

अध्याय – 2

## नियमों का ढांचा



## अध्याय-2

# नियमों का ढांचा

### 2.1 वर्तमान ढांचा

कार्यों के कुशल, प्रभावी, प्रभावकारी एवं पारदर्शी ढंग से निष्पादन हेतु निविदा प्रणाली एवं अनुबन्ध प्रबन्धन के सम्बन्ध में एक समग्र एवं सुपरिभाषित नियमों एवं प्रक्रियाओं का ढांचा होना आवश्यक है। प्रदेश में निविदा एवं कार्यों के निष्पादन से सम्बन्धित नियम एवं प्रक्रियाएँ लोक निर्माण लेखा नियम (वित्तीय हस्त पुस्तिका भाग-6) एवं उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग मैनुअल आफ आर्डर तथा बाद में समय-समय पर निर्गत अनुदेशों में दी गयी हैं।

विभाग द्वारा कार्यों की निविदाओं हेतु जनवरी, 2007 में नये माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट<sup>1</sup> को अंगीकार किया गया। मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट को नियम एवं शर्तों में एकरूपता, मनमानी समाप्त करने, टेण्डर प्रक्रिया एवं कार्यों के निष्पादन में बेईमान तत्वों को रोकना सुनिश्चित करने हेतु अंगीकार किया गया था। प्रदेश में ई-टेण्डरिंग की प्रणाली अगस्त, 2014 से ₹ एक करोड़ से अधिक के अनुबन्धों हेतु प्रारम्भ की गयी थी।

अभिलेखों की जाँच में वर्तमान नियमों, मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट एवं प्रक्रियाओं में गम्भीर कमियाँ थीं। कुछ महत्वपूर्ण क्षेत्रों जैसे कि निविदादाताओं से निगोशिएसन, ठेकेदारों की बोली लगाने की क्षमता, अग्रिमों का भुगतान, ई-टेण्डरिंग की सीमा आदि के सम्बन्ध में पालन की जा रही प्रक्रिया सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप नहीं थी। इससे समान मुद्दों पर विभिन्न खण्डों द्वारा अलग-अलग/असंगत कार्यवाही की गयी। नियमों में कमियों एवं अस्पष्टता के कारण ठेकेदारों का अनुचित पक्ष लेने, वार्ता के दौरान मूल्यों में हेर-फेर करने एवं अयोग्य ठेकेदारों को योग्य ठहराने की स्थिति थी। लेखापरीक्षा में निविदा क्षमता का अनुचित मूल्यांकन, ठेकेदारों के प्रदर्शन के अनुश्रवण का अभाव भी पाया गया।

वर्तमान प्रणाली में पायी गयी महत्वपूर्ण कमियाँ नीचे दी गयी हैं:

### 2.2 नियमों के ढांचे में कमियाँ

चयनित जनपदों में नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि बहुत से महत्वपूर्ण विषयों पर शासन अथवा प्रमुख अभियन्ता के विशिष्ट आदेश नहीं थे जिससे स्थानीय अधिकारियों द्वारा अलग-अलग निर्णय लिए गये जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है :

**2.2.1 एकल निविदा का निस्तारण:** वित्तीय नियमों के अनुसार अनुबन्धों को प्रतिस्पर्धी आधार पर दिया जाना चाहिए। भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण में एकल निविदा प्राप्त होने की दशा में पुनः निविदा आमंत्रण का प्रावधान है।

यद्यपि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग में एकल निविदा के मामले (जहां खुली निविदा में मात्र एक निविदा प्राप्त हो) के निस्तारण हेतु कोई नियम नहीं है। यह पाया गया कि शासन अथवा प्रमुख अभियन्ता द्वारा एकल निविदा के निस्तारण हेतु तन्त्र स्थापित करने हेतु कोई आदेश/अनुदेश निर्गत नहीं किया गया। फलस्वरूप, नमूना जाँच किये गये

<sup>1</sup> ₹ 40 लाख तक के लिए टी-1, ₹ 40 लाख से अधिक के लिए टी-2 एवं सामग्री आपूर्ति के लिए टी-3।

खण्डों द्वारा एकल निविदादाताओं को अनुबन्ध दिये गये (प्रस्तर 7.1) एवं प्रतिस्पर्धी निविदायें प्राप्त करने हेतु एकल निविदा मामलों में पुनः निविदायें आमंत्रित नहीं की गयीं। ऐसी स्थिति इस तथ्य के बावजूद थी कि प्रत्येक जनपद में बड़ी संख्या में पंजीकृत ठेकेदार थे। पुनः, मध्य प्रदेश शासन द्वारा आदेशित (जनवरी, 2011) किया गया कि एकल निविदायें प्राप्त होने की दशा में वित्तीय निविदायें नहीं खोली जायेंगी और विभाग द्वारा नयी निविदायें आमंत्रित की जायेंगी।

राज्य सरकार ने उत्तर में बताया (जून, 2017) की वित्तीय हस्त पुस्तिका एकल बिड को स्वीकार करने से नहीं रोकती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के दिशा-निर्देशों के अनुसार एकल बिड स्वीकार करने को प्रोत्साहित नहीं करना चाहिए। यह मात्र एक अपवाद के रूप में होना चाहिए एवं एक सामान्य नियम के रूप में नहीं।

**अनुशंसा: एकल निविदा के प्रकरणों के निस्तारण हेतु विभाग को स्पष्ट दिशा-निर्देश निर्गत करने चाहिए जो कि सड़क सेक्टर में प्रचलित सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप हो।**

**2.2.2 निविदा सूचना का समाचार पत्रों में प्रकाशन :** निविदा सूचना का समाचार पत्रों में प्रकाशन हेतु विभाग द्वारा अनुदेश (मई, 1999) निर्गत किया गया कि निविदा सूचनायें ऐसे समाचार पत्रों में प्रकाशित की जायेंगी जिनकी प्रसार क्षमता न्यूनतम 50,000 प्रतियों की हो। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने न तो यह निर्धारित किया कि टेण्डर नोटिस कम से कम कितने समाचार पत्रों में प्रकाशित की जायेगी न ही यह निर्धारित किया गया कि विभिन्न वित्तीय मूल्य के टेण्डर किस श्रेणी (राष्ट्रीय/राज्य/क्षेत्रीय) के समाचार पत्रों में प्रकाशित किये जायेंगे। इससे टेण्डर प्रकाशन में बहुत सी कमियां थीं जैसा कि प्रस्तर 6.3 में चर्चा की गयी है। इस सम्बन्ध में लेखापरीक्षा ने पाया कि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण एवं मध्य प्रदेश शासन ने टेण्डर नोटिस के प्रकाशन हेतु विशिष्ट प्रावधान किये हैं।

शासन ने बताया (जून, 2017) कि इस सम्बन्ध में शासनादेश दिनांक 12 मई, 1999 के द्वारा नीति पहले से है एवं अप्रैल, 2017 से सभी कार्यों हेतु ई-टेण्डरिंग अंगीकार की गयी है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि उक्त शासनादेश समाचार पत्रों की न्यूनतम संख्या एवं समाचार पत्र की श्रेणी (राष्ट्रीय/राज्य/क्षेत्रीय) जिसमें टेण्डर नोटिस प्रकाशित की जायेगी, का निर्धारण नहीं करता।

**अनुशंसा: विभिन्न वित्तीय मूल्य के टेण्डर नोटिस के प्रकाशन हेतु विभाग द्वारा समाचार पत्रों की संख्या एवं श्रेणी के सम्बन्ध में विस्तृत दिशा निर्देश निर्गत किया जाना चाहिए।**

### **2.2.3 ठेकेदारों के प्रदर्शन की समीक्षा**

विभाग में कार्य कर रहे ठेकेदारों के प्रदर्शन की समीक्षा की प्रणाली नहीं थी जिससे शासन के हितों की रक्षा की जा सके एवं सतत दोषी ठेकेदारों को डिबार किया जा सके या उनका पंजीकरण रद्द किया जा सके। इस सम्बन्ध में आन-लाइन आंकड़े भी उपलब्ध नहीं हैं।

शासन ने उत्तर में बताया (जून, 2017) कि पूर्व में ली इंटरनेशनल प्राईवेट लिमिटेड द्वारा प्रस्तुत स्टडी रिपोर्ट के आधार पर एक प्रशासकीय आदेश निर्गत किया जाना प्रस्तावित है।

### 2.3 मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट

जनवरी 2007 में अंगीकार किये गये माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट<sup>2</sup> में अनेक कमियाँ पायी गयीं जिससे शासन का हित अथवा कार्य का निष्पादन प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ जैसा कि नीचे दिया गया है:

**2.3.1 अग्रिमों का भुगतान एवं वसूली:** मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट में ठेकेदार को कामर्शियल बैंक से जारी अग्रिम के समान मूल्य की बिना शर्त के बैंक गारण्टी दिये जाने के सापेक्ष ब्याज रहित मोबिलाइजेशन एवं इक्विपमेंट अग्रिम दिये जाने का प्रावधान था।

मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट के प्रावधानों के विपरीत वित्त विभाग द्वारा निर्गत लोक निर्माण लेखा नियम (वित्तीय हस्तपुस्तिका भाग-6) में प्रावधानित है कि नियमानुसार ठेकेदारों को अग्रिम दिया जाना वर्जित है एवं सभी प्रयास किये जाने चाहिए कि बिना वास्तविक कार्य निष्पादन के अतिरिक्त कोई भुगतान न किया जाय। इसके अपवाद के प्रकरण प्रस्तर 456 एवं 457 (वित्तीय हस्तपुस्तिका भाग-6) में स्पष्ट रूप से दिये गये हैं। इनके अनुसार मुख्य रूप से दो प्रकार के अग्रिम देय हैं। कार्य स्थल पर लायी गयी सामग्रियों की सुरक्षा (सुरक्षित अग्रिम) पर अग्रिम एवं वास्तविक रूप से निष्पादित कार्य के लिए अग्रिम भुगतान। इस प्रकार लोक निर्माण विभाग के मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट के प्रावधान वित्त विभाग द्वारा निर्गत लोक निर्माण लेखा नियम के अनुरूप नहीं थे। पुनः लोक निर्माण विभाग द्वारा ब्याज रहित अग्रिम का भुगतान वर्तमान सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप नहीं था। इसके साथ ही मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट में मोबिलाइजेशन एवं इक्विपमेंट अग्रिम के किशतों की संख्या भी निर्धारित नहीं थी।

नमूना जाँच किये गये 170 कार्यों में से 74 कार्यों में ₹ 155.20 करोड़ का ब्याज रहित मोबिलाइजेशन अग्रिम एवं 72 कार्यों में ₹ 204.97 करोड़ इक्विपमेंट अग्रिम खण्डों द्वारा ठेकेदारों को प्रदान किया गया। पुनः ये सभी अग्रिम एक ही किस्त में दिये गये थे एवं केन्द्रीय सतर्कता आयोग द्वारा निर्गत दिशा-निर्देशों के अनुरूप नहीं थे। साथ ही अन्य एजेन्सियों जैसे कि केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग, भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण एवं बिहार सरकार में प्रचलित सर्वोत्तम प्रथाओं यथा ब्याज सहित मोबिलाइजेशन एवं इक्विपमेंट अग्रिम का भुगतान एवं अग्रिमों का दो किस्तों में भुगतान के अनुरूप भी नहीं था।

इसी प्रकार लेखापरीक्षा में पाया गया कि मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट में इन अग्रिमों की वसूली हेतु कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गयी थी। इस प्रावधान के न रहने के कारण ठेकेदारों से वसूली कार्य पूर्ण करने की निर्धारित अवधि व्यतीत हो जाने के बाद भी लम्बित थी क्योंकि कार्य जिसके लिए अग्रिम दिया गया था, की प्रगति अत्यन्त धीमी थी। इस प्रकार, विभाग द्वारा ठेकेदार की परोक्ष रूप से सहायता की गयी। ठेकेदार अग्रिम की धनराशि को अपनी स्वेच्छा से उपयोग करने के लिए स्वतंत्र थे।

प्रमुख अभियन्ता ने उत्तर में बताया (अगस्त, 2016) कि अनुबन्ध प्रबन्धन के सम्बन्ध में मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट के अतिरिक्त कोई दिशा-निर्देश निर्गत नहीं किये गये थे। शासन ने उत्तर में बताया कि इन प्रावधानों को उन प्रकरणों के लिए स्वीकार किया गया है जहाँ अनुबन्ध ₹ 100 करोड़ से अधिक के हैं एवं ₹ 100 करोड़ से कम के भी सभी अनुबन्धों के लिए प्रकरण विचाराधीन है।

<sup>2</sup> ₹ 40 लाख तक के लिए टी-1, ₹ 40 लाख से अधिक के लिए टी-2 एवं सामग्री आपूर्ति के लिए टी-3।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि स्टैंडर्ड बिडिंग डाक्यूमेन्ट में अग्रिमों को दिये जाने के लिए किस्तों की संख्या एवं इन अग्रिमों की वसूली हेतु समय-सीमा का प्रावधान नहीं है।

*अनुशंसा: केन्द्र एवं अन्य राज्य सरकारों के एजेन्सियों/विभागों में प्रचलित सर्वोत्तम प्रथाओं के तारतम्य में ठेकेदारों को भुगतान किये जाने वाले अग्रिमों को ब्याज सहित किया जाना चाहिए एवं इसे दो किस्तों में दिया जाना चाहिए। इक्विपमेन्ट अग्रिम को समुचित हाइपोथिकेशन के पश्चात् दिया जाना चाहिए। वित्तीय नियमों एवं मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट के मध्य असंगतता को दूर किया जाना चाहिए। पुनः, मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट में इन अग्रिमों की वसूली हेतु समय-सीमा निर्धारण हेतु विशिष्ट प्रावधान सम्मिलित किये जाने चाहिए।*

**2.3.2 ठेकेदारों की बिड क्षमता का आकलन:** ठेकेदारों की बिड क्षमता का आकलन करने के लिए मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट में एक फार्मूला निर्धारित किया गया है— $E \times A \times M - B$  जहाँ E विगत पांच वर्षों में किसी वर्ष निष्पादित किये गये कार्य का अधिकतम मूल्य है, A कार्य को पूर्ण करने हेतु निर्धारित वर्षों की संख्या है, B वर्तमान मूल्य पर मौजूदा प्रतिबद्धताओं एवं चालू कार्यों का मूल्य है एवं M एक स्थिरांक है जिसका मूल्य 2.5 लिया गया है। इसके अनुसार यदि एक ठेकेदार ने विगत पांच वर्षों की अवधि में किसी एक वर्ष ₹ 10 करोड़ का कार्य सम्पादित किया है तो उसे ₹ 25 करोड़ तक का कार्य दिया जा सकता है जो कि एक वर्ष में पूर्ण होना हो।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि लोक निर्माण विभाग ने अन्य निर्माण एजेन्सीज की तुलना में मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट में ठेकेदारों के बिड क्षमता के निर्धारण हेतु उदार मापदण्ड अंगीकार किये हैं। A का मूल्य उत्तर प्रदेश के मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट 2.5 की तुलना में भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण, केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग एवं बिहार सरकार द्वारा 1.5/2 स्वीकार किया गया है। मॉडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट में M का मूल्य अधिक लेने के कारण कार्य देने हेतु ठेकेदारों की बिड क्षमता का आकलन 40/20 प्रतिशत अधिक किया गया जिसके फलस्वरूप ठेकेदारों द्वारा कार्य सम्पादन में असफलता का जोखिम तदनुसार बढ़ गया।

पुनः, B के निर्धारण अर्थात् ठेकेदार द्वारा किये जा रहे चालू कार्यों एवं मौजूदा प्रतिबद्धताओं हेतु विभाग ठेकेदार द्वारा उपलब्ध कराये गये सूचनाओं पर आधारित था एवं स्वतंत्र रूप से ठेकेदार द्वारा किये जा रहे दावे की शुद्धता का सत्यापन नहीं कराया जा रहा था। इससे ऐसे ठेकेदारों को बड़ी धनराशि के कार्य दिये जाने का जोखिम था जिनके पास पहले से ही चालू कार्यों का अत्यधिक बोझ हो। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मौजूदा ठेकेदारों द्वारा किये जा रहे कार्यों की प्रगति विभागीय वेबसाइट पर उपलब्ध नहीं थी। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि ठेकेदारों के शासन के इतर किये जा रहे कार्यों की प्रतिबद्धताओं का आकलन नहीं किया जा रहा था।

इस प्रकार, टेण्डर क्षमता का उदार आकलन करने से ऐसे ठेकेदारों को कार्य दिया जा सकता है जो कि कहीं और प्रतिबद्ध हों। इन मामलों में ठेकेदारों द्वारा अनुबन्ध की शर्तों का पालन करने में असफलता के जोखिम को रोकने हेतु विभाग द्वारा उचित व्यवस्था नहीं की गयी।

शासन ने उत्तर में बताया (जून, 2017) कि स्टैंडर्ड बिडिंग डाक्यूमेन्ट का अंगीकरण किया जाना इस विषय को काफी हद तक सम्बोधित करेगा।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि स्टैंडर्ड बिडिंग डाक्यूमेण्ट में ठेकेदारों के वर्तमान प्रतिबद्धताओं के सत्यापन हेतु कोई प्रणाली नहीं है। ठेकेदारों के बिड क्षमता के आकलन हेतु स्टैंडर्ड बिडिंग डाक्यूमेण्ट में एम का मूल्य 2 है। यद्यपि, स्टैंडर्ड बिडिंग डाक्यूमेण्ट को जनवरी, 2016 में ही अंगीकार किया गया है एवं वो भी मात्र ₹ 100 करोड़ से अधिक लागत के कार्यों के लिए।

**अनुशंसायें :**

(i) ठेकेदारों की बिड क्षमता के समुचित आकलन हेतु विभाग को ठेकेदारों के मौजूदा प्रतिबद्धताओं के सत्यापन हेतु प्रभावी प्रणाली बनायी जानी चाहिए।

(ii) ठेकेदारों की बिड क्षमता के मूल्यांकन के तत्वों की समीक्षा की जानी चाहिए एवं सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि ये अत्यधिक उदार नहीं हैं एवं सड़क सेक्टर के सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप हैं।

**2.3.3 सड़क कार्यों हेतु आवश्यक मुख्य इक्विपमेण्ट:** मॉडल बिडिंग डाक्यूमेण्ट के एपेण्डिक्स टू इनविटेशन टू बिडर में सड़क कार्यों के लिए आवश्यक इक्विपमेण्ट का नाम एवं संख्या दी गयी है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि मॉडल बिडिंग डाक्यूमेण्ट में दो श्रेणी के मुख्य इक्विपमेण्ट (₹ दो करोड़ तक के कार्यों के लिए एवं ₹ दो करोड़ से अधिक के कार्यों हेतु) एवं आवश्यक इक्विपमेण्ट का नाम प्राविधानित किया गया है लेकिन मॉडल बिडिंग डाक्यूमेण्ट में आवश्यक इक्विपमेण्ट की संख्या नहीं दी गयी है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मॉडल बिडिंग डाक्यूमेण्ट में इक्विपमेण्ट की संख्या निर्धारित न करने के कारण अधिशासी/अधीक्षण अभियन्ता द्वारा तैयार किये गये टेण्डर नोटिस में एक ही प्रकार के कार्य हेतु इक्विपमेण्ट की संख्या अलग-अलग दी गयी थी एवं यह भी पाया गया कि कुछ प्रकरणों में अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा आवश्यक कालम रिक्त छोड़ दिये गये थे। यह दर्शाता है कि मॉडल बिडिंग डाक्यूमेण्ट के प्रावधानों में कमियाँ थीं जैसा कि प्रस्तर 6.1.1 में विस्तृत चर्चा की गयी है।

**2.3.4 ठेकेदारों का हैसियत प्रमाण-पत्र:** मॉडल बिडिंग डाक्यूमेण्ट में प्रावधानित था कि ठेकेदार जिला मजिस्ट्रेट से निर्धारित प्रारूप (टी-5) पर निर्गत आवश्यक धनराशि के हैसियत प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करेंगे। हैसियत प्रमाण-पत्र के निर्धारित प्रारूप में ठेकेदार की सम्पत्ति के मूल्य के साथ-साथ सम्पत्ति के बन्धक रखने का विवरण भी सम्मिलित था। तथापि, निविदादाताओं द्वारा उपलब्ध कराये गये प्रमाण-पत्र बिना उक्त अनिवार्य प्रावधानों का पालन किये स्वीकार किये गये। इन प्रमाण-पत्रों में समुचित आकलन हेतु ऋण देयताओं, दृष्टिबन्धन की स्थिति एवं बैंक में नकद को ध्यान नहीं दिया गया। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि संलग्न किये गये हैसियत प्रमाण-पत्र अनियमित थे जैसा कि प्रस्तर 7.3.1.4 में चर्चा की गयी है।

यह पाया गया कि मॉडल बिडिंग डाक्यूमेण्ट के प्रावधानों को 2007 से संशोधित नहीं किया गया है एवं ऊपर वर्णित समस्त कमियाँ आज भी विद्यमान हैं (सितम्बर, 2016)।

## **2.4 ठेकेदारों की हैसियत सीमा**

अभिलेखों की जांच में पाया गया कि शासन ने श्रेणी ए, बी, सी, एवं डी के ठेकेदारों की न्यूनतम हैसियत सीमा क्रमशः ₹ 50 लाख, ₹ 40 लाख, ₹ 20 लाख एवं ₹ 5 लाख निर्धारित (जुलाई 2008) की थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विगत वर्षों में निर्माण सामग्रियों के मूल्य में भारी बढ़ोत्तरी के बावजूद ठेकेदारों का पंजीकरण नियमावली, 1982 के अनुसार ठेकेदारों की न्यूनतम हैसियत सीमा 2008 से संशोधित नहीं की गयी थी। लेखापरीक्षा द्वारा समस्त सामग्रियों के 2007-08 से 2015-16 तक थोक मूल्य सूचकांक की तुलना की गयी एवं पाया गया कि 2007-08 में सूचकांक 116.63 प्रतिशत प्वाइंट था जो कि 2015-16 में 60 प्रतिशत प्वाइंट की वृद्धि के बाद 176.67 प्रतिशत प्वाइंट हो गया। पुनः लेखापरीक्षा में निर्माण सामग्रियों के 2007-08 से 2015-16 तक थोक मूल्य सूचकांक की तुलना की गयी एवं देखा गया कि 2007-08 में सूचकांक 117.33 प्वाइंट था जो कि 2015-16 में बढ़कर 141.50 प्वाइंट हो गया। इस प्रकार आठ वर्ष व्यतीत होने के बाद भी ठेकेदारों की हैसियत सीमा समान रहने के कारण यह ठेकेदारों द्वारा शर्तों को पूरा न करने की स्थिति में शासकीय हित को सीधे प्रभावित करता है। लोक निर्माण विभाग द्वारा मौजूदा प्रणाली के मूल्यांकन हेतु लगाये गये कन्सलटेण्ट-ली इण्टरनेशनल, कनाडा ने भी अनुशंसा (अक्टूबर, 2007) की थी कि अगम्भीर ठेकेदारों को हटाने एवं अनुबन्ध के मूल्य में वृद्धि को देखते हुए हैसियत सीमा को बढ़ाया जाय।

मूल्यों में वृद्धि के अनुसार हैसियत सीमा का संशोधन न किये जाने से शासकीय हित की रक्षा करने में समझौता किया गया। गुजरात के सड़क एवं भवन विभाग में उच्चतम श्रेणी के ठेकेदार हेतु न्यूनतम हैसियत सीमा ₹ एक करोड़ एवं महाराष्ट्र में ₹ 1.5 करोड़ थी।

शासन ने अनुशंसा को स्वीकार किया एवं बताया (जून, 2017) कि इस विषय पर उपयुक्त अनुशंसा करने हेतु एक विभागीय समिति बनायी जायेगी।

**अनुशंसा: शासन को ठेकेदारों की हैसियत सीमा उचित रूप से संशोधित करनी चाहिए।**

## **2.5 बड़े अनुबन्धों के टेण्डर नोटिस में सत्यनिष्ठा समझौते को सम्मिलित न किया जाना।**

शासकीय संव्यवहारों में सत्यनिष्ठा, पारदर्शिता, समानता एवं प्रतिस्पर्धा बढ़ाने हेतु केन्द्र सरकार के कई विभागों द्वारा निर्माण कार्यों एवं वस्तुओं की आपूर्ति के बड़े अनुबन्धों में सत्यनिष्ठा समझौते को सम्मिलित किया गया है। केन्द्रीय सतर्कता आयोग, नई दिल्ली ने भी बड़े अनुबन्धों में एवं टेण्डर नोटिस में भी सत्यनिष्ठा समझौते को सम्मिलित करने की अनुशंसा (मई, 2009) की थी। इस समझौते के अन्तर्गत निविदादाता/ठेकेदार भ्रष्टाचार रोकने हेतु सभी आवश्यक कार्यवाही करने हेतु स्वयं की प्रतिबद्धता दर्शाते हैं।

नमूना जांच किये गये जनपदों के अभिलेखों की जांच में पाया गया कि यद्यपि लोक निर्माण विभाग द्वारा सड़क निर्माण हेतु ₹ 400 करोड़ तक के बड़े अनुबन्ध गठित किये गये थे लेकिन विभाग द्वारा अनुबन्धों में सत्यनिष्ठा समझौते को सम्मिलित करने हेतु किसी प्रणाली की शुरुआत नहीं की गयी। भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण द्वारा ₹ 100 करोड़ से अधिक के सिविल कार्यों हेतु सत्यनिष्ठा समझौते को अंगीकार किया गया है।

शासन ने उत्तर में बताया (जून, 2017) कि स्टैण्डर्ड बिडिंग डाक्यूमेण्ट को अंगीकार करने से यह प्रकरण सुलझ जायेगा।

उत्तर सही नहीं है क्योंकि स्टैण्डर्ड बिडिंग डाक्यूमेण्ट में अनुबन्ध करते समय ठेकेदारों के साथ सत्यनिष्ठा समझौते पर हस्ताक्षर करने का प्रावधान नहीं है।



*अनुशंसा: सड़क सेक्टर में शासन द्वारा किये जा रहे अत्यधिक निवेश के दृष्टिगत लोक निर्माण विभाग को बड़े अनुबन्धों में सत्यनिष्ठ और पारदर्शिता बढ़ाने हेतु सत्यनिष्ठा समझौता करने की प्रणाली शुरू करने की सम्भावना तलाशनी चाहिए।*

## 2.6 सड़क सुरक्षा की प्रणाली का अभाव

भारत 1,05,725 मौत प्रति वर्ष (वर्ष 2006 में) के साथ विश्व में कुल सड़क मौतों के 10 प्रतिशत हेतु उत्तरदायी है। सड़क दुर्घटना में मारे गये लोगों की संख्या के हिसाब से उत्तर प्रदेश 2014 में कुल 26,064 दुर्घटनाओं में 16,284 मौतों के साथ प्रथम स्थान पर है।

इण्डियन रोड कांग्रेस के प्रावधान के अनुसार सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा नई सड़क योजनाओं एवं मौजूदा सड़कों में सुधार एवं अनुरक्षण कार्यों में दुर्घटनाओं की संभावना का आकलन एवं सुरक्षा प्रदर्शन की औपचारिक प्रक्रिया है। इसके अतिरिक्त, टाटा कन्सलटेन्सी इन्जीनियर्स ने सड़क दुर्घटनाओं, ब्लैक स्पॉट का पता लगाने एवं उन्हें दूर करने, कार्यों की स्वीकृति एवं तकनीकी स्वीकृति के पूर्व सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा करने के पश्चात आवश्यक सड़क सुरक्षा प्रावधानों का आगणन में समावेश करने हेतु डेटा के संकलन एवं विश्लेषण हेतु जनपद एवं मुख्यालय स्तर पर सड़क सुरक्षा प्रकोष्ठ स्थापित करने की अनुशंसा (जून 2002) की थी जिसे शासन द्वारा सितम्बर, 2001 में स्वीकार किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा न तो सड़क सुरक्षा प्रकोष्ठ का गठन किया गया एवं न ही सड़क सुरक्षा के प्रकरणों के अनुश्रवण हेतु कोई प्रणाली स्थापित की गयी। नमूना जांच किये गये खण्डों द्वारा भी कार्यों के सम्पादन में सड़क सुरक्षा प्रावधानों का पालन नहीं किया गया जैसा कि प्रस्तर 5.1.7 एवं 5.1.8 में चर्चा की गयी है। इस प्रकार, प्रदेश के लोगों के जीवन से जुड़े संवेदनशील विषय पर विभाग में संस्थागत ढांचा का अभाव था।

शासन ने कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया।

## 2.7 मैनुअल आफ आर्डर्स का अप्रचलित हो जाना

उत्तर प्रदेश मैनुअल आफ आर्डर्स भाग-1 एवं 2, 1933 में प्रकाशित हुये थे जिसमें अन्य बातों के साथ आगणन एवं डिजाइन को तैयार करने, कार्यों को सम्पादित करने एवं बजट तथा लेखा तैयार करने की प्रक्रिया दी गयी है। विभागीय कार्य के सम्बन्ध में समय-समय पर विभाग द्वारा बड़ी संख्या में विभिन्न विषयों पर शासकीय आदेश निर्गत किये गये हैं। शासन की बदलती अवधारणा एवं नवीनतम नवाचारों की अनदेखी करते हुए लोक निर्माण विभाग ने मैनुअल आफ आर्डर्स को पिछले 8 दशक से बदला नहीं है और ये मैनुअल बहुत पुराना है एवं इसके बहुत से प्रावधान अब निरर्थक हो गये हैं। अब खण्डीय अधिकारियों के मार्ग दर्शन एवं एकरूपता हेतु सभी शासकीय एवं विभागीय निर्देशों को सम्मिलित करते हुए कोई एक विस्तृत अभिलेख उपलब्ध नहीं है।

प्रमुख अभियन्ता ने उत्तर में बताया (अगस्त, 2016) कि मौजूदा मैनुअल आफ आर्डर का पुनरीक्षण प्रस्तावित नहीं है। शासन ने बताया (जून, 2017) कि मैनुअल ऑफ आर्डर को अद्यतन एवं संशोधित किया जायेगा।

*अनुशंसा: विभाग को कार्यों के सम्पादन में दक्षता को बढ़ाने एवं पारदर्शिता सुनिश्चित करने हेतु वर्तमान में लागू सभी निर्देशों एवं सर्वोत्तम प्रथाओं को सम्मिलित करते हुए यथा शीघ्र मैनुअल आफ आर्डर को संशोधित किया जाना चाहिए।*

