अध्याय–II

सरकारी कम्पनी से सम्बन्धित निष्पादन समीक्षा

2. बिहार राज्य पुल निर्माण निगम लिमिटेड

कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

बिहार राज्य पुल निर्माण निगम लिमिटेड (कम्पनी) का समामेलन पूर्ण स्वामित्व प्राप्त सरकारी कम्पनी के रूप में जून 1975 में किया गया, जिसका मुख्य उद्देश्य सभी प्रकार के पुलों एवं पथों का निर्माण एवं राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित पुलों से टॉल का संग्रहण करना है।

चूँकि कम्पनी का कार्य सामाजिक ढाँचागत संरचनाओं के सृजन से है ; अतः कम्पनी के कार्यों का निष्पादन समीक्षा आवश्यक समझा गया। यह समीक्षा कम्पनी द्वारा वर्ष 2005–10 के दौरान निष्पादित किये गये कार्यों पर आधारित है।

नियोजन

कम्पनी द्वारा भूमि अधिग्रहण के लागत का प्राक्कलन लम्प–सम (एकमुश्त आधार पर) विस्तृत स्थल निरीक्षण किये बिना किया गया, जिसके कारण आठ परियोजनाओं को पूर्ण करने में विलम्ब हुआ तथा ₹ 134.30 करोड़ की निधि तीन से 17 महीनों तक बाधित रहा। पहुँच पथ का निर्माण अपूर्ण रहने के कारण 45 पुलों का उपयोग 27 महीनों तक विलम्बित हो गया। पुल के निर्माण कार्य का प्राक्कलन अधूरा था, क्योंकि इसमें आवश्यक मदों को शामिल नहीं किया गया था जिसके कारण सरकार द्वारा आवंटन में कमी, निधि का अवरूद्धन परिणत हुआ एवं साथ हीं कम्पनी ₹ 0.49 करोड़ की शतता (सेन्टेज) शुल्क अर्जित नहीं कर सकी।

कार्यान्वयन

वर्ष 2005–10 की अवधि में सरकार द्वारा कम्पनी को ₹ 5,574.73 करोड़ प्राक्कलित राशि पर कुल 742 पुलों का कार्य आवंटित किया गया जिसमें से कम्पनी ने ₹ 1415.20 करोड़ की लागत पर 538 पुलों का निर्माण किया जिसमें पुल विकास निधि (पु.वि.नि.) से किया गया व्यय ₹ 11.74 करोड़ भी शामिल था।

कम्पनी द्वारा वर्ष 2008–10 के दौरान अधिकाधिक संख्या में ली गई परियोजनाओं को पूर्ण किया गया। परन्तु, फिर भी परियोजनाओं के निष्पादन में विलम्ब का मामला पाया गया, जिसका

मुख्य कारण निविदा प्रक्रिया में विलम्ब, संवेदकों द्वारा परियोजनाओं के निष्पादन में विलम्ब, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब, परियोजनाओं का निरस्तीकरण इत्यादि शामिल था। केन्द्रीय सतर्कता आयोग का परिपत्र एवं लोक कार्य विभाग संहिता का उल्लंघन कर कम्पनी द्वारा न्यूनतम निविदादाता को दर वार्ता के लिये आमंत्रित किया गया।

योजनाओं का कार्यान्वयन

मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना (मु.मं.से.नि.यो.)

वर्ष 2007–10 के दौरान मु.मं.से.नि.यो. के अन्तर्गत आवंटित कुल 522 पुलों के विरूद्ध कम्पनी द्वारा 404 पुलों को निर्माण किया गया । इनमें से पूर्ण किये गये 60 पुलों के निर्माण में एक से 26 महीनों का विलम्ब था। इसके अतिरिक्त, अपूर्ण पुलों का निर्माण दो से 22 महीनों तक विलम्बित था जिसका मुख्य कारण, कार्य प्रारम्भ में विलम्ब, संवेदकों द्वारा निष्पादन में विलम्ब तथा स्थल मुक्तान्तर में विलम्ब होना था। दरभंगा प्रमण्डल में बिना एकरारनामा किये कार्य–निष्पादन करने के कारण ₹ 12.13 करोड़ की हानि हुई। कप्तान पुल पूर्णियाँ, के सम्बन्ध में निविदा निष्पादन में विलम्ब ₹ दो करोड़ लागत की वृद्धि का कारण बना।

रेलवे उपरी पुल का निर्माण (आर. ओ. बी.)।

कुल आठ आर. ओ. बी. में से ₹ 80.15 करोड़ के वास्तविक प्राक्कलित लागत के विरूद्ध ₹ 86.60 करोड़ की लागत पर सिर्फ तीन आर. ओ. बी. पूर्ण किए जा सके। शेष आर. ओ. बी. जुलाई 2010 तक पूर्ण नहीं किये गये थे। इनकी पूर्णता तिथि भिन्न–भिन्न थी।

टर्न–की संविदाओं का निष्पादन।

तीन टर्न–की संविदाओं का कार्यान्वयन त्रुटिपूर्ण था क्योंकि वास्तविक जी.ए.डी., परिमाण विपत्र एवं प्राक्कलन की तुलना संवेदक द्वारा सौंपे गए प्रारूप से नहीं किया गया था एवं परियोजना की वास्तविक लागत का विश्लेषण संवेदकों को भुगतान करने से पहले नहीं किया गया था। हमने प्रेक्षण में पाया कि आर. ओ.बी., पूर्णियाँ में संवेदक को ₹ 43.84 लाख का अधिक भुगतान, आर.ओ.बी., सुल्तानगंज में संवेदक से ₹ 0.80 करोड़ की अल्प वसूली, दरभंगा के रसियारि घाट, समस्तीपुर के लरझा घाट के सम्बन्ध में लागत में बिना किसी अतिरिक्त कटौती के कम मात्रा वाले प्रारूप को स्वीकार करने के कारण ₹ 13. 21 करोड़ की हानि हुई।

योजना/गैर–योजना शीर्ष के अन्तर्गत पुलों का निर्माण

वर्ष 2005–10 के दौरान कम्पनी को योजना/गैर–योजना शीर्ष के अन्तर्गत 212 पुलों के निर्माण हेतु कुल ₹3103.56 करोड प्राप्त हुआ जिसमें से ₹886.71 करोड़ की लागत पर कम्पनी ने कुल 161 पुलों का निर्माण किया। शेष 51 पुलों का निर्माण प्रगति में था (सितम्बर 2010)। हमने प्रेक्षण में पाया कि तीन प्रमण्डलों– भागलपुर, कटिहार, दरभंगा में शुरू किये गये कुल 41 परियोजनाओं में से 24 परियोजनाएँ तीन से 19 महीनों की विलम्बता से पूर्ण किया गया था। शेष 17 चालू परियोजनाओं में से सात परियोजनाएँ पहले हीं आठ से 23 महीना की परास अवधि से विलम्बित था।

सीलिंग दर से उपर कार्यों के आवंटन के कारण अधिक व्यय

111, 43 और 80 कार्य नामांकन आधार पर सिलिंग दर/सीमा दर से क्रमशः 10, 12 और 15 प्रतिशत उपर आवंटित किया गया जिसके कारण ₹ 1.95 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

पथों का निर्माण

वर्ष 2007–08 से कम्पनी द्वारा पथों का निर्माण भी शुरू किया गया जब–जब यह पथ निर्माण विभाग, बिहार सरकार द्वारा आवंटित किया गया। कुल 72 पथों में से सितम्बर 2010 तक सिर्फ 44 पथ(61 प्रतिशत) पूर्ण किया गया था। पथों के निर्माण में विभिन्न कारणों से, जैसे कार्यारम्भ में विलम्ब, संवेदकों द्वारा धीमा कार्य निष्पादन, कार्यों का निरस्तीकरण तथा पुनः आवंटन के कारण 21 महीनों तक का विलम्ब था।

अनुश्रवण

प्रमण्डल स्तर पर कोई गुण नियंत्रण कोषांग नहीं था और कम्पनी मुख्यालय भी आवश्यक मशीनों से पर्याप्त रूप से सुसज्जित नहीं था। एस.बी.डी. के

उपवाक्य के उल्लंघन करने से ₹ 15.18 करोड़ अतिरिक्त व्यय की वसूली हेतु चूककर्ता अभिकरणों के विरूद्ध कोई कारवाई नहीं किया गया था (सितम्बर 2010)। सामग्रियों के गुण एवं विशिष्टता को सुनिश्चित नहीं किया गया था क्योंकि इसे सुनिश्चित करने हेतु दस्तावेज (फार्म एम. एवं एन.) किसी भी परियोजना के विपत्र के साथ संलग्नित नहीं पाया गया था। मोर्थ (MORTH) विनिर्देशनों का अनुपालन नहीं करने के कारण ₹ 2.79 करोड़ मूल्य का 4674.46 घनमीटर का बी.एम. कार्य निम्न कोटि का हो गया क्योंकि वहाँ दो परतों के चढ़ाने के बीच छः से नौ महीने का अन्तराल पाया गया था, जो कि 48 घंटों में हो जाना चाहिए था। 4955.40 घनमीटर स्टोन चिप्स जो कि अस्वीकृत खान से लाया गया था, की ढुलाई पर ₹ 22.54 लाख का अनाधिकृत भुगतान प्रेक्षित किया गया था।

वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम

कम्पनी अपनी लेखों को अद्यतन नहीं किया था और यह वर्ष 2002–03 से ही बकाया था। कम्पनी की वार्षिक वित्तीय लेखें वर्ष 2006–07 से ही निदेशक मण्डल से अनुमोदित होना बाकी था। अव्यवहृत निर्माण कार्यों की राशि जो की आवधिक जमाओं में रखा गया था, पर अर्जित ब्याज वर्ष 2005–10 के दौरान कम्पनी की कुल आय का 14.68 प्रतिशत से 51.48 प्रतिशत था।

वित्तपोषण

वर्ष 2005–10 के दौरान उपलब्ध निधियों की कुल उपयोगिता लगभग 80 प्रतिशत रही, जिसमें वर्ष 2007–08 से सामान्य वृद्धि पाया गया, जो कि मु.मं.से.नि.यो. के परियोजनाओं के क्रियान्वयन के फलस्वरूप था। अतिरिक्त व्यय हेतु सरकार से पूर्व स्वीकृति नहीं लेने के कारण कम्पनी के ₹ 84.98 करोड़ की निधि का अवरोधन हुआ।

निर्मित पुलों का हस्तांतरण

चार प्रमण्डलों से सम्बन्धित 141 पुल जो वर्ष 2005–10 के दौरान पूर्ण किये गये थे, को सरकार को 48 महीनों के विलम्ब के बाद भी अब तक समर्पित नहीं किया गया था।

आन्तरिक नियंत्रण

कम्पनी का आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली पर्याप्त नहीं था। कम्पनी के पास आन्तरिक अंकेक्षण कोषांग नहीं था। सनदी लेखाकारों की फर्में आन्तरिक अंकेक्षण, बैंक खातों के समाधान इत्यादि के लिए नियुक्त किये गये थे। आन्तरिक अंकेक्षण प्रतिवेदन तकनीकी अंकेक्षण एवं व्यय के औचित्य का आच्छादन नहीं करता था।

2.1 परिचय

बिहार राज्य पुल निर्माण निगम (कम्पनी) का समामेलन पूर्ण स्वामित्व प्राप्त सरकारी कम्पनी के रूप में जून 1975 में हुआ था। कम्पनी का मुख्य उद्देश्य बिहार में नदी ट्रेनिंग कार्यों और पुलों के लिए पहुँच पथों से सम्बन्धित सुविधाओं एवं कार्य हेतु सभी प्रकार के पुलों, पथों एवं अन्य ढाँचाओं का निर्माण, क्रियान्वयन, पूर्ण करना, सुधार, कार्य, विकास, प्रशासन, प्रबंध, नियंत्रण अथवा रख–रखाव करना था। इसके अतिरिक्त कम्पनी को सौंपे गये पुलों, पहुँच पथों के इस्तेमाल हेतु यात्रियों एवं सामानों की ढुलाई पर टॉल का अधिरोपण एवं संग्रहण हेतु अधिकृत किया गया था। कम्पनी को राज्य सरकार द्वारा उन पुलों पर जिन्हें बिहार टॉल नियमावली 1979 के द्वारा अधिसूचित किया गया था, से टॉल संग्रहण कार्य और इस संग्रहित राशि को बिहार पुल विकास निधि (पु.वि.नि.) में जमा करना भी सौंपा गया था, जिसका उपयोग मरम्मति, रख–रखाव एवं सरकार द्वारा स्वीकृत नये पुलों के निर्माण के लिए करना था। वर्ष 2005–10 के दौरान कम्पनी अपनी गतिविधियों को एक निर्माण अभिकरण के रूप में सीमित रखा जिसमें मुख्य रूप से योजना, गैर–योजना, विधायक/ सांसद निधि, राष्ट्रीय उच्चपथ प्राधिकरण द्वारा आवंटित किए गए पुलों, नाबार्ड, मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना इत्यादि के

अन्तर्गत राज्य सरकार द्वारा सौंपे गये पुलों, पथों एवं अन्य ढाँचाओं का निर्माण करना था।

कम्पनी का प्रबंधन एक निदेशक मण्डल में निहित है जिसमें कुल नौ निदेशक हैं। निदेशक मण्डल के पूर्णरूपेण पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण में रहते हुए कम्पनी के उद्देश्यों एवं व्यवसायिक क्रियाकलापों को लागू करने की जिम्मेदारी अध्यक्ष/प्रबन्ध निदेशक पर है। प्रबंध निदेशक की सहायता हेतु अन्य प्रबन्धक एवं अधिकारीगण थे। कम्पनी का संगठनात्मक ढाँचा **परिशिष्ट–7** में दिया गया है।

2.2 कम्पनी द्वारा अपने लेखाओं को अद्यतन नहीं किया गया था और यह वर्ष 2002–03 से बकाया था। कम्पनी अपनी परिचालन व्ययों को, संविदाओं की लागत पर प्रभारित सेवा शुल्क अधिभार जिसे शतता (सेन्टेज) शुल्क के नाम से जाना जाता है, से पूर्ण करती है।

समीक्षा अवधि के दौरान कम्पनी को प्राप्त आदेश–पुस्तिका की स्थिति नीचे प्रस्तुत है। 2005–06 के आरंभ में ₹ 442.29 करोड़ मूल्य के 77 परियोजनाएँ कम्पनी के हाथ में थी और कम्पनी ने इस अवधि के दौरान ₹ 5132.44 करोड़ मूल्य की अन्य 665 परियोजनाएँ प्राप्त किया।

वर्ष	प्रारंभिक शेष		वर्ष के दौरान प्राप्ति		कुल योग		पूर्ण		अपूर्ण	
	परियोजनाएँ की संख्या	प्राक्कलित लागत (₹ करोड़ में)	परियोजनाएँ की संख्या	प्राक्कलित लागत (₹ करोड़ में)	परियोजनाएँ की संख्या	प्राक्कलित लागत (₹ करोड़ में)	परियोजनाएँ की संख्या	पूर्ण कार्य पर भारित व्यय (₹ करोड़ में)	परियोजनाएँ की संख्या	प्राक्कलित लागत (₹ करोड़ में)
2005-06	77	442.29	15	47.94	92	490.23	08	26.82	84	463.41
2006-07	84	463.41	134	619.16	218	1082.57	26	83.42	192	999.15
2007-08	192	999.15	392	1732.80	584	2731.95	77	160.06	507	2571.89
2008-09	507	2571.89	54	496.63	561	3068.52	192	460.77	369	2607.75
2009-10	369	2607.75	70	2235.91	439	4843.66	235	684.13	204	4159.53

जुलाई 2003 में बिहार सरकार ने कम्पनी को बंद करने का निर्णय लिया था। हालांकि, यह निर्णय जून 2006 में वापस ले लिया गया था। इन वर्षों के दौरान, कम्पनी ने अपनी निर्माण गतिविधियों को जारी रखा।

अवधि 2000–05 के लिए कम्पनी की निर्माण गतिविधियाँ, जिसकी समीक्षा कालान्तर में की गई थी, को 31 मार्च 2005 को समाप्त हुए वर्ष के भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन (वा0), बिहार सरकार, में शामिल किया गया था और इसपर लोक उपक्रम समीति द्वारा विचार विमर्श किया गया (सितम्बर 2007)। लोक उपक्रम समिति ने अपनी बैठक में यह स्वीकार किया था कि, निधियों को विलम्ब से मुक्त करने के कारण विभिन्न परियोजनाओं की लागत एवं समय में वृद्धि हुई थी और यह सिफारिश किया था कि ऐसे मामलों में लागत एवं समय वृद्धि को टालने हेतु कम्पनी/विभाग सतर्क रहे। यह भी निर्देशित किया गया था कि ऐसी परियोजनाएँ जहाँ कुल व्यय कुल प्राक्कलित लागत से अधिक थी, का पुनर्रीक्षित प्राक्कलन कम्पनी को दो

महीनों के अन्दर प्रस्तुत कर देना चाहिए और सरकार द्वारा प्रस्तुत प्राक्कलनों के अनुमोदन के पश्चात एक महीने के अन्दर कम्पनी के खाते में राशि जमा करा देना चाहिए।

लोक उपक्रम समिति की उपरोक्त सिफारिश के बावजूद यह पाया गया था कि ₹ 100.15 करोड़ मूल्य की 18 जमा कार्यों जो कि 2005–10 की अवधि के दौरान पूर्ण किये गये थे और जिसका वास्तविक व्यय प्राक्कलित लागत से अधिक था, का पुनर्रीक्षित प्राक्कलन कम्पनी ने प्रस्तुत नहीं किया था। प्रबंधन ने बताया (सितम्बर 2010) कि 10 परियोजनाओं से सम्बन्धित पुनर्रीक्षित प्राक्कलन सरकार को सौंपे जा चुके थे।

2.3 लेखापरीक्षा का क्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा कम्पनी के मुख्यालय एवं 12 में से चार[1] क्षेत्रीय इकाईयों (कुल प्रमण्डलों का 33 प्रतिशत से अधिक) के कार्यों के क्रियान्वयन से सम्बन्धित दस्तावेजों की संवीक्षा द्वारा संपन्न किया गया जिसका चयन 31 मार्च 2010 तक क्रियान्वित कार्यों की मात्रा एवं भौगोलिक स्थितियों के आधार पर किया गया था। कुल हस्तान्तरित निधियों की तुलना में कुल 37 प्रतिशत निधि इन प्रमण्डलों[2] को हस्तांन्तरित किया गया था।

2.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

कम्पनी के निर्माण गतिविधियों से सम्बन्धित कार्य निष्पादन की समीक्षा यह मूल्यांकन एवं निर्धारण करने हेतु किया गया था कि:

- कार्यों का निष्पादन एकरारनामा की नियमों एवं शर्तों के अनुसार था और कम्पनी समय एवं लागत वृद्धि की जोखिम के प्रति संवेदनशील थी;
- उचित अनुश्रवण प्रणाली लागू थी;
- योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए उचित नियोजन किया गया था;
- कम्पनी के पास बेहतर ढंग से निर्मित नैगमिक योजना थी, और इनके निर्माण कार्य गतिविधियों के संदर्भ में, का आन्तरिक नियंत्रण/आन्तरिक लेखापरीक्षा पद्धति प्रभावकारी था।
- पर्याप्त निधि समय पर उपलब्ध कराये गये थे और उनका दक्षतापूर्वक उपयोग किया गया था;
- कम्पनी बिहार टॉल नियमावली 1979 के अनुसार टॉल का संग्रहण सुनिश्चित कर सका था;
- पूर्ण परियोजनाएँ सरकार को समय पर सौंपा गया था।

2.5 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निर्माण गतिविधियों से सम्बन्धित कम्पनी के कार्य निष्पादन की जाँच उसके अधिदेश, नियमों एवं प्रक्रियाएँ, अपनायी गई बिहार लोक कार्य संहिता, अन्य लागू अधिनियमों एवं

[1] कार्य प्रमण्डल भागलपुर, दरभंगा, कटिहार एवं पथ प्रमण्डल, पटना
[2] ₹ 792.74 करोड़

नियोजन, निष्पादन, अनुश्रवण एवं संविदा प्रबंधन में प्रचलित श्रेष्ठ प्रथा के आलोक में किया गया था।

2.6 लेखापरीक्षा पद्धति

लेखापरीक्षा मापदण्ड के प्रसंग में लेखापरीक्षा उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु जो पद्धति अपनायी गई उसमें उच्च प्रबंधन पदाधिकारियों के समक्ष लेखापरीक्षा उद्देश्यों की व्याख्या करना, मुख्यालय एवं चयनित इकाईयों के दस्तावेजों की संवीक्षा, कार्यालय कर्मियों के साथ वार्ता, लेखापरीक्षा मापदण्ड सन्दर्भ में आँकड़ों का विश्लेषण, लेखापरीक्षा प्रश्नों को उठाना, लेखापरीक्षा परिणामों पर प्रबंधन के साथ विचार–विमर्श करना और प्रबंधन की प्रतिक्रिया हेतु प्रारूप समीक्षा प्रबंधन को जारी करना सम्मिलित था।

2.7 लेखापरीक्षा परिणाम

कम्पनी की गतिविधियों पर निष्पादन समीक्षा के चयन की सूचना सरकार एवं प्रबंधन को देने हेतु एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया (मार्च 2010) था। कम्पनी की निर्माण गतिविधियों की निष्पादन समीक्षा के परिणामस्वरूप पायी गई लेखापरीक्षा परिणामों को सरकार/प्रबंधन को (जुलाई 2010) प्रतिवेदित किया गया एवं इस सम्बन्ध में एक बहिर्गमन सम्मेलन का भी आयोजन किया गया (अक्टूबर 2010)। बहिर्गमन सम्मेलन में प्रबंधन द्वारा व्यक्त किये गये विचारों एवं जवाब (सितम्बर 2010) को समीक्षा को अंतिम रूप देते समय ध्यान में रखा गया है।

2.8 व्यवसायिक दृष्टिकोण

कम्पनी का विकास कम्पनी द्वारा ग्राहकों से प्राप्त किये गये परियोजनाओं की संख्या पर निर्भर करता है। कम्पनी ने किसी भी खुली निविदा प्रक्रिया में भाग नहीं लिया था और अपने व्यवसाय को जारी रखने हेतु पूर्णरूपेण राज्य सरकार की परियोजनाओं पर निर्भर था। ऐसी अवस्था में अतः यह कहना प्रासांगिक होगा कि अपनी सतत उत्तरजीविता के लिए यह पूर्णरूपेण राज्य सरकार की सहायता पर निर्भर है।

मुद्रा की मूल्य को प्राप्त करने हेतु यह अति आवश्यक है कि परियोजनाओं का नियोजन, क्रियान्वयन एवं सूक्ष्म अनुश्रवण होना चाहिए। इन प्रक्रियाओं में पायी गई त्रुटियाँ, जो कम्पनी की कार्यकलापों की समीक्षा के दौरान हमने प्रेक्षित किया, उनका वर्णन अनुवर्ती कंडिकाओं में किया गया है।

2.9 नियोजन

कार्यों के क्रियान्वयन के पहले उचित और प्रभावी नियोजन अति आवश्यक हैं। विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत परियोजनाओं का ससमय एवं उचित क्रियान्वयन के लिए नियोजन में परियोजना के विभिन्न स्तरों के निष्पादन हेतु तय की गई समयसूची से सम्बन्धित एक कार्य योजना होना चाहिए। इस सम्बन्ध में समय एवं लागत वृद्धि, निधियों का अवरोधन एवं उपयोगिता में विलम्ब को टालने हेतु परियोजना की समय पंक्तियाँ महत्वपूर्ण है।

नियोजन में सही एवं यथार्थ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार करना, स्थल सर्वेक्षण प्रतिवेदन एवं मिट्टी जाँच प्रतिवेदन के आधार पर प्रारूप एवं प्राक्कलन तैयार करना भी शामिल होता है। वास्तविक परिणाम विपत्र एवं प्राक्कलनों की तैयारी हेतु प्रारूप को स्थल विशिष्ट होना चाहिए। परियोजनाओं को पूर्ण करने में विलम्ब को टालने के लिए आवश्यक भूमि का ससमय अधिग्रहण एवं भूमि की लागत का पर्याप्त

प्राक्कलन भी नियोजन में शामिल है। त्रुटिपूर्ण कार्य योजना के कारण, हमने लाभ उपार्जन की हानि प्रेक्षित किया।

2.9.1 भूमि अधिग्रहण का त्रुटिपूर्ण नियोजन

विस्तृत स्थल निरीक्षण किए बिना भूमि अधिग्रहण का प्रावधान एक मुश्त राशि के आधार पर करने के फलस्वरूप ₹ 134.30 करोड़ तीन से 17 महीनों तक अवरोधित रहा।

आवश्यक भूमि का ससमय अधिग्रहण परियोजनाओं के निर्माण में विलम्ब को टालने के लिए आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, सरकार से न्यून आवंटन को रोकने के लिए भूमि अधिग्रहण की लागत का पर्याप्त प्राक्कलन आवश्यक है। हालांकि, हमने इस सम्बन्ध में कम्पनी के नियोजन को अपर्याप्त पाया। कम्पनी द्वारा भूमि अधिग्रहण की लागत का प्राक्कलन बिना स्थल निरीक्षण किए ही एकमुश्त राशि के आधार पर किया गया था जिसके परिणामस्वरूप आठ परियोजनाओं[3] के निर्माण में विलम्ब हुआ तथा ₹ 134.30 करोड़ तक का निधि तीन से 17 महीनों तक अवरोधित हो गया।

प्रबंधन ने बताया (सितम्बर 2010) कि आवश्यक विवरण के साथ भूमि अधिग्रहण योजना जिला प्रशासन को सौंप दिया जाता है और भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया पर कम्पनी का कोई नियंत्रण नहीं है। भूमि अधिग्रहण प्रस्ताव को प्रस्तुत करने के पश्चात भूमि अधिग्रहण से सम्बन्धित पूरी प्रक्रिया समय लेने वाली होती है। प्रबंधन ने आगे यह भी बताया कि भूमि अधिग्रहण से सम्बन्धित क्षतिपूर्ति एवं अंततः भूमि अधिग्रहण की लागत पर निर्णय करने की जिम्मेदारी राजस्व विभाग की है। इस प्रकार अधिग्रहण की वास्तविक लागत कम्पनी को थोड़ा देर से ज्ञात होता है।

सरकार ने सहमति जताते हुए कहा (अक्टूबर 2010) कि इस सम्बन्ध में दिशा–निर्देश सम्बन्धित प्राधिकरणों को जारी किया जायेगा।

2.9.2 पहुँच–पथ नहीं बनने के कारण पुलों के उपयोग में विलम्ब

पुलों के साथ पहुँच पथ के पूर्णता के मामलों में दोषपूर्ण नियोजन के फलस्वरूप 27 महीनों तक ₹ 106.72 करोड़ अवरूद्ध रहा।

किसी भी पुल को ससमय इस्तेमाल योग्य बनाने हेतु, इसका निर्माण कार्य इस प्रकार सुनियोजित होना चाहिए कि पुल एवं पहुँच पथ दोनों का निर्माण एक साथ पूर्ण हो जाए। यह प्रेक्षित किया गया कि पुलों के साथ पहुँच–पथों के निर्माण के पूर्ण होने का नियोजन कम्पनी द्वारा नहीं किया गया था। हमने प्रेक्षित किया कि पहुँच पथों के निर्माण में विलम्ब के कारण 2006 से 2010 के दौरान निर्मित कुल ₹ 106.72 करोड़ के 45 पुलों के उपयोग में 27 महीने तक का विलम्ब हुआ **(परिशिष्ट–8)** जो कि ₹ 106.72 करोड़ की राशि के अवरोधन (दो पहुँचपथ भूमि अधिग्रहण के कारण अभी भी अपूर्ण है) के अतिरिक्त जनहितार्थ में विलम्ब तथा टॉल से होने वाली राजस्व के विलम्बन के रूप में परिणत हुआ।

सरकार/प्रबंधन ने अपने जवाब में कहा (सितम्बर 2010) कि 45 पुलों में से 31 पुलों के निर्माण में विलम्ब विभिन्न कारणों जैसे विद्युत खंभों का स्थानांतरण, पहुँचपथ में निजी जमीन/ढाँचा, मौनसून ऋतु, जल जमाव आदि था। प्रबंधन ने यह भी बताया कि कुछ मामलों में पहुँच पथ में हुए मिट्टी कार्य को (स्वभाविक व्यवस्थापना/सघनता हेतु) एक निश्चित समय तक के लिए छोड़ दिया जाता है।

---

3 (1) मुंगेर जिला में बरियारपुर आर.ओ.बी. (2) सीवान आर.ओ.बी. (3) किशनगंज–315 आर.ओ.बी. (4) दुर्गावती नदी पर रामपुर गाँव में (मिरीया पंचायत) पुल (5) जमूई जिला में जिनहारा–पीद्रॉन पथ में पुल (6) ढोली कल्याणपुर पथ में बूढ़ी गंडक नदी पर पुल (7) समहो उच्च विधायलय से धाधाराहा पथ के पहले कि.मी. में किऊल नदी पर पुल एवं (8) नालंदा के बर्दवान आर्युवेदिक संस्थान, पावापुरी में चाहर दीवारी का निर्माण

2.9.3 त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन

पुल कार्य आरम्भ करने से पूर्व कम्पनी द्वारा एक प्राक्कलन तैयार किया जाता है और इसे सरकार के पास अनुमोदन हेतु भेजा जाता है। किसी भी परियोजना का प्राक्कलन उचित कहा जायेगा यदि इसमें शतता शुल्क के साथ सभी आवश्यक मदों की लागत का समावेश हो, ताकि सरकार से परियोजना मद के विरूद्ध पर्याप्त निधि का आवंटन सुनिश्चित हो सके। हमने यह प्रेक्षित किया कि बिना स्थल निरीक्षण किए त्रुटिपूर्ण एवं अवास्तविक परिमाण विपत्र तैयार करने के फलस्वरूप नमूना जाँच किये गये 37 परियोजनाओं के मामले में प्राक्कलन पुनर्रीक्षित हुआ था चूँकि वास्तविक व्यय इन परियोजनाओं के लिए प्राप्त प्रशासनिक स्वीकृति से ₹ 53.59 करोड़ अधिक था जैसा कि **परिशिष्ट–9** में विवरणित है।

भागलपुर जिला में लोहारी नदी पर ममलाख एवं लैलाख के बीच उच्चस्तरीय पुल के निर्माण के मामले में भी तैयार किया गया प्राक्कलन भी त्रुटिपूर्ण पाया गया। यह कार्य कम्पनी को ग्रामीण कार्य विभाग द्वारा दिया गया था (मार्च 2008)। कम्पनी ने इस परियोजना हेतु ₹ 3.98 करोड़ का प्राक्कलन तैयार किया था जिसका अनुमोदन सरकार द्वारा कर दिया गया था (मार्च 2008)।

अपूर्ण पुल के निर्माण का प्राक्कलन अपूर्ण था चूँकि इसमें आवश्यक मदों का समावेश नहीं था जिसके कारण सरकार से कम निधि का आवंटन, निधि का अवरूद्धीकरण एवं कम्पनी द्वारा ₹ 0.49 करोड़ शतता (सेंटेज) शुल्क उपार्जित नहीं किया जा सका।

हमने प्रेक्षित किया कि पुल निर्माण कार्य के लिए किया गया प्राक्कलन अपूर्ण था क्योंकि इसमें उन आवश्यक मदों को शामिल नहीं किया गया था जैसे पहुँच पथ, पथांतरण एवं भूमि अधिग्रहण की लागत। यहाँ तक कि प्राक्कलन में शतता शुल्क को भी शामिल नहीं किया गया था। यह निधि के न्यून आवंटन में परिणत हुआ। चूँकि आवंटित निधि में कार्य को पूर्ण नहीं किया जा सका, ₹ 7.65 करोड़ का पुनर्रीक्षित प्राक्कलन (वास्तविक प्राक्कलन से 192 प्रतिशत अधिक) तैयार कर विभाग के पास स्वीकृति हेतु भेजा गया (जनवरी 2009)। हालांकि, इसकी प्रशासनिक स्वीकृति अभी मिलना बाकी है (सितम्बर 2010)।

आगे, यह कि ₹ 3.98 करोड़ कुल आवंटन के विरूद्ध पुल के निर्माण में कुल ₹ 4.85 करोड़ व्यय किया गया जिसके फलस्वरूप कम्पनी का निधि ₹ 87 लाख अवरूद्ध रहा। इसके अतिरिक्त कम्पनी ₹ 0.49 करोड़ की शतता शुल्क अर्जित करने से वंचित रह गया (एक प्रतिशत आकस्मिकता एवं नौ प्रतिशत शतता)।

प्रबंधन ने अपने जवाब में कहा गया कि लागत में वृद्धि का कारण जनता की माँग पर पथांतरण बनाना एवं भूमि अधिग्रहण में जनता द्वारा बाद में और नीजि भूमि होने का दावा करना था। हालांकि, तथ्य यह है कि प्रबंधन ने आवश्यक मदों जैसे पहुँच पथ की लागत, भूमि अधिग्रहण की लागत एवं शतता शुल्क को शामिल नहीं किया था जिसके कारण प्राक्कलन की लागत में वृद्धि हुई थी। ₹ 7.65 करोड़ का पुनर्रीक्षित प्राक्कलन की स्वीकृति अभी भी बाकी था (सितम्बर 2010)।

2.10 परियोजना कार्यान्वयन

राज्य सरकार से कार्य आवंटन के पश्चात परियोजनाओं का कार्यान्वयन आरम्भ होता है। कम्पनी एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार करती है तथा इसे सरकार के पास प्रशासनिक स्वीकृति के लिए भेजती है। कम्पनी द्वारा निष्पादित कार्य दो श्रेणी में विभाजित किये गये हैं: (i) जमा कार्य और (ii) संविदा कार्य। जमा कार्य कम्पनी को सरकार द्वारा लागत जोड़ आधार पर सौंपा जाता है, जिसमें अधिसूचित लागत एवं शतता शुल्क[4] होता है, जो कम्पनी की उपरिव्यय को पूर्ण करने के लिए

[4] ₹ 100 करोड़ के कुल बिक्री का 13.5 प्रतिशत, ₹ 100 से ₹ 250 करोड़ के कुल बिक्री पर 12.5 प्रतिशत एवं ₹ 250 करोड़ से ऊपर के बिक्री पर 10 प्रतिशत जिसमें एक प्रतिशत आकस्मिक शुल्क खर्च सम्मिलित है।

प्रदान किया जाता है। कम्पनी द्वारा सिर्फ जमा कार्यों का ही निष्पादन किया गया था एवं कम्पनी ने कोई भी कार्य संविदा द्वारा प्राप्त नहीं किया था क्योंकि कम्पनी ने किसी भी खुली निविदा में भाग नहीं लिया था।

जमा कार्यों का निष्पादन, या तो निविदा बुलाकर अथवा नामांकन द्वारा जिसमें बिना निविदा बुलाए हीं संवेदकों को कार्य आवंटन किया जाता है, के माध्यम से किया जाता है। नामांकन के अन्तर्गत कार्य को भिन्न–भिन्न हिस्सों में विभाजित किया जाता है एवं अलग–अलग संवेदकों को सिलिंग दर पर दिया जाता है जिसकी गणना दरों की सूची (एस.ओ.आर.) के आधार पर किया जाता है।

पुलों के निर्माण हेतु कम्पनी को निधि राज्य सरकार द्वारा विभिन्न विभागों के माध्यम से योजना, गैर–योजना मु.मं.से.नि.यो. एवं अन्य शीर्षों के तहत उपलब्ध कराया जाता हैं। राज्य सरकार द्वारा कम्पनी को आवंटित कुछ पुलों का वित्त पोषण पुल विकास निधि (पु.वि.नि.) से किया जाता है जिसका रखाव कम्पनी द्वारा सरकार के वास्ते किया जाता है।

2.10.1 लक्ष्य एवं उसकी प्राप्ति

वर्ष 2005–2010 की अवधि में कम्पनी के पास सरकार द्वारा आवंटित 742 पुल (जिसमें 2005–06 का आरंभिक शेष भी शामिल हैं) था जिसका प्राक्कलित लागत ₹ 5,574.73 करोड़ था। इसमें से कम्पनी ने ₹ 1415.20 करोड़ की लागत पर 538 पुलों का निर्माण पूर्ण किया जिसमें ₹ 11.74 करोड़ का व्यय पुल विकास निधि से पूर्ण किया गया था। 204 पुलों का निर्माण कार्य प्रगति में था (अप्रैल 2010) जिसपर कम्पनी ₹ 2963.84 करोड़ का वास्तविक व्यय कर चुका था।

कम्पनी ने 2008–10 के दौरान प्राप्त किए गये अधिकतम परियोजनाओं को पूर्ण किया था। फिर भी, परियोजनाओं के निष्पादन में विलम्ब था जिसमें निविदा प्रक्रिया में विलम्ब, संवेदकों द्वारा कार्य निष्पादन में विलम्ब, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब, स्थल का मुक्तान्तर नहीं होना, संवदिाओं का निरस्तीकरण एवं कार्यों का पुनः आवंटन इत्यादि कारण शामिल था।

हम यह अनुशंसा करते हैं कि कम्पनी को वर्षवार मील–पत्थरों एवं परियोजनाओं को पूर्ण करने का लक्ष्य निश्चित करना चाहिए। ऐसे मील पत्थर न सिर्फ भौतिक लक्ष्यों को प्राप्त करना सुनिश्चित करेंगे बल्कि वित्तीय प्राचलिकों का अनुपालन भी सुनिश्चित करेंगे।

2.10.2 निविदाकरण

सी.वी.सी. के परिपत्र एवं पी.डब्लू.डी. संहिता का उल्लंघन करते हुए कम्पनी के न्यूनतम (एल 1) निविदादाता को दर वार्ता के लिए आमंत्रित करने के कारण कार्यान्वयन में समय वृद्धि हुई।

स्वीकृत प्राक्कलनों के आधार पर कम्पनी निविदा आमंत्रण सूचना (एन. आई. टी.) जारी करती है। केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी.वी.सी.) के परिपत्र[5] के अनुसार न्यूनतम निविदाकर्ता के साथ दर वार्ता कुछ विशेष परिस्थितियों को छोड़कर प्रतिबन्धित हैं। इस परिपत्र को न मानते हुए कम्पनी ने न्यूनतम निविदाकर्ताओं को दर वार्ता के लिए आमंत्रित किया। हमने दर वार्ता में विफलता को प्रेक्षित किया और नमूना जाँच किए गये तीन प्रमण्डलों के 23 मामलों में यह पाया कि कम्पनी ने दरवार्ता में विफलता के बाद पुनः निविदा करने को प्राथमिकता दिया। इस प्रक्रिया के कारण निविदाओं पर अंतिम निर्णय लेने में विलम्ब हुआ जिसके कारण इन परियोजनाओं के निष्पादन में समय वृद्धि हुआ।

5 परिपत्र सं0 04/03/07 दिनांक–25.10.2005

प्रबंधन ने अपने जवाब में कहा कि (सितम्बर 2010) कम्पनी सतर्कता विभाग, बिहार सरकार के परिपत्रों एवं आदेशों द्वारा निर्देशित होती है। अतः केन्द्रीय सतर्कता आयोग के परिपत्र के उल्लंघन का मामला नहीं बनता है। प्रबंधन ने आगे यह भी कहा कि कम्पनी दर वार्ता के सम्बन्ध में पी.डब्लू.डी. संहिता की धारा 164 में निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन करती है।

जवाब सही नहीं था क्योंकि पी.डब्लू.डी. की धारा 164 में यह प्रावधान है कि, न्यूनतम निविदाकर्ता से दर वार्ता तभी किया जाना चाहिए जबकि दिया गया न्यूनतम दर बहुत अधिक समझा जाय। हमने यह पाया कि 25 संविक्षीत मामलों नें न्यूनतम निविदादाता को एक सामान्य प्रक्रिया के तहत दर वार्ता के लिए आमंत्रित किया गया था। इसके अलावा, केन्द्रीय सतर्कता आयोग के द्वारा इस सम्बन्ध में दिया गया निर्देश भी कम्पनी के लिए तल चिह्न है।

2.11 योजनाओं का क्रियान्वयन

2.11.1 मुख्यमंत्री सेतु निर्माण योजना (मु.मं.से.नि.यो.)

वर्ष 2006–07 के दौरान बिहार सरकार ने ग्रामीण सम्पर्कता प्रदान करने हेतु राज्य के विभिन्न ग्रामों के पथों एवं नदियों के अन्तराल को जोड़ने के उद्देश्य से मु.मं.से.नि.यो. योजना को प्रारम्भ किया। इस योजना के तहत, ऐसी नई पुलों का निर्माण जिसकी व्यक्तिगत लागत ₹ 25 लाख से अधिक हो, सरकार द्वारा कम्पनी को वर्ष 2006–07 एवं इसके आगे की अवधि के लिए दिया गया।

वर्ष 2007–10 के दौरान, कुल आवंटित 742 पुलों में से ₹ 1033.56 करोड़ के प्राक्कलित लागत पर 522 पुलों का निर्माण मु.मं.से.नि.यो. के अन्तर्गत कम्पनी को दिया गया। इनमें से कम्पनी ने ₹ 645.28 करोड़ की लागत पर 404 पुलों का निर्माण पूर्ण किया। शेष 118 पुल जिसपर ₹ 388.28 करोड़ व्यय किया जा चुका था निर्माण की विभिन्न अवस्थाओं में था।

नमूना जाँच किये गये दो प्रमण्डलों (कटिहार एवं दरभंगा) में पाया गया कि 2007–08 से 2009–10 के दौरान कुल 113 पुलों का निर्माण कार्य शुरू किया गया जिसमें से केवल 66 पुल पूर्ण किया गया। चार पुलों का निर्माण कार्य शुरू नहीं किया गया चूँकि सरकार द्वारा आवश्यक निधि का आवंटन नहीं किया गया था (मार्च 2010)।

हमनें प्रेक्षित किया कि 60 पूर्ण पुलों के निर्माण में एक से 26 महीना तक विलम्ब था। 43 अपूर्ण पुलों में से 41 पुलों के निर्माण में दो से 22 महीनों तक के विलम्ब का मुख्य कारण कार्यारम्भ में विलम्ब, संवेदकों द्वारा निष्पादन में विलम्ब, निष्पादन कार्य शुरू होने से पूर्व स्थलों का मुक्तान्तर न होना इत्यादि था। प्रबंधन ने बताया (सितम्बर 2010) कि 32 परियोजनाएँ पूर्ण की जा चूकी है एवं शेष 15 परियोजनाएँ दिसम्बर 2010 तक पूर्ण कर दिया जाएगा।

- *एकरारनामा किए बिना कार्य का निष्पादन करने के कारण हानि*

मु.मं.से.नि.यो. के अन्तर्गत पुल निर्माण कार्य निविदा निष्पादन के पश्चात आवंटित किया जाता है एवं कार्य केवल मानक संविदा दस्तावेज (एस.सी.डी.) में एकरारनामा करने पर ही आरम्भ किया जा सकता है। एस.सी.डी. के खंड 14 के अनुसार यदि एकरारनामा का निरस्तीकरण संवेदक की गलती के कारण होता है, तो कम्पनी को अपूर्ण कार्य पूर्ण करने हेतु संवेदक द्वारा वहन किये जाने वाले जोखिम एवं लागत पर पूर्ण करने का अधिकार है। आगे, यदि शेष कार्य को पूर्ण करने में कम्पनी को कोई अतिरिक्त व्यय/अथवा शेष कार्य को पूर्ण करने हेतु कम्पनी द्वारा किए जाने वाले व्यय है, तो संवेदक को लिखित में इसकी सूचना दी जायगी और 31 दिनों के अन्दर वह ऐसे अतिरिक्त व्यय के भुगतान हेतु जिम्मेवार होगा।

एकरारनामा के हस्ताक्षर के बिना कार्यारम्भ के कारण सरकार को ₹ 12.13 करोड़ की अतिरिक्त लागत/हानि हुई।

हमने प्रेक्षण में पाया (जून 2010) कि दरभंगा प्रमण्डल में चार पुलों[6] का निर्माण कार्य में बिना एस.सी.डी. एकरारनामा किये हीं संवेदकों को कार्य प्रारंभ करने की अनुमति[7] दे दी गई। 8.5 से 38.65 प्रतिशत कार्य करने के बाद संवेदकों द्वारा काम बंद कर दिया गया और कम्पनी ने अंततः संविदा को निरस्त कर दिया। संवेदकों को उनके कार्य निष्पादन के अनुसार भुगतान, संवेदकों को भुगतान सुविधा प्रदान करने हेतु एफ–2[8] फार्म में एकरारनामा करने के पश्चात् किया गया। शेष कार्यों को नामांकन के आधार पर आवंटन किया गया। चूँकि मानक संविदा दस्तावेज पर हस्ताक्षर नहीं किया गया था, कम्पनी एस.सी.डी. के उप वाक्य जो चूककर्ता संवेदकों पर दण्ड का प्रावधान करता है, के अर्न्तगत दण्ड नहीं लगा सका। इसके फलस्वरूप अपूर्ण कार्यों को पूर्ण करने हेतु ₹ 12.13 करोड़ का अतिरिक्त अनुमानित व्यय फलित हुआ, जिसकी गणना पुनर्रीक्षित प्राक्कलन पर की गई थी।

जवाब में प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2010) कि समय की बचत हेतु प्राक्कलन को प्रशासनिक स्वीकृति हेतु भेजने के बाद निविदा की समानान्तर प्रक्रिया शुरू की जाती है परन्तु एकरारनामा सिर्फ प्रशासनिक स्वीकृति के पश्चात् हीं किया जाता है। प्रबंधन ने यह भी कहा कि उपरोक्त चार परियोजनाओं में संवेदकों ने कीमतों की वृद्धि के कारण कार्य पूर्ण करने से इन्कार कर दिया था। प्रबंधन का मंतव्य सही नहीं है क्योंकि कार्यो का क्रियान्वयन बी.पी.डब्ल्यू.डी.[9] संहिता के प्रावधानों के उल्लंघन में एवं सामानान्तर निविदा प्रक्रिया अतिरिक्त लागत के रूप में परिणत हुआ जो कि चूककर्ता संवेदक से वसूला जा सकता था एवं कोषागार के वित्तीय हितों की रक्षा की जा सकती थी।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा के द्रष्टव्य को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2010)।

- *निविदा निष्पादन में विलम्ब के कारण हानि*

पूर्णियाँ (कप्तान पुल) में एन0एच0–31 के 407वें कि.मी. पर मु.मं.से.नि.यो. अर्न्तगत पुल निर्माण हेतु स्थल निरीक्षण, प्रारूप तैयार करने एवं विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने हेतु कार्य एक परामर्शी को दिया गया था जिसने ₹ 3.10 करोड़ की परिमाण विपत्र का प्राक्कलन तैयार किया (अप्रैल 2007) और सरकार ने आवश्यक निधि उपलब्ध करा दिया (जुलाई 2007)।

---

6 बेगूसराय में इसफा घाट, परीहारा घाट एवं रामपुर – कर्क पथ एवं दरभंगा में चक्का पथ पर।

7 इसफा घाट–जुलाई 2007, परीहारा घाट–दिसम्बर 2007 एवं रामपुर कर्क पथ–जून 2007 एवं चक्का पथ पर नवम्बर–2007।

8 विभागीय कार्य जो किए जाने थे का कार्यादेश का प्रपत्र।

9 नियम 130 (क)।

हमने प्रेक्षण में पाया कि निष्पादन हेतु एन.आई.टी. आमंत्रित की गई थी (अप्रैल 2007) लेकिन कम्पनी इसे अंतिम रूप देने में विफल रही (नवम्बर 2007) और कम्पनी ने पुनः निविदा आमंत्रित करना अच्छा समझा क्योंकि न्यूनतम (एल 1) निविदादाता दर वार्ता में निविदित दर को और अधिक घटाने के लिए तैयार नहीं था। पुनः निविदीकरण में (अक्टूबर 2007) कम्पनी को निविदा के विरूद्ध कोई बोली प्राप्त नहीं हुआ। अंततः कार्य नामांकन के आधार पर संवेदक को आवंटित किया गया (नवम्बर 2007)।

हमने प्रेक्षित किया कि

निविदा निष्पादन में विलम्ब एवं कार्यक्षेत्र के बदलाव के कारण कार्य लागत में ₹ 2 करोड़ की वृद्धि हुई।

- निविदा पर निर्णय लेने में पाँच महीने (मई 2007 से अक्टूबर 2007) से अधिक का विलम्ब था, परिणामस्वरूप प्रचलित दरों की सूची पर कार्य की लागत में वृद्धि हो गई।
- भयंकर बाढ़ आने के कारण नदी के तल का कटाव बढ़ गया एवं कार्य के क्षेत्र को पुनर्रीक्षित करना पड़ा (मार्च 2010) जिसके फलस्वरूप कार्य की लागत ₹ 5.72 करोड़ प्राक्कलित किया गया।
- मु.मं.से.नि.यो. के अन्तर्गत कार्य की तकनीकी स्वीकृति, प्रशासनिक स्वीकृति के 20 प्रतिशत तक ही सीमित थी। इसी कारण कम्पनी के प्रबंध निदेशक ने तकनीकी स्वीकृति मात्र ₹ 3.72 करोड़[10] तक ही दिया। पुनर्रीक्षित प्राक्कलन पर सरकार की प्रशासनिक स्वीकृति अभी तक प्राप्त नहीं हुआ था (सितम्बर 2010)।

प्रबंधन ने जवाब में बताया (सितम्बर 2010) कि इस परियोजना हेतु निविदा का आमंत्रण दो बार किया गया परन्तु उसको अन्तिम रूप नहीं दिया जा सका, क्योंकि कोई भी निविदा प्राप्त नहीं हुआ था। अतः संवेदक को कार्य नामांकन के आधार पर दिया गया। फिर भी तथ्य यही रहा कि प्रबंधन ने न्यूनतम निविदादाता को दरवार्ता के लिए बुलाया था जिसने निविदित दर को और कम करने से इंकार कर दिया था तथा जिसके पश्चात कम्पनी ने पुनः निविदा आमंत्रित करना उचित समझा जिसके कारण कार्य निष्पादन में विलम्ब हुआ और कार्यक्षेत्र में परिवर्तन के फलस्वरूप लागत में ₹ 2 करोड़ की वृद्धि हुई।

2.11.2 रेलवे ऊपरी पुलों (आर.ओ.बी.) के निर्माण में विलम्ब

आठ में से केवल तीन आर. ओ. बी. ₹ 6.45 करोड़ के अधिक व्यय पर पूर्ण किए गए थे।

रेल मंत्रालय के साथ लागत बँटवारे के आधार पर आठ[11] आर.ओ.बी. के निर्माण हेतु पथ निर्माण विभाग, बिहार सरकार ने ₹ 241.82 करोड़[12] की प्रशासनिक स्वीकृति (जनवरी 2007) प्रदान की। लागूकर्ता अभिकरण के रूप में कम्पनी ने कार्य निष्पादन हेतु टर्न–की निविदा आमंत्रित किया (मार्च 2007) जिसमें संवेदकों द्वारा कार्य के अनुमोदित सामान्य व्यवस्थापन चित्र (जी.ए.डी.) के आधार पर अपना सर्वेक्षण, निरीक्षण एवं विस्तृत प्रारूप तैयार करना शामिल था। रेलवे के हिस्से के बाहर का पहुँच पथ में मिट्टी कार्य सहित, ढाँचागत कार्य, उप–ढाँचा, उपरि ढाँचा, रि–इनफोर्सड मिट्टी की दीवार/पहुँच पथ, सर्विस पथ, स्लीप रोड एवं अन्य कार्य शामिल था। संवेदकों के साथ

10 ₹ 3.10 करोड़ + ₹ 3.10 करोड़ (ए.ए.) का 20 प्रतिशत।

11 आर. ओ. बी. मोहनियाँ, सिवान, सुल्तानगंज, बरियारपुर, जमूई, पुर्णियाँ, किशनगंज–315, किशनगंज–316।

12 बिहार सरकार का हिस्सा ₹ 128.91 करोड़ एवं रेल मंत्रालय का हिस्सा ₹ 112.91 करोड़।

किये गये एकरारनामा की नियमों एवं शर्तों के अनुसार कार्य प्रारंभ करने के आदेश[13] की तिथि से 18 महीने के अन्दर कार्य को पूर्ण करना था। निर्माण पूर्ण करने की यह अवधि संविदा का सार था। आगे, कार्य में विलम्ब करने की स्थिति में संविदा मूल्य पर 0.05 प्रतिशत की दर के बराबर प्रतिदिन विलम्ब की दर से दण्ड भारित करना था बशर्ते कि यह अधिकतम संविदा मूल्य का पाँच प्रतिशत से अधिक न हो।

हमने पाया कि कुल आठ आर.ओ.बी. में से सिर्फ तीन[14] ₹ 86.60 करोड़ की लागत पर पूर्ण किया गया था जो कि वास्तविक प्राक्कलन ₹ 80.15 करोड़ से अधिक था। शेष 5 आर.ओ.बी.[15] समय के अन्दर पूर्ण नहीं हुआ था (जुलाई 2010), जो लागत वृद्धि का कारण बना। ₹ 144.50 करोड़ के वास्तविक प्राक्कलन की तुलना में अप्रैल 2010 तक ₹ 10.70 करोड़ अधिक व्यय हो चुका था। इन आर.ओ.बी. से सम्बन्धित पुनर्रीक्षित प्राक्कलन पथ निर्माण विभाग के स्वीकृति हेतु प्रस्तुत किया गया था जिसका स्वीकृति अभी तक (सितम्बर 2010) प्रतिक्षित था।

हमने पाया कि दो[16] आर.ओ.बी. का निर्माण भूमि अधिग्रहण नहीं होने के कारण बंद था जिसके लिए कम्पनी के पास कोई कालबद्ध कार्य योजना नहीं था। आर.ओ.बी. (किशनगंज हटवार लिंक पथ–315) का निर्माण रोक दिया गया था क्योंकि निर्माण स्थल पर दुकानों को तोड़ने का काम नहीं हुआ था। एक परियोजना (आर.ओ.बी., भभुआ) के सम्बन्ध में, कार्य की प्रगति संवेदक की चूक के कारण बहुत धीमी थी और जिसके विरूद्ध कोई दण्ड नहीं लगाया गया था। एक दूसरी परियोजना (आर.ओ.बी., जमुई) के सम्बन्ध में कम्पनी और रेल मंत्रालय के बीच समन्वय की कमी पाया गया। कम्पनी ने इसका कारण रेलवे प्राधिकारियों द्वारा निर्माण कार्य देर से प्रारंभ करना बताया ।

जवाब में सरकार/प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर 2010) कि पाँच अपूर्ण पुलों में से तीन का निर्माण कार्य पहुँच पथ के साथ पूर्ण कर लिया गया है। शेष दो आर.ओ.बी. का निर्माण भूमि अधिग्रहण में विलम्ब के कारण अवरूद्ध है। हलाँकि, फिर भी तथ्य वही रहा कि 18 माह की निर्माण अवधि के विरूद्ध, परियोजनाओं का निर्माण न्यूनतम 18 महीनों से विलम्बित था जिसके कारण ₹ 10.70 करोड़ की लागत वृद्धि से राजकोष की क्षति हुई।

2.11.3 टर्न–की संविदाओं का कार्यान्वयन

उच्च स्तरीय पुलों एवं आर.ओ.बी. के निर्माण कार्य कम्पनी ने कार्य टर्न–की आधार पर भी आवंटित किया। टर्न–की निविदाओं को आमंत्रित करने से पहले कम्पनी ने सामान्य व्यवस्थापन प्रारूप (जी.ए.डी.), परिमाण विपत्र एवं विस्तृत प्राक्कलन तैयार किया। प्राक्कलित राशि के आधार पर पुलों के निमार्ण हेतु निविदाएँ आमंत्रित की गई। टर्न–की संवदिाओं की नियमों एवं शर्तों के अनुसार संवेदक को स्थल सर्वेक्षण, भू–तकनीकी निरीक्षण कराना था एवं इन प्रतिवेदनों के आधार पर विस्तृत प्रारूप एवं आरेखण तैयार करना था। आगे, भिन्न–भिन्न स्तरों के निर्माण पूर्ण करने पर संवेदक को प्रतिशत के आधार पर भुगतान करना था जैसे प्रारूप एवं कार्यकारी आरेखण को

13 आर. ओ. बी. के कार्यारम्भ की तिथिः भौना–जनवरी 2008, बरियारपुर–अप्रैल 2007, जमुई–जनवरी 2008, किशनगंज–315– मई 2007, किशनगंज–316–मई 2007, पूर्णियाँ–मई 2007, सिवान–जनवरी 2008 एवं सुल्तानगंज–अप्रैल 2007।

14 आर.ओ.बी. पूर्णियाँ, आर.ओ.बी. सुल्तानगंज एवं आर.ओ.बी. किशनगंज–316।

15 आर.ओ.बी. सिवान, जमुई, भभुआ, बरियारपुर एवं किशनगंज–315।

16 आर. ओ. बी. बरियारपुर एवं सिवान।

टर्न–की संविदाओं का क्रियान्वयन त्रुटिपूर्ण था क्योंकि मूल जी.ए.डी., बी. ओ. क्यू. एवं प्राक्कलन की तुलना संवेदक द्वारा सौंपे गए प्रारूप एवं कार्यक्षेत्र से नहीं किया गया था।

सौंपने पर, आधार कार्य पूर्ण करने पर, सब–स्ट्रक्चर, सुपर–स्ट्रक्चर, पहुँच पथ के पूर्ण होने पर, इत्यादि।

नमूना जाँच किए गये तीन[17] वृहत टर्न–की परियोजनाओं में हमने प्रेक्षित किया कि इनका क्रियान्वयन त्रुटिपूर्ण था क्योंकि संविदा देने से पूर्व कम्पनी द्वारा तैयार किया गया जी.ए.डी., परिमाण विपत्र एवं प्राक्कलन की तुलना संवेदक द्वारा सौंपे गये प्रारूप एवं कार्यक्षेत्र से नहीं की गई थी एवं परियोजना की वास्तविक लागत का विशलेषण कम्पनी द्वारा भुगतान करने के पूर्व नहीं किया गया था। हमलोगों ने निम्नलिखित विशेष दृष्टांत प्रेक्षित किया।

- ***संवेदक को अधिक भुगतान***

कार्यान्वयन में अनेक कमियों के बावजूद कम्पनी द्वारा संवेदक का पूर्ण एवं अंतिम भुगतान किए जाने के कारण संवेदक को ₹ 43.84 लाख का अधिक भुगतान किया गया।

पूर्णियाँ जिलान्तर्गत एक आर.ओ.बी. के निर्माण हेतु मेसर्स इरकॉन द्वारा जी.ए.डी. एवं विस्तृत परिमाण विपत्र तैयार किया गया (जून 2006)। पुल का कुल प्राक्कलित लागत ₹ 27.28 करोड़ था जिसमें क्रैश बैरियर (टकराव अवरोधक) (लम्बाई 1394 मीटर) के साथ मेटैलिक रेलिंग के निर्माण की लागत ₹ 4056.39 प्रति रनिंग मीटर (क्रैश बैरियर की लागत ₹ 3338.99/आर.एम. और रेलिंग की लागत ₹ 717.40/आर. एम.) एवं ₹ 22,637.76 प्रति पोल की लागत पर 80 बिजली पोल/खम्भों का निर्माण शामिल था।

कार्य का आवंटन टर्न–की आधार पर ₹ 27 करोड़ की लागत पर एक संवेदक को सौंपा गया (अप्रैल 2007)। संवेदक ने एक नया आरेखण प्रस्तुत किया जिसे कम्पनी द्वारा स्वीकृत किया गया (सितम्बर 2007)।

हमने प्रेक्षित किया कि बनाए जाने वाली टकराव अवरोधक की कुल लम्बाई (1394 मीटर) एवं खम्भों की कुल संख्या संवेदक द्वारा सौंपे गये नये आरेखण में निर्दिष्ट नहीं किया गया था। हमने आगे भी प्रेक्षित किया कि

पूर्णियाँ जिलान्तर्गत आर.ओ.बी. का चित्र

संवेदक ने 1394 मीटर टकराव अवरोधक जो कि परिमाण विपत्र (बी.ओ.क्यू.) में शामिल था के विरूद्ध मात्र 760 मीटर टकराव अवरोधक का निर्माण किया था। इसके अतिरिक्त

17 आर.ओ.बी. सुल्तानगंज, रामपुर रसियारी घाट का आर.सी.सी. पुल एवं लरझा घाट का आर.सी.सी. पुल।

कोई मेटैलिक रेलिंग भी नहीं लगाया गया था। परिमाण विपत्र में 80 विद्युत खम्भों के विरूद्ध संवेदक ने सिर्फ 24 विद्युत खम्भों का प्रतिष्ठापन किया था।

इन सब कमियों के बावजूद, कम्पनी ने संवेदक को ₹ 27 करोड़ का पूर्ण एवं अंतिम भुगतान कर दिया (दिसम्बर 2008)। यह संवेदक द्वारा न किये गये कार्य के लिए ₹ 43.84 लाख[18] तक के अतिरिक्त भुगतान के रूप में परिणत हुआ जिसे संवेदक से वसूल किया जाना चाहिए था।

पूर्णियाँ जिलान्तर्गत आर.ओ.बी. का चित्र

जवाब में प्रबंधन के कहा कि प्राक्कलित लागत में मेटैलिक रेलिंग एवं टकराव अवरोधक मीटर ज्यादा प्रावधनित था जो सफल निविदादाता के प्रस्तावित प्रारूप से हटा दिया गया था। वास्तव में इरकॉन द्वारा तैयार किया गया परिमाण विपत्र में आवश्यकता से अधिक प्रावधान था जिसे संवेदक के प्रारूप से हटा दिया गया था तथा टर्न–की राशि ₹ 27.25 करोड़ स्वीकृत राशि की तुलना में घटाकर ₹ 27 करोड़ कर दिया गया था।

प्रबंधन का जवाब तथ्यों से पुष्टित नहीं था क्योंकि परिमाण विपत्र के अनुसार पुल की लम्बाई 697 मीटर था एवं टकराव अवरोधक की कुल लम्बाई 1394 मीटर था (जोकि 697 X 2)। अतः इरकॉन द्वारा अधिक प्रावधान नहीं किया गया था। आगे, ₹ 27 करोड़ की निविदा को अंतिम रूप संवेदकों द्वारा विस्तृत प्रारूप एवं कार्यकारी आरेखण सौंपने के पूर्व दिया गया था।

- ***संवेदक से अल्प वसूली***

आर.ओ.बी. सुल्तानगंज के निर्माण हेतु एक जी.ए.डी. एवं विस्तृत परिमाण विपत्र ₹ 25.50 करोड़ (₹ 5.05 करोड़ लागत का पहुँच पथ) की लागत मेसर्स इरकॉन द्वारा तैयार किया गया (मार्च 2007)। निविदा आमंत्रण की सूचना आमंत्रित किया गया एवं कार्य को टर्न–की आधार पर संवेदक को सौंपा गया। एकरारनामा की शर्तों के अनुसार संवेदक द्वारा एक विस्तृत प्रारूप तैयार करना था और इसे कम्पनी द्वारा स्वीकृत करा लेना था। संवेदक को भुगतान भिन्न–भिन्न स्तरों के निर्माण पर प्रतिशत के आधार पर करना था (जैसे फाऊंडेशन, सबस्ट्रक्चर, सुपर स्ट्रक्चर, पहुँच पथ इत्यादि)। स्वीकृत

[18] (₹ 717.40 X 1394 आर. एम.) + (₹ 3338.94 X 634 आर. एम.) + (₹ 22637.76 X 56 सं०) = 43.84 लाख।

प्रारूप के अनुसार संवेदक को 254.50 मीटर लंबा पहुँच पथ एवं रिटेनिंग (आर.ई.) दीवार बनाना था।

साम्यमुक्त आधार पर कार्य नहीं करने के मद में वसूली में विफलता के फलस्वरूप संवेदक से ₹ 0.80 करोड़ की अल्प वसूली हुई।

हमने प्रेक्षित किया कि संवेदक ने सिर्फ 198.50 मीटर लम्बा आर.ई. दीवार एवं पहुँच पथ बनाया जो कि स्वीकृत प्रारूप से 56 मीटर छोटा था तथा जिसकी लागत ₹ 1.11 करोड़ था और जिसे संवेदक के विपत्र से घटा लेना चाहिए था। हलांकि, ₹ 0.31 करोड़ संवेदक के अंतिम विपत्र से घटाया गया था जिसकी गणना प्रतिशतता आधार पर किया गया था जिसके फलस्वरूप ₹ 0.80 करोड़ अल्प वसूली के रूप में परिणत हुआ।

जवाब में प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2010) कि कुल लागत (₹ 25.25 करोड़) का सात प्रतिशत जो कि ₹ 1.77 करोड़ होता है, 254.50 मीटर लंबी पहुँच पथ जिसमें आर.ई. दीवार भी शामिल है के निर्माण पर भुगतान हेतु, भुगतान की अधिसूची में रखा गया था। परन्तु जमीन न होने के कारण पहुँच पथ सिर्फ 176.75 मीटर ही बनाया गया। अतः 77.75 मीटर अन्तर के लिए आनुपातिक आधार पर ₹ 34.16 लाख वसूल किया गया।

फिर भी तथ्य यही रहा कि वसूली बी.ओ.क्यू. में दिए गए पहुँच पथ एवं आर.ई. दीवार के निर्माण के लागत के आधार पर होनी चाहिए थी, ना कि भुगतान के अधिसूची के प्रतिशत पर।

यद्यपि, सरकार लेखापरीक्षा के मंतव्य से सहमत थी (अक्टूबर 2010) तथापि सरकार ने प्रबंधन को रकम वसूलने हेतु निर्देश दिए।

- ***लागत में कमी किए बिना कम कार्य वाले प्रारूप को स्वीकार करने से हानि***

लागत में कमी किए बिना कम कार्य वाले प्रारूप के स्वीकार करने के कारण सरकार को ₹ 13.21 करोड़ की हानि हुई।

(अ) समस्तीपुर जिले में करेह नदी के लरझा घाट पर एक उच्चस्तरीय पुल (20 स्पैन X 21.75 मीटर) बनाने के लिए कम्पनी ने ₹ 24.57 करोड़ के प्राक्कलित राशि का प्राक्कलन एवं बी.ओ.क्यू. के साथ एक जी.ए.डी. बनाया, जिसमे आधार के 21 पायों (20 स्पैन) के कार्य की लागत ₹ 14.90 करोड़ जो कि कुल प्राक्कलन का 60 प्रतिशत था, सम्मिलित था। प्रारूपनुसार एवं टर्न–की आधार पर निर्मित प्राक्कलित राशि के आधार पर पुलों के निर्माण कार्य हेतु एक एन.आई.टी. आमंत्रित किया गया (अप्रैल 2008)। निविदा शर्तों के अनुसार परियोजना के विभिन्न चरणों के पूर्ण होने पर प्रतिशत के आधार पर संवेदक को भुगतान करना था। कार्य को ₹ 25.74 करोड़ के लागत पर आवंटित कर दिया गया (मई 2008)। संवेदक ने एक नया प्रारूप बनाया जिसमे केवल 11 पाये (10 स्पैन 43.65 मीटर के) थे। मूल जी.ए.डी. के साक्षेप प्रभाव विश्लेषण/लागत विश्लेषण किए बिना कम्पनी ने इस प्रारूप का अनुमोदन कर दिया (सितम्बर 2008)।

लेखापरीक्षा ने पाया (जून 2010) कि जी.ए.डी. (जिसके आधार पर प्राक्कलित राशि की गणना की गई थी) में 21 पायों के आधार बनाने का कार्य सम्मिलित था किन्तु संवेदक द्वारा बनाए गए नए प्रारूप में केवल 11 पाये थे। इसके फलस्वरूप, संवेदक ने 10 पायों के आधार कार्य के लागत को एक परिवर्तित प्रारूप को बनाकर बचा लिया। प्रारूप में परिवर्तन एवं शुरूआती जी.ए.डी. के मुकाबले कम पायों को बनाने के बावजूद, संवेदक को ₹ 25.74 करोड़ का भुगतान वास्तविक प्राक्कलन के आधार पर कर दिया गया। इससे सरकार को कम पाये बनाने के कारण ₹ 5.40 करोड़ की हानि हुई (गणना 11 पायों के अनुपात के आधार पर की गई है)।

(ब) दरभंगा जिले के रासियारी घाट पर एक उच्च स्तरीय पुल (14 स्पैन X 21.75 मीटर) बनाने के लिए कम्पनी ने एक डी.पी.आर. बनाया (फरवरी 2007)। परियोजना की प्राक्कलित राशि ₹ 16.37 करोड़ रूपये थी, जिसमें ₹ 9.99 करोड़ की राशि (कुल लागत का 61.03 प्रतिशत) 15 पायों के 35 मीटर तक गहराई (आधार कार्य) की लागत शामिल था। पुल को टर्न–की आधार पर बनाने के लिए प्राक्कलित राशि पर एक एन. आई.टी. आमंत्रित किया गया (अप्रैल 2008)। निविदा प्रपत्रों के अनुसार, परियोजना के विभिन्न चरणों के पूर्ण होने पर प्रतिशत के आधार पर संवेदक को भुगतान करना था। ₹ 18.26 करोड़ की अनुमानित लागत पर संवेदक को कार्य आवंटित किया गया (अक्टूबर 2008)। अतएव संवेदक ने एक नया प्रारूप बनाया था (सितम्बर 2008) जिसमें 20 मीटर गहराई के केवल 9 पाये थे। इस परियोजना के लिए बनाए गए शुरूआती डी. पी.आर. के साक्षेप में नए प्रारूप का कोई लागत तुलना किए बिना नए प्रारूप का अनुमोदन कम्पनी ने कर दिया (अक्टूबर 2008)।

हमने प्रेक्षण में पाया कि संवेदक को ₹ 17.95 करोड़ का (98 प्रतिशत) भुगतान मार्च 2010 तक पूर्ण किए गए चरणों के आधार पर बिना कार्य के वास्तविक लागत के, जिससे सरकार को ₹ 7.81 करोड़ की हानि हो सकती है (गणना 9 पायों के 15 मीटर गहराई के अनुपात के आधार पर) कर दिया गया।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2010) कि पायों पर आई वास्तविक लागत कम हो सकती है पर इसी समय अन्य भागों जैसे उपरी ढाँचे पर लागत अधिक हो सकती है एवं बोली के अनुमोदनोपरांत इस तरह का विश्लेषण न ही किया गया और न ही यह भुगतान से सम्बन्धित था क्योंकि कार्य खुले प्रतिस्पर्धी बोली के आधार पर आवंटित किया गया था।

हम यह विचार रखते हैं कि, कम्पनी ने कम मात्रा में कार्य के लागत का विश्लेषण नहीं किया जिसके फलस्वरूप सरकार को इन दो परियोजनाओं में ₹ 13.21 करोड़ की हानि हुई।

2.11.4 योजना/गैर–योजना शीर्ष में पुलों का निर्माण

वर्ष 2005–10 में, योजना/गैर–योजना शीर्ष के अन्तर्गत 212 पुलों के निर्माण के लिए ₹ 3103.56 करोड़ की राशि कम्पनी को मिली, जिसमे से कम्पनी ने 161 पुलों का निर्माण ₹ 886.71 करोड़ की लागत पर किया। शेष 51 पुलों का निर्माण कार्य चल रहा था (सितम्बर 2010)। हमने यह भी पाया कि तीन[19] प्रमण्डलों में क्रियान्वित 41 परियोजनाओं में से 24 का निर्माण तीन महीने से 19 वर्षों (पूर्व से चली आ रही परियोजनाएँ) के विलम्ब से पूर्ण हुआ। शेष 17 चालू परियोजनाओं में से सात परियोजनाएँ आठ से 23 महीनों से पहले से ही विलम्बित हो चुकी थी।

सीमा दर से ऊपर कार्य आवंटन से अधिक व्यय

कम्पनी के निदेशक मंडल ने निर्णय लिया (दिसम्बर 1986) कि पुलों के कार्यान्वयन हेतु विभागीय प्रक्रिया को अपनाया जाएगा। सरकार द्वारा कम्पनी को आवंटित कार्यों का प्राक्कलन प्रचलित दरों की सूची (एस. ओ. आर.) तथा उसपर 10 प्रतिशत संवेदक को देय अतिरिक्त लाभ के आधार पर आधारित था। निदेशक पर्षद ने सम्बन्धित पुलों के मामलों में सभी आपूर्ति तथा श्रम पर दर निर्धारण का निर्णय लिया। सभी मामले में अधिकतम सीमा दर सरकार द्वारा स्वीकृत प्राक्कलित लागत से सात प्रतिशत कम होना था। अधिकतम सीमा दर का पुनर्रीक्षण अनुसूची दर में पुनर्रीक्षण के अनुसार होना था।

19 भागलपुर, कटिहार एवं दरभंगा

15 प्रतिशत अधिकतम सीमा दर से उपर नामांकन के आधार पर कार्य आवंटन के फलस्वरूप ₹ 1.95 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

हमने पाया कि कोई भी कार्य जो अधिकतम सीमा दर से 8 से 15 प्रतिशत अधिक पर आवंटित था के फलस्वरूप निधि की हानि हुई क्योंकि यह प्राक्कलन के मुकाबले लागत को 1 से 8 प्रतिशत तक बढ़ा देता है। संवीक्षा के दौरान, तीन प्रमण्डलों (भागलपुर, दरभंगा एवं कटिहार) में समीक्षा अवधि के दौरान नामांकन पर आवंटित कार्यों की जाँच में हमने प्रेक्षित किया कि 111, 43 एवं 80 नामांकन अधिकतम सीमा दर से क्रमशः 10, 12 एवं 15 प्रतिशत अधिक पर आवंटित किया गया था। इसके फलस्वरूप, प्राक्कलित राशि की तुलना में ₹ 1.95 करोड़ **(परिशिष्ट–10)** का अधिक व्यय हुआ।

जवाब में प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर 2010) अधिकतम सीमा दर के ऊपर कार्य आवंटन पर कम्पनी को कोई हानि नही हुई क्योंकि अधिव्यय को सरकार से माँग लिया जाता है।

हमारा यह मंतव्य है कि अधिकतम सीमा दर से अधिक पर कार्य आवंटन से सरकारी कोष को हानि हुई। कम्पनी को परियोजनाओं का कम लागत पर गुणात्मक क्रियान्वयन सुनिश्चित करना चाहिए।

2.11.5 पथों का निर्माण

वर्ष 2007–08 से कम्पनी द्वारा पथों के निर्माण का कार्य भी शुरू किया गया जब–जब यह पथ निर्माण विभाग, बिहार सरकार द्वारा आवंटित किया गया। वर्षवार प्रशासनिक अनुमोदन, पथों के निर्माण की एकरारनामा की राशि, पथों की संख्या लम्बाई के साथ, व्यय एवं भौतिक स्थिती की विवरणी सितम्बर 2010 तक निम्नलिखित है:

वर्ष	पथ जिसके निर्माण कार्य लिए गए			सितम्बर 2010 तक वास्तविक व्यय	सितम्बर 2010 तक भौतिक प्रगति	सितम्बर 2010 तक पूर्ण किए गए पथ (प्रतिशत)
	प्र./अ. राशि (₹ करोड़ में)	पथों की लम्बाई (कि.मी.)	पथों की संख्या	(₹ करोड़ में)	सतह (कि.मी.)	
2007–08	309.1037	549.90	33	272.43	398.657	18 (55)
2008–09	133.2641	130.55	12	102.03	103.840	9 (75)
2009–10	170.9258	185.06	27	72.57	103.695	17 (63)
कुल	**613.2936**	**865.51**	**72**	**447.03**	**606.192**	**44 (61)**

यह प्रेक्षित किया गया कि

- 2007–08 मे 865.51 कि. मी. लम्बाई, जिसकी कुल प्रशासनिक अनुमोदित राशि (प्र.अ.) ₹ 613.29 करोड़, के 72 पथों के विरूद्ध कम्पनी ने सितम्बर 2010 तक ₹ 257.11 करोड़ की लागत पर केवल 44 पथों (61 प्रतिशत) का निर्माण कार्य पूर्ण किया।
- पथों को पूर्ण करने में 21 महीने तक का विलम्ब हुआ जिसके विभिन्न कारण जैसे कार्य आरंभ करने में विलम्ब, संवेदक द्वारा धीमी गति से कार्य सम्पादन, एकरारनामा का निरस्तीकरण तथा कार्य का पुनः आवंटन इत्यादि थे।

- कम्पनी द्वारा वर्ष 2007–08 तथा 2008–09 में लिए गए कुल 33 एवं 12 पथों में से 15 एवं तीन पथ सितंबर 2010 तक अपूर्ण थे जो कि क्रमशः 45 एवं 25 प्रतिशत होता है।

- मानक निविदा प्रपत्र के कंडिका 8 मे यह प्रावधानित है कि कार्य पूर्ण होने के 10 दिनों के अंदर, ऐजेंसी को कार्य पूर्णता की सूचना देगी और कार्यापालक अभियंता किए गए कार्य का निरीक्षण करेंगे एवं अगर कार्य में कोई कमी नहीं पायी जाती है तो ऐजेंसी को कार्य पूर्णता प्रमाण–पत्र उपलब्ध कराएंगे अन्यथा भौतिक पूर्णता का एक औपबंधिक प्रमाण–पत्र जिसमें सभी कमियों (अ) जिसको एजेंसी द्वारा दूर करना होगा (ब) जिसके लिए भुगतान घटे हुए दर से होगा को दर्शाते हुए निर्गत करेंगे। तथापि, पूर्ण किए गए 44 में से 40 पथों में इन उपबंधों का पालन नहीं किया गया।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2010) कि शेष 28 परियोजनाओं में से 2 परियोजनाएँ वर्ष 2011–13 में पूर्ण होने के लिए निर्धारित है तथा शेष 26 परियोजनाओं को वित्तीय वर्ष 2010–11 के बचे हुए समय में पूर्ण कर लिया जाएगा।

2.12 अनुश्रवण

कार्य की गुणवता को एकरारनामा एवं निर्दिष्ट विधानों एवं आवश्यक मानकों इत्यादि के अनुसार सुनिश्चित करने हेतु क्रियान्वयन के प्रत्येक स्तर पर निर्माण कार्य में लिप्त सभी कम्पनियों के लिए अनुश्रवण महत्वपूर्ण है। यह प्रक्रिया अनुमोदन से प्रारम्भ होती है एवं क्रियान्वयन तथा पूर्णता के उपरान्त स्तर तक चलती है। कम्पनी में वास्तविक क्रियान्वयन का अनुश्रवण सम्बन्धित अभियंताओं द्वारा कार्यस्थल पर किया जाता है। तथापि, यह देखा गया कि परियोजनाओं का अनुश्रवण प्रभावी नहीं था जिसकी परिचर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

2.12.1 गुण नियंत्रण प्रक्रिया

निर्माण कार्य के दौरान विभिन्न जाँच हेतु कम्पनी के पास एक आंतरिक गुण नियंत्रण प्रयोगशाला है। विभिन्न कार्य प्रमण्डलों द्वारा घनों के नमूने, मिश्रण एवं मोरटार के नमूनों को उनके सुदृढ़ मजबूती एवं वर्गीकरण के जाँच हेतु मुख्यालय के प्रयोगशाला में भेजा जाता है। पुल निर्माण कार्य की गुणवत्ता जाँच हेतु कम्पनी के पास तीसरी पार्टी गुणवत्ता सलाहकार अभिकरण भी है जिनको निरीक्षण किए गए कार्यस्थल तथा किए गए जाँच प्रतिफल एवं टिप्पणियों के साथ से सम्बन्धित एक मासिक प्रतिवेदन भी प्रस्तुत करना होता है। कम्पनी मुख्यालय गुणवत्ता का अनुश्रवण तीसरी पार्टी सलाहकार के द्वारा करता है। प्रमण्डलों के पास कोई स्वतंत्र गुणवत्ता नियंत्रण विभाग नहीं है।

हमने प्रेक्षित किया कि कम्पनी के मुख्यालय स्थित केन्द्रीय प्रयोगशाला आवश्यक यंत्रों से लैस नहीं था जैसे पाईल जाँच यंत्र जिससे पाइलों को निर्धारित गहराई तक ढाला जाता है, न्यूक्लियर डेनसिटी गौज एवं स्वचालित कम्पैक्टर इत्यादि जिससे मिट्टी के कम्पैक्शन अथवा सघनता की जाँच की जाती है। इसके अलावा प्रयोगशाला में कुछ यंत्रों का विलम्ब से प्रतिस्थापना हुआ। नमूना जाँच में यह पाया गया कि विभिन्न कार्य प्रमण्डलों से प्राप्त नमूनों को जाँचने में सामान्य विलम्ब हुआ।

2.12.2 अतिरिक्त लागत की वसूली नहीं होना

एकरारनामा की कंडिका 14 को लागू नहीं करने के कारण कम्पनी दोषी संवेदकों से शेष कार्य के लिए ₹ 15.18 करोड़ के अतिरिक्त लागत की वसूली नहीं कर सकी।

एस.बी.डी. की कंडिका 14 में यह निहित है कि संवेदक की गलती के कारण रद्द एकरारनामों की स्थिति में, शेष बचे हुए कार्यों को संवेदक के जोखिम एवं लागत पर किसी भी तरीके से पूर्ण किया जाएगा। हमने प्रेक्षित किया कि पथ निर्माण (लम्बाई 80.50 कि. मी.) से सम्बन्धित पाँच परियोजनाओं[20] में जिसका प्राक्कलित लागत ₹ 49.61 करोड़ था, संवेदक की गलती के कारण एकरारनामा रद्द कर दिया गया था एवं शेष बचे हुए कार्य को नए संवेदकों को ₹ 49.23 करोड़ पर जो कि वास्तविक एकरारनामें से ₹ 17.45 करोड़ अधिक था, आवंटित किया गया। आगे, एस.बी.डी. के कंडिका 14 का उल्लंघन करते हुए दोषी अभिकरणों से ₹ 15.18 करोड़ (सितम्बर 2010) की अतिरिक्त लागत, जिसकी गणना निष्पादन गारंटी एवं सुरक्षित जमा को घटा कर किया गया है, की वसूली हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया।

प्रबंधन ने कहा (सितंबर 2010), कि एस.बी.डी. के अनुसार दण्ड लगाया गया था, एकरारनामें के समय जमा की गई निष्पादन गारंटी को जब्त कर लिया गया था एवं विपत्रों से काटी गई सुरक्षित जमा राशि को भी जब्त कर लिया गया है। तथ्य वही रहा कि कम्पनी एस.बी.डी. की कंडिका 14 के अनुसार दण्ड लगाने में विफल रही जिससे शेष बचे हुए कार्य करने के लिए आवश्यक ₹ 15.18 करोड़ की अतिरिक्त लागत दोषी संवेदकों से उनके जोखिम एवं लागत पर वसूली की जा सके और कम्पनी के पास अन्य दण्ड लगाने का कोई और साधन नहीं था।

2.12.3 प्रपत्रों का सत्यापन नहीं

बिहार लघु खनिज रियायत नियम, 1972 के नियम 40 (10) के अनुसार, कार्य में उपयोग हेतु लाए गए समानों जैसे स्टोन मेटल, स्टोन चिप्स, बालू आदि के विपत्रों के साथ सम्पुष्टि हेतु प्रपत्र एम. एवं एन.[21] तथा चलान लगाना होगा जो कि सम्बन्धित जिला खनन पदाधिकारी द्वारा सत्यापित होगा। इन प्रपत्रों द्वारा उल्लिखित एकरारनामों के अनुसार सामग्रियों की मात्रा एवं विशेषता को सुनिश्चित करना है तथा यह भी सुनिश्चित करना है कि सामग्रियों को निर्धारित खदानों से, अनुमोदित लीड प्लान (दूरी योजना) के अनुसार लाया गया है। भुगतान हेतु वरीय परियोजना अभियंता के समक्ष प्रस्तुत करने से पहले इन सत्यापित प्रपत्रों को विपत्रों के साथ संलग्न करना अनिवार्य है। तथापि हमने देखा कि सामग्रियों की गणुवत्ता एवं विनिर्देशनता का अनुपालन नहीं किया गया क्योंकि किसी भी परियोजनों के विपत्र के साथ ये प्रपत्रें (प्रपत्र एम. एवं एन.) संलग्न नहीं थे।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2010) कि फार्म एम. एवं एन. निर्माण कार्यों के उपयोग मे लाए गए सामग्रियों की गुणवत्ता एवं विशिष्टता की जाँच हेतु कोई आधार नहीं है बल्कि यह इंगित करता है कि सामग्री को कहाँ से लाया गया है एवं लगान के भुगतान की स्थिति क्या है। लगभग सभी खदानों में अनुपयोगी सामग्री काफी मात्रा में था। अतः केवल उसी खदान से सामग्री लाने से यह स्थापित नहीं होता कि सामग्री आवश्यक गुणवत्ता एवं विशेषता का है।

जवाब सही नहीं है क्योंकि हर खदान के सामग्रियों की एक अनूठी गुणवत्ता एवं विशिष्टता होती है तथा सामग्री को लाने हेतु एक खदान का अनुमोदन प्राक्कलन में

---

20 हाजीपुर–भैरोपुर–महनार पथ (2007–08), बाल्थी–मुशरिया पथ (2007–08),करनपुर–राजनपुर पथ (2007–08), प्रतापगंज–छातापुर पथ (2007–08) एवं हसनपुर–साहपुर पथ (2007–08).

21 प्राधिकृत खदान/बिक्रेता से संवेदक द्वारा क्रय किया गया लघु खनिज से सम्बन्धित शपथ–पत्र प्रपत्र एम है तथा प्राधिकृत खदान/बिक्रेता से निर्गत लघु खनिज का विवरण प्रपत्र एन है

किया जाता है। भाड़ा दूरी भुगतान की राशि की गणना इसी अनुमोदित खदान के आधार पर होती है। फार्म एम. एवं एन. का सत्यापन यह सुनिश्चित करता है कि निर्दिष्ट गुणवत्ता का सामग्री ही अनुमोदित खदान से लाया गया है तथा उसके बाद ही भाड़ा का भुगतान करना चाहिए।

2.12.4 मोर्थ विनिर्देशनों का अप्रेक्षण

मोर्थ[22] (MORTH) द्वारा निर्गत भारतीय पथ कांग्रेस की कंडिका 504.5 के अनुसार बिटुमिनस मैकेडम (बी.एम.) को अधिकतम अड़तालीस घंटों के अंदर ही दूसरी पेभमेंट स्तर से या वियरिंग कोर्स, जो भी उचित हो, से ढक देना चाहिए। अगर इसमें कोई विलम्ब है तो कोर्स को यातायात हेतु खोलने से पूर्व जैसा की कंडिका 513 के अनुसार आवश्यक है, सील कोट से ढ़क देना चाहिए।

पथ–प्रमण्डल, बि.रा.पु.नि.नि., पटना के अभिलेखों की नमूना जाँच में हमने पाया कि (अप्रैल 2010) हाजीपुर–भैरोपुर–महनार पथ के निर्माण में, 4674.46एम^3 बी.एम. कार्य नवम्बर 2008 से फरवरी 2009 के मध्य कराया गया था। दूसरी स्तरीय परत (एस.डी.बी. सी.) को केवल सितम्बर 2009 में बनाया गया था जो कि लगभग छः से नौ महिनों के विलम्ब से था एवं कोई भी सील कोट नहीं चढ़ाया गया था।

मोर्थ विनिर्देशनों के अनुपालन नहीं करने से ₹ 2.79 करोड़ का बी. एम. कार्य निम्नकोटि का हो गया।

मोर्थ विनिर्देशनों के अनुपालन नहीं करने से, 4674.46एम^3 का बी.एम. कार्य जिसका मूल्य ₹ 2.79 करोड़ था निम्नकोटि का साबित हो गया क्योंकि वहाँ दो परतों के चढ़ाने के बीच छः से नौ महीनों का अंतराल था जो कि सिर्फ अड़तालीस घंटो का होना चाहिए था।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2010) कि हाजीपुर–भैरोपुर–महनार पथ में एजेंसी का एकरारनामा रद्द कर दिया गया था। तत्पश्चात् शेष बचे हुए कार्य को नए संवेदक को आवंटित किया गया था। इस प्रक्रिया में लंबा समय लग गया था, इसलिए बी.एम. तथा एस.डी.बी.सी. कार्य में लम्बा अंतराल प्रेक्षित किया गया अन्यथा बी.एम. कार्य के बाद निर्धारित समयावधि के अन्तर्गत एस.डी.बी.सी. कार्य करवाने का पूर्ण ध्यान रखा जाता है। फिर भी सभी कमियों को पूर्ण कर लिया गया था तथा पथ को पूर्ण कर लिया गया था।

सरकार ने लेखापरीक्षा के परिणामों को स्वीकार किया (अक्टूबर 2010) एवं कहा कि इन विनिर्देशनों के अनुपालन नहीं होने से निर्माण की गई पथों के जीवन काल पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा और यह विश्वास दिलाया कि इस सम्बन्ध में आवश्यक निर्देश जारी करेंगे।

2.12.5 अनाधिकृत भुगतान

संवेदक ने वैसे खदान से स्टोन चिप्स का उठाव किया जिसका अनुमोदन नहीं हुआ था, परन्तु भुगतान अनुमोदित खदान के आधार पर किया गया जिसके फलस्वरूप ढुलाई में ₹ 22.54 लाख का अधिक व्यय हुआ।

कार्य के प्राक्कलन में ढुलाई का लागत भी सम्मिलित रहता है जिसकी गणना अनुमोदित खदान तथा वास्तविक कार्य स्थल (दूरी योजना) के बीच की दूरी एवं परिवहन के माध्यम के आधार पर की जाती है। प्रभावशाली अनुश्रवण इनका अनुपालन सुनिश्चित करता है। अगर इसमें कोई विचलन होता है (कम दूरी) तो ढुलाई का भुगतान वास्तविक दूरी के आधार पर करना चाहिए। तथापि हमने देखा (अप्रैल 2010) कि खैरा–सत्तारघाट पथ के निर्माण में, स्टोन चिप्स को अनुमोदित ढुलाई दर ₹ 1419.79 एम^3 की दर से अनुमोदित पाकुड़ के खदान से लाना था। फिर भी, संवेदक ने स्टोन चिप्स का उठाव ₹ 964.96 प्रति एम^3 की दर से शेखपुरा के खदान से किया जो कि अनुमोदित नहीं था। इसके फलस्वरूप, पाकुड़ खदान के दूरी योजना के आधार

22 उच्च पथ एवं परिवहन का मंत्रालय।

पर 4955.40 प्रति एम[3] के स्टोन चिप्स के ढुलाई हेतु ₹ 22.54 लाख[23] का अधिक भुगतान हुआ।

2.13 वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम

2006–07 से कम्पनी के वार्षिक लेखों का अनुमोदन निदेशक मण्डल द्वारा अभी भी किया जाना बाकी है। औपबंधिक आकड़ों के आधार पर कम्पनी के पाँच वर्षों की वित्तीय स्थिति 2009–10 तक **परिशिष्ट–11** में दी गई हैं।

2005–10 के दौरान कम्पनी की कुल आय में पर्याप्त बढ़ोतरी हुई थी। कम्पनी की कुल आय का 14.68 से 51.48 प्रतिशत निर्माण कार्य हेतु प्राप्त राशि को उपयोग नहीं करने एवं उसे सवाधि जमा में से रखने से अर्जित ब्याज की थी। इन पाँच वर्षों में कम्पनी की कुल आय में शतता शुल्क का प्रतिशत भी 59.03 (2005–06) से बढ़कर 76.51 (2009–10) हो गया। कम्पनी ने अपनी संचित हानि को वर्ष 2006–07 में समाप्त कर दिया तथा 2007–08 में लाभ में से राशि को संचय एवं आधिक्य में आवंटित करना प्रारंभ कर दिया।

2.14 वित्तपोषण

2.14.1 प्राप्त राशि एवं उसका उपयोग

विभिन्न परियोजनाओं (पुल, पथ एवं अन्य) के निर्माण हेतु कम्पनी को राज्य सरकार द्वारा योजना, गैर–योजना, अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता, सांसद/विधायक निधि, सड़क प्रक्षेत्र, मु.मं.से.नि.यो. आदि शीर्षों के अन्तर्गत राशि प्राप्त हुआ। किसी वित्तीय वर्ष में प्राप्त राशि का उपयोग उसी वित्तीय वर्ष में किया जाना चाहिए।

31 मार्च 2010 तक पिछले पाँच वर्षों में वर्षवार उपलब्ध राशि एवं उनका उपयोग का विवरण निचे दिया गया है:

(राशि ₹ करोड़ में)

वर्ष	शुरूआती प्रारंभिक शेष	वर्ष में प्राप्त	कुल राशि उपलब्ध	राशि का उपयोग	अंत शेष
2005–06	30.94	223.15	254.09	57.39	196.70
2006–07	196.70	459.65	656.35	95.89	560.46
2007–08	560.46	404.93	965.39	417.48	547.91
2008–09	547.91	743.64	1291.55	756.01	535.54
2009–10	535.54	881.42	1416.96	853.85	563.11
कुल		**2712.79**		**2180.62**	

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2005–10 के दौरान उपलब्ध राशि का कुल उपयोग लगभग 80 प्रतिशत रहा जिसमें मु.मं.से.नि.यो. के अन्तर्गत परियोजनाओं के कार्यान्वयन के फलस्वरूप वर्ष 2007–08 से राशि के उपयोग में सामान्य वृद्धि हुई। वर्ष 2005–10 के दौरान उपलब्ध राशियों के अनुपयोग का कारण वर्ष 2005–06 एवं 2006–07 में कम परियोजनाओं का निष्पादन था। वर्ष 2005–06 एवं 2006–07 में आवंटित 92 एवं 218 परियोजनाओं के विरूद्ध कम्पनी ने क्रमशः केवल आठ और 26 परियोजनाओं का क्रियान्वयन किया और इन दो वर्षों में आवंटित परियोजनाओं पर कार्य नहीं किया। पटना मे दो पुलों के निर्माण हेतु प्राप्त ₹ 59 करोड़

23 ₹ 454.83 X 4955.40 एम[3] = 22.54 लाख।

की राशि (मार्च 2005) में से ₹ 0.45 करोड़ शुरूआती कार्य पर व्यय करने के बाद ₹ 58.55 करोड़ की राशि पिछले पाँच वर्षों से बिना उपयोग के पड़ी हुई है।

प्रबंधन ने जवाब में कहा कि प्रत्येक वर्ष तीन किश्तों में राशि प्राप्त होती है। परियोजनाओं के अनुमोदन के बाद निविदा प्रक्रिया एवं कार्यारम्भ में कुछ समय लग जाता है। आगे, प्रबंधन ने कहा कि विभिन्न परियोजनाओं की अलग–अलग समापन अवधि होती है एवं बहुत सारे मामलों में, उनमें भी जिनकी समापन अवधि एक वर्ष से अधिक होती है, कुल राशि की प्राप्ति अनुमोदन के समय ही हो जाती है।

जवाब जमीनी सच्चाई से मेल नहीं खाता है क्योंकि परियोजनाओं का क्रियान्वयन समय से नहीं किया गया जिसके कारण वर्ष 2006–07 और 2007–08 में पिछले वर्षों के शेष राशि का भी कम्पनी उपयोग नहीं कर सकी।

2.14.2 पुनर्रीक्षित प्राक्कलन का प्रस्तुतीकरण/अनुमोदन नहीं होना

सरकार से पूर्व अनुमोदन की प्राप्ति के बिना अधिक व्यय के कारण कम्पनी ₹ 84.98 करोड़ के निधि का अवरोधन हुआ।

राजकीय वित्तीय नियम के प्रावधानों के अनुसार प्राक्कलन से अधिक व्यय करने से पूर्व सरकार का अनुमोदन आवश्यक होता है। यद्यपि, लेखापरीक्षा में यह प्रेक्षित किया गया कि उन परियोजनाओं में जहाँ वास्तविक व्यय प्राक्कलित व्यय से अधिक था, कम्पनी ने सरकार का पूर्वानुमोदन नहीं लिया था। वर्ष 2005–10 के दौरान सात* प्रमण्डलों के 39 परियोजनाएँ की प्राक्कलित लागत एवं किये गये व्यय, नीचे दी गई तालिका में दर्शित है:–

(राशि ₹ करोड़ में)

वर्ष	पूर्ण की गई परियोजनाओं की सं0	प्राक्कलित लागत	किए गए व्यय	अधिक व्यय	प्राक्कलित लागत से अधिक किए गए व्यय का प्रतिशत
2005–06	1	0.75	1.27	0.52	69
2006–07	1	2.25	3.27	1.02	45
2007–08	3	8.59	15.37	6.78	79
2008–09	7	22.94	36.31	13.37	58
2009–10	27	196.30	259.59	63.29	32
कुल	**39**	**230.83**	**315.81**	**84.98**	

नमूना जाँच में यह पाया गया कि 31 मार्च 2010 को समाप्त हुए पिछले पाँच वर्षों में कम्पनी द्वारा 39 परियोजनाओं, जो ₹ 230.83 करोड़ की प्राक्कलित लागत के विरूद्ध ₹ 315.81 करोड़ की लागत से पूर्ण किए गए, पर किया गया व्यय सभी वर्षों में प्राक्कलित लागत से अधिक था एवं जिसका प्रतिशत परास 32 और 79 के बीच था। कम्पनी ने केवल 21 परियोजनाओं के मामले में ₹ 153.15 करोड़ की प्राक्कलित राशि के विरूद्ध ₹ 240.94 करोड़ का पुनर्रीक्षित प्राक्कलन प्रस्तुत किया। फिर भी, 18 परियोजनाओं के मामले में ₹ 22.51 करोड़ के व्यय की स्वीकृति सितम्बर 2010 तक नहीं हुई थी। इसमें दो परियोजनाओं के सम्बन्ध में ₹ 4.84 करोड़ का पुनर्रीक्षित प्राक्कलन सम्मिलित है जिन्हें सितम्बर 2006 एवं फरवरी 2007 में सरकार के समक्ष प्रस्तुत किया गया था।

प्रबंधन ने अपने जवाब में कहा कि आज की तिथि तक 39 परियोजनाओं में से मुजफ्फरपुर प्रमण्डल की छः परियोजनाओं में पुनर्रीक्षित प्र.अ. की कोई आवश्यकता नहीं है, गैर–योजना के दो परियोजनाओं में राशि की प्राप्ति हो चुकी है एवं शेष हुए 31

*कार्य प्रमण्डलः भागलपुर, गया, कटिहार, मुजफ्फरपुर, पटना–I, सहरसा, सीतामढ़ी।

परियोजनाओं में से आज की तिथि तक 12 परियोजनाओं का पुनर्रीक्षित प्राक्कलन प्रस्तुत किया जा चुका है।

2.14.3 पुलों पर पथकर

बि.रा.पु.नि.नि. को राज्य सरकार द्वारा अनुसूचित पुलों पर पथकर वसूलने का कार्य भी दिया गया है एवं जो राशि वसूली की जाती है उनको पु.वि.नि. में जमा किया जाता है जिसका उपयोग मरम्मति, रख–रखाव एवं सरकार द्वारा अनुमोदित नए पुल बनाने हेतु किया जाता है।

वर्ष 2005–09 में पथकर वसूली की नीलामी हेतु प्रचारित पुलों का विवरण, उन पुलों की संख्या जिनकी निलामी का समापन हुआ एवं एकरारनामा किया गया, एकरारनामा की राशि, आदि नीचे वर्णित है:

(राशि ₹ करोड़ में)

वर्ष	नीलामी हेतु प्रचारित पुलों की संख्या	उन पुलों की संख्या जिसके लिए एकरारनामा किया गया	एकरारनामा की राशि
2005–06	23	14	1.40
2006–07	26	23	4.76
2007–08	23	14	4.67
2008–09	23	14	4.11
कुल	**95**	**65**	**14.94**

तथापि, 30 पुलों की नीलामी नहीं की जा सकी जिससे कम्पनी निर्माण कार्य में प्रयोग होने वाले राजस्व अर्जित करने के अवसर से वंचित रह गई। यह देखा गया कि बोली स्वीकार करने से सम्बन्धित एकरूप नीति के अभाव के कारण कम्पनी इन पुलों की नीलामी नहीं कर सकी।

2.15 पूर्ण किए गए पुलों का हस्तान्तरण

2005–10 में चार प्रमण्डलों में पूर्ण 141 पुलों का हस्तान्तरण अब तक, 48 महीनों के विलम्ब तक, नहीं हुआ था।

पुलों के निर्माण को पूर्ण करने के बाद इनका हस्तान्तरण सरकार/विभाग को कर देना चाहिए क्योंकि जबतक इन पुलों का हस्तान्तरण नहीं होगा तब तक इन पुलों की मरम्मति एवं रख–रखाव की जिम्मेदारी कम्पनी की ही होती है। लेखापरीक्षा ने प्रेक्षित किया कि कम्पनी द्वारा पूर्ण किए गए पुलों का ससमय हस्तान्तरण सरकार को नहीं हुआ था। लेखापरीक्षा के नमूना जाँच से यह पता चला कि वर्ष 2005–10 में चार प्रमण्डलों[24] से सम्बन्धित पूर्ण किए गए 141 पुलों का हस्तान्तरण सरकार को, सितम्बर 2010 तक 48 महिनों तक के विलम्ब से, नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण स्वीकार करते हुए कहा कि जैसे ही किसी परियोजना का लेखा–बंदी होता है, उसको सम्बन्धित विभाग को हस्तान्तरित कर दिया जाएगा। सरकार ने पुलों के हस्तान्तरण में विलम्ब को स्वीकार किया (अक्टूबर 2010)।

24 कार्य प्रमण्डल पटना– I (41 पुलों), पटना– II (23 पुलों), सीतामढ़ी (42 पुलों) एवं भागलपुर (35 पुलों)।

2.16 आन्तरिक नियंत्रण

कम्पनी का लेखा 2002–03 से बकाया था। लेखों के बकाये को ध्यान में रखते हुए, कम्पनी प्रबन्धन को अत्यधिक उत्तरदायी होने की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में यह कहना प्रासंगिक है कि कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 210 (धारा 166 एवं 216 के साथ पढ़ा जाय) के अनुसार वित्तीय वर्ष की समाप्ति के छः माह के भीतर कम्पनी के निदेशक मंडल द्वारा अंशधारियों की वार्षिक साधारण सभा (ए.जी.एम.) में लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (नियंत्रक–महालेखापरीक्षक की अनुपूरक टिप्पणी के साथ) कम्पनी के लेखाओं को रखा जाना चाहिए। आगे, धारा 210 (5) कम्पनी के सभी निदेशकों को (चाहे सरकारी स्वामित्व वाली कम्पनी या अन्यथा), प्रत्येक वित्तिय वर्ष के समाप्ति के छः महीने में वार्षिक लेखों के बनने एवं उनके अनुमोदन के कार्य को सुनिश्चित करने हेतु व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी बनाता है, वैसी स्थिति में जहाँ निदेशक अपना उत्तरदायित्व निभाने में विफल रहता है तो, यह धारा छः महीने तक की कारावास अथवा 10000/– रूपये तक का जुर्माना अथवा दोनों, का दण्ड प्रावधानित करता है। धारा 210(6) एक कदम आगे बढ़कर यह प्रावधानित करता है कि उपरोक्त वर्णित दण्ड उस व्यक्ति पर भी लगाया जाएगा जो कि निदेशक तो नहीं है परन्तु धारा 210 के प्रावधानों के अनुपालन हेतु उत्तरदायित्व से प्रभारित है।

कम्पनी की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली अपर्याप्त थी। कम्पनी के पास कोई आंतरिक लेखा–परीक्षा शाखा नहीं थी। सनदी लेखाकारों की फर्म को आंतरिक लेखापरीक्षा एवं लेखों के संकलन का कार्य, बैंक खातों का समाशोधन इत्यादि कार्यों हेतु नियुक्त किया गया था। आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में तकनीकी लेखापरीक्षा एवं व्ययों का औचित्य सम्मिलित नहीं था जिसके फलस्वरूप आंतरिक नियंत्रण की पर्याप्तता को सुनिश्चित करने एवं वित्तीय एवं भण्डारों के लेन–देन पर आंतरिक जाँच लागू करने हेतु आंतरिक लेखापरीक्षा के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

निष्कर्ष

यद्यपि कम्पनी ने 2008–10 की अवधि में हस्तगत परियोजनाओं में से समुचित संख्या में परियोजनाओं को पूर्ण किया परन्तु कई कारणों, जैसे निविदा प्रक्रिया में विलम्ब, संवेदकों द्वारा परियोजनाओं का विलम्ब से क्रियान्वयन, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब, कार्य स्थल का मुक्तान्तर नहीं होना, संविदा का निरस्तीकरण, कार्य का पुनः आवंटन इत्यादि के फलस्वरूप परियोजनाओं के पूर्ण नहीं होने/विलम्ब से क्रियान्वयन के उदाहरण पाये गए।

मु.मं.से.नि.यो. का कार्यान्वयन त्रुटिपूर्ण था क्योंकि उसमें (i) बिना एकरारनामा के क्रियान्वयन (ii) विलम्ब से कार्य का प्रारम्भ एवं त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन आदि के कारण हानियाँ हुई। टर्न–की परियोजनाओं का क्रियान्वयन, संवेदकों को अधिक भुगतान/अल्प वसूली, बिना लागत घटाए कम मात्रा में कार्य के प्रारूपों को स्वीकार करने से हानि, पुलों के विलम्बित निर्माण के फलस्वरूप अपरिहार्य भुगतान इत्यादि से बिगड़ गया था। योजना/गैर–योजना शीर्ष के अन्तर्गत पुलों के निर्माण में सीमा दर से अधिक पर कार्य आवंटन के कारण बिना एकरानामा के भुगतान/अनियमित भुगतान के फलस्वरूप अधिक व्यय हुआ था। (iii) अनुश्रवण दोषपूर्ण था जिसके फलस्वरूप संवेदकों को अधिक भुगतान एवं अनुचित लाभ मिला, निम्नकोटि क्रियान्वयन हुआ तथा संवेदकों से अतिरिक्त लागत की वसूली नहीं हुई। नियोजन जिसमें प्राक्कलन तथा बी.ओ.

क्यू.बनाना सम्मिलित है, त्रूटिपूर्ण था जिसके फलस्वरूप राशि की हानि/अवरूद्धीकरण हुआ एवं परियोजनाओं की पूर्णता विलम्ब से हुआ।

कम्पनी, पुलों के पथकर वसूली से पु.वि.नि. हेतु राशि जुटाने में विफल रही। कम्पनी द्वारा पूर्ण किए गए पुलों का सरकार को हस्तान्तरण विलम्बित हो रहा था।

अनुशंसाएँ

- नियोजन विनिर्दिष्ट स्थल सर्वेक्षण एवं मिट्टी जाँच पर आधारित वास्तविक प्राक्कलन एवं बी.ओ.क्यू. पर आधारित होनी चाहिए।
- कम्पनी को सरकार द्वारा अनुमोदित प्राक्कलन/लागत तक ही व्यय को सीमित करने हेतु समुचित प्रयास करना चाहिए।
- कम्पनी को एक सशक्त वास्तविक भूमि अधिग्रहण योजना बनानी चाहिए।
- क्रियान्वयन अनुमोदित प्रारूपों पर आधारित होना चाहिए।
- अनुश्रवण एवं निरीक्षण को इतना कुशल होना चाहिए जिससे मोर्थ/कोडों का अनुपालन सुनिश्चित हो सके और अधिक भुगतान को टाला जा सके।
- उपलब्ध राशि को उचित तरीके से उपयोग करना चाहिए जिससे कार्य अनुमोदित प्राक्कलन में ही पूर्ण हो जाए।
- कम्पनी को पूर्ण की गई परियोजनाओं को सरकार को ससमय हस्तान्तरण कर देना चाहिए।