अध्याय – 11

अनुबन्ध में विचलन

अध्याय–11

अनुबन्ध में विचलन

अनुबन्ध, ठेकेदार तथा विभाग के बीच एक वैध समझौता होता है जिसमें कार्य के सम्पादन के लिए कार्य के क्षेत्र, लागत, समय–सीमा तथा नियम एवं शर्तें निहित होती हैं। अनुबन्ध के क्षेत्र, लागत, समय–सीमा तथा नियम एवं शर्तों में किसी प्रकार के परिवर्तन, सिवाय उन प्रकरणों में जिसमें सक्षम प्रशासनिक/वित्तीय प्राधिकारी के अनुमोदन तथा नियमो के तहत निर्धारित सीमाओं के अन्दर प्रदान किये गये हों, अनुमन्य नहीं हैं। ऐसे निविदा–उपरान्त संशोधनों से ठेकेदारों को अनुचित लाभ मिल सकता है इसलिए इन्हें निविदा की शर्तों एवं निर्धारित नियमों, परिनियमों द्वारा निर्धारित सीमा तक प्रतिबन्धित होना चाहिए।

लेखापरीक्षा में अभिलेखों की जाँच में व्यापक अनियमिततायें पायी गयीं जिनकी अग्रेतर प्रस्तरों में चर्चा की गयी है:

11.1 समय–वृद्धि की स्वीकृति में अनियमितताएँ

चयनित जनपदों में अभिलेखों की जाँच में समय–वृद्धि स्वीकृतियों से सम्बन्धित प्रकरणों में निम्नलिखित पायी गयीं:

11.1.1 बिना अर्थदण्ड आरोपित समय–वृद्धि: अनुबन्ध के शर्तों में स्पष्ट रूप से निहित होता है कि कार्य समापन की अवधि में वर्षा ऋतु भी सम्मिलित है। अग्रेतर, निर्देशों में यह भी दिया गया है कि ठेकेदार की बीमारी के आधार पर कोई समय–वृद्धि प्रदान नहीं किया जाना चाहिए चाहे वह चिकित्सीय प्रमाण–पत्र द्वारा समर्थित हो।

लेखापरीक्षा के दौरान चयनित जनपदों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि लोक निर्माण के अधिकारियों के द्वारा 355 कार्यों, लागत ₹ 547.72 करोड़, में विलम्ब 21 से 1,928 दिन के बावजूद भी बिना लिक्विडेटेड डैमेज आरोपित करते हुए समय–वृद्धि की स्वीकृतियाँ प्रदान की गयी जिनमें समय–वृद्धि का कारण ठेकेदार की बीमारी, अत्यधिक ठंड, मजदूरों की अनुपलब्धता, भारी वर्षा, हॉट मिक्स प्लाण्ट की खराबी होना बताया गया ***(परिशिष्ट 11.1)***। चूँकि इन प्रकरणों में विलम्ब के लिये ठेकेदार जिम्मेदार थे न कि विभाग, ₹ 52.24 करोड़ के लिक्विडेटेड डैमेज को अधिरोपित न किया जाना अत्यधिक अनियमित एवं ठेकेदार को अनुचित लाभ पहुंचाया जाना था।

11.1.2 समय–वृद्धि स्वीकृतियों में विलम्ब: अनुबन्ध में दिया गया है कि ठेकेदार के द्वारा कार्य पूर्ण करने के लिये मांगी गयी समय–वृद्धि का निर्णय अभियन्ता द्वारा 21 दिन के अन्दर लिया जायेगा।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि निर्धारित समय–सीमा के अन्दर निर्णय नहीं लिया गया था। समय–वृद्धि प्रकरणों में विलम्ब से निर्णय लिये जाने के कारण 438 अनुबन्ध, लागत ₹ 903.41 करोड़, में कार्य समापन तिथि से 44 से लेकर 2,650 दिन तक का विलम्ब पाया गया ***(परिशिष्ट 11.2)***।

11.1.3 नगण्य अर्थदण्ड अधिरोपित किया जाना: माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट में निर्धारित है कि ठेकेदार कार्य में विलम्ब के लिये अनुबन्धित मूल्य के एक प्रतिशत प्रति सप्ताह अधिकतम 10 प्रतिशत तक लिक्विडेटेड डैमेज (एलडी) का भुगतान विभाग को करेगा।

चयनित जनपदों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2011–16 की अवधि में 442 प्रकरणों में समय–वृद्धि प्रदान की गयी। अग्रेतर, जाँच में पाया गया कि लिक्विडेटेड डैमेज के निर्धारित दर के उल्लंघन के कारण चयनित जनपदों के खण्डों में 205 प्रकरणों में (46 प्रतिशत) बहुत नगण्य धनराशि जो कि 0.008 प्रतिशत से लेकर

02 प्रतिशत तक थी, लिक्विडेटेड डैमेज अधिरोपित किया गया, यद्यपि, इन प्रकरणों में विलम्ब 10 सप्ताह से भी अधिक था जिन पर पूर्ण एलडी 10 प्रतिशत राशि थी (प्रति सप्ताह विलम्ब के लिए 01 प्रतिशत की दर से) अधिरोपित किया जाना चाहिए था। इस प्रकार ठेकेदारों को ₹ 26.54 करोड़ का अनुचित लाभ पहुँचाया गया। जबकि, 237 अनुबन्धों, लागत ₹ 697.36 करोड़, जिनमें 10 सप्ताह से अधिक का विलम्ब हुआ था एवं इस विलम्ब हेतु ठेकेदार उत्तरदायी थे, पर कोई लिक्विडेटेड डैमेज (₹ 68.91 करोड़) नहीं अधिरोपित किया गया ***(परिशिष्ट 11.3)***। इस प्रकार, ठेकेदारों पर कुल ₹ 95.45 करोड़ की लिक्विडेटेड डैमेज की राशि अधिरोपित नहीं की गयी।

11.1.4 निधि की अनुपलब्धता के कारण समय–वृद्धिः चयनित जनपदों में अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि 119 प्रकरणों, लागत ₹ 564.67 करोड़, में कार्य पूर्ण करने में विलम्ब का कारण निधि की अनुपलब्धता बताया गया जिसमें समय–वृद्धि की स्वीकृति 761 दिन तक प्रदान की गयी जिसका विवरण ***परिशिष्ट 11.4*** में दिया गया। यह विभाग के कमजोर वित्तीय प्रबन्धन का द्योतक है।

11.1.5 महत्वपूर्ण अभिलेखों का रख–रखाव

- **अवरोध पंजिकाः** केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग में किसी अवरोध के कारण कार्य सम्पादन में व्यवधान का विवरण खण्ड द्वारा रखे गये अवरोध पंजिका में दर्ज किया जाता है। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रदेश के लोक निर्माण विभाग के नियम में इस प्रकार का कोई प्रावधान नहीं है तथा खण्डों में ठेकेदारों के द्वारा कार्यों के सम्पादन के दौरान उत्पन्न बाधाओं का समुचित रख–रखाव पंजिका में नहीं किया जाता है। दूसरी तरफ, विभाग द्वारा निर्देशित किया गया कि समय–वृद्धि के लिए प्रार्थना–पत्र पर अवरोध का विवरण ठेकेदारों द्वारा दिया जाना चाहिए। चूँकि खण्डों के द्वारा अवरोध पंजिका का रख–रखाव नहीं किया गया, अतः ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत समयवृद्धि आवेदन पर प्रदर्शित अवरोध की सत्यता की जाँच किया जाना लेखापरीक्षा में सम्भव नहीं था।

- **आवेदन पंजिकाः** अग्रेतर, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ठेकेदारों द्वारा समय–वृद्धि हेतु प्रार्थना–पत्रों में अधिकतर प्रकरणों में दिनांक अंकित नहीं था तथा खण्ड द्वारा प्रार्थना–पत्र की पावती को किसी भी पंजिका में दर्ज नहीं किया गया था। पंजिका के अभाव में ठेकेदारों द्वारा अवरोध हेतु मांगी गयी समय–वृद्धि की जाँच किया जाना सम्भव नहीं था जैसे कि प्रार्थना–पत्र पर अवरोध का दावा सही समय पर किया गया अथवा बाद में।

11.2 विभिन्नता की स्वीकृति में अनियमिततायें

प्रमुख अभियन्ता (नवम्बर, 2010) द्वारा निर्देशित किया गया कि किसी अनुबन्ध के सापेक्ष विभिन्न मदों में व्ययाधिक्य की स्वीकृति अधिशासी अभियन्ता, अधीक्षण अभियन्ता तथा क्षेत्रीय मुख्य अभियन्ता द्वारा क्रमशः 5 प्रतिशत, 7.5 प्रतिशत तथा 15 प्रतिशत के वित्तीय सीमा से अधिक नहीं होगी। अतएव, किसी भी अनुबन्ध के मद के सापेक्ष व्ययाधिक्य की अधिकतम सीमा 15 प्रतिशत के अन्दर होनी चाहिए।

चयनित जनपदों के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि उपरोक्त दिये गये आदेश के विरूद्ध क्षेत्रीय मुख्य अभियन्ता ने अपनी वित्तीय सीमा से अधिक विभिन्नताओं की स्वीकृतियाँ प्रदान की गयीं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2011–16 की अवधि में 105 प्रकरणों, लागत ₹ 35.61 करोड़, में मुख्य अभियन्ताओं/अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा अनियमित रूप से अधिकतम 15 प्रतिशत की वित्तीय सीमा से अधिक के विभिन्नता की धनराशि ₹ 20.14 करोड़ ***(परिशिष्ट 11.5)*** की स्वीकृतियॉ प्रदान की गयीं। मुख्य अभियन्ताओं/अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा अनुबन्धों के मदों में 16 प्रतिशत से लेकर 2519 प्रतिशत तक की विभिन्नता की स्वीकृतियाँ प्रदान की गयीं।

इस प्रकार, वित्तीय वर्ष 2011–16 की अवधि में मुख्य अभियन्ताओं/अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा प्रमुख अभियन्ता के आदेश का पालन नही किया गया। अग्रेतर,

अनुबन्धों में सम्मिलित बिल ऑफ क्वान्टिटी के सापेक्ष अधिक विभिन्नताओं से संकेत मिलता है कि या तो निविदा के पूर्व तैयार की गयी बिल ऑफ क्वान्टिटी/आगणन त्रुटिपूर्ण था या तो अधिकारियों द्वारा कार्य सम्पादन के समय कार्यमदों की मात्राओं को बढ़ाया गया था।

11.3 अतिरिक्त मदों की स्वीकृति में अनियमितताएँ

प्रमुख अभियन्ता के निर्देशानुसार (नवम्बर, 2010) अतिरिक्त मदों को अपरिहार्य परिस्थितियों में ही सम्पादित किया जाना चाहिए और यह कार्य की लागत का 15 प्रतिशत तक ही सीमित होना चाहिए अन्यथा सम्बन्धित अधिशासी अभियन्ता एवं अधीक्षण अभियन्ता को व्यक्तिगत रूप से स्टाम्प ड्यूटी एवं जमानत राशि की क्षति के लिए जिम्मेदार ठहराया जायेगा।

अतिरिक्त मद स्वीकृतियों के सन्दर्भ में निम्नांकित प्रमुख बिन्दु प्रकाश में आये:

11.3.1 कार्यों की सामान्य मदों को अतिरिक्त मदों के रूप में सम्पादित किया जाना
चयनित जनपदों की नमूना लेखापरीक्षा में पाया गया कि शासन द्वारा अनुमोदित आगणनों में सम्मिलित सामान्य मद जैसे वेट मिक्स मैकडैम, डेंस ग्रेडेड बिटुमिनस मैकडैम, एवं बिटुमिनस कन्क्रीट 92 अनुबन्धों की निविदा सूचनाओं एवं अनुबन्ध विलेखों में शामिल नहीं किये गये थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2011–16 की अवधि में इन मदों को बाद में अतिरिक्त मदों ₹ 35.66 करोड़ *(परिशिष्ट 11.6)* की लागत पर सम्पादित कराया गया। अग्रेतर, वित्तीय वर्ष 2011–16 की अवधि में 71 चयनित कार्यों, लागत ₹ 1,898.39 करोड़, में अतिरिक्त मद के रूप में ₹ 138.47 करोड़ की स्वीकृतियॉ प्रदान की गयीं। सामान्य मदों जो स्वीकृत आगणनों में सम्मिलित थीं, को अतिरिक्त मदों के रूप में सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत किया जाना उचित नहीं था क्योंकि:

- निविदा में मदों को सम्मिलित नहीं करने का अर्थ है कि निविदा में प्रतिस्पर्धात्मक बोली के माध्यम से ऐसी मदों की लागत की खोज नहीं की गयी थी। इस प्रकार, विभाग द्वारा इन मदों को अतिरिक्त मद के रूप में आगणन के मूल्य के आधार पर ही सम्पादित किया गया।

- इन मदों को शासन द्वारा अनुमोदित आगणित लागत का भाग होने के बावजूद निविदा में से ऐसी मदों को निकालने के लिए निविदा देने के समय कोई कारण दर्ज नहीं किया गया था। इसलिए, खण्डों द्वारा अपनायी गयी इस पद्धति में पारदर्शिता का पूर्ण अभाव था।

- निविदा में अनुमोदित मदों को सम्मिलित न करने के फलस्वरूप ठेकेदारों द्वारा कम जमानत धनराशि दी गयी। चूँकि अतिरिक्त मदों के रूप में इन मदों के सम्पादन के समय कोई अतिरिक्त जमानत राशि नहीं ली गयी। इस प्रकार ठेकेदारों को अनुचित रूप से लाभ पहुंचाया गया।

दृष्टान्त 11.1

शासन द्वारा प्रान्तीय खण्ड, मैनपुरी के अन्तर्गत सिरसागंज–किशनी मार्ग के सुदृढ़ीकरण कार्य किमी0 12 से 47.400 किमी0 कार्य के लिए ₹ 51.21 करोड़ की स्वीकृति (नवम्बर, 2014) प्रदान की गयी। कार्य की तकनीकी स्वीकृति मुख्य अभियन्ता, आगरा क्षेत्र द्वारा दिसम्बर, 2014 में प्रदान की गयी। जिसमें, निविदा सूचना का प्रकाशन जून 2014 में मार्ग को दो भागों[1] में विभाजित करके किया गया था। दोनों कार्यों हेतु दो निविदाएं मेसर्स राज कारपोरेशन तथा मेसर्स ऋषिराज कान्सट्रक्शन की निविदाएं प्राप्त की गयीं। यह महत्वपूर्ण था कि मार्ग के पहले हिस्से के लिए दोनों निविदादाताओं द्वारा दी गयी

[1] किमी0 12 से किमी0 33 एवं किमी0 33 से 58.400।

दरें क्रमशः 10 प्रतिशत एवं 15 प्रतिशत तथा दूसरे भाग के लिए 15 प्रतिशत एवं 10 प्रतिशत आगणित दर से अधिक थीं। निगोशिएसन के पश्चात् आगणित दरों से कम दर क्रमशः 3.05 प्रतिशत एवं 3.39 प्रतिशत पर ₹ 15.96 करोड़ एवं ₹ 16.55 करोड़ के अनुबन्ध[2] गठित किये गये थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस मार्ग के अनुबन्धित लागत ₹ 32.51 करोड़ के विरूद्ध स्वीकृत एवं सम्पादित अतिरिक्त मद की धनराशि ₹ 16.04 करोड़ (50 प्रतिशत) थी। अतिरिक्त मदें जो अनुबन्ध की लागत का 50.42 प्रतिशत के बराबर थी, बिटुमिनस सतह को उखाड़कर डब्ल्यूएमएम सतह बिछाने के लिए था। ये मदें मार्ग निर्माण कार्य की सामान्य मदें होती हैं जिसके बिना मार्ग निर्माण कार्य आरम्भ नहीं किया जा सकता। यह न केवल अभियन्त्रण अधिकारियों के अतार्किक दृष्टिकोण का परिचायक है बल्कि इसके परिणामस्वरूप ₹ 80.20 लाख की जमानत राशि कम प्राप्त की गयी।

दृष्टान्त 11.2

शासन द्वारा जनपद बदायूं में भूमि का अधिग्रहण सम्मिलित करते हुये राज्य मार्ग–33 के 8.25 किमी0 लम्बे बाईपास का निर्माण हेतु ₹110.02 करोड़ की स्वीकृति (जनवरी, 2016) प्रदान की गयी। अधीक्षण अभियन्ता, बदायूं–पीलीभीत वृत्त द्वारा सितम्बर, 2015 में ₹ 43.16 करोड़ की निविदा आमंत्रित की गयी। प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति के पूर्व ही तकनीकी एवं वित्तीय बिड खोली गयी। तकनीकी स्वीकृति के दौरान विशिष्टि में परिवर्तन के कारण केवल ₹ 22.90 करोड़ की लागत के अनुबन्ध का गठन किया गया था। जबकि, मुख्य अभियन्ता, बरेली क्षेत्र के द्वारा ₹ 21.87 करोड़ (96 प्रतिशत) के अतिरिक्त मदों (डीबीएम एवं बीसी) की स्वीकृति, अनुबन्ध गठन के दिन प्रदान की गयी। इस प्रकार अनुबन्ध के सापेक्ष ली गयी जमानत राशि ₹1.09 करोड़ कम हो गयी। साथ ही, ₹ 21.87 करोड़ की लागत वाले कार्यों के लिए प्रतिस्पर्धात्मक दरें प्राप्त नहीं की गयीं तथा ठेकेदार से जमानत राशि (₹ 1.09 करोड़) कम लिए जाने के कारण अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

11.3.2 अतिरिक्त मदों के द्वारा कार्यों को पूर्ण किया जानाः नमूना जनपदों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि बिना निविदा के 27 मार्गों के निर्माण कार्यों पर ₹ 6.53 करोड़ की लागत के अन्य कार्यों के मदों को अतिरिक्त मदों के रूप में ***(परिशिष्ट 11.7)*** सम्पादित किया गया। इससे स्पष्ट है कि इन 27 कार्यों को, अनुचित लाभ देने के आशय से, सीधे विशिष्ट ठेकेदारों को दिया गया। अग्रेतर, इन कार्यों के सापेक्ष ठेकेदारों से जमानत राशि नहीं ली गयी और इसलिए शासकीय हित को भी संरक्षित नहीं किया गया।

11.3.3 सामग्रियों के स्थानान्तरण के लिए अतिरिक्त भुगतानः जनपद गोरखपुर तथा बस्ती के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि खण्डों में वित्तीय वर्ष 2011–16 की अवधि में 53 अनुबन्धों के सापेक्ष सामग्रियों के स्थानान्तरण इत्यादि के लिए अतिरिक्त मद के रूप में ₹ 5.81 करोड़ का भुगतान किया गया ***(परिशिष्ट 11.8)*** । चूंकि इन अनुबन्धों में अनुबन्धित दरें सम्पूर्ण मदों के लिये थीं अतः पृथक रूप से ठेकेदारों को सामग्री के स्थानान्तरण के लिए भुगतान अनुमन्य नहीं था। इस प्रकार, इन खण्डों द्वारा ₹ 5.81 करोड़ का अव्यवहारिक अतिरिक्त व्यय किया गया।

11.3.4: अभिलेखों की संवीक्षा में यह भी पाया गया कि 20 अधिशासी अभियन्ताओं द्वारा वित्तीय वर्ष 2011–16 की अवधि में 846 अनुबन्धों में अतिरिक्त मद हेतु ₹ 128.63 करोड़ का भुगतान किया गया ***(परिशिष्ट 11.9)*** जबकि भुगतानित देयकों के साथ सक्षम प्राधिकारी से अतिरिक्त मदों की स्वीकृतियॉ संलग्न नहीं पायी गयीं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अनुबन्धों की लागत के सापेक्ष अतिरिक्त मद 0.20 प्रतिशत से 5,281 प्रतिशत था। इस प्रकार, अतिरिक्त मदों के स्वीकृतियों के अभाव में ₹ 128.63 करोड़ का भुगतान अनियमित था।

[2] मेसर्स राज कारपोरेशन के साथ रू0 15.96 करोड़ के लिए 30/एस.ई./14–15 तथा मेसर्स ऋषिराज कन्स्ट्रक्शन के साथ रू0 16.55 करोड़ के लिए 29/एस.ई./14–15।

11.4 कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब

प्रत्येक अनुबन्ध में कार्य को समापन हेतु एक निर्धारित तिथि दी जाती है। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि कुल 170 नमूना कार्यों में केवल 36 कार्य (28 प्रतिशत) निर्धारित कार्य समापन तिथि तक पूर्ण किये गये तथा शेष 91 कार्यों (72 प्रतिशत) में कार्य की समापन में 1,739 दिन तक विलम्ब पाया गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्य के समापन में विलम्ब का कारण ठेकेदार की बीमारी, अत्यधिक वर्षा, अत्यधिक ठंड, ग्रामीणों द्वारा रोका जाना, मजदूरों की अनुपलब्धता, भूमि विवाद, निधि का अभाव इत्यादि था। यह पाया गया कि सामान्यतः सक्षम प्राधिकारियों द्वारा समयवृद्धि की स्वीकृति अनुबन्ध में दिये गये शर्तों को उल्लंघन करते हुये दिया गया तथा फलस्वरूप ठेकेदारों को अनुचित तरीके से सहायता पहुंचायी गयी जो कि प्रस्तर 11.1.1 में चर्चा की गयी थी।

11.5 कार्यपूर्ति प्रमाण–पत्र न प्रेषित किया जाना

प्रमुख अभियन्ता द्वारा निर्देशित (नवम्बर, 2010) किया गया कि खण्डों द्वारा कार्य के समापन के पश्चात् कार्यपूर्ति प्रमाण–पत्र प्रमुख अभियन्ता एवं शासन को अविलम्ब प्रेषित किया जाना चाहिए।

चयनित कार्यों के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2011–16 की अवधि में खण्डों द्वारा कोई कार्यपूर्ति प्रमाण–पत्र प्रमुख अभियन्ता तथा शासन को प्रेषित नहीं किया गया।

इस प्रकार, प्रमुख अभियन्ता के आदेशों का अनुपालन नहीं किया गया। फलस्वरूप, प्रदेश में मार्गों के पूर्ण किये जाने की स्थिति शासन स्तर पर उपलब्ध नहीं थी। यह कार्यों के सम्पादन की प्रगति के अनुश्रवण हेतु आवश्यक था।

शासन द्वारा इस अध्याय में उल्लिखित किसी भी बिन्दु पर कोई उत्तर नहीं दिया गया।

(पी0 के0 कटारिया)

इलाहाबाद
दिनांक 16 जुलाई 2017

प्रधान महालेखाकार (जी0 एण्ड एस0एस0ए0)
उत्तर प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

(शशि कान्त शर्मा)

नई दिल्ली
दिनांक 17 जुलाई 2017

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक