अध्याय – 8

अनुबंधों का गठन

अध्याय–8
अनुबंधों का गठन

8.1 अनुबंधों के अंतिमीकरण में विलम्ब

प्रमुख अभियंता ने निदेशित (दिसम्बर 2005) किया कि अधिशासी अभियंताओं/अधीक्षण अभियंताओं/मुख्य अभियंताओं द्वारा निविदा खोलने की तिथि से क्रमशः सात, दस एवं पन्द्रह दिनों के भीतर निविदा का अंतिमीकरण किया जायेगा। ठेकेदारों को कार्य प्रदान करने के सात दिन या स्वीकृति पत्र में दी गयी तिथि के भीतर अपने अनुबन्ध का गठन कर लेना चाहिए अन्यथा निविदा निरस्त हो जायेगी एवं जमानत जब्त हो जायेगी। अग्रेतर यह भी निदेशित किया गया कि खण्ड निविदाओं की प्राप्ति एवं उसके अनुमोदन को अंकित करने हेतु अलग पंजिका का रख–रखाव करेंगे। प्रत्येक माह के पहली एवं 16वीं तिथि को 15 दिनों से अधिक विलम्ब से लम्बित निविदाओं की स्थिति संबंधित अधीक्षण अभियंताओं को सूचित की जायेगी। मुख्य अभियंताओं/अधीक्षण अभियंताओं द्वारा निर्णीत 331 अनुबंध विलेखों में से 234 एवं अधिशासी अभियंताओं द्वारा निर्णीत 471 अनुबंध विलेखों में से 227 की जॉच में पाया गया कि निविदाओं के अंतिमीकरण में पर्याप्त विलम्ब हुआ जैसाकि सारणी 8.1 में नीचे दर्शाया गया है:

सारणी 8.1: मुख्य अभियंता/अधीक्षण अभियन्ता/अधिशासी अभियंता द्वारा निविदाओं के अंतिमीकरण में विलम्ब की स्थिति

विलम्ब की अवधि (दिनों में)	अनुबन्ध विलेखों की संख्या	अनुबन्ध विलेखों की लागत (₹ करोड़ में)	अधिकतम विलम्ब (दिनों में)
मुख्य अभियंता/अधीक्षण अभियंता स्तर			
30 दिनों तक	97	1,126.52	30
31 से 90	86	1,098.01	90
91 से 180	35	456.20	177
180 दिनों से अधिक	16	282.80	717
योग	**234**	**2,963.53**	
अधिशासी अभियंता स्तर			
30 दिनों तक	97	17.59	30
31 से 90	77	22.12	85
91 से 180	36	10.92	180
180 दिनों से अधिक	17	3.19	1,731
योग	**227**	**53.82**	

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि अधीक्षण अभियंता/मुख्य अभियंता स्तर के ₹ 4.01 करोड़ लागत के दो अनुबंध विलेखों[1] में तकनीकी बिड खोलने के 12 से 15 माह बाद निविदादाताओं से वार्ता की गयी।

अग्रेतर, पाया गया कि नमूना–जॉच किए गए जनपदों के किसी भी खण्ड द्वारा निविदाओं की प्राप्ति एवं अनुमोदन को अंकित करने हेतु किसी पंजिका का रख–रखाव

[1] निर्माण खण्ड–1, आगरा का अनुबंध विलेख संख्या 17/एसई/15–16 (15 माह से अधिक विलम्ब) एवं निर्माण खण्ड–1, उन्नाव का 61/एसई/15–16।

नहीं किया गया था न ही प्रत्येक माह की पहली एवं 16वीं तिथि को 15 दिनों से अधिक अवधि के विलम्ब के निविदाओं की स्थिति को संबंधित अधीक्षण अभियंताओं को सूचित किया गया था।

नमूना जॉच किए गए जनपदों में अधिशासी अभियंता/अधीक्षण अभियंता/मुख्य अभियंता, प्रमुख अभियंता के दिशा–निर्देशों का अनुपालन करने में विफल रहे क्योंकि निविदाओं को निर्णीत करने में 1,731 दिनों तक का विलम्ब था जिसके कारण अन्ततोगत्वा कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब हुआ। अग्रेतर निविदाओं को निर्णीत करने एवं ठेकेदारों को कार्यों को देने में असाधारण विलम्ब निविदाओं के मूल्यांकन एवं अनुबंधों के गठन की प्रक्रिया में हेर–फेर के जोखिम को बढ़ाता है। एक तरफ जैसाकि अध्याय–6 के प्रस्तर 6.2.1 एवं 6.2.2 में चर्चा किया गया है कि कार्यों के त्वरित निष्पादन के कथित आधार पर प्रशासकीय अनुमोदन/वित्तीय स्वीकृति/तकनीकी स्वीकृति के पूर्व निविदा सूचना प्रकाशित की गयी थी तो दूसरी तरफ खण्ड/वृत्त निविदाओं को निर्णीत करने में अत्यधिक समय लगाये। अग्रेतर, कुछ प्रकरणों में दर–अनुसूचियों के पुनरीक्षण के बावजूद ठेकेदारों द्वारा पुरानी दरों पर ही इतने विलम्बित कार्यों का सम्पादन यह इंगित करता है कि या तो खण्डों/वृत्तों द्वारा आगणन पर्याप्त रुप से बढ़ाकर बनाये गये थे या ठेकेदारों ने अधोमानक कार्य किये।

दृष्टान्त 8.1

निर्माण खण्ड–1, बस्ती ने फरवरी 2008 में तीन कार्यों हेतु निविदायें आमंत्रित की जो मार्च 2008 में खोली गयी। परन्तु निविदाओं का अंतिमीकरण एवं ठेकेदार के साथ अनुबंध का गठन चार वर्ष एवं नौ माह के विलम्ब से दिसम्बर 2012 में हुआ। इन तीनों कार्यों के लिए दो ठेकेदारों ने निविदा प्रस्तुत की एवं मेसर्स प्रगति कन्स्ट्रक्शन कम्पनी के साथ तीनों अनुबंध[2] गठित किये गये। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मात्र ₹ 97,663 के गठित अनुबंध के विरुद्ध ठेकेदार को ₹ 14.07 लाख (1,440 प्रतिशत) का भुगतान किया गया। खण्ड द्वारा अन्य दो कार्यों के विरुद्ध भुगतानित धनराशि का विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.2 बैंक गारण्टी हेतु कम मूल्य के स्टाम्प लिये जाने के कारण हानि

भारतीय स्टाम्प अधिनियम[3] के अनुसार बैंक गारण्टी हेतु प्रति ₹ 1,000 पर ₹ पॉच की दर से स्टाम्प ड्यूटी भुगतानित की जायेगी।

नमूना–जॉच किये जनपदों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि आठ जनपदों के नमूना–जॉच किये 331 अनुबंध विलखों में से 29 प्रकरणों में निर्धारित स्टाम्प ड्यूटी नहीं ली गयी एवं मात्र ₹ 100 का स्टाम्प पेपर लिया गया। जिसके कारण शासन को ₹ 2.09 लाख ***(परिशिष्ट 8.1)*** की हानि हुई।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.3 अहस्ताक्षरित अनुबन्ध विलेख

अनुबंध विधिक रुप से बाध्यकारी होने के लिए आवश्यक है कि अनुबंध करने वाले दोनों पक्षों से हस्ताक्षरित हो।

[2] अनुबंध विलेख संख्या 163/12–13 ₹ 97,663, 164/12–13 ₹ 97,367 एवं 167/12–13 ₹ 97,505।
[3] अनुसूची–1–बी का अनुच्छेद 12–क।

अभिलेखों की नमूना–जॉच में लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 239.78 करोड़ के 32 अनुबंध विलेख पर या तो अधीक्षण अभियंता या ठेकेदार या दोनों के हस्ताक्षर अनुबंध फार्म पर नहीं थे। 11 अनुबंध विलेखों (₹ 88.17 करोड़) के अनुबंध प्रपत्रों पर अधीक्षण अभियंता ने हस्ताक्षर नहीं किये थे एवं 11 अनुबंध विलेखों (₹ 110.57 करोड़) के अनुबंध प्रपत्रों पर ठेकेदारों ने हस्ताक्षर नहीं किये थे जबकि दस अनुबंध विलेखों (₹ 41.03 करोड़) के अनुबंध प्रपत्रों पर अधीक्षण अभियंता एवं ठेकेदारों दोनों के हस्ताक्षर नहीं थे। इस प्रकार अधीक्षण अभियंताओं ने ध्यानपूर्वक अपने उत्तरदायित्वों का निवर्हन नहीं किया एवं कार्य को देने के पूर्व अनुबंध प्रपत्रों पर दोनों पक्षों के हस्ताक्षर सुनिश्चित नहीं किये।

निर्धारित प्रारुप में हस्ताक्षर के अभाव में अनुबंध विलेख की प्रामाणिकता संदिग्ध थी। इसके अलावा, ठेकेदारों द्वारा अनुबंध के अनुसार कार्यवाहीं न करने पर अनुबंध बाध्यकारी एवं विधिक नहीं होगा जोकि शासन के हित को जोखिम में डाल सकता है।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.4 कार्यों को पूर्ण करने का निर्धारित समय

अधीक्षण अभियंता स्तर: लेखापरीक्षा ने पाया कि ठेकेदारों के माध्यम से कार्यों को पूर्ण करने के लिए समय सीमा के निर्धारण हेतु विभाग के पास कोई अनुदेश या दिशा–निर्देश नहीं था। परिणामस्वरुप अधीक्षण अभियंताओं द्वारा समान प्रकृति/कार्य की मात्रा को पूर्ण करने के लिए अलग–अलग समय सीमा निर्धारित की गयी जैसाकि सारणी 8.2 में नीचे दिया गया है:

सारणी 8.2: कार्यों को पूर्ण करने हेतु अधीक्षण अभियंताओं द्वारा प्रदत्त समय का विवरण

क्र0 सं0	लागत की सीमा (₹करोड़ में)	अनुबंध विलेखों की संख्या	अनुबंध विलेखों की लागत (₹करोड़ में00ठक	न्यूनतम प्रदत्त समय (माह में)	अधिकतम प्रदत्त समय (माह में)
1	एक से कम	1,874	1,073.31	1	24
2	1 से 5	855	1,592.36	1	24
3	5 से 15	120	1,139.64	1	24
4	15 से 30	64	1,332.16	6	24
5	30 से 50	23	848.67	6	24
6	50 से 100	13	937.64	9	24
7	100 से अधिक	04	612.00	18	30
	योग	2,953	7,535.78		

(**स्रोत**: खण्डों द्वारा प्रस्तुत अभिलेख)

तालिका से स्पष्ट है कि समान लागत के कार्यों के सम्पादन हेतु प्रदत्त समय सीमा में पर्याप्त अन्तर था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 30 से 50 करोड़ के लागत के कार्य को पूर्ण करने हेतु छः माह से 24 माह का समय दिया गया। उदाहरणस्वरुप, बस्ती–कॉटे[4] मार्ग के चौड़ीकरण/सुदृढ़ीकरण (24 किमी लम्बाई में) जिसकी लागत ₹ 31.26 करोड़ थी उसको पूर्ण करने हेतु दो वर्ष का समय दिया गया जबकि, ₹ 31.96 करोड़ लागत के मुख्य जिला मार्ग[5]–60 के चौड़ीकरण/सुदृढ़ीकरण (लम्बाई

[4] निर्माण खण्ड–1, बस्ती का अनुबंध विलेख संख्या 158/एसई/13–14।
[5] प्रान्तीय खण्ड, उन्नाव का अनुबंध विलेख संख्या 86/एसई/15–16।

22.90 किमी में) कार्य को पूर्ण करने हेतु मात्र छः माह का समय प्रदान किया गया था। यह इंगित करता है कि कार्य पूर्ण करने की अवधि मनमाने तरीके से निर्णीत की गयी थी।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने ₹ पॉच करोड़ से कम लागत के कार्य को पूर्ण करने के लिए पॉच माह एवं ₹ पॉच करोड़ से 20 करोड़ तक के लागत के कार्य को पूर्ण करने हेतु छः माह का समय नियत (जुलाई 2001) किया था, परन्तु लेखापरीक्षा ने नमूना–जॉच के जनपदों में पाया कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा किसी भी मानक या सिद्धान्त का पालन किये बगैर कार्यों को पूर्ण करने हेतु समय दिया गया।

अधिशासी अभियंता स्तरः समान रुप से वर्ष 2011–16 की अवधि में कार्यों को पूर्ण करने हेतु अधिशासी अभियंताओं द्वारा प्रदत्त समय का विवरण नीचे सारणी 8.3 में दिया गया है:

सारणी 8.3: कार्यों को पूर्ण करने हेतु अधिशासी अभियंताओं द्वारा प्रदत्त समय का विवरण

क्र0 सं0	लागत की सीमा (₹ लाख में)	अनुबंध विलेखों की संख्या	अनुबंध विलेखों की लागत (₹ करोड़ में)	न्यूनतम प्रदत्त समय (दिनों में)	अधिकतम प्रदत्त समय (माह में)
1	01 तक	183	1.72	06	12
2	01 से10	31	1.29	04	06
3	10 से 25	71	13.57	27	18
4	25 से 40	186	69.58	13	13
	योग	**471**	**86.16**		

(**स्रोतः** खण्डों द्वारा प्रदत्त सूचना)

यह ध्यान में रखा जाना आवश्यक है कि ठेकेदारों के निविदा क्षमता की गणना पर, कार्य पूर्ण किये जाने की अवधि का प्रत्यक्ष प्रभाव होता है। ठेकेदारों की निविदा क्षमता की गणना करते समय, छः माह तक पूरा होने वाले कार्य हेतु समय का गुणक 0.5 लिया जाता है तथा छः माह से अधिक अवधि में पूर्ण होने वाले कार्य हेतु समय का गुणक एक लिया जाता है जिसके कारण छः माह से कम समय में पूर्ण किये जाने वाले कार्य हेतु कार्य सम्पादन की अविधि छः माह से अधिक करने पर ठेकेदारों की निविदा क्षमता दोगुना हो जाती है, जो उन्हें उच्च मूल्य का अनुबन्ध प्राप्त करने में सहायक होती है तथा सम्भावित साँठ–गाँठ से इन्कार नहीं किया जा सकता है।

शासन ने उत्तर में बताया (जून 2017) कि लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये बिन्दुओं को अनुपालन हेतु नोट किया गया।

अनुशंसाः शासन को एक पारदर्शी और उद्देश्यपूर्ण तरीके से काम पूरा करने हेतु समय सीमा निर्धारण के लिए अच्छी तरह से परिभाषित मानदण्ड प्रावधानित करना चाहिए।

8.5 विभागीय यंत्र एवं संयत्रों का उपयोग

राज्य के विभिन्न खण्डों में उपलब्ध विभागीय यंत्र एवं संयत्रों[6] का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए, प्रमुख अभियन्ता (अगस्त 2001) ने निदेशित किया कि निविदा के सीड्यूल–सी में विभागीय यंत्र संयंत्रों का किराये के आधार पर ठेकेदारों द्वारा उपयोग करने की शर्त सम्मिलित की जायेगी।

[6] हाट मिक्स प्लांट, रोड रोलर, टिपर, ट्रक, वाटर टैंकर, पम्प सेट, इत्यादि।

नमूना जाँच किए गए जनपदों के वर्ष 2011–16 की अवधि के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रमुख अभियन्ता के इन निर्देशों का अधिशासी अभियन्ता/अधीक्षण अभियन्ता द्वारा अनुपालन नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, खण्डों में उपलब्ध यंत्र एवं संयत्रों का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित नहीं किया जा सका जैसा कि नीचे दिये गये सारणी 8.4 में चर्चा की गई है:

सारणी 8.4: विभागीय यंत्र एवं संयत्रों का कम उपयोग का विवरण

क्र0 सं0	मशीनरी का नाम	संख्या	प्रतिशत उपयोग	अवधि	जनपद
1.	हॉट मिक्स प्लान्ट	21से 28	43 से 62	2011–16	17 नमूना जॉच किये गये जनपद
2.	रोड रोलर	159	0		
		71	1 से 25		
		53	25 से 50		
3.	वेट मिक्स प्लाण्ट	02	0		
4.	सीसी/मिक्सिंग प्लाण्ट	12	0 से 30		

अतः किराया प्रभार के आधार पर विभागीय यंत्र एवं संयत्रों का उपयोग, करने की शर्त अनुबन्ध में शामिल करने में अधिशासी अभियन्ता/अधीक्षण अभियन्ता की विफलता के कारण, बड़ी संख्या में यंत्र एवं संयत्र कई लोक निर्माण खण्डों एवं वृत्तों में उपयोग में नहीं लाये जा रहे थे। परिणामस्वरूप, किराया प्रभारों के रूप में शासन को व्यापक राजस्व की हानि हुई।

मूल्य ह्रास आरक्षित निधि का सृजनः शासन ने यंत्र एवं संयत्रों के नवीनीकरण, अनुपयोगी यंत्र एवं संयत्रों के प्रतिस्थापन के लिए, यंत्र एवं संयत्रों का क्रय, यंत्र एवं संयत्रों की विशेष मरम्मत और नवीनतम प्रद्यौगिकी के यंत्र एवं संयत्रों के क्रय हेतु मूल्य ह्रास आरक्षित निधि का सृजन (मार्च 2005) किया। शासन ने निर्धारित किया कि प्रत्येक आगणन में कार्य की सकल लागत का 1.5 प्रतिशत मूल्य ह्रास आरक्षित निधि के लिए जोड़ा जायेगा और यह धनराशि मूल्य ह्रास आरक्षित निधि में नियत उद्देश्यों के लिए स्थानान्तरित की जायेगी। मूल्य ह्रास आरक्षित निधि में वर्ष 2011–12 में ₹ 38.14 करोड़ अवशेष था जो 2015–16 मे बढ़कर ₹ 62.58 करोड़ हो गया।

प्रमुख अभियन्ता द्वारा वर्ष 2004–16 की अवधि के मूल्य ह्रास आरक्षित निधि और अन्य सूचनाओं से सम्बन्धित आँकड़ों की समीक्षा में निम्न लिखित तथ्य प्रकाश में आये।

- वर्ष 2013–16 की अवधि में, विभाग ने हॉट मिक्स प्लाण्ट (17), मैकेनिकल पेवर (23), लोडर (27), रोलर (34), टिपर (176), वॉटर टैंकर (25), कम्प्रेसर सहित ट्रैक्टर (51), बिटुमिन स्प्रेयर (51) इत्यादि के क्रय के लिए मूल्य ह्रास आरक्षित निधि से ₹ 65.40 करोड़ का व्यय किया।

- लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2012–13 में विभाग में 21 हॉट मिक्स प्लान्ट थे जो मानक के अनुसार उपयोग नहीं किए जा रहे थे। इस प्रकार इन परिस्थितियों में पहले से उपलब्ध हॉट मिक्स प्लान्ट के पूर्ण उपयोग को सुनिश्चित किये बिना 17 नए हॉट मिक्स प्लान्ट का क्रय किया जाना अनुचित था। वर्ष 2013–16 के दौरान क्रय किये गये 11 हॉट मिक्स प्लाण्ट के उपयोग के विश्लेषण में पाया गया कि प्रतिवर्ष 800 घन्टें के विभागीय मानक के विरूद्ध, इन हॉट मिक्स प्लान्ट का उपयोग 40 घंटे से 988 घंटों के बीच था। 11 हॉट मिक्स प्लान्ट में से 9 हॉट मिक्स प्लान्ट का उपयोग सामान्य से नीचे था, जिसमें से छः हॉट मिक्स प्लान्ट का उपयोग 300 घंटे से कम था। इस प्रकार, इन नये हॉट मिक्स प्लान्ट और सम्बन्धित उपकरणों का क्रय

अवांछनीय था और परिणामस्वरूप, ₹ 65.40 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त इन हॉट मिक्स प्लान्ट पर लगाये गये कर्मचारियों को भुगतानित वेतन भी अलाभकरी रहा।

शासन ने उत्तर में बताया (जून 2017) कि लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये बिन्दुओं को अनुपालन हेतु नोट किया गया।

अनुशंसाः शासन को विद्यमान यंत्र एवं संयत्र और इलेक्ट्रिक एवं मैकेनिकल संवर्ग के कर्मचारियों के कार्य की समीक्षा करना चाहिए और विभागीय संसाधनों के अधिकतम उपयोग के लिए उचित निर्णय लिया जाना चाहिए।

8.6 कार्यों का विभाजन

ऑगणनों की तकनीकि स्वीकृति और अनुबन्ध विलेखों को अन्तिम रूप देने के लिए वित्तीय शक्तियों को प्रतिनिधानित करते हुए शासन ने आदेश (जून 1995) दिया कि अधिशासी अभियन्ता, अधीक्षण अभियन्ता, एवं मुख्य अभियन्ता द्वारा क्रमशः ₹ 40 लाख, ₹ एक करोड़ एवं ₹ एक करोड से अधिक के कार्य की लागत के लिए ऑगणनों की तकनीकि स्वीकृति एवं अनुबन्धों का गठन किया जायेगा।

नमूना जॉच जनपदों के वर्ष 2011–16 की अवधि के अभिलेखों की नमूना जॉच में लेखापरीक्षा ने पाया कि 11 जनपदों के 15 खण्डों[7] के खण्डीय अधिकारियों ने 397 कार्य को भागों में विभाजित करके ₹ 61.15 करोड़ के 967 अनुबंध विलेखों का गठन किया। इन कार्यों में से ₹ 40 लाख, से अधिक लागत वाले दो कार्यों को, अधिशासी अभियन्ता द्वारा उच्च अधिकारियों के अनुमोदन से बचने के लिए तथा कार्यों को अपनी वित्तीय सीमा के अन्दर लाने के लिए, चार हिस्सों में विभाजित किया गया। वर्ष 2011–16 की अवधि में कार्यो के विभाजन का विवरण ***परिशिष्ट 8.2*** में दिया गया है।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.7 अधिशासी अभियन्ता द्वारा बिना निविदा के कार्यों का कराया जाना

प्रमुख अभियंता, उत्तर प्रदेश ने आदेश (सितम्बर 1999 एवं दिसम्बर 2000) दिया कि ₹ दो लाख से अधिक के कार्यों के निविदा आमंत्रण की सूचना का प्रचार करने हेतु अनिवार्य रुप से समाचार–पत्रों में प्रकाशित किया जायेगा।

संवीक्षा में पाया गया कि अधिशासी अभियंताओं द्वारा ₹ 1.72 करोड़ की धनराशि के 183 अनुबंध विलेख (प्रत्येक अनुबंध विलेख की लागत ₹ दो लाख से कम) निविदा आमंत्रण की सूचना समाचार–पत्रों में प्रकाशित किए बिना निष्पादित की गयी थी।

183 अनुबंध विलेखों की विस्तृत संवीक्षा में पाया गया कि 134 प्रकरणों में कार्य के सापेक्ष वास्तविक भुगतान ₹ दो लाख से अधिक थे। नौं नमूना जॉच जनपदों[8] में देखा गया कि 134 निष्पादित अनुबंध विलेखों की लागत ₹ 1.23 करोड़ के सापेक्ष ₹ 11.74 करोड़ का भुगतान हुआ जो अनुबंधित लागत से 6,015 प्रतिशत[9] तक अधिक था। चूंकि इन

[7] प्रान्तीय खण्ड, बदायूँ, निर्माण खण्ड (भवन), गोरखपुर, निर्माण खण्ड–3, झॉसी, प्रान्तीय खण्ड, बस्ती, प्रान्तीय खण्ड, उन्नाव, निर्माण खण्ड–2, आगरा, प्रान्तीय खण्ड, गोरखपुर, निर्माण खण्ड–1, बस्ती, प्रान्तीय खण्ड, गाजीपुर, प्रान्तीय खण्ड, गोण्डा, प्रान्तीय खण्ड, हरदोई, प्रान्तीय खण्ड, लखनऊ, निर्माण खण्ड–1, लखनऊ, निर्माण खण्ड–2, लखनऊ एवं निर्माण खण्ड–2, मीरजापुर।

[8] बदायूँ, बस्ती, गाजीपुर, गोरखपुर, मैनपुरी, मीरजापुर, मुरादाबाद, सहारनपुर एवं उन्नाव।

[9] 100 से 200 प्रतिशत : 11 अनुबंध विलेख, 200 से 500 प्रतिशत : 52 अनुबंध विलेख, 500 से 1000 प्रतिशत : 37 अनुबंध विलेख एवं 1,000 से 6,015 प्रतिशत : 34 अनुबंध विलेख।

प्रकरणों में अनुबंधों के सापेक्ष निष्पादित कार्य की लागत ₹ दो लाख से अधिक थी, इसलिए अनुबंधों हेतु निविदा सूचना समाचार–पत्रों में प्रकाशन कर आमंत्रित की जानी चाहिए जैसा कि आदेशों में प्रावधानित था, जो नहीं किया गया एवं आदेशों की अवहेलना के कारण अनियमित था।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.8 रोड साइनेज कार्य

सड़क साइनेज, तथा रेज्ड रिफ्लेक्टिव पेवमेन्ट मार्कर के कार्य निष्पादन के लिए, प्रमुख अभियन्ता ने निदेशित (जुलाई 2006) किया कि दो लाख से अधिक के सड़क साइनेज कार्यो को, सड़क साइनेज कार्यो के लिए पंजीकृत ठेकेदारों के द्वारा कराया जायेगा। रेज्ड रिफ्लेक्टिव पेवमेन्ट मार्कर की आपूर्ति और लगाने हेतु ठेकेदारों के पंजीकरण की श्रेणी और मापदण्ड सड़क साइनेज कार्यों के समान होगा।

लेखापरीक्षा में चयनित जनपदों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि ₹ 187.93 करोड़ की लागत के पाँच कार्यों में प्रमुख अभियन्ता के निर्देश के वितरीत ₹ 1.25 करोड़ के सड़क साइनेज, रेज्ड रिफ्लेक्टिव पेवमेन्ट मार्कर मदों की आपूर्ति एवं लगाने का कार्य सिविल कार्यों हेतु पंजीकृत ठेकेदारों से कराया गया। अग्रेतर, ₹ 84.06 करोड़ की लागत के चार कार्यों में सड़क सुरक्षा कार्यों की मदें सम्बन्धित आगणनों में सम्मिलित नहीं की गयी। इस प्रकार, कार्यों की गुणवत्ता पूर्णरूपेण सुनिश्चित किया जाना संदेहास्पद था।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.9 कार्यों की स्वीकृति और निधियों के आवंटन के बिना कार्यों का सम्पादन किया जाना

वित्तीय नियमों[10] में प्रावधानित है कि कोई भी कार्य तब तक प्रारम्भ नहीं किया जायेगा जब तक कि उचित तरीके से एक विस्तृत डिजाइन एवं ऑगणन स्वीकृत न किया गया हो; निधियों का आवंटन न किया गया हो एवं इसके प्रारम्भ के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा आदेश निर्गत न किया गया हो।

- नमूना जॉच जनपदों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि अति विशिष्टि व्यक्तियों के यात्राओं से सम्बन्धित कार्य जैसे–हैलीपैड बनाना, बैरीकेडिंग, मंच बनाना इत्यादि का कार्य लोक निर्माण विभाग द्वारा वर्ष 2011–16 की अवधि में जिला अधिकारी, वरिष्ठ पुलिस अधीक्षक या पुलिस अधीक्षक के निर्देश के तहत सम्पादित किये गये थे। लेखापरीक्षा मे देखा गया कि खण्डों द्वारा इन कार्यो के लिए सम्बन्धित जिला अधिकारी, या वरिष्ठ पुलिस अधीक्षक या पुलिस अधीक्षक से भुगतान की मांग की जा रही थी, किन्तु कोई धनराशि उपलब्ध नहीं करायी गयी। परिणामस्वरूप, जिला प्राधिकारियों के विरूद्ध ₹ 10.93 करोड़ का बकाया 8 माह से 29 वर्ष तक की अवधि का था, जैसा कि ***परिशिष्ट 8.3*** में वर्णित है।

- राज्य के विभिन्न जनपदों में बार–बार उच्च गणमान्य व्यक्तियों का दौरा होता है, जिसके लिए कुछ कार्यो के सम्पादन की अवश्यकता होती है। किन्तु, ऐसे कार्यो के वित्त–पोषण के लिए कोई भी प्रणाली तैयार नहीं की गई है।

राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार्य करते हुए बताया (जून 2017) कि उचित प्रणाली बनायी जायेगी।

[10] वित्तीय हस्त–पुस्तिका खण्ड–VI का प्रस्तर 375।

अनुशंसाः अति विशिष्ट व्यक्तियों की यात्राओं पर लोक निर्माण खण्डों द्वारा किए गए व्यय को समयान्तर्गत भुगतान करने और उचित लेखांकन को सुनिश्चित करने के लिए शासन को एक व्यवस्थित प्रणाली रखनी चाहिये। सुपरिभाषित मानक के आधार पर, उचित सत्यापन के बाद इस प्रकार के व्यय की स्वीकृति के लिए एक समय सीमा निर्धारित की जानी चाहिए।

8.10 अपूर्ण अनुबन्ध विलेख का बनाया जाना

माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट की धारा 2 के परिच्छेद 8.1 में प्रावधानित है कि निविदा प्रपत्र में निविदा सूचना, निविदादाताओं को निर्देश, योग्यता सम्बन्धी सूचना, अनुबन्ध की शर्तें इत्यादि शामिल है। अग्रेतर, माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट की धारा 8 के अन्तर्गत अनुबन्ध के मानक प्रपत्र, उन अभिलेखों की सूची है, जो अनुबन्ध के भाग होते है, जैसेः स्वीकृति पत्र, कार्य प्रारम्भ करने की सूचना, ठेकेदार की निविदा, कान्ट्रैक्ट डाटा इत्यादि। इसलिए, खण्डों द्वारा अनुबन्ध को हस्ताक्षर करने एवं सील किये जाने से पूर्व इन सभी अभिलेखों को अनुबन्ध में शामिल करना आवश्यक था।

यद्यपि अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि सभी खण्डों में, तकनीकी बिड के साथ प्रस्तुत ठेकेदारों की तकनीकी योग्यता से सम्बन्धित अभिलेखों को हस्ताक्षरित और मुहरबन्द अनुबंध विलेखों में संलग्न नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन अभिलेखों में से कुछ अभिलेख जैसे उपकरण, कर्मियों, चालू परियोजनाओं, सम्पादित कार्य, अनुभव प्रमाण पत्र आदि का विवरण एक अन्य पत्रावली में रखा गया था।

इस प्रकार, खण्डों ने माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट के प्रावधानों का पालन नहीं किया, जिससे अनुबन्ध प्रबन्धन में पारदर्शिता प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.11 ठेकेदारों द्वारा बीमा आच्छादन प्रदान न किया जाना

मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट (टी 2) में सम्मिलित अनुबन्ध की सामान्य शर्तों के क्लाज 13 में यह प्रावधानित है कि ठेकेदार स्वयं की लागत पर नियोक्ता और ठेकेदार के संयुक्त नामों में कार्य के प्रारम्भ तिथि से पूर्ण होने की तिथि तक बीमा अच्छादन प्रदान करेगा; जो ठेकेदार के द्वारा जोखिम जैसे यंत्र एवं संयंत्रों तथा कार्यों को क्षति या/हानि, उपकरणों की क्षति या/हानि, सम्पत्तियों की क्षति या/हानि एवं व्यक्तिगत चोट या मृत्यु की स्थिति में कान्ट्रैक्ट डेटा में अंकित धनराशि एवं कटौती योग्य धनराशि के अनुरूप होगा। व्यक्तिगत चोट या मृत्यु के लिए कार्य पूरा होने की तिथि से डिफेक्ट लाइबिलिटी अवधि के अन्त तक बीमा आच्छादन भी प्रदान करना आवश्यक था। कार्य के प्रारम्भ एवं पूर्ण होने की तिथि के पूर्व बीमा पॉलिसी और प्रमाण–पत्र अभियन्ता को स्वीकृति हेतु दिया जाना आवश्यक था।

नमूना जॉच किए गए जनपदों के अभिलेखों की नमूना जॉच में लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2011–16 की अवधि में सम्पादित 2,953 अनुबंध विलेखों के लिए ₹ 7,535.78 करोड़ का बीमा आच्छादन ठेकेदारों द्वारा प्रदान करने की आवश्यकता थी। यद्यपि, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि मैसर्स मनीषा प्रोजेक्ट प्राइवेट लिमिटेड गाजियाबाद, जिसने प्रान्तीय खण्ड, सम्भल के एक कार्य[11] के लिये ₹ 47.30 करोड़ का

[11] प्रान्तीय खण्ड, संभल के ₹ 47.30 करोड़ के आगणित लागत के अनुबंध विलेख संख्या 56/एसई/13–14 हेतु भुगतानित प्रीमियम की धनराशिः ₹ 1.08 लाख।

बीमा आच्छादन प्रदान किया था, इसके अतिरिक्त नमूना जॉच वाले जनपदों में से किसी भी ठेकेदार द्वारा बीमा अच्छादन नहीं दिया गया था। इसलिए, नमूना जनपदों के सम्पादित कार्यों के सापेक्ष बीमा आच्छादन को सुनिश्चित करने में उच्च अधिकारियों की विफलता के कारण वर्ष 2011–16 की अवधि में ठेकेदार ₹ 1.71 करोड़[12] ***(परिशिष्ट 8.4)*** का लाभ पाये।

अतः कार्यों के लिए बीमा आच्छादन सुनिश्चित करने में अभियन्ताओं की विफलता के कारण इस अवधि में शासन का हित जोखिम में था। इसके अलावा इससे ठेकेदारों को अनधिकृत लाभ भी दिया गया।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.12 सामग्रियों के क्रय प्रावधानों को न अपनाया जाना

शासन ने आदेश दिया (जनवरी 2007) कि, सामग्री की आपूर्ति के लिए अनुबंध विलेख, मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट–टी 3 के आधार पर गठित किया जायेगा।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्ष में पाया गया कि नमूना जॉच जनपदों के सभी खण्डों द्वारा निर्धारित मॉडल विडिंग डाक्यूमेन्ट–टी 3 में अनुबन्ध विलेख का गठन नहीं किया गया था। इसके बजाय, इन खण्डों ने कोटेशन के आधार पर सामग्री की आपूर्ति के लिए आपूर्ति आदेश दिये गये। नमूना जॉच जनपदों के अभिलेखों की नमूना जॉच में पाया गया कि वर्ष 2011–16 की अवधि में ग्रिट और स्टोन डस्ट की आपूर्ति के लिए 274 आपूर्ति आदेश धनराशि ₹ 2.60 करोड़ के निर्गत किये गये ***(परिशिष्ट 8.5)***।

इसके परिणामस्वरूप शासन को प्रतिस्पर्धी दरें प्राप्त नहीं हुईं एवं स्टाम्प ड्यूटी के कारण हानि हुई।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

8.13 अनुबंध विलेख पंजिका का दोषपूर्ण रख–रखाव

यह प्रावधानित था कि अनुबंध विलेख पंजिका में अनुबन्ध संख्या और तिथि, ठकेदार का नाम, कार्य का नाम, ऑगणित लागत, अनुबन्ध की धनराशि, प्रतिभूति की धनराशि संख्या एवं तिथि, स्टाम्प ड्यूटी की धनराशि, कार्य प्रारम्भ एवं समाप्ति की तिथि, देयक संख्या एवं भुगतान की तिथि सम्मिलित किया जायेगा।

अभिलेखों की संवीक्षा में लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि खण्डों द्वारा निर्धारित प्रारूप में अनुबंध विलेख पंजिका का रख–रखाव नहीं किया गया था। यह भी देखा गया कि कई महत्वपूर्ण कालम जैसे कार्य की ऑगणित लागत, ठेकेदारों द्वारा जमा की गई प्रतिभूति विवरण, और अन्तिम भुगतान की स्थिति के कालम नहीं खोले गये थे और इस प्रकार इन कालमों के बारे में कोई सूचना की प्रविष्टि नहीं थी। इस कारण लेखापरीक्षा ऐसी जानकारी की शुद्धता को सत्यापित नही कर सका।

शासन द्वारा कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

[12] मेसर्स मनीषा प्रोजेक्ट्स प्राईवेट लिमिटेड, गाजियाबाद द्वारा प्रीमियम भुगतान के आधार पर आगणित।