

## अध्याय 2: भारतीय रेल में निर्माण संविदाओं का प्रबन्धन

### 2.1 प्रस्ताव

भारतीय रेल (आईआर) परिसम्पत्तियों के निर्माण जैसे नई लाइनों का निर्माण, दोहरीकरण एवं गेज रूपान्तरण इत्यादि तथा अनुरक्षण कार्य जैसे रेल पथ का अनुरक्षण, रेल पथ का नवीनीकरण, कार्यालय भवनों/आवासों का अनुरक्षण इत्यादि के लिए व्यापक रूप से निर्माण कार्य क्रियान्वित करती है। सामान्य तौर पर, भारी लागत/निवेश वाली परिसम्पत्तियों (नई लाइनें, दोहरीकरण तथा गेज रूपान्तरण इत्यादि) के निर्माण के नये कार्य क्षेत्रीय रेलवे की निर्माण विंग द्वारा क्रियान्वित होते हैं तथा रेलपथ संवंधी कार्यों, पुलों, भवनों इत्यादि की मरम्मत/अनुरक्षण रेलवे के इंजिनियरिंग विभाग के कार्यकारियों के पर्यवेक्षण के अन्तर्गत ठेकेदारों की एजेन्सी के माध्यम से क्षेत्रीय रेलवे की ओपन लाईन<sup>33</sup> (डिविजन) द्वारा क्रियान्वित होते हैं। 2011-14 के दौरान, आईआर ने सभी क्षेत्रीय रेलवे में इन निर्माण कार्यों को करने वाले ठेकेदारों को भुगतान के प्रति ₹ 39,028 करोड़ खर्च किये। इसमें से, इंजिनियरिंग विभाग की ओपन लाईन विंग द्वारा अनुरक्षण कार्यों (₹ 3,909 करोड़) तथा रेलपथ नवीकरण कार्यों (₹ 13,137 करोड़) पर ₹ 17,046 करोड़ खर्च किये गए थे जबकि ₹ 21,982 करोड़ इंजिनियरिंग विभाग की निर्माण विंग द्वारा नई लाइनों, दोहरीकरण, गेज रूपान्तरण की निर्माण परियोजनाओं तथा अन्य नये निर्माण कार्यों पर खर्च किये थे। अतः, कुल व्यय का 43.68 प्रतिशत परिसम्पत्तियों की मरम्मत तथा अनुरक्षण पर खर्च किया गया था तथा 56.32 प्रतिशत नई परिसम्पत्तियों के निर्माण पर। ठेकेदारों को भुगतान पर औसत व्यय लगभग ₹ 13,000 करोड़ प्रति वर्ष था (अनुबन्ध- 1)। कार्यों को समय सीमा में पूरा करने के साथ प्रतिस्पर्धात्मक दरें सुनिश्चित करना, कार्यों के क्रियान्वयन हेतु योग्य तथा सक्षम ठेकेदारों की नियुक्ति दक्ष तथा प्रभावशाली संविदा प्रबंधन के मूल तत्त्व है। रेलवे को निरंतर चालू स्थित II में रखने तथा इसकी गतिविधियों को

<sup>33</sup> ओपन लाईन अर्थात् अचल परिसम्पत्तियों यथा रेलपथ, पुल, भवन इत्यादि के अनुरक्षण हेतु उत्तरदायी क्षेत्रीय रेलवेज की डिविजन।

विस्तारित करने के लिए भी दक्ष एवं प्रभावशाली संविदा प्रबन्धन बहुत महत्त्वपूर्ण है।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित का आकलन करने के लिए सभी क्षेत्रीय रेलवे में निविदाओं तथा संविदाओं (पूर्ण एवं प्रगतिशील)की समीक्षा की कि:

- (i) निविदाएं आमंत्रित करने तथा संसाधित करने एवं सविदाएं प्रदान करने में उचित प्रक्रिया/नियमों का पालन किया गया था;
- (ii) कार्य उचित रूप से क्रियान्वित हुए थे तथा समय पर पूरे हुए थे;
- (iii) संविदा की शर्तों के अनुसार ठेकेदारों से देय राशियाँ वसूल की गई थी, तथा
- (iv) मध्यस्थता मामलों का प्रभावशाली रूप से निपटान किया गया था।

इंजिनियरिंग विभाग की ओपन लाईन एवं निर्माण विंग द्वारा प्रदान की गई एवं लेखापरीक्षा में नमूना जाँच की गई निविदाओं एवं संविदाओं की स्थिति नीचे तालिका में दर्शायी गई है:

तालिका 2.1			
क्रम संख्या.	विवरण	कुल	लेखापरीक्षा में नमूना जाँच किए गए
1.	अन्तिम रूप दी गई निविदाएँ	8,664	1,215
2.	पूर्ण हो चुकी संविदाएँ	5,646	927
3.	प्रगतिशील संविदाएँ	1,004	313

लेखापरीक्षा में नमूना जाँच हेतु निविदाओं और संविदाओं के चयन का आधार परिशिष्ट I और परिशिष्ट II में दर्शाया गया है।

सभी 16 क्षेत्रीय रेल<sup>34</sup> को कवर करते हुए लेखापरीक्षा अगस्त 2014 से दिसम्बर 2014 के दौरान की गई थी तथा क्षेत्रीय रेलवे प्रशासन के साथ आयोजित एक्जिट कान्फेंस में लेखापरीक्षा आपत्तियों पर चर्चा की गई थी। फरवरी 2015 एक समेकित रिपोर्ट रेलवे बोर्ड (आरबी) को जारी की गई थी तथा 16 अप्रैल

<sup>34</sup> मेट्रो रेलवे/कोलकाता को छोड़ कर

2015 को आरबी के साथ आयोजित एक्जिट कान्फ्रेंस में भी निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। जून 2015 में प्रस्तुत किये गए आरबी के उत्तर को भी ध्यान में रखा गया है तथा नीचे दिए गए संबंधित पैराग्राफों में शामिल किया गया है।

## 2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.2.1 निविदा प्रक्रिया

#### 2.2.1.1 ई-निविदाकरण

ई- निविदाकरण इन्टरनेट आधारित एक प्रक्रिया है जहाँ विज्ञापन के साथ प्रारंभ होने वाली संपूर्ण निविदा प्रक्रिया, आनलाइन निविदा दस्तावेज प्रस्तुत करना, निविदाकार द्वारा बोलियों तथा आवश्यक दस्तावेजों का प्रस्तुतिकरण, बोलियों का मूल्यांकन तथा अन्त में मॉगी गई कीमत के आधार पर बोलीदातों की रैंकिंग आनलाईन की जाती है।

आईआर में कार्य निविदाओं के संबंध में ई-निविदाकरण प्रणाली के कार्यान्वयन की समीक्षा से पता चला कि वर्तमान में आईआर में केवल निविदा दस्तावेज वेबसाइट पर रखे जा रहे हैं तथा ठेकेदार जो निविदा हेतु बोली के इच्छुक हैं, वे निविदा दस्तावेज की वास्तविक प्रति डाउनलोड करते हैं। उसके बाद, किसी आनलाईन प्रक्रिया का आईआर में पालन नहीं किया जाता। जहाँ भारतीय रेल विद्युत खरीद प्रणाली (आईआरईपीएस) की समर्पित साइट के माध्यम से आईआर में भण्डार निविदाओं के मामले में संपूर्ण ई-निविदाकरण लागू किया गया था, वहीं सतर्कता तथा आरबी द्वारा क्रमशः<sup>35</sup> नवम्बर 2003 तथा जून 2004 में निविदा प्रक्रिया के कम्प्यूट्राइजेशन हेतु निर्देश जारी करने बावजूद आईआर में निर्माण कार्य निविदाओं के मामले में इसे अभी लागू किया जाना है।

जब यह मामला उठाया गया (फरवरी 2015), रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में (जून 2015) बताया कि निर्माण कार्य निविदाओं में ई-निविदाकरण हेतु

<sup>35</sup> रेलवे बोर्ड का पत्रांक 2002) सीई-1/सीटी/- 38/नीति नई दिल्ली, दिनांक 16.11.2003 तथा 2004 /सीईआई/वि.वि./एमआर के निर्देश नई दिल्ली, दिनांक 21.6.2004/21.6.2004।

संस्वीकृति मई 2015 में जारी कीजा चुकी थी तथा वर्ष के दौरान पूर्ण हो जाने की आशा है। आरबी का उत्तर दर्शाता है कि नवम्बर 2003 तक संपूर्ण ई-निविदाकरण हेतु निर्देश जारी किये जाने के बावजूद संपूर्ण ई-निविदाकरण को लागू नहीं किया गया है।

चूंकि ई-निविदाकरण का संपूर्ण कार्यान्वयन बोली मूल्यांकन से संबंधित भ्रष्टाचार को दूर करेगा तथा बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता सुनिश्चित करेगा, इसलिए रेलवे को निर्माण कार्य निविदाओं के संबंध में संपूर्ण ई-निविदाकरण को लागू करने के लिए तुरन्त कदम उठाने चाहिए।

#### 2.2.1.2 निविदाओं में भागीदारिता का स्तर

खुले निविदाकरण का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि रेलवे प्रतिस्पर्धात्मक मूल्य पर सर्वोत्तम एजेन्सियों प्राप्त करने में सक्षम हों। 16 क्षेत्रीय रेलवे में समीक्षा की गई 1,215 निविदाओं में भागीदारिता के स्तर का विवरण *अनुबन्ध II* में दिया गया है। निर्माण कार्य निविदाओं में बोलीदाताओं द्वारा भागीदारिता के स्तर का और विश्लेषण नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 2.2.1.2		
अपने पास निविदाओं की संख्या.	निविदाओं की संख्या.	कुल निविदाओं की प्रतिशतता
एकल बोलियाँ	306	25
दो बोलियाँ	325	27
तीन बोलियाँ	217	18
चार बोलियाँ	131	11
पाँच एवं अधिक बोलियाँ	236	19
कुल	1,215	100

उपरोक्त तालिका से, यह देखा गया था कि 52 प्रतिशत निर्माण कार्य निविदाओं में, केवल दो अथवा दो से कम बोलीदाताओं ने अपनी दरें उद्धरत की थीं। एक प्रतिस्पर्धात्मक दर तथी संभव है जब बहुविध ठेकेदारों द्वारा निविदा में भाग लिया गया हो। जहाँ भागीदारों की संख्या एक अथवा दो है, वहाँ उद्धरत दरों को प्रतिस्पर्धात्मक नहीं माना जा सकता।

रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में बताया कि भागीदारों की कम संख्या निधि की अनुपलब्धता, ठेकेदारों पर विद्यमान कार्य भार, कठिन क्षेत्रीय एवं कार्य की परिस्थितियों की कारण थी।

उन कारणों से जिनके लिए रेलबेज को उत्तरदायी ठहराया जा सकता, अनेक मामलों में संविदाओं के क्रियान्वयन में असामान्य विलम्ब निविदा में ऐसी कम भागीदारिता के लिए एक कारण हो सकता है। रेलवे को बोली प्रतियोगितात्मकता सुनिश्चित करने के लिए बोली प्रक्रिया में कम भागीदारिता हेतु कारणों को चिन्हित एवं दूर करने की आवश्यकता है।

### 2.2.1.3 छोड़ी गई निविदाएँ

समय एवं संसाधनों की बरबादी से बचने के विचार से, आरबी ने निर्देश<sup>36</sup> जारी किए कि यह सुनिश्चित करते हुए कि अनुमान एवं कार्यक्रम उचित रूप से तैयार किए गए हैं, निविदाकारों को अपनी बोलियाँ प्रस्तुत करने के लिए पर्याप्त समय दिया गया है तथा पर्याप्त भागीदारिता सुनिश्चित करने के लिए निविदाओं का उचित रूप से प्रचार किया है, निविदाएं संसाधित करते समय उपयुक्त बरतनी चाहिए।

आईआर में, 2011-14 की अवधि के दौरान 1,161 निविदाएँ छोड़ी<sup>37</sup> गई थीं। उपरोक्त में से, ₹ 1 करोड़ से अधिक मूल्य की छोड़ी गई निविदाओं की लेखापरीक्षा में नमूना जाँच की गई थी। छोड़ी गई निर्माणकार्य निविदाओं का क्षेत्रीय-रेलवे-वार विवरण *अनुबंध-III* में दिया गया है। छोड़ी गई निविदाओं के विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:

- निविदाएँ कुछ कारणों जैसे उच्च दरें (243), प्राप्त हुई अयोग्य निविदा/प्रस्ताव (171), स्थल/डिजाईन/अनुमोदनों की अनुपलब्धता (126),

<sup>36</sup> रेलवे बोर्ड काक पत्रांक 2000/डब्ल्यू-1/एनई/एनएन/10 दिनांक 17/10/2001

<sup>37</sup> कुछ कारणों जैसे कार्य कार्य की आवश्यकता न रहने, निविदा कार्यक्रम में त्रुटि, अपेक्षित अनुमोदनों/संस्वीकृतिकी प्राप्ति न होने, प्राप्त हुए प्रस्तावों की उच्च दर अथवा कार्य योग्य दर न होने अथवा कार्य योग्य दर न होने अथवा तकनीकी अयोग्यता, कम भागीदारिता, के कारण प्रस्ताव का आमंत्रित अर्थात् रेलवेद्वारा प्रस्ताव की स्वीकृत से पहले किसी भी समय निविदा वापस ली जा सकती है जिसने प्रस्ताव आमंत्रित किये हैं, जिसे 'निविदा छोड़ दिया जाना' कहा जाता है। केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) द्वारा जारी किये गए दिशानिर्देशों के अनुसार, निविदाएँ न्यूनतम नरिनिविदाकार के पर भी छोड़ी जाती हैं।

न्यूनतम बोली दाता के मुकर जाने (49), कम भागीदारिता (33), कारणों का अभिलेख पर उपलब्ध न होना (16) तथा कार्य आवश्यक न होने (9) से छोड़ी गई थीं।

- निविदा छोड़े जाने की घटनाएँ उरे (170), दपूमरे(134), पमरे (126), दपरे (119) तथा पूतरे (102) में अधिक थीं।
- अप्रैल 2011 से मार्च 2014 के दौरान छोड़ी गई 647 निविदाओं में से 343 निविदाओं (53 प्रतिशत) में पुनर्निविदाकरण किया गया था। पुनर्निविदा हेतु लिया गया औसत समय आठ महीने था। पुनर्निविदा में विलम्ब दर्शाता था कि नियोजित कार्य की कोई तत्काल आवश्यकता अथवा औचित्य नहीं था।
- 295 निविदाओं (46 प्रतिशत) के संबंध में 359 दिनों का औसत विलम्ब देखा गया था, जिनकी मार्च 2014 तक पुनर्निविदा नहीं की गई थी।
- रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में बताया कि अयोग्य निविदाओं की प्राप्ति, उच्च दर अथवा संदेहास्पद उत्पादक संघ सूचना अथवा योग्य एल 1 (न्यूनतम दर उद्धरत करने वाला निविदाकार) के प्रत्याहार के कारण पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए निविदा छोड़ना अनिवार्य था। लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि रेलवे ने 12 क्षेत्रीय रेलवे में 52 मामलों में ₹ 50.29 करोड़ का अतिरिक्त व्यय वहन किया था तथा पुनर्निविदाकरण पर 15 क्षेत्रीय रेलवे में 68 मामलों में 122.48 करोड़ की बचत की थी, तथापि स्थल/डिजाईन/अनुमोदनों की अनुपलब्धता (126) तथा कार्य आवश्यक न होने (9) के कारण निर्माण कार्य निविदाओं को छोड़ना, जिससे बचा जा सकता था, को उनके उत्तर में संबोधित नहीं किया गया था। कार्यों को नये सिरे प्रारंभ करने में विलम्ब को भी कोई समाधान नहीं किया गया था। एक नई निविदा को अन्तिम रूप देने में समय की हानि पर विचार करते हुए, आरबी यह सुनिश्चित करते हुए कि निविदाएँ सभी प्रारंभिक कार्य पूरे होने के पश्चात् ही बुलाई जाएँ, निविदा छोड़े जाने के मामलों को कम करने के लिए कार्यवाही कर सकता है।

#### 2.2.1.4 प्रारंभिक तैयारी लम्बित होते हुए संविदा प्रदान करना

रेलवे बोर्ड ने संविदाओं का सफल एवं समय पर क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के लिए निर्देश<sup>38</sup> जारी किए कि संविदाओं के समय पर क्रियान्वयन हेतु निविदाएँ विस्तृत स्थल अन्वेषण, साफ स्थल की उपलब्धता तथा निधि की पर्याप्तता सुनिश्चित करने के पश्चात ही बुलाई जानी हैं। 2011-14 के दौरान आंमत्रित चयनित 1,215 निविदाओं की समीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:

- अवधि के दौरान 477 निविदाएँ<sup>39</sup> निर्धारित प्रारंभिक कार्य जैसे ड्राईंग की तैयारी, स्थल की उपलब्धता तथा निधियों की उपलब्धता सुनिश्चित करने की पूर्णता सुनिश्चित किये बिना प्रदान की गई थीं।
- निविदाएँ बुलाने से पहले प्रारंभिक कार्यों की पूर्णता से संबंधित सूचना इस संबंध में इंजिनियरिंग विभाग के लिए भारतीय रेल संहिता के पैरा 1253 में तथा वित्त संहिता के पैरा 612 में प्रावधान होने के बावजूद कार्यकारी अधिकारी द्वारा निविदा समिति (टीसी) के समक्ष अभिलेख पर नहीं रखी गई थी। आरबी द्वारा प्रारंभिक कार्यों की पूर्णता सुनिश्चित करने के पश्चात ही निविदा बुलाने के संबंध में बार-बार निर्देश भी जारी किए गए थे।
- इन 477 संविदाओं में से 313<sup>40</sup> संविदाओं के क्रियान्वयन में 5 दिन से 1405 दिन तक का विलम्ब था। प्रति संविदा औसत विलम्ब 342<sup>41</sup> दिन था।

<sup>38</sup> रेलवे बोर्ड के पत्र सं. 27/डब्ल्यू 1/सीटी/43 दिनांक 21/9/1972, 30/डब्ल्यू 1/सीटी/9 दिनांक 22.2.1985।

<sup>39</sup> मरे-25, पूमरे-6, पमरे-68, दमरे-13, पूरे-78, उरे-16, उसीरे-17, उपरे-32, उपूरे-14, दरे-10, दपूरे-68, दपरे-16, परे-8, उमरे-24, पूतरे-18, दपूमरे-54

<sup>40</sup> मरे-18, पूमरे-6, पमरे-41, दमरे-8, पूरे-49, उरे-16, उसीरे-16, उपरे-20, उपूरे-11, दरे-10, दपूरे-54, दपरे-15, परे-7, उमरे-23, पूतरे-6, दपूमरे-13

<sup>41</sup> मरे-360, पूमरे-0, पमरे-287, दमरे-433, पूरे-321, उरे-323, उसीरे-347, उपरे-301, उपूरे-364, दरे-418, दपूरे-361, दपरे-311, परे-246, उमरे-384, पूतरे-305, दपूमरे-374 (आईआर औसत:342)

- प्रगति अधीन 927 संविदाओं में से 675 में, प्रारंभिक कार्यों की पूर्णता सुनिश्चित किये बिना वे निविदाएं प्रदान करने के कारण विस्तारण प्रदान किये गए थे, जैसा कि *अनुबंध VIII* में वर्णित है।

उत्तर में, आरबी ने बताया कि क्षेत्रीय रेलवे को यह सुनिश्चित करने की सलाह दी गई थी कि निविदाएँ विस्तृत स्थल अन्वेषण, साफ स्थल की उपलब्धता इत्यादि सुनिश्चित करने के पश्चात ही बुलाई जाएँ। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि समान आदेश वर्ष 1972 में भी जारी किए गए थे तथा वर्ष 1980, 1983, 1985, 1990, 1993, 2000 तथा 2001 में दोहराये गए थे परन्तु एक नियमित ढंग से इनकी अपेक्षा की गई थी। अतः, आरबी यह सुनिश्चित करने के लिए क्षेत्रीय रेलवे में एक उपयुक्त विनियामक तंत्र निर्धारित कर सकता है कि रेलवे को स्वीकृति पत्र (एलओए) जारी करने से पहले प्रारंभिक कार्यों की पूर्णता के पश्चात निविदाएँ आमंत्रित करने हेतु निर्देशों की अनुपालना की टीसी अथवा स्वीकार करने वाले प्राधिकरण द्वारा निगरानी की जाती है।

#### 2.2.1.5 निविदा को अन्तिम रूप देने में लिया गया समय

आरबी<sup>42</sup> के निर्देशों के अनुसार रेलवे निधि<sup>43</sup> का सर्वोत्तम उपयोग तथा व्यय में किफायत सुनिश्चित करने के लिए निविदाओं को वैधता की अवधि के अन्दर अन्तिम रूप दिया जाना है, जिसमें नामांकित टीसी द्वारा निविदा पर विचार करना, टीसी सिफारिशों की स्वीकृति तथा निविदा में दर्शायी गई वैधता की अवधि के भीतर एलओए जारी करना शामिल है जैसा कि भारतीय रेल अभियांत्रिकी संहिता के पैराग्राफ 1202 तथा 1210 में निर्धारित किया गया है।

समीक्षा की अवधि के दौरान नमूना जाँच हेतु चयनित 1,215 निविदाओं में से अन्तिम रूप दी गई 1,211 निविदाओं<sup>44</sup> में लिए गए समय की समीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:

<sup>42</sup> रेलवे बोर्ड को पत्र सं. 60/777/आरएस दिनांक 13.2.1960, सं.94/सीई-1/सीटी/4 दिनांक 17.9.1997

<sup>43</sup> सं. 90/सीईआई/सीटी/1 दिनांक 3.6.1992

<sup>44</sup> पूतरे में छोड़े गए चार मामलों के कारण अन्तर



तालिका 2.2.1.6		
क्र. संख्या.	विवरण	ब्यौरे
1	नमूना जाँच की गई निविदाओं की संख्या	1211
2	निविदा को अन्तिम रूप देने में लिया गया समय	2 दिन
3	निविदा को अन्तिम रूप देने में लिया गया समय	555 दिन
4	अन्तिम रूप देने में विलम्बित हुई निविदाओं की संख्या	717
5	विलम्ब के बिना जारी किया गया स्वीकृति पत्र	155
6	1 से 15 दिनों के विलम्ब के साथ जारी किया गया स्वीकृति पत्र	881
7	15 दिनों से अधिक दिनों के विलम्ब के साथ जारी किया गया स्वीकृति पत्र	175

- i) 1,211 निविदाओं में से 717 निविदाओं<sup>45</sup> (59 प्रतिशत) में निविदा को अन्तिम रूप देने में विलम्ब था। निविदाओं को 707 निविदाओं में 90 दिन तथा 10 निविदाओं<sup>46</sup> में 120/180 दिनों के बाद विस्तारित वैधता अवधि में अन्तिम रूप दिया गया था। प्रस्ताव को अन्तिम रूप देने तथा एलओए जारी करने हेतु अधिक निविदाओं में सामान्य रूप से दिए गए 90/120 दिनों के समय के प्रति निविदाओं को अन्तिम रूप देने में रेलवे द्वारा लिए गए समय के विश्लेषण से पता चला कि निविदाओं को अन्तिम रूप देने में लिया गया समय दफ्तरी में दो दिन से पूरे में अधिकतम 555 दिनों तक था।
- ii) निविदाओं को अन्तिम रूप देने में विलम्ब में निविदा को अन्तिम रूप देने के पश्चात एलओए जारी करने में विलम्ब का भी योगदान था। एलओए प्रस्ताव की वैधता की अवधि के भीतर जारी किया जाना आवश्यक है। लेखापरीक्षा ने देखा कि जहाँ 155<sup>47</sup> मामलों में एलओए

<sup>45</sup> मरे-67, पूमरे-71, पमरे-58, दमरे-54, पूरे-11, उरे-24, उसीरे-10, उपरे-55, उपूरे-26, दरे-73, दपूरे-33, दपरे-66, परे, 15, उमरे-30, पूतरे-60, दपूमरे-64

<sup>46</sup> दमरे-1, पूरे-4, उसीरे-1, उपरे-2, उपूरे-1, परे-1

<sup>47</sup> मरे-11, पूमरे-19, पमरे-9, दमरे-1, पूरे-2, उरे-10, उसीरे-6, उपरे-25, उपूरे-11, दरे-4, दपूरे-7, दपरे-1, परे, 13, उमरे-21, पूतरे-3, दपूमरे-12

उसी दिन जारी किये गए थे, वहीं 881<sup>48</sup> मामलों में 1 से 15 दिन तथा 175<sup>49</sup> मामलों में 16 दिन से 195 दिनों को विलम्ब था। समय पर एलओए जारी करने की अपनी महत्ता है क्योंकि यह एलओए जारी करने के 15 दिनों के अन्दर ठेकेदार द्वारा जल्दी कार्य प्रारंभ करना सुनिश्चित करेगा, जैसाकि पद्धति प्रचलित है तथा जैसा एलओए में दर्शाया गया है कि ठेकेदारों को एलओए जारी होने के 15 दिनों के अन्दर कार्य प्रारंभ करना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि निविदाओं को अन्तिम रूप देने में विलम्ब अथवा एलओए जारी करने में विलम्ब के लिए फाईलों पर कोई कारण दर्ज नहीं किए गए थे। इसका विश्लेषण नहीं किया गया था अथवा निविदा प्रक्रिया की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए कार्यवाही नहीं की गई थी।

निविदा कार्यक्रमों की तैयारी, क्षेत्रीय रेलवे (उरे को छोड़कर जिसने एक समय सूची निर्धारित की है) द्वारा ब्रिफिंग नोट्स सहित निविदाओं की प्रक्रिया में शामिल विभिन्न गतिविधियों के लिए कोई विशिष्ट समय सीमाएँ निर्धारित नहीं की गई हैं। एक मात्र निर्देश<sup>50</sup> यह था कि निविदाओं का मूल्यांकन तथा अन्तिम रूप शीघ्रता से तथा प्रस्तावों की वैधता, जो सामान्यतः 90 दिन होती है, की समाप्ति से पहले किया जाना है। अतः आरबी को इस मुद्दे की जांच करने तथा उरे द्वारा की गई पहल के आधार पर विभिन्न चरणों के लिए समय सीमा निर्धारित करने की आवश्यकता है।

आरबी ने अपने उत्तर में बताया कि निविदाओं को अन्तिम रूप देने में विलम्ब कुछ कारणों जैसे निविदाकारों के प्रत्यक्ष-पत्र की जांच अथवा बातचीत इत्यादि के कारण होता है। आरबी ने पत्र दिनांक 19.06.2015 के द्वारा क्षेत्रीय रेलवे तथा रेलवे उत्पादन इकाईयों को बोलियों की वैधता अवधि के अन्दर

<sup>48</sup> मरे-46, पूमरे-56, पमरे-52, दमरे-37, पूरे-51, उरे-57, उसीरे-52, उपरे-50, उपूरे-52, दरे-57, दपूरे-64, दपरे-68, परे, 63, उमरे-56, पूतरे-57, दपूमरे-63

<sup>49</sup> मरे-19, पूमरे-3, पमरे-7, दमरे-40, पूरे-25, उरे-5, उसीरे-20, उपरे-0, उपूरे-3, दरे-17, दपूरे-7, दपरे-9, परे, 2, उमरे-1, पूतरे-14, दपूमरे-3

<sup>50</sup> रेलवे बोर्ड पत्रांक 94/सीई-1/सीटी/4 दिनांक 17.9.1997

निविदाओं को अन्तिम रूप देने तथा जहाँ तक संभव हो सके, एमओए जारी करने में विलम्ब से बचने के निर्देश दिये। आरबी अपने निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित कर सकता है।

### 2.2.1.7 स्वीकृति पत्र जारी करने के पश्चात विलम्ब

संविदा की सामान्य शर्तों (जीसीसी) (खण्ड 8-भाग 1) में अपेक्षित है कि संविदा अनुबन्ध ठेकेदार द्वारा एलओए की प्राप्ति के सात दिनों के अन्दर क्रियान्वित किया जाना चाहिए। जीसीसी के खण्ड 16 (4) के अनुसार, सफल बोलीदाता को एलओए जारी होने की तिथि से 30 दिनों के अन्दर तथा 30 दिनों से 60 दिनों तक अधिक के दण्डिक ब्याज के भुगतान पर निष्पादन गारंटी (पीजी) प्रस्तुत करना आवश्यक है। यदि ठेकेदार 60 दिनों के बाद भी पीजी प्रस्तुत करने में विफल होता है, तो संविदा बयाना राशि जमा (ईएमडी) तथा अन्य राशियों की जब्ती के साथ समाप्त कर दी जाएगी। एक संविदा अनुबन्ध निविदाकार द्वारा पीजी कराने के पश्चात ही हस्ताक्षरित किया जाना चाहिए। अतः नीति निर्देशों में विरोधाभास विद्यमान है।

1,215 निविदाओं में पीजी के प्रस्तुतिकरण की समीक्षा से पता चला कि 474 संविदाओं<sup>51</sup> (40 प्रतिशत) में पीजी के प्रस्तुतिकरण में 30 दिनों से अधिक का विलम्ब था। 90 संविदाओं<sup>52</sup> में 60 दिनों से अधिक विलम्ब था जिनमें से 25 संविदाओं<sup>53</sup> में 180 दिनों से अधिक का विलम्ब था। 165 मामलों<sup>54</sup> में ईएमडी जब्त करके तथा अन्य राशियों की वसूली करते हुए

इन संविदाओं को समाप्त मानने की दण्डिक कार्यवाही नहीं की गई थी, जैसा कि जीसीसी के खण्ड 16(4) में अभिकल्पित है।

<sup>51</sup> मरे-25, पूमरे-27, पमरे-19, दमरे-46, पूरे-31, उरे-10, उसीरे-28, उपरे-29, उपरे-27, दरे-28, दपूरे-38, दपरे-38, परे 25, उमरे-32, पूतरे-30, दपूमरे-42

<sup>52</sup> मरे-5, पूमरे-9, पमरे-2, दमरे-13, पूरे-1, उरे-0, उसीरे-10, उपरे-4, उपरे-4, दरे-4, दपूरे-10, दपरे-10, परे 4, उमरे-3, पूतरे-5, दपूमरे-10

<sup>53</sup> मरे-2, पूमरे-3, दमरे-4, उसीरे-2, उपरे-2, उपरे-3, दपूरे-1, दपरे-3, उमरे-1, दपूमरे-3,

<sup>54</sup> मरे-2, ₹ 1.35 लाख, पूमरे-20, ₹ 13.89 लाख, पमरे-3, ₹ 0.34 लाख, दमरे-10, ₹ 6.78 लाख, पूरे-0, उरे-10, ₹ 2.28 लाख, उसीरे-14, ₹ 11.07 लाख, उपरे-7, ₹ 2.73 लाख, उपरे-12, ₹ 20.56 लाख, दरे-6, ₹ 0.49 लाख,

दूसरी तरफ, नमूना जाँच के लिए चूनी गए 1,215 निविदाओं में से, 1,196 निविदाओं<sup>55</sup> (2-5-2011 से 21-1-2014 की अवधि के दौरान 19 निविदाओं को अन्तिम रूप दिया गया था, निविदाओं को अभी निष्पादित किया जाना था) में ठेका करार पर हस्ताक्षर किए गए थे बाकी, 1,196 मामलों के विश्लेषण से निम्नलिखित का पता लगा:

- स्वीकृति पत्र जारी होने के बाद ठेका करने के लिए इन 1,196 निविदाओं में लिया गया औसत समय 110 दिन था और लिया गया औसत समय 83 दिन (मरे और पमरे) से 174 दिन (दपूरे) के बीच था जैसा नीचे दर्शाया गया है



- केवल 10 मामलों<sup>56</sup> में सात दिन की निर्धारित अवधि में ठेके निष्पादित किए गए थे।
- 1029 मामलों<sup>57</sup> में ठेके पर हस्ताक्षर करने में लिया गया समय आठ और 180 दिन के बीच था।
- 128 ठेकों<sup>58</sup> में छः महीने से अधिक के और 29 ठेकों<sup>59</sup> में एक वर्ष से अधिक के असामान्य विलम्ब देखे गए। इन 157 ठेकों को रेलवे

दपूरे-21-₹7.10 लाख, दपूरे-20-₹5.47 लाख, परे-14-₹2.54 लाख, उमरे-21- ₹2.75 लाख, पूतरे-2-, दपूमरे-3- ₹0.24 लाख

<sup>55</sup> मरे-76, पूमरे-78, पमरे-66, दमरे-78, पूरे-74, उरे-72, उसीरे-78, उपरे-74, उपूरे-66, दरे-78, दपूरे-78, दपरे-78, परे-77, उमरे-75, पूतरे-73, दपूमरे-75

<sup>56</sup> मरे-6, पूमरे-1, पूरे-1, उपरे-1, उमरे-1,

<sup>57</sup> मरे-65, पूमरे-65, पमरे-64, दमरे-72, पूरे-69, उरे-63, उसीरे-65, उपरे-68, उपूरे-60, दरे-71, दपूरे-48, दपरे-56, परे-70, उमरे-68, पूतरे-67, दपूमरे-58

प्रशासन द्वारा समाप्त के रूप में मानने और बयाना राशि को जब्त करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

- 1,196 मामलों में से 22<sup>60</sup> में ठेकेदार एलओए के आधार पर निर्माण कार्य प्रारंभ करने में विफल रहा।

रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में कहा कि सबसे सफल निविदाकर्त्ता एलओए जारी होने के तुरन्त बाद और पीजी जमा करने से भी पूर्व कार्य प्रारंभ कर देता है और पीजी प्रस्तुत करने में विलम्ब या ठेके पर हस्ताक्षर करने में विलम्ब का अर्थ यह नहीं है कि कार्य के प्रारंभ करने में विलम्ब हो।

रेलवे बोर्ड का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि यह भारतीय रेलवे अभियांत्रिकी संहिता के पैरा 1256 और 1259 के प्रावधानों के विपरीत था जो प्रावधान करता है कि किसी भी ठेकेदार को तब तक कार्य प्रारंभ करने की अनुमति नहीं होनी चाहिए जब तक प्रासंख्यागिक ठेकों पर सक्षम पार्टियों द्वारा हस्ताक्षर न किए जाएं। चूंकि एलओए विशेष शर्तें और अन्य नियम शामिल नहीं करता जो ठेके की कानूनी बाध्यता का एक हिस्सा बनाते हैं, व्याख्या में कठिनाई खड़ी करते हैं और रेलवे करार की विफलता या कानूनी कार्रवाई के मामले में ठेके की शर्तों को लागू करने में सक्षम नहीं होगा। इसलिए, रेलवे बोर्ड को विलम्बों और कानूनी कार्रवाई से बचने के लिए समय पर ठेका दस्तावेजों पर हस्ताक्षर के संबंध में एक स्पष्ट नीति बनाने की आवश्यकता है।

## 2.3 करारों का निष्पादन

### 2.3.1 निष्पादन के दौरान नई मर्दों की मात्रा/संचलन में भिन्नताएं

अभियांत्रिकी विभाग के लिए भारतीय रेलवे संहिता के पैरा 1268 के अनुसार कार्य की प्रकृति पर निर्भर करते हुए 15 से 25 प्रतिशत तक की भिन्नता पर

<sup>58</sup> मरे-3, पूमरे-8, पमरे-2, दमरे-5, पूरे-4, उसीरे-12, उरे-9, उपरे-5, उपूरे-3, दरे-6, दपूरे-25, दपरे-18, परे-5, उमरे-5, पूतरे-5, दपूमरे-13,

<sup>59</sup> मरे-2, पमरे-4, दमरे-1, पूरे-1, उसीरे-3, उपूरे-1, दरे-5, दपूरे-4, दपरे-2, परे-1, उमरे-1, उसीरे-4,

<sup>60</sup> मरे-8, पूतरे-5, उरे-3, दपूमरे-5, दमरे-1

तर्कपूर्णता के रूप में विचार किया जा सकता था। रेलवे बोर्ड के निर्देशों<sup>61</sup> के अनुसार, निविदा स्तर पर मात्रा का निर्धारण भली भांति किया जाना चाहिए ताकि मौजूदा कार्य अनुसूची में बड़े संशोधन या जोड़ से बचा जा सके।

निष्पादन के दौरान ठेकों में भिन्नताओं का विवरण *अनुबंध IV* में दिया गया है। भिन्नताओं के विश्लेषण से पता चला कि लेखापरीक्षा में नमूना जांच किए गए ₹1,729.50 करोड़ के मूल्य के लिए गए 1,215 ठेकों में से मात्रा में 25 प्रतिशत से अधिक की भिन्नता 26 प्रतिशत से 455 प्रतिशत के बीच थी। भूकार्य, सीमेंट कंक्रीट, सीमेंट और स्टील की आपूर्ति और लिकिंग बिछाने जैसी 8,965 मर्दों में 390 ठेकों<sup>62</sup> में अत्यधिक मर्दों को संचालित किया गया जिसमें ₹361.37 करोड़ का मौद्रिक मूल्य शामिल था। इन ठेकों में ₹44.38 करोड़ के मूल्य की नई मर्दों को भी संचालित किया गया था।

उपरोक्त विश्लेषण से पता चलता है कि कार्य क्षेत्र के सही आकलन और निर्धारण में विफलता थी। इसके अलावा, अत्यधिक मात्रा और नई मर्दों से संचलन के परिणामस्वरूप उन कार्यों के मूल्य में वृद्धि हुई जिनमें ठेकेदारों से संशोधित पीजी एकत्रित की जानी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि 13 जोनल रेलवे<sup>63</sup> में कार्य के बड़े हुए मूल्य में वृद्धि पर संशोधित पीजी एकत्रित नहीं की गई थी।

रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में कहा कि कई बार स्थल परिस्थितियों, अप्रत्यक्ष मर्दों और कार्यक्षेत्र में परिवर्तन के कारण भिन्नताएं आवश्यक हो जाती हैं। रेलवे बोर्ड का उत्तर अपने स्वयं के निर्देशों के विपरित है की विस्तृत जांच की जानी चाहिए और बनाए गए आंकलन वास्तविक होने चाहिए और भिन्नताएं निविदा मात्रा से 25 प्रतिशत से कम तक सिमित होनी चाहिए हैं।

<sup>61</sup> दिनांक 21-9-1972 का रेलवे बोर्ड पत्र सं. 72/डब्ल्यू आई/सीटी/43, दिनांक 13-11-1990 सं. 90-बीसी-एनएफ-7, दिनांक 16/8/1994 का पत्र सं. 94/सीई.1/सीटी/56, दिनांक 27/9/96 की सं.

93/डब्ल्यूजेड/पीक्यूआर/एससी/4/पी और दिनांक 13/4/2000 की सं. 90/डब्ल्यूआई/डीएल/एस/।

<sup>62</sup> मरे-37, पूमरे-7, पमरे-2, दमरे-45, पूरे-31, उरे-23, उसीरे-31, उपरे-39, उपरे-10, दरे-48, दपूरे-26, दपरे-21, परे-25, उमरे-11, पूतरे-21, दपूमरे-13

<sup>63</sup> मरे-₹0.23 करोड़, पूमरे-₹0.45 करोड़, पमरे-₹3.18 लाख, दमरे-0.81 करोड़, उरे-₹9.17लाख, उसीरे-₹2.16 करोड़, उपरे-₹1.15 लाख, दरे-₹0.65 करोड़, दपूरे-₹0.11 करोड़, दपरे-₹0.35लाख, परे-₹1.10 करोड़, उमरे-₹0.11करोड़, दपूमरे-₹5.37 लाख.

रेलवे को निविदा तैयार करते समय, जहां तक संभव हो, मात्रा के निर्धारण के मौजूदा निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने की आवश्यकता है ताकि निष्पादन के दौरान बड़ी मात्रा में परिवर्तनों से बचा जा सके जिसके कारण निष्पादन में विलम्ब और मुकदमें बाजी होती हैं।

### 2.3.2 प्रशासनिक कारणों से ठेकों की समयपूर्व समाप्ति

रेलवे बोर्ड ने बेहतर ठेका प्रबंधन अभ्यासों को अपनाने के लिए और ठेकेदार को विस्तृत ड्राइंगें प्रस्तुत करने में विलम्ब जैसी परिस्थितियों से बचने के लिए, विनिर्देश<sup>64</sup> जारी किए जिसके फलस्वरूप कार्य के निष्पादन में विलम्ब या उसे छोड़ने या ठेकों की समाप्ति से उच्च लागत पर कार्य पूरा करने के लिए नई निविदा आमंत्रित आवश्यक हो ।

समीक्षा की अवधि के दौरान (2011-12 से 2013-14) भारतीय रेल में 259 ठेकों की पूर्व समाप्ति<sup>65</sup> हुई थी। लेखापरीक्षा द्वारा इन में से ₹1 करोड़ से अधिक के मूल्य के 173 पूर्व समाप्त ठेकों की नमूना जांच की गई थी जिससे संबंधित डाटा अनुबंध V में दर्शाया गया है। इन मामलों के विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:-

तालिका 2.2.2.2 – पूर्व समाप्त ठेके और उसके कारण					
क्रम संख्या.	ठेकों के प्रकार	ठेकों की संख्या	ठेकों की पूर्व समाप्ति के कारण		
			निधियों की कमी	स्थल की अनुपलब्धता	अन्य जैसे धीमी प्रगति, कार्य की आवश्यकता नहीं इत्यादि
1	अनुरक्षण	16	8	5	3
2	अन्य विविध कार्य	41	28	8	5
3	परियोजनाएँ <sup>66</sup>	76	35	27	14
4	सुरक्षा	20	5	10	5
5	ट्रैक नवीकरण	4	0	1	3

<sup>64</sup> रेलवे बोर्ड का दिनांक 22/2/1985 का पत्र सं. 85/डब्ल्यू 1/सीटी/9

<sup>65</sup> जब भी रेलवे प्रशासन की गलती अर्थात् ठेकेदार को स्थल की सुपूर्दगी न करना, ड्राइंगों की सुपूर्दगी न करना, प्रारंभिक कार्यों जैसे वन मंजूरी/सर्वेक्षण, वित्त की कमी इत्यादि के कारण एक ठेके के बीच में ही समाप्त करना होता है तो अनुबंध को खण्ड 61 और 62 जीसीसी के अन्तर्गत पूर्व समाप्त/पहले समाप्त किया जाता है।

<sup>66</sup> डबलिंग -10, गेज परिवर्तन-23, नई लाइन - 38, शेड-5

6	परिवहन सुविधा	16	7	3	6
	जोड़	173	83	54	36

नमूना जांच किए गए 173 पूर्व समाप्त ठेकों में से, 133 ठेकों को अभी पुनः निविदाकरण किया जाना था, 31 मार्च 2014 तक पुनः निविदाकरण के लिए लिया गया समय एक दिन से 1,007 दिन के बीच था। जोनल रेलवे प्रशासन ने इन अनुबंधों पर ₹228.24 करोड़ का व्यय किया जोकि 31 मार्च 2014 तक निष्फल था। नए दिए गए 40 ठेकों में जोनल रेलवे प्रशासन ने 11 जोनल रेलवे<sup>67</sup> में पुनः निविदाकरण में प्राप्त उच्च दरों के कारण ₹49.50 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया था।

निधियों की कमी (83 मामलें) और स्थल की अनुपलब्धता (54 मामले) जैसे कारणों के कारण 80 प्रतिशत मामलों (137 मामले) की पूर्व समाप्ति दोष पूर्ण नियोजन और प्रारंभिक कार्यों की पूर्णता सुनिश्चित किए बिना निर्माण कार्य करने का सूचक हैं। 36 मामलों में, ठेकों की पूर्व समाप्ति भिन्नताओं, न्यायिक आदेशों, कार्य क्षेत्र में परिवर्तन, कार्य की आवश्यकता नहीं और रेलवे की ओर से धीमी प्रगति जैसे कारणों से हुई थीं।

रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में आपत्तियों को स्वीकार किया और कहा कि निर्देश दोहराए जा रहे थे।

### 2.3.3 ठेकेदार के कारण ठेके की समाप्ति

ठेकों के ठेका प्रबंधन के शर्तें रेलवे तथा ठेकेदारों - दोनों पार्टियों की भूमिका, देयता तथा अधिकारों को परिभाषित करती है। इन शर्तों में ठेके की सामान्य शर्तें शामिल हैं जो ठेका संरचना की मूल शर्तें हैं और सभी अनुबंध लागू होती हैं और ठेके की विशेष शर्तें निविदा किए जाने वाले कार्य की विशिष्ट प्रकृति को कवर करने के लिए बनाई जाती हैं।

<sup>67</sup> मरे- ₹ 3.21 करोड़, पूमरे- ₹7.29 करोड़, दमरे- ₹10.55 करोड़, उरे- ₹0.58 करोड़, उसीरे- ₹3.99 करोड़, उपरे- ₹1.77 करोड़, दरे- ₹11.11 करोड़, दपरे- ₹1.24 करोड़, उमरे- ₹1.103 करोड़, पूतरे- ₹7.78 करोड़, दपूमरे- ₹0.95 करोड़,



जीसीसी के खण्ड 62 के अनुसार, जब एक ठेकेदार रेलवे प्रशासन की संतुष्टि से कार्य निष्पादित करने में विफल रहता है तो ठेके को जैसा निर्धारित है नोटिस जारी कर समाप्त कर दिया जाएगा।

समीक्षाधीन अवधि के दौरान (2011-12 से 2013-14) जोनल रेलवे में 473 ठेकों को समाप्त किया गया था। समाप्त किए गए मामलों का जोनल रेलवे वार विवरण *अनुबंध VI* में दिया गया है। इनमें से लेखापरीक्षा द्वारा जोनल रेलवे द्वारा समाप्त किए गए 265 ठेकों की पुनरीक्षा से निम्नलिखित अनियमितताओं का पता चला:

- 163 मामलों में, जुलाई 2006 से फरवरी 2014 की अवधि के दौरान प्रारंभिक ठेके ₹ 639.68 करोड़ के मूल्य पर दिए गए थे जिन्हें ₹ 99.85 करोड़ के व्यय के बाद समाप्त कर दिया गया था। तथापि अभी इनका पुनः निविदाकरण किया जाना है (मार्च 2014)। इन कार्यों पर किया गया ₹99.85 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।
- समाप्त किए गए 102 ठेकों<sup>68</sup> जिनका पुनः निविदाकरण किया गया था के संबंध में पुनः निविदाकरण के लिए लिया गया औसत समय 203 दिन था और पुनः निविदाकरण में स्वीकृत उच्च दरों के कारण ₹ 83.44 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया था जिसके परिणामस्वरूप कार्य की लागत में वृद्धि हुई।

रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में आपित्तियों को स्वीकार किया और कहा कि जोनल रेलवे को निर्देश दिए जा रहे हैं कि वह सुनिश्चित करें कि ठेकेदारों के कारण समाप्त ठेकों को शीघ्र किया जाए ताकि निधियों के खाली पड़े रहने से बचाया जा सके।

#### 2.3.4 ठेके की विस्तारित अवधि के दौरान कीमत भिन्नता खण्ड

जीसीसी के अनुसार समय ठेके का मूल तत्व है और इसलिए निर्माण कार्य की समय पर समाप्ति यह सुनिश्चित करने के लिए अनिवार्य है कि कार्यों पर किए गए निवेश से वांछित परिणाम प्राप्त किए गए हैं।

<sup>68</sup> मरे-5, पूमरे-4, पमरे-2, दमरे-1, पूरे-22 उरे-5, उसीरे-1, उपरे-13, दरे-8, दपूरे-10, दपरे-, परे-9, उमरे-2, पूतरे-6 दपूमरे-13,

भारतीय रेलवे में कीमत भिन्नता खण्ड (पीवीसी)<sup>69</sup> और सांविधिक भिन्नता खण्ड (सरकारी करों और रायल्टियों की दरों में वृद्धि को कवर न करने के लिए) समय पर समाप्ति<sup>70</sup> पर ध्यान दिए बिना ₹ 50 लाख मूल्य से अधिक के सभी ठेकों के संबंध में ठेका शर्तों का भाग बनाया जाता है ताकि सामान्य मुद्रा स्फीति से जुड़े मजदूरी, भंडार और ईंधन के लिए विशिष्ट कीमत सूचियों के प्रति सुरक्षा की जा सके।

(i) कार्यक्षेत्र में परिवर्तन या संशोधन (ii) रेलवे/ठेकेदार के कारण विलम्ब न होने किन्तु रेलवे या रेलवे द्वारा नियुक्त अन्य ठेकेदारों के कर्मियों की ओर से लापरवाही के कारण विलम्ब या (iii) जीसीसी<sup>81</sup> के खण्ड 17 (ए) के अन्तर्गत रेलवे की ओर से विलम्ब के कारण, ठेके की वास्तविक 'देय पूर्णता की तिथि' से आगे निष्पादन में विस्तारणों के मामले में, रेलवे कीमत भिन्नता के भुगतान का दायी है। जीसीसी के खण्ड 17 (बी) के अन्तर्गत ठेकेदार के कारण निष्पादन में विलम्ब के कारण कोई कीमत भिन्नता का भुगतान देय नहीं है। उन मामलों में जहां ठेकेदार की गलती के कारण निष्पादन में विलम्ब होता है कीमत भिन्नता के साथ दिए गए विस्तारणों के परिणामस्वरूप ठेकेदार को अदेय लाभ होता है।

<sup>69</sup> जबकि सामान्य वित्तीय नियमावली(जीएफआर) खण्ड/नियम 204 (vii) के अनुसार लागत आधिक्य ठेकों से बचना चाहिए जब तक कि अपरिहार्य और तर्कसंगत न हो खण्ड/नियम 204 (viii) प्रावधान करता है कि 18 महीने की सुपुर्दगी अवधि से अधिक के दीर्घावधि ठेकों में कीमत भिन्नता प्रदान की जानी चाहिए।

<sup>70</sup> जीसीसी का खण्ड 46 (ए) और दिनांक 15-12-2008 का रेलवे बोर्ड पत्र सं. 2008/सीई.1/सीटी/कोन/7 (पीसीई/जीएम)

8117-ए- ठेके में किसी आवश्यकता के अधीन जैसा पूरे कार्य की पूर्णता से पहले निर्माण कार्यों के किसी भाग या भाग की पूर्णता के रूप में ठेकेदार को ठेके में दिए गए पूरे निर्माण कार्य को पूर्ण रूप से और अन्ततः ठेके में दी गई तिथि तक या निम्नलिखित खण्डों की शर्तों में विस्तारित तिथि तक पूर्ण करना होगा।

(i) यदि किसी संशोधन की आदेश दिया गया है जो इंजीनियर के मत में कार्य के मात्रा को बढ़ाता है तो पूर्णता की ठेकागत तिथि का ऐसे विस्तारण प्रदान किया जा सकता है,

(ii) इंजीनियर के मत में यदि रेलवे के कर्मियों की लापरवाही या रेलवे द्वारा नियुक्त अन्य ठेकेदार द्वारा किसी भी समय कार्य की प्रगति विलम्बित होती है।

(iii) रेलवे द्वारा ठेकेदार को रिक्त स्थल या कार्य प्रारंभ करने हेतु आवश्यक नोटिस देने या आवश्यक डाइंग प्रदान करने या निर्देश या किसी अन्य कारण, जो भी हो, से रेलवे द्वारा हुए किसी विलम्ब से विफलता या विलम्ब होता है।

कीमत भिन्नता के भुगतान से संबंधित डाटा *अनुबंध VII, VIII और IX*, में दिया गया है, जिनके विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:

- नमूना जाच के लिए चुने गए 1,215 ठेकों में से 1,196 मामलों में ठेके निष्पादित किए गए थे। 861 ठेकों में (*अनुबंध X*) निष्पादन में विलम्ब थे और ठेके की विस्तारित अवधि में ठेकेदारों को ₹ 67.78 करोड़ की कीमत भिन्नता की राशि का भुगतान किया गया था। इनमें से 13 ठेकों में ₹ 4.04 करोड़<sup>71</sup> की राशि का भुगतान किया गया था जबकि विलम्ब केवल ठेकेदारों के कारण हुआ बताया गया था।
- उपरोक्त के अलावा 31-3-2014 तक प्रगति पर 927 ठेकों में से 760 ठेकों में कीमत भिन्नता के लिए ₹ 321.39 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था। इसी प्रकार, 2014-15 में 313 पूर्ण ठेकों में से, 295 मामलों में कीमत भिन्नता के लिए ₹ 66.38 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था। इन मामलों में ठेकों का विस्तारण भी जीसीसी के खण्ड 17 (ए) के अन्तर्गत अर्थात् रेलवे द्वारा विलम्ब के कारण दिया गया था। इन ठेकों से संबंधित विलम्बों के विवरण को अनुवर्ती पैरा संख्या. 2.3.5 में दिया गया है।

अतः जैसा कि ऊपर विस्तारपूर्वक बताया गया है निष्पादन में विलम्ब के कारण ठेका अवधि के विस्तारण के दौरान कीमत भिन्नता के लिए ठेकेदारों को ₹ 455.55 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया। रेलवे बोर्ड अपने उत्तर में मामले को सम्बोधित करने में विफल रहा। चूंकि कीमत भिन्नता में लिए भुगतान से रेलवे के कारण ठेका प्रबन्धन में कमियों का पता चलता है जिसके कारण निष्पादन में विलम्ब हुए, रेलवे बोर्ड को मौजूदा निर्देशों के अनुपालन को लागू करने की आवश्यकता है ताकि ठेको की समय से पूर्णता और लागत अधिक्व से बचना सुनिश्चित किया जा सके।

<sup>71</sup> मरे ₹3.38 करोड़(एक करार), दमरे ₹3.92 लाख (चार करार), उरे ₹1.78 लाख (एक करार), उपरे- ₹2.73 लाख, दपूरे-₹13.56 लाख (तीन करार) पूतरे ₹44.76 लाख (तीन करार)

**2.3.5 निर्माण कार्य ठेकों के निष्पादन में विलम्ब**

निर्माण कार्य/ठेकों का समय पर समाप्ति के महत्व को ध्यान में रखते हुए लेखापरीक्षा ने कुछ चुने हुए निर्माण कार्य ठेकों में दिए गए विस्तारण के कारणों और प्रभावों के विश्लेषण की जांच की, 6650 में से लेखापरीक्षा ने 1240 ठेका कार्यों में पदत्त विस्तारण की जांच की जिसमें परिशिष्ट VIII तथा IX में वर्णित 2013-15 के दौरान पूर्ण किए गए 313 ठेके तथा मार्च 2014 तक प्रगति में रहे 927 ठेकों को सम्मिलित किया गया। निम्न सारणी में 1240 ठेकों से संबंधित विवरण सारबद्ध है:

**तालिका संख्या 2.3.5: ठेकों की कार्यान्वयन की स्थिति**

विवरण	31.3.2014 को प्रगति <sup>72</sup> पर ठेके	2013*-14 के दौरान पूर्ण किए गए ठेके	जोड़ (2 और 3)
1	2	3	4
नमूना जांच किए गए ठेकों की संख्या	927	313	1240
पूर्णता की वास्तविक तिथि में पूर्ण ठेकों की संख्या	लागू नहीं	18	18
नमूना जांच के संदर्भ में वास्तविक वैधता में पूर्ण प्रतिशतता	लागू नहीं	6 प्रतिशत	1 प्रतिशत
पूर्णता की वास्तविक तिथि से आगे विलम्बित ठेकों की संख्या	760	295 <sup>73</sup>	1055
नमूना जांच किए गए संदर्भ में प्रतिशतता	82 प्रतिशत	94 प्रतिशत <sup>74</sup>	85 प्रतिशत
उपरोक्त ठेकों के निष्पादन में वर्ष वार विलम्ब			445
एक वर्ष तक	336	109	279
एक से दो वर्ष	186	93	305
दो वर्ष से अधिक	218	87	23
पांच वर्ष से अधिक	20	3	

<sup>72</sup> चुने गए ठेके जो 31-3-2014 तक प्रगति पर थे

<sup>73</sup> सीआर में शामिल तीन ठेके जिन्हें समाप्त कर दिया गया था।

<sup>74</sup> ठेकों का 6 प्रतिशत पूर्णता की वास्तविक तिथि के भीतर पूरा किया गया।

विलम्बित ठेकों पर किया गया कुल व्यय (ऊपर सूचित)	₹3,320.18 करोड़	₹1,383.39 करोड़ <sup>73</sup>	₹4703.57 करोड़
पूर्णता की वास्तविक तिथि से आगे विस्तारित ठेके	760	295	1055
ठकों में विलम्ब के मुख्य कारण <sup>74</sup>			
(i) स्थल उपलब्ध नहीं करवाया गया	286	70	356
(ii) ठेकेदार द्वारा धीमी प्रगति	145	30	175
(iii) ठेकेदार द्वारा धीमी प्रगति	85	35	120
(iv) अन्य कारण (निधियों की कमी, ठेकेदार रेलवे के नियंत्रण से बाहर के कारण जैसे बाढ़, कानून और व्यवस्था की समस्या/हड़ताल इत्यादि)	244	160	404
उपरोक्त में से ठेकों की संख्या, जहां विस्तारण केवल रेलवे के कारण था	675 (88 प्रतिशत)	196 (67 प्रतिशत)	871 (83 प्रतिशत)
ट्रेक नवीकरण और ट्रेक अनुरक्षण कार्यों सहित सुरक्षा से संबंधित विलम्बित ठेकों की संख्या	162 (21 प्रतिशत)	86 (29 प्रतिशत)	248 (23 प्रतिशत)
नई लाइनों, दोहरीकरण, गेज परिवर्तन और यातायात सुविधाओं से संबंधित विलम्बित ठेकों की संख्या	451 (59 प्रतिशत)	134 (45 प्रतिशत)	585 (55 प्रतिशत)

प्रगति पर और पूर्ण ठेका कार्यों (उपरोक्त तालिका का का.3एवं5) पर नमूना अध्ययन के आधार पर ठेकों के निष्पादन में विलम्बों के विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:

- 1240 ठेकों में से 1,055 (85 प्रतिशत) में पूर्णता में विलम्ब पाए गए थे जिससे पता चलता है विलम्ब अपवाद से अधिक रूटीन था। 1240

<sup>73</sup> ठेका मूल्य

<sup>74</sup> कई कारणों से कइ बार ठेकों का विस्तारण किया गया था। विलम्ब के कारण का वर्गीकरण प्राथमिक कारणों से आधार पर किया गया था जिन पर ठेकों को विस्तारण दिए गए थे की लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई थी। एक ही ठेके में कई विस्तारणों की सूचना नहीं दी गई थी।

ठेकों में से केवल 18 जो 31.3.2014 से पूर्व समाप्ति हेतु देय थे, पूर्णता की वास्तविक तिथि के अन्दर पूर्ण हो गए थे।

- 455 ठेकों में विलम्बों की सीमा एक महीने से एक वर्ष थी, 279 ठेकों में एक से दो वर्ष, 305 ठेकों में दो से पांच वर्ष और 23 ठेकों में पांच वर्ष से अधिक थी। इसलिए 49 प्रतिशत ठेके एक वर्ष से आगे तक विलम्बित थे।
- जबकि केवल 120 ठेकों (11 प्रतिशत) में विलम्ब ठेकेदार द्वारा धीमी प्रगति के कारण था, 871 ठेको (83 प्रतिशत) में विलम्ब रेलवे को कारण बताया गया जैसे स्थल की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना ठेका देना और डिजाइन और ड्राइंगों के तैयार किए बिना ठेका देना और निधियों की कमी।
- पीवीसी भूगतानों जैसा पूर्ववर्ती पैरा 2.2.4 में विवरण में जैसा कि दिया गया है पीवीसी भूगतानों द्वारा ₹ 387.77 करोड़ के लागत अधिव्यय के अलावा, अपूर्ण कार्यों या देरी से कार्य पूरा करने पर ₹ 4703.57 करोड़ के व्यय का पूरा लाभ नहीं उठाया जा सका और वह एक महीने (31.3.2014 तक) से 90 महीने की अवधि तक निष्फल पड़े रहे। विलम्बों के परिणामस्वरूप पुलों, भवनों, ट्रैक, स्थल पर पड़ी सामग्री बिछाने इत्यादि के रूप से सृजित परिसम्पत्तियों का मूल्यहास भी हुआ।
- 23 प्रतिशत विलम्बित ठेकों में (1055 ठेकों में से 248 ठेके) सुरक्षा संबंधी कार्यों जैसे लेवल क्रॉसिंग, सड़क ओवर ब्रिज, पुनः स्थापित करने के उद्देश्यों के लिए अभिप्रेत पुलों, ट्रैक नवीकरण इत्यादि के कारण हुए थे। इन कार्यों को पूरा करने में विलम्ब ने रेलगाडी संचलन में सुरक्षा को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया।
- 55 प्रतिशत ठेकों (1055 ठेकों में से 585 ठेके) परियोजनाओं जैसे नई लाइनों/दोहरी करण/गेज परिवर्तन से संबंधित थे। इन ठेकों को पूरा करने में विलम्ब से पूरी परियोजना या परियोजना के भाग (वहां परियोजनाएं क्रमवार यातायात के लिए खोली गई थी) में विलम्ब हुआ और परियोजना/निर्माण कार्य में परिकल्पित प्रत्याशित लाभ

प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ। लाईन क्षमता में प्रत्याशित सुधार/मरम्मत और अनुरक्षण के लिए शैडों की क्षमता में वृद्धि प्राप्त नहीं की जा सकी जैसा प्रत्याशित था। परियोजनाओं जैसे नई लाइनों, गेज परिवर्तन और दोहरीकरण से संबंधित ठेकों में विलम्ब के परिणामस्वरूप भी समय पर रेलवे के क्षमता संवर्धन कार्यों के की सुपुर्दगी पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

तालिका 2.3.5 के का. संख्या. 2 में संदर्भित 861 ठेकों के निष्पादन में भी समान प्रकार के विलम्ब बने रहे जैसा कि उसमें दी गई स्थिति से देखा जा सकता है।

दोषपूर्ण ठेका प्रबन्धन परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विलम्ब हुए जैसा कि 2010-11 के प्रतिवेदन संख्या. 34 के लेखापरीक्षा पैरा संख्या 3.1 में टिप्पणी की गई थी। रेलवे प्रशासन ने विलम्बों को स्वीकार करते समय अपनी की गई कार्रवाई में कहा (मार्च 2013) कि निष्पादन में विलम्ब आश्वासित निधियों की अनुपलब्धता जैसे कारणों से अपरिहार्य थे। रेलवे बोर्ड ने कहा कि व्यवस्था सुधार एक निरन्तर जारी प्रक्रिया है और रेलवे ने कमियों और चूको पर आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई की गई हैं। रेलवे बोर्ड ने यह भी कहा कि ठेकों की विफलता के मामलों की भी समीक्षा की गई थी और परिस्थितियां जो परियोजना कार्यान्वयन में बाधा डाल रही थी को हटा/सरल कर दिया गया है।

तथापि, मौजूदा अध्ययन में लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चलता है कि रेलवे द्वारा बताए गए नए उपायों को प्रारंभ करने के बावजूद भारतीय रेल में ठेकों के निष्पादन/पूर्णता में कोई सुधार नहीं था। समय समय पर प्रारंभिक कार्यों की पूर्णता सुनिश्चित करने के बाद ही निविदाएं आमंत्रित करने के निर्देश जारी करने पर भी अभी भी उनका अनुसरण नहीं किया जा रहा था। भारतीय रेल को उचित समन्वय के साथ प्रत्येक क्रियाकलाप निरीक्षण करने के आवश्यकता है तथा नियमित कार्यों में विस्तारण की अनुमति नहीं देनी चाहिए और ठेके देने से पहले आवश्यकताओं का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए।

रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में कहा (जून 2015) कि पूर्णता तिथि में विस्तारण ऐसे कारणों जैसे सिविल अशान्ति, कानून और व्यवस्था समस्याएं, तोड़ फोड़, अन्य ठेकेदार या सरकारी विभाग के निर्माण कार्यों, सामग्री उपलब्धता, कार्य क्षेत्र में परिवर्तन, दुर्घटनाएं या मिश्रित प्रकृति जैसे रेलवे और ठेकेदार की चूकों के कारण आवश्यक बन गए थे। तथ्य यह रह जाता है कि लगभग 2.500 ठेकों की नमूना जांच से पता चला कि अधिकतर विलम्ब रेलवे की योजना, ठेका देने से पूर्व प्रारंभिक कार्यों में विफलता के कारण थे। विस्तारणों का प्रचलन और उसके परिणाम स्वरूप ठेकों के निष्पादन में विलम्ब से पता चलता है कि ठेको विस्तारण भारतीय रेल में ठेका प्रबन्धन के अपवाद की जगह एक प्रतिमान बन गए थे जिसमें सुधार की आवश्यकता है।

### 2.3.6 ठेकेदार से देयों की वसूली

ठेकेदारों के बिलों से विभिन्न वसूलियां<sup>75</sup> की जानी हैं। वसूलियां क्षेत्र में कार्य प्रभारी कार्यकारी अर्थात् निर्माण कार्य में उप मुख्य इंजीनियर और ओपन लाइन में वरिष्ठ डिविजनल इंजीनियर द्वारा तैयार बिलों में समाविष्ट किया जाता है। फिर प्रस्तावित वसूलियां भुगतान के लिए पारित बिल से पूर्व सम्बद्ध फील्ड दस्तावेजों के साथ सुधार हेतु लेखा कार्यालय में जांची जाती है।

जहां बिल भुगतान हेतु पारित किए जाते थे के 1,215 ठेकों के संबंध में इन वसूलियों की विशुद्धता, की लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई थी। जोनल रेलवे-वार विवरण नीचे तालिका में दर्शाया गया है। लेखापरीक्षा में विश्लेषण से पता चला कि 10 जोनल रेलवे में 179<sup>76</sup> ठेकों में आयकर, बिक्री कर/वैट,

<sup>75</sup> ठेके की शर्तों के अनुसार केन्द्र और राज्य/स्थानीय कानूनों की विभिन्न संविधियों द्वारा ठेको पर सांविधिक देयताओं के अनुपालन के भाग के रूप में कई वसूलियां लगाई गई थी। इसके अलावा, प्रशासन भी संयंत्रों और मशीनरियों, जल और बिजली आपूर्ति और ठेकेदार द्वारा योग्य पर्यवेक्षकों को नियुक्त करने में विफलता पर किराया प्रभार की वसूली का हकदार है। स्त्रॉत पर सांविधिक कटौतियों की जाती हैं आईटी अधिनियम की धारा 194-सी के अनुपालन में आय कर, स्थानीय बिक्री कर/वैट कानूनों के अनुपालन में बिक्रीकर/मूल्य संवर्धित कर (वैट) बीओसी डब्ल्यू अधिनियम 1996 की शर्तों में भवन और निर्माण कार्य मजदूरी उपकर (बीओसीडब्ल्यू), राज्य के माइनर मिनरल्स अधिनियम के अनुपालन में कार्य में उपयोग किए गए माइनर मिनरल्स पर टुलाई/रायल्टी प्रभार।

<sup>76</sup> मरे-1, दमरे-5, उरे-17, उसीरे-40, उपरे-6, दपूरे-59, दपरे-1, परे-36, पूतरे-2, दपूमरे-12,



ढुलाई प्रभार, भवन और निर्माण कार्य मजदूरी उपकर के लिए ₹ 6.12 करोड की राशि की कम वसूली हुई थी।

तालिका 2.3.6

श्रेणी	कम वसूली की राशि (₹ लाख में)	जोन वार विवरण
1	2	3
आयकर	5.16	दमरे - 1.53, उरे- 0.25, उसीरे - 1.41, उपरे 0.61 और पूतरे-1.36
बिक्री कर/वेट	142.92	उरे - 44.42, उसीरे 4.36, दपूरे 93.9
ढुलाई प्रभार	170.72	दमरे 6.67, दपूरे- 164.05
भवन और निर्माण कार्य मजदूरी उपकर	293.85	मरे-0.71, दमरे-2.27, उरे-9.55, उसीरे- 93.91, उपरे-3.02, दपूरे-85.42, दपरे- 5.05, परे-90.94, दपूमरे-2.98
जोड	612.65	

उपरोक्त देयो की कम वसूली से इस संबंध में आन्तरिक जांच की मशीनरी को सुदृढ करने की आवश्यकता का पता चलता है।

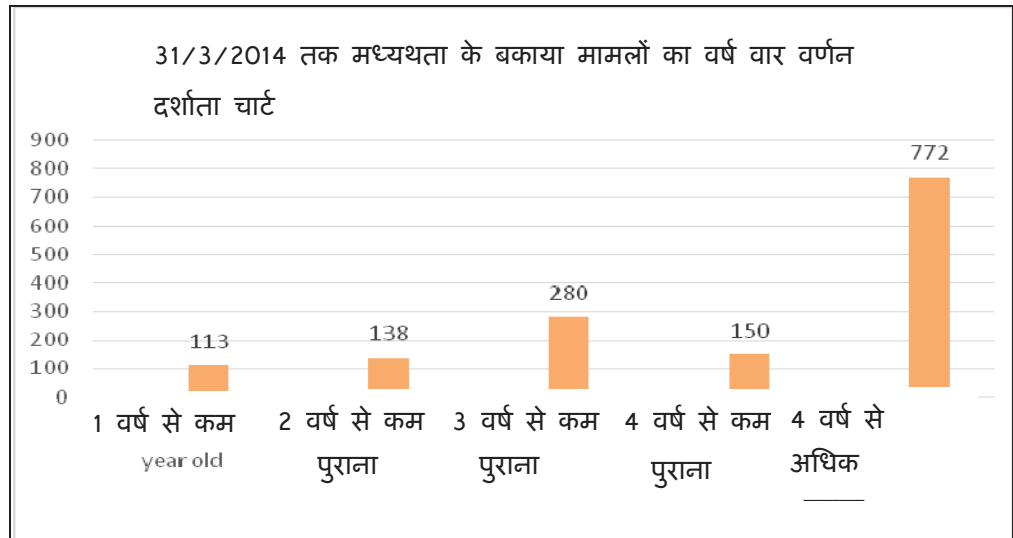
लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते समय रेलवे बोर्ड ने कहा कि ठेकेदारों से सभी खातों से देयों की समय पर वसूली सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी कर दिए गए हैं।

### 2.3.7 मध्यस्थता

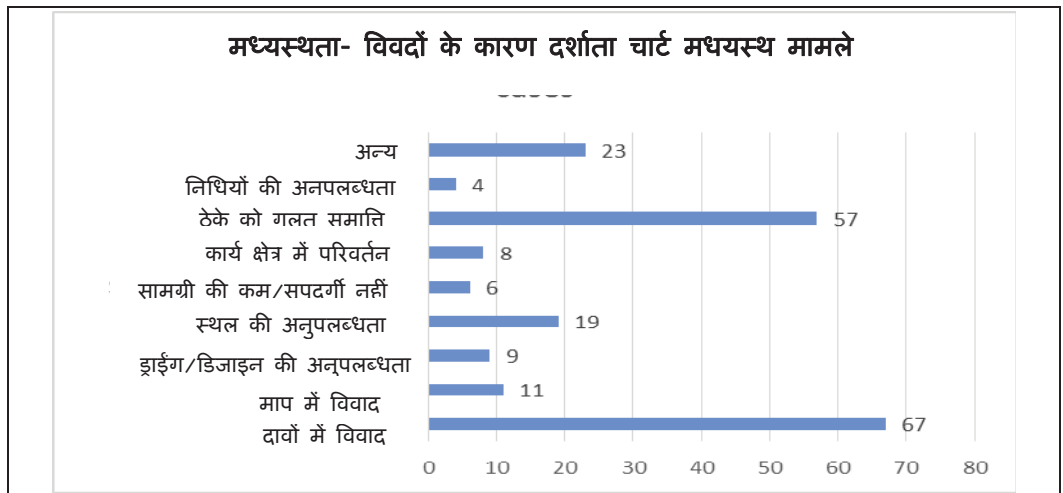
जनवरी 1996 में मध्यस्थता और समाधान अधिनियम के आने से रेलवे ने भी ठेके की मानक/सामान्य शर्तों में मौजूदा मध्यस्थता खण्डों को संशोधित किया। अतः ठेकागत खण्डों में न केवल विवाद सुलझाने की प्रक्रिया परिकल्पित है अपितु इन मामलों के समय पर निपटान का भी प्रावधान है।

जोनल रेलवे वार डाटा के मामलों को *अनुबंध XI और XII* में दिया गया है। मध्यस्थता मामलों के डाटा के विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:

- 31.3.2011 तक 1,372 मध्यस्थता मामले लम्बित थे। 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान 466 नए मध्यस्थता मामले जमा हो गए और 379 मध्यस्थता मामलों का निपटान हुआ था। 31-3-2014 तक 1,453 बकाया मध्यस्थता मामलों का वर्ष वार वर्णन नीचे दर्शाया गया है:

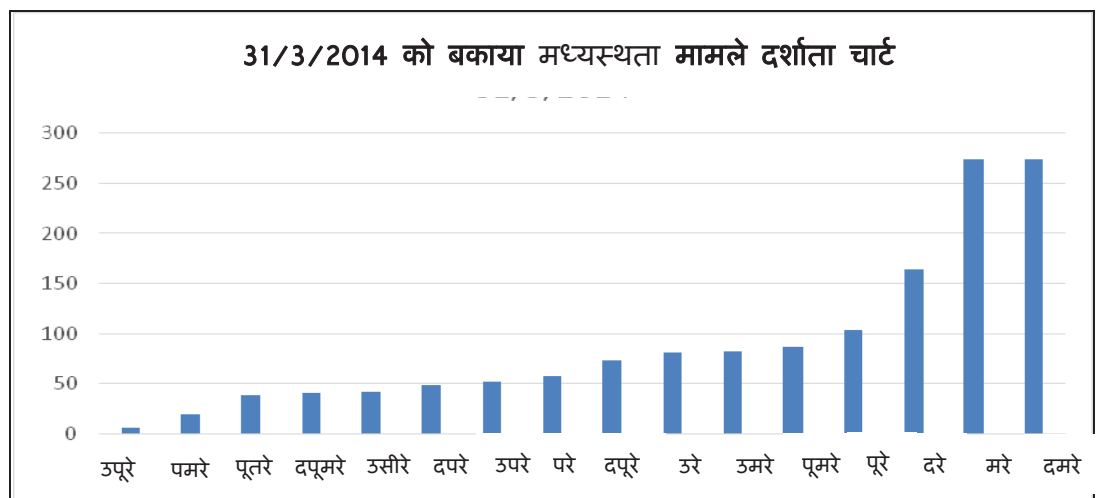


- 379 मामलों में से, 101 मामले रेलवे के पक्ष में निपटाए गए थे और 278 मामले ठेकेदारों के पक्ष में निपटाए गए थे। रेलवे के विरुद्ध निर्णित 73 प्रतिशत से अधिक मामले (278 मामले) रेलवे द्वारा घटिया ठेका प्रबन्धन और मध्यस्थता के मामलों का अनुचित निपटान दर्शाते हैं। अवधि के दौरान भारतीय रेल द्वारा मध्यस्थता के लिए ₹ 31.40 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया जिससे बेहतर ठेका प्रबन्धन द्वारा बचा जा सकता था।
- 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान निपटाए गए मामलों में विवादों के कारण नीचे ग्राफ में दर्शाए गए हैं:-



यह मामलें अन्तिम बिलों के भुगतान में विलम्ब और कार्य क्षेत्र में परिवर्तन से उठे सुरक्षा जमा (एसडी)/ईएमडी जारी करने, रेलवे की ओर से विलम्ब स्थल डिजाइन या निधियों या अन्तर्ों के लिए लम्बित भुगतान के अनुमोदन में विलम्ब के कारण थे। इन विवादों से बेहतर ठेका प्रबंधन प्रथाओं द्वारा बचा जा सकता था। मध्यस्थता प्रक्रिया जैसे मध्यस्थ अधिकरण (120 दिन), प्रति दावे की प्राप्ती (60 दिन) इत्यादि के संबंध में निपटान हेतु विशिष्ट सामयिकता निर्धारित करने के बावजूद मध्यस्थता प्रक्रिया अपने आप में लम्बी थी लेखापरीक्षा ने 89 मामलों में पाया कि मध्यस्थ अधिकरण में दावे संदर्भित करने के लिए लिया गया औसत समय 9 दिनों से 1,856 दिन था, नमूना जांच किए गए मामलों (214 मामलों में से) में निर्धारित 120 दिन के प्रति 515 दिन का औसत जहां विलम्ब पाए गए थे।

जोनल रेलवे वार स्थिति नीचे दर्शायी गई है:



मध्यस्थता अधिकरण की नियुक्ति के लिए 60 दिन के समय के प्रति 89 मामलों<sup>77</sup> (58 प्रतिशत) में मध्यस्थता अधिकरण के नामांकन में विलम्ब था। मध्यस्थता अधिकरण को संदर्भित करने में लिये गए समय से दावा दर्ज करने की तिथि 9 दिन (दपरे) और 1.734 (उपरे) और 1,856 दिन (परे) के बीच थी।

## 2.4 निष्कर्ष

निविदा प्रसंस्करण और ठेका निष्पादन के प्रत्येक कार्य की दक्ष योजना और प्रभावी कार्यान्वयन ठेकों की सामयिक पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए और अनिवार्य है। तथापि, लेखापरीक्षा जांच से निविदा योजना, प्रक्रिया और ठेका प्रबन्धन में चूकों का पता चला। ई-निविदाकरण और दो पैकेट प्रणाली, जो निविदाकरण प्रक्रिया में पारदर्शिता सुनिश्चित करता है, को भारतीय रेल द्वारा अभी पूरी तरह से लागू करना है। ठेकों में भागीदारी का स्तर 50 प्रतिशत से अधिक मामलों में दो निविदाओं से कम था तथा जिन पर ध्यान देने की आवश्यकता कि जरूरत थी। रेलवे बोर्ड द्वारा विशिष्ट निर्देशों और समय समय पर दोहराने के बावजूद कि रेलवे को प्रारंभिक कार्यों की पूर्णता के बाद ही निविदाएं आमंत्रित करनी चाहिए, लेखापरीक्षा ने पाया कि जोनल रेलवे द्वारा अपेक्षित औपचारिकताएं पूर्ण किए बिना निविदाएं आमंत्रित कि गई थीं जिसके कारण ठेको के निष्पादन में विलम्ब हुए। केवल कुछ ही ठेकों में उल्लिखित देय तिथि में ठेके पूर्ण किए गए थे और विस्तारण नियमित तरीके से दिए गए थे। निर्माण कार्यों का सामयिक निष्पादन अनुरक्षण कार्यों की पूर्णता के साथ साथ रेलवे परियोजनाओं के लिए रेलगाड़ियों के सुरक्षित संचलन और रेलवे के संरचनात्मक विकास के लिए अनिवार्य है क्योंकि इन ठेकों के निष्पादन में विलम्ब संरचनात्मक विकास के साथ साथ रेलगाड़ियों के सुरक्षित संचलन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करेंगे।

अनुचित ठेका प्रबन्धन से भी ठेका छोड़ने और ठेको की पूर्व समाप्ति/आकास्मिक समाप्ति/समाप्ति के परिणामस्वरूप पुनः निविदाकरण पर अतिरिक्त व्यय हुआ। रेलवे की ओर से ठेकेदारों पर मध्यस्थता अधिकरण में दावा करने में विलम्ब थे

<sup>77</sup> मरे-12, पूमरे-4, पमरे-4, दमरे-20, पूरे-2, उरे-1, उसीरे-5, उपरे-7, दरे-3, दपूरे-8, दपरे-9, उमरे-2, पूतरे-2, दपूमरे-5, परे-5

अधिकतर मध्यस्थता के निर्णय ठेकेदारों के पक्ष में थे जिससे मध्यस्थता के मामलों को निपटाने में घटिया/अनुचित ठेका प्रबन्धन का पता चलाता है।

## 2.5 सिफारिशें

- I. ठेका कार्यों की समय पर पूर्णता और संसाधनों की दक्ष उपयोगिता सुनिश्चित करने के लिए, रेलवे बोर्ड को भारतीय रेलवे इंजीनियरिंग संहिता के संहिता प्रावधानों और समय समय पर जारी रेलवे बोर्ड के विभिन्न निर्देशों को जोनल रेलवे द्वारा निविदा योजना स्तर से ठेका देने और निष्पादित करने तक सख्ती से अनुपालन सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
- II. समय और लागत अधिव्यय से बचने के लिए निविदाकरण और ठेके देने में शामिल विभिन्न प्रक्रियाओं को स्पष्ट रूप से परिभाषित करना और उचित स्तरों पर निरीक्षण करने की आवश्यकता है।
- III. पारदर्शिता अनुरक्षण और प्रतिस्पर्धी दरों को प्राप्त करने के लिए, रेलवे बोर्ड को पूर्ण रूप से ई-निविदाकरण प्रारंभ करने की आवश्यकता है।