अध्याय II
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय II
निष्पादन लेखापरीक्षा

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

2.1 सरकारी अस्पतालों में चिकित्सा उपकरणों की खरीद, रखरखाव एवं उपयोग

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू), रा.रा.क्षे.दि.स. दिल्ली की लगभग 1.68 करोड़ आबादी की स्वास्थ्य आवश्यकता को पूरा करता है। सरकारी अस्पतालों में चिकित्सा उपकरणों की खरीद, रखरखाव एवं उपयोग पर निष्पादन लेखापरीक्षा मई से सितम्बर 2015 तक की गयी। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

मुख्य बिंदु

- *चिकित्सा उपकरण खरीद करने हेतु एक विस्तृत योजना या तो केन्द्रीय रूप से विभाग में या अलग–अलग अस्पतालों के स्तर पर तैयार नहीं की गयी थी।*

  (पैराग्राफ 2.1.3.1)
- *चिकित्सा उपकरणों की खरीद तथा डिलिवरी में दो वर्षों तक की देरी हुई यद्यपि यह कार्य इस तरह की देरी को दूर करने के उद्देश्य से ही बाहरी एजेन्सी को दिया गया। एजेन्सी को परामर्श शुल्क के रूप में ₹ 60.65 लाख की राशि का भुगतान किया गया।*

  (पैराग्राफ 2.1.3.2)
- *आवश्यक चिकित्सा उपकरणों की देरी से आपूर्ति करने के लिए दोषी आपूर्तिकर्ताओं पर ₹ 95.84 लाख का जुर्माना लगाने में अस्पताल असफल रहे।*

  (पैराग्राफ 2.1.3.4)
- *नमूना जांच किये गये अस्पतालों में आपूर्तिकर्ताओं को दिए गए ₹ 73.62 करोड़ के अग्रिम वर्ष 2005 से अब तक असमायोजित रहे।*

  (पैराग्राफ 2.1.3.7)
- *अस्पतालों ने अपनी वास्तविक जरूरत से अधिक उपकरण तथा उपभोग्य वस्तुओं की ₹ 3.16 करोड़ की खरीद की जो स्टॉक में लम्बी अवधि तक अप्रयुक्त पड़े रहे।*

  (पैराग्राफ 2.1.4.1)
- *2009–10 से 2014–15 के दौरान प्राप्त किए गए ₹ 18.22 करोड़ मूल्य के 66 उपकरण एक माह से दो वर्षों से अधिक की देरी से संस्थापित किये गये।*

  (पैराग्राफ 2.1.4.2)
- *₹ 83.17 लाख के 21 उपकरण, सहायक उपकरण, रिजेन्ट तथा उपभोग्य वस्तुओं की अनुपलब्धता के कारण 15 दिनों से तीन वर्षों की अधिक की सीमा अवधि तक अप्रयुक्त रहे।*

  (पैराग्राफ 2.1.4.4)

- *अस्पतालों ने उपकरणों की मरम्मत पर ₹ 94.78 लाख खर्च कर दिए जो वारंटी अवधि में थे। अस्पतालों ने न तो वारंटी का उपयोग किया न ही फर्म के विरूद्ध कार्यवाही करने की पहल की।*

(पैराग्राफ 2.1.5.2)

- *₹ 24.32 करोड़ मूल्य के 2,930 उपकरणों की मदों तथा 883 उपकरणों, जिनकी कीमत उपलब्ध नहीं थी, को 2010–15 के दौरान चयनित अस्पतालों के विभिन्न विभागों द्वारा निष्क्रिय घोषित कर दिया गया, परन्तु उनका निपटान नहीं किया गया।*

(पैराग्राफ 2.1.5.4)

2.1.1 प्रस्तावना

चिकित्सा उपकरण की समय से खरीद तथा रखरखाव स्वास्थ्य उपचार के प्रबंध तथा आबादी को चिकित्सा सुविधा देने हेतु परम आवश्यक हैं। चिकित्सा उपकरणों के लिये समय से व्यास मापन, रखरखाव, मरम्मत, उपभोक्ता प्रशिक्षण की जरूरत होती है।

2.1.1.1 खरीद गतिविधियों के लिए संगठनात्मक संरचना

डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू की अध्यक्षता प्रधान सचिव द्वारा की जाती है जो सभी सरकारी अस्पतालों एवं चिकित्सा महाविद्यालयों को नियंत्रित करता है तथा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार के साथ समन्वय रखता है।

सितम्बर 2013 तक, डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू का उपकरण खरीद प्रकोष्ठ (ई पी सी) सरकारी अस्पतालों की ओर से ₹ पाँच लाख से अधिक मूल्य के चिकित्सा उपकरण की खरीद किया करता था तथा ₹ पाँच लाख से कम लागत के उपकरण की खरीद स्वयं अस्पतालों द्वारा की जाती थी। रा.रा.क्षे.दि.स. के मंत्रिमण्डल की स्वीकृति से, डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू ने मेसर्स एच एल एल लाईफ केयर लि. (एच एल एल) को चिकित्सा उपकरण खरीदने हेतु खरीद सलाहकार के रूप में लगाया (अगस्त 2013), क्योंकि विशेषीकृत कार्मिकों की कमी के कारण ई पी सी तथा अस्पतालों की अपनी सीमाएँ थीं। एच एल एल को नियुक्त करने के पश्चात् डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू ने अक्टूबर 2013 में निम्नलिखित निर्देश परिचालित कियेः

(i) अस्पताल निविदा आमंत्रण सूचना (एन आई टी) आमंत्रित कर स्वयं खरीद करने का दायित्व ले सकता है तथा विक्रेता के चयन करने के लिए सम्पूर्ण निविदा प्रबंधन कर सकता है। यद्यपि, वे एच एल एल से सहायता ले सकते हैं जो एच एल एल से किए गए समझौते के अनुसार सारा कार्य करेगा।

(ii) अस्पतालों को ₹ 10 लाख से अधिक की लागत की सभी खरीद के लिए आवश्यकता मूल्यांकन तथा तकनीकी विशिष्टता की स्वीकृति हेतु अनिवार्य रूप से तकनीकी सलाहकार समिति (जिनमें बाह्य विशेषज्ञ तथा रा.रा.क्षे.दि.स. के अस्पतालों, भारत सरकार के अस्पतालों तथा निजी अस्पतालों से लिए गए विषय विशेषज्ञ शामिल हैं) से अनापत्ति की मंजूरी लेनी होगी। यद्यपि, ऐसे मामलों में भी अस्पतालों के पास स्वयं या एच एल एल के माध्यम से उपकरण खरीदने का विकल्प होगा।

अक्तूबर 2013 में, ई पी सी का नाम बदलकर खरीद समन्वय प्रकोष्ठ (पीसीसी) कर दिया गया जिसका कार्य अस्पतालों को नीतिगत एवं तकनीकी सहायता उपलब्ध कराना, अस्पतालों से माँग होने पर माँग–पत्रों को संकलित करना तथा इकट्ठा करना, तकनीकी सलाहकार समिति (टी ए सी) की बैठक बुलाना तथा एच एल एल के साथ समन्वय बनाना था।

जनवरी 2014 में, डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू द्वारा छः अस्पतालों[3] को सीधे एच एल एल के माध्यम से चिकित्सा उपकरण प्राप्त करने की अनुमति दी गई तथा उन्हें पीसीसी को माँग–पत्र भेजनें की जरूरत नहीं थी। उन्हें टी ए सी से पूर्व स्वीकृति लेने की भी जरूरत नहीं थी।

2.1.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य मूल्यांकन करना था कि क्याः

- उपकरणों की खरीद परिमाण तथा गुणवत्ता दोनों की आवश्यकता पर आधारित थी तथा खरीद नीतियों के अनुरूप थी,
- चिकित्सा उपकरण की खरीद के पश्चात् उसका अधिकतम उपयोग किया गया,
- खरीदे गए उपकरण का रखरखाव, मरम्मत एवं प्रतिस्थापन मितव्ययी एवं प्रभावकारी तरीके से किया गया, तथा
- आन्तरिक नियंत्रण तंत्र मौजूद एवं प्रभावकारी था।

2.1.1.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

2010–15 की अवधि को समाविष्ट करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा मई से सितम्बर 2015 तक की गयी तथा 04 जून 2015 को विशेष सचिव (परियोजना), डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू के साथ प्रवेश सम्मेलन किया गया। लेखापरीक्षा ने योजना शीर्ष 'मशीनरी एवं उपकरण' के अन्तर्गत् पिछले पाँच वर्षों में किये गए अधिकतम व्यय के आधार पर 39 सरकारी अस्पतालों में से चयनित 11[4] अस्पतालों के अभिलेखों की नमूना जाँच की थी। चयनित सैम्पल को आगे तीन स्लैब में वर्गीकृत किया गया (*i*) ₹ एक करोड़ (100 प्रतिशत) से अधिक की लागत वाले उपकरण, (*ii*) ₹ 20 लाख से एक करोड़ (60 प्रतिशत) के बीच की लागत वाले उपकरण तथा (*iii*) ₹ 20 लाख (40 प्रतिशत) से कम की लागत वाले उपकरण। गत वर्षों में खरीदे गए उपकरणों के अभिलेख जिसके लिए साख–पत्र लेखा, जो असमायोजित/बकाया थे, की भी संवीक्षा की गयी। इसके अतिरिक्त एच एल एल एवं ई पी सी (अब पी.सी.सी.) के अभिलेखों की भी नमूना जाँच की गयी।

---

[3]मौलाना आजाद मेडिकल कॉलेज (एम ए एम सी), लोक नायक अस्पताल (एल एन एच), गोबिन्द बल्लभ पंत अस्पताल (जी बी पी एच), गुरू नानक नेत्र केन्द्र (जी एन इ सी), गुरू तेग बहादुर अस्पताल (जी टी बी एच) तथा बाबा साहेब अम्बेडकर अस्पताल (बी एस ए एच)

[4]बाबा साहेब अम्बेडकर अस्पताल (बी एस ए एच), दीन दयाल उपाध्याय अस्पताल (डी डी यू एच), गोबिन्द बल्लभ पंत अस्पताल (जी बी पी एच), गुरू गोबिन्द सिंह अस्पताल (जी जी एस एच), गुरू नानक नेत्र केन्द्र (जी एन इ सी), गुरू तेग बहादुर अस्पताल (जी टी बी एच), लाल बाहदुर शास्त्री अस्पताल (एल बी एस एच), लोक नायक अस्पताल (एल एन एच), महर्षि वाल्मीकी अस्पताल (एम वी एच), राव तुला राम अस्पताल (आर टी आर एच) तथा संजय गाँधी मेमोरियल अस्पताल (एस जी एम एच)

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सरकार को उनका दृष्टिकोण जानने के लिए, 22 जनवरी 2016 को एक प्रारुप प्रतिवेदन जारी किया गया तथा समापन सम्मेलन 9 फरवरी 2016 को सचिव (स्वास्थ्य) के साथ किया गया। तथापि, सरकार का उत्तर प्रतीक्षित है (मार्च 2016)।

2.1.1.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

चिकित्सा उपकरणों को खरीदने तथा उनके रखरखाव में डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू, पी सी सी तथा अस्पतालों के कार्य–निष्पादन का बेंचमार्क निर्धारित करने के लिए उपयोग में लाए गए मापदण्ड निम्नलिखित स्त्रोतों से लिये गयेः

- सरकारी नीतियाँ, निर्देश, आदेश तथा दिशा–निर्देश,
- सरकार के नियम और विनियम, तथा
- सामान्य वित्तीय नियमावली तथा प्राप्ति एवं भुगतान नियम

2.1.1.5 पिछली लेखापरीक्षा

2003–08 की अवधि को शामिल करते हुए औषधियों, शल्य चिकित्सा संबंधी सामानों, उपकरणों की खरीद तथा उनकी जाँच पर निष्पादन लेखापरीक्षा रा.रा.क्षे.दि.स. के संबंध में मार्च 2008 को समाप्त वर्ष के लिए नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन **(खण्ड–I)** में शामिल किया गया। यद्यपि सचिव (डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू) की ओर से उस निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर कार्यवाही नोट प्रतीक्षित था तथा उस पर पी.ए.सी. में मार्च 2015 तक चर्चा नहीं हुई थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.2 बजट आवंटन एवं उपयोग

2010–15 के दौरान 11 चयनित अस्पतालों का बजट आवंटन तथा वास्तविक व्यय नीचे दी गयी **तालिका 2.1.1** में दर्शाया गया हैः

तालिका 2.1.1: बजट आवंटन तथा वास्तविक व्यय (2010–15)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल योजना		मशीनरी एवं उपकरण			
	आवंटन	व्यय	आवंटन	व्यय	अव्ययित निधियाँ	अव्ययित निधियाँ (प्रतिशत)
2010-11	408.95	392.25	101.61	93.08	8.53	8.39
2011-12	490.29	465.10	115.84	103.11	12.73	10.99
2012-13	445.67	396.91	58.93	43.58	15.35	26.05
2013-14	478.40	441.73	55.25	45.16	10.09	18.26
2014-15	499.17	403.57	109.65	57.90	51.75	47.20
योग			**441.28**	**342.83**	**98.45**	**22.31**

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, चयनित अस्पतालों ने 2010–15 के दौरान योजना शीर्ष 'मशीनरी एवं उपकरण' (म. एवं उ.) के अन्तर्गत् आवंटित निधियों का पूर्णतः उपयोग नही किया। इस शीर्ष के अंतर्गत वार्षिक अव्ययित निधियाँ आठ तथा 47 प्रतिशत के बीच

रही। राव तुला राम अस्पताल ने ₹ 20.70 करोड़ के आवंटन के विरूद्ध 39.47 प्रतिशत की उच्चतम् बचत दर्शायी। अधिक अव्ययित शेषों वाले अन्य अस्पताल बाबा साहेब अम्बेडकर अस्पताल (34.78 प्रतिशत), गुरू नानक नेत्र केन्द्र (32.41 प्रतिशत), गोविन्द बल्लभ पंत अस्पताल (32 प्रतिशत), महर्षि वाल्मीकी अस्पताल (29.58 प्रतिशत) तथा लोक नायक अस्पताल (21.14 प्रतिशत) थे। लेखापरीक्षा ने यह भी अवलोकन किया कि 11 चयनित अस्पतालों में गुरू तेग बहादुर अस्पताल ने म. एवं उ. शीर्ष के अंतर्गत गत पाँच वर्षों में ₹ 116.70 करोड़ का उच्चतम आवंटन प्राप्त किया तथा 26.28 प्रतिशत का बचत दर्शाया।

बाबा साहेब अम्बेडकर अस्पताल ने अव्ययित निधियों/बचतों के लिए विभिन्न कारकों जैसे निविदा मूल्यांकन प्रक्रिया में देरी, बिल प्रस्तुत करने तथा मदों की आपूर्ति के बीच समयान्तर जो प्रक्रिया में आगे विलम्ब उत्पन्न करता है, को दोषी ठहराया (सितम्बर 2015)। इसी प्रकार, गुरू नानक नेत्र केन्द्र तथा महर्षि बाल्मीकी अस्पताल ने कहा (सितम्बर 2015) कि बजट का कम उपयोग ई पी सी द्वारा निविदा को अंतिम रुप देने में विलम्ब होने के कारण हुआ। उत्तर तर्क संगत नही है क्योंकि निधियों का आवंटन समय से उपयोग करने के लिए किया गया था तथा अस्पतालों द्वारा उपयोग करने हेतु संशोधित प्राक्कलन तैयार करते समय अव्ययित शेषों का पुनः विनियोग किया जा सकता था।

2.1.2.1 व्यय का आधिक्य

सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 56(3) अनुबंध करता है कि वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में व्यय की अधिक मांग को वित्तीय औचित्य के भंग होने के रूप में माना जाना चाहिए तथा इसे रोका जाना चाहिए। वित्त मंत्रालय द्वारा सितम्बर 2007 में जारी परिपत्र के अनुसार, मार्च महीने में व्यय को बजट अनुमान (ब.अ.) के 15 प्रतिशत तक प्रतिबंधित किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा ने, यद्यपि, अवलोकन किया कि चयनित अस्पतालों ने इन निर्देशों का अनुसरण नही किया तथा मार्च महीने में ब.अ. के 15 प्रतिशत से अधिक व्यय किया जैसा कि निम्न **तालिका 2.1.2** में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1.2: मार्च महीने में व्यय का आधिक्य

वर्ष	ब.अ. के 15 प्रतिशत से अधिक व्यय करने वाले अस्पतालों की संख्या	अस्पतालों की संख्या जहाँ मार्च महीने में म. एवं उ. शीर्ष के अंतर्गत व्यय था			
		15–30 प्रतिशत	31–40 प्रतिशत	41–50 प्रतिशत	50 प्रतिशत से अधिक
2010-11	9	4	1	3	1
2011-12	4	4	-	-	-
2012-13	6	4	1	-	1
2013-14	8	3	1	1	3
2014-15	7	3	-	2	2

सभी चयनित अस्पतालों ने मार्च (2010–15) महीने में योजना शीर्ष– 'मशीनरी एवं उपकरण' के अन्तर्गत, भारी व्यय किया, जो बजट आवंटन का 16.85 से 89.97 प्रतिशत तक रहा।

गुरू नानक नेत्र केन्द्र ने कहा कि मार्च 2014 (म. एवं उ. शीर्ष के अन्तर्गत आबंटित बजट का 89.97 प्रतिशत) में व्यय की अधिक माँग मुख्य रूप से एच एल एल को उपकरण खरीद हेतु किए गए 100 प्रतिशत के भुगतान के कारण थी जबकि महर्षि वाल्मीकी अस्पताल ने कहा (सितम्बर 2015) कि चूँकि ई–टेंडर के माध्यम से खरीद एक नयी पद्धति थी, भारी व्यय अंतिम तिमाही में 2012–13 तक बुक किया गया, इसके बाद व्यय समान रूप से वितरित किया गया। उत्तर तर्कसंगत नही है क्योंकि 18.18 प्रतिशत तथा 17.39 प्रतिशत तक व्यय क्रमशः मार्च 2014 तथा मार्च 2015 में किया गया।

2.1.3 चिकित्सा उपकरणों की खरीद

2.1.3.1 चिकित्सा उपकरण खरीदने हेतु आवश्यकता मूल्यांकन

डी जी एच एस मैन्युअल (अस्पतालों) के अनुसार, प्रत्येक अस्पताल को चरणों में एक भावी मास्टर प्लान तैयार करना चाहिए जिसमें भौतिक संरचना, भवन, मशीनरी तथा उपकरण, श्रमशक्ति तथा आवश्यक उपभोग्य वस्तुएँ शामिल होनी चाहिए। अस्पताल द्वारा तैयार की गई वार्षिक योजनाएँ मास्टर प्लान पर आधारित होनी चाहिए। तत्कालिक खरीद के लिए तदर्थ योजना से बचना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि उपकरण खरीद हेतु एक विस्तृत योजना या तो केन्द्रीय रूप से विभाग में या चयनित अस्पतालों में अलग–अलग अस्पताल के स्तर पर तैयार नहीं की गयी। अस्पतालों के पास माँग तथा लॉग बुक से प्राप्त सूचना का विश्लेषण कर नये उपकरण प्राप्त करने की जरूरत अथवा पुराने चिकित्सा उपकरण बदलने के लिए मूल्यांकन करने हेतु कोई संस्थागत प्रणाली मौजूद नहीं थी जिसके कारण मरीजो की संख्या में बढ़ोत्तरी, पुराने, बेकार तथा खराब पड़े उपकरणों की वृद्धि हुई।

बदले में, प्रत्येक अस्पताल ने विभाग द्वारा दिए गए जरूरतों के आधार पर तदर्थ रूप में प्रतिवर्ष निधि की जरूरत को केवल व्यक्त किया तथा ई पी सी, एच एल एल के माध्यम से उपकरण खरीदे जैसा कि प्रतिवेदन में बाद में चर्चा की गयी है। लेखापरीक्षा ने यह भी अवलोकन किया कि अस्पताल द्वारा उपकरण की आयु पर उपकरण के संचालन (उपभोग्य वस्तु सहित), रखरखाव (मरम्मत सहित), प्रशिक्षण इत्यादि में लागत का कोई रिकार्ड नहीं रखा गया। समयबद्ध योजना के अभाव में चिकित्सा उपकरणों की खरीद, रखरखाव तथा उपयोग में विभिन्न कमियाँ पायी गई जिसकी चर्चा आगे के पैराग्राफों में की गई है।

2.1.3.2 एच एल एल के माध्यम से उपकरणों की खरीद

चिकित्सा विशेषज्ञ तथा जानकारों को उपकरण खरीद की प्रक्रिया से दूर रखने के उद्देश्य से डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू ने चिकित्सा उपकरणों की समय से खरीद करने हेतु अगस्त 2013 में एच एल एल को नियुक्त किया। समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) के अनुसार, एच एल एल ई–निविदाएँ जारी करेगा, उन्हें खोलेगा तथा टेक्नो कम्पेरेटिव स्टेटमेन्ट उपकरणों की माँग करने वाले अस्पतालों को अग्रेषित करेगा। उनका अनुमोदन प्राप्त होने के पश्चात्, एच एल एल मूल्य निवदाएँ खोलेगा, तुलनात्मक विवरणी तैयार करेगा तथा उसे माँग–पत्र देने वाले

अस्पतालों को दुबारा से उनके अनुमोदन के लिए अग्रेषित करेगा।इस संबंध में, लेखापरीक्षा संवीक्षा से निम्नलिखित पता चलाः

- 2013–15 के दौरान, एचएलएल ने 24 सरकारी अस्पतालों/संस्थानों से अनुमानित मूल्य ₹ 183.87 करोड़ के 300 चिकित्सा उपकरणों की खरीद के लिए माँग–पत्र प्राप्त किया। इसने ₹ 44.37 करोड़ मूल्य के 80 उपकरणों के लिए खरीद आदेश दिया, परन्तु अस्पतालों को अगस्त 2015 तक ₹ 35.09 करोड़ की लागत के केवल 42 उपकरण दिए गए तथा शेष उपकरण खरीद प्रक्रिया के विभिन्न स्तरों पर थे। खरीद की धीमी गति का कारण, निविदा प्रक्रिया के विभिन्न स्तरों पर अस्पतालों से बार–बार आवश्यक स्वीकृति लेना बतलाया गया। इस प्रकार, समय पर चिकित्सा उपकरण खरीदने के लिए विशिष्ट खरीद एजेन्सी को कार्य पर लगाने का मूल उद्देश्य विफल हो गया, यद्यपि एजेन्सी को परामर्श शुल्क के रूप में अगस्त 2015 तक ₹ 60.65 लाख (2013–14 – ₹ 6.03 लाख, 2014–15 ₹ 19.81 लाख, तथा अगस्त 2015 तक ₹ 34.81 लाख) का भुगतान कर दिया गया तथा अस्पतालों को दो वर्षों तक चिकित्सा संसाधन से वंचित रखा गया।
- डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू ने 2013–15 के दौरान एच एल एल के आवधिक निष्पादन की समीक्षा नहीं की, यद्यपि इसकी समीक्षा समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) के अनुसार प्रत्येक छः महीने के अन्त में की जानी थी। डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू द्वारा एच एल एल के कार्य निष्पादन की समीक्षा नही करने के लिए कोई कारण नही दिये गये।
- एम ओ यू के अनुसार, माँग–पत्र देने वाले अस्पतालों ने उपकरण खरीद के लिए एच एल एल को 100 प्रतिशत भुगतान अग्रिम के रूप में दिया, जो चालू खाते में चिकित्सा उपकरण खरीदने के उद्देश्य से रखा था। अगस्त 2015 तक इस खाते में ₹ 45.84 करोड़ की राशि पड़ी थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि चालू खाते में राशि पड़े रहने के कारण अस्पताल ब्याज उपार्जन करने का फायदा नहीं ले सके, यद्यपि विशेष सचिव (एच एण्ड एफ डब्ल्यू) ने प्रस्ताव दिया था (दिसम्बर 2012) कि जमा राशि पर प्राप्त ब्याज उपकरण खरीद के लिए लगाया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि केवल एक मामले में, निधि को चालू खाता में रखने के कारण ₹ 7.36 लाख की हानि हुई, जहाँ चार अस्पतालों जी बी पी एच, डी डी यू एच, एल बी एस एच तथा एल एन एच ने 60 आई सी यू वेंटिलेटर के लिए अगस्त 2013 और जनवरी 2014 के बीच आदेश जारी किया तथा एच एल एल को ₹ 6.14 करोड़ का भुगतान अप्रैल 2014 में कर दिया। इसमें से, एच एल एल ने आपूर्तिकर्ता फर्म को जुलाई 2014 में 80 प्रतिशत तथा सितम्बर और दिसम्बर 2014 में 20 प्रतिशत जारी कर दिया। परिणामस्वरूप, एच एल एल के पास राशि आठ महीने के लिए रूकी रही और इस वजह से ब्याज का नुकसान हुआ तथा मरीजों को समय से चिकित्सा सुविधा की उपलब्धता से वचिंत रखा गया।

2.1.3.3 संविदा की प्रक्रिया करने तथा कार्य सौंपने में देरी

निविदा का दस्तावेज यह अनुबंध करता है कि ई पी सी/अस्पतालों को निविदा आमंत्रित करने की तिथि से पाँच महीने के भीतर प्रक्रिया पूरी करनी चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि **तालिका 2.1.3** मे दर्शाए गए चार अस्पतालों ने यद्यपि उपकरण खरीद

हेतु प्रस्ताव सभी तरह से पूर्ण करके यथा न्यायोचितता, तत्काल आवश्यकता हेतु अनिवार्यता तथा निधि की उपलब्धता अप्रैल 2010 तथा अगस्त 2013 के बीच ई पी सी को अग्रेषित कर दिये, ई पी सी ने 75 मामलों में से 14 (19 प्रतिशत) में जिसमें ₹ 8.55 करोड़ शामिल था,संविदा की प्रक्रिया करने तथा कार्य सौंपने में विलम्ब कर दिया।

तालिका 2.1.3: संविदा की प्रक्रिया करने तथा कार्य सौंपने में देरी (2010–13)

अस्पताल	विलम्ब के मामले	विलम्ब की सीमा		
		0 से 6 माह	7 से 12 माह	13 से 19 माह
डी डी यू एच	1	-	-	1
जी बी पी एच	6	-	5	1
एल बी एस एच	1	1	-	-
एल एन एच	6	3	2	1
योग	14	4	7	3

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि संविदा को अंतिम रूप देने में विलम्ब का मुख्य कारण तकनीकी एवं वित्तीय निविदा का मूल्यांकन करने में अधिक समय लेना था। चिकित्सा उपकरण की खरीद हेतु विलम्ब प्रक्रिया न केवल आवंटित निधि के अव्ययित शेष का कारण बना बल्कि विलम्ब अवधि के दौरान मरीजों को सुविधाओं से भी वंचित होना पड़ा।

2.1.3.4 उपकरण की आपूर्ति में विलम्ब के लिए जुर्माने का गैर–उद्ग्रहण

आपूर्ति आदेशों में विनिर्दिष्ट नियम एवं शर्तों के अनुसार निर्धारित समय–सीमा के भीतर उपकरण की आपूर्ति न होने पर आपूर्तिकर्ता को दंडित (स्वीकृत निविदा के (ए/टी) मूल्य का प्रति सप्ताह एक प्रतिशत अधिकतम पाँच प्रतिशत तक) किया जाना था। लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि 10 अस्पतालों में 51 उपकरण निर्धारित समय–सीमा से 23–754 दिनों के विलम्ब से आपूर्ति किए गए। तथापि, अस्पतालों ने आपूर्तिकर्ताओं पर कोई जुर्माना नहीं लगाया। ऐसे मामलों को नीचे दी गयी **तालिका 2.1.4** में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1.4: मामले जहाँ विलम्ब से आपूर्ति हेतु जुर्माना नहीं लगाया गया

(₹ लाख में)

क्र. सं.	अस्पताल	उपकरणों की संख्या	विलम्ब की सीमा (दिनों में)	लगाए जाने योग्य जुर्माना
1.	बी एस ए एच	2	235 से 339	4.66
2.	डी डी यू एच	5	159 से 370	8.94
3.	जी बी पी एच	16	23 से 396	36.83
4.	जी जी एस एच	1	42	0.34
5.	जी एन ई सी	2	24 से 40	4.06
6.	जी टी बी एच	13	33 से 754	25.78
7.	एल एन एच	4	74से 406	8.86
8.	एल बी एस एच	3	97 से 106	2.97
9.	आर टी आर एच	1	243	1.01
10.	एस जी एम एच	4	69	2.39
	योग	**51**	–	**95.84**

इस प्रकार, अस्पताल प्राधिकारी आवश्यक चिकित्सा उपकरण की देरी से आपूर्ति के लिए दोषी आपूर्तिकर्त्ताओं पर ₹ 95.84 लाख का जुर्माना लगाने में विफल रहे।बिना किसी औचित्य के आपूर्ति आदेश में बताए अनुसार जुर्माना लगाने में विफलता विक्रेताओं के लिए अनुचित लाभ का कारण भी बनता है तथा आवश्यक चिकित्सा आपूर्तियों की समय से डिलिवरी को सुनिश्चित करने के लिए अस्पतालों की योग्यता को भी कम आँकता है।

2.1.3.5 उपकरणो के संस्थापन में विलम्ब के कारण अतिरिक्त व्यय

आयातित उपकरणों की खरीद हेतु ई पी सी के निविदा दस्तावेज के अनुसार, अस्पतालों को निविदाएँ स्वीकार करने की तिथि से एक महीने के भीतर साख–पत्र (सा.प.)खाता खोलना आवश्यक है। इसके अनुसार उपकरण की लागत का 80 प्रतिशत शिपिंग दस्तावेज पर तथा शेष 20 प्रतिशत का भुगतान उपकरण को सफलतापूर्वक संस्थापित करने के बाद 30 दिनों के भीतर किया जाना चाहिए।

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि 10 मामलों में, जी बी पी एच, जी एन ई सी तथा एल एन एच विभिन्न कारणों जैसे निधि की अनुपलब्धता की वजह से निविदा स्वीकृति की तिथि से एक माह के भीतर सा.प. खाता खोलने में विफल रहे। इसके अतिरिक्त, अस्पताल में उपकरण प्राप्ति के पश्चात् उसके संस्थापन में देरी के कारण शेष 20 प्रतिशत का भुगतान दो से 39 महीने की यथेष्ट देरी से किया गया, फलस्वरूप, अस्पताल में उपकरण प्राप्त करने से लेकर उसके संस्थापन तक की अवधि में विदेशी मुद्रा विनिमय की दर में उतार–चढ़ाव के कारण ₹ 1.13 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

अपने उत्तर में, जी एन ई सी ने कहा (सितम्बर 2015) कि विदेशी मुद्रा में उतार–चढ़ाव उनके नियंत्रण के बाहर था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निविदा उपनियम तथा निर्धारित समय सीमा का पालन नहीं करने से ₹ 1.13 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

2.1.3.6 कम अवधि के लिए कार्य–निष्पादन की गारंटी का प्रस्तुतिकरण

संविदा अनुबंध का उपनियम 13 अनुबंध करता है कि उपकरण की लागत के शेष 20 प्रतिशत का भुगतान जारी करने से पूर्व आपूर्तिकर्ता को उपकरण संस्थापन की तिथि से 60 माह की वैधता के साथ खरीद लागत के 10 प्रतिशत की एक निष्पादन कार्य गारंटी (पी जी) प्रस्तुत करनी चाहिए। उपकरण के संतोषजनक कार्य–निष्पादन को सुनिश्चित करने के लिए अस्पतालों को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि पी जी परिपूर्ण तथा वैध होना चाहिए ताकि इसे आपूर्तिकर्ता द्वारा उपकरण के रखरखाव में चूक की स्थिति में लागू किया जा सके तथा धनराशि वसूल की जा सके।

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि चार अस्पतालों (जी टी बी एच, जी बी पी एच, जी जी एस एच तथा एल एन एच) ने 2010–12 के दौरान ₹ 8.26 करोड़ की लागत से चिकित्सा उपकरण खरीदे। तथापि, आपूर्तिकर्ताओं ने 17 उपकरणों के संबंध में निर्धारित सीमा से 10 दिनों से 57 महीनों की कम अवधि के साथ पी जी वैधता प्रस्तुत की। 17 मामलों में से चार में, प्रतिभूति जमा (बैंक गारंटी) की वैधता उपकरण संस्थापन से पहले समाप्त हो गई जिसका नवीनीकरण नहीं किया गया तथा उपकरण वारंटी अवधि के दौरान बिना प्रतिभूति का था। एक मामले में, आपूर्तिकर्ता द्वारा उपकरण के सम्पूर्ण वारंटी अवधि में पी जी प्रस्तुत नही किया गया।

अतः पी जी के समय से नवीनीकरण के अभाव में, ₹ 8.26 करोड़ की लागत वाले उपकरणों के संतोषजनक कार्यनिष्पादन का भरोसा अस्पतालों के पास उपलब्ध नहीं था।

2.1.3.7 अग्रिमों का गैर–समायोजन

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि आपूर्तिकर्ताओं को उनके द्वारा दी गई सेवा तथा आपूर्ति हेतु दी गई ₹ 73.62 करोड़ की अग्रिम राशि 31 मार्च 2015 तक असमायोजित रही, जैसा कि **तालिका 2.1.5** में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1.5 : 31 मार्च 2015 तक बकाया अग्रिम

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अवधि जबसे बकाया है	मामलों की संख्या	बकाया राशि
1.	दो वर्षों तक	24	35.62
2.	3–4 वर्ष	14	3.59
3.	5–8 वर्ष	93	32.99
4.	8 वर्ष से अधिक	3	1.42
	योग	**134**	**73.62**

अग्रिमों के गैर–समायोजन का मुद्दा रा.रा.क्षे.दि.स. के संबंध में मार्च 2008 को समाप्त वर्ष के लिए नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) के प्रतिवेदन (खण्ड–I) में भी इंगित किया गया था, परन्तु विभाग द्वारा अग्रिमों के निपटान के लिए कोई कदम नही उठाया गया।

₹ 73.62 करोड़ के अग्रिमों के गैर–समायोजित पड़े रहने का कारण, बैंको के साथ अग्रिमों का मिलान नहीं करना तथा समायोजन हेतु आपूर्तिकर्ता से अंतिम बिलों का प्राप्त न होना बतलाया गया।

बी एस ए एच ने कहा कि ₹ 1.91 करोड़ के समायोजन हेतु स्वीकृति जारी कर दी गई है तथा शेष राशि का समायोजन करने का प्रयास चल रहा है। जी एन इ सी ने भी कहा (सितम्बर 2015) कि ₹ 4.14 करोड़ के बकाया अग्रिम के समायोजन हेतु प्रयास किए जा रहे हैं।

2.1.4 उपकरणों का उपयोग

2.1.4.1 खरीदी गई मदो का गैर–उपयोग

सामान्य वित्तीय नियमों (जी एफ आर) के नियम 137 के अनुसार इन्वेंटरी कैरिंग लागत को रोकने के लिए आवश्यकता से अधिक परिमाण में खरीद से बचने पर ध्यान दिया जाना चाहिए। छः अस्पतालों (बी एस ए एच, जी बी पी एच, जी जी एस एच, जी एन इ सी, जी टी बी एच तथा एल एन एच) के स्टॉक रजिस्टरों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि अस्पतालों ने ₹ 1.91 करोड़ की लागत वाले 110 उपकरणों की खरीद की जो वास्तविक आवश्यकता से बहुत ही अधिक थे, वास्तविकता यह थी कि उपकरण 31 मार्च 2015 तक पाँच महीनों से 14 वर्षों तक की लम्बी अवधि तक स्टॉक में अप्रयुक्त पड़े रहे। कुछ विशेष मामलों के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

- जी.टी.बी.एच. में ₹ 62.79 लाख की लागत से खरीदे गए चार उपकरण (पोस्ट ऑपरेटिव मल्टी–पैरामीटर मॉनिटर, ईमरजेन्सी रिकवरी ट्रॉली, कार्डियक मॉनिटर

तथा क्लैम्प– IV पोल) पाँच वर्षों की अवधि तक अप्रयुक्त रहे। उदाहरणार्थ, यद्यपि अस्पताल के पास फरवरी 2010 में पाँच ऑपरेटिव मल्टी–पैरामीटर मॉनिटर स्टॉक में पड़े थे, फिर भी इसने ₹ 10.06 लाख की लागत से दो अतिरिक्त मॉनिटर मई 2011 में खरीद लिए, तथा सभी सात मॉनिटर स्टॉक में अगस्त 2015 तक अप्रयुक्त पड़े रहे।

- एल एन एच ने 14 उपकरण जिनका मूल्य ₹ 60.40 लाख था (₹ 18.97 लाख की लागत वाली मेयोस/मेट्जबैकम सिजर्स सहित) जनवरी और मार्च 2001 के बीच खरीदे। तथापि, 5349 मेयोस/मेट्जबैकम सिजर्स इनकी खरीद के 15 वर्ष बाद भी अस्पतालों के किसी भी विभाग से मांग की कमी के कारण स्टॉक में व्यर्थ पड़े रहे।

यह वास्तविक आवश्यकता का मूल्यांकन किए बिना की गयी अनुचित खरीद की ओर इंगित करता है जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.91 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

इसी प्रकार जी बी पी एच में, लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि कार्डिओलोजी विभाग ने मार्च 2013 और अप्रैल 2014 के बीच ₹ 1.25 करोड़ की 87 उपभोग्य वस्तुओं की खरीद की, जो अगस्त 2015 तक उपयोग में नही लाई गई। 87 मदों में से ₹ 1.06 करोड़ मूल्य की 73 मदे जुलाई 2013 तथा मार्च 2014 में थोक में खरीदी गई, परन्तु इन्हें अगस्त 2015 तक कभी भी निर्गत नहीं किया गया।

इसने दर्शाया कि वास्तविक आवश्यकता का मूल्यांकन किए बिना तथा बिना किसी औचित्य के मदों एवं उपभोग्य वस्तुओं की खरीद की गई जिससे ₹ 3.16 करोड़ अवरूद्ध हो गये।

2.1.4.2 उपकरण के संस्थापन में अत्याधिक विलम्ब

डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू के स्थायी निर्देशों के अनुसार, अस्पतालों में प्राप्त किए गए उपकरण एवं मशीनरी को अनुबंध में विनिर्दिष्ट समयानुसार संस्थापित तथा चालू किया जाना चाहिए। तथापि, रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा शासित अस्पतालों में उपकरण के संस्थापन हेतु खरीद समझौते में निर्दिष्ट समय निर्धारित नही था। आठ चयनित अस्पतालों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच ने दर्शाया कि 66 उपकरणों जो ₹ 18.22 करोड़ की लागत से 2009–15 के दौरान खरीदे तथा प्राप्त किए गए उनको एक माह से दो वर्षों से अधिक के समय के साथ संस्थापित किया गया। लेखापरीक्षा ने उपकरण प्राप्ति की तिथि से एक माह के रुप में संस्थापन की तिथि लेकर विलम्ब की गणना की है (जैसा कि एच एल एल ने उनके द्वारा जारी क्रय आदेशों में संस्थापन हेतु 15 दिनों की अवधि निर्धारित किया था)। विलम्ब के कुछ उदाहरण नीचे दिये गये है:

(i) बी एस ए एच ने ₹ 1.85 करोड़ की लागत वाली एक्सट्राकॉरपोरियल शॉकवेव लिथोट्रिप्सी मशीन अप्रैल 2011 में खरीदी। इसे 10 महीने की देरी से मार्च 2012 में संस्थापित किया गया।

(ii) डी डी यू एच में ₹ 1.23 करोड़ की लागत से फरवरी 2010 से सितम्बर 2011 के बीच खरीदे गये सात उपकरणों जिसमें वेंटिलेटर, ऑपरेटिंग लैप्रोस्कोपी सेट तथा टी एम टी मशीन सम्मिलित है, का संस्थापन मई 2010 से फरवरी 2012 के बीच सात माह तक की देरी से हुआ।

(iii) जी बी पी एच ने मोबाईल सी–आर्म ईमेज ईंटेसीफाईअर ₹ 2.13 करोड़ की लागत से अक्टूबर 2011 में खरीदा तथा इसे फरवरी 2012 में तीन महीने की देरी से संस्थापित किया।

(iv) एल एन एच ने सितम्बर 2009 से अक्टूबर 2014 के दौरान ₹ 4.52 करोड़ की लागत से 17 उपकरण खरीदे तथा इन्हें मई 2010 से मार्च 2015 के दौरान 25 महीने तक की देरी से संस्थापित किया।

यद्यपि, यह मामला रा.रा.क्षे.दि.स. के संबंध में मार्च 2008 को समाप्त वर्ष के लिए नि.म. ले.प. के प्रतिवेदन (खण्ड–I) के पैराग्राफ 3.1.7.13 (सी) में भी इंगित किया गया था, लेकिन समस्या बनी रही तथा अस्पताल अभी तक उपकरण का तत्काल संस्थापन कराने में असमर्थ हैं जिससे मरीज समय पर चिकित्सा सुविधाओं से वंचित रहे। स्थलों की गैर–उपलब्धता तथा सहायक उपकरणों और उपभोज्यों की विलंब से डिलीवरी उपकरणों के विलम्बित संस्थापन हेतु उत्तरदायी थी।

2.1.4.3 उपकरण की अनियोजित खरीद

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि अस्पतालों ने संस्थापन के लिए जगह का पता लगाए बिना ही उपकरण खरीद लिये।

एल.एन.एच. ने रेडियोथेरेपी विभाग में 'हाई डोज रेट ब्रैची थेरेपी रिमोट कन्ट्रोल्ड मशीन' की आपूर्ति, संस्थापन तथा प्रवर्तन में लाने हेतु ठेकेदार को टर्नकी आधार पर ₹ 3.77 करोड़ का ठेका दिया (फरवरी 2014)। आपूर्ति हेतु साख–पत्र खाता (एल सी) 28 मार्च 2014 को खोला गया। संविदा के नियम एवं शर्तों के अनुसार– (i) ठेकेदार को साइट की तैयारी एल सी खाता खोले जाने के पाँच महीने के भीतर पूरा करना था, (ii) पूरी आपूर्ति तथा संस्थापन साइट की तैयारी के तीन महीने के भीतर करना था तथा (iii) अस्पताल को उपकरण के शिपिंग दस्तावेज के विरूद्ध लागत का 80 प्रतिशत जारी करना था। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि यद्यपि उपकरण की आपूर्ति की गई तथा 80 प्रतिशत भुगतान (₹ 2.88 करोड़) आपूर्तिकर्त्ता को मई 2014 में किया गया, अस्पताल ने फर्म को स्थल 25 जून 2014 को सौंपा अर्थात् एल सी खाता खोले जाने के लगभग तीन महीने बाद। इस स्थिति में भी, अनुबन्ध की शर्त के अनुसार नवम्बर 2014 तक उपकरण का संस्थापन कर दिया जाना चाहिए था। तथापि, 14 महीने की देरी के बाद भी जनवरी 2016 तक साइट पर सिविल तथा इलैक्ट्रिकल काम पूरा न होने के कारण इसका संस्थापन नहीं किया जा सका। इस प्रकार, इसके संस्थापन हेतु बुनियादी ढ़ाँचे की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना उपकरण की खरीद के साथ–साथ अस्पताल द्वारा स्थल उपलब्ध कराने में विलंब अस्पताल प्रबंधन द्वारा योजना की कमी दर्शाता है जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.88 करोड़ का निष्क्रिय निवेश हुआ।

2.1.4.4 उपकरणों की निष्क्रियता

(i) सहायक उपकरणों तथा रिजेन्ट की कमी के कारण निष्क्रियता

चार अस्पतालों (बी एस ए एच, डी डी यू एच, जी जी एस एच तथा जी टी बी एच) में अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि ₹ 83.17 लाख की लागत वाले 21 उपकरणों **(अनुलग्नक 2.1)** काम करने के लिए सहायक उपकरण, रिजेन्ट, तथा उपभोग्य मदों की अनुपलब्धता के कारण 15 दिनों से तीन वर्षों की अवधि तक अप्रयुक्त रहे। सहायक उपकरण, रिजेन्ट अथवा उपभोग्य मदों की अनुपलब्धता के कारण उपकरणों का निष्क्रिय पड़े रहना अस्पतालों के कार्यरत विभागों तथा खरीद अनुभागों के बीच समन्वय तथा उचित योजना के अभाव का संकेत देता है।

डी डी यू अस्पताल ने कहा (मार्च 2016) कि आपातकालीन सेवा में कोई बाधा नही थीं क्योंकि अस्पताल के आपातकालीन वार्ड में पर्याप्त वैकल्पिक व्यवस्था उपलब्ध थी तथा सहायक उपकरणों हेतु माँग खरीद विभाग को दी गई थी जो प्रक्रियाधीन थीं। उत्तर तर्कसंगत नही है क्योंकि खरीद किए गए उपकरणों का आपातकालीन वार्ड में संस्थापन की तिथि से एक साल तक अस्पताल प्राधिकरण की ओर से पहल की कमी के कारण उपयोग नही किया जा सका। बाकी अस्पतालों द्वारा उत्तर प्रस्तुत नही किया गया है।

(ii) वार्षिक रखरखाव ठेकों (ए एम सी) के अधीन उपकरणों की निष्क्रियता

ठेका अनुबंध का उपनियम 16 (बी) अनुबंध करता है कि विस्तृत वारंटी/गारंटी की प्रारंभिक पाँच साल की अवधि के बाद, निविदाकर्ता अगले पाँच वर्षों के लिए वार्षिक रखरखाव सेवा प्रदान करने का वादा करेगा जिसमें निविदाकर्ता स्पेयर की कीमत वहन करेगा। चयनित अस्पतालों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि वार्षिक रखरखाव ठेकों के अधीन 166 उपकरण जिनका मूल्य ₹ 26.20 करोड़ था, 80 महीनों की अवधि तक खराब पड़े रहे। तथापि अस्पतालों ने वार्षिक रखरखाव से संबंधित संविदात्मक प्रावधानों का उपयोग करते हुए ठेका फर्म द्वारा खराब उपकरणों की मरम्मत करवाने के लिए कोई कार्यवाही नही की।

(iii) वारंटी अवधि से बाहर उपकरणों की निष्क्रियता

उपरोक्त के अलावा, बी एस ए एच, डी डी यू एच, जी बी पी एच, जी टी बी एच तथा एल एन एच में ₹ 3.72 करोड़ मूल्य के 58 उपकरण जो वारंटी अवधि तथा वार्षिक रखरखाव सेवा दोनों के परे थे, तीन महीने से 108 महीने की अवधि तक निष्क्रिय पड़े रहे **(अनुलग्नक 2.2)** जिसे न तो उपयोग में लाया गया न ही पुराना/अप्रभोज्य घोषित किया गया। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि बिना मरम्मत के उपकरण निष्क्रिय रहने के कारण मरीज उससे होने वाले लाभ से वंचित रहे साथ ही साथ जगह भी अवरूद्ध हुई जिसका इस्तेमाल अन्य उद्देश्यों के लिए किया जा सकता था।

2.1.4.5 डाइग्नोस्टिक उपकरण का कम इस्तेमाल

लेखापरीक्षा ने उन मामलों का अवलोकन किया जहाँ अस्पतालों ने ऐसे चिकित्सा उपकरण खरीदे परन्तु जिनका कम उपयोग हुआ। इनमें से कुछ की चर्चा नीचे की गई है:

(i) डी डी यू एच ने ₹ 13.61 लाख की लागत से 'ऑटोमेटेड सिस्टम फॉर रैपीड कल्चर्स फ्रॉम ब्लड/बॉडी फलुड्स' की खरीद जुलाई 2008 में की। यह मशीन, जिसकी क्षमता 700–750 जाँच प्रति महीने करने की थी, का संस्थापन सितम्बर 2008 में किया गया। तथापि, अभिलेखो की जाँच से पता चला कि मशीन निम्न तालिका में दर्शाई गई अवधि तक बेकार पड़ी रही:

तालिका 2.1.6 : बेकार पड़ी मशीनों (ए एस आर सी) का विवरण

क्र.सं.	अवधि जब से उपकरण खराब पड़ा था	महीनों की संख्या	700 जाँच प्रतिमाह की दर से जाँच की हानि
1.	जुलाई 2010 से जुलाई 2011 तक	13	9,100
2.	सितम्बर 2013 से नवंम्बर 2013 तक	3	2,100
3.	जुलाई 2014 से मई 2015 तक	11	7,700
	योग	**27**	**18,900**

इस प्रकार 18,900 जाँच, मशीनों में त्रुटि होने तथा आपूर्तिकर्ताओं द्वारा उपभोग्य मदों की आपूर्ति न किए जाने के कारण नही हो सकी। इसके अतिरिक्त, आपूर्तिकर्ताओं के अभियन्ता ने अक्टूबर 2009 तथा जून 2012 में अस्पताल में मशीन के सुचारु संचालन के लिए एक नई पृथक तापमान नियंत्रित वातावरण तथा धूल मुक्त जगह उपलब्ध कराने का आग्रह किया, हालांकि उपकरण की खरीद करते समय उपकरण की संविदा अनुबंध में ऐसी कोई शर्त शामिल नही की गई थी। अस्पतालों ने इस संबंध में कोई प्रयास नही किया।

(ii) बी एस ए एच ने अपने आर्थोपेडिक विभाग के लिए ₹ 77.04 लाख की लागत से आर्थोस्कोपी सिस्टम डाईग्नोस्टिक्स तथा पावर्ड शेवर सिस्टम अक्तूबर 2008 में खरीदा। यह उपकरण नौ महीने की देरी से जुलाई 2009 में संस्थापित किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि तकनीकी कार्मिकों/विशेषज्ञ चिकित्सक की अनुपलब्धता के कारण, उपकरण अक्टूबर 2014 के बाद उपयोग में नहीं लाया जा सका, इससे मरीजों को बहुमूल्य डाईग्नोस्टिक सुविधा से वंचित रहना पड़ा।

2.1.5 उपकरणों की मरम्मत तथा रखरखाव

डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू द्वारा जारी (अक्टूबर 2010) चिकित्सा उपकरण रखरखाव मैन्युअल के अनुसार, स्वास्थ्य सेवा उपकरण का रखरखाव उपकरण के सम्पूर्ण जीवन चक्र के प्रबन्धन का अभिन्न अंग है। रखरखाव सुधारात्मक या निवारक हो सकता है। जबकि निवारात्मक रखरखाव विनियोजित तरीके से मरम्मत की जरुरत पड़ने से पहले किया जाता है, सुधारात्मक रखरखाव या मरम्मत उपकरण के खराब होने की स्थिति में किया जाता है। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि निवारात्मक रखरखाव की अवधारणा की सभी ग्यारह चयनित अस्पतालों में चूक थी तथा उनका मुख्य लक्ष्य केवल गैर–कार्यात्मक उपकरणों की मरम्मत पर रहा। उपकरणों की मरम्मत तथा रखरखाव के संबंध में ध्यान में लाए गए कुछ मुद्दों की चर्चा नीचे की गई है:

2.1.5.1 उपकरणों के डाउनटाईम के कारण जुर्माने की गैर–वसूली

किसी उपकरण का डाउनटाईम उस समय को संदर्भित करता है जब किसी दिए गए समय में यह विनिर्दिष्ट कार्य को करने में विफल रहता है। डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू द्वारा निर्धारित चिकित्सा उपकरण की आपूर्ति के लिए संविदा की मानक शर्तों के अनुसार आपूर्तिकर्ता को ₹ पाँच लाख से अधिक लागत संविदा में 95 प्रतिशत समय की गारंटी देनी है तथा ब्रेकडाऊन अवधि वर्ष में 18 दिनों से अधिक की नहीं होनी चाहिए। मानक शर्ते 48 घंटों के भीतर उपकरण की मरम्मत करने की अपेक्षा भी करता है, जिसके न कर पाने पर संविदा के मूल्य का एक प्रतिशत जुर्माने के रुप में निष्पादन गारंटी में से वसूल किया जाना था। आठ अस्पतालों के दस्तावेजों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि 2010–15 की अवधि में वारंटी के अधीन 57 उपकरण मानकों से अधिक डाउनटाईम अवधि से ग्रसित रहे, जिसके लिए ₹ 21.29 लाख का जुर्माना आपूर्तिकर्ताओं की निष्पादन गारंटी से कटौती किया जाना चाहिए था। तथापि, अस्पताल प्राधिकारियों द्वारा जुर्माने की कोई कटौती नही की गई।

2.1.5.2 मरम्मत हेतु वारंटी का लाभ न लेना

संविदा अनुबंध का खण्ड 16 अनुबंध करता है कि विक्रेता आपूर्ति किये गये उपकरण की गुणवत्ता तथा संतोषजनक/कार्य की गारंटी इसके संस्थापन/चालू करने की तिथि से 60 महीने की अवधि के लिए देगा, ऐसा न कर पाने पर हानि, क्षतिपूर्ति, नुकसान इत्यादि जिसका क्रेता द्वारा मूल्यांकन किया जायेगा, निविदाकर्ता से वसूल किया जाएगा तथा फर्म/निविदाकर्ता को वारंटी का उल्लंघन करने के लिए ब्लैक लिस्ट किया जाएगा। 10 अस्पतालों[5] के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि वारंटी अवधि में ₹ 22.77 करोड़ मूल्य के 90 उपकरण 46 महीनों तक की अवधि में खराब पड़े रहे। इसके अलावा, अस्पतालों ने इन उपकरणों की मरम्मत तथा रखरखाव पर ₹ 94.78 लाख खर्च किए जबकि ये उपकरण वारंटी के अधीन थे। अस्पतालों ने न तो मरम्मत के लिए वारंटी प्राप्त की और न ही उन्होंने संबंधित आपूर्तिकर्ताओं को ब्लैकलिस्ट करने हेतु कोई कार्यवाही की जिससे वारंटी खण्ड का महत्वपूर्ण उद्देश्य विफल रहा। कुछ उदाहरण नीचे दिए गए हैं:

(क) जी बी पी अस्पताल के एंडोस्कोपी विभाग ने दिसम्बर 2008 मे ₹ 13.91 लाख की लागत से एडल्ट विडियो कोलोनोस्कोपी का संस्थापन कराया। मशीन जुलाई 2011 से खराब पड़ी थी, आपूर्तिकर्ता द्वारा इसकी मरम्मत कराने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की जा रही थी जबकि यह अभी तक वारंटी अवधि में थी।

(ख) जी टी बी अस्पताल के माइक्रोबायोलॉजी विभाग ने ₹ 25 लाख में पूर्णतः स्वचालित बैक्टेरियल आईडेंटिफिकेशन (आई डी) तथा एन्टीमाईक्रोबियल ससेप्टिविलिटी सिस्टम (ए एस टी) खरीदा तथा सितम्बर 2010 से सितम्बर 2015 तक की वारंटी के साथ संस्थापन करवाया। यद्यपि, उपकरण मार्च 2014 में खराब हो गया, परन्तु अस्पताल ने इसे मरम्मत कराने तथा कार्य लायक बनाने के लिए कोई कार्यवाही नही की।

(ग) डी डी यू एच ने 2009 में ₹ 13.30 लाख की लागत से अनेस्थेसिया वर्क स्टेशन का उपार्जन किया। यद्यपि उपकरण वारंटी के अधीन था, तथापि यह फरवरी 2014 में गैर–कार्यात्मक हो गया तथा तब से (575 दिनों तक) उसी स्थिति में पड़ा रहा। इसी प्रकार, बाल चिकित्सा विभाग में दो वेंटिलेटर, प्रत्येक ₹ 11.24 लाख की लागत से नवम्बर 2011 में संस्थापित किये गये तथा ये विभिन्न अवसरों पर 276 दिनों तक खराब पड़े रहे, यद्यपि अक्टूबर 2016 तक वारंटी के अधीन थे। रेडियोलॉजी विभाग में ₹ 1.12 करोड़ की लागत वाली एक डिजिटल 1000 एम ए एक्स–रे मशीन जो अक्टूबर 2009 में संस्थापित की गयी थी, मार्च 2012 से गैर–कार्यात्मक थी।

(घ) बी एस ए एच ने अपने आर्थोपेडिक विभाग में एक मोबाईल सी–आर्म ईमेज इंटेंसिफाईअर ₹ 36.46 लाख की लागत से फरवरी 2010 में संस्थापित कराया। यद्यपि यह उपकरण वारंटी अवधि में था, फिर भी इसमें दिसम्बर 2012 में खराबी आ गई और तब से यह खराबी की स्थिति में ही पड़ा रहा। अस्पताल के फिजियोथेरेपी यूनिट में, ₹ 13.75 लाख

[5]बाबा साहेब अम्बेडकर अस्पताल (बी एस ए एच), दीन दयाल उपाध्याय अस्पताल (डी डी यू एच), गोबिन्द बल्लभ पंत अस्पताल (जी बी पी एच), गुरू गोबिन्द सिंह अस्पताल (जी जी एस एच), गुरू तेग बहादुर अस्पताल (जी टी बी एच), लाल बाहदुर शास्त्री अस्पताल (एल बी एस एच), लोक नायक अस्पताल (एल एन एच), महर्षि वाल्मीकी अस्पताल (एम वी एच), राव तुला राम अस्पताल (आर टी आर एच) तथा संजय गाँधी मेमोरियल अस्पताल (एस जी एम एच)

की लागत से मैग्नेटिक ट्रैक्शन यूनिट एनालाईजर अगस्त 2008 में संस्थापित किया गया, परन्तु यह वारंटी अवधि में भी कुल 346 दिनों तक गैर–कार्यात्मक रहा।

2.1.5.3 रखरखाव पर अनियमित व्यय

एम वी अस्पताल ने पूर्णतः स्वचालित ब्लड गैस एनालाईजर मार्च 2009 में खरीदा। आपूर्ति आदेश के नियमों एवं शर्तों के अनुसार, आपूर्तिकर्ता को मुफ्त वार्षिक रखरखाव सेवा संस्थापन की तिथि से पाँच वर्ष की वारंटी अवधि के जुलाई 2014 से जुलाई 2019 तक उपलब्ध कराना था। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि अस्पताल ने रखरखाव के लिए 27 मार्च 2015 से 26 मार्च 2016 तक की अवधि के लिए कर सहित ₹ 24,370 की दर से फर्म के साथ अनुबंध किया तथा अक्टूबर 2015 में ₹ 12,185 का भुगतान कर दिया। इसी प्रकार, अस्पताल ने मार्च 2006 में संस्थापन की गई 100 एम ए एक्स–रे मशीन के लिए वार्षिक रखरखाव शुल्क के प्रति मार्च 2011 से मार्च 2015 तक की अवधि के लिए फर्म को ₹ 2.14 लाख का भुगतान कर दिया, यद्यपि, उपकरण मार्च 2016 तक वार्षिक रखरखाव के अधीन था। अस्पताल ने कहा (मार्च 2016) कि दोनों मामलो में वसूली हेतु पत्र फर्म को जारी कर दिया गया था।

2.1.5.4 बेकार उपकरणों का गैर–निस्तारण

डी जी एच एस अस्पताल मैन्युअल का उपनियम 11.19 के अनुसार अस्पतालों में अव्यवहार्य सामानों का समय पर निराकरण करने के लिए एक निराकरण बोर्ड का गठन किया जाना चाहिए। आगे, चिकित्सा उपकरण रखरखाव मैन्युअल (एच एण्ड एफ डब्ल्यू 2010) निर्धारित करता है कि निराकरण बोर्ड द्वारा निस्तारण हेतु निर्णय लेने के पश्चात् जितना जल्द हो सके परन्तु छः माह के बाद नही, उपकरण का निस्तारण किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि चयनित अस्पतालों के विभिन्न विभागों द्वारा 2010–15 के दौरान ₹ 24.32 करोड़ मूल्य के 2,930 उपकरण तथा 883 उपकरण जिसकी लागत उपलब्ध नही थी, को बेकार घोषित कर दिया गया। इनमें से कई उपकरण 25 वर्ष पहले अर्थात् 1990 में बेकार हो गए। स्थिति का ब्यौरा **तालिका 2.1.7** में नीचे दिया गया है:

तालिका 2.1.7 : बेकार उपकरणों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

अस्पताल	बीएसए	डीडीयू	जीबीपी	जीजीएस	जीएनईसी	जीटीबी	एलबीएस	एलएनएच	एमवीएच	आरटीआर	एसजीएम	योग
उपकरणों की संख्या	62	428	33	97	1494	128	78	244	30	218	118	**2,930**
राशि	0.55	6.82	2.30	0.66	1.34	6.64	0.77	4.50	0.24	0.35	0.15	**24.32**

बेकार उपकरणों के निस्तारण में लम्बी देरी के परिणामस्वरूप उनकी स्थिति तथा निष्पाद्य मूल्य में और ह्रास के साथ–साथ उनके द्वारा जगह घेरी जाती है जिसका इस्तेमाल अन्य लाभकारी उद्देश्य के लिए किया जा सकता था। बी एस ए एच ने कहा (सितम्बर 2015) कि बेकार सामानों की नीलामी तथा निपटान करने के लिए इस्पात मंत्रालय के अधीन मेटल स्क्रैप ट्रैड कार्पोरेशन लिमिटेड (एम एस टी सी) के साथ जुलाई 2015 में इसका पंजीकरण

हुआ था तथा आश्वासन दिया कि नीलामी/निस्तारण की प्रक्रिया 2–3 महीनों के भीतर पूरी कर ली जाएगी। बाकी अस्पतालों से उत्तर प्रतीक्षित थे।

2.1.5.5 प्रशिक्षण

डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू द्वारा अक्टूबर 2010 में जारी चिकित्सा उपकरण रखरखाव मैन्युअल के अनुसार, प्रत्येक 100 बिस्तर वाले अस्पताल में कम से कम एक बायो–मेडिकल इंजिनियर तथा दो बायो मेडिकल तकनीशियन की आवश्यकता है जैसा कि **तालिका 2.1.8** में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका 2.1.8 : अस्पतालों में तकनीकी कार्मिकों की आवश्यकता

	100 बिस्तर वाला अस्पताल	**16–50 बिस्तर वाला अस्पताल**	**15 या उससे कम बिस्तर वाला अस्पताल**
बायोमेडिकल इंजीनियर जो प्रबंधन, रखरखाव, वाह्य सेवा प्रदाता का पर्यवेक्षण, आवश्यकता मूल्यांकन, योजना, तथा उपयोगकर्ता के प्रशिक्षण (डब्ल्यू एच ओ के अनुसार) में विशेषज्ञ हैं।	1	0	0
बायोमेडिकल तकनीशियन जो मुख्य रुप से विशेष चिकित्सा उपकरण के मरम्मत तथा रखरखाव (डब्ल्यू एच ओ के अनुसार) पर फोकस करता है।	2	1	0
सहायक तकनीशियन/आर्टिशियन जो उस तरह का रखरखाव उपलब्ध करता है जिसे इन–हाउस में नही किया जा सकता है। वे उत्पाद उन्मुख है तथा एक निश्चित क्षेत्र में विशेषज्ञता प्राप्त हैं।	3	2	1

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि चयनित अस्पतालों के पास न तो ऐसे संस्वीकृत पद थे न ही उन्होने किसी बोयोमेडिकल इंजीनियर तथा बायो–मेडिकल तकनीशियन की नियुक्ति चिकित्सा उपकरण की समुचित रखरखाव या अनुरक्षण को सुनिश्चित करने हेतु की थी। इसके अतिरिक्त, तकनीकी कार्मिकों को किट का उपयोग तथा उपकरण की नित्य मरम्मत, रखरखाव तथा व्यासमापन करने हेतु प्रशिक्षण देना, मरीजों एवं उपभोगकर्ताओं की सुरक्षा के लिए समीक्षात्मक है। तदनुसार, प्रशिक्षण निर्माणकर्ताओं एवं आर्पूर्तिकताओं द्वारा दिया जाना था। यद्यपि चिकित्सा उपकरण की खरीद, रखरखाव तथा उपयोग विशेष प्रकृति का है, तथापि आपूर्तिकर्ताओं द्वारा संस्थापन के समय कार्मिकों, जो तकनीकी रूप से रखरखाव से संबंधित विशेष कार्य करने के योग्य नही है, के समक्ष केवल प्रदर्शन किया गया। इन तकनीशियनों की अनुपलब्धता के कारण इन उपकरणों का विशेष ध्यान नही रखा जा सका जिसका प्रमाण विभिन्न अस्पतालों में भारी संख्या में पड़े हुए गैर–कार्यात्मक उपकरण है।

2.1.6 आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

आंतरिक नियंत्रण वे सुरक्षा उपाय है जो एक संगठन के प्रबंधन द्वारा यह आश्वासन प्रदान करने हेतु उपयोग में लाए जाते हैं कि ये संचालन योजना के अनुसार कार्य कर रहे हैं। उन्हें उचित आश्वासन देने के लिए इस प्रकार डिजाइन भी किया जाता है कि उपक्रम के सामान्य उद्देश्य प्राप्त किए जा रहे हैं। ऐसे आंतरिक नियंत्रणों द्वारा प्रदत्त उचित आश्वासन सार्वजनिक प्राधिकारियों के दायित्व को सुदृढ़ करता है।

सरकारी अस्पतालों द्वारा चिकित्सा उपकरणों की खरीद, रखरखाव तथा उपयोग की व्यवस्था में अनेक कमियों तथा त्रुटियों जैसा कि अनुवर्ती पैराग्राफों में बतलाया गया, प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली के अभाव को इंगित करता है। आगे, चयनित अस्पतालों में आन्तरिक नियंत्रण में कमी नीचे दिए गए उदाहरणों से स्पष्ट होती है:

2.1.6.1 कमजोर प्रबन्धन सूचना प्रणाली (एम आई एस)

एम आई एस एक कम्प्युटरीकृत डाटाबेस है जो नीतिगत निर्णय लेने की दक्षता तथा प्रभावशीलता उपलब्ध कराने के लिए सूचना प्रणाली के प्रबन्धन पर फोकस करता है। सरकार ने सभी अस्पतालों के विभाग प्रमुख को सभी उपकरणों (कार्यात्मक तथा गैर–कार्यात्मक दोनों) का मुख्य आँकड़ा तैयार करने तथा सितम्बर 2014 तक पूरा करने का निर्देश दिया (अगस्त 2014)। उपकरण की अवस्था में किसी बदलाव को प्रत्येक माह की पाँच तारीख से पहले प्रणाली में सम्मिलित किया जाना था तथा नये उपकरण की प्रविष्टि अंतिम भुगतान करने से पहले की जानी थी। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि चयनित अस्पतालों ने इन आदेशों का पालन नहीं किया, क्योंकि डाटा पूर्ण रुप से अपलोड तथा अद्यतित (विभाग वार) नही किया गया था।

जी एन ई सी ने स्वीकार किया कि जनशक्ति की कमी के कारण अपलोडिंग का कार्य प्रभावकारी रुप से नहीं किया गया तथा एम आई एस के लिए डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू द्वारा आई डी भी काफी देर (सितम्बर 2015) से उपलब्ध करायी गयी।

2.1.6.2 मैन्युअल के प्रावधानों का गैर–अनुपालन

डी जी एच एस अस्पतालों के मैन्युअल के उपनियम 11.13 के अनुसार अस्पतालों में सभी उपकरणों के कामकाज की स्थिति पर आवधिक समीक्षा सर्वोच्च प्राधिकारी द्वारा की जानी चाहिए तथा उपकरण का इष्टतम कार्यात्मक स्थिति के बनाए रखने के लिए त्वरित कार्यवाही की जानी चाहिए। यद्यपि लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि चयनित अस्पतालों ने न तो उपकरण लेखापरीक्षा आयोजित कराया न ही संस्थापित उपकरणों की स्थिति का पता लगाने के लिए कोई प्रशासनिक जाँच की।

लेखापरीक्षा ने यह भी अवलोकन किया कि यद्यपि, इन चयनित अस्पतालों की आंतरिक लेखापरीक्षा रा.रा.क्षे.दि.स. के आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा की जा रही थी, परन्तु ऐसे मुद्दे रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा अपने आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में नही उठाये गये।

2.1.6.3 कार्यकारी आदेश का गैर–अनुपालन

डी एच एण्ड एफ डब्ल्यू ने सभी चिकित्सा अधीक्षकों को संस्थापित उपकरणों के कार्यकारी परिस्थितियों के साथ–साथ प्रत्येक उपकरण द्वारा प्रत्येक माह किए गए क्रियात्मक कार्य के घंटो के बारे में त्रैमासिक रिटर्न प्रस्तुत करने का निर्देश दिया (नवम्बर 2010)। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि किसी भी अस्पताल ने 2010–15 के दौरान ऐसी कोई रिटर्न प्रस्तुत नहीं की। कमजोर एम आई एस, रा.रा.क्षे.दि.स. के आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा उपकरण लेखापरीक्षा की कमी तथा संस्थापित उपकरणों की कार्यात्मक परिस्थिति की

त्रैमासिक समीक्षा का अभाव जाँच लेखापरीक्षा किए गए अस्पतालों में अपर्याप्त निगरानी तंत्र को इंगित करता है।

एम वी एच ने कहा (सितम्बर 2015) कि चूँकि इसने सभी उपकरणों एवं उनके रखरखाव का ध्यान रखा, अतः त्रैमासिक प्रतिवेदन भेजने की जरूरत महसूस नहीं की गई। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि त्रैमासिक प्रतिवेदन का प्रस्तुतिकरण अनिवार्य था।

2.1.7 निष्कर्ष

चिकित्सा उपकरणों की प्राप्ति के लिए व्यापक योजना न तो विभाग द्वारा और न ही किसी अस्पताल द्वारा तैयार की गई। नए उपकरणों को प्राप्त करने अथवा पुराने चिकित्सा उपकरणों को बदलने की आवश्यकता का निर्धारण करने के लिए कोई प्रलेखित प्रणाली उपलब्ध नहीं थी तथा उपकरण खरीदने की प्रक्रिया अनौपचारिक रूप से वर्णित की गई थी। यद्यपि, एक सलाहकार फर्म लगी हुई थी फिर भी उपकरणों की खरीद में देरी हुई। अस्पतालों में उपकरणों की प्राप्ति के पश्चात् उनके समयबद्ध संस्थापन की निगरानी हेतु कोई प्रणाली मौजूद नहीं थी। उपकरणों के गैर–उपयोग, कम उपयोग तथा निष्क्रियता के मामले सभी चयनित अस्पतालों में देखे गये। इसी प्रकार, उपयोग्य/गैर–उपयोग्य मदों की खरीद वास्तविक जरूरत से अधिक की गई। आपूर्तिकर्ताओं द्वारा संविदा निष्पादन सुनिश्चित करने हेतु अस्पतालों की योग्यता के साथ निर्धारित समय की अपेक्षा कम समय की निष्पादन गारंटी प्राप्त करके तथा विलम्बित आपूर्तियों पर जुर्माने का गैर–उद्ग्रहण करके समझौता किया गया था। यद्यपि, चिकित्सा उपकरणों की माँग तथा आपूर्ति को चिन्हित करने हेतु प्रणाली स्थापित थी, परन्तु सूचना को पूर्ण रूप से अपलोड तथा अद्यतित नहीं किया गया।

2.1.8 सिफारिशें

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

(i) मात्रा में किफायत और समय से उपकरणों की आपूर्ति का लाभ प्राप्त करने के लिए अस्पतालों की जरूरतों पर आधारित चिकित्सा उपकरणों तथा सम्बन्धित मदों की खरीद की समेकित योजना बना सकता है;

(ii) आम इस्तेमाल के चिकित्सा उपकरणों की खरीद हेतु अपनी नीतियों को मानकीकृत तथा युक्तिसंगत बना सकता है;

(iii) उपकरणों के जीवन–काल को बढ़ाने हेतु चिकित्सा उपकरण रखरखाव नीति विकसित कर सकता है तथा निरीक्षण, निवारात्मक रखरखाव व सुधारात्मक रखरखाव सहित डाउनटाईम को कम कर सकता है; तथा

(iv) उपकरणों की आपूर्ति तथा सेवाओं के प्रबंध में आपूर्तिकर्ता की तरफ से हुई देरी तथा चूक से संबंधित संविदात्मक प्रावधानों को लागू करने तथा संविदात्मक दायित्व के समय से निष्पादन को सुनिश्चित कर सकता है, तथा

(v) अस्पताल उपकरणों की खरीद, संस्थापन तथा प्रयोग पर प्रभावकारी आंतरिक नियंत्रण हेतु अपने एम.आइ.एस. को मजबूत कर सकता है।

मामला जनवरी 2016 में सरकार को भेजा गया; उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

गृह विभाग

2.2 दिल्ली अग्निशमन सेवा की कार्यप्रणाली

रा.रा.क्षे. दिल्ली में, दिल्ली अग्निशमन सेवा आग लगने एवं सामान्य आपात स्थितियों में जीवन एवं संपत्तियों की सुरक्षा एवं संरक्षण के लिए उत्तरदायी है। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिये गये है:

मुख्य बिन्दु:

- *दिल्ली अग्निशमन सेवा (दि.अ.से.) ने क्षेत्र, जनसंख्या वितरण, एवं आपदा क्षेत्रों इत्यादि का व्यापक आँकड़ें तैयार नहीं किये।*

(पैराग्राफ 2.2.3.1)

- *दि.अ.से. परिचालन क्षमता बनाए रखने के लिए नियोजित अग्निशमन केन्द्रों की संख्या के निर्माण में असफल रही। नियोजित लक्ष्य 70 की जगह केवल 58 अग्निशमन केन्द्र ही थे।*

(पैराग्राफ 2.2.4.1)

- *2011 की जनगणना के अनुरूप, दिल्ली की जनसंख्या को मद्देनजर रखते हुए दिल्ली अग्निशमन सेवा के पास पर्याप्त पम्पिंग इकाईयाँ नहीं थी। आवश्यक 205 की जगह उनके पास केवल 160 पम्पिंग इकाइयाँ थी। इनमें से 31 (20 प्रतिशत) इकाईयाँ क्रियाशील नहीं थी।*

(पैराग्राफ 2.2.4.2 (अ)

- *दि.अ.से. का प्रतिक्रिया समय निर्धारित मानदण्डों के अनुरूप नहीं था। नमूना जाँच के 60 प्रतिशत से अधिक मामलों में, प्रतिक्रिया काल अति आपदा क्षेत्रों एवं समीपवर्ती निर्मित क्षेत्रों में निर्धारित तीन मिनट से अधिक एवं अन्य क्षेत्रों में पाँच मिनट से अधिक था।*

(पैराग्राफ 2.2.5)

- *दि.अ.से. के पास दिल्ली में गगनचुम्बी इमारतों की संख्या एवं इन इमारतों के लिए जारी किए गये एवं नवीनीकृत किए गए अग्नि सुरक्षा प्रमाण–पत्रों की स्थिति का कोई विवरण नहीं था।*

(पैराग्राफ 2.2.7.1)

- *इमारतों में सुरक्षा उपकरणों की नमूना जाँच ने दर्शाया कि निर्धारित अग्नि सुरक्षा मानकों की अनुपालना नहीं हुई।*

(पैराग्राफ 2.2.7.4)

2.2.1 प्रस्तावना

दिल्ली अग्निशमन सेवा (दि.अ.से.), जिसकी स्थापना 1942 में हुई, आग लगने एवं सामान्य आपातकाल की स्थिति में दिल्ली के लोगों के जीवन एवं उनकी संपत्तियों की सुरक्षा एवं संरक्षण के लिए उत्तरदायी है। दि.अ.से. का प्रशासनिक नियंत्रण 10 नवंबर 1994 को नगरपालिका दिल्ली से गृह विभाग, रा.रा.क्षे.दि. सरकार के पास स्थानांतरित हो गया था।

2.2.1.1 संगठनात्मक ढ़ाँचा

दि.अ.से. का प्रमुख निदेशक रा.रा.क्षे.दि.स. के प्रधान सचिव (गृह) के सम्पूर्ण प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करता है। दि.अ.से. को छः डिवीजनों[6] में बाँटा गया है, प्रत्येक की अध्यक्षता डिविजनल अधिकारी करता है जिसकी सहायता एक सहायक डिविजनल अधिकारी (ए.डी. ओ.) द्वारा की जाती है। दिल्ली में 58 अग्निशमन केन्द्र है; प्रत्येक की अध्यक्षता स्टेशन अधिकारी या उप–अधिकारी द्वारा होती है। इसके अतिरिक्त दि.अ.से. के पास एक आटो कार्यशाला, एक वायरलेस कार्यशाला, एक सामान्य कार्यशाला एवं एक अग्नि सुरक्षा प्रबंधन अकादमी (अ.सु.प्र.अ.) हैं।

2.2.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह मूल्यांकन करना था कि क्या–

- अग्निशमन सेवाओं की योजना समय पर, पर्याप्त तथा प्रभावशाली एवं सामूहिक जागरूकता प्रदान करने के उद्देश्य से बनाई गई।
- आग लगने की घटनाओं में रोकथाम के पर्याप्त संसाधन उपलब्ध थे तथा उनका कुशलतापूर्वक, प्रभावशाली एवं सर्वोत्कृष्टता के साथ उपयोग किया गया था।
- आग की दुर्घटनाओं के नियंत्रण एवं बचाव के लिए प्रतिपादित अग्नि सुरक्षा मानदण्ड प्रभावशाली थे और
- आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र प्रभावशाली थे।

2.2.1.3 लेखापरीक्षा मापदण्ड

मापदण्ड जिनके आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष निर्धारित किये गए, निम्नलिखित स्त्रोतो से प्राप्त किये गए थेः

- दिल्ली अग्निशमन सेवा अधिनियम, 2007 एवं दिल्ली अग्निशमन सेवा नियम, 2010
- गृह विभाग भारत सरकार द्वारा मार्च 1998 में स्थायी अग्निशमन सलाहकार समिति (एस.एफ.ए.सी.) की सिफारिशों का सारांश एवं
- सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 तथा अन्य सरकारी आदेश।

2.2.1.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

दिल्ली अग्निशमन सेवा, के क्रियान्वयन की समीक्षा, 2010–15 की अवधि को शामिल करते हुए, दि.अ.से. के मुख्यालय एवं प्राप्त फायर कॉलस की संख्या के आधार पर चयनित तीन डिविजनों[7] में की गई थी। साथ में, नौ अग्निशमन केन्द्रों, अग्नि सुरक्षा प्रबंधन अकादमी, आटो कार्यशाला, सामान्य कार्यशाला एवं वायरलेस कार्यशाला के अभिलेखों की भी जाँच की गई।

दि.अ.से. के निदेशक के साथ 15 मई 2015 को प्रवेश सम्मेलन किया गया। 17 दिसंबर 2015 को मसौदा प्रतिवेदन, लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विचार जानने के लिए सरकार को जारी किया गया था एवं समापन सम्मेलन दिनांक 10 फरवरी 2016 को हुआ। समापन सम्मेलन

[6]पूर्व, केन्द्रीय, पश्चिम, उत्तर–पश्चिम, दक्षिण और दक्षिण–पश्चिम

[7]उत्तर–पश्चिम, दक्षिण और पूर्वी डिवीजन

में व्यक्त एवं प्रस्तुत दि.अ.से. के विचारों को उचित रूप से प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया था। तथापि सरकारी उत्तर (मार्च 2016) प्रतीक्षित था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

दि.अ.से. की पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा नि.म.ले.प. के 31 मार्च 2009 को समाप्त वर्ष को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल की गई थी, जिस पर मार्च 2016 तक दिल्ली विधान सभा की लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा नहीं हुई थी। वर्तमान लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित पैराग्राफों में दिये गये हैं।

2.2.2 वित्तीय परिव्यय

दिल्ली अग्निशमन सेवा का 2010–15 की अवधि के लिए बजट आवंटन एवं वास्तविक व्यय **तालिका 2.2.1** में दिया गया है:

तालिका 2.2.1 : वित्तीय परिव्यय एवं वास्तविक व्यय (2010–15)

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	बजट आबंटन		वास्तविक व्यय		बचत (प्रतिशत)	
	योजनागत	गैर–योजनागत	योजनागत	गैर–योजनागत	योजनागत	गैर–योजनागत
2010-11	33.45	65.13	21.67	62.13	11.78 (35.21)	3.00 (4.61)
2011-12	24.56	66.13	20.10	64.98	4.46 (18.18)	1.15 (1.74)
2012-13	39.80	73.19	36.42	70.53	3.38 (8.48)	2.66 (3.63)
2013-14	43.38	80.74	37.43	77.39	5.95 (13.72)	3.35 (4.15)
2014-15	43.29	89.92	36.86	79.76	6.43 (14.85)	10.16 (11.30)

जैसा कि ऊपर दिखाया गया है, दि.अ.से. का बजट 2010–15 के दौरान (योजनागत एवं गैर–योजनागत दोनो) ₹ 91 करोड़ एवं ₹ 113 करोड़ के बीच में था। इस अवधि के दौरान योजनागत शीर्षों में बचत 8 से 35 प्रतिशत के बीच थी।

अपने उत्तर में दि.अ.से. ने बताया (अगस्त 2015) कि विभिन्न शीर्षों में बचतें, रखरखाव कार्य की कम आवश्यकता, निधियों की देरी से प्राप्ति, सरकार द्वारा प्रस्तावों का गैर–अनुमोदन, मदों की देरी से आपूर्ति एवं बोलियों की गैर प्राप्ति के कारण हुई थी।

2.2.3 योजना एवं तैयारी

2.2.3.1 व्यापक आँकड़े तैयार नहीं किए गए

मार्च 1998 में भारत सरकार के गृह मंत्रालय द्वारा जारी स्थायी अग्निशमन सलाहकार समिति (एस.एफ.ए.सी) की अनुशंसाओं के सारांश के अनुसार, अग्निशमन सेवा मुख्य रूप से जनसंख्या, प्रतिक्रिया काल, एवं जोखिम के खतरों के ऊपर आधारित है। इन कारणों के व्यापक आँकड़े जोखिम–खतरो, वाहनों के प्रकार एवं अग्निशमन कार्मिकों की योजना के लिए आवश्यक हैं। हालांकि, दि.अ.से. ने ऐसे कोई आँकड़े तैयार नहीं किए थे। इन विस्तृत आँकड़ों का अभाव दिल्ली अग्निशमन सेवा द्वारा आग रोकथाम के लिए उनकी तैयारी एवं योजना में परिशुद्धता की कमी को दर्शाता है।

दि.अ.से. ने कहा (सितम्बर 2015) कि उन्होनें आँकड़ों को तैयार करने के लिए जियो स्पैटियल दिल्ली लिमिटेड के साथ परामर्श किया था। दि.अ.से. ने कहा कि व्यापक आंकड़े कम्प्यूटरीकरण के पश्चात उपलब्ध कराएँ जाँएगे।

2.2.4 संसाधनों की उपलब्धता एवं उनका उपयोग

2.2.4.1 अग्निशमन केन्द्रों की स्थापना में कमी

दि.अ.से. में 2007 से पहले 31 अ.श. केन्द्र कार्यशील थे। प्रत्येक विधान सभा क्षेत्र में एक अग्निशमन केन्द्र के बनाने उद्देश्य से दि.अ.से. द्वारा ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना 2007–12 के दौरान कुल अग्निशमन केन्द्रों की संख्या को 70 तक बढ़ाना प्रस्तावित था। योजनावधि की समाप्ति तक अग्निशमन केन्द्रों की संख्या केवल 54 तक बढ़ पायी थी। दि.अ.से. ने पुनः 12वीं पंचवर्षीय योजना 2012–17 के लिए भी 70 अग्निशमन केन्द्रों का ही लक्ष्य रखा। पर्याप्त अच्छे प्रतिक्रिया समय में आग से सुरक्षा प्रदान करने और आग की बढ़ती घटनाओं से निपटने के लिए नए अग्निशमन केन्द्रों को जोड़ना आवश्यक माना गया। तथापि ₹ 6.98 करोड़ की अनुमानित लागत के स्थान पर कुल ₹ 8.12 करोड़ की कीमत से नवम्बर 2015 तक केवल चार नए अग्निशमन केन्द्र[8] क्रियाशील हुए। इनको सम्मलित करते हुए दि.अ.से. के पास अब कुल 58 अ.श. केन्द्र (पाँच अग्नि पोस्ट को शामिल करते हुए)[9] थे, जो अब भी 70 अग्निशमन केन्द्रो के लक्ष्य से 12 कम थे।

दि.अ.से. ने (फरवरी 2016) अग्निशमन केन्द्रों के निर्माण में कमी के लिए भूमि आवंटन की लंबी प्रक्रिया, उसको लोक निर्माण विभाग को सौंपने में देरी, लोक निर्माण विभाग द्वारा योजना बनाने एवं नगर निकायों द्वारा उनके अनुमोदन एवं अंततः निर्माण में विलम्ब जैसे कारण बताए। दि.अ.से. ने यह भी कहा कि तीन और अ.श. केन्द्र निर्माणधीन[10] थे एवं अन्य पाँच केन्द्रों की निर्माण प्रक्रिया आरम्भ हो चुकी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यह दि.अ.से. का कर्तव्य था कि वह अपनी आंतरिक प्रक्रिया को शक्तिशाली बनाए एवं अग्निशमन केन्द्रों की शीघ्र स्थापना के लिए दूसरी संबंधित एजेंसियों के साथ तालमेल बनाये, विशेषकर जबकि निधियाँ उपलब्ध बताई गई थीं।

पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा (मार्च 2009 को समाप्त वर्ष के लिए) के पैराग्राफ 2.1.4.1 के अनुसार, 50 अग्निशमन केन्द्र क्रियाशील थे। इसलिए अप्रैल 2009 एवं अगस्त 2015 के बीच केवल आठ अ.श.केन्द्र ही तैयार हुए।

2.2.4.2 वाहनों एवं उपकरणों की कमी

(अ) स्थायी अ.श.स.स. के मानदण्डों के अनुसार, प्रत्येक अग्निशमन केन्द्र में एक पम्पिंग यूनिट होनी चाहिए। पम्पिंग इकाइयों की संख्या प्रति 50,000 व्यक्तियों के लिए एक यूनिट तथा तीन लाख जनसंख्या के लिए छः की दर पर बढ़ाई जानी चाहिए थी। तीन लाख एवं उससे अधिक जनसंख्या के लिए प्रति लाख या उसके अनुपात में, कुल पम्पिंग यूनिटों के 20 प्रतिशत के रिजर्व के साथ वहाँ एक अतिरिक्त पम्पिंग यूनिट होनी चाहिए। अग्निशमन

[8]दल्लूपुरा, सी.बी.डी. शाहदरा, कल्याण वास एवं खेड़ा डाबर
[9]जहाँ पर केवल अग्निशमन वाहन ही खड़े किए गए हों
[10]वसंत कुंज, संजय गांधी ट्रांसपोर्ट नगर, उद्योग नगर

केन्द्रों पर तीन लाख से अधिक जनसंख्या के लिए एक राहत वैन एवं प्रति दस लाख व्यक्तियों पर एक अतिरिक्त राहत वैन होनी चाहिए। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार, रा.रा.क्षे.दि. की कुल जनसंख्या 167.88 लाख थी। इस जनसंख्या के लिए आवश्यक पम्पिंग इकाइयों की संख्या 205 (171 एवं 34 रिजर्व) वांछनीय थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 31 मार्च 2015 तक केवल 160 जल इकाइयां उपलब्ध थी। इनमें से 31 मार्च 2015 तक 31 खराब थी। इस प्रकार, वास्तव में 20 प्रतिशत की कमी के साथ केवल 129 जल इकाइयाँ ही उपलब्ध थी। इसके अतिरिक्त दि.अ.से. के पास निर्धारित मानदण्डों के अनुसार आवश्यक 18 राहत वैनों की जगह केवल छः राहत वैन ही उपलब्ध थी।

(ब) दि.अ.से. के पास अग्नि दुर्घटना के दौरान विभिन्न ऊँचाइयों पर (अधिकतम ऊँचाई 70 मीटर या 220 फीट) उपयोग के लिए कुल छः ब्रोन्टो स्काईलिफ्ट, छः टर्नटेबल लेडर (टी.टी.एल), दो साइमन सुपर स्नोर्कल एवं तीन हजमत वैन हैं। इनमें से तीन ब्रोन्टों, सभी छः टी.टी.एल, दो साइमन सुपर स्नोर्कल दिसंबर 2015 तक खराब थी।

(स) दि.अ.से. ने वर्ष 2014–15 में उपरोक्त छः ब्रोन्टों स्काई लिफ्टों में से लगभग 220 फीट की ऊँचाई पर अग्निशमन के लिए एक 70 मीटर की हवाई सीढ़ी प्लेटफार्म (ब्रोन्टों स्काइलिफ्ट) की खरीद की थी। तथापि, रा.रा.क्षे.दि. में सिविक सेंटर (335 फीट), ग्रांड इन्टरकांटिनेन्टल (328 फीट) एवं पालिका केन्द्र (299 फीट) जैसी 220 फीट से अधिक की ऊँचाई वाली इमारतें हैं। इस प्रकार, दि.अ.से. के पास 220 फीट से ऊपर होने वाली आग की घटनाओं को बुझाने के लिए अग्निशमन उपकरण नहीं थे, क्योंकि उनके पास एक ही ब्रोन्टों स्काईलिफ्ट है जो अधिकतम 220 फीट तक ही पहुँच सकती है।

इस प्रकार, दि.अ.से. पर्याप्त रूप से अग्निशमन वाहनों एवं अन्य उपकरण से सुसज्जित नहीं थी जिससे उसकी अग्निशमन दक्षता कम हुई। दि.अ.से. ने लेखा परीखा अभ्युक्तियों को (फरवरी 2016) स्वीकार किया एवं सूचित किया कि इस तरह के और उपकरण एवं संयंत्र जोड़े जाऐंगे।

2.2.4.3 वाहनों के पंजीकरण में विलम्ब

सिटीजन चार्टर के अनुसार, दि.अ.से. का प्राथमिक कार्य प्रत्येक अग्निशमन एवं आपातकालीन कॉलस पर त्वरित कार्रवाई करना होता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि दि.अ.से. वाहनों की चेसिस खरीदती है एवं उनको वाटर टेंडरों, वाउजरों, फोम डिस्पेंसरों के रूप में बनवाती है। प्रभावशाली अग्निशमन के लिए, दि.अ.से. को जल्दी से वाहनों को तैयार करने एवं उनके पंजीकरण की आवश्यकता होती है, जिससे उनको परिचालन सेवाओं में लगाया जा सके। लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि इस अवधि में खरीदे गए 46 वाहनों में से 38 वाहन, छः महीने की प्राप्ति एवं बनवाई का समय निकालकर, नौ महीने तक की देरी से पंजीकृत कराए गये। दो छोटे वाटर टेड़रों (एस.डब्ल्यू.टी), जो उपलब्ध होने के तीन महीनों के अन्दर पंजीकृत हो चुके थे, की तुलना में इन मामलों में बिना किसी कारण के इतना विलम्ब हुआ था।

दि.अ.से. ने (फरवरी 2016) अभ्युक्तियों को स्वीकार किया एवं विश्वास दिलाया कि भविष्य में वाहन पंजीकरण में कोई विलंब नहीं होगा।

2.2.4.4 वी.एच.एफ. मोबाईल रेडियों उपकरणों की कमी

एस.एफ.ए.सी. सिफारिशों के अनुसार, प्रत्येक चलित वाहन जिसमें कमाण्ड कार व मोटरसाइकिल शामिल हैं, में 25 वाट का एक वी.एच.एफ. मोबाइल रेडियो टेलीफोन होना चाहिए। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि दिसंबर 2015 तक दि.अ.से. में कुल 301 अग्निशमन वाहन ऐसे थे जिनमें 25 वाट के वी.एच.एफ. मोबाइल रेडियो टेलीफोन आवश्यक थे। हांलाकि, दि.अ.से. के पास 205 मोबाइल रेडियों सैट (31 प्रतिशत कम) थे। मार्च 2007 में वायरलैस, मोबाइल, एवं रिपीटर सैटों की अन्तिम खरीद की गई थी।

दि.अ.से. ने (फरवरी 2016) सूचित किया कि कुल 1483 वर्ग किमी क्षेत्र को मद्देनजर रखते हुए उपकरणों की कमी नहीं थी। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि एस.एफ.ए.सी. सिफारिशों के अनुसार यहाँ मोबाइल रेडियो सेटों की कमी थी।

2.2.4.5 कार्मिकों का अभाव

एस.एफ.ए.सी. के मानदण्ड बताते हैं कि एक अग्निशमन केन्द्र पर एक स्टेशन/उप–अधिकारी दो मुख्य फायरमैन, दो चालक/संचालक एवं 10 फायरमैनों की आवश्यकता स्टेशन अधिकारी तथा उप अधिकारियों की 50 प्रतिशत संख्या रिजर्व रखने सहित होती है। बाकी कर्मचारियों के संबंध में दि.अ.से. को 10 से 25 प्रतिशत का रिजर्व रखना होता है। यही मानदण्ड आगे बताते हैं कि आपात स्थिति में सहायक फायरमैन के रूप में होम गार्डों की तैनाती की जा सकती है। दि.अ.से. में स्वीकृत संख्या एवं पदासीन कार्मिकों की स्थिति **तालिका 2.2.2** में दी गई है।

तालिका 2.2.2: 31 मार्च 2015 को कार्मिकों की स्थिति

क्र.सं.	कार्मिकों की श्रेणी	स्वीकृत	पदासीन	रिक्त	कमी (प्रतिशत)
1	वरिष्ठ अधिकारी	44	39	5	11.36
2	आपरेशनल कार्मिक	3,375	1,911	1,464	43.37
3	कार्यशाला कार्मिक (आटो, वायरलेस एवं सामान्य)	85	43	42	49.41
4	प्रशासनिक/लेखा कार्मिक	115	84	31	26.95
	योग	**3,619**	**2,077**	**1,542**	**42.61**

उपरोक्त तालिका आपरेशनल कार्मिकों में 43.37 प्रतिशत एवं आटों कार्मिकों में 49 प्रतिशत की भारी कमी को दर्शाती है। कुल मिलाकर, दि.अ.से. में 42.61 प्रतिशत कार्मिकों का अभाव था।

दि.अ.से. की संचालन कार्यक्षमता के लिए पर्याप्त क्षेत्रीय कार्मिकों की उपलब्धता आवश्यक है। एस.एफ.ए.सी. की होमगार्डों की तैनाती या स्वयं सेवी फायरमैन के सृजन की सिफारिशों के बावजूद दि.अ.से. ने सहायक फायरमैन के रूप में होम गार्डों या स्वयं सेवी कार्मिकों की तैनाती नहीं की।

दि.अ.से. ने (फरवरी 2016) अभ्युक्तियों को स्वीकार किया एवं सूचित किया कि दिल्ली अधीनस्थ सेवा चयन बोर्ड (डी.एस.एस.एस.बी) के साथ प्रयास किये गए थे।

2.2.4.6 अग्नि सुरक्षा प्रबंधन अकादमी (अ.सु.प्र.अ.) की कार्यशैली

(अ) संचालित पाठ्यक्रमः एस.एफ.ए.सी. के मानदण्डो के अनुसार, प्रत्येक राज्य की अग्निशमन सेवा को एक प्रशिक्षण ब्यूरो की स्थापना करनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, फायरमैन, सहायक स्टेशन अधिकारी एवं नये भर्ती किये गये चालकों को छः महीने का प्रशिक्षण, मुख्य फायरमैनों को तीन महीने का तथा दो सप्ताह का श्वास उपकरणों में प्रशिक्षण अनुशंसित किया गया है। लेखापरीक्षा में अवलोकन किया गया कि कार्मिकों के प्रशिक्षण के लिए जनवरी 2001 में स्थापित अग्नि सुरक्षा प्रबंधन अकादमी (अ.सु.प्र.अ.) ने कोई वार्षिक योजना नहीं बनाई, जो दर्शाता है कि दि.अ.से. अपने कार्मिकों के प्रशिक्षण को पर्याप्त महत्व नहीं दे रही थी। अ.सु.प्र.अ. ने 2010–15 की अवधि के दौरान निम्नलिखित पाठ्यक्रम एवं गतिविधियाँ बनाई।

(i) दि.अ.से. ने 2010–15 के दौरान राष्ट्रीय अग्निशमन सेवा कॉलेज (एन.एफ.एस.सी) नागपुर के बाह्य उप–अधिकारियों के लिए नौ पाठ्यक्रम, दि.अ.से. के अग्निशमन परिचालकों के लिए चार पाठ्यक्रम, एवं नागपुर से स्टेशन अधिकारी एवं प्रशिक्षकों के लिए दो पाठ्यक्रम संचालित किए।

(ii) नियमित पाठ्यक्रमों के अतिरिक्त, दि.अ.से. ने विभिन्न बाह्य एजेन्सियों के लिए 48 पाठ्यक्रम तथा व्यवहारिक प्रशिक्षण, 20 अभिभाषण एवं प्रदर्शन इत्यादि भी चलाये। हाँलांकि, अ.सु.प्र.अ. ने वर्तमान अधिकारियों/कार्मिकों के लिए कोई पुनश्चर्या पाठ्यक्रम या विशिष्ट प्रशिक्षण नहीं चलाये। अ.सु.प्र.अ. ने (अगस्त 2015) सूचित किया कि वर्तमान कार्मिकों को विद्युत या रसायनिक आग का कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया था।

(ब) उपकरण एवं सुविधाः लेखापरीक्षा ने अ.सु.प्र.अ. में प्रशिक्षण उपकरणों एवं सुविधाओं जैसे श्वास उपकरण गैलरी, धुआँ कक्ष, अग्नि कक्ष, आगजनी प्रयोगशाला, अग्नि अनुरूपक, अभ्यास टावर एवं हौज पैचिंग मशीन का अभाव देखा। इसके अतिरिक्त, प्रशिक्षण में प्रयोग में लाई गई हजमत वाहन में 85 यंत्रों एवं उपकरणों में से केवल 38 ही काम कर रहे थे।

पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा (मार्च 2009 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन) में वर्तमान कार्मिकों तथा विशिष्ट प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षण की कमी के मामले उठाये गये थे। ए.टी.एन में दि.अ.से. ने सूचित किया कि नांगलोई में एक पूर्ण विकसित प्रशिक्षण केन्द्र बनाने के प्रयास किए जा रहे थे। तथापि फरवरी 2016 तक कोई भी नया प्रशिक्षण केन्द्र संचालित नहीं किया गया था।

दि.अ.से. ने अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए (फरवरी 2016) अ.सु.प्र.अ. में जगह की कमी के कारण को उत्तरदायी ठहराया और कहा कि उसने बुद्धन माजरा में नये प्रशिक्षण केन्द्र के निर्माण के लिए एक भूखण्ड खरीद लिया था।

(स) शारीरिक मूल्यांकन परीक्षण का गैर–संचालन

एस.एफ.ए.सी. मानदण्ड अग्निशमन कार्मिकों के लिए प्रत्येक छः महीने में शारीरिक मूल्यांकन करने की सिफारिश यह सुनिश्चित करने के लिए करते हैं कि वे अपनी ड्यूटी के लिए

स्वस्थ रहें। मानदण्डों के अनुसार अन्य परीक्षणों के बीच एक अग्निशमन व्यक्ति को;

- 30 सेंकण्ड में 100 मीटर दौड़ने योग्य होना चाहिए,
- तीन मिनट के अन्दर उपकरणों से 50–50 फीट लम्बाई के चार होज बिछाने योग्य होने चाहिए।
- उपकरण से दो मिनट के अन्दर 35 फीट की विस्तृत सीढ़ी पर चढ़ने योग्य होना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि दि.अ.से. ने लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान शारीरिक मूल्यांकन परीक्षण का संचालन नहीं किया।

दि.अ.से. ने सूचित किया (फरवरी 2016) कि दिल्ली अग्निशमन सेवा अधिनियम/नियमावली के अन्तर्गत शारीरिक मूल्यांकन परीक्षण का कोई प्रावधान नहीं था। हालांकि, मुख्य अग्निशमन अधिकारी ने आश्वासन दिया कि संचालित किए जाने वाले शारीरिक मूल्यांकन परीक्षण के प्रकार का निर्णय लेने के प्रयास किए जा रहे थे।

2.2.5 खराब प्रतिक्रिया समय

(अ) एस.एफ.ए.सी. मानदण्डों के अनुसार सभी अति आपदा क्षेत्रों तथा सघन निर्मित क्षेत्र में अधिकतम तीन मिनट का प्रतिक्रिया समय[11] प्राप्त करना चाहिए तथा अन्य क्षेत्रों के लिए यह पाँच मिनट से अधिक नहीं होना चाहिए। दिल्ली अग्निशमन सेवा ने वास्तविक प्रतिक्रिया समय के हस्तलिखित आँकड़े तैयार नहीं किए परन्तु अपनी वेबसाइट पर प्रतिक्रिया समय के विवरण के साथ अग्निशमन प्रतिवेदन डाल दिये थे।

छः अग्निशमन केन्द्रों[12] के वर्ष 2012, 2013 एवं 2014 के जून माह की 1,011 अग्निशमन कॉल के आँकड़ों के विश्लेषणों ने दर्शाया कि केवल 400 कॉल (40 प्रतिशत) का प्रतिक्रिया समय केवल पाँच मिनट के अन्दर था एवं बाकी 611 मामलों (60 प्रतिशत) में यह छः मिनट या उससे अधिक था। नीचे दी गई **तालिका 2.2.3** में विस्तृत ब्योरा दिया गया है:

तालिका 2.2.3: प्रतिक्रिया समय का विश्लेषण

प्रतिक्रिया समय (मिनटों में)	कॉल की संख्या		
	जून 2012	जून 2013	जून 2014
1-5	168	101	131
6-10	173	156	108
11-15	35	23	44
16-20	15	6	9
21-30	8	4	21
31 और उससे अधिक	4	2	3

छः मामलों में लेखापरीक्षा में अवलोकन किया गया कि अग्निशमन प्रतिवेदनों में दो कि.मी. के लिए एक मिनट, चार कि.मी. के लिए तीन मिनट, सात/आठ कि.मी. के लिए चार मिनट, दस कि.मी. के लिए नौ मिनट तथा अठारह कि.मी. के लिए उन्नीस मिनट का

[11]अग्निशमन कॉल मिलने के बाद अग्निशमन वाहन का घटनास्थल पर पहुँचने का वास्तविक समय
[12]नेहरू प्लेस, नजफगढ़, लक्ष्मीनगर, नरेला, वजीरपुर, नरायणा

प्रतिक्रिया समय अभिलिखित था। दिल्ली की यातायात परिस्थितियों पर विचार करते हुए यह अवास्तविक था।

दि.अ.से. ने (सितंबर 2015) प्रतिक्रिया समय के लिए सड़कों की समर्पित लेन की कमी का उल्लेख किया। तथापि, लेखापरीक्षा को ऐसे भी मामले मिले जहाँ पास की इमारत में आग लगी या संबंधित अग्निशमन केन्द्र के ही क्षेत्र में आग लगी और अग्निशमन वाहन ने स्थल तक पहुँचने में चार से छः मिनट लिये। एक से दो कि.मी. दूरी के अंदर हुई 37 घटनाओं में भी अग्निशमन वाहनों को घटनास्थल तक पहुँचने में आठ से 39 मिनट लगे।

पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा के अनुसार (मार्च 2009 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन) नमूना जाँच किये गये केवल 23 प्रतिशत मामलों में प्रतिक्रिया समय पाँच मिनट तक थी। पाँच वर्षों की अवधि के दौरान, आग लगने की घटनाऐं वर्ष 2008–09 में 16452 से बढ़कर 2014–15 में 23,242 होने के बावजूद, दि.अ.से. ने अपने प्रतिक्रिया समय में सुधार किया तथा 40 प्रतिशत मामलों में पाँच मिनट के अन्दर घटनास्थल पर पहुँचने का प्रबन्ध किया।

(**ब**) किसी भी सफल राहत संचालन का विशिष्ट घटक समय है। सीमा चिन्हों, गलियों, इमारतों की सटीक स्थिति आपातकाल सेवा संसाधन एवं आपदा बचाव स्थल का पता होने पर समय कम लगता है एवं जीवन जिंदगिया बचाई जा सकी है। भूमण्डलीय स्थापन प्रणाली (जी.पी.एस.) इन आवश्यकताओं के सम्बोधन में तकनीकी सुगमता के रूप में काम करती है। पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा के एक्शन टेकन नोट में (मार्च 2009 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन) दि.अ.से. ने आश्वासन दिया (जुलाई 2010) कि वह जी.आई.एस./जी.पी.एस. लगाने सहित प्रतिक्रिया समय के सुधार के लिए पूर्णतः प्रयासरत रही है। हालांकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि भौगोलिक सूचना प्रणाली (जी.आई.एस./जी.पी.एस.) का अभी अग्निशमन वाहनों में लगाना बाकी था। दि.अ.से. ने पुनः अवगत कराया (फरवरी 2016) कि प्रस्ताव अभी तक रा.रा.क्षे.दि.स. के विधि विभाग में प्रक्रियारत था।

2.2.6 जल प्रभारों के भुगतान में अनियमितताएँ

अधिनियम की धारा 45 के अनुसार, अग्नि सेवा द्वारा अग्निशमन में इस्तेमाल पानी के लिए किसी भी क्षेत्रीय प्राधिकारी द्वारा कोई प्रभार नहीं लिया जायेगा। हालांकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि दि.अ.से. घरेलू, कार्यालयी एवं अग्निशमन उद्देश्यों में इस्तेमाल हुए पानी के लिए बिल का भुगतान कर रहा था। 2010–15 के दौरान ₹ 9.80 करोड़ दि.ज.बो. एवं उत्तरी दिल्ली नगर निगम को वाणिज्यिक दरों पर ही चुकाए गये। इस्तेमाल हुए पानी का वर्गवार विवरण उपलब्ध नहीं था अतः लेखापरीक्षा, अग्निशमन के लिए दिये गये ऐसे जल प्रभार की गणना नहीं कर सका जिसे भुगतान से बचाया जा सकता था। इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि 557 कार्मिकों क्वार्टरों के निवासियों द्वारा उपयोग किये गये पानी का प्रभार जिसका दि.अ.से. द्वारा वाणिज्यिक दरों पर भुगतान किया जा रहा था, कम से कम घरेलू दरों पर कार्मिकों से वसूल करना चाहिए था। जबकि ऐसा कोई कदम नहीं उठाया गया। दि.अ.से. ने (फरवरी 2016) बताया कि अग्निशमन केन्द्रों और कार्मिकों के आवास के लिए संचित जल की खपत के उपयोग के लिए जल प्रभार दि.ज.बो. और उ.दि.न.नि. को भुगतान किया गया था। जबाव तर्कसंगत नहीं है क्योंकि घरेलू उपयोग के लिए अलग जल मीटरों को लगाकर जल प्रभार के अधिक भुगतान से बचा जा सकता था।

2.2.7 अग्नि सुरक्षा मानदण्डों का प्रवर्तन

2.2.7.1 गगनचुम्बी इमारतों के आँकड़ों का गैर रख–रखाब

अग्नि सुरक्षा प्रमाण पत्र (एफ.एस.सी.), दि.अ.से. नियम 35 के अंर्तगत भवन/परिसर के मालिक या निवासी को एफ.एस.सी. में अग्नि रोकथाम और सुरक्षा मापदण्डों के लिए विनिर्दिष्ट शर्तों[13] के साथ जारी किया जाता है, एफ.एस.सी. पत्र प्राप्त करने के लिए आवेदन पत्र के साथ वास्तुकार, मालिक या निवासी का प्रमाण पत्र कि नियम 33 के तहत सभी आवश्यक अग्नि सुरक्षा उपाय इमारत में लगवा दिये गये है, संलग्न होना चाहिए। एफ.एस. सी. पत्र जब तक निरस्त न किया जाय आवासीय भवनों के लिए पाँच वर्ष एवं गैर आवासीय भवनों के लिए तीन वर्ष तक मान्य होगा। दि.अ.से. का अग्नि रोकथाम की दिल्ली में इन प्रमाण पत्रों को भवनों/परिसरों के लिए जारी करता है। इसलिए उनके पास गगनचुम्बी इमारतों और उनके मालिकों के बुनियादी आँकड़े होने चाहिए जो कि अपनी इमारतों के संबंध में एफ.एस.सी. हासिल करना चाहते हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डी.एफ.एस. ने एफ.एस.सी. के नवीनीकरण और जारी करने के लिए आँकड़े अनुरक्षित नहीं किए, जिनके अभाव में दि.अ.से. ऐसी स्थिति में नहीं था कि वह सभी गगनचुम्बी इमारतों के एफ.एस.सी. के नवीनीकरण और जारी करने पर नजर रख सके, जो एक बड़े अन्तर एवं प्रणालीगत कमियों को प्रकट करता है जो यह प्रदर्शित करते हैं कि अग्नि सुरक्षा उपाय अपनी जगह पर नहीं थे एवं अग्नि सुरक्षा मापदण्ड दृढ़ता से लागू नहीं किये गये थे।

दि.अ.से. ने (अगस्त 2015) इस तरह के बुनियादी आँकड़ों के गैर–रखरखाव की पुष्टि की, लेकिन दि.अ.से. ने पुनः सूचित किया कि (सितम्बर 2015) प्रिंट मीडिया के माध्यम से एफ.एस.सी. के नवीनीकरण और हासिल करने के लिए मालिकों/निवासियों को सूचित किया गया था। यह भी कहा गया कि बुनियादी आँकड़ों के रख–रखाव के लिए सॉफ्टवेयर स्थापित किया गया, लेकिन हाल ही में कुछ कमी के कारण इसने काम करना बंद कर दिया। दि.अ.से. ने (फरवरी 2016) कहा कि दि.अं. से के नवीनीकरण का प्रस्ताव जनवरी 2016 में प्रस्तुत किया गया था। एक बार कम्प्यूटरीकरण की प्रक्रिया सम्पन्न हो जाए तो बुनियादी आँकड़े उपलब्ध हो जायेंगें।

2.2.7.2 निवासियों द्वारा वार्षिक रखरखाव घोषणा की गैर–प्रस्तुति

दि.अ.से. नियम 38(2) के अनुसार यह आवश्यक है कि भवनों या परिसरों[14] के निवासी या अग्नि सुरक्षा अधिकारी प्रत्येक वर्ष फार्म–K में घोषित करें कि भवन या परिसर में स्थापित अग्नि रोकथाम और अग्नि सुरक्षा मापदण्ड, अच्छी स्थिति में हैं। दि.अ.से के अग्नि रोकथाम खण्ड के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में यह पाया गया था कि भवनों के मालिकों द्वारा फार्म–K की प्रस्तुति के अभिलेखों का रख–रखाव नहीं था। इन अभिलेखों के अभाव में, लेखापरीक्षा आश्वस्त नहीं हो सका कि दि.अ.से. नियम के अंतर्गत निर्धारित अग्नि सुरक्षा मापदण्डों का दिल्ली में अनुसरण किया गया था।

[13]दि.अ.से. नियमावली का नियम 27: आवासीय >15 मीटर, होटल >12 मीटर, शैक्षणिक >9 मीटर, संस्थानिक >9, व्यापार >15, औद्योगिक इमारतों ने 250 वर्ग मीटर से अधिक का क्षेत्र घेरा हुआ है।

[14]डी.एफ.एस. अधिनियम का खण्ड 29: 1000 व्यक्तियों से अधिक के बैठनें की क्षमता के साथ सिनेमाघर, 100 कमरों के अधिक के होटल, 50 मीटर ऊँचाई से अधिक की गैर–आवासीय बहुमंजली इमारतें

दि.अ.से ने सूचित किया (सितम्बर 2015) कि कुछ मालिकों ने फार्म–K प्रस्तुत किया और उनका आँकड़ा अव्यवस्थित रूप से एक्सैल शीट में रखा जा रहा था। यह मामला (सितम्बर 2015) रा.रा.क्षे.दि.स. और आईटी विभाग के समक्ष नवीनीकरण के लिए उठाया गया और आश्वासन दिया गया कि व्यवस्थित अभिलेख रखने के लिए आँकड़ा प्रविष्टि प्रणाली अतिशीघ्र विकसित की जाएगी। दि.अ.से. ने आगे कहा (फरवरी 2016) कि एक बार कम्प्यूटरीकरण की प्रक्रिया सम्पन्न होते ही बुनियादी आँकड़े उपलब्ध हो जाएंगे।

2.2.7.3 अग्नि सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति पर आँकड़ों का गैर रख–रखाव

अधिनियम के खण्ड 29 के अनुसार निर्धारित वर्ग के मकानों या परिसरों[15] के मालिक या निवासी या ऐसे मालिकों और निवासियों की समिति एक अग्नि सुरक्षा अधिकारी (एफ.एस. ओ.) नियुक्त करेंगे, जो सभी अग्नि रोकथाम और अग्नि सुरक्षा मापदण्डों और प्रभावी संचालन के अनुपालन को सुनिश्चित करेगा। खण्ड 31 में आगे प्रावधान है कि यदि भवनों या इमारतों का कोई मालिक या निवासी या ऐसे मालिकों या परिसरों की संस्था दि.अ.से. द्वारा प्राप्त सूचना के 30 दिनों के भीतर एफ.एस.ओ. नियुक्त करने में विफल होते है, तो कम से कम ₹ 10 प्रतिवर्ग मीटर और अधिक से अधिक ₹ 50 प्रति वर्ग मीटर, चूक किए जाने के प्रत्येक महीने के लिए जुर्माने के रूप मे उन से वसूल किये जा सकते है। लेखापरीक्षा ने देखा कि अग्नि शमन सेवा के पास बुनियादी आँकड़े या विस्तृत वर्णन उपलब्ध नहीं थे जिससे यह स्थापित हो सके कि दि.अ.से. ने कोई भी अभ्यास या अभियान निर्धारित भवनों में अग्नि सुरक्षा अधिकारियों की नियुक्ति के विषय में दि.अ.से. अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने के लिए किया था।

दि.अ.से. ने (जून 2015) लेखापरीक्षा निष्कर्ष की पुष्टि की तथा कहा कि न तो इस विषय में पाँच वर्षों के दौरान कोई सूचना जारी की गई और न ही कोई जुर्माना लगाया गया। दि.अ.से. ने (सितंबर 2015) सूचित किया कि एफ.एस.ओ,. की नियुक्ति के लिए सभी प्रमुख समाचार पत्रों में सार्वजनिक सूचना जारी की गयी थी और एक बार कम्प्यूटरीकरण की प्रक्रिया सम्पन्न होने पर, बुनियादी आँकड़ें उपलब्ध हो जाएंगे।

2.2.7.4 इमारतों में अग्निशमन प्रणालियों की नमूना जाँच

दि.अ.से. ने इमारतों में 12 बिन्दुओं के मानक–प्रपत्र के अनुसार यह देखने के लिए कि अग्नि सुरक्षा मापदण्ड सही है निरीक्षण किया। मानक–प्रपत्र की 12 आवश्यकताऐं है– **(i)** छः मीटर चौड़ा पहुंच मार्ग, **(ii)** जल संचयन टंकी, **(iii)** स्वचालित फुहार प्रणाली, **(iv)** होज रील, **(v)** पोर्टेबल उपकरण, **(vi)** जनसंबोधन प्रणाली, **(vii)** स्वचालित आग संसूचक/हस्तचालित घंटी, **(viii)** निकासी संकेत, **(ix)** वेंट राइजर/डाउन कमर/ड्राई राइजर, **(x)** कम्पार्टमेंटेशन[16], **(xi)** आपातकालीन विद्युत आपूर्ति, **(xii)** फायरमैन स्विच। जाँच सूची के इन 12 बिन्दुओं पर स्वयं को संतुष्ट करने के बाद, दि.अ.से. अग्नि सुरक्षा प्रमाण पत्र (एफ.एस. सी.) जारी करता है। लेखापरीक्षा ने दि.अ.से. अधिकारियों और लो.नि.वि./के.लो.नि.वि. के अधिकारियों के साथ यादृच्छिक रूप से चयनित आठ भवनों के स्थलों का दि.अ.से. के 12

[15]डी.एफ.एस. अधिनियम का खण्ड 29: 1000 व्यक्तियों से अधिक के बैठने की क्षमता के साथ सिनेमाघर, 100 कमरों के अधिक के होटल, 50 मीटर उँचाई से अधिक की गैर–आवासी; बहुमंजली इमारते

[16]किसी भी क्षेत्र में आग एवं धुएँ को फैलने से बचाने के लिए विशिष्ट दरवाजों का प्रयोग।

पाईंटस वाले जाँच सूची पत्र की अनुपालना की नमूना जाँच करने के लिए निरीक्षण किया।

निष्पादन लेखापरीक्षा (मार्च 2009 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन) ने स्कूल–सिनेमा हॉल और गगनचुम्बी इमारतों के संबंध में अग्नि सुरक्षा मापदण्डों को जारी करने तथा अनुपालना में हुई कमियों को इंगित किया। तथापि इसी तरह की स्थिति पाँच वर्षों के बाद भी कायम है जो अग्नि सुरक्षा मापदण्डों के कार्यन्वयन में दि.अ.से. की विफलता को संकेतित कर रहा है। प्रत्यक्ष निरीक्षण के दौरान पाये गये कुछ व्याख्यात्मक उदाहरण नीचे दिए गए हैः

- अंतरिक्ष भवन में छः मीटर चौड़ा पहुंच मार्ग बाधित था और विक्रम मीनार में, यह केवल सामने की ओर से उपलब्ध था।
- विक्रम मीनार और आर.एम.एल. अस्पताल में कम्पार्टमेंटेशन उचित नहीं था।
- डी.डी.यू. अस्पताल में जन संबोधन प्रणाली कार्य नहीं कर रही थी।
- पालिका केन्द्र भवन में बाहर निकलने के संकेत उपलब्ध नहीं थे।
- विक्रम मीनार, डी.डी.यू. अस्पताल और जी.टी.बी. अस्पताल में आपातकालीन बिजली की आपूर्ति कार्य नहीं कर रही थी।
- डी.डी.यू. अस्पताल में अग्निशमन के प्रयोजन के लिए जल उपलब्ध नहीं था।
- आपातकालीन निकास द्वार डी.डी.यू. अस्पताल, आर.एम.एल. अस्पताल में बंद थे और अंतरिक्ष भवन में संकीर्ण थे।
- अंतिम एन.ओ.सी. अंतरिक्ष भवन में 1995 और विक्रम मीनार में 2004 में जारी किया गया था।
- पिछले तीन वर्षों में एस.एफ.सी. लेखापरीक्षा द्वारा निरीक्षित आठ में से चार[17] इमारतों/जगहों को ही जारी किया गया था। यह केवल यही पुष्टि करता है कि एन.ओ.सी./एफ.एस.सी. का नवीनीकरण तभी किया गया जब मालिक दि.अ.से. मांगे।
- आर.एम.एल. अस्पताल के पी.जी.आई. खण्ड की सभी अग्नि प्रणाली काम करने की अवस्था में नहीं थी और न ही, कोई अग्नि कर्मचारी नियुक्त किया गया था।

दि.अ.से. ने (फरवरी 2016) स्वीकार किया और सूचित किया कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए भवनों का पुनर्निरीक्षण किया गया था एवं कार्यवाही की गई थी।

2.2.8 आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

आन्तरिक नियंत्रण वे सुरक्षा उपाय है जो एक संगठन के प्रबंधन द्वारा यह आश्वासन देने के लिए लगाये जाते हैं कि उसका संचालन योजनानुसार आगे बढ़ रहा है। इनकी रचना यह तार्किक आश्वासन दिलाने के लिए भी हुई है कि संस्था के सामान्य उद्देश्य प्राप्त किए जा रहे हैं। ऐसे आन्तरिक नियंत्रणों द्वारा प्रदत्त तार्किक आश्वासन लोक प्राधिकारियों के उत्तरदायित्व को सुदृढ़ करते हैं।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने इस प्रतिवेदन के पूर्ववर्ती पैराग्राफों में सम्मलित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ

[17]आर.एम.एल. फरवरी 2015, सिविक सैंटर मई 2015, पलिका केन्द्र फरवरी 2014 एवं बी.एल. कपूर अस्पताल फरवरी 2013

से दि.अ.से. की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में कमी जैसे कि अग्निशमन केन्द्र बनाने के लक्ष्य को प्राप्त न करना, क्षेत्रों के विस्तृत डाटाबेस तैयार न करना, संबंधित अग्निशमन केन्द्रों के अन्तर्गत जनसंख्या एवं भौगौलिक नक्शा, गगनचुम्बी इमारतों की संख्या, दिल्ली में इमारतों के अग्नि सुरक्षा प्रमाण पत्रों को जारी करने एवं नवीनीकरण के विवरण का गैर रखरखाव इत्यादि को दर्शाया।

2.2.9 निष्कर्ष

दि.अ.से. द्वारा अग्नि की रोकथाम के लिए किये गये प्रयत्न एवं उनकी प्राप्ति के लिए उसकी योजना एवं तैयारी दिल्ली जैसे महानगर के आकार एवं विविधताओं के अनुसार नहीं थीं। उन्होने संबंधित अग्निशमन केन्द्रों के अन्दर न तो क्षेत्र और जनसंख्या के व्यापक आँकड़े एवं क्षेत्र के भौगोलिक मानचित्र तैयार किये और न ही उनको दिल्ली में गगनचुम्बी इमारतों की संख्या और इन इमारतों को जारी किए गए एन.ओ.सी./एफ.एस.सी की स्थिति का पता था। दि.अ.से. मुख्य रूप से ऑपरेशनल कार्मिकों एवं अग्नि शमन टेंडरों/बाउजरों जैसे संसाधनों की कमी से भी ग्रस्त था, उपलब्ध संचार उपकरण अपर्याप्त एवं बहुत पुराने थे, जो डी.एफ.एस. के कार्य निष्पादन को बाधित कर रहे थे।

अग्नि सुरक्षा प्रबंधक अकादमी ने दि.अ.से. के मौजूदा कर्मचारियों के लिए कोई प्रशिक्षण या पुनश्चर्या पाठ्यक्रम आयोजित नहीं किया और न ही कोई विद्युत या रसायनिक अग्नि शमन प्रशिक्षण आयोजित किया।

2.2.10 सिफारिशें

दि.अ.से. :

(i) क्षेत्र, जनसंख्या एवं जोखिम–खतरों के व्यापक आँकड़े तैयार कर सकता है।

(ii) अग्नि सुरक्षा प्रमाण पत्रों को जारी करने एवं नवीनीकरण करने का अनुवीक्षण कर सकता है।

(iii) नये अग्निशमन केन्द्रों की शीघ्रता से स्थापना करके दिल्ली की जरूरत के अनुसार आवश्यक अग्निशमन वाहन, उपकरण एवं संचार सुविधाओं को प्राप्त कर उनमें सुधार कर सकता है।

(iv) इमारतों में अग्निशमन मानकों की अनुपालना को सुनिश्चित करने के लिए नियमित मूल्यांकन कर सकता है।

(v) स्थायी अग्नि सलाहकार समीति द्वारा सिफारिश किये गये मानदंडो के अनुसार प्रतिक्रिया समय में सुधार लाने के लिए कदम उठा सकता है।

मामला दिसंबर 2015 में सरकार को भेजा गया था, उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

शहरी विकास विभाग

2.3 दिल्ली जल बोर्ड में परियोजनाओं का कार्यान्वयन

दिल्ली में, दिल्ली जल बोर्ड (दि.ज.बो.) पीने के पानी के उत्पादन एवं वितरण तथा सीवेज के संग्रहण, शोधन एवं निपटान हेतु उत्तरदायी है। अवधि 2010–15 को लेते हुए "दिल्ली जलबोर्ड में परियोजनाओं के कार्यान्वयन" पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की गयी। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् है :

मुख्य बिन्दु:

- *नियंत्रण क्षेत्र से सीवेज परिशोधन संयंत्र (एस.टी.पी.) तक सीवेज को लाने के लिए पर्याप्त वहन प्रणाली की कमी के कारण सीवेज परिशोधन संयंत्रो (एस टी पी) की उपयोगिता क्षमता केवल 66 प्रतिशत थी।*

  (पैराग्राफ 2.3.2.1(i))

- *अपरिष्कृत पानी की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना द्वारका, बवाना एवं ओखला में 150 एम.जी.डी. हेतु जल परिशोधन संयंत्र एवं सहायक बुनियादी ढाँचे विकसित किये गए।*

  (पैराग्राफ 2.3.2.2(ii))

- *क्रियान्वयन में देरी के लिए, 12 निर्माण कार्यों में ठेकेदारों के बिल से जुर्माने के एवज में ₹ 104.20 करोड़ कम रोके गये।*

  (पैराग्राफ 2.3.3.1)

- *ठेकेदार को सीवर लाईन के बिछाये जाने हेतु सीमित ट्रेंच से माइक्रो टनलिंग तकनीक में बदलने के लिए अनुमति दी गई जिस कारण ₹ 15.33 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।*

  (पैराग्राफ 2.3.3.2)

- *53 निर्माण कार्यों में से 44 में कार्य के क्रियान्वयन में 5 से 85 महीने तक का विलम्ब हुआ।*

  (पैराग्राफ 2.3.5.1)

2.3.1 प्रस्तावना

दिल्ली विधान सभा द्वारा पारित दिल्ली जल बोर्ड अधिनियम 1998 के अन्तर्गत दिल्ली जल बोर्ड (दि.ज.बो) का गठन हुआ। शहरी विकास विभाग, रा.रा.क्षे.दि.स, दि.ज.बो. का प्रशासनिक विभाग होता है जो पीने के पानी के उत्पादन एवं वितरण के साथ–साथ दिल्ली में अपशिष्ट जल/सीवेज के शोधन संग्रहण एवं सीवेज के निपटान के लिए उत्तरदायी है। अपने उत्तरदायित्वों के निर्वहन हेतु, दि.ज.बो पानी के शोधन संयंत्र, सीवेज शोधन संयंत्र, भूमिगत जलाशयों, पम्पिंग स्टेशनों की निर्माण तथा पानी की पाईप लाईनों और सीवर लाइनो के बिछाने जैसी परियोजनाएँ चलाता है।

2.3.1.1 संगठनात्मक ढाँचा

दि.ज.बो. का प्रमुख एक अध्यक्ष होता है जिसे उपाध्यक्ष, एक मुख्य कार्यकारी अधिकारी, एक गैर–कार्यालयीय सदस्य, एक कार्यकारी कार्यालयीय सदस्य, चार सदस्य (प्रशासन, वित्त, जल आपूर्ति एंव जल निकासी), पाँच निदेशक, दस मुख्य अभियन्ताओं, अधीक्षण अभियन्ताओं एंव कार्यकारी अभियन्ताओं द्वारा मदद की जाती है।

2.3.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का विस्तृत उद्देश्य दि.ज.बो. में परियोजनाओं के कार्यान्वयन का मूल्यांकन करना एवं आकलन करना था कि क्या

- परियोजना की अवधारणा एवं योजना आवश्यकताओं पर आधारित एवं दीर्घावधि/ मुख्य योजना में तय प्राथमिकताओं के अनुरूप थी,
- परियोजनाओं की निविदा, कार्य सौंपने और उनका क्रियान्वयन वर्तमान नियमों के अनुरूप था,
- वित्तीय प्रबंधन कुशल था,
- पूरी हुई परियोजना ने इच्छित उद्देश्यो को पूरा किया, एवं
- प्रभावी आँतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र मौजूद था।

2.3.1.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

अप्रैल 2010 से मार्च 2015 की अवधि को लेते हुए दि.ज.बो में परियोजनाओं के कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा दि.ज.बो के मुख्यालय और इनके संभागो पर की गयी थी। लेखापरीक्षा ने जाँच हेतु ₹ 50 करोड़ से अधिक लागत की उन परियोजनाओं का चयन किया जो 2010–15 के दौरान आरम्भ, चालू या पूर्ण की गई थी। इन 34 परियोजनाओं के अधीन 53 निर्माण कार्य थे **(अनुलग्नक 2.3)**।

लेखापरीक्षा हेतु चयनित 34 परियोजनाओं में से छः परियोजनाएँ[18] दि.ज.बो. के सतर्कता शाखा/केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो/तथ्यान्वेषण समिति द्वारा जाँच के अधीन थीं एवं ज्यादातर मूल अभिलेख उनके पास थे। इन परियोजनाओँ के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष संबंधित संभागों द्वारा लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गए अभिलेखों की प्रतियों पर आधारित है। लेखापरीक्षा के क्षेत्र, उद्देश्यों एवं कार्य प्रणाली पर चर्चा करने के लिए 19 मई 2015 को दि.ज.बो के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के साथ प्रवेश सम्मेलन किया गया। मसौदा प्रतिवेदन 28 दिसंबर 2015 को सरकार को भेजा गया एवं 11 फरवरी 2016 को आयोजित समापन सम्मेलन में चर्चा की गई। समापन सम्मेलन में दि.ज.बो. के कर्मचारियों द्वारा व्यक्त किए गये विचार एवं सरकार से प्राप्त उत्तर को प्रतिवेदन में शामिल किया गया है (मार्च 2016)।

[18](i) द्वारका में अपरिष्कृत जल के पम्प हाउस का निर्माण एवं अपरिष्कृत पानी के मुख्य साधनों का उपयोग (ii) मालवीय नगर में पानी के वितरणकी दक्षता को सुधारना (iii) महरौली एवं वसंत विहार में पानी की आपूर्ति हेतु सेवा स्तर में सुधार (iv) पानी टैंकर आपूर्ति सेवाओं का कार्यान्वयन (v) नांगलोई पानी शोधन संयंत्र के नियंत्रण क्षेत्र में पानी की आपूर्ति प्रणाली का सुधार एवं उन्नति (vi) पानी के मीटरों की आपूर्ति एवं स्थापना।

2.3.1.4 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड जिसके प्रति लेखापरीक्षा निष्कर्ष निर्धारित किये गये थे, निम्नानुसार हैः

- दिल्ली सीवरेज मास्टर प्लान 2031 एवं पानी की दीर्घावधि योजना,
- केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग का कार्य मैनुअल, 2012,
- सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005
- अनुबंध की सामान्य शर्ते और
- सम्बन्धित एजेंसी द्वारा जारी किए गए निर्देश एवं आदेश।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने परियोजनाओ के कार्यान्वयन के विभिन्न स्तरों जिसमे अवधारणा, योजना, अनुबन्ध को दिया जाना एवं क्रियान्वयन शामिल होता है, की जाँच की। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गयी है।

2.3.2 अवधारणा एवं योजना

संसाधनों के अधिकतम उपयोग हेतु परियोजनाओं की अवधारणा को जरूरत के आधार पर एंव संगठन के उद्देश्यों के अनुरूप प्राथमिकता के अनुसार बनाये जाने की आवश्यकता थी। यह मशीनरी एंव बुनियादी ढाँचों को निरर्थक पड़े रहने से बचाएगा। इसी प्रकार, दि.ज. बो. जैसे संगठन के अधीन किसी परियोजना हेतु कच्चे माल की उपलब्धता का आकलन, उदाहरण के तौर पर अपरिष्कृत पानी (पानी परिशोधन संयंत्र हेतु), पीने के पानी की आवश्यकता (वितरण हेतु), सीवेज उत्पत्ति (पम्पिंग एवं प्रोसेसिंग हेतु) परियोजना के पहले करनी चाहिए। लेखापरीक्षा ने सीवरेज एवं पानी आपूर्ति के अधीन चयनित परियोजनाओं की जाँच की एवं परियोजनाओं की अवधारणा एवं योजनाओं में कमियों को देखा जैसा कि आगे के पैराग्राफों में दिखाया गया हैः

2.3.2.1 सीवरेज परियोजनाएँ

सीवरेज प्रणाली की परियोजनाओं को दिल्ली सीवरेज मास्टर प्लान 2031 (दि.सी.मा.प्ला.) जो जून 2014 में पूरा हुआ था, के अनुरूप किया जा रहा था।

एस टी पी[19] की क्षमता का कम उपयोगः दि.सी.मा.प्ला दिल्ली को 12 पानी की निकासी के क्षेत्रो में बाँटता है एवं प्रत्येक पानी की निकासी के क्षेत्रों हेतु एस टी पी की आवश्यक क्षमता के साथ 2011, 2021 एवं 2031 हेतु अपेक्षित सीवेज उत्पत्ति को प्रक्षेपित करता है। विभिन्न क्षेत्रों में एस टी पी की क्षमताओं एवं उन पर वास्तव में परिशोधित सीवेज के ब्यौरे **सारणी 2.3.1** में दिए गए हैं।

[19]सीवेज परिशोधन संयंत्र

सारणी 2.3.1: एसटीपी की क्षमता एवं वास्तव में परिशोधित सीवेज की मात्रा का विवरण

(एम जी डी में सीवेज की मात्रा)

क्र. सं.	पानी की निकासी का क्षेत्र	कुल संयंत्र क्षमता	एस.टी.पी. जो बंद हो गए है या चालू नहीं हुए है, की क्षमता	वास्तविक उपलब्ध क्षमता	2011 में प्रक्षेपित सीवेज की उत्पत्ति''	वर्तमान में शोधित सीवेज की मात्रा	क्षमता उपयोगिता की प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)–(4)	(6)	(7)	(8)
1	शाहदरा	144	30	114	110	70	61
2	ओखला	170	30	140	137	112	80
3	दक्षिणी दिल्ली	15	5*	10	23	10	100
4	बाहरी दक्षिणी दिल्ली	-	-	-	10	-	-
5	नरेला	10	-	10	26	1.5	15
6	कोरोनेशन	40	10	30	55	20	67
7	नजफगढ	5	-	5	43	4.5	90
8	निलोठी	60		60	45	40	67
9	कंझावला	-	-	-	35.5	-	-
10	रोहिणी रिठाला	95	-	95	95	70	74
11	द्वारका	40		40	38.4	34	85
12	केशोपुर	72	-	72	62	69	96
	योग	**651**	**75**	**576**	**679.9**	**431**	**75**

** सीवेज की अनुपलब्धता के कारण एस टी पी चालू नहीं हुए।*

*** स्रोत: दिल्ली के लिए सीवरेज मास्टर प्लान–2031 एवं दिल्ली जब बोर्ड द्वारा भेजी गई सूचना*

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (रा.रा.क्षे.दि.स. से संबंधित 2013 के संख्या 2) में विशिष्ट रूप से दर्शाया गया था कि एस.टी.पी की क्षमता उपयोगिता केवल 67.57 प्रतिशत थी जो संयंत्रों के जल निकासी के बहाव की प्रणाली के अभाव को बताता है। दो वर्षों के बाद, बन्द या चालू नहीं हुए एस.टी.पी. के 75 एम.जी.डी की क्षमता को छोड़कर क्षमता उपयोग में केवल 7 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2011 में 651 एम.जी.डी की कुल स्थापित संयंत्र क्षमता 679.9 एम.जी.डी. के प्रक्षेपित सीवेज उत्पत्ति के लगभग 96 प्रतिशत थी। स्थापित क्षमता का अत्यन्त उपयोग दिल्ली में यमुना नदी में अशोधित सीवेज के प्रवाह की समस्या को बहुत हद तक सुधारेगा। यद्यपि, 75 प्रतिशत के वास्तविक उपयोग क्षमता के साथ (66 प्रतिशत अगर संयंत्र बन्द हो गये हो या चालू नहीं हुए हो की क्षमता पर विचार करें) 2015 के दौरान केवल 431 एम.जी.डी सीवेज को 2011 के 679.9 एम.जी.डी के प्रक्षेपित सीवेज उत्पत्ति अर्थात 63 प्रतिशत के प्रति शोधित किया जा रहा था। 2021 तक 863.4 एम.जी.डी एवं 2031 तक 1,061.6 एम.जी.डी के सीवेज उत्पत्ति में प्रक्षेपित वृद्धि के साथ, यमुना नदी में डाले जा रहे अशोधित सीवेज की मात्रा वर्तमान एस.टी.पी. की क्षमता उपयोग को सुधारने के लिए किसी भी संबंधित योजना की अनुपस्थिति में संभवतः वृद्धि करता एवं सीवेज की उत्पत्ति की प्रवृति के साथ नये संयंत्रों के समानुरूप काम में लाया जाता।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि स्थापित क्षमता एवं सीवेज के बीच अन्तर मुख्यतः स्त्रोत एवं एस टी पी के बीच वाहन प्रणाली की कमी के कारण हुआ और इनमें से अधिकतर दिसम्बर 2016 में इन्टरसेप्टर सीवर के पूरा होने के बाद अधिक उपयोगिता को प्राप्त करेगा। दि.वि.प्रा. द्वारा विकसित क्षेत्रों में आबादी कम होने के कारण नरेला एवं रोहिणी क्षेत्रों में उपयोगिता कम रही।

(ii) सीवेज उत्पत्ति एवं उप–नालों पर डाटाबेस का अभावः जनवरी 2008 में स्वीकृत इंटरसेप्टर सीवर (आई एस) परियोजना का उद्देश्य उपनालों के द्वारा मुख्य नालों में सीवर (शुष्क मौसम प्रवाह) को डालना था। उपनालों में प्रवाह की अवधारणा के लिए सीवर का आकार, अवरोधन चैम्बरों, पम्पिंग स्टेशनो एवं सहायक संरचना का मूल्यांकन जरूरी है। आई. एस. परियोजना के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी पी आर) के तकनीकी मूल्यांकन (अगस्त 2009) के दौरान, शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने देखा कि प्रत्येक सीवेज क्षेत्र से उपनालों में पानी के बहाव को मापा नहीं गया था एवं डी पी आर में दिखाया नहीं गया था और दि.ज.बो. को परियोजना के कार्यान्वयन से पहले प्रति व्यक्ति सीवेज/मलजल का संग्रहण करने के लिए निर्देश दिया। जुलाई 2011 में परियोजना के क्रियान्वयन हेतु ठेका तीन एजेंसियों को दिया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि जुलाई 2013, अगस्त 2014 एवं मार्च 2015 के दौरान कार्य के क्षेत्र में जरूरी बदलावों सहित नये/अतिरिक्त उपनालो को परामर्शदाता द्वारा दर्ज किया गया। यह दर्शाता है कि दि.ज.बो. के पास उपनालों की मुख्य नालों में निकासी के लिए कोई व्यापक डाटा नहीं था। इसके अतिरिक्त, परियोजनाएँ जो दिसम्बर 2011 तक पूर्ण होनी थी, मार्च 2016 तक चार वर्षों से अधिक पहले ही विलम्बित हो गयी थी एवं उनके दिसम्बर 2016 तक ही चालू होने की संभावना थी।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि इन्टरसेप्टर सीवर का बहाव भविष्य के 2036 तक प्रक्षेपित था तथा शामिल करने के पर्याप्त प्रावधान के साथ डिजाईन किये गये थे। कार्य के क्षेत्र में लगातार परिवर्तन न केवल सीवेज/मलजल के सही आकलन पर आधारित निर्माण कार्यों के डिजाईन में सावधानी की कमियों को दर्शा रहा था बल्कि इससे परियोजना के पूर्ण होने में विलम्ब एवं लागत भी बढ जाती है।

(iii) दिल्ली प्रदूषण नियंत्रण समिति के निर्दशों की गैर–अनुपालनाः यमुना नदी में प्रदूषण के उच्च स्तर की स्थिति में, दिल्ली प्रदूषण नियत्रंण समिति (दि.प्र.नि.स) ने दि.ज. बो को भविष्य के एसटीपी में बहिः प्रवाही धारा हेतु 10 एमजी/एल के बी ओ डी[20] मानक एवं 15 एमजी/एल के टी एस एस[21] को प्राप्त करने का निर्देश दिया (जनवरी 2001)। यद्यपि, लेखापरीक्षा समीक्षा दर्शाती है कि कोंडली, केशोपुर एवं ओखला में तीन एस टी पी के निर्माण हेतु कार्य आदेश 20 एमजी/एल एवं 30 एमजी/एल के बी.ओ.डी. एवं टी एस एस मानक के साथ दिसम्बर 2007 और मई 2008 के बीच जारी किया गया जो दि.प्र.नि.स के निर्देशों के अनुरूप नहीं था। परिणामतः यमुना में प्रदूषण ज्यों का त्यों बना रहा।

विभाग ने अपने उत्तर में (मार्च 2016) कहा कि केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा निर्धारित नियमों का पालन किया जा रहा था जो अक्टूबर 2015 में संशोधित किए गए थे जबकि इन

[20]बायो आक्सीजन डिमांड

[21]कुल रोका गया ठोस पदार्थ

एस टी पी का इस संशोधन से पहले निर्माण किया गया था। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि संशोधित मानदण्ड को कम करने के लिए पुराने संयंत्रो की पुनः स्थापना की जा रही थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दि.ज.बो. को दि.प्र.नि.स. के मानदण्ड का पालन करना चाहिए था क्योंकि इसे के.प्र.नि.बो. द्वारा राज्य बोर्ड की शाक्तियों एवं कार्यों को सौंपा गया है।

(iv) एसटीपी पर उत्पादित बायो गैस से उर्जा उत्पादन के लिए घटक का शामिल न होनाः एसटीपी की बनावट में आमतौर पर सीवेज प्रोसेसिंग के दौरान उत्पादित बायो गैस को एकत्रित करने के लिए गैस धारक शामिल होता है जिसका बिजली उत्पादन के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है। ओखला (जून 2012 में पूर्ण हुआ) एवं कोंडली (अगस्त 2013 में पूर्ण हुआ) में एसटीपी के पास इस तरह के प्रावधान थे एवं वह बिजली उत्पादन कर रहा था। परियोजना 'केशोपुर में (जनवरी 2014 में पूर्ण हुई) 12 एमजीडी[22] एसटीपी के विध्वंस और पुनर्निर्माण एवं 20 तथा 40 एमजीडी क्षमता के दो मौजूदा एसटीपी के पुनर्वास से सम्बन्धित अभिलेखो की लेखापरीक्षा समीक्षा दर्शाती है कि बायोगैस से बिजली के उत्पादन हेतु उर्जा संयंत्र की स्थापना को परियोजना में शामिल नहीं किया गया। इस तरह, दि.ज.बो ने उपलब्ध बायोगैस के उपयोग करने के अवसर को नजर अंदाज किया।

अपने उत्तर में (मार्च 2016), विभाग ने कहा कि इसने विभिन्न एस टी पी पर उत्पन्न बायो गैस के उपयोग हेतु नवम्बर 2011 में दो संस्थाओं के साथ समझौता किया परन्तु ज्यादा प्रगति हासिल नहीं हो सकी। यद्यपि दि.ज.बो. प्रस्ताव के पुनरुत्थान के लिए कोशिश कर रहा था।

इस प्रकार, एस.टी.पी. के स्थापित क्षमता के अधिकतम उपयोग हेतु एस.टी.पी. तक सीवेज लाने के लिए वाहन प्रणाली का न होना, अपूर्ण इन्टर सेप्टर सीवर परियोजना, दि.प्र.नि.स. द्वारा निर्धारित मानकों का अनुसरण किये बिना एस.टी.पी. का निर्माण तथा एस.टी.पी. के डिजाईन में बायो गैस से बिजली के उत्पादन हेतु ऊर्जा संयंत्र को शामिल न करना दि.ज.बो. द्वारा सीवर परियोजनाओं की अवधारणा एवं योजना में कमी को दर्शाता है।

2.3.2.2 जल आपूर्ति परियोजनाऐं

(i) जल की आवश्यकता के निर्धारण हेतु डाटा का गैर–रखरखावः शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी सेवास्तर बेंचमार्किंग पर हैंड बुक के अनुसार, प्रतिव्यक्ति जल आपुर्ति की मात्रा एवं घरेलू स्तर पर सीधे जल आपूर्ति कनेक्शनों की मात्रा से सम्बधित डाटा शहर में जल आपूर्ति सेवाओ के निष्पादन संकेतक के रूप में कार्य करता है। इस प्रकार, किसी क्षेत्र के प्रक्षेपित वास्तविक जल आवश्यकता निर्धारण करने हेतु दि.ज.बो के पास जनसंख्या, पानी की उपलब्धता एवं इसकी प्रति व्यक्ति खपत पर क्षेत्रवार डाटा होना चाहिए था।

परियोजना 'पानी टैंकर आपूर्ति सेवा (डब्लू टी एस एस) के अन्तर्गत पाँच क्षेत्रों में जल आपूर्ति हेतु दि.ज.बो ने 10 वर्षो के लिए पाँच ठेके (अगस्त एवं सितम्बर 2012 के बीच) सौंपे। ठेके के अनुसार, ठेकेदारों को 3000 लीटर क्षमता के 130 टैकर एवं 9000 लीटर क्षमता के 255 टैंकर उपलब्ध कराने थे। पानी के टैंकरो की आवश्यकता का आकलन ठेके

[22]लाख गैलन प्रतिदिन

दिये जाने के समय किया गया। यद्यपि, दि.ज.बो के पास आवश्यक पानी की वास्तविक मात्रा पर क्षेत्रवार डाटा उपलब्ध नहीं था एवं वास्तविक जरूरत को दिखाने के लिए ग्राहको को जल आपूर्ति की तथा टैंकरों के द्वारा पानी के वितरण को नियमित किया जाता था।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि सार्वजनिक एवं रेजीडेंट वेलफेयर एसोसिएशन से भौतिक सर्वेक्षण एवं सूचना संग्रहण के माध्यम से अध्ययन के बाद ठेकों को सौंपा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसने टैंकरों के द्वारा वास्तविक आवश्यकता एवं आवंटन को प्रक्षेपित करने के क्षेत्रवार डाटा के रखरखाव की आवश्यकता को नहीं उठाया।

(ii) परियोजनाओ के चालू होने से पहले जल की उपलब्धता का पता न लगानाः द्वारका में डब्लू टी पी[23] परियोजना का प्रस्ताव करते समय (सितम्बर 2005) दि.ज.बो ने द्वारका क्षेत्र के लिए 83.15 एम जी डी पानी की आवश्कता को प्रक्षेपित किया एवं 50 एम जी डी डब्लू टी पी के निर्माण तथा बवाना से प्रत्येक 55 एमजीडी क्षमता के दो अपरिष्कृत पानी की पाईपलाइनो को बिछाने की योजना बनायी। डब्लू टी पी ने मार्च 2015 से कार्य करना शुरू किया एवं दिसम्बर 2015 तक क्षेत्र में लगभग 40 एम जी डी शुद्ध पानी की आपूर्ति शुरू हो गयी। इसके अतिरिक्त, दो अपरिष्कृत पानी की पाईपलाइनो जिस पर ₹ 383.71 करोड़ व्यय हुए (केवल एक लाईऩ चालु की जा सकी), 110 एम जी डी की थी। जबकि इसके विपरीत बवाना में डब्ल्यू टी पी और पम्म हाउस (जहाँ से अपरिष्कृत पानी को लिया जाना था) की क्षमता केवल 50 एम जी डी थी। क्षेत्र में पीने के पानी की आवश्यकता को पूरा करने के लिए अपरिष्कृत पानी की उपलब्धता को सुनिश्चित न करने के साथ असंगत नियोजन को भी दर्शाता है।

इसी प्रकार, दि.ज.बो ने ओखला में 40 एम जी जी के डब्लू टी पी के निर्माण हेतु ₹ 137 करोड़ के अनुमान को अनुमोदित किया जिसकी क्षमता अपरिष्कृत पानी की अनुपलब्धता के कारण सितम्बर 2008 में 20 एम जी डी तक कम कर दी गई। इस संयंत्र हेतु अपरिष्कृत पानी मुनक नहर (सी एल सी)[24] के निर्माण के बाद बचाये गये पानी से प्रदान किया जाना था। यद्यपि, डब्लू टी पी पर 20 एम जी डी प्रदान करने हेतु अपरिष्कृत पानी का नियमित स्त्रोत उपलब्ध नही था जिसके कारण डब्लू टी पी के निर्माण का उद्देश्य पूरा नहीं हो पाया।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि द्वारका डब्लू टी पी तीन संयंत्रों में से एक था जिससे मुनक नहर (सी एल सी) के पूर्ण होने पर 95 एम जी डी के अतिरिक्त अपरिष्कृत पानी की उपलब्धता की उम्मीद की जा रही थी जैसा कि हरियाणा सिंचाई विभाग व दिल्ली जल बोर्ड के बीच सहमति बनी थी (फरवरी 1993)। इसके अतिरिक्त यह भी जोड़ा गया कि भविष्य की माँग पर विचार करते हुए इरादत नगर मे अपरिष्कृत पानी पम्प हाऊस व द्वारका में डब्लू टी पी के बीच 110 एम जी डी क्षमता के पाइपलाइनों को एक ही बार में बिछाया गया था क्योंकि भूमि/संरेखण जो इस समय उपलब्ध है बाद में उपलब्ध नहीं हो सकती है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि सी एल सी से प्राप्त अपरिष्कृत पानी मात्र 95 एम जी डी था जबकि दि.ज.बो. द्वारा उत्पन्न किये जा रहे आधारभूत संरचना को 150 एम जी डी की आवश्यकता होगी।

[23]जल परिशोधन संयंत्र

[24]कैरियर लाईन्ड चैनल

इस प्रकार, दि.ज.बो. के पास पाईप लाइनों की कमी वाले क्षेत्रों में पाईप के द्वारा पानी के कनेक्शनों को उपलबध करने के लिए कोई दीर्घावधि योजना नहीं थी। साथ ही, दि.ज.बो. के पास पानी के टैंकरों के माध्यम से आपूर्ति को नियमित करने के लिए पीने के पानी की आवश्यकता पर क्षेत्रवार डाटा नहीं था। इसके अतिरिक्त, परियोजनाओं को शुरू करने से पहले अपरिष्कृत पानी की उपलब्धता को सुनिश्चित करने में विफलता के कारण उत्पन्न आधारभूत संरचना निष्क्रिय पड़ी रही।

2.3.3 वित्तीय प्रबंधन

लेखापरीक्षा हेतु चयनित परियोजनाओं में ₹ 2,683.02 करोड़ के कुल लागत के साथ सीवरेज सिस्टम से संबंधित 22 परियोजनाएँ एवं ₹ 3,548.07 करोड़ के कुल लागत के साथ जल आपूर्ति से संबंधित 12 परियोजनाएँ शामिल थी। इन परियोजनाओं के वित्तीय प्रबंधन में पायी गई कमियों पर आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

2.3.3.1 जुर्माने के रूप में ₹ 104.20 करोड़ कम रोका गया

दि.ज.बो. के की ठेके की सामान्य शर्तों के खंड 10.3.1 के अनुसार कार्य में विलम्ब हेतु क्षतिपूर्ति, लागत मूल्य का अधिकतम 10 प्रतिशत तक प्रति दिन के आधार पर प्रतिमाह के विलम्ब हेतु लागत मूल्य के 1.5 प्रतिशत होगा। लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि दि.ज. बो के संभाग प्रतिमाह विलम्ब के लिए लागत मूल्य के 1.5 प्रतिशत के बदले पूरा होने के निर्धारित तिथि के बाद दिये गये भुगतान के 10 प्रतिशत की राशि को रोक रहे थे। जिसके कारण 12 कार्यो (तीन पानी आपूर्ति एवं नौ सीवेज कार्य) जिनके क्रियान्वयन में सात महीने से ज्यादा का विलम्ब था और 10 प्रतिशत का जुर्माना लगाया जाना अधिपत्रित था, में ₹ 104 .20 करोड़ का कम जुर्माना लगाया गया।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि रोका गया जुर्माना परंपरा के अनुसार था। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि यह प्रक्रिया ठेके की सामान्य शर्तों के प्रावधानों से तालमेल नहीं खाता है।

2.3.3.2 ₹ 15.33 करोड़ के परिहार्य व्यय

'यमुना एक्शन प्लान– II के अधीन माइक्रो टनलिंग विधि (एम टी एम) एवं कनफाईन्ड ट्रेंच विधि (सी टी एम) के द्वारा वजीराबाद रोड सीवर को बिछाने का कार्य दिसम्बर 2009 तक पूरा करने के लिए ₹ 79.00 करोड़ की कुल लागत पर ठेकेदार को दिया गया (दिसम्बर 2007)। कार्य को शाखा सीवर पर 8.6 किमी. हेतु सी टी एम के द्वारा और 5.6 कि.मी. लम्बाई के वजीराबाद रोड के लिए माइक्रो टनलिंग के द्वारा क्रियान्वयित करना था। 15 मार्च 2007 को निविदा पूर्व बैठक में दि.ज.बो. कार्य की लम्बाई में जहाँ सी टी एम तैनात किया जाना था, सी.टी.एम की दरों पर माइक्रो टनलिंग विधि का प्रयोग करने के लिए एक फर्म द्वारा दिये गये प्रस्ताव पर सहमत हुआ। स्थान की कमी के कारण 1.8 किमी. लम्बाई में सी टी एम के माध्यम से क्रियान्वयित किये जाने वाला कार्य रूक गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि दि.ज.बो ने सी टी एम के बदले एम टी एम की दरों पर माइक्रो टनलिंग के द्वारा कार्य को पूरा करने के लिए ठेकेदार को अनुमति दी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 15.33 करोड़ की अतिरिक्त लागत लगी, जो ठेकेदार को वहन करनी थी। इसके अतिरिक्त यह देखा कि कार्य वास्तव में ₹ 112.23 करोड़ की लागत पर 30 सितम्बर 2012 को पूरा किया गया था अर्थात तीन वर्ष के विलंब के साथ जो आंशिक रूप से स्थान का पूर्व सर्वेक्षण एवं निरीक्षण

के लिए ठेकेदार की ओर से शिथिलता, सहमति प्रौद्योगिकी के साथ कार्य के निष्पादन में ठेकेदार की असमर्थता के कारण हुआ। यद्यपि ज्यादातर विलम्ब ठेकेदार के कारण हुआ। दि.ज.बो. ने ठेकेदार को ₹ 17.20 करोड़ के वृद्धि प्रभार का भुगतान किया एवं ₹ 5.10 करोड़ का विलम्ब हेतु जुर्माना नहीं लगाया जैसाकि अनुबंध के तहत आवश्यक था।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि स्थान पर भारी उप मृदा की स्थितियाँ एवं जनता के विरोध के कारण मामला बोर्ड के समक्ष रखा गया जिसने परियोजना को माईक्रो टनलिंग के माध्यम से क्रियान्वित करने का फैसला किया। आगे यह कहा गया कि अनुमति अलग–अलग एवं देरी से प्राप्त हुई और ठेकेदार के कारण विलम्ब नहीं हुआ। अतः ठेकेदार पर जुर्माना नहीं लगाया गया एवं बढ़ी हुई लागत हेतु भुगतान किया गया। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि न तो दि.ज.बो. और न ठेकेदार ने बाधा मुक्त स्थान को सुनिश्चित करने के लिए पूर्व सर्वेक्षण व स्थान निरीक्षण किया एवं कार्य हेतु उचित तकनीकी का फैसला किया।

2.3.3.3 मोबलाइजेशन अग्रिम के भुगतान में अनियमितताएँ

केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग के मैनुअल की धारा 31.5 के अनुसार 10 प्रतिशत वार्षिक ब्याज पर कुल संविदात्मक लागत के 10 प्रतिशत तक मोबलाइजेशन अग्रिम (एम.ए.) ₹ 2 करोड़ से अधिक की अनुमानित लागत के कार्यों में विशिष्ट एवं पूँजी गहन कार्यो हेतु ठेकेदारों को प्रदान किया जा सकता है।

केशोपुर में 12 एमजीडी एसटीपी के तोडने एवं पुनः निर्माण व दो मौजूदा एस टी पी के पुनः स्थापन की परियोजना में, 18 कीचड़ डाइजेस्टर एवं दो गैस धारको के पुनः निर्माण हेतु अनुबन्ध में शामिल किया गया था जो कि परियोजना के क्रियान्वयन के दौरान जरूरी होने पर क्रियान्वित किया जाना था। इन मदों की लागत ₹ 20.50 करोड़ थी। यह देखा गया कि दि.ज.बो ने समूचे निविदा राशि का 10 प्रतिशत ब्याज रहित एम.ए. के रूप मे भुगतान किया अर्थात कीचड़ डाइजेस्टर और गैस धारकों के पूर्ण निर्माण के आकस्मिक कार्य की लागत सहित, यद्यपि प्रदान करते समय इसकी आवश्यकता निश्चित नहीं थी। अंततः पुनः निर्माण आवश्यक नहीं पाया गया और न ही क्रियान्वित किया गया। एम.ए. हेतु इन मदों की लागत को समावेश करने की आवश्यकता नही थी जिसके परिणाम स्वरूप ₹ 2.05[25] करोड़ के अतिरिक्त एम.ए. का अनुचित अतिरिक्त भुगतान हुआ।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि कार्य आदेश में दर्शायी गई परियोजना की कुल लागत के आधार पर एन.आई.टी. की शर्त के अनुसार एम.ए. दिया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य के मदों पर जो आकस्मिक प्रकृति के थे, एम.ए. का भुगतान अनियमित था।

2.3.3.4 ठेकेदारों को अग्रिम का अनियमित भुगतान

दि.ज.बो. ने तीन नालों के साथ इन्टरसेप्टर सीवरेज सिस्टम के बिछाये जाने की परियोजना हेतु मैसर्स इन्जिनियर्स इण्डिया लिमिटेड (ई.आई.एल) के साथ करार किया। अनुबंध में दि.ज.बो. के द्वारा ई.आई.एल को किसी प्रकार के अग्रिम भुगतान का उल्लेख नहीं किया गया। यद्यपि, दि.ज.बो ने परियोजना के समय से पूरा होने हेतु ठेकेदारों को अतिरिक्त वित्तीय मदद के रूप में अग्रिम जारी करने हेतु ई.आई.एल. को ₹ 65.36 करोड़ के अग्रिम का भुगतान

[25] ₹20.50 करोड़ का 10 प्रतिशत

किया (दिसम्बर 2013 से फरवरी 2014)। अग्रिम के भुगतान के बावजूद परियोजना जो कि दिसम्बर 2011 तक पूरी होनी थी, मार्च 2016 तक प्रतीक्षित थी।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि अग्रिम की ठेकेदारों के बिलों से ब्याज सहित वसूली की जा रही थी। यद्यपि, तथ्य यह है कि दि.ज.बो. के द्वारा अग्रिम दिये जाने हेतु दि.ज.बो. व ई.आई.एल के बीच अनुबंध में कोई प्रावधान नहीं था।

2.3.4 ठेका प्रबंधन

ठेका देने कि प्रक्रिया में पहला कदम सक्षम प्राधिकारी से प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय स्वीकृति प्राप्त करना होता है। उसके बाद, प्रत्येक घटक एवं उसकी अनुमानित लागत हेतु विनिर्देशों के साथ परियोजना के विभिन्न घटकों के ब्यौरे सहित एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया जाता है। डी पी आर की तैयारी के बाद कार्य को दिये जाने हेतु निविदाएँ आमंत्रित किये जाते है। निविदाओं के खुलने के बाद, निविदाकर्ता द्वारा प्रस्तुत उचित दरों का आकलन करने के लिए औचित्य दरों का विवरण तैयार किया जाता है। कार्य उद्धत उचित दरों तथा अन्य योग्य मानदंडों की पूर्णता के अधीन न्यूनतम निविदाकर्ता को सौंपा जाता है।

2.3.4.1 औचित्य दर के तय करने में अनियमितताएँ

के.लो.नि.वि मैनुअल के खंड 20.4.3.2 के अनुसार उचित दरों का आकलन निविदाओं को स्वीकार किये जाने से पहले किया जाना चाहिए। औचित्य दरों के ऊपर 5 प्रतिशत के अन्तर को नजर अन्दाज किया जा सकता है जबकि विशेष परिस्थितियों में 10 प्रतिशत तक के अन्तर को स्वीकार किया जा सकता है। इस सीमा के ऊपर ठेकों को स्वीकार नहीं किया जाना चाहिए।

(i) परियोजना को अनियमित रूप से दिया जाना: अधीनस्थ कार्य को शामिल करते हुए ओखला में 20 एम जी डी डब्लू टी पी, एवं वजीराबाद में अपरिष्कृत पानी पम्पिग स्टेशन के कार्य के लिए दि.ज.बो ने डीपीआर तैयार नहीं किया यद्यपि शहरी विकास विभाग द्वारा निर्देश भी दिये गये थे (सितम्बर 2004)। इसकी अनुपस्थिति में, दि.ज.बो विस्तृत इन्जिनीयरिंग डिजाइन एवं परियोजना के लिए वास्तविक लागत के अनुमान निकालने की स्थिति में नहीं था। लेखापरीक्षा ने देखा कि दि.ज.बो. द्वारा तैयार की गई औचित्य दरें उसी प्रकार के कार्यों के आधार पर निकाले गये अपूर्ण लागत पर आधारित थे। कार्य ₹ 107 करोड़ की लागत पर अक्टूबर 2008 में दिया गया जो ₹ 94.68 करोड़ की औचित्य दर से 13 प्रतिशत अधिक था। इस प्रकार कार्य के दिये जाने में के.लो.नि.वि. मैनुअल के प्रावधानों का उल्लंघन हुआ।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि घटकें जिसे पहले ध्यान में नहीं रखा गया था, के वित्तीय आशय पर विचार करने के बाद विभागीय औचित्य दर को ₹ 102.12 करोड़ पुनरीक्षित किया गया। आगे यह जोड़ा कि अन्तर 4.78 प्रतिशत था जो कि के.लो.नि.वि. के मानदंडों के भीतर था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य देते समय पुनरीक्षित विभागीय औचित्य दर को न तो तकनीकी समिति और न ही बोर्ड के समक्ष पस्तुत किया गया।

(ii) औचित्य दर के विवरण की गलत तैयारी: द्वारका में 55 एमजीडी के अपरिष्कृत

पानी पम्पिग स्टेशन एवं सहायक कार्यों के निर्माण और 50 एम जी डी डब्लू टी पी तक के एम एस अपरिष्कृत पानी दोहरे साधनों को उपयोग किये जाने की परियोजना के लिए अनुबंध में सामग्री, पी ओ एल[26] एवं मजदूर सहित मूल्य के अन्तर के खंड को शामिल किया गया। यद्यपि, जब औचित्य दर (औ.द.) तैयार किया जा रहा था (सितम्बर 2008), दि. ज.बो ने स्टील के मूल दर पर पाँच प्रतिशत की औसत वृद्धि को जोड़ दिया एवं स्टील के मूल दर में मूल्य के अन्तर के कारण ₹ 5.35 करोड़ की बढ़ी राशि (पैकेज–I ए में ₹ 2.79 करोड़ एवं पेकेज 1 बी में ₹ 2.56 करोड़) प्रदान किया जो अनियमित था क्योंकि मुल्य में अन्तर के लिए खंड अनुबंध में विद्यमान था। इसके अतिरिक्त, पैकेज 1 बी में ₹ 6.64 करोड़ बढाने के प्रभाव सहित औचित्य दरों की गणना में अंकगणितीय त्रुटियाँ थी। इन त्रुटियों एवं चूको ने औचित्य दर को ₹ 11.99 करोड तक बढ़ा दिया। इस प्रकार, पैकेज–I ए हेतु वास्तविक औचित्य दर ₹ 234.30 करोड़ एवं पैकेज 1 बी हेतु ₹ 142.40 करोड़ निकाला गया जबकि कार्य क्रमशः ₹ 248.50 करोड़ (औचित्य दर के ऊपर 6.06 प्रतिशत) एवं ₹ 156 करोड़ (औचित्य दर के ऊपर 9.55 प्रतिशत) पर दिया गया।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि स्टील के मूल दर पर औसतन पाँच प्रतिशत की वृद्धि की लोडिंग अपनायी गयी क्योंकि वृद्धि का लाभ (मूल दर के 10 प्रतिशत के भीतर) ठेकेदार को उपलब्ध नहीं कराया जाता था एवं इससे ठेकेदार के द्वारा उद्धृत लागत में सकारात्मक असर हुआ। ₹ 6.64 करोड़ के अंकगणितीय त्रुटि को स्वीकार करते समय दि.ज.बो. ने कहा कि दोनों पैकेज के अन्तर्गत दी गई लागतों के बीच अंतर के.लो.नि.वि. मैनुअल के अनुसार 10 प्रतिशत के अनुज्ञेय सीमा के भीतर था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मूल दर पर औसतन 5 प्रतिशत की वृद्धि की लोडिंग के.ले.नि.वि. के मैनुअल के प्रावधानों के अनुसार नहीं था जो स्टील के सुदृढ़ीकरण एवं संरचनात्मक स्टील हेतु महानिदेशक के.लो.नि.वि. द्वारा जारी किये गये मूल्य सूचकांक को अपनाने के लिए प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, औचित्य दरों के पाँच प्रतिशत के ऊपर अन्तर होने के कारण अभिलेख में दर्ज नहीं थे।

(iii) औचित्य दर में सेवा कर का अनुचित समावेश

छः परियोजनाओ[27] में, (पाँच जल एवं एक सीवरेज परियोजना) सेवा कर को औचित्य दर में शामिल कर दिया गया जो कि अनियमित था क्योंकि सेवा कर प्रदत्त सेवाओ पर लागू होता है एवं सिविल कार्य तथा उपकरणो की आपूर्ति के लिए नहीं है। सेवा कर के शामिल होने से इन परियोजनाओ में औचित्य दर ₹ 1.95 से ₹ 8.10 करोड़ तक बढ गया। औचित्य दर में सेवा कर घटक के शामिल होने के कारण इन कार्यों में से चार को औचित्य दर के ऊपर 5 प्रतिशत से अधिक पर सौंपा गया।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि कार्य के कुछ घटकों जैसे कि मजदूरी, योजना लागतें, डिजाइनिंग इत्यादि पर सेवा कर देय था एवं इस प्रकार औचित्य दर में इसे शामिल किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सेवा कर जहाँ देय हो, ठेकेदार द्वारा उसके प्रेषण के विरूद्ध वास्तविक आधार पर होना चाहिए एवं इस प्रकार औचित्य दर में शामिल नहीं किया जाना चाहिए।

[26]पेट्रोल, तेल एवं ल्यूब्रीकेंट

[27]भागीरथी डब्लू टी पी में एस सी ए डी ए प्रणाली की संस्थापन (ii) द्वारका में 50 एम जी डी डब्लू टी पी का निर्माण (iii) द्वारका डब्लू टी पी हेतु साफ पानी के साधनों का उपयोग (iv) द्वारका हेतु अपरिष्कृत जल पम्पिग स्टेशन का निर्माण (पैकेज 1 ए) (v) द्वारका डब्लयू टी पी हेतु अपरिष्कृत जल के दो साधनों का उपयोग (पैकेज 1बी) एवं (vi) प्रीत विहार में 53.5 एम जी डी के सीवेज पम्पिग स्टेशन का निर्माण।

2.3.4.2 स्वीकृत दर के ऊपर अनुदान के प्रावधान के कारण वित्त पोषण के अनुपात में विसंगति

गैर राजस्व पानी[28] (गै.रा.पा.) में कमी (79 प्रतिशत पर अनुमानित) को देखते हुए एवं यह विचार करते हुए कि सिर्फ सार्वजनिक क्षेत्रों से भारी निवेश की आवश्यकता को पूरा नहीं किया जा सकता है, दि.ज.बो ने दि.ज.बो. एवं ऑपरेटर हेतु 70:30 के वित्त पोषित अनुपात के साथ नांगलोई डब्लूटीपी के कमांड क्षेत्र के पुनः स्थापना एवं विकास हेतु पीपीपी मॉडल के द्वारा निजी पूँजी को बुलाने का फैसला किया और कहा कि कुल अनुदान ₹ 338.81 करोड़ से अधिक नहीं होगा। कार्य ₹ 193.78 करोड़ की सड़क मरम्मत लागत को शामिल करते हुए ₹ 652.32 करोड़ के पूँजी लागत पर जनवरी 2013 में दिया गया था जो कि विकास अवधि के दौरान दि.ज.बो. द्वारा किया जाना था। लेखापरीक्षा ने देखा कि दि.ज.बा ने ₹ 17.83[29] करोड़ की अत्यधिक देयता के लिए अनुबंध किया क्योंकि इसका हिस्सा तय अनुपात से अधिक था। इस प्रकार शेयर अनुपात को तय करने में त्रुटियों के कारण दि.ज.बो द्वारा भारी निवेश किया गया जो कि पीपीपी मॉडल के मूल उद्देश्य को पूरा नहीं करता है। विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि रियायत अनुबंध के अनुसार इसका उत्तरदायित्व 70:30 के अनुपात में था। ₹ 458.54 करोड़ के परियोजना लागत एवं ₹ 193.78 करोड़ के सड़क मरम्मत लागत से कुल परियोजना लागत को ₹ 687.92 करोड़ से ₹ 652.32 करोड़ को पुनरीक्षित किया गया एवं दि.ज.बो के हिस्से को शुद्धि पत्र (अगस्त 2012) के द्वारा पुनरीक्षित एवं ₹ 320.98 करोड़ तक कम किया गया। यद्यपि लेखापरीक्षा ने देखा कि ऑपरेटर के साथ हस्ताक्षरित रियायत अनुबंध ने गलत तरीके से ₹ 320.98 करोड़ के बदले ₹ 338.31 करोड़ का अनुदान दिया जिसके चलते आपरेटर को अनुचित लाभ दिया गया।

2.3.4.3 कार्य के दिये जाने में विलम्ब

प्रशासनिक अनुमोदन के बाद निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) जारी करने में दि.ज.बो द्वारा लिये गये समय का आकलन दर्शाता है कि 14 कार्यो में दि.ज.बो ने प्रशासनिक अनुमोदन के बाद एन.आई.टी. के जारी होने में एक वर्ष से अधिक समय लिया। आठ प्रकरणों में दो वर्ष से अधिक का समय लिया गया। यद्यपि नियम एन.आई.टी. के जारी करने के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं करता है, फिर भी एन.आई.टी. को जारी होने में एक वर्ष से अधिक का समय लगना तार्किक रूप से स्वीकार नहीं किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त ठेके की वैधता अवधि 180 दिन यह निर्देशित करता है कि कार्य इस अवधि के भीतर दिया जाना चाहिए। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने देखा कि दि.ज.बो ने 19 कार्यो में एन.आई.टी. जारी करने के बाद कार्य को देने में छः महीने से ज्यादा का समय लिया। दो प्रकरणो में, लिया गया समय 28 महीने था। यद्यपि ठेकेदार उसके द्वारा निविदा दरों पर कार्य को करने के लिए सहमत हो गये, कार्यो को दिये जाने में इस प्रकार के विलम्ब से लागत में वृद्धि आई एवं लोगो को मूलभूत सुविधाओं से वंचित रखा गया।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि कार्य के विस्तृत कार्यक्षेत्र, डी.पी.आर., अनुमानित लागत,

[28]गैर राजस्व पानी उत्पदित पानी की सीमा तक होता है जो किसी प्रकार के राजस्व की उपयोगिता को हासिल नहीं करता है।

[29]₹ 652.32 करोड़ का 70 प्रतिशत (सड़क मरम्मत प्रभार के रूप में ₹ 193.78 करोड़ की कटौती) ₹ 320.98 करोड़ निकाला गया जबकि रियायत अनुबंध में सहायता ₹ 338.81 करोड़ तक बढ़ा दिया गया इस प्रकार ₹ 17.83 करोड़ के लिए अतिरिक्त आश्वासन दिया गया।

निविदा दस्तावेजों जिसमें कार्य के संक्षिप्त क्षेत्र शामिल हो और नियम व शर्तों में समय लगता है। यद्यपि, यह आश्वासन दिया गया कि इस प्रकार की प्रक्रिया हेतु लगने वाले समय में कमी लाने हेतु प्रयास किये जायेंगे।

(i) ठेके के चालू होने में ढिलाई: परियोजना 'ए एम आर एवं गैर ए एम आर घरेलू पानी के मीटर' की आपूर्ति हेतु निविदा 25 अप्रैल 2012 को प्राप्त हुई थी एवं तकनीकी निविदा का 22 मई 2012 को मूल्यांकन किया गया था लेकिन वित्तीय 26 दिसम्बर 2012 को खोली गई। यह पाया गया कि एन.आई.टी. के अनुसार, वित्तीय निविदाएं तकनीकी बोलियों के मूल्यांकन के पूर्ण होने पर खोली जाएँ जबकि के.लो.नि.वि. के मैनुअल का खंड 15.7.1.2 अनुबंध करता है कि वित्तीय निविदाएं ठेकों के प्राप्ति के 30 दिनो के भीतर खोली जानी चाहिए। के.लो.नि.वि. मैनुअल के प्रावधानों का अनुपालन न करने के कारण कार्य देने में देरी हुई। आशय पत्र 11 अप्रैल 2013 को अर्थात् निविदा के प्राप्ति के लगभग 1 वर्ष बाद जारी किया गया।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि सरकारी प्रयोगशाला से नमूना मीटरों के जाँच प्रतिवेदनों के प्राप्ति में विलम्ब के कारण कार्य दिये जाने में देरी हुई। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि ठेका के समय से चालू होने के लिए जमीनी हकीकत घटकों का पता लगाने के बाद ही दि.ज.बो. को वित्तीय निविदाएं के खोलने हेतु निर्धारित समय अवधि तय करना चाहिए था।

(ii) निविदा लगाने की प्रकिया की अनुसूची की गैर–अनुपालना: नांगलोई डब्लूटीपी के नियंत्रण क्षेत्र के अन्तर्गत परियोजना ''वर्तमान जल आपूर्ति की उन्नति एवं सुध ाार, प्रेषण एवं वितरण नेटवर्क'' हेतु, निविदा लगाने की प्रकिया की अनुसूची के अनुसार, वित्तीय निविदा के खोलने के 60 दिनों के भीतर कार्य दिये जाने हेतु शाख पत्र जारी किया जाना था एवं अनुबंध कार्य दिये जाने वाले शाख पत्र के 60 दिनों के भीतर हस्ताक्षरित किया जाना था। यद्यपि, वित्तीय निविदा 11 अक्टूबर 2012 को खोली गयी, कार्य दिये जाने हेतु शाख पत्र 18 जनवरी 2013 को जारी किया गया। इसके अतिरिक्त, रियायत अनुबंध निविदा की वैधता खत्म हो जाने के बाद 28 मार्च 2013 को हस्ताक्षरित हुआ।

विभाग ने दस्तावेजों के सत्यापन एवं अनुवाद में शामिल प्रक्रिया के कारण होने वाले विलम्ब को जिम्मेदार ठहराया (मार्च 2016) एवं कहा कि इस आशय का पत्र बोर्ड के अनुमोदन के बाद 26 अक्टूबर 2012 को अर्थात् प्रस्ताव के वैद्यता के भीतर जारी किया गया। उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि दि.ज.बो. को ठेके के समय से चालू करने हेतु सत्यापन प्रक्रिया में तेजी लानी चाहिए था। इसके अतिरिक्त, निविदा की वैद्यता अवधि (180 दिनो) अर्थात 13 सितम्बर 2012 के भीतर न तो कार्य दिये जाने हेतु शाख पत्र जारी किया गया था न ही रियायत अनुबंध पर हस्ताक्षर किया गया था।

2.3.4.4 परियोजना कार्यान्वयन अनुसूची का गैर निर्धारण

दि.ज.बो. ने ₹ 652.32 करोड़ की पूंजी लागत पर दो ठेकेदारों को 'नांगलाई डब्ल्यू टी पी के वर्तमान जल आपूर्ति एवं वितरण नेटवर्क में सुधार का' कार्य दिया (जनवरी 2013)। रियायत अनुबंध के अनुसार, परियोजना को दो चरणों में प्रत्येक समय सीमाओं के भीतर मार्च 2015 एवं सितम्बर 2017 के बीच क्रियान्वित किया जाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि आपरेटर ने परामर्शदाता द्वारा तैयार डी.पी.आर. में निर्धारित किए गए विवरण नेटवर्क एवं पम्प संरचनाओं

के पुनः स्थापना में बदलाव का सुझाव देते हुए कार्यान्वयन योजना प्रस्तुत की (मार्च 2015) आपरेटर ने सलाह दी कि विवरण नेटवर्क की पुनः स्थापना जैसे कि डीपीआर में दिया गया है, अधूरी स्थापना का कारण होता है एवं विकसित तथा पुनः स्थापित क्षेत्र के बीच कोई नेटवर्क क्षेत्र नहीं रहेगा। ऑपरेटर ने सितम्बर 2017 की एकल समय–सीमा रखते हुए चरण I एवं II के विलय का प्रस्ताव भी दिया। दि.ज.बो. को मार्च 2016 तक मुद्दे पर फैसला करना बाकी था जिसके कारण कार्य के क्षेत्र व क्रियाकलापों की सूचियों में अस्पष्टता रही। विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि परियोजना निगरानी समिति (प.नि.स.) को परिदृश्य में बदलाव के बारे में सूचित किया गया था एवं पुनरीक्षित कार्यान्वयन सूची को प.नि.स. से सलाह कर अंतिम रूप दिया जा रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं क्योंकि परियोजना निगरानी समिति, ऑपरेटर द्वारा प्रस्तावित बदलाव से सहमत नहीं है (सितम्बर 2015) एवं चरण I और II के समय सीमा के विलय को लेकर संशय में थी। इसके अतिरिक्त कार्यान्वयन योजना को अंतिम रूप न देने के कारण अनुबंध में दिए गए मुख्य निष्पादन संकेतक का आकलन तर्कसंगत नहीं है।

2.3.4.5 प्रबंधन एवं परामर्श कार्य का दिया जाना

केन्द्रीय सतर्कता आयोग ने निर्देश दिया (नवम्बर 2002) कि परामर्शदाताओं की भूमिका की सलाह देना एवं अनुशंसा करना तथा अंतिम प्राधिकार व उत्तरदायित्व विभागीय अधिकारी के पास होना चाहिए। बड़ी परियोजनाओं के लिए, दि.ज.बो. ने डीपीआर एवं एन.आई.टी. की तैयारी, बोलियों की जाँच एवं परियोजना के कार्यान्वयन की निगरानी हेतु परामर्शदाता नियुक्त किए।

परामर्शदाताओं पर निर्भरता : बोर्ड को प्रस्तुत परियोजना 'मौजूदा जल आपूर्ति के सुधार एवं विकास, नांगलोई डब्ल्यूटीपी के प्रेषण एवं वितरण नेटवर्क' हेतु प्रस्ताव की जांच अक्टूबर 2012 में दर्शाती है कि परामर्शदाता ने ₹ 652.32 करोड़ के अनुमानों को तैयार किया था एवं समीक्षा हेतु इसे आकलन के साथ योजना शाखा (दि.ज.बो.) को भेजा। हालांकि, योजना शाखा ने इस तरह की पीपीपी परियोजना पर कोई टिप्पणी करने के लिए अपनी दक्षता में कमी को जाहिर किया एवं बोर्ड ने परियोजना को स्वीकृत किया (जनवरी 2013)। दि.ज.बो. द्वारा किसी भी स्तर पर आकलन किए बिना प्रस्ताव को अंतिम रूप से स्वीकार करना यह दर्शाता है कि दि.ज.बो. पूर्णतः परामर्शदाता पर निर्भर है।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) की चूंकि इसके योजना कक्ष इस तरह के जटिल वित्तीय मॉडल पर जांचने या सलाह देने की स्थिति में नहीं थे, परामर्शदाता (लेन–देन सलाहकार) को परियोजना हेतु वित्तीय, तकनीकी एवं कानूनी कार्य करने के लिए एवं व्यवहार्यतः अध्ययन को जारी रखने के लिए सम्बद्ध किया गया। जबाब सही नहीं है क्योंकि पी पी पी अवधारणा के अधीन परियोजना के भारी निवेश की आवश्यकताओं पर विचार करते हुए प्रयास किया गया था जो सार्वजनिक क्षेत्र से संभवतः पूरा नहीं किया जा सकता एवं इस तरह की परियोजनाओं पर तकनीकी ज्ञान के अभाव में दि.ज.बो. निविदाकर्ता द्वारा तय किये गए प्रतिस्पर्धी दरों को बुद्धिमानी से तय नहीं कर सकता है।

इसी प्रकार, पानी टैंकर वितरण प्रबंधन प्रणाली के परियोजना में, मैसर्स डी आई एम टी एस

द्वारा लगायी गई निविदा दि.ज.बो. की ओर से परामर्शदाता द्वारा तैयार की गई (जून 2010) जो कि ₹ 58.65 करोड़ के औचित्य दर के विरुद्ध ₹ 63.35 करोड़ थी। यद्यपि, यह देखा गया कि दि.ज.बो. मैसर्स डी आई एम टी एस द्वारा प्रस्तावित दरों के प्रतिस्पर्धा को आंकने की स्थिति में नहीं था एवं परामर्शदाता पर पूर्णतः निर्भर था क्योंकि औचित्य दर अनुमानित एवं के.लो.नि.वि. के पैटर्न पर आधारित नहीं था। परियोजना के अधीन आवश्यक 700 टैंकरों में से 42 के द्वारा परियोजना को आंशिक रूप से लागू किया गया। इसके अतिरिक्त अन्य कमियां भी थी जैसेकि जल स्तर संवेदक का काम न करना, एकीकृत टैंकरों हेतु प्रणाली में पानी के रिसाव का गैर–इस्टतमीकरण।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि इस प्रकार के सूचना प्रौद्योगिकी (सू.प्रौ.) पर आधारित यह पहली परियोजना थी इसमें परामर्शदाता द्वारा बाजार दरों पर निकाले गए प्रक्षेपित लागत को स्वीकार किया गया, क्योंकि उनके पास इस क्षेत्र में पर्याप्त अनुभव व प्रदर्शन था। उत्तर स्वीकार करने योग्य नहीं है क्योंकि दरों की प्रतिस्पर्धा को सुनिश्चित करने के लिए दि.ज.बो. द्वारा बाजार दरों की तार्किकता को आकलित किया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, जल आपूर्ति का प्रेषण एवं वितरण कार्य नियमित प्रवृति का है जिसके लिए दि.ज.बो. को दरों के विश्लेषण हेतु अपने मानदंडों का मानकीकरण करना चाहिए था।

2.3.5 परियोजना का कार्यान्वयन

34 परियोजनाओं के अधीन 53 कार्यों में से 18 कार्य (जल से 7 एवं सीवरेज से 11) लेखापरीक्षा अवधि (2010–15) के दौरान शुरु किये गये, 10 कार्य (जल एवं सीवरेज प्रत्येक में से 5) चालू थे एवं 19 (जल से 11 एवं सीवरेज से 8) पूरे हो गये थे। चार कार्य अप्रैल 2010 से पहले पूरे हो गये थे जबकि दो को अभी शुरू किया जाना बाकी था। परियोजना कार्यान्वयन पर देखे गये विभिन्न मुद्दों पर आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

2.3.5.1 कार्यों के क्रियान्वयन में विलम्ब

लेखापरीक्षा ने देखे गए 53 में से 44 कार्यों (23 जलापूर्ति एवं 21 सीवरेज कार्य) में कार्य के क्रियान्वयन में विलम्ब पाया। 15 कार्यों में, जो पूरे हो गये थे, अनुबंध सीमा में तय तिथि के बाद पूर्ण होने में 5 से 53 महीने का विलम्ब पाया। शेष बचे कार्य में से 18 कार्य पूर्ण होने के तय तिथि के 85 महीने तक के विलम्ब के बाद भी प्रगति पर थे। ज्यादातर प्रकरण ो में विलम्ब सड़क मालिक एजेंसियो (लो.नि.वि., दि.न.नि. एवं दि.वि.प्र.), यातायात पुलिस, वन विभाग, आई एफ सी डी, रेलवे इत्यादि से अनुमति की अनुपलब्धता या प्राप्त करने में विलम्ब के कारण हुआ। यह भी देखा गया कि दि.ज.बो. ने अनुबंध में इस तरह के खण्ड शामिल कर विभिन्न सरकारी एजेंसियों से अनुमति प्राप्त करने का दायित्व ठेकेदार को सौंपा। फलस्वरूप इस संबंध में किसी प्रकार के उत्तरदायित्व से स्वयं को अलग रखा यद्यपि संबंधित सरकारी विभाग से अनुमति प्राप्त करने के लिए दि.ज.बो. अच्छी स्थिति में था।

विशेषकर, सीवर लाइन को बिछाने की परियोजनाओं में एवं एस पी एस के निर्माण में विलम्ब के परिणामस्वरूप एसटीपी तक सीवेज ले जाने में विफल रहे, उसमें से ज्यादातर क्षमता

से कम कार्य कर रहे थे। इसी प्रकार, यू जी आर के निर्माण में विलम्ब के कारण उस हद तक जल आपूर्ति की गैर–युक्तिकरण हुई।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि संयंत्र/पम्पिंग स्टेशनों के स्थापना में विलम्ब ज्यादातर अप्रत्याशित भूमिगत कार्य निरोधक सेवाओं के कारण हुआ जिससे कभी–कभी परियोजना के डिजाईन् एवं रेखाचित्र में परिवर्तन की आवश्यकता होती है। पानी एवं सीवर पाईपलाइनों को बिछाने हेतु परियोजनाओं के संबंध मे यह कहा जाता है कि दि.ज.बो. कार्य की अनुमति के भूमि मालिक एवं सड़क मालिक एजेंसियों पर पूर्ण रुप से निर्भर था एवं सभी स्तरों पर याचना करने के बावजूद अनुमति मिलने में विलंब हुआ जिसके परिणामस्वरुप कार्य के क्रियान्वयन में देरी हुई। उत्तर लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को बल देता है कि परियोजनाओं को समय से पूरा करने को सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न सरकारी विभागों के बीच बेहतर समन्वय की आवश्यकता थी।

2.3.5.2 ठेका दिये जाने के बाद कार्य के क्षेत्र में बदलाव

परियोजना ''महरौली एवं वसंत विहार में जल आपूर्ति के सेवास्तर में सुधार'' हेतु एनआईटी में डीपीआर एवं मात्राओ के बिल (मा.बि) अनिरंतर जल आपुर्ति हेतु तैयार किये गये। कार्य ₹ 201 करोड़ की लागत पर दिया गया (सितम्बर 2012)। यद्यपि परियोजना के पूर्ण होने की तिथि 26 सितम्बर 2014 थी, जून 2015 तक कार्य की प्रगति केवल 29 प्रतिशत थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि दि.ज.बो. जल आपूर्ति पैरामीटर को अनिरंतर आपूर्ति से 24 घंटे सात दिनों (निरंतर) में बदलने की प्रकिया में था जिससे कार्य के क्षेत्र में बड़े पैमाने पर बदलाव हो रहा था खासकर उपकरण के विनिर्देशों में। यद्यपि पूरा होने की तिथि समाप्त हो गई थी, फिर भी दि.ज.बो पुनरीक्षित विनिर्देशों को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया में अब तक लगा था इसके लिए ठेकेदार को लागत का भुगतान भी किया जाना था। इस प्रकार, कार्य के देने के बाद कार्य के क्षेत्र में परिवर्तन के परिणामस्वरूप महरौली एवं वसंत विहार क्षेत्र में जल आपुर्ति के सुधार हेतु कार्य के क्रियान्वयन में विलम्ब हुआ।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि विनिर्देशों एवं अन्य ब्यौरे फिर से निकाले जा रहे थे एवं शीघ्र ही सक्षम प्राधिकारी से अनुमति ले ली जायेगी। यद्यपि, कार्य दिये जाने के बाद क्षेत्र में बदलाव के कारण के संबंध में उत्तर में कुछ नहीं कहा गया।

2.3.5.3 समय का अंतिम विस्तार एवं खराबी के लिये दायित्व पर जोर नहीं दिया जाना

के.लो.नि.वि का मैनुअल अनुबंध करता है कि अवरोधक रजिस्टर के आधार पर इंजिनीयर–इन–चीफ, ठेकेदार से आवेदन की अनुपस्थिति में भी समय विस्तार (स.वि) कर सकता है। परिसमापन हर्जाने की वसूली करने के लिए सरकार के अधिकार से समझौता किये बिना समय में विस्तार किया जाता है। ओखला में ''डिजाईन–बिल्ड–आपरेट 20 एम जी डी डब्लू टी पी एवं सहायक कार्यो को शामिल करते हुए वजीराबाद में अपरिष्कृत जल पम्पिंग स्टेशन का कार्य'' अगस्त 2010 तक पूरा करने के लिए ₹ 107 करोड़ की लागत पर

अक्टूबर 2008 में ठेकेदार को ठेका दिया गया था। चूँकि अपरिष्कृत जल न होने के कारण डब्लू टी पी का पूर्व परीक्षण नहीं किया गया, 14 सितम्बर 2012 को फर्म को बिना जुर्माना लगाये 31 दिसम्बर 2012 तक विस्तार दिया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि 90 दिनों में से केवल 79 दिनों (पूर्णप्रभार सहित 4 दिन) के लिए पूर्व परीक्षण 2012 के मानसुन सत्र में किया गया तथा दि.ज.बो ने बिना समय विस्तार के 1 जुलाई 2013 से 12 जुलाई 2013 तक 12 दिनों के लिए बाकी के पूर्व परीक्षण को पूरा करने के लिए ठेकेदार को अनुमति दी। उसके बाद, ओखला जल कार्यो पर जल एवं पम्पिंग बाधा की कमी के कारण लोड को 10 एम जी डी तक कम कर दिया गया। तीन वर्षो की समाप्ति के बावजूद दि.ज.बो द्वारा न तो अनंतिम और ना ही अंतिम समय विस्तार दिया गया (जुलाई 2015 तक)। इसके अतिरिक्त, एक वर्ष के दोष दायित्व अवधि को लागू किये बिना जो कि अनुबंध के अधीन आवश्यक था, उपकरणों का संचालन एवं रखरखाव 13 जुलाई 2013 से शुरू कर दिया।

विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि पूरे लोड पर सुविधा का परीक्षण करने के लिए उन 79 दिनों के अवधि का उपयोग किया जब नदी में पानी उपलब्ध था तथा अगले वर्ष के लिये शेष अवधि को प्रयोग किया जिसके दौरान संयंत्र ने कुशलतापर्वक काम किया एवं अनुबंध में दी गई सभी जरूरतों को पुरा किया। समय विस्तार का प्रकरण जुलाई 2013 तक प्रक्रियाधीन था। दोष दायित्व अवधि के संबंध में, दि.ज.बो. ने कहा कि संयंत्र एक वर्ष से अधिक समय तक पूरे लोड पर कार्य कर रहा था एवं कोई कमियाँ नहीं पाई गई। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि अनुबंध के अनुसार, एक महीने की लगातार अवधि के दौरान पूरे लोड पर पूर्व परीक्षण के सफलता पूर्वक समापन के बाद ही कार्य के पूर्ण होने का सत्यापन किया जाना था। यद्यपि, इस प्रकरण में, पूरे लोड पर परीक्षण केवल चार ही दिनों के लिए किया गया था। इसके अतिरिक्त, पूरे लोड पर चल संयंत्र के समर्थन में दि.ज.बो. ने कोई प्रलेखित साक्ष्य उपलब्ध नहीं किया।

2.3.5.4 आवश्यकता से पहले उपकरणों की खरीद

दि.ज.बो की परियोजनाओं में आमतौर पर दो कार्य होते है– सिविल तथा विद्युतीय एवं अभियाँत्रिकी (ई एण्ड एम) कार्य। अनुबंध में भुगतान की शर्तो के अनुसार किसी भी मद की प्राप्ति पर ई एण्ड एम के लागत के 70–80 प्रतिशत तक भुगतान करना होता है तथा बाकी का भुगतान उसकी स्थापना और संचालन पर किया जाता है। ई एण्ड एम उपकरणों की स्थापना हेतु सिविल कार्य अग्रिम में पूरा करना होता है। लेखापरीक्षा ने पाँच प्रकरणों में पाया कि ई एण्ड एम उपकरण ठेकेदार द्वारा कार्य के शुरू होने के तुरन्त बाद खरीदे गये तथा लम्बे समय तक गैर–स्थापित रहे। 12 पूर्ण परियोजनाओं में, ₹ 143.82 करोड़ की लागत के उपकरण 17 से 68 महीने तक बेकार पड़े रहे। बाकी की दो परियोजनाओ में कार्य जून 2015 तक पूरा किया जाना था परन्तु 13 से 24 महीने पहले खरीद गये ₹ 92.60 करोड़ की लागत वाले उपकरणों को अभी तक इस्तेमाल किया जाना बाकी था। उपकरणों का बेकार पड़ा रहना दर्शाता है कि वास्तविक आवश्यकता से काफी पहले इनकी की खरीद की गई।

विभाग लेखापरीक्षा अभ्युक्ति से सहमत था (मार्च 2016) एवं कहा कि भविष्य की परियोजनाओं में मामले को हल करने के लिए कार्य के क्षेत्र में संशोधन किया जायेगा।

2.3.5.5 पूर्ण हुई परियोजनाओं का मूल्यांकन

पूर्ण परियोजनाओं की लेखापरीक्षा जांच परियोजना के चालू होने में विलम्ब एवं दूसरी कमियों को दर्शाती है जिसके कारण इच्छित उद्देश्यों की कम प्राप्ति हुई जैसा कि आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गयी है।

(i) पूर्ण की गई परियोजनाओं के चालू होने में देरी : दि.ज.बो. ने पश्चिमी, उत्तरी पश्चमी एवं दक्षिणी पश्चिमी दिल्ली में पानी के विवेकपूर्ण वितरण के लिए एक योजना– 'बुस्टर पम्पिंग स्टेशन (बीपीएस) के साथ 14 यू जी आर[30] के निर्माण को मंजूरी दी (जुलाई 2004) जिसमें से 11 योजनाएँ जुलाई 2015 तक चालू हो गयी थी। इन पूर्ण परियोजनाओ में से 5 के चालू होने में 25 से 62 महीने की देरी हुई।

उसी प्रकार, हैदरपुर से वजीराबाद तक दोहरे अपरिष्कृत जल साधन उपलब्ध कराने की परियोजना फरवरी 2012 में पूरी हुई, परन्तु अपरिष्कृत जल की अनुपलब्धता के कारण परियोजना का पूर्व परीक्षण एवं चालू होना रूक गया।

विभाग ने मुनक नहर से अपरिष्कृत जल की अनुपलब्धता को जल आपूर्ति के बुनियादी ढ़ाँचों के चालू होने मे देरी के लिए जिम्मेदार ठहराया (मार्च 2016) एवं आगे कहा कि माननीय दिल्ली उच्च न्यायालय के हस्तक्षेप के बाद पानी की आपूर्ति के उपर मतभेद को हरियाणा के साथ पिछले वर्ष ही दूर कर लिया गया था। यद्यपि, सफलतापूर्वक परीक्षण एवं परियोजना के चालू होने के संबंध में आश्वासन नही लिया जा सका क्योंकि दि.ज.बो. ने सफलतापूर्वक चालू होने से संबंधित प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया।

(ii) कम बहाव क्षमता पर पूर्व परीक्षण का आयोजनः लेखापरीक्षा संवीक्षा में देखा गया कि द्वारका में अपरिष्कृत जल बहाव साधन उपलब्ध कराने के साधनो का पूर्व परीक्षण मार्च एवं अप्रैल 2015 के दौरान हुआ, चालू लाइनों में से एक में 55 एमजीडी के निर्धारित बहाव क्षमता की तुलना में वास्तविक बहाव 3.68 एवं 28.09 एमजीडी के बीच रहा। जो लाइन जुलाई 2010 में चालू होनी थी, सफलतापूर्वक शुरूआत के लिए अगस्त 2015 तक प्रतीक्षित थी।

विभाग ने मुनक नहर से अपरिष्कृत जल की अनुपलब्धता को जल आपूर्ति के बुनियादी ढ़ाँचे के चालू होने में देरी के लिए जिम्मेदार ठहराया (मार्च 2016)। इसने आगे कहा कि पाइपलाइनों का पूरी क्षमता के साथ सफलतापूर्वक हाईड्रॉलिक परीक्षण किया गया एवं द्वारका संयंत्र मार्च 2015 से चालू रहा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये अभिलेख दर्शाते हैं कि संयंत्र मार्च एवं अप्रैल 2015 के दौरान अपेक्षित

[30]सुल्तानपूर डबास, कुतबगढ़, अवन्तिका, प्रीतमपूरा, जनकपुरी, दौलतपुर, नरेला, पल्ला में एम बी आर, कीर्तिनगर, शकुरबस्ती, रोहिणी सेक्टर–7, बवाना, नांगलोई एवं कराला

क्षमता से नीचे चल रहा था। इसके अतिरिक्त, दि.ज.बो. ने अपने उत्तर के समर्थन में सफलतापूर्वक परीक्षण एवं चालू होने की रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की।

(iii) डब्लू टी डी एम एस परियोजना का कार्यान्वयनः पानी के अनुचित उपयोग एवं चोरी को खत्म करने, मार्ग अनुकूलन सुनिश्चत करने एवं पानी टैकरों की संख्या को 1000 से 800 करने के लिए जी.पी.एस. के माध्यम से पानी टैंकरों की प्रभावी निगरानी हेतु साफ्टवेयर के विकास एवं संचालन हेतु परियोजना दिसम्बर 2010 में रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा स्वीकृत की गयी। पानी टैंकर वितरण प्रबंधन प्रणाली (डब्लू टी डी एम एस) के डिजाईन, विकास, कार्यान्वयन एवं संचालन के उद्देश्य से मैसर्स डी.आई. एम.टी.एस को एक कार्यान्वयन एजेंसी के रूप में गो–लाइव की तिथि से सात वर्षो के लिए ₹ 61.45 करोड की लागत पर नियुक्त किया गया (जून 2011)। डब्लू टी डी एम एस को ठेके के दिये जाने के दो महीने के भीतर अर्थात अगस्त 2011 तक गो–लाइव किया जाना था जिसमें कम से कम 700 टैकरों का एकीकरण किया जाना था। यद्यपि, गो–लाइव को मई 2015 तक केवल 42 नये टैकरों हेतु प्राप्त किया जा सका। मई 2015 तक मैसर्स डी.आई.एम.टी.एस को ₹ 0.56 करोड के तदर्थ भुगतान के अतिरिक्त ठेकेदारों को ₹ 132.14 करोड़ का भुगतान किया गया। इस प्रकार, ठेका दिये जाने के पाँच वर्षों के बाद भी डब्लू.टी.डी.एम.एस चालू नहीं हो सका।

विभाग ने कहा कि एक संभाग द्वारा एक अलग नियंत्रण कक्ष में 407 टैंकरों की समूचे बेड़ो के संचालन की निगरानी प्रभावी ढ़ंग से की गयी क्योंकि प्रणाली वेब आधारित थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डब्लू टी डी एम एस के साथ टैंकरो के आवश्यक संख्या को एकीकृत नहीं किया गया।

2.3.6 आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एक प्रबंधन यंत्र है जिससे उद्देश्यों की योजनानुसार प्राप्ति का आश्वासन मिलता है। यद्यपि, यह देखा गया कि दि.ज.बो. में आंतरिक नियंत्रण कमजोर है जैसे कि पिछले पैराग्राफों में इंगित की गई त्रृटियों द्वारा प्रदर्शित होता है जिसमें परामर्श कार्य के दिये जाने एवं परामर्श कार्य के प्रबंधन में कमियाँ एवं जुर्माना लगाने में त्रुटियाँ आदि सम्मिलित है। अन्य त्रुटियों/कमियों को आगे के पैराग्राफों में दर्शाया गया है।

2.3.6.1 परियोजनाओं के निरीक्षण हेतु प्रकिया अभाव

लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि दि.ज.बो में अधीनस्थ अभीयंता, मुख्य अभियंता इत्यादि जैसे उच्च अधिकारियों के द्वारा परियोजनाओं के निरीक्षण हेतु कोई निर्धारित प्रक्रिया नहीं थी जिससे परियोजनाओ के क्रियान्वयन में अवरोध को पहचान एवं कम किया जा सके। अधिकरियों की टिप्पणियों को दर्ज करने हेतु परियोजना स्थलों पर उपलब्ध निरीक्षण रजिस्टर दर्शाते है कि उच्च अधिकारियों द्वारा किया गया निरीक्षण कम था यद्यपि ज्यादातर परियोजनाएँ समय से पीछे चल रही थी। विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि इस संबंध में आदेश जारी कर दिये गये।

2.3.6.2 कार्यों की प्रगति की निगरानी में कमी

दि.ज.बो में, संबंधित संभाग मुख्यालय को मासिक प्रत्यक्ष एवं वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन भेजता है जिसमें कार्य की प्रगति प्रतिशत शामिल होती है। लेखापरीक्षा ने देखा कि बनायी गयी योजना के अनुसार कार्यो की प्रगति को सुनिश्चित करने हेतु उचित कार्यवाही करने के लिए इन प्रतिवेदनो को जाँचने एवं आकलन करने के लिए मुख्यालय द्वारा कोई प्रयास नहीं किया गया। मुख्यालय पर किसी संवीक्षा की अनुपस्थिति के कारण इन प्रगति प्रतिवेदनों के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो रही थी।

उत्तर में,विभाग ने कहा (मार्च 2016) कि परियोजनाओं की प्रगति की निगरानी सदस्य (तकनीकी), दि.ज.बो. द्वारा मासिक आधार पर की जानी था एवं इस पर मुख्य कार्यकारी अधिकारी की बैठक में चर्चा की जाना था। इसने लेखापरीक्षा की अभ्युक्ति को ध्यान में रखते हुए कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

2.3.6.3 कार्य के मापने का अनुचित तरीका

डिजाईन, निर्माण एवं संचालन के आधार पर सौंपी गयी परियोजनाओं में भुगतान, पूर्ण कार्य के आधार पर एवं ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत ब्योरेवार लागत के अनुसार तथा दि.ज.बो द्वारा अनुमोदित होने पर किया जाता है। भुगतान से संबंधित माप पुस्तिकाएँ एवं प्रतिवेदनों की जाँच दर्शाती है कि दि.ज.बो ने पूर्ण कार्य की वास्तविक मात्रा को दर्ज नहीं किया तथा केवल पूर्ण कार्य के प्रतिशत को दर्ज किया। कार्यो के वास्तविक मापों की अनुपस्थिति में लेखापरीक्षा सुनिश्चित नहीं कर सका कि भुगतान केवल वास्तविक पूर्ण कार्य के लिए ही किया गया है।

विभाग लेखापरीक्षा अभ्युक्ति से सहमत था (मार्च 2016) एवं कहा कि इस संबंध में आदेश शीघ्र जारी किये जाएंगे।

2.3.7 निष्कर्ष

डाटा संग्रह में कमी, कार्य के क्षेत्र में लगातार परिवर्तन, अवरोध मुक्त स्थलो इत्यादि की उपलब्धता के बिना कार्य के दिये जाने के कारण परियोजना की अवधारणा एवं योजना प्रभावित हुई। एस.टी.पी. एवं संसाधित सीवेज की मात्रा के बीच असंतुलन था एवं तीन एस.टी.पी. दिल्ली प्रदुषण नियंत्रण समिति द्वारा निर्धारित विनिर्देशो को पूरा करने के लिए तैयार नहीं किये गये थे। कमियाँ जैसे कि, मोबलाइजेशन अग्रिम के भुगतान में अनियमितताएँ एवं देय से कम जुर्माने को रोकना खराब वित्तीय प्रबंधन की ओर इशारा करता है। औचित्य दरों से अधिक पर कार्य दिये गये। परियोजनाओं के चालू होने के प्रत्येक स्तर पर विलम्ब हुआ। सड़क मालिक एजेंसियों, यातायात पुलिस, वन विभाग, आई.एफ.सी.डी. एवं रेलवे से अनुमति प्राप्त करने में विभिन्न सरकारी विभागों के बीच समन्वय कम रहा। परियोजनाओं पर आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी अपर्याप्त थी।

2.3.8 सिफारिशें

दि.ज.बो :

(i) संयंत्र क्षमता के कम उपयोग को दूर करने के लिए क्रमशः अपरिष्कृत जल की उपलब्धता एवं सीवेज लाईन के बिछाये जाने के साथ डब्लूटीपी एवं एसटीपी के निर्माण को समक्रमिक कर सकता है।

(ii) परियोजनाओं के क्रियान्वयन में विलम्ब को दूर करने के लिए कार्यों की तुरन्त अनुमति लेने हेतु विभिन्न विभागों जैसे लो.नि.वि, वन विभाग, यातायात पुलिस इत्यादि के साथ समन्वय में सुधार कर सकता है, एवं

(iii) मुख्यालय पर परियोजनाओ की निगरानी को मजबूती प्रदान कर सकता है जिससे परियोजनाओं के कार्यान्वयन में बाधाओ को चिन्हित एवं दूर किया जा सके।

शहरी विकास विभाग

2.4 नगर निगमों के क्षेत्रों में पार्किंग सुविधाएँ

दिल्ली में तीन नगर निगम मुख्यतः पार्किंग सुविधाओं के विकास तथा प्रबंधन हेतु उत्तरदायी है। 'नगर निगम के क्षेत्रों में पार्किंग सुविधाओं' पर निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल 2015 से जुलाई 2015 के दौरान की गई। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत है–

मुख्य बिंदु

- ***जनवरी 2007 में अनुमोदित सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) मॉडल पर 17 भूमिगत स्वचालित पार्किंग (यू.जी.ए.पी.) में से जुलाई 2015 तक केवल एक को सृजित किया गया था। अभिसामयिक बहु स्तरीय भूमिगत पार्किंग (एम.एल.यू.जी.पी.) के आंशिक कार्यान्वयन के परिणामस्वरुप परामर्श पर ₹ 3.93 करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ।***

(पैराग्राफ 2.4.3.2 तथा 2.4.3.3)

- ***ठेकों का सौंपना तथा ठेका प्रबंधन अनियमितताओं से भरे थे, जैसे कि सशर्त निविदा स्वीकार करना, ठेकेदार से बकायों की गैर–वसूली तथा नयी निविदाएं आमंत्रित न करना जबकि कार्य क्षेत्र पूरी तरह से बदल गया था।***

(पैराग्राफ 2.4.4.1, 2.4.4.2 व 2.4.4.3)

- ***लाइसेंसधारियों द्वारा समझौतों की शर्तों एवं निबंधनो की अनुपालना को सुनिश्चित करने में पारिश्रमिक परियोजना सैल (आर.पी. सैल) की विफलता के कारण पार्किंग स्थलों का कुप्रबंधन हुआ।***

(पैराग्राफ 2.4.5.1)

2.4.1 प्रस्तावना

शहर में अपर्याप्त पार्किंग सुविधाओं ने लोगों को अपने वाहन सड़कों पर खड़े करने के लिए मजबूर कर दिया जिससे परिवहन रास्ते की उपलब्ध चौड़ाई लगातार कम होती जा रही है जिसके कारण वाहनों की भीड़–भाड़ तथा परिहार्य ईंधन खपत होने के साथ साथ वाहन वायु प्रदूषण भी हो रहा है। अच्छे ढंग से डिजाईन की हुई, मितव्यता से व्यवहार्य, दक्षता से प्रबंधित तथा आसानी से सुलभ पार्किंग सुविधायें, वाहनों के भीड़–भाड़ को कम करती है तथा सड़क अनुशासन को बढ़ाती हैं। दिल्ली में आंशिक क्षेत्र[31] को छोड़कर पूरा शहर तीन नगर निगमों[32] (दि.न.नि.) के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत है और इस प्रकार मुख्यतः ये तीन निगम शहर में पार्किंग सुविधाओं के विकास और प्रबंधन के लिए उत्तरदायी हैं।

2.4.1.1 संगठनात्मक ढांचा

मई 2012 से पहले दि.न.नि. ने एक समेकक संगठन के रुप में कार्य किया परन्तु मई 2012 में यह तीन भागों द.दि.न.नि, उ.दि.न.न. तथा पू.दि.न.नि. में बट गई। तीनों में प्रत्येक का अध्यक्ष आयुक्त होता है। उ.दि.न.नि. को आगे छः क्षेत्रों, द.दि.न.नि. को चार क्षेत्रों तथा पू.दि.न.नि. को दो क्षेत्रों में विभाजित किया गया। नयी पार्किंग परियोजनाओं की योजना

[31]दिल्ली का केवल आंशिक क्षेत्र नई दिल्ली नगरपालिका परिषद तथा दिल्ली छावनी बोर्ड के पास है।

[32]उत्तरी दिल्ली नगर निगम (उ.द.न.नि.), दक्षिणी दिल्ली नगर निगम (द.दि.न.नि), पूर्वी दिल्ली नगर निगम (पू.दि.न.नि.)।

तथा कार्यान्वयन दि.न.नि. के संबंधित इंजीनियरिंग विभाग द्वारा किया जाता है जिसका अध्यक्ष इंजीनियर इन–चीफ (ई–इन–सी) होता है जिसके सहायक मुख्य इंजीनियर, पर्यवेक्षक इंजीनियर तथा कार्यकारी इंजीनियर होते हैं। विद्यमान पार्किंग स्थलों का वाणिज्यिक उपयोग तथा प्रबंधन दि.न.नि. के संबंधित पारिश्रमिक परियोजना सैल (आर.पी. सैल) के अधिकार क्षेत्र मे आता है जिसकी अध्यक्षता अपर आयुक्त (राजस्व) द्वारा की जाती है और उपायुक्त सहायक होता है।

2.4.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्यों में यह निर्धारण करना था कि क्याः

- शहर में पर्याप्त पार्किंग सुविधाएँ उपलब्ध हैं,
- वहाँ पर नये पार्किंग स्थलों के निर्माण हेतु प्रभावी योजना विद्यमान है,
- विद्यमान पार्किंग सुविधाएं निर्धारित मानकों के अनुसार अनुरक्षित तथा कार्यात्मक है, और
- पार्किंग स्थलों का वाणिज्यिक उपयोग अधिकतम राजस्व उत्पत्ति के लिए है।

2.4.1.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

अप्रैल 2010 से मार्च 2015 की अवधि को शामिल करते हुए दि.न.नि. के क्षेत्रों में पार्किंग सुविधाओं पर निष्पादन लेखापरीक्षा में पार्किंग सुविधाओँ की पर्याप्तता, नयी पार्किंग सुविधाओं की योजना एवं निर्माण, विद्यमान समतल स्तर पार्किंग (एस.एल.पी.) और बहु स्तरीय भूमिगत पार्किंग (एम.एल.यू.जी.पी.) की कार्यात्मकता और पार्किंग स्थलों की वाणिज्यिक उपयोगिता की जाँच की गई। 29 मई 2015 को एक प्रवेश सम्मेलन किया गया जिसमें दि.न.नि. के प्राधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा उद्देश्यों तथा कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। पार्किंग सुविधाओं की स्थापना में लगे आर.पी. सैल तथा सात निर्माण डिविजनों में पार्किंग परियोजनाओं के आयोजन तथा निष्पादन, उनकी वाणिज्यिक उपयोगिता तथा प्रबंध की जाँच की गई थी। लेखापरीक्षा ने प्रत्यक्ष रुप से सभी पाँच एम.एल.यू.जी.पी. का दौरा किया ताकि उनकी भौतिक स्थिति, व्यावहारिकता तथा वाणिज्यिक उपयोगिता की जानकारी उसी समय हो जाए। यादृच्छिक आधार पर चुने गए 35 एस.एल.पी. (कार्यात्मक एस.एल.पी. का 25 प्रतिशत) का दौरा भी लाइसेंसधारियों द्वारा किये गये समझौतों की शर्तों एवं निवंधनों के अनुपालन की सीमा को निश्चित करने के लिए किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को सरकार को नवंबर 2015 में प्रेषित किया गया तथा तदनंतर 03 मार्च 2016 को हुए समापन सम्मेलन में शहरी विकास विभाग तथा दि.न.नि. के प्राधिकारियों के साथ चर्चा की गई। सरकार ने द.दि.न.नि. के उत्तर को प्रेषित किया (मार्च 2016) उ.दि.न.नि तथा पू.दि.न.नि. के संबंध में उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

2.4.1.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

वह मापदण्ड जिन पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निर्धारित किया गया, निम्नलिखित स्त्रोंतो से ली गई थीः

- दिल्ली का मास्टर प्लान (एम.पी.डी.), 2021,
- सामान्य वित्तीय नियमावली,
- केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग कार्य निर्माण मैन्युअल, तथा
- राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार तथा दि.न.नि. द्वारा समय समय पर जारी किए गए अनुदेश तथा आदेश।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.4.2 पार्किंग सुविधाओं की कमी

वर्ष 2009–10 में तीन बहु स्तरीय भूमिगत पार्किंग (एम.एल.यू.जी.पी.)[33] वॉल्ड सिटी में तथा आस–पास स्थित थे।जिनकी कुल क्षमता केवल 2700 ई.सी.एस.[34] थी। तदनंतर में दि.न.नि. ने 2014–15 में 3,148 ई.सी.एस. की कुल क्षमता के चार अतिरिक्त एम.एल.यू.जी.पी.[35] तथा एक भूमिगत स्वचालित पार्किंग (यू.जी.ए.पी.)[36] का निर्माण किया जिससे शहर में कुल उपलब्ध ई.सी.एस. 5848 हो गए। पर्याप्त ई.सी.एस. की कमी ने राजधानी शहर में संगठित पार्किंग स्थलों की कमी को ओर अधिक बढ़ा दिया।

2.4.3 नये पार्किंग स्थलों की योजना तथा निर्माण

2.4.3.1 पार्किंग सुविधाओँ के विकास के लिये पहल का अभाव

दि.न.नि. की ओर से दिल्ली इंटीग्रेटिड मल्टी–मॉडल ट्रांसिट सिस्टम (डिम्टस) तथा एक निजी सलाहकार, द्वारा सभी 12 दि.न.नि. क्षेत्रों में व्यापारिक सड़कों पर पार्किंग की माँग तथा मिश्रित भूमि उपयोग सड़कों का निर्धारण करने के लिए एक सर्वेक्षण किया (2009–10)। कार्यकारी इंजीनियर (प्र. III/आर.जैड) ने 2009–10 की सर्वेक्षण रिपोर्ट को दि.न.नि. के सभी 12 क्षेत्रों के उपायुक्तों के साथ साथ मुख्य इंजीनियरों को क्षेत्रीय स्तर पर आगे की कार्रवाही हेतु प्रेषित किया (दिसंबर 2010 व जनवरी 2013)। यद्यपि, किसी भी क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा इन प्रतिवेदनों पर कोई कार्रवाही आरंभ नहीं की गई। तत्पश्चात उ.दि.न.नि. के आयुक्त ने भी (अक्तूबर 2013) सभी क्षेत्रीय उपायुक्तो तथा मुख्य इंजीनियरों को सर्वेक्षण रिपोर्ट में चिन्हित स्थलों पर पार्किंग सुविधाओं की उत्पत्ति की औचित्यता की जाँच तथा औचित्यता रिपोर्ट प्रस्तुत करने के निर्देश दिए। मुख्य इंजीनियर (रोहिणी क्षेत्र) को इस कार्य के लिए सहायक समन्वक के रुप में नामित किया गया था। यद्यपि किसी भी क्षेत्र अथवा मुख्य इंजीनियर ने कोई औचित्यता रिपोर्ट प्रस्तुत नही की।कार्यकारी इंजीनियर (प्र. III/आर–जैड) ने भी कोई अनुपालना कार्रवाही नहीं की। यह दि.न.नि. प्राधिकारियों की ओर से गंभीरता तथा वचनबद्धता की कमी का संकेतक था जिसने बाद में शहर में वाहनों की संख्या में तेजी से बढ़ोतरी के कारण पार्किंग समस्या को और बिगाड़ दिया तथा पार्किंग स्थान में अल्प वृद्धि हुई जैसाकि पैराग्राफ 2.4.3.2. तथा 2.4.3.3 में विस्तार से वर्णित है।

2.4.3.2 अनुचित स्थल चयन

पार्किंग समस्या का सामना करने के विचार से दि.न.नि. के आर.पी. सैल ने बहु स्तरीय भूमिगत पार्किंग स्थलो को विकसित करने हेतु 2005 में 19 स्थलों को चिन्हित किया।

जनवरी 2007 में दि.न.नि. ने सार्वजनिक निजी साझेदारी (पी.पी.पी.) तरीके के अंतर्गत निर्माण, संचालन तथा स्थानांतरण (बी.ओ.टी.) के आधार पर 19 में से 17 स्थलों पर भूमिगत

[33]चर्च मिशन रोड, गाँधी मैदान व आसफ अली रोड

[34]ई.सी.एस. एक कार के लिए आवश्यक क्षेत्र को परिभाषित करता है

[35]मॉडल टाउन, परेड ग्राउंड, मुनीरका व होज खास

[36]कमला नगर

स्वचलित पार्किंग सुविधाओं (यू.जी.ए.पी.) की स्थापना हेतु एक योजना का अनुमोदन किया। दि.न.नि. ने चार स्थलों पर यू.जी.ए.पी. की स्थापना के लिए जुलाई 2008 तथा अप्रैल 2012 के बीच तीन फर्मों के साथ चार समझौते किए। हालांकि, 31 जुलाई 2015 तक कमला नगर में केवल एक यू.जी.ए.पी.का निर्माण किया गया था। शेष 16 यू.जी.ए.पी. के लिए, जिसमें वे तीन भी शामिल थे जिनके लिए समझौते किए गए थे, में विभिन्न कारणों से प्रगति नहीं हो सकी जैसाकि **तालिका 2.4.1** में दिया गया है:

तालिका 2.4.1: अनुमोदित यू.जी.ए.पी. की स्थिति जो कार्यान्वित नहीं किए गए

क्र. स.	यू.जी.ए.पी.का स्थान	कार्यवाही आरंभ	यू.जी.ए.पी. के कार्यों के गैर–निष्पादन के कारण	स्थिति*
1.	शास्त्री पार्क	निविदाएँ चार बार आमंत्रित की गई (अप्रैल 2007 से अक्तूबर 2011), परन्तु अंतिम रुप नहीं दिया गया।	कोई निविदाकर्ता सक्षम नही, निविदा आमंत्रण सूचना का कोई प्रत्युत्तर नहीं।	इससे आगे की प्रगति का कोई अभिलेख नहीं।
2.	साऊथ एक्सटेंशन	औपचारिक समझौते पर हस्ताक्षर किए गए (मार्च 2011), परन्तु कार्यान्वित नहीं किया गया।	डी.एम.आर.सी. द्वारा चिन्हित स्थल ले लिया गया (अप्रैल 2012)।	प्रस्ताव को अंततः बंद कर दिया
3.	ग्रेटर कैलाश–I	औपचारिक समझौते पर हस्ताक्षर किए गए (अगस्त 2011), परन्तु कार्यान्वित नहीं किया गया।	द.दि.न.नि. स्थल से अवरोध हटाने में विफल रहा।	प्रस्ताव अभी तक सक्रिय है, अवरोध नहीं हटाए।
4.	महरौली	भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण ने निर्माण की अनुमति नही दी।	स्थल पुरातात्विक स्मारक के क्षेत्र के भीतर था।	प्रस्ताव को अंततः बंद कर दिया
5.	राजौरी गार्डन तथा ग्रीन पार्क (दो यू.जी.ए.पी.)	परियोजना को आरंभ नहीं किया	स्थलों पर एक औषधालय, स्कूल, मधुमेह केन्द्र इत्यादि चल रहे थे।	प्रस्ताव को अंततः बंद कर दिया
6.	लाजपत नगर	निविदाएँ प्रक्रियागत थी (अप्रैल 2009), परन्तु अंतिम रुप नहीं दिया गया।	डी.एम.आर.सी. द्वारा चिन्हित स्थल ले लिया गया (जनवरी 2014)	प्रस्ताव को अंततः बंद कर दिया
7.	सन्त नगर	परियोजना को आरंभ नहीं किया	अभिसामयिक एम.एल.यू.जी. हेतु नये प्रस्ताव पर विचार किया गया।	यू.जी.ए.पी. हेतु मूल प्रस्ताव स्थगित कर दिया।
8.	हैमिलटन रोड	प्रस्ताव स्थगित (नवंबर 2008)	तीस हजारी बार संघ ने अरूचि दिखाई, चूंकि एस.एस.पी. पहले से ही स्थल पर परिचालन में थी।	प्रस्ताव को अंततः बंद कर दिया।
9.	डिफेंस कॉलोनी	समझौता हस्ताक्षरित (अप्रैल 2012) परन्तु बाद में बंद कर दिया गया (फरवरी 2014)।	द.दि.न.नि. ने भूमि नहीं ली। भूमि एवं विकास संगठन ने स्वामित्व का दावा किया। (फरवरी 2013)।	समझौता समाप्त कर दिया
10.	ईदगाह तथा कुतुब रोड (2 यू.जी.ए.पी.)	परियोजना को आरंभ नहीं किया	भूमि स्वामित्व दिल्ली विकास प्राधिकरण तथा रेलवे के विवाद के अंतर्गत था।	अनुबंध में बंद कर दिया।
11.	ग्रेटर कैलाश-II	परियोजना को आरंभ नहीं किया	स्थल शैल संस्तर के कारण उचित नहीं पाया गया।	प्रस्ताव को अंततः बंद कर दिया।
12.	वसंत विहार, अनुपम पीवीआर तथा गीता कॉलोनी (तीन यू.जी.ए.पी.)	प्रस्ताव तैयार नहीं किया गया।	दि.न.नि. द्वारा इन जगहों पर यू.जी.ए.पी. की स्थापना हेतु कोई प्रयत्न नहीं किया। इन स्थलों से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए।	स्थिति निश्चित नहीं की जा सकी चूंकि अभिलेख उपलब्ध नहीं कराए गए।

**03 मार्च 2016 को समापन सम्मेलन में विभाग/दि.न.नि. द्वारा परियोजना के बंद होने की पुष्टि की गई*

उपरोक्त से यह स्पष्ट था कि स्थलों को चिन्हित करने तथा चयन करने में आवश्यक कर्मठता नहीं बरती गई थी जिसके परिणाम में परियोजनाओं को उस भूमि के लिए प्रस्तावित किया गया जो अन्य भूमि स्वामित्व एजेन्सियों से संबंधित थी अथवा पुरातात्विक स्मारकों के क्षेत्र के भीतर थीं अथवा पहले से ही अधिग्रहीत थी।

2.4.3.3 पारम्परिक एम.एल.यू.जी.पी. सुविधाओं के आंशिक कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप ₹ 3.93 करोड़ का अपव्यय

एम पी डी–2021 का खण्ड 12.13.4, सतह पर हरे क्षेत्र और आस पास के वातावरण को छेड़े बिना खुले क्षेत्र में पार्किंग सुविधाओं की उत्पत्ति की अनुमति देता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि दि.न.नि. ने एम.एल.यू.जी.पी. के निर्माण हेतु 8,904 अतिरिक्त ई.सी.एस को जोड़ने की दृष्टि से आठ क्षेत्रों में 24 पार्क/खुले क्षेत्रों को चिन्हित किया (वर्ष 2008)। इन कार्यों के प्रबंधन के लिए 24 कार्यकारी इंजीनियरों को, प्रत्येक स्थल के लिए एक, को नामित किया गया था (फरवरी 2008)। दि.न.नि. ने योजना को ₹ 549.53 करोड़ की अनुमानित लागत पर मार्च 2010 तक अर्थात 21 महीनों के भीतर पूरा करने का अनुमोदन दिया। तदनतर, जैसाकि रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा प्रस्तावित किया गया, भारत सरकार ने ₹ 164.43 करोड़ की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (अ.के.स.) के साथ जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण अभियान (जे.एन.एन.यू.आर.एम.) के अंतर्गत चल रही, 24 में से 16 परियोजनाओं[37] की निधि को अनुमोदित किया (दिसंबर 2009) जिसमें से मार्च 2015 तक दि.न.नि.को केवल ₹ 41.11 करोड़ जारी किये गए थे। चार एम.एल.यू.जी.पी. (मॉडल टाऊन–II हौज खास,परेड ग्राउंड तथा मुनीरका) ₹ 116.76 करोड़[38] की लागत पर पूरे किए गए थे जबकि पाँच स्थानों में नामतः राजौरी गार्डन, सुभाष नगर, कालका जी, जंगपुरा तथा न्यू फ्रैंडस कॉलोनी जून 2015 तक प्रगति में थे। शेष 15 एम.एल.यू.जी.पी. की स्थापना की प्रक्रिया को परामर्श शुल्क पर ₹ 3.88 करोड़ के व्यय के बावजूद दि.न.नि. की ओर से अनुवर्ती कार्रवाही की कमी के कारण या तो आगे नहीं बढ़ाया गया या बीच में रोक दिया गया जैसाकि नीचे वर्णित हैः

- दिसंबर 2009 में कृष्णा नगर के सैन्ट्रल पार्क में एम.एल.यू.जी.पी. के लिए निविदा प्रक्रिया आरंभ की गई। ठेकेदार ने छः मदो पर मोल भाव किया। अतिरिक्त आयुक्त (इंजी.) ने सलाहकार द्वारा तैयार किए गए औचित्य–प्रतिपादन की पुनः जाँच के निर्देश दिए तथा सितंबर 2010 में मुख्य इंजीनियर की अध्यक्षता के अंतर्गत एक समिति बनाई गई। समिति ने न्यायोचित मूल्यांकन हेतु अक्तूबर 2010 और मार्च 2011 के बीच पाँच बैठकें की परन्तु मामले को अंतिम रुप नहीं दिया जा सका। अंत में ठेकेदार ने अपनी निविदा की वैधता को बढाने से इंकार कर दिया (अप्रैल 2011) और आयुक्त ने पुनः निविदाकरण को अनुमोदित किया (दिसंबर 2011) परन्तु उसके

[37](i) ए.एल. ब्लाक शालीमार बाग (ii) शिवा मार्किट पीतमपुरा (iii) क्यू यू ब्लाक पीतमपुरा (iv) सैंट्रल मार्किट अशोक विहार (v) मोहम्मदपुर गॉव (vi) मालवीय नगर मार्किट (vii) पी वी आर वसंत लोक (viii) पी वी आर साकेत (ix) राजौरी गार्डन (x) सुभाष नगर (xi) जनकपुरी (xii) अजमल खाँ पार्क (xiii) कृष्णा मार्किट कालकाजी (xiv) होज रानी (xv) न्यू फ्रैंडस कॉलोनी (xvi) जंगपुरा

[38]9 फरवरी 2016 तक व्यय (मॉडल टाउन-II – ₹ 17.02 करोड़, हौज खास – ₹ 26.63 करोड़, मुनीरका – ₹ 19.00 करोड़ व परेड ग्राऊंड – ₹ 54.11 करोड़

पश्चात कोई कार्रवाही नही की गई थी। हालांकि, सलाहकार को परियोजना पर किए गए कार्यों के लिए ₹ 55.29 लाख का भुगतान किया गया था। सलाहकार को किया गया भुगतान निष्फल रहा चूंकि दि.न.नि. द्वारा परियोजना पर कोई पहल नहीं की जा रही थी।

- अशोक विहार के लिए निविदा प्रक्रिया को नवंबर 2009 में आरंभ किया गया था। न्यूनतम निविदाकार के साथ मोल–भाव 20 अप्रैल 2010 को किया गया तथा मामले को सहमति के लिए दि.न.नि. के वित्त विभाग को प्रेषित किया गया। वित्त विभाग की अभ्युक्तियों को हल करने में एक वर्ष से अधिक लगा दिया गया। मामला 28 अप्रैल 2011 को अतिरिक्त आयुक्त को पुनः प्रस्तुत किया गया। उसी समय पर्यावरण प्रदूषण नियंत्रण प्राधिकरण (ई.पी.सी.ए.) ने अपनी 23 अप्रैल 2011 को हुई बैठक में आदेश दिया कि इसके द्वारा जारी दिशा–निर्देशों के अनुसार पूर्व पार्किंग परियोजनाओं के पूरा होने तक, पार्कों के अंतर्गत किसी पार्किंग परियोजना को हाथ में न लिया जाए। अतिरिक्त आयुक्त (इंजी) ने दिनांक 19 अगस्त 2011 में मुख्य अभियंता से परियोजना की पुनःजाँच करने की इच्छा की। मामला पुनः 01 सितंबर 2011 को अनुमोदन के लिए प्रस्तावित किया गया जिसमें अतिरिक्त आयुक्त (इंजी.) ने फाईल को पुनः 02 सितंबर 2011 को सहमति के लिए वित्त विभाग को भेज दिया। वित्त विभाग ने प्रस्ताव पर कुछ अभ्युक्तियाँ लगाकर 31 जनवरी 2002 को सहमति दे दी। निविदाओं की वैधता 31 मार्च 2012 को समाप्त हो गई अतः उ.दि.न.नि. ने दिसंबर 2012 में नयी निविदायें आमंत्रित की जिनको भी अभ्युक्तिओं तथा प्रक्रियागत विलंब के कारण अंतिम रुप नहीं दिया जा सका तथा प्रस्ताव को अगस्त 2014 में पूर्ण रुप से बंद कर दिया गया। ₹ 22.22 लाख का व्यय परामर्श पर खर्च किया गया था।
- हौज रानी के एम.एल.यू.जी.पी. का कार्य मार्च 2010 में सौंपा गया था परन्तु भा.पु.स. ने कार्य पर आपत्ति की (अगस्त 2010) क्योंकि स्थल ऐतिहासिक स्मारक के क्षेत्र के भीतर था। ठेकेदार के अनुरोध पर द.दि.न.नि. के आयुक्त ने समझौते को बंद करने (नवम्बर 2011) तथा कार्य के लिए पुनः निविदाकरण का अनुमोदन किया। द.दि. न.नि. के अनुरोध पर भा.पु.स. ने स्थल पर कार्य को अपनी सहमति दे दी (अगस्त 2012)। तथापि, उपराज्यपाल द्वारा (सितम्बर 2012) हरित क्षेत्रों को परिवर्तित न करने अथवा उपयोग न करने के आदेश को ध्यान में रखते हुए कार्य को आगे आरंभ नही किया जा सका। तथापि, परियोजना के सलाहकार को ₹ 24.12 लाख का भुगतान पूर्व–निर्माण योजना कार्य हेतु किया गया।
- मोहम्मद पुर स्थल के लिए निविदाएं नवंबर 2008 में प्राप्त की गई थी, परन्तु कार्य को भा.पु.स. की अनुमति प्राप्त न होने के कारण सौंपा नहीं जा सका क्योंकि स्थल ऐतिहासिक स्मारक के निकट था। इस समय दि.न.नि. ने स्थल को बदल दिया (मार्च 2009) तथा नयी निविदाएँ आमंत्रित की (मार्च 2010)। तथापि, निविदाओं को अंतिम रुप नही दिया गया क्योंकि योजना विभाग/बागवानी विभाग ने जनवरी 2011 में न्यायोचित लागत को अनुमोदित किया था। इसी दौरान निविदाओं की वैधता फरवरी

2011 में समाप्त हो गई। तथापि सलाहकार को ₹ 24.64 लाख की राशि का भुगतान पूर्व निर्माण योजना कार्य के लिए किया गया।

- पी वी आर साकेत, मालवीय नगर तथा वसंत लोक[39] में एम.एल.यू.जी.पी. के लिए सामान्य निविदाएं नवंबर 2008 में तथा पुनः मार्च 2010 में प्राप्त की गई थी परन्तु दोनो अवसरों पर एल–I द्वारा उद्घृत लागत न्यायोचित लागत से अधिक थी। अगस्त 2011 में पुनः निविदाएं आमंत्रित करने का अनुमोदन किया गया परन्तु तत्पश्चात आगे कोई प्रगति नहीं की गई थी। दिल्ली के उप–राज्यपाल ने सितंबर 2012 में हरित क्षेत्र में कोई पार्किंग परियोजना न करने का आदेश दिया था अतः द.दि.न.नि. के आयुक्त ने स्थलों को बंद करने हेतु अनुमोदन किया (दिसम्बर 2012) तथापि, सलाहकार को ₹ 81 लाख का भुगतान किया गया था।
- जनकपुरी[40] में एम.एल.यू.जी.पी. के लिए जून 2009 में प्राप्त निविदाओं के प्रति कार्य को सौंपने को अंतिम रुप नही दिया जा सका, क्योंकि मार्च 2010 में ई.पी.सी.ए. ने स्थल पर निर्माण करने में आपत्ति की थी। तथापि, सलाहकार को पूर्व–निर्माण कार्य की योजना हेतु ₹ 22 लाख का भुगतान किया गया था।
- गाँधी नगर में खुदाई कार्य मई 2009 में आरंभ किया गया परन्तु जब यह पाया गया कि दि.ज.बो. की पानी लाइने निर्माण स्थल को पार कर रही थीं इसे बन्द करना पड़ा (दिसंबर 2010)। तथापि कार्य पर पहले ही ₹ 75.10 लाख व्यय किया जा चुका था और सलाहकार को ₹ 61 लाख का भुगतान किया गया था, जो निष्फल हुआ।
- नवंबर 2009 में पीतमपुरा की शिवा मार्किट तथा क्यू यू ब्लाक के कार्य को सौंपा गया था। शिवा मार्किट स्थल पर खुदाई के दौरान पास की स्कूल ईमारत स्थल के पार दि.ज.बो. की जल लाइनों के क्षतिग्रस्त होने के कारण गिर गई (जून 2012)। घटना के पश्चात ठेकेदार ने कार्य पुनः आरंभ नहीं किया। दिसंबर 2012 में निविदाएं पुनः आमंत्रित की गई थी परंतु दि.न.नि. के प्राधिकारियों द्वारा अनिश्चय के कारण अंतिम रुप नहींदिया जा सका। अन्ततः 25 अगस्त 2014 को अपर आयुक्त ने प्रस्ताव को इस आधार पर बंद करने का अनुमोदन दिया कि द.दि.न.नि. के गैर–योजना लेखा शीर्ष के अंतर्गत पर्याप्त बजट प्रावधान उस वित्तीय वर्ष में नही था, परन्तु सलाहकार को ₹ 87.33 लाख का भुगतान किया गया।
- ए एल पार्क, शालीमार बाग में एम.एल.यू.जी.पी.के लिए स्थल के चयन को क्षेत्र के निवासियों के प्रतिरोध के कारण अंतिम रुप नहीं दिया जा सका। ₹ 10.74 लाख का भुगतान इस स्थल के परामर्श कार्य पर भी किया गया था।
- तीन एम.एल.यू.जी.पी. (अरविन्दो मार्ग, अजमल खाँ पार्क तथा कैलाश कॉलोनी) के कार्य इनटैक की आपत्ति, स्थानीय निवासियों के प्रतिरोध अथवा अनुपयुक्त स्थल के कारण नहीं लिये गये थे।

[39]मूल स्थल मदनगीर में था।

[40]मूल स्थल इन्द्रलोक में था।

उपरोक्त 24 स्थलों के अतिरिक्त दि.न.नि. ने चिराग दिल्ली में एक एम.एल.यू.जी.पी. (281 ई.सी.एस. की क्षमता) का निर्माण ₹ 28.24 करोड़ की अनुमानित लागत पर अनुमोदित किया (अक्तूबर 2009) तथा इस कार्य के लिए ई.पी.सी.ए. से अनुमति माँगी (मार्च 2011) जिसे अस्वीकार कर दिया गया (जून 2011)। इसके बावजूद जनवरी 2012 में एक सलाहकार नियुक्त किया गया तथा प्रारंभिक रिपोर्ट बनाने के लिए उसे ₹ 4.98 लाख का भुगतान किया गया। अन्ततः सितंबर 2012 के उप–राज्यपाल के आदेशों को ध्यान में रखते हुए, जिसमें पार्किंग के लिए हरित क्षेत्र को बदलने तथा उपयोग न करने के निर्देश थे, कार्य बंद कर दिया गया (फरवरी 2013)।

इस प्रकार एम.एल.यू.जी.पी. की स्थापना के लिए अवरोध–मुक्त तथा तकनीकी रुप से उपयुक्त स्थलों की पहचान में दि.न.नि. की विफलता के साथ निष्क्रियता तथा अनिश्चितता ने न केवल नागरिकों को पार्किंग सुविधाओं से वंचित किया बल्कि इसके परिणामस्वरुप आंशिक रुप से कार्यान्वित कार्यों के परामर्श कार्य पर ₹ 3.93 करोड़ का व्यर्थ व्यय भी हुआ, जो कभी पूर्ण होते हुए नहीं देखा। जे.एन.एऩ.यू.आर.एम. के अंतर्गत 16 में से केवल चार स्थलों (ए एल ब्लाक शालीमार बाग, शिवा मार्किट पीतमपुरा, क्यू यू ब्लाक पीतमपुरा व अशोक विहार) को हाथ में लिया गया परन्तु बीच में ही छोड़ दिया गया। शेष 12 स्थलों पर परियोजनाओं को रोक दिया गया।

2.4.4 यू.जी.ए.पी./एम.एल.यू.जी.पी. की स्थापना में अनियमितताएं

2.4.4.1 कमला नगर में यू.जी.ए.पी. कार्य के सौंपने में करार की उन शर्तों एवं निबंधनो को भी सम्मलित किया गया जो कि परियोजना के पूर्व–निविदा दस्तावेज में नहीं बताये गये थे।

दि.न.नि.ने अगस्त 2006 में निविदाएं पूर्व योग्यता आधार पर डिजाइन, वित्त, निर्माण, संचालन तथा स्थानांतरण आधार पर कमला नगर में यू.जी.ए.पी. के निर्माण हेतु आमंत्रित की गई थी। निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) की शर्तों एवं निबंधनों के अनुसार दि.न.नि. को यू.जी.ए.पी. हेतु 1200 ई.सी.एस के लिए 3200 व.मी. का एक प्लाट उपलब्ध कराना था और कन्सेसनायर को अपने स्वयं के वित्त से डिजाइन तथा निर्माण कराना था और इसे निविदा में उद्धृत रियायती अवधि के लिए वाणिज्यिक आधार पर चलाना था। लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि दो फर्मों ने निविदाएं प्रस्तुत कीं (दिसंबर 2006)। तकनीकी मूल्यांकन समिति ने एक निविदा को आवश्यक प्रारंभिक स्कोर प्राप्त न करने के कारण अस्वीकृत कर दिया (जनवरी 2007)। हालांकि, समिति के प्रत्येक सदस्य द्वारा दिए अंक रिकार्ड में उपलब्ध नहीं थे।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने आगे दर्शाया कि दूसरे निविदाकार ने 12 दिसंबर 2006 को अपनी निविदा 125.78 एफ ए आर अथवा निर्मित क्षेत्र का 44.33 प्रतिशत, जो भी अधिक हो, का उपयोग वाणिज्यिक उद्देश्य हेतु करने की शर्त के साथ प्रस्तुत की, जबकि एन आई टी ने 100 एफ ए आर अथवा निर्मित क्षेत्र का 30 प्रतिशत, जो भी कम हो, को निर्धारित किया। दि.न.नि. ने निविदाकार को एन आई टी के अनुसार निविदा में संशोधन करने का अनुरोध

किया (जनवरी 2007) जिसने इसे 100 एफ ए आर अथवा निर्मित क्षेत्र का 30 प्रतिशत जो अधिक हो, का प्रस्ताव दिया था। यद्यपि संशोधित प्रस्ताव एन आई टी के अनुरूप अभी तक नहीं था, दि.न.नि. ने इसे स्वीकार किया तथा वित्तीय निविदा को खोला (फरवरी 2007)।

निविदाकार ने अपनी वित्तीय निविदा में 55 वर्ष की रियायत अवधि की माँग रखी जिसे मूल्यांकन समिति द्वारा वार्ता के पश्चात (फरवरी 2007 और मार्च 2007) कम करके 50 वर्ष कर दिया। जब मामला दि.न.नि. के वित्त विभाग को भेजा गया (मार्च 2007), इस ने सतर्कता विभाग, ई आई एल तथा एन बी सी सी[41] सहित विभिन्न विभागों से अधिकारियों को शामिल करते हुए समिति के गठन का सुझाव दिया और समिति की सिफारिश को अंतिम निर्णय के लिए निगम के सामने रखा। वित्त विभाग ने भी रियायती अवधि के दौरान राजस्व साझेदारी हेतु एक विकल्प सहित यू.जी.ए.पी. चलाने के विभिन्न मॉडलों पर विचार करने की सलाह दी (अप्रैल 2007)। फिर भी दि.न.नि. ने न तो कोई समिति बनाई और न ही राजस्व साझेदारी के विकल्प पर विचार किया। मामला पुनः सहमति हेतु वित्त विभाग को 30 अप्रैल 2007 को भेजा गया। इस बार वित्त विभाग ने 16 अभ्युक्तियां की (जून 2007) और पाया कि तकनीकी निविदाओं का मूल्यांकन करते समय तकनीकी समिति के प्रत्येक सदस्य द्वारा दिए गए अंको को इसे उपलब्ध नहीं कराया गया। परियोजना की वैधता की जाँच के लिए किसी प्रमुख वित्तीय संस्थान से वित्त विशेषज्ञ लगाने की सलाह दी गई।

इंजीनियरिंग विभाग ने इन अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा मामले को आवास तथा शहरी विकास निगम लिमिटेड (हुडको) को भेज दिया (जून 2007) हुडको ने कहा कि सामान्यतः पेबैक अवधि परियोजना की आरंभिक रोकड़ परिव्यय वसूल करने हेतु आवश्यक समयावधि थी। इस परियोजना की पेबैक अवधि 15 वर्ष है जो हुडको द्वारा वित्त प्रदान करने वाली अन्य अवसंरचना परियोजनाओं की तुलना में अधिक है जिनमें साधारणतः पेबैक अवधि छः से आठ वर्ष होती है।

वित्त विभाग ने अन्ततः अपना प्रस्ताव कन्सेसनायर के पक्ष में पाया और निष्कर्ष दिया (अगस्त 2007) कि इसकी अभ्युक्तियाँ उनके उत्तरों सहित मामले में उचित निर्णय के लिए सक्षम प्राधिकरी के सामने रखे जाने चाहिए। स्थायी समिति ने 17 अक्तूबर 2007 को प्रस्ताव को अनुमोदित कर दिया। कार्यकारी इंजीनियर (परियोजना) ने कन्सेसनायर को सहमति पत्र जारी किया (अक्तूबर 2007) तथा इसके साथ औपचारिक समझौते पर हस्ताक्षर किए (23 जुलाई 2008) और फर्म को 34,668 व.फीट का प्लॉट उपलब्ध कराया।यू.जी.ए.पी. का निर्माण 2008 में शुरु किया गया तथा मई 2014 में पूर्ण किया गया।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया किः

- न तो एन आई टी और न ही रियायत समझौता में परियोजना को पूरा करने की अवधि निर्धारित थी जिससे इस संबंध में कन्सेसनायर मनमानी कर सकते थे। कन्सेसनायर ने कार्य पूर्ण होने की योजना प्रस्तुत नहीं की जिसके अभाव में लेखापरीक्षा वाणिज्यिक उपयोग हेतु सृजित निर्मित क्षेत्र निश्चित नहीं कर सकी। समझौते में

[41]नेशनल बिल्डिंग कंस्ट्रक्शन कार्पोरेशन

वाहनों की पुनः प्राप्त अवधि नियत तथा उल्लखित नहीं थी।

- दि.न.नि. ने इस परियोजना में कन्सेसनायर द्वारा वास्तव में लगाई गई निधियों की मात्रा को निश्चित नही किया यद्यपि निविदा दस्तावेजों में कन्सेसनायर द्वारा प्रक्षेपित व्यय के आधार पर रियायत अवधि 50 वर्ष परिकलित की गई थी।
- कन्सेसनायर ने यह शर्त भी रखी थी (जनवरी 2007) कि यदि भविष्य में दि.वि.प्रा. द्वारा अनुमोदित किया गया तो उसे अधिक एफ ए आर का उपयोग करने की अनुमति दी जाए। दि.न.नि. ने इसे स्वीकार किया तथा अधिक एफ ए आर से अर्जित लाभ के हिस्से पर कोई शर्त नहीं लगाई।
- एन आई टी के अनुसार 1200 ई.सी.एस. के प्रति केवल 828 ई.सी.एस. वाले यू.जी.ए.पी. को सृजित किया गया।

अतः दि.न.नि. के वित्तीय हित एकल तथा शर्तीय निविदा को उन शर्तों पर स्वीकार करने के लिये पर्याप्त रुप से सुरक्षित नहीं थे जो वित्त विभाग द्वारा व्यक्त आरक्षणों के बावजूद मूल रुप से बताए गए थे।

2.4.4.2 शिवा मार्किट तथा ए यू ब्लाक के एम.एल.यू.जी.पी.

शिवा मार्किट तथा ए यू ब्लाक में एम.एल.यू.जी.पी. के निर्माण का कार्य ₹ 43 करोड़ की लागत पर 15 महीनों के भीतर पूर्ण किए जाने के लिए सौंप दिया गया (नवंबर 2009)। कार्य वास्तव में जून 2010 में आरंभ किया गया तथा ठेकेदार को मार्च 2012 तक ₹ 4.36 करोड़ का भुगतान किया गया। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पाया गयाः

(i) मोबिलाइजेशन अग्रिम का अनियमित जारी करनाः कार्यकारी इंजीनियर (प्र. III/आर जैड) ने फर्म को मोबिलाइजेशन अग्रिम की प्रथम किश्त के रुप में ₹ 2.15 करोड़ जारी किए (दिसंबर 2009)। यद्यपि, कार्य शुरु नहीं किया गया ठेकेदार ने बिना किसी समर्थित दस्तावेजों के संयंत्र एवं मशीनरी पर ₹ 2.75 करोड़ के व्यय के विवरण प्रस्तुत किए (मार्च 2010)। कार्यकारी इंजीनियर ने पहले से जारी किए गए मोबिलाइजेशन अग्रिम की उपयोगिता की सत्यता के विवरण प्राप्त किए बिना उसी महीने ₹ 2.15 करोड़ की दूसरी किस्त जारी कर दी।

(ii) ठेकेदार से बकायों की वसूली में विफलताः आयुक्त द्वारा 09 जून 2012 को गठित विभागीय जाँच ने ठेकेदार को शिवा मार्किट तथा ए.यू.ब्लाक में एम.एल.यू.जी.पी.के कार्यान्वयन के दौरान ईमारत गिरने की घटना के लिए उत्तरदायी ठहराया। आयुक्त ने किए गए कार्य तथा ईमारत की क्षति की लागत के प्रति ठेकेदार को किए गये भुगतान की राशि की वसूली का अनुमोदन किया (सितंबर 2012)। उ.दि.न.नि. ने उससे वसूल की जाने वाली कुल राशि ₹ 12.95 करोड परिकल्पित की।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ईमारत के गिरने के पश्चात ठेकेदार ने कार्य रोक दिया तथा स्थल से अपना सारा सामान ले गया। ठेकेदार को सामान, संयंत्र एवं मशीनरी ले जाने की अनुमति देकर उ.दि.न.नि. ने ₹ 2.88 करोड़ के अग्रिम (औजार एवं संयंत्र अग्रिम के रुप में ₹ 2.15 करोड़ तथा मोबिलाइजेशन अग्रिम पर ब्याज के रुप में ₹ 0.73 करोड़) को वसूल

करने का अवसर खो दिया। हालांकि कार्यकारी इंजीनियर द्वारा बकायों की वसूली अथवा स्थल पर उपस्कर एवं सामग्री को सुरक्षित रखने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। केवल लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के पश्चात ही एक वसूली याचिका कोलकाता के माननीय उच्च न्यायालय में फाइल की गई थी (25 जून 2015)।

2.4.4.3 परेड ग्राऊंड में एम.एल.यू.जी.पी.

कार्यकारी इंजीनियर ने बहादुर शाह जफर मार्ग के शहीद पार्क में एम.एल.यू.जी.पी. की स्थापना के लिए निविदाएं आंमंत्रित की (अप्रैल 2009)। ₹ 53.21 करोड़ की निविदा एल–1 को मोल–भाव करके ₹ 52.83 करोड़ कर दिया गया था (अगस्त 2009)। कार्यकारी इंजीनियर ने दिनांक 20 अप्रैल 2009 को आयुक्त के अनुमोदन से प्रस्तावित पार्किंग स्थल को बिना कोई कारण निर्धारित किए ब.शा.ज. मार्ग से दिल्ली की वॉल्ड सिटी में परेड ग्राउंड स्थानांतरित कर दिया (नवंबर 2009)। क्योंकि ब.शा.ज. मार्ग के शहीद पार्क पर एम.एल. यू.जी.पी. के लिए कार्य पहले सौंपा गया था, जगह के स्थानांतरण के साथ कार्य क्षेत्र भी पूरी तरह बदल गया था।जबकि नये स्थल हेतु नयी निविदाएं आमंत्रित नहीं की गई थीं तथा फर्म को उसी निविदा पर कार्य सौंप दिया गया (जनवरी 2010)। अतः नए स्थल पर एम.एल.यू.जी.पी. की स्थापना की लागत के दायित्व का निर्धारण नहीं किया जा सका।

2.4.5 विद्यमान पार्किंग सुविधाओं की कार्यप्रणाली

2.4.5.1 दि.न.नि. के आर.पी. सैल की दोषपूर्ण कार्यप्रणाली

सभी तीन दि.न.नि. के आर.पी. सैल उनके अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले पार्किंग स्थलों के वाणिज्यिक उपयोग हेतु उत्तरदायी हैं। मई 2015 को दि.न.नि. के पास 176 समतल स्तर पार्किंग (एस एल पी) स्थल थे। आर.पी. सैल ने इन स्थलों का आवंटन लाइसेंसधारियों को निविदा प्रक्रिया अथवा सार्वजनिक नीलामी के जरिए मासिक लाइसेंस शुल्क (एम.एल.एफ.) के आधार पर किया। संबंधित दि.न.नि. के आर.पी. सैल के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि लाइसेंस अनुबंध में लाइसेंसधारियों के लिए एस एल पी को आरंभ करने से पहले एस एल पी की सुरक्षा तथा वैध कार्यप्रणाली के साथ साथ यात्रियों तथा वाहनों की सुरक्षा तथा रक्षा को सुनिश्चित करने के लिए आर.पी. सैल को कुछ आवश्यक सूचना/प्रमाणपत्र उपलब्ध कराने की शर्तें आवश्यक थीं। हालांकि आर.पी. सैलों ने अप्रैल 2012 से मई 2015 के दौरान आवंटित पार्किंग स्थलों के संबंध में लाइसेंसधारियों से इन सूचना/प्रमाणपत्रों की प्राप्ति को सुनिश्चित नही किया। कुछ मामलों की चर्चा नीचे की गई है:

- दि.न.नि. को स्थलों के नक्शों की आपूर्ति के साथ बस/टैम्पो/कार/मोटर–साइकिल की पार्किंग के लिए सही क्षेत्र का सीमांकन भी करना था। लाइसेंसधारी के लिए क्षेत्र को अपोक्सी यलो थर्मोप्लास्टिक परत से चिन्हित करना तथा पार्किंग स्थल के फोटोग्राफ के साथ इस प्रभाव का प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना आवश्यक था। यद्यपि आर. पी. सैलों ने प्रत्येक एस.एल.पी. के लाइसेंसधारी को नक्शों की आपूर्ति की, परन्तु ये निर्दिष्ट प्रकार के वाहनों के लिए जगह को चिन्हित किए बिना थे। लाइसेंसधारियों ने अपेक्षित प्रमाणपत्र तथा फोटोग्राफ प्रस्तुत नहीं किए। आर.पी. सैलों की ओर से

चूक ने लाइसेंसधारियों को वास्तविक आवंटन की अपेक्षा अधिक पार्किंग स्थान का उपयोग करने की छूट प्रदान की।

- लाइसेंसधारियों को दि.न.नि. को सूचित करते हुए पुलिस से अपने कर्मचारियों के पूर्ववर्ती चरित्र का सत्यापन कराना था तथा इस आशय का प्रमाणपत्र स्थलों को कब्जे में लेने के एक सप्ताह के भीतर प्रस्तुत करने का प्रबंध करना था। तथापि आर.पी. सैलों ने किसी भी लाइसेंसधारी से पुलिस की ऐसी रिपोर्ट प्राप्त नहीं की तथा स्थल व उसके उपयोगकर्ताओं की सुरक्षा के साथ समझौता कर लिया।
- अनुबंध के अनुसार लाइसेंसधारी को पार्किंग स्थल का कब्जा लेने के पश्चात एक सप्ताह के भीतर इस आशय का प्रमाणपत्र कि पार्किंग शुल्क के लिए रसीद यात्रियों को केवल हैंड हेल्ड डिवाइस के जरिए जारी की जाएगी आर.पी. सैल को प्रस्तुत करना था फिर भी किसी भी लाइसेंसधारी द्वारा ऐसे कोई प्रमाणपत्र प्रस्तुत नहीं किए गए थे। अतः वहाँ कोई आश्वासन नहीं था कि सवारियों से निर्धारित पार्किंग शुल्क लिया जाएगा।
- लाइसेंसधारी को पार्किंग स्थल के वाहनों की चोरी, क्षति अथवा हानि के प्रति बीमा कराना, बीमे के प्रीमियम का नियमित रुप से भुगतान तथा रसीद की फोटोप्रति संबंधित आर.पी. सैल को प्रस्तुत करना आवश्यक था। परन्तु किसी भी लाइसेंसधारी ने बीमा पॉलिसियों की प्रतियाँ तथा प्रीमियम के भुगतान के प्रमाण प्रस्तुत नहीं किए। यदि पार्किंग स्थल का बीमा नहीं कराया जाता है, वाहनों की चोरी, क्षति अथवा हानि के मामले में लाइसेंसधारी यात्रियों को क्षतिपूर्ति के लिए मना कर सकता है।
- लाईसेंसधारी को दि.न.नि. द्वारा निर्धारित प्रपत्र में एक शिकायत रजिस्टर बनाना था। तथापि आर.पी. सैलों ने न तो कोई प्रपत्र निर्धारित किया न ही शिकायत रजिस्टरों की पुनरीक्षा हेतु और लाइसेंसधारियों द्वारा की गई सुधारक कार्रवाईयों को सुनिश्चित करने हेतु प्रणाली थी।
- अनुबंध के अनुसार लाइसेंसधारियों के कर्मचारियों को निर्धारित यूनीफार्म में होना चाहिये तथा पहचान पत्रों को दिखाना/पहनना चाहिए। तथापि आर.पी. सैलों ने बैच तथा यूनिफोर्म के डिजाइन निर्धारित नहीं किए जिससे लाइसेंसधारियों को निर्दिष्ट अनुदेशों का पालन न करने का बहाना मिल गया। बैच तथा यूनिफार्म के अभाव में वहाँ पर सवारियों के लिए यह अंतर करने का कोई तरीका नहीं था कि पार्किंग में उपस्थित व्यक्ति प्राधिकृत है या अप्राधिकृत।
- एन आई टी ने पार्किंग स्थलों को आवंटित करते हुए जानबूझकर इस शर्त के साथ न्यूनतम आरक्षित कीमत (एम.आर.पी.) का उल्लेख किया कि एम.आर.पी. की अपेक्षा कम उद्धृत मासिक लाइसेंस फीस (एम.एल.एफ.) की निविदाओं को स्वीकार नहीं किया जाएगा। हालांकि आर.पी. सैलों ने मनमाने ढंग से एम.आर.पी. नियत की थी चूंकि वहाँ पर एस एल पी (इ.सी.एस. की शर्तों में) की क्षमता को निर्धारित करने तथा प्रत्येक पार्किंग स्थल से संभावित राजस्व को निश्चित करने हेतु कोई तंत्र नहीं था।

2.4.5.2 ठेका प्रबंधन हेतु तंत्र का अभाव

जुलाई 2015 में दि.न.नि. के पास 176 एस एल पी तथा चार एम एल यू जी पी थे जो लाईसेंसधारियों को सहमत शर्तों एवं निबंधनों के अधीन वाणिज्यिक उपयोग के अधिकार के साथ आवंटित किए गए। लाइसेंसधारियों द्वारा शर्तों एवं निबंधनो के अनुपालन की सीमा को निश्चित करने के विचार से लेखापरीक्षा ने यादृच्छिक रुप से चयनित 35 एस एल पी[42] तथा सभी चार एम.एल.यू.जी.पी.का दौरा किया **(अनुलग्नक 2.4)**। दौरे के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि तीन पार्किंग स्थल (अरविन्दों प्लेस मार्किट, सी–ब्लाक वंसत विहार तथा अंडर फ्लाईओवर, मुनीरका) बाजार संघों के प्रतिरोध तथा डी एम आर सी द्वारा खुदाई के कारण गैर–कार्यात्मक थे।

लेखापरीक्षा ने अनुबंध की शर्तों एवं निबंधनों पर आधारित एस एल पी तथा एम.एल.यू.जी. पी.की कार्यप्रणाली को मूल्यांकित किया। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

- प्रत्येक स्थल में कंप्यूटर रखा जाना था ताकि पार्क किए गए वाहनों की संख्या तथा एकत्रित शुल्क का रिकार्ड रखा जाए। तथापि, दंगल मैदान स्थल के सिवाय कही भी कंप्यूटर नही रखे गए थे।
- पार्किंग क्षेत्र में रोशनी के चमकदार साईन बोर्ड लाइसेंसधारी का विवरण, पार्किंग स्थल इत्यादि दर्शाते हुए उपलब्ध कराने थे। तथापि केवल पाँच एस एल पी तथा परेड ग्राउंड के एक एम.एल.यू.जी.पी. में उचित रुप से चमकदार साईन बोर्ड विद्यमान पाए गए थे।
- पार्किंग स्थलों में अग्निशामक तथा पी.ए. प्रणाली के लिए प्रबंध किए जाने थे। परन्तु परेड ग्राऊंड के सिवाय किसी भी स्थल पर ऐसे कोई प्रबंध नहीं पाए गए थे।
- पार्किंग स्थलों के प्रवेश तथा निकास द्वार पर रोशनी के उचित प्रबंध किए जाने थे। परन्तु परेड ग्राऊंड के सिवाय किसी एस एल पी में ऐसे कोई प्रबंध नहीं पाए गए थे।
- सी.सी.टी.वी. कैमरा पार्किंग क्षेत्र में उपलब्ध कराना था परन्तु परेड ग्राऊंड को छोड़कर किसी भी स्थल में ये उपलब्ध नहीं कराए गए थे।
- पार्किंग स्थल के कर्मचारी यूनिफोर्म में होने चाहिए थे तथा बैच लगाए हुए होने चाहिए थे। तथापि कर्मचारी यूनिफोर्म में नहीं थे सिवाय तीन एस एल पी जैसे उपहार सिनेमा, द.दि.न.नि. के सीलमपुर कार्यालय के पीछे तथा क्रॉस रिवर मॉल, कड़कड़डूमा जिनके कर्मचारी यूनिफार्म में पाए गए थे। किसी भी स्थल में कर्मचारियों ने बैच नहीं पहने थे।
- प्रत्येक स्थल पर लाइसेंसधारी द्वारा शिकायत रजिस्टर रखा जाना था परन्तु यह केवल तीन एस एल पी जैसे दंगल मैदान, राधामोहन क्लब तथा अजमेरी गेट 2, हमदर्द चौक में रखे गए थे।

[42]उ.दि.न.नि.–11, द.दि.न.नि.–18 तथा पू.दि.न.नि.–6

- परचियाँ जिसमें प्रवेश का समय, निकासी का समय, प्रभारित पार्किंग शुल्क की राशि तथा पार्क किए गये वाहनो की संख्या का पंजीकरण इत्यादि उल्लिखित हो, यात्रियों को केवल हैंड हैल्ड डिवाइस द्वारा अनिवार्य रुप से जारी की जानी थी। परन्तु केवल कुतुब रोड़, टांगा स्टैंड के पास के एस.एल.पी. में निर्धारित प्रणाली थी।
- वाहनों को ढलानों पर और वाहन चलने वाले रास्तों पर खडे हुए पाया गया था।
- शौचालय तथा पेय जल के प्रबंध उपलब्ध नहीं थे सिवाय परेड ग्राउंड के जहाँ उ.दि.न.नि. ने इन सुविधाओं का प्रबंध किया था।
- एम.एल.यू.जी.पी.का हानि, चोरी, क्षति इत्यादि के प्रति बीमा नहीं कराया गया।
- किसी भी एम.एल.यू.जी.पी. में ट्रैफिक नियमित करने के लिए व्यावसायिक रुप से प्रशिक्षित ट्रैफिक मार्शल उपलब्ध नहीं थे।
- आसफ अली रोड के एम.एल.यू.जी.पी. की ईमारत में स्वचालित कार्यशाला के लिए एक बहुत बड़ा हॉल प्रारंभ में बनाया गया। यद्यपि इसे लाइसेंसधारी को पार्किंग उद्देश्य के लिए आवंटित नहीं किया गया, उसके द्वारा अतिरिक्त राजस्व अर्जित करने के लिए हॉल को पार्किंग हेतु उपयोग किया जा रहा था।

  उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि लाइसेंसधारी लाइसेंस अनुबंध की शर्तों एवं निबंधनों का पालन नहीं कर रहे थे। जबकि यह पाया गया कि वे अनुबंध के अंतर्गत आवंटित स्थान की अपेक्षा अधिक स्थान उपयोग कर रहे थे, उन्होने वाहनों तथा एकत्रित शुल्क के आंकड़े का रखरखाव नहीं किया। नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल (एन.जी.टी.) के निर्देशों के अनुसार धातु की सड़क पर किसी पार्किंग की अनुमति नहीं थी। तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार एस.एल.पी. के मामले में वाहनों को सड़कों के मुख्य पेवमैंट में पार्क किया गया। लाइसेंसधारियों को एक बार आवंटन पत्र जारी किए जाने के पश्चात, दि.न.नि. का स्पष्ट रुप से इन एस एल पी पर कोई नियंत्रण नहीं रहता था। इस प्रकार लाइसेंसधारियों द्वारा एल एल पी को विधिसम्मत चलाने हेतु स्वीकृत शर्तों एवं निबंधनों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए कोई संस्थागत तंत्र विद्यमान नहीं था।

  द.दि.न.नि. ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2016) कि सभी विद्यमान ठेकेदारों को पार्किंग समझौतों की शर्तों एवं निबंधनों के अनुपालन हेतु 03 मार्च 2016 को एक परिपत्र जारी किया गया था।

2.4.5.3 बहु स्तरीय भूमिगत पार्किंग (एम.एल.यू.जी.पी.) का खराब रखरखाव

उ.दि.न.नि. की स्थायी समिति के अध्यक्ष ने उ.दि.न.नि. के आयुक्त के साथ चर्च मिशन रोड, गाँधी मैदान तथा आसफ अली रोड के एम.एल.यू.जी.पी. का निरीक्षण किया (मई 2013) और खराब वस्तुगत स्थितियों तथा लाइसेंसधारियों द्वारा करारों के विभिन्न प्रावधानों के अनुपालन के स्तर पर अपने गंभीर विचार व्यक्त किए। अध्यक्ष ने पार्किंग के प्रभारी उपायुक्तों को कार्य को उचित ढंग से करवाने तथा दोषपूर्ण लाइसेंसधारियों के प्रति कार्रवाई करने के निर्देश दिए। अध्यक्ष द्वारा किए गए अभिक्रमों के प्रभावों के मूल्यांकन की दृष्टि से लेखापरीक्षा ने

उ.दि.न.नि. के अधिकारियों के साथ इन पार्किंग स्थलों का दौरा किया (जून 2015) और पाया कि आदेशों के अनुपालन में कोई सुधारक कार्रवाई नहीं की गई थी। एम.एल.यू.जी.पी. अभी भी बहुत खराब स्थिति में थी। फर्श में गड़ढे थे और टाइलें टूटी हुई थीं। स्टील की छड़ें छत में दिखाई दे रही थी। मशीनी वेंटीलेशन प्रणाली तथा स्प्रिंकलर्स, अग्नि पंप तथा पानी संग्राहक सहित पूरी अग्निशामक प्रणाली उचित रखरखाव के अभाव में बेकार हो गयी थी। हर जगह कूड़ा बिखरा पड़ा था जो वातावरण को बहुत अस्वस्थकारी बना रहा था। आसफ अली रोड के एम.एल.यू.जी.पी. को छोड़कर सभी जगह रोशनी का प्रबंध बहुत खराब था। सीढ़ियाँ क्षतिग्रस्त स्थिति में थी तथा कूड़ेदानों में परिवर्तित हो गई थी। परिणामतः लोग पार्किंग स्थल तक पहुंचने हेतु वाहनों के लिए बनाई गई ढलान (रैम्प) का उपयोग करने पर बाध्य हो गए थे।

आसफ अली रोड का एम.एल.यू.जी.पी. तीन स्तरीय पार्किंग है, यात्रियों के लिए चार लिफ्टें तथा सामान/वाहनों के लिए एक लिफ्ट बनाने का प्रावधान था परन्तु कोई लिफ्ट उपलब्ध नहीं कराई गई। सभी तीन एम.एल.यू.जी.पी. के बेसमैंट हॉलों में पानी के जमा होने की समस्या थी। अन्य कमियों की चर्चा नीचे की गई हैः

(क) दावा न किए गए वाहनों का गैर–निपटानः अध्यक्ष, स्थायी समिति ने पाया कि एम.एल.यू.जी.पी. में बड़ी संख्या में दावा न किए गए वाहन लम्बे समय से पड़े हुए थे जो बहुत अधिक जगह घेर रहे थे और उन्हे कानूनी रुपरेखा के भीतर नीलामी का आदेश दिया। हालांकि उ.दि.न.नि. ने इस संबंध में कोई पहल नहीं की। ये दावा न किए गए वाहन उ.दि.न.नि. के लिए राजस्व हानि के कारण है जैसाकि लाइसेंसधारियों ने पार्किंग हेतु वास्तव में उपलब्ध स्थान को ध्यान में रखते हुए मासिक लाइसेंस शुल्क उद्धृत किया था।

(ख) त्रुटिपूर्ण डिजाइन के कारण मॉडल टाऊन के एम.एल.यू.जी.पी. का व्यर्थ पड़े रहना : वर्ष 2014 में मॉडल टाउन–II में एक एम.एल.यू.जी.पी. सभी आधुनिक विशेषताओं सहित ₹ 17.02 करोड़ की लागत पर बनाया गया। आर.पी. सैल (उ.दि.न.नि.) ने इस एम.एल.यू.जी.पी. को एक लाइसेंसधारी को ₹ 2.33 लाख की मासिक लाईसेंस शुल्क (एम.एल.एफ.) पर आबंटित किया (सितम्बर 2014)। आर.पी. सैल ने एम.एल.एफ. में नवंबर 2014 से चार बार एकतरफा संशोधन किया, लाइसेंसधारी ने पार्किंग को अभ्यर्पित कर दिया। उ.दि.न.नि. ने ठेके को नवंबर 2014 में समाप्त कर दिया और पार्किंग को अगले आदेशों तक लोगों के लिए निःशुल्क घोषित कर दिया। तत्पश्चात, आर.पी. सैल ने पार्किंग को निविदा प्रक्रिया अथवा सार्वजनिक नीलामी के जरिए आवंटित करने हेतु सात बार प्रयास किए (नवंबर 2014 से अगस्त 2015) और हर बार एम आर पी को कम किया, परन्तु कोई प्रत्युत्तर प्राप्त नहीं हुआ। निविदाकर्ताओं द्वारा गैर–प्रत्युत्तर के लिए कारणों का निर्धारण करने की दृष्टि से लेखापरीक्षा ने उ.दि.न.नि. के सहायक इंजीनियर के साथ स्थल का दौरा किया (जुलाई 2015) और उस एम.एल.यू.जी.पी. में एक भी वाहन पार्क किया हुआ नहीं पाया गया जबकि यह जनता के लिए निःशुल्क था। लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि एम.एल.यू.जी.पी. कि ढलाने इतनी खड़ी थी कि उन पर वाहन चलाना कठिन था। इसके अतिरिक्त वाहनों को ऊपरी तल से निचले

तल पहुँचने में मोड़ने के लिए भी संकीर्ण रास्ता था। एम.एल.यू.जी.पी. के पूर्व ठेकेदार ने भी इन कमियों को उ.दि.न.नि. के संज्ञान में लाया था (मई 2015)। तथापि एम.एल.यू.जी.पी. को उपयोग–योग्य बनाने के लिए कोई सुधारक कार्रवाई नहीं की गई। स्थल के त्रुटिपूर्ण डिजाइन ने न केवल जनता को अत्याधुनिक पार्किंग सुविधा से वंचित रखा बल्कि ₹ 17.02 करोड़ के व्यय को भी निष्फल बना दिया।

(ग) हौज खास तथा मुनीरका में एम.एल.यू.जी.पी. का गैर–आवंटनः हौज खास तथा मुनीरका का एम.एल.यू.जी.पी., जिसका निर्माण कार्य मई 2015 में पूरा हुआ था को आवंटित नहीं किया गया जिसके कारण न केवल राजस्व की हानि हुई बल्कि इसने नागरिकों को पार्किंग सुविधाओं से भी वंचित रखा।

2.4.5.4 बतरा सिनेमा के एस एल पी का अनाधिकृत आवंटन

उ.दि.न.नि. ने 53 एस एल पी के आवंटन हेतु निविदाएं आमंत्रित की तथा उनमें से उन 18 को अंतिम रुप दिया जिसमें बतरा सिनेमा वाणिज्यिक कॉम्पलैक्स के एस एल पी को शामिल नहीं किया गया। तथापि, यह पाया गया कि आर.पी. सैल ने बतरा सिनेमा में एस एल पी को अनाधिकृत रुप से, ₹ 0.75 लाख के मासिक लाइसेंस शुल्क पर ठेकेदार को आवंटित किया गया।

2.4.6 पार्किंग स्थलों का वाणिज्यिक उपयोग

पार्किंग स्थल दि.न.नि. के लिए राजस्व स्त्रोत है तथा यह सामान्य जनता को भी सुविधा प्रदान करता है। अप्रैल 2012 से मार्च 2015 के दौरान एकत्रित मासिक लाइसेंस शुल्क का विवरण नीचे तालिका 2.4.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.4.2 : 2012–15 के दौरान एकत्रित एम.एल.एफ.

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उ.दि.न.नि.	द.दि.न.नि.	पू.दि.न.नि.
2012-13	1.41	48.15	1.41
2013-14	13.85	76.18	2.91
2014-15	15.04	53.41	3.01

हालांकि, अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि आर.पी. सैलों के कार्यान्वयन ने पार्किंग स्थलों से राजस्व की अधिकतम वसूली का आश्वासन प्रदान नहीं किया।

2.4.6.1 उतरी दिल्ली नगर निगम द्वारा ₹ 6.95 करोड के बकाया मासिक लाईसेंस शुल्क की वसूली नहीं

एम.एल.यू.जी.पी./एस एल पी लाईसेंसधारियों को एम.एल.एफ. के अग्रिम भुगतान की शर्त पर आवंटित किए जाते हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि उ.दि.न.नि. ने लाइसेंसधारियों द्वारा एम.एल.एफ. के गैर–भुगतान के कारण 70 लाइसेंस/ठेके (11 अगस्त से 18 दिसंबर 2014) तक निरस्त किए। 10 फरवरी 2015 को 70 लाइसेंसधारियों से ₹ 8.99 करोड़ की एम.एल.एफ. की वसूली लम्बित थी। उ.दि.न.नि. ने 49 मामलों में बकाया देयों के प्रति ₹ 2.04 करोड़

की प्रतिभूति तथा बैंक गारंटी का समायोजन किया परन्तु शेष मामलों में लाइसेंसधारियों द्वारा कोई प्रतिभूति अथवा बैंक गारंटी जमा नहीं की गई थी। अतः लाइसेंसधारियों को एम.एल.एफ. के नियमित भुगतान के बिना तथा प्रतिभूति जमा किए बिना पार्किंग स्थलों को लम्बे समय तक चालू रखने की अनुमति के परिणामस्वरुप ₹ 6.95 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

2.4.6.2 लाइसेंसधारियों को अनुचित लाभ

उ.दि.न.नि. के आर.पी. सैल ने चर्च मिशन रोड के एम.एल.यू.जी.पी. को सार्वजनिक नीलामी के जरिए ₹ 24.02 लाख के एम.एल.एफ. पर आवंटित किया (दिसम्बर 2014)। लाइसेंसधारी के अनुरोध पर (दिसंबर 2014) आर.पी. सैल ने एम.एल.एफ. को ₹ 24.02 लाख से कम करके ₹ 18.02 लाख कर दिया क्योंकि पार्किंग स्थल पर डम्पड वाहनों के कारण कुछ स्थान अनुपयोगी था। आवंटन के पश्चात लाइसेंस शुल्क का कम करना अनियमित था तथा इसमें पारदर्शिता का अभाव था जैसाकि लाइसेंसधारी ने 16 दिसंबर 2014 को पूरे रिक्त स्थल का कब्जा कर लिया। इसके परिणामस्वरुप ₹ 18 लाख के राजस्व की हानि हुई तथा लाइसेंसधारी को अनुचित लाभ हुआ।

2.4.6.3 लाइसेंसधारी को ₹ 2.57 करोड़ का अनुचित लाभ

अप्रैल 2013 से पहले 17,408 व.मी. के समतल क्षेत्र वाला परेड ग्राउंड एस एल पी के रुप में उपयोग किया जा रहा था। उ.दि.न.नि. ने 6,365 व.मी. के ग्राउंड में खुले क्षेत्र के रुप में 11,043 व.मी. को छोड़कर एक एम.एल.यू.जी.पी. का निर्माण किया (अप्रैल 2013)। तथापि एम.एल.यू.जी.पी. की छत का स्तर खुले क्षेत्र के स्तर के समान रखा गया। उ.दि.न.नि. ने लाइसेंसधारी को एम.एल.यू.जी.पी. की केवल छत को ₹ चार लाख के एम.एल.एफ. पर आवंटित किया (अप्रैल 2013) और खुले क्षेत्र को बिना आवंटन के छोड़ दिया। उ.दि.न.नि. के नगर क्षेत्र के सहायक इंजीनियर के साथ लेखापरीक्षा दल ने यह जानने के लिए स्थल का दौरा किया (जुलाई 2015) कि क्या लाइसेंसधारी, खुले क्षेत्र को भी एस एल पी के रुप में उपयोग कर रहा था क्योंकि उ.दि.न.नि. ने खुले क्षेत्र में वाहनों के प्रवेश को निषेध करने के लिए कोई प्रबंध नहीं किए। जिसके परिणामस्वरुप लाइसेंसधारी को खुले क्षेत्र का उपयोग एस एल पी के रुप में करने से अप्रैल 2013 से जून 2015 की अवधि के दौरान ₹ 2.57 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

2.4.6.4 स्थलों के अप्राधिकृत अभिग्रहण के कारण ₹ 55.35 लाख की हानि

2013–14 के दौरान लाइसेंसधारियों के साथ हस्ताक्षरित अनुबंध के खण्ड 22 (ई) के अनुसार यदि द.दि.न.नि. ठेके के मध्य में पार्किंग प्रभारों/शुल्क के लिए निर्धारित दरों में संशोधन करता है तो वर्तमान लाइसेंसधारी को पार्किंग स्थल का संचालन उस समय तक जारी रखना चाहिए जब तक संशोधित दरों को अंतिम रुप न दिया जाए अथवा ठेका समाप्त हो जाए, जो भी पहले हो। उसे संशोधित दरों की अधिसूचना की तिथि से एच–1 दरों के बराबर एम.एल.एफ.अदा करने के लिए उत्तरदायी होना चाहिए। इसके अतिरिक्त एन आई टी के निर्देश डी (5) में प्रावधान है कि यदि लाइसेंसधारी अवधि की समाप्ति के पश्चात

भी स्थल का संचालन जारी रखता है तो वह अप्राधिकृत अभिग्रहण की अवधि के लिए एम.एल.एफ. की दर से दुगनी दुरुपयोग/क्षति प्रभारों का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होना चाहिए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि द.दि.न.नि. ने रोज गार्डन की एस डी ए मार्किट के एस एल पी का आवंटन मैसर्स पुनीत कुमार को 02 जनवरी 2013 (30 अप्रैल 2013 तक बढ़ाया गया) तक ₹ 1.30 लाख के एम.एल.एफ. पर आवंटित किया। बाद में 20 मार्च 2013 में एस एल पी को दूसरी फर्म को ₹ 2.57 लाख के एम.एल.एफ. पर आवंटित किया गया परन्तु स्थल मार्च 2015 तक पूर्व लाइसेंसधारी के कब्जे में रहा। द.दि.न.नि. ने पार्किंग स्थल के अप्राधिकृत अभिग्रहण हेतु पूर्व लाइसेंसधारी से क्षतिपूर्ति प्रभारों को उद्ग्रहीत नहीं किया। दूसरी फर्म द्वारा स्थल न सौंपने के कारण रिकार्ड में नहीं थे। अतः द.दि.न.नि. द्वारा स्थल को खाली कराने तथा उसे नए लाइसेंसधारी को सौंपने की विफलता के परिणामस्वरुप ₹ 55.35[43] लाख के राजस्व की हानि हुई।

द.दि.न.नि. ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2016) कि दूसरी फर्म स्थल का कब्जा लेने के लिए आगे नहीं आई तथा पहली फर्म ने ₹ 1.30 लाख के पुराने एम.एल.एफ.पर प्रचालन जारी रखा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि द.दि.न.नि. ने पूर्व लाइसेंसधारी के कब्जे से स्थल को लेने के प्रयास नहीं किए तथा इसे नए लाइसेंसधारी को सौंप दिया।

2.4.7 निष्कर्ष

दिल्ली में पार्किंग सुविधाओं की बहुत अधिक कमी थी। दि.न.नि. की ओर से पहल के अभाव के कारण नई पार्किंग सुविधाओं को लगातार पाँच वर्षों के दौरान शहर में वाहनों की संख्या बढ़ने के अनुरुप सृजित नहीं किया गया था। वहाँ पर पी.पी.पी. तरीके के अंतर्गत भूमिगत स्वचालित पार्किंग सुविधाओं की स्थापना में नाममात्र की प्रगति थी जैसाकि केवल एक यू.जी.ए.पी. ही सृजित किया जा सका था। अभिसामयिक एम.एल.यू.जी.पी. के आंशिक कार्यान्वयन के परिणामस्वरुप परामर्श शुल्क पर व्यर्थ व्यय हुआ। ठेकों को सौंपना तथा ठेका प्रबंधन अनियमितताओं से जैसे कि सशर्त निविदा स्वीकार करना, बकायों की गैर–वसूली, नई निविदाएँ आमंत्रित न करना जबकि कार्यक्षेत्र पूरी तरह से परिवर्तित था, आदि से भरे हुए थे। अस्वीकार्य मोबिलाइजेशन अग्रिम निर्धारित मानकों के उल्लंघन में जारी किए गए थे।

दि.न.नि. के आर.पी. सैल की लाइसेंसधारियों द्वारा अनुबंध की शर्तों एवं निबंधनों को सुनिश्चित करने की विफलता के कारण पार्किंग स्थलों का कुप्रबंधन हुआ। एक एम.एल. यू.जी.पी. जो मई 2015 में पूरा हो गया को, उपयोग में नही लाया गया था जबकि दूसरा एम.एल.यू.जी.पी. अपने त्रुटिपूर्ण डिजाइन के कारण व्यर्थ पड़ा था।पार्किंग स्थलों में नगरीय सुविधाओं जैसे पेयजल, कार्यात्मक शौचालय, सी सी टी वी कैमरों, सार्वजनिक संबोधन प्रणाली, अग्निशमन प्रणाली, उचित रोशनी हेतु सुविधाओं का अभाव था।

[43](₹ 1,30,002 × 105 प्रतिशत) × 8 महीने + (₹ 1,36,502 × 105 प्रतिशत) × 10 महीने + (₹ 1,43,327 × 6) × 2 महीने + (₹ 1,43,327 × 3) × 3 महीने = ₹ 55,35,153

2.4.8 सिफारिशें

दि.न.नि. :

(i) नगर में वाहनों की वृद्धि दर को ध्यान में रखते हुए एक व्यापक पार्किंग नीति का विकास कर सकता है और इसके कार्यान्वयन की समय सीमा को निर्धारित करते हुए नई पार्किंग सुविधाओं की स्थापना के लिए उपयुक्त स्थल/भूमि चिन्हित कर सकता है;

(ii) सलाहकार की नियुक्ति करने और परामर्श शुल्क भुगतान तथा परियोजनाओं के वास्तविक अनुमोदन और प्रगति के बीच बेहतर समक्रमण सुनिश्चित कर सकता है;

(iii) रियायतग्राही को प्रदत लाइसेंसों की शर्तों की अनुपालना सुनिश्चित कर सकता है; तथा

(iv) विद्यमान पार्किंग स्थलों के प्रबंधन के लिए आर.पी. सैल के साथ साथ लाइसेंसधारियों द्वारा अपनाए जाने वाले मैनुअल तैयार कर सकता है।

मामला सरकार को नवंबर 2015 को भेजा गया। सरकार ने द.दि.न.नि. के उत्तरों को प्रेषित किया (मार्च 2016), उ.दि.न.नि. तथा पू.दि.न.नि. के संबंध में उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।