

अध्याय-4
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-4

लोक निर्माण विभाग

4 जम्मू और कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड की कार्यप्रणाली

जम्मू और कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड (कम्पनी) को राज्य/ केन्द्र सरकारों और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के निर्माण कार्यों के निष्पादन, बिल्डरों, ठेकेदारों, इंजीनियरों, वास्तुकारों, सर्वेक्षणकर्ताओं, अनुमानकों के व्यवसाय और राज्य में डिजाइनर एवं निजी ठेकेदारों के एकाधिकार पर अंकुश लगाने और निजी व सार्वजनिक क्षेत्रों के बीच स्वस्थ प्रतिस्पर्धा प्रदान करने के मुख्य उद्देश्यों के साथ निगमित किया गया था। वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए कम्पनी की एक निष्पादन लेखापरीक्षा द्वारा वित्तीय कुप्रबन्धन के उदाहरणों, कार्यों के निष्पादन में देरी और आन्तरिक नियंत्रण में चूक को सामने लाया गया। निष्पादन लेखापरीक्षा के कुछ मुख्य बिन्दु निम्नानुसार हैं:

मुख्य विशेषताएं

- कम्पनी द्वारा वर्ष 2010-11 तक के लेखों को ही अन्तिम रूप दिया गया। 2012-13 के दौरान किए गए कार्यों का मूल्य ₹364.19 करोड़ से घटकर 2016-17 में ₹250.65 करोड़ हो गया। इसको 2014-15 और 2015-16 के दौरान क्रमशः ₹3.95 करोड़ और ₹11.69 करोड़ का नुकसान हुआ। किए गए कार्यों के मूल्य के लक्ष्यों की प्राप्ति में 29 और 50 प्रतिशत के बीच कमी रही। वर्ष 2012-17 के दौरान केवल 58.52 प्रतिशत और 75.55 प्रतिशत के बीच निधि का उपयोग कार्यों पर किया गया।

(पैराग्राफ: 4.6.1 और 4.6.2)

- अधिक भुगतान किए गए ₹5.14 करोड़ के सेवा कर का न तो मिलान किया गया और न ही उसे वापस लिया गया। कम्पनी ने ₹22.66 करोड़ की सीमा तक संशोधित लागत प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किए थे, सेवा कर की बढ़ी हुई दर को प्रतिबिम्बित करने के लिए और परियोजना प्राधिकारियों से ₹3.45 करोड़ की वास्तविक वसूली के बिना बढ़ी हुई दर पर सेवा कर का भुगतान किया गया था।

(पैराग्राफ: 4.6.3)

- कम्पनी नामांकन के आधार पर कामों को करने के लिए राज्य सरकार के विभागों/ एजेंसियों पर निर्भर थी और प्रतिस्पर्धी निविदा के आधार पर किसी भी काम को लेने में विफल रही थी। 2012-16 के दौरान प्राप्त नए कार्यों की मात्रा

₹349.48 करोड़ से घटकर ₹236.03 करोड़ हो गई, लेकिन 2016-17 के दौरान बढ़कर ₹696.64 करोड़ हो गई।

(पैराग्राफ: 4.7.1 और 4.7.2)

- परियोजना प्राधिकरणों द्वारा जारी धनराशि से अधिक कार्यों के क्रियान्वयन के कारण मार्च 2017 तक ₹188 करोड़ का बकाया जमा हो गया और ₹26.56 करोड़ के ब्याज की हानि हुई। कार्यों के पूरा होने में हुई देरी के कारण लागत में ₹360.87 करोड़ की वृद्धि हुई, जो मुख्य रूप से कम्पनी द्वारा खराब निगरानी और धीमी प्रगति के कारण थी।

(पैराग्राफ: 4.8.1 और 4.8.2)

- कम्पनी ने कोई भी भर्ती/ पदोन्नति नीति को तैयार नहीं किया था और स्टाफ को अलग-अलग इकाइयों में तदर्थ तरीके से तैनात किया गया था।

(पैराग्राफ: 4.11.1)

- निरन्तर निगरानी और आन्तरिक नियंत्रण को सुनिश्चित करने के लिए कम्पनी ने किसी भी तन्त्र को तैयार नहीं किया। कमजोर गुणवत्ता नियंत्रण, आन्तरिक लेखापरीक्षा की अपर्याप्तता और निष्पादन रिपोर्टों के बीच भिन्नता देखी गई थी।

(पैराग्राफ: 4.12.1, 4.12.3 और 4.12.4)

4.1 प्रस्तावना

जम्मू और कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड (जेकेपीसीसी) को मई 1965 में जम्मू और कश्मीर कम्पनी अधिनियम, 1977 (संवत्) के तहत पूर्ण स्वामित्व वाली राज्य सरकार कम्पनी के रूप में शामिल किया गया था। कम्पनी अधिनियम, 1956 के प्रावधानों को 15 अगस्त 1968 से राज्य में लागू किया गया था। 31 मार्च 2017 तक, कम्पनी की 24 इकाइयाँ (सिविल निष्पादन इकाइयाँ: 20; यांत्रिक इकाइयाँ: दो एवं विद्युत इकाइयाँ: दो) राज्य के विभिन्न जिलों में थी।

कम्पनी पुलों, भवनों, सड़कों आदि के निर्माण की गतिविधियों में लगी हुई है, जो मुख्य रूप से लागत प्लस के आधार पर जमा कार्य के रूप में राज्य सरकार द्वारा उसे सौंपी जाती है।

4.2 संगठनात्मक संरचना

कम्पनी का प्रबन्धन निदेशक मंडल (बीओडी) में निहित है, जिसमें छह निदेशक शामिल हैं, जिनमें प्रबंध निदेशक मुख्य कार्यकारी अधिकारी होता है। जम्मू और कश्मीर सरकार के लोक निर्माण (सड़क और भवन) मंत्री इसके अध्यक्ष हैं और लोक

निर्माण, सड़क और भवन राज्य मंत्री (आरण्डबी) इसके उपाध्यक्ष हैं। कम्पनी लोक निर्माण, आरण्डबी विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करती है।

4.3 लेखापरीक्षा का कार्य-क्षेत्र

वर्ष 2007-08 से 2011-2012 की अवधि के लिए कम्पनी के कामकाज की समीक्षा की गई और सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों) पर जम्मू और कश्मीर सरकार 31 मार्च 2012 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की रिपोर्ट (वर्ष 2013 की रिपोर्ट संख्या 2) में दर्शाया गया। राज्य विधानमंडल की सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की समिति (सीओपीयू) में रिपोर्ट पर आंशिक रूप से चर्चा की गई थी और लेखापरीक्षा रिपोर्ट पर आंशिक सिफारिशों को सीओपीयू की 46वीं और 47वीं रिपोर्ट में सम्मिलित किया गया।

सीओपीयू द्वारा ये सिफारिशें की गई थी:

- (i) कम्पनी को ग्लोबल टेंडरिंग में भागीदारी करनी चाहिए;
- (ii) जब तक अपेक्षित औपचारिकताएं पूरी नहीं होती हैं और निधियों को जारी नहीं किया जाता है, तब तक कोई काम शुरू नहीं किया जाना चाहिए;
- (iii) संशोधित लागत के प्रस्ताव निधियों को तुरन्त जारी करने के पक्ष में इच्छुक विभागों को भेजे जाने चाहिए;

वर्तमान लेखापरीक्षा, दिसम्बर 2016 एवं अप्रैल 2017 के बीच की गई थी, कम्पनी द्वारा वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान की गई गतिविधियों का विश्लेषण किया गया। लेखापरीक्षा में कम्पनी की 24 इकाईयों में से, मुख्य कार्यालय और 12 इकाईयों¹ में रिकॉर्ड की जाँच-पड़ताल शामिल है, जिसे सिविल इकाईयों द्वारा निष्पादित कार्यों की मात्रा के आधार पर चुना गया है। ₹5,338.24 करोड़ की अनुमानित लागत वाले कुल 550 कार्यों² में से ₹2,244.74 करोड़ की अनुमानित लागत वाले कुल 115 कार्य³ सम्मिलित (कुल अनुमानित लागत का 42 प्रतिशत) जो समीक्षा अवधि के दौरान निष्पादित कार्यों के मूल्य, परियोजना प्राधिकरण (पीए) के प्रति बकाया राशि और कार्यों के निष्पादन में देरी के आधार पर समीक्षा के लिए चुने गए थे।

लेखापरीक्षा पद्धति में कम्पनी से एकत्र किए गए डेटा/ सूचनाओं के कार्यों और विश्लेषण के निष्पादन से संबंधित अभिलेखों की जाँच, कम्पनी द्वारा जारी किए गए

¹ कश्मीर प्रांत इकाई: पहली, दूसरी, तीसरी और विद्युत इकाई (श्रीनगर), कुलगाम: 11^{वीं}, बारामूला: 8^{वीं} और जम्मू प्रांत इकाई: दूसरी, चौथी और यांत्रिकी इकाई (जम्मू), कठुआ: 5^{वीं}, डोडा: 9^{वीं}, किश्तवाड़

² जम्मू: 186; कश्मीर: 364

³ जम्मू: 50; कश्मीर: 65

सरकारी आदेशों/ परिपत्रों और प्रबंधन/ सरकार के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा शामिल है।

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए एक एन्ट्री सम्मेलन दिसम्बर 2016 में आयोजित किया गया था, जहाँ निष्पादन लेखा परीक्षा के उद्देश्यों पर चर्चा की गई थी। जुलाई 2017 में कम्पनी और राज्य सरकार को लेखापरीक्षा निष्कर्षों की सूचना दी गई थी और एक एग्जिट सम्मेलन (नवम्बर 2017) में चर्चा की गई थी, जिसमें आयुक्त सविच, लोक निर्माण विभाग, जम्मू और कश्मीर सरकार और प्रबन्ध निदेशक, जेकेपीसीसी ने भाग लिया था। एग्जिट सम्मेलन में सरकार और कम्पनी द्वारा व्यक्त किए गए विचार, उनके उत्तरों पर, निष्पादन लेखापरीक्षा को अन्तिम रूप देते समय विचार किया गया है।

4.4 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों द्वारा यह पता लगाना था कि क्या:

- कम्पनी का वित्तीय प्रबन्धन कुशल था और इसमें लम्बित बकाया/ निधि को जारी करने के लिए प्रभावी तंत्र था।
- परियोजना प्राधिकरणों से और टेंडर के आधार पर कार्यों को हासिल करने की प्रणाली प्रभावी थी और कम्पनी कार्यों के क्रियान्वयन की क्षमता के साथ काम को लेने में सक्षम थी।
- उप-अनुबन्धित कार्यों सहित परियोजना प्रबन्धन की निर्धारित प्रणाली मौजूद थी और कंपनी ने कार्यों के आवंटन की निर्धारित प्रणाली का पालन किया, कोडल औपचारिकताओं का पालन करने के बाद प्रमुख निर्माण सामग्री खरीदी एवं मितव्ययिता, कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से कार्यों को निष्पादित किया।
- मानव संसाधन की आवश्यकता यथार्थवादी थी और उनकी तैनाती प्रभावी थी।
- पर्याप्त निगरानी, मूल्यांकन और आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली लागू थी और प्रभावी ढंग से लागू की गई।

4.5 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा के निष्कर्षों का मूल्यांकन लेखापरीक्षा मानदंडों के प्रति किया गया था, जो निम्नलिखित हैं:

- वित्तीय नियमों और विनियमों एवं नियम व शर्तों में परियोजना प्राधिकरणों को लागत प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया
- कार्यों के निष्पादन के लिए निर्धारित प्रक्रियाएं और मानदंड
- राज्य/ केन्द्रीय सरकार द्वारा जारी निर्देश एवं दिशानिर्देश
- कंपनी के निदेशक मंडल के निर्णय
- बजट और निर्धारित लक्ष्य

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.6 वित्तीय प्रबन्धन

4.6.1 वित्तीय स्थिति और कार्य के परिणाम

कम्पनी ने वित्तीय वर्ष 2010-11 तक अपने खातों को अन्तिम रूप दे दिया था, और उसके बाद नवम्बर 2017 तक बकाया थे। 2012-13 से 2016-17 (अनंतिम खातों के आधार पर) के दौरान कम्पनी के प्रमुख वित्तीय पैरामीटर इस प्रकार हैं:

तालिका-4.1: कम्पनी का वित्तीय निष्पादन (अनंतिम खातों के अनुसार)

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1.	प्रदत्त पूंजी ⁴	1.52	1.52	1.52	1.52	1.52
2.	आरक्षित निधि और अधिशेष	56.80	61.57	57.62	45.93	47.01
3.	निष्पादित कार्यों के मूल्य के लक्ष्य	531.17	569.29	532.47	446.66	500.85
4.	संचालन से राजस्व (निष्पादित कार्यों का मूल्य)	364.19	402.12	291.84	254.81	250.65
5.	कमी (3-4)	166.98	167.17	240.63	191.85	250.20
6.	कमी का प्रतिशत (5/3*100)	31	29	45	43	50
7.	वर्ष दर वर्ष वृद्धि (प्रतिशत)	6.35 ⁵	10.41	-27.42	-12.69	-1.63
8.	प्रत्यक्ष लागत ⁶	276.06	302.46	205.41	172.32	154.06
9.	कर्मचारी लाभ व्यय	49.75	54.61	55.15	63.91	62.64
10.	निष्पादित कार्य के मूल्य पर प्रत्यक्ष लागत (प्रतिशत)	75.80	75.22	70.38	67.63	61.46
11.	निष्पादित कार्य के मूल्य पर कर्मचारी लाभ व्यय (प्रतिशत)	13.66	13.58	18.90	25.08	24.99
12.	लाभ(+)/ नुकसान (-) कर से पहले	15.54	7.77	-3.95	-11.69	3.53
13.	वर्ष के लिए निवल लाभ/ हानि (कर के बाद)	13.04	4.78	-3.95	-11.69	3.53
14.	निष्पादित कार्य के प्रति शुद्ध लाभ/ हानि (प्रतिशत)	3.58	1.19	-1.35	-4.59	1.41
15.	नियोजित पूंजी ⁷	59.10	63.87	59.92	48.23	48.81
16.	रिटर्न (लाभ)	13.04	4.78	-3.95	-11.69	3.53
17.	पूंजी नियोजित पर रिटर्न (प्रतिशत)	22.06	7.48	-6.59	-24.24	7.23
18.	निवल मूल्य ⁸	58.32	63.09	59.14	47.45	48.53

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

(i) कम्पनी किसी भी वर्ष के निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान टर्नओवर के अपने वार्षिक लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर पाई थी। यह कमी 29 प्रतिशत और 50 प्रतिशत के

⁴ ईट और टाइल कारखानों (बीटीएफ) के पूंजी खाते को छोड़कर ₹0.45 करोड़

⁵ 2011-12 के दौरान निष्पादित कार्यों का मूल्य: ₹342.46 करोड़

⁶ प्रत्यक्ष लागत: उपभोग की गई सामग्री की लागत और प्रत्यक्ष व्यय

⁷ निवल अचल सम्पत्तियाँ एवं कार्यशील पूंजी

⁸ प्रदत्त पूंजी + आरक्षित एवं अधिशेष

बीच रही। कम्पनी ने ₹364.19 करोड़ का 2012-13 के दौरान वार्षिक कारोबार (परिचालन से राजस्व) प्राप्त किया था, जो कि 2013-14 के दौरान बढ़कर ₹402.12 करोड़ हो गया। हालांकि, 2016-17 के दौरान यह घटकर ₹250.65 करोड़ रह गया। कम मूल्य के कार्यों के निष्पादन के कारण टर्नओवर में गिरावट आई।

(ii) कंपनी ने कार्य के मूल्य के अनुपात के रूप में, कार्य पर इसकी प्रत्यक्ष लागत को विनियमित करने के लिए कोई मानदंड तय नहीं किया था। 2012-17 के दौरान यह अनुपात 61.46 प्रतिशत और 75.80 प्रतिशत के बीच था। दस नमूने जाँच की गई सिविल इकाईयों में 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान निष्पादित कार्य के मूल्य पर प्रत्यक्ष लागत का प्रतिशत 48.57⁹ से 113.39¹⁰ के बीच रहा।

(iii) कम्पनी ने 2012-13 और 2013-14 में क्रमशः ₹13.04 करोड़ और ₹4.78 करोड़ का लाभ दर्ज किया था तथा 2014-15 से 2015-16 के दौरान अनंतिम खातों के अनुसार क्रमशः ₹3.95 करोड़ और ₹11.69 करोड़ का नुकसान उठाना पड़ा, जो मुख्य रूप से कार्यों का कम मूल्य पर निष्पादन और कर्मचारी लागत में वृद्धि के कारण था। 2016-17 के दौरान कम्पनी ने ₹3.53 करोड़ का लाभ कमाया।

प्रबन्धन ने अवगत कराया (नवम्बर 2017) कि मुख्य रूप से कार्य की कम प्राप्ति और साथ ही धन की कम प्राप्ति के कारण किए गए कार्य के मूल्य में गिरावट आई, जिसने लाभप्रदता को प्रभावित किया। उत्तर इस तथ्य के कारण स्वीकार्य नहीं है कि परियोजना प्राधिकरणों से धन की पर्याप्त उपलब्धता के बावजूद, कार्यों की प्रगति की धीमी गति कार्य के कम मूल्य के लिए अग्रणी थी।

4.6.2 निधि प्रबन्धन

कम्पनी इससे जुड़ी परियोजनाओं को जमा कार्यों के रूप में निष्पादित करती है और कम्पनी ओवरहेड्स (आमतौर पर 15 प्रतिशत की सीमा तक) का शुल्क देती है। कार्य निष्पादन के लिए प्राप्त निधि की स्थिति की तुलना में, निधियों का उपयोग और 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान कम्पनी के पास अव्ययित शेष निधि नीचे सारणीबद्ध है:

⁹ वर्ष 2016-17 के दौरान बरामूला में

¹⁰ वर्ष 2015-16 के दौरान कुलगाम में

तालिका-4.2: निधियों की उपलब्धता एवं उपयोगिता

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निधि का आदि शेष	प्राप्त हुई निधि	कुल उपलब्ध निधि	उपयोग की गई निधि	निधि का अंतिम शेष	बैंक/ नकद अंतिम शेष	एफडीआर में अंतिम शेष	वर्ष के दौरान कुल उपलब्ध निधि में से उपयोग की गई निधि का प्रतिशत
2012-13	314.25	295.34	609.59	363.01	246.58	46.50	200.08	59.55
2013-14	246.58	276.37	522.95	380.78	142.17	46.89	95.28	72.81
2014-15	142.17	226.74	368.91	278.70	90.21	23.06	67.15	75.55
2015-16	90.21	296.88	387.09	240.78	146.31	38.23	108.08	62.20
2016-17	146.31	293.40	439.71	257.30	182.41	37.71	144.70	58.52

(स्रोत: कम्पनी द्वारा दी गई जानकारी)

कम्पनी ने 2012-17 की अवधि के दौरान कार्यों के निष्पादन के लिए कुल उपलब्ध निधियों में से 58.52 और 75.55 प्रतिशत के बीच निधि का उपयोग किया। 2012-17 की अवधि के दौरान परियोजना प्राधिकरणों की ₹90.21 करोड़ से ₹246.58 करोड़ के बीच खर्च न की गई राशि थी, जो मुख्य रूप से परियोजनाओं के पूरा होने में देरी के कारण शेष बची हुई थी। अधिशेष निधियों में से एक भाग कम्पनी ने बैंकों में सावधि जमा के रूप में रखा। यद्यपि, कम्पनी ने अधिशेष निवेश योग्य निधियों की पहचान करने के लिए कोई प्रणाली तैयार नहीं की थी, ताकि इष्टतम रिटर्न सुनिश्चित किया जा सके।

प्रबन्धन ने कहा (नवम्बर 2017) कि वे वित्तीय वर्ष के अन्तिम महीने में धन अधिक मात्रा में प्राप्त करते हैं, जिसके परिणामस्वरूप प्रत्येक वर्ष के अन्त में थोड़ा अनुपातहीन शेष बच जाता है। प्रबन्धन का तर्क स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यों के निष्पादन में देरी को देखा गया था, जैसा कि आगे भी चर्चा की गई है, जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी के पास बकाया धन बचा था (विवरण तालिका-4.2 में) और 2012-17 की अवधि के दौरान मार्च के महीने में कुल निधि का केवल पाँच से 32 प्रतिशत प्राप्त किया गया था।

4.6.3 सेवा कर मामले

जम्मू और कश्मीर सामान्य बिक्री कर अधिनियम, 1962 के प्रावधानों के तहत सभी आहरण और संवितरण अधिकारियों (डीडीओ) को प्रत्येक तिमाही के अन्त के 15 दिनों के भीतर निर्माण कार्य अनुबन्धों पर, सेवा कर जमा करने की आवश्यकता होती है, जिसके विफल होने से डीडीओ कर के प्रेषण में देरी के लिए ₹1,000 या हर महीने दो प्रतिशत की दर से जुर्माना, जो भी अधिक हो, देने के लिए उत्तरदायी है।

लेखापरीक्षा में अवलोकन किया कि:

(i) मूल्यांकन प्राधिकरण ने लेखा वर्ष 2007-08 और 2008-09 के लिए क्रमशः ₹198.56 करोड़ और ₹271.82 करोड़ कम्पनी के वार्षिक टर्नओवर का निर्धारण (मार्च 2012/ 2013) किया, और ₹16.68 करोड़ और ₹22.83 करोड़ के सेवा कर की गणना की थी। इसके प्रति, कम्पनी ने ₹17.36 करोड़¹¹ और ₹27.29 करोड़¹² का भुगतान किया था, जिसके परिणामस्वरूप क्रमशः ₹0.68 करोड़ और ₹4.46 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया था। हालांकि, यह न तो अनुवर्ती निर्धारण आदेशों में समायोजित किया गया था और न ही वापस किया गया था।

(ii) कम्पनी वर्ष 2009-10 की पहली दो तिमाहियों के दौरान ₹1.27 करोड़ का सेवा कर जमा करने में असफल रही और कर निर्धारण में देरी के लिए आंकलन प्राधिकारी (मार्च 2014) ने ब्याज के रूप में ₹1.72 करोड़ का जुर्माना लगाया।

प्रबंधन ने कहा (मई 2017) कि बिक्री कर विभाग के साथ मामलों का समाधान किया जा रहा है।

(iii) कम्पनी अपने कार्यों की लागत प्रस्तावों में मौजूदा लागू दर पर सेवा कर का एक भाग जोड़ती है। राज्य सरकार द्वारा सेवा कर की दरों को 10.50 प्रतिशत से 12.60 प्रतिशत तक संशोधित (अप्रैल 2015) कर दिया गया। यह देखा गया है कि किए गए 134 परीक्षण मामलों में, 10 चयनित सिविल इकाइयों में, कम्पनी ने सेवा कर बढ़ाने के कारण ₹22.66 करोड़ की लागत के प्रस्तावों को संशोधित नहीं किया था तथा उन्हें अनुमोदन के लिए पीए को प्रस्तुत किया था। हालांकि, कम्पनी ने ₹3.45 करोड़¹³ के सेवा कर का भुगतान किया था।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि निष्पादन इकाइयों को संबंधित परियोजना प्राधिकरणों के साथ संशोधित लागत प्रस्तावों को प्राथमिकता देने के लिए निर्देशित किया जाएगा।

4.7 योजना

4.7.1 व्यावसायिक दृष्टिकोण

केन्द्र और राज्य सरकारों के कार्यों के निष्पादन के अपने उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए कंपनी को अपनी वार्षिक/ दीर्घकालिक योजनाओं को सरकार के अनुरूप बनाना चाहिए था। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने, उद्देश्यों की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए

¹¹ ₹15.37 करोड़ का नकद भुगतान और परियोजना प्राधिकरणों द्वारा काटा गया ₹1.99 करोड़ कर

¹² ₹22.57 करोड़ का नकद भुगतान और परियोजना प्राधिकरणों द्वारा काटा गया ₹24.72 करोड़ कर

¹³ 134 परीक्षण-जांच के मामलों में किए गए कार्य के मूल्य के संबंध में सेवा कर का भुगतान (12.60 प्रतिशत) और लागत प्रस्ताव (10.50 प्रतिशत) में भरे गए सेवा कर का अन्तर

कम्पनी की किसी भी दीर्घकालिक कार्य-योजना को नोटिस नहीं किया, जैसा कि एसोसिएशन के ज्ञापन में कहा गया था। कम्पनी इसके अस्तित्व के लिए राज्य सरकार के विभागों/ सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा इसे सौंपे गए कार्यों पर निर्भर थी। सीओपीयू ने अपनी 47वीं रिपोर्ट में, नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की 2013 की लेखापरीक्षा रिपोर्ट में दर्शायी गई कम्पनी की निष्पादन लेखापरीक्षा पर चर्चा करते हुए (2013 की रिपोर्ट नं. 2) निर्देश दिया था (जून 2016) कि कम्पनी को वैश्विक निविदा के लिए जाना चाहिए। हालांकि, कम्पनी 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान खुली निविदा में भागीदारी के माध्यम से किसी भी कार्य को हासिल करने में विफल रही।

राज्य सरकार ने निर्देश दिया (फरवरी 2013) कि सरकारी विभागों/ निगमों के सभी सिविल कार्य जिनकी लागत ₹सात करोड़ से अधिक थी, जैसा कि पूर्व में ₹एक करोड़ (जुलाई 2005) के विपरीत था, कम्पनी को आवंटित किए जाने थे और उस मामले में जिसमें कम्पनी किसी भी कारण से कार्य को निष्पादित करने की स्थिति में नहीं थी, लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) को कोडल औपचारिकताओं का पालन करने के बाद कार्य को निष्पादित करना था।

लेखापरीक्षा में ₹सात करोड़ से अधिक लागत वाले कार्यों की स्थिति की समीक्षा की गई और पाया गया कि 2013-17 के दौरान पाँच¹⁴ विभागों द्वारा आवंटित ₹4,038.88 करोड़ की लागत वाले 183 कार्यों में से, ₹1,122.85 करोड़ की अनुमानित लागत वाले केवल 40 कार्य (22 प्रतिशत) ही कम्पनी को प्राप्त हो पाये। 2013-17 के दौरान प्रधान मन्त्री ग्राम सड़क योजना (73) के तहत आर्थिक पुनर्निर्माण एजेंसी (23) और लोक निर्माण विभाग (आरएंडबी) द्वारा प्रस्तुत 96 कार्यों में से, कम्पनी ने किसी भी काम की निविदा प्रक्रिया में भाग नहीं लिया जो इस बात का द्योतक है कि कम्पनी नामांकन के आधार पर दिए गए कार्यों पर निर्भर थी।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि सरकार के आदेश को सख्ती से अनुपालन के लिए इस मामले को फरवरी 2017 में विभिन्न इंडेंटिंग विभागों के साथ उठाया गया है और इसने 2017-18 के दौरान निविदा के आधार पर दो काम प्राप्त किए हैं।

4.7.2 वर्तमान कार्य की स्थिति

2012-13 से 2016-17 के दौरान, वर्ष के आरम्भ में लम्बित कार्य, वर्ष के दौरान प्राप्त हुए कार्य और वर्ष के अंत में लम्बित कार्यों के निष्पादन का विवरण निम्नानुसार है:

¹⁴ लोक निर्माण विभाग: 54; तकनीकी शिक्षा विभाग: 16; स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग: 17; आर्थिक पुनर्निर्माण एजेंसी: 23 और प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना: 73

तालिका-4.3: कार्यों का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वर्ष के आरम्भ में लम्बित कार्य		वर्ष के दौरान प्राप्त किये गये कार्य		कुल		वर्ष के दौरान पूरा किये गये कार्य		वर्ष के अन्त में लम्बित कार्य	
	सं.	मूल्य	सं.	मूल्य	सं.	मूल्य	सं.	मूल्य	सं.	मूल्य
2012-13	533	3,925.13	53	349.48	586	4,274.61	43	211.29	543	4,063.32
2013-14	543	4,063.32	21	286.85	564	4,350.17	26	350.39	538	3,999.78
2014-15	538	3,999.78	25	133.25	563	4,133.03	13	252.11	550	3,880.92
2015-16	550	3,880.92	32	236.03	582	4,116.95	13	132.49	569	3,984.46
2016-17	569	3,984.46	36	696.64	605	4,681.10	10	119.11	595	4,561.99
कुल			167	1,702.25			105	1,065.39		

(स्रोत: कार्य के आदि शेष के सम्बन्ध में सूचना दोनों प्रान्तों (जम्मू और कश्मीर) की मार्च 2012 को समाप्त होने वाली प्रगति रिपोर्ट से ली गई थी, जो कि अप्रैल 2012 से शुरू हुई थी तथा अतिरिक्त कार्य और पूर्ण कार्यों का विवरण कम्पनी द्वारा प्रस्तुत किया गया)

(i) वर्ष 2012-13 के आरंभ में 533 लम्बित कार्यों जिनकी अनुमानित लागत ₹3,925.13 करोड़ थी (जम्मू प्रांत: 192 कार्य, अनुमानित लागत ₹1602.72 करोड़ कश्मीर प्रांत: 341 कार्य, अनुमानित लागत ₹2,322.41 करोड़) तथा 2012-17 के 167 कार्यों जिनकी अनुमानित लागत ₹1,702.25 करोड़ थी (जम्मू प्रांत: 71 कार्य, अनुमानित लागत ₹631.53 करोड़ कश्मीर प्रांत: 96 कार्य, अनुमानित लागत: ₹1,070.72 करोड़) में से सिर्फ 105 कार्य, अनुमानित लागत ₹1,065.39 करोड़ (जम्मू प्रांत: 26 कार्य, अनुमानित लागत ₹401.15 करोड़ कश्मीर प्रांत: 79 कार्य, अनुमानित लागत: ₹664.24 करोड़) ही पूरे किये गए। कार्य पूर्णता की निम्न दर कार्यों की कम प्रगति का संकेत है।

(ii) सरकार द्वारा कम्पनी को प्रदान किए गए नए कार्य वर्ष 2012-13 के दौरान ₹349.48 करोड़ से घटाकर 2014-15 के दौरान ₹133.25 करोड़ रह गए और 2015-16 के दौरान ₹236.03 करोड़ के कार्य ही मिल पाए। मुख्य रूप से स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग¹⁵ के कार्यों में से प्रदान किए गए दो कार्यों के कारण 2016-17 के दौरान यह उच्चतम ₹696.64 करोड़ था। नए कार्यों की कम संख्या और वर्तमान काम के, समय पर पूरा न होने के कारण, कार्य के निष्पादन में कमी आई है, अर्थात् वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान किए गए कार्यों के मूल्य में कमी आई। 2013-14 के दौरान कार्य का मूल्य ₹402.12 करोड़ से घटकर 2016-17 के दौरान ₹250.65 करोड़ हो गया (तालिका-4.1 में सन्दर्भित है)। 2012-17 के दौरान सभी 167 नए कार्यों (₹1,702.25 करोड़ की अनुमानित लागत), को राज्य सरकार/ विभागों/ पीएसयू द्वारा

¹⁵ बारामूला और अनंतनाग में नया मेडिकल कालेज

नामांकन के आधार पर दिए गए थे। कम्पनी ने प्रतिस्पर्धा के आधार पर किसी कार्य की योजना नहीं बनाई और कोई कार्य नहीं किया।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि कार्यों को निधि की उपलब्धता के अनुसार निष्पादित किया जाता है और लागत वृद्धि से बचने के लिए समयबद्ध तरीके से कार्यों को पूरा करने का प्रयास किया जाता है तथा कार्यों को पूर्ण करने की निर्धारित अवधि तीन से पाँच साल के बीच होती है। इस प्रकार, कार्य प्रत्येक वर्ष के अन्त में अप्रयुक्त/ अपूर्ण रहे। यह जवाब तथ्यों के अनुसार नहीं है क्योंकि 2012-17 के दौरान निष्पादन के तहत 700 कार्यों की तुलना में पूर्ण किए गए कार्यों की कुल संख्या 105 थी।

4.8 कार्यों का निष्पादन

कम्पनी ने निगमन के 52 साल बाद भी अपने कार्यों के मैनुअल को तैयार नहीं किया था। विभिन्न सरकारी विभाग/ स्वायत्त निकायों/ निगमों द्वारा जमा कार्यों के रूप में कम्पनी को प्रदान किए गए कार्यों में जोड़े गए पीस वर्कर्स¹⁶ को सम्मिलित करके निष्पादित किया गया था। कम्पनी कार्य निष्पादन के लिए लागत प्रस्ताव/ विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करती है तथा उनकी स्वीकृति के लिए परियोजना प्राधिकरण (पीए) को प्रस्तुत करती है। पीए द्वारा धन जारी करने के बाद काम शुरू किया जाता है।

4.8.1 प्राप्त धन और संचित प्राप्तियों से अधिक में कार्यों का निष्पादन

राज्य सरकार ने निर्देश दिया (जनवरी 1988) कि कम्पनी द्वारा किसी कार्य के लिए लागत का अनुमान तैयार किया जाना चाहिए और धनराशि की स्वीकृति जारी करने के लिए पीए को भेज दिया जाना चाहिए और उसके बाद कम्पनी द्वारा कार्य निष्पादित किया जाना होता है। इसके अलावा, कम्पनी के निदेशक मण्डल के निर्देश के अनुसार, कार्य को पीए द्वारा जारी की गई निधियों तक सीमित रखा जाना चाहिए और पीए के साथ एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किए जाने चाहिए। सीओपीयू ने अपनी 46वीं रिपोर्ट में यह भी निर्देश दिया (फरवरी 2014) कि जब तक फंड जारी नहीं किया जाता है, तब तक कोई काम शुरू नहीं किया जाए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कम्पनी ने प्राप्त धन से अधिक कार्यों का निष्पादन किया था। मार्च 2017 तक 373 पूर्ण/ सुपुर्द किए गए 61 पीए के संबंध में निर्माण कार्यों के संदर्भ में ₹188 करोड़ तक बकाया संचित हुआ। 2012 तक यह बकाया राशि

¹⁶ पीस वर्कर्स वह व्यक्ति है जो श्रम के लिए व्यवस्था करता है और उत्पादन के आधार पर काम करने का प्रबंधन करता है जबकि सामग्री और उपकरण कम्पनी द्वारा प्रदान किए जाते हैं

₹62.09 करोड़ थी। पीए के विरुद्ध बकाया अवधि-वार विश्लेषण नीचे सारणी में दिए गए हैं:

तालिका-4.4: पीए से प्राप्त योग्य बकाया

(₹ करोड़ में)

अवधि	पीए की संख्या	कार्यों की संख्या	बकाया राशि
3 वर्ष से अधिक	42	333	100.96
2-3 वर्ष	9	18	56.00
1-2 वर्ष	5	9	27.76
एक से कम	5	13	3.28

बिना किसी उत्साहजनक प्रतिक्रिया के धनराशि जारी करने के कारण कम्पनी राज्य सरकार/ संबंधित पीए के साथ मामला उठा रही है। बकाया राशि को न तो मिलान किया गया था और न ही संबंधित पीए से कोई पुष्टि प्राप्त की गई थी। तीन वर्षों से अधिक की अवधि के लिए बकाया राशि जो मार्च 2016 तक ₹105.28 करोड़ थी, मार्च 2017 तक मामूली रूप से घटकर ₹100.96 करोड़ (बकाया का 54 प्रतिशत) हो गई। इससे न केवल ₹188 करोड़ का धन अवरुद्ध हुआ, बल्कि इससे ₹26.56 करोड़¹⁷ के ब्याज का भी नुकसान उठाना पड़ा

कोई भी अन्तिम बिल, मात्रा के बिल या प्लिंथ क्षेत्र को रिकॉर्ड करना जो वास्तव में लागत प्रस्ताव के विरुद्ध निष्पादित किया गया था, को पीए को प्रस्तुत नहीं किया गया था। साथ ही, निष्पादन रिपोर्ट और प्रगति रिपोर्ट में दर्ज किए गए कार्य के मूल्य के मूल रिकॉर्ड को नहीं बनाए रखा गया था। कम्पनी ने परियोजना प्राधिकरणों के समक्ष केवल निधि उपयोगिता प्रमाणपत्र (यूसी) जमा किया था।

बीओडी के निर्देशों के विपरीत जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है और निधि जारी करने का आदेश देते हुए कहा कि निधि का उपयोग उस कार्य के लिए किया जाना चाहिए जिसके लिए उसे आवंटित किया गया तथापि कम्पनी के प्रमुख कार्यालय ने पीए से प्राप्त धनराशि के प्रति अधिक मात्रा में संबंधित इकाईयों को हस्तांतरित कर दिया। मार्च 2017 तक, जम्मू प्रांत में 23 कार्यों के मामले में ₹33.70 करोड़ की सीमा तक अतिरिक्त, निधि और कश्मीर प्रांत में 53 कार्यों के मामले में, ₹23.21 करोड़ की सीमा तक अतिरिक्त निधि अन्य कार्यों से निधि अलग करके विभिन्न इकाईयों को हस्तांतरित की गई थी।

प्रमुख मामलों में जम्मू में चौथे तवी ब्रिज की ओर ₹14.87 करोड़ का विपथन, उज्जैन में मोटरेबल ब्रिज पर ₹3.04 करोड़ और तहजीब महल श्रीनगर में ₹3.01 करोड़ का

¹⁷ तालिका 4.4 के संदर्भ में बकाया की आवधिकता के अनुसार तीन वर्ष/ दो वर्ष/ एक वर्ष के लिए प्रति वर्ष छह प्रतिशत की दर से गणना

विपथन हुआ। पीए द्वारा जारी किए गए फंड की तुलना में अतिरिक्त कार्य के निष्पादन के परिणामस्वरूप अन्य कार्यों से विचलन द्वारा धन का उपयोग स्वीकृति की शर्तों और बीओडी के निर्देशों के विरुद्ध था। पीए की स्वीकृति के बिना धन के विपथन के परिणामस्वरूप मार्च 2017 तक ₹188 करोड़ की राशि वसूलनीय थी।

इसके अलावा, लेखापरीक्षा ने 12 कार्यों (*परिशिष्ट-4.1* में विस्तृत रूप में) की नमूना जाँच की, जिसमें कम्पनी ने ₹189.98 करोड़ के कार्य का निष्पादन किया था, जिसके विरुद्ध पीए से ₹135.41 करोड़ की धनराशि प्राप्त हुई थी, जो कि ₹54.57 करोड़ की बकाया वसूली योग्य राशि थी। इनमें से कुछ कार्यों को पूरा होने के पश्चात धनराशि की प्राप्ति के लिए एवं कुछ कार्यों को साइट में परिवर्तन के कारण एक से पाँच साल के लिए निलंबित कर दिया गया था।

प्रबन्धन ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2017) कि मामला संबंधित पीए, उनके प्रशासनिक विभागों और वित्त विभाग के साथ भी उठाया गया था। इसके अलावा, शासनादेश के अनुसार, केवल यूसी को पीएको दिया जाना था, सिवाय ऐसे काम जो टेंडर के आधार पर लिये गये थे। यह भी कहा गया था कि प्रतिष्ठित कार्यों की सर्वोच्च प्राथमिकता और उप-ठेकेदारों के साथ समझौते के अनुसार जुर्माने से बचने के लिए, पीए द्वारा जारी किए गए धन से अधिक राशि का उपयोग किया गया था।

तथ्य यह है कि बकाया वसूली के लिए कम्पनी द्वारा किए गए प्रयास फलदायी नहीं थे क्योंकि वसूली बहुत कम थी। हालाँकि शासनादेश के अनुसार, अनुबंध को बन्द करने के और लाभप्रदता का पता लगाने के लिए कम्पनी द्वारा पीए को केवल यूसी प्रस्तुत किया जाना आवश्यक है फिर भी कम्पनी को वास्तविक लागत पर काम करने के लिए निष्पादित कार्य को पूरा करना पड़ा और किये गये कार्य के मूल्य की बुकिंग करनी पड़ी। इसके अतिरिक्त, एक वाणिज्यिक संगठन होने के नाते, कम्पनी के कार्य को निष्पादन के लिए जारी निधियों की सीमा तक सीमित करना चाहिए था क्योंकि कार्यों के पूरा होने के बाद बकाया की वसूली प्रभावी और शीघ्र नहीं थी।

4.8.2 कार्य के निष्पादन में देरी

यह जरूरी है कि कम्पनी अपनी परियोजनाओं को समय पर पूरा करे ताकि अपेक्षित लाभों को समुदाय द्वारा पूर्ण रूप से प्राप्त किया जा सके। कम्पनी आमतौर पर लागत प्रस्ताव में काम पूरा करने के लिए समय अवधि निर्धारित करती है। हालांकि, कम्पनी ने काम के निष्पादन के लिए कोई सेल/ विंग स्थापित नहीं किया था। नियमित और समय पर निगरानी तन्त्र की अनुपस्थिति में, कार्यों के निष्पादन में

देरी हुई। परिणामस्वरूप, समय और लागत अधिक होने के साथ-साथ भवन/संरचनाओं के अपेक्षित लाभ प्राप्त नहीं किया जा सका।

111 परीक्षण-जांच कार्यों में, 41 मामलों में कम्पनी ने एक बार, 17 मामलों में दो बार और और दो मामलों में तीन बार लागत को संशोधित किया, जिसका विवरण निम्नानुसार सारणीबद्ध है:

तालिका-4.5: लागत संशोधन एवं लागत बढ़ जाना

(₹ करोड़ में और कोष्ठक में मामलों की संख्या)

संशोधन	अनुमानित लागत		लागत (मामलों में वृद्धि)		लागत (मामलों में कमी)	
	संशोधन से पहले	संशोधन के बाद	संशोधन से पहले	संशोधन के बाद	संशोधन से पहले	संशोधन के बाद
पहला संशोधन (41 मामले)	513.03	662.38	505.79 (40)	656.65	7.24 (1)	5.73
दूसरा संशोधन (17 मामले)	295.11	440.82	246.68 (14)	403.88	48.42 (3)	36.95
तीसरा संशोधन (दो मामले)	105.33	158.14	105.33 (2)	158.14	शून्य	शून्य
कुल	913.47	1,261.34	857.80	1,218.67	55.66	42.68
संशोधन के बाद अंतर		347.87		360.87		-12.98

जैसा कि देखा जा सकता है, लागत प्रस्तावों में संशोधन के लागत में ₹360.87 करोड़ (42 प्रतिशत) की वृद्धि हुई है। लागत में संशोधन की आवश्यकता मुख्य रूप से समय पर परियोजनाओं के पूरा न होने व समय के साथ-साथ सामग्री श्रम और करों की लागत में वृद्धि के कारण हुई।

(क) कार्यों के निष्पादन में देरी देखी गई थी। मामलों का अध्ययन, उन कारणों को दर्शाता है जो परियोजनाओं के निर्माण, परिणामी घटनाओं तथा उसको प्रभावित करते हैं, निम्नलिखित तालिका में वर्णित है:

तालिका-4.6: कार्यों के निष्पादन में विलंब और इसके प्रभाव का सारांश

क्र.सं.	कार्य का नाम	कारक जो निर्माण को प्रभावित करते थे	परिणाम प्रभाव/ घटनाएं	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ
1.	जम्मू में डोडा के गणपत में मोटरेबल आरसीसी ब्रिज का निर्माण। डीओएस: फरवरी 2007 लक्ष्य डीओसी: फरवरी 2009	<ul style="list-style-type: none"> उप-ठेकेदार गेन्द्री की व्यवस्था करने में विफल रहा। 29.11.2008 से 17.12.2009 तक और अप्रैल 2010 से 	<ul style="list-style-type: none"> कार्य 09.06.2008 से 28.11.2008 तक और 18.12.2009 से 30.03.2010 तक निलंबित रहा। कार्य डेढ़ साल तक 	<ul style="list-style-type: none"> जो काम फरवरी 2009 तक पूरा होना था वह आखिरकार सात साल से अधिक समय के बाद पूरा हो पाया और काम की लागत ₹16.22 करोड़ बढ़ गई।

क्र.सं.	कार्य का नाम	कारक जो निर्माण को प्रभावित करते थे	परिणाम प्रभाव/ घटनाएं	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ
	वास्तविक डीओसी: पहुँच मार्गों का कार्य प्रगति पर है अनुमानित लागत: ₹29.95 करोड़ संशोधित लागत: ₹46.70 करोड़ जारी की गई निधि: ₹29.70 करोड़ वीडब्लूडी: ₹46.17 करोड़ पीए के साथ शेष निधि: ₹16.47 करोड़	सितम्बर 2010 तक कार्यों में धीमी गति का निष्पादन। • कंपनी और उसके उप-ठेकेदारों के बीच मुकदमे में जेकेपीडीसी के साथ अतिरिक्त भूमि मुद्दे। • पुल का संरचनात्मक ढांचा बदला गया।	निलंबित रहा। • पुल के संरचनात्मक डिजाइन को संशोधित करने में 42 महीने लग गए।	• कंपनी ने उप-ठेकेदार को देरी से काम करने पर कोई जुर्माना नहीं लगाया जैसा कि संविदा आबंटन के निबंधन व शर्तों में वर्णित था। • ₹2.04 करोड़ की अग्रिम ब्याज मुक्त लामबंदी दस वर्षों से अधिक समय तक उप-ठेकेदार के पास रही।
2.	नए विधानसभा परिषद परिसर का निर्माण। डीओएस: अप्रैल 2012 लक्षित डीओसी: मार्च 2016 वास्तविक डीओसी: कार्य की प्रगति अनुमानित लागत: ₹104.40 करोड़ संशोधित लागत: ₹150.58 करोड़ जारी की गई राशि: ₹56.70 करोड़ वीडब्लूडी: ₹52.69 करोड़	• खुदाई के दौरान सुरक्षा उपायों को अपनाए बिना काम किया गया था, जिससे ओल्ड असेम्बली हॉल में दरारें आ गई थी।	• मिट्टी की परत के खिसकने से ओल्ड विधानसभा हॉल में दरारों की मरम्मत करने पर कंपनी को ₹1.44 करोड़ का नुकसान हुआ।	• अनुमानित लागत को तीन बार संशोधित किया गया, पहले ₹104.44 करोड़ (जून 2011); फिर ₹166.75 करोड़ (दिसंबर 2015 और अंत में ₹150.58 करोड़ (दिसंबर 2016))। • सम्पदा विभाग के एक विशेषज्ञ द्वारा दिए गए निर्देश (मई 2014) के अनुसार स्थिति सर्वेक्षण प्राप्त किए बिना और स्थायी उपाय किए बिना काम का निष्पादन। • कंपनी परियोजना के शुरू होने के पांच वर्षों से अधिक समय बीत जाने के बावजूद केवल 35 प्रतिशत वित्तीय प्रगति प्राप्त कर सकी।
3.	जम्मू डोडा में ठाठरी में चिनाब नदी पर स्टील ट्रस गिरडर मोटोरेबल पुल का निर्माण। डीओएस: दिसंबर 2007 लक्ष्य डीओसी: दिसंबर 2008 वास्तविक डीओसी: नवम्बर 2015 अनुमानित लागत: ₹11.52	• उप-ठेकेदार ने धीमी गति से कार्य का निष्पादन किया।	• अधिसंरचना का कार्य (फैब्रिकेशन लॉन्चिंग) जो फरवरी 2011 में आवंटित किया गया था और जिसे सितम्बर 2011 तक पूर्ण किया जाना था, उसे उप-ठेकेदार द्वारा सितम्बर 2015 के अंत में पूरा किया गया, जिससे	• बिना टेंडरिंग के ₹1.29 करोड़ के मूल्य के उप-ठेकेदार को निर्माण और अधिसंरचना का काम आवंटन। • पुल का काम नवम्बर 2015 में सात साल से अधिक की देरी के बाद पूरा हुआ। उप-ठेकेदार के विरुद्ध कोई

क्र.सं.	कार्य का नाम	कारक जो निर्माण को प्रभावित करते थे	परिणाम प्रभाव/ घटनाएं	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ
	<p>करोड़ संशोधित लागत: ₹11.78 करोड़ जारी की गई राशि: ₹11.53 करोड़ वीडब्लूडी: ₹11.53 करोड़</p>		<p>काम पूरा होने में चार साल की देरी हुई।</p>	<p>कार्रवाई नहीं की जा सकी क्योंकि आवंटन पत्र में समय पर काम न पूरा करने के लिए किसी भी दंड का प्रावधान नहीं था।</p>
4.	<p>गीनडून, राजबाग में मल्टी स्पोर्ट्स एक्टिविटी केन्द्र का निर्माण। डीओएस: नवम्बर 2009. लक्ष्य डीओसी: दिसंबर 2013 वास्तविक डीओसी: पीए द्वारा कार्य वापिस लिया गया अनुमानित लागत: ₹18.91 करोड़ संशोधित लागत: ₹46.48 करोड़ जारी की गई राशि: ₹10.20 करोड़ वीडब्लूडी: ₹11.81 करोड़ पीए के पास शेष राशि: ₹1.61 करोड़।</p>	<p>• अतिरिक्त काम सौंपा गया और स्विमिंग पूल का डिजाइन लागत प्रस्ताव प्रस्तुत करने के बाद बदला गया।</p>	<p>• राज्य खेल परिषद् द्वारा कार्य को वापिस लिया गया (जून 2014)।</p>	<p>एए की अनुपस्थिति में कार्य का निष्पादन। राज्य खेल परिषद् को तकनीकी रूप से संचित अनुदान प्रस्तुत करने में देरी के परिणामस्वरूप न केवल देरी हुई बल्कि ₹1.61 करोड़ की धनराशि भी अवरूद्ध हुई।</p>
5.	<p>डोडा के शिवा दल में 146.50 मीटर गिर्डर पुल का निर्माण। डीओएस: अक्टूबर 2014 लक्ष्य डीओसी: अप्रैल 2016 वास्तविक डीओसी: कार्य प्रगति पर है। अनुमानित लागत: ₹10.94 करोड़ संशोधित लागत: ₹15.87 करोड़ जारी की गई राशि: ₹06.08 करोड़ वीडब्लूडी: ₹05.45 करोड़।</p>	<p>• कंपनी द्वारा अपने स्तर पर काम नहीं किया गया था, इस दलील पर कि अधिकांश मशीनरी और उपकरणों को विभिन्न अन्य कार्यों पर लगाया गया था। और अंततः कंपनी ने आवंटन की तारीख (मार्च 2010) से चार साल से अधिक की देरी के बाद अक्टूबर 2014 में काम को सब्लेट किया।</p>	<p>• पुल के स्पैन को 110 मीटर से 146.50 मीटर तक और कैरिज मार्ग भी बढ़ाया गया।</p>	<p>• राईट अप्रोच रोड का काम (लागत प्रस्ताव के अनुसार ₹3.16 करोड़ का अनुमानित मूल्य) एक ही उप-ठेकेदार को बिना निविदाओं को आमंत्रित किए और बिना किसी अनुमोदित दरों के अभाव में आवंटित किया गया था। • अनुबंध दर के अधिकतम 10 प्रतिशत के अधीन देरी के ₹5,000 प्रतिदिन की दर से काम पूरा करने में देरी के लिए कंपनी द्वारा उप-ठेकेदार से निर्णीत हार्जाने/ शास्ति वसूलने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।</p>

क्र.सं.	कार्य का नाम	कारक जो निर्माण को प्रभावित करते थे	परिणाम प्रभाव/ घटनाएं	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ
6.	मगलूर, कठुआ में तरनाह नाला के उपर अप्रोच सहित स्टील प्लेट गिर्डर ब्रिज डीओएस: फरवरी 2010 लक्ष्य डीओसी: फरवरी 2012 वास्तविक डीओसी: फरवरी 2014 अनुमानित लागत: ₹12.75 करोड़ संशोधित लागत: ₹17.18 करोड़ जारी की गई धनराशि: ₹13.75 करोड़ वीडब्लूडी: ₹15.91 करोड़ पीए के साथ शेष राशि: ₹2.16 करोड़।	<ul style="list-style-type: none"> पीए से धन की प्राप्ति न होना। स्टील प्लेट गिर्डर से पुल के डिजाइन को पूर्व-ठोस कंक्रीट पुल में बदल दिया 	<ul style="list-style-type: none"> निधि प्राप्त करने हेतु लगभग 5 वर्षों (2005 से 2010) तक यह कार्य स्थगित रहा। ₹12.75 करोड़ (जून 2005) से ₹17.18 करोड़ (दिसंबर 2010) तक लागत प्रस्ताव को संशोधित किया गया. संशोधित लागत प्रस्ताव के अनुसार ठेकेदार द्वारा कार्य में दो वर्षों की देरी गई थी। 	<ul style="list-style-type: none"> प्रशासनिक स्वीकृति के बिना काम का निष्पादन। पीए से निधि प्राप्ति के प्रति, ₹2.16 करोड़ ज्यादा मूल्य के कार्य का निष्पादन जो पिछले तीन सालों से ज्यादा अवधि तक अवरूद्ध रहा। उप-संरचना के ₹3.63 करोड़ का निर्माण कार्य एक ही उप-ठेकेदार को टेंडर के लिए बुलाए बिना आवंटित किया गया था।
7.	सीआरएफ के अंतर्गत मौजूदा पुराने जीरो ब्रिज को तोड़कर झेलम नदी पर नए जीरो ब्रिज का निर्माण। डीओएस: मार्च 2012 लक्ष्य डीओसी: नवम्बर 2015 वास्तविक डीओसी: कार्य प्रगति पर अनुमानित लागत: ₹12.15 करोड़ (मूल रूप से सीआरएफ योजना के अनुसार) पुराने जीरो ब्रिज का सुधार: अनुमानित लागत: ₹17.39 करोड़ (पीडब्लूडी और पर्यटन घटक) जारी की गई धनराशि: ₹09.05 करोड़ वीडब्लूडी: ₹17.39 करोड़ पीए के साथ शेष राशि: ₹8.34 करोड़	<ul style="list-style-type: none"> कॉन्वेंट स्कूल के पास पुल का स्थान बदलना और पुराने जीरो ब्रिज का सुधारकार्य। ब्रिज के निर्माण की साइट को कॉन्वेंट स्कूल से हस्तशिल्प इम्पोरियम भवन तक पुनः बदला गया। 	<ul style="list-style-type: none"> पुराने पुल के सुधारकार्य पुनर्वास की ₹2.12 करोड़ की प्रारम्भिक लागत को संशोधित कर ₹6.42 करोड़ कर दिया गया और राज्य सरकार ने साइट पर ₹10.98 करोड़ के संबद्ध कार्यों के साथ फूड कोर्ट के निर्माण का भी प्रस्ताव रखा। सितम्बर 2014 की बाढ़ के कारण, झेलम नदी में बाढ़ स्तर 1.68 मीटर तक बढ़ गया, जिसके परिणामस्वरूप ब्रिज के दोनों ओर पहुँच मार्ग की अपेक्षित लम्बाई उपलब्ध नहीं थी। राज्य सरकार ने हस्तशिल्प इम्पोरियम भवन के पास एक नया ब्रिज बनाने का प्रस्ताव रखा, जिसके लिए कंपनी 	<ul style="list-style-type: none"> कंपनी ने ₹9.05 करोड़ की राशि प्राप्ति के प्रति ₹17.39 करोड़ के काम को निष्पादित किया, जिससे ₹8.34 करोड़ का धन अवरूद्ध हो गया (नवम्बर 2017)। कॉन्वेंट स्कूल के पास के श्री लेन ब्रिज को अब पैदल ब्रिज के रूप में परिवर्तित किया जाना प्रस्तावित है, श्री लेन ब्रिज और पैदल ब्रिज के लिए उप-संरचना स्तर तक किए गए निष्पादित कार्यों के मूल्य के बीच का अंतर-व्यय निष्फल हो गया। जून 2016 तक कंपनी ने उपरोक्त कार्य पर ₹10.34 करोड़ का कार्य निष्पादन किया राज्य सरकार की अविवेकपूर्ण योजना से जो ब्रिज ₹12.15 करोड़ की राशि से 2011 में स्वीकृत हुआ था वह अभी भी अपूर्ण था।

क्र.सं.	कार्य का नाम	कारक जो निर्माण को प्रभावित करते थे	परिणाम प्रभाव/ घटनाएं	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ
			ने ₹45.22 करोड़ की लागत का प्रस्ताव रखा।	हालांकि ₹16.76 करोड़ ¹⁸ का व्यय किया गया था और नवीन साईट पर ब्रिज के निर्माण के लिए ₹45.22 करोड़ का प्रस्ताव किया गया था।
8.	जेएंडके लोक सेवा आयोग, कार्यालय परिसर/ गेस्ट हाउस का निर्माण, राजबाग श्रीनगर। डीओएस: जुलाई 2008 लक्ष्य डीओसी: जनवरी 2010 वास्तविक डीओसी: कार्य प्रगति पर अनुमानित लागत: ₹18.52 करोड़ संशोधित लागत ₹26.59 करोड़ जारी की गई धनराशि: ₹25.18 करोड़ वीडब्लूडी: ₹26.04 करोड़।	• पीए द्वारा जारी किए गए पर्याप्त धन के बावजूद निष्पादन इकाई द्वारा धीमी प्रगति।	₹18.52 करोड़ से ₹26.59 करोड़ तक संशोधन (₹4.50 करोड़ की सीमा तक करों की वृद्धि लागत सहित और ₹3.57 करोड़ की अनुमानित लागत वाले स्टाफ क्वार्टरों का अतिरिक्त निर्माण)।	• कार्य निष्पादन इकाई द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण मुख्य रूप से सात साल तक काम पूरा करने में देरी हुई। एक वर्ष की निर्धारित तिथि के बाद फरवरी 2011 तक, वित्तीय प्रगति केवल 39 प्रतिशत थी, जो मार्च 2017 के अंत तक बढ़कर 97.93 प्रतिशत हो गई।
9	सितम्बर 2014 की बाढ़ के बाद एप्रोच सड़कों के नवीनीकरण सहित जम्मू में चौथे तवी ब्रिज का निर्माण डीओएस: दिसंबर 2009. लक्ष्य डीओसी: जून 2012 वास्तविक डीओसी: मार्च 2013. (एप्रोच सड़कों के नवीनीकरण के कार्यों की प्रगति) अनुमानित लागत: ₹89.10 करोड़ प्लस ₹18.70 करोड़ जारी की गई धनराशि: ₹61.85 करोड़ प्लस ₹12 करोड़	• सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण विभाग (आईएंडएफसी) द्वारा बैराज के अप-स्ट्रीम साईट पर सुरक्षा कार्य का पूर्ण न होना	• सितम्बर 2014 की बाढ़ में चौथे तवी बिज के उन्मूलन के पीछे एप्रोच रोड का कटाव।	• जारी की गई ₹26.02 करोड़ निधि से अधिक के कार्य का निष्पादन, कंपनी द्वारा किया गया जिसकी वसूली संदिग्ध थी, क्योंकि मार्च 2013 में काम पूरा हो गया था। • क्षति की स्थायी पुनर्स्थापना के लिए लागत का अनुमान ₹17.10 करोड़ पर तैयार किया गया था (अस्थायी पुनर्स्थापना के लिए ₹0.55 करोड़ तक निष्पादित कार्यों को छोड़कर) और मार्च 2017 तक, ₹8 करोड़ के कार्य का

¹⁸ पुराने जीरो बिज के पुनर्वास की लागत का सकल (₹6.42 करोड़) और कॉन्वेंट ब्रिज पर किया गया खर्च (₹10.34 करोड़)

क्र.सं.	कार्य का नाम	कारक जो निर्माण को प्रभावित करते थे	परिणाम प्रभाव/ घटनाएं	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ
	वीडब्लूडी : ₹87.87 करोड़ प्लस ₹8.55 करोड़ पीए के पास शेष राशि ₹26.02 करोड़ (पुनर्स्थापना कार्य के सम्बन्ध में ₹3.45 करोड़ की अतिरिक्त धनराशि)			निष्पादन किया गया, जिसे टाला जा सकता था यदि आईएंडएफसी विभाग द्वारा संरक्षण कार्य पूरा किया गया होता।

(डीओएस: आरम्भ की तिथि; डीओसी; समापन की तिथि; वीडब्लूडी; निष्पादित कार्य का मूल्य)

इस प्रकार, पीए द्वारा जारी की गई निधियों से अधिक कार्यों के निष्पादन के परिणामस्वरूप ₹54.60 करोड़¹⁹ की निधियाँ अवरूद्ध हुईं और कार्यों के धीमी गति से क्रियान्वयन में एक वर्ष से आठ वर्ष के बीच परियोजना के पूरा होने में देरी हुई। निविदाओं के बिना उप-ठेकेदारों को ₹8.08 करोड़²⁰ के काम का आवंटन वित्तीय नियमों और अनुबंध प्रक्रिया का उल्लंघन था।

(ब) सड़क कार्यों के निष्पादन में विलम्ब

(i) भारत सरकार ने केन्द्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) योजना के तहत (दिसंबर 2006 और मार्च 2009/ 2010) स्वीकृति दी और किशतवाड़ जिले में कुछ सड़कों का निर्माण और सुधार/ उन्नयन किया तथा लोक निर्माण विभाग द्वारा कंपनी को कार्य आवंटित किए गए। दिसंबर 2016 के अनुसार कार्यों के निष्पादन की स्थिति इस प्रकार है:

¹⁹ गणपत में मोटोरेबल आरसीसी पुल का निर्माण, डोडा, जम्मू (₹16.47 करोड़), गिंडून में मल्टी स्पोर्ट्स एक्टिविटी सेंटर का निर्माण (₹1.61 करोड़), मैंगलूर में तरनाह नाला पर पहुंच सहित स्टील प्लेट गिरदावर पुल का निर्माण, कठुआ (₹2.16 करोड़), सीआरएफ के तहत मौजूदा पुराने ज़िरो ब्रिज को ध्वस्त करके झोलम नदी पर नए ज़िरो ब्रिज का निर्माण (₹8.34 करोड़) और सितंबर 2014 की बाढ़ के बाद पहुंच सड़कों की बहाली के काम सहित जम्मू में चौथा तवी पुल का निर्माण (₹26.02 करोड़)

²⁰ थाथरी में चेनाब नदी पर स्टील ट्रस गर्डर मोटोरेबल पुल का निर्माण, डोडा (₹1.29 करोड़), शिवा दल में 146.50 मीटर स्पैन स्टील गिर्डर पुल का निर्माण, डोडा (₹3.16 करोड़) और मैंगलूर में तरनाना नाले पर पहुंच सहित स्टील प्लेट ग्राइंडर पुल का निर्माण, कठुआ (₹3.63 करोड़)

तालिका-4.7: केन्द्रीय सड़क निधि के तहत सड़कों के निर्माण कार्यों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	कार्य का नाम	अनुमानित/ आबंटित लागत	कंपनी को आबंटन की तिथि	पूरा होने की निर्धारित तिथि	पीए द्वारा जारी निधि	निष्पादित कार्य का मूल्य (वित्तीय प्रगति का प्रतिशत)	अनुमानित/ आबंटित लागत के अनुसार पीए के पास शेष निधियां	पीए द्वारा जारी निधियों में से कंपनी के साथ शेष निधियां	आबंटित लागत के भीतर निष्पादित किया जाने वाला कार्य (तैयार किए गए अनुमानों के अनुसार)	कार्य पूरा करने के लिए अनुमानित कुल लागत (वृद्धि का प्रतिशत)
1.	चंगा कलजुगसर सड़क (12 कि.मी.)	21.81	फरवरी 2008	फरवरी 2011	18.72	17.94 (82)	3.09	0.78	12 किमी के प्रति 1.5 किमी की आंशिक पूर्णता	32.42 (49)
2.	गंदोह जय सड़क (15 कि.मी.)	23.72	फरवरी 2008	फरवरी 2011	17.23	15.27 (64)	6.49	1.96	15 किमी के प्रति 7 किमी की आंशिक पूर्णता	36.01 (52)
3.	भटयास मनु सड़क (17 कि.मी.)	28.26	अक्टूबर 2009	अक्टूबर 2012	11.08	7.48 (26)	17.18	3.60	चार ग्रेड के प्रति डब्ल्यूबीएम का केवल एक ग्रेड	42.74 (51)
4.	डुंडी बंजवाह सड़क (13 कि.मी.)	11.48	मार्च 2010	मार्च 2013	10.41	9.27 (81)	1.07	1.14	13 किमी के प्रति 2 किमी की आंशिक पूर्णता	13.97 (22)
5.	कुर्या केशवन सड़क (10 कि.मी.)	15.31	मई 2010	मई 2013	13.26	12.73 (83)	2.05	0.53	कंपनी द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए	16.69 (9)
6.	सिंहपुरा से सिंहपुरा सुरंग सड़क (3.5 कि.मी.)	8.69	अगस्त 2010	अगस्त 2013	8.19	7.20 (83)	0.50	0.99	कार्य की पूर्णता के लिए लागत में बचत होगी	7.21
	कुल	109.27								149.04

वन स्वीकृति और निगरानी की कमी एवं मुआवजे के मामलों का निपटारा नहीं होने के कारण तीन से छह साल के बीच काम पूरा करने में देरी हुई। सीआरएफ की उपरोक्त परियोजनाओं में अनुमानित लागत ₹109.27 करोड़ से बढ़कर ₹149.04 करोड़ हो गई थी। यद्यपि सभी छह कार्यों में वित्तीय प्रगति (क्रम संख्या 3 पर कार्य के अलावा, जहाँ ये 26 प्रतिशत थी) 60 प्रतिशत से अधिक थी, कार्य संख्या 1 से 4 के कार्यों के मामले में भौतिक प्रगति बहुत कम थी। आगे, सड़कों पर कार्य के निष्पादन के लिए, कंपनी ने (अगस्त 2016) निविदाएं आमंत्रित की, जो बिना किसी प्रतिक्रिया के रद्द कर दी गईं हालांकि, एक कार्य (ऊपर क्रम सं. 5 में) जिसके लिए कंपनी को बोलियां प्राप्त हुई थी, आबंटन के लिए विचाराधीन था।

प्रबंधन ने (नवम्बर 2017) भूमि/ संरचना क्षतिपूर्ति के मामलों को निपटाने में देरी, वन मंजूरी, भूमि मालिकों द्वारा कार्यों के लगातार ठहराव और कार्यों के निष्पादन में देरी के लिए संरेखण में परिवर्तन को जिम्मेदार ठहराया।

इस प्रकार, विभिन्न परियोजनाओं के पूरा होने की निर्धारित तिथि से महत्वपूर्ण समय बीतने के बाद भी क्षेत्रों के निवासियों को सड़क जैसी बुनियादी अवसरचनाएं प्रदान करने के लिए किए गए अभिप्रेत लाभ प्राप्त नहीं किए जा सके।

(ii) प्रधान मन्त्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) के अंतर्गत, राज्य सरकार ने निविदाओं को आमंत्रित करने के बाद, ₹3.76 करोड़ और ₹4.41 करोड़ की लागत से कंपनी को परना से बूँदा और गंदोह धड़की तक सड़क निर्माण (प्रत्येक 4.5 किलोमीटर लम्बाई) का कार्य मार्च 2010 में आवंटित किया और कंपनी ने क्रमशः मई और अगस्त 2010 में काम आरम्भ किया। परना बूँदा रोड के मामलों में, भूमि/ पेड़ों आदि के लिए मुआवजे के मामले में कार्य निपटान नहीं होने और वन भूमि के उपयोग के कारण काम के निष्पादन की गति धीमी रही, जिसे दो वर्षों से अधिक समय के बाद स्वीकृति दी गई (अगस्त 2012)। परियोजना प्राधिकरण (पीएमजीएसवाई) ने कंपनी को रुकावट रहित भूमि प्रदान नहीं की थी। दिसम्बर 2016 तक, ₹2.94 करोड़ का काम निष्पादित किया गया था।

गंदोह धड़की सड़क के मामले में, ठेकेदारों में बदलाव के बावजूद केवल 39 प्रतिशत काम (₹1.74 करोड़ के मूल्य का) दिसंबर 2016 तक पूरा हुआ. काम पूरा होने में देरी के कारण उस क्षेत्र के निवासियों को कनेक्टिविटी प्रदान नहीं की गई प्रबंधन ने (नवंबर 2017) तथ्यों को स्वीकार किया।

4.9 ऊपरी खर्च (ओवरहेड) की वसूली

बीओडी ने (2007) लागत अनुमान तैयार करते समय कंपनी के ऊपरी खर्चों के रूप में 15 प्रतिशत चार्ज करने का निर्णय लिया गया। ₹50 करोड़ तक की लागत परियोजना के मामलों में इन दरों को संशोधित (अगस्त 2012) करके 15 प्रतिशत कर दिया गया, ₹100 करोड़ तक की परियोजनाओं के लिए 10 प्रतिशत और ₹100 करोड़ से अधिक की परियोजनाओं लिए 7.5 प्रतिशत किया गया।

(i) 71 चालू कार्यों की परीक्षण जांच में से 34 मामलों में यह देखा गया कि कंपनी ने अपने ओवरहेड्स को 15 प्रतिशत (15.08 प्रतिशत से 56.43 प्रतिशत) की निर्धारित दर से अधिक पर जारी किया। 37 मामलों में, ओवरहेड्स की प्राप्ति 15 प्रतिशत से कम थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ओवरहेड्स पर 15 प्रतिशत से कम दरों पर

शुल्क लिया गया था, तीन मामलों²¹ में, यह खर्च किए गए कार्य के मूल्य से भी अधिक था, जिसके परिणामस्वरूप ₹1.04 करोड़ की हानि हुई।

प्रबन्धन ने स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2017) कि अभी भी काम चल रहा है और परिकल्पना के अनुसार ओवरहेड्स को वसूल करने पर विचार किया जाएगा।

(ii) आगे यह देखा गया कि 105 में से 17 पूर्ण किए गए कार्यों में, 2012-17 के दौरान कम्पनी को 15 प्रतिशत की निर्धारित सीमा से अधिक दरों, 16.31 प्रतिशत और 61.77 प्रतिशत के बीच ओवरहेड्स की प्राप्ति हुई। 13 मामलों में, कम्पनी ने अपने ओवरहेड्स को निर्धारित दर (शून्य और 14.44 प्रतिशत के बीच) से कम पर वसूल किया, जिसके परिणामस्वरूप निगम ओवरहेड्स की ₹10.06 करोड़ की गैर-वसूली हुई। इसके अलावा, दो कार्यों (हॉस्टल ब्लॉक आईएमपीए जम्मू और न्यायिक एकेडमी) में, कम्पनी ने अपने ओवरहेड्स को वसूल करने के बजाय, निष्पादित कार्य के मूल्य से अधिक का व्यय किया। परिणामस्वरूप, ₹1.54 करोड़ की हानि के साथ-साथ निगम को ₹2.74 करोड़ की गैर-वसूली हुई। बीओडी ने निर्देश दिया (जुलाई 2007) कि कम्पनी की कॉस्टिंग विंग परियोजनाओं के पूरा होने के शुद्ध लाभ/ हानि की स्थिति में आने के लिए अनुमोदित लागत प्रस्ताव और स्वीकृत कार्यों के अनुमान के आधार पर अंतिम लागत खातों का निर्धारण करे। लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि कम्पनी में कोई भी कॉस्टिंग विंग अस्तित्व में नहीं थी और परियोजना की अंतिम लागत को निश्चित करने के लिए कंपनी ने शुद्ध लाभ/ हानि की गणना करने का कोई प्रयास नहीं किया था। परिणामस्वरूप, कम्पनी निर्धारित निगम ओवरहेड्स के नुकसान और गैर-वसूली के कारणों का विश्लेषण और पता लगाने में विफल रही और कार्यों के निष्पादन के सुधार के लिए कोई उपाय नहीं किए गए।

प्रबन्धन ने कहा (नवम्बर 2017) कि कुछ निर्माण कार्यों में कम्पनी को लागत और समय से अधिक होने के कारण परिकल्पित ओवरहेड्स की वसूली नहीं हो सकी और अतिरिक्त प्राप्ति के मामले में, सभी खर्चों की बुकिंग और मिलान की प्रक्रिया पूरी नहीं हुई थी। यह तथ्य तर्कसंगत नहीं है क्योंकि कम्पनी आमतौर पर समय और लागत के मामले में संशोधित लागत प्रस्ताव प्रस्तुत करती है। इसके अलावा, कार्यों के समापन के एक वर्ष से पांच वर्षों के बीच की अवधि के बीत जाने के बाद भी कम्पनी ओवरहेड्स की वास्तविक प्राप्ति ज्ञात करने में विफल रही क्योंकि खर्चों की बुकिंग और मिलान नहीं किया था।

²¹ तहजीब महल श्रीनगर (₹69.34 लाख), चंदनवाड़ी पुल बोनियार उड़ी (₹7.03 लाख) और केलम गुंड से आशिमुजी कुलगाम तक नाला विशो पर स्टील ब्रिज (₹27.62 लाख)

तीन पूर्ण किए गए कार्यों की लेखापरीक्षा जहाँ ओवरहेड्स की कम वसूली थी और निष्पादन में नुकसान दिखाया गया था:

- लखनपुर में आबकारी एवं कराधान परिसर के निर्माण का कार्य ₹30.48 करोड़ के कार्य के मूल्य के प्रति (जनवरी 2013) पूरा हुआ। कम्पनी ने ₹29.90 करोड़ का व्यय किया था और ₹30.48 करोड़ के काम का रिकॉर्ड दर्ज किया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹4.48 करोड़ (₹29.90 करोड़ का 15 प्रतिशत) के बजाय केवल ₹0.58 करोड़ के ओवरहेड्स की प्राप्ति हुई। इस प्रकार, कम्पनी ₹3.90 करोड़ (₹4.48 करोड़ माइनस ₹0.58 करोड़) के ओवरहेड्स की प्राप्ति में विफल रही। कम्पनी द्वारा अधिक व्यय के कारणों का विश्लेषण नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि कार्य प्रतिस्पर्धी दरों पर निविदा के आधार पर प्राप्त किया गया था। उत्तर को उन तथ्यों के संदर्भ में देखा जा सकता है कि कम्पनी को किए गए कार्य के लेखांकित मूल्य के अनुसार धन प्राप्त हुआ था और कम्पनी की ओर से मितव्ययता और दक्षता के साथ समय पर कार्य निष्पादित करने में विफलता के कारण ओवरहेड्स की गैर-प्राप्ति हुई। जो कार्य 15 महीने में पूरा करने की आवश्यकता थी, वह वास्तव में कम्पनी द्वारा 58 महीनों में पूरा किया गया था।

- इंस्टीट्यूट ऑफ मैनेजमेंट एण्ड पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (आईएमपीए), जम्मू में निर्माण कार्य ₹10.59 करोड़²² पर पूरा हुआ, जिसके अन्तर्गत उसे ₹8.41 करोड़ की राशि मिली, जिससे पीए की प्रति प्राप्ति के ₹2.18 करोड़ शेष रह गए। इसके अलावा, ₹10.59 करोड़ के कार्य के प्रति ₹11.97 करोड़ का व्यय किया गया, जिससे ₹1.38 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। इसके परिणामस्वरूप कम्पनी द्वारा मितव्ययता और दक्षता के साथ कार्य निष्पादित करने में विफलता के कारण ₹1.80 करोड़²³ के निगम ओवरहेड्स की गैर-प्राप्ति के साथ, ₹2.18 करोड़ की निधि अवरुद्ध रही।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि कार्य अभी भी प्रगति पर है तथा वास्तविक प्राप्ति मिलान के बाद अभिलिखित की जाएगी। यह उत्तर इस सीमा तक सही नहीं है कि मार्च 2016 के बाद कार्य को निष्पादित नहीं किया गया तथा भवन पर भी कब्जा कर लिया गया।

- जिला न्यायालय परिसर, श्रीनगर में एक न्यायिक अकादमी के निर्माण के लिए, कम्पनी ने ₹6.14 करोड़ के कार्य का मूल्य बुक किया जिसके विपरीत ₹6.30 करोड़ का व्यय हुआ, जिससे कंपनी को ₹0.16 करोड़ का नुकसान के

²² प्रशासनिक ब्लॉक (₹10.18 करोड़) और छात्रावास ब्लॉक/ बैटरी रूम/ एयर कंडीशनिंग (₹0.41 करोड़)

²³ ₹11.97 करोड़ के खर्च का 15 फीसदी

अतिरिक्त ₹0.94 करोड़ (15 प्रतिशत) की निगम ओवरहेड्स की गैर-वसूली हुई। यह लागत अधिकता मितव्ययता और दक्षता के साथ कार्य की निगरानी सुनिश्चित नहीं करने का संकेत था।

4.10 निर्माण सामग्री की खरीद

(i) बीओडी (जुलाई 2007) ने निर्माण सामग्री की खरीद की स्वीकृति दी जैसे ईंटें सीधे ईंट-भट्टों से, स्टोन ऐग्रीगेट क्रेशर-प्लांट से, रेत रिवर बेड स्रोतों से, स्टील एसएआईएल/आईएसपीएटी/टीआईएससीओएन से, सीमेन्ट जम्मू एण्ड कश्मीर सीमेंट लिमिटेड और अन्य मूल निर्माताओं से, सैनिटरी मर्दे मूल निर्माताओं से, आदि।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान, भवनों के कार्यों में उपयोग की जाने वाली सैनिटरी मर्दे को बिना निविदाओं के आमंत्रण के खुले बाजार से खरीदा गया, जबकि मूल निर्माताओं से खरीदने के लिए निर्देशित किया गया था। कम्पनी ने सम्बन्धित जिलों के उपायुक्तों द्वारा निर्धारित दरों पर आपूर्तिकर्ताओं से ईंटों की खरीद की थी और ईंट भट्टों के साथ इसकी दर तय करने के लिए बातचीत नहीं की थी।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि निविदाओं को आमन्त्रित करने के बाद अब सैनिटरी मर्दों की दरों को अन्तिम रूप दे दिया गया है।

(ii) निविदाओं को आमन्त्रित करने के बाद, कम्पनी ने ₹246 प्रति बैग (₹32.50 प्रति बैग के टोल टैक्स को छोड़कर) मैसर्स जयप्रकाश एसोसिएट्स लिमिटेड (जेएएल) से सीमेंट की खरीद (सितम्बर 2013 से अप्रैल 2014) की। निविदाओं (एनआईटी) को आमन्त्रित करने के नोटिस की शर्तों में कहा गया कि आपूर्तिकर्ता को मार्च 2014 या अगली अन्तिम निविदा तक निर्धारित दरों पर सीमेंट की आपूर्ति करना आवश्यक था। 2014-15 के दौरान सीमेंट की आपूर्ति के लिए निविदाओं को अन्तिम रूप नहीं दिया गया था और कम्पनी ने किसी कारण की रिकॉर्डिंग किए बिना मैसर्स जेएएल से सीमेंट की खरीद (अप्रैल 2014 में) बन्द कर दी थी और (मई से नवम्बर 2014) 19,205 बैग सीमेंट जम्मू और कश्मीर के एसआईसीओपी/भण्डार और खरीद विभाग (एसपीडी) से ₹360 और ₹400 प्रति बैग के बीच की दरों पर खरीदे गए थे, जिसके परिणामस्वरूप ₹16.02 लाख²⁴ का अतिरिक्त व्यय हुआ, जिसे टाला जा सकता था।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि आपूर्तिकर्ता के साथ करार का गैर-निष्पादित का कारण संबंधित परियोजनाओं से निधियों की धीमी वसूली के कारण था और 2014-15 के लिए निविदाओं को अन्तिम रूप नहीं देने में हुई देरी के लिए चुनाव आचार संहिता

²⁴ अक्टूबर 2014 में जेएएल से खरीद गए प्रति बैग ₹295.50 की दर से गणना की गई

लागू होने को जिम्मेदार ठहराया गया था। इसलिए, तात्कालिकता को ध्यान में रखते हुए, अन्य एजेंसियों से सीमेंट की खरीद की गई। प्रबन्धन का जवाब तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि कम्पनी के पास पर्याप्त धन उपलब्ध था और मई 2014 में लोकसभा चुनावों की आचार संहिता समाप्त हो गई थी।

(iii) जम्मू में कम्पनी की खरीद इकाई/ विंग जम्मू प्रांत की विभिन्न सिविल इकाइयों के लिए सीमेंट की खरीद और आपूर्ति के लिए जिम्मेदार है तथा बदले में सिविल इकाइयों को खरीद इकाई/ विंग को समय पर सीमेंट की मांग प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी। खरीद इकाइयों से अनुपलब्धता प्रमाण पत्र (एनएसी) प्राप्त किए बिना सिविल इकाइयों द्वारा सीमेंट की कोई सीधी खरीद नहीं की जानी थी। जम्मू प्रांत में 5 इकाइयों के रिकॉर्ड की परीक्षण-जांच में पता चला है कि 1,35,241 बैग सीमेंट एनएसी²⁵ को प्राप्त किए बिना सीधे जेकेएसआईसीओपी/ एसपीडी से खरीदे गए थे, तथा वे भी खरीद विंग द्वारा आपूर्ति की तुलना में अधिक दरों पर खरीदे गए जिसके परिणामस्वरूप ₹91.47 लाख की अतिरिक्त लागत आई थी।

प्रबन्धन ने कहा (नवम्बर 2017) कि सभी इकाइयों को एसआईसीओपी/ एसपीडी से सीमेंट खरीदने से पहले खरीद विंग से एनएसी प्राप्त करने के लिए निर्देशित किया जा रहा है और अपनी आवश्यकता अग्रिम में प्रस्तुत करने का भी निर्देश दिया ताकि, सीमेंट की समय पर व्यवस्था हो सके।

(iv) कार्यप्रणाली के अनुसार, कम्पनी की सिविल इकाइयां खुले बाजार से स्टील की खरीद करती हैं। बीओडी ने एसएआईएल/ आईएसपीएटी/ टीआईएससीओएन से स्टील की खरीद की स्वीकृति प्रदान की थी। टाटा टीआईएससीओएन की दर एसएआईएल की दर से ₹4,382 और ₹7,438 प्रति मीट्रिक टन (एमटी) के बीच थी। 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान तीन परीक्षण जाँच की गईं सिविल इकाइयों में 2,461 मीट्रिक टन एसएआईएल से बने स्टील तथा 936 मीट्रिक टन टाटा टीआईएससीओएन से निर्मित स्टील की खरीद की गई थी। यदि कम्पनी केवल एसएआईएल से स्टील की खरीद की होती, तो वह टीआईएससीओएन से खरीदे गए 936 मीट्रिक टन स्टील की खरीद पर कम से कम ₹41.02 लाख के अतिरिक्त भुगतान करने से बच सकती थी।

प्रबन्धन ने कहा (नवम्बर 2017) कि, पहली बार में, कम्पनी ने स्टील की आपूर्ति के लिए सेल से सम्पर्क किया और इसकी अनुपलब्धता के कारण, टीआईएससीओएन से खरीद शुरू की गई थी। यह भी कहा गया कि अब एसएआईएल के साथ एक समझौता-जापन कार्यान्वित किया गया है। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया कि

²⁵ केरन स्टोर जम्मू में मई से नवम्बर 2014 और सितम्बर 2015 के दौरान केवल सात महीनों के लिए सीमेंट का कोई स्टॉक नहीं है

टीआईएससीओएन से खरीद करने से पहले एसएआईएल से कोई एनएसी प्राप्त नहीं किया गया था।

4.11 मानव संसाधन

4.11.1 अपने निगमन के बाद से, कम्पनी ने किसी भी भर्ती/ पदोन्नति की नीति को तैयार नहीं किया था। ऑडिट में पाया गया कि स्टाफ (कर्मचारियों) को अलग-अलग इकाइयों में तदर्थ तरीके से तैनात किया गया था। निष्पादन ऑडिट की अवधि के दौरान नियमित स्टाफ (कर्मचारियों) की स्वीकृत पदों की स्थिति (एसएस) और वास्तविक कार्यरत कर्मचारियों की स्थिति (पीआईपी) निम्नानुसार थी:

तालिका-4.8: स्वीकृत पदों की स्थिति की तुलना में कार्यरत व्यक्तियों की स्थिति (पीआईपी)

क्रम सं.	संवर्ग	2012-13		2013-14		2014-15		2015-16		2016-17	
		एसएस	पीआईपी	एसएस	पीआईपी	एसएस	पीआईपी	एसएस	पीआईपी	एसएस	पीआईपी
1.	एमडी/ईडी/जीएम	5	3	5	4	5	4	5	4	5	5
2.	डीजीएमएस	28	28	28	30	28	30	27	27	29	26
3.	प्रबंधक/उप/ सहायक प्रबंधक	214	190	214	191	214	191	214	204	214	185
4.	अन्य संवर्ग	1,139	852	1,139	764	1,139	876	1,059	880	1,057	785
	कुल	1,386	1,073	1,386	989	1,386	1,101	1,305	1,115	1,305	1,001
5.	स्टाफ की कमी (कमी का प्रतिशत)	-	313 (23)	-	397 (29)	-	285 (21)	-	190 (15)	-	304 (23)
6.	इंजीनियरिंग स्टाफ	-	221	-	225	-	225	-	235	-	216
7.	गैर-इंजीनियरिंग स्टाफ	-	852	-	764	-	876	-	880	-	785
8.	इंजीनियरिंग स्टाफ और गैर-इंजीनियरिंग स्टाफ में अनुपात	-	1:3.86	-	1:3.40	-	1:3.89	-	1:3.74	-	1:3.63

(स्रोत: कम्पनी द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार)

पीआईपी, स्वीकृत पदों से कम रहा और 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान 15 से 29 प्रतिशत तक की कमी रही थी। कम्पनी ने यूनिट-वाइज कर्मचारियों (स्टॉफ) की क्षमता का आंकलन नहीं किया था। वर्ष 2012-13 के दौरान गैर-इंजीनियरिंग कर्मचारियों के लिए इंजीनियरिंग कर्मचारियों का अनुपात 1:3.86 तथा 2016-17 के दौरान 1:3.63 था। कम्पनी ने (फरवरी 2016) एक प्रतिष्ठान उप-समिति (ईएससी) का गठन किया था जो स्वीकृत पदों के युक्तिकरण और भर्ती नियमों के निर्धारण के लिए थी।

इसके अलावा, कम्पनी में नवम्बर 2016 को 1,043 कैजुअल श्रमिक (निगरानी स्टाफ) थे, जिन्हें समय-समय पर किसी भी वास्तविक आवश्यकता के आंकलन किए बिना कार्य पर लगाये गए थे। कश्मीर प्रान्त में 886 की संख्या में कैजुअल श्रमिक लगे हुए थे और जम्मू प्रान्त में 157 कैजुअल श्रमिक लगे हुए थे। इसके अतिरिक्त, श्रीनगर²⁶

²⁶ 165 कैजुअल श्रमिक

में यूनिट-2, कुपवाड़ा में यूनिट-10 और पुलवामा में यूनिट-12, में 100 से अधिक कैजुअल श्रमिक लगाए गए थे, जबकि दूसरी ओर, जम्मू प्रान्त की 8 इकाइयों²⁷ में दस से कम संख्या में लगे हुए थे। कम्पनी ने किसी भी उचित आधार (नियमों) का अनुपालन नहीं किया है, जैसे: कैजुअल श्रमिकों की तैनाती के लिए क्वांटम या कार्य की मात्रा, टर्नओवर या तकनीकी तथा गैर-तकनीकी कर्मचारियों की संख्या।

प्रबन्धन ने इकाई के उत्पादन के अनुसार कर्मचारियों को नियुक्त करने का आश्वासन दिया (नवम्बर 2017)। यह भी कहा गया कि कम्पनी ने सभी निष्पादन इकाइयों के लिए एक आदर्श मॉडल की स्थापना को अपनाने का फैसला किया था जिसमें विभिन्न विंगों में मानव संसाधन का संतुलित अनुपात अर्थात् इंजीनियरिंग, वित्त, प्रशासनिक इत्यादि था और यह कि कैजुअल श्रमिकों को साइट की आवश्यकता के अनुसार इकाइयों में लगाया गया था और जम्मू प्रान्त की तुलना में अधिक परियोजनाओं के मद्देनजर ज्यादा कैजुअल श्रमिकों की कश्मीर प्रान्त में तैनाती की गई थी

प्रबन्धन का उत्तर उन तथ्यों के आलोक में देखा जा सकता है कि 2012-17 के दौरान निष्पादन की संख्या जम्मू प्रान्त में 186 और कश्मीर प्रान्त में 364 थी जो 1:2 में थी, हालांकि, कैजुअल श्रमिकों की तैनाती क्रमशः 1:5.6 में की गई थी। कश्मीर प्रांत की तीन इकाइयों में 100 से अधिक कैजुअल श्रमिक तैनात किए गए थे।

4.11.2 कर्मचारी उत्पादकता

कम्पनी में कर्मचारी उत्पादकता के मूल्यांकन के लिए निष्पादित कार्य के मूल्य के लिए मानव संसाधन का सम्बन्ध माना जाता है। तालिका-4.9 में 2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए कम्पनी में निष्पादित कार्य का मूल्य, कर्मचारियों की संख्या और कंपनी की कर्मचारी लागत का मूल्य दर्शाया गया है।

तालिका-4.9: कर्मचारी उत्पादकता

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
निष्पादित कार्य का मूल्य (₹ करोड़ में)	364.19	402.12	291.84	254.81	250.65
कार्मिक स्थिति (नियमित स्टाफ) (संख्या में)	1,073	989	1,101	1,115	1,001
प्रति कर्मचारी निष्पादित कार्य का मूल्य (₹ करोड़ में)	0.34	0.41	0.27	0.23	0.25
कर्मचारी लागत (₹ करोड़ में)	49.75	54.61	55.15	63.91	62.64
कर्मचारी लागत के प्रति निष्पादित कार्य का मूल्य (प्रतिशत)	13.66	13.58	18.90	25.08	24.99

²⁷ 5वीं कठुआ (6), 6वीं उधमपुर (8), 7वीं जम्मू (7), रियासी में यूनिट (3), जम्मू में इलेक्ट्रिकल यूनिट (5), लेह में यूनिट (5), पंपोर में इलेक्ट्रिकल यूनिट (7) और जम्मू में मैकेनिकल यूनिट (8)

2012-17 की अवधि में काम के प्रति कर्मचारी मूल्य ₹0.34 करोड़ से घटकर ₹0.25 करोड़ हो गया, जबकि कर्मचारी लागत के प्रति निष्पादित कार्य का मूल्य 2012-13 की अवधि में 13.66 से बढ़कर 24.99 प्रतिशत हो गया।

यूनिट-वार पीआईपी (मार्च 2017 तक) और निष्पादित कार्य का मूल्य (2012-13 से 2016-17) (*परिशिष्ट-4.2*) में दिखाया गया है, जिसके विश्लेषण से पता चलता है कि प्रति कर्मचारी के निष्पादित कार्य के मूल्य में विभिन्नता थी। जम्मू प्रांत में पाँच वर्ष की अवधि के दौरान प्रत्येक निष्पादित कार्य के प्रति कर्मचारी मूल्य किशतवार इकाई में सबसे अधिक ₹5.15 करोड़ था, जबकि कठुआ में यह केवल ₹0.63 करोड़ था। इसी तरह, कश्मीर प्रांत में, श्रीनगर की यूनिट-II में, यह सबसे अधिक ₹2.91 करोड़ था जबकि यूनिट XII पुलवामा में, यह केवल ₹1.42 करोड़ पर था। इसने किसी भी तकनीकी/ तर्कसंगत मूल्यांकन के बिना और विभिन्न इकाइयों में कार्य की मात्रा पर विचार किए बिना कर्मचारियों की तैनाती का संकेत दिया, जिससे एक इकाई में अतिरिक्त कर्मचारियों की तैनाती हो सकती है, जबकि दूसरी में कमी हो सकती है, जिससे कर्मचारियों पर अधिक जिम्मेदारी/ अक्षमता हो सकती है।

4.12 निगरानी और आन्तरिक नियंत्रण तंत्र

कम्पनी का आन्तरिक नियंत्रण तंत्र यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि इसकी गतिविधियों को एक किफायती प्रभावी और कुशल तरीके से किया जाए, और सिस्टम कम्पनी के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किसी भी जोखिम की पहचान कर सके। लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने अपनी इकाइयों की निगरानी और नियंत्रण को सुनिश्चित करने के लिए किसी भी तन्त्र को विकसित नहीं किया था।

4.12.1 गुणवत्ता नियंत्रण में कमजोरी

अपने कार्यों में गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए कम्पनी को नियंत्रण उपायों के लागू करने की आवश्यकता है। हालांकि, कम्पनी ने विभिन्न प्रकार के परीक्षणों के लिए किसी भी गुणवत्ता मैनुअल वर्तनी मानकों या मानकों को तैयार नहीं किया था। निदेशक मण्डल ने निष्पादित कार्यों में गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए सभी प्रमुख परियोजनाओं की साइट-प्रयोगशाला की स्थापना (फरवरी 2012) की स्वीकृति दी थी। हालांकि, किसी भी कार्यस्थल पर कोई प्रयोगशाला स्थापित नहीं की गई थी। कम्पनी के दो गुणवत्ता नियंत्रण विंग थे, श्रीनगर तथा जम्मू में एक-एक उप-महाप्रबंधक थे, जिन्हें क्षेत्र/ कार्यस्थलों के साथ-साथ प्रयोगशाला में सभी सम्बन्धित परीक्षणों का संचालन करने की जिम्मेदारी सौंपी गई थी। अभिलेखों से पता चला कि 467 प्रकार के गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षणों में से 6 प्रकार (मिट्टी की जांच, सीमेंट, ईटें, एग्रीमेट, सीमेंट कंक्रीट क्यूब और डिजाइन मिश्रण के भौतिक परीक्षण) के परीक्षण गुणवत्ता नियंत्रण विंग श्रीनगर में 2012-13 के दौरान आयोजित किए गए जिनमें से ग्यारह

मामलों में रिपोर्ट नकरात्मक थी। जम्मू प्रयोगशाला में, केवल एक प्रकार जैसे सीमेंट क्रंकीट क्यूब की जांच की गयी थी। 2012-16 के दौरान किये गये 168 जांच में से, छह मामलों में विफलता देखी गई।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2017) कि कंपनी अन्य जांच करने के लिए भी जम्मू में गुणवत्ता नियंत्रण मैनुअल, प्रत्यक्ष गुणवत्ता नियंत्रण विंग तैयार करने के लिए प्रयास करेगा और नकारात्मक जांच परिणामों के मामले में, साईट इंजार्जों को निर्माण कार्यों की गुणवत्तापूर्ण कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए निर्देश दिये गये हैं।

4.12.2 निदेशक मंडल की बैठक के आयोजन में कमी

कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 285 और कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 173 के प्रावधानों के अनुसार 2012-13 और 2016-17 (प्रत्येक वर्ष में चार) की अवधि हेतु निदेशक मंडल की अपेक्षित 20 बैठकों के प्रति केवल छह बैठकें²⁸ की गई थी।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2017) कि विभिन्न कारणों से जो कि कंपनी के नियंत्रण में नहीं है जैसे 2012-13 के दौरान कश्मीर घाटी में तनाव, 2014 में बाढ़ आदि के कारण अपेक्षित बैठकें नहीं की जा सकीं।

4.12.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा किसी वित्तीय रिपोर्टिंग और अन्य आंतरिक नियंत्रण प्रणालियों की एक जांच, मूल्यांकन और पर्याप्तता की निगरानी और लेखांकन की प्रभावकारिता किसी एन्टिटी में किसी स्वतंत्र मूल्यांकन गतिविधि के लिए कंपनी के उच्च प्रबंधन के पास एक तंत्र है। कंपनी के आरंभ होने से ही, कोई आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र नहीं था। 2015-16 में, कश्मीर और जम्मू प्रांतों के लिए प्रत्येक छह कार्मिक की दो टीमों गठित करके कंपनी ने इकाइयों की आंतरिक लेखापरीक्षा आरंभ की। वर्ष 2015-16 तक की अवधि हेतु 24 इकाइयों में से छह इकाइयों की लेखापरीक्षा की गई। यद्यपि, आंतरिक लेखापरीक्षा विंग के लिए कोई वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा द्वारा किये गये अध्ययन से पता चला कि आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्टों में केवल वित्तीय प्रबंधन मामले प्रकाश में लाये गये। आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्टों में निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के किसी पहलू पर विचार नहीं किया गया।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2017) कि भविष्य में आंतरिक लेखापरीक्षा में अन्य क्षेत्र भी शामिल किये जाएंगे।

²⁸ 2012-13 के दौरान एक, 2013-14 के दौरान एक, 2015-16 के दौरान दो और 2016-17 के दौरान दो

4.12.4 प्रबंधन सूचना प्रणाली

इकाई स्तर पर विभिन्न परिचालनात्मक गतिविधियों पर सूचना रिकॉर्ड करने के लिए और मुख्यालय स्तर पर उनकी निगरानी करने के लिए कोई मानक प्रारूप नहीं था। परिणामस्वरूप, परियोजनाओं की पूर्णता में विलंब, लक्ष्यों को प्राप्त न किया जाना, बकाया की वसूली आदि सहित कारोबार गतिविधियों के विश्लेषण के लिए प्रभावी प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) के लाभ प्राप्त नहीं किये जा सके जैसा कि अग्रगामी पैराग्राफ में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा में रिपोर्टिंग पैरामीटर में कमियां पाई गईं; जो इस प्रकार हैं:

(i) उपयोगिता प्रमाणपत्र और निष्पादन रिपोर्टों के आंकड़ों में भिन्नता

कंपनी निर्दिष्ट प्रारूप के अनुसार संबंधित पीए को उपयोगिता प्रमाण-पत्र (यूसी) जारी करती है। रिकॉर्डों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि संबंधित अवधि हेतु निष्पादन रिपोर्टों में रिकॉर्ड किये गये; निष्पादित कार्यों के मूल्य और परियोजना प्राधिकारियों को जारी किये गये यूसी 10 सिविल इकाईयों की नमूना जांच किये गये 61 निर्माण कार्यों में से 49 में (परिशिष्ट-4.3 के अनुसार सूची) भिन्नता थी। यूसी के अनुसार किये गये कार्य का मूल्य 33 निर्माण कार्यों की निष्पादन रिपोर्टों में रिकॉर्ड किये गये मूल्य से ज्यादा था जो ₹0.33 लाख और ₹4.84 करोड़ के बीच था। मुख्य निर्माण कार्य डोडा में ठाठरी ब्रिज (₹3.35 करोड़) और शारीरिक शिक्षा कॉलेज गांदरबल (₹4.84 करोड़) थे। इसके अतिरिक्त, यूसी के अनुसार निष्पादित कार्य का मूल्य 16 मामलों में निष्पादन रिपोर्टों में रिकॉर्ड किए गए कार्य के मूल्य से कम था जो ₹0.01 करोड़ और ₹7.38 करोड़ के बीच था। जम्मू में चौथे तवी ब्रिज की स्थायी मरम्मत (₹4.05 करोड़) और श्रीनगर में टैगोर हॉल का अतिरिक्त/ मरम्मत कार्य (₹7.38 करोड़) मुख्य निर्माण कार्य थे। अंतर दर्शाता है कि यूसी में दर्शाई गई निधि उस सीमा तक वास्तविक खर्च के अनुरूप नहीं थी।

प्रबंधन ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (नवंबर 2017) कि यूसी और निष्पादन रिपोर्टों के आंकड़ों के बीच समानता सुनिश्चित करने के लिए सभी इकाई शीर्षों को निर्देश जारी किये गये हैं।

(ii) वार्षिक लेखे/ निष्पादन रिपोर्ट और प्रगति रिपोर्टों में निष्पादित कार्यों के मूल्य के आंकड़ों में भिन्नता

कंपनी निष्पादित कार्य का मूल्य, किया गया व्यय और पीए से प्राप्त निधि को लेखांकन/ मुख्य दस्तावेजीकरण के लिए आधार बनाते हुए तिमाही अंतराल पर निष्पादन रिपोर्ट तैयार करती है। कंपनी निष्पादित कार्य के मूल्य, प्राप्त हुई निधि और कार्य की भौतिक स्थिति के रूप में भौतिक और वित्तीय स्थिति दर्शाते हुए

प्रगति रिपोर्ट भी तैयार करती है। निष्पादित कार्य का मूल्य सभी दस्तावेजों में समान रूप से दर्शाया जाना चाहिए और विभिन्न प्राधिकरणों अर्थात् कराधान/ पीए और अन्य अभिप्रेत प्रयोक्ताओं को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। यद्यपि 10 सिविल इकाइयों के 93 नमूना-जांच किये गये मामलों में प्रगति रिपोर्ट और निष्पादन रिपोर्टों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि दोनों रिपोर्टों में दर्शाये गये निष्पादित कार्य का मूल्य अलग-अलग था। 38 मामलों में, प्रगति रिपोर्ट में दर्शाये गये निष्पादित कार्यों का मूल्य ₹41.86 करोड़ तक निष्पादन रिपोर्ट में दर्शाये गये मूल्य से अधिक था; मुख्य उदाहरण जम्मू में नई विधान सभा (₹5.36 करोड़) और उप जिला अस्पताल सोपौर (₹3.33 करोड़) थे। 37 मामलों में, प्रगति रिपोर्ट के अनुसार निष्पादित कार्य का मूल्य निष्पादन रिपोर्ट में दर्शाई गई ₹25.68 करोड़ की सीमा से कम था; मुख्य उदाहरण जिला प्रशासन कांपलेक्स किश्तवार (₹3.36 करोड़) और मिनी सचिवालय/ डीसी ऑफिस कुलगाम (₹5.01 करोड़) थे। शेष 18 निर्माण कार्यों में, कोई भिन्नता नहीं देखी गई।

कंपनी की समेकित भौतिक और वित्तीय प्रगति रिपोर्टों के अनुसार निष्पादित कार्य के मूल्य के आँकड़े 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान ₹6.03 करोड़ और ₹33.16 करोड़ के बीच वार्षिक लेखों के अनुसार अधिक थे और ये 2016-17 के दौरान ₹31.17 करोड़ तक कम थे।

इस प्रकार, रिपोर्ट की प्रामाणिकता को लेखापरीक्षा में अभिनिश्चित नहीं किया जा सका जिसने खराब लेखांकन/ रिपोर्टिंग और एमआईएस को दर्शाया।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2017) कि प्रगति रिपोर्ट में दर्शाये गये आँकड़े विशिष्ट समय के संकेतक हैं और वे सटीक नहीं हो सकते क्योंकि कार्य लगातार क्रियान्वित किया जा रहा है जबकि निष्पादन रिपोर्टें वास्तविक बिल में दर्शाये गये व्यय पर तैयार की जाती हैं और इस प्रकार प्रगति रिपोर्टों में भिन्नता स्वाभाविक है। उत्तर तर्कपूर्ण नहीं है क्योंकि निर्माण कार्यों की निष्पादन प्रगति रिकॉर्ड करने के लिए दोनों ही आधारभूत रिकॉर्ड हैं और वर्ष के अंत में उनका मिलान करना आवश्यक है। जैसा कि इंगित किया गया, मिलान नहीं किया गया था और इस अवधि के दौरान आंकड़ों में भिन्नता लगातार बनी हुई थी। आँकड़ों के दो सेट में भिन्नता तथ्यों के गलत दर्शाये जाने और धोखाधड़ी के जोखिम का सूचक है।

4.13 निष्कर्ष

कंपनी विधानमंडल के सार्वजनिक उपक्रमों पर समिति द्वारा निदेश के बावजूद निविदा आधार पर किसी कार्य को प्राप्त करने में विफल रही और उन निर्माण कार्यों के लिए जो नामांकन आधार पर दिये गये थे, उनके लिए पूर्णतः राज्य सरकार के विभाग/ एजेंसियों पर निर्भर थी। किये गये निर्माण कार्यों के मूल्य के लक्ष्यों की

प्राप्ति में कमी थी जो 29 और 50 प्रतिशत के बीच थी। किये गये कार्यों का मूल्य 2012-13 के दौरान ₹364.19 करोड़ से घटकर 2016-17 के दौरान ₹250.65 करोड़ रह गया था। कंपनी सेवा कर भुगतान मिलान करने में विफल रही और ₹5.14 करोड़ का अधिक अदा किये, इसके अतिरिक्त, लागत प्रस्तावों में संशोधन न किये जाने के कारण अपने ही स्रोतों से ₹3.45 करोड़ का सेवा कर अदा करना पड़ा। निर्माण कार्यों के क्रियान्वयन में विलंब पाया गया जिसके परिणामस्वरूप कंपनी के पास ₹90.21 करोड़ और ₹246.58 करोड़ के बीच निधि अव्ययवित रही। निदेशक मंडल के साथ-साथ राज्य सरकार के निदेशों का उल्लंघन करते हुए परियोजना प्राधिकारियों द्वारा निर्गमित निधि से अधिक में निर्माण कार्यों का क्रियान्वयन किया गया परिणामस्वरूप मार्च 2017 तक ₹188 करोड़ के अधिशेष का संचयन हुआ। निर्माण कार्यों के क्रियान्वयन की गहन रूप से निगरानी न करने के कारण प्रगति धीमी रही जिसके परिणामस्वरूप निर्माण कार्यों को पूरा करने में विलंब हुआ तथा समय और लागत बढ़ गई। पूर्ण किये गये 15 निर्माण कार्यों में कंपनी ₹12.80 करोड़ के ओवरहेड वसूल करने में विफल रही। कंपनी ने अपेक्षित मानव संसाधन निर्धारण नहीं किया और इकाईयों में स्टाफ तदर्थ आधार पर तैनात किया गया था। कमजोर गुणवत्ता नियंत्रण, प्रभावहीन आंतरिक लेखापरीक्षा और उपयोगिता प्रमाण-पत्र/ प्रगति रिपोर्ट और निष्पादन रिपोर्टों के आंकड़ों में भिन्नताएं पाई गई थी जिसने दोषपूर्ण आंतरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र को दर्शाया।

4.14 सिफारिशें

कंपनी सुनिश्चित कर सकती है:

- कंपनी वित्तीय अवस्था को सुधारने के लिए प्रतियोगितात्मक निविदाओं में भागीदारी द्वारा कार्य प्राप्त करें एवं लंबित निर्माण कार्यों को तीव्र गति से पूरा करें;
- निर्माण कार्यों की गहन रूप से निगरानी हो ताकि समय और लागत न बढ़े;
- अतिरिक्त निवेश योग्य निधि पहचानने के लिए प्रणाली को जल्द से जल्द आरंभ किया जाये ताकि अनुकूलतम रिटर्न सुनिश्चित हो;
- पूर्ण हुए निर्माण कार्यों में बकाया राशि की वसूली और लागत प्रस्तावों तथा निधियों की प्राप्ति के अनुमोदन की संभावना पर निर्माण कार्यों के क्रियान्वयन से बचा जाए;
- कर मामलों का समयपूर्व समाधान; और
- अपने आंतरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करना