अध्याय I: परमाणु ऊर्जा विभाग

न्यूक्लियर पॉवर कार्पोरेशन ऑफ इण्डिया लिमिटेड

1.1 सीवीसी दिशानिर्देशों का उल्लंघन तथा उत्पाद शुल्क छूट न लेने के कारण हानि

एनपीसीआईएल ने भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के आधार पर सीवीसी द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के उल्लंघन में प्रतिस्पर्धात्मक बोली के माध्यम के बजाए नामांकन आधार पर एंड शील्डस की खरीद का आदेश दिया तथा टर्मिनल उत्पादशुल्क की वापसी का अवसर खो दिया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.93 करोड़ की हानि हुई।

केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) ने नामांकन आधार पर दिए गए निर्माण कार्यों, ठेकों तथा परामर्शी ठेकों में पारदर्शिता पर माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय[1] में निहित टिप्पणियों के बारे में उनके संबंधित बोर्डों/ प्रबंधनों को सूचित करने के लिए सभी मुख्य सतर्कता अधिकारियों को कहते हुए आदेश जारी किए (जुलाई 2007)। सीवीसी ने पुनः जोर दिया कि किसी भी सरकारी एजेंसी द्वारा ठेका देने के लिए सार्वजनिक नीलामी की निविदा प्रक्रिया एक आधारभूत आवश्यकता थी क्योंकि कोई अन्य विधि, विशेषकर नामांकन आधार पर ठेका देना संविधान के अनुच्छेद -14 का उल्लंघन होगा, जो सभी इच्छुक पार्टियों को समानता के आधार पर लागू होता है।

भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के उपर्युक्त निर्णय के अनुसार, राज्यों, उसके निगमों, करणत्वों और एजेंसियों द्वारा ठेके सामान्यतः पात्र व्यक्तियों से निविदाएं आमंत्रित करके सार्वजनिक नीलामी/सार्वजनिक निविदा के माध्यम से दिए जाने चाहिएं। उक्त निर्णय में विरली और आपवादिक परिस्थितियों जैसे भारत सरकार द्वारा घोषित प्राकृतिक आपदाओं का भी निर्धारण किया गया है जहां आपूर्तिकार अथवा ठेकेदार के पास उन वस्तुओं और सेवाओं के विशिष्ट अधिकार हैं जिन मामलों में ठेके निजी बातचीत के माध्यम से दिए जाते हैं।

सीवीसी के उपर्युक्त अनुदेश न्यूक्लियर पॉवर कार्पोरेशन ऑफ इंडिया (एनपीसीआईएल) द्वारा दिसम्बर 2007 में आयोजित उसकी बैठक में बोर्ड के समक्ष रखे गए थे और उसके द्वारा विधिवत नोट किए गए थे।

इसके अतिरिक्त, भारत सरकार की विदेश व्यापार नीति (एफटीपी) (27 अगस्त 2009 से प्रभावी) के अनुसार, नाभिकीय विद्युत परियोजनाओं को की गई आपूर्तियां उन मामलों में जहां प्रतिस्पर्धात्मक बोली की पद्धति का अनुसरण किया गया है मानित निर्यातों के लाभों की पात्र होंगी। आपूर्तियों के लिए छूट का लाभ प्राप्त करने के लिए, यह आवश्यक था कि कम्पनी सार्वजनिक/सीमित निविदा के माध्यम से प्रतिस्पर्धात्मक बोलियां आमंत्रित करे।

एनपीसीआईएल के अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि आरएपीपी 8,[2] की आपूर्ति और निर्माण के लिए ₹ 59.80 करोड़ का क्रय आदेश (पीओ) प्रतिस्पर्धात्मक बोली आमंत्रित किए बिना ही मै. एलएण्डटी को नामांकन आधार पर जारी किया गया था, हालांकि इस क्षेत्र में कई फर्मे/विक्रेता उपलब्ध थे। पात्र व्यक्तियों से सार्वजनिक निविदा आमंत्रित किए बिना नामांकन आधार

[1] *2006 की एलएलपी (सिविल) सं. 10174 से उद्भूत*
[2] *राजस्थान परमाणु ऊर्जा परियोजना-8*

पर एनपीसीआईएल द्वारा ठेका देना भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय तथा सीवीसी अनुदेशों का उल्लंघन था। इसके अतिरिक्त, उक्त कार्रवाई के परिणामस्वरूप, एनपीसीएल ने तत्रैव पैरा/खण्ड के अन्तर्गत प्रदत्त टर्मिनल उत्पाद शुल्क के प्रति प्रदत्त ₹ 5.93 करोड़ (₹ 57.55 करोड़, *10.3 प्रतिशत की दर पर*) की छूट खो दी। एंड शील्ड असेम्बलियों तथा आरएपीपी8 के संबद्ध संघटकों के निर्माण, निरीक्षण, जांच, पैकिंग, आपूर्ति और डिलीवरी के लिए क्रय आदेश ₹ 57.55 करोड़ (डिलीवरी प्रभारों को छोड़कर) के तय मूल्य पर एलएण्डटी को दिया गया था (मार्च 2011)।

प्रत्युत्तर में, प्रबंधन ने कहा (मार्च 2012 एवं मई 2012) कि सभी पहलुओं जैसे प्रस्तावित कार्य की लागत, निर्माण में अनुभव एवं उप असेंबलियों की बचाव पद्धति, एंड शील्ड की डिलीवरी का परियोजना कार्यक्रम को ध्यान में रखते हुए, बोर्ड उप समिति ने मै. एलएण्डटी को नामांकन आधार पर क्रय आदेश देने का अनुमोदन किया (अक्तूबर 2010)। प्रतिस्पर्धात्मक मूल्य केएपीपी 3[♣], 4 तथा आरएपीपी 7 में समान अपेक्षा पर की गई प्रतिस्पर्धा (दिसम्बर 2009) से उन्मुख कार्य के वास्तविक मूल्य के आधार पर बातचीत के पश्चात् ही निकाला गया था। यह भी कहा गया था कि केवल राजकोषीय रिआयत लेने के लिए अन्य फर्मों को निविदा पूछताछ जारी करना और उनके समय कार्यक्रम का पालन न करने के आधार पर उन्हें तकनीकी मूल्यांकन के दौरान रद्द करना उचित नहीं होगा।

एनपीसीआईएल द्वारा यह भी कहा गया था (सितम्बर 2012) कि आरएपीपी-8 के मास्टर कंट्रोल नेटवर्क (एमसीएन) के अनुसार जून 2013 के अभियाचक डिलीवरी कार्यक्रम को पूरा करने के लिए मै. एलएण्डटी, बेहतर थी। इसके अतिरिक्त, एलएण्डटी के सिवाय और किसी भी फर्म को मै. एलएण्डटी के हज़ीरा कम्पाउंड पर पड़ी निरस्त टीएपीपी-3 परियोजना की आंशिक निर्मित अन्तः उप असेम्बलियों, जिनका प्रस्तावित परियोजना हेतु इस्तेमाल किया जाना था की पैकिंग और परिवहन के लिए ₹ दो करोड़ की अतिरिक्त लागत वहन करनी होगी अथवा जोड़नी होगी। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित एनपीसीआईएल द्वारा एफटीपी के अन्तर्गत राजकोषीय लाभ न लेने पर देय उत्पादशुल्क के प्रति ₹ 5.93 करोड़ का अतिरिक्त वित्तीय प्रभाव काफी कम हो जाता यदि ₹ दो करोड़ की अतिरिक्त लागत, जो एलएण्डटी के अलावा किसी और फर्म द्वारा की जाती, को ध्यान में रखा जाता। मंत्रालय ने अपने उत्तर (नवम्बर 2012) में एनपीसीआईएल के मत का समर्थन किया।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वर्तमान मामले में एनपीसीआईएल की निविदाकरण प्रक्रिया माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेश के उल्लंघन में थी। इसके अतिरिक्त यह स्पष्ट नहीं है कि एनपीसीआईएल ने सार्वजनिक/सीमित निविदा के माध्यम से प्रतिस्पर्धात्मक बोली किए बिना यह निर्णय ले लिया (नवम्बर 2010) कि उक्त कार्य के लिए नामांकन आधार पर मैं. एलएण्डटी को ठेका देना उन फर्मों के बजाए जिन्हें इस क्षेत्र में अनुभव था, अधिक किफायती और तकनीकी रूप से स्वीकार्य होगा। कम्पनी की वास्तविक तकनीकी-वाणिज्यिक प्रतिस्पर्धा का सार्वजनिक/सीमित निविदा के माध्यम से प्रतिस्पर्धात्मक बोली के द्वारा ही पता लग सकता था।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि यद्यपि एनपीसीआईएल ने मै. एलएण्डटी को इस तर्क पर नामांकन आधार पर चुना कि अन्य फर्में एमसीएन के अनुसार जून 2013 के अभियाचक डिलीवरी कार्यक्रम को पूरा करने में सक्षम नहीं होगी, डिलीवरी की तारीख बाद में मै. एलएण्डटी के पक्ष में बढ़ा कर अप्रैल 2014 कर दी गई थी।

♣ ककरापर परमाणु ऊर्जा परियोजना-3

इस प्रकार, प्रतिस्पर्धात्मक बोली प्रक्रिया के बिना नामांकन आधार पर ठेका देकर एनपीसीआईएल ने न केवल माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के आधार पर जुलाई 2007 के सीवीसी अनुदेशों का उल्लंघन किया, बल्कि एफटीपी में प्रदत्त टर्मिनल उत्पादशुल्क का रिफंड लेने का अवसर भी खो दिया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.93 करोड की हानि हुई।