अध्याय-3: परियोजना कार्यान्वयन

3.1 परियोजना निष्पादन

3.1.1 परियोजना की प्रगति

आरआईएनएल की क्षमता विस्तारण निष्पादन के विभिन्न स्तरों पर थी और उसे वाणिज्यिक उत्पादन के स्तर तक अभी पहुचंना है (अगस्त 2014 तक)। अनुमोदित कार्यान्वयन अनुसूची के साथ साथ संस्थापना के संशोधित कार्यक्रम को दर्शाती क्षमता संवर्धन की प्रगति निम्नानुसार थी (अगस्त 2014 तक)।:

तालिका-5

परियोजना/सुविधा	शुन्य तिथि (भारत सरकार द्वारा अनुमोदित)	वास्तविक कार्यक्रम	आरसीई के अनुसार संशोधित कार्यक्रम	अगस्त 2014 तक मौजूदा स्थिति	वास्तविक कार्यक्रम के संदर्भ मे विलम्ब/ संभावित विलम्ब	संशोधित कार्यक्रम के संदर्भ में विलम्ब संभावित विलम्ब
चरण – I						
बीएफ-3	अक्टूबर 2005	सितम्बर 2008	अक्टूबर 2011	अप्रैल 2012 (*)	43	6
डब्ल्यूआरएम-2	अक्टूबर 2005	सितम्बर 2008	अक्टूबर 2011	मार्च 2014 (*)	66	29
डब्ल्यूआरएम-2	अक्टूबर 2005	अक्टूबर 2008	अक्टूबर 2011	मार्च 2014 (*)(#)	65	29
चरण – II						
विशेष बार मिल	अक्टूबर 2005	जुलाई 2009	अक्टूबर 2012	दिसम्बर 2014	65	26
संरचनात्मक मिल	अक्टूबर 2005	अक्टूबर 2009	अक्टूबर 2012	फरवरी 2015	64	28

(*) संस्थापित करने का महीना

(#) लाइन 2 के संस्थापन की तिथि को संस्थापक तिथि के रूप में लिया गया

इस प्रकार अगस्त 2014 की प्रगति रिपोर्ट के अनुसार, चरण I यूनिट की शून्य तिथि से संस्थापन तिथि 101 महीने और चरण-II के लिए 112 महीने का कुल समय लिया था। वास्तविक पूर्णता कार्यक्रम में समयाधिक्य चरण-I के लिए 66 महीने हैं और चरण II के लिए 65 महीने तथापि, आरसीई के अनुसार संशोधित पूर्णता कार्यक्रम जिसे बीओडी द्वारा अनुमोदित किया गया था, से समयाधिक्य चरण-I के लिए 29 महीने और चरण-II के लिए 28 महीने हैं।

लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि परियोजना कार्यान्वयन में विलम्बों के लिए योगदान देने वाले विस्तृत कारण निम्नलिखित थे:

- अनुबंधो को अन्तिम रूप देने में विलम्ब;
- परामर्शदाता द्वारा ड्राइंगो की मंजूरी मे विलम्ब;
- सिविल और संरचनात्मक एजेंसियो को समय पर फ्रंट और उपकरणों का संस्थपना प्रदान करने में विफलता;
- उपकरण आपूर्तिकत्ताओं द्वारा पाइलिंग, सिविल और संरचनात्मक निर्माण कार्यों के लिए मूल इंजीनियरिंग ड्राइंगो की प्रस्तुती में विलम्ब;
- स्वेदशी और आयातित उपकरण की आपूर्ति और उपकरण आपूर्तिकत्ताओं द्वारा उपकरणों की गैर अनुक्रमिक आपूर्ति; और

- भारी बारिश और ठेकेदार के मजदूरों की हड़ताल जैसे अन्य कारण।

चरण-I की सभी प्रमुख यूनिटों को मार्च 2014 तक संस्थापित किया गया था। बाकी चरण-II की यूनिटें दिसम्बर 2014 और फरवरी 2015 के बीच संस्थापित करना निर्धारित था।

ठेका देने में विलम्बों और ठेका प्रबंधन में कई कमियों के कारण निर्धारित तिथि में किसी भी एकल उत्पादन यूनिट की संस्थापना नहीं की गई थी जिनकी चर्चा अनुवर्ती पैरों में की गई है। लेखापरीक्षा ने पाया कि पुनरीक्षा के लिए चुने गए सभी 66 ठेको[23] के विलम्बित निष्पादन में 3 महीने और 63 महीने के बीच का समाधिक्य शामिल था (एक ठेके को छोडकर जिसे एक महीने से कम समय के विलम्ब में पूरा किया गया था)।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में (अप्रैल 2014) विलम्ब के लिए निम्नलिखित कारण बताए:-

- सलाहकार की नियुक्ति में विलम्ब के परिणास्वरूप विभिन्न पैकेजों की विशिष्टता जारी करने में विलम्ब हुए;
- लगभग सभी तकनीकी उपकरणों के आपूर्तिकर्त्ताओं के आग्रह पर ठेके की प्रभावी तिथि को स्वीकृति के फैक्स पत्र (एलओए) के जारी होने की तिथि से समझौते के हस्ताक्षर की तिथि से परिवर्तन करने की स्वीकृति;
- अस्थिर बाजार मांग, भारी संघर्षण दरें इत्यादि के कारण कुशल श्रमशक्ति की कमी और संरचनात्मक ठेकेदरों द्वारा क्रेनों जैसे अपर्याप्त स्थापना उपकरणों की जुटान।
- कार्यों का अनुचित अनुक्रम, जोकि अन्य एजेसियों पर निर्भर थी, के कारण फ्रंट की अनुपलब्धता।

आरआईएनएल ने आगे बताया कि विलम्बों को कम करने के लिए निम्नलिखित उपचारी उपाय किए गए थे:

- लम्बित मामलों को आगे बढ़ाने के लिए विभिन्न संगठनों के साथ सीधे मामले उठाना और विभिन्न एजेंसियो द्वारा की गई प्रतिबद्धताओ का नियमित रूप से अनुसरण किया जा रहा था;
- आरआईएनएल द्वारा विभिन्न स्तरों पर लगातार मानीटरिंग और महत्व पर निर्भर करते हुए, इसे एमओएस के माध्यम से भारत सरकार के अन्य मंत्रालयों और प्रासंगिक दूतावासों के साथ भी उठाया जा रहा था;
- निष्पादन के नए तरीकों के माध्यम से कार्य की गति को सुधारने के लिए निष्पादन नीति में बदलाव;
- गतिविधियों की नीति द्वारा तेज गति से अर्न्तनिर्भर एजेंसियों के साथ निर्माण हेतु फ्रंट उपलब्ध करवाने; और
- नाकाम ठेकेदारों इत्यादि से कार्य भार वापिस लेना;

आरआईएनएल का उत्तर इस तथ्य के प्रति देखने की आवश्यकता है कि जैसा बताया गया था विलम्ब नियंत्रित किए जा सकते थे, जैसे सलाहकार की समय पर नियुक्ति, सलाहकार के साथ समन्वय से ठेके के नियम एवं शर्तों को सही तरीके से तैयार करना, पर्याप्त श्रमशक्ति की नियुक्ति मे ठेकेदार की प्रभावी निगरानी और ठेकेदारों करे समय पर फ्रंट की उपलब्धता सुनिश्चित करना। आरआईएनएल द्वारा किए गए सुधारात्मक

[23] निविदा प्रक्रिया सलाहकार अनुबंध के तहत गए एसएलटीएम अनुबंध को छोड़कर-इस प्रकार शेष 66 ठेके थे।

उपायों के बावजूद, तथ्य यह है कि क्षमता संवर्धन की कोई भी एकल मुख्य यूनिट अनुमोदित निर्धारित समय से पूरी नहीं की गई थी।

निविदा को अन्तिम रूप देने और क्षमता संवर्धन के निष्पादन से संबंधित विस्तृत संवर्धन के निष्पादन से संबंधित विस्तृत लेखापरीक्षा आपत्तियों की चर्चा क्रमशः पैरा 3.3 और 3.4 में की गई है।

3.1.2 क्षमता विस्तारण की मुख्य यूनिटों की संस्थापना में विलम्ब

चरण-II के क्षमता विस्तारण में संस्थापित की जाने वाली प्रस्तावित मुख्य यूनिटें लगभग चरण-I में संस्थापित यूनिटों के समान थी। बीएफ-3 जैसी रॉ मेटिरियल हैंडलिंग प्लांट (आरएमएचपी) और सिंटर प्लाट-3 (एसपी-3) के लिए और बीएफ-3 के साथ अपेक्षित मैलिरियल प्रोसेसिंग यूनिटों के संस्थापन द्वारा 2.5 एमटीपीए द्वारा होट मेटल उत्पादन में वृद्धि की परिकल्पना की गई थी। होट मेटल को तरल स्टील की प्रक्रिया के क्षमता विस्तारण में 2.8 एमटीपीए का एक नया स्टील मेल्ट शाप (एसएमएस-2) को शामिल किया गया था। क्षमता संवर्धन का अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए तीन मुख्य यूनिटों अर्थात एसपी-3 बीएफ-3 और एसएमएस-2 की संस्थापना में एकरूपता अनिवार्य थी। किन्तु आरआईएनएल इन तीन यूनिटों को अनुक्रम में संस्थापित करना सुनिश्चित नही कर पाया। बीएफ-3 (अप्रैल 2012) और एसपी-3 (जुलाई 2013) के संस्थापन के बीच 14 महीनों और बीएफ-3 (अपैल 2012) और एसएमएस-2 (मार्च 2014) संस्थापन में 2 वर्षों का अन्तर था। इसलिए, आरआईएनएल अप्रैल 2012 से मार्च 2014 की अवधि के दौरान बीएफ-3 की स्थापना का लाभ उठाने में असमर्थ था।

क्षमता विस्तारण के चरण-II की मुख्य यूनिटों[24] से संबंधित वास्तविक लागत, लागत आंकलन निविदाकरण प्रक्रिया में विलम्ब, निष्पादन में विलम्ब, ठेका समझौता करने में विलम्ब संस्थापन के समग्र विलम्ब, किए गये व्यय इत्यादि के लिए परियोजना के नियोजन की समीक्षा से निम्नलिखित स्थिति का पता चला:

तालिका-6

क्रम संख्या	विवरण		यूनिट	आरएमएचपी	एसपी-3	बीएफ-3	एसएमएस-2	डब्ल्यूआरएम-2	एसएम	एसबीएम
1	संस्थापित क्षमता		एमटीपीए			2.50	2.80	0.60	0.70	0.75
2	पुनरीक्षा में चयनित ठेकों की संख्या		नंबर	12	1	2	11	5	5	3
3	वास्तविक आंकलनों के अनुसार कुल अनुमान		₹ करोड़ में	550.24	639.00	1309.00	1220.54	543.70	430.56	314.00
4	निविदा खोलने के समय कुल संशोधित अनुमान		₹ करोड़ में	566.41	698.00	1596.18	1326.43	677.03	584.15	594.12
5	दिए गए ठेकों का मूल्य		₹ करोड़ में	548.32	728.35	1550.99	2107.40	814.13	1113.65	833.90
6	वास्तविक अनुमानों की तुलना में एलओए की प्रतिशत वृद्धि		प्रतिशत	-29.15 से 87	14	18 से 173	13.58 से 119.07	17.33 से 73	10.71 से 1465	137.59 से 1969.
7	संशोधित अनुमानों की तुलना में एलओए की प्रतिशत वृद्धि		प्रतिशत	-35.46 से 26.90	4.35	-10.64 से -2.80	-18.85 से 102.57	-13.30 से 25.05	-24.80 से 122.29	-18.83 से 52.97
8	आदेश स्थानन करना था		माह	04/2006	04/2006	04/2006	04/2006	04/2006	04/2007	04/2007
9	ठेकों के लिए वास्तव में दिए गए आदेश	से	माह	12/2006	02/2007	03/2007	03/2007	11/2006	03/2008	09/2008
		तक	माह	12/2010	-	10/2008	03/2008	01/2008	05/2011	09/2010
10	आदेश देने में विलम्ब (एनआईटी की तिथि से एलओए देने के लिए 70/80 दिनों से अधिक लिए गए दिनों की संख्या	से	दिन	69	290	254	104	130	54	283
		तक	दिन	331	-	314	572	386	502	487
11	संस्थापन की निर्धारित अवधि		माह	08/2008	09/2008	09/2008	09/2008	10/2008	10/2009	07/2009
12	संस्थापन की वास्तविक / प्रस्तावित तिथि		माह	11/2014	07/2013	04/2012	03/2014	01/2014	02/2015	12/2014
13	यूनिट के संस्थापन में विलम्ब		माह	75	58	43	67	64	65	66
14	मार्च 2014 अंत तक किए व्यय की राशि		₹ करोड़ मे	433.79	643.75	1412.61	1865.99	686.86	901.01	684.30

***** स्वेदशी निविदा के मामले में 70 दिन और विदेशी निविदा के मामले में 80 दिन

[24] क्षमता विस्तारण फेस-2 का आरएमएचपी, एसपी-3 बीएफ-3 एसएमएस-2 और डब्ल्यूआरएम-2 का चरण-I और एसएम और एसबीएम का चरण-II

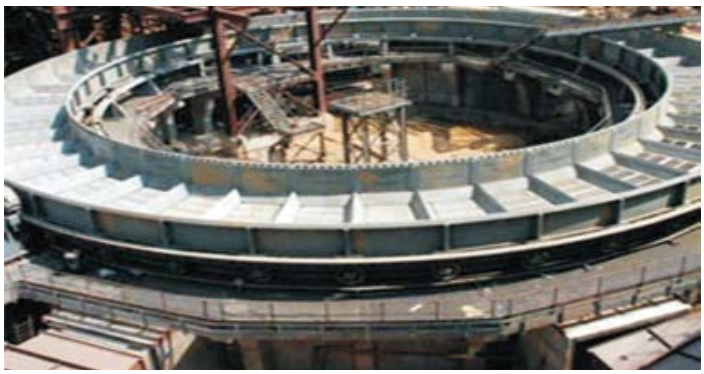
आरआईएनएल ने विभिन्न कारणों से ठेकेदारों / निविदाकारों को विलम्ब का कारण (अप्रैल 2014) बताया जैसे पर्याप्त प्रतिक्रिया की कमी या निविदा दस्तावेज से काफी विचलन को बताया। आरआईएनएल द्वारा ठेकेदार पर पूरे विलम्ब का आरोप लगाने से उसके द्वारा की गई कई कमियों/चूकों के साथ साथ उसके द्वारा की गई कई कमियों/चूकों के साथ साथ उसके सलाहकार द्वारा क्षमता विस्तारण परियोजना के निष्पादन की अनुवर्ती पैरों में चर्चा की गई है।

3.1.2.1 कच्चे माल का हैडलिंग प्लांट (आरएमएचपी)

इस्पात प्रसंस्करण उद्योग को भारी मात्रा में विभिन्न कच्चे माल की आवश्यकता होती है। आवश्यक सुविधाओं के साथ आरएमएचपी उतराई भडांरण, विभिन्न कच्चे माले के वितरण की जरूरतों को पूरा करते हैं जो इस्पात संयंत्र की मुख्य यूनिटों में संसाधित करने के लिए आवश्यक है। क्षमता विस्तारण के लिए अपेक्षित अतिरिक्त कच्चे माल की संभलाई के लिए आरआईएनएल ने एक नए आरएमएचपी की परिकल्पना की जिसे अगस्त 2008 तक संस्थापित किया जाना था। हालांकि, कार्य आदेश देने का कार्य दिसम्बर 2006 में प्रारंभ किया गया था, उसका निर्माण अभी पूरा किया जाना था (अगस्त 2014)। चूंकि आरएमएचपी एसपी-3 और बीएफ-3 जैसी प्रसंस्करण यूनिटों के लिए कच्चे माल की जरूरत के लिए प्राथमिक इकाई थी, उसकी पूर्णता में विलम्ब ने एसपी-3 और बीएफ-3 को सामग्री की आपूर्ति पर प्रतिकूल प्रभाव डाला था। विलम्ब के मुख्य कारण थे, (i) आरआईएनएल ने स्पष्टीकरण/दस्तावेजों के लिए जो बोलीदाताओं द्वारा पीक्यूसी बोलियों के साथ प्रस्तुत नही किए थे के लिए बोलीदाताओं के साथ लम्बा पत्राचार किया। (ii) बोलीदाताओं द्वारा वाणिज्यिक विचलन समायोजित करने के लिए समय विस्तारण दिया और (iii) ड्राइंग जारी करने, सिविल, संरचनात्मक निर्माण कार्यों, उपकरणों और सामग्री इत्यादि की आपूर्ति में विलम्ब किए।

आरआईएनएल ने उत्तर दिया (मई 2014) कि प्राप्तकर्त्ता विभाग उस समय तक तैयार नहीं थे जब आरएमएचपी विस्तारण यूनिट की विशेष स्ट्रीम संस्थापन के लिए तैयार थी। आरआईएनएल का तर्क इस तथ्य की अनदेखी करता है कि बीएफ-3 अप्रैल 2012 में पहले से ही संस्थापित था और आरएमएचपी के संस्थापन में विलम्ब के कारण अप्रैल 2012 से अक्टूबर 2013 की अवधि के दौरान सभी तीन बीएफ थ्राटल्ड स्थिति में थे।

3.1.2.2 सिंटर संयंत्र-3 (एसपी-3)



सिंटर संयंत्र

बीएफ-3 को कच्चा माल देने के लिए क्षमता विस्तारण में 400 वर्ग मी. क्षेत्र के साथ सिंटर संयंत्र प्रति वर्ष 36.11 लाख टन सिंटर उत्पाद हेतु प्रस्तावित किया गया था एसपी-3 की निर्धारित पूर्णता तिथि सितम्बर 2008 थी। ₹ 728.35 करोड़ की लागत से ठेका मै. टीपीई, रूस और मै. एमबीई के संघ को 22 फरवरी 2007 में दिया गया था। एसपी-3 के निष्पादन में कुल विलम्ब 59 महीने का था (अक्टूबर 2008 से जुलाई 2013)।

लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि मुख्य आपूर्ति ठेके को 220 दिनों के विलम्ब के साथ अन्तिम रूप दिया गया था। उक्त विलम्ब के कारण निम्नानुसार थे:

- विदेशी आपूर्तिकर्त्ता मै. टीपीई, रूस ने ठेके के निष्पादन में असामान्य विलम्ब किए थे।
- सलाहकार से ड्राइंग की अनुपलब्धता के कारण सिविल कार्यों की पूर्णता में विलम्ब थे।

इसके परिणास्वरूप, बीएफ-3 ट्रायल रन करने के लिए और अनुवर्ती नियमित परिचालन हेतु पर्याप्त सिंटर प्रदान नही किए जा सके। बीएफ-3 परिचालन को बनाए रखने के लिए मौजूदा एसपी-I और II में उत्पादित सिंटर को तीन बीएफ में वितरित किया गया था। परिणामस्वरूप, सभी तीन बीएफ क्षमता से कम में परिचालित थे।

3.1.2.3 ब्लास्ट फरनेस-3 (बीएफ-3)

ब्लास्ट फरनेस

परियोजना नियोजन के अनुसार, बीएफ-3 को सितम्बर 2008 में संस्थापित किया जाना था, और उसे अन्ततः अप्रैल 2012 में बिना प्लवेराइज़ड कोल इंजेक्शन (पीसीआई) प्रणाली (सितम्बर 2014 तक संस्थापित करने की संभावना) की निर्धारित पूर्णता तिथि से 42 महीने के विलम्ब् के साथ संस्थापित किया गया था। यह विलम्ब वाणिज्यिक शर्तों, जीसीसी शर्तों में परिवर्तन, और आपूर्तिकर्त्ता द्वारा संयंत्र एवं उपकरणों की आपूर्ति में विलम्ब के कारण थे।

परियोजना रिपोर्ट में यह परिकल्पित किया गया था कि मौजूदा बीएफ में हॉट मेटल के 521 कि. ग्रा. प्रति टन कोक के सामान्य उपयोग के प्रति, बीएफ-3 के लिए कोक उपभोग 385 कि. ग्रा. अनुमानित था। चूंकि, इसे पीसीआई प्रणाली से लैस होना चाहिए था संसाधित[25] हॉट मेटल के 136 कि. ग्रा. प्रति टन कोक के उपभोग की बचत परिकल्पित की गई थी। पीसीआई प्रणाली के संस्थापन और मार्च 2014 तक थ्रोटल्ड मोड़ में बीएफ-3 चलाने में विलम्ब के कारण, बीएफ-3 ने ₹ 981.61 करोड़ मूल्य का 4.91 लाख टन के अधिक कोक का उपभोग किया था (अगस्त 2014)। हॉट मेटल की 168 कि. ग्रा. प्रतिटन की दर पर पीसीआई कोयले पर ₹ 346.86 करोड़ की लागत पर विचार करने के बाद, जो मार्च 2014 को समाप्त पिछले दो वर्षों में पीसीआई में कोयले के उपभोग पर व्यय की गई हो, आरआईएनएल ने ₹ 635.16 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय किया था। यह व्यय वर्ष 2014-15 के दौरान और बढ़ने की संभावना है क्योंकि पीसीआई को अभी संस्थापित किया जाना है।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि एसएमएस-2 (पीआरएस) में गंभीर दुर्घटना के कारण कन्वर्टरों का संस्थापन विलम्बित हो गया और ब्लास्ट फरनेस-3 को थ्रोटल्ड मोड में इसलिए चलाना पड़ा ताकि सभी तीन फरनेस चालू स्थिति में रखे जाए। आरआईएनएल ने आगे उत्तर दिया

[25] स्रोतः बोर्ड को प्रस्तुत आरसीई में विचार की गई इनपुट लागत की वर्किंग

(मई 2014) कि पीसीआई सिस्टम के संस्थापन में विलम्ब के कारण दो वर्ष की अवधि के लिए किसी परिचालन लागत पर विचार किए बिना निहितार्थ लगभग ₹ 98 करोड़ था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में निम्नलिखित बताया (दिसम्बर 2014):-

- पीसीआई प्रणाली में, वास्तविक कोयला इंजेक्शन तभी प्रांरभ किया जा सकता है जब ब्लास्ट फरनेस 5,500 टन/दिन के स्तर पर हाट मेटल उत्पादन सहित निर्धारित व्यवस्था के तहत परिचालित होती है।
- दुर्घटना के कारण कन्वर्टरों के संस्थापन में विलम्ब हुआ और सभी तीन फरनेसों को चालू स्थिति में रखने के लिए बीएफ-3 को थ्रोटल्ड मोड में चलाना पड़ा था और बीएफ-3 उत्पादन में केवल अक्टूबर 2013 में वृद्धि हुई थी और ₹ 15.05 करोड़ की कुल हानि हुई।

आरआईएनएल/एमओएस का उत्तर कि जून 2012 की आग दुर्घटना से एसएमएस-2 की संस्थापन नही हो सकी और थ्रोटल्ड स्थिति में बीएफ का परिचालन इस तथ्य की रोशनी में देखने की आवश्यकता है कि उस मामले में यदि एसएमएस-2 में कोई आग दुर्घटना नही हुई थी, बीएफ-3 और एसएमएस-2 को उनकी निर्धारित क्षमता में परिचालित करना व्यवहार्य नहीं था क्योंकि मुख्य अपस्ट्रीम यूनिट अर्थात् एसपी-3 को अगस्त 2013 में संस्थापित किया गया था अर्थात् आग दुर्घटना के 14 महीने बाद। इस प्रकार, सभी 3 बीएफस के थ्रोटल्ड परिचालन पर एसएमएस-2 में हुई दुर्घटना का कोई असर नहीं था। इसके अलावा कोक की अत्याधिक खपत मुख्य रूप से एसपी-3 के विलम्बित संस्थापन में विलम्ब के कारण बीएफ-3 का थ्रोटल्ड मोड़ में परिचालन ओर पीसीआई सिस्टम के संस्थापन में विलम्ब के कारण था। मंत्रालय के आकलन में बीएफ-3 को 18 महीने तक थ्राटलड मोड़ में परिचालन के कारण कोक की अत्याधिक खपत की लागत शामिल नहीं है और ₹ 635.16 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

3.1.2.4 स्टील मेल्ट शाप (एसएमएस-2)

स्टील मेल्ट शाप

क्षमता विस्तारण में 2.8 एमटीपीए के तरल इस्पात के उत्पादन हेतु नए एसएमएस-2 के साथ दो कन्वर्टरों[26] और तीन कास्टर्स[27] का संस्थापन परिकल्पित था और यह सितम्बर 2008 तक संस्थापन के लिए निर्धारित था। अक्टूबर 2013 में एसएमएस-2 एक कन्वर्टर और एक कास्टर के साथ संस्थापित किए गए थे। संस्थापन में विलम्ब के मुख्य कारण विलम्बित निविदा प्रक्रिया थे बोलीदाताओं द्वारा मांगे गए वाणिज्यिक विचलन को समायोजित करने के लिए समय विस्तारणो, तकनीकी-वाणिज्यिक चर्चा की पुनरावृत्ति और ड्राइंग जारी करने में विलम्ब जैसे निष्पादन विलम्ब, सिविल और संचनात्मक कार्यों के लिए फ्रंट देने में

[26] प्रत्येक 150 टन
[27] सिक्स स्ट्रेंड नियमित कास्टिंग मशीने

देरी और उपकरण ओर सामग्री की आपूर्ति में विलम्ब थे। जून 2012 की आग दुर्घटना से एसएमएस-2 के संस्थापन में और विलम्ब हुआ।

लेखापरीक्षा जांच से निम्निलिखि का पता चलाः-

- प्रारंभ में एसएमएस-2 को सितम्बर 2008 में संस्थापित किया जाना निर्धारित था और ऊपर बताए गए कारणों के कारण बीओडी द्वारा अक्टूबर 2011 में संस्थापित किया जाना पुनः निर्धारित था। पुननिर्धारण के बावजूद, एसएमएस के संस्थापन की अन्ततः जून 2012 में योजना बनाई गई थी और ट्रायल रन शुरू किए गए थे। 13 जून 2012 में एसएमएस-2 में कनवर्टर में फर्स्ट हीट लेते समय, प्रेशर रिडुसिंग स्टेशन (पीआरएस) में आक्सिजन ब्लोइंग प्रक्रिया में अपर्याप्त दबाव के कारण एक आग की दुर्घटना हो गई। भारत सरकार ने दुर्घटन के कारणों के लिए स्वतंत्र जांच कराने का निर्णय लिया और सेल के पूर्व अध्यक्ष की अध्यक्षता में दुर्घटना का कारण निर्धारित करने, प्रारंभिक प्रक्रिया की मजबूती, दुर्घटना से बचने के लिए प्रणाली के आन्तरिक तंत्र उत्तरदायित्व निर्धारित करने ओर भविष्य में ऐसी दुर्घटनाओं की पुनरावृति से बचने के लिए उठाए जाने वाले कदमों की सिफारिश के लिए एक समिति नियुक्त की।
- समिति की रिपोर्ट के अनुसार, जब पीआरएस में अपर्याप्त दबाव था, सुधारात्मक कार्यवाई के बजाय, दूसरी स्ट्रीम को खोलने की कार्रवाई और हाथ से सेटिंग बदलने के परिणामस्वरूप विस्फोट हो गया। समिति ने परियोजना से जुड़े कर्मियो का उचित प्रशिक्षण और खतरनाक उपकरण के ट्रायल रन करते समय उचित ध्यान दने की सिफारिश की।
- इस प्रकार परियोजना परिचालन कर्मियों को उचित प्रशिक्षण, पर्याप्त सुरक्षा उपाय इत्यादि सुनिश्चित करने में आरआईएनएल में कमियां थी जिसके कारण बड़ी दुर्घटना हुई जिससे बहुमूल्य समय और मानव जीवन को हानि हुई। इससे चरण-I की समग्र परियोजना पूर्णता कार्यक्रम पर काफी प्रभाव पड़ा यह सात महीने तक प्रभावित हुआ था (अर्थात् अगस्त 2013 से एसपी-3 की अपस्ट्रीम यूनिट के संस्थापन से मार्च 2014, एसएमएस-2 के संस्थापन की तिथि तक)।

आरआईएनएल ने उत्तर प्रस्तुत नही किया। तथापि, एमओएस ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2014) कि समान तरह की दुर्घटनाओं से बचने के लिए, कई सिफारिशें करते समय भारत सरकार ने उच्च स्तर विशेषज्ञ समिति नियुक्त की, और आइआईएनएल परियोजना संचालन कर्मियों के प्रशिक्षण देने की सिफारिशें भी की किन्तु आग की दुर्घटना के लिए प्रशिक्षण और सुरक्षा उपायों में कमी को कारण नहीं बताया।

एमओएस का उत्तर इस तथ्य पर विचार करते हुऐ देखने की आवश्यकता है कि विशेषज्ञ समिति ने बताया कि जब पीआरएस में अपर्याप्त दबाव था, दूसरी स्ट्रीम को खोलने की कार्रवाई और सेटिंग्स को हाथ से बदलने के परिणास्वरूप विस्फोट हुआ था। इससे आरआईएनएल के कार्मिकों को उचित प्रशिक्षण न मिलने की कमी का पता चलता है। समिति ने पर्याप्त सुरक्षा उपायों इत्यादि पर आरआईएनएल परियोजना परिचालन कार्मिकों को प्रशिक्षण देने की भी सिफारिश की थी।

3.1.2.5 रोलिंग मिल्स-वायर रोड मिल-2, स्ट्रक्चरल मिल (एसएम) और स्पेशल बार मिल (एसबीएम)

इस्पात उद्योग की डाउनस्ट्रीम यूनिटें रोलिंग मिल्स हैं जो अन्तिम स्टील की रोड़ बीम चैनल इत्यादि का उत्पादन करती है। यद्यपि डब्ल्यूआरएम-2 का संस्थापन अक्टूबर 2008 में करने और एसएम और

एसबीएम की अन्य दो मिलों का जुलाई / अक्टूबर 2009 में संस्थापित करने की योजना बनाई गई थी अभी तक किसी भी मिल का संस्थापन नही किया गया और इन्हें मार्च 2014 और फरवरी 2015 के बीच संस्थापित करने की योजना थीं। मिलों के संस्थापन में मुख्य विलम्ब निविदाओं को अन्तिम रूप देने में वाणिज्यिक शर्तों में संशोधन, सीआईएफ/एफओबी से संबंधित जीसीसी शर्तों में बदलाव, एलसी, बीजी और इंटेग्रिटी पैक्ट इत्यादि का फार्मेट; सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन में विलम्ब सिविल कार्यों के संबंध में एलओए जारी करने में विलम्ब के कारण थे। इसके अतिरिक्त मिलो के निष्पादन में विलम्ब, ड्राइंग जारी करने में विलम्ब, सिविल और सरंचनात्मक निर्माण कार्यों के लिए फ्रंट सौपने में विलम्ब, उपकरणों और सामग्रियों की आपूर्ति में विलम्ब, ठेकेदार द्वारा श्रमबल की कम तैनाती अनुबंध करार इतयादि करने में विलम्ब; और उपकरण आपूर्तिकर्त्ता द्वारा ड्राइंग जारी करनेमें विलम्ब के कारण थे।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में (अप्रैल 2014) विलम्ब का कारण अनुबंध करार करने, सलाहकार द्वारा ड्राइंग जारी करने, में विलम्ब ठेकेदार द्वारा कम श्रमबल लगाने अपस्ट्रीम संयंत्र संस्थापित करने में विलम्ब, 2010 में अप्रत्याशित बारिश इत्यादि को बताया। आरआईएनएल ने स्वीकार किया कि अनुबंध / करार करने में विलम्ब थे। मिल के निष्पादन में विलम्ब के लिए आरआईएनएल का उत्तर उचित योजना, ठेकेदरों पर नियंत्रण की कमी और सलाहकार की अक्षमता को दर्शाता है।

रोलिंग मिलों को प्रारंभ करने मे असामान्य विलम्ब के परिणामस्वरूप, आरआईएनएल को न्यूनतम मार्जिन पर अर्धनिर्मित इस्पात (बिलेट) बेचने के लिए मजबूर होना पड़ा तथा एसएमएस-2 को प्रारंभ करने तथा रोलिंग मिलों को प्रारंभ करने के बीच की अवधि के दौरान अर्थात अगस्त 2013 की अवधि से रोलिंग मिल को प्रारंभ के बीच ₹ 7.74 करोड़[28] के सकल मर्जिन का घाटा उठाने की संभावना है।

3.1.3. लागत प्रभाव

3.1.3.1 लागत का बढ़ना

₹ 8,692 करोड़ की अनुमोदित परियोजना लागत (आधार तिथि जून 2005) में से एसएलटीएम की लागत (₹ 954 करोड़) को निकालने के बाद परियोजना लागत ₹ 7,738 करोड़ तक बनते थे। आरआईएनएल ने लागत अनुमानों को ₹ 12,291 करोड़ तक संशोधित किया (आधार फरवरी, 2011)। संशोधित लागत में ₹ 853.82 करोड़ के पीपी-I एवं पीपी-II की लागत शामिल नही थी जो आरआइएनएल द्वारा एएमआर योजनाओं के अन्तर्गत लिये गये थे। संशोधित लागत ₹ 13,144.82 करोड़[29] (पीपी-I एवं II की लागत सहित) होनी चाहिए थी। कुल लागत अधिवहित ₹ 5,406.82 करोड़ होती है जिसमें पूर्णता की निर्धारित अवधि के दौरान स्वीकार होने योग्य अन्तरों के प्रति ₹ 2,664 करोड़ शामिल थे। अतः, स्वीकार होने योग्य अन्तरों को निकाल कर पूंजीगत लागत में निवल वृद्धि ₹ 2,742.82 करोड़[30] गिनी गई थी (जो 35.44 प्रतिशत[31] की वृद्धि दर्शाता है)। लागत अधिवहित के परिणामस्वरूप, विशिष्ट निवेश बिक्रीयोग्य इस्पात के ₹ 52,706[32] प्रतिटन तक हो गया जो परियोजना के अनुमोदन के समय पर निर्धारित बिक्रीयोग्य

---

[28] एमएमएसएम (₹ 2,334) तथा बीलेट्स (₹ 1,559) के बीच सकल मर्जिन के अन्तर पर ₹ 775 प्रतिटन x 5.99 लाख टन = ₹ 46.42 करोड़) /6 महीने = ₹ 7.74 करोड़

[29] ₹12,291 करोड़ + ₹ 853.82 करोड़ = ₹13,144.82 करोड़

[30] ₹13,144.82 करोड़ - ₹ 7,738 करोड़ = ₹ 5,406.82 करोड़

[31] 35.44 प्रतिशत = 100 / ₹ 27,738 करोड़ = ₹ 2,742.82 करोड़

[32] ₹ 13,144.82 करोड़ / 24.94 लाख टन = ₹ 52,706 करोड़

इस्पात के ₹ 34,745 प्रतिटन पर 52 प्रतिशत की वृद्धि दर्शाता है आरसीई हेतु अनुमोदन प्राप्त करने में विलम्बों के प्रभाव पर अध्याय-4 (पैरा 4.10) में चर्चा की गई है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि आपूर्तियों से अलग अकेले सिविल, संरचनागत तथा पाइलिंग कार्यों के मामले में पहले आरसीई की अतिरिक्त लागत में वृद्धि ₹ 430 करोड़ थी। इसके अतिरिक्त, पहले आरसीई के अनुमोदन के समय स्वयं आरआईएनएल ने आयातित तथा स्वदेशी सामग्रियों की आपूर्ति की लागत में संभावित वृद्धि का अनुमान लगाया था, विनिमय दर अन्तर तथा आपूर्तियों एवं भवन निर्माण पर वृद्धि के कारण पूर्णता लागत लगभग ₹ 12,840 करोड़ होगी। अतः सिविल कार्यों से अलग आरआईएनएल द्वारा अनुमानित लागत में वृद्धि ₹ 549 करोड़ थी (₹ 12,840 करोड़- ₹ 12,291 करोड़)। अतः पहले आरसीई के अतिरिक्त क्षमता विस्तारण की लागत में कुल वृद्धि ₹ 979 करोड़ (₹ 430 करोड़ + ₹ 549 करोड़) थी।

एमओएफ द्वारा जारी किये गए दिनांक 18 फरवरी 2002 के ओएम सं. 1(3)/पीएफ-II/2001 के अनुसार, आरआईएनएल को यह सुनिश्चित करने के मद्देनजर लागत अनुमानों की एक 'अनिवार्य समीक्षा' अवश्य करनी चाहिए कि ऐसे स्तर पर संशोधन की आवश्यकता होगी जब अनुमोदित लागत के 50 प्रतिशत की सीमा तक निधि विमुक्त हो गई थी। इसके बावजूद, 31 मार्च 2014 तक आरआईएनएल ₹ 10,259.80 करोड़ (अर्थात ₹ 12,291 करोड़ के अनुमोदित आरसीई का 83 प्रतिशत) का व्यय कर चुका था, आरआईएनएल ने क्षमता विस्तारण के लागत अनुमानों के दूसरे संशोधन हेतु प्रस्ताव की पहल नहीं की थी।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि बीओडी हेतु आरसीई प्राप्त करने के लिए प्रस्ताव रखते समय, इसने स्पष्ट रूप से बताया था कि ₹ 12,291 करोड़ की राशि में एसएलटीएम की लागत पर विचार नहीं किया गया था। आरआईएनएल ने आगे बताया (मई 2014) कि ऊर्जा संयंत्र जो मूल परियोजना अनुमोदन में बीओओ मद के रूप में शामिल किया गया था, सदा एक अलग परियोजना रहा था तथा संभावित शीघ्रता समय में अनुमोदन प्राप्त करने के उद्देश्य से ही 6.3 एमटीपीए विस्तारण में मिलाया गया था।

एमओएस ने उत्तर में (दिसम्बर 2014) निम्नलिखित बताया:-

- संशोधित लागत अनुमानों में पीपी-I एवं II की लागत के प्रति ₹ 854 करोड़ शामिल करना सही नहीं है क्योंकि वे अलग परियोजनाओं के रूप में परिकल्पित थे।

- आगे यह उत्तर दिया गया था कि योजना आयोग के साथ चर्चाओं के अनुसार लागत अनुमान में अन्तर ₹ 7,738 करोड़ की अनुमानित अनुमोदित लागत के बजाए ₹ 8,692 करोड़ की अनुमोदित परियोजना लागत पर विचार करते हुए गिनी जानी है। अतः, संशोधित लागत अनुमान बढ़ते हुए परिचालनात्मक लचीलेपन तथा स्थल की परिस्थितियों के अनुरूप होने हेतु ₹ 1,145 करोड़ के अतिरिक्त मदों के मूल सहित ₹ 12,291 तक गिनी गई थी। संशोधित लागत अनुमानों में से इस राशि को घटाने के मामले में, अन्तर केवल ₹ 2,454 करोड़ ही है (₹ 12,291 करोड़ - ₹ 1,145 करोड़ - ₹ 8,692 करोड़), जबकि स्वीकार होने योग्य कारकों कारण अन्तर ₹ 2,664 करोड़ था। अतः, कोई लागत अधिवहित नहीं था।

- यद्यपि एसएलटीएम की लागत तुलना के उद्देश्यों से मूल लागत अनुमानों में से घटाई जानी थी, तो लागत अधिवहित ₹ 2,742 करोड़ के प्रति केवल ₹ 744 करोड़ तक ही बनेगा, जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा बताया गया था। यह ₹ 7,738 (एसएलटीएम की लागत को छोड़ कर) की परियोजना लागत के अतिरिक्त 9.61 प्रतिशत तक बनेगी, ना कि 35.4 प्रतिशत जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा गिनी गई थी। तदनुसार, बिक्री योग्य इस्पात का अतिरिक्त विशिष्ट निवेश प्रति टन केवल ₹ 3,055 होगा ना कि ₹ 17,961 करोड़ (₹ 52,706 करोड़-₹ 34,745 करोड़) जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा गिना गया था।

एमओएस के उत्तर को निम्नलिखित के मद्देनजर देखे जाने की आवश्यकता है:-

- ऊर्जा संयंत्रों को शामिल करने के संबंध में योजना आयोग का विचार था कि "ऊर्जा संयंत्र के लिए प्रोत्साहकों की ओर से किसी गंभीर लक्ष्य की अनुपस्थिति में जिसे बीओओ आधार पर परिकल्पित किया गया था, इसे परियोजना में गिना जाना चाहिए तथा तदनुसार आईआरआर की गणना की जानी चाहिए।'' अत:, यह स्पष्ट है कि पीपी-I तथा II की लागत को शामिल किये जाने की लेखापरीक्षा आपत्ति योजना आयोग के विचार के अनुरूप है।

- एमओएस का यह विचार भी लेखापरीक्षा के अनुरूप था कि मूल संशोधित अनुमानों के बीच तुलना हेतु मूल लागत अनुमानों में से छोड़ दिए गए एसएलटीएम की लागत घटाई जानी चाहिए थी। अतिरिक्त मदों की लागत, जैसा कि मंत्रालय द्वारा उत्तर दिया गया था, ₹ 1,145 करोड़ सही नहीं है तथा अनुमोदित आरसीई के अनुसार, राशि ₹ 313 करोड़ थी चूंकि यह राशि मूल लागत अनुमानों (₹ 8,692 करोड़) में शामिल नहीं की गई थी तथा तकनीकी वाणिज्यिक चर्चाओं पर आधारित व्यय वहन करने के लिए सहमत था, लेखापरीक्षा ने इसे लागत अधिवहित माना।

उपरोक्त गणना के मद्देनजर ₹ 744 करोड़ का लागत अधिवहित स्वीकार्य नहीं है तथा लेखापरीक्षा द्वारा परिकल्पित लागत अधिवहित स्थिर है।

3.1.3.2 संशोधित लागत अनुमानों (आरसीई) के मूल्यांकन में कमियाँ

मूल आधार की उत्पादन वृद्धि तथा क्षमता विस्तारण के पश्चात उत्पादन वृद्धि वाले आरसीई की समीक्षा पर, लेखापरीक्षा ने उत्पादन वृद्धि के आकलन में अनियमितताएं देखी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

आरआईएनएल ने बेस केस (वर्तमान संयंत्र) का तरल इस्पात उत्पादन 3.25 एमटीपीए पर तथा वर्ष 2014-15 में 100 प्रतिशत उत्पादन प्राप्ति के समय बेस केस हेतु 3.7 एमटीपीए तथा वेस केस और विस्तारण संयंत्र (3.7 एमटीपीए+2.6 एमटीपीए) दोनो के लिए 3 एमटीपीए माना था। वास्तव में, यद्यपि आरआईएनएल ने शुरूआत से ही परिचालनों के 15 वर्षों के लिए वित्तीयों की गणना करते समय तरल इस्पात (एसएमएस-2) की 2.8 एमटीपीए क्षमता हेतु खरीद आदेश दिए थे, तथापि आरआईएनएल ने वेस केस के लिए तरल इस्पात उत्पादन 3.25 एमटीपीए पर तथा विस्तारण के पश्चात 6.3 एमटीपीए पर माना था। अतः आरआईएनएल ने केवल 2.8 एमटीपीए की एसएसमएस-2 क्षमता के प्रति वृद्धि संबंधी उत्पादन 3.05 एमटीपीए माना था। इसके अतिरिक्त आरआईएनएल ने परियोजना रिपोर्ट तैयार किये जाने तक कभी

भी तरल इस्पात का 3.5 एमटीपीए से अधिक उत्पादन प्राप्त नहीं किया था। वर्ष 2014-15 से आधार उत्पाद के लिए 3.7 एमटीपीए पर तरल इस्पात उत्पादन पर विचार करने में औचित्य की कमी थी।

आरआईएनएल के उत्पादन प्रवाह चार्ट के अनुसार, लेखापरीक्षा द्वारा तरल इस्पात के प्रत्येक टन के लिए मानक रूपान्तरण दर वर्तमान संयंत्र हेतु बिक्री योग्य इस्पात का 88.53 प्रतिशत तथा विस्तारण संयंत्र हेतु परियोजना रिपोर्ट के अनुसार 92.23 प्रतिशत मानी गयी थी। इस पूर्वानुमान के आधार पर, बेस केस (वर्तमान संयंत्र) तथा विस्तारण के पश्चात बेस केस सहित बिक्री योग्य इस्पात का उत्पादन इस प्रकार है:

- 3.5 एमटीपीए के तरल इस्पात उत्पादन पर, बिक्री योग्य इस्पात 3.10 एमटीपीए हो सकता था जबकि आरआईएनएल ने बेस केस पर बिक्री योग्य इस्पात का उत्पादन केवल 2.84 एमटीपीए माना था क्योंकि तरल स्टील का उत्पादन 3.25 एमटीपीए माना गया था। अतः, बेस केस में बिक्रीयोग्य इस्पात की उत्पादन वृद्धि 0.26 एमटीपीए तक कम बताई गई थी।

- वर्ष 2014-15 से 100 प्रतिशत क्षमता उपयोग के स्तर पर, आरआईएनएल ने 6.3 एमटीपीए के तरल इस्पात के उत्पादन से 5.82 एमटीपीए पर बिक्री योग्य इस्पात के उत्पादन का अनुमान लगाया था। क्रमशः 3.5 एमटीपीए तथा 2.8 एमटीपीए पर तरल इस्पात के उत्पादन के प्रति वर्तमान संयंत्र के लिए तरल इस्पात से बिक्री योग्य इस्पात की 88.53 प्रतिशत मानक रूपान्तरण दर तथा विस्तारण संयंत्र हेतु 92.23 प्रतिशत की रूपान्तरण दर पर, बिक्री योग्य इस्पात का उत्पादन केवल 5.68 एमटीपीए बनता था। क्षमता विस्तारण के पश्चात बिक्री योग्य इस्पात की उत्पादन वृद्धि 0.14 एमटीपीए तक अधिक मानी गई थी।

बेस केस तथा विस्तारण के पश्चात बिक्रीयोग्य इस्पात की मात्रा के गलत विचारण का नकद प्रवाह, पीएटी, आईआरआर इत्यादि पर बुरा प्रभाव होगा।

प्रबंधन ने अपना उत्तर उपलब्ध नहीं कराया। हालांकि, एमओएस ने अपने उत्तर में (दिसम्बर 2014) निम्नलिखित बतायाः

- लेखापरीक्षा की आपत्तियों पर विवाद करते हुए, आरआईएनएल ने वर्तमान इकाइयों में 3.25 एमटी से 3.7 एमटी तक उत्पादन को बढ़ाने के लिए वेस केस को व्यवस्थित करके आरसीई की कार्यप्रणाली को संशोधित किया। अतः, विस्तारण से वृद्धि संबंधी उत्पादन केवल 2.6 एमटी तरल इस्पात तक सीमित है। 12.96 प्रतिशत की आईआरआर के साथ संशोधित कार्यप्रणाली वास्तविक उत्पादन गतिविधि/परियोजना कार्यान्वयन प्रक्रिया में तकनीकी अन्तरों के कारण क्रमश 91.4 प्रतिशत तथा 93.7 प्रतिशत पर बेस केस उत्पादन के साथ क्षमता विस्तारण हेतु आरआइएनएल द्वारा अपनाई गई प्रतिफल दरों को न्यायोचित बनाती है।

तथ्य यह है कि परियोजना रिपोर्ट के साथ साथ आरसीई में परिकल्पित आईआरआर सही आंकड़ों पर आधारित नहीं थी क्योंकि आरआइएनएल को अपने आईआरआर अनुमान 14.02 प्रतिशत से 12.96 प्रतिशत तक संशोधित करने पड़े थे। इसके अतिरिक्त, अपनाई गई प्रतिफल दरें संबंधित परियोजना रिपोर्ट

में दिए गए तकनीकी मानदण्डों से पहले ही हटा दी गई हैं। बेस केस में लिया गया 3.7 एमटीपीए आऊट पुट भी सही नही था क्योंकि यह अभी तक भी आरआईएनएल द्वारा प्राप्त नहीं किया गया था। यद्यपि पश्च विस्तारण गणनाओं में सकल आकंड़ों के आधार पर विस्तारण इकाईयों के लिए उत्पादन 2.6 एमटीपीए लिया गया था, वेस केस राजस्व तथा लागत तर्कसंगत ढंग से आकलित नहीं की गई थीं। अतः आईआरआर गणना वास्तविक एवं प्राप्त किये जाने योग्य नहीं थी।

3.2. संविदा प्रबंन्धन

3.2.1. विहंगावलोकन

आरआईएनएल ने निविदा प्रक्रिया के लिए त्रि-बोली प्रणाली अपनाई थीः (i) प्राथमिक योग्यता मानदण्ड (पीक्यूसी) (ii) तकनीकी-वाणिज्यिक बोली तथा (iii) मूल्य बोली। संविदाएं सामान्य रूप से मूल्य सौदेबाजी, यदि कोई हैं, पर उचित विचार विमर्श के पश्चात एल1 बोलीदाता को प्रदान की गई थी। तथापि, निविदाओं को अन्तिम रूप देने हेतु कोई आन्तरिक समय सीमाएं तथा संविदाओं के प्रबंधन हेतु स्पष्ट प्रक्रिया नहीं थी। इससे संविदा कार्यान्वयन में विलम्बों के लिए सलाहकार / अधिकारियों की जवाबदेही सुनिश्चित करना असंभव हो गया।

आरआईएनएल ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि इसने परियोजना चरण-I तथ चरण-II की पूर्णता हेतु अभिकल्पित क्रमश 36 तथा 48 माह के कार्यक्रम से मिलान के मद्देनजर घरेलू / वैश्विक निविदाओं को अन्तिम रूप देने के लिए 70 / 80 दिनों की आन्तरिक समय सीमाएं निर्धारित की थीं। इसने यह भी बताया कि विलम्ब अपरिहार्य थे। एमओएस ने आगे उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि यद्यपि खुली / वैश्विक निविदाओं को अन्तिम रूप देने के लिए आन्तरिक समय सीमाएं औपचारिक रूप से सलाहकार को नहीं बताई गई थी, तथापि विभिन्न स्तरों पर विभिन्न बैठकों के दौरान समय समय पर इन पर चर्चा / संवीक्षा की गई थी जिसमें जीओआई से बचनबद्ध की गई समय सीमाओं का पालन करने की आवश्यकता पर बल दिया गया था। एमओएस ने आगे बताया कि शास्तियों तथा एलडी के उदग्रहण हेतु खण्ड परामर्शी संविदा के जीसीसी / एससीसी में विद्यमान थे।

आरआईएनएल तथा एमओएस के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि चूंकि आरआईएनएल एक मेगा परियोजना प्रारंभ कर रहा था, इसे परियोजना कार्यान्वयन पर बेहतर नियंत्रण रखने के लिए निविदाओं को अन्तिम रूप देने की प्रक्रिया में शामिल प्रत्येक गतिविधि जैसे (i) विनिर्देशन निर्धारित करना (ii) पीक्यूसी को अन्तिम रूप देना, (iiii) एनआईटी जारी करना, (iv) निविदा खोलना, (v) तकनीकी विनिर्देशनों को अन्तिम रूप देना, (vi) निविदा सौदेबाजी तथा (vii) आदेश देने के लिए समय सीमाओं का मूल्यांकन करना चाहिए था तथा इनके पालन तथा नियंत्रण के लिए सभी महत्वपूर्ण एजेन्सियों को इनकी सूचना दी जानी चाहिए थी। इस संबंध में, 70 / 80 दिनों के समग्र निविदा कार्यक्रम का पालन ना करने के लिए आरआईएनएल के अधिकारियों पर बीओडी तथा प्रबन्धन समिति (सीओएम) द्वारा पारित बाध्यताओं को नोट करना भी महत्वपूर्ण है। इससे इन्कार नहीं किया जा सकता कि विशिष्ट गतिविधि / क्षेत्र जहां विलम्ब हो रहे हैं, को चिन्हित करने के लिए निविदा प्रक्रिया की प्रत्येक उप गतिविध के लिए समय सीमाएं आवश्यक थीं।

3.2.2 निविदा-पूर्व गतिविधियां

3.2.2.1 सलाहकार द्वारा तैयार किये गए लागत अनुमान

परामर्शी संविदा की शर्तों के अनुसार, सलाहकार को एक उत्तरदायित्व पैकेजवार लागत अनुमान तैयार करना था। सलाहकार ने परियोजना अनुमोदन प्राप्त करने के लिए जून 2005 के आधार मूल्य पर पैकेजवार अनुमान तैयार किये थे। इसके अतिरिक्त, सलाहकार ने निविदाओं के साथ हुई तकनीकी चर्चाओं के आधार पर लागत अनुमान को अद्यतित किया था, जहां कार्य के कार्यक्षेत्र में संशोधन, यदि कोई हो तथा वर्धन शामिल थे तथा निविदाकारों की मूल्य बोलियों के साथ खोले जाने के लिए सीलबन्ध लिफाफे में आरआईएनएल के संविदा अनुभाग को प्रस्तुत किया था। अतः, सलाहकार द्वारा तैयार किये गए अनुमान उचित रूप से बाजार दृश्य प्रवृत्ति को दर्शाते हुए विश्वसनीय, प्रामाणिक तथा उपयुक्त होने अपेक्षित थे। हालांकि, लेखापरीक्षा में जांच से पता चला कि सलाहकार द्वारा तैयार किये गए अद्यतित लागत अनुमानों तथा प्रदान किये गए मूल्यों के बीच व्यापक अन्तर थे। तकनीकी वाणिज्यिक चर्चाओं के बाद अद्यतित अनुमानों से अधिक अन्तर होना अपेक्षित नहीं था क्योंकि सलाहकार से इसे अन्तिम रूप देते समय सभी परिवर्धनों/विलोपनों तथा वर्धनों पर विचार किये जाने की आशा थी। उपरोक्त के बावजूद, एल1 मूल्यों तथा अद्यतित अनुमानों के बीच अन्तर (-) 47 प्रतिशत से (+) 122 प्रतिशत तक था। 65 संविदाओं[33] में से, केवल 20 संविदाओं के संबंध में, अन्तर 10 प्रतिशत तक था, जो सामान्य रूप से स्वीकृत अन्तर है।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि अनुमानों का अधिकांश भाग सलाहकार के पास पहले कार्यान्वित मिलती-जुलती परियोजनाओं के लिए उपलब्ध डाटा पर आधारित था तथा जून 2005 को आधार मूल्यों पर आधारित अनुमान केवल ईएमडी निर्धारित करने तथा एनआईटी जारी करने के उद्देश्य से दिया गया था।

आरआईएनएल का यह बताते हुए उत्तर कि सलाहकार द्वारा तैयार किये गए अनुमान ईएमडी निर्धारित करने तथा एनआईटी जारी करके के उद्देश्य तक सीमित थे, बिना यह व्याख्या किये कि क्यों और कैसे लागत अनुमान विश्वसनीय, प्रामाणिक और परियोजना के घटको की लागत के बाजार मूल्य को उचित रूप से नहीं दर्शातें, केवल इस तथ्य की महत्ता को कम करते हैं कि अनुमान त्रुटिपूर्ण थे तथा निविदाओं को अन्तिम रूप देने में विलम्बों को बढ़ावा दिया।

3.2.2.2 निविदा शर्तें तथा विनिर्देशन

क. विनिर्देशनों की विमुक्ति में विलम्ब

क्षमता विस्तारण के सभी पैकेजों के लिए आदेश छह महीने के भीतर पूरे किये जाने थे अर्थात शून्य तिथि (अक्तूबर 2005) से 180 दिन, जिसमें से 70 / 80 दिन (स्वदेशी / विदेशी आदेश) एनआईटी जारी किये जाने के बाद निविदा को अन्तिम रूप देने के लिए निश्चित किये गए थे। अतः विनिर्देशनों की विमुक्ति अर्थात एनआइटी जारी होने से पहले पहली उप-गति विधि हेतु उपलब्ध समय शून्य तिथि से केवल 110/ 100 दिन (स्वदेशी / विदेशी) था।

---

[33] 68 संविदाओं में से, परामर्शी संविदा को छोड़कर, एसएलटीएम संविदा निविदा चरण के अधीन थी तथा एक संविदा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई। अतः कुल 65 संविदाएं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि लेखापरीक्षा की जांच हेतु चयनित क्षमता विस्तारण के चरण-I की सभी 58 संविदाओं में विनिर्देशन विमुक्ति हेतु उपलब्ध 110/100 (स्वदेशी/विदेशी आदेश) दिनों के अतिरिक्त 61 से 2145 दिनों तक के विलम्ब के साथ विमुक्त किये गए थे। चरण-II के संबंध में, लेखापरीक्षा में जांच हेतु चयनित 8 संविदाओं में से, एक मामले को छोड़कर, विनिर्देशनों की विमुक्ति में 1 दिन से 1014 दिनों तक का विलम्ब था।

आरआईएनएल ने क्षमता विस्तारण हेतु विशेष रूप से विभिन्न प्रकार की निविदाओं जैसे टोटल ट्रंकी, डिस्क्रीट ट्रंकी तथा नान-ट्रंकी के लिए निविदा शर्तों जैसे निविदाओं के लिए निर्देश (आईटीटी), संविदा की सामान्य शर्तें (जीसीसी), संविदा की विशेष शर्तें (एससीसी) इत्यादि को अन्तिम रूप देने के लिए एक समिति गठित की (नवम्बर 2005)। उक्त समिति निविदा शर्तों को अन्तिम रूप दे सकती थी तथा इन्हें जून 2006 में सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदित करा सकती थी। विनिर्देशनों की विमुक्ति मे विलम्ब के कारण परिहार्य समय अधिवहित पर तीव्र प्रभाव के साथ बहुमूल्य समय की सदा के लिए होने वाली हानि हुई। चूंकि तकनीकी विनिर्देशनों जैसे आवश्यक सुविधाओं सहित संयंत्र की आकृति दर्शाना इत्यादि की तैयारी परामर्शी सविंदा के कार्यक्षेत्र में थी, विलम्ब सलाहकार की विफलता हेतु आरोपित किये जा सकते थे। ऐसे परिहार्य विलम्बों के लिए जवाबदेही को स्पष्ट रूप से माईलस्टोन के पालन के रूप में परामर्शी संविदा में स्थापित किया जाना संभव नहीं था, अतः सलाहकार इस संबंध के दण्डित हुए बिना ही बच निकलता प्रतीत होगा।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि परामर्शी संविदा में, 16 माईलस्टोन गतिविधियां थी, जिनके लिए शास्ति परिकल्पित की गई थी तथा इसने पहले ही माईलस्टोन शास्तियों के प्रति राशि सलाहकार को भुगतान योग्य शुल्क से काट ली थी। एमओएस ने अपने उत्तर में आगे बताया (दिसम्बर 2014) कि चरण-I के मुख्य पैकेजों के विनिर्देशन सलाहकार द्वारा अप्रैल तथा मई 2006 के बीच जारी किये गए थे।

आरआइएनएल / एमओएस के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि परियोजना कार्यान्वयन कार्यक्रम के अनुसार, आदेश दिया जाना अप्रैल 2006 तक पूरा हो जाना था, ना कि केवल विनिर्देशनों की विमुक्ति अर्थात एनआईटी जारी किये जाने से पहले की एक उप-गतिविधि। इसके अतिरिक्त, उत्तर से संदर्भित सोलह माईलस्टोन क्षेत्रवार गतिविधियों की पूर्णता से संबंधित थे। आरआईएनएल ने आदेश दिये जाने की प्रक्रिया में शामिल विभिन्न गतिविधियों जैसे विनिर्देशनों की विमुक्ति इत्यादि के लिए आन्तरिक समय सीमा निर्धारित नहीं की थी तथा कोई विलम्ब सलाहकार पर आरोपित नहीं किये गए थे। इसके अतिरिक्त, केवल शास्ति के प्रति राशि रोक लेना शास्तियों के प्रति वसूली नहीं होती।

ख. मात्राओं के बिल (बीओक्यू), निविदा शर्तों तथा मूल्य अनुसूची की गलत तैयारी

लेखापरीक्षा ने सिविल तथा संरचनागत संविदाओं के संबंध में अनुमानित तथा वास्वतिक बीओक्यू के बीच अन्तर देखे जिसके परिणामस्वरूप कार्यों को पूरा करने में विलम्ब हुआ तथा लागत अधिवहित के साथ साथ समय अधिवहित को बढ़ावा मिला। लेखापरीक्षा नमूने में से समीक्षा किये गए अट्ठारह सिविल कार्यों में से, छह सिविल संविदाओं में, अनुमानित लागत में ₹ 158.64 करोड़ तक अन्तर था तथा अन्तर प्रतिशतता अनुमानित लागतों के 31.76 प्रतिशत से 47.96 प्रतिशत को बीच बनती थी जो बीओक्यू का अनुमान लगाते समय सलाहकार की विफलता को दर्शाता है।

आरआईएनएल के उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि सही मात्राओं के साथ एक सिविल निविदा तैयार करने में दो वर्ष का समय लगेगा, अतः सिविल संविदाओं की मात्राओं में अन्तर होंगे। इसने आगे बताया था

(मई 2014) कि सलाहकार सामान्य रूप से उपस्कर आपूर्तिकर्त्ताओं द्वारा तकनीकी पैकेजों को अन्तिम रूप देने जाने के लिए प्रतीक्षा करने में समय व्यर्थ करने से बचने के लिए काफी सीमा तक कच्चे अनुमान लगाने के लिए इन-हाउस डाटा पर विश्वास करते हैं। यह दर्शाता है कि सलाहकार द्वारा दी गई सेवा विश्वसनीय नहीं थी। इसके अतिरिक्त, आरआईएनएल बहुत बड़ी लागत पर सलाहकार की नियुक्ति के तंत्र के माध्यम से इसके अपने हितों की रक्षा करने में विफल हुआ था।

3.2.2.3 निविदा खण्डों में अपर्याप्तता

सलाहकार के साथ संविदा की अनुसूची 5 के खण्ड 5.1 के अनुसार, सलाहकार को तकनीकी विनिर्देशनों, ड्राईंग, जीसीसी, एससीसी, एनआईटी, लागत अनुमानों इत्यादि सहित पैकेज-वार निविदा दस्तावेज तैयार करना आवश्यक था। यद्यपि निविदा दस्तावेज अप्रैल / जून 2006 तक अन्तिम रूप दिये जा चुके थे, तथापि मुख्य उपस्कर पैकेजों से संबंधित वैश्विक निविदाओं के संबंध में निविदा की शर्तों तथा निवन्धनों को निर्धारित नहीं किया गया था। आरआईएनएल को कुछ निविदाकारों के कहने पर नवम्बर 2006 तथा दिसम्बर 2006 में अनुशेष जारी करके संविदा की वाणिज्यिक शर्तों / अधिकतर निविदाओं को संशोधित करना पड़ा था। संविदा की शर्तों के संशोधन के बावजूद, वैश्विक बोलीदाताओं के अनुरोध पर, आरआईएनएल को पुनः वाणिज्यिक शर्तों में और परिर्वतन स्वीकार करने पड़े तथा मार्च 2007 में संविदा की शर्तों तथा निबन्धनों के लिए संशोधित व्याख्यान जारी करना पड़ा। इसके कारण संविदा की शर्तों को अन्तिम रूप देने में शून्य तिथि (28 अक्तूबर 2005) से 16 महीनों तक का विलम्ब हुआ और इस बीच निविदा के वैद्यता समाप्त हो गई। अतः सलाहकार उपयुक्तता तथा विश्वसनीयता के साथ शर्तों तथा निबन्धनों को अन्तिम रूप देने में विफल हुआ था।

आरआइएनएल ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि एक ऐसी समिति पास होने के बावजूद जिसने अन्य कम्पनियों जैसे सेल में स्थिति के अध्ययन तथा उपरोक्त के विभिन्न लोगों / उद्योगों के साथ पारस्परिक प्रभाव के पश्चात शर्तों एवं निबन्धनों (टी एण्ड सी) की सिफारिश की थी, निविदाकारों ने शर्तों तथा निबन्धनों में कुछ परिवर्तनों का प्रस्ताव दिया था। एमओएस ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2014) कि जब विस्तारण निविदाएं आरआइएनएल द्वारा खोली गई थी, लगभग सभी तकनीकी उपस्कर आपूर्तिकर्ताओं के पास भारी मात्रा में बुकिंग थी तथा वैसे तो आपूर्तिकर्ता निविदा की शर्तों तथा निबन्धनों से सहमत होने के इच्छुक नहीं थे इसलिए संशोधित वाणिज्यिक शर्तों तथा निबन्धनों के लिए अनुरोध किया। आरआइएनएल तथा एमओएस का उत्तर यर्थाथपूर्ण नहीं हैं क्योंकि यह संविदा की शर्तों तथा निबन्धनों को अन्तिम रूप देने में इसके द्वारा किये गए प्रयासों पर प्रकाश डालता है तथा विलम्बों के लिए बड़े पैकेजों के निविदाकारों द्वारा एकाधिपत्य तथा 'रूलिंग द रूस्ट' को कारण बताया, तथा निबन्धनों को पर्याप्त रूप से संबोधित करने में विफलता के लिए सलाहकार के विरूद्ध कोई दाण्डिक कार्यवाही प्रारंभ किये बिना सलाहकार का बचाव करना जारी रखा जबकि 50 प्रतिशत से ज्यादा टी एण्ड सी निविदाकारों के कहने पर संशोधित की गई थीं।

3.2.2.4 संग्रहण अग्रिम

6.3 एमटीपीए क्षमता विस्तारण की निविदा शर्तों का गठन करते समय, संग्रहण अग्रिम के भुगतान पर प्रचलित सीवीसी दिशानिर्देश[34] थे कि अग्रिम भुगतानों को सामान्यतयाः हतोत्साहित किया जाना है। जब

[34]*ओएम सं. एनयू/पीओएल/19 दिनांक 8 दिसम्बर 1997*

कभी अग्रिम का भुगतान अपरिहार्य लगे, तो यह ब्याज वाला होना चाहिए, ताकि ठेकेदार अनुचित लाभ ना उठा सके। सीवीसी दिशानिर्देशों के विपरीत, आरआईएनएल ने अंधाधुध तरीके से अधिकतम ₹ 75 करोड़ तक कुल संविदा मूल्य के 5 से 10 प्रतिशत तक के ब्याज मुक्त अग्रिम का भुगतान किया। तत्पश्चात सीवीसी ने अप्रैल 2007 में संशोधित दिशानिर्देश जारी किये, जहां एक विशिष्ट समय सूची के भीतर वसूली के साथ बोर्ड के विवेक पर ब्याज मुक्त अग्रिम अनुमत किया गया था। लेखापरीक्षा में ब्याज मुक्त संग्रहण अग्रिम की समीक्षा से निम्नलिखित का पता चलाः

1. 110 संविदाओं के संबंध में ₹ 745.40 करोड़ के ब्याज मुक्त संग्रहण अग्रिम का भुगतान किया गया था तथा मूल लागत अनुमानों की तुलना में भुगतान किये गए अग्रिम की समग्र प्रतिशतता 8.58 प्रतिशत बनती थी। यद्यपि ब्याज मुक्त अग्रिम केवल विशिष्ट मामलों में आवश्यकता के आधार पर भुगतान किया जाना था, तथापि आरआईएनएल ने यह सभी ठेकेदारों को भुगतान किया था। इसके अतिरिक्त यद्यपि एक विशिष्ट समय में वसूली की जानी चाहिए थी, तथापि आरआईएनएल ने अग्रिम की वसूली को कार्य की प्रगति से जोड़ दिया था। अतः सीवीसी दिशानिर्देशों के उल्लंघन मे ब्याज मुक्त संग्रहण अग्रिमों के भुगतान के परिणामस्वरूप निजी ठेकेदारों को अनुचित लाभ मिला था। परियोजना कार्यान्वयन की अवधि के दौरान भारतीय स्टेट बैंक की न्यूनतम पीएलआर (11.50 प्रतिशत)[35] के आधार पर आरआईएनएल द्वारा वहन की गई ब्याज की हानि ₹ 156.02 करोड़ तक बनती थी।

2. संविदा की शर्तों के अनुसार, संग्रहण अग्रिम किये गए कार्य के समानुपातिक आधार पर प्रत्येक ''रनिंग अकाऊंट बिल'' से वसूल किये जा सकते थे तथा ऐसे अग्रिम की समस्त राशि एक निर्धारित समय सीमा के बजाए, सभी संयत्र, मशीनरी तथा उपस्कर की आपूर्ति/ सुपुर्दगी के पूरा होने के लिए संविदात्मक समय कार्यक्रम के भीतर 80 प्रतिशत प्रगति भुगतानों के अन्दर वसूल की जा सकती थी। अतः उन सभी मामलों में, जहॉ कार्य की पूर्णता विलम्बित थी, अग्रिम की वूसली की अवधि प्रवर्द्धित थी तथा वसूली की वास्वतिक अवधि 159 दिनों से 2013 दिनों तक थी (31 मार्च 2013 तक)। अतः, क्षमता विस्तारण में अधिकतर ठेकेदारों ने प्रवर्द्धित अवधियों के लिए ब्याज मुक्त अग्रिम का आनन्द उठाते हुए अनुचित लाभ प्राप्त किये थे।

3. इसके अतिरिक्त, संविदा में उस अवधि के संबंध में कोई प्रावधान नहीं था जिसमे अग्रिम की वसूली प्रारंभ की जानी थी। अतः कार्य को शुरू करने में विलम्ब के मामलों में, अग्रिम की वसूली की शुरूआत भी स्थगित हो गई थी तथा अग्रिम की वसूली प्रारंभ करने में असामान्य विलम्ब था। 110 मामलों में से, केवल 11 मामलों में वसूली 48 से 1638 दिनों के बीच थी।

4. सीवीसी दिशानिर्देश माल की आपूर्ति की सीमा तक संग्रहण अग्रिम के भुगतान को स्पष्ट रूप से प्रतिबंधित करते है जहां भी संविदाएं आपूर्तियों, भवन निर्माण तथा अन्यों में विभाजित थीं। सीवीसी दिशानिर्देशों के विपरीत, आरआईएनएल ने माल की आपूर्ति वाले भाग से अलग जैसे डिजाईन एवं इंजिनियरिंग, भवन निर्माण, सिविल कार्यों, प्रशिक्षण, अनुरक्षण पुर्जों की आपूर्ति पर ₹ 149.94 करोड़ के ब्याज मुक्त संग्रहण अग्रिम का भुगतान किया था। अतः ब्याज मुक्त अग्रिम का भुगतान अनियमित था तथा आरआईएनएल ने ₹ 38.68 करोड़ तक का ब्याज खो दिया था।

---

[35]वास्तविक एसबीआई पीएलआर 11.50 प्रतिशत से 14.50 प्रतिशत तक है।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि परियोजना तथा बाजार परिस्थितियों के लिए शक्त कार्यक्रम के मद्देनजर, ब्याज मुक्त अग्रिम देना बेहतर समझा गया था। अतः ट्रंकी तथा डिस्क्रीट ट्रंकी संविदाओं के लिए जीसीसी /एससीसी में ब्याज मुक्त अग्रिमों तक विस्तार हेतु एक प्रावधान किया गया था। आगे यह बताया गया था कि चूंकि वसूलियां एक समयबद्ध ढंग से प्रभावी की जानी थी, तो विलम्बित वसूलियों पर ब्याज प्रभारित करने के लिए कोई प्रावधान परिकल्पित नहीं किया गया था तथा यह बताते हुए अपने कार्यों का समर्थन किया कि अप्रैल 2007 के सीवीसी दिशानिर्देश बोर्ड से पूर्व अनुमोदन के साथ आवश्यकता आधारित ब्याज मुक्त अग्रिम प्रदान करना अनुमत करते हैं।

एमओएस ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि आरआईएनएल ने स्वयं ही 6.3 एमटीपीए के लिए निविदाएं जारी करते समय, निविदाकारों/प्रचलित बाजार परिस्थितियों के साथ पिछले अनुभव पर विचार करते हुए तथा एक उपयुक्त पूर्वधारणा के आधार पर कि यदि ब्याज रहित मुक्त संग्रहण अग्रिम नहीं दिया गया तो निविदाकार संभावित रूप से अपने उद्धरित मूल्य में संग्रहण अग्रिम पर ब्याज का भार डाल देगें, सक्षम प्राधिकारी के उचित अनुमोदन के साथ एक निष्पक्ष तथा पारदर्शी ढंग से एनआईटी में ब्याज मुक्त संग्रहण अग्रिम के लिए अनुबंध किया था। इसके बाद सीवीसी ने भी अप्रैल 2007 में ब्याज वाले संग्रहण अग्रिम पर प्रचलित दिशानिर्देशों की समीक्षा की थी तथा आवश्यकता आधारित ब्याज मुक्त संग्रहण अग्रिम अनुमत किया था।

आरआईएनएल तथा एमओएस के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि आरआईएनएल ने स्वीकार किया था कि परियोजना के लिए शक्त कार्यक्रम तथा प्रचलित बाजार परिस्थितियों के मद्देनजर, इसने ब्याज मुक्त अग्रिम प्रदान किया था। आरआईएनएल का ब्याज मुक्त अग्रिम देने का कार्य अप्रैल 2007 से पहले विद्यमान सीवीसी दिशानिर्देशों का एक स्पष्ट उल्लंघन था। विशेषकर संविदाओं के आपूर्ति वाले भाग से अलग जैसे डिजाईन एवं इंजिनियरिंग, भवन निर्माण, सिविल कार्य, प्रशिक्षण, अनुरक्षण पुर्जों की आपूर्ति को ब्याज मुक्त अग्रिम का भुगतान अप्रैल 2007 में जारी किये गए सीवीसी दिशानिर्देशों के भी उल्लंघन में था। अतः, संग्रहण अग्रिम का भुगतान वित्तीय के साथ साथ सीवीसी दिशानिर्देशों के विपरीत था जिसके परिणामस्वरूप आपूर्ति से अलग संविदाओं जैसे डी एवं ई, भवन निर्माण, सिविल कार्य, प्रशिक्षण, अनुरक्षण पुर्जो की आपूर्ति इत्यादि पर ₹ 38.68 करोड़ के ब्याज के नुकसान सहित संग्रहण अग्रिमों पर ₹ 156.02 करोड़ की सीमा तक ब्याज की हानि के अतिरिक्त ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

3.3 संविदा प्रदान करना

1. संविदा प्रबन्धन समय सीमा तथा अनुमोदित लागत में क्षमता विस्तारण के कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण भूमि-का निभाता है। यद्यपि 'संविदा प्रदान करने' की मुख्य गतिविधि मे छह उप-गतिविधियां है, आरआईएनएल ने उप-गतिविधि वार समय सीमा निर्धारित नहीं की थीं। अतः, एलओए जारी करने की तिथि से संविदा पर हस्ताक्षर करने के लिए निर्धारित 30 दिनों को छोड़कर विनिर्देशनों के विमुक्ति हेतु शून्य तिथि से शुरू होने वाली संविदाओं को प्रदान करने की प्रक्रिया में प्रत्येक गतिविधि के लिए कोई मानदण्ड नहीं था। क्षमता विस्तारण के लिए संविदा प्रदान करने की कुल प्रक्रिया को तेज करने के लिए, आरआईएनएल ने पिछली पांच उप गतिविधियों की प्रक्रिया को पूरा करने के लिए एलओए जारी करने के लिए एनआईटी की तिथि से स्वदेशी निविदाओं के लिए 70 दिन तथा वैश्विक निविदाओं के लिए 80 दिनों की कुल समय सीमा निर्धारित की थी। लिया गया वास्तविक समय 34 से 893 दिनों तक था जैसा कि नीचे दी गई तालिका में वर्णित है:

तालिका-7

उप गतिविधि	से	तक	वास्तविक अवधि सीमा
1. विनिर्देशन विमुक्त करना	शून्य	विनिर्देशन विमुक्त करना	161-2245 दिन
2. बोली आमंत्रित करना	निविदा विनिर्देशनों की मुक्ति	निविदा आमंत्रणज्ञापन जारी करना (एनआईटी)	4 - 883 दिन
3. निविदा खोलना	निविदा आमंत्रणज्ञापन जारी करना (एनआईटी)	पूर्व-योग्यता मानदण्ड खोलना (पीक्यूसी) अर्थात लि. I	8 -126 दिन
4. पात्रता मानदण्ड का मूल्यांकन	लिफाफा-I खोलना	तकनीकी-वाणिज्यिक बोली/खोलना अर्थात् लि-II	5 - 236 दिन
5. तकनीकी वाणिज्यिक बोली का मूल्यांकन	लिफाफा-II खोलना	मूल्य बोली अथवा संशोधित बोली/मूल्य बोली में संशोधन अर्थात, लि. III	2 - 534 दिन
6. मूल्य बोलियों का मूल्यांकन	लिफाफा-II खोलना	स्वीकृति पत्र जारी करना (एलओए)	2 - 318 दिन
7. संविदा को अन्तिम रूप देना	एलएओ जारी करना	संविदा पर हस्ताक्षर करना/संविदा की प्रभावी तिथि	12-409 दिन
एनआईटी जारी करने से एलओए जारी करने तक समय की अवधि			34-893 दिन

लेखापरीक्षा ने संविदा प्रबंधन में विभिन्न कमियॉ देखी जिनके परिणामस्वरूप निम्नलिखित कारणों से संविदा प्रदान करने में असामान्य विलम्ब हुआः

- सलाहकार द्वारा विनिर्देशनों की विमुक्ति में विलम्ब;
- निविदा शर्तों में कमियों के कारण निविदा खुलने की तिथि (टीओडी) का विस्तारण;
- सलाहकार द्वारा पीक्यूसी को अन्तिम रूप देने में विलम्ब के कारण तकनीकी बोलियों के खुलने में विलम्ब;
- जीसीसी/ एससीसी के गठन में त्रुटियों के कारण प्रमुख प्रौद्योगिकी प्रक्रिया पैकेजों के लिए वाणिज्यिक विचलनों के समाधान के परिणामस्वरूप लम्बी चर्चाएं हुई और आदेश देने में विलम्ब हुआ; और
- सलाहकार द्वारा तैयार किये गए अपर्याप्त प्रारूप विनिर्देशों के परिणामस्वरूप तकनीकी वाणिज्यिक चर्चाओं के दौरान तकनीकी विनिर्देशनों का संशोधन, संयंत्र की आवश्यकताओं में संवर्धन इत्यादि हुआ।

लेखापरीक्षा में जांच से पता चला कि लेखापरीक्षा नमूने की सभी 67[36] संविदाओं में, चरण-II में एक संविदा को छोड़कर, अन्य 66 संविदाओं में, विनिर्देशनों की विमुक्ति चरण-I में 61 दिनों से 2145 दिनों का विलम्ब था तथा चरण-II में 21 दिन से 1014 दिनों का विलम्ब था।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि सर्वोत्तम प्रयासों के बावजूद, निविदाओं को अन्तिम रूप देने के प्रत्येक चरण में विलम्ब हुए थे जैसे निविदाकारों का टीओडी के आस्थगन हेतु कहना, सशर्त प्रस्ताव प्रस्तुत करना जिससे बार बार चर्चाओं की आवश्यकता हुई, लम्बी मूल्य सौदेबाजियॉ, अनुबंध पर हस्ताक्षर करने में विलम्ब; इन सभी कारणों ने एकल रूप से अथवा सामुहिक रूप से सीमित विक्रेता/ पक्षों के कारण विलम्बों में वृद्धि की।

विलम्बों के लिए पूरी तरह से निविदाकारों को दोषी ठहराने के आरआईएनएल के उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखे जाने की आवश्यकता है कि उचित रूप से जीसीसी / एससीसी के गठन में तथा प्रत्येक

[36] *एसएलटीएस संविदा को छोड़कर*

उप-गतिविधि के लिए समय सीमा निर्धारित करने में आरआईएनएल / सलाहकार की तरफ से विफलताएं हुई थीं। आरआईएनएल को पिछली गतिविधि में देखी गई चूकों को ठीक करने के लिए प्रत्येक चरण में अनुवर्ती उप-गतिविधियों को तेज करके समस्त मुख्य माईलस्टोन गतिविधि को अभिकल्पित समय सीमा मे पूरा करने के मुख्य उद्देश्य के साथ उपयुक्त उपाय करने चाहिए थें। उप-गतिविधि वार समय सीमाओं की अनुपस्थिति में, लम्बे समय तक पदनामित निदेशन एवं बीओडी / एमओएस द्वारा परियोजना की निरंतर करीबी निगरानी की कमी के कारण परियोजना की प्रगति में प्रमुख विलम्बों से बचना संभव नहीं था। इन कमियों के विवरणों पर अध्याय 4 में चर्चा की गई है।

2. सलाहकार की भूमिका

परामर्शी संविदा की अनुसूची 5 के खण्ड 1.6 के अनुसार, यद्यपि परामर्शी संविदा में पात्रता मानदण्डों पर सिफारिशें प्रस्तुत करने, तकनीकी-वाणिज्यिक बोली, निविदा के विभिन्न चरणों को अन्तिम रूप देने इत्यादि के संबंध में सलाहकार की सहायता अनिवार्य थी, तथापि आरआईएनएल ने संविदात्मक दायित्वों के रूप में सलाहकार द्वारा पूर्ण सिफारिशें प्रस्तुत करने के लिए स्पष्ट समय सीमाएं नहीं दर्शायी गई थी। परिणामस्वरूप, यद्यपि लेखापरीक्षा में जांच किये गए अधिकतर मामलों में निविदा को अन्तिम रूप देने के प्रत्येक चरण में असामान्य विलम्ब थे, तथा सलाहकार पर आरोप्य विशिष्ट कमियों तथा विलम्बों को समय पर नही दर्शाया जा सका था।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि इस तथ्य के कारण कि सामान्य रूप से सलाहकारों की गतिविधि काफी हद तक बाह्य एजेन्सियों द्वारा उपलब्ध कराए जाने वाले इनपुटों पर निर्भर करती है जो सलाहकार के नियंत्रण से परे हैं, व्यवहारिक रूप से प्रत्येक गतिविधि के लिए समय निर्धारित करना व्यवहार्य नहीं हो सकता। उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि बिना समय सीमाओं के कोई भी परियोजना प्रारंभ अथवा पूरी नहीं की जा सकती।

3.3.1 निविदा आमंत्रित करना

विस्तारण परियोजना के समय पर क्रियान्वयन हेतु निविदाओं को समय पर आमंत्रित करना आवश्यक है। लेखापरीक्षा नमूने की 67[37] संविदाओं में से, 22 संविदाओं के संबंध में वैश्विक निविदा जारी की गई थीं तथा 42 संविदाओ में खुली निविदा का तरीका अपनाया गया था, दो संविदाएं सीमित निविदा आधार पर तथा एक संविदा नामांकन आधार पर थीं। इस संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने देखा कि अनुमोदित समय सीमा के अन्दर संविदा प्रदान करने का कार्य पूरा करने में विलम्ब के लिए एक कारण एनआइटी को विलम्ब से जारी करना था। सामान्य तौर पर एनआईटी निविदा विनिर्देशन जारी करने के तुरन्त बाद जारी करना होता है क्योंकि निविदा प्रक्रिया एनआईटी जारी होने के साथ शुरू हो जाती है।

एक सप्ताह की रियायत अवधि देने के बाद भी, एनआईटी जारी करने के लिये वास्तव में लिया गया समय लेखापरीक्षा प्रतिदर्श में चयनित 61 ठेकों में 4 से 883 दिनों की बीच थे।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2014) कि एनआईटी जारी करने के लिये लिया गया अधिकतम समय 24 दिन था। उत्तर पर इस तथ्य के प्रति विचार करने की आवश्यकता है कि

[37] *एसएलटीएम को छोड़कर*

एनआईटी जारी करने की तिथि परियोजना कार्यालय में प्रस्ताव की प्राप्ति की तिथि से निकाली गई थी जबकि लेखापरीक्षा निष्कर्ष ने निर्देश जारी करने के तिथि से एनआईटी की तिथि तक विलम्ब पर विचार किया।

3.3.2 निविदा खोलने के तिथि (टीओडी) को बढ़ाने के कारण विलम्ब

निविदा खोलने की तिथि (टीओडी) सरकार द्वारा यथा अनुमोदित शून्य तिथि से 6 महीनों के अंदर के एनआईटी या पहला माइलस्टोन जारी करने की तिथि से 70 / 80 दिनों के अंदर ठेका देने की प्रक्रिया पूर्ण करने में विलम्ब का एक और कारण था। लेखापरीक्षा ने देखा कि लेखापरीक्षा प्रतिदर्श के 68 ठेकों में से 44 में, आरआईएनएल ने 1 से 4 गुना तक टीओडी बढाया और संविदा खोलने के लिये स्वीकृत वास्तविक अवधि के बाद अधिक समय 4 से 96 दिनों तक था। टीओडी को ऐसे बढ़ाने के लिये कारण अनुकूल नहीं था। टीओडी, जीसीसी (13 ठेकों) में संशोधन पात्रता मापदंड (9 ठेकों) में 4 परिवर्तन और निविदाकारों के अनुरोध पर संशोधन (40 ठेकों) के कारण भी आगे बढ़ा दी गई थी।

लेखापरीक्षा में टीओडी में देखे गये ऐसे परिहार्य विलम्ब के उदाहरण नीचे दिये गये हैं:

क) आरआईएनएल ने 6 जून 2006 को टीओडी अनुसूची के साथ 26 अप्रैल 2006 को बीएफ-3 की आपूर्ति के लिये एनआईटी जारी किया। यद्यपि टीओडी निविदाकारों के अनुरोध और जीसीसी/एससीसी के कुछ ठेका शर्तों में बदलाव के कारण भी बढ़ा दी गई थी, टीओडी जुलाई 2006 तक बढ़ा दी गई थी। दो और एजेंसियों की सहभागिता के कारण और उनके अनुरोध पर, टीओडी फिर से 14 अगस्त 2006 तक बढ़ा दी गई थी। इस प्रकार, दो बार टीओडी बढ़ाने के बाद, कुल 76 दिनों के विलम्ब सहित, निविदा खोली गई। पूर्ण करने की निर्धारित अवधि में कमी के आधार पर टीओडी को बढ़ाने के बावजूद, आरआईएनएल अंतिम रूप से 30 महीनों की पूरा करने की अवधि के लिये सहमत हुआ।

आरआईएनएल ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि टीओडी को खोलने में विलम्ब मुख्य रूप से इस तथ्य के कारण था कि सभी संभाव्य बोलीदाताओं ने बढ़ाने के लिये अनुरोध किया और तकनीकी निर्देशों के परिशिष्ट जारी किये गये।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना आवश्यक है कि कार्य पूर्ण होने के समय को 27 महीनों से 26 महीनों में परिवर्तित करने के कारण बीएफ-3 की टीओडी बढ़ाई गई थी जो आरआईएनएल के कारण था। अंत में तकनीकी वाणिज्यिक चर्चा के दौरान, कार्य पूर्ण करने का समय 26 से 30 महीनों में परिवर्तित किया गया था। इस प्रकार बीएफ-3 के पूर्ण करने की निर्धारित अवधि के आंकलन करने में विफलता टीओडी को बढ़ाने का मुख्य कारण था।

ख) डब्ल्यूआरएम-2 की आपूर्ति के लिये, एनआईटी जून 2006 में निर्धारित निविदा खुलने की तिथि के साथ मई 2006 में जारी किया गया। टीओडी बोलीदाताओं के अनुरोध और विक्रय राशि मापदंड शामिल करने के कारण आरआरएनएल द्वारा पीक्यूसी के संशोधन के कारण भी और दूसरी बार सार्वजनिक अवकाश के कारण अगस्त 2006 तक दो बार बढ़ा दी गई थी। इस प्रकार निविदाऐं 70 दिनों के कुल विलम्ब के साथ एनआईटी जारी करने के 100 दिनों के बाद खोली गई थी।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि अधिकांश बोलीदाता / आपूर्तिकर्ता ने बढ़ाने की मांग की थी और टीओडी को बढ़ाते समय, आरआईएनएल ने जीसीसी / एससीसी के कुछ संवैधानिक धाराओं ने पीक्यूसी / सुधार के लिये संशोधन भी जारी किये थे, यद्यपि तथ्य यह रहा कि 80 दिनों के निविदा पूर्ण करने के लिये कुल समय के प्रति आरआईएनएल ने निविदा को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया में 'निविदा खोलना' उप-गतिविधि को पूर्ण करने के लिये 100 दिन लिये।

ग) केपटिव ऊर्जा संयंत्र-I और II की खरीद के लिये आरआईएनएल ने ग्लोबल एनआईटी जारी किया (नवम्बर 2008)। एनआईटी जारी करने के 103 दिनों के बाद, आरआईएनएल ने पात्रता और मूल्यांकन मापदंड, जांचसूची, तकनीकी निर्देशों के कुछ भाग आदि जैसे मुख्य कारकों में संशोधन करने वाले निविदा दस्तावेजों में संशोधन / परिशिष्ट / शुद्धिपत्र जारी किये। निविदा खुलने की निपत तिथि तीन बार[38] बढ़ाई गई थी और अंत में एनआईटी से 126 दिनों के अंदर; पीक्यूसी बोली 96 दिनों के विलम्ब सहित खोली (16 मार्च 2009) गई थी।

घ) एसएमएस-2 के लिये जल आपूर्ति प्रणाली के लिये एनआईटी के मामले में, टीओडी की निर्धारित तिथि 5 अप्रैल 2007 थी। यह ठेको की शर्तों में संशोधन के और निविदाकर्ताओं के अनुरोध के आधार पर चार बार बढ़ाई गई थी और अंत में पीक्यूसी 20 जून 2007 को 76 दिनों के विलम्ब सहित पूर्ण हुई।

आरआईएनएल ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि टीओडी अखण्डता समझौते (2007) की शर्तरहित स्वीकृति पर सीवीसी दिशानिर्देशों को शामिल करने और शुद्धिपत्र जारी करके निविदा शर्त को लामबंदी अग्रिम (2007) के कारण दो बार बढाई गई थी।

आरआईएनएल के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिये कि अखण्डता समझौते पर सीवीसी दिशानिर्देश दिसम्बर, 2007 में जारी किये गये थे और मार्च 2007 के महीने में नहीं। इसी प्रकार लामबंदी अग्रिम पर सीवीसी दिशानिर्देश अप्रैल, 2007 से पहले से ही मौजूद थे।

3.4 निविदाओ का मूल्यांकन

3.4.1 प्रारंभिक योग्यता मानदंड (पीक्यूसी) का मूल्यांकन

बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत सहायक दस्तावेजों पर आधारित प्रारंभिक योग्यता मानदंड (पीक्यूसी) को अंतिम रूप देने के बाद, सलाहकार बोली का मूल्यांकन और सिफारिशों सहित पात्र निविदाकारों की सूची प्रस्तुत करेगा। सलाहकार को अपनी सिफारिशें बिना समय का नुकसान करते हुये प्रस्तुत करना अनिवार्य है ताकि निविदा प्रक्रिया निर्धारित समय के अंदर पूरी हो सके।

तथापि, लेखापरीक्षा ने जांच के दौरान देखा कि पीक्यूसी मूल्यांकन के आधार पर पक्षों के चयन पर सलाहकार / आरआईएनएल की कुछ सिफारिशे सुसंगत नहीं थी जिसके परिणामस्वरूप पात्र पक्षों की अस्वीकृति हुई और तकनीकी वाणिज्यिक बोली खोलने के लिये अपात्र पक्षों की संस्तुति हुई।

---

[38]एनआईटी के अनुसार-20 दिसम्बर 2008, पहला विस्तार, 30 जनवरी 2009 (शुद्धिपत्र 1), दूसरा विस्तार, 23 फरवरी 2009, (शुद्धिपत्र 2 और 3), तीसरा विस्तार, 16 मार्च 2009 (शुद्धिपत्र 4)

डब्ल्यूआरएम-2 के लिये सिविल कार्य के मामले में, तीन निविदाकार तकनीकी रूप से निपुण थे और सलाहकार ने अक्टूबर 2006 में बोलियों की कीमत खोलने की सिफारिश की। सिफारिशों के छह सप्ताह के बाद, सलाहकार ने आरआईएनएल (नवम्बर 2006) को डब्ल्यूआरएम-2 के सिविल कार्य करने की अपर्याप्त क्षमता के आधार पर एक तकनीकी रूप से दक्ष पक्ष के ब्रिज और रूफ (बी एंड आर) की बोली की कीमत न खोलने के लिये कहा क्योंकि निविदाकार क्षमता विस्तार में एसएलटीएम और आरएमएचपी से संबंधित दो अन्य सिविल ठेकों में पहले से एल1 था। आरआईएनएल ने एसएलटीएम कार्य करने के लिये बी एंड आर को एलओए जारी (18 नवम्बर 2006) किया था। आरआईएनएल ने बी एंड आर की अतिरिक्त क्षमता के लिये कहा जिसने 21 नवम्बर 2006 को दर्शाया कि उस तिथि तक, भारत में किसी भी विशेष स्थान पर, उसकी 1.20 लाख घन मीटर अतिरिक्त क्षमता है। इस प्रकार बी एंड आर के पत्र से यह स्पष्ट था कि बी एंड आर विशाखापटनम क्षेत्र में 1.20 लाख घन मीटर निष्पादन कर सकता है। वार्षिक आधार पर (प्रतिवर्ष) आरएमएचपी, एसएलटीएम और डब्ल्यूआरएम-2 के सिविल कार्य में किये जाने वाले कन्क्रीट कार्य 1.52 लाख घन मीटर निकला। बोलियों की कीमत खुलने पर अपेक्षित वार्षिक अतिरिक्त क्षमता (अतिरिक्त क्षमता के मूल्यांकन के अनुसार) वार्षिक कंक्रीट क्षमता का 75 प्रतिशत थी जो 1.14 लाख घन मीटर निकली और इसलिये मैसर्स बी एंड आर के पास डब्ल्यूआरएम-2 के सिविल कार्य को ध्यान में रखने के बाद भी 0.06 लाख घन मीटर की अधिशेष क्षमता थी। इस प्रकार बी एंड आर को अयोग्य नहीं करना चाहिये। बी एंड आर एसएलटीएम और आरएमएचपी अनुमानों से अधिक क्रमशः 6 प्रतिशत और 9.5 प्रतिशत सहित सिविल कार्य में एल1 था। संभावित बोलीदाता अर्थात बी एंड आर को निकालने के बाद, आरआईएनएल ने ठेका पूर्ण किया और एलएंडटी को ₹ 80.28 करोड़ पर आर्डर दिया, ₹ 54.20 करोड़ के अनुमान पर 48.12 प्रतिशत अधिक।

लेखापरीक्षा में जांच से निम्नलिखित का पता चलाः-

- आरआईएनएल मानक प्रथा से हटा अर्थात या तो सभी पक्षों की क्षमता की जांच या सभी के लिये उस पहलू की उपेक्षा। इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र कंपनी से केवल अतिरिक्त क्षमता की उपलब्धता पर बल निविदा शर्तों के विपरीत है।

- यद्यपि एलएंडटी द्वारा प्रस्तुत अंतिम मूल्य अनुमान से 48.12 प्रतिशत अधिक था, आरआईएनएल ने पुनः निविदा करने की बजाय निजी पक्षों को बहुत अधिक अंतर के साथ ऑर्डर दिया।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि प्रभावी कंक्रीट अवधि को ध्यान में रखने के बाद, एक साथ शुरू किये गये चार कार्यों के लिये बी एंड आर की अतिरिक्त क्षमता की कमी 1 लाख घन मीटर थी और एसएलटीएम और आरएमएचपी पैकेजों की संयुक्त कंक्रीटिंग कार्य अपने आप में बी एंड आर की क्षमता से अधिक है जो पूरा करने के निर्धारित समय से पूर्ति करने में विफलता से जोड़ सकता है।

एमओएस ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2014) कि एसएमएस और डब्ल्यूआरएम-2 सिविल कार्य पैकेज के लिये बी एंड आर की बोली की कीमत खोली नहीं गई; इस आधार पर कि वो कार्य के निष्पादन नहीं कर पाऐंगे क्योंकि वीएसपी विस्तारण (अर्थात आरएमएचपी और एसएलटीएम) के दो अन्य पैकेज पहले ही दे दिये गये थे जिसके परिणामस्वरूप अतिरिक्त कार्य निष्पादन की उनकी क्षमता में बाधा उत्पन्न हुई। बी एंड आर ने सुनिश्चित किया (21 नवम्बर 2006) कि वो देश में किसी भी स्थान पर वर्ष में 1,20,000

घन मीटर कंक्रीट कार्य करने की स्थिति में होंगे। इसके अतिरिक्त यह उत्तर दिया गया कि सिविल कार्य पैकेजों में अन्य पात्र निविदाकार उस समय वीएसपी की किसी भी निविदा में एल1 नहीं बना था। इसलिए, विस्तार के लिये सिविल कार्य लेने की उनकी क्षमता का मूल्यांकन आवश्यक नहीं समझा गया।

आरआईएनएल / एमओएस के उत्तर को निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुये देखा जाना आवश्यक है:

- लेखापरीक्षा पैरा बी एंड आर द्वारा आरएमएचपी, एसएलटीएम और डब्ल्यूआरएम-2 (लेकिन एसएमएस-2 नहीं) के सिविल कार्य में लिये जाने वाले कंक्रीट कार्य पर है न कि एसएमएस-2 के लिए। तीन कार्यों की वार्षिक कंक्रीट क्षमता विशेष स्थान में बी एंड आर द्वारा कंक्रीट कार्य निष्पादन की अतिरिक्त क्षमता के अंदर थी अर्थात 1,20,000 घन मीटर।

- एमओएस का उत्तर कि एसएमएस और डब्ल्यूआरएम-2 सिविल कार्य पैकेजों के लिये बी एंड आर की बोली कीमते इस आधार पर नहीं खोली गई कि वो निष्पादन नहीं कर पाऐंगे स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आरआईएनएल ने अन्य निविदाकारों से समान जानकारी मांगे बिना केवल भावी बोलीदाता बी एंड आर की अतिरिक्त क्षमता की मांग की।

इसलिए, एमओएस का तर्क कि उन्होंने अन्य निविदाकरों की उपलब्ध अतिरिक्त क्षमता पर विचार नहीं किया था और केवल बी एंड आर की अतिरिक्त क्षमता की मांग विवेकपूर्ण और न्यायोचित नहीं है।

3.4.2 तकनीकी बोलियों को खोलने में विलम्ब

लेखापरीक्षा ने देखा कि पीक्यूसी को अंतिम रूप देने में विलम्ब हुआ जिसके परिणामस्वरूप तकनीकी बोलियों को खोलने में विलम्ब हुआ। लेखारीक्षा प्रतिदर्श के 67[39] ठेकों में से 60 ठेकों में तकनीकी बोलियां खोलने में 5 से 236 दिनों तक विलम्ब था। तकनीकी वाणिज्यिक बोलियों को अंतिम रूप देने में विलम्ब के कारणों में सक्षम प्राधिकार से अनुमोदन लेने में विलम्ब, बोलीदाताओं द्वारा वाणिज्यिक विचलन को समायोजित करने की मांग के लिये निविदा शर्तों में परिशिष्ट जारी करना शामिल है, जिसकी चर्चा नीचे की गई है:-

(क) थर्मल पावर प्लांट और ब्लोअर हाऊस की शुरूआत और आपूर्ति के लिये निविदा के मामले में, आरआईएनएल ने अकेले निविदाकार अर्थात मैसर्स बीएचईएल जो परिहार्य था की बोली चयन करने के लिये सक्षम प्राधिकार (आरआईएनएल का बीओडी) से अनुमोदन प्राप्त करने में विलम्ब के कारण केवल तकनीकी वाणिज्यिक बोलियों को अंतिम रूप देने के लिये 236 दिन लिये।

आरआईएनएल ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि वो निविदा को प्रारंभिक रूप से जारी करते समय नवीनतम तकनीकी विकास और लाभ से पूर्ण रूप से अवगत नहीं थे।

आरआईएनएल के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना आवश्यक है कि आरआईएनएल द्वारा नियुक्त सलाहकार को एनआईटी जारी करने से पूर्व परियोजना की विशेषताओं के बारे में जानना अपेक्षित था।

[39] एसएलटीएम परियोजना ठेके का एक छोड़कर 68 ठेके।

(ख) 'मेक अप वाटर (जोन-14)' के मामले में, आरआईएनएल ने तकनीकी बोलियों को खोलने के लिये 130 दिन लिये और अंत में टीसी ने मैसर्स वीए टैक वाबाग लिमिटेड (वीडब्ल्यूएल) की सिफारिश की जो आरआईएनएल द्वारा प्राप्त वैधिक मत के अनुसार पात्र नहीं थी। उपरोक्त के बावजूद, टीसी ने बेहतर प्रतियोगिता के आधार पर वीडब्ल्यूएल की सिफारिश की। टीसी की सिफारिश सक्षम प्राधिकार द्वारा इस आधार पर अस्वीकृत कर दी गई थी, कि बोली में पर्याप्त निविदाकारों ने भाग लिया था। इस प्रक्रिया में, दो महीने से अधिक का समय का नुकसान हुआ था और पांच में से तीन निविदाकारों ने अपनी कीमत आगे बढ़ाने से मना कर दिया था क्योंकि निविदा को अंतिम रूप देने में विलम्ब था। दो वैध बोली कीमतों की उपलब्धता के बावजूद, आरआईएनएल ने वैध बोली कीमतों का प्रयोग किये बिना बोली कीमतों में संशोधन की मांग की। अंत में, आरआईएनएल ने ₹ 79.14 की लागत पर मैसर्स टाटा प्रोजेक्ट्स लिमिटेड को ऑर्डर दिया। इस प्रकार, ₹ 53 करोड़ के टेक्नोफोब इंजीनियरिंग लिमिटेड की वैध एल$_1$ बोली कीमत की ओर ध्यान न देते हुये, आरआईएनएल ने ₹ 26.14 करोड़ (₹ 79.14 करोड़ - ₹ 53 करोड़) का अतिरिक्त परिहार्य व्यय किया।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर (अप्रैल 2014) में निम्नलिखित कहाः-

- निविदा दस्तावेज के साथ जारी बीओक्यू में सेनवेट योग्य और गैर-सेनवेट योग्य की बीओक्यू मात्रा के लिये विभाजन नहीं था इसलिये संशोधित कम कीमत की बोली की मांग की गई।

- मैसर्स टेक्नोफैब की कीमत केवल 27 अप्रैल 2008 तक वैध थी। अन्य बोलीदाता मैसर्स एल एंड टी ने उनको कीमत में संशोधन प्रस्तुत करने की अनुमति या वृद्धि शर्त की अनुमति की मांग की। संशोधित कम कीमत बोलियां 29 अप्रैल 2008 को मांगी गई और 08 मई 2008 को खोली गई और वो ही मूल्यांकन और ऑर्डर देने के लिये मानी गई। मंत्रालय ने आरआईएनएल के विचारों का समर्थन किया (दिसम्बर 2014)।

आरआईएनएल / एमओएस के उत्तर को निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुये देखने की आवश्यकता हैः

- एमओएस का उत्तर निर्णय लेने वाली एजेंसियों के बीच लम्बी विवेचना के कारण निविदा को अंतिम रूप देने में दो महीनों के विलम्ब के संबंध में स्थिर था जिसके परिणामस्वरूप पांच निविदाकारों में से तीन निविदाकार संशोधित बोली कीमत प्रस्तुत करना चाहते थे।

- स्वयं एनआईटी जारी करने की तिथि से पहले डेढ़ महीने पूर्व वित्त विभाग में स्पष्ट किया कि कार्य के भाग को सेनवेट क्रेडिट मिलता है। उपरोक्त के बावजूद, बीओक्यू सेनवेट योग्य और गैर-सेनवेट योग्य के आधार पर तैयार नहीं था। इस प्रकार, आरआईएनएल ने एनआईटी जारी करने से पूर्व विस्तृत बीओक्यू पर कार्य नहीं किया था।

- एमओएस का उत्तर कि संशोधित कम कीमत बोली 29 अप्रैल 2008 को मांगी गई थी, इसलिये मैसर्स टेक्नोफैब वैध एल1 के रूप नहीं माना जा सकता तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि आरआईएनएल ने दो निविदाकरों की बोली कीमत की वैधता समाप्त होने से काफी पहले 25 अप्रैल 2008 को ही संशोधित बोली कीमत की मांग की थी।

इस प्रकार निर्णय लेने वाली एजेंसियों के बीच लम्बी विवेचना के परिणामस्वरूप ठेके को अंतिम रूप देने में समय का असामान्य नुकसान और ₹ 26.14 करोड़ का अनुचित अतिरिक्त व्यय हुआ।

3.4.3 करार में विलम्ब

परियोजना से संबंधित निविदा शर्तों में यह दोहराया गया कि कार्य शुरू करने की तिथि कुछ ठेकों में एलओए की तिथि से और अन्य ठेकों में एलएओ की तिथि से दसवें दिन से मानी जायेगी। इसके अतिरिक्त एलओए की तिथि से 30 दिनों के अंदर, करार की समाप्त करना होगा। उपरोक्त के बावजूद सभी मुख्य संयंत्र आपूर्ति ठेकों में, निविदाकारों के उदाहरण पर, ठेके को शुरू करने की तिथि एलओए की तिथि की बजाय ठेका हस्ताक्षर होने वाली तिथि के रूप में मानी जायेगी। शर्त संशोधित करने के बावजूद, आरआईएनएल ठेके निर्देश प्रस्तुत करने में विलम्ब, जीसीसी के संशोधन एल1 द्वारा संघ सदस्यों में परिवर्तन, सामग्री की आपूर्ति के स्रोत में संशोधन आदि के कारण एलओए तिथि से 30 दिनों के निर्धारित समय के अंदर ठेके समाप्त नहीं कर पाया। इसके अतिरिक्त, ठेका शुरू करने में छूट के कारण, जीओआई ने ऑर्डर करने की तिथि से मुख्य संयंत्र के अधिष्ठापन को पूर्ण करने के लिये 30 महीनों की अनुमोदित अवधि को बढ़ाया। लेखापरीक्षा प्रतिदर्श से 15 तैयार ठेकों में से 14 ठेको में, ठेका समाप्त करने की अवधि 12 से 281 दिनों (एलओए की तिथि और करार के बीच) के बीच 30 दिनों की निर्धारित अवधि से अधिक लंबित थी। इसके परिणामस्वरूप कार्य शुरू करने से पहले ही स्वीकृत परियोजना कार्यान्वयन कार्यक्रम में विलम्ब हुआ।

मुख्य ठेकों के अलावा अन्य में, ठेकों से संबंधित एलएओं की नियम और शर्तों के अनुसार, ठेकेदार को औपचारिक करार समाप्त करने के लिये एलओए जारी करने से 30 दिनों के अंदर निर्णित कीमत की निर्धारित सीमा पर लेबर लाइसेंस, बीमा, एसडी जैसे विभिन्न दस्तावेज प्रस्तुत करने होंगे। लेखापरीक्षा ने देखा कि ठेकेदारों ने अपेक्षित दस्तावेजों के साथ-साथ एसडी 30 दिनों की निर्धारित अवधि समाप्त होने के बाद प्रस्तुत किया। इसके परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा प्रतिदर्श से तैयार ठेको के अलावा 53 में से, 49 ठेकों में निर्धारित 30 दिनों से अधिक 1 दिन और 379 दिनों के बीच करार हस्ताक्षर करने में विलम्ब था। ठेकेदार को एसडी / बीमा / श्रम लाइसेंस प्रस्तुत न करके वित्तीय लाभ होगा। ठेके में कोई बचाव नहीं था और न तो इस प्रकार के विलम्ब को रोकने के लिये और न ही विलम्ब के लिये कोई जुर्माना है।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि बोलीदाताओं के वांछित अनुसार जीसीसी शर्तों में परिवर्तन के बावजूद, पार्टियां करार हस्ताक्षर करने के लिये आगे नहीं आ रही थीं। इसलिये श्रम लाइसेंस प्राप्त करना सुरक्षा जमा (एसडी) की उगाही जैसी कुछ औपचारिकताओं के लिये शर्त की गैर-सहमति के कारण बोलियों को अंतिम रूप देने के बाद ठेकों को शुरू करने में बहुत अधिक विलम्ब हुआ। आरआईएनएल का तर्क कि वे एसडी की उगाही से पूर्व कोई भी भुगतान नहीं करते उचित नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा ने ठेकेदारों द्वारा लेबर लाइसेंस प्रस्तुत करने जैसी अन्य औपचारिकता पूर्ण करने और एसडी की उगाही के लिये समय सीमा न देने के संबंध में आरआईएनएल की विफलता बताई।

एमओएस ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि कुल विस्तार ठेकों के 94 प्रतिशत के संबंध में, ठेके की प्रभावी तिथि फैक्स एलओए की तिथि से शुरू होती है, जिसके आधार पर माइलस्टोर दंड की गैर-प्राप्ति के लिये वसूली और एलडी होती है। क्योंकि संविदात्मक भुगतान केवल करार के हस्ताक्षर के बाद शुरू होगा,

ठेकेदार को पहले से निष्पादित कार्य के लिये भुगतान नहीं मिलेगा और दूसरी ओर एलडी आदि लंबित निष्पादन/गैर-निष्पादन के लिये वसूला जायेगा।

एमओएस के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखने की आवश्यकता है कि यह यद्यपि संख्या में कम, यह देखा जा सकता है कि विस्तार की कीमत के 53.27 प्रतिशत के संबंध में, ठेका शुरू होने की तिथि ठेका हस्ताक्षर होने की तिथि से है और न कि एलओए जारी होने की तिथि से। कम्पनी को कार्य के जल्दी पूर्ण होने के लिये आरआईएनएल को ब्याज को सुरक्षित करने के लिये ठेके के नियम और शर्तों में एसडी, लाइसेंस आदि प्रस्तुत करने के लिये ठेकेदार के लिये समय सीमा निर्धारित करते हुये एक नियम शामिल करना चाहिये था और कार्य की लंबित शुरूआत के लिये मात्र माइलस्टोन जुर्माने की वसूली/उगाही उद्देश्य को पूर्ण नहीं करता।

3.4.4 जोखिम खरीद के अंतर्गत लंबित वसूली

ठेकों के निष्पादन के दौरान, करार की शर्तों के अनुसार ठेकेदार निर्धारित समय के अंदर निष्पादन / आपूर्ति में विफल रहा। जिसके परिणामस्वरूप आरआईएनएल ने जोखिम नियम को विधिवत लागू कर अन्य ठेकेदारों की आपूर्ति / कार्य दिया। लेखापरीक्षा में जांच से पता चला कि यद्यपि आरआईएनएल ने जोखिम नियम लागू किया, उसके द्वारा वास्तविक निविदाकारों से किया गया अतिरिक्त व्यय वसूल करने का कोई प्रयास नहीं किया गया जैसा नीचे विस्तृत रूप में दिया गया है:-

तालिका-8

₹ करोड में

क्रं सं.	पार्टी का नाम	कार्य का नाम	जोखिम राशि	दावा किये गये जोखिम की राशि	वसूली गई राशि
1	मैसर्स जेस्सोप एंड कंपनी	स्ट्रक्चरल मिल (08-इएलसी-002) के लिए विशेष उद्देश्य डबल ग्रिडर इओटी क्रेन	0.89	0.89	शून्य
2	मैसर्स जेस्सोप एंड कंपनी	स्ट्रक्चरल मिल (08-इएलसी-001) के लिये सामान्य उद्देश्य डबल ग्रिडर इओटी क्रेन	1.67	1.67	शून्य
3	मैसर्स रियल फैब इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	आरएमएचएस के लिये स्ट्रक्चरल स्टील एंड क्लैडिंग कार्य	6.98	6.98[40]	शून्य
4	मैसर्स विजन वेंचर्स	आरएमएचपी क्षेत्र-2 (जोन-1) (01-सीवीएल-004) के लिये सिविल कार्य	6.98	शून्य	शून्य

क. पहले दो मामलों में, आरआईएनएल ने एलएओ जारी करने से पूर्व मैसर्स जेस्सोप एंड कंपनी को एल$_1$ आधार पर क्रेनों की आपूर्ति का ऑर्डर दिया (नवम्बर 2009), सेल से उनके खराब प्रदर्शन के बारे में आपूर्तिकर्ता के प्रति विशेष शिकायत थी। ठेकेदार के निष्पादन की समीक्षा के लिये बनी समिति ने यह बताया कि ठेकेदार निर्धारित ठेका अवधि के अंदर क्रेनों की आपूर्ति करने की स्थिति में नहीं था। उपरोक्त के बावजूद, आरआईएनएल ने एलओए जारी किये। तथापि, ठेकेदार ने ठेके के निष्पादन और एसडी के भुगतान जैसी संविदात्मक देयताऐं पूर्ण नहीं की थी। आरआईएनएल ने 10 महीनों के बाद मैसर्स जेस्सोप एंड कंपनी के जोखिम और लागत पर अन्य आपूर्तिकर्ता को ऑर्डर दिया।

[40] *₹ 6.98 करोड़ में से, आरआईएनएल ने ₹ 5.31 करोड़ की सीमा तक ठेकेदार के प्रति मध्यस्थता फाईल करी और शेष फाइल किया जाना बाकी है।*

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि उसने वितरण अवधि को चौदह से बारह महीनों तक कम करने के अतिरिक्त कार्य के विभिन्न क्षेत्रों में उनकी जनशाक्ति क्षमताओं में किये गये सुधार के संबंध में ठेकेदार द्वारा दिये गये आश्वासन के आधार पर मैसर्स जेस्सोप एंड कंपनी को ऑर्डर देने का निर्णय लिया। केवल पार्टी से आश्वासन पर निर्भर रहने और अपनी स्वयं की आंतरिक समिति और सेल से नाकारात्मक रिपोर्ट पर ध्यान न देने के परिणामस्वरूप ₹ 2.56 करोड़ का अनुचित अतिरिक्त व्यय हुआ।

ख. मैसर्स रियल फैब इंडिया प्राईवेट लिमिटेड से संबंधित उपरोक्त तीसरे मामले में, आरआईएनएल ने पहले ही ₹ 5.31 करोड़ के लिये मध्यस्थता की पहल की और ₹ 1.67 करोड़ की शेष राशि के लिये मध्यस्थता के लिये कोशिश करने का भी निर्णय लिया। उपरोक्त के अतिरिक्त, ठेकेदार ने मई 2007 और फरवरी 2011 के बीच जारी ₹ 4.97 करोड़[41] के मूल्य का 935.55 मीट्रिक टन का मुफ्त स्टील वापस नहीं किया। क्योंकि स्टील तीन साल पहले जारी किया गया था, उसका मूल्य पूर्ण रूप से खत्म हो गया होगा। इसके साथ-साथ, ठेकेदार वित्तीय संकट का सामना कर रहा था, इसलिये ठेकेदार से ₹ 11.95 करोड़(₹ 5.31 करोड़ + ₹ 1.67 करोड़ + ₹ 4.97 करोड़) की वसूली की संभावना कम थी।

आरआईएनएल ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को नोट किया (अप्रैल 2014)।

ग. मैसर्स विजन वेंचर्स (वीवी) के मामले में, ठेके के निष्पादन के समय, आरआईएनएल ने कार्य की आवश्यकता के बहाने, स्वयं ही ₹ 9.36 करोड़ के मूल्य के कार्य के भाग को वापस लिया (मार्च 2009) और वीवी के जोखिम और लागत पर मूल्य के 40 प्रतिशत वृद्धि सहित उसे दूसरे ठेकेदार अर्थात मैसर्स एसईडब्ल्यू इंफ्रास्ट्रक्चर (एसईडब्ल्यू) को दिया। कार्यों की वृद्धि और वर्धन की अनुमति के बाद सौपे गये कार्य का अंतिम मूल्य ₹ 24.45 करोड़ बना। आरआईएनएल का बाद में (अप्रैल 2009) में कहना था कि वीवी में कोई भी जोखिम या कीमत नियम लागू नहीं किया जा सकता, क्योंकि अंतरण वीवी की विफलता के कारण नहीं था। इस प्रकार जोखिम क्रय नियम लागू करने में आरआईएनएल की विफलता के कारण वो ठेका सौपने के भाग पर ₹ 6.98 करोड़[42] के अतिरिक्त व्यय के बोझ तले दबा था।

आरआईएनएल ने कहा (अप्रैल 2014) कि तात्कालिकता के आधार पर वीवी से कार्य के भाग को वापस लेने के लिये मार्च 2009 को निर्णय लिया गया था जो अप्रैल 2009 में एसईडब्ल्यू को दे दिया गया था। वीवी अप्रैल 2009 में निस्संदेह रूप से सहमत हुआ कि वो पूरे कार्य के निष्पादन के लिये तैयार है बशर्ते आरआईएनएल द्वारा मुख्य चीजे उपलब्ध कराई जाये। वीवी से कार्य का भाग वापस लेने की अत्यावश्यकता के तथ्य में प्रामाणिकता का अभाव है क्योंकि एसईडब्ल्यू समय सीमा जिसमें आरआईएनएल कार्य समाप्त करना चाहता था में कार्य का निष्पादन नहीं कर सका। इसलिये, उच्च दरों (40 प्रतिशत) पर एसईडब्ल्यू को कार्य देने के परिणामस्वरूप ₹ 6.98 करोड़[43] का परिहार्य व्यय हुआ।

---

[41] ₹ 53,131 प्रति मीट्रिक टन के प्रति स्टील का 935.55 मीट्रिक टन = ₹ 4.97 करोड़

[42] ₹ 24.45/140 x100 = ₹ 17.46 करोड़ – अतिरिक्त व्यय = ₹ 24.45 करोड़ – 17.46 करोड़ = ₹ 6.98 करोड़

[43] ₹ 24.4 करोड़ x 40/140 = ₹ 6.98 करोड़

3.4.5 समय विस्तार की अनुचित स्वीकृति

क्षमता विस्तार जैसी बहुत बड़ी परियोजनाओं में, समय को बढ़ाने की स्वीकृति के समय सक्षम प्राधिकरण को, विशेष रूप से जब परियोजना लागत सीमा से अधिक सहित विलम्ब से चल रही हो, समय बढ़ाने की स्वीकृति से पूर्व ठेका शर्तो के अंदर प्रत्येक पार्टी / आरआईएनएल / सलाहकार आदि की यथार्थ विफलता स्थापित करने की आवश्यकता थी। आरआईएनएल के परिपत्र (नवम्बर 2007) के अनुसार, आरआईएनएल सहित सलाहकार को विलम्ब विश्लेषण, बाधाओं का विवरण प्रस्तुत करना होगा और उनका निपटान करना होगा ताकि क्षमता विस्तार बिना किसी अतिरिक्त चूक के पूर्ण हो जाये। तथापि, ऐसा कोई भी प्रयोग सलाहकार द्वारा नहीं किया गया। ऐसा समय विस्तार स्वीकार करने वाले प्राधिकार ने भी, विलम्ब विश्लेषण के विवरण की मांग नहीं की। अगस्त 2009 में, बाद के चरण में, आरआईएनएल ने निर्देश दिया कि सलाहकार को विस्तार की स्वीकृति के दो महीनों के अंदर के विलम्ब का विश्लेषण करना चाहिये। इसी दौरान, आरआईएनएल ने अगस्त 2009 में एलडी वसूली, जुर्माना, समय विस्तार आदि के लिये एक समान प्रक्रिया के अध्ययन के लिये समिति बनाई। समिति की रिपोर्ट के आधार पर, सीओएम ने निर्णय (सितम्बर 2009) लिया था कि सलाहकार को संबंधित माइलस्टोन प्राप्त करने के दो महीनों के अंदर विलम्ब विश्लेषण तैयार करना चाहिये। आरआईएनएल ने 10 दिनों से 1887 दिनों तक की विस्तार की अवधि सहित समय (एक से 23 बार) के विस्तार की स्वीकृति दी।

लेखापरीक्षा में जांच से निम्नलिखित का पता चलाः

- किसी भी मामले में, आरआईएनएल ने विलम्ब विश्लेषण नहीं किया;
- सक्षम प्राधिकरण ने विलम्ब के लिये उचित जवाबदेही की कमी दर्शाते हुये निर्णीत हर्जाने की वसूली किये बिना और मूल्य वृद्धि सहित समय विस्तार की अनुमति दी। तथापि, एलडी की वसूली का अधिकार, केवल आपूर्ती ठेको के मामले में रह गया;
- आरएमएचपी, पीपी, डब्ल्यूआरएम-2, एसएमएस-2, जोन-14 को जल आपूर्ति के पांच सिविल ठेको में, यद्यपि आरआईएनएल ने उल्लिखित किया कि समय से इलेक्ट्रिकल/संयंत्र आपूर्तिकर्ता द्वारा डाट ा लोड/इलेक्ट्रिकल फीडबैक डाटा की गैर-प्राप्ति जैसे विलम्बों के लिये तृतीय एजेंसी जिम्मेदार थी, अंत में, समय विस्तार की सिफारिश करते समय, हालांकि तृतीय पार्टी की जिम्मेदारी प्रमाणित नहीं की गई थी;
- शक्तियों के प्रत्यायोजन के अनुसार, यदि विलम्ब के लिये एलडी माफ की जानी हो और वृद्धि अनुमत हो, यह केवल लिखित में कारण रिकॉर्ड करके और वित्तीय सहमति सहित, प्रत्यायोजित प्राधिकार के अनुसार किया जा सकता है। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि समय का विस्तार एलडी माफ करके और वृद्धि की अनुमति देकर किया जा सकता था यद्यपि विधिवत जिम्मेदारी निर्धारित करते हुये अपेक्षित विलम्ब विश्लेषण अभी तक नहीं किया गया था। अठारह सिविल कार्यों के प्रति माफ किये गये एलडी की राशि ₹ 31.30 करोड़ निकली।

निम्नलिखित मामले तथ्य को सिद्ध करते हैं कि समय विस्तार बिना एलडी और बिना वृद्धि के अनुचित रूप से अनुमत किया गया थाः

(क) डब्ल्यूआरएम-2 के लिये सिविल इंजीनियरिंग कार्य अनुमान से अधिक 48.12 प्रतिशत पर मैसर्स एल एंड टी को दिया गया। ठेका समाप्त करने की निर्धारित तिथि (दिसम्बर 2008) एलडी के बिना, वृद्धि सहित अप्रैल 2012 तक नौ बार बढ़ाई गई थी और पूर्ण विलम्ब आरआईएनएल के कारण था। निष्पादन में विलम्ब का मुख्य कारण ड्राइंग्स के विमोचन, मुख्य चीजों की अनुपलब्धता; ठेकेदार द्वारा मजदूरों का कम परिनियोजन, बीओक्यू के अलावा कार्य की वृद्धि आदि थे। यद्यपि यह उल्लिखित किया गया था कि विलम्ब अंडर डेक इंस्युलेशन फाल्स सीलिंग आदि के लिये मुख्य सामग्री देने में सलाहकार की विफलता, के कारण था समय विस्तार की स्वीकृति के समय, सलाहकार पर विशेष जिम्मेदारी को 'शून्य' के रूप में उल्लिखित किया गया था। इसके अतिरिक्त, यद्यपि विलम्ब का एक कारण ठेकेदार द्वारा मजदूरों का कम परिनियोजन था जो कि ठेकेदार के कारण था, ठेकेदार के प्रति एक भी दिन का विलम्ब नहीं दर्शाया गया। भुगतान किये गये ₹ 24.74 करोड़ की कुल वृद्धि में से (ठेके कीमत ₹ 80.28 करोड़ में 30.82 प्रतिशत) सिर्फ विस्तारित अवधि के लिये भुगतान की गई अधिक राशि ₹ 22.82 करोड़ थी। इसके अतिरिक्त, ₹ 4.01 करोड़ की राशि का एलडी भी माफ किया गया था।

(ख) स्ट्रक्चरल मिल के लिये सिविल इंजीनियरिंग कार्य के मामले में यद्यपि ठेका पूर्ण अवधि को 1308 दिनों तक बढ़ाते समय, जनशक्ति, संयंत्र और संयंत्र के कार्यशाली न होने आदि जैसे पर्याप्त स्रोतो की गैर-मौजूदगी के संदर्भ में ठेकेदार मैसर्स जीडीसी विलम्ब का उत्तरदायी था। परिणामस्वरूप, ठेकेदार को मूल्य वृद्धि (अक्टूबर 2013 तक) का लाभ उठाने की अनुमती थी और निर्णीत हर्जाने से मुक्त था। आरआईएनएल ने जुलाई 2010 और मार्च 2013 के बीच की विस्तारित अवधि के लिये ₹ 27.95 करोड़ (ठेके मूल्य ₹ 66.4 करोड़ में 42 प्रतिशत) की वृद्धि का भुगतान किया। वृद्धि का भुगतान फरवरी 2014 तक ठेके के बढ़ने के कारण और बढ़ सकता था। इसके अतिरिक्त, ₹ 3.32 करोड़ की राशि के एलडी भी माफ किया गया था।

(ग) एसईडब्ल्यू को दिया गया एसएमएस-2 के लिये सिविल इंजीनियरिंग कार्य के मामले में, ठेकेदार ने अपर्याप्त मजदूरों के परिनियोजन के कारण कंक्रीटिंग कार्य के त्रैमासिक कार्य पूर्ण होने के समय का पालन नहीं किया था। तथापि, आरआईएनएल ने एलडी के बिना, वृद्धि सहित दिसम्बर 2008 में पूर्ण होने की निर्धारित तिथि के प्रति सितम्बर 2011 तक 7 बार ठेका बढ़ाया था। यद्यपि चूक ठेकेदार की ओर से थी, पूर्ण विलम्ब आरआईएनएल द्वारा स्वीकार किया गया जिसने विस्तारित अवधि के लिये ₹ 19.41 करोड़ की वृद्धि सहित ₹ 21.43 करोड़ (₹ 70.68 करोड़ के ठेके मूल्य में 30.32 प्रतिशत) की कुल वृद्धि का भुगतान (मार्च 2013 तक) किया था। इसके अतिरिक्त ₹ 3.53 करोड़ की राशि का एलडी भी माफ किया गया था।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि जहां भी विस्तार की स्वीकृति दी गई थी, वो विलम्ब का कारण, विलम्ब के लिये उत्तरदायी सहित प्रत्येक बार विलम्ब की अवधि, क्या सिफारिश एलडी सहित / बिना एलडी / एलडी वसूली के अधिकार सहित थी को विधिवत रूप से दर्शाते हुये आरआईएनएल की मौजूदा / निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार थे। इसके अतिरिक्त आरआईएनएल ने उत्तर दिया (मई 2014) कि ठेकेदारों के लिये विलम्ब विश्लेषण किया गया था जो पूर्ण कर लिया गया था और निष्पादन के तहत ठेकेदारों के लिये विश्लेषण बचे हुये कार्य की पूर्ति के बाद किया जायेगा। इसके अतिरिक्त आरआईएनएल ने उत्तर दिया कि परियोजना प्रबंधन में, ठेकेदारों को जन शक्ति बढाने और अन्य स्रोतों के लिये पत्र जारी

करना कार्य को शीघ्र करने के लिये रोज का कार्य था और विलम्ब के लिये सिविल एजेंसियों को जिम्मेदार ठहराया जा सकता था।

एमओएस ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2014) कि जहां भी विस्तार की स्वीकृती दी गई है, वो आरआईएनएल की निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार सक्षम प्राधिकरण के उचित अनुमोदन से किया गया है। अधिकांश मुख्य तकनीकी पैकेज सिविल कार्य देने के बाद दिये जा सकते हैं और संबंधित सिविल ठेकेदारों को इंजीनियरिंग ड्राइंग जारी करने में विलम्ब हुआ। इस प्रकार, मामले जहां स्पष्ट रूप से विलम्ब सिविल ठेकेदारों के कारण नहीं थे विस्तार एलडी के बिना आंतरिक प्रणाली के अनुसार स्वीकृत किया गया और मूल्य समायोजन संविदात्मक नियम और शर्तों के अनुसार अनुमत था।

आरआईएनएल / एमओएस के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना आवश्यक है कि आरआईएनएल विस्तार की सिफारिश करते समय विलम्ब विश्लेषण करने में विफल रहा और आरआईएनएल केवल पूर्ण ठेकों के संबंध में विलम्ब विश्लेषण कर सका। इस प्रकार, बिना विलम्ब विश्लेषण तैयार किये आंतरिक प्रणाली के आधार पर समय विस्तार के लिये सिफारिश सही नहीं है। इसके अतिरिक्त आरआईएनएल का कहना है कि ठेकेदारों को कार्य शीघ्र पूरा करने के लिये जन शक्ति और अन्य स्रोत बढ़ाने के लिये पत्र जारी करना रोज का कार्य था स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि आरआईएनएल के बिना एलडी और वृद्धि सहित समय बढ़ाने से ठेकेदारों को अनुचित लाभ मिला। इसलिये, तथ्य यह रहता है कि ठेकेदारों को विस्तार दिया गया था जिसके परिणामस्वरूप बिना उचित विश्लेषण/रिपोर्ट के ₹ 162.63 करोड़ के मूल्य का भुगतान हुआ जिससे विलम्ब के लिये उत्तरदायी को पहचाना जा सकता है। इसके अलावा, आरआईएनएल ₹ 31.30 करोड़ की सीमा तक एलडी की वसूली में विफल रहा जो एलडी को माफ करने से पूर्व विलम्ब विश्लेषण रिपोर्ट की अनुपलब्धता के कारण माफ किये गये थे।

सिफारिशें:-

2. **आरआईएनएल समापन की संशोधित निर्धारित तिथियों के अनुरूप क्षमता विस्तार का कार्य पूरा करने का समयबद्ध कार्यक्रम निर्धारित करे।**

3. **आरआईएनएल क्षमता विस्तार की परियोजना के शीघ्र निपटान में सलाहकार की संबद्धता के साथ उनकी भूमिका और प्राप्त किए गए मूल्य संवर्धन की सूक्ष्म समीक्षा करे।**