अध्याय II

विक्रेताओं का चयन

अध्याय–II: विक्रेताओं का चयन

2.1 निजी एजेंसियों की नियुक्ति

डायल 100 परियोजना में, कॉल सेंटर, प्रेषण, एफ.आर.वी. के बेड़े तथा घटना के साथ–साथ तकनीकी सहयोग का प्रबंधन शामिल है। तीन घटक, यथा–कॉल सेंटर प्रबंधन, वाहन–समूह प्रबंधन तथा तकनीकी सहायता निजी एजेंसियों को ठेके पर दिए गए थे। प्रेषण एवं घटना प्रबंधन विभाग द्वारा प्रबंधित किया जाता है।

विभाग ने डायल 100 परियोजना के लिये निम्नलिखित निजी एजेंसियों को नियुक्त किया था (तालिका 2.1):

तालिका 2.1: डायल 100 परियोजना के लिए नियुक्त एजेंसियां

स. क्र.	एजेंसी	नियुक्ति का उद्देश्य	सेवा की अवधि	अनुबंध राशि (₹ करोड़ में)
1	**सिस्टम इंटिग्रेटर:** मेसर्स बी.वी.जी. इंडिया लिमिटेड पुणे	• केन्द्रीकृत डायल 100 कॉल सेंटर तथा कमान सह नियंत्रण कक्ष तैयार करने एवं संचालन हेतु वस्तुओं एवं सेवाओं का प्रावधान • वाहन–समूह प्रबंधन	5 वर्ष अर्थात 30.04.2015 से 31.03.2020 (दिसम्बर 2021 तक बढ़ायी गयी)	541.03
2	**परियोजना प्रबंधन सलाहकार:** मेसर्स ग्रांट थॉर्नटन इंडिया एल.एल.पी. गुड़गांव	परियोजना प्रबंधन परामर्श सेवाओं को प्रदान करने के लिए	5 वर्ष अर्थात 05.08.2015 से 31.03.2020 (दिसम्बर 2021 तक बढ़ायी गयी)	3.49

हमारी लेखापरीक्षा में, हितों के टकराव तथा बोलियां प्राप्त होने के पश्चात, बोली मूल्यांकन मानदंड में संशोधन तथा निविदा प्रक्रिया की पवित्रता को प्रभावित करने वाले विचलन परिलक्षित हुए। ये नीचे कंडिकाओं में वर्णित है:

2.1.1 सिस्टम इंटीग्रेटर का चयन

विभाग ने डायल 100 परियोजना के लिए, सिस्टम इंटीग्रेटर हेतु एक खुली निविदा जारी की (जून 2014), जिसमें केवल एक बोलीदाता तकनीकी रूप से योग्य पाया गया था। चूंकि नीति में न्यूनतम तीन बोलियाँ अपेक्षित थी, विभाग ने सितम्बर 2014 में पुनः निविदा जारी की, जिसके विरूद्ध तीन बोलीदाताओं ने सहभागिता की और तकनीकी रूप से योग्य पाए गए, जिनमें से मेसर्स बी.वी.जी. इंडिया प्रा. लि. का चयन किया गया था और मई 2015 में सिस्टम इंटीग्रेटर के लिए ठेका प्रदान किया गया था।

हमने चयन में निम्नलिखित कमियां पाईं:

- विभाग ने, सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आई.सी.टी.) के इंटरवेंशन तथा विभाग में उद्यम संसाधन योजना (ई.आर.पी.) समाधान सहित डायल 100 परियोजना[1] के लिये विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) एवं प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर.एफ.पी., निविदाओं को जारी करने के लिये) तैयार करने के लिये परामर्शदाता के रूप में मेसर्स के.पी.एम.जी. एडवाइजरी सर्विसेस प्राइवेट लिमिटेड, मुम्बई को छः माहों के लिये नियुक्त किया (अप्रैल 2014), जिसके लिए उसे ₹ एक करोड़ का भुगतान किया गया था। मेसर्स के.पी.एम.जी ने आर.एफ.पी. का मसौदा जून 2014 में प्रस्तुत किया। परंतु, विभाग ने मेसर्स के.पी.एम.जी. से डी.पी.आर. की प्रतीक्षा किए बिना, सिस्टम इंटीग्रेटर के लिए निविदा जारी की (सितम्बर 2014)। शासन ने उत्तर दिया (अगस्त 2021) कि आई.सी.टी. इंटरवेंशन के लिए डी.पी.आर. एवं आर.एफ.पी. तैयार करना प्रदेय के रूप में कार्यक्षेत्र में शामिल था। चूंकि डी.पी.आर. पहले ही शासन को प्रस्तुत की जा चुकी थी (जुलाई 2013) और परियोजना का अनुमोदन प्राप्त किया जा चुका था (मार्च 2014), विभाग द्वारा निष्पादित की जाने वाली अगली कार्रवाई, सिस्टम इंटीग्रेटर के चयन के लिए आर.एफ.पी. जारी करना था।

- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन शासन से अनुमोदन प्राप्त करने के लिए तथा निविदा दस्तावेजों को तैयार करने के लिए आधार बनती है। शासन ने हमें सूचित किया (अगस्त 2021) कि डायल 100 परियोजना के लिए संशोधित डी.पी.आर., जिस पर शासन ने अपना अंतिम अनुमोदन दिया (11 मार्च 2015), वह निविदा में वास्तविक मूल्य अन्वेषण पर आधारित थी। इस प्रकार, डी.पी.आर से परियोजना की स्वीकृति प्राप्त करने के बजाय इसके विपरीत बोलियों से डी.पी.आर. तैयार की गयी।

- निविदाओं में अस्पष्टता[2] नहीं होनी चाहिए। सिस्टम इंटीग्रेटर की निविदा में आवश्यकताओं की एक सांकेतिक सूची[3] एक प्रावधान सहित शामिल थी, जो विक्रेताओं को वास्तविक आवश्यकता के अनुसार मदों को परिवर्तित करने के लिए अनुमति देती थीं। परिणामस्वरूप, तीन बोलीदाताओं –मेसर्स लार्सन एण्ड टुर्बो लिमिटेड, मेसर्स जी.वी.के. इमरजेंसी मैनेजमेंट एंड रिसर्च इस्टीट्यूट तथा मेसर्स बी.वी.जी. इंडिया लिमिटेड ने 43 मदों की सांकेतिक सूची के विरूद्ध क्रमशः 25, 50 और 548 मदों की सूची प्रस्तुत की। चूंकि तकनीकी समिति के विचार–विमर्शों का विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया, हम यह सत्यापित नहीं कर सके कि विभाग ने अंतिम रूप से मेसर्स बी.वी.जी. इंडिया लि. को ठेका प्रदान करने के लिए तीनों विक्रेताओं की तकनीकी बोलियों की तुलना कैसे की।

- हमारे द्वारा प्राप्त जानकारी दर्शाती है कि मेसर्स के.पी.एम.जी. एडवाइजरी सर्विसेस प्राईवेट लिमिटेड 2009–19 के दौरान मेसर्स बी.वी.जी. इंडिया प्राईवेट लिमिटेड के लेखापरीक्षक थे। अनुबन्ध

---

1 अनुबंध के अनुच्छेद 7.3 के अनुसार।

2 मध्यप्रदेश वित्तीय संहिता–भाग–1 (अध्याय–2 के खण्ड–4, नियम 21(1)) बंधित करता है कि अनुबंध की शर्तों में कोई अस्पष्टता अथवा गलत–अर्थ नहीं होना चाहिए, जहाँ व्यय राज्य की संचित निधि से किया जाता हो।

3 मात्रात्मक विवरण (बी.ओ.क्यू.)

के अनुच्छेद 5.2 के अन्तर्गत सलाहकार को, हित के टकराव का खुलासा करना आवश्यक था। मेसर्स के.पी.एम.जी. ने इस हित के टकराव की सूचना नहीं दी तथा वह सिस्टम इंटीग्रेटर (मेसर्स बी.वी.जी.) की चयन प्रक्रिया में भी सक्रिय रूप से शामिल था। शासन ने उत्तर दिया (अगस्त 2021) कि हालांकि यह सच था कि मेसर्स के.पी.एम.जी. ने इस मामले में सूचना नहीं दी थी, बोली को अंतिम रूप देने के समय, मेसर्स के.पी.एम.जी. विभाग का सलाहकार नहीं था। इसलिए, ऐसा कोई अवसर नहीं था कि मेसर्स के.पी.एम.जी. इस प्रक्रिया को प्रभावित कर सके। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। हमने देखा कि मेसर्स के.पी.एम.जी. ने दिसम्बर 2014 में विभाग को अपनी राय दी थी कि मेसर्स बी.वी.जी. द्वारा उद्धृत मूल्य उचित था। आगे विभाग ने स्वयं, 19 मई 2015 यानि मेसर्स बी.वी.जी. को ठेका दिए जाने के पश्चात, समस्त प्रदेय की प्रस्तुतीकरण (मेसर्स के.पी.एम.जी. द्वारा) पर, पूर्णता प्रमाणपत्र प्रदान किया था। अतएव मेसर्स के.पी.एम.जी., मेसर्स बी.वी.जी. के लेखापरीक्षक के रूप में अपने व्यवसायिक संबंध को प्रकट किए बिना, मई 2015 में ठेका प्रदान किए जाने तक, सिस्टम इंटीग्रेटर की चयन प्रक्रिया में सक्रिय रूप से शामिल रहा।

2.1.2 परियोजना प्रबंधन सलाहकार का चयन

विभाग ने परियोजना प्रबंधन सलाहकार (पी.एम.सी.) के चयन के लिए सितंबर 2014 में एक निविदा जारी की, जिसके विरूद्ध मात्र दो बोलीदाता तकनीकी रूप से योग्य थे। चूंकि नीति में न्यूनतम तीन बोलीदाताओं को निर्धारित किया गया था, विभाग ने फरवरी 2015 में पी.एम.सी. के लिए पुनः निविदा जारी की, जिसमें चार बोलीदाताओं ने सहभागिता की। तकनीकी मूल्यांकन समिति[4] ने दो बोलीदाताओं की बोली को स्वीकार किया, जो कि तालिका 2.2 में इंगित है:–

तालिका 2.2: तकनीकी समिति द्वारा अंकों का मूल्यांकन

तकनीकी मूल्यांकन के लिये मानदंड	कुल अंक	मेसर्स को प्रदत्त अंक			
		डेलॉइट	ई एंड वाई	ग्रांट थॉर्नटन प्रा. लि. गुड़गांव	पी.डब्लू.सी. प्रा. लि. गुड़गांव
1. कम्पनी प्रोफाइल	15	15	15	13.5	15
2. कम्पनी का अनुभव	20	14	20	11	20
3. संदर्भ एवं प्रस्तुतीकरण के शर्तों के जवाब में प्रस्तावित कार्य प्रणाली एवं कार्य योजना की पर्याप्तता	15	10	10	10	11
4. प्रस्तावित प्रमुख व्यवसायिक अमले की सक्षमता एवं गुणवत्ता	50	30	21	38	38
योग	**100**	**69**	**66**	**72.5**	**84**

[4] तकनीकी मूल्यांकन समिति के सदस्यः 1. आई.जी.पी.(योजना) 2. प्रधान वैज्ञानिक एवं प्रमुख, एम.पी.संसाधन एटलस डिवीजन 3. प्रोफेसर, इलेक्ट्रानिक एवं संचार, मेनिट, भोपाल 4. सचिव, आई.टी. विभाग, म.प्र.शासन द्वारा नामित विशेषज्ञ, 5. ए.आई.जी. (एस.सी.आर.बी.) 6. एस.पी./डी.एस.पी.(रेडियो) कार्यशाला 7. निदेशक, एन.आई.टी.टी.टी.आर. भोपाल द्वारा नामित प्रतिनिधि 8. निरीक्षक (रेडियो) कार्यशाला, भोपाल।

आर.एफ.पी. में तकनीकी योग्यता के लिए अर्हकारी अंक 70 थे। उपर्युक्त तालिका इंगित करती है कि मात्र दो बोलीदाता यथा मेसर्स ग्रांट थॉर्नटन एवं मेसर्स पी.डब्ल्यू.सी. प्राइवेट लिमिटेड तकनीकी रूप से पात्र थे।

केंद्रीय क्रय समिति (सी.पी.सी.) ने तकनीकी रूप से पात्र बोलीदाताओं की वित्तीय बोलियों की संवीक्षा की और अंकों के आधार पर(तालिका 2.3) मेसर्स पी.डब्लू.सी प्राइवेट लिमिटेड को ठेका दिए जाने की सिफारिश की।

तालिका 2.3: बोलीदाताओं के अंतिम अंक

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	फर्म का नाम	टी.ई.सी. के अनुसार तकनीकी अंक	वित्तीय बोली मूल्य	अंतिम अंक[5]
1	मेसर्स पी.डब्ल्यू.सी. प्राइवेट लिमिटेड गुड़गांव	84.0	₹ 4.68	81.16
2	मेसर्स ग्रांट थॉर्नटन प्राइवेट लिमिटेड गुड़गांव	72.5	₹ 3.49	80.75

हालांकि, तत्कालीन पुलिस महानिदेशक (डी.जी.पी.) ने इस आधार पर अंकों को स्वीकार नहीं किया कि तकनीकी मूल्यांकन समिति ने उप–श्रेणीवार अंकन निर्दिष्ट नहीं किया था, जो ''सन्दर्भ एवं प्रस्तुतीकरण की शर्तों के जवाब में प्रस्तावित कार्य–प्रणाली एवं कार्य–योजना की पर्याप्तता'' के विरूद्ध जोड़ा गया था। इस आधार पर, डी.जी.पी. ने उपरोक्त मानदंड को स्कोर कार्ड से हटा दिया, इस प्रकार कुल अंक को प्रभावी रूप से 100 से 85 कर दिया, जिसके विरूद्ध एल–2 बोलीदाता मेसर्स ग्रांट थॉर्नटन प्राइवेट लिमिटेड सबसे अनुकूल बोली (तालिका 2.4) बन गई। हमारी राय में, डी.जी.पी. ने बोलियों के प्राप्त होने के पश्चात, एक अर्हकारी मानदंड के संदिग्ध विलोपन के माध्यम से मेसर्स ग्रांट थॉर्नटन प्राइवेट लिमिटेड को अनुचित लाभ प्रदान किया।

तालिका 2.4: अंतिम अंक, जैसा कि डी.जी.पी. द्वारा तीसरे मानदंड जिसके 15 अंक थे के विलोपन के बाद अंतिम रूप दिया गया

क्र. सं.	फर्म का नाम	वित्तीय बोली मूल्य	तकनीकी अंक	अंतिम अंक
1	मेसर्स पी.डब्ल्यू.सी. प्रा. लि. गुड़गांव	₹ 4.68 करोड़	73.00	73.46
2	मेसर्स ग्रांट थॉर्नटन प्रा. लि. गुड़गांव	₹ 3.49 करोड़	62.5	73.75
3	मेसर्स डेलॉइट प्रा. लि. गुड़गांव	वित्तीय बोली नही खोली गयी	59.00	लागू नहीं
4	मेसर्स ई. एंड वाई. एडवाइजरी सर्विसेस प्रा. लि. नई दिल्ली	वित्तीय बोली नही खोली गयी	56.00	लागू नहीं

[5] Bb = 0.7 Tb + (0.3)*(Cmin/Cb*100) जहाँ :-
Bb = विचाराधीन बोलीदाता का समग्र स्कोर (दशमलव के दो अंकों तक परिकलित)
Tb = विचाराधीन बोलीदाता का तकनीकी स्कोर
Cb = विचाराधीन बोलीदाता का वित्तीय बोली मूल्य
Cmin = विचाराधीन वित्तीय प्रस्तावों में से न्यूनतम वित्तीय बोली मूल्य

शासन ने कहा (अगस्त 2021) कि डी.जी.पी. ने टी.ई.सी. के मूल्यांकन को त्रुटिपूर्ण पाया और उद्देशित नहीं पाया। ''सन्दर्भ एवं प्रस्तुतीकरण की शर्तों के जवाब में प्रस्तावित कार्य–प्रणाली एवं कार्य–योजना की पर्याप्तता'' का तकनीकी मानदंड व्यक्तिपरक और अनिश्चित था। डी.जी.पी. ने अपनी सूझबूझ, विवेक और परिश्रम से तथा विस्तृत तर्कपूर्ण सकारण आदेश देकर, विभाग के लिए ₹ 1.19 करोड़ की बचत की। पुनर्निविदा की प्रक्रिया तथा परियोजना के कार्यान्वयन में परिणामी विलंब बहुत अधिक लागत पर होता।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि खरीदी पर दिशानिर्देश निर्दिष्ट करते है कि बोली प्राप्त होने के पश्चात, मूल्यांकन के दौरान मानदंडों में ढील देने से अन्य संभावित बोलीदाताओं के लिए संभावित प्रवेश बाधाएं सृजित होती है। यदि डी.जी.पी. को महसूस हुआ था कि मानदंड वैध नहीं हैं, तो उन्हें प्रकरण को तकनीकी मूल्यांकन समिति को वापस संदर्भित करना चाहिए था या केंद्रीय क्रय समिति को पुनर्विचार के लिए भेजा जाना चाहिए था। वैकल्पिक रूप से, उन्हें पुनः निविदा के लिए आदेश जारी करना चाहिए था। हमने निष्कर्ष निकाला कि बोली मूल्यांकन स्तर पर एक मानदंड के विलोपन से निविदा प्रक्रिया दूषित हुई।

यह तर्क कि डी.जी.पी. के निर्णय से ₹ 1.19 करोड़ की बचत हुई, निश्चित तौर पर कार्योत्तर विचार है क्योंकि डी.जी.पी. ने अपने विस्तृत आदेश में ऐसा कोई कारण कभी नहीं बताया। आगे, विभाग ने गुणवत्ता एवं लागत आधारित चयन (क्यू.सी.बी.एस.) पद्धति के तहत बोलीदाताओं की तकनीकी क्षमता को 70 प्रतिशत भारिता और वित्तीय क्षमता को 30 प्रतिशत भारिता नियत की थी। सिर्फ लागत एकमात्र मानदंड नहीं था।

अनुशंसा 1:

शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि निविदा में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए परियोजना के दूसरे चरण में निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन किया जाए।

2.1.3 परियोजना प्रबंधन सलाहकार को विभागीय गतिविधियों का स्थानान्तरण

विभाग ने डायल 100 आपातकालीन प्रतिक्रिया प्रणाली के प्रबंधन एवं निगरानी के लिए परियोजना प्रबंधन सलाहकार (मेसर्स ग्रांट थॉर्नटन प्रा. लि. गुड़गांव) के साथ एक अनुबंध किया (अगस्त 2015)। हमने देखा कि निगरानी के कुछ पहलुओं जैसे विभिन्न हितधारकों के साथ समन्वय और देयकों के भुगतान, जो कि विभाग द्वारा सर्वोत्तम तरीके से किये जाते थे, परियोजना प्रबंधन सलाहकार के प्रदेयों में शामिल किए गए थे। हमारी राय है कि उपर्युक्त गतिविधियों को आउटसोर्स करना उचित नहीं है क्योंकि वे विभाग द्वारा स्वयं ही की जाने वाली मूल गतिविधियां है।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2021) कि परियोजना के क्रियान्वयन, निगरानी, अनुरक्षण एवं सुचारू संचालन के लिए परियोजना प्रबंधन सलाहकार (पी.एम.सी.) की सेवाओं की आवश्यकता थी तथा ये सेवाएं राज्य

योजना आयोग के निर्देशानुसार ली गई थी। पी.एम.सी. की भूमिका देयकों के सत्यापन और जांच के बाद, मार्गदर्शन और सिफारिश करने की थी।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परियोजना की प्रभावी निगरानी के लिए विभिन्न हितधारकों के साथ समन्वय, विभाग द्वारा स्वयं ही किया जाना चाहिए था।