अध्याय-IV

निविदा, कार्यों का प्रदान किया जाना एवं निष्पादन

अध्याय-IV

निविदा, कार्यों का प्रदान किया जाना एवं निष्पादन

विस्तृत प्राक्कलनों पर प्राविधिक स्वीकृति से पूर्व बड़ी संख्या में निविदाएँ आमंत्रित की गयी अर्थात निष्पादित की जाने वाली कार्य-मात्रा के बिल पर सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति से पूर्व एवं यहाँ तक कि भारत सरकार के अनुमोदन तथा उत्तर प्रदेश सरकार की वित्तीय स्वीकृति से भी पूर्व निविदाएँ आमंत्रित की गयीं। एकल निविदा के आधार पर भी अनुबंध प्रदान किये गये। तकनीकी बिडों के त्रुटिपूर्ण मूल्यांकन के कुछ प्रकरण पाए गये। नमूना जाँच किए गए 78 प्रतिशत कार्य निर्धारित समय में पूर्ण नहीं हुए।

प्रस्तावना

4.1 सार्वजनिक अनुबंध में प्रतिस्पर्धा, निष्पक्षता लाने एवं मनमानेपन को समाप्त करने के लिए पारदर्शी प्रक्रिया अपनायी जानी चाहिए। सार्वजनिक प्राप्ति की प्रक्रिया का प्रथम चरण, आवश्यकता के आकलन के पश्चात्, निष्पक्ष, पारदर्शी और प्रतिस्पर्धी तरीके से सभी संभावित बिडदाताओं से बिडें प्राप्त करने के लिए निविदा आमंत्रित किया जाना है। बिडदाताओं की अधिकतम भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) का पर्याप्त प्रचार किया जाना एवं बिडदाताओं को अपनी बिड तैयार करने एवं प्रस्तुत करने के लिए पर्याप्त समय प्रदान किया जाना एक निष्पक्ष एवं पारदर्शी निविदा प्रणाली की बुनियादी एवं अनिवार्य आवश्यकताएँ हैं।

निविदा प्रक्रिया

4.2 उत्तर प्रदेश शासन ने लोक निर्माण प्राधिकारियों द्वारा निविदाएं निर्गत किए जाने हेतु मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट (एमबीडी) अधिसूचित (जनवरी 2007) किया। तीन पृथक एमबीडी यथा, ₹ 40 लाख तक की लागत वाले कार्यों के लिए टी-1, ₹ 40 लाख से अधिक की लागत वाले कार्यों के लिए टी-2 एवं टी-3 सामग्री की आपूर्ति हेतु हैं। एमबीडी में निविदा हेतु विस्तृत नियम एवं शर्तें निर्धारित हैं। अग्रेतर, राज्य सरकार ने (जनवरी 2016) लोक निर्माण विभाग के ₹ 100 करोड़ से अधिक लागत के कार्यों के लिए एवं ₹ पाँच करोड़ या उससे अधिक लागत वाले कार्यों के लिए (जुलाई 2018), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा उपयोग किए जाने वाले स्टैन्डर्ड बिडिंग डॉक्यूमेंट (एसबीडी) को अपनाये जाने का निर्णय किया। उत्तर प्रदेश शासन का लोक निर्माण विभाग कार्यों के निष्पादन के लिए ऑनलाइन प्रणाली के माध्यम से ई-पोर्टल पर बिडें आमंत्रित करता है। बीड़ों के मूल्यांकन के लिए विभाग द्वारा दो चरणों की प्रक्रिया अपनाई जाती है, प्रथम चरण में, प्रत्येक बिड का ई-पोर्टल पर तकनीकी मूल्यांकन किया जाता है और अपलोड किए

गए दस्तावेजों के सत्यापन के पश्चात्, बिड को अर्ह[1] या अनर्ह घोषित किया जाता है। द्वितीय चरण में, मात्र उन बिडदाताओं की वित्तीय बिड खोली जाती हैं जो तकनीकी मूल्यांकन में सफल होते हैं और अर्ह घोषित किए जाते हैं। वित्तीय बिड के मूल्यांकन के पश्चात्, अर्ह न्यूनतम बिडदाता के साथ अनुबंध गठित किया जाता है।

चयनित कार्यों के अभिलेखों की नमूना जाँच में विभाग द्वारा निविदा प्रक्रिया एवं बिड के तकनीकी मूल्यांकन में कमियाँ परिलक्षित हुई, जैसा कि अनुवर्ती प्रस्तरों में चर्चा की गयी है।

प्रशासकीय अनुमोदन, वित्तीय स्वीकृति एवं प्राविधिक स्वीकृति से पूर्व निविदाएं आमंत्रित किया जाना

4.2.1 केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत समस्त कार्यों/परियोजनाओं का प्रशासकीय अनुमोदन सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रदान किया जाता है। तत्पश्चात, इन कार्यों पर राज्य सरकार द्वारा वित्तीय स्वीकृति प्रदान की जाती है और तब, विभाग के सक्षम प्राधिकारियों द्वारा प्राविधिक स्वीकृति प्रदान की जाती है एवं एनआईटी निर्गत की जाती है।

वित्तीय नियमों[2], शासनादेश[3] एवं विभागीय परिपत्र[4] के अनुसार, निविदा आमंत्रित करने से पूर्व कार्य की बीओक्यू को अंतिम रूप दिया जाना आवश्यक है। प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति के अनुरूप तैयार किए गए विस्तृत प्राक्कलन पर सक्षम प्राधिकारी की प्राविधिक स्वीकृति प्राप्त होने के पश्चात् ही बीओक्यू को अंतिम रूप दिया जाता है/प्रामाणित किया जाता है। इसका तात्पर्य यह है कि कार्य के प्रशासकीय अनुमोदन एवं वित्तीय स्वीकृति प्राप्त होने तथा प्राक्कलन पर प्राविधिक स्वीकृति प्रदान किये जाने के पश्चात् ही निविदा निर्गत की जानी चाहिए। बिडदाताओं द्वारा उद्धृत दरों की तार्किकता का आंकलन भी प्राविधिक स्वीकृति में अनुमोदित विभागीय दरों से तुलना करके किया जाता है।

नमूना जाँच किए गए 109 कार्यों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में यह पाया गया कि:

- ₹ 306.24 करोड़ की लागत के 18 कार्यों **(परिशिष्ट-4.1)** के निष्पादन के लिए, भारत सरकार द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन के 25 दिनों से 82 दिनों पूर्व ही निविदाएं आमंत्रित की गयीं थी।

---

[1] जब कोई बिड निविदा के नियम, शर्तों एवं विशिष्टियों को बिना महत्वपूर्ण विचलन एवं प्रतिबन्ध के पूरा करती है, तब उसे अर्ह माना जाता है।

[2] उत्तर प्रदेश शासन के वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड- VI के प्रस्तर 356, 375(अ) तथा 318

[3] 989/23-9-99-11 एसी 96/ दिनांक 12.05.1999

[4] 32 शिविर प्रमुख अभियंता (पी)/ निविदा प्रक्रिया/ 2004 दिनांक 05.04.2004

- ₹ 1,636.16 करोड़ की लागत के 61 कार्यों के लिए निविदाएं, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा कार्यों की वित्तीय स्वीकृति प्रदान किये जाने के 3 दिनों से 124 दिनों पूर्व आमंत्रित की गयीं थी, जैसा कि **परिशिष्ट-4.2** में विस्तृत रूप से उल्लिखित है एवं निम्नवत **तालिका 4.1** में संक्षेपित है:

तालिका 4.1: वित्तीय स्वीकृति से पूर्व आमंत्रित एनआईटी की स्थिति

क्र. सं.	वित्तीय स्वीकृति से पूर्व आमंत्रित एनआईटी (दिनों में)	कार्यों की संख्या
1	30 तक	25
2	31 से 60	13
3	61 एवं अधिक	23
योग		**61**

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 36 निविदाएं[5] (32 प्रतिशत) उत्तर प्रदेश शासन द्वारा वित्तीय स्वीकृति निर्गत किए जाने से एक माह से अधिक समय पूर्व आमंत्रित की गयी थीं। इसके अतिरिक्त, ₹ 216.08 करोड़ की लागत के चार कार्यों में, वित्तीय स्वीकृति से पूर्व ही वित्तीय बिडें खोली गयीं।

- ₹ 2,917.17 करोड़ की लागत वाले 97 कार्यों के निष्पादन के लिए, प्राविधिक स्वीकृति से 8 दिनों से 172 दिनों पूर्व में ही निविदाएं आमंत्रित की गयीं, जैसा कि **परिशिष्ट-4.3** में विस्तृत रूप से उल्लिखित है एवं निम्नवत **तालिका 4.2** में संक्षेपित है:

तालिका 4.2: प्राविधिक स्वीकृति से पूर्व आमंत्रित एनआईटी की स्थिति

क्र. सं.	प्राविधिक स्वीकृति से पूर्व आमंत्रित एनआईटी (दिनों में)	निविदाओं की संख्या
1	30 तक	23
2	31 से 60	21
3	61 एवं अधिक	53
योग		**97**

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 74 निविदाएं[6] (67 प्रतिशत), प्राविधिक स्वीकृति से एक माह या उससे अधिक समय पूर्व आमंत्रित की गयीं।

अग्रेतर, यह पाया गया कि उपरोक्त 97 कार्यों (**तालिका 4.2**) में से, ₹ 2,052.31 करोड़ की लागत वाले 62 कार्यों **(परिशिष्ट-4.4)** में प्राविधिक स्वीकृति निर्गत किए जाने से पूर्व वित्तीय बिडें खोली गयी।

इस प्रकार प्रशासकीय अनुमोदन, वित्तीय स्वीकृति एवं प्राविधिक स्वीकृति के बिना, निविदाओं का आमंत्रण तथा बिडों का खोला जाना इंगित करता है कि विभाग द्वारा निर्धारित वित्तीय नियमों और निविदा मानदण्डों का पालन नहीं

[5] नमूना-जाँच किए गए 109 कार्यों के निष्पादन हेतु कुल आमंत्रित111 निविदाओं के सापेक्ष।

[6] नमूना-जाँच किए गए 109 कार्यों के निष्पादन हेतु आमंत्रित 111 निविदाओं के सापेक्ष।

किया जा रहा था। प्राविधिक स्वीकृति के बिना निविदाएं आमंत्रित किए जाने के कारण निविदाएं खोलने के पश्चात् बीओक्यू को पुनरीक्षित भी किया जाता है जैसा कि **प्रस्तर 4.4.2** में चर्चा की गयी है।

उत्तर में, शासन द्वारा अवगत कराया गया (अक्टूबर 2023) कि उत्तर प्रदेश शासन के निर्देशों (शासनादेश दिनांक 9 नवम्बर 2017 द्वारा) के अनुपालन में केन्द्रीय सड़क निधि के अधीन कार्यों की प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति से पूर्व निविदाएं आमंत्रित की गयी थीं। वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 356 में निहित प्रावधान में भी यह उल्लेख है कि कार्य-अनुबंध बनने से पूर्व प्राविधिक स्वीकृति आवश्यक है, जिससे कार्य निर्धारित तकनीकी मानकों और ड्राइंग के अनुसार निष्पादित किया जा सके। विशिष्टियाँ जो कि प्राविधिक स्वीकृति का अंग होती हैं, को सक्षम प्राधिकारी द्वारा आवश्यक रूप से अनुमोदित किए जाने सम्बन्धी प्रतिबंध, निविदा आमंत्रण पर लागू न होकर अनुबंध निर्माण के चरण में लागू होता है। अग्रेतर, यह भी अवगत कराया गया कि कार्यों को समय-बद्ध रूप में पूर्ण करने के लिए निविदाओं को आमंत्रित करने में विलम्ब से बचने हेतु, स्वीकृति की प्रत्याशा में निविदाएं आमंत्रित की गयी थीं एवं इस प्रक्रिया में शासन को कोई वित्तीय हानि नहीं हुई है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 356 में स्पष्ट उल्लेख है कि अनुबंध दस्तावेज़ में अन्य बातों के साथ-साथ कार्य के विभिन्न मदों की मात्राओं की अनुसूची (बीओक्यू) सम्मिलित होती है। अतः, निविदा आमंत्रित किए जाने से पूर्व कार्य के बीओक्यू को अंतिम रूप दिया जाना आवश्यक है क्योंकि बिडदाता निविदत्त बीओक्यू के लिए अपनी दरें उद्धृत करते हैं तथा सक्षम प्राधिकारी की प्राविधिक स्वीकृति के पश्चात् ही बीओक्यू को अंतिम रूप दिया जाता है/प्रमाणित किया जाता है। शासनादेश एवं विभागीय परिपत्र में भी स्पष्ट रूप से निर्देशित किया गया है कि बीओक्यू को अंतिम रूप देने के पश्चात् ही एनआईटी को प्रकाशित किया जाना चाहिए।

बिडदाताओं को बिडें जमा करने हेतु दी गयी समयावधि

4.2.2 वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 360 (2) में निर्धारित है कि निविदाएं प्रस्तुत करने का समय, एनआईटी की तिथि से कम से कम एक माह बाद होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा भी निर्देशित किया गया (दिसम्बर 2000) कि सामान्यतः निविदाएं कम से कम 30 दिनों की पूर्व सूचना देते हुए आमंत्रित की जाएंगी एवं विशेष परिस्थितियों में, अल्पकालिक निविदाएं कम से कम 15 दिनों की पूर्व सूचना पर आमंत्रित की जा सकती हैं।

नमूना-जाँच किए गए खण्डों के अभिलेखों की जाँच में लेखापरीक्षा ने पाया कि बिडदाताओं से अल्प अवधि की निविदा सूचनाओं के माध्यम से बिडें आमंत्रित

की गयी थीं, जैसा कि **परिशिष्ट-4.5** में विस्तृत रूप से उल्लिखित है तथा निम्नवत **तालिका 4.3** में संक्षेपित किया गया है:

तालिका 4.3: बिडों को प्रस्तुत करने के लिए दी गयी समयावधि

क्र. सं.	बिडों के खुली रहने की अवधि (दिनों में)	बिडों की संख्या
1	14 तक	15
2	15 से 29	56
3	30 एवं अधिक	40
योग		**111**

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि 71 प्रकरणों (64 प्रतिशत) में 30 दिनों की निर्धारित समयावधि नहीं दी गयी। अग्रेतर, इन 71 प्रकरणों में से 15 प्रकरणों में विशेष परिस्थितियों/तात्कालिकता के लिए निर्धारित 15 दिनों की न्यूनतम समयावधि नहीं प्रदान की गयी।

उत्तर में, शासन द्वारा अवगत कराया गया (अक्टूबर 2023) कि अधिकांश प्रकरणों में पर्याप्त समय दिया गया था, जबकि कुछ प्रकरणों में कम समय दिया गया था। यह भी अवगत कराया गया कि लोक निर्माण विभाग के मैनुअल ऑफ ऑर्डर्स के प्रस्तर 437 में असाधारण परिस्थितियों में, कारणों को स्पष्ट रूप से अंकित करने के पश्चात्, अल्प अवधि निविदा सूचना की अनुमति दी गयी है। अतः मैनुअल में निविदा आमंत्रित करने के लिए दिनों का कोई प्रतिबंध निर्धारित नहीं किया गया है। अधिकांश प्रकरणों में स्वस्थ प्रतिस्पर्धा की प्रवृत्ति पायी गयी है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जिन प्रकरणों में अल्प-कालिक निविदा सूचना के माध्यम से निविदायें आमंत्रित की गयी थीं, उनमें ऐसा किए जाने का कोई कारण अंकित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, 15 प्रकरणों में तो असाधारण परिस्थितियों के लिए निर्धारित 15 दिनों की न्यूनतम समयावधि भी नहीं प्रदान की गयी थी।

संस्तुति 5:

निविदा प्रक्रिया में प्रतिस्पर्धात्मकता एवं निष्पक्षता में सुधार हेतु विभाग को अल्पकालिक निविदा सूचनाओं की प्रथा से बचना चाहिए।

तकनीकी बिड मूल्यांकन

4.3 एमबीडी/एसबीडी में प्रावधान है कि मात्र उन्हीं बिडदाताओं की वित्तीय बिडें खोली जाएंगी जो तकनीकी बिड मूल्यांकन में अर्ह पाये जाते है। तकनीकी बिडों के मूल्यांकन के लिए, विगत तीन वर्षों की वित्तीय स्थिति, विगत पाँच वर्षों की अवधि में निष्पादित कार्य, चल रहे /प्रतिबद्ध सिविल कार्यों की देयता, उपकरण/मशीनरी की उपलब्धता, सिविल कार्य के लिए आवश्यक तकनीकी कर्मचारी आदि का विवरण, ठेकेदार द्वारा ई-पोर्टल पर अपलोड किया जाना होता है।

नमूना जाँच किए गए कार्यों के अभिलेखों की जाँच के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि तकनीकी बिड मूल्यांकन की प्रक्रिया का उचित ढंग से पालन नहीं किया गया था। तकनीकी बिडों के मूल्यांकन में पाई गयी अनियमितताओं का विवरण निम्नवत है:

तकनीकी बिडों का अनुचित मूल्यांकन

4.3.1 लेखापरीक्षा ने पाया कि ई-टेंडरिंग पोर्टल (प्रहरी पोर्टल) पर अपलोड की गयी बिडों को उनकी तकनीकी पात्रता के उचित मूल्यांकन के बिना ही अर्ह घोषित किया गया था। यह तब पता चला जब तकनीकी पात्रता के विषय में अन्य बिडदाताओं की शिकायतों पर, सम्बन्धित निविदा समितियों द्वारा की गयी जाँच के उपरान्त, कुछ बिडदाताओं, जिन्हें पूर्व में अर्ह घोषित किया गया था, बाद में अर्ह नहीं पाए गए, तब उन्होंने तत्पश्चात उन्हें तकनीकी रूप से अपात्र घोषित किया, जैसा कि निम्नवत दी गयी **तालिका 4.4** में विस्तृत रूप से प्रदर्शित है:

तालिका 4.4: पुनःजाँच के पश्चात् में अनर्ह पायी गयी बिडों का विवरण

खण्ड का नाम	कार्य का नाम	बिड की लागत (₹ करोड़ में)	प्रथम बार में अर्ह पायी गयी बिडें	पुनः जाँच के उपरान्त	
				अर्ह पायी गयी बिडें	अनर्ह पायी गयी बिडें
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
निर्माण खण्ड-2, बिजनौर	एनएच-734 मार्ग से सुआवाला सुरजन नगर मार्ग	21.97	12	03	09
प्रांतीय खण्ड, जौनपुर	खुटहन पट्टी समोधपर मार्ग	12.84	10	04	06
निर्माण खण्ड-3, गोरखपुर	जंगल बब्बन मोहनाग अलगतपुर मार्ग	14.93	10	04	06

इससे इंगित होता है कि विभाग में निविदा समितियों द्वारा ई-टेंडरिंग प्रणाली के अधीन ऑनलाइन प्रस्तुत अभिलेखों के आधार पर बिडदाताओं की तकनीकी पात्रता का उचित मूल्यांकन नहीं किया गया।

उत्तर में, शासन द्वारा अवगत कराया गया (अक्टूबर 2023) कि नियमों के अनुसार, शिकायत मिलने पर ठेकेदार की निविदा को अनर्ह घोषित किया जाना सामान्य प्रक्रिया है। कुछ निविदाओं में यह स्थिति तभी उत्पन्न होती है जब ठेकेदार के कार्य अनुभव/वित्तीय क्षमता, मशीनरी आदि के विषय में दी गयी जानकारी गलत पाई जाती है। वर्तमान में, प्रहरी पोर्टल के माध्यम से निविदाएं आमंत्रित की जा रही हैं, जिससे ऐसी घटनाओं के घटित होने की संभावना अत्यंत क्षीण हो गयी है।

तथ्य यथावत है कि ई-टेंडरिंग पोर्टल पर बिडों के साथ त्रुटिपूर्ण सूचनाएं अपलोड किये जाने के उपरान्त भी, बिडदाताओं को अनर्ह घोषित नहीं किया गया था।

अनुबंध प्रदान करना

4.4 अनुबंध प्रदान करने की प्रक्रिया में पाई गयी कमियों पर निम्नवत चर्चा की गयी है:

एकल निविदाओं की स्वीकृति

4.4.1 केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के दिशा-निर्देशों के अनुसार, स्वीकृति के समर्थन में विस्तृत औचित्य के साथ, सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के उपरान्त ही एकल निविदाएँ स्वीकार की जा सकती हैं। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा भी निर्देशित किया गया (जनवरी 2019) कि प्रथम बार में एकल निविदा स्वीकार न की जाए।

तथापि, लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि नमूना जाँच में सम्मिलित कुल 111 प्रकरणों में से, 12 प्रकरणों में एकल निविदाएं प्राप्त हुई थीं। इन 12 प्रकरणों में से सात प्रकरणों में, बिना कोई औचित्य अभिलिखित किए एकल निविदा के आधार पर अनुबंध गठित किए गए थे **(परिशिष्ट-4.6)**, जबकि पाँच प्रकरणों में पुनः निविदा आमंत्रण के उपरान्त अनुबंध गठित किये गए थे।

इस प्रकार, विभाग द्वारा सीवीसी दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए, इन सात अनुबंधों का गठन किया गया।

एग्ज़िट कॉन्फ्रेंस (अक्टूबर 2023) के दौरान विभाग द्वारा इस सम्बन्ध में सीवीसी के निर्देशों का पालन किए जाने पर सहमति व्यक्त की गयी।

बिल ऑफ़ क्वांटिटी का पुनरीक्षण

4.4.2 सामान्यतः नियमों एवं शर्तों या कार्यमदों की मात्रा में, जो निविदा का अंग हैं, कोई बड़ा विचलन, निविदा खोलने के पश्चात् नहीं किया जाना चाहिए क्योंकि इससे निविदा प्रक्रिया दूषित होती है।

अभिलेखों की जाँच से प्रकट हुआ कि 15 अनुबंधों[7] **(परिशिष्ट 4.7)** के गठन के लिए, प्राविधिक स्वीकृति से पूर्व ₹ 305.79 करोड़ की धनराशि की बीओक्यू के साथ निविदाएं आमंत्रित की गयी थीं एवं वित्तीय बिडों के खुलने के पश्चात् (निविदा को अंतिम रूप देने के दौरान), इन निविदाओं की बीओक्यू को ₹ 116.54 करोड़ (मूल बीओक्यू के सापेक्ष 50.25 प्रतिशत से 83.01 प्रतिशत के मध्य विचलन) में पुनरीक्षित किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 189.25 करोड़ नीचे की ओर पुनरीक्षण हुआ।

[7] ऐसे अनुबंधों में जहाँ निविदा अभिलेखों के अनुसार बीओक्यू में नीचे की ओर विचलन अनुबंध में 50 प्रतिशत से अधिक था।

अग्रेतर, यह भी पाया गया कि सड़क निर्माण कार्यों के लिए ग्रेन्युलर सब-बेस, वेट मिक्स मैकडम, डेंस बिटुमिनस मैकडम जैसी मूलभूत एवं आवश्यक मदों को हटाये जाने से ₹ 140.90 करोड़ (कुल विचलन का 74 प्रतिशत) के बड़े विचलन की अनुमति प्रदान की गयी। इन कार्यमदों को बाद में उसी अनुबंध के माध्यम से अतिरिक्त मदों[8] के रूप में निष्पादित किया गया। यद्यपि कार्य की ये मदें पूर्व में ही अनुमोदित आगणनों में सम्मिलित थीं परन्तु, अधिकारियों द्वारा अनुबंध की बीओक्यू से इन आवश्यक मदों को बाहर करने तथा बाद में उन्हें अतिरिक्त मदों के रूप में सम्मिलित करने एवं निष्पादित कराए जाने का कोई औचित्य अंकित नहीं किया गया, जिससे ठेकेदारों द्वारा जमा की गयी परफॉरमेंस सिक्युरिटी की धनराशि भी ₹ 9.46 करोड़ (₹ 189.25 करोड़ के 5 प्रतिशत की दर से) कम हो गयी, क्योंकि परफॉरमेंस सिक्युरिटी की धनराशि ठेकेदारों द्वारा अनुबंध के निष्पादन के समय अनुबंध मूल्य के सापेक्ष जमा की जाती है।

इस प्रकार, बीओक्यू में परिवर्तन के पश्चात् भी, नए सिरे से निविदा आमंत्रित किए बिना कार्य सौंपना उचित नहीं था, क्योंकि इससे अन्य बिडदाता, परिवर्तित बीओक्यू के अनुसार निविदा प्रस्तुत करने के अवसर से वंचित हो गए, जिससे निविदा प्रक्रिया दूषित हो गयी।

उत्तर में, शासन द्वारा अवगत कराया गया (अक्टूबर 2023) कि विभाग द्वारा मद-वार मूल्य आधारित निविदाएँ आमंत्रित न करते हुए प्रतिशत आधारित निविदाएँ आमंत्रित की जाती हैं। अनुबंध को अंतिम रूप देते समय, कुछ कार्यमदों की उद्धृत दरें आगणन में इन मदों की दरों से अधिक पाई गयीं। इस प्रकार, शासकीय हित में उन्हें हटाने के अलावा कोई विकल्प उपलब्ध नहीं था, जिन्हें बाद में निर्धारित दरों/ अनुबंध की शर्तों के अनुसार निष्पादित किया गया। बीओक्यू में परिवर्तन से निविदा की कुल धनराशि प्रभावित नहीं हुई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन प्रकरणों में निविदाएँ प्राविधिक स्वीकृति से पूर्व अर्थात बीओक्यू के अनुमोदन से पूर्व आमंत्रित की गयी थीं। निविदाओं के खुलने के पश्चात् बीओक्यू में बड़े पुनरीक्षण ने अन्य बिडदाताओं को पुनरीक्षित बीओक्यू लिए बिड करने के अवसर से वंचित कर दिया। इसके अतिरिक्त, विभाग का यह तर्क कि बीओक्यू में परिवर्तन से निविदा की कुल धनराशि पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा, भी सही नहीं है क्योंकि जारी की गयी निविदा की बिल ऑफ़ क्वांटिटी एवं किए गए अनुबंध की बिल ऑफ़ क्वांटिटी में बड़ा अंतर था।

संस्तुति: 6

विभाग द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि निविदाएँ खुलने के पश्चात् बिल ऑफ़ क्वांटिटी में महत्वपूर्ण परिवर्तन न किया जाए।

[8] अतिरिक्त मदें वे मदें हैं जिन्हें अपरिहार्य परिस्थितियों के कारण मूल रूप से सहमत कार्य की मदों के अतिरिक्त निष्पादित करने की आवश्यकता होती है।

ठेकेदारों द्वारा बीमा कवर उपलब्ध नहीं कराया जाना

4.4.3 एमबीडी/एसबीडी[9] में सम्मिलित अनुबंध की सामान्य शर्तों में यह निर्धारित है कि ठेकेदार अपने व्यय पर कार्य, यंत्र एवं सामग्री, उपकरण, परिसंपत्ति तथा व्यक्तिगत चोट या मृत्यु के नुकसान या क्षति के लिए, कार्य के प्रारम्भ की तिथि से कार्य पूर्ण होने की तिथि तक बीमा कवर प्रदान करेगा। व्यक्तिगत चोट या मृत्यु के लिए, कार्य के पूर्ण होने की तिथि से डिफेक्ट लाईबिलिटी पीरियड की समाप्ति तक की अवधि का भी बीमा कवर प्रदान किया जाना आवश्यक था। बीमा पॉलिसियों/प्रमाण-पत्रों को कार्य के प्रारम्भ/समापन[10] की तिथि से पूर्व, अनुमोदन हेतु अभियंता को प्रदान किया जाना आवश्यक था। बीमा कवर प्रदान करने में ठेकेदार की विफलता को, अनुबंध की शर्तों का मौलिक उल्लंघन माना जाएगा और नियोक्ता अनुबंध को निरस्त कर सकता है।

नमूना-जाँच किए गए खण्डों के अभिलेखों की जाँच के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि प्रांतीय खण्ड, गौतम बुद्ध नगर[11] में एक कार्य के अतिरिक्त, नमूना-जाँच किए गए किसी भी कार्य में ठेकेदारों द्वारा अनुबंध की शर्तों के अनुसार आवश्यक बीमा कवर प्रदान नहीं किया गया था। तथापि, किसी भी प्रकरण में, अनुबंध की शर्तों के अनुसार विभागीय प्राधिकारियों द्वारा दोषी ठेकेदारों के विरुद्ध कार्रवाई नहीं की गयी थी।

इस प्रकार, विभागीय प्राधिकारियों द्वारा कार्यों के लिए बीमा कवर सुनिश्चित कराने में विफलता के कारण, इस अवधि में शासन एवं श्रमिकों दोनों के हित जोखिम में रहे। अग्रेतर, इससे ठेकेदारों को अनुचित लाभ भी हुआ क्योंकि बीमा कवर की प्रीमियम धनराशि ठेकेदारों को ही वहन करनी थी।

उत्तर में, शासन द्वारा स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2023) कि अनुबंध की शर्तों के अनुसार सम्बन्धित ठेकेदार द्वारा कार्यों का बीमा कराया जाना चाहिए तथा इस सम्बन्ध में परिपत्र[12] निर्गत किया गया (जनवरी 2018) है। लेखापरीक्षा द्वारा उल्लिखित सभी प्रकरणों में कार्य पूर्ण हो चुके हैं तथा डिफेक्ट लाईबिलिटी पीरियड भी समाप्त हो चुका है तथा किसी भी अनुबंध के अन्तर्गत जान-माल की किसी भी हानि की सूचना प्राप्त नहीं हुई है। यह आश्वस्त किया गया कि भविष्य में निविदा की शर्त का अनुपालन सुनिश्चित किया जाएगा।

---

[9] अनुबंध की सामान्य शर्तों की धारा 13

[10] कार्य प्रारम्भ होने की तिथि से कार्य समाप्ति की तिथि तक तथा कार्य समाप्ति की तिथि से डिफेक्ट लाईबिलिटी पीरियड के अंत तक।

[11] सिकंदराबाद दनकौर मार्ग के निष्पादन हेतु गठित अनुबंध संख्या 100 दिनांक 08.01.2022

[12] सं 443/एमटी/सामान्य श्रेणी/40एमटी-45/2017 दिनांक 12.01.2018

कार्य पूर्ण होने में विलम्ब

4.5 वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड-VI के प्रस्तर 385 में यह परिकल्पित है कि चल रहे वृहद कार्यों में सभी व्यवधानों की अविलम्ब सूचना अभियंता को दी जानी चाहिए तथा ऐसे व्यवधानों के कारणों एवं इनकी संभावित अवधि को विधिवत स्पष्ट किया जाना चाहिए।

अग्रेतर, अनुबंध की शर्तों के अनुसार, यदि नियोक्ता द्वारा किसी क्षतिपूरक घटना[13] या विचलन के कारण कार्य नियत समापन तिथि से पहले पूर्ण होना संभव नहीं होता है, तो नियत समापन तिथि को आगे बढ़ा दिया जाएगा। इस सम्बन्ध में, ठेकेदार द्वारा अनुरोध किए जाने के 21 दिनों के भीतर अभियंता द्वारा समापन तिथि के विस्तार के विषय में निर्णय लिया जाएगा।

नमूना जाँच किए गए 111 अनुबंधों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 2,048.06 करोड़ की लागत के 87 अनुबंध (78 प्रतिशत), 59 से 1,474 दिनों के बीच विलम्ब से पूरे हुए तथा 30 सितम्बर 2023 तक ₹ 133.23 करोड़ की लागत के सात कार्य प्रगति पर थे **(परिशिष्ट-4.8)**। समय विस्तार की माँग करने वाले आवेदनों[14] पर तिथि अंकित नहीं थी एवं खण्डीय कार्यालय में उनकी प्राप्ति किसी पंजिका/डायरी में अंकित नहीं की गयी थी। इस कारण, लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित करना संभव नहीं था कि ये आवेदन समय पर प्रस्तुत किए गए थे एवं अभियंता ने प्रकरण का समयबद्ध रूप में निपटारा किया था अथवा नहीं।

विलम्ब हेतु उत्तरदायी कारणों में धन का अभाव, वर्षा-काल, भूमि विवाद, खंभों का हटाया जाना, वन विभाग से अनुमति न मिलना, कोविड-19 के कारण लॉकडाउन इत्यादि सम्मिलित थे। तथापि इन सभी प्रकरणों में व्यवधानों के कारणों का अभिलेखीकरण न किए जाने के कारण, लेखापरीक्षा कोविड-19 महामारी के कारण लॉकडाउन की अवधि के अतिरिक्त, ठेकेदारों द्वारा अपने आवेदनों में दावा किए गए व्यवधानों की यथार्थता को सत्यापित नहीं कर सका।

कार्यों के विलम्ब से पूर्ण होने के विषय में शासन द्वारा कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया गया। समय-वृद्धि के सम्बन्ध में यह अवगत कराया गया कि जिन अनुबंधों में विलम्ब हेतु ठेकेदार उत्तरदायी नहीं था, उनमें सक्षम प्राधिकारी द्वारा बिना कोई शास्ति अधिरोपित किए समय-वृद्धि स्वीकृत की गयी तथा अन्य प्रकरणों में, सक्षम प्राधिकारी द्वारा ठेकेदार पर शास्ति अधिरोपित किए जाने के पश्चात् समय-वृद्धि स्वीकृत की गयी।

एग्ज़िट कॉन्फ्रेंस (अक्टूबर 2023) के दौरान विभाग द्वारा अवगत कराया गया कि केन्द्रीय सड़क निधि के कार्यों को समयबद्ध ढंग से पूर्ण करने तथा

---

[13] क्षतिपूरक घटनाएं ऐसी घटनाएं हैं जिनके कारण कार्य में 30 दिनों से अधिक की देरी होती है, जिसके लिए ठेकेदार उत्तरदायी नहीं है।

[14] खण्डीय अधिकारियों द्वारा लेखापरीक्षा में उपलब्ध कराये गये सभी 32 आवेदन-पत्र।

निर्धारित अवधि में कार्य पूर्ण न होने की स्थिति में, अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार कार्रवाई किए जाने हेतु निर्देश निर्गत किए जा रहे हैं।

निष्कर्ष

कार्यों की निविदा प्रक्रिया में महत्वपूर्ण कमियाँ थीं। कार्यों की वित्तीय/प्राविधिक स्वीकृति से पूर्व ही निविदाएँ आमंत्रित की गयीं थी। बिडदाताओं को अपनी बिडों को जमा करने के लिए अपर्याप्त समय दिया गया। वित्तीय बिडों के खोले जाने के पश्चात्, कार्यों के निष्पादन के लिए मूलभूत एवं आवश्यक कार्यमदों को हटाकर बीओक्यू को पुनरीक्षित किया गया, जिन्हें बाद में अतिरिक्त मदों के रूप में निष्पादित किया गया। अनुबंध की शर्तों के अनुसार ठेकेदारों द्वारा आवश्यक बीमा कवर सुनिश्चित नहीं किया गया था। नमूना जाँच किये गए 78 प्रतिशत कार्य अपनी पूर्णता की निर्धारित तिथि से विलम्बित हो गए।