अध्याय – 6

निविदा–आमंत्रण

अध्याय–6

निविदा–आमंत्रण

अधिकांश देशों में कानून, शासकीय क्रय मे कपट, शासकीय धन के अपव्यय, भ्रष्टाचार अथवा हेरफेर को रोकने के लिए, बारीकी से विनियमित करता है। भारत में एवं साथ ही साथ उत्तर प्रदेश में भी, सामग्री, कार्यों एवं सेवाओं के सार्वजनिक क्रय हेतु, विस्तृत दिशा–निर्देशों एवं व्यापक नियमों में मानदंड एवं प्रक्रिया निर्धारित की गयी है। इन नियमों और सरकारी निर्देशों के अनुसार, सार्वजनिक ठेके को पारदर्शी ढंग से संचालित किया जाना चाहिए ताकि प्रणाली में प्रतिस्पर्धा एवं निष्पक्षता हो और मनमानेपन की सम्भावना न रहे। आवश्यकता के आकलन के पश्चात, सार्वजनिक क्रय की प्रक्रिया में पहला चरण, सभी भावी निविदाकर्ताओं से निष्पक्ष, खुली, पारदर्शी और प्रतिस्पर्धात्मक निविदा प्राप्त करने के लिए टेंडर जारी करना है। नियमों की आवश्यकता के अनुसार, निविदा दस्तावेज व्यापक, स्पष्ट एवं क्रय के उद्देश्यों के लिए प्रासंगिक होने चाहिए। एक निष्पक्ष और पारदर्शी निविदा प्रणाली की बुनियादी और अनिवार्य आवश्यकताएं हैं कि निविदाकर्ताओं की अधिकतम संभव भागीदारी सुनिश्चित करने और निविदाकर्ताओं को अपनी बिड तैयार करने और जमा करने के लिए पर्याप्त समय देने हेतु, निविदा आमंत्रित करते समय पर्याप्त प्रचार किया जाए। उपरोक्त मूल सिद्धान्तों और नियमों की पुष्टि नहीं करने वाली किसी भी प्रणाली में कपट, भ्रष्टाचार, पक्षपात, हेरफेर, सार्वजनिक संसाधनों की हानि और कई अन्य कदाचार होना सम्भाव्य है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि बड़ी संख्या में प्रकरणों में, राज्य में सड़क निर्माण के लिए निविदाओं को आमंत्रित करने की व्यवस्था में उपरोक्त अनिवार्य आवश्यकताओं का पालन नहीं किया गया था और इसलिए राज्य में निविदा प्रणाली में पारदर्शिता और निष्पक्षता का अभाव था एवं इसलिए हेरफेर, पक्षपात और अन्य कदाचार सम्भावित थे जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है:

6.1 निविदा आमंत्रण सूचना एवं बिड दस्तावेज

उत्तर प्रदेश में, किसी भी वित्तीय मूल्य के मार्ग कार्यों हेतु शासन द्वारा प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृतियां निर्गत किये जाने एवं सक्षम प्राधिकारियों से तकनीकी स्वीकृतियाँ प्राप्त होने के पश्चात् ही, अभियंत्रण प्राधिकारियों (अधिशासी अभियंताओं, अधीक्षण अभियंताओं एवं मुख्य अभियंताओं) को निविदाएं आमंत्रित करने हेतु निविदा जारी करने की शक्तियां प्रदान की गई।

वर्ष 2007 में, शासन ने लोक निर्माण प्राधिकारियों द्वारा निविदाएं जारी करने के लिए मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट को अधिसूचित किया। ₹ 40 लाख तक के कार्यों हेतु टी–1, ₹ 40 लाख से अधिक के कार्यों हेतु टी–2 एवं सामग्री की आपूर्ति हेतु टी–3 के रूप में तीन अलग–अलग मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट हैं। मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट में, निविदा के विस्तृत नियमों एवं शर्तों को प्रावधानित किया गया है। लोक निर्माण विभाग ने जनवरी 2007 में, इन मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट को अधिसूचित करते हुए सभी मुख्य अभियंताओं/अधीक्षण अभियन्ताओं/अधिशासी अभियंताओं एवं अन्य संबंधित अधिकारियों को मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट का कठोर अनुपालन करने के निर्देश दिए थे ताकि राज्य में विकास की गतिविधियों और निर्माण कार्यों पर प्रतिकूल प्रभाव न पड़े।

सत्रह चयनित जनपदों के अभिलेखों की नमूना जांच में निविदा प्रक्रिया में कई त्रुटियाँ पायी गयीं जिनकी चर्चा अग्रेत्तर प्रस्तरों में की गयी हैः

6.1.1 निविदा आमंत्रण सूचनाओं की शर्तों में बदलावः शासन ने जनवरी 2007 में निविदा आमंत्रण सूचना को स्वीकृत किया था। प्रमुख अभियंता ने नवम्बर 2010 में आदेश दिए थे कि किसी भी परिस्थिति में किसी भी प्रकरण में निविदा आमंत्रण सूचना की शर्तों को परिवर्तित नही किया जाएगा। प्रमुख अभियंता ने अग्रेत्तर निर्देशित किया था कि यदि किसी अधिकारी द्वारा मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट के किसी भी क्लॉज में परिवर्तन किया जाता है तो इसे वित्तीय कदाचार माना जायेगा एवं उस अधिकारी को ऐसी वित्तीय अनुशासनहीनता के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहराया जाएगा। लेखापरीक्षा में हालांकि पाया गया कि अधिशासी अभियंताओं/अधीक्षण अभियंताओं ने निविदा आमंत्रण सूचना एवं मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट की शर्तों को परिवर्तित किया था एवं वित्तीय नियमों का उल्लंघन करते हुए, कुछ निविदाकर्ताओं अथवा निविदाकर्ताओं की श्रेणी को अनुचित लाभ दिया था, जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है :

प्रतिबंधात्मक शर्तों को लगाया जाना : लेखापरीक्षा में पाया गया कि 62 निविदा आमंत्रण सूचनाओं में यह शर्त सम्मिलित की गयी थी कि निविदादाताओं के पास एक हॉट मिक्स प्लांट होना चाहिए। अग्रेत्तर यह भी पाया गया कि 62 में से पांच निविदा आमंत्रण सूचनाओं में एक अन्य शर्त भी सम्मिलित की गयी थी कि हॉट मिक्स प्लांट कार्य स्थल से 50 किमी की परिधि में स्थापित होना चाहिए। हालांकि, यह पाया गया कि मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट में उपकरण के स्थान अथवा निविदादाता के पास उपकरण का स्वामित्व होने के सम्बन्ध में कोई शर्त प्रावधानित नहीं थी । मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट मे मात्र यह प्रावधानित था कि प्रत्येक निविदादाता, स्वामित्व/किराए अथवा लीज पर प्रमुख उपकरणों की उपलब्धता दर्शाएगा। अतः, 62 प्रकरणों में निविदा आमंत्रण सूचना में हॉट मिक्स प्लांट के स्वामित्व की शर्त एवं जनपद के 50 किमी में उसके स्थापित होने की अग्रेत्तर शर्त का अर्थ है कि मात्र स्थानीय अथवा समीप के निविदादाता ही इन निविदाओं में भाग ले सकते थे। इससे प्रतिस्पर्धा का दायरा सीमित हुआ एवं स्थानीय/समीप के ठेकेदारों को लाभ दिया गया।

अयोग्य ठेकेदारों को निविदा की अनुमति दिया जानाः कार्य की लागत के अनुसार, निविदा जमा करने हेतु पात्र ठेकेदारों की सही श्रेणी का उल्लेख, निविदा आमंत्रण सूचना में किया जाना चाहिए। चयनित जिलों में अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि अधीक्षण अभियन्ताओं ने ₹ 94.88 करोड़ के 54 कार्यों हेतु अपात्र ठेकेदारों को निविदा आमंत्रण सूचना में भाग लेने की अनुमति प्रदान की थी। उदाहरणार्थ, आठ कार्यों की निविदा आमंत्रण सूचनाओं, जिनके लिए 'ए' श्रेणी के ठेकेदार ही पात्र थे, उनमे से पांच कार्यों हेतु 'ए' एवं 'बी' दोनों श्रेणी के ठेकेदारों को एवं तीन कार्यों हेतु 'ए', 'बी' एवं 'सी' तीनो श्रेणी के ठेकेदारों को निविदा के लिए पात्र दर्शाया गया था। इसी प्रकार के प्रकरण अन्य कार्यों में भी थे। अतः, दोषपूर्ण निविदा आमंत्रण सूचना जारी किये जाने से निम्न श्रेणी के ठेकेदारों को उच्च लागत के कार्य हेतु पात्रता प्राप्त हुई। ऐसे प्रकरणों का विवरण ***परिशिष्ट 6.1*** में दिया गया है।

मार्ग निर्माण हेतु मात्र सेतु श्रेणी के ठेकेदारों से निविदा आमंत्रित किया जानाः अधीक्षण अभियन्ता, बस्ती वृत्त, बस्ती द्वारा फरवरी 2013 में ₹ 2.76 करोड़ के दो पहुँच मार्गों के निर्माण हेतु निविदा आमंत्रण सूचना के माध्यम से निविदाएँ आमंत्रित की गयी, परन्तु निविदा आमंत्रण सूचना में यह शर्त सम्मिलित थी कि ठेकेदारों को सेतु निर्माण हेतु पंजीकृत होना चाहिए। आश्चर्यजनक रूप से, मार्ग निर्माण कार्यों हेतु मार्ग श्रेणी में पंजीकृत ठेकेदारों से निविदा नही मांगी गई थी। परिणामतः, मार्ग निर्माण के इन कार्यों

को सेतु निर्माण हेतु पंजीकृत ठेकेदारों को सौंपा गया था। यह प्रावधानों के विपरीत था एवं इससे मार्ग निर्माण श्रेणी में पंजीकृत ठेकेदार, कार्यों हेतु निविदा देने से वंचित रहे।

निविदा प्रपत्रों की बिक्रीः माननीय उच्च न्यायालय द्वारा निविदा प्रक्रिया में माफिया गतिविधियों को नियंत्रित करने/रोकने के आदेश के अनुपालन में, शासन ने जनवरी 2007 में आदेश दिया था कि निविदा प्रपत्रों की बिक्री जिले में चार स्थानों (संबंधित अधिशाषी अभियन्ताओं, अधीक्षण अभियन्ताओं, मुख्य अभियन्ताओं एवं जिलाधिकारियों के कार्यालय) पर की जाएगी। इसके बाद, प्रमुख अभियन्ता, लोक निर्माण विभाग ने नवंबर 2009 में निर्देश जारी किए थे कि पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धात्मकता बढ़ाने और समाज विरोधी तत्वों की निविदा प्रक्रिया में सहभागिता को रोकने हेतु निविदा प्रपत्रों की बिक्री संबंधित जिलों में पंजाब नेशनल बैंक की सभी शाखाओं में भी की जायेगी। चयनित जिलों में, 331 अनुबंधों की नमूना–जांच में, लेखा परीक्षा ने पाया कि 65 प्रकरणों में (₹ 1,136.69 करोड़ की लागत), निविदा आमंत्रण सूचना में निविदा प्रपत्रों की बिक्री, बैंक शाखाओं के माध्यम से किये जाने की शर्त सम्मिलित नहीं थी। इससे संभावित निविदादाताओं को निविदा प्रपत्रों की बिक्री/ उपलब्धता सीमित हुई और इस प्रकार प्रमुख अभियन्ता द्वारा दिए गए निर्देशों का उद्देश्य भी विफल रहा।

प्री–बिड मीटिंगः ₹ 621.04 करोड़ की 40 निविदा आमंत्रण सूचनाओं में प्री–बिड मीटिंग के आयोजन से सम्बंधित शर्त का उल्लेख नहीं किया गया था। यद्यपि, शासन द्वारा अधिसूचित की गयी मानक निविदा आमंत्रण सूचना के प्रस्तर आठ में इसका स्पष्ट रूप से प्रावधान किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन प्रकरणों में, क्षमतावान निविदादाताओं के साथ कोई प्री–बिड मीटिंग आयोजित नहीं की गयी थी। इस प्रकार, जैसा कि मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट में प्रावधानित है कि क्षमतावान निविदादाताओं को निविदा प्रस्तुत करने से पूर्व निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से स्पष्टीकरण प्रदान किया जाएगा, का अनुपालन नहीं किया जा रहा था।

दोषपूर्ण निविदा प्रपत्रः मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट में अनुबंध की सामान्य शर्तें, अनुबंध की विशेष शर्तें, निविदादाताओं को निर्देश, निविदा प्रपत्र, विशिष्टियां, बिल ऑफ क्वांटिटी इत्यादि सम्मिलित था। निविदा जारी करने वाले अधिकारियों के लिये आवश्यक था कि बुनियादी जानकारी जैसे कि विशिष्टियां, बिल ऑफ क्वांटिटी, प्रमुख उपकरणों की संख्या और सड़क निर्माण कार्यों के लिए तकनीकी कर्मियों और क्षेत्र परीक्षण प्रयोगशाला आदि को भावी निविदादाताओं को निविदा प्रपत्रों की बिक्री करने से पहले निविदा प्रपत्रों में इंगित करें। चयनित जिलों में अभिलेखों की नमूना–जांच के दौरान, लेखापरीक्षा में पाया गया कि निविदा प्रपत्रों की बिक्री निविदादाताओं को करने से पूर्व, आईटीबी के परिशिष्ट में प्रासंगिक आंकड़ों को बिना भरे ही बेचा गया था, जब कि यह निविदादाताओं की निविदाओं के अन्तिमीकरण हेतु बहुत महतवपूर्ण था, जैसा कि नीचे विस्तृत रुप से वर्णन किया गया है :

- लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच किये गए 331 अनुबंधों में से ₹ 892.01 करोड़ लागत के 62 अनुबंधों में, निविदा प्रपत्र में, मार्ग निर्माण हेतु आवश्यक प्रमुख उपकरणों की संख्या का उल्लेख नहीं किया गया था एवं प्रासंगिक कॉलम को रिक्त छोड़ दिया गया था। यह इंगित करता है कि निविदा में भाग लेने के लिए निविदादाता की अर्हता हेतु निर्दिष्ट उपकरणों की संख्या के स्वामित्व की शर्त के सम्बन्ध में छूट दी गई थी। इससे मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट में निर्धारित की गई आवश्यकता को कम किया गया और अपात्र ठेकेदारों को लाभ हुआ।

- अग्रेत्तर, यह पाया गया कि निविदा प्रपत्रों में, विभिन्न खण्डों ने समान प्रकार के कार्यों के लिए मशीनरी की विभिन्न मात्रा की आवश्यकता दर्शायी, जैसा कि ***परिशिष्ट 6.2*** में दर्शाया गया है। चूंकि प्रमुख अभियन्ता ने उपकरणों की आवश्यकता का आंकलन करने और मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट में इसे इंगित करने के लिए कोई दिशा–निर्देश जारी नहीं किया है, इसलिए खण्डों द्वारा निविदा आमन्त्रण सूचना में, उनके विवेक के अनुसार, बिना किसी औचित्य के, आवश्यकता का उल्लेख किया गया। यह पाया गया कि बिहार सरकार के मॉडल बिडिंग डॉक्यूमेंट में, स्पष्ट रूप से 15 उपकरणों की न्यूनतम संख्या का उल्लेख किया गया है और ठेकेदारों के लिए आवश्यक इन उपकरणों की अधिकतम आयु का भी उल्लेख किया जाता है।

- इसी भांति, ₹ 297.36 करोड़ की लागत के 16 निविदा प्रपत्रों में, निर्माण कार्यों के लिए तकनीकी कर्मियों की आवश्यकता, उनकी योग्यता और अनुभव का अपर्याप्त संकेत दिया गया था। इसके अतिरिक्त, खण्डों द्वारा फील्ड टेस्टिंग प्रयोगशाला के लिए आवश्यक तकनीकी कर्मियों की संख्या को 2011–16 की अवधि में किसी भी निविदा प्रपत्र में नहीं दर्शाया गया था ।

इस प्रकार, निविदादाताओं को बेचे गए निविदा प्रपत्र अधूरे थे और निविदाओं के समुचित अंतिमीकरण और उनमें शासकीय हितों की रक्षा हेतु आवश्यक महत्वपूर्ण जानकारी का अभाव था।

6.1.2 अनुबंध प्रपत्रों का अनुमोदनः वित्तीय हस्तपुस्तिका खंड 6 के प्रस्तर 357 मे प्रावधानित है कि यदि निविदा की लागत अधिशासी अभियन्ता की स्वीकृति की सीमा से अधिक है तो प्रकरण के अनुसार, खंडीय अधिकारियों को अनुबंध प्रपत्रों का अनुमोदन अधीक्षण अभियन्ता अथवा मुख्य अभियन्ता से निविदा आमंत्रित करने से पूर्व ही प्राप्त करना चाहिए। नमूना–जांच किये गए जिलों में अभिलेखों की जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011–16 की अवधि में, मुख्य अभियन्ता की वित्तीय सीमा की निविदाएं (एक करोड़ से अधिक), अधीक्षण अभियन्ता द्वारा आमंत्रित की गई थी। इस प्रकार, अधीक्षण अभियन्ताओं को निविदाएं आमंत्रित करने से पहले अनुबंध दस्तावेजों पर मुख्य अभियन्ताओं से अनुमोदन प्राप्त करने की आवश्यकता थी। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 4,789.06 करोड़ लागत के सभी 170 नमूना–परीक्षित कार्यों के अनुबंध प्रपत्रों पर अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा मुख्य अभियन्ताओं से अनुमोदन नही प्राप्त किया गया था। इस प्रकार, इन कार्यों की निविदा आमंत्रण सूचनाओं का प्रकाशन, बिना मुख्य अभियन्ताओं के अनुमोदन के ही कराया गया था।

6.2 निविदा आमंत्रण सूचनाओं का अनियमित प्रकाशन

कार्यों के निष्पादन के लिए व्यापक प्रचार एवं अधिकतम प्रतिस्पर्धात्मक निविदायें प्राप्त करने हेतु निविदा आमंत्रित करने की सूचनाओं को समाचार पत्रों में प्रकाशित कराया गया था और निविदा सूचनाओं को विभागीय वेबसाइटों पर भी डाला गया था। हालांकि, लेखापरीक्षा में निविदा आमंत्रण सूचना के प्रकाशन के सम्बन्ध में अनेकों अनियमितताएँ पायी गयी, जिनका वर्णन निम्नवत् हैः

6.2.1 प्रशासकीय/तकनीकी अनुमोदन के पूर्व निविदा आमंत्रण सूचनाओं का जारी किया जानाः वित्तीय नियमों[1] के अनुसार, सक्षम प्राधिकारी से प्रशासकीय अनुमोदन/वित्तीय स्वीकृति/तकनीकी अनुमोदन प्राप्त किये बिना, किसी भी कार्य को प्रारम्भ नही किया जाना चाहिए। प्रमुख अभियन्ता ने भी अप्रैल 2004 में निर्देश दिए थे कि बिना

[1] वित्तीय हस्त पुस्तिका खंड अप का अनुच्छेद 375 ए एवं प्रमुख अभियंता का दिनांक 27.11.1999 का परिपत्र।

बिल ऑफ क्वांटिटी के अन्तिमीकरण के, निविदा आमंत्रण सूचना का प्रकाशन नहीं कराया जाएगा।

हालांकि यह पाया गया ₹ 4,789.06 की लागत के 170 नमूना परीक्षित कार्यों मे से ₹ 3,071.45 की लागत के 96 कार्यों (56 प्रतिशत) हेतु अधीक्षण अभियन्ताओं ने शासन से प्रशासकीय अनुमोदन/वित्तीय स्वीकृति प्राप्त होने के 565 दिन पूर्व तक, निविदा जारी कर दी गयी थी। इसी भांति, अधिशासी अभियन्ताओं द्वारा भी ₹ 20.07 करोड़ की लागत के 66 कार्यों हेतु शासन से प्रशासकीय अनुमोदन/वित्तीय स्वीकृति प्राप्त होने से पूर्व (420 दिन तक) ही समाचार पत्रों में निविदा आमंत्रण सूचना का प्रकाशन करवाते हुए निविदाएँ आमंत्रित की गयी ***(परिशिष्ट 6.3)***।

अग्रेतर, यह भी पाया गया कि 170 कार्यों में से, ₹ 4,184.74 करोड़ की लागत के 156 कार्यों (92 प्रतिशत) की निविदाएँ, अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा, विस्तृत आगणनों की तकनीकी स्वीकृतियां प्राप्त होने के 872 दिन पूर्व तक आमंत्रित की गयी थी। इसी प्रकार, अधिशासी अभियन्ताओं द्वारा भी ₹ 33.86 करोड़ लागत के 103 कार्यों की निविदाएँ, कार्यों के विस्तृत आगणनों की तकनीकी स्वीकृतियां प्राप्त होने से 520 दिन पूर्व तक आमंत्रित की गयी थी ***(परिशिष्ट 6.4)***।

लेखापरीक्षा मे पाया गया कि जिन कार्यों की निविदायें पहले ही आमंत्रित की गयी थीं, उन समस्त प्रकरणों में प्रशासकीय अनुमोदन/वित्तीय स्वीकृति/तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गयी थी। निविदाओं की इस तरह की प्रणाली त्रुटिपूर्ण है क्योंकि निविदाएं प्रशासनिक अनुमोदन के माध्यम से सरकार द्वारा अनुमोदित कार्य के स्कोप के आधार पर तैयार किए गए विस्तृत अनुमानों पर एवं व्यय स्वीकृति के माध्यम से स्वीकृत परियोजना की लागत पर आधारित होने चाहिये। प्रशासकीय अनुमोदन/वित्तीय स्वीकृति/तकनीकी स्वीकृति के जारी होने से पहले निविदा प्रक्रिया प्रारम्भ करने से निविदा सूचना निर्गत होने के पश्चात कार्य के स्कोप में बदलाव हो सकता है क्योंकि प्रशासकीय अनुमोदन/वित्तीय स्वीकृति/तकनीकी स्वीकृति में सुझाए गए परिवर्तनों को बाद में, बिल ऑफ क्वांटिटी में सम्मिलित करना होता है। इससे निविदा प्रक्रिया के एक मूलभूत सिद्धांत का उल्लंघन होता है कि निविदा/प्रतिस्पर्धात्मक निविदा के जारी होने के पश्चात, कार्य के स्कोप में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नही किया जाना चाहिए। शासन द्वारा अनुमानित लागत, विशिष्टियों एवं मात्राओं के अनुमोदन से पूर्व निविदा आमंत्रण एवं विस्तृत आगणन तैयार किये जाने से यह स्पष्ट था कि सक्षम प्राधिकारियों द्वारा शासकीय अनुमोदन प्रदान करने में समुचित तत्परता नहीं प्रदर्शित की गयी थी।

6.2.2 तकनीकी स्वीकृति के पूर्व वित्तीय बिड का खोला जाना: लेखापरीक्षा जॉच में पाया गया कि ₹ 3,333.61 करोड लागत के 105 कार्यों हेतु वित्तीय बिड तकनीकी स्वीकृति के पूर्व खोली गयी जिसका विवरण ***परिशिष्टि 6.5*** में दिया गया है।

इस प्रकार, तकनीकी स्वीकृति जारी किये जाने के 823 दिन पूर्व तक वित्तीय बिड खोली गयी। चूँकि इन प्रकरणों में बिल आफ क्वांटिटी अभी तक अनुमोदित नहीं की गयी थी अतः बिना तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किये तकनीकी एवं वित्तीय बिड का खोला जाना आपत्तिजनक था।

6.2.3 ठेकेदारों को बिड में भाग लेने से वंचित किया जाना: अभिलेखों की जॉच के दौरान यह संज्ञान में आया कि ₹ 15.08 करोड़ लागत के 11 कार्यों हेतु निविदा की लागत के अनुसार विभिन्न श्रेणी के ठेकेदारों से निविदायें आमंत्रित की गयी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि निविदायें प्राप्त करने के उपरान्त कार्यो की लागत परिवर्तित (प्राक्कलित लागत ₹ 17.64 करोड़) कर दी गयी। जिसके परिणामस्वरूप पात्र

ठेकेदारों की श्रेणी भी परिवर्तित हो गयी। इसलिये सभी पात्र ठेकेदारों को अवसर प्रदान करने के लिये नयी निविदा को प्रकाशित किया जाना अपेक्षित था। लेकिन नयी निविदाये आमंत्रित नहीं की गयी और मूल निविदाओं के आधार पर अनुबन्धों को अंतिम रूप दे दिया गया। इस प्रकार ₹ 17.64 करोड़ लागत के कार्यो में प्रतियोगिता के दायरे को सीमित कर दिया गया, जिसके परिणामस्वरूप पात्र ठेकेदार निविदा में भाग लेने से वंचित होने की संभावना थी *(परिशिष्टि 6.6)*।

6.2.4 निविदा सूचनाओं को निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क को प्रेषित किया जानाः शासन के आदेश (मई 1991) के अनुसार सभी निविदा सूचनाओं को केवल निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क के माध्यम से ही प्रकाशित कराया जाना था जिसके लिये भुगतान भी निदेशक द्वारा ही किया जाना था। नमूना परीक्षित जनपदों के अभिलेखों की जॉच में पाया गया कि ₹ 1,655.36 करोड़ लागत के 81 नमूना परीक्षित प्रकरणों में अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा निविदा सूचनाओं को समाचार पत्रों में प्रकाशित करने हेतु निदेशक सूचना एवं जनसम्पर्क को प्रेषित नहीं किया गया। अग्रेतर, ₹ 521.81 करोड़ लागत की 54 संशोधित निविदा सूचनाएं भी निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क को प्रेषित नहीं की गयीं। निष्पादन इकाइयाँ ऐसे किसी भी अभिलेख को दिखाने में असफल रहीं जो यह आश्वासन दे सके कि निविदा सूचनाओं को समाचारपत्रों में व्यापक रूप से प्रकाशित कराया गया। इस प्रकार इन कार्यो के प्रचार की व्यापकता को सत्यापित नहीं किया जा सका।

अधिशासी अभियन्ता स्तर पर ₹ 6.87 करोड़ की लागत के 32 प्रकरणों में निविदा सूचना को प्रकाशित कराने हेतु निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क को प्रेषित किये गये पत्र अनुबन्धों में नहीं पाये गये अतः यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि इन प्रकरणों में निविदा सूचना, समाचार पत्रों में प्रकाशित करने हेतु निदेशक को प्रेषित की गयी थी।

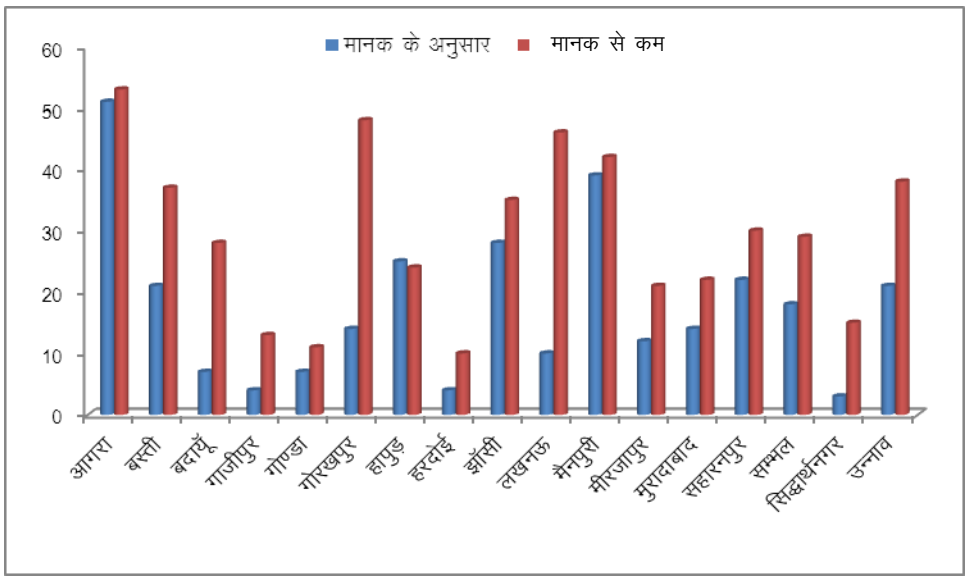
अग्रेतर, नमूना परीक्षित जनपदों में अभिलेखों की नमूना जॉच के दौरान यह संज्ञान में आया कि अधिशासी अभियन्ताओं द्वारा सभी निविदा सूचनाओं को निदेशक सूचना एवं जनसम्पर्क को प्रेषित नहीं किया गया और स्थानीय समाचारपत्रों के प्रकाशक को सीधे प्रेषित कर स्थानीय समाचारपत्रों में प्रकाशित कराया गया। अधिशासी अभियन्ताओं द्वारा इनके लिये भुगतान भी किया गया जबकि इस उद्देश्य हेतु कोई धन प्राप्त नहीं हुआ था। अभिलेखों की जॉच में पाया गया कि आठ खण्डों में अधिशासी अभियन्ताओं[2] द्वारा ₹ 4.14 करोड़ लागत की 23 निविदायें स्थानीय समाचारपत्रों में सीधे प्रकाशित करायी गयीं जो कि शासन के आदेशों के विपरीत था (*परिशिष्टि 6.7*)।

6.2.5 निविदा जमा करने हेतु अपर्याप्त समयः वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड–6 के पैराग्राफ 360(2) में यह व्यवस्था है कि निविदाओं को जमा करने की अवधि प्रथम विज्ञापन की तिथि के बाद कम से कम एक माह होनी चाहिये। शासन ने निर्देशित (दिसम्बर 2000) किया था कि सामान्यतः निविदाओं को न्यूनतम 30 दिन की नोटिस देकर आमंत्रित किया जायेगा और विशेष परिस्थितियों में न्यूनतम 15 दिन की नोटिस देकर निविदायें आमंत्रित की जा सकती हैं।

नमूना परीक्षित जनपदों में अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि अधिशासी/अधीक्षण अभियन्ताओं द्वारा प्रायः अल्पकालीन निविदा सूचनाओं द्वारा निविदायें आमंत्रित की गयीं थी। लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि नमूना परीक्षित जनपदों में नमूना जाँच की गयी 802 निविदा सूचनाओं (अधीक्षण अभियन्ता स्तर के 331 अनुबन्ध और अधिशासी

[2] आगरा, बदायूँ, गोरखपुर, गाजीपुर, झॉसी, मिर्जापुर और मैनपुरी।

अभियन्ता स्तर के 471 अनुबन्ध) में से ₹ 3,392.37 करोड़ लागत की 502 निविदा सूचनायें (63 *प्रतिशत*) केवल एक से 29 दिन की अल्प अवधि की निविदा सूचना देकर आमंत्रित की गयीं थी ***(परिशिष्टि 6.8)***। केवल 300 प्रकरणों (37 *प्रतिशत*) में 30 दिन की यथोचित निविदा सूचना दी गयी थी। समाचारपत्रों में प्रकाशित करायी गयी अल्पकालीन निविदा सूचनाओं का जनपद–वार विवरण नीचे चार्ट में दिया गया है:



इस प्रकार निविदायें बहुत सीमित समय के लिये खुली थीं। सभी जनपदों में यही स्थिति व्याप्त थी जहाँ बड़ी संख्या में निविदायें/निविदा सूचनायें (49 से 83 *प्रतिशत*) कम अवधि की जारी की गयीं थी।

यह निविदा प्रणाली एवं वित्तीय नियमों का उल्लंघन था। निविदा के लिये अल्पकालिक सूचना देने का तात्पर्य है कि निविदादाताओं को उनकी तकनीकी एवं वित्तीय निविदाओं को तैयार करने एवं मूल्यांकन हेतु पर्याप्त समय नहीं दिया गया। जिसने निविदा प्रक्रिया में प्रतिस्पर्धा को सीमित कर दिया क्योंकि सभी पात्र निविदादाता इतने कम समय में अपनी निविदा का प्रतिउत्तर तैयार करने एवं जमा करने की स्थिति में नहीं हो सकते। इसके अतिरिक्त, प्रतिस्पर्धात्मक बोलियॉ व्यवहार्य नहीं थीं क्योंकि बहुत कम निविदादाताओं द्वारा निविदा प्रक्रिया में भाग लिया गया जिसकी चर्चा पैराग्राफ 7.1 में की गयी है। इससे शासन को हानि होनी भी संभावित थी क्योंकि, सीमित प्रतिस्पर्धा के चलते औचित्यपूर्ण दरें प्राप्त नहीं की गयी थीं।

6.3 समाचार पत्रों में निविदाओं का सीमित प्रकाशन

विभिन्न लागत की निविदाओं को प्रकाशित किये जाने हेतु समाचारपत्रों की न्यूनतम संख्या के बारे में विशिष्ट प्रावधान की कमी के कारण नमूना परीक्षित जनपदों के कुछ अधिशासी/अधीक्षण अभियन्ताओं ने मनमाने ढंग से निविदाओं के प्रकाशन के लिये समाचारपत्रों की संख्या एवं नामों का निश्चय किया जबकि अन्य ने इसके सम्बन्ध में निर्णय लिया जाना निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क पर छोड़ दिया।

आगे, अभिलेखों की नमूना जाँच में यह पाया गया कि निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क को निविदाओं के प्रकाशन हेतु प्रेषित करते समय खण्डों द्वारा भिन्न–भिन्न अनुरोध किया था जिसका विवरण आगे दिया गया है:

- बारह खण्डों[3] ने निविदाओं को दो से चार समाचारपत्रों में प्रकाशित करने हेतु लिखा तथा समाचारपत्रों के नाम का भी उल्लेख किया जबकि अन्य ने समाचारपत्रों के नाम का उल्लेख नहीं किया।

- कुछ खण्डों ने अंग्रेजी राष्ट्रीय समाचार पत्रों के नाम का भी उल्लेख किया वहीं कुछ खण्डों ने उर्दू समाचारपत्रों में भी प्रकाशित करने का अनुरोध किया।

- एक प्रकरण[4] में जिसकी निविदा की लागत ₹ 35 करोड़ थी, अधिशासी अभियन्ता ने निविदा को क्षेत्रीय समाचारपत्रों में प्रकाशित करने हेतु निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग को लिखा।

इस प्रकार, निविदाओं के प्रकाशन के लिये विशिष्ट नीति की कमी के कारण, निविदाओं को निदेशक सूचना एवं जनसम्पर्क को प्रेषित करने एवं समाचारपत्रों में इनके प्रकाशन में कोई समानता नहीं थी।

निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना में पाया गया कि 2011–16 की अवधि में 141 ऐसे समाचारपत्रों में निविदाएं प्रकाशित की गयीं जिनकी प्रसारण क्षमता 50,000 प्रतियों से कम थी, जबकि विभाग द्वारा निविदाओं को न्यूनतम 50,000 प्रतियों की प्रसारण क्षमता वाले समाचारपत्रों में प्रकाशित करने हेतु निर्देशित (मई 1999) किया गया था। आगे पाया गया कि निविदाओं को 39 ऐसे समाचारपत्रों में भी प्रकाशित कराया गया जिनकी प्रसारण क्षमता 10,000 प्रतियों से भी कम थी।

इस प्रकार, लोक निर्माण विभाग में निविदाओं के प्रकाशन के लिये सुपरिभाषित दिशा–निर्देशों की कमी के कारण विभिन्न खण्डों द्वारा भिन्न–भिन्न प्रक्रिया अपनायी गयी। जिससे निविदाओं को अधिकांशतः उस जनपद या क्षेत्र के प्रमुख समाचारपत्र में नहीं बल्कि स्थानीय समाचारपत्रों में प्रकाशित कराया गया। इस प्रकार निविदाओं के व्यापक प्रचार के दायरे को सीमित कर दिया गया जिससे सीमित संख्या में निविदायें प्राप्त हुयीं जिसकी चर्चा पैराग्राफ 7.1 में की गयी।

6.4 निविदाओं का प्रकाशन

निदेशक, सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग ने लेखापरीक्षा को अवगत कराया (अगस्त 2016) कि निविदायें 873 समाचारपत्रों में प्रकाशित करायी गयीं थी। लेखापरीक्षा ने 802 अनुबन्धों के परीक्षण में पाया कि नमूना परीक्षित जनपदों के खण्डों द्वारा गठित अनुबन्धों के साथ केवल पॉच[5] समाचारपत्रों की कटिंग संलग्न पायी गयी। प्रत्येक अनुबन्ध में उक्त पॉच समाचारपत्रों में से केवल एक समाचारपत्र की कटिंग लगी थी और 271 अनुबन्धों (अधीक्षण अभियन्ता स्तर के 126 अनुबन्ध और अधिशासी अभियन्ता स्तर के 145 अनुबन्ध) में कोई समाचारपत्र की कटिंग संलग्न नहीं पायी गयी।

इस प्रकार निविदाओं को 873 समाचारपत्रों में प्रकाशित किया जाना लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका।

शासन ने इस अध्याय के किसी भी बिन्दु का उत्तर नहीं दिया।

---

[3] निर्माण खण्ड बदायूँ, निर्माण खण्ड–1 एवं 2 आगरा, निर्माण खण्ड–1 बस्ती, निर्माण खण्ड–1 सिद्धार्थनगर, निर्माण खण्ड–1 उन्नाव, प्रान्तीय खण्ड गोण्डा, प्रान्तीय खण्ड गोरखपुर, प्रान्तीय खण्ड हापुड़, प्रान्तीय खण्ड झॉसी, प्रान्तीय खण्ड मैनपुरी और प्रान्तीय खण्ड सम्भल।

[4] निर्माण खण्ड–3 झॉसी ने एरच गुरसहाय–मउरानीपुर रोड लागत 35 करोड़ की निविदा हेतु।

[5] दैनिक जागरण, अमर उजाला, हिन्दुस्तार, टाइम्स आफ इण्डिया और हिन्दुस्तान टाइम्स।