अध्याय-VII

राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों से सम्बन्धित अनुपालन लेखापरीक्षा प्रेक्षण

अध्याय-VII

राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों से सम्बन्धित अनुपालन लेखापरीक्षा प्रेक्षण

इस अध्याय में राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों द्वारा किये गये संव्यवहारों की नमूना जाँच में पाये गये महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणामों को सम्मिलित किया गया है।

अवस्थापना एवं औद्योगिक विकास विभाग

डीएमआईसी इंटीग्रेटेड इंडस्ट्रियल टाउनशिप ग्रेटर नोएडा लिमिटेड

7.1 अर्नेस्ट मनी डिपाजिट दस्तावेज (बैंक गारंटी) का नकदीकरण एवं जब्तीकरण न करने से कंसोर्टियम को अनुचित लाभ

कंपनी ने, निविदा योग्यता के सम्बन्ध में की गई मिथ्या प्रस्तुति के कारण कार्य आवंटन निरस्त किए जाने के बावजूद, ₹ दो करोड़ की अर्नेस्ट मनी डिपाजिट (ईएमडी) दस्तावेज (बैंक गारंटी) का नकदीकरण एवं जब्तीकरण न करके, कंसोर्टियम को अनुचित लाभ प्रदान किया।

डीएमआईसी इंटीग्रेटेड इंडस्ट्रियल टाउनशिप ग्रेटर नोएडा लिमिटेड (कंपनी) ने इंटीग्रेटेड इंडस्ट्रियल टाउनशिप, ग्रेटर नोएडा में स्मार्ट सिटी सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी घटकों की आपूर्ति, कार्यान्वयन, एकीकरण, संचालन, तथा रखरखाव हेतु मास्टर सिस्टम इंटीग्रेटर (एमएसआई) की नियुक्ति हेतु निविदाएं आमंत्रित कीं (अगस्त 2020)। निविदा को अंतिम रूप दिया गया तथा एल-1 कंसोर्टियम, जिसमे केईसी इंटरनेशनल लिमिटेड (केईसी), सिल्वरटच टेक्नोलॉजीज लिमिटेड (एसटीएल), तथा ई-सेंट्रिक सॉल्यूशंस (ईसीएस) सम्मिलित थे, को ₹ 70.87 करोड़ के अनुबंध मूल्य पर एक कार्यादेश पत्र (एलओए) निर्गत किया गया (जनवरी 2021)।

यद्यपि, एलओए निर्गत होने के पश्चात्, अन्य निविदादाताओं ने कंसोर्टियम के विरुद्ध असत्य सूचना देने की शिकायत दर्ज कराई, विशेष रूप से यह कि, कंसोर्टियम के सदस्यों को किसी भी केंद्रीय या राज्य विभाग या राज्य पीएसयू द्वारा प्रतिबंधित नहीं किया गया था। कंपनी ने पाया कि कंसोर्टियम द्वारा अपने प्रस्तुत शपथ पत्र में मिथ्या प्रस्तुति[1] की गयी थी तथा तथ्यों को छिपाया गया था। फलस्वरूप, निर्गत एलओए जून 2021 में निरस्त कर दिया गया और कंपनी द्वारा निविदा प्रक्रिया निरस्त कर दी गई। एलओए निरस्त होने के पश्चात्,

---

[1] कंसोर्टियम के सदस्यों ने एक शपथ पत्र जमा किया, जिसमें कहा गया कि, सदस्यों को पिछले पाँच वर्षों में किसी भी केंद्रीय/राज्य सरकार के विभाग या केंद्रीय/राज्य पीएसयू द्वारा किसी भी परियोजना में भाग लेने या कोई भी अनुबंध प्राप्त करने से प्रतिबंधित या ब्लैकलिस्ट नहीं किया गया है, चाहे वह व्यक्तिगत रूप से हो या कंसोर्टियम के सदस्य के रूप में हो, और प्रस्ताव की तिथि को ऐसा कोई प्रतिबंध या ब्लैकलिस्ट होना प्रभावी नहीं है। चयन के किसी भी चरण में निविदा की आवश्यकताओं के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण मिथ्या प्रस्तुति किए जाने या पाए जाने की स्थिति में हमारा प्रस्ताव अस्वीकार किया जा सकता है। यद्यपि, अभिलेख यह इंगित करते हैं कि केईसी को एम.पी. मध्य क्षेत्र विद्युत वितरण कंपनी लिमिटेड द्वारा 23.11.2013 से 23.11.2016 तक प्रतिबंधित किया गया था, तथा मैसर्स सिल्वरटच टेक्नोलॉजीज लिमिटेड को ऑयल एंड नेचुरल गैस कॉर्पोरेशन लिमिटेड द्वारा छः माह के लिए प्रतिबंधित किया गया था, जो 12.03.2020 से प्रारम्भ था अर्थात् 11.09.2020 तक था।

कंपनी ने कंसोर्टियम द्वारा ईएमडी के विरुद्ध जमा की गई ₹ दो करोड़ की बैंक गारंटी वापस कर दी (अगस्त 2021)।

लेखापरीक्षा ने देखा (अगस्त 2023) कि कंसोर्टियम द्वारा प्रस्तुत शपथ पत्र में मिथ्या प्रस्तुति तथा तथ्यों को छिपाने के आधार पर कार्य के आवंटन को निरस्त करने के प्रकरण में ईएमडी दस्तावेज (बैंक गारंटी) को वापस करना न केवल कंपनी के हित के लिए हानिकारक था, बल्कि निविदा दस्तावेजों के प्रावधानों का भी उल्लंघन था, जैसा कि नीचे दिया गया है:

निविदा दस्तावेजों का क्लॉज 2.2, क्लॉज 4.6 तथा परिशिष्ट 8 (शपथपत्र का प्रारूप) के साथ पठित, यह प्रावधानित करता है कि निविदादाता (कंसोर्टियम के प्रकरण में कंसोर्टियम के सदस्य) एवं उसके उप-संविदाकारों को पिछले पाँच वर्षों में किसी भी परियोजना में भाग लेने या अनुबंध प्राप्त करने से किसी केंद्रीय/राज्य सरकार के विभाग या केंद्रीय/राज्य सार्वजनिक उपक्रम द्वारा प्रतिबंधित या ब्लैकलिस्टेड नहीं किया गया होना चाहिए, चाहे वह व्यक्तिगत रूप से हो या किसी कंसोर्टियम के सदस्य के रूप में, तथा प्रस्ताव की नियत तिथि को ऐसा कोई प्रतिबंध या ब्लैकलिस्ट होना प्रभावी नहीं होना चाहिए।

अग्रेतर, क्लॉज 20(सी) यह प्रावधानित करता है कि यदि कोई निविदादाता मूल्यांकन प्रक्रिया को प्रभावित करने का प्रयास करता है या भ्रष्ट, धोखाधड़ीपूर्ण[2], दबावपूर्ण, अवांछनीय या प्रतिबंधात्मक आचरण में संलिप्त पाया जाता है, तो ईएमडी जब्त कर ली जाएगी और कंपनी द्वारा लगाए गए समय, लागत एवं प्रयास की प्रतिपूर्ति हेतु इसे पारस्परिक रूप से सहमति प्राप्त वास्तविक पूर्व-निर्धारित क्षतिपूर्ति के रूप में ग्राहक द्वारा विनियोजित कर लिया जाएगा।

चूँकि कंसोर्टियम के सदस्यों ने असत्य शपथपत्र प्रस्तुत किया तथा मूल्यांकन प्रक्रिया को प्रभावित करने का प्रयास किया, जो कि धोखाधड़ीपूर्ण आचरण की श्रेणी में आता है, अतः निविदा दस्तावेज के क्लॉज 20(सी) के अनुसार कंपनी के समय, लागत एवं प्रयास के लिए देय पूर्व-अनुमानित प्रतिकर तथा क्षतिपूर्ति के रूप में कंपनी द्वारा ₹ दो करोड़ के ईएमडी दस्तावेज (बैंक गारंटी) का नकदीकरण एवं जब्तीकरण किया जाना चाहिए था, जो नहीं किया गया।

इस प्रकार, कंपनी ने निविदा योग्यता के सम्बन्ध में की गई मिथ्या प्रस्तुति के आधार पर कार्यादेश पत्र (एलओए) निरस्त किए जाने के बावजूद ₹ दो करोड़ की अर्नेस्ट मनी डिपाजिट (ईएमडी) दस्तावेज (बैंक गारंटी) का नकदीकरण एवं जब्तीकरण न करके कंसोर्टियम को अनुचित लाभ प्रदान किया।

अपने उत्तर में प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2024) कि आरएफक्यू-सह-आरएफपी दस्तावेजों में अस्पष्टता थी। आरएफक्यू-सह-आरएफपी में निविदादाता की ब्लैकलिस्टिंग से सम्बन्धित कई प्रावधान थे, विशेष रूप से जब क्लॉज 2.2, 4.6, 4.7 एवं निविदादाता द्वारा दिए गए शपथपत्र को संयुक्त रूप से पढ़ने पर विभिन्न व्याख्याएँ प्रकट होती थीं, जिससे निविदादाताओं तथा कंपनी दोनों में

[2] निविदा दस्तावेजो (निविदादाताओं के लिए निर्देश) के क्लॉज 5 के अनुसार, धोखाधड़ीपूर्ण आचरण का अर्थ, चयन प्रक्रिया को प्रभावित करने के उद्देश्य से तथ्यों की मिथ्या प्रस्तुति करना, या तथ्यों को छिपाना या अधूरे तथ्य प्रस्तुत करना है।

भ्रम की स्थिति उत्पन्न हुई। प्रबंधन ने आगे यह भी उल्लेख किया कि ईएमडी को जब्त न करने का निर्णय कंपनी ने इस कारण लिया कि ऐसा करने पर लम्बी कानूनी कार्यवाही की संभावना थी, जिससे आरएफक्यू-सह-आरएफपी प्रक्रिया में महत्वपूर्ण विलम्ब हो सकता था; उद्योग जगत की भावना पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने तथा भविष्य के निविदादाताओं के हतोत्साहित होने का भी जोखिम था; साथ ही, कंपनी को प्राथमिकता के आधार पर एमएसआई की नियुक्ति की तत्काल आवश्यकता थी और वर्ष 2021 में यह अनुमान नहीं लगाया जा सकता था कि आरएफक्यू-सह-आरएफपी प्रक्रिया तथा कार्य प्रदान करने में विलम्ब होगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आरएफक्यू-सह-आरएफपी दस्तावेजों में अस्पष्टता का दावा निराधार है। क्लॉज 4.6 स्पष्ट रूप से पिछले पाँच वर्षों में ब्लैकलिस्टिंग पर प्रतिबंध लगाती है, और शपथपत्र का प्रारूप अतीत एवं वर्तमान स्थिति दोनों का प्रमाणीकरण करने की आवश्यकता रखता है। जब इन्हें एक साथ पढ़ा जाता है, तो ये एक-दूसरे को सुदृढ़ करते हैं, जिससे प्रबंधन द्वारा बताए गए विभिन्न व्याख्याओं की कोई संभावना शेष नहीं रहती। अग्रेतर, लम्बी कानूनी कार्यवाही से बचने का तर्क भी निराधार है। विलम्ब की चिंता तथ्यों से विरोधाभासी है, क्योंकि सितम्बर 2024 तक कार्य आवंटित नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त, उद्योग जगत की भावना के सम्बन्ध में तर्क असमर्थित है, तथा ऐसा कोई साक्ष्य नहीं है कि ईएमडी जब्त करने से निविदादाता हतोत्साहित होंगे।

परिवहन विभाग

उत्तर प्रदेश राज्य सड़क परिवहन निगम

7.2 स्थानीय समाचार पत्रों में निविदा प्रकाशित न करने के कारण निगम को हानि

निगम ने स्थानीय समाचार पत्रों में निविदा सूचना प्रकाशित नहीं की, जिसके कारण निविदा निरस्त करनी पड़ी। आगामी निविदा प्रक्रिया में, निगम को प्रथम निविदा के सापेक्ष निविदाएँ प्राप्त नहीं हुईं और अंततः उसे कम दरों पर अनुबंध प्रदान करना पड़ा। इससे निगम को ₹ 2.15 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

उत्तर प्रदेश राज्य सड़क परिवहन निगम (यूपीएसआरटीसी) स्टॉल नियम, 2009[3] यह प्रावधानित करते हैं कि बस स्टेशन पर प्रत्येक स्टॉल को उसकी अनुबंध अवधि समाप्त होने से तीन माह[4] पूर्व मासिक नीलामी में रखा जाना चाहिए, जब तक कि कोई नया प्रस्ताव स्वीकार नहीं किया जाता। व्यापक प्रचार हेतु, सम्बन्धित बस स्टेशन पर सभी स्टॉलों के लिए निविदा सूचनाएं बस स्टेशनों, डिपो एवं क्षेत्रीय कार्यालय के नोटिस बोर्डों के साथ-साथ स्थानीय समाचार पत्रों तथा निगम की वेबसाइट पर प्रकाशित की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, यदि किसी स्टॉल के लिए वार्षिक लाइसेंस फीस पाँच लाख रुपये से अधिक है, तो निविदा सूचना एचटीटीपीएस://ई-टेंडर.यूपी.एनआईसी.इन पर भी पोस्ट की जानी चाहिए।

---

[3] 19.11.2020 को संशोधित।

[4] निविदा प्रक्रिया विद्यमान अनुबंध की समाप्ति से छः माह पूर्व आरम्भ होगी।

अग्रेतर, यूपीएसआरटीसी ने एक आदेश निर्गत (अगस्त 2019) किया जो यह अधिदेशित करता है कि ₹ 10 लाख से अधिक की सभी निविदाएं ई-टेंडरिंग के माध्यम से आमंत्रित की जाएंगी और निविदाएं आमंत्रित करने के लिए नोटिस व्यापक रूप से प्रसारित दो स्थानीय समाचार पत्रों में प्रकाशित किए जाने चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बरेली में सैटेलाइट बस स्टेशन पर फूड प्लाजा के संचालन हेतु वर्तमान अनुबंध, जो ₹ 2.17 लाख प्रति माह के लाइसेंस शुल्क पर दिया गया था, 31 जनवरी 2021 को समाप्त होना निर्धारित था। क्षेत्रीय प्रबंधक (आरएम), यूपीएसआरटीसी, बरेली क्षेत्र ने फूड प्लाज़ा के संचालन हेतु अगले तीन वर्षों के लिए 15 जनवरी 2021 को निविदा आमंत्रित की तथा निविदा सूचना निगम की वेबसाइट एवं एचटीटीपीएस://ई-टेंडर.यूपी.एनआईसी.इन पर प्रकाशित की। तथापि, क्षेत्रीय प्रबंधक ने यह सुनिश्चित नहीं किया कि निविदा की सूचना स्थानीय समाचार पत्रों में भी प्रकाशित की जाए।

योग्य निविदादाताओं की निविदाएं खोलने के पश्चात्, श्री सुचिंत जायसवाल को ₹ 7.25 लाख प्रति माह की उद्धृत दर के साथ सर्वोच्च निविदादाता के रूप में निर्धारित किया गया। आरएम ने उच्चतम निविदादाता को अनुबंध प्रदान करने हेतु यूपीएसआरटीसी मुख्यालय को एक प्रस्ताव प्रेषित किया (30 जनवरी 2021)। यद्यपि, यूपीएसआरटीसी मुख्यालय द्वारा सभी प्रावधानों के अनुपालन के सम्बन्ध में पूछताछ करने पर, आरएम ने निविदा को निरस्त (01 फरवरी 2021) कर दिया, क्योंकि यह स्थानीय समाचार पत्रों में प्रकाशित नहीं हुई थी।

तत्पश्चात्, यूपीएसआरटीसी मुख्यालय के निर्देश पर फूड प्लाजा के संचालन हेतु सभी प्रावधानों का अनुपालन करते हुए दो और निविदाएं[5] निर्गत की गईं। द्वितीय और तृतीय निविदा में क्रमशः ₹ 3.06 लाख तथा ₹ 2.42 लाख की उच्चतम निविदाएं प्राप्त हुईं। यूपीएसआरटीसी मुख्यालय ने इसे स्वीकार नहीं किया क्योंकि ये दरें कम[6] थीं।

यूपीएसआरटीसी मुख्यालय के अग्रेतर निर्देश पर आरएम ने पुनः 13 मार्च 2022 को एक नई निविदा निर्गत की। यूपीएसआरटीसी मुख्यालय से निविदा दरों का अनुमोदन प्राप्त होने के पश्चात्, आरएम ने ₹ 2.55 लाख की मासिक दर को अन्तिमीकृत किया और श्री प्रशांत कुमार को 13 जून 2022 को अनुबंध प्रदान किया। अनुबंध पर 30 जुलाई 2022 को हस्ताक्षर किए गए और यह 1 अगस्त 2022 से 31 जुलाई 2025 तक प्रभावी है।

लेखापरीक्षा ने देखा (मई 2023) कि आरएम, बरेली क्षेत्र ने वर्तमान अनुबंध अवधि समाप्त होने के कम से कम तीन माह पूर्व निविदा प्रक्रिया आरम्भ नहीं की, जैसा कि यूपीएसआरटीसी स्टॉल नियमों द्वारा अनिवार्य था। अग्रेतर, स्थानीय समाचार पत्रों में निविदा प्रकाशित न करने के कारण प्रथम निविदा निरस्त कर दी गई। इसके परिणामस्वरूप बार-बार निविदाएं निर्गत करनी पड़ीं और अंतिम अनुबंध प्रदान करने में 18 माह का विलम्ब हुआ। अंततः,

---

[5] द्वितीय निविदा एवं तृतीय निविदा क्रमशः 1 मार्च 2021 एवं 10 नवम्बर 2021 को निर्गत की गई।

[6] द्वितीय निविदा की दर प्रथम निविदा से कम है तथा तृतीय निविदा की दर प्रतिस्पर्धात्मक रूप से कम है।

₹ 2.55 लाख की मासिक दर पर अनुबंध प्रदान किया गया, जो कि प्रथम निविदा में प्राप्त उच्चतम दर ₹ 7.25 लाख से 65 प्रतिशत कम थी।

इस प्रकार, स्थानीय समाचार पत्रों में निविदा प्रकाशित न करने के कारण, निगम को फरवरी 2021 से जनवरी 2024[7] तक की तीन वर्षों की अवधि में ₹ 2.15 करोड़[8] के राजस्व की हानि हुई।

अपने उत्तर में, प्रबंधन ने बताया (मार्च 2024) कि ई-निविदा की प्रति समाचार पत्रों में प्रकाशन हेतु भेजी गई थी, परंतु कुछ परिस्थितिजन्य कारणों से उसका प्रकाशन नहीं हो सका। परिणामस्वरूप, प्रथम निविदा निरस्त कर दी गयी। तथापि, बार-बार निविदा आमंत्रित किए जाने के बाद, अंततः स्टॉल के आरक्षित मूल्य से 18 प्रतिशत अधिक दर पर विक्रेता को आवंटन किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आरएम ने प्रथम अवसर पर निविदा का प्रकाशन स्थानीय समाचार पत्रों में सुनिश्चित नहीं किया, जिसके कारण पुनः निविदा आमंत्रित करनी पड़ी, जहाँ निगम को उच्च दर प्राप्त नहीं हो सकी।

लखनऊ
दिनांक: 4 दिसम्बर 2025

(संजय कुमार)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II),
उत्तर प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 8 DEC 2025

(के. संजय मूर्ति)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

[7] प्रथम निविदा की अनुबंध अवधि, यदि वह समाचार पत्र में प्रकाशित की गयी हो।

[8] [₹ 7.25 लाख x 18 माह (फरवरी 2021 से 31 जुलाई 2022 तक)] + [₹ 7.25 लाख - ₹ 2.55 लाख = ₹ 4.70 लाख x 18 माह (अगस्त 2022 से जनवरी 2024 तक)] = ₹ 215.10 लाख।