्मचारियों से अतिरिक्त वेतन की वसूली के लिए कार्रवाई / प्रस्तावित कार्रवाई के संबंध में उत्तर चुप है।

तथ्य यह है कि डी.ओ.एस. ने वित्त मंत्रालय की सलाह पर पांच साल से अधिक तक कोई निर्णायक कार्रवाई नहीं की जिसके कारण डी.ओ.एस. के वैज्ञानिकों/अभियंताओं को अतिरिक्त

---

[3] ये पदोन्नति के समय मे परिवर्तनीय अतिरिक्त वेतन वृद्धियों के रूप में देय थे।

[4] कार्यालय ज्ञापन

[5] लेखापरीक्षण ने दो अतिरिक्त वेतन वृद्धि के भुगतान के लिए किए गए व्यय का विवरण मुख्यालय, भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान केन्द्र, विद्युत प्रकाशिकी तंत्र प्रयोगशाला, इसरो दूरमिति, अनुवर्तन तथा आदेश नेटवर्क, भारतीय अंतरिक्ष तकनीकी संस्थान, सतीश धवन अंतरिक्ष केंद्र, विक्रम साराभाई अंतरिक्ष केंद्र, इसरो जड़त्वीय प्रणाली इकाई, भारतीय सुदूर संवेदन संस्थान, राष्ट्रीय वायुमंडलीय अनुसंधान प्रयोगशाला, भौतिक अनुसंधान प्रयोगशाला, अंतरिक्ष उपयोग केंद्र इसरो सेटेलाईट केंद्र, इसरो नोदन परिसर, द्रव नोदन प्रणाली केंद्र (बैंगलुरू एवं वलीआमाला केन्द्र) और मुख्य नियंत्रण सुविधा से प्राप्त किया।

लाभ के रूप में ₹251.32 करोड़ का भुगतान किया गया। डी.ओ.एस. को अपने कर्मचारियों को किए गए अतिरिक्त वेतन वृद्धि के भुगतानों को पुनर्प्राप्त करने की आवश्यकता है।

5.2 सिलिकन कार्बाइड दर्पण विकास सुविधा

भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन, बेंगलुरू तथा इंटरनेशनल एडवांस्ड रिसर्च सेंटर फॉर पाउडर मेटलर्जी, हैदराबाद ने दर्पण विकास हेतु प्रौद्योगिकी को सिद्ध या मान्य सुनिश्चित किये बिना सिलिकन कार्बाइड दर्पण विकास सुविधा को स्थापित किया। निर्मित सुविधा की स्थापना एवं रखरखाव पर ₹47.12 करोड़ का व्यय होने के बावजूद भी वह अपने 10 वर्षों की संपूर्ण परिचालन काल के दौरान अपेक्षित गुणवत्ता के दर्पण का उत्पादन नहीं कर पाईं।

प्रौद्योगिकियों के विकास हेतु वैज्ञानिक विभागों की अनुसंधान एवं विकास (आर. एंड. डी.) गतिविधियों की सामान्य प्रक्रियाओं में अनुसंधानों व प्रदर्शन प्रयोजन के माध्यम से अवधारणाओं के प्रमाण के विकास के पश्चात क्षेत्र स्तर पर प्रौद्योगिकी की मान्यता तथा वाणिज्यीकरण हेतु औद्योगिकी मोड में अनुपातिक दर से वृद्धि सम्मिलित है।

भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन (इसरो) को भू प्रेक्षण तथा मौसम विज्ञान संबंधी मिशन के लिए अंतरिक्ष से उच्च कोटि की तस्वीरें लेने हेतु बड़े आकार के कम द्रव्यमान व आयतन के एपर्चर ऑप्टिक्स की आवश्यकता थी। अब तक इसरो अपने अंतरिक्ष मिशन हेतु आयातित शीशा आधारित दर्पण का उपयोग कर रहा था तथा स्वदेशी रूप से दर्पण निर्माण हेतु वैकल्पिक सामग्री प्रौद्योगिकी को विकसित करने के लिए प्रयासरत था। उपलब्ध सामग्रियों में से रासायनिक वाष्प जमा (सी.वी.डी.) सिलिकन कार्बाइड (एस.आई.सी.) को उसके कम भार, भार और कठोरता का उच्च अनुपात तथा कम तापीय विस्तार के कारण प्रतिस्पर्धात्मक माना गया था (मार्च 2002)। इसरो ने 2003-04 तक सिलिकन कार्बाइड दर्पणों की प्राप्ति का लक्ष्य रखा था।

सी.वी.डी. कोटिंग रहित 100 मि.मी तक के आकार के एस.आई.सी. दर्पण ब्लैंक्स को विकसित करने हेतु यू.आर. राव उपग्रह केन्द्र, बेंगलुरू (यू.आर.एस.सी.)[6] जो कि इसरो की एक इकाई है, ने इन्टरनैशनल एडवांस्ड रिसर्च सेंटर फॉर पाउडर मेटलर्जी, हैदराबाद (ए.आर.सी.आई.), जो कि विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग के अंतर्गत एक स्वायत अनुसंधान एवं विकास केन्द्र है तथा एक अन्य संगठन[7] के सहयोग से अनुसंधान एवं विकास हेतु कार्य किया। अंतरिक्ष अनुप्रयोगों हेतु सी.वी.डी. कोटिंग सहित 1,000 मि.मी. तक के आकार के दर्पण ब्लैंक्स को विकसित करने के लिए ए.आर.सी.आई. में ऐसे ऑपटिकल दर्पण के विकास के लिए आवश्यक सुविधाओं को स्थापित करने का निर्णय (दिसंबर 2002) लिया।

---

[6] पूर्व में इसे इसरो उपग्रह केंद्र के रूप में जाना जाता था।

[7] डब्ल्यू.आई.डी.आई.ए., बेंगलुरू

यू.आर.एस.सी. ने उत्पादन सुविधाओं की स्थापना, प्रक्रिया प्रौद्योगिकी का विकास तथा सितंबर 2006 तक अंतरिक्ष योग्य 10 सिलिकन कार्बाइड ऑपटिकल दर्पण ब्लैंक्स की आपूर्ति हेतु ए.आर.सी.आई. के साथ अनुबंध किया (जनवरी 2003)। यू.आर.एस.सी. को इन दर्पण का उपयोग इसरो के कारटोसैट 2 ए/2 बी मिशन में करना था। प्रस्तावित उत्पादन सुविधाओं में उच्च टन भार की हाइड्रॉलिक प्रैस, उच्च तापमान वैक्यूम सिंटरिंग फर्नेस, सिलिकन कार्बाइड मशीनिंग सुविधा तथा उच्च तापमान सी.वी.डी. फर्नेस/रिएक्टर जैसे पूंजी उपकरण समाविष्ट हैं। प्रक्रिया प्रौद्योगिकी में प्रक्रिया मापदंडों का अनुकूलन तथा सी.वी.डी. कोटिंग प्रक्रिया का विकास सम्मिलित है। परियोजना की कुल लागत ₹28.53 करोड़ थी जिसमें से ए.आर.सी.आई. द्वारा ₹5.88 करोड़ का योगदान दिया जाना था तथा ₹22.65 करोड़ की शेष लागत यू.आर.एस.सी. द्वारा उठाई जानी थी।

ए.आर.सी.आई. में जून 2007 से सिलिकन कार्बाइड दर्पण विकास सुविधा शुरू की गयी जिसकी परिचालन अवधि 10 वर्ष थी। ए.आर.सी.आई. ने मार्च 2010 में यू.आर.एस.सी./इसरो को 10 दर्पण ब्लैंक की आपूर्ति की। इसरो ने बताया (जून 2017) कि ए.आर.सी.आई. द्वारा दिए गए दर्पण ब्लैंक्स के निर्माण के दौरान यह पाया गया था कि दर्पण ब्लैंक्स पर की गई सी.वी.डी. की लेयर कोटिंग खराब थी तथा उसका उपयोग नहीं किया जा सकता था। परिणामस्वरूप, इसरो के अंतरिक्ष मिशन हेतु दर्पण ब्लैंक्स की आवश्यकता को आयातित शीशा आधारित दर्पण से पूरा किया गया, जिसे सिलिकन कार्बाइड दर्पण सुविधा के विकास से पहले ही उपयोग किया जा रहा था।

इसरो एवं ए.आर.सी.आई. ने सिलिकन कार्बाइड दर्पण ब्लैंक्स पर सी.वी.डी. कोटिंग की समस्या से निपटने के लिए प्रयास जारी रखे। इस समय के दौरान ए.आर.सी.आई. में उत्पादन सुविधाओं का उपयोग मुख्य रूप से आर.एंड.डी. हेतु किया गया था। सी.वी.डी. संयंत्र की परिचालन अवधि जून 2017 में समाप्त हो गयी और उसी समय यू.आर.एस.सी. ने बताया कि सी.वी.डी. रिएक्टर तथा फर्नेस संयंत्र, चैंबर व संबंधित भागों के गंभीर क्षरण के कारण क्षतिग्रस्त हो गए थे तथा उपयोग योग्य स्थिति में नहीं थे। क्षतिग्रस्त संयंत्र की लागत ₹6.11 करोड़ थी।

मई 2019 तक, अंतरिक्ष विभाग तथा ए.आर.सी.आई. ने सुविधा के विकास के लिए क्रमशः ₹27.80 करोड़ तथा ₹14.10 करोड़ का व्यय किया था। इसके अतिरिक्त, अंतरिक्ष विभाग ने ए.आर.सी.आई. मे सिलिकन कार्बाइड सुविधा के रखरखाव की ओर ₹5.22 करोड (मार्च 2018[8] तक) का व्यय किया था।

लेखापरीक्षा मे पाया गया कि सिलिकन कार्बाइड दर्पण ब्लैंक पर सी.वी.डी. लेयर के विकास के लिए प्रौद्योगिकी की संकल्पना का कोई प्रारंभिक प्रमाण नहीं किया गया था न ही अनुसंधान एवं प्रदर्शन स्तर पर प्रौद्योगिकी मान्य की गई थी। ए.आर.सी.आई. में पूर्ण पैमाने

[8] अंतरिक्ष विभाग ने मार्च 2018 के पश्चात सुविधा के रखरखाव पर व्यय नहीं किया।

पर उत्पादन सुविधा में निवेश करने से पहले सिलिकन कार्बाइड दर्पण ब्लैंक्स पर सी.वी.डी. कोटिंग हेतु कम पैमाने पर भी प्रौद्योगिकी का प्रदर्शन एक अधिक वैज्ञानिक दृष्टिकोण होता।

अंतरिक्ष विभाग ने कहा (अक्तूबर 2018) कि ए.आर.सी. आई में सी.वी.डी. कोटिंग जो कि विकास के अंतिम चरण में थी, को छोड़कर सिलिकन कार्बाइड मिरर ब्लैंक्स का विकास सफल था। अंतरिक्ष विभाग ने आगे कहा कि वह एक वैकल्पिक कोटिंग प्रौद्योगिकी के विकास की प्रक्रिया में था जिसका छोटे दर्पण ब्लैंक्स (50 से 210 मि.मी. तक) के कुछ नमूनों पर लगाने का प्रयास किया गया था; तथा परीक्षणों के पूरे हो जाने के बाद, ए.आर.सी.आई. में उत्पादित सिलिकन कार्बाइड ब्लैंक्स का उपयोग किया जा सकता है। मई 2019 तक वैकल्पिक कोटिंग प्रौद्योगिकी पर कार्य प्रगति पर था। क्षतिग्रस्त सी.वी.डी. संयंत्र के संदर्भ में, अंतरिक्ष विभाग ने कहा कि वैकल्पिक कोटिंग प्रक्रिया को विचार में रखते हुए उसके नवीनीकरण के प्रस्ताव को आस्थगित रखा गया था।

उत्तर इस की पुष्टि करता है कि सिलिकन कार्बाइड मिरर ब्लैंक्स पर सी.वी.डी. कोटिंग हेतु प्रौद्योगिकी, उत्पादन सुविधा पर तब लगाई गई जब उस पर अभी भी विकास जारी था। आखिरकार, सी.वी.डी. कोटिंग हेतु प्रौद्योगिकी अनेक प्रयासों के बावजूद भी असफल पायी गई थी तथा सिलिकन कार्बाइड संयंत्र का उपयोग नहीं किया जा सकता था क्योंकि उसकी परिचालन अवधि बीत गई थी और परियोजना के अंतर्गत स्थापित किये गए क्षतिग्रस्त सी.वी.डी. संयंत्र के नवीनीकरण/बदलने के लिए कोई कार्य योजना नहीं थी।

अतः सुविधा, जिस पर ₹47.12 करोड़ का व्यय हुआ था, को इसरो के मिशन के लिए सिलिकन कार्बाइड दर्पण के उत्पादन हेतु उपयोग नहीं किया जा सकता था क्योंकि विभाग पूर्ण पैमाने पर उत्पादन करने से पहले प्रौद्योगिकी (जो विश्व में अन्यत्र उपयोग हो रहा था) की अनुमापकता की उपयुक्तता के बारे में संतोषजनक स्तर का आश्वासन प्राप्त करने में असफल रहा था। ऐसे कार्य से प्राप्त होने वाले वित्तीय लाभ का आंकलन संयंत्र को स्थापित करने से पूर्व नहीं किया गया था और प्रौद्योगिकी के स्वदेशीकरण का लक्ष्य भी प्राप्त नहीं किया गया था।

5.3 सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना पदों का सृजन

अंतरिक्ष विभाग ने सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किए बिना प्रशासनिक कैडर में 955 पदों का सृजन किया और निम्न पदों पर कार्यरत कर्मचारियों को पदोन्नति दे कर इन पदों को भरा गया। उच्च पदों में कर्मचारियों के वेतन पर ₹235.05 करोड़ का व्यय हुआ जिसका एक हिस्से का भुगतान विभाग की जमा परियोजनाओं में से किया गया जो कि सरकारी नियम एवं प्रक्रिया के विरूद्ध था।

वित्त मंत्रालय (एम.ओ.एफ), व्यय विभाग ने मंत्रालयों/विभागों द्वारा पदों के निर्माण हेतु प्रक्रिया पर स्पष्टीकरणों को जारी करते हुए (मई 1993) कहा कि सभी समूह ए पद (योजना

एवं गैर-योजना) तथा सभी नॉन-प्लान समूह बी,सी तथा डी पदों का सृजन केवल क्रमशः केंद्रीय मंत्रीमंडल[9], एवं वित्त मंत्री के अनुमोदन से ही किया जा सकता हैं।

अंतरिक्ष विभाग (डी.ओ.एस.) अन्य एजेन्सियों की ओर से जमा परियोजनाओं का निष्पादन करता है। जमा परियोजनाओं के निष्पादन हेतु अपनाई जाने वाली प्रक्रिया[10] के अनुसार, ऐसी एजेन्सियों से निधियाँ अग्रिम में ली जानी चाहिए; सामग्री, घटक, मशीनरी इत्यादि की प्राप्ति से हुए व्यय को जमा परियोजना शीर्ष[11] में सीधे तौर पर डेबिट किया जाना चाहिए; जनशक्ति लागत, ओवरहेड चार्जेस इत्यादि पर हुए व्यय को उक्त लेखांकन शीर्ष पर प्रभारित किया जाना चाहिए तथा परियोजना के अंत में, परियोजना से सीधे किए गए वास्तविक व्यय को ध्यान में रखते हुए शेष राशि, सरकार को जमा की जानी थी। जमा परियोजनाओं से अंतरिक्ष विभाग के नियमित कर्मचारियों के वेतन के भुगतान हेतु कोई प्रावधान नहीं था।

अंतरिक्ष विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 2003-17 की अवधि के दौरान, अंतरिक्ष विभाग ने वित्त सदस्य, अंतरिक्ष विभाग की सहमति प्राप्त करने के पश्चात अंतरिक्ष विभाग के विभिन्न केंद्रों/इकाईयों के विभिन्न प्रशासनिक कैडर में जमा परियोजनाओं के अंतर्गत 955 पदों का सृजन किया। केंद्रीय मंत्रीमंडल/वित्त मंत्री की आवश्यक अनुमति नहीं ली गई। अंतरिक्ष विभाग में नियमित निम्न पदों पर आसीन कर्मचारियों की पदोन्नति द्वारा पदों को भरा गया था। पदोन्नति की एवज में निम्न पदों को रिक्त रखा गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2013-14 तक, भारत की समेकित निधि (सी.एफ.आई)[12] से वेतन व भत्तों का भुगतान करने के स्थान पर पदोन्नत नियमित कर्मचारियों के वेतन व भत्तों का भुगतान सीधे तौर पर अंतरिक्ष विभाग की जमा परियोजनाओं से किया गया था। 2014-15 से, रिक्त निम्न पदों से संबंधित वेतन का भाग भारत की समेकित निधि से पूरा किया गया तथा पदोन्नति पर उच्च पदों के निर्माण व संचालन के कारण बढ़े हुए वेतन का भुगतान जमा परियोजनाओं से किया गया इस आधार पर कि जमा परियोजनाओं के अंतर्गत उपलब्ध बजट प्रशासनिक स्टाफ के वेतन व्यय को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं था। मार्च 2018 तक अंतरिक्ष विभाग द्वारा उच्च पदों पर पदोन्नत कर्मचारियों के वेतन व भत्तों पर ₹235.05 करोड़[13] का व्यय किया गया।

---

9 वित्त मंत्री की अनुमति प्राप्त करने के पश्चात

10 जून 2001 तथा अक्तूबर 2005 में अंतरिक्ष विभाग द्वारा जारी दिशानिर्देश

11 मुख्य शीर्ष 8443-सिविल डिपोसिट-सार्वजनिक निकायों, स्वायत निकायों अथवा निजी व्यक्तियों हेतु लिए गए कार्य के लिए जमा

12 वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन, 1978 के नियम 8 के अनुसार, नियमित सरकारी कर्मचारियों के वेतन व भत्ते भारत की समेकित निधि से किया जाना चाहिए तथा विनियोग की प्राथमिक इकाई, 'ऑबजेक्ट हेड 01-वेतन' के अंतर्गत रखा जाएगा

13 ₹145.45 करोड़ 2013-14 तक की अवधि से संबंधित है और ₹89.60 करोड़ 2014-15 से आगे का वृद्धिशील वेतन है

केन्द्रीय मंत्रीमंडल/वित्त मंत्री का अनुमोदन प्राप्त किये बिना प्रशासनिक कैडर में पदों का निर्माण वित्त मंत्रालय के आदेशों के विरूद्ध था। इसके अतिरिक्त, ऐसे पदों पर पदोन्नत नियमित कर्मचारियों के वेतन हेतु जमा परियोजनाओं से व्यय करना भी सरकारी नियमों तथा जमा परियोजनाओं के निष्पादन हेतु अंतरिक्ष विभाग की प्रक्रिया के अनुरूप नहीं था।

अंतरिक्ष विभाग ने कहा (फरवरी 2018) कि वेतन पर कुल व्यय को भारत की समेकित निधि व परियोजना निधि के बीच यह विचार करते हुए बांटा गया कि 955 पदों का सृजन समय बंटवारे आधार पर जमा परियोजनाओं एवं सरकारी परियोजनाओं दोनों में सहायक थी। अंतरिक्ष विभाग ने आगे कहा (नवंबर 2018) कि केंद्रीय मंत्रीमंडल ने अंतरिक्ष विभाग/इसरो के कार्मिक की तैनाती, जिसे वित्त मंत्रालय (एम.ओ.एफ) द्वारा संस्तुति प्राप्त थी के अतिरिक्त एफ.एस.बी.एस. परियोजना[14] हेतु 1,500 कार्मिक के लिए अनुमोदन प्रदान किया था। अंतरिक्ष विभाग ने कहा कि व्यापार नियमों का आवंटन, 1972 के अंतर्गत अंतरिक्ष विभाग को अपने कर्मचारियों से संबंधित सभी मामलों का निपटान करना था।

अंतरिक्ष विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जमा परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु वर्तमान नियम एवं अंतरिक्ष विभाग की प्रक्रिया जमा परियोजनाओं से अंतरिक्ष विभाग के नियमित कर्मचारियों के वेतन पर व्यय को पूरा करने हेतु स्वीकृति नहीं देते हैं। एफ.एस.बी.एस. हेतु 1,500 कर्मचारियों के लिए केंद्रीय मंत्रीमंडल की स्वीकृति प्राप्त करने के संबंध में लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गए सीमित अभिलेखों में पाया गया कि व्यय विभाग/वित्त मंत्री की अलग से स्वीकृति नहीं ली गई बल्कि केवल एफ.एस.बी.एस. हेतु समग्र प्रस्ताव के लिए वित्त मंत्रालय की सहमति ली गई थी। समग्र परियोजना प्रस्ताव हेतु वित्त मंत्रालय की सहमति को पदों के सृजन के लिए वित्त मंत्रालय के अनुमोदन के रूप में नहीं माना जा सकता। इस तरह प्राप्त की गई सहमति उन कर्मचारियों के संदर्भ में भी थी जिनके लिए उपग्रहों का विकास, प्रक्षेषण व संचालन आवश्यक है अर्थात तकनीकी स्टाफ न कि प्रशासनिक कर्मचारियों के लिए। अंतरिक्ष विभाग का उत्तर कि व्यवसाय नियम 1972 के आबंटन के तहत, अंतरिक्ष विभाग को अपने कर्मियों से संबंधित सभी मामलों से निपटना था, इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाता है कि 'भारतीय क्षेत्रीय नाविक उपग्रह प्रणाली' नामक जमा परियोजना तथा इसरो/अंतरिक्ष विभाग हेतु जनशक्ति की वृद्धि के लिए अंतरिक्ष विभाग के अन्य प्रस्ताव जैसे दो अन्य मामलों में अतिरिक्त जनशक्ति हेतु व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय का विशिष्ट अनुमोदन प्राप्त करने की आवश्यकता को क्रमशः आर्थिक मामला विभाग, वित्त मंत्रालय तथा सदस्य वित्त, अंतरिक्ष विभाग द्वारा समझाया गया था। इस प्रकार, वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग के मई 1993 के निर्देशों की दृष्टि में अंतरिक्ष विभाग को अपनी सभी जनशक्ति आवश्यकताओं हेतु निर्देशों की समान रूप से पालन करने की आवश्यकता है।

[14] 'भविष्य अंतरिक्ष आधारित निगरानी' नामक जमा परियोजना

5.4 पदोन्नति हेतु रेजिडेंसी अवधि का निर्धारित स्तर से कम पर नियतन

अंतरिक्ष विभाग ने अपने समूह 'ए' अधिकारियों की निर्धारित स्तर से कम स्तर पर पदोन्नति करने के लिए सक्षम प्राधिकारी से न्यूनतम रेजिडेंसी अवधि को नियत करने हेतु अनुमोदन नहीं लिया जिससे 13 जाँच परीक्षित मामलों में उच्च स्तर में समय पूर्व पदोन्नति तथा ₹1.29 करोड़ की सीमा तक वेतन व भत्तों का भुगतान किया गया था।

भारत सरकार (व्यापार का आवंटन) नियम, 1961 के नियम 3 के अनुसार, उक्त नियमों के अंतर्गत विभाग को आवंटित सभी कार्यों का निपटान प्रभारी मंत्री के सामान्य अथवा विशेष निर्देशों के अधीन किया जाएगा। प्रधान-मंत्री कार्यालय (पी.एम.ओ.) ने राजपत्रित अधिकारियों की सेवा शर्तों से संबंधित मामलों पर अंतरिक्ष विभाग (डी.ओ.एस.) को शक्तियां सौंपते हुए (दिसंबर 1990) स्पष्ट किया था कि सचिव, अंतरिक्ष विभाग केवल समूह बी,सी एवं डी कर्मचारियों के संदर्भ में नियुक्ति नियमों को निर्मित एवं संशोधित कर सकता है तथा अन्य सभी मामले प्रधानमंत्री को प्रस्तुत किये जाने थे।

अंतरिक्ष विभाग ने अपने अधिकारियों के ग्रेड के लिए कैडर समीक्षा की तथा प्रशासनिक क्षेत्रों में अधिकारियों की कैडर संरचना को संशोधित करने के आदेश जारी किये (जनवरी 2004)। इन आदेशों के अंतर्गत विभिन्न ग्रेड पर पदोन्नति हेतु रेजिडेंसी अवधि भी निर्धारित की गई थी। छठे केन्द्रीय वेतन आयोग (एस.सी.पी.सी.) की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के पश्चात, सरकारी कर्मचारियों के वेतन मान के संशोधन हेतु नियुक्ति नियमों में सुधार के मामले को लेते हुए कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग (डी.औ.पी.टी.) ने पदों के विभिन्न वर्गों पर पदोन्नति हेतु न्यूनतम अर्हता अवधि के लिए संशोधित दिशानिर्देशों को निर्धारित किया (मार्च 2009)।

अंतरिक्ष विभाग के दिसंबर 2011 से फरवरी 2018 तक की अवधि हेतु अभिलेखों की जाँच परीक्षा ने दर्शाया कि छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के पश्चात, अंतरिक्ष विभाग ने पदोन्नति हेतु संशोधित अर्हता अवधि को नहीं अपनाया तथा अपने समूह ए अधिकारियों की पदोन्नति हेतु अपने विद्यमान तंत्र को जारी रखा। अंतरिक्ष विभाग ने न तो अनुमोदन हेतु पी.एम.ओ. को वर्तमान सरकारी नियमानुसार पदोन्नति के लिए संशोधित प्रस्तावों को प्रस्तुत किया और न ही विद्यमान तंत्र को जारी रखने हेतु कोई विशिष्ट अनुमोदन प्राप्त किया। कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग द्वारा निर्धारित की गई अर्हता अवधि तथा अंतरिक्ष विभाग द्वारा पालन की गई अर्हता अवधि में अंतर को **तालिका संख्या 1** में दर्शाया गया है:-

तालिका संख्या 1: डी.ओ.पो.टी. द्वारा निर्धारित की गई अर्हता अवधि तथा डी.ओएस. द्वारा पालन की गई अर्हता अवधि में अंतर

क्रम संख्या	पदोन्नति से		पदोन्नति तक		निर्धारित न्यूनतम अर्हरता अवधि (वर्षों में)	
	पद	ग्रेड वेतन (₹)/स्तर	पद	ग्रेड वेतन (₹)/स्तर	डी.ओ.पी.टी.	डी.ओ.एस.
1.	अधिकारी	5400/10	वरिष्ठ अधिकारी	6600/11	5	4
2.	मुख्य	7600/12	वरिष्ठ मुख्य	8700[15]/13	5	2

अंतरिक्ष विभाग द्वारा लागू रेजीडेंसी की कम अवधि के कारण समयपूर्व पदोन्नति दी गई तथा इसके परिणामस्वरूप पदोन्नत अधिकारियों को उच्च वेतनमान में वेतन व भत्तों का भुगतान किया गया।

2011-12 से 2017-18 तक की अवधि के दौरान, अंतरिक्ष विभाग/इसरो में 33 अधिकारियों को स्तर 12 से स्तर 13 में पदोन्नति दी गई। लेखापरीक्षा ने ऐसे 13 मामलों की जाँच की तथा पाया कि इन अधिकारियों को उच्च वेतनमान में वेतन व भत्ते देने में ₹1.29 करोड़ तक का अतिरिक्त व्यय हुआ।

अंतरिक्ष विभाग ने कहा (मार्च 2017) कि पी.एम.ओ. का अनुमोदन अंतरिक्ष विभाग के सचिवालय के समूह ए पदों पर लागू है न कि इसरो[16] के प्रशासनिक अधिकारियों हेतु। अंतरिक्ष विभाग ने आगे कहा (दिसंबर 2018) कि अंतरिक्ष विभाग/इसरो के कार्मिकों के कैडर रिव्यू प्रस्तावों को सदस्य (वित्त), अंतरिक्ष विभाग को संदर्भित किया गया है। अंतरिक्ष विभाग ने यह भी कहा कि कथित पदों को नियुक्ति के अन्य तरीकों द्वारा भरा गया होगा तथा उस पर व्यय हुआ होगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसरो अंतरिक्ष विभाग के अंतर्गत कार्य करने वाला एक संस्थान है और इसलिए अंतरिक्ष विभाग में समूह ए अधिकारियों के लिए जो नियम लागू हैं वही नियम इसरो के अधिकारियों पर भी लागू होंगे। इसके अतिरिक्त, विभाग ने अंतरिक्ष विभाग एवं इसरो में प्रशासनिक कार्मिक के सहज एकीकरण को कार्यान्वित किया है ताकि दोनों कार्यालयों के बीच उनके निर्बाध आवागमन को सुनिश्चित किया जा सके। लेखापरीक्षा द्वारा जाँचे गए मामलों में अंतरिक्ष विभाग तथा इसरो दोनों में कार्य कर चुके अधिकारी सम्मिलित थे। अंतरिक्ष आयोग को शक्तियाँ सौंपना, जिसमें वित्त सदस्य सम्मिलित थे, निर्धारित करता है कि विभाग के कर्मचारियों की सेवा शर्तों से संबंधित प्रस्ताव जिसमें सामान्य सरकारी नियमों से बड़े विचलन सम्मिलित हैं को अंतरिक्ष विभाग के संज्ञान में

[15] ₹10,000/स्तर 15 के प्रशासनिक पद अंतरिक्ष विभाग कैडर से बाहर अर्थात सिविल सर्विस कैडर के अधिकारियों को दिए गए थे।

[16] भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन, अंतरिक्ष विभाग की एक इकाई

लाया जाए। अंतरिक्ष विभाग ने लेखापरीक्षा को स्पष्ट नहीं किया कि क्या समूह ए अधिकारियों की पदोन्नति हेतु कथित प्रस्तावों को अंतरिक्ष आयोग के संज्ञान में लाया गया था। हालाँकि, अंतरिक्ष विभाग ने स्वीकार किया (सितंबर 2019) कि समूह ए अधिकारियों के संदर्भ में नियुक्ति नियमों के गठन एवं संशोधन हेतु अंतरिक्ष आयोग को शक्तियाँ सौंपने के संदर्भ में पी.एम.ओ. के कोई आदेश उपलब्ध नहीं थे। कथित उच्च पदों पर व्यय को उपयुक्त ठहराता हुआ अंतरिक्ष विभाग का कथन तात्कालिक मामलों में सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करने की आवश्यकता को झुठलाता है।

5.5 निर्माण कार्यों का प्रबंधन

अंतरिक्ष विभाग के पांच केंद्रों में निर्माण कार्यों का प्रबंधन अधूरा था जिसके कारण 109 से 1,142 दिनों का समय लंघन तथा ₹37.62 करोड़ का लागत लंघन हुआ। इसके अलावा, लागत में वृद्धि के भुगतान में अनियमितता, ठेकेदारों द्वारा काम में की गई देरी के लिए कम मुआवजे की उगाही, वैधानिक वसूलियों की कम उगाही संग्रहण तथा अतिरिक्त भुगतान इत्यादि के मामले थे, जिसका वित्तीय निहितार्थ ₹12.08 करोड़ था।

5.5.1. प्रस्तावना

अंतरिक्ष विभाग (डी.ओ.एस.)/भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान केंद्र (इसरो) का उद्देश्य अंतरिक्ष विज्ञान और प्रौद्योगिकी के विकास और प्रयोग को बढ़ावा देना है। इसरो अंतरिक्ष कार्यक्रमों को 12 केंद्रों और इकाइयों[17] से संचालित करता है, जो कि देश के कई भागों में स्थित हैं।

इसरो मुख्यालय, बेंगलूरू (इसरो मुख्यालय) और नौ[18] इसरो केंद्रों/ इकाइयों में स्थापित निर्माण और रखरखाव समूह/प्रभाग (सी.एम.जी./सी.एम.डी.) अंतरिक्ष कार्यक्रमों के सफल कार्यान्वयन हेतु इन केंद्रों और इकाइयों में आवश्यक इंफ्रास्ट्रक्चर प्रदान करने के लिए विभिन्न निर्माण गतिविधियां करते हैं। विशिष्ट इसरो केंद्रों/इकाइयों के सी.एम.जी./सी.एम.डी. संबंधित केंद्र/इकाई के निदेशक के अंतर्गत आता है। इसरो केंद्रों/इकाइयों के सी.एम.जी./सी.एम.डी. के क्रियाकलापों का मूल्यांकन और जांच इसरो मुख्यालय स्थित सिविल इंजीनियरिंग प्रोग्राम ऑफिस (सी.ई.पी.ओ.) करता है। सी.ई.पी.ओ., डी.ओ.एस. के

---

[17] इसरो केंद्रः- विक्रम साराभाई अंतरिक्ष केंद्र, तिरूवनंतुपुरम (वी.एस.एस.सी.) द्रव नोदन प्रणाली केंद्र, वलियमला (एल.पी.एस.सी.) सतीश धवन अंतरिक्ष केंद्र, श्री हरिकोटा (एस.डी.एस.सी.) यू.आर. राव उपग्रह केंद्र, बेंगलुरू, (यू.आर.एस.सी.) अंतरिक्ष उपयोग केंद्र, अहमदाबाद (एस.ए.सी.) और राष्ट्रीय सुदूर संवेदन केंद्र, हैदराबाद, (एन.आर.एस.सी.). इसरो इकाईः- इसरो नोदन कॉम्पलेक्स, महेंद्रगिरी (आई.पी.आर.सी.) इसरो जड़त्वीय प्रणाली इकाई, तिरूवनंतुपुरूम (आई.आई.एस.यू.), मुख्य नियंत्रण सुविधा, हासन (एम.सी.एफ.) इसरो दूरमिति, अनुवर्तन तथा आदेश नेटवर्क, बेंगलुरू (इस्ट्रैक) विद्युत प्रकाशिकी तंत्र प्रयोगशाला, बेंगलुरू (एल.ई.ओ.एस.) और भारतीय सुदूर संवेदन संस्थान, देहरादून (आई.आई.आर.एस.)

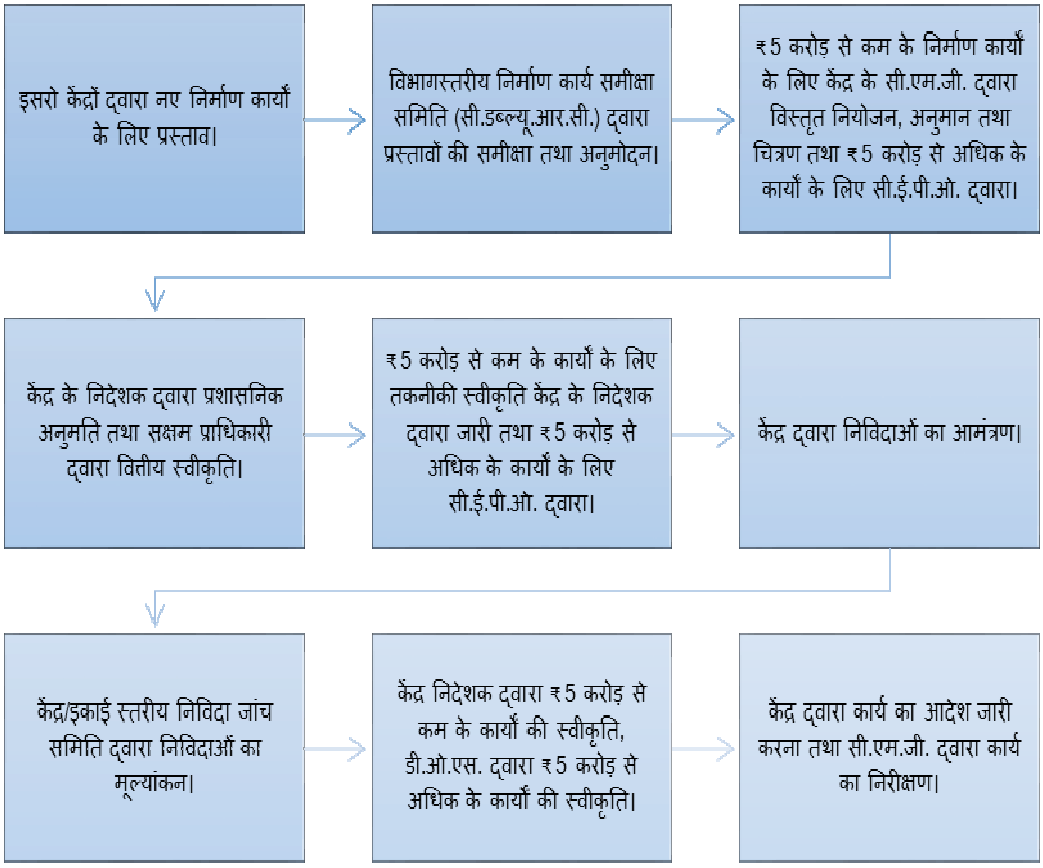
[18] इसरो की तीन इकाईयों क्रमशः आई.आई.एस.यू., एल.ई.ओ.एस. और आई.आई.आर.एस. में निर्माण गतिविधियों वी.एस.एस.सी., यू.आर.एस.सी. और एन.आर.एस.सी. के निर्माण एवं देखरेख समूह करते हैं।

समग्र निर्माण कार्यों के बजट को अंतिम रूप देने, इंफ्रास्ट्रक्चर कार्यक्रमों के लिए दिशानिर्देशों के निर्माण, सुरक्षा एवं गुणवत्ता के दिशा निर्देशों के निर्माण, भूमि अधिग्रहण, सी.एम.जी./सी.एम.डी. को मार्गदर्शन प्रदान करने, तकनीकी डिजाइन की समीक्षा में भाग लेने, निर्माण कार्य समीक्षा समिति तथा निविदा समिति के साथ काम करने, कार्यों की प्रगति का निरीक्षण तथा मूल्यांकन करने आदि के लिए उत्तरदायी है। कार्यों के क्रियान्वन के प्रस्तावों के मूल्यांकन और अनुमोदन से संबंधित प्रक्रिया **चार्ट -1** में दी गई है।

निर्माण कार्यों के क्रियान्वयन के लिए डी.ओ.एस./इसरो स्वयं के दिशा निर्देशों[19] का पालन करता है, जो कि केंद्रीय लोक निर्माण विभाग (सी.पी.डब्ल्यू.डी.) के मानदंड/दिशा-निर्देशों पर आधारित है।

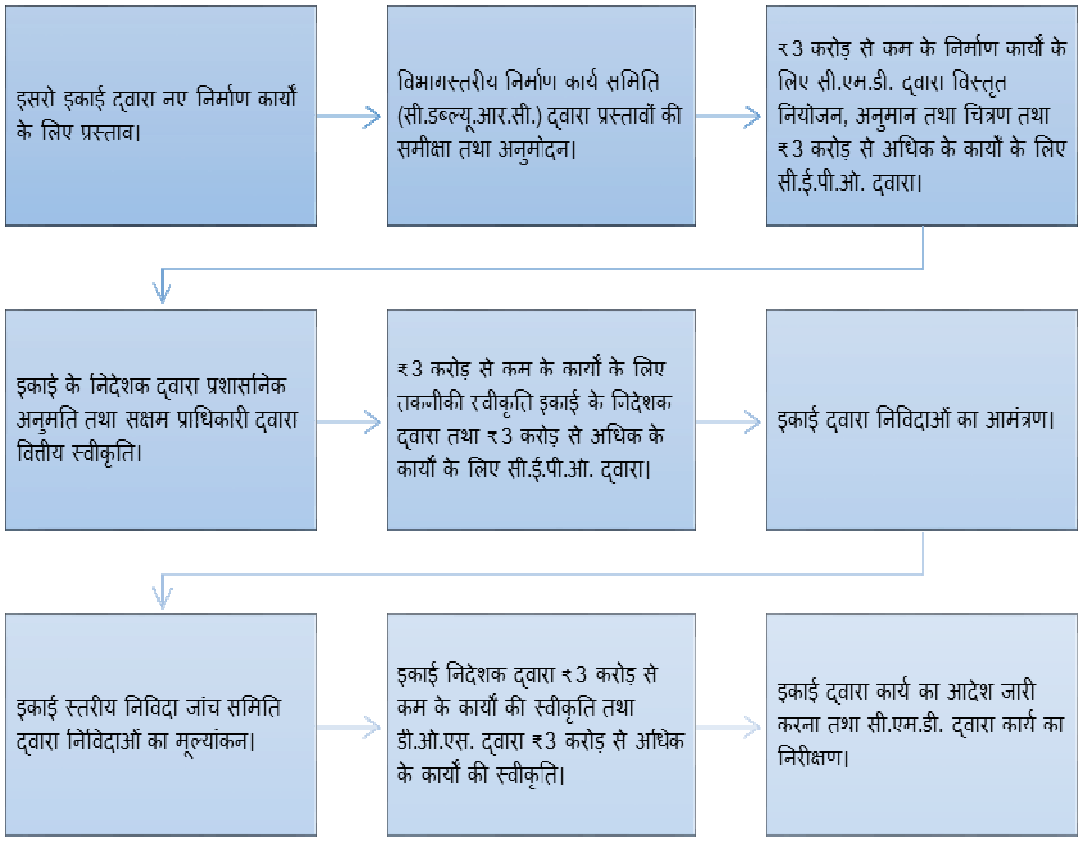
चार्टः1 कार्यों के क्रियान्वयन के लिए प्रस्तावों के मूल्यांकन और अनुमोदन की प्रक्रिया

इसरो केंद्रों द्वारा किए गए कार्य



[19] ठेकेदारों के मार्गदर्शन के लिए सामान्य नियम और निर्देश 2005; एक संशोधित संस्करण, निविदा अधिसूचना एवं अनुबंध की शर्तें 2015 में लाया गया।

इसरो इकाइयों द्वारा किए गए कार्य



2013-18 की अवधि के लिए डी.ओ.एस. में निर्माण कार्यों के प्रबंधन का लेखापरीक्षण हुआ जिसमें इसरो मुख्यालय और डी.ओ.एस./इसरो के चार केंद्र/इकाईयां[20] यानी वी.एस.एस.सी., एस.ए.सी., यू.आर.एस.सी. और आई-एस.टी.आर.ए.सी., शामिल हैं। इस लेखापरीक्षण में इन पांच संस्थाओं द्वारा किए गए 182 कार्यों जिनकी लागत ₹817.16 करोड़ थी में से 25[21] बड़े निर्माण कार्यों जिनकी लागत ₹399.76 करोड है को शामिल किया गया। साथ ही एस.डी.एस.सी. में दूसरी व्हीकल एसेंबली बिल्डिंग (एस.वी.ए.बी.) की स्थापना के लिए खरीद मोड[22] के तौर पर किए गए निर्माण कार्य जिनकी लागत ₹310 करोड़ थी, को भी लेखापरीक्षण जांच मे शामिल किया गया। ₹709.76 करोड़ (जून 2018 तक) के व्यय वाले कुल 26 बड़े निर्माण कार्यों को लेखापरीक्षण में शामिल किया गया।

निष्कर्षों पर चर्चा आगे के पैराग्राफों में की गई है।

---

20 किए गए निर्माण कार्यों की मात्रा के आधार पर चयनित।

21 वी.एस.एस.सी.-10 -एस.ए.सी.- चार यू.आर.एस.सी.-छ इसरो मुख्यालय -चार और आई.एस.टी.आर.ए.सी.-एक

22 द्वितीय व्हीकल एसेंबली बिल्डिंग का निर्माण कार्य एस.डी.एस.सी. के सी.एम.जी. द्वारा नहीं किया गया था। सिविल, अधोसंरचनात्मक, इलैक्ट्रीकल, एयर कंडीशनिंग आदि के कार्यों का अनुबंध एस.डी.एस.सी. की क्रय व भंडारण विंग ने एस.वी.ए.बी. की प्रोजेक्ट टीम के साथ सटकार्यता में प्रबंधित किया।

5.5.2. लेखापरीक्षण निष्कर्ष

5.5.2.1 समय एवं लागत में वृद्धि

सामान्य वित्तीय नियम, 2005 एवं 2017 के नियम 21 के अनुसार सार्वजनिक धन से व्यय करने या उसकी अनुमति देने वाले प्रत्येक अधिकारी को वित्तीय औचित्य के उच्चतम स्तर का पालन करना चाहिए।

26 में से 20[23] कार्यों में, लेखापरीक्षण में यह सामने आया कि कार्यों के पूरा होने में तीन माह (109 दिन) से तीन साल (1,142 दिन) तक का विलंब हुआ था। 18 मामलों में विलंब या तो ठेकेदार के कारण (पांच मामले) हुए थे या विभाग द्वारा बेहतर समन्वय (13 मामले) के माध्यम से बचाए जा सकते थे।

लेखापरीक्षण में यह भी सामने आया कि 26 में से 14[24] चयनित कार्यों के कुल खर्च ₹460.66 करोड़ में ₹37.62 करोड़ का लागत लंघन हुआ। सभी मामलों में हुए लागत लंघन का कारण कार्य के अतिरिक्त आइटमों को बताया गया जो अनुमान लगाने में कमजोरियों को इंगित करता है।

नौ[25] मामलों में हालांकि 184 दिनों से 1,142 दिनों का विलंब था परंतु कोई लागत लंघन नहीं पाया गया था। इसी तरह तीन अन्य मामलों[26] में जिनमें ₹16.06 लाख से ₹55.93 लाख का लागत लंघन था, वहीं समय विलंब नहीं पाया गया।

5.5.2.2 ठेकेदारों द्वारा किया गया विलंब

इसरो के चार केंद्रों पर चार कार्यों[27] जिनकी लागत ₹93.73 करोड़ थी, में हुए विलंब के कारणों में ठेकेदार द्वारा काम की शुरूआत में देरी करना, भारी बारिश, कार्य समय में प्रतिबंध, भुगतानों की प्राप्ति में विलंब, कार्यस्थल की कड़ी सुरक्षा स्थितियों से परिचित होने में ठेकेदार की असमर्थता आदि हैं जो कि ठेकेदार की जिम्मेदारी हैं और जिन्हें केंद्रों द्वारा लागत वृदधि के भुगतान के लिए स्वीकार किया गया था।

आगे डी.ओ.एस. की अनुबंध की सामान्य शर्तों (जी.सी.सी.) के उपबंध 2 ए के अनुसार, कार्य के देरी से पूरा होने की स्थिति में, हर्जाना ठेकेदार से वसूल किया जाएगा जिसकी दर 1.5

---

[23] यू.आर.एस.सी. -चार, एस.डी.एस.सी. -एक, इसरो मुख्यालय -दो, आई.एस.टी.आर.ए.सी.-एक एस.ए.सी.-चार, तथा वी.एस.एस.सी.-आठ।

[24] यू.आर.एस.सी.-दो, एस.डी.एस.सी.-एक, इसरो मुख्यालय-दो, आई.एस.टी.आर.ए.सी.-एक, एस.ए.सी.-चार और वी.एस.एस.सी.-चार

[25] वी.एस.एस.सी. -पाँच, एस.ए.सी.-दो, यू.आर.एम.सी.-एक और इसरो मुख्यालय-एक

[26] वी.एस.एस.सी.- एक एवं इसरो मुख्यालय-दो

[27] इसरो मुख्यालय एवं आई.एस.टी.आर.ए.सी. का एक-एक काम तथा वी.एस.एस.सी. के दो काम।

प्रतिशत प्रति विलंबित महीना से दैनिक रूप से गणना की जाएगी जो कि अधिकतम टेंडर के कुल मूल्य का 10 *प्रतिशत* हो सकेगी।

लेखापरीक्षण में यह सामने आया कि ऊपर वर्णित चार मामलों में से तीन में ठेकेदारों की ओर से हुए 71 से 167 दिनों के विलंब के चलते, ₹62.18 लाख का कम मुआवजा दायर किया गया। शेष एक मामले में अधिकतम मुआवजा दायर किया गया।

चार कार्य जिनमें ठेकेदार के कारण विलंब पाया गया था जिनमें तीन मामले जिनमें कम मुआवजा दायर किया गया था शामिल है, **तालिका संख्या 2** में वर्णित है।

तालिका सं. 2 : ठेकेदार के कारण हुए विलंब के कारण हुई लागत वृद्धि।

(₹ लाख में)

क्र. सं.	केन्द्र	कार्य समाप्ति की तिथि	कुल विलंब (दिनों में)	ठेकेदार द्वारा किए गए विलंब के कारण कीमत में वृद्धि भुगतान के लिए स्वीकृत		लेखापरीक्षण जांच	कीमत में वृद्धि का भुगतान	मुआवजे की कम राशि
				दिन	कारण			
1.	आई.एस.टी.आर.ए.सी.	आई.एल.एफ., लखनऊ में आई.आर.एन.एस.एस. सुविधा के लिए आई.एन.सी.-2 भवन का निर्माण (निर्माण एवं पी.एच. कार्य/ 02.06.2015	455	24	रनिंग अकाऊंट बिलों का भुगतान ना किया जाना।	वित्तीय सुदृढ़ता की जांच के बाद यह कार्य ठेकेदार को दिया गया अतः कार्य के निष्पादन में विलंब के कारण बिलों का भुगतान ना करने का हवाला आई.एस.टी.आर.ए.सी. द्वारा स्वीकार नहीं किया जाना चाहिए था।	2.92	22.76
				143	मजदूरों के फोटोयुक्त पहचान पत्र ना होने के कारण विस्तृत सुरक्षा प्रक्रियाएं	निविदा के दस्तावेजों के साथ लगाई गई अनुबंध की शर्तों के द्वारा ठेकेदार को सुरक्षा स्थितियों की जानकारी दी गई थी अतः सुरक्षा प्रक्रियाओं के कारण से हुए विलंब को कीमत में वृद्धि का कारण नहीं माना जा सकता था।		

2.	वी.एस.एस.सी.	आई.आई.एस.यू. वट्टीयोरकावु तिरूवनंतुपुरम में इंटीग्रेशन तथा टेस्ट कॉम्पलेक्स का निर्माण (सिविल एवं पी.एच. तथा अन्य संबद्ध कार्य/ 19.09.14)	376	71	मिट्टी के मापदंडों और मिट्टी के असली डाटा में आये परिवर्तन के कारण तथा अतिरिक्त पाईलों के एकत्र होने के कारण पाईल कैप क्लीयरेंस ना होना।	ठेकेदार को सितंबर 2012 में कार्य आदेश जारी किया गया था। कार्य के स्कोप के अनुसार, ठेकेदार को स्थापित पाईल आधारों पर समय-समय पर परीक्षण करना था। ठेकेदार ने पाईलिंग का काम नवंबर 2012 में ही शुरू किया तथा पाईल आधार परीक्षण फरवरी 2013 में शुरू किया। इससे पाईल कैप क्लीयरेंस में विलंब हुआ। अतः काम ठेकेदार द्वारा विलंब किया गया।	10.64	9.07
3.	वी.एस.एस.सी.	वी.एस.एस.सी. थुंबा में आर.पी.पी. फेज-II विस्तार के लिए इमारतों का निर्माण (9 नं.) तथा आर.पी.पी. में सेग्मेंट लोडिंग और ट्रांजिट स्टोरेज फेसीलिटी के लिए इमारतों का निर्माण (सिविल पी.एच.एवं यांत्रिक कार्य/14.05.14)	870	109	कठोर सुरक्षा नियम	निविदा के दस्तावेजों के साथ लगाई गई अनुबंध की शर्तों द्वारा ठेकेदार को सुरक्षा स्थितियों की जानकारी दे दी गई थी।	20.90	अधिकतम मुआवजा लगाया गया
4.	इसरो मुख्यालय	सादिक नगर, नई दिल्ली में इसरो के लिए एकीकृत कार्यालय भवन का निर्माण। (सिविल, पी.एच., विद्युतीय कार्य/10.10.14).	1,142	59	जुलाई-अगस्त 2012-13 के मानसून में भारी बारिश के चलते खुदाई के काम में हुई परेशानी	भारतीय मौसम विभाग से प्राप्त की गई जानकारी के अनुसार दिल्ली में, जून 2013 में ही भारी बारिश हुई।	16.52	30.35

				16	प्रतिबंधित कार्य-समय	मुख्य अभियंता ने यह पुष्टि की (दिसंबर 2013) कि सुबह 6 बजे से रात 11 बजे तक काम के घंटों पर कोई प्रतिबंध नहीं था। अतः ठेकेदार का काम के घंटे कम होना बताया जाना सही नहीं था।		
कीमत में बढ़ोत्तरी का कुल भुगतान							**50.98**	**62.18**

इस प्रकार, डीओएस ने ठेकेदारों द्वारा की गई देरी के लिए लागत वृद्धि के भुगतान पर ₹50.98 लाख का अतिरिक्त व्यय किया, जब कि इस तरह की देरी पर ₹62.18 लाख का प्रभावी मुआवजा वसूल किया जाना था।

डी.ओ.एस. ने बताया (मई 2019) कि लागत में वृद्धि का भुगतान उन मामलों में किया गया जहां विलंब ठेकेदार के नियंत्रण के बाहर था। यह उत्तर इसलिए स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि मजदूरों को जुटाने में असमर्थता, वित्तीय कारण, सुरक्षा स्थितियों आदि को लागत वृद्धि के अनुदान के लिए योग्य नहीं माना जा सकता है।

मुआवजे की कम रकम के लिए डी.ओ.एस. ने बताया (मई 2019) कि ठेकेदारों के कारण हुए विलंब के सभी मामलों में, मुआवजा अनुबंध की शर्तों के हिसाब से किया गया है। यह उत्तर स्वीकार नहीं किया जा सकता, क्योंकि आर्थिक तंगी, पाईलिंग ऑपरेशन, विलंब के गलत कारण (बारिश तथा कार्य समय) आदि, के कारण हुए विलंब ठेकेदार की जिम्मेदारी थे।

5.5.2.3 विभागीय विलंब

इसरो के पांच केंद्रों/इकाईयों पर ₹284.30 करोड़ की लागत से हुए 13 कार्यों[28] में हुआ विलंब केंद्रों/इकाईयों के ही कारण हुआ। इसके परिणामस्वरूप ₹1.53 करोड़ की लागत वृद्धि का परिहार्य भुगतान हुआ। इन सभी मामलों में, लेखापरीक्षण के दौरान यह सामने आया कि केंद्रों द्वारा समन्वय की कमी तथा सामयिक निर्णय ना ले पाने के कारण यह विलंब हुए। ऐसे मामलों की जानकारी **तालिका संख्या 3** में दी गई है।

[28] यू.आर.एस.सी. मे चार कार्य; वी.एस.एस.सी. में छः कार्य; इसरो एच.क्यू.,आई.एस.टी.आर.ए.सी. और एस.ए.सी. में एक-एक कार्य।

तालिका संख्या 3: विभाग द्वारा किए गए कार्य जिनमें विलंब को टाला जा सकता था

(₹ लाख में)

क्रम सं.	केंद्र	कार्य/समाप्ति की तिथि	कुल विलंब (दिनों में)	विभाग द्वारा किए गए विलंब जिसके कारण कीमत में वृद्धि का भुगतान किया गया		लेखापरीक्षा अवलोकन	कीमत में हुई वृद्धि का परिहार्य भुगतान
				दिन	कारण		
1.	आई.एस.टी.आर.ए.सी.	आई.एल.एफ.फेसीलिटी लखनऊ में आई.आर.एन.एस.एस. के लिए आई.एन.सी 2 भवन का निर्माण (सिविल पी.एच कार्य)/02.06.15	455	67	मिट्टी परीक्षण रिपोर्ट को अंतिम रूप देना।	हालांकि मिट्टी परीक्षण रिपोर्ट मई 2013 में प्राप्त की गई, लेकिन विभाग ने संरचानात्मक ड्राइंग को अंतिम रूप देने में विलंब किया और इसे ठेकेदार को अपैल 2014 में ही जारी किया।	1.17
2.	एस.ए.सी.	न्यू बोपल कैंपस एस.ए.सी. अहमदाबाद में पेलोड एकीकृत तथा निकासी फैसेलिटी भवन के लिए 39 एकड में निर्माण कार्य (सिविल, पीएच तथा अन्य सम्बद्ध कार्य) 04.12.15	321	156	ए.सी. के कार्यों के चलते हुई बाधा	ए.सी. के कार्यों के लिए निविदा तथा कार्य आदेश को जारी करने में एक साल से ज्यादा का समय लगा। सिविल तथा ए.सी. के कार्यों को साथ में नियोजित किया जाना था ताकि भवन को समय से पूरा किया जा सके।	54.76
				123	परमाणु घडी प्रयोगशाला के निर्माण के कारण कार्य के ढांचे में बदलाव	परमाणु घड़ी पर शोध आई.आर.एन.एस.एस. का प्रोजेक्ट है जो कि जून 2006 में अनुमोदित हुआ था। जून 2016 में परमाणु घड़ी प्रयोगशाला को स्थापित करने के लिए काम के ढांचे में हुए बदलाव को विलंब का कारण बताया जाना स्वीकार नहीं किया जा सकता।	

3.	वी.एस.एस.सी.	टी.ई.आर.एल.एस., वी.एस.एस.सी., थुंबा में नवीन स्ट्रक्चरल टेस्ट फेसेलिटी के लिए भवन का निर्माण (सिविल पी.एच. यांत्रिक कार्य/ 18.02.15	560	21	साईट क्लीयरेंस /पेड़ों की कटाई की वजह से हुआ विलंब	काम के शुरू करने से पहले विभाग ने साईट की तत्परता को सुनिश्चित नही किया।	2.80
				44	डिजाइन योजना का संशोधन	चित्रों में भविष्य के संशोधनों और परिणामस्वरूप देरी को कम करने के लिए वास्तु/संरचनात्मक चित्रों को अंतिम रूप देने से पहले उचित आवश्यकता मुल्यांकन की आवश्यकता थी।	
4.	वी.एस.एस.सी.	सी.एस.टी.जी. के लिए सी.एम.एस.ई. वट्टीयूरकाव में ऑप्टीकल स्ट्रकचर फेसेलिटी बिल्डिंग का निर्माण (सिविल पी.एच एवं यांत्रिक कार्य/23.01.15	373	153	काम के स्कोप में मध्यावधि में हुए अत्याधिक बदलाव और ड्राइंग के अंतिम निर्धारण में हुए विलंब के कारण।	संरचनात्मक ड्राईंग के निर्धारण के पहले सही मूल्यांकन की आवश्यकता थी तथा डिजाईन क्लीयरेंस के लिए भी तत्परता की आवश्यकता थी। काम के स्कोप में बदलाव तथा डिजाईन क्लीयरेंस ना होने का कारण स्वीकार नहीं किया जा सकता।	7.15
5.	वी.एस.एस.सी.	हाउसिंग कॉलोनी वी.एस.एस.सी. थुंबा में 70 बी टाईप तथा 48 सी टाईप कर्वाटरों का निर्माण। (सिविल और पी.एच. कार्य)/30.03.15	184	85	वित्तीय कमी समस्या के चलते आर.ए. बिलों के भुगतान में देरी।	निर्माण कार्य विक्रम साराभाई अंतरिक्ष केंद्र हाउसिंग के हेड के अंतर्गत शुरू किया गया था। लेखापरीक्षण में यह सामने आया कि वास्तव में 2013-14 के दौरान डी.ओ.एस. ने आवास गतिविधियों को पूरा करने में विलंब का कारण देकर ₹ सात करोड़ का अभ्यपर्ण किया था।	5.38

6.	वी.एस.एस.सी.	वट्टीयूरकावू में नई जमीन पर सी.एम.एस.ई. फेसेलिटी का निर्माण (सिविल पी.एच. एवं यांत्रिक कार्य) /10.12.15	659	29	गैन्ट्री बैकिट लेवल की पुष्टि प्राप्त करने में लगा समय	कार्य के स्कोप के अनुसार, सभी फेसीलिटी के उच्च बे को अलग-अलग आकार व क्षमताओं की ई.ओ.टी. क्रेन प्रदान की जानी थी। हालांकि ई.ओ.टी. क्रेन के वेंडर समय रहते निर्धारित नहीं हो पाए।	1.09
7.	वी.एस.एस.सी.	वी.आर.सी., वी.एस.एस.सी. थुंबा में नई प्रिंटेड फेसीलिटी के लिए नई इमारत का निर्माण (सिविल और पी.एच. कार्य)/17-04-16	501	94	निर्माण ड्राइंग के जारी होने में हुई देरी।	कार्य आदेश जारी होने के पहले निर्माण ड्राइंग का निर्धारण नहीं हो पाया था।	5.49
				13	विभाग द्वारा भराव के काम के लिए क्लीयरेंस प्रदान करनें में हुई देरी।	भराव का कार्य, कार्य के मूल स्कोप में शामिल था अतः इस हेतु विभागीय क्लीयरेंस कार्य के शुरू होने के पहले ली जा सकती थी।	
8.	वी.एस.एस.सी.	टी.ई.आर.एल.एस., वी.एस.एस.सी. थुंबा में एम.वी.आई.टी. के लिए एकीकरण चेकआउट तथा भंडारण के लिए अतिरिक्त फेसीलीटी का निर्माण	401	49	पेड़ों की कटाई के लिए मिली क्लीयरेंस में देरी।	कार्य के शुरू होने से पूर्व, विभाग साईट की उपलब्धता नहीं करवा सका।	6.76
9.	यू.आर.एस.सी.	एल.ई.ओ.एस. में सेंसर उत्पादन सुविधा-फेस-I/23.02.13	766	14	साईट उपलब्ध कराने में हुई देरी।	कार्य शुरू होने से पहले, विभाग साईट उपलब्ध नहीं करा पाया	9.62
				71	ए.सी. के कामों के लिए कार्य आदेश मिलने में हुई देरी।	इमारत को समय पर पूरा करने के लिए सिविल व ए.सी. कामों को साथ-साथ किया जाना था।	
				32	ड्राइंग का पुनरीक्षण	चित्रों में भविष्य के संशोधनों और इसलिए आकस्मिक देरी को कम करने के लिए वास्तु तथा स्ट्रक्चरल ड्राइंग के निर्धारण के लिए उचित आवश्यकता मूल्यांकन की जरूरत थी।	

10.	यू.आर.एस.सी.	आई साईट पर असैंबली और एकीकरण जांच फैसीलिटी (सिविल पी.एच. इंटरनल इलेक्ट्रीकल)/28.02.15	915	55	ड्राइंग जारी करने के लिए ए.सी. विभाग द्वारा निर्देश में की गई देरी।	आंतरायिक बाधाओं को कम करने के लिए सिविल तथा ए.सी. कामों का उचित समन्वय किया जाना चाहिए।	41.36
11.	यू.आर.एस.सी.	आई साईट में उच्च घनत्व इंटरकनेक्ट फेसीलिटी का निर्माण (सिविल, पी.एच, इंटरनल इंलेक्ट्रीकल)/ 24.06.14	646	24	उच्च बे के लिए वैक्यूम डीवार्टड फ्लोर उपलब्ध करानें मे हुई देरी।	काम के दौरान उपयोगकर्ता ने वैक्यूम डीवार्टड फ्लोर की मांग की जिसके कारण पाईपलाइनों को निकाल के फिर से लगाना पड़ा।	4.92
12.	यू.आर.एस.सी.	आई साईट पर उत्पादन करण फेसीलिटी का ऊध्वार्धर विस्तार (सिविल पी.एच., इंटरनल इंलेक्ट्रीकल)/19.06.15	408	51	फेसीलिटी के तीसरे तल में संशोधन।	कार्य को शुरू करने से पहले उपयोगकर्ता की आवश्यकता का मूल्यांकन जरूरी है जिससे कि भविष्य में कार्य के स्कोप में पुनरीक्षण तथा विलंब से बचा जा सके।	0.80
13.	इसरो मुख्यालय	सादिकनगर, नई दिल्ली मे इसरो के लिए एकीकृत कार्यालय भवन का निर्माण (सिविल, पी.एच., इलेक्ट्रीकल)/10.10.14	1,142	55	तृतीय तथा चतुर्थ तल की ड्राईंग में संशोधन	डी.ओ.एस. की उप समिति ने मूल ड्राइंग में पुनरीक्षण प्रस्तावित किए थे। हालांकि, डी.ओ.एस. द्वारा ये संशोधन वैधानिक आवश्यकता के मद्देनजर अनुमोदित नहीं किए गए थे। आखिरकार ठेकेदार ने पूर्व निर्धारित प्लान के आधार पर कार्य किया।	12.12
कुल मूल्यवृद्धि की अदायगी							**153.42**

डी.ओ.एस. ने बताया (मई 2019) कि भविष्य की परियोजनाओं में विलंब से बचने के लिए सुधारात्मक कार्रवाई के लिए लेखापरीक्षा निष्कर्षों को नोट कर लिया है।

5.5.2.4 समय से पहले कार्यों का समापन

लेखापरीक्षण के दौरान वी.एस.एस.सी. द्वारा एक सिविल कार्य अनुमानित समय के पहले ही पूर्ण हुआ पाया गया जिसके कारण उसे ₹19.84 करोड़ की सब्सिडी वेंडर से प्राप्त हुई जो कि सरकारी कोष के लिए फायदेमंद था।

वी.एस.एस.सी. ने, (दिसंबर 2011) 9,140,000[29] यूरो (₹56.68 करोड़) की कुल लागत पर मेसर्स एमोस, बेल्जियम के साथ एडवांस्ड थर्मो वेक्यूम टेस्ट फेसीलिटी की पूर्ति स्थापना, एवं कमीशनिंग के लिए एक अनुबंध किया जो टर्नकी पर आधारित था तथा जिसका समय 24 महीने था। बेल्जियम की सरकार ने एमोस को 3,199,000 यूरो की सब्सिडी प्रदान की थी जो वी.एस.एस.सी. द्वारा देय कीमत को 5,941,000 यूरो तक ही कम कर देगी यदि ए.टी.वी.एफ की स्थापना अनुबंध तय होने के 24 महीने के अंदर हो जाती है।

इस फेसेलिटी के भवन की स्थापना के लिए वी.एस.एस.सी. ने निविदा जारी की (दिसंबर 2011) तथा पांच महीने के अंदर इसे अंतिम रूप भी दे दिया। वी.एस.एस.सी. ने भवन निर्माण का कार्य मेसर्स शिल्पी कंस्ट्रक्शन ठेकेदारों तिरूवनंतुपुरूम को (मई 2012) दिया। भले ही शुरूआत में इस परियोजना की समाप्ति के लिए वी.एस.एस.सी. ने 28 महीने (नवंबर 2013 तक) का समय प्रस्तावित किया था, लेकिन ए.टी.वी.एफ. की स्थापना, कमीशनिंग तथा पूर्ति के साथ निर्माण कार्य का समन्वय स्थापित करने हेतु कार्य को 18 महीने में ही पूर्ण कर लिया गया। इस के कारण वी.एस.एस.सी. ने बेल्जियम सरकार से सब्सिडी प्राप्त की जा सकती थी। परिणामस्वरूप, वी.एस.एस.सी. ने ₹19.84 करोड़ (3,199,000 यूरो) की सब्सिडी प्राप्त करते हुए कुल ₹44.35 करोड़ (5,941,000 यूरो) का ही भुगतान किया।

5.5.2.5 लघु अवधि अनुबंधों की कीमतों में परिवर्तन का भुगतान

केंद्रीय लोक निर्माण विभाग (सी.पी.डब्लयू.डी.) के निर्माण नियमावली 2012 की धारा 33 के क्लॉज 10 (सी.सी.) के अनुसार अनुबंध की कीमतों में परिवर्तन, सामाग्री की कीमतों और/या कार्य के निष्पादन के लिए आवश्यक मजदूरी की कीमत के आधार पर हो सकता है जब अनुबंध को पूरा करने की समय सीमा 18 महीने[30] से अधिक हो। सी.पी.डब्लयू.डी. नियमावली, 2012 को अगस्त 2013 में संशोधित किया गया तथा कीमत परिवर्तन का क्लॉज उन अनुबंधों पर भी लागू किया गया जिनकी निर्धारित समय सीमा 12 महीने से अधिक थी।

सामान्य वित्तीय नियम 2005[31] के नियम 204 के अनुसार भी कीमत में परिवर्तन का क्लॉज केवल दीर्घकालिक अनुबंधों पर लागू किया जा सकता है जहां वितरण का समय 18 महीने से अधिक हो।

हालांकि डी.ओ.एस. के ठेकेदारों के मार्गदर्शन के लिए सामान्य नियम तथा दिशानिर्देश, 2005 में कीमत परिवर्तन के भुगतान के लिए अनुबंध के पूरा होने की निर्धारित अवधि के लिए

---

[29] भवन निर्माण की लागत को छोड़कर

[30] 18 महीने का समय फरवरी 2003 से शुरू हुआ।

[31] जी.एफ.आर. 2017 का नियम 225 (viii)

प्रावधान छह महीने के रूप में दिया गया था, जिसे 2015 में संशोधित कर 12 महीने कर दिया गया था। इस तरह, 2015 के पहले, डी.ओ.एस. की कीमत परिवर्तन का नियम, सी.पी.डब्लयू.डी. की कार्य नियमावली के प्रावधानों से विचलन में था।

इसरो मुख्यालय ने आईसाईट बेंगलौर[32] पर सी.आई.एस.एफ. क्वार्टरों के निर्माण (सिविल, पी.एच. तथा विद्युत कार्य) का काम दिसंबर 2011 में एक फर्म को ₹5.99 करोड़ के आदेश मूल्य में 12 महीने की समय सीमा तथा कीमत परिवर्तन क्लॉज़ के साथ दिया।

काम सितंबर 2013 में निर्धारित तिथि के आठ महीने से अधिक के विलंब के बाद पूर्ण हो पाया। विलंब का कारण ड्राइंग के जारी किए जाने में देरी, प्लान और स्कोप में हुए बदलाव, स्थानीय विरोध और भारी बारिश को बताया गया। इस काम के लिए इसरो मुख्यालय ने ₹50.58 लाख की कीमत परिवर्तन का भुगतान किया। केवल 12 महीने के अल्पकालिक अनुबंध में कीमत परिवर्तन क्लॉज़ को शामित करना सी.पी.डब्ल्यू.डी. नियमावली के प्रावधान के विरूद्ध था।

डी.ओ.एस. ने बताया (मई 2019) कि छह महीने से अधिक अवधि के काम में वृद्धि का प्रावधान दिशा निर्देशों में ठेकेदार द्वारा दिए जाने वाले काल्पनिक कोट से बचने के लिए किया गया है। डी.ओ.एस. ने आगे (अगस्त 2019) बताया कि उसने अपनी खुद की प्रक्रिया का पालन किया है तथा सी.पी.डब्ल्यू.डी. प्रावधानों को नहीं अपनाया।

डी.ओ.एस. मुख्यतः कामों को अनुबंधों में निर्धारित समय सीमा के अंदर पूरा नहीं कर सका जिसके चलते लागतवृद्धि के रूप में उसने महत्वपूर्ण अतिरिक्त व्यय किया जैसा कि पैरा 5.5.2.1 में उल्लेख किया गया है। डी.ओ.एस. द्वारा केवल छह महीने से अधिक अवधि के अनुबंध में लागत वृद्धि का प्रावधान करने के लिए दिए गए तर्क को इस तत्थ के प्रकाश में देखा जाता है कि 26 चयनित परियाजनाओं में से 18 में कार्यों को पूरा करने मे तीन महीने से लेकर तीन वर्षों का विलंब था। इसके अतिरिक्त डी.ओ.एस. द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया सामान्य वित्तीय नियमों के भी अनुसार नहीं थी।

5.5.2.6 अनुमत्त सीमा से परे विचलन

सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियमावली 2012/2014 की धारा 15.1(6) के अनुसार मान्य विचलन[33] सीमा अधिरचना के लिए 30 *प्रतिशत* तथा बुनियादी कार्य के लिए 100 *प्रतिशत* है। डी.ओ.एस. के 'अनुबंध की सामान्य शर्तों' की अनुसूची एफ सहित क्लॉज 12, अधिरचना कार्य के मामले में 25 *प्रतिशत* और बुनियादी कार्य के मामले में 50 *प्रतिशत* की विचलन सीमा प्रदान करता है जिसके परे सामग्री व श्रम के लिए मार्किट दर को अपनाने के द्वारा

[32] इसरो उपग्रह सकेकन और जांच स्थापना, यू.आर.एस.एस.सी. के तहत एक सुविधा।

[33] मदों की मात्राओं में विचलन यथा जहां अनुबंध में कार्य के मदों की मात्राओं में वृद्धि या कमी हो।

कार्य की लागत का अनुमान लगाया जाना चाहिए। इस प्रकार, डी.ओ.एस. के प्रावधान सी.पी.डब्ल्यू.डी. के प्रावधानों से भिन्न थे।

चार इसरो केंद्रों (यू.आर.एस.सी., इसरो मुख्यालय, एस.ए.सी. तथा वी.एस.एस.सी.) के 20 कार्यों[34] में कार्य आदेश में अनुमेय सीमा से परे ₹12 करोड के समतुल्य मदों मे विचलन था जो कि विस्तृत अनुमान स्तर में कार्य की मदों की मात्राओं के अनुचित आकलन को दर्शाता है।

टेस्ट चेक आधार पर इसरो मुख्यालय एवं वी.एस.एस.सी. के पाँच कार्यों में अनुमेय सीमाओं से परे विचलन को जाँचा गया था। समझौते में दी गई मदों में विचलन दो *प्रतिशत* से 3,904 *प्रतिशत* के बीच था। इन पाँच कार्यों में ऐसी मदों की अनुमेय सीमा से परे विचलन की कुल राशि ₹3.24 करोड़ थी। इन पाँच कार्यों में से चार[35] में, स्वीकृत लागत से अधिक ₹2.39 करोड़ के विचलन की राशि खर्च की गई थी। कार्य-वार विवरण **तालिका संख्या 4** में दिया गया है।

तालिका सं. 4 अनुबंध में अनुमेय सीमा से परे विचलन

(₹ लाख में)

क्र.सं.	केन्द्र	कार्य	विचलन वाली मदों की संख्या	अनुमेय सीमा से परे विचलन की *प्रतिशत* सीमा	विचलन हेतु भुगतान की गई अतिरिक्त राशि	विचलन हेतु कारण
1.	वी.एस.एस.सी.	सी.एम.एस.ई., वाटीयूरकावू पर जी.एस.टी.जी. हेतु ऑपटिकल संरचना सुविधा के लिए भवन का निर्माण	55	3 से 1,305	98.54	कार्य विस्तार में परिवर्तन, उपयोगकर्ता द्वारा मध्यक्रम संशोधन, अनुमान, प्रावधान में अपर्याप्तता तथा वास्तिविक स्थल आवश्यकता
2.	वी.एस.एस.सी.	टी.ई.आर.एल.एस., वी.एस.एस.सी. पर नई संरचनात्मक जाँच सुविधा का निर्माण	60	2 से 1,071.50	120.70	
3.	वी.एस.एस.सी.	आई.आई.एस.यू., वाटीयूरकावू पर एकीकरण व जाँच कॉम्पलैक्स हेतु भवन का निर्माण	40	9 से 1,505	84.97	
4.	इसरो मुख्यालय	बेंगलोर के इंदिरानगर में डी.ओ.एस. हाउसिंग कॉलोनी में मल्टी	11	33 से 3,904	15.88	मध्य क्रम संशोधन, स्थल स्थिति

[34] यू.आर.एस.सी.-तीन, इसरो मुख्यालय-तीन, एस.ए.सी.-चार व वी.एस.एस.सी.-10

[35] तालिका 4 की क्रम संख्या 3 के कार्य के अलावा

		यूटिलिटी कॉम्पलैक्स का निर्माण				
5.	इसरो मुख्यालय	एल.पी.एस.सी. कैंपस बेंगलोर पर अंतरिक्ष यान प्रोप्लशन घटक उत्पादन सुविधा हेतु आई.एस.ए.सी. हीट पाइप निर्माण सुविधा भवन में संशोधन	6	52 से 159	3.66	
कुल					**323.75**	

विचलन ने दर्शाया कि विस्तृत आकलन में उल्लिखित कार्य की मदों की मात्रा क्षेत्र सर्वेक्षण व स्थल की स्थितियों पर आधारित वास्तविक रूप से अनुमानित नहीं थे।

वी.एस.एस.सी. ने विस्तृत अनुमानों में सत्यता को सुनिश्चित करने की आवश्यकता हेतु लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकारते हुए कहा (जुलाई 2018) कि अनुमेय सीमाओं से परे मात्राओं में ऐसा विचलन कार्य के विस्तार में मध्य क्रम संशोधन, अनुमान में अपर्याप्तता आदि, के कारण हुआ। डी.ओ.एस. ने मई 2019 में भी कहा था कि मात्राओं में विचलन मध्य क्रम संशोधन, स्थल स्थिति आदि के कारण हुआ था।

इसके अतिरिक्त, इसरो के तीन केन्द्रों (यू.आर.एस.सी., एस.ए.सी. व वी.एस.एस.सी.) पर जांचे गए 10 कार्यों[36] में यद्यपि ठेकेदारों ने प्रतिस्पर्धात्मक लाभ प्राप्त करने के लिए अपनी संबंधित मूल्य बोली में छूट दी थी लेकिन केंद्र समझौता मदों की मात्रा में विचलन जिसकी राशि ₹ 7.25 करोड थी पर, ऐसी छूट जिसकी राशि ₹ 41 लाख थी हेतु दावा नहीं कर सकते थे। **तालिका संख्या 5** में विवरण दिया गया है।

तालिका संख्या 5: समझौता मदों की विचलन मात्राओं पर छूट का दावा नहीं किया गया

(₹ लाख में)

क्र.सं.	केन्द्र	कार्य	विचलन मदों की राशि	छूट की प्रतिशतता	छोड़ी गई/ दावा नहीं की गई छूट
1.	यू.आर.एस.सी.	आई.एस.आई.टी.ई. पर हाई डेन्सिटी इंटर कनैक्ट सुविधा (सिविल, पी.एच, इंटर्नल इलैक्ट्रिकल)	33.54	3.70	1.24
2.	यू.आर.एस.सी.	आई.एस.आई.टी.ई. पर उत्पादन सुविधा का वर्टिकल विस्तार (सिविल, पी.एच., इटर्नल इलैक्ट्रिकल)	12.88	6.10	0.79
3.	यू.आर.एस.सी.	आई.एस.आई.टी.ई. पर एसेंबली व	239.48	3.3	7.90

[36] यू.आर.एस.सी.-तीन, एस.ए.सी.-दो तथा वी.एस.एस.सी.-पाँच

		एकीकरण जाँच सुविधा (ए.आई.टी.एफ-2) (सिविल, पी.एच., इंटर्नल इलैक्ट्रिकल)			
4.	एस.ए.सी.	नए बोपल कैम्पस, एस.ए.सी, अहमदाबाद पर विशाल थर्मल वैक्यूम चैम्बर (एल.टी.वी.सी.) व हाई पावर पैसिव कॉमपोनेन्ट जाँच क्षेत्र भवन का निर्माण (सिविल, पी.एच. व अन्य संबद्ध कार्य)	84.42	10.12	8.54
5.	एस.ए.सी.	भवन नं 37 ए, एस.ए.सी, अहमदाबाद पर एन्टीना एसेंबली इन्टीग्रेशन व जाँच लैब की क्षैतिज विस्तार का निर्माण (सिविल, पी.एच. व संबद्ध कार्य)	59.95	2	1.20
6.	वी.एस.एस.सी.	वी.आर.सी., वी.एस.एस.सी., थुम्बा पर नई प्रिन्टेड सर्किट सुविधा (पी.सी.एफ) हेतु भवन का निर्माण (सिविल एवं पी.एच. कार्य)	92.92	8.65	8.04
7.	वी.एस.एस.सी.	आर.पी.पी. फेज-II के विस्तार हेतु भवनों (9 संख्या) का निर्माण तथा आर.पी.पी., वी.एस.एस.सी., थुम्बा पर ट्रांसिट स्टोरेज सुविधा व सेगमेंट लोडिंग हेतु भवन का निर्माण (सिविल, तथा मकैनिकल कार्य)	13.25	16.5	2.19
8.	वी.एस.एस.सी.	नई भूमि, वाटीयूरकावू पर सी.एम.एस.ई सुविधाओं का निर्माण (सिविल, पी.एच., तथा मकैनिकल कार्य)	95.04	8.17	7.77
9.	वी.एस.एस.सी.	हाउसिंग कॉलिनी, वी.एस.एस.सी, थुम्बा पर 70 बी टाइप तथा 48 सी टाइप स्टाफ क्वार्टरों का निर्माण (सिविल तथा पी.एच. कार्य)	42.85	6	2.57
10.	वी.एस.एस.सी.	टी.ई.आर.एल.एस., वी.एस.एस.सी, थुम्बा पर एम.वी.आई.टी. के लिए एकीकरण चेकआउट व भंडारण हेतु अतिरिक्त सुविधाओं का निर्माण (सिविल, पी.एच.और यांत्रिक कार्य)	50.46	1.5	0.76
कुल			**724.79**		**41.00**

इस प्रकार, छूट को त्यागने से केंद्रों का अतिरिक्त व्यय हुआ और इन 10 कार्यों से ठेकेदारों को ₹41 लाख का समतुल्य लाभ हुआ।

वी.एस.एस.सी. ने कहा (जुलाई 2018) कि ठेकेदारों द्वारा दी गई छूट केवल सहमत मदों पर लागू हैं तथा उसका विचलन की अनुमत मात्रा से अधिक किसी भी मात्रा पर दावा नहीं किया जा सकता है। डी.ओ.एस. ने आगे कहा (अगस्त 2019) कि अनुमत विचलन से अधिक

विचलित मात्रा हेतु दरों को प्रचलित बाजार मूल्य के आधार पर तैयार किया गया है और इसलिए ठेकेदार द्वारा उद्धत दर पर छूट विचलित मद हेतु स्वीकार की गई दरों के लिए लागू नहीं है।

तथ्य है कि अनुमत सीमा से परे महत्तवपूर्ण विचलन थे जिन्हें जाँचने की आवश्यकता है। व्यापक विचलन ने दर्शाया कि विस्तृत आकलन में दर्शाए गए कार्य की मदों की मात्राओं का क्षेत्र सर्वेक्षण व स्थल की स्थितियों के आधार पर वास्तविक रूप से अनुमान नहीं लगाया गया था। इसके अतिरिक्त, सहमत मदों के संदर्भ में विचलित मात्राऐं छूट हेतु पात्र होनी चाहिए क्योंकि प्रतिस्पर्धात्मक लाभ प्राप्त करने के लिए बोलीदाता सहमत मदों के उद्धत मूल्य पर छूट देता है तथा छूट को ध्यान में रखते हुए न्यूनतम बोलीदाता का चयन किया जाता है।

5.5.2.7 तदर्थ भुगतान

सी.पी.डब्ल्यू.डी. वर्कस मैनुअल 2012/2014 की धारा 32.2 के अनुसार, ठेकेदारों को अग्रिम प्रायः निषिद्ध हैं तथा ठेकेदारों को भुगतान कार्य को विस्तृत रूप से मापने तथा रिकॉर्ड किये जाने तक नहीं किया जाना चाहिए। हालाँकि वास्तविक आवश्यकता के मामलों में यदि आवश्यक हो तो अग्रिम तदर्थ भुगतान किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, सी.पी.डब्ल्यू.डी. वर्कस मैनुअल की धारा 32.1 व 32.2 के अनुसार पिछले अग्रिम की वसूली से पहले दूसरा अग्रिम देना अनुमत्त नहीं है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि तीन केन्द्रों (यू.आर.एस.सी., एस.ए.सी. तथा वी.एस.एस.सी.) के पाँच कार्यों में ठेकेदारो को 39 बिल में ₹20.87 करोड़ की राशि तक निरंतर तदर्थ अग्रिम का भुगतान किया गया था। भुगतान किए गए कार्यों व अग्रिमों का विवरण **तालिका संख्या 6** में दिया गया है।

तालिका सं. 6: ठेकेदारों को दिए गए तदर्थ भुगतान

(₹ लाख में)

क्रं. सं.	केंद्र	कार्य	आर.ए. बिल की संख्या	तदर्थ अग्रिम भुगतान की राशि	पूर्ण होने की निर्धारित दिनांक/वास्तविक दिनांक
1.	यू.आर.एस.सी.	आई.एस.आई.टी.ई पर उत्पात सुविधा के लिए ऊध्वार्धर विस्तार (सिविल, पी.एच., इंटर्नल इलैक्ट्रिकल)	7	1.42	19.06.2015/31.07.2016
2.	यू.आर.एस.सी.	आई.एस.आई.टी.ई पर उच्च घनत्व इंटरकनैक्ट (पी.सी.बी.)सुविधा (सिविल, पी.एच.	6	2.77	24.06.2014/31.03.2016

		इंटर्नल इलैक्ट्रिकल)			
3.	यू.आर.एस.सी.	आई.एस.आई.टी.ई पर एसेंबली एवं एकीकरण टेस्ट सुविधा (ए.आई.टी.एफ-2) (सिविल, पी.एच., इंटर्नल इलैक्ट्रिकल)	12	8.52	28.02.2015/31.08.2017
4.	एस.ए.सी.	39 एकड़ न्यू बोपल कैंपस, एस.ए.सी, अहमदाबाद पर पेलोड एकीकरण एवं चेकआउट सुविधा भवन का निर्माण (सिविल, पी.एच. तथा अन्य संबद्ध कार्य)	8	6.08	04.12.2015/20.10.2016
5.	वी.एस.एस.सी.	टी.ई.आर.एल.एस, वी.एस.एस.सी., थुम्बा पर थर्मो वैक्यूम सुविधा हेतु भवन का निर्माण (सिविल, पी.एच. तथा मकैनिकल कार्य)	6	2.08	11.11.2013/09.11.2013
कुल			**39**	**20.87**	

इसके अतिरिक्त, यू.आर.एस.सी. ने तीन दृष्टांतों में तदर्थ अग्रिम भुगतान किए, इनमें से दो पूर्व में दिए गए अग्रिम की वसूली से पहले दिए गए दो क्रामिक आर.ए. बिल के बीच में थे जो कि वर्तमान दिशानिर्देशों का उल्लंघन था।

इस प्रकार, वर्तमान दिशानिर्देशों के उल्लंघन में मापे बिना किए गए कार्य़ के लिए अग्रिम भुगतानों को बार बार देने तथा निर्धारित संख्या से अधिक अग्रिम भुगतान देने से ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ।

डी.ओ.एस. ने कहा (मई 2019) कि अगस्त 2015 से विभाग ने लगातार अधिकतम दो तदर्थ बिल का भुगतान करने की अनुमति दी थी तथा तीसरा भुगतान केंद्र के निदेशक की अनुमति से आवश्यकता होने पर ही किया जा सकता था ताकि परियोजना शेड्यूल को स्थापित रखने के लिए ठेकेदारों को नियमित नकद की आपूर्ती सुनिश्चित हो सके।

हालाँकि तथ्य रहता है कि जाँच परीक्षित मामलों में डी.ओ.एस. द्वारा दावा किए गए किसी भी सीमाओं का पालन किए बिना छह से 12 अवसर पर तदर्थ अग्रिमों को दिया गया था। ठेकेदारों को नियमित नकद की आपूर्ति के संबंध में उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि

मोबिलाइजेशन एडवांस (सभी पाँच मामलों में) तथा सिक्यूर्ड एडवांस (चार मामलों में) कार्य को समय से पूरा करने के लिए दिए गए थे। इसके अतिरिक्त, तदर्थ अग्रिम को निरंतर देने के बावजूद तालिका 6 में दर्शाए गए पाँच में से चार कार्य निर्धारित समय के भीतर पूर्ण नहीं हुए थे।

5.5.2.8 श्रमिक कल्याण सेस की कटौती

भवन एवं अन्य निर्माण मजदूर कल्याण सेस अधिनियम, 1996 की धारा 3 (1) के संबंध में, एक सेस का उद्ग्रहण एवं एकत्र उस दर पर करना चाहिए जो कि दो *प्रतिशत* से अधिक न हो लेकिन जो एक नियोजक द्वारा निर्माण की लागत का एक *प्रतिशत* से कम भी न हो जैसा कि समय समय पर सरकार द्वारा विनिर्दिष्ट किया गया है; तथा एकत्र किए गए सेस का लाभ राज्य सरकार द्वारा गठित भवन एवं अन्य निर्माण मजदूर कल्याण बोर्ड को हस्तांतरित किया जाना चाहिए।

भवन एवं अन्य निर्माण मजदूर कल्याण सेस नियम, 1998 के नियम 4 (3) तथा 5 (1) के अनुसार जहाँ सेस का उदग्रहण सरकार के भवन एवं अन्य निर्माण कार्य से संबंधित है, सरकार ऐसे कार्यों के लिए भुगतान किये गए बिलों से अधिसूचित दरों पर ठेकेदारों से देय उपकर को काट कर जमा उपकर आय को भवन और अन्य निर्माण श्रमिकों के कल्याण बोर्ड को हस्तांतरित करेगी।

अधिनियम के कार्यन्वयन हेतु केरल सरकार ने केन्द्र सरकार के नियमों का पालन किया। केन्द्र सरकार नियम एक नियोजक द्वारा लगाए गई निर्माण की लागत का एक *प्रतिशत* की दर पर एक सेस को विनिर्दिष्ट करते हैं।

वर्ष 2016 की भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन संख्या 12 में एक पैराग्राफ पर प्रकाश डालते हुए प्रस्तुत किया गया था कि वी.एस.एस.सी. ने जनवरी 2011 तथा नवंबर 2014 के बीच निष्पादित सिविल कार्यों हेतु ठेकेदारों को किए गए भुगतान से श्रमिक कल्याण सेस (एल.डब्ल्यू.सी.) की कटौती नहीं की थी।

वी.एस.एस.सी. ने उपरोक्त पैराग्राफ पर की गई कृत कार्यवाही नोट में कहा कि उसने सभी चल रहे कार्यों हेतु मई 2015 से एल.डब्ल्यू.सी. की वसूली करना आरंभ कर दिया था। हालाँकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि वी.एस.एस.सी. ने सितंबर 2012 से जनवरी 2018 के दौरान निष्पादित आठ कार्यों में मई 2015 के पश्चात भी एल.डब्ल्यू.सी. का उद्ग्रहण नहीं किया था जिससे ₹26.60 लाख तक एल.डब्ल्यू.सी. का उद्ग्रहण नहीं हुआ। तालिका संख्या 7 में विवरण दिया गया है।

तालिका सं. 7 : श्रमिक कल्याण सेस की कटौती न होना

क्र.सं.	कार्य ऑर्डर की दिनांक	विवरण	ऑर्डर वैल्यू (₹ करोड़)	एल.डब्ल्यू.सी. की वसूली न होना (₹ लाख)
1.	05.09.12	आई.आई.एस.यू, वट्टीयूरकावू, तिरूवनन्तपुरम पर एकीकरण व टेस्ट कॉम्पलैक्स का निर्माण (सिविल एवं पी.एच. कार्य)	17.68	2.49
2.	02.11.12	आर.पी.पी., वी.एस.एस.सी., थुम्बा पर सेगमेंट लोडिंग व ट्रांसिट स्टोरेज सुविधा हेतु भवन का निर्माण तथा आर.पी.पी. फेज-II के विस्तार हेतु भवनों (9 संख्या) का निर्माण (सिविल, पी.एच. व मकैनिकल कार्य)	25.23	3.64
3.	04.02.13	डी.ई.आर.एल.एस., वी.एस.एस.सी., थुम्बा पर नई संरचनात्मक जाँच सुविधा हेतु भवन का निर्माण (सिविल, पी.एच. तथा मेकैनिकल कार्य)	16.71	5.87
4.	09.05.13	सी.एम.एस.ई., वट्टीयूरकावू पर सी.एस.टी.जी हेतु वैकल्पिक संरचना सुविधा के लिए भवन का निर्माण (सिविल, पी.एच तथा मेकैनिकल कार्य)	9.46	0.29
5.	15.05.13	हाउसिंग कालोनी, वी.एस.एस.सी., थुम्बा पर 70 बी टाइप तथा 48 सी टाइप स्टाफ क्वार्टर का निर्माण (सिविल, और पी.एच. कार्य)	17.55	4.59
6.	20.02.14	नई भूमि वट्टीयूरकावू पर सी.एम.एस.ई. सुविधाओं का निर्माण (सिविल, पी.एच. और मेकैनिकल कार्य)	44.68	5.16
7.	02.04.14	वी.आर.सी., वी.एस.एस.सी., थुम्बा पर न्यू प्रीन्टेड सर्किट सुविधा (पी.सी.एफ.) हेतु भवन का निर्माण (सिविल एवं पी.एच. कार्य)	10.96	1.40
8.	06.06.14	टी.ई.आर.एस.एस., वी.एस.एस.सी., थुम्बा पर एम.वी.आई.टी. हेतु एकीकरण चेकआउट व भंडारण हेतु अतिरिक्त सुविधाओं का निर्माण	24.06	3.16
कुल				**26.60**

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकारते हुए डी.ओ.एस. ने कहा (मई 2019) कि इन सभी कार्यों में ठेकेदारों से एल.डब्ल्यू.सी. की वसूली के लिए प्रयास किये जा रहे हैं।

5.5.2.9 अतिरिक्त भुगतान

(i) अंतरिक्ष विभाग के जी.सी.सी. के खंड 36 के संदर्भ में, ठेकेदार निविदा के स्वीकृति पत्र को प्राप्त करने के तुरंत बाद तथा कार्य आरंभ करने से पहले प्रभारी अभियंता (ई.आई.सी.) को लिखित में प्रधान तकनीकी प्रतिनिधि जो कार्य प्रभारी होगा व अन्य तकनीकी प्रतिनिधि जो कार्य का पर्यवेक्षण करेंगें, प्रमाणपत्रों सहित उनके नाम, अर्हता, अनुभव, आयु, पता तथा अन्य विवरण को सूचित करेगा। ई.आई.सी. ऐसे संप्रेषण के प्राप्त करने के तीन दिन के भीतर, ठेकेदार के प्रतिनिधि/प्रतिनिधियों का अपने अनुमोदन या अन्यथा को लिखित में सूचित करेगा। इसके अतिरिक्त, जी.सी.सी. का खंड 3 ई.आई.सी. को अधिकार देता है कि यदि ठेकेदार बिना किसी उचित कारण के कार्य को धीमी गति से करता है या निर्धिरित तिथि के भीतर कार्य को पूरा करने में असफल रहता है या ई.आई.सी. के पूर्व लिखित अनुमोदन के बिना कार्य अथवा कार्य के किसी हिस्से को सबलेट करता है तो वह अनुबंध को पूर्ण रूप से समाप्त कर सकता है।

यू.आर.एस.सी. ने ₹7.50 करोड. की लागत पर 'उल्लार्थिकावलू व खुदापुरा, चित्रादुर्गा पर इसरो भूमि हेतु बाउंडरी वॉल' के निर्माण के लिए एक अनुबंध (अगस्त 2012) दिया जिसे फरवरी 2014 में पूरा होना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ठेकेदार द्वारा लगाए गए प्रधान तकनीकी प्रतिनिधि जो कार्य प्रभारी होंगे तथा अन्य तकनीकी प्रतिनिधि जो कार्य का पर्यवेक्षण करेंगे के प्रमाणपत्रों सहित उनके नाम, अर्हता, अनुभव, आयु, पता तथा अन्य विवरण पर ई.आई.सी. का कोई अनुमोदन नहीं था। यू.आर.एस.सी. को दिसंबर 2013 में ज्ञात हुआ कि ठेकेदार ने कार्य को सबलेट किया था यह सूचना मिलने के बाद कि उप-ठेकेदार ने ठेकेदार के विरूद्ध एक कानूनी वाद दायर किया था। यह ज्ञात होने पर, यू.आर.एस.सी. ने जी.सी.सी. के खंड 3 आह्वान करके अनुबंध को समाप्त (सितंबर 2014) कर दिया था। कार्य पर ₹1.64 करोड़ का व्यय हुआ था। बाद में, यू.आर.एस.सी. ने शेष कार्य के निष्पादन हेतु एक कार्य आदेश अन्य ठेकेदार को दिया (जनवरी 2018) जिसका मूल्य ₹7.49 करोड़ था।

कार्य के आरंभ होने से पूर्व पर्यवेक्षण कर रहे व्यक्तियों पर सूचना प्रस्तुत करने का जोर देने से ठेकेदार द्वारा कार्य को उप-ठेके पर देने से बचा जा सकता था। इस तथ्य के देर से ज्ञात होने से कार्य समाप्त करना पड़ा तथा शेष, कार्य के निष्पादन की ओर ₹1.04 करोड[37] की लागत वृद्धि हुई।

डी.ओ.एस. ने कहा (मई 2019) कि सबलेटिंग की सूचना मिलते ही तुरंत अनुबंध को समाप्त करने के लिए कार्रवाई आरंभ की गई थी। उत्तर मान्य नहीं है जैसा कि जीसीसी के

[37] ₹7.49 करोड़ + ₹1.64 करोड़ - ₹7.50 करोड़ - ₹0.59 करोड़ ई.एम.डी., पी.जी. व एस.डी. के प्रति वसूली

उपनियम 36 में अपेक्षित उचित जांच से प्रथम दृष्टांत में निर्माण कार्य के अनाधिकृत उप-ठेके को रोका जा सकता था।

(ii) एस.डी.एस.सी. पर सेकेन्ड वहीकल एसेम्बली बिल्डिंग के निर्माण के लिए अनुबंध हेतु बोली में ठेकेदार ने कार्य की लागत पर दो *प्रतिशत* का कार्य अनुबंध कर (डब्ल्यू.सी.टी.)/ वेल्यू एडेड टैक्स (वी.ए.टी) उद्धृत किया। एस.डी.एस.सी. ने ठेकेदार को स्प्ष्ट किया कि करों के *प्रतिशत* में कोई भी परिवर्तन तथा लागू होने वाला कोई अतिरिक्त कर ठेकेदार के खाते में होगा, जिसे ठेकेदार द्वारा स्वीकार (फरवरी 2015) किया गया था।

तत्पश्चात, ठेकेदार के साथ हुए (मार्च 2015) समझौता बैठकों में ठेकेदार ने स्प्ष्ट किया कि पूर्व के अनुभव के आधार पर इस कार्य हेतु वैट/डब्ल्यू.सी.टी. देयता किये गए कार्य के मूल्य का दो *प्रतिशत* होगी लेकिन उसके भुगतान से स्त्रोत पर 3.5 *प्रतिशत* वैट की कटौती हेतु एस.डी.एस.सी. से कहा। ठेकेदार कर प्राधिकारी से अनुबंध के अंत पर अतिरिक्त भुगतान किए गए वैट/डब्ल्यू.सी.टी. का रिफंड के रूप में दावा कर सकता था। तदनुसार, एस.डी.एस.सी. ने ठेकेदार से कार्य की लागत पर 3.5 *प्रतिशत* का वैट/डब्ल्यू.सी.टी. सहित संशोधित मूल्य बोली प्रस्तुत करने के लिए कहा तथा फर्म को अनुबंध प्रदान किया। उसके पश्चात, ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत किये गए संशोधित मूल्य के आधार पर एस.डी.एस.सी. ने उसे अनुबंध प्रदान किया तथा ठेकेदार द्वारा प्रारंभ में दो *प्रतिशत* के प्रस्ताव की बजाय वैट/डब्ल्यू.सी.टी. के प्रति प्रत्येक आर.ए. बिल (जून 2017 तक) पर 3.5 *प्रतिशत* का भुगतान किया। भारत में वस्तु एवं सेवा अधिनियम लागू होने पर इसे हटा (जुलाई 2017) लिया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एस.डी.एस.सी. ने मूल्य शर्तों को संशोधित करने के द्वारा ठेकेदार को अतिरिक्त 1.5 *प्रतिशत* कर देयता का लाभ दिया बजाय ठेकेदार के खाते में रखने के जैसा कि ठेकेदार द्वारा पूर्व में स्वीकार किया गया था। 3.5 *प्रतिशत* पर समझौते में कर की दर निर्धारित करने से वैट/डब्ल्यू.सी.टी. के कारण अतिरिक्त 1.5 *प्रतिशत* के प्रति ठेकेदार को ₹3.75 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया। आंध्रप्रदेश सरकार के कमर्शियल कर विभाग के अनुसार ठेकेदार ने डब्ल्यू.सी.टी. के रिफंड के लिए आवेदन किया था, जिसे अंतिम रूप दिया जाना लंबित था। यदि यह रिफंड किया जाता है तो यह ठेकेदार के हित में होगा।

डी.ओ.एस. ने कहा (मई 2019) कि ठेकेदार ने 1.5 *प्रतिशत* की अतिरिक्त कर देयता को ग्रहण करना स्वीकार किया था तथा इसलिए विभाग पर कोई अतिरिक्त वित्तीय देयता नहीं थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदार के दो *प्रतिशत* के प्रारंभिक प्रस्ताव के बजाय ठेकेदार को मूल्य बोली संशोधित करने के लिए कहकर जिसमें कार्य की लागत पर 3.5 *प्रतिशत* का

वैट/डब्ल्यू.सी.टी. सम्मिलित है, डी.ओ.एस. ने वास्तव में ठेकेदार को 1.5 *प्रतिशत* का लाभ दिया था।

5.5.3 निष्कर्ष

अंतरिक्ष विभाग के पांच केंद्रों में सिविल कार्यों के प्रबंध की लेखापरीक्षा में कमजोर अनुबंध प्रंबध दृष्टिगत हुआ जिससे अनुबंध की पूर्णता में 109 दिन से 1,142 दिनों का समय लगा तथा ₹37.62 करोड़ की लागत वृद्धि लगी। लागत वृद्धि के अनियमित भुगतान, कार्य की मदों की मात्रा में विचलन, सांविधिक वसूलियों का कम उद्ग्रहण/संग्रहण, दावा नहीं की गई छूट के कारण अपरिहार्य भुगतान, अनियमित तदर्थ अग्रिम भुगतान, ठेकेदार द्वारा कार्य के निष्पादन में विलम्ब के लिए क्षतिपूर्ति का कम उद्ग्रहण, इत्यादि मामले थे जिसका कुल वित्तीय निहितार्थ ₹12.08 करोड़ था।