अध्याय 10

पुलिस आवास का निर्माण

अध्याय 10

पुलिस आवास का निर्माण

10.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय पुलिस आयोग ने राज्य में सभी पुलिस कार्मिकों के लिए आवासीय सुविधा प्रदान कराने की अनुशंसा की जिसमें निम्न एवं उच्च अधीनस्थों के आवासों के लिए विशेष बल दिया गया था। राज्य के पुलिस बल को बेहतर जीवन एवं कार्य का वातावरण उपलब्ध कराने के लिए सभी बुनियादी सुविधाओं के साथ सु–सुरक्षित आवासीय, प्रशासनिक एवं अन्य भवनों का निर्माण कराना पुलिस बल के आधुनिकीकरण योजना के अन्तर्गत, एक प्रमुख क्षेत्र है।

10.2 कार्यो का निष्पादन

पुलिस कार्मिकों को बेहतर आधारभूत सुविधायें प्रदान कराने के आशय से उत्तर प्रदेश शासन ने ₹ 2920.62 करोड़ की लागत वाले 2068 भवनों के निर्माण की स्वीकृति दी तथा वर्ष 1995–2016 के दौरान 9 कार्यदायी संस्थाओं[27] को कार्य प्रदान किये।

उपरोक्त 2068 कार्यों में से मार्च 2014 तक स्वीकृत ₹ 1048.73 करोड़ की लागत वाले 616 कार्यो को मार्च 2016 तक पूर्ण किया जाना था। यद्यपि लेखा परीक्षा जॉच में पाया गया कि ₹ 482.15 करोड़ व्यय कर मात्र 393 कार्यो (64 प्रतिशत) को पूर्ण किया गया था तथा शेष 223 कार्य (34 प्रतिशत) अपूर्ण थे जिनपर मार्च 2016 तक ₹ 390.73 करोड़ का व्यय किया जा चुका था ***(परिशिष्ट 10.1)*** निर्माण की धीमी प्रगति के कारणों की चर्चा अनुवर्ती प्रस्तरों में की गयी है।

10.2.1 निधियों का उपयोग न किया जाना

पुलिस विभाग द्वारा वर्ष 2011–16 की अवधि में बजट आवंटन के सापेक्ष निर्माण कार्य पर किया गया व्यय निम्नवत् है।

सारणी 10.1: आवंटन, व्यय और समर्पण का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र0 सं0	वर्ष	बजट आवंटन/अवमुक्त धनराशि	व्यय(प्रतिशत)	समर्पण(प्रतिशत)
1	2011–12	539.83	236.64(44)	303.19(56)
2	2012–13	561.75	294.08(52)	267.67(48)
3	2013–14	531.20	476.88(90)	54.32(10)
4	2014–15	559.13	517.41(93)	41.72(07)
5	2015–16	643.75	597.79(93)	45.96(07)
	योग	**2,835.66**	**2,122.80(75)**	**712.86(25)**

(**स्रोत**: बजट अभिलेख)

विभाग बजट का पूर्ण उपयोग करने में विफल रहा तथा वर्ष 2011–16 के दौरान ₹ 712.76 करोड़ (25 प्रतिशत) समर्पित कर दिया गया। निधियों का उपयोग करने में विफलता कार्य निष्पादन की धीमी गति को इंगित करती है।

[27] ए0 एण्ड वी0पी0, सी एण्ड डी0एस0, जे0एल0एन0, पैन लिमिटेड, पैकफैड, लो0नि0वि0, यू0पी0 आर एन एन, एस0के0एन, और यू0पी0पी0सी0एल0।

10.2.2 मनोनयन आधार पर कार्य प्रदान करना।

10.2.2.1 प्रतिस्पर्धात्मक बोली प्रक्रिया के बिना कार्य सौंपा जाना।

केन्द्रीय सर्तकता आयोग के दिशा–निर्देश के अनुसार, नामांकन, जिसे एकल निविदा भी कहा जाता है, के आधार पर ठेका सौंपे जाने को अखिरी विकल्प के रूप में सिर्फ प्रयोग में लाया जाना है जब असाधारण परिस्थियॉ हो जैसे–प्राकृतिक आपदाएँ आपातकाल अथवा बार–बार निविदा आमंत्रित किए जाने के बाद भी कोई बोली नहीं लगी हो अथवा वहॉ, जहॉ क्रय किये जाने के सन्दर्भ में मात्र एक ही आपूर्तिकर्ता को लाइसेंस (प्रोप्राइट्री आइटम) प्राप्त हो।

अभिलेखों की जॉच में पाया गया कि निविदा की पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धात्मकता सुनिश्चित करने और उचित दरों को प्राप्त करने के लिए, कार्य आवंटन करने के लिए खुली निविदा प्रक्रिया का प्रयोग नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि नौ सरकारी कार्यदायी संस्थाओं को ₹ 2920.62 करोड़ की लागत के 2068 कार्य बिना निविदा आमंत्रित किये, मनोनयन के आधार पर सौंपे गये जिनका विवरण निम्न सारणी में है।

सारणी 10.2: संस्थावार कार्य आवंटन की संख्या

(₹ करोड़ में)

क्र0 सं0	निर्माण ईकाई* का नाम	आवंटित कार्यो की संख्या	स्वीकृत लागत	अवमुक्त धनराशि	व्यय	अपूर्ण कार्य	
						कार्यों की संख्या (प्रतिशत)	स्वीकृत लागत (प्रतिशत)
1	ए एण्ड वी पी	81	166.89	104.07	80.01	68(84)	158.57(95)
2	सी एण्ड डी एस	41	51.43	46.05	40.56	25(61)	36.98(72)
3	जे एल एन	9	6.47	5067	5.27	05(55)	2.05(32)
4	पैन लिमिटेड	1,540	748.37	703.37	500.05	1,038(67)	470.99(63)
5	पैकफैड	18	28.37	22.54	18.44	07(39)	16.09(57)
6	लो0नि0वि0	24	201.82	101.21	101.21	24(100)	201.82(100)
7	यू0पी0आर एन एन	69	1215.35	395.30	305.88	54(78)	1,198.92(99)
8	एस0के0एन0	27	56.77	40.21	33.21	13(48)	25.65(45)
9	यू0पी0पी0सी0एल0	259	445.14	437.41	394.56	99(38)	223.26(50)
	महायोग	**2,068**	**2,920.62**	**1,855.82**	**1479.19**	**1,344**	**2,364(81)**

(**स्रोतः** पुलिस मुख्यालय इलाहाबाद)

**ए0 एण्ड वी0पी0: आवास एवं विकास परिषद, सी एण्ड डी0एस0: कान्स्ट्रक्शन एण्ड डिजाइन सर्विसेज, जे0एल0एन0: जल निगम, पैन लिमिटेडः पुलिस आवास निगम लिमिटेड, पैकफैडः प्रोसेसिंग एण्ड कान्स्ट्रक्शन कोपरेटिव फेडरेशन लिमिटेड, लो0नि0वि0: लोक निर्माण विभाग, यू0पी0 आर एन एनः उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम, एस0के0एनः समाज कल्याण निगम, यू0पी0पी0सी0एल0: उत्तर प्रदेश प्रोजेक्ट कॉरपोरेशन लिमिटेड।*

प्रतिस्पर्धात्मक बोली के बिना मनोनयन आधार पर ऐसे उच्च मूल्य की संविदाओं का आवंटन, प्रभावहीनता तथा मनमानेपन को बढावा देता है तथा गुणवत्ता सुधार और लागत नियंत्रण की आवश्यकता को अनदेखा करता है। अतः मनोनयन के आधार पर इतनी बड़ी संख्या में शासकीय निर्माण ईकाइयों को कार्यो का सौंपा जाना अनुचित एवं अतार्किक था।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया कि लेखा परीक्षा द्वारा दिये गये सुझावों के अनुपालन के लिए निर्माण ईकाईयों को निर्देश जारी किये गये है।

10.2.2.2 पुलिस मुख्यालय द्वारा निर्माण इकाईयों को अग्रिम के रूप में भुगतान

ठेकेदारों अथवा निर्माण ईकाइयों को दिया गया अग्रिम, उ0प्र0 लोक निर्माण विभाग मॉडल बिड डाक्यूमेन्ट के अनुसार, निर्धारित वित्तीय सीमाओं से अधिक नहीं होना चाहिए। इसके अलावा अग्रिम हमेशा संरक्षित होना चाहिए तथा वसूली समय आधारित होनी चाहिए न कि कार्य की प्रगति से सम्बन्धित होनी चाहिए। अग्रिमों की प्राप्ति तथा उपयोग का अनुश्रवण अग्रिम प्राप्त करने वाली निर्माण ईकाई के द्वारा खोले जाने वाले निलम्ब (एस्क्रो) खातों द्वारा किया जाना चाहिए। अग्रिम यदि कार्य स्थल पर लायी गयी सामग्री के सापेक्ष संरक्षित नहीं है तो अग्रिम को सब्याज प्रदान किया जाना चाहिए।

अभिलेखों की जॉच में पाया गया कि पुलिस मुख्यालय द्वारा निर्माण ईकाई को कार्य प्रारम्भ होने से पूर्व ही स्वीकृत धनराशि की प्रथम किश्त अवमुक्त कर दी गयी। पुलिस मुख्यालय ने कार्य निष्पादन की भौतिक प्रगति तथा शासकीय कार्यदायी संस्थाओं को आवंटित विभिन्न कार्यो के सापेक्ष किये गये वास्तविक व्यय का अनुश्रवण नहीं किया तथा वित्तीय वर्ष के अन्त में उन(कार्यदायी संस्थाओं) पर उपलब्ध धनराशि का अनुश्रवण किये बिना पुलिस मुख्यालय शासकीय निर्माण ईकाइयों को अग्रिम अवमुक्त करता रहा। परिणामस्वरूप मार्च 2016 तक निर्माण ईकाइयों के पास ₹ 376.63 करोड़ की धनराशि अवशेष के रूप में एकत्रित हो चुकी थी। निर्माण ईकाइयों को उनके पास पहले से उपलब्ध अग्रिमों के उपयोग का अनुश्रवण किये बिना अग्रिम प्रदान करने की ऐसी प्रथा सरकारी खजाने पर परिहार्य बोझ डालती है तथा निर्माण ईकाइयों के अनुचित लाभ को बढ़ाती है।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया कि धनराशि जमा किये जाने पर ही निर्माण कार्य निष्पादित किया जाता है, अतः धनराशि बतौर अग्रिम भुगतान की जानी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधि का प्रवाह कार्य की प्रगति के अनुसार होना चाहिए।

10.2.3 निर्माण ईकाइयों का प्रदर्शन

कार्यदायी संस्थाओं द्वारा बड़ी संख्या में पिछले वर्षो के कार्यो के अपूर्ण होने के बावजूद पुलिस विभाग द्वारा कार्य सौंपने से पूर्व निर्माण ईकाईयों के प्रदर्शन की समीक्षा नहीं की गयी थी जो कि निम्न सारणी से परिलक्षित होता है जो पिछले दो वर्षो 2014–16 में सौंपे गये कार्यो का विवरण दर्शाती है।

सारणी 10.3 वर्ष 2014–16 के दौरान ईकाई वार अपूर्ण तथा आवंटित कार्य

कार्यदायी संस्था का नाम	मार्च 2012 तक सौंपे गये कुल कार्य		मार्च 2012 तक सौंपे गये कार्य को अपूर्ण है			वर्ष 2014–16 के दौरान सौंपे गये कार्य	
	सख्या	लागत	सख्या	संख्या (प्रतिशत)	लागत (प्रतिशत)	संख्या (कुल का प्रतिशत)	लागत (कुल का प्रतिशत)
ए एण्ड वी पी	13	11.07	2011–12	0(08)	3.17(29)	66(06)	150.96(08)
सी एण्ड डी एस	38	39.79	2002–12	22(58)	25..34(64)	2(00)	3.00 (00)
जे एल एन	2	1.70	2011–12	1(50)	1.35(79)	2(00)	0.46(00)
पैन लिमिटेड	14.1	104.65	2006–12	15(11)	7.26(07)	986(88)	392.77(22)
पैकफैड	16	18.09	2005–10	5(31)	5.81(32)	2(000)	1028(.01)
ले0नि0वि0	0	0	–	00(00)	0(00)	24(02)	201.82(11)
यू0पी0आर एन एन	57	231.84	1995–12	29(51)	207. 82(90)	12(01)	983.51(54)
एस0के0एन0	10	17.54	2004–10	7(70)	16.20(92)	16(01)	35.27(02)
यू0पी0पी0सी0एल0	227	359.37	2009–12	72(32)	148.27(41)	11(01)	28.90(02)
योग	**504**	**784.05**	**1995–2012**	**165**	**422.81**	**1121**	**1,807.04**

(**स्रोतः** पुलिस मुख्यालय इलाहाबाद)

उपरोक्त सारणी से यह स्पष्ट है कि सबसे खराब प्रदर्शन वाली संस्था उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड (यू0पी0आर0एन0एन) थी, जिसे वर्ष 1995 से 2012 तक ₹ 231.83 करोड़ (30 प्रतिशत) लागत वाले 57 कार्य सौंपे गये थे लेकिन 207.82 करोड़ (90 प्रतिशत) लागत के 29 कार्य (51 प्रतिशत) मार्च 2017 तक अपूर्ण थे। राज्य सरकार ने संस्था के खराब प्रदर्शन को अनदेखा करते हुए यू0पी0आर0एन0एन0 को ₹ 983.51 करोड़ (2014–16 के दौरान प्रदान किये गये कार्यो की कुल लागत का 54 प्रतिशत) की लागत के 12 प्रमुख कार्यो को प्रदान किया। इसी प्रकार की स्थिति आवास एवं विकास परिषद, यू0पी0 प्रोजेक्ट कॉरपोरेशन लिमिटेड जैसी कई अन्य संस्थाओं की थी जिन्हें वर्ष 2012 से पहले कार्य निष्पादन में खराब प्रदर्शन के बावजूद बडे कार्यादेश दिये गये थे। इसने, पुलिस स्टेशनों, बैरकों, आवासीय क्वाटर्स, फायर स्टेशन आदि जैसे अधिकतर कार्यों के निष्पादन में अत्यधिक विलम्ब होने के कारण पुलिस बल के आधुनिकीकरण पर गम्भीर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। सबसे खराब प्रदर्शन वाले जिले कानपुर देहात, अलीगढ़, लखनऊ, गोरखपुर, मिर्जापुर आदि थे।

उत्तर में, शासन ने कहा कि लेखा परीक्षा द्वारा दिये गये सुझावों के अनुसार कार्यवाही की जायेगी।

10.2.4 निर्माण इकाइयों की क्षमता का आकलन किये बिना कार्य सौंपना।

राज्य सरकार ने कार्यो को सौंपे जाने के लिए निर्माण ईकाइयों की अधिकतम क्षमता सीमा तय (फरवरी 2013) की थी, जो समाज कल्याण निगम एवं आवास विकास परिषद के लिए ₹ 25.00 करोड़ थी तथा यू0पी0पी0सी0एल0 और पी0ए0सी0सी0एफ0ई0डी0 के लिए ₹ 10.00करोड़ थी। शासनादेश (जी0ओ0) के अनुसार विभाग (कार्य प्रदान करने वाला) को इन निर्माण ईकाइयों से उनकी कार्य करने की क्षमता के आलोक में शेष कार्य करने की क्षमता होने का प्रमाण–पत्र प्राप्त करने की आवश्यकता थी। शासनादेश में यह भी वर्णित था कि प्रशासनिक विभाग के पास कार्य सौंपने हेतु, खुली निविदा के साथ–साथ राज्य और केन्द्र की सरकारी संस्थाओं के मध्य सीमित निविदा प्रकिया को अपनाने का विकल्प भी उपलब्ध था।

यद्यपि संवीक्षा में पाया गया कि भवन निर्माण के कार्यों को सौंपने में पुलिस विभाग में न तो संस्थाओं की कार्य करने की क्षमता को सत्यापित किया और न ही खुली/सीमित निविदाये आमंत्रित की । वर्ष 2015–16 में उपरोक्त चार संस्थाओं को दिये गये कार्यो की संख्या के सापेक्ष मार्च 2015 तक अपूर्ण कार्यो की संख्या निम्न सारणी में दी गयी है।

सारणी 10.4 अपूर्ण कार्यों के सापेक्ष कार्यदायी संस्थाओं को अतिरिक्त कार्यभार के साथ सौंपे गये कार्य

संस्था	वर्ष 2014 तक लम्बित कार्य		2015–16 में आवंटित कार्य		2015–16 में कुल कार्यभार	
	संख्या	लागत	संख्या	लागत	संख्या	लागत
ए0एण्ड0वी0पी	30	82.92	38	75.65	68	158.57
पी0एफ0ई0डी0	5	5.81	2	10.28	7	16.09
एस के एन	11	29.79	13	25.65	24	55.44
यू0पी0पी0सी0एल	96	215.60	3	7.67	99	223.27
योग	**142**	**334.12**	**56**	**119.25**	**198**	**453.37**

(स्रोतः पुलिस मुख्यालय इलाहाबाद)

उपरोक्त सारणी से स्पष्ट है कि शासनादेश का उल्लंघन कर वर्ष 2015–16 में चार निर्माण ईकाइयों को उनकी क्षमता से अधिक ₹ 119.25 करोड़ लागत के 56 कार्य सौंपे गये थे।

उत्तर में, शासन ने कहा कि उक्त निर्माण ईकाई को उसकी वित्तीय क्षमता का आंकलन करने के बाद ही कार्य करने के लिए नामित किया गया था। उत्तर का सत्यापन नहीं किया जा सका क्योंकि उनके उत्तर के समर्थन में लेखा परीक्षा को कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया था।

10.2.5 निर्माण इकाई के साथ मैमोरेण्डम ऑफ अण्डर स्टैन्डिंग (एम.ओ.यू.) हस्ताक्षर किया जाना।

उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल (पैरा 212.VII 4) में प्राविधानित है कि विभाग द्वारा धनराशि अवमुक्त करने या काम करने से पहले कार्य दायी संस्था के साथ समझौता/एमओयू0 पर हस्ताक्षर किया जाना था।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि उपरोक्त प्रावधानों का पालन विभाग द्वारा नहीं किया गया क्योंकि निर्माण ईकाइयों के साथ एम0ओ0यू0 हस्ताक्षर करने से पूर्व कार्य प्रारम्भ हो गया था तथा धनराशि अवमुक्त कर दी गयी। ₹ 328.84 करोड़ की स्वीकृत लागत के 27 कार्यों ***(परिशिष्ट 10.2)*** की जॉच में पाया गया कि:

- सभी कार्यो में एम0ओ0यू0 पर हस्ताक्षार करने से पूर्व धन जारी कर दिया गया था जिनकी लागत ₹ 276.90 करोड़ (84 प्रतिशत) थी, सिवाय एक प्रकरण[28] के, जहॉ एम0ओ0यू0 पर हस्ताक्षर करने की तारीख पर धनराशि अवमुक्त की गई थी।

- ₹ 233.13 करोड़ की लागत के 12 कार्यो (मार्च 2005 से फरवरी 2015 के दौरान दिये गये) में एम0ओ0यू0 अभी (मार्च 2016) तक हस्ताक्षर नहीं किये गये थे यद्यपि मार्च 2016 तक ₹ 226.28 करोड़ अवमुक्त किये गये थे। 12 में से 10 मामलों में स्वीकृत धनराशि का 100 प्रतिशत अवमुक्त कर दिया गया था जिनमें एम0ओ0यू0 हस्ताक्षरित नहीं थे।

निष्पादन करने में असफल रहने से कार्य में विलम्ब तथा असंतोषजनक गुणवत्ता की स्थिति के मामले में निर्माण इकाई का उत्तरदायित्व सिद्व करने के लिए एम0ओ0यू0 पर हस्ताक्षर करना आवश्यक है। अतः कार्यदायी संस्था की जिम्मेदारियों और कार्यो के निष्पादन के नियमों और शर्तो की पुष्टि किये बिना भुगतान किया जाना अत्यधिक अनियमित था तथा विभाग के हित में नहीं था।

अग्रेतर जॉच में पाया गया कि उन प्रकरणों में जहॉ एम0ओ0यू0 पर हस्ताक्षर किये गये थे कार्य के पूरा होने में विलम्ब के लिए एक प्रतिशत क्षतिपूर्ति अधिरोपण का प्रावधान था, यह लोक निर्माण विभाग और ग्रामीण अभियन्त्रण विभाग के प्रावधानों जहॉ क्षतिपूर्ति अधिरोपण, अनुबन्ध मूल्य का एक प्रतिशत प्रति सप्ताह है जो अधिकतम 10 प्रतिशत तक हो सकता है, की तुलना में बहुत कम था।

इसके अलावा, कार्यो के पूरा होने में अत्यधिक विलम्ब के बावजूद किसी भी प्रकरण में एक प्रतिशत की क्षतिपूर्ति भी कार्यदायी संस्थाओं से नहीं ली गयी। इससे निर्माण ईकाइयों को ₹ 55.71 करोड़ का अनुचित लाभ मिला क्योंकि मार्च 2014 तक स्वीकृत

[28] फायर स्टेशन बिलग्राम हरदोई ने भवनों का निर्माण।

₹ 557.08 करोड़ की स्वीकृत लागत के 223 कार्य अभी तक निर्माण ईकाइयों द्वारा पूर्ण नहीं किये गये थे।

उत्तर में शासन ने बताया कि स्वीकृत कार्यों का निष्पादन निर्माण ईकाइयों के साथ एम0ओ0यू0 हस्ताक्षर किये जाने के बाद किया जाता है। लेखापरीक्षा द्वारा चयनित 12 परियोजनाओं में शामिल निर्माण ईकाइयों के साथ एम0ओ0यू पर हस्ताक्षर करने के लिए सम्बन्धित जिलों को पत्र प्रेषित कर दिये गये है। अग्रेतर यह भी बताया गया कि एम0ओ0यू0 के नए प्रारूप (जुलाई 2015) में अर्थदण्ड का विधान शामिल है। निर्माण ईकाइयों, जिन्होने निर्धारित समय सीमा में कार्य पूरा नहीं किया, से जुर्माने की वसूली प्रक्रिया में है।

10.2.6. भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना कार्य सौंपा जाना।

वित्तीय हस्त पुस्तिका भाग–VI (पैराग्राफ 378) में प्राविधानित है कि भूमि की उपलब्धता से पहले कोई भी कार्य शुरू नहीं किया जाना चाहिए।

पुलिस आवास निगम लिमिटेड (पैन लिमिटेड) निर्माण ईकाई के अभिलेखों की जॉच में पाया गया कि उ0प्र0 शासन ने पैन लिमिटेड को कार्य सौंपने और धनराशि अवमुक्त करने से पूर्व निर्विवाद भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं की। परिणाम स्वरूप पैन लिमिटेड को आवंटित ₹ 49.08 करोड़ (₹ 28.68 करोड़ अवमुक्त) की लागत के 115 कार्य वर्ष 2009–2015 के दौरान आवंटित किये गये लेकिन इन मामलों में कार्य शुरू नहीं हुआ क्योंकि भूमि उपलब्ध नहीं थी।

वित्तीय नियमों का उल्लंघन कर धन की अवमुक्ति के परिणामस्वरूप शासकीय धन की लागत पर अनुचित लाभ दिया गया।

उत्तर में शासन ने कहा कि जल्द ही निर्माण ईकाइयों को भूमि उपलब्ध करा दी जायेगी।

10.3 समय और लागत में वृद्धि

एम0ओ0यू0 में समय सीमा, भुगतान सीमा, परिनिर्धारित क्षति आदि के बारे में विशिष्ट और स्पष्ट स्थिति होनी चाहिए ताकि निर्माण कार्य निर्धारित समय सीमा के अन्दर पूरा हो जाए तथा लागत की वृद्धि को रोका जा सके।

अभिलेखों की जॉच में पाया गया कि एम0ओ0यू0 में लागत मूल्य का विधान परिवर्तनशील था। इस विधान के अनुसार परियोजना की अधिकतम लागत शासन के लोक निर्माण विभाग में मौजूदा प्लिन्थ एरिया रेट जिसका समय–समय पर पुनरीक्षण किया जाता है, के अनुसार निर्धारित की जानी थी। कार्यदायी संस्थाओं द्वारा इस परिवर्तनशील विधान के अधीन लगातार मूल्य संशोधन की मॉग की गयी । जब भी एस0ओ0आर0 में लागत दरों का पुनरीक्षण किया गया, यह पाया गया कि विभाग द्वारा दर पुनरीक्षण को स्वीकृति प्रदान की गयी, जो कि अनियमित था।

इसके परिणाम स्वरूप 241 कार्यो में ₹ 149.54 करोड़ ***(परिशिष्ट 10.3 और 10.4)*** की लागत वृद्धि आयी जैसा कि निम्न सारणी में वर्णित है:

सारणी 10.5: स्वीकृत लागत वृद्धि दर्शाता विवरण

(₹ करोड़ में)

	कार्यो की संख्या	स्वीकृत लागत	पुनरिक्षित स्वीकृत लागत	लागत में वृद्धि
पूर्ण	119	127.95	164.59	36.64
अपूर्ण	122	253.46	366.36	112.90
योग	**241**	**381.41**	**530.95**	**149.54**

(**स्रोतः** पुलिस मुख्यालय)

उत्तर में शासन ने बताया (फरवरी 2017) कि उन मामलों में जहॉ समय तथा लागत में वृद्धि संज्ञान में आयी है निर्माण ईकाइयों से अर्थदण्ड/परिनिर्धारित क्षति की वसूली प्रक्रिया में है। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पिछले 5 वर्षो (2011–16) में एक भी मामले में अर्थदण्ड/परिनिर्धारित क्षति आरोपित नहीं की गयी थी।

10.4 पुलिस मुख्यालय द्वारा प्राक्कलनों का परीक्षण

उत्तर प्रदेश शासन, पुलिस मुख्यालय द्वारा प्रेषित प्रस्ताव के आधार पर कार्य की स्वीकृत प्रदान करता है। निर्माण अभिकरणों द्वारा पुलिस विभाग के निर्माण कार्य के लिए तैयार किये गये सभी विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों/प्राक्कलनों को पुलिस मुख्यालय द्वारा पुनरीक्षित एवं संवीक्षित किये जाने के उपरान्त, कार्य की स्वीकृति के लिए उत्तर प्रदेश शासन को संस्तुति प्रेषित की जाती है।

पुलिस मुख्यालय भवन, लखनऊ के निर्माण संबंधी महत्वपूर्ण परियोजना हेतु उ0प्र0 राजकीय निर्माण निगम द्वारा प्रस्तुत किये गये ₹ 776.64 करोड़ के प्राक्कलन के आधार पर पुलिस मुख्यालय ने ₹ 696.31 करोड़ की संस्तुति दी तथा उस संस्तुति के आधार पर उ0प्र0 शासन द्वारा ₹ 684.45 करोड़ (मार्च 2015) की स्वीकृति प्रदान की गयी एवं कार्य प्रारम्भ किये जाने हेतु उ0प्र0 राजकीय निर्माण निगम को धनराशि ₹ 42.50 करोड़ अवमुक्त की गयी।

उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम द्वारा लागत ₹ 640.95 करोड़ के कार्य हेतु मार्च 2015 में निविदा आमंत्रित की गयी जिसमें प्राक्कलित लागत पर 19.95 प्रतिशत प्रीमियम की दर से मेसर्स लार्सन एण्ड टुब्रों लिमिटेड, मुम्बई द्वारा सबसे कम बोली लगायी गयी। एल0एण्ड टी0 द्वारा उद्धृत दरो का सलाहकारों[29] ने परीक्षण किया तथा ₹ 731.60 करोड के कार्य की लागत के बोली की स्वीकृति की अनुशंसा की। समझौते के पश्चात एल0 एण्ड टी0 ने अगस्त 2015 में ₹ 757.29 करोड़ सेवा कर सहित (12.58 प्रतिशत से ऊपर) दर पुनरीक्षित की (अगस्त 2015)। यद्यपि यह जानकारी में आया कि एल0 एण्ड टी0 द्वारा स्वीकार की गयी लागत ₹ 757.29 करोड के सापेक्ष यू0पी0रा0नि0 निगम ने पुनरीक्षित अनुमानित लागत उच्च दर से ₹ 761.99 करोड प्रेषित किया क्योंकि एल0 एण्ड टी0 द्वारा उद्धृत दरों को गलत तरीके से अंगीकार किया गया था (बुनियादी लागत एवं सेवाकर)।

यह भी जानकारी में आया कि परियोजना में अनेक कारकों को ध्यान में रखते हुए परियोजना की कुल लागत ₹ 826.32 करोड़ सरकार को प्रस्तुत की।

[29] मे0 स्टुप कन्सलटेन्टस, न्यू मुम्बई तथा डाटा टेक्नोसिस (इंजीनियर्स) प्रा0लि0 लखनऊ।

सारणी 10.6: परियोजना के पुनरीक्षित लागत की संगणना सीट
उ0प्र0 राजकीय निर्माण निगम लि0 लखनऊ
लागत का सारांश

क्र0 स0	विवरण	पी.एफ.ए.डी.के अनुसार धनराशि (₹लाख में)	डी.पी.आर. के अनुसार पुनरीक्षित लागत (₹ लाख में)	एल.एण्ड टी की निविदा के अनुसार पुनरीक्षित परियोजना लागत	लेखापरीक्षा द्वारा संगणित पुनरीक्षित परियोजना लागत
1	निर्माण कार्यो की अनुमानित लागत	64,094.60	73,160.35	72,157.70	72,157.70
2	क्रम सं0 1 में अंकित राशि पर सेवाकर 5.6 प्रतिशत जोडने पर	—	4,096.98	4040.83	4,040.83
	योग	**64,094.60**	**77,257.33**	**76,198.53**	**76,198.53**
3	क्रम सं0 1 में अंकित राशि पर सेवाकर 2 प्रतिशत की दर से आकस्मिक व्यय जोडने पर	1,281.89	1,463.21	1443.15	1,443.15
4	क्रम सं0 1 में अंकित राशि पर गुणवत्ता नियन्त्रण सलाहकार के लिए 1.5 प्रतिशत शुल्क	980.65	980.65	980.65	980.65
	क्रम सं0 1 में अंकित राशि पर वास्तुकला सलाहकार के लिए 1.5 प्रतिशत शुल्क	980.65	980.65	980.65	980.65
5	कार्यदायी संस्था उ.प्र.रा.नि. निगम की फीस 1 प्रतिशत	653.76	653.76	653.76	653.76
	लेबर सेस 1 प्रतिशत	653.76	731.60	721.58	721.58
6	वैट 0.56 प्रतिशत	—	365.80	360.79	360.79
7	वाहय विद्युत संयोजन	300.00	300.00	300.00	300.00
8	महायोग	68,945.31	82,733.00	**82,631.95**	**81,639.11**
9	शुद्ध बढ़ी लागत जिसे स्वीकृत किया जाना है	—	14,261.46	13,686.64	

उपर्युक्त संगणना शीट से यह देखा जा सकता है कि ₹ 816.39 करोड़ के सापेक्ष उ0प्र0 रा0नि0 निगम ने लागत ₹ 826.32 करोड पुनरीक्षित किया जो कि त्रुटिपूर्ण था। सलाहकार उ0प्र0 रा0नि0 निगम, पुलिस मुख्यालय तथा शासन प्रस्ताव की त्रुटि का संज्ञान में लेने में विफल रहे।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि प्राक्कलन में ₹ 14.43 करोड़ की धनराशि 2 प्रतिशत की दर से आकस्मिक व्यय के लिए प्रदान की गयी थी जिसे रा0नि0नि0 को उपयोग में लाना था। यह उस शासनादेश के विपरीत था जिसमें कार्यदायी संस्था, सेवा कर सहित आकलन करने, निरीक्षण एवं पर्यवेक्षण गुणवत्ता नियन्त्रण इत्यादि के भुगतान के लिए केवल 1 प्रतिशत की हकदार थी।

जो यह संकेत करता है कि पुलिस मुख्यालय में अधिशासी अभियन्ता के नियंत्रणाधीन अभियन्त्रण शाखा स्थापित होने के बावजूद भी प्राक्कलनों का पर्याप्त रूप से जांच/परीक्षण नहीं किया गया था।

शासन ने उत्तर में बताया कि स्वीकृति आदेश में संशोधन कर त्रुटियों का निवारण किया जायेगा और संस्था को भुगतान नहीं किया जायेगा। लेखापरीक्षा द्वारा दिये गये सुझावो/आपत्तियों पर कार्यवाही की जायेगी।

10.5 पुलिस थाना तथा पुलिस चौकियों के लिए प्रशासनिक भवन

कानून एवं व्यवस्था को बनाये रखने के लिए पुलिस थानों एवं पुलिस चौकियों का निर्माण अत्यधिक महत्वपूर्ण है और इसलिए इस आधारभूत संरचना का विकास, पुलिस आधुनिकीकरण के लिए महत्वपूर्ण क्षेत्रों में से एक है।

10.5.1 कार्यरत पुलिस थानों की संख्या एवं उसमें कमी

पुलिस आयोग (1960–61) ने शहरी क्षेत्रो में प्रति 50,000 जनसंख्या तथा ग्रामीण क्षेत्रों में 75,000 से 90,000 की जनसंख्या हेतु एक पुलिस थाना होने की अनुशंसा की थी। इस मानक के अनुसार अपेक्षित पुलिस थानों की संख्या एवं कार्यरत पुलिस थानों की वास्तविक संख्या निम्न सारणी में दी गयी है।

सारणी 10.7: पुलिस थानों की संख्या में कमी

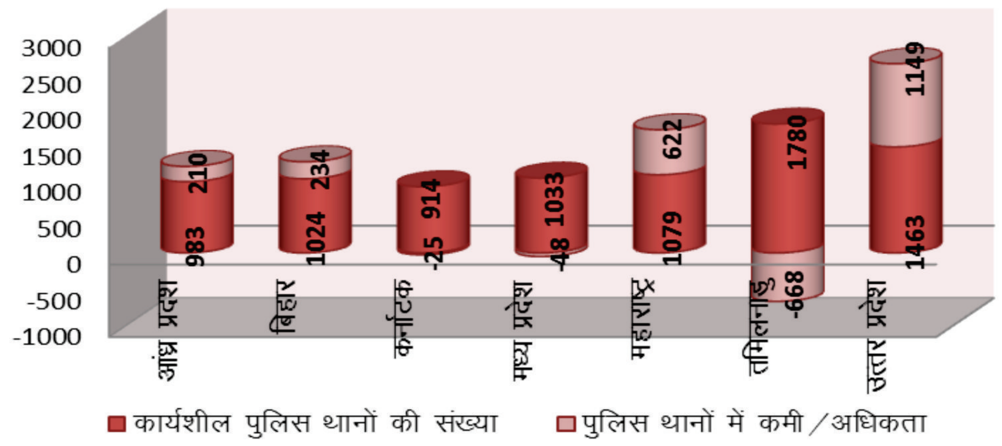
जनसंख्या कोटि	जनसंख्या करोड में	पुलिस थाना का मानक (1 पुलिस थाना की दर से)	मानक के अनुसार अपेक्षित थानों की संख्या	वास्तविक रूप से कार्यरत	पुलिस थानों की संख्या में कमी (प्रतिशत)
ग्रामीण	15.53	90,000	1,725	1,023	702(41)
शहरी	4.45	50,000	890	437	453(51)
योग	**19.98**	–	**2,615**	**1,460**	**1,155(44)**

(**स्रोतः** पुलिस मुख्यालय, जनगणना आँकड़े 2011)

इस प्रकार राज्य में 1,460 पुलिस थाने थे और उसमें 1,155 पुलिस थाना (44 प्रतिशत) की कमी थी जिनमें ग्रामीण क्षेत्रों में 41 प्रतिशत तथा शहरी क्षेत्रों में 51 प्रतिशत पुलिस थानों की कमी थी।

अन्य प्रमुख राज्यों की स्थिति निम्न ग्राफ में दर्शायी गयी है

आवश्यकता के सापेक्ष पुलिस थानों की उपलब्धता



उपरोक्त चार्ट से यह स्पष्ट है कि तमिलनाडु, मध्यप्रदेश और कर्नाटक ने 1960–61 में स्थापित मानदण्डों को हासिल कर लिया था। भारत के प्रमुख राज्यों में उत्तर प्रदेश की स्थिति इन मानकों को प्राप्त करने में सबसे खराब है।

लेखापरीक्षा आपत्ति के उत्तर में शासन द्वारा कोई टिप्पणी नहीं की गई।

10.5.2 पुलिस थानों तथा पुलिस चौकियो के भवनो का निर्माण

अभिलेखो की जांच में पाया गया कि 1,460 कार्यरत पुलिस थानों में 190 पुलिस थानों/पुलिस चौकियां किराये के भवनों में संचालित किये जा रहे थे जिसके लिए उनके निजी भवन के निर्माण की आवश्यकता है।

- उ0प्र0 शासन ने 2013–16 की अवधि में ₹ 168.26 करोड़ की लागत से 11 महिला पुलिस थाना तथा 27 पुलिस चौकियां को सम्मिलित करते हुए पुलिस थाना के मात्र 107 प्रशासनिक भवनों की स्वीकृति दी, जिसमें से वर्ष 2003–15 तक की अवधि में स्वीकृत 99 भवनों को मार्च 2016 तक पूरा किया जाना था, जिसमें से मार्च 2016 तक ₹ 57.71 करोड़ व्यय कर आठ महिला पुलिस थानों एवं 17 पुलिस चौकियों को मिलाकर मात्र 50 भवन (51 प्रतिशत) पूर्ण किये गये थे।
- मार्च 2015 तक लागत ₹ 65.47 करोड़ में अनुमोदित 33 भवन जिसमें दो महिला पुलिस थाना एवं छः पुलिस चौकियां सम्मिलित थे, ₹ 31.85 करोड़ व्यय करने के उपरान्त भी अभी तक निर्माणधीन है, तथा
- 2007–15 की अवधि में स्वीकृत 16 भवनों (तीन पुलिस चौकी सम्मिलित) लागत ₹ 30.87 करोड़ का निर्माण कार्य मार्च 2016 तक प्रारम्भ नहीं हुआ था ***(परिशिष्ट 10.5)***।

इस प्रकार पुलिस थाना भवनों के निर्माण में अत्यधिक विलम्ब हुआ।

लेखापरीक्षा आपत्ति के उत्तर में शासन ने कोई टिप्पणी नहीं की।

10.6 बैरकों का निर्माण

उत्तर प्रदेश शासन ने वर्ष 2003–16 की अवधि में ₹ 233.74 करोड की लागत से 315 बैरकों जिसमें महिला आरक्षियों के लिए ₹ 45.17 करोड़ के बैरक सम्मिलित थे, के निर्माण की स्वीकृति दी जिसका विवरण नीचे सारणी में दिया गया है:

सारणी 10.8 बैरकों की स्वीकृत संख्या तथा प्रगति

वर्ष	स्वीकृत बैरक		पूर्ण		अर्धनिर्मित		शून्य प्रगति	
	योग	महिला	योग	महिला	योग	महिला	योग	महिला
2003–04	1	0	1	0	0	0	0	0
2005–06	2	0	0	0	2	0	0	0
2009–10	2	0	1	0	1	0	0	0
2010–11	5	0	4	0	1	0	0	0
2011–12	132	0	108	0	24	0	0	0
2012–13	10	0	8	0	2	0	0	0
2013–14	6	0	4	0	1	0	1	0
2014–15	91	87	4	4	3	0	84	83
2015–16	66	61	0	0	0	0	66	61
योग	**315**	**148**	**130**	**4**	**34**	**0**	**151**	**144**

(**स्रोतः** पुलिस मुख्यालय, इलाहाबाद)

लेखापरीक्षा ने पाया कि

- वर्ष 2013–14 तक महिला आरक्षियों के लिए कोई बैरक स्वीकृत नहीं किया गया था तथा
- वर्ष 2014–15 तक स्वीकृत 249 बैरको में से 130 बैरक (52 प्रतिशत) जिसमें चार महिला बैरक भी शामिल थे, ₹ 118.00 करोड व्यय करके पूर्ण किये गये थे जबकि कुल स्वीकृत लागत ₹ 233.74 करोड़ के सापेक्ष निर्माण अभिकरणों को ₹ 226.29 करोड़ (97 प्रतिशत) की धनराशि अवमुक्त की गयी थी ***(परिशिष्ट 10.6)***।
- 151 बैरकों की प्रगति शून्य थी जिसमें से 144 महिला बैरक थे जिनके लिए कुल स्वीकृत लागत ₹ 45.17 करोड़, निर्माण अभिकरणों को अवमुक्त की गयी थी तथा अभिकरणों के बैंक खाते में पड़ी रही जैसा कि प्रस्तर 10.2.2.2 में चर्चा की गयी है।

लेखापरीक्षा आपत्ति के उत्तर में सरकार ने कोई टिप्पणी नहीं की।

सुलतानपुर में निर्माणाधीन बैरक

लखनऊ में पुराना बैरक

10.7 आवासीय अवसंरचना

पुलिस कार्मिकों के लिए आवासीय भवनो की उपलब्धता उनके कर्तव्यो के निर्वहन हेतु सबसे आवश्यक एवं महत्वपूर्ण क्षेत्र था। बी0पी0आर0 एण्ड डी0 ने पुलिस अवसंरचना के आधुनिकीकरण एवं उन्नयन से संबंधित अपने पांच वर्ष के प्रोजेक्शन में देखा (मार्च 2000) कि पुलिस का प्रदर्शन उन राज्यों में बेहतर था जहाँ आवास अधिक संख्या में उपलब्ध थे। राष्ट्रीय पुलिस आयोग ने भी सभी पुलिस कार्मिकों के लिए 100 प्रतिशत आवास की सिफारिश की थी।

10.7.1 आवासीय व्यवस्था में कमी

सभी श्रेणी के आवासों की अत्यधिक कमी थी यद्यपि अपेक्षित आवासों के मूल्यांकन का आधार स्वीकृत मानव शक्ति न होकर वर्तमान में राज्य में कार्यरत मानव शक्ति (स्वीकृत मानव शक्ति का 49 प्रतिशत) थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 31.03.2015 तक आवश्यक 1,25,998 के सापेक्ष 59,453 (48 प्रतिशत) भवनों की कमी थी तथा अपेक्षित 68874 कार्मिकों हेतु बैरकों के सापेक्ष 18,259 (26 प्रतिशत) कार्मिकों हेतु बैरकों की कमी थी ***(परिशिष्ट 10.7)***।

अग्रेतर जाँच में पाया गया कि पुलिस मुख्यालय द्वारा प्रस्तुत विवरण में कुल उपलब्ध आवासीय भवन (मार्च 2015 तक) 66,545 थे, इनमें 2,176 निर्माणाधीन तथा 842 भवनों जिनका निर्माण कार्य अभी प्रारम्भ नहीं किया गया था भी सम्मिलित थे। यद्यपि कि संवीक्षा में पाया गया कि इन आंकड़ों में स्वीकृत भवन सम्मिलित थे।

लेखापरीक्षा आपत्ति के उत्तर में शासन ने कोई टिप्पणी नहीं की।

10.7.2 निर्मित इकाइयों की संख्या

राज्य सरकार ने 1998–2016 की अवधि में टाइप 1,2 एवं 3 के कुल अपेक्षित 59,453 आवासीय भवनों के सापेक्ष मात्र 5,156 आवासीय भवनों (अपेक्षित भवनों का 09 प्रतिशत) की स्वीकृति प्रदान की थी जैसा कि नीचे की सारणी में विवरण दिया गया है:

सारणी 10.9 स्वीकृत हुई आवासीय इकाइयाँ जो पूर्ण हुई तथा जिनका कार्य प्रगति पर है

वर्ष	दिनांक 31.3.15 के अनुसार टाइप 1,2,3 की आवश्यकता	वर्ष के दौरान स्वीकृत	31.03.16 तक पूर्ण	प्रगति के	अभी आरम्भ होना है
2010–11 तक	59453	1792	460	1325	07
2011–12		796	637	159	0
2012–13		852	655	197	0
2013–14		451	156	233	62
2014–15		1234	230	262	742
2015–'16		31	0	0	31
योग		**5156**	**2138**	**2176**	**842**

(**स्रोतः** पुलिस मुख्यालय इलाहाबाद)

वर्ष 1998–2011 की अवधि में कुल स्वीकुत 1,792 आवासीय इकाइयों के सापेक्ष मात्र 460 आवासीय इकाइयाँ (26 प्रतिशत) मार्च 2016 तक पूर्ण की गयी थी तथा 1,332 आवासीय इकाइयाँ पाँच से 18 वर्ष के व्यतीत होने के उपरान्त भी मार्च 2016 तक अपूर्ण थी।

नमूना जांच किये गये जनपदो में, उपलब्ध मानव शक्ति 42,007 के सापेक्ष मात्र 5,729 (14 प्रतिशत) आवासीय भवन उपलब्ध थे। अग्रेतर, नमूना जाँच किये गये पुलिस थानों में भी इसी प्रकार आवासीय भवनों की उपलब्धता मात्र 22 प्रतिशत (817 के सापेक्ष 3,604 मानव शक्ति) थी। नमूना जॉच जनपदों एवं पुलिस थानों में आवासों की उपलब्धता का विवरण ***परिशिष्ट 10.8 एवं 10.9*** में दिया गया है। आवासों की स्थिति भी संतोषजनक नहीं थी जैसा कि निम्नवत चित्र में दिया गया है:

पुलिस थाना बिठुर कानपुर में आवासो के जीर्ण होने की स्थिति

पुलिस थाना कांठ शाहजहापूर में आवासों के जीर्ण होने की स्थिति

उत्तर में शासन ने लेखापरीक्षा आपत्ति पर कोई टिप्पणी नहीं की।

संस्तुतियाँ

- *आवासों की कमी को आवासीय भवनों एवं बैरकों के शीघ्र निर्माण द्वारा कम किया जाना चाहिए।*
- *शासन को कार्यो के निष्पादन के लिए उसके द्वारा सभी स्वीकृतियों में परियोजनाओं को पूरा करने हेतु स्पष्ट रूप से समय सीमा इंगित की जानी चाहिए जिससे कि कार्यो का अनुश्रवण किया जा सके तथा समय एवं लागत वृद्धि को रोका जा सके।*
- *बिना विलम्ब किये निर्माण अभिकरणों के साथ समझौता ज्ञापन (एम.ओ.यू.) हस्ताक्षर किया जाना चाहिए जिसमें सभी शर्ते जैसे समय से कार्य निष्पादन, गुणवत्ता मानकों का अनुपालन एवं विलम्ब की स्थिति में दस प्रतिशत की दर से परिनिर्धारित क्षति का आरोपण तथा निर्माण की अधेमानक गुणवत्ता की स्थिति में अर्थदण्ड अधिरोपण का विधान, सम्मिलित हो।*
- *निर्माण कार्य की गति का बारीकी से अनुश्रवण किया जाना चाहिए तथा समय लंघन को कम करने के लिए समझौता ज्ञापन की शर्तों के अनुसार परिनिर्धारित क्षति अधिरोपित कर दोषी निर्माण अभिकरण के विरूद्ध कार्यवाही करनी चाहिए।*
- *चूँकि समय से कार्य को पूरा किये जाने को उच्च प्राथमिकता दिया जाना आवश्यक है, अतः राज्य सरकार को ऐसी एजेंसियों का कार्य जो प्रतिस्पर्धातमक एवं पारदर्शी नहीं है उन्हें नामांकन के आधार पर कार्य सौंपना तत्काल बन्द करना चाहिए।*
- *ठेकेदारों/निर्माण अभिकरणों को दिये गये अग्रिम को निर्माण कार्य की प्रगति के साथ संयुक्त किया जाना चाहिए एवं अग्रिम उ0प्र0 लोक निर्माण विभाग के मॉडल बिड डाक्यूमेंट में निर्धारित वित्तीय सीमा से अधिक नहीं होने चाहिए। अग्रिमों को सर्वदा सुरक्षित रखना चाहिए तथा उसकी वसूली समय आधारित होनी चाहिए न कि वह कार्य की प्रगति से संबंधित होनी चाहिए। अग्रिमों की प्राप्ति एवं उनकी उपयोगिता का अनुश्रवण अग्रिम प्राप्त करने वाले निर्माण अभिकरण द्वारा खोले गये एस्क्रो लेखे के माध्यम से किया जाना चाहिए। कार्यस्थल पर लायी गयी सामग्री के सापेक्ष अग्रिम, यदि, सुरक्षित नहीं है तो अग्रिम का भुगतान ब्याज सहित किया जाना चाहिए।*