अध्याय IV : गृह मंत्रालय

भारत तिब्बत सीमा पुलिस बल

4.1 संस्वीकृतियों का विभाजन

महानिदेशक, भारत तिब्बत सीमा पुलिस बल ने जून 2010 से मार्च 2011 के बीच ₹ 4.72 करोड़ की कुल मूल्य की 19 विभाजित संस्वीकृतियाँ प्रदान की। मंत्रालय को मामला प्रेषित करने की आवश्यकता से बचने के उद्देश्य से,प्रत्येक संस्वीकृति का, ₹ 25 लाख की वित्तीय शक्ति के भीतर सीमित किया गया था।

गृह मंत्रालय द्वारा महानिदेशक, भारत तिब्बत सीमा पुलिस बल (म.नि., भा.ति.सी.पु.) को प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के अनुसार, म.नि. प्रत्येक मामले में ₹ 25 लाख की सीमा तक कम्प्यूटर तथा बाह्य उपकरणों की खरीद हेतु प्राधिकृत थे। मंत्रालय ने शक्तियों के प्रत्यायोजन को प्रदान करते समय (अगस्त 2009) सभी प्रापणों में सामान्य वित्तीय नियमावली के अनुपालन पर जोर दिया। नियमावली प्रावधान करती है कि उच्चतर प्राधिकारियों की संस्वीकृतियाँ प्राप्त करने की आवश्यकता से बचने हेतु वस्तुओं की मांगों को विखंडित खरीद बनाने के लिए छोटी मात्राओं में विभाजित नहीं किया जाना चाहिए।

भा.ति.सी.पु. ने अपनी संचालनात्मक तथा प्रशिक्षण आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु अपनी फील्ड इकाइयों के लिए जून 2010 से मार्च 2011 के बीच कम्प्यूटर प्रणाली, सॉफ्टवेयर तथा संबंधित वस्तुओं का प्रापण किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रापणों को म.नि. (भा.ति.सी.पु.) की प्राधिकृत सीमा के भीतर प्रत्येक खरीद को सीमित करने हेतु अनुक्रमित किया गया था। भा.ति.सी.पु. ने जून 2010 से मार्च 2011 के बीच ₹ 4.72 करोड़ की कुल मूल्य की 19 विभाजित संस्वीकृतियां प्रदान की। मंत्रालय की स्वीकृति से बचने के उद्देश्य से प्रत्येक संस्वीकृति को ₹ 25 लाख की वित्तीय शक्तियों के भीतर सीमित किया गया था। प्रत्येक अवसर पर प्रभारित राशि प्राधिकृत सीमा के बहुत ही करीब थी। प्रत्येक 18 मामलों में, संस्वीकृति राशि ₹ 24.82 लाख से ₹ 24.99 लाख के बीच थी। प्रापण के ब्यौरे **अनुबंध-XV** में दिए गए है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर भा.ति.सी.पु. ने बताया (जून 2011) कि संस्वीकृतियां इसलिए प्रदान की गई थी क्योंकि आवश्यकताएँ बहुत ही जरूरी थीं तथा दर संविदा कुछ दिनों में समाप्त होने वाली थी। उन्होंने यह भी बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को भविष्य में अनुपालन हेतु दर्ज कर लिया था।

उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि अत्यावश्यकता के आधार पर स्थापित नियमावली तथा प्रक्रियाओं के अनुपालन से समझौता नहीं किया जाना चाहिए था। तथ्य यह है कि प्रापणों हेतु कई संस्वीकृतियां थीं जिन्हें मंत्रालय को प्रेषित करने की आवश्यकता से बचने के उद्देश्य से अनुक्रमित किया गया था जिससे मंत्रालय के प्राधिकार की अनदेखी की गई।

मामला दिसम्बर 2011 में मंत्रालय को प्रेषित किया गया था; उनका उत्तर मई 2012 तक प्रतीक्षित था।

आसूचना ब्यूरो

4.2 अनुपयुक्त प्रापण योजना के कारण परियोजना के निष्पादन में विलम्ब तथा उपकरणों का निष्क्रिय पड़े रहना

आसूचना ब्यूरो द्वारा इनक्रिप्टर्स का प्रापण करने से पूर्व इंटैलनेट नेटवर्क के संस्थापन हेतु विभिन्न संबंधित कार्यों को समक्रमिक करने की विफलता दो वर्षों की अवधि तक ₹ 2.89 करोड़ के व्यर्थ पड़े रहने का कारण बनी।

आसूचना ब्यूरो (आ.ब्यू.) ने पूरे देश में आ.ब्यू. मुख्यालय तथा सहायक आ.ब्यू. (स.आ.ब्यू.) के बीच सुरक्षित तथा विश्वसनीय दूरसंचार संयोजकता प्रदान करने के उद्देश्य से इंटैलनेट नेटवर्क परियोजना के चरण-I को कार्यान्वित किया (अप्रैल 2006)। नेटवर्क का उद्देश्य टेलीफोन संयोजकता, विडियो कानफैरेन्सिंग तथा सामूहिक डाटा लेन-देन के माध्यम से संवेदनशील सूचना के विनिमय की सुविधा प्रदान करना था। इस परियोजना के अंतर्गत, 22 स.आ.ब्यू. आ.ब्यू. मुख्यालय से जुड़े हुए थे। चरण II कार्यान्वयन में इटलनेट परियोजना से 18 और केन्द्र जुड़ गए। यह कार्य दिसम्बर 2009 में पूर्ण हुआ था।

आ.ब्यू. ने परियोजना (चरण-III) के कार्यान्वयन हेतु 72 इनक्रिप्टर्स[1] का प्रापण करने का निर्णय लिया (मई 2008) । इन्हें पूरे देश में 21 स्थानों पर संस्थापित किया जाना अपेक्षित था। निम्न आधार पर आवश्यकता का निर्धारण किया गया थाः

- 42 इंनक्रायपटर्स इकाईयां 21 स्थानों हेतु तथा शेष 18 वैकल्पिक उद्देश्य हेतु आवश्यक थीं।

[1] यह एक गोपनीयता बनाए रखने का उपकरण है। इनक्रीपशन डाटा का एक प्रारूप नामतः साईरटैक्सट में बदलाव है जो अप्राधिकृत व्यक्ति द्वारा असानी से नहीं समझा जा सकता।

- 12 इनक्रिपशन इकाईयां विभिन्न इमारतों से आ.ब्यू. मुख्यालय के मेन फ्रेम कम्प्यूटर को सुरक्षित संयोजकता प्रदान करने हेतु थीं।

निदेशक, आ.ब्यू. ने स्वाम्य अनुच्छेद प्रमाणपत्र[2] के आधार पर मैसर्स बी.ई.एल. से इन इनक्रिप्टर्स के प्रापण हेतु स्वीकृत प्रदान की (मई 2008)। उपकरणों का प्रापण तथा संस्थापन स्वीकृति की तिथि से सात माह के भीतर समाप्त किया जाना प्रत्याशित था। आ.ब्यू. ने ₹ 2.93 करोड़ की लागत के 72 इनक्रिप्टर्स के प्रापण हेतु प्रतिष्ठान को आपूर्ति आदेश दिया (सितम्बर 2009)। उपकरणों की सुपुर्दगी अक्तूबर तथा नवम्बर 2009 के बीच प्राप्त की गई थी। उपकरणों की आपूर्ति में देरी के लिए ₹ 4.39 लाख की स्पष्ट हानियों को काटने के पश्चात जून 2010 में फर्म को अंतिम भुगतान किया गया था।

परियोजना के कार्यान्वयन में उपकरण के संस्थापन हेतु उपयुक्त स्थल का चयन, हार्डवेयर का प्रापण तथा टेलीफोन लाईनों को पट्टे पर लेने सहित कई कार्य शामिल थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि आई.बी. प्रापण प्रक्रिया से संबंधित विभिन्न कार्यो को समक्रमिक करने में विफल था। लाईनों को पट्टे पर लेने हेतु कार्रवाई, जो संस्थापन का एक मुख्य घटक था, उपकरण की प्राप्ति के लगभग दो वर्षों के पश्चात जून 2011 में जाकर ही प्रारम्भ की गई थी। परिणामस्वरूप, उपकरण को जनवरी 2012 तक उपयोग में नहीं लाया जा सका। इसी बीच, इन मशीनों की वारंटी अवधि भी समाप्त हो गई थी।

लेखापरीक्षा ने यह पाया कि 72 इनक्रिप्टर्स में से 27 विभिन्न इकाईयों को जारी तथा 45 भंडार में पडे रहे। विभाग द्वारा उनके प्रतिस्थान हेतु स्थानों को अगस्त 2011 तक निर्धारित नहीं किया गया था। इंटैलनेट संयोजकता हेतु स्थलों में प्रारम्भिक प्रस्ताव की तुलना में निरंतर बदलाव हुए। विभाग द्वारा प्रारम्भ में चयनित 21 स्थलों के प्रति केवल 18 स्थलों (आठ स्थानों सहित जो प्रारम्भिक प्रस्ताव में शामिल नहीं थें) को संयोजकता प्रदान करने हेतु अंतिम रूप से प्रस्तावित किया गया था (अगस्त 2011)। इस प्रकार, स्थलों को इनक्रिप्टर्स के प्रापण के लगभग दो वषों के पश्चात अंतिम रूप दिया गया था।

उपरोक्त तथ्य स्थापित करता है कि प्रापण प्रक्रिया खराब योजना एवं कार्यान्वयन द्वारा चिह्नित थी। परियोजना की नियुक्ति हेतु संबंधित अवसंरचना की उपलब्धता को

[2] इस प्रभाव में एक प्रमाणपत्र कि वस्तु विशेष प्रत्यक्ष रूप से एक ही उत्पादक/कम्पनी के स्वामित्व में थी।

सुनिश्चित करने में आई.बी. की विफलता सहित स्थलों को अंतिम रूप देने में असाधारण विलम्ब दो वर्षों से अधिक के लिए ₹ 2.89 करोड़ की कीमत के उपकरण की व्यर्थता का कारण बना।

मंत्रालय ने बताया (जून 2012) कि आ.ब्यू. इंटलनेट नेटवर्क परियोजना के चरण-III के कार्यान्वयन के मध्य में ही सरकार ने नवम्बर 2008 में मुंबई में आंतकी हमले ध्यान में रखते हुए एक अन्य परियोजना, अर्थात एम.ए.सी.- एस.एम.ए.सी. -आ.ब्यू. को विभिन्न आसूचना योगदानों के सहयोग हेतु एक देश-व्यापी नेटवर्क सौंपी गई थी। कार्य की प्रमात्रा में वृद्धि के कारण, जो जून 2009 में अपनी चरमसीमा पर था, इंटलनेट परियोजना को कम प्राथमिकता दी गयी थी। इसलिए, परियोजना के चरण-III हेतु हार्डवेयर का प्रापण लाईनों के लिसिंग को समय पर पूरा नहीं किया जा सका तथा यह विलम्बित रहा।

मंत्रालय ने यह भी बताया कि नई परिचालनात्मक आवश्यकता के अंतर्गत कुछ नए स्थलों शामिल किए गए थे जबकि कुछ छोड़ दिए थे। इसने आगे बताया कि लाईनों की लिसिंग का मामला अब सुलझ गया था तथा परियोजना को जून 2012 तक कार्यान्वित किया जाना प्रत्याशित था।

उत्तर स्थापित करता है कि आ.ब्यू. सितम्बर 2009 में आपूर्ति आदेश देने के समय कार्य की प्रमात्रा में वृद्धि के कथित कारणों से अवगत था। इस प्रकार, यह उपकरण की व्यर्थता से बचने हेतु इंटलनेट परियोजना के लिए प्रापण प्रक्रिया को स्थगित करने की स्थिति में था।

इस प्रकार, अनुचित प्रापण योजना दो वर्षों से अधिक के लिए ₹ 2.89 करोड़ के उपकरण की व्यर्थता का कारण बनी।

4.3 स्टाफ मकानों के निर्माण में असाधारण विलम्ब

सहायक आसूचना ब्यूरो, लखनऊ द्वारा स्टाफ मकानों के निर्माण में असाधारण विलम्ब से ₹ 2.17 करोड़ की लागत बढ़ी तथा छः वर्ष से अधिक का समय लगा इसका परिणाम अपने स्टाफ सदस्यों को मकान किराया भत्ता के भुगतान के प्रति ₹ 86.59 लाख के परिहार्य व्यय में भी हुआ।

आसूचना ब्यूरो (आ.ब्यू.) ने 1999 में सहायक आसूचना ब्यूरो (स.आ.ब्यू.), लखनऊ के स्टाफ के लिए 118 मकानों का निर्माण करने का निर्णय लिया। स्टाफ मकानों के निर्माण का निर्णय कर्मचारियों को प्रति वर्ष भुगतान किए जा रहे ₹ 12.12 लाख के मकान किराया भत्ता की बचत की प्रत्याक्षा में लिया गया था। तद्नुसार, आ.ब्यू. ने, गृह

मंत्रालय की स्वीकृति से, लखनऊ विकास प्राधिकरण (ल.वि.प्रा.) से गोमती नगर, लखनऊ में तीन एकड़ की भूमि अर्जित की (नवम्बर 1999)। भूमि की कीमत ₹ 2.45 करोड़ थी। बाद में, आ.ब्यू. ने ₹ 6.17 करोड़ की अनुमानित लागत पर आवासीय मकानों के निर्माण हेतु केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (के.लो.नि.वि.) द्वारा तैयार प्रस्ताव को मंत्रालय को प्रस्तुत किया (जुलाई 2003)। परियोजना की समाप्ति हेतु निर्धारित समय में आरेखन, डिजाईन तैयार करने एवं निविदा आदि हेतु छः महीने तथा निर्माण कार्य हेतु दो वर्ष सम्मिलित थे। इस प्रकार परियोजना को दिसम्बर 2005 तक पूरा करना निर्धारित था।

लेखापरीक्षा ने स्टाफ मकानों के निर्माण में असाधारण विलम्ब पाया। स्टाफ मकानों के निर्माण में शामिल घटनाओं का समयानुक्रम **अनुबंध-XVI** में दिया गया।

परियोजना हेतु योजनाएं तैयार करने में विलम्ब थे। नवम्बर 1999 में भूमि प्राप्त करने के पश्चात आ.ब्यू. ने मई 2002 में जाकर के.लो.नि.वि., लखनऊ को अभिन्यास योजना प्राप्त करने हेतु अनुरोध किया। आ.ब्यू. ने इस विलम्ब का कारण चहारदीवारी का निर्माण बताया। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि चारदिवारी के निर्माण एक अलग मामला था, जिसका अभिन्यास योजना प्राप्त करने में शामिल प्रक्रियाओं से कोई सीधा संबंध नहीं था। के.लो.नि.वि. द्वारा जुलाई 2002 में अभिन्यास योजना प्रस्तुत की गई थी। इसे आगे संशोधित किया गया तथा सितम्बर 2002 में पुनः प्रस्तुत किया गया था। बाद में, के.लो.नि.वि. को कार्य हेतु प्राथमिक अनुमान तैयार करने हेतु अनुरोध किया गया गया था (दिसम्बर 2002), जिसे जनवरी 2003 में आ.ब्यू. द्वारा प्राप्त किया गया था। इसके पश्चात मंत्रालय की स्वीकृति की मांग की गई थी (जुलाई 2003)।

मंत्रालय ने इस संबंध में कि क्या अनुमान प्राधिकरण (जनवरी 2004) के अनुसार तैयार किए गए थे, स्लक सेवाओं[3] की वास्तविक लागत (दिसम्बर 2004) आदि का स्पष्टीकरण प्राप्त करने में लगभग दो वर्ष लिए। इस प्रकार, मंत्रालय ने परियोजना को अंतिम रूप से स्वीकृत करने हेतु दो वर्षों से अधिक का समय लिया। परिणामस्वरूप, परियोजना की लागत, जिसे जनवरी 2003 में प्राथमिक रूप से ₹ 6.17 करोड़ अनुमानित किया गया था, मई 2005 में ₹ 9.67 करोड़ तक बढ़ गई। परियोजना के सिविल कार्य जुलाई 2009 में पूर्ण हुए।

[3] ऊपरी टंकियां, सीवर निर्माण, ट्यूवेल आदि

परियोजना का सिविल कार्य जुलाई 2009 में समाप्त किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि आ.ब्यू. ने दिसम्बर 2011 तक परियोजना पर ₹ 10.79 करोड़[4] का व्यय किया था। आ.ब्यू. द्वारा फरवरी 2012 में परिसर का स्वामित्व प्राप्त किया था। यह पाया गया था कि अप्रैल 2010 से फरवरी 2012[5] के दौरान प्रत्याशित आवंटकों को अदा किए गए मकान किराया भत्ता के कारण कम से कम ₹ 86.59 लाख का परिहार्य व्यय था।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, आ.ब्यू. ने सूचित किया (नवम्बर 2011) कि यद्यपि परियोजना का सिविल कार्य जुलाई 2009 में समाप्त हो गया था फिर भी बिजली सब स्टेशन एवं जल आपूर्ति को सक्रिय करने से संबंधित कुछ कमियों के कारण परिसर का स्वामित्व प्राप्त नहीं किया जा सका। इसने परिसर के निर्माण में शामिल विभिन्न प्रक्रियाओं को भी विलम्ब हेतु कारण के रूप में आरोपित किया।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2011 तथा मार्च 2012) कि भवन को प्राप्त करने में विलम्ब मुख्यतः स्थानीय निकायों से अनापत्ति प्राप्त करने में के.लो.नि.वि. के गैर-सहयोग के कारण था।

मंत्रालय के.लो.नि.वि. पर पूर्ण दोष नहीं डाल सकता क्योंकि आ.ब्यू. तथा मंत्रालय की ओर से विलम्बों ने भी ₹ 2.17 करोड़ की लागत वृद्धि तथा छः वर्षों से अधिक की समय वृद्धि में महत्वपूर्ण योगदान दिया। इस अवधि के दौरान प्रत्याक्षित आंवटियों को अदा किए मकान किराया भत्ते के रूप में वित्तीय प्रभाव था। लेखापरीक्षा ने पाया कि समय पर घरों का आवंटन न करने के कारण अप्रैल 2010 से फरवरी 2012 के दौरान इसके कारण ₹ 86.59 लाख का परिहार्य व्यय किया गया था।

इस तरह, स्टाफ क्वाटर्स के निर्माण में अत्याधिक विलंब परियोजना पर सारभूत समय तथा अधिक लागत का कारण बना। इस कारण आसूचना ब्यूरो के कार्मिक सदस्यों को मकान किराया भत्ता के प्रति प्रभार भुगतान किया गया।

[4] ₹ 2.45 करोड़ (भूमि की कीमत) जमा निर्माण सूचित व्यय के प्रति ₹ 8.34 करोड़

[5] आवंटन के पहले आवश्यक कार्यों की समाप्ति हेतु आठ माह की अवधि को यथोचित माना गया है। इसलिए परिहार्य व्यय को अप्रैल 2010 से फरवरी 2012 तक परिकलित किया गया है।

राष्ट्रीय सुरक्षा गार्ड

4.4 लेखापरीक्षा दृष्टांत पर कर्मचारी कल्याण उपकर की वसूली

राष्ट्रीय सुरक्षा गार्ड ने लेखापरीक्षा दृष्टांत पर लेखापरीक्षा द्वारा परिकलित ₹ 38.54 लाख की कम वसूली में से ₹ 12.84 लाख का निर्माण कर्मचारी कल्याण उपकर वसूला।

भवन एवं अन्य निर्माण कर्मचारी कल्याण उपकर अधिनियम 1996 निर्माण श्रमिकों के नियोक्ताओं से ऐसी दर जो निर्माण लागत के दो प्रतिशत से अधिक न हो परंतु एक प्रतिशत से कम न हो, उपकर संग्रहण का प्रावधान करता है। इस प्रकार के संग्रहित उपकर को संग्रहण की लागत को कम करने के पश्चात, भवन एवं अन्य निर्माण कर्मचारी कल्याण बोर्ड को अदा किया जाना होता है।

राष्ट्रीय सुरक्षा गार्ड (रा.सु.गा.), मानेसर के निर्मण स्क्वाड्रन स्कंध ने अप्रैल 2005 से मार्च 2011 के दौरान विभिन्न ठेकेदारों को नियुक्ति करके ₹ 38.54 करोड़ की लागत के विभिन्न निर्माण कार्य निष्पादित किए। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि इन निर्माण कार्यों पर ₹ 38.54 लाख के उपकर की कटौती नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किए जाने पर (अक्तूबर 2010), रा.सु.गा. ने फरवरी 2012 तक ₹ 12.84 लाख की वसूली की थी। शेष राशि को अभी भी वसूल किया जाना था।