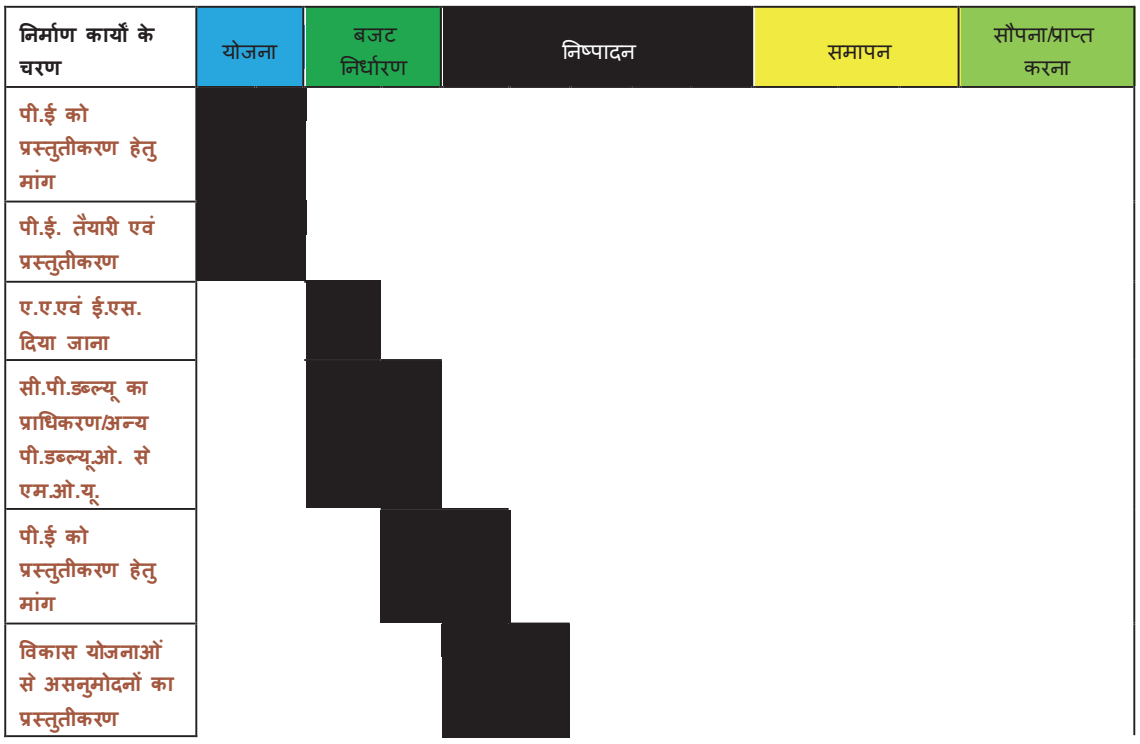
अध्याय – IV

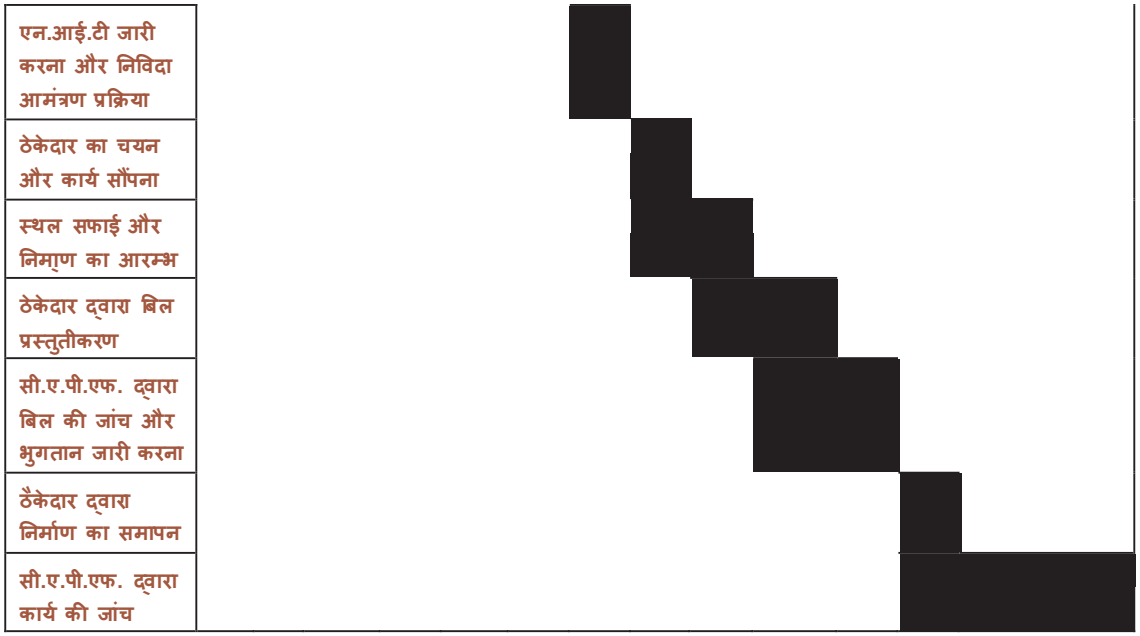
निर्माण गतिविधियां (विषय वार)

कार्यात्मकता और वित्तीय रूप से व्यवहार्य परियोजना तैयार करने के उद्देश्य में निर्माण गतिविधियों के आरम्भ से समाप्ति तक परियोजना की सम्पूर्ण योजना, समन्वय और नियंत्रण शामिल होते हैं। इस अध्याय में ₹3257.37 करोड़ की राशि के 710 संस्वीकृत कार्यों के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल हैं। निर्माण परियोजना के सभी चरणों में कमियों को स्पष्ट करने का एक प्रयास किया गया था जो इस अध्याय में उसी क्रम में वर्णित हैं। ये कार्य कार्यकारी एजेसियों द्वारा किए गए थे और उल्लेखित अधिकांश कमियों का दायित्व कार्यान्वयन एजेंसियों पर है। इस अध्याय में दिये गये आपत्तियों का सम्पूर्ण चित्र और समष्टि विश्लेषण पी.डब्ल्यू.ओ. वार (अध्याय V) और बल वार (अध्याय-VIII) में भी दर्शाए गए हैं।

निर्माण कार्यों की प्रक्रिया निर्माण के बाद स्थल को सौंपने/प्राप्त करने के आवश्यक अनुमोदनों के बाद निष्पादन एजेंसी के चयन से आरम्भ होती है जैसा नीचे प्रदर्शक चार्ट में चिन्हित किया गया है। निमार्ण कार्य से संबंधित मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष में बाद में स्पष्ट किए गए हैं।

चार्ट 4.1: निर्माण कार्यों की प्रक्रिया*





4.1 कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा प्राथमिक अनुमानों का प्रस्तुतीकरण

4.1.1 प्राथमिक अनुमान (पी.ई.) तैयार करते समय आवश्यकता का आकलन

लेखापरीक्षा ने देखा कि निम्नलिखित मामलों में आवश्कता का उचित आकलन नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹40.82 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ:

- एम.एच.ए. ने सी.आई.एस.एफ. के लिए ₹15.35 करोड़ की अनुमानित लागत पर मार्च 2010 में सी.आई.एस.एफ कैम्पस ग्रेटर नोयडा, यू.पी. में 12 टाइप V सहित 108 आवासीय क्वार्टरों का निर्माण कार्य संस्वीकृत किया, तथापि जिसे एन.बी.सी.सी. द्वारा निष्पादित किया जाना था। सी.आई.एस.एफ. ने मई 2010 में केवल 2 टाईप V क्वाटरों के निर्माण की संस्वीकृति एन.बी.सी.सी. को सूचित की। जून 2010 में सी.आई.एस.एफ. ने टाइप V क्वार्टरों की संस्वीकृति 2 से 5 में संशोधित कर दी थी। फरवरी 2011 में सी.आई.एस.एफ. ने टाइप V क्वार्टरों के निर्माण की संस्वीकृति फिर पुन: 5 से 12 में संशोधित कर दी जैसा एम.एच.ए. द्वारा मूलत: संस्वीकृत किया था। एन.बी.सी.सी. ने उसी दर पर अतिरिक्त क्वार्टरों के निर्माण से इनकार कर दिया और कहा कि उनके लिए अलग कार्य सौंपा जाना था। तदनुसार 7 टाईप-V क्वार्टरों का निर्माण कार्य ₹2.31 करोड़ पर फरवरी 2012 में दिया गया जो उस अवधि के दौरान प्रभावी लागत सूची सूचकांक से 49% अधिक था। अनेक बार टाईप V क्वाटरों की संख्या बदलने के लिए फाइलों में कोई औचित्य उपलब्ध नहीं था। इसके परिणामस्वरूप ₹68.88 लाख का परिहार्य व्यय हुआ।

- सी.आई.एस.एफ. ने बताया (जून 2015) कि 12 टाईप V क्वार्टस विशेष सुरक्षा समूह (ए.ए.ए.ए.जी.) एवं सरकारी भवन सुरक्षा (जी.सी.ए.ए.) समूह के लिए परिकल्पित किए गए थे तथा निधियों की उपलब्धता एवं प्राप्तकर्ता यूनिटों की वास्तविक आवश्यकता को ध्यान में रखकर चरण वार निर्माण कार्य आरंभ किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एम.एच.ए. ने 108 क्वार्टरों के निर्माण के लिए ₹15.35 करोड़ मूलत: संस्वीकृत किए थे जिसमें सी.आई.एस.एफ. की प्राप्तकर्ता यूनिटों की वास्तविक आवश्यकता के अनुसार 12 टाईप-V क्वार्टर शामिल थे।

- असम राइफल्स (ए.आर.) ने ₹4.50 से अपनी वार्षिक कार्य योजना 2003-04 में एम.एच.ए. को दिल्ली में टाईप II, III और IV क्वार्टरों (संख्या में कुल 64) की आवश्यकता करोड़ के अनुमान सहित प्रस्तुत की। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ए.आर. की दिल्ली में कोई क्षेत्रीय संगठन नहीं है। एम.एच.ए. द्वारा दिल्ली में परिवार क्वार्टरों के औचित्य के लिए डी.जी.ए.आर. से पूछा गया था परन्तु ए.आर; द्वारा कोई उत्तर नहीं भेजा गया था। तथापि एम.एच.ए. ने दिल्ली में ₹33.30 करोड़ से आवासीय क्वार्टरों का निर्माण अनुमोदित किया। निर्माण 2008-09 में आरम्भ किया गया परन्तु अभी भी पूर्ण किया जाना था।

  ए.आर. ने बताया (जून 2015) कि ए.आर. के कार्मिक देश के विभिन्न भागों से थे इसलिए पूर्वोत्तर में ए.आर. के परिवार आवास के प्राधिकण से कुछ आवास दिल्ली में शाखा के रूप में क्षतिपूर्ति करने का निर्माण लिया गया और एम.एच.ए. से संस्वीकृति प्राप्त की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं किहै क्योंकि ए.आर. को मुख्यालय पूर्वोत्तर क्षेत्र के लिए सीमा सुरक्षा बल के रूप में लगाया गया था और दिल्ली में कोई, यूनिट तैनात/पदस्थ नहीं की गई थी इसलिए दिल्ली में ए.आर.के लिए आवासीय आवास का निर्माण उचित नहीं था।

- डी.जी. आई.टी.बी.पी. ने अप्रैल 2013 में जलुकबारी, गुवाहाटी में ट्रांजिट कैम्प के लिए ₹76.52 लाख से छ: कार्यों का अनुमोदन किया। छ: भिन्न उपकार्यों में से तीन कार्य रोक दिए गए थे और इसके बजाए लापरवाही और मनमाना ढंग दर्शाते हुए अतिरिक्त कमरों के सेट के निमार्ण का अन्य कार्य आरम्भ किया गया था जिसमें अनुमान बनाए गये थे।

- हिन्दुस्तान प्रीफैब लिमिटेड (एच.पी.एल.) ने अप्रैल 2010 में 13.87 करोड़ की लागत पर सुखोवी, नागालैण्ड में पुल सहित 7 किलोमीटर लम्बी मूल सड़क का निर्माण आरम्भ किया। पुल के दोनों ओर सड़क कार्य पूरा करने के बाद एच.पी.एल. ने पुल के निर्माण करने के द्वारा सड़क को जोड़ने के लिए ₹1.42 करोड़ की अतिरिक्त निधि की मांग (मार्च 2014) की। कार्य की लागत में यह वृद्धि पुल की बढ़ी

प्राथमिक अनुमानों (पी.ई.) में परिकल्पित लम्बाई से बढ़ जाने के कारण थी जो की गई थी। तथापि ए.आर. ने ₹6.06 करोड़ खर्च करने के बाद इस असम्बद्ध सड़क को अपूर्ण छोड़ने का निर्माण किया क्योंकि उन्होंने मान लिया कि उसकी आवश्यकता केवल 8 से 10 वर्षों के बाद ही होगी। अभिलेखों से पता चला कि वर्षा के कारण सड़क क्षतिग्रस्त हो गई थी तथा आगे मोटर वाहन चलाने योग्य नहीं रह गई थी जैसा नीचे दर्शाया गया है:-

चित्र 4.1: नागालैण्ड के सुखोवी में अपूर्ण पुल और जोड़ी न गई सड़क

असम रायफल्स ने बताया (अप्रैल 2015) कि उक्त कार्य 12वीं पंच वर्षीय योजना में संस्वीकृत की जाने वाली अतिरिक्त प्रशिक्षण बटालियन की प्रत्याशा में आरंभ किया गया था। उन्होंने आगे बताया कि सड़क 3-5 वर्षों के समय बाद क्षेत्र में बनने वाली अपेक्षित प्रशिक्षण बटालियन को पहुँच प्रदान करेगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बटालियन अभी भी भारत सरकार द्वारा स्वीकृत की जानी थी।

4.1.2 निर्माण पूर्व सर्वेक्षण में विफलता

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि निम्नलिखित कार्यों में ग्राहक तथा कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा उचित योजना अपूर्ण थी:

तालिका 4.1: अपूर्ण निर्माण पूर्व चरण सर्वेक्षण वाले कार्यों के ब्यौरे

क्र.सं.	कार्य का विवरण	अनियमितता
1.	₹ 29.78 लाख की अनुमानित लागत से सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा जी.सी. सी.आर.पी.एफ. में मैगजीन का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने ड्राइंग में हाई अैंशन तार के बारे में उल्लेख नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप उसे हटाने के लिए ₹ 23.11 लाख का अधिक व्यय हुआ।
2.	₹ 1281.41 लाख से सी.पी;डब्ल्यू.डी. द्वारा सी.आर.पी.एफ. के लिए भोपाल में 50 विस्तर अस्पताल का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू. द्वारा योजना चरण के दौरान सुरक्षा प्रावधान, विद्युत बैकअप प्रणाली, फादर अलार्म, अग्नि शमन प्रणाली, मुरदाघर के लिए रैफ्रीजरेटर, जैवरसायन अपशिष्टका निपटान आदि शामिल नहीं किए गए थे। इन कार्यों की संस्वीकृति के लिए सी;पी;डब्ल्यू.डी. द्वारा ₹1.98 करोड़ की राशि का अलग प्राथमिक अनुमान तैयार किया गया है। अपनी उत्तर में सी.आर.पी.एफ. ने बताया कि संस्वीकृति दी जा रही थी और भविष्य में प्राथमिकत अनुमान में सभी आवश्यक प्रावधान शामिल किए जाएंगे। सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं की थीं।

4.1.3 स्थानीय प्राधिकरणों से अपेक्षित अनुमोदन

सी.पी.डब्ल्यू.डी. नियम पुस्तक की धारा 2.7 के अनुसार प्रत्येक स्थापना के संबंध में विन्यास योजना (एल.सी.पी.) और ड्राइंग उपयुक्तता/प्रतिमानों के अनुसार तैयार किए जाने चाहिए तथा उपभोक्ता (सी.ए.पी.एफ.) के सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किए जाने चाहिए। एन.आई.टी./कार्य आरम्भ करने से पूर्व आवश्यक अनुमोदन प्राप्त करने के लिए पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा नगरपालिका/स्थानीय निकाय/ विकास प्राधिकरण से सम्पर्क किया जाना था। इसके अलावा एल.ओ.पी. तथा ड्राइंग में कोई बाद के परिवर्तन के लिए भी इन प्राधिकरणों से अनुमोदन की आश्यकता थी।

463[1] कार्यों में यह देखा गया कि 341 कार्यों (73.6 प्रतिशत) में कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा एन.आई.टी. जारी करने से पूर्व स्थानीय प्राधिकरण से ड्राइंग, विन्यास योजनाओं आदि के अनुमोदन नहीं लिए गए थे। इसके अतिरिक्त 234 कार्यों में (68.6 प्रतिशत) में

[1] कुल चयनित 710 कार्यों में से 463 कार्य। शेष कार्यों में प्रावधानों की आवश्यकता नहीं है क्योंकि ये कार्य नए कार्य नहीं थे और मुख्यतया मरम्म्त और पुनरूद्वार कार्यों से संबंधित थे।

अनुमोदन लिए बिना ठेकेदारों को ठेके सौंपे गए थे **(अनुबंध 1.3)**। एल.ओ.पी. के लिए स्थानीय प्राधिकरणों का अनुमोदन 66 कार्यों में उनके समापन के बाद भी प्राप्त नहीं किया गया था।

सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने लेखापरीक्षा टिप्पणी अपनी स्वीकार कर ली और बताया (अप्रैल 2015) कि भवनों की डिजाइन और ड्राइंग सी.पी.डब्ल्यू.डी. की वरिष्ठ वास्तुकार द्वारा तैयार किए गए थे तथा स्थानीय निकायों/प्राधिकरणों द्वारा निर्धारत प्रतिमानों के अनुरूप थे। जहॉ क्षेत्र नगरपालिका के भीतर पड़ता है। जहां क्षेत्र नगरपालिका के भीतर पड़ता है वहॉ भवनों की डिजाइन तथा ड्राइंग के अनुमोदनों हेतु आवेदन स्थानीय प्राधिकरणों को प्रस्तुत किए गए थे उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सी.पी.डब्ल्यू.डी. कार्य नियम पुस्तक के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था इसके अतिरिक्त एल.ओ.पी. के अनुमोदन के अभाव में स्थानीय प्राधिकरणों द्वारा बाद में पूर्ण निर्माण को अप्राधिकृत घोषित करने की सम्भावना से इनकार नहीं किया जा सकता। सी.पी.डब्ल्यू.डी. को छोडकर किसी अन्य पी.डब्ल्यू.ओ. ने अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं कीं थीं।

तीन उदाहण नीचे दिए गए हैं जिनमें स्थानीय प्राधिकरणों से समय पर अनुमोदन सुनिश्चित नहीं किए गए थे।

मामला अध्ययन - 4.1

असम राइफल्स ने जुलाई 2003 में द्वारका, नई दिल्ली में 32 क्वार्टरों और हास्टलों का कार्य ई.पी.आई.एल. को दिया। लागत सूचकांक और कार्यक्षेत्र में वृद्धि के कारण दिसम्बर 2005 में अनुमानित लागत ₹4.50 करोड़ से ₹7.30 करोड़ संशोधित की गई थी। यद्यपि ई.पी.आई.एल. ने स्थानीय प्राधिकरणों से अनुमोदन प्राप्त नहीं किए थे परंतु जून 2006 में ठेकेदार को कार्य सौंप दिया। ठेकेदार ने चार दीवारी का निर्माण आरम्भ कर दिया और कार्य आरम्भ करने के लिए स्थानीय प्राधिकरणों के अनुमोदनों की मांग की। ई.पी.आई.एल. समय पर अनुमोदन प्राप्त करने में असफल रहा। स्थानीय प्राधिकरणों से अनुमोदन जुलाई 2007 में प्राप्त हुए और उस समय तक ठेकेदार ने जून 2006 में उद्धरित दरों पर कार्य करना अस्वीकार कर दिया। एम.एच.ए. को उसी कार्य के लिए फरवरी 2009 में ₹16.85 करोड़ की संशोधित स्वीकृति देनी पड़ी। इस प्रकार खराब योजना के परिणामस्वरूप ₹12.35 करोड़ की मूल्य वृद्धि हुई तथा मूलत: सितम्बर 2007 में समापन हेतु निर्धारित कार्य ई.पी.आई.एल. द्वारा जून 2015 तक सौंपा नहीं जा सका था।

मामला अध्ययन - 4.2

सीपी.डब्ल्यू.डी. द्वारा निष्पादित ₹4.77 करोड़ की मूल अनुमानित लागत के ज्वालामुखी स्थित ए.ए.ए.ए.बी.[2] के कार्यों में लेखापरीक्षा में देखा गया कि कार्य का निष्पादन नगर पंचायत से भवन योजना का अनिवार्य अनुमोदन तथा एन.एच.ए.आई. से एन.ओ.सी. प्राप्त किए बिना आरम्भ किया गया। छः माह के पश्चात् कार्य समयपूर्व रोक दिए गये। फरवरी 2014 में ₹6.54 करोड़ के संशोधित अनुमान तैयार किए गए जिसके परिणामस्वरूप ₹1.77 करोड़ की लागत वृद्धि हुई।

कार्यकारी एजेंसी ने स्वीकार किया कि प्राधिकरणों से अनुमोदन प्राप्त होने में विलम्ब से लागत वृद्धि हुई। ए.ए.ए.ए.बी. ने अपने उत्तर में कहा कि एन.एच.ए.आई. से अनुमोदन नवम्बर 2010 में प्राप्त हुआ तथा तत्पश्चात् स्थानीय निकाय द्वारा योजनाओं तथा एल.ओ.पी. का अनुमोदन सूचित किया गया।

मामला अध्ययन - 4.3

चूंकि स्थानीय निकायों से अनुमोदन प्राप्त करने में काफी समय लगता है, सी.पी.डब्ल्यू.डी. को जुलाई 2002 में प्राधिकरणों से साथ-साथ संकल्पनात्मक अनुमोदन प्राप्त करने के अनुरोध सहित, समालखा कैम्प, नई दिल्ली में कार्यालय तथा आवासीय परिसर के निर्माण का अनुरोध प्राप्त हुआ। प्रतिक्रिया में सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने अक्तूबर 2002 में एन.ए.ए.जी. को ₹10.76 करोड़ का प्राथमिक अनुमान (पी.ई.) प्रस्तुत किया। पी.ई. चार मंजिला (भूतल+3) संरचना और भवन कार्यों के लिए था। यह देखा गया कि मुख्यतः एम.सी.डी. से अनुमोदन प्राप्त करने में विलम्ब के कारण सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा छः बार पी.ई. संशोधित किया गया था। अंततः मार्च 2011 में सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने ₹47.42 करोड़ का संशोधित पी.ई. प्रस्तुत किया जो जुलाई 2011 में संस्वीकृत हुआ। भूतल+4 वाले भवन के निर्माण के अनुमोदन अभी भी लम्बित थे और कार्य अभी भी अपूर्ण था (जून 2015)। इस प्रकार एम.सी.डी. का अनुमोदन प्राप्त करने में विलम्ब के कारण भवन की अनुमानित लागत ₹10.76 करोड़ से ₹47.42 करोड़ तक बढ़ गई और जुलाई 2002 में आरम्भ की गई परियोजना 13 वर्ष बाद भी अपूर्ण रही।

एन.ए.ए.जी. ने अपने उत्तर में यह कहते हुए आपत्ति स्वीकार कर ली कि कार्य स्थानीय प्राधिकरणों से अनुमोदन के अभाव में आरम्भ नहीं किया जा सका था। उसने आगे कहा कि स्थानीय निकायों से अनुमोदन प्राप्त करना उपभोक्ता नहीं बल्कि कार्यकारी एजेंसी का दायित्व था।

[2] चार दीवारी, आन्तरिक सड़के, भूमिगत जल टैंक तथा अन्य विकास कार्यों का निर्माण, ज्वालामुखी में टाईप IV /4 क्वार्टरों (दो मंजिला) का निर्माण, ज्वालीमुखी में टाईप III/8 (चार मंजिला) क्वाटरों का निर्माण तथा टाईप II/20 क्वार्टरों का निर्माण

4.1.4 गलत प्राथमिक अनुमान तैयार करना

लेखापरीक्षा संवीक्षा में कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा प्राथमिक अनुमान (पी.ई.) तैयार करने में अनेक कमियों का पता चला। सी.ए.पी.एफ. भी प्रशासिनिक अनुमोदन देने से पूर्व पी.ई. के विश्लेषण में उचित नियंत्रण प्रक्रिया नहीं अपना रहे थे। निम्नलिखित उदाहरण पी.ई. की तैयारी में पाई गई अनियमिताएं प्रदर्शित करते हैं:

तालिका 4.2: कार्यों के ब्यौरे जहॉ गलत पी.ई. तैयार किए गए थे

अनियमितता	लेखापरीक्षा आपत्ति
एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा गलत दर अपनाना	दिल्ली प्लिन्थ एरिया रेट (डीपी.ए.आर.) में विभिन्न प्रकार के भवनों, जैसे स्कूल, हास्टल और आवासीय के लिए अलग दरों का प्रावधान किया गया है। इसमें 'उच्च विनिर्देशन मदों' और 'सामान्य विनिर्देशन मदों' के लिए दो दरों का प्रावधान है। असम राफल्स के भवन सामान्य विनिर्देशन मदों के अधीन आते हैं। परन्तु पी.ई. में एन.पी.सी.सी.एल. ने मनमाने ढंग से कुछ मदों को 'उच्च विनिर्देशन मदें' मान लिया। इसके कारण पी.ई. ₹94.84 लाख तक बढ़ गए थे **(अनुबंध 4.1)** एन.पी.सी.सी.एल. ने अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं की।
निर्माण कार्य संविदा कर की उच्च दर अपनाना	मणिपुर में निष्पादित एक कार्य[3] में एन.पी.सी.सी.एल. ने मणिपुर राज्य में 5.6 प्रतिशत की अभिभावी दर के स्थान पर 12.5 प्रतिशत की 'निर्माण कार्य संविदा कर' (डब्ल्यू.सी.टी.) का प्रावधान किया। इसके परिणामस्वरूप ₹23.26 लाख तक पी.ई. बढ़ गया। उत्तर में असम राइफल्स ने यह कहते हुए लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार कर ली कि डब्ल्यू.सी.टी कटौती में अंतर का कारण डब्ल्यू.सी.टी. अधिसूचना को संबंधित राज्यों से विलंब से प्राप्त होना था।

[3] 21 ए.आर. के 6 एन.सी.ओ. के लिए 3 एकल व्यक्ति बैरक के 1 ब्लाक तथा 60 क्वार्टर (जी+II) और 1 प्रशासनिक ब्लाक (जी+I) का निर्माण।

अनियमितता	लेखापरीक्षा आपत्ति
भिन्न लागत सूचकांक का प्रयोग	हिन्दुस्तान प्रीफैब लिमिटेड (एच.पी.एल.) ने मणिपुर में ए.आर; के दो कार्यों[4] के निर्माण के लिए पी.ई. बनाते समय भिन्न लागत सूचकांक का प्रयोग किया यद्यपि दोनों कार्य एक ही समय पर निष्पादित किए गए थे। इसके कारण कार्य की अनुमानित लागत ₹21.66 लाख तक बढ़ गई। एच.पी.एल. ने अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं कीं।
सी.पी.डब्ल्यू.डी द्वारा कुरसी क्षेत्र की गलत संगणना	कादरपुर, गुडगांव में सी.आर.पी.एफ. के लिए ग्रुप सेंटर और अकादमी के लिए प्रशासनिक और प्रशिक्षण ब्लाक के निर्माण कार्य में सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने अक्तूबर 2002 में वरिष्ठ वास्तुकार सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा तैयार संकल्पनात्मक वास्तु शिल्पीय ड्राइंग के आधार पर 8771 वर्ग मीटर (व.मी.) कुरसी क्षेत्र को हिसाब में लेकर दिसम्बर 2002 में ₹13.10 करोड़ का पी.ई. अनुमोदित किया था। सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा कार्य ₹9.28 करोड़ **की निविदागत लागत पर** ठेकेदार को दिया गया था। मार्च 2007 में कार्य अस्थाई रूप से निलम्बित कर दिया गया क्योंकि निविदागत निधि समाप्त हो गई थी। अगस्त 2008 में करार समाप्त कर दिया गया। अन्तिम कार्यचालन ड्राइंग 12322 व.मी; मानकर ₹24.62 करोड़ का संशोधित पी.ई. जनवरी 2007 में सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा सी.आर.पी.एफ. को प्रस्तुत किया गया। अनुमान तैयार करने में कुरसी क्षेत्र की गलत संगणना पर स्पष्टीकरण मांगे जाने पर अपने उत्तर में सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने बताया कि संकल्पनात्मक ड्राइंग में दर्शाए गए फर्श क्षेत्र की संगणना में अनजाने में कुछ त्रुटि हुई थी जिसे सी.आर.पी.एफ. द्वारा अनुमोदित किया गया था। आगे यह बताया गया कि ₹13.10 करोड़ की राशि का पी.ई. 12322 व.मी. के वास्तविक क्षेत्र के स्थान पर 8771 व.मी. क्षेत्र मानकर तैयार किया गया था। संशोधित ए.ए./ई.एस. प्राप्त होने के बाद शेष कार्य एक अन्य एजेंसी को ₹4.14 करोड़ की निविदागत लागत पर दिया गया (अगस्त 2009) जिसके प्रति ₹6.20 करोड़ का भुगतान किया गया है और कार्य अक्तूबर 2010 में पूर्ण हो गया था।

[4] कांगवाई मणिपुर में आवास यूनिटों की ए.आर. हाउसिंग परियोजना के लिए 1.5 कि.मी. आंतरिक सड़क भाग ए.आर. हेतु कांगवाई मणिपुर में पांच आवासीय यूनिटों टाईप- v क्वार्टरों का निर्माण

अनियमितता	लेखापरीक्षा आपत्ति
	अपने उत्तर में सी.आर.पी.एफ ने आपत्ति स्वीकार कर ली (जून 2015) और सी.आर;पी;एफ. तथा सी.पी.डब्ल्यू.डी. के दोषी अधिकारियों का परामर्श जारी करने का निर्णय लिया।
पी.एम.सी. पर सेवा कर का गलत समावेश	13 मामलों (**अनुबंध- 4.2**) में पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा लगाए गए प्रबंधन प्रभारों पर सेवा कर के गलत समावेशन के कारण पी.ई. में ₹1.30 करोड़ के बजट का अधिक प्रावधान किया गया था क्योंकि पी.डब्ल्यू.ओ. जुलाई 2012 से सेवा कर से मुक्त थे। एन.बी.सी.सी. ने अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं कीं।

4.1.5 अनुमानों में मदें शामिल न करना

निर्माण कार्यों के पी.ई. की संवीक्षा से पता चला कि कुछ मामलों में महत्वपूर्ण मदें पी.ई. में शामिल नहीं की गई थीं

तालिका 4.3: पी.ई. में मदों को शामिल न करने वाले कार्यों के ब्यौरे

अनियमितता	लेखापरीक्षा आपत्ति
सुविदा मदों के प्रावधान की कमी	2013-14 के दौरान ए.आर. द्वारा दिए गए ₹7.00 करोड़ वाले पांच कार्य नवम्बर 2014 तक आरम्भ नहीं हुए थे यद्यपि कार्यों के समापन की निर्धारित अवधियॉ 60-70 प्रतिशत तक समाप्त हो चुकीं थी। यह पी.ई. समुचित रूप से बनाये जाने के कारण था क्योंकि पहुँच मार्ग, पुराने भवन को गिराने और स्थल निर्बाधन के लिए कोई प्रावधान नहीं किया गया था (**अनुबंध -4.3**)। असम रायफल्स ने यह कहते हुए लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार कर ली (मार्च 2015) के वे प्राथमिक अनुमान में आवश्यक प्रावधान उपलब्ध करने में पूरी सावधानी बरतेंगे।
ऊर्जाकरण के प्रावधान की कमी	एक मामले में एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा निर्मित ₹825.69 लाख मूल्य के 18 क्वार्टरों (जोरहाट, असम) का जुलाई 2012 में उनके निर्माण के 1½ वर्ष बाद भी ए.आर. द्वारा कब्जा लिया नहीं जा सका था क्योंकि 350 के.वी.ए. ट्रांसफार्मरों के ऊर्जाकरण का कोई प्रावधान पी.ई. में रखा नहीं गया था।

	असम रायफल्स ने यह कहते हुए लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार कर ली मार्च 2015 कि वे सभी आवश्यक सेवाओं के लिए प्रावधानों के समावेशन द्वारा पी.ई. तैयार करने में पूरी सावधानी बरतेंगे।
जल एकत्रीकरण की कमी	लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि पी.डब्ल्यू.ओ. जिन्हें ए.आर. ने अपने कार्य सौंपे, ने जल एकत्रीकरण हेतु अनुमान में प्रावधान करने के ए.आर. के मार्गनिर्देशों का पालन नहीं किया था। यह कमी ए.आर. के लेखापरीक्षित 100 प्रतिशत भवन कार्यों में देखी गई (**अनुबंध -1.3**)।

अपने उत्तर में सी.ए.पी.एफ. ने बताया कि एम.एच.ए. द्वारा डी.पी.ए.आर. अनुमानों के 16.6 प्रतिशत की कटौती आवासीय कार्य पर तथा 18.5 प्रतिशत कार्यालय निर्माण पर लगाये जाने के कारण स्थल आवश्यकतानुसार अपेक्षित कुछ विकास संबंधी मदें हटा दी/शामिल नहीं की गयीं थीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विकास संबंधी मदों की या तो आवश्यकता नहीं थी अथवा इन्हें पी.ई. अनावश्यक रूप से बढ़ाने हेतु शामिल किया गया था जिसे बाद में एम.एच.ए. द्वारा बिना कारण बताये काट लिया गया था।

4.1.6 प्राथमिक अनुमानों के प्रस्तुतीकरण में देरी

पी.ई. के अन्तिमीकरण के लिए न तो एम.एच.ए. द्वारा और न ही पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा कोई प्रतिमान/समय सीमाएं निर्धारित की गई थीं। लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि सी.ए.पी.एफ. को कार्यासन्वयन एजेंसियों द्वारा पी.ई. के प्रस्तुतीकरण में औसतन पांच महीने लिए गए थे। तथापि 651 मामलों[5] में से ₹831.26 करोड़ की कुल संस्वीकृत राशि के 173 (26.5 प्रतिशत) (**अनुबंध 1.3**) में सी.पी.डब्ल्यू.डी./पी.डब्ल्यू.ओ. तथा सी.ए.पी.एफ. ने पी.ई. के प्रस्तुतीकरण/अन्तिमीकरण के लिए पांच माह से अधिक समय लिया। इसका बाद के नियोजित लक्ष्यों पर उत्तरोत्तर प्रभाव पड़ा था जिससे परियोजना अनेक माह तक पीछे चली गई। एजेंसी वार लिए गए समय की स्थिति निम्नवत थी:

[5] 710 कार्यों में से 59 मामलों में डाटा उपलब्ध नहीं था

तालिका 4.4: प्राथमिक अनुमानों के प्रस्तुतीकरण में देरी वाले कार्यों के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

पी.डब्ल्यू.ओ. का नाम	मामलों की संख्या जहॉ औसत अर्थात पांच माह से अधिक समय लिया	बल का नाम	राशि
विभागीय	133	बी.एस.एफ.-30,सी.आई.एस.एफ.-16,सी.आर.पी.एफ.-39,आई.टी.बी.पी.-18,एन.ए.ए.जी.-2,ए.ए.ए.ए.बी.-28	515.25
एन.बी.सी.सी.	4	ए.आर.-1,बी.एस.एफ.-1,आई.टी.बी.पी.-1,एन.ए.ए.जी.-1	0.95
एन.पी.सी.सी.एल.	12	सी.आइ.ए.ए.एफ.-1,सी.आर.पी.एफ -10,ए.ए.ए.ए.बी.-1	220.44
एन.पी.सी.सी.एल.	20	ए.आर.-20	59.92
ई.सी.बी.	1	ए.आर. -1	0.72
ई.पी.आई.एल.	3	ए.आर. -3	33.98
जोड़	**173**		**831.26**

सी.पी.डब्ल्यू.डी. तथा पी.डब्ल्यू.ओ. ने अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं की थीं। तथापि सी.ए.पी.एफ. ने यह कह कर तथ्य स्वीकार कर लिया (जून 2015) कि समय से पी.ई. का प्रस्तुतीकरण कार्यान्वयन एजेंसियों का उत्तरदायित्व है। असम रायफल्स ने अपने उत्तर में बताया कि वे पी.ई. प्रस्तुत करने हेतु पी.डब्ल्यू.ओ. के लिए एक माह की समय सीमा निर्धारित करेंगे।

बी.एस.एफ., सी.आर.पी.एफ. और आई.टी.बी.पी. के संबंध में पी.ई. के प्रस्तुतीकरण में देरी के कुछ उदाहरणात्मक मामले नीचे दर्शाए गए हैं।

मामला अध्ययन 4.4:

सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा महाराजगंज में ए.ए.ए.ए.बी. के लिए बार्डर आउट पोस्ट के निर्माण के लिए ₹421.82 लाख की राशि के लिए प्रसाशनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति जारी की गई थी (मार्च 2012) मृदा परीक्षण अक्तूबर 2012 में किया गया। मृदा परीक्षण रिपोर्ट के अनुसार विसरण सहित मृदा परीक्षण को बनारस हिन्दु विश्वविद्यालय (बी.एच.यू.) से टिप्पणियों के साथ किए जाने की आवश्यकता है। सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा फरवरी 2013 में मृदा परीक्षण की नई योजना प्रस्तुत की गई परन्तु 28 माह बीत जाने के बाद भी ए.ए.ए.ए.बी. द्वारा संशोधित प्रस्ताव के लिए संस्वीकृति नहीं दी गई थी।

अपने उत्तर (जून 2015) में ए.ए.ए.ए.बी. ने तथ्य स्वीकार कर लिया और बताया कि खराब मृदा स्थिति के कारण नींव की डिजाइन में परिवर्तन के कारण संशोधित संस्वीकृति अपेक्षित थी परन्तु व्यय वित्त समिति (ई.एफ.सी.) की सीमा के कारण संशोधित संस्वीकृति नहीं दी जा सकी।

मामला अध्ययन- 4.5

पटगांव, असम में प्रशासनिक ब्लाक का निर्माण आरम्भ करने के लिए बी.एस;एफ. ने जनवरी 2009 में सी.पी.डब्ल्यू.डी. से अनुरोध करते समय ब्यौरे नहीं भेजे थे। सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने अपनी ओर से फरवरी 2011 तक बी.एस.एफ. को स्मरण नहीं कराया था। सी.पी.डब्ल्यू.डी. को ड्राइंग देने में बी.एस.एफ. द्वारा दो वर्ष से अधिक का समय लिया गया जिसका कटिंगे बी.एस.एफ. द्वारा उसे अन्तिम रूप न दिया जाना बताया गया था इस बीच की अवधि में लागत सूचकांक 28 प्रतिशत बढ़ गया जिससे कार्य की अनुमानित लागत में ₹2.28 करोड़ की वृद्धि हो गई नियमानुसार औपचारिकताओं का अनुपालन न करने के अतिरिक्त यह तथ्य, कि बी.एस.एफ. द्वारा लगभग 2 वर्षों तक सी.पी.डब्ल्यू.डी. से प्राथमिक अनुमान तैयार करने का कारण सुनिश्चित न किया जाना बी.एस.एफ. अधिकारयों द्वारा निगरानी की कमी का परिचायक था।

बी.एस.एफ. ने अपनी ओर से हुई देरी को अपने उत्तर (जून 2015) में स्वीकार कर लिया और बताया कि पी.ई. के शीघ्र प्रस्तुतीकरण के लिए प्रयास किये जा रहे थे। उन्होंने आगे बताया कि उठाए गए मामले में देरी मृदा परीक्षण के अन्तीमीकरण के कारण थी।

मामला अध्ययन - 4.6

रानीनगर तथा बैकुंठपुर, पश्चिम बंगाल प्रत्येक में एक संयुक्त ड्रिल शेड के निर्माण के लिए बी.एस.एफ. ने प्राप्ति की तारीख के क्रमश: 20 माह और 17 माह के बाद संशोधन हेतु सी.पी.डब्ल्यू.डी. को पी.ई. वापस किए। इसका कारण स्वयं बी.एस.एफ. द्वारा तैयार ड्राइंग में संशोधन बताया गया था। इसे मध्यवर्ती अवधि (पी.ई. के आरम्भिक प्रस्तुतीकरण

और बाद के संशोधन के बीच) में 33 से 34 प्रतिशत तक लागत सूचकांक के उर्ध्व संशोधन के कारण कार्यों की अनुमानित लागत में ₹1.50 करोड़ तक की वृद्धि हो गई थी।

मामला अध्ययन - 4.7

लोहितपुर, अरूणाचल प्रदेश में डब्ल्यू.बी.एम. के निर्माण और सड़क की रीकार्पेटिंग के लिए आई.टी.बी.पी. ने सी.पी.डब्ल्यू.डी. को मार्च 2007 में और पुन: जनवरी 2008 में पी.ई. प्रस्तुत करने हेतु कहा। अप्रैल 2007 के लागत सूचकांक के आधार पर जुलाई 2008 में तैयार ₹1.93 करोड़ का अनुमान जून 2009 में संस्वीकृत किया गया था। अप्रैल 2009 के लागत सूचकांक के आधार पर अनुमान ₹2.36 करोड़ तक संशोधित करना पड़ा क्योंकि न्यूनतम बोलीकर्ता की प्रस्तावित राशि संस्वीकृति राशि से अधिक थी। ₹2.36 करोड़ तक संशोधित करना पड़ा था। अन्तिम पी.ई. अगस्त 2009 में आई.टी.बी.पी. को भेजा गया। इन घटनाओं से परियोजना में दो वर्ष से अधिक विलम्ब हुआ और कार्य की लागत को 22.27 प्रतिशत से बढ़ा गई।

मामला अध्ययन- 4.8 :

अटारी बार्डर (वाघा) में दर्शक दीर्घा के विस्तार और विभिन्न सुख सुविधाओं के प्रावधान का प्रस्ताव बी.एस.एफ. से जून 2008 में सी.पी.डब्ल्यू.डी. को प्राप्त हुआ था। तथापि यह देखा गया था कि कुल पांच प्राथमिक अनुमान तैयार किए गए थे और आखिरकार एम;एच.ए. ने अक्तूबर 2013 में ₹23.98 करोड़ की संस्वीकृति जारी की। मई 2014 में सी.डब्ल्यू.डी. द्वारा ₹16.12 करोड़ की तकनीकी संस्वीकृति जारी की गई। बी.एस;एफ. द्वारा प्रस्ताव के प्रस्तुतीकरण के छ: वर्ष बीत जाने के बाद भी कार्य आरम्भ नहीं किया जा सका था।

बी.एस.एफ. ने आपत्ति स्वीकार कर ली और बताया (जून 2015) कि समुचित प्रतिक्रिया न मिलने के कारण कार्य में विलम्ब हुआ था और अब कार्य प्रदान किया जा चुका है।

सिफारिश :

सी.ए.पी.एफ. पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा पी.ई. भेजने के लिए समय सारणी निर्धारित करें। इसके बाद के चरणों के दौरान समय आधिक्य को कम करने में सहायता मिलेगी।

4.2 प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय संस्वीकृति

प्रशासनिक अनुमोदन (ए.ए.) प्रस्तावों की औपचारिक स्वीकृति है जबकि व्यय संस्वीकृति (ई.एस.) व्यय करने के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृति है। जी.एफ.आर. के नियम 129 के अनुसार अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति (ए.ए. एवं ई.एस.) प्राप्त किए बिना कार्य आरम्भ नहीं किया जाना चाहिए जिन्हे कार्यान्वित एजेंसी द्वारा तैयार पी.ई. के आधार पर प्रदान किया जाता है। ए.ए. एवं ई.एस. देने के लिए एम.एच.ए. द्वारा कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई है।

लेखापरीक्षा जांच में कमियों का पता चला जैसे

(i) कार्य टुकड़ों में खण्डित करना
(ii) ए.ए. एवं ई.एस. की संस्वीकृति में विलम्ब
(iii) संशोधित व्यय संस्वीकृति प्राप्त न करना, जैसा निम्नानुसार स्पष्ट किया गया है:

4.2.1 मुख्य कार्यों को टुकड़ों में विभाजित करना

जी.एफ.आर. का नियम 130 और सी.वी.सी. मार्गनिर्देश प्रावधान करते हैं कि कार्यों का समूह जिन्हें मिलाकर एक परियोजना बनती है, को एक कार्य माना जाएगा। ऐसे कार्य समूह से निर्मित परियोजना कार्य के ऐसे समूह बनती है, का उच्च प्राधिकारी द्वारा अनुमोदन अथवा संस्वीकृति प्राप्त करने की आवश्यकता इस कारण नहीं टाली जानी चाहिए कि परियोजना के प्रत्येक कार्य विशेष की लागत निम्न अधिकारी की ऐसे अनुमोदन अथवा संस्वीकृति की शक्तियों के भीतर है। वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन एक निश्चित सीमा तक निर्माण गतिविधियों से संबंधित परियोजनाएं संस्वीकृत करने के लिए डी.जी. एवं संबंधित बलों के अन्य अधिकारियों जैसे ए.ए.डी.जी., ए.डी.जी. और आई.जी. को प्राधिकृत करता है। ब्यौरे निम्नवत हैं:

तालिका 4.5: निर्माण कार्यों के लिए सी.ए.पी.एफ; में वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन

कार्य के ब्योरे	एम.एच.ए.	डी.जी.	स्पे. डी.जी.	ए.डीजी.
सी.पी.डब्ल्यू.डी. अथवा पी.डब्ल्यू.ओ. के माध्यम से प्रमुख कार्य	₹ 5 करोड से ₹ 20 करोड़	₹ 2 करोड़ से ₹ 5 करोड़	₹ 1.5 करोड़ से ₹2 करोड़	₹ 1 करोड़ से ₹1.5 करोड़
विभागीय रूप से प्रमुख कार्य (जहॉ बल में इंजीनियरी शाखा है) (प्रत्येक मामले में तक)	-	₹ 60.00 लाख*	₹ 40.00 लाख	₹25.00 लाख

विभागीय रूप से प्रमुख कार्य (जहॉ बल में इंजीनियरी शाखा नहीं है) (प्रत्येक मामले में तक)	-	₹ 10.00 लाख	₹ 8.00 लाख	₹ 5.00 लाख

*** ₹60 लाख से अधिक के कार्य पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा निष्पादित किए जाएंगे।**

**** मंत्रियों का समूह ₹150 करोड़ और अधिक परन्तु ₹300 करोड़ से कम**

यह देखा गया था कि परियोजना के लिए एक अनुमान बनाने के स्थान पर इसे उच्च अधिकारियों से ए.ए. एवं ई.एस. प्राप्त करने से बचने के उद्देश्य से डी.जी./एम.एच.ए. की प्रत्यायोजित शक्ति की सीमा के अन्दर प्रत्येक कार्य की लागत रखने के लिए 2 से 8 कार्यों में विभक्त किया गया था।

उच्च प्राधिकारियों से अनुमोदन टालने के उद्देश्य से संबंधित सी.ए.पी.एफ. के डी.जी./एम.एच.ए. द्वारा निम्नलिखित कार्य विभक्त किए गए थे:

तालिका 4.6: उच्च अधिकारियों द्वारा अनुमोदन से बचने के लिए विभक्त कार्यों के ब्यौरे

(₹ करोड में)

क्र.सं.	कार्य का विवरण	संस्वीकृति की राशि	संस्वीकृति की तारीख
1. (i)	एन ए.ए.जी. गैरीसन, मानेसर में क्वार्टरों का उन्नयन	0.39	28.05.2008
(ii)	-वही-	0.40	26.05.2008
2. (i)	मानेसर में शोचालय ब्लाकों का निर्माण	0.07	04.02.2010
(ii)	-वही-	0.60	04.02.2010
3. (i)	एन ए.ए.जी. गैरीसन, मानेसर में ऑक्यूपैंसी परिवर्तन के दौरान क्वार्टरों का उन्नयन	0.47	02.02.2012
(ii)	-वही-	0.48	22.03.2012
4.	बहालगढ़, सोनीपत में सी.आर.पी.एफ. के लिए ग्रुप सेंटर का निर्माण (7 कार्यों में विभक्त)	166.00	24.09.2011
5.	मथुरा, यूपी में बी.एस.एफ. के लिए बटालियन मुख्यालय की स्थापना (8 कार्यों में विभक्त)	38.21	09.05.2013 to 24.09.2013
कुल		**206.62**	

बहालगढ़, सोनीपत में सी.आर.पी.एफ. के नए ग्रुप सेंटर के निर्माण (ऊपर क्र.सं. 5) के मामले में संरचनात्मक डिजाइन बनाने के लिए एन.बी.सी.सी द्वारा लगाए गए सलाहकार ने इसे एक कार्य के रूप में माना। बाद में यह कार्य समान तरह के 7 कार्यों में विभक्त किया गया। जिसके लिए उच्च प्राधिकर्ता, अर्थात् मंत्रियों के समूह का अनुमोदन टालने के उद्देश्य से एम.एच.ए. से 7 संस्वीकृतियां प्राप्त की गई थीं।

एन.ए.ए.जी. ने क्र.सं. 1 से 3 के कार्यों के लिए अपनी टिप्पणियां नहीं भेजी। सी.आर.पी.एफ. (क्र.सं. 4 के कार्य के लिए) ने बताया (जून 2015) कि निधियों की उपलब्धता को ध्यान में रखकर अनेक/विभिन्न स्थानों पर आवश्यकता/तत्कालिकता के अनुसार परियोजना संस्वीकृत की जाती है। तदनुसार अलग-अलग भवनों के लिए अलग-अलग सक्षम प्राधिकारी/एम.एच.ए. द्वारा संस्वीकृतियां दी जा रही हैं। एन.बी.सी.सी. ने बताया कि सी.आर.पी.एफ. ने चरणों में अनुमानों की संस्वीकृति सूचित की और तदनुसार सी.आर.पी.एफ. के साथ प्रत्येक संस्वीकृत कार्य के लिए पृथक अनुबंध निष्पादित किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंत्रियों के समूह ने एकल परियोजना के रूप में कार्य संस्वीकृत किया परंतु एम.एच.ए. ने उच्च प्राधिकर्ता से अनुमोदन टालने के उद्देश्य से कार्यों को विभक्त कर अनुमोदन प्रदान किया।

बी.एस.एफ. (ऊपर क्र.सं. 5 के कार्य के लिए) ने बाताया (जून 2015) कि प्रत्येक संघटक के लिए संस्वीकृति प्राथमिकता तथा निधि की उपलब्धता केा ध्यान में रखकर दी गई थी। कोई कार्य-विखण्डन नहीं हुआ है क्योंकि प्रत्येक कार्य को अलग संस्वीकृति जारी की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योकि आठ कार्यों से एक ही परियोजना बनती थी और एकल कार्य के विभाजन से जी.एफ.आर. के नियम 130 का उल्लंघन हुआ।

4.2.2 प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय संस्वीकृति जारी करने में देरी

ए.ए./ई.एस. की संस्वीकृति देने के लिए सी.ए.पी.एफ./एम.एच.ए. द्वारा कोई प्रतिमान/समय सीमा निर्धारित नहीं की गई थी। 710 कार्यों की हमारी संवीक्षा से पता चला कि कार्यान्वयक एजेंसियों द्वारा पी.ई. के प्रस्तुतीकरण की तारीख से सी.ए.पी.एफ./एम.एच.ए. द्वारा ए.ए./ई.एस. की संस्वीकृति देने के लिए औसतन पांच माह लिए गए थे। लेखापरीक्षा में देखा गया कि 710 कार्यों में से ₹1392.82 करोड़ की कुल संस्वीकृति राशि वाले 197 मामलों (26.76 प्रतिशत) में सी.ए.पी.एफ. ने ए.ए./ई.एस. की संस्वीकृति देने में पांच माह से अधिक (76 माह तक) का समय लिया (**अनुबंध 1.3**)। ए.ए./ई.एस. का अनुमोदन देने में इतना लम्बा समय लेने के कारण अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे। लिए गए समय की बल वार स्थिति निम्नवत है:

तालिका 4.8: ए एवं.ए.ई.एस. की संस्वीकृति में देरी वाले कार्यों के ब्यौरे

बल का नाम	मामलों की कुल संख्या	मामलों की संख्या जहॉ लिया गया समय औसत अर्थात पांच माह से अधिक था	औसत से अधिक समय वाले मामलों की अपेक्षा अधिक के लिए अन्तर्ग्रस्त राशि (रुकरोड़ में)
ए.आर.	132	12	173.77
बी.एस.एफ.	155	42	158.01
सी.आई.एस.एफ.	61	14	140.11
सी.आर.पी.एफ.	171	75	626.58
आई.टी.बी.पी.	102	17	69.57
एन.ए.ए.जी.	14	3	51.88
ए.ए.ए.ए.बी.	75	34	172.90
कुल	**710**	**197**	**1392.82**

यद्यपि पी.ई. प्रस्तुतीकरण के बाद ए.ए. एवं ई.एस. दिये जाने हेतु कोई समयावधि निर्धारित नहीं है परन्तु ए.ए. एवं ई.एस. देने में अनुचित देरी के कारण विस्तृत अनुमान की लागत में वृद्धि हो सकती है जिससे ए.ए. एवं ई.एस. निरर्थक हो सकते हैं। इसे बलों द्वारा सुधारा जा सकता है क्योंकि यह सीधे बलों के प्रभाव के अन्तर्गत आता है।

सी.पी.डब्ल्यू.डी. और सी.ए.पी.एफ. ने यह कहते हुए आपत्ति स्वीकार कर ली कि देरी मुख्यत: एम.एच.ए./डी.जी. कार्यालय से व्यय संस्वीकृति की प्राप्ति में देरी लगाने के कारण थी एवं लिए जा रहे समय को कम करने के लिए एक तंत्र विकसित किया जा रहा है।

सिफारिश:

सी.ए.पी.एफ. निर्माण गतिविधियों पर ए.ए. एवं ई.एस. देने के लिए समय ढांचा निधारित करे क्योंकि यह प्रक्रिया किसी बाहरी प्रभाव रहित एवं उनके पूर्ण नियंत्रण के भीतर है।

4.2.3 संशोधित व्यय संस्वीकृति प्राप्त न करना

सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तक का पैरा 2.3.5, 2.4.2 एवं 2.16.2 तथा सी.पी.डब्ल्यू.डी संहिता का पैरा 71 अनुबंध करते हैं कि यदि वास्तविक व्यय ए.ए. एवं ई.एस. के 10 प्रतिशत से अधिक हो जाता है तब इस प्रकार बढ़ी लगात के अनुमोदन के लिए सक्षम प्राधिकारी से संशोधित ए.ए. एवं ई.एस. अवश्य प्राप्त की जानी है।

लेखापरीक्षा में पाया कि 33 कार्यों के संबंध में यद्यपि कार्यों पर कुछ व्यय ए.ए. एवं ई.एस. के 10 प्रतिशत से अधिक हो गया, जो 10.16 से 114.07 प्रतिशत के बीच था, परन्तु सक्षम प्राधिकारियों से संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था (**अनुबंध 4.4**)

बी.एस.एफ. तथा ए.आर. को छोड़कर सी.ए.पी;एफ. ने अपने उत्तर में बताया कि कुल व्यय निधियों का निर्गम ए.ए. एवं ई.एस. की राशि के 10 प्रतिशत के अन्दर है जबकि बी.एस.एफ. ने बताया कि मामला सी.पी.डब्ल्यू.डी. के साथ उठाया जा रहा है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह देखा गया था कि अन्तिम व्यय आंकड़े ए.ए. एवं ई.एस. की राशि के 10 प्रतिशत से अधिक थीं।

एक उदाहरण स्वरूप मामला अध्ययन नीचे दी जाती है:

मामला अध्ययन 4.9 :

लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि श्रीनगर में बी.एस.एफ. के हेलीकाप्टर हैंगर के प्रावधान के साथ एयरबेस के निर्माण के लिए ₹689.21 लाख की राशि के लिए संशोधित व्यय संस्वीकृति जून 2012 में ग्राहक विभाग द्वारा प्राप्त की गई थी। संशोधित संस्वीकृति के प्रति ग्राहक अथवा सी.पी.डब्ल्यू.डी. दोनों द्वारा कोई संस्वीकृति प्राप्त किए बिना कार्य पर कार्यकारी एजेंसी द्वारा ₹873.48 लाख का व्यय किया गया था इस प्रकार संस्वीकृति राशि से अधिक ₹183.67 लाख का व्यय किया गया था।

सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने बताया कि ए.ए. एवं ई.एस. के लिए संशोधित अनुमान ग्राहक विभाग को प्रस्तुत किए जा रहे थे। उत्तर इस तथ्य के मद्देनजर स्वीकार्य नहीं है कि परियोजना में निधियॉ उपलब्ध नहीं थी और संस्वीकृत लागत से अधिक व्यय करने से पूर्व कोई अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था।

4.3 निविदा आमंत्रण प्रक्रिया

लेखापरीक्षा जांच में निष्पादन एजेंसी द्वारा निविदा आमंत्रण प्रक्रिया में कमी, जैसे कार्य सौंपने में विलम्ब, निविदा आमंत्रण में पारदर्शिता की कमी, ठेकागत दस्तावेजों की

अपूर्णता, बोलीदाताओं का अनुचित चयन आदि का पता चला जैसा अनुवर्ती पैराओं में स्पष्ट किया गया है:

4.3.1 निविदा आमंत्रण प्रक्रिया में विलम्ब

सी.पी.डब्ल्यू सामान्यतया कार्य सौंपने के लिए 3 से 6 माह (ए.ए./ई.एस. की तारीख से) की समय सीमा लेता है। इसमें (i) निविदा आमंत्रण पूर्व कार्य जैसे डिजाइन, ड्राइंग तथा विस्तृत अनुमान आदि तैयार करने और आवश्यक संस्वीकृति प्राप्त करने के लिए समय और (ii) निविदा आमंत्रण जैसे निविदा मंगाना, बातचीत और कार्य सौंपने आदि के लिए समय शामिल होते है। चूंकि इस संबंध में कोई मानदण्ड उपलब्ध नहीं था इसलिए लेखापरीक्षा में सामान्यतया स्वीकृत प्रथा के रूप में 6 माह की उच्च सीमा अपनाई गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया कि जांचित 710 निर्माण कार्यों में से 681 कार्य ठेकेदारों को दिए गए थे और शेष 29 कार्यों[6] के लिए ए.ए. एवं ई.एस. की संस्वीकृति के बाद दिसम्बर 2014 तक निविदाएं भी आमंत्रित नहीं की गई थीं। 681 कार्यों की लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि ₹1161.10 करोड़ वाले 240 कार्यों (33.8 प्रतिशत) में निविदा आमंत्रण प्रक्रिया आरम्भ करने में ए.ए./ई.एस. की संस्वीकृति की तारीख से 7 से 90 माह के बीच विलम्ब हुआ था **(अनुबंध -1.3)**। एजेंसी वार ब्यौरा निम्न तालिका में दिया गया है:

तालिका 4.9: निविदा आमंत्रण प्रक्रिया में विलम्ब वाले कार्यों के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

पी.डब्ल्यू.ओ.	ठेका देने में 6 माह से अधिक विलम्ब के कार्यों की संख्या	अन्तर्ग्रस्त राशि
सी.पी.डब्ल्यू.डी.	187	912.61
विभागीय	26	9.99
डी.एम.आर.सी.	1	3.06
इ.पी.आई.एल.	5	102.36
एच.पी.एल.	1	1.55
एन.बी.सी.सी.	8	77.76
एन.पी.सी.सी.एल.	7	39.76
यू.पी.जे.एन.	5	14.01
कुल	**240**	**1161.10**

[6] 29 कार्य अनुबंध - 1.3 में मोटे अक्षरों में दर्शाए गए हैं।

कार्यों को सौंपने मे विलम्ब एल.ओ.पी. में परिवर्तनों के लिए निर्णय/अनुमोदन की विलम्बित प्राप्ति, ड्राइंग तथा डिजाइन/विस्तृत अनुमान की विलम्बित तैयारी, निधियों की अनुपलब्धता और पुनर्निविदा आमंत्रण आदि को आरोपित किया गया था। सी.पी.डब्ल्यू..डी. तथा पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा ने अपनी टिप्पणियों नहीं भेजी थीं।

सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा कार्य सौंपने में विलम्ब का एक रूचिकर मामला मामला अध्ययन नीचे मामला अध्ययन के रूप में दिया गया है:

मामला अध्ययन 4.10:

नालका, राजस्थान में बी.एस.एफ. की सीमा चौकी (बी.ओ.पी.) का निर्माण कार्य ढ़ाई वर्ष के विलम्ब के बाद निविदा आमंत्रण के 10 दौर में सी.पी.डब्ल्यू.डी द्वारा सौंपा गया था। पहले दौर में (अगस्त 2011) निम्नतम बोली ₹35.17 लाख थी परन्तु औचित्य के अन्दर दर प्राप्त करने के उद्देश्य से इसे रद्द किया गया था क्योंकि अनुमानित लागत ₹20.57 लाख थी। दूसरे से पांचवे दौर तक या तो कोई प्रतिक्रिया नहीं थी अथवा मात्र एक उद्धरण प्राप्त हुआ था जिसके कारण इसे रद्द किया गया था। छठवें दौर (फरवरी 2012) में दरें औचित्य के अन्दर थीं, परन्तु बोली वैधता अवधि अर्थात 90 दिनों में सी.पी.डब्ल्यू.डी द्वारा निविदा पर निर्णय नहीं लिया जा सका क्योंकि सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने औचित्य तैयार करने और दरों के विश्लेक्षण में अधिक समय लिया। 7 से 9 वें दौर में कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई। अन्ततः कार्य 10 वें दोर में ₹51.32 लाख की निविदागत लागत पर सौंपा गया था परिणामस्वरूप ₹16.15 लाख (मूल प्रस्ताव का 46 %) की लागत वृद्धि हुई।

बी.एस.एफ. ने अपने उत्तर (जनवरी 2015) में बताया कि पहली बोली इस आशा में रद्द की गई थी कि दूसरी में दर औचित्य के अन्दर प्राप्त हो जाएं और 6वीं बोली रद्द की गई थी क्योंकि नए सूचीबद्ध कनिष्ठ अभियंता ने दरों के विश्लेषण और औचित्य तैयार करने में अधिक समय लिया।

4.3.2 कार्य का अनियमित सौंपा जाना

सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तक का पैरा 15.1 (8) अनुबंध करता है कि संयुक्त निविदा आमंत्रण के मुख्यांश में न तो आने वाले किसी कार्य के लिए विद्युतीय तथा भवन कार्यों (सैनिटरी और जल आपूर्ति कार्यों सहित) की निविदाएं समवर्ती रूप से अथवा उचित चरण पर आमंत्रित की जानी चाहिए जब वे आरम्भ किए जाने को अपेक्षित हों। सी.पी.डब्ल्यू.डी. संहिता की धारा 95 के साथ पठित सी.पी.डब्ल्यू.डी निर्माण कार्य

नियम पुस्तक के पैरा 15.1 के अनुसार निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) के अनुमोदन से पूर्व निर्बाध स्थल की उपलब्धता वांछनीय है। इसके अलावा पुनर्निविदा आमंत्रण के लिए कार्यकारी अभियन्ता के निर्देश के खंड 15 के अनुसार कार्यकारी अभियन्ता को केवल भूमि का अधिकार लेने और जब निर्माण हेतु स्थल मुक्त हो, के बाद निविदा आमंत्रित की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि ₹65.60 करोड़ की व्यय संस्वीकृति वाले 10 निर्माण कार्यों में निविदा आमंत्रण प्रक्रिया में विभिन्न अनियमितताएं जैसे दरों का अनुमानित औचित्य, नियत तिथि के बाद निविदा की प्राप्ति/बिक्री आदि पाई गई थीं **(अनुबंध-4.5)**। एक सुपष्ट उदाहरण निम्नवत है:

₹11.28 करोड़ की अनुमानित लागत से चाइस्वेमा, नागालैण्ड में ए.आर. के लिए 102 क्वार्टरों के निर्माण के लिए एल.पी.सी.सी.एल. ने अप्रैल 2008 में दो समाचार पत्रों में विज्ञापन के माध्यम से निविदा आमंत्रित की। अप्रैल-जुलाई 2008 के दौरान 4 पहली 4 बोली आमंत्रण में बोलियां प्राप्त न होने के कारण एन.पी.सी.सी.एल. को अगस्त 2008 में 5 वीं बार निविदा आमंत्रित करनी पड़ी थी, छः स्थानीय ठेकेदारों (एन.पी.सी.सी.एल. के पास सभी पंजीकृत) ने संस्वीकृत अनुमान (₹11.28 करोड़) में निर्दिष्ट दर की तुलना में अत्यधिक दर उद्धरित की। 5 वें बोली आमंत्रण में प्राप्त ₹14.80 करोड़ की निम्नतम प्रस्ताव जुलाई 2008 से प्रभावी संशोधित लागत सूचंकाक के आधार पर उचित पाया गया था। उसके कारण कार्य ऐसी लागत पर दिया गया था जो मूल संस्वीकृत अनुमान/ निविदा में व्यक्त राशि की अपेक्षा ₹3.52 करोड़ अधिक थी।

लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि समाचार पत्र विज्ञापनों के अनुसार पात्रता मानदण्ड और निविदा के अन्य ब्यौरे दो वेब साइटों (www.Assamrifes.com और www_npccindia.com) पर उपलब्ध थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि वेबसाइट npccindia.com निजी एजेंसी (बहामास में स्थित) से समबद्ध थी और अन्य वेबसाइट 'www.Assamrifes.com' किंचित विद्यमान नहीं थी। तीसरी बार निविदा आमंत्रण (जून 2008) के बाद एन.पी.सी.सी.एल. ने शुद्धि पत्र जारी करने के द्वारा 'www_npccindia.com' के स्थान पर सही वेबसाइट पता www.npcc.gov.in दिया परन्तु उन्होने अविद्यमान वेबसाइट पता 'www_Assamrifes.com' को परिवर्तित नहीं किया था। उस रूप में ठेकेदार (स्थानीय ठेकेदारों के अतिरिक्त) निविदा आमंत्रण में भाग लेने में असमर्थ थे।

यह देखा गया था कि एन.पी.सी.सी.एल. ने किसी अन्य मामले में गलत वेब पते से निविदा आमंत्रित नहीं की थी। स्थानीय ठेकेदारों से प्रस्ताव केवल अगस्त 2008 अर्थात जुलाई 2008 में लागत सूचकांक के संशोधन बाद सबसे पहले निविदा आमंत्रण में

आयोजित पांचवीं बार निविदा आमंत्रण में प्राप्त हुए थे और ठेकेदारों द्वारा उद्धरित उच्च दरें जुलाई 2008 के संशोधित लागत सूचकांक के आधार पर एन.पी.सी.सी.एल/ए.आर. द्वारा उचित पाए गए थे।

4.4 विस्तृत अनुमान (डी.ई.) और तकनीकी संस्वीकृति (टी.ए.ए.)

सामान्य वित्तीय नियमावली (जी.एफ.आर.) का नियम 129 (I)(IV) अनुबंध करता है कि कोई कार्य आरम्भ नहीं किया जाएगा अथवा देयता नहीं उठाई जाएगी जब तक विभिन्न मदों के विस्तृत विनिर्देशन और मात्राओं वाला अनुमान तैयार नहीं किया जाता है जिसके आधार पर निष्पादित कार्य की मात्रा में अन्तर न हो, विस्तृत अनुमान विस्तृत ड्राइंग/डिजाइन से समर्पित होने चाहिए। इसके अलावा डी.ई., ड्राइंग तथा डिजाइन तैयार करने से पूर्व कार्यान्वयन एजेंसी को सभी बाधाओं से मुक्त स्थल की उपलब्धता के बारे में ग्राहक विभाग से आश्वासन प्राप्त करने की आवश्यकता है।

इसके अलावा, कार्यान्वयन एजेंसी को यह सुनिश्चित करने के लिए तकनीकी संस्वीकृति (टी.ए.ए.) देनी है कि अनुमान में दर्शाए गए डिजाइन, ड्राइंग तथा विनिर्देशन तकनीकी रूप से मजबूत हैं। सी.पी.डब्ल्यू.डी नियम पुस्तक की धारा 2.5.1 (क) के अनुसार ड्राइंग तथा डिजाइन द्वारा समर्थित डी.ई. टी.एस. के लिए तैयार किए जाने अपेक्षित हैं। इसके अलावा, टी.एस. में अप्रावधानित किसी अतिरिक्त मद के निष्पादन के लिए इसकी उचितता सुनिश्चित करने के लिए पहले किसी सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किए जाने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा जांच में जी.ई. तैयार करने में अपूर्णता के मामले पाए गए जिसके कारण कार्यों के निष्पादन के दौरान मात्राओं में विशाल उत्तर , टी.ए.ए. की कमी, संस्वीकृति बिना अतिरिक्त मदों का निष्पादन, तकनीकी दोष हुए जैसे नीचे चर्चा की गई:

4.4.1 विस्तृत अनुमानों और तकनीकी संस्वीकृति की कमी

सी.पी.डब्ल्यू.डी, जिसको एम.एच.ए./सी.ए.पी.एफ. अपने भवन कार्य सौंपते हैं, के अतिरिक्त किसी भी पी.डब्ल्यू.ओ. ने जी.एफ.आर. में यथा अपेक्षित उचित प्रकार डी.ई. तैयार नहीं किए। लेखापरीक्षा ने पाया कि पी.डब्ल्यू.ओ. ने अपनी मात्रा तथा दर बिना निष्पादित की जाने वाली विभिन्न मदों की मात्र संख्या का उल्लेख किया। एम.एच.ए. ने इस कमी का सुधार किया और मई 2011 में जारी एम.ओ.यू. के संशोधित प्रपत्र में उसका प्रावधान शामिल किया। एम.एच.ए. के निर्देश के बावजूद कमी बनी हुई है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पी.डब्ल्यू.ओ. अर्थात् एन.पी.सी.सी.एल., एच.पी.एल. ई.पी.आई.एल. और एन.बी.सी.सी. के माध्यम से निष्पादित सी.ए.पी.एफ. के ₹381.37 करोड़ के लागत वाले 107 कार्यों में (**अनुबंध -4.6**) डी.ई. तैयार नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि एन.बी.सी.सी. ने अपने कार्यों के विस्तृत ड्राइंग तथा डिजाइनों बिना मात्रा (निष्पादित किए जाने वाले कार्य की मदें और लागत) का बिल बनाया और मदों की लागत संस्वीकृत व्यय की सीमा के अन्दर रखी गई थी। इसके परिणामस्वरूप कार्यों की अनुमानित मात्रा और वास्तविक निष्पादन की उनकी लागत के बीच महत्वपूर्ण अन्तर हुए। इसी प्रकार 10 मामलों (**अनुबंध -4.7**) में सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने डी.ई. तैयार किए जो विस्तृत ड्राइंग तथा डिजाइन से समर्थित नहीं थे। परिणामत: कार्य 39 दिनों से 222 दिनों तक रोके गए थे।

यह भी देखा गया था कि ए.आर. ने 33 पूर्ण कार्यों में डी.ई. तैयार करने के लिए ₹38.58 लाख के विभागीय प्रभारों (डी.सी.) के भाग का भुगतान किया था जबकि डी.ई. वास्तव में बनाए नहीं गए थे। इसके अलावा इस बावत ए.आर. तथा बी.एस.एफ. के चालू 74 कार्यों के संबंध में ₹56.76 लाख की देयता होगी।

असम रायफल्स, बी.एस.एफ. और मुख्य अभियंता, एन.ई.जेड-I, सी.पी.डब्ल्यू.डी ने यह कहते हुए लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार करली कि इन प्रभारों को वसूल करने के प्रयत्न किए जाएंगे और वास्तविक विस्तृत अनुमान तैयार करने में सावधानी बरती जाएगी।

चूंकि किसी भी पी.डब्ल्यू.ओ. ने 107 कार्यों में डी.ई. तैयार नहीं किए इसलिए लेखापरीक्षा के पास यह प्रमाणित करने के लिए कोई साक्ष्य नहीं था कि क्या इन ₹381.37 करोड़ वाले 107 कार्यों में तकनीकी संस्वीकृतियां दी गई थीं (**अनुबंध -4.6**)।

असम रायफल्स में इसे कार्यकारी एजेंसियों को आरोपित करते हुए आपत्ति स्वीकार कर ली। कार्याकारी एजेंसियां यथा एन.पी.सी.सी.एल., ई.पी.आई.एल. तथा एच.पी.एल, अपनी ओर से भविष्य में लेखापरीक्षा आपत्ति का अनुपालन करने को सहमत हो गई। एन.बी.सी.सी. ने बताया कि तकनीकी संस्वीकृति देने के लिए निविदा संवीक्षा समिति को शक्तियां थीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निविदा संवीक्षा निविदाओं की संवीक्षा करने के लिए जबकि तकनीकी संस्वीकृति नामित सक्षम प्राधिकारी द्वारा दी गई थी।

4.4.2 तकनीकी संस्वीकृति बिना अतिरिक्त मद का निष्पादन

लेखापरीक्षा ने पाया कि 12 कार्यों **(अनुबंध 4.8)** में सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने सी.पी.डब्ल्यू.डी. नियम पुस्तक 2007 की धारा 23.2.3 के उल्लंघन में ₹2.13 करोड़ की अतिरिक्त मदों के निष्पादन से पूर्व तकनीकी संस्वीकृति प्राधिकारी की सहमति प्राप्त नहीं की थी।

सी.आर.पी.एफ. ने बताया कि सी.पी.डब्ल्यू.डी./पी.डब्ल्यू.ओ. बाद में विस्तृत अनुमान तैयार करते हैं और उसके द्वारा तकनीकी संस्वीकृतियां अपने सक्षम प्राधिकारियों से प्राप्त की जाती है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपर्युक्त मामलों में सक्षम प्राधिकारी से तकनीकी संस्वीकृति बिना अतिरक्त मदें निष्पादित की गई थीं।

4.4.3 तकनीकी संस्वीकृति का संशोधन न करना

सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तक के पैरा 2.5.2 के अनुसार तकनीकी संस्वीकृति के 10 प्रतिशत तक निष्पादित की जा सकती है जिससे अधिक को संशोधित तकनीकी संस्वीकृति आवश्यक होगी।

सी.पीडब्ल्यू.डी. द्वारा निष्पादित सात कार्यों **(अनुबंध -4.9)** में यह देखा गया था कि यद्यपि किया गया व्यय तकनीकी संस्वीकृति के 10 प्रतिशत से अधिक था परंतु उपर्युक्त प्रावधानों के उल्लंघन में सक्षम प्राधिकारी से संशोधित तकनीकी संस्वीकृतियां प्राप्त नहीं की गई थीं। सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने अपने उत्तर में आपत्ति स्वीकार कर ली।

4.4.4 दोषपूर्ण डिजाइन बनाना

खत्खाती, असम में सी.आर.पी.एफ. कार्य में भवन के निर्माण के लिए दोषपूर्ण डिजाइन बनाना देखा गया था जिसे नीचे मामला अध्ययन के रूप में स्पष्ट किया गया है:

मामला अध्ययन 4.11:

सी.आर.पी.एफ ने खटखटी, असम में 180 बैरकों (3 मंजिला वाली प्रत्येक संख्या में 3) के निर्माण का कार्य एन.पी.सी.सी.एल. को दिया। कार्य ₹8.59 करोड़ की निविदागत लागत पर दिसम्बर 2006 में एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा एक ठेकेदार को सौंपा गया था। तथापि, ठेकेदार ने स्थानीय विद्रोह, बाद भारी वारिश आदि के कारण नवम्बर 2007 से कार्य निलम्बित कर दिया और बाद में मार्च 2008 में एन.पी.सी.सी;एल द्वारा ठेका समाप्त कर दिया गया था। ठेकेदार ने ₹92.87 लाख मूल्य का कार्य निष्पादित किया और सी.आर.पी.एफ. ने 7 प्रतिशत विभागीय प्रभारों सहित ₹99.38 लाख के एन.पी.सी.सी.एल. के कुल दावे के प्रति एन.पी.सी.सी.एल. को ₹76.05 लाख का भुगतान किया था। एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा आरंम्भ में बनाई गई ड्राइंग और पहले ठेकेदार द्वारा किए गए कार्यों की अपयुक्तता के बारे में सी.पी.डब्ल्यू.डी. से प्रुष्टि प्राप्त करने के आधार पर बकाया कार्य नवम्बर 2009 में ₹22.98 करोड़ की संस्वीकृत लागत पर सी.पी.डब्ल्यू.डी को सौंपा गया था। बकाया कार्य दूसरें ठेकेदार को दिया गया था (नवम्बर 2010)। तथापि, सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने अप्रैल 2011 में सी.आर.पी.एफ. को सूचित किया कि

3 मंजिलों का भार उठाने के लिए नींव संरचनात्मक रूप से असुरक्षित थी क्योंकि भूकम्प प्रभाव को सहने के आवश्यक प्रावधान के बिना एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा निर्मित की गई थी। अन्ततः भवन का निर्माण 2 मंजिल तक सीमित करने का निर्णय लिया गया और एक 3 मंजिला भवन अतिरिक्त रूप से आरम्भ करना पड़ा था। प्रस्ताव जुलाई 2011 में एम.एच.ए. द्वारा अनुमोदित किया गया था दूसरे ठेकेदार ने अतिरिक्त ब्लॉक का निर्माण करने से इनकार कर दिया (अक्तूबर 2012) और उसे एक तीसरे ठेकेदार को अप्रैल 2013 में दिया गया था।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि

- कार्य के परित्याग के कारण एम.एच.ए. ने बल को एन.पी.सी.सी.एल. से ₹86.35 लाख के मुआवजे के उदग्रहण और वसूली के निर्देश दिए थे। न तो ₹86.35 लाख वसूल किए गए थे और न ही पहले ठेकेदार से एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा पहले ही वसूली गई ₹28.45 लाख की राशि का सी.आर.पी.एफ. को प्रतिदाय किया गया था।
- एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा तैयार डिजाइन तथा ड्राइंग में तकनीकी दोषों और पूर्व निर्धारण बिना सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा इसकी मजबूती की पुष्टि के कारण प्लिंथ स्तर तक पहले ठेकेदार द्वारा किया गया कार्य बाद में संरचनात्मक रूप से असुरक्षित पाया गया था जिसके कारण सी.आर.पी.एफ. को ₹2.09 करोड़ (लगभग)[7] का अतिरिक्ति व्यय करना पड़ेगा।
- अक्तूबर 2014 तक ₹10.94 करोड़ का व्यय करने के बावजूद तकनीकी दोषों के कारण समापन की निर्धारित तारीख (मार्च 2008) से 6 वर्ष से अधिक की समाप्ति के बाद भी कार्य पूरा नहीं हो सका।

  अपने उत्तर (जून 2015) में सी.आर.पी.एफ. ने बताया कि खटखटी में बैरक का 98 प्रतिशत कार्य पूरा हो गया था और ₹86.35 लाख की एल.डी. की वसूली का मामला एन.पी.सी.सी.एल. के साथ पत्राचाराधीन था।

ऊपर उल्लिखित लेखापरीक्षा निष्कर्ष वास्तविक निष्पादन के आरम्भ से पूर्व प्रारम्भिक कार्य शामिल करते है। निर्माण का वास्तविक कार्य पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा तीसरी पाटी को ठेका देने और गुणवत्ता के लिए इसकी गहन निगरानी तथा बजट के अन्दर समय से समापन द्वारा किया गया है।

[7] प्लिंथ (आरम्भ जी+2) सहित तीन भवनों की प्रदत्त लागत =₹15.21 करोड़ इसलिए एक भवन की प्रदत्त लागत ₹15.21/3 अर्थात् ₹5.07 करोड़। प्लिंथ (जी+2) सहित अतिरिक्त भवन की प्रदत्त लागत = ₹7.16 करोड़। इसलिए अतिरिक्त भवन के निर्माण के कारण अतिरिक्त व्यय=₹2.09 करोड़ (₹7.16 ₹5.07) करोड़

यह देखा जा सकता है कि सभी चरणों पर कमियां हुई थीं जबकि समस्याओं के प्रमुख कारण विलम्ब थे जैसा नीचे संक्षिप्त किया गया है:

पी.ई.	ए.ए. एवं ई.एस.	डी.ई. एवं टी.एस.	निविदा आमंत्रण	निष्पादन
•अपर्याप्त पी.ई. •गलत पी.ई. •स्थानीय प्राधिकरणों से अनुमोदन प्राप्त नहीं किया •संस्वीकृति में विलंब	•कार्य का विभाजन •संस्वीकृति में विलम्ब •संस्वीकृति प्राप्त करना	•अपर्याप्त डी.ई. •डी.ई. की कमी •दोषपूर्ण डी.ई. •संस्वीकृति में विलम्ब	•निविदा आमंत्रण में विलम्ब •कार्यों का अनियमित प्रदान	•आरम्भ और समन्वय में विलम्ब •समापन में विलम्ब •विचलन/अतिरिक्त स्थानापन्न मदें •लागत एवं समय का बढ़ना

4.5 कार्य का निष्पादन

लेखापरीक्षा में कार्यों के निष्पादन में विभिन्न कमियां यथा नियमों तथा ठेकागत प्रावधानों का अनुपालन न करना, अपूर्ण/दोषपूर्ण ठेकागत प्रावधान, कार्यों के समापन में विलम्ब तथा इस कारण वृद्धि के भुगतान, दस्तावेजों का अनुरक्षण न करना/अनुचित अनुरक्षण आदि देखी गई। ब्यौरे अनुवर्ती पैराओं में स्पष्ट किए गए है:

4.5.1 कार्य के आरम्भ में विलम्ब

- ₹53.69 करोड़ की लागत पर संस्वीकृत (सितम्बर 2013) और निष्पादन हेतु एन.बी.सी.सी. को प्रदत्त येल्की जिला हिंगोली (महाराष्ट्र) में अवसंरचना के ए.ए.ए.ए.बी. कार्य की जांच में पता चला कि दिसम्बर 2014 तक स्थल का चयन न होने के कारण यह अभी आरम्भ नहीं हुआ था।

  अपने उत्तर (जून 2015) में एस.एस.बी. ने अभ्युक्ति स्वीकार कर ली और बताया कि स्थल का सौंपा जाना कभी भी समस्या नहीं थी एवं इसे एन.बी.सी.सी. द्वारा गलती से उद्धरित किया गया था। उन्होंने बताया की एन.बी.सी.सी. द्वारा कार्य के निविदा आमंत्रण में देरी हुई थी जो आखिरकार नवम्बर 2014 में दिया गया था और कार्य जनवरी 2015 में आरम्भ हुआ था।

- ₹5.31 करोड़ के तीन कार्य ₹4.62 करोड़ **(अनुबंध -4.10)** के कुल निविदागत मूल्य पर अक्तूबर 2013 से दिसम्बर 2013 तक के दौरान सौंपे गए थे। ये कार्य नवम्बर 2014 तक अभी आरम्भ किए जाने थे यद्यपि इसके समापन के लिए

निर्धारित समय का 67 से 80 प्रतिशत पहले ही समाप्त हो चुका था। इसके अलावा लेखापरीक्षा अध्ययन में पता चला कि ये कार्य उन ठेकेदारों को दिए गए थे जो पूर्व अवसरों पर उनकों प्रदत्त कार्यो को पूरा नहीं कर सके थे। इस प्रकार ए.आर. ने कार्य सौंपने से पहले ठेकेदारों को विगत निष्पादन का सत्यापन नहीं किया था।

असम रायफल्स ने यह कहते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार कर लिया (अप्रैल 2015) कि वे या तो संसाधनों के जुटाव के लिए ठेकेदार को लगे रहने अथवा ठेका रद्द करने के बाद पुनर्निविदा आमंत्रण के लिए आगे बढ़ने का कार्यकारी एजेंसी को निर्देश करेंगे।

4.5.2 विचलित मदें

विचलन का अर्थ मदों की मात्राओं में अन्तर से है अर्थात जहॉ अनुबंध में कार्य की मदों की मात्राओं में वृद्धि अथवा कमी है। 'ठेका की सामान्य शर्तों' के खण्ड 12.2 और 12.3 विचलन सीमा का प्रावधान करता है जिससे आगे दर सामग्री तथा श्रम के लिए बाजार दर अपनाने के द्वारा निकाली जानी चाहिए। ठेका की अुनसूची-एक में यथा निर्दिष्ट सीमाएं भवन कार्य के मामले में 30 प्रतिशत और नींव कार्य के मामले में 100 प्रतिशत है। सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तक के पैरा 24.1.2(2) के अनुसार +10 प्रतिशत की सीमा से आगे व्यक्तिगत मद की मात्राओं में विचलन परन्तु ठेका के खण्ड 12 के अन्तर्गत यथा निर्दिष्ट सीमा के अन्दर विचलन को तकनीकी संस्वीकृत प्राधिकारी की पूर्व अनुमोदन अपेक्षित नहीं होगा परन्तु कुल विचलन (आरम्भिक+10% सहित) शक्तियों के प्रत्यायोजन के अनुसार अधिकारियों द्वारा संस्वीकृत किया जाएगा।

यह पाया गया था कि 241 कार्यों **(अनुबंध -1.3)** के संबंध में स्वीकार्य सीमा से 100 प्रतिशत से 10469 प्रतिशत के बीच अधिक मदों में विचलन हुए थे जिसने दर्शाया कि विस्तृत अनुमानों में उल्लिखित कार्य की मद्दों की मात्राएं क्षेत्र सर्वेक्षण और स्थल दशाओं के आधार पर यर्थात रूप में अनुमानित नहीं थीं। ऐसी मदों की कुल राशि ₹82.88 करोड़ थी। ड्राइंग तथा ग्राहक द्वारा क्षेत्र में परिवर्तन के अनुसार स्थल स्थिति संरचनात्मक आवश्यकता के कारण विचलन हुए।

सी.पी.डब्ल्यू.डी ने बताया कि विचलन वित्तीय सीमा के अन्दर था। उत्तर प्रत्यायक नहीं है क्योंकि मात्रा में विचलन की सीमा का पालन नहीं किया गया था।

एन.बी.सी.सी. ने बताया कि विस्तृत अनुमान में बी.ओ.क्यू. से अधिक अतिरिक्त मदों के निष्पादन के परिहार के लिए और सक्षम प्राधिकारी के बाद के अनुमोदन का परिहार करने के लिए कार्य में किए जाने की प्रत्याशा में कुछ मदों का प्रावधान किया गया था और वास्तविक आवश्यकता के अनुसार निर्माण किया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विस्तृत अनुमान वास्तविक आवश्यकता के अनुसार तैयार किए जाने चाहिए। सी.ए.पी.एफ. ने अपने उत्तर में आपत्ति स्वीकार कर ली और बताया कि स्वीकार्य सीमाओं से अधिक विचलन स्थल आवश्कता में परिवर्तनों के कारण थे।

कार्यों, जिनमें विचलन पाए गए थे, की संख्या के साथ कार्यकारी एजेंसियों के साथ साथ विचलन मदों के बल वार ब्यौरे निम्नलिखित तालिका में दिए गए हैं:

तालिका 4.12: कार्यों के ब्यौरे जहॉ विचलन स्वीकार्य सीमा से अधिक था

(₹ करोड़ में)

कार्यकारी एजेंसी	कार्यों की कुल सं. जिनमें विचलन पाया गया	कार्यों की कुल सं. के प्रति कार्यों की प्रतिशतता	विचलन की राशि	मदों की संख्या जहां बी .ओ.क्यू. के प्रति विचलन 30 % और 100% से अधिक था (ऊपर और नीचे दोनों)	विचलन की श्रेणी (प्रतिशतता में)	
					निम्नतम (-)	अधिकतम (+)
सी.पी.डब्ल्यू.डी.	187	43	64.42	1 से 320	(-) 100	(+)10469
विभागीय	20	22	1.17	1 से 64	(-) 100	(+) 2650
ई.पी.आई.एल.	2	12	7.27	4 से 18	(-) 100	832
एच.पी.एल.	3	18	0.53	2 से 6	(-) 100	(+) 976
एन.बी.सी.सी.	7	14	2.47	2 से 181	(-) 100	(+)352
एन.पी.सी.सी.एल.	22	25	7.02	1 से 18	(-) 100	(+) 3900
कुल	**241**		**82.88**			

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि सी.पी.डब्ल्यू.डी. तथा विभागीय रूप से सी.ए.पी.एफ. द्वारा निष्पादित कार्यों में पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा निष्पादित कार्यों की अपेक्षा उनके कार्यों में प्रयुक्त मदों में अधिक विचलन हुए थे।

कुछ निर्देशा मामला अध्ययन नीचे दिए गए है:

मामला अध्ययन 4.12:

एम.एच.ए. ने अक्तूबर 2007 में अगरतला में सी.आर.पी.एफ. ग्रुप सेंटर के लिए चारदीवारी के निर्माण के लिए ₹3.25 करोड़ संस्वीकृत किए। डी.ई. से -100 प्रतिशत से +761 प्रतिशत के बीच विशाल विचलन के कारण सी.पी.डब्ल्यू.डी ने दिसम्बर 2008 में ₹3.07 करोड़ व्यय करने के बाद अपूर्ण कार्य को समाप्त घोषित कर दिया क्योंकि निधियां भी खर्च हो गई थीं। लेखापरीक्षा में पाया कि अनुबंध में पहचानी गई 87 मदों में से -70 बिल्कुल निष्पादित नहीं की गई थीं। दिसम्बर 2008 में सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने ₹7.54 करोड़ का संशोधित अनुमान प्रस्तुत किया और सी.ए.पी.एफ/एम.एच.ए. ने ₹6.54 करोड़ की संस्वीकृति देने (जुलाई 2010) में 1½ वर्ष लगाए। शेष कार्य अप्रैल 2011 में सौंपा गया था और मई 2013 में पूर्ण हुआ था। यदि पहला अनुमान उचित प्रकार से तैयार किया गया होता, तो ₹48.46 लाख की बचत की जा सकती थी। इसके अलावा, अक्तूबर 2007 में काल्पित कार्य को पूर्ण होने में 5¾ वर्ष लगे।

असम रायफल्स ने बताया कि विचलन स्थल/प्रयोक्ता आवश्यकता के कारण हुआ था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि डी.ई. अपेक्षित ड्राइंग द्वारा समर्पित नहीं था।

मामला अध्ययन 4.13:

लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.आई.एस.एफ. और ए.ए.ए.ए.बी. के दो कार्यों **(अनुबंध-4.11)** में, ठेकेदारों को अनुबंध में यथा निर्दिष्ट सीमा से अधिक विचलन के कारण सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा अनुबंध दर की अपेक्षा उच्च दर (बाजार दर) भुगतान किया गया था जिसके कारण इन कार्यों के प्रति ₹43.53 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ। पी.डब्ल्यू.ओ. ने अपनी टिप्पणियां नहीं दीं थी।

4.5.3 अतिरिक्त मदें

सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तक की धारा 24.2.3 (1) और 24.2.3 (3) के अनुसार कोई अतिरक्त मद प्राधिकारी, जिसने तकनीकी संस्वीकृति प्रदान की, द्वारा आवश्यकता की पूर्व सहमति बिना निष्पादित अथवा अनुमोदित नहीं की जानी चाहिए। इसके अलावा, वृद्धि/परिवर्तन का कोई कार्य, जिसमें आवासीय भवनों में संरचनात्मक परिवर्तन शामिल होते हैं अथवा बाह्य अग्रभाग का सौन्दर्य परिवर्तित होता है, संबंधित वास्तुकार के अनुमोदन के अतिरिक्त किया नहीं जाएगा। सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तक 2012 के पैरा 24.1.2. (4) के अनुसार प्रतिस्थापित/अतिरिक्त मदों/पहले

ही संस्वीकृत किसी मद की मात्रा में विचलन की मात्राओं में हुए विचलनों के मामले में सक्षम प्राधिकारी से संशोधित संस्वीकृति ली जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया कि ₹30.16 करोड़ की अतिरिक्त मदों (1 से 186 मदों के बीच) वाले 305 कार्य कार्यकारी एजेंसियों **(अनुबंध-1.3)** द्वारा निष्पादित किए गए थे। अतिरिक्त मदों के बल वार ब्यौरों के साथ कार्यों, जिनमें अतिरिक्त मदें प्रयोग की गई थी, संख्या के साथ कार्यकारी एजेंसियों निम्नलिखित तालिका में दिए गए हैं।

तालिका 4.13: कार्यों के ब्यौरे जहां अतिरिक्त मदें प्रयोग की गईं

(₹ करोड में)

कार्यकारी एजेंसी	कार्यों की संख्या जहॉ कार्यकारी एजेंसियों द्वारा अतिरक्त मदों का प्रयोग किया	कार्यों की बल-वार संख्या जहॉ अतिरिक्त मदों का प्रयोग किया	अतिरिक्त मदों की राशि	अतिरिक्त मदों की संख्या
सी.पी.डब्ल्यू.डी.	235 (53%)	बी.एस.एफ.-44, सी.आई.एस.एफ.-32, एन.एस.जी.-07 सी.आर.पी.एफ.-90, आई.टी.बी.पी.-36, ए.ए.ए.ए.बी.-26 कुल **-235**	23.62	1 से 186
विभागीय	42 (45%)	ए.आर.-1,बी.एस.एफ.-24, एन.ए.ए.जी.-3, आई.टी.बी.पी. -5, ए.ए.ए.ए.बी.-9 कुल-**42**	0.97	1 से 30
डी.एम.आर.सी.	01 (100%)	सी.आई.एस.एफ. -01	0.22	22
ई.पी.आई.एल.	01 (6%)	ए.आर. -1	0.03	1
एच.पी.एल.	02 (12%)	ए.आर. -2	0.28	1
एन.बी.सी.सी.	11 (22%)	बी.एस.एफ.-1, सी.आई.एस.एफ. -3, सी.आर.पी.एफ. 7 कुल **-11**	2.54	2 से 52
एन.पी.सी.सी.एल	13 (15%)	ए.आर. -13	2.50	1 से 26
कुल	**305**	**305**	**30.16**	

उपर्युक्त से यह स्पष्ट था कि पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा निष्पादित कार्यों की अपेक्षा सी.पी.डब्ल्यू.डी. और विभगीय रूप से सी.ए.पी.एफ. द्वारा निष्पादित कार्यों में अधिक अतिरिक्त मदें प्रयोग की गई थीं। अतिरिक्त मदों के निष्पादन के कारण मुख्यतया स्थल स्थितियों, से कभी-कभी मदें अनुबंध में शामिल नहीं की गई थीं अथवा संरचनात्मक आवश्यकता के कारण से संबंधित थे। सी.ए.पी.एफ. ने यह कहते हुए अभ्युक्ति स्वीकार कर ली (जून 2015) कि अतिरिक्त मदें स्थल आवश्यकता और ग्राहक विभाग की मांग के अनुसार निष्पादित की गई थीं। जो बाद में सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित की गई थीं।

सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तक 2012 के पैरा 3.6 तथा 4.7 प्रावधान करते हैं कि कार्य का क्षेत्र ग्राहक की लिखित अनुमति बिना परिवर्तित नहीं किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया कि 20 कार्यों **(अनुबंध -4.12)** जहॉ ₹159.33 लाख की अतिरिक्त मदें प्रयोग की गई थीं, में कार्यकारी एजेंसी ने कार्य का क्षेत्र परिवर्तित किया था परंतु ग्राहक/सक्षम प्राधिकारी से अपेक्षित अनुमति प्राप्त नहीं की गई थी।

मुख्य अभियंता (सी.जेड.) सी.पी.डब्ल्यू.डी. भोपाल ने बताया (फरवरी 2015) कि तात्कालिक प्रकृति तथा अन्तर संबंध मदों के कारण भी मदों के निष्पादन से पूर्व सैद्धान्तिक अनुमोदन प्राप्त नहीं किया जा सका था, तथापि मौखिक अनुमोदन के अनुसार मदें निष्पादित की गई थीं और ये मदें बाद में सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृत की गई हैं। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि तकनीकी संस्वीकृति बिना कार्य की अतिरिक्त मदों का निष्पादन ऊपर बताए गए प्रावधान का उल्लंघन था। इसके अलावा बकाया कार्यों की प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2015)।

4.5.4 प्रतिस्थापित मदें

₹10.80 करोड़ की प्रतिस्थापित मदों (1 से 24 मदों के बीच) वाले 132 कार्य **(अनुबंध-1.3)** कार्यकारी एजेंसियों द्वारा निष्पादित किए गए थे। प्रतिस्थापित मदों से निष्पादन के कारण मुख्यतया स्थल आवश्यकताएं, बाजार में तथा ग्राहक आवश्यकता के अनुसार मदों की अनुपालना आदि थे। प्रतिस्थापित मदों के बल वार ब्यौरे के साथ कार्यों, जिनमें प्रतिस्थापित मदें प्रयोग की गई, की संख्या के साथ कार्यकारी एजेंसियां निम्नलिखित तालिका में दी गई हैं:

तालिका 4.14: कार्यों के ब्यौरे जहॉ प्रतिस्थापित मदें प्रयोग की गई

(₹ करोड़ में)

कार्यकारी एजेंसी	कार्यों की संख्या जहॉ कार्यकारी एजेंसी द्वारा प्रतिस्थापित मदों का प्रयोग किया गया	कार्यों की बल-वार संख्या जहॉ प्रतिस्थापित मदें प्रयोग की गई	प्रतिस्थापित मदों की राशि	प्रतिस्थापित मदों की संख्या
सी.पी.डब्ल्यू.डी.	109 (25%)	बी.एस.एफ.-18सी.आई.एस.एफ. -19, सी.आर.पी.एफ.-51, आई.टी.बी.पी-13, एन.ए.ए.जी.-2, ए.ए.ए.ए.बी.-6	10.19	1 से 24
विभागीय	17 (18%)	ए.आर.-1, बी.एस.एफ.-11, आईटी.बी.पी.-2, ए.ए.ए.ए.बी. -2	0.34	1 से 16
एन.पी.सी.सी.एल.	1 (1%)	ए.आर.-1	0.03	1
एन.बी.सी.सी.	5 (10%)	सी.आर.पी.एफ.-5	0.24	2 से 9
कुल	**132**	**132**	**10.80**	

पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा निष्पादित कार्यों की अपेक्षा सी.पी.डब्ल्यू.डी. और विभागीय रूप से सी.ए.पी.एफ. द्वारा निष्पादित कार्यों में अधिक प्रतिस्थापित मदें प्रयोग की गई थीं।

सी.ए.पी.एफ. ने यह कहते हुए अभ्युक्ति स्वीकार कर ली कि प्रतिस्थापित मदें स्थल आवश्यकता और ग्राहक विभाग की मांग के अनुसार निष्पादित की गई थीं जो सक्षम प्राधिकारी द्वारा बाद में अनुमोदित की गई थीं।

मुख्य अभियंता (सी.जेड.) सी.पी.डब्ल्यू.डी., भोपाल ने बताया (फरवरी 2015) कि तात्कालिक प्रकृति तथा अन्तसंबंद्ध मदों के कारण मदों के निष्पादन से पूर्व सैद्धांतिक अनुमोदन प्राप्त नहीं किया जा सका था तथापि मौखिक अनुमोदन के अनुसार प्रतिस्थापित मदें निष्पादित की गई थीं और ये मदें बाद में सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृत की गई हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तकनीकी संस्वीकृति बिना कार्य की प्रतिस्थापित मदों का निष्पादन उपर बताए प्रावधान का उल्लंघन था। इसके अलावा बकाया कार्यों की प्रगति प्राप्त नहीं हुई थी (मार्च 2015)।

4.5.5 लागत एवं अधिक समय

4.5.5.1 विलम्बित निष्पादन के कारण लागत अधिधाव

लेखापरीक्षा मे देखा कि ₹335.88 करोड़ की आरम्भिक संस्वीकृत लागत जो ₹398.90 करोड़ तक संशोधित की गई थीं, वाले 129 पूर्ण कार्यों **(अनुबंध-4.13)** में ₹63.02 करोड़ की लागत वृद्धि हुई थी। लेखापरीक्षा में यह भी पाया कि ₹130.41 करोड़ की आरम्भिक संस्वीकृति लागत वाले 32 कार्यों **(अनुबंध-4.14)** जो चालू अथवा अपूर्ण थे, में लागत ₹215.44 करोड़ तक संशोधित की गई थी जिसके परिणामस्वरूप दिसम्बर 2014 तक ₹85.03 करोड़ की अधिक लागत हुई। इस प्रकार दिसम्बर 2014 तक कुल 161 कार्यों में ₹148.05 करोड़ की कुल लागत बढ़ी ए.ए. एवं ई.एस. तथा लागत बढ़ोतरी के ऐसे संशोधन के कारण श्रम तथा सामग्री की लागत में वृद्धि, अतरिक्त/विचलित प्रतिस्थापित मदों का निष्पादन, कार्य के क्षेत्र में परिवर्तन आदि थे।

लेखापरीक्षा में ₹766.83 करोड़ की आरम्भिक संस्वीकृत लागत वाले 184 पूर्ण कार्यों में बचतें भी पाई गई, परंतु इन कार्यों पर किया गया वास्तविक खर्च ₹477.75 करोड़ था जिसके परिणामस्वरूप ₹289.08 करोड़ (अनुबंध-4.13) की बचत हुई। बचतें विभाग द्वारा प्लिंथ क्षेत्र की गलत गणना, ड्राइंग का परिवर्तन, प्लिंथ क्षेत्र में वृद्धि, अनुमानों का संशोधन और स्थल स्थितियां आदि के कारण थीं। यद्यपि सभी कार्यकारी एजेंसियों द्वारा निष्पादित कार्यों के समापन में विलम्ब हुए थे परन्तु कार्य के समापन के बाद बचतें हुई थीं। यह इस तथ्य का संकेत था कि या तो कार्यकारी एजेंसियों द्वारा अनुमान बढ़ाए गए थे अथवा परिमाण पत्र (बी.ओ.क्यू) में गई मदें निष्पादित नहीं की गई थीं जिसके परिणामस्वरूप बचतें हुई। एम.एच.ए. तथा सी.ए.पी.एफ. ने भी उचित सत्यापनों के बिना अतिकथित अनुमान अनुमोदित किए जो बजट निर्धारण और व्यय संस्वीकृतियों में खराब वित्तीय नियंत्रक को दर्शाते हैं।

सी.ए.पी.एफ. ने अपने उत्तर में अभ्युक्तियॉ स्वीकार कर लीं और बताया कि निष्पादन में विलंब के कारण किसी वृद्धि का परिहार करने के लिए पी.डब्ल्यू.ओ. प्राधिकारियों से अनुरोध किया गया है। लागत बढ़ोतरी के कुछ रूचिकर मामलों पर नीचे चर्चा की गई है:

तालिका 4.15: लागत बढ़ोत्तरी के रूचिकर मामलों के ब्यौरे

(₹ लाख में)

क्र. सं.	कार्य का नाम	कार्य कारी एजेंसी	ए.ए. एवं ईए.ए. राशि	संशोधित ए.ए. एवं ई.एस./वास्तविक व्यय	लागत बढ़ोतरी	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1.	ग्रुप सेंटर सी.आर.पी.एफ., नीमच (म.प्र.) में चारदीवारी का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	302.91 सितम्बर 2007	496.78 अगस्त 2010	193.87	सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा निर्माण कार्य आरम्भ करने में 22 माह के विलम्ब के कारण निर्माण सामग्री की लागत असामान्य रूप से बढ़ गई परिणामस्वरूप कार्य की लागत की बढ़ोतरी ₹193.87 लाख तक हुआ।
2.	कोयम्बटूर में सी.आर.पी.एफ., मनोरंजन हाल का निमाण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	95.42 जनवरी 2008	129.35 नवम्बर 2010	37.13	अनुमान दिसम्बर 2007 में बनाया गया था परंतु ड्राइंग अनुमोदित करने में लगभग 20 माह के विलम्ब के कारण लागत सूचकांक अन्तर के कारण लागत में ₹37.13 लाख तक वृद्धि हुई।
3.	हैदराबाद में सी.आर.पी.एफ. के लिए परिवार क्वार्टरों का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	1323.0 सितम्बर 2004	1948.0 मार्च 2009/ 1668.00 मार्च 2010	345.0	स्थल सौपने में विलम्ब और अनुवर्ती कार्रवाई कमी के परिणामस्वरूप कार्य के निष्पादन में 3 वर्ष से अधिक असामान्य विलम्ब हुआ जिसके कारण ₹345 लाख की लागत बढ़ोतरी हुई।
4.	केन्द्रीय प्रशिक्षण कालेज ।।, सी.आर.पी.एफ. कोयम्बटूर के लिए अधिग्रहित 400 एकड़ दीवार का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	95.88 सितम्बर 1995	127.08/ जनवरी 2005/ 209.44 दिसम्बर 2009	82.36	जनवरी 1996 में ₹95.88 लाख से दिया गया। ₹112.56 लाख की लागत पर 378 एकड़ भूमि वन विभाग के साथ विचाराधीन थी

क्र. सं.	कार्य का नाम	कार्य कारी एजेंसी	ए.ए. एवं ईए.ए. राशि	संशोधित ए.ए. एवं ई.एस./वास्तविक व्यय	लागत बढ़ोतरी	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
						और इसकी जुलाई 1997 में राज्य सरकार द्वारा पहचान की गई थी। 20 एकड़ पर चारदीवारी का निर्माण ₹31.20 लाख की अनुमानित लागत पर जनवरी 2005 में सात वर्ष की समाप्ति के बाद आरम्भ किया गया था परंतु दोबारा निष्पादित नहीं की जा सकी क्योंकि पत्थर फिर गायब पाए गए थे। 2008 में पुन: सर्वेक्षण के बाद कार्य जनवरी 2009 में आरम्भ हुआ था और ₹96.88 लाख की लागत पर पूरा हुआ था (दिसम्बर 2009) इसके परिणामस्वरूप ₹82.36 लाख की अधिक लागत हुई।
5.	सी.आर.पी.एफ. केम्पस पल्लीपुरम तिरूवन्तपुरम में भूमिगत केबिल द्वारा ऊपरी विद्युतीयकरण बदलना	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	69.54 दिसम्बर 2005	93.78 जून 2010/ 94.49 दिसम्बर 2012 परंतु अन्तिम बिल का अभी तक भुगतान नहीं हुआ।	24.24	ए.ए. एवं ई.एस. संस्वीकृति कराने में तीन वर्ष से अधिक और कार्य के निविदा आमंत्रण में एक वर्ष से अधिक का विलम्ब हुआ था।
6.	ग्रुप सेंटर सी.आर.पी.एफ. पल्लीपुरम तिरूलनन्तपुरम में 192 क्वार्टरों में विद्युतीय	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	57.87 मार्च 2004	95.66 मई 2009 (संस्वीकृति प्रतीक्षित)/	122.66	ए.ए. एवं ई.एस. देने में 18 माह, कार्य सौंपने में 12 माह और कार्यों के समापन में 49 माह

क्र. सं.	कार्य का नाम	कार्य कारी एजेंसी	ए.ए. एवं ईए.ए. राशि	संशोधित ए.ए. एवं ई.एस./वास्तविक व्यय	लागत बढ़ोतरी	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
	प्रतिष्ठापन का नवीकरण			शेष 72 क्वार्टरों के लिए 84.87 अक्तूबर 2014 (संस्वीकृति प्रतीक्षित)/वास्तविक व्यय 61.52 कार्य पूरा नहीं		का विलम्ब और समय से निधियां जारी करने में सी.आर.पी;एफ. की विफलता के परिणामस्वरूप 10 वर्षों के बाद भी कार्य पूर्ण नहीं हुआ। इसके परिणामस्वरूप 100 प्रतिशत से अधिक लागत वृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त क्वार्टर अभी तक उपयोग में नहीं लाए जा सके।

4.5.5.2 ₹7.52 करोड़ का निष्फल व्यय

कार्यों के निष्पादन के दौरान ऐसे उदाहरण देखे गए थे जहॉ किया गया व्यय/ठेकेदार को किए गए भुगतान निष्फल थे। ऐसे कुछ रूचिकर मामलों के ब्यौरों पर नीचे चर्चा की गई है:

तालिका 4.16: कार्यों के ब्यौरे जहॉ व्यय निष्फल था।

(₹ लाख में)

क्र.सं.	कार्य का नाम	कार्यकारी एजेंसी	समापन की निर्धारित/ वास्तविक तारीख	वास्तविक व्यय	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1	ए.ए.ए.ए.बी. टीसी. साराहन के लिए भण्डारण टेंक का निर्माण और जल आपूर्ति योजनाओं के लिए स्थल का विकास	सी.पी. डब्ल्यू.डी.	मार्च 2010/ दिसम्बर 2014	124.00	कार्य 5 वर्ष के विलम्ब के बाद पूरा हुआ था परंतु जल आपूर्ति योजना निष्क्रिय थी परिणामस्वरूप ₹124 लाख का व्यय निष्फल हो गया

2	ए.ए.एच.क्यू., बी.एस.एफ., फिरोजपुर के अधीन बी.एस.एफ. कैम्पस, 80 बटालियन, बी.ए.ए.एफ खेमकरण के लिए दरवाजों तथा संतरी चौकी सहित 1450 मी. चारदीवारी का निर्माण	सी.पी. डब्ल्यू.डी.	27-11-12 /4-12-13	128.00	सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने एक वर्ष के विलम्ब के बाद कुल 1450 मीटर चारदीवारी में से केवल 1266 मीटर का निर्माण पूरा किया कार्य के अपूर्ण निष्पादन के कारण पूर्ण सुरक्षा प्रदान करने का चारदीवारी का प्रयोजन प्राप्त नहीं हुआ था जिसके परिणामस्वरूप ₹128 लाख का निष्फल व्यय हुआ।
3	ग्रुप सेंटर सी.आर.पी.एफ. नींमच (एम.पी.) के चारदीवारी का निर्माण	सी.पी. डब्ल्यू.डी.	अगस्त 2009/मार्च 2010	500.17	सी.पी.डब्ल्यू.डी से सी.आर.पी.एफ. द्वारा अधिकार लेने से पूर्व वर्षा के कारण (अगस्त 2010 तथा अगस्त 2011) 485 मीटर चारदीवारी गिर गई। इसका पुनर्निर्माण कराए बिना ठेकेदारों को अंतिम भुगतान किया गया था। प्रयोजन जिसके लिए ₹500.17 लाख का व्यय किया गया अप्राप्त तथा निष्फल रहा। सी.आर.पी.एफ. ने अभ्युक्ति स्वीकार करली और बताया कि संशोधित संस्वीकृति दी गई थी परंतु गिरी चार दीवार अभी तक ठेकेदार के माध्यम से सी.पी.डब्ल्यू.डी. अधिकारियों द्वारा पूर्ण/पुनर्निमित नहीं की गई थी क्योंकि यह सौंपने से पूर्व गिर गई थी और कमी देयता अवधि के अधीन थी।
		कुल		752.17	

4.5.6 कार्य के समापन में विलम्ब

लेखापरीक्षा ने पाया कि कुल 710 कार्यों में से 29 कार्य दिसम्बर 2014 तक ठेकेदारों को दिए नहीं गए थे शेष 681 कार्यों में से ₹1723.25 करोड़ वाले 405 कार्यों (59 प्रतिशत) में निर्धारित अवधि के बाद कार्यों के समापन में औसतन 14 माह का विलम्ब (1 माह से 66 माह के बीच) हुआ था **(अनुबंध-4.13)** तथापि ₹847.52 करोड़ वाले 150 मामलों (37.4 प्रतिशत) में विलम्ब 14 माह से अधिक था। निष्पादन में विलम्ब का एजेंसी वार ब्यौरा निम्नलिखित तालिका में दिया गया है:

तालिका 4.17: कार्यों के समापन में विलम्ब के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

कार्यकारी एजेंसी	विलम्बित कार्यों की संख्या	बल-वार विलम्बित कार्यों की संख्या	विलम्ब की श्रेणी(माह में)	विलम्ब के मामलों में अन्तर्ग्रस्त राशि	कार्यों की संख्या जहाँ विलम्ब औसत से अधिक था	विलम्ब के औसत से अधिक मामलों के लिए अन्तर्ग्रस्त राशि
सी.पी.डब्ल्यू.डी	254 (58%)	बी.एस.एफ. -45, सी.आई.एस.एफ. -36 सी.आर.पी.एफ. -96, आई.टी.बी.पी.-36 ए.ए.ए.ए.बी.-33, एन.ए.ए.जी.-8 **कुल-254**	1 से 66	932.20	82 (19%)	362.58
विभागीय	61 (66%)	बी.एस.एफ.**-28,** आई.टी.बी.पी.**-12** एन.ए.ए.जी.**-05,** ए.ए.ए.ए.बी.**-13** ए.आर.**-03** **कुल -61**	1 से 31	22.13	16 (17%)	4.98
ई.पी.आई.एल.	5 (31%)	ए.आर.-05	1 से 51	31.28	4 (25%)	24.53
एच.पी.एल.	5 (29%)	ए.आर.-05	1 से 52	26.87	05 (29%)	26.87
एन.बी.सी.सी.	32 (64%)	बी.एस.एफ.-13, सी.आर.पी.एफ. -12 आई.टी.बी.पी. -01, सी.आई.एस.एफ. -04 ए.ए.ए.ए.बी.-2, **कुल -32**	1 से 64	473.23	13 (26%)	273.48
एन.पी.सी.सी.एल.	44 (51%)	ए.आर.-44	1 से 45	213.10	27 (31%)	143.57
यू.पी.जे.एन.	2 (33%)	ए.आर.-02	1 से 22	8.45	2 (33%)	8.45
डी.एम.आर.सी.	1(100%)	सी.आर.पी.एफ. -01	29	3.06	1 (100%)	3.06
जे.के.पी.सी.सी.	1 (100%)	बी.एस.एफ.-01	4	12.93	-	-
जोड़	**405**	**405**		**1723.25**	**150**	**847.52**

यह स्पष्ट है कि सी.पी.डब्ल्यू.डी. और विभागीय रूप से सी.ए.पी.एफ. द्वारा निष्पादित कार्य अन्य पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा निष्पादित कार्यों की अपेक्षा अधिक विलम्बित थे। निष्पादन में विलम्ब मुख्यतया स्थल सौंपने में विलम्ब/अन्तिम न करने, पहुँच योग्य स्थल की अनुपलब्धता, ड्राइंग तथा भवन योजना में परिवर्तन/तैयार न करना, विन्यास योजना में परिवर्तन, भारी वर्षा, बारम्बार बन्द, स्थल की दूरस्थता, श्रम संकट, अन्य राज्यों से स्थानांतरित श्रमिकों पर प्रतिबंध और ठेकेदारों की विफलता आदि को आरोपित था। सी.ए.पी.एफ. ने आगे बताया कि पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा बताए गए तथ्यों का सत्यापन करने के बाद उन्होंने समय वृद्धि दी थी। एस.एस.बी. तथा बी.एस.एफ. ने भी बताया कि जहॉ कार्यान्वयन एजेंसी की ओर से विलम्ब हुआ था वहॉ वे ठेकागत खण्ड के अनुसार दण्डित किए गए थे। अधिकांश मामलों में, बाधाएं उचित थीं इसलिए सी.पी.डब्ल्यू.डी. नियम पुस्तक खण्ड के अनुसार समय वृद्धि दी गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विलम्ब या तो सी.ए.पी.एफ. अथवा पी.डब्ल्यू.ओ. की ओर से हुआ था।

विलम्ब से संबंधित कुछ रूचिकर मामले निम्न है:

तालिका 4.18: कार्यों के विलम्ब के कुछ रूचिकर मामलों के ब्यौरे

(₹ लाख में)

क्र. सं.	कार्य का नाम	कार्यकारी एजेंसी	समापन की निर्धारित तिथि	वास्तविक व्यय	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1.	आई.टी.बी.पी. कैम्पस पटियाला में मलजल संसाधन संयंत्र (ए.ए.टी.पी.) का निर्माण	सी.पी. डब्ल्यू.डी.	29-1-2010/ दिसम्बर 2014 को अपूर्ण	26.61	कार्य जो जनवरी 2010 में पूरा हो जाना था लेखापरीरक्षा की तारीख (नवम्बर 2014) तक अपूर्ण रहा। एस.टी.पी. पर किया गया व्यय अपव्यय था क्योंकि आई.टी.बी.पी. कैम्पस में सैनीटेशन सेवाएं प्रदान करने का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया गया था।
2.	जी.सी., सी.आर.पी.एफ. भुवनेश्वर में आवासीय और अनिवासीय भवनों का निर्माण	सी.पी. डब्ल्यू.डी	अगस्त 2012/ अपूर्ण	39.00	कार्य सौंपने के दो वर्ष बाद भी सी.पी.डब्ल्यू.डी. को सी.आर.पी.एफ. द्वारा निधियों का आबंटन न करने के कारण यह पूरा नहीं हुआ था।

4.5.7 अपूर्ण कार्य ले लेना/कार्यों को सौंपने में विलम्ब

निर्माण कार्य के समापन के बाद स्थल सौंपने से पूर्व विनिर्देशनों और आवश्यकताओं के अनुसार पूर्णतया जांच करने के लिए अधिकारियों का बोर्ड नियुक्त करने की सीए.पी.एफ. से अपेक्षा की गई थी। तथापि स्थलों को सौंपने/लेने में निम्नलिखित उदाहरण देखे गए थे जहॉ सभी प्रकार से कार्य पूर्ण होने से पूर्व सी.ए.पी.एफ. द्वारा परिसम्पत्तियां अधिकार में ली गई थी।

तालिका 4.19: कार्य समापन से पूर्व सी.ए.पी.एफ. द्वारा परिसम्पत्तियां अधिकार में लेने के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

कार्य का नाम	कार्यकारी एजेंसी	संस्वीकृत राशि	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
ए.आर. के पांच कार्य **(i)** क्वार्टरों, सहायक सेवाओं का निर्माण और कैथल गंबी में ए.आर. के लिए विकास कार्य **(ii)** काव्याचिंग, मणिपुर में मैनजीन भवन का निर्माण और विकास कार्य **(iii)** ए.आर. के लिए विकास कार्य सहित एकल जे.सी.ओ. आवास, एकल आदमी बैरक प्रशासन ब्लाक आफीसर्स मैस का निर्माण (iv) ए.आर. के लिए पहुँच मार्ग सहित एकल आदमी बैरक का निर्माण **(V)** काकचिंग, मणिपुर में ए.आर. के लिए विकास कार्य सहित एकल जे.सी.ओ. आवास, एकल आदती बैरक, प्रशासन ब्लाक, आफीसर्स मैस का निर्माण	एन.पी.सी.सी.एल.	33.88	मणिपुर में 3.96 कि.मी. बिटूमेनी सड़क को सडक पर 'साइड बीम' प्रदान किए जाने थे, एन.पी.सी;सी.एल. द्वारा उसे निर्मित किए बिना ए.आर. द्वारा ले लिया गया था। सड़क के साथ चल रही जल आपूर्ति के लिए 3.20 कि.मी. जी.आई. पाइप लाइन अपेक्षित जंग रोधी पेंट लेप किए बिना किया। इसे ए.आर. को एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा सौंपा गया था। ए.आर. ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां स्वीकार कर ली थी।

कार्य का नाम	कार्यकारी एजेंसी	संस्वीकृत राशि	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
सी.आर.पी.एफ. के लिए नवीं मुम्बई में बैरक का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	0.60	कार्य जो न्यायलय मामलों और कानूनी मामलों के कारण बन्द किया गया था, अक्तूबर 2009 के दौरान बल द्वारा ले लिया गया था परंतु अभिप्रेत उपयोग में नहीं लाया जा सका था परिणामस्वष्प कमियों को सुधारने के लिए ₹60.02 लाख की अतिरिक्त ₹59.38 लाख का निष्फल व्यय हुआ।
करहल्ली, बैंगलुरु ग्रामीण सी.पी.डब्ल्यू.डी. जिला में बी.एस.एफ. के लिए आन्तरिक सड़क, पुलिया आदि प्रदान करना	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	0.20	लगभग 200 मीटर की लम्बाई के दो बितानों में सड़क कार्य अभी निष्पादित किया जाना था क्योंकि इस बितान में पुलियों का निर्माण आवश्यक था। यद्यपि मूल पी.ई. में ₹20.30 लाख की लागत पर 10 पुलियों के निर्माण और अनुसूची कार्यों का प्रावधान किया गया परंतु कथित मद निविदा में शामिल नहीं की गई थीं 200मीटर के अपूर्ण सड़क कार्य के बावजूद सी.पी.डब्ल्यू.डी. में एजेंसी को समापन प्रमाणपत्र जारी कर दिया। उत्तर में सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने बताया कि पुलियों के निर्माण कार्य की मदें भूल के कारण संशोधित पी.ई. में छूट गई थीं। एक अलग अनुमान अब संस्वीकृत कराया गया था।
ग्रेटर नोएडा यू.पी. में सी.आर.पी.एफ. की बैरकों का निर्माण	एन.बी.सी.सी.	14.48	एन.बी.सी.सी. ने मूल सुविधाओं जैसे विद्युत तथा सीवेज का कार्य किए बिना ग्रेटर नोएडा में सी.आर.पी.एफ. को बैरकों का निर्माण सौंप दिया। इन मूल सुविधाओं की ₹4.22 लाख के व्यय से एन.बी.सी.सी. द्वारा अस्थाई रूप से व्यवस्था की गई थी।
सी.आर.पी.एफ., पुणे के लिए परिवार क्वार्टरों का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	92.99	फरवरी 2010 में एल.बी.सी.सी. द्वारा आंशिक कार्य पूरा किया गया था और 33-37 माह बीत जाने के बाद नवम्बर 2012 तथा मार्च 2013 के बीच सी.आर.पी.एफ. को सौंप दिया गया था और 14 माह के विलम्ब से दिसम्बर

कार्य का नाम	कार्यकारी एजेंसी	संस्वीकृत राशि	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
			2012 में पूर्ण ₹25.72 करोड़ के व्यय वाले शेष कार्य दिसम्बर 2014 तक ग्राहक विभाग को सौंपे नहीं गए थे। अपने उत्तर में सी.आर.पी.एफ; ने अभ्युक्ति स्वीकार कर ली और बताया कि इंगित कमियां शीघ्रता से पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा सुधारी नहीं जा रही थीं।

मामला अध्ययन के रूप में दो रूचिकर मामलों पर नीचे चर्चा की गई है:

मामला अध्ययन 4.14 :

₹ 2.96 करोड़ का निष्फल व्यय

₹ 9.90 करोड़ के ए.ए. एवं ई.एस. से सी.आर.पी.एफ. चन्द्रयानगुत्ता, हैदराबाद के लिए परिवार क्वार्टरों का कार्य अप्रैल 2007 की समापन की निर्धारित तारीख के साथ ₹7.39 करोड़ की निविदागत लागत पर अप्रैल 2006 में एक ठेकेदार को दिया गया था। धीमी प्रगति के कारण कार्य जनवरी 2007 में निरस्त किया गया था और ₹8.41 करोड़ की निविदागत लागत पर दूसरे ठेकेदार को दिया गया था। ठेकेदार ने ₹8.22 करोड़ मूल्य के 128 क्वार्टर पूर्ण कर दिए और दिसम्बर 2014 को विभिन्न स्तरों पर 64 क्वार्टरों का शेष कार्य अपूर्ण छोड़कर सितम्बर 2013 तक सी.आर.पी.एफ. को इन्हें सौंप दिया। बाद में, मूल कार्य का क्षेत्र 180 से 192 क्वार्टरों तक बढ़ गया था और अनुमान ₹14.90 करोड़ तक संशोधित किया गया था (सितम्बर 2013)। इस अनुमान में कार्य के पूर्ण भाग की ₹68.37 लाख की राशि शामिल की गई जो ताजा निविदाएं आमंत्रित करते समय निकाली नहीं गई थीं। आज की तारीख (जून 2015) को शेष 64 क्वार्टरों (192-

128) पूर्ण नहीं थे और ₹2.96 करोड़ का व्यय निष्फल रहा क्योंकि सी.आर.पी;एप. स्टाफ समापन की अनुमानित तारीख (अप्रैल 2007) से 6 वर्ष बीत जाने के बाद भी अपने क्वार्टरों में जा नहीं सके। इसके अलावा विभाग लम्बित कार्यों के समापन के लिए ₹5 करोड़ से अधिक की आवश्यकता के बन्धन में ही गया था और पहले ठेकेदार द्वारा मध्यस्थ मामला दायर किया गया था।

सी.आर.पी.एफ. ने अभ्युक्ति स्वीकार कर ली (जून 2015) और बताया कि उसी परियोजना के लिए पिछले ठेकेदार द्वारा अतिरिक्त धन की मांग की जा रही है और संवीक्षाधीन है।

मामला अध्ययन 4.15:

कमियों का सुधार किए बिना ए.आर. क्वार्टरों का अधिकार लेना

ए.आर. ने जोरहाट, असम में 12 टाइप-।।। क्वार्टरों और 48 टाईप-।। क्वार्टरों का निर्माण कार्य ई.पी.आई.एल को सौंपा। ई.पी.आई.एल. ने उसे 4 पैकेजों में विभक्त कर दिया और 16 टाईप -।। क्वार्टरों का एक पैकेज मई 2006 में एक ठेकेदार को सौंप दिया। इन क्वार्टरों का ₹91.58 लाख की लागत पर निर्माण किया गया था। और मई 2011 में ए.आर. को सौंप दिए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि सौंपने की तारीख से 9 माह बाद ए.आर. द्वारा उनकी कमियों अर्थात किसी भी क्वार्टर में छत संसाधन की कमी, प्लास्टर, दस्वाजों तथा खिड़कियों की खराब गुणवत्ता और अव-मानक फ्लाई प्रूफिंग खोजी गई थीं। (मार्च 2012) परिणामस्वरूप दो क्वार्टर खाली रहे (अक्तूबर 2014)। इस प्रकार, बल द्वारा उचित मॉनीटरिंग और गुणवत्ता जांच की कमी के कारण उपर्युक्त कमियां देखने में नहीं आई थीं, 02 क्वार्टर अभी तक अधिभोग में नहीं लाए जा सके और अन्य क्वार्टरों में कमियां अभी भी दूर की जानी थी।

अपने उत्तर में असम रायफल्स इन अनियमितताओं के लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं दे सका।

4.6 अन्य अनियमिताएं

4.6.1 कार्य आदेश/अनुबंध बिना कार्य का आरम्भ

कार्यों के प्रबंधन की नीतियों तथा प्रक्रिया की नियम पुस्तक (2002 में सी.वी.सी. निर्देश) के पैरा 1.2.2 (Vii) के अधीन वित्त मंत्रालय के निर्देश के अनुसार कोई कार्य आरम्भ नहीं किया जाएगा जब तक कार्य आदेश जारी नहीं किया गया हो। लेखापरीक्षा ने पाया

कि एन.पी.सी.सी.एल. ने ए.आर. के 27 कार्यों **(अनुबंध-4.15)** और एन.बी.सी.सी. ने बी.एस.एफ. के नौ कार्यों **(अनुबंध -4.1.6)** में इस निर्देश का पालन नहीं किया क्योंकि उन्होंने कार्य के आरम्भ को केवल 51 दिनों से 567 दिनों के बाद संबंधित ठेकेदारों के साथ अनुबंध किए। इसके अलावा 11 कार्यों **(अनुबंध-4.1.5)** में ₹8.89 करोड़ का भुगतान औपचारिक अनुबंध करने से पूर्व किया गया था।

पी.डब्ल्यू.ओ. ने अपनी टिप्पणियां नहीं भेजी थीं तथापि असम रायफल्स ने यह कहते हुए अभ्युक्ति स्वीकार कर ली कि वे पी.डब्ल्यू.ओ. के साथ अपने भावी एम.ओ.यू. में उचित प्रावधान शामिल करने के द्वारा अनुपालन सुनिश्चित करेंगे।

4.6.2 ₹39.04 लाख के अप्राधिकृत अस्थाई कार्य का निष्पादन

एन.बी.सी.सी. के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पता चला कि मथुरा में बी.एस.एफ. के निर्माण कार्याकलापों में एक अस्थाई बैरक के निर्माण पर ₹19.60 लाख का और एक अस्थाई शौचालय ब्लॉक पर किया गया ₹19.44 लाख का व्यय शामिल किया गया। ये कार्य मूल कार्य के भाग नहीं थे और सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृत नहीं किए गए थे। इस प्रकार, ₹39.04 लाख का व्यय अनियमित था।

बी.एस.एफ. ने अभ्युक्ति स्वीकार कर ली (जून 2015) और बताया कि बी.एस.एफ. कैम्पस मथुरा में अस्थाई अवसंरचना बी.एस.एफ. के कार्यालय तथा भण्डारों को सुरक्षित अभिरक्षा में रखने के उद्देश्य से उनकी आवश्यकता के अनुसार एन.बी.सी.सी. द्वारा निर्मित की गई थीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ये कार्य न तो मूल कार्य के भाग थे और न ही सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृत थे।

4.6.3 कार्य के लिए प्राप्त न किया गया स्थल

बी.एस.एफ. के लिए जम्मू में बैरक के निर्माण हेतु कार्य के लिए, प्रशासनिक अनुमोदन ₹4.62 करोड़ थी व्यय संस्वीकृति फरवरी 2014 में सी.पी.डब्ल्यू.डी. को ग्राहक विभाग द्वारा सूचित की गई थी। तदनुसार सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने निर्माण हेतु स्थल प्रदान करने के लिए बी.एस.एफ. अधिकारियों के साथ मामला उठाया। ग्राहक विभाग ने सूचित किया कि कार्य के लिए स्थल उपलब्ध नहीं था और स्थल की पहचान करने में विभाग को दो वर्ष से अधिक का समय लगा।

इस प्रकार, बी.एस.एफ. अधिकारियों ने यह दर्शाते हुए कि भूमि उपलब्ध थी, व्यय संस्वीकृति हेतु एम.एच.ए. को स्थल पहचान बिना प्रस्ताव भेज दिया, परिणामस्वरूप बैरकों का निर्माण नहीं हुआ।

बी.एस.एफ. ने अभ्युक्ति स्वीकार कर ली (जून 2015) और बताया कि संस्वीकृति इस परिकल्पना से जारी की गई थी कि कार्य सौंपने के समय तक भूमि का निर्णय हो जाएगा। परंतु भूमि का निर्णय नहीं हुआ था और साम्बा में भूमि का वैकल्पिक खण्ड बैरक के निमार्ण हेतु दिया जा रहा था जहॉ कार्य अब आरम्भ हुआ था।

4.6.4 दस्तावेज का अनुरक्षण न करना

कार्य के निष्पादन के दौरान सभी बाधाओं का अभिलेख रखने के लिए बाधा रजिस्टर बनाया जाता है। पूर्वोत्तर क्षेत्र में निष्पादित कार्यों से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि ए.आर. 56 पूर्ण पैकेजों में से ₹36.13 करोड़ की निविदागत राशि वाले पांच कार्यों में पी.डब्ल्यू.ओ. (एन.पी.सी.सी.एल., ई.पी.आई.एल., यू.पी.जे.एन. तथा एच.पी.एल.) ने बाधा रजिस्टर नहीं बनाए थे। 9 परियोजनाओं में ठेकेदार के अभिलेख में श्रम लाइसेंस उपलब्ध नहीं था। अनेक मामलों में अभिलेखों में पाक्षिक रिपोर्ट उपलब्ध नहीं थी। सी.वी.सी. मार्ग निर्देशों के अनुसार, ठेकेदार को भुगतान ई-भुगतान के माध्यम से किए जाने हैं। तथापि, लेखापरीक्षा को भेजे गए अभिलेखों से, यह देखा गया था कि अधिकांश परियोजनाओं में मार्गनिर्देशों का पालन नहीं किया गया था। इसी प्रकार अनेक मामलों में कार्यकारी एजेंसियों द्वारा अन्य दस्तावेज जैसे माप पुस्तकें, निरीक्षण रजिस्टर, कांट्रेक्टर लेजर आदि उचित रूप से नहीं बनाए गए थे।

पी.डब्ल्यू.ओ. ने अपनी टिप्पणियां नहीं भेजी थीं, तथापि असम रायफल्स ने यह कहते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्ष स्वीकार कर लिए कि उन्होंने कार्यस्थल पर बाधा रजिस्टर बनाने के लिए पी.डब्ल्यू.ओ. को निर्देश दिए थे।

4.7 निष्कर्ष

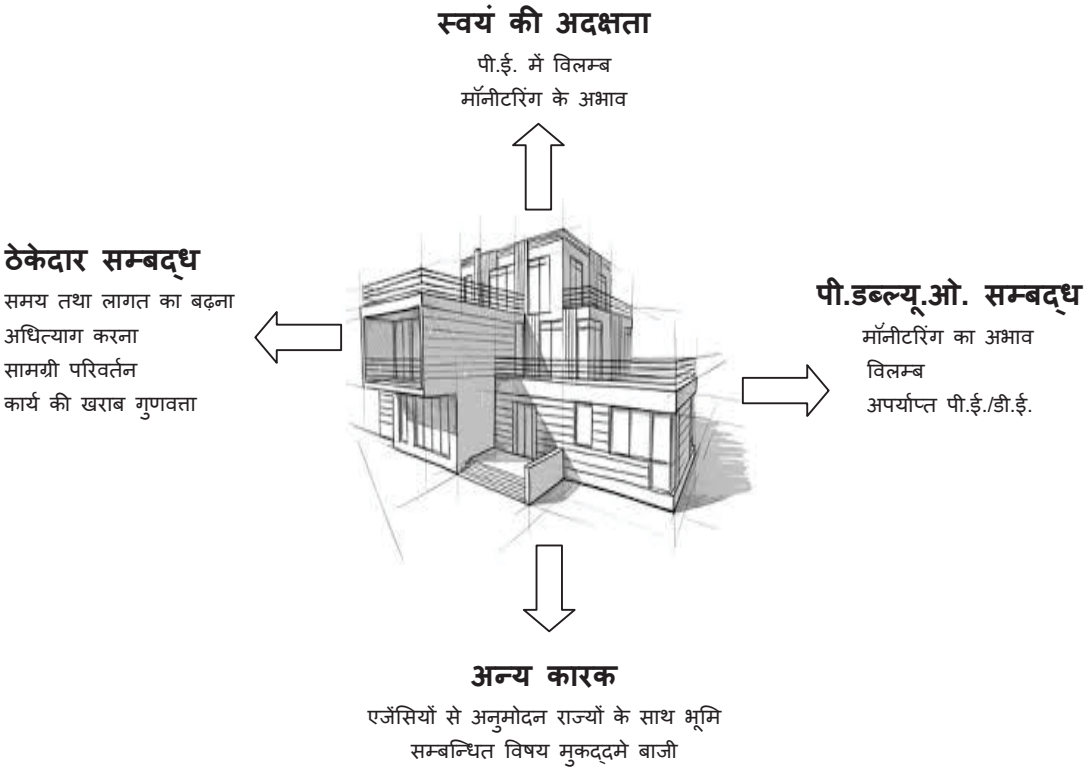
निर्माण कार्यों की प्रक्रिया निर्माण के बाद स्थल सौंपने/अधिकार में लेने के आवश्यक अनुमोदनों के बाद कार्यकारी एजेंसी के चयन से व्यवस्थित होता है। लेखापरीक्षा में प्रत्येक कदम पर कमियां और विलम्ब पाए गए। निर्माण कार्यों के लिए कार्यकारी एजेंसियों का चयन किसी मानदण्ड पर आधारित नहीं था और कार्यकारी एजेंसियों के बीच प्रतिस्पर्धा गायब थी। ग्राहक तथा कार्यकारी एजेंसियों द्वारा आवश्यकता के लिए उचित निर्धारण तथा योजना नहीं बनाई गई थी जिसके परिणामस्वरूप निष्फल व्यय/अधिक/परिहार्य भुगतान हुए जैसा पूर्ववर्ती पैराग्राफों से स्पष्ट है। उचित विस्तृत अनुमानों को तैयार किए बिना सौंपे जा रहे कार्यों, जी.एफ.आर. तथा एम.एच.ए. आदेशों के उल्लंघन के उदाहरण देखे गए थे। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि विन्यास योजनाओं और ड्राइंग के लिए स्थानीय प्राधिकरणों का अनुमोदन अनेक मामलों में कार्यों के समापन के बाद भी प्राप्त नहीं किया गया था अनेक दृष्टांतों में यह देखा गया था कि

उच्च अधिकारियों से ए.ए.और ई.एस. का परिहार करने के लिए परियोजना के लिए एक अनुमान तैयार करने के स्थान पर कार्य के विभाजन का सहारा लिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.ए.पी.एफ/पी.डब्ल्यू.ओ. उचित समय में पूर्ण क्षेत्र तथा विनिर्देशन के साथ प्राथमिक ड्राइंग का निर्णय करने में असफल हो गए जिससे कार्यों की अनुमानित लागत बढ़ गई और निष्पादन में विलम्ब हुआ। पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा तैयार अनुमान उच्च थे, जिसके कारण अधिक भुगतान हुए। पी.डब्ल्यू.ओ. ने विस्तृत योजनाओं, ड्राइंग तथा विनिर्देशनों द्वारा समर्थित वास्तविक तथा निश्चित विस्तृत अनुमान तैयार नहीं किए थे जिसके कारण निष्पादन के समय विशाल विचलन हुए। परिमाण पत्र(बी.ओ.क्यू) में बड़े पैमाने पर स्वीकार्य सीमा से अधिक विचलन देखे गए थे जो (-) 100 प्रतिशत से (+) 10469 प्रतिशत के बीच थे जो दर्शाता है कि विस्तृत अनुमानों में उल्लिखित कार्य भी मदों की मात्राएं वास्तविक नहीं थीं।

मुख्य कारक, जिन्होंने निर्माण कार्य में कमियों में योगदान किया, को चार क्लस्टरों में समूहित किया जा सकता है जैसा नीचे दर्शाया गया है।

कार्य के बाधा बल



लेखापरीक्षा में ग्राहक विभाग के अपेक्षित अनुमोदन लिए बिना निर्माण के दौरान अधिसंख्य अतिरिक्त तथा प्रतिस्थापित मदों का निष्पादन भी पाया गया। सस्ती मदों के साथ महंगी मदों के प्रतिस्थापन अथवा स्थल अथवा संरचनात्मक आवश्यकताओं का हवाला देकर अतिरिक्त मदों के निष्पादन के द्वारा ठेकेदारों को अदेय लाभों से इन्कार नहीं किया जा सकता। मॉनीटरिंग करते समय अन्तर्ग्रस्त एजेंसियों द्वारा प्रत्येक मील पत्थर का सावधानीपूर्वक विश्लेषण नहीं किया गया था। विलम्ब विश्लेषण के लिए अपेक्षित डाटा का दस्तावेजीकरण सुनिश्चित करने में पी.डब्ल्यू.ओ. बारम्बार विफल हो गए जिससे ठेकेदार को लाभ मिल सका। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि मूल सुविधाओं यथा विद्युतीकरण, सीवेज कार्य आदि के बिना अपूर्ण कार्य सी.ए.पी.एफ. द्वारा ले लिए गए थे जिसके कारण निर्मित परिसम्पत्तियां लम्बे समय तक अप्रयुक्त रहीं।

इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि उच्च मूल्य पूंजीगत परिसम्पत्तियां स्थापित करते समय एम.एच.ए./सी.ए.पी.एफ./पी.डब्ल्यू.ओ. के बीच संवेदनशीलता गायब थी। प्रणाली में आवश्यक परिवर्तन करने के लिए एम.एच.ए./सी.ए.पी.एफ. तथा कार्यकारी एजेंसियां उपचारी उपाय करें ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कार्य समय पर आरम्भ और पूर्ण किए जाते हैं तथा अभिप्रेत लाभ समय पर अन्तिम प्रयोक्ताओं को पहुँच जाते हैं।