भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन

राष्ट्रीय इस्पात निगम लिमिटेड का क्षमता विस्तारण

मार्च 2014 को समाप्त वर्ष के लिए

लोक सभा एवं राज्य सभा पटल में प्रस्तुत की तारीख
Laid on the table of Lok Sabha and Rajay Sabha on 30 अप्रैल APR 2015

संघ सरकार (वाणिज्यिक)

इस्पात मंत्रालय

2015 की संख्या 10

(निष्पादन लेखापरीक्षा)

TANK-BF-3 इमर्जेन्सी वाटर टैंक
PRESS FILTER BUILDING

विषय-सूची

विषयवस्तु		पृष्ठ संख्या
प्राक्कथन		i
कार्यकारी सार		v
अध्याय-1	प्रस्तावना	1
अध्याय-2	योजना	8
अध्याय-3	परियोजना कार्यान्वयन	22
अध्याय-4	परियोजना मॉनीटरिंग	52
अध्याय-5	निष्कर्ष और सिफारिशें	61
शब्दावली		67

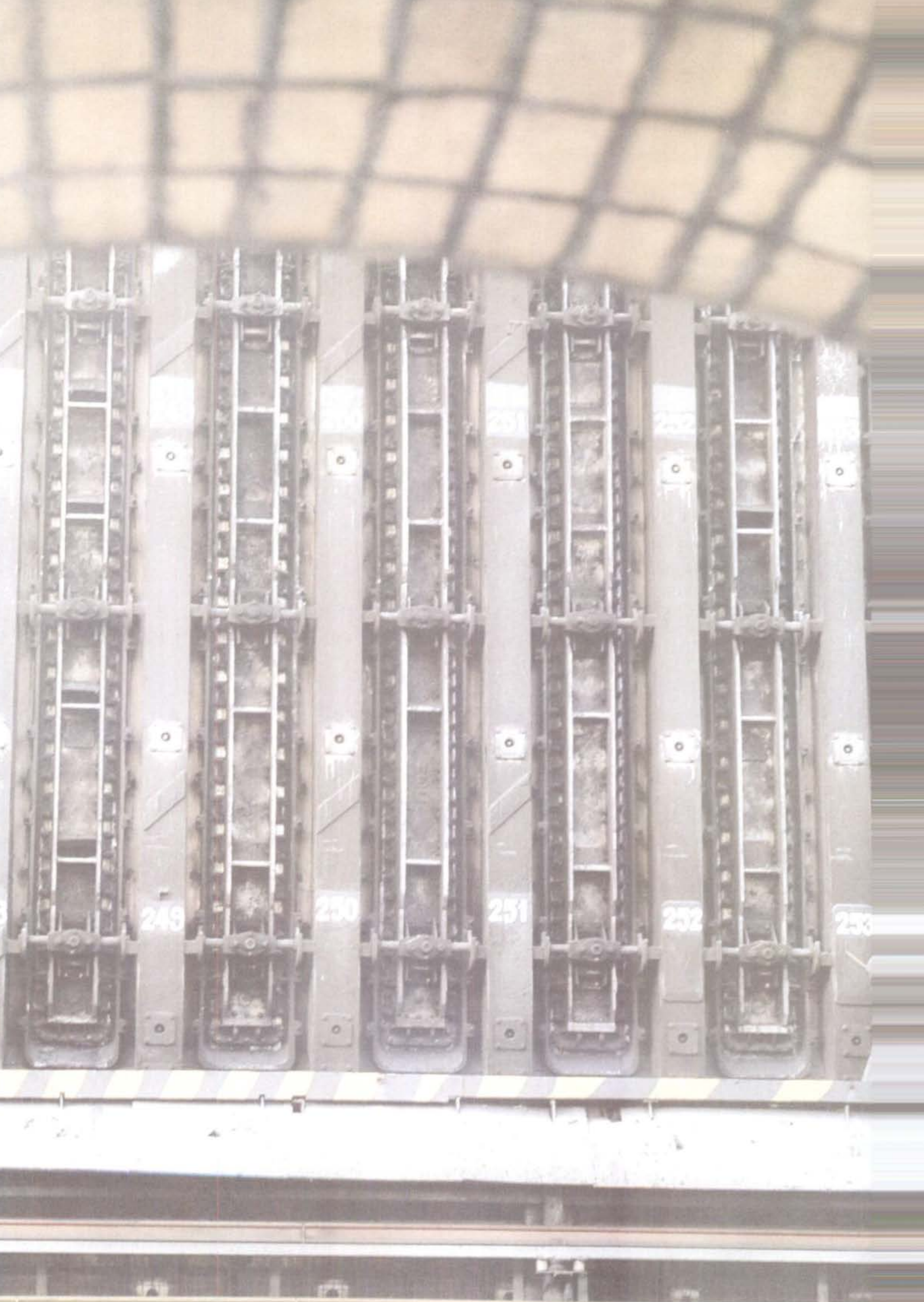
प्राक्कथन

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की निष्पादन लेखापरीक्षा दिशा-निर्देशों और लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियम, 2007 के अनुसार तैयार किया गया है।

3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए की इस्पात बनाने की अपनी मौजूदा क्षमता को बढ़ाने के लिए राष्ट्रीय इस्पात निगम लिमिटेड (आरआईएनएल), एक नवरत्न केंद्रीय सार्वजनिक उपक्रम और देश में इस्पात बनाने वाले एक बड़े उपक्रम ने 2004 में क्षमता विस्तार की योजना बनाई थी।

लेखापरीक्षा ने क्षमता विस्तार योजना के निष्पादन में मितव्ययिता, प्रभाविता और दक्षता की जाँच करने के लिए आरआईएनएल की निष्पादन लेखापरीक्षा की। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में अप्रैल 2004 से मार्च 2014 तक क्षमता विस्तार करने की धारणा से आरआईएनएल की पर्याप्तता और प्रयासों के परिणाम शामिल किए गए।

लेखापरीक्षा आरआईएनएल और इस्पात मंत्रालय का लेखापरीक्षा प्रक्रिया के प्रत्येक चरण पर प्राप्त सहयोग हेतु आभार व्यक्त करता है।


249
250
251
252

कार्यकारी सार

कार्यकारी सार

प्रस्तावना

राष्ट्रीय इस्पात निगम लिमिटेड (आरआईएनएल) देश में पहले तटीय एकीकृत इस्पात संयंत्र को लौह और इस्पात के उत्पादन एवं बिक्री के उद्देश्य से 3 मिलियन टन प्रतिवर्ष (एमटीपीए) की स्थापित क्षमता के साथ 18 फरवरी 1982 को निगमित किया गया था। इसने 1992-93 से पूरी तरह से संचालन शुरू हुआ। आरआईएनएल पिछले 12 वर्षों से लाभ कमा रही है और कच्चे माल अर्थात् डोलोमाइट, लाईमस्टोन, मैगनीज और बालू की अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु आंध्र-प्रदेश के मधरम, जग्गापेट, गरभम्म और नेल्लीमरला में स्थित चार कैप्टिव खान का संचालन करते हुए 2013-14 में ₹ 13,431 करोड़ की आय पर ₹ 366.45 करोड़ का कर पश्चात लाभ कमाया। इसने लौह अयस्क की आपूर्ति हेतु राष्ट्रीय खनिज विकास निगम (एनएमडीसी) लिमिटेड के साथ दीर्घावधि निविदा करार किया है। आरआईएनएल की (2004) दो चरणों अर्थात् चरण-I एवं चरण-II में स्थापित क्षमता को 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए क्षमता विस्तार की योजना थी।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं लेखापरीक्षा नमूना

हमने 2004-05 से 2013-14 की अवधि को शामिल करते हुए क्षमता विस्तार से संबंधित कंपनी की गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा की। हमने चरण-I की सभी बड़ी परियोजनाओं के गतिविधियों की समीक्षा की अर्थात् कच्चा माल सम्हलाई प्रणाली (आरएमएचपी), ब्लास्ट फर्नेश (बीएफ), सिंटर प्लांट (एसपी), स्टील मेटल शॉप (एसएमएस) और वायर राड मिल (डब्ल्यूआरएम) और सिमलेस ट्यूब मिल (एसएलटीएम) और चरण-II इकाईयाँ नामतः स्पेशल बार मिल (एसबीएम) एवं स्ट्रक्चरल मिल (एसएम)। ठेके देने की प्रणाली सहित क्षमता विस्तार की योजना की मितव्ययिता, दक्षता और प्रभाविता मूल्यांकन करने के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा में ₹ 14,731 करोड़ मूल्य के कुल 252 ठेकों के 90 प्रतिशत के ₹ 13,275.79 करोड़ मूल्य के 68 ठेकों के नमूनों की जाँच की गई थी।

(पैरा 1.7 और पैरा 2.2.2)

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:-

(i) क्षमता विस्तार की निर्धारित तिथि पार कर जाना

आरआईएनएल ने 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए क्षमता विस्तार के लिए अक्टूबर 2008 में चरण-I और अक्टूबर 2009 में चरण-II की समाप्ति की परिकल्पित तिथि के आधार पर शून्य तिथि अर्थात् 28 अक्टूबर 2005 में ₹ 8,692 करोड़ की लागत से प्रारम्भ किया। तत्पश्चात् भारत सरकार द्वारा आरआईएनएल को नवम्बर 2010 में नवरत्न का दर्जा दिया गया। तदनुसार, आरआईएनएल के निदेशक मंडल (बीओडी) ने जुलाई, 2011 में ₹ 12,291 करोड़ की राशि पर क्षमता विस्तार की संशोधन लागत अनुमान (आरसीई) की मंजूरी दी। आरसीई में, चरण-I एवं चरण-II की समापन तिथियों को संशोधित करके क्रमशः अक्टूबर 2011 और अक्टूबर 2012 कर दिया गया था। हालांकि, आरआईएनएल ने क्षमता विस्तार को समापन तिथियों तक पूरा नहीं किया (अगस्त 2014) और इसको संशोधित कर

दिया। चरण-I इकाईयों का निर्माण कार्य अक्टूबर 2012 की संशोधित समय-सीमा के प्रति 28 महीनों की देरी के साथ फरवरी 2015 (अगस्त 2014 के अनुसार) तक पूरा होने की संभावना थी। इतना अधिक समय और लागत के बावजूद क्षमता विस्तार को मूर्त रूप नहीं दिया गया। हाल ही चक्रवात हुदहुद (अक्टूबर 2014) के कारण हुई क्षति, देरी में और वृद्धि करेगा।

(पैरा 1.3 और पैरा 2.1.2)

(ii) रोलिंग मिल्स की अपर्याप्त क्षमता

आरआईएनएल अपर्याप्त रोलिंग मिल्स संचालित कर रही थी और तैयार इस्पात के बजाय अर्द्ध इस्पात की बिक्री पर कम मुनाफा कमा रही थी। आरआईएनएल ने 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए की मौजूदा क्षमता विस्तार में रोलिंग मिल्स के अनुरूप उपयुक्त क्षमता स्थापित करने की योजना नहीं बनाई। इसके अतिरिक्त, आरआईएनएल ने लागत अनुमान में वृद्धि, तकनीकी, प्रतिकूल बाजार माहौल आदि के आधार पर एसएलटीएम कार्य बन्द कर दिया (फरवरी 2008)। उस समय तक आरआईएनएल ने एसएलटीएम के सिविल कार्यों पर ₹ 18.27 करोड़ का परिहार्य व्यय कर दिया और अर्द्ध इस्पात को तैयार इस्पात में बदलने से चूक गई जिससे अत्यधिक मुनाफा आ सकता था।

(पैरा 2.5 और पैरा 2.5.1)

(iii) कच्चे माल की उपलब्धता सुनिश्चित करने में जोखिम

कच्चे माल की निर्बाध आपूर्ति करने के मद्देनजर, आरआईएनएल ने ईस्टर्न इन्वेस्टमेंट लिमिटेड (ईआईएल) में ₹ 361 करोड़ मूल्य का 51 प्रतिशत शेयर खरीदा (जनवरी 2011) जिसके पास ओडिशा में लौह अयस्क और मैगनीज खानों के छः लाइसेंस थे। हालांकि, आरआईएनएल ने इस निवेश से कोई लाभ नहीं कमाया और सभी छः लाइसेंस समाप्त हो गए तथा ओड़िशा सरकार द्वारा इसे नवीनीकृत नहीं किया गया (मार्च 2014)। लौह अयस्क के संबंध में, 6.3 एमटीपीए क्षमता की पूर्ति हेतु 10.5 मिलियन टन के लौह अयस्क की आपूर्ति हेतु आरआईएनएल ने एनएमडीसी लिमिटेड के साथ दीर्घावधि निविदा करार (एलटीए) किया। चूँकि आरआईएनएल के पास लौह अयस्क और कोकिंग कोल अधिग्रहण हेतु अपनी कोई कैप्टिव खान नहीं है, इसे कच्चे माल की उच्चतर लागत का भुगतान करना पड़ सकता है।

(पैरा 2.6)

(iv) सलाहकार सेवा के उपयोग में अक्षमता

एक विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करने के बजाए सलाहकार ने केवल एक परियोजना रिपोर्ट तैयार किया था जिसे आरआईएनएल द्वारा इस्पात मंत्रालय को प्रस्तुत किया था और जिसने बिना डीपीआर पर जोर दिये आरआईएनएल के क्षमता विस्तार को मंजूरी दे दी (अक्टूबर 2005)। सलाहकार द्वारा तैयार अद्यतित लागत अनुमानों में (-) 47 प्रतिशत से (-) 122 प्रतिशत तक का विचलन था। आरआईएनएल ने निविदा के विभिन्न स्तरों को तय करते समय अर्हता मापदण्ड, तकनीकी-वाणिज्यिक बोली पर सलाहकार को अपनी सिफारिशें देने की समय-सीमा नहीं तय किया था, जिससे परियोजना के निष्पादन में लगातार देरी हुई। सलाहकार की नियुक्ति परियोजना निष्पादन की संकल्पना से लेकर परियोजना प्रबंधन की गुणवत्ता सुनिश्चित करने और इसके विस्तार का वांछित उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

(पैरा 3.2.2.1)

(v) अक्षम ठेका प्रबंधन

समीक्षा किए गए 18 सिविल कार्यों में से छः सिविल ठेकों में अनुमानित लागत में ₹ 158.64 करोड़ तक का अंतर था और अनुमानित लागत से 31.76 प्रतिशत से 47.96 प्रतिशत तक का अंतर पाया गया जो बीओक्यू का प्राकलन करते समय सलाहकार की स्पष्ट विफलता दर्शाता है।

(पैरा 3.2.2.2)

आरआईएनएल ने सीवीसी दिशा-निर्देशों के विपरीत संसाधन अग्रिम का भुगतान किया जिसके कारण डिज़ाइन एवं इंजीनियरिंग, सिविल कार्यों, प्रशिक्षण, अनुरक्षण, पुर्जों की आपूर्ति इत्यादि जैसे आपूर्ति ठेकों के अलावा ₹ 38.68 करोड़ ब्याज की हानि सहित ठेकेदारों के ₹ 156.02 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया।

(पैरा 3.2.2.4)

(vi) बिक्रीयोग्य इस्पात की गुणवत्ता का गलत निर्धारण और नकद प्रवाह, पीएटी और आईआरआर की परिणामी अक्षम कार्य प्रणाली

आरआईएनएल के उत्पादन प्रवाह चार्ट के अनुसार, द्रव इस्पात के प्रत्येक टन पर मानक रूपांतरण दर मौजूदा संयंत्र हेतु बिक्रीयोग्य इस्पात का 88.53 प्रतिशत था। परियोजना रिपोर्ट के अनुसार क्षमता विस्तार संयंत्र के लिए रूपांतरण दर 92.23 प्रतिशत की परिकल्पना की गई थी। 3.5 एमटीपीए के द्रव इस्पात उत्पादन पर बिक्रीयोग्य इस्पात 3.10 एमटीपीए हो सकती थी जबकि आरआईएनएल ने 3.25 एमटीपीए पर द्रव इस्पात का उत्पादन मानते हुए केवल 2.84 एमटीपीए के आधारभूत मामले पर बिक्रीयोग्य इस्पात का उत्पादन निर्धारित किया था। इस प्रकार आधार भूत मामले में बिक्रीयोग्य इस्पात की उत्पादन क्षमता को 0.26 एमटीपीए तक कम बताया गया था। वर्ष 2014-15 से 100 प्रतिशत क्षमता उपयोग के स्तर पर आरआईएनएल 6.3 एमटीपीए द्रव इस्पात से 5.82 एमटीपीए बिक्रीयोग्य इस्पात के उत्पादन का अनुमान लगाया था। मौजूदा संयंत्र हेतु द्रव इस्पात से 88.53 प्रतिशत की दर से मानक रूपांतरण दर पर बिक्रीयोग्य इस्पात और क्रमशः 3.5 एमटीपीए और 2.8 एमटीपीए पर द्रव इस्पात के उत्पादन के प्रति विस्तार संयंत्र हेतु 92.23 प्रतिशत की मौजूदा रूपांतरण दर पर बिक्रीयोग्य इस्पात का उत्पादन केवल 5.68 एमटीपीए था। इस प्रकार, क्षमता विस्तार के बाद बिक्रीयोग्य इस्पात का उत्पादन 0.14 प्रतिशत तक उच्चतर माना गया था। आधार भूत मामले और क्षमता विस्तार के पश्चात् बिक्रीयोग्य इस्पात की मात्रा का निर्धारण करने में इस त्रुटि का नगद प्रवाह, पीएटी और आईआरआर पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। लेखापरीक्षा टिप्पणियों के आधार पर इस्पात मंत्रालय सहमत हुआ कि मूलरूप से लक्षित 14.02 प्रतिशत आईआरआर के प्रति 12.96 प्रतिशत तक कम हुआ होगा। यह दर्शाता है कि परियोजना रिपोर्ट संगणित आईआरआर, नकद प्रवाह और पीएटी व्यवहारिक और प्राप्त करने योग्य नहीं थे।

(पैरा 3.1.3.2)

(vii) क्षमता विस्तार हेतु निगरानी तंत्र

इस्पात मंत्रालय के निर्देशों (अक्टूबर 2005) के उल्लंघन में, आरआईएनएल ने निदेशक (परियोजना) की अध्यक्षता में एक अलग परियोजना मंडल नहीं बनाया था, जिसे जून 2009 में नियुक्त

किया गया था। क्षमता विस्तार के लिए परियोजना की प्रतिदिन निगरानी जटिल स्तर पर तीन से छः महीनों तक प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई।

(पैरा 4.3 बी)

बोर्ड की प्रत्येक बैठक में अपनी जानकारी हेतु क्षमता विस्तार के संबंध में हुई प्रगति (वित्तीय एवं भौतिक दोनों) के सूचना के लिए निदेशक मंडल (बीओडी) के निर्देशों (फरवरी 2006) के बावजूद भी न तो आरआईएनएल ने निदेशक मंडल के निर्देशों का अनुपालन किया और न ही निदेशक मंडल ने अपने निर्देशों के अनुपालन पर जोर दिया। आरआईएनएल / बीओडी द्वारा परियोजना निगरानी का प्रलेखन अपर्याप्त था।

(पैरा 4.5)

(viii) क्षमता विस्तार हेतु एमओयू लक्ष्य के प्रति आरआईएनएल का निष्पादन

आरआईएनएल ने वर्ष 2008-09 के लिए इस्पात मंत्रालय के साथ किए गए समझौता ज्ञापन (एमओयू) में 2010-11 तक क्षमता विस्तार चालू करने का आश्वासन दिया था। यद्यपि आरआईएनएल एमओयू के लक्ष्य को नहीं प्राप्त कर सकी, इसने संशोधित तिथियों के साथ 2009-10, 2011-12 और 2012-13 के एमओयू में यही प्रतिबद्धता जारी रखा।

(पैरा 4.8)

लेखापरीक्षा सिफारिशेंः

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर निम्नलिखित सिफारिशें की जाती हैं:-

1. आरआईएनएल इस्पात मंत्रालय / भारत सरकार के साथ ओडिशा में खनन लाइसेंस के नवीनीकरण न होने का मामला उठाये जोकि उपयुक्त एजेंसियों के साथ मुद्दे को उठाये।
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।
4. आरआईएनएल परियोजना निष्पादन में नियंत्रणयोग्य देरी को कम करने और सुपुर्दगी की समयविधि तय करने तथा निदेशक मंडल के स्तर पर निगरानी के लिए निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करे।
5. इस्पात मंत्रालय / आरआईएनएल सुनिश्चित करे कि क्षमता विस्तार से संबंधित कार्य के वास्तविक निष्पादन और एमओयू लक्ष्य के बीच एक सत्यापन योग्य कड़ी हो।

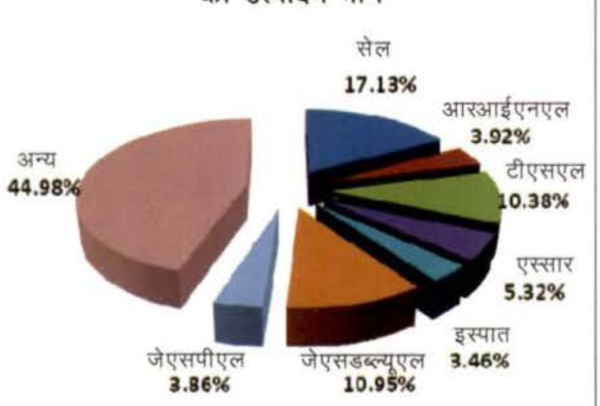
अध्याय-1: प्रस्तावना

1.1 उद्योग प्रोफाईल

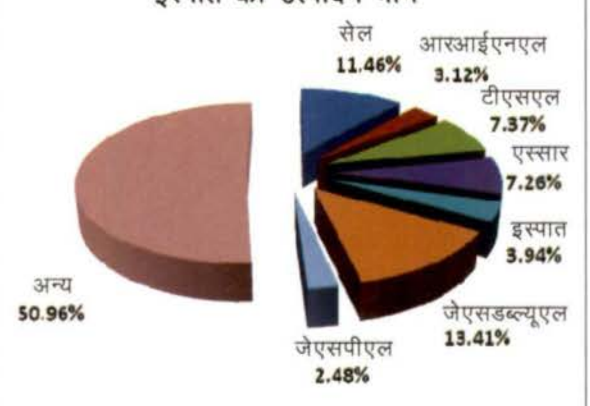
1947 में स्वतंत्रता के समय भारत के पास एक मिलियन टन की क्षमता के साथ केवल तीन इस्पात संयंत्र थे - टाटा आयरन एण्ड स्टील कंपनी, दि इंडिया आयरन एण्ड स्टील कंपनी और वाली विश्वेश्वरैया आयरन एण्ड स्टील लिमिटेड और कुछ इलेक्ट्रिक अर्क फर्नेश आधारित संयंत्र। शुरूआती योजना वर्षों के दौरान अर्थात् 1950 से 1970 तक सार्वजनिक क्षेत्र में बड़े एकीकृत इस्पात संयंत्र लगाए गए। इस्पात उद्योग को क्रमशः 1991 और 1992 में लाइसेंस रहित और विनियंत्रित कर दिया गया। उद्योग नीति के उदारीकरण और भारत सरकार (जीओआई) द्वारा उठाए गए अन्य कदमों ने इस्पात उद्योग में निजी क्षेत्र के प्रवेश, भागीदारी और बढ़ावा देने को प्रोत्साहित किया। इसके साथ ही भारतीय स्वतंत्रता के समय की एक मिलियन टन की क्षमता 2012-13 के दौरान बढ़कर 87.18 मिलियन टन हो गई थी। उत्पादन में तेजी से वृद्धि ने 2012 को समाप्त पंचवर्षीय में वैश्विक स्तर[1] के कुल 1,547.80 मिलियन टन के कुल उत्पादन में से 76.70 मिलियन टन लगातार उत्पादन के साथ भारत चौथा सबसे बड़ा इस्पात उत्पादक देश बन गया।

राष्ट्रीय इस्पात नीति, 2005 में 2019-20 तक 110 मिलियन टन तक इस्पात उत्पादन पर पहुँचने की परिकल्पना की गई थी। 2012-13 के लिए राष्ट्रीय इस्पात निगम लिमिटेड, विशाखापट्टनम (आरआईएनएल) के कच्चे इस्पात और तैयार इस्पात की उत्पादन हिस्सेदारी भारत में कुल उत्पादन का क्रमशः 3.92 प्रतिशत और 3.12 प्रतिशत थी। वर्ष 2012-13 के दौरान भारत में अन्य बड़े इस्पात उत्पादकों की तुलना में आरआईएनएल की उत्पादन हिस्सेदारी निम्न प्रकार थी:

2012-13 में प्रमुख इस्पात उत्पादको के कच्चे इस्पात का उत्पादन भाग



2012-13 में प्रमुख इस्पात उत्पादको के प्रसंस्कृत इस्पात का उत्पादन भाग



[1] *वैश्विक इस्पात के आंकड़ों के अनुसार*

1.2 कंपनी प्रोफाईल

आरआईएनएल, पहले तटीय एकीकृत इस्पात संयंत्र को 18 फरवरी 1982 को 3 एमटीपीए[2] के द्रव इस्पात की क्षमता के साथ इस्पात मंत्रालय (एमओएस), भारत सरकार (जीओआई) के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत स्थापित किया गया था। आरआईएनएल के पास क्रमशः डालोमाइट, चूना, मैगनीज और बालू की अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए तेलगांना और आंध्र प्रदेश में स्थित क्रमशः मधरम, खमाम जिला, जग्गापेट, कृष्णा जिला, गर्भम एवं नेल्लीमारला, विजयनगरम जिलों में चार कैप्टिव खान हैं। इसके पास अपनी बिजली जरूरतों को पूरा करने हेतु एक कैप्टिव ऊर्जा संयंत्र भी है। आरआईएनएल का मुख्य उद्देश्य लौह एवं इस्पात उत्पादों का उत्पादन एवं बिक्री है। यह 1992-93 से पूरी तरह संचालित है। आरआईएनएल शुरूआत से ही घाटे में रहा और 2002-03 से लाभ कमाना शुरू किया और 2005-06 तक ₹ 4,982 करोड़ (2001-02 तक) की समेकित हानि को समाप्त कर दिया। आरआईएनएल को नवम्बर 2010 में नवरत्न कंपनी का दर्जा मिला। इसने मार्च 2014 की समाप्ति तक ₹ 6,390.38 करोड़ लाभ अर्जित किया था। 31 मार्च 2014 तक आरआईएनएल की अधिकृत एवं कुल पूँजी क्रमशः ₹ 8,000 करोड़ और ₹ 5,739.89 करोड़ थी। 2013-14 के दौरान ₹ 366.45 करोड़ कर पश्चात लाभ के साथ इसका टर्नओवर (कुल) ₹13,431.48 करोड़ था।

1.2.1 उत्पाद प्रोफाईल

आरआईएनएल के उत्पाद प्रोफाईल में लंबे उत्पाद जैसे वायर राड, बार,एंगल, चैनेल/बीम, राउण्ड और बिलेट्स इत्यादि शामिल हैं। यह सहउत्पाद के रूप में पिग आयरन, ग्रैनुलेटेड स्लैग, कोल केमिकल्स का भी उत्पादन करती है। 2013-14 के दौरान द्रव इस्पात का वास्तविक उत्पादन, स्थापित क्षमता का 113 प्रतिशत दर्शाते हुए 3.39 मिलियन टन था। द्रव इस्पात से, 3.02 मिलियन टन बिक्री योग्य इस्पात का उत्पादन किया गया जिसमें क्रमशः बार उत्पाद (0.87 मिलियन टन), वायर रॉड (1 मिलियन टन), एमएमएसएम[3] उत्पाद (0.94 मिलियन टन) और बिलेट्स (0.21 मिलियन टन) शामिल थे।

1.2.2 प्रक्रिया विवरण

कोक, चूना, डोलोमाइट, बालू और धात्विक अपशिष्टों के साथ लौह अयस्क को सिंटर बनाने हेतु सिंटर संयंत्र में प्रभारित किया जाता है। लौह अयस्क में अशुद्धता हटाकर गर्म धातु के उत्पादन हेतु कोक, जमे अयस्क और मैगनीज को ब्लास्ट फर्नेश में तपाया जाता है। गर्म धातु द्रव इस्पात में बदलने हेतु स्टील मेल्ट शाप (एसएमएस) को भेजी जाती है और बाकी गर्म धातु से पिग आयरन बनाया जाता है। द्रव इस्पात को ब्लूम उत्पादन हेतु कन्टीन्यूअस कास्टिंग मशीनों में डाला जाता है जिसका भाग बिलेट मिल में बिलेट में बदल जाता है। ब्लूम्स एवं बिलेट्स को तैयार माल के उत्पादन हेतु मिलों में रोल किया जाता है।

[2] *मिलियन टन प्रतिवर्ष*

[3] *मीडियम मर्चेन्ट एण्ड स्ट्रक्चरल मिल*

1.2.3 संगठनात्मक ढाँचा

आरआईएनएल अध्यक्ष-सह-प्रबंधन निदेशक (सीएमडी) की अध्यक्षता में निदेशक मंडल (बोर्ड ऑफ डायरेक्टर) द्वारा शासित होती है। संचालन, वाणिज्यिक, परियोजना, कर्मिक एवं वित्त के पाँच कार्यकारी निदेशकों द्वारा सीएमडी की सहायता की जाती है। परियोजना प्रभागों की अध्यक्षता 1 अगस्त 2006 से एक निदेशक द्वारा की जाती है और यह 1 जून 2009 तक अन्य कार्यकारी निदेशकों के अतिरिक्त प्रभार में था। एक पूर्णकालिक निदेशक (परियोजना) 1 जून 2009 से 31 जुलाई 2011 तक उपलब्ध थे। 1 अगस्त 2011 से अप्रैल 2012 तक निदेशक (परियोजना) का पद रिक्त था और उसके बाद से ही निदेशक (परियोजना) का एक नियमित पद बनाया गया। कार्यकारी निदेशक (परियोजना) महाप्रबंधकों / उप महाप्रबंधकों की सहायता से निदेशक (परियोजना) को रिपोर्ट करता है।

1.3 क्षमता विस्तार

आरआईएनएल ने अपनी क्षमता में 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए तक विस्तार करने की कल्पना की। तदनुसार, निदेशक मंडल की मंजूरी के साथ आरआईएनएल ने दो चरणों में क्षमता विस्तार करने के लिए परियोजना रिपोर्ट और व्यवहार्यता रिपोर्ट के साथ दिसम्बर 2004 में इस्पात मंत्रालय को प्रारूप पब्लिक इंवेस्टमेंट बोर्ड (पीआईबी) नोट प्रस्तुत किया। क्षमता विस्तार की अनुमानित परियोजना लागत, 'परियोजना शुरू होने की तिथि' (1 अप्रैल 2005) से परिकल्पित पहले चरण के 36 महीने और दूसरे चरण के लिए 48[4] महीनों में समाप्त करने के साथ ₹ 8,259 करोड़ (आधार दिसम्बर 2004) था। परियोजना को ₹ 8,692 करोड़ (आधार जून 2005) के अद्यतित अनुमानित लागत के साथ 'चालू तिथि' अर्थात् 28 अक्टूबर 2005 के साथ भारत सरकार द्वारा मंजूरी दे दी गई। तदनुसार, चरण-I और चरण-II के समापन की निर्धारित तिथियाँ क्रमशः अक्टूबर 2008 और अक्टूबर 2009 थी।

1.3.1 संशोधित लागत अनुमान (आरसीई)

वित्त मंत्रालय के का. ज्ञा. सं.1 (3) पीएफ II/2001 दिनांक 18 फरवरी 2002 के अनुसार, उस चरण पर लागत अनुमान का अनिवार्य समीक्षा करना होगा जब मूल परियोजना लागत की लगभग 50 प्रतिशत निधि खर्च होने की संभावना हो। लागत अनुमान की कथित समीक्षा यह मूल्यांकन करने हेतु किया जाना था कि क्या कुल परियोजना लागत मूल परियोजना लागत के भीतर थी। संशोधित लागत अनुमान मूल परियोजना लागत से 20 प्रतिशत बढ़ने की संभावना के मामलें में संशोधित लागत अनुमान मूल्यांकन हेतु ईएफसी / पीआईबी को और तत्पश्चात् मंजूरी हेतु सीसीईए को भेजा जाएगा। आरआईएनएल ने वित्त मंत्रालय के कथित का.ज्ञा. के अनुसार जून 2008 में मंत्रालय को संशोधित लागत अनुमान (आरसीई) प्रस्तुत किया और फिर इस्पात मंत्रालय के कहने पर पीआईबी ज्ञापन में अप्रैल

[4] *स्पेशल बार मिल हेतु 45 महीने और स्ट्रक्चरल मिल हेतु 48 महीने*

2010 में मंजूरी हेतु भारत सरकार को भेजा। उस स्तर पर इस्पात मंत्रालय ने आरआईएनएल के निदेशक मंडल (बोर्ड ऑफ डायरेक्टर) की मंजूरी लेने का सुझाव दिया (फरवरी 2011) क्योंकि आरआईएनएल को नवरत्न का दर्जा प्राप्त था। तदनुसार, निदेशक मंडल ने 14.02 प्रतिशत के आईआरआर के साथ ₹12,291 करोड़ के आरसीई की मंजूरी दी (जुलाई 2011)। 31 मार्च 2014 तक आरआईएनएल द्वारा की गई समेकित प्रतिबद्धता और किया गया व्यय क्रमशः ₹ 12,447.15 करोड़ था और ₹ 10,259.80 करोड़ था (₹12,291 करोड़ की आरसीई के प्रति)।

1.3.2 क्षमता विस्तार परियोजना का निष्पादन

आरआईएनएल के निदेशक मंडल ने अक्टूबर 2011 तक पहले चरण और अक्टूबर 2012 तक दूसरे चरण के संशोधित समापन की मंजूरी दी (जुलाई 2011)। क्षमता विस्तार का निष्पादन कई चरणों में प्रक्रियाधीन है और अभी भी वाणिज्यिक उत्पादन के स्तर पर नहीं पहुँच पाया है (मार्च 2014)। निर्धारित समापन तिथियों में समय-समय पर संशोधन किया गया और अनुसूची के वर्तमान निर्धारण (अगस्त 2014) के अनुसार, कई उत्पादन इकाईयाँ चरण-I एवं II में हैं और मार्च 2014 से फरवरी 2015 के दौरान चालू होंगी। इस स्थिति से निदेशक मंडल द्वारा अनुमोदित आरसीई में चरण-I और चरण-II के समापन हेतु दिया गया समय बढ़ गया और बाकी बचे कार्य में विभिन्न गतिविधियों की निश्चित समय-सीमा नहीं निर्धारित की गई। परियोजना का पहला चरण अक्टूबर 2011 की निर्धारित समय-सीमा के प्रति मार्च 2014 में पूरा हुआ अर्थात् 29 महीनों की देरी से और चरण-II अक्टूबर 2012 की निर्धारित समय-सीमा के प्रति 22 महीनों की देरी पर भी अगस्त 2014 तक प्रक्रियाधीन है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि अधिक समय लगने के मुख्य कारण सलाहकारों को नियुक्त में देरी, ठेके देने में उचित उप-गतिविधिवार समय-सीमा के अभाव, निविदा शर्तें तय करने में देरी अथवा अपर्याप्त निविदा शर्तें, उपयुक्त वित्तीय क्षमता वाली बोर्ड स्तरीय उप-समितियों के गठन में देरी, मूल्य बोली लगाने में समय बढ़ाने, निविदा के बाद विचलन (जैसे- अर्हता मापदण्ड के तहत चयनित पक्षों के अनुरोध पर निविदा समापन अवधि, कार्य शुरू करने की तिथि इत्यादि से संबंधित व्यापक वाणिज्यिक शर्तों में बदलाव) और संशोधित मूल्य बोली/मूल्य बोली के संशोधन आदि करने के संबंध में सक्षम प्राधिकार द्वारा निर्णयों में असंगतताएँ थी।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि कच्चा माल हैंडल करने वाला प्लांट, कैस्टर और बीएफ-3 क्रमशः दिसम्बर 2011, जनवरी 2012 और अप्रैल 2012 में चालू हो गए थे। आगे यह बताया गया कि यदि एसएमएस-2 में अप्रत्याशित दुर्घटना नहीं हुई होती तो चरण-I एवं चरण-II क्रमशः अक्टूबर 2012 और अक्टूबर 2013 में ही चालू हो गए होते। मंत्रालय ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2014) में आरआईएनएल के उत्तर का उल्लेख किया।

आरआईएनएल / मंत्रालय के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि एसपी-3 अपस्ट्रीम इकाई की स्थापना जो बीएफ-3 और एसएमएस-2 को माल की आपूर्ति करता, अगस्त 2013 तक भी तैयार नहीं था। इस प्रकार अक्टूबर 2012 तक चरण-II का चालू होना व्यवहार्य नहीं है, जबकि जून 2012 में एसएमएस-2 में कोई आग वाली दुर्घटना नहीं हुई होती। इसके अतिरिक्त आरआईएनएल की अगस्त 2014 की मासिक परियोजना कार्यान्वयन प्रगति रिपोर्ट से प्रतीत हुआ कि समापन की संभावित तिथि फरवरी 2015 थी।

1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में आरआईएनएल की उत्पादन क्षमता 3 एमटीपीए से बढ़ाकर 6.3 एमटीपीए करने तथा क्षमता विस्तार परियोजना शामिल है जिसकी 2004 में माँग की गई थी और कार्यान्वयन पूर्व प्रक्रियाओं पर ठेके देने, ठेके के निष्पादन और परियोजना की निगरानी पर विशेष जोर था। आरआईएनएल प्रबंधन के साथ एंट्री और एक्ज़िट कांफ्रेन्स क्रमशः जुलाई 2013 और अप्रैल 2014 में आयोजित की गई। लेखापरीक्षा ने क्षमता विस्तार के निष्पादन के विभिन्न चरणों में देरी/कमियों जिन पर आरआईएनएल को आपत्तियाँ जारी की गई थी; के कारणों का एक व्यापक विश्लेषण अध्ययन किया। इस्पात मंत्रालय/आरआईएनएल के उत्तर और टिप्पणियों पर इस्पात मंत्रालय को रिपोर्ट भी जारी की गई थी और उनके उत्तरों और टिप्पणियों को भी लेखापरीक्षा निष्कर्ष और सिफारिशें देते समय ध्यान में रखा गया था जिसकी आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है। इस रिपोर्ट में प्रयुक्त संकेताक्षरों को प्रतिवेदन के अन्त में ***शब्दावली*** के रूप में शामिल किया गया है।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह मूल्यांकन करना था कि क्याः

क) आरआईएनएल ने समय-सीमा के साथ महत्वपूर्ण बिन्दुओं को विनिर्दिष्ट करते हुए, विशिष्ट जवाबदेही से कार्यकारी कार्मिक की पहचान करते हुए और संसाधन के साथ विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करके व्यापक परियोजना की योजना बनाई थी;

ख) आरआईएनएल ने नियोजित बिन्दुओं, समय-सीमा और अनुमोदित परियोजना लागत के भीतर परियोजना कार्यान्वित की;

ग) आरआईएनएल ने प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देते हुए निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से ठेके दिए; और

घ) परियोजना कार्यान्वयन के प्रगति की समीक्षा के लिए मॉनिटरिंग तंत्र था और कोई सुधारात्मक कार्रवाई की और परियोजना की मॉनिटरिंग में यह तंत्र प्रभावी था।

1.6 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु अपनाए गए मापदण्ड लिए गए थेः

- क्षमता विस्तार हेतु परियोजना रिपोर्ट;

- निदेशक मंडल और इसकी उप-समितियों का एजेंडा और बैठक का कार्यवृत्त;
- सततता योजना, निगम योजना, वार्षिक योजना और वार्षिक बजट;
- निविदा देने, आर्डर देने, क्षमता विस्तार के निष्पादन की प्रगति वाली सलाहकार और समिति रिपोर्ट;
- मासिक प्रगति रिपोर्ट और क्षमता विस्तार की प्रगति और स्थापना अनुसूची वाली अन्य एमआईएस;
- खरीद और निविदा प्रक्रियायें;
- निर्माण / कार्य ठेका करार; और
- इस्पात मंत्रालय का समझौता ज्ञापन (एमओयू)।

1.7 लेखापरीक्षा नमूना

लेखापरीक्षा में क्षमता विस्तार की परियोजना की योजना और परियोजना कार्यान्वयन की सम्पूर्ण समीक्षा की गई थी। ठेका प्रबंधन की समीक्षा में 252 ठेकों में से लेखापरीक्षा ने शुरू से लेकर निविदा देने और चालू होने तक (अक्टूबर 2013) विभिन्न गतिविधियों की विस्तृत समीक्षा हेतु 68 ठेकों का चयन किया। समीक्षा हेतु चयनित ₹ 14,731 करोड़ मूल्य के 90 प्रतिशत ठेके का विवरण निम्नलिखित हैं:-

तालिका-1

आरआईएनएल के क्षमता विस्तार का नमूना विश्लेषण

₹ करोड़ में

विवरण	कुल ठेके	मूल्य	चयन की प्रतिशतता	चयनित ठेकों की संख्या	मूल्य
₹ 50 करोड़ से ऊपर के ठेके	39	12,575.27	100	39	12,575.27
₹ 25 करोड़ से 50 करोड़ तक के ठेके	26	890.48	50	13	472.42
₹ 10 करोड़ से 25 करोड़ तक के ठेके	49	769.39	20	12	208.97
₹ 1 करोड़ से 10 करोड़ तक के ठेके	112	484.72	5	4	18.93
₹ एक करोड़ से कम	26	11.38	0	0	0
कुल	252	14,731.24		68	13,275.59
मूल्य चयन की प्रतिशतता	90.12				

68 ठेकों में से तीन ठेकों के लिए निविदा फाइलें इस दलील पर लेखापरीक्षा को नहीं प्रस्तुत की गई कि दो ठेके (₹ 80.05 करोड़ और ₹ 80.78 करोड़ मूल्य के) आरआईएनएल के सतर्कता विभाग के पास थे और एक निविदा फाईल (₹18.60 करोड़ मूल्य की) गायब थी।

1.8 आभार

लेखापरीक्षा निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रत्येक चरण पर आरआईएनएल और इस्पात मंत्रालय (एमओएस) द्वारा की गई सहायता और सहयोग पर आभार व्यक्त करता है।

1.9 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को आगामी अध्यायो में चर्चित किया गया है जैसाकि नीचे वर्णित है:

- **अध्याय 2** में पूर्व-लागू प्रक्रियाएं तथा योजना से सम्बन्धित मामलें सम्मिलित है।
- **अध्याय 3** क्रियान्वयन तथा ठेका प्रबंधन से सम्बंधित मामलों की चर्चा करता है। फोकस प्रेरणार्थक कारकों तथा परियोजना क्रियान्वयन में विलम्ब के कारण अभावों का विश्लेषण करना है जिसके परिणामस्वरूप समय तथा लागत की अधिकता हुई।
- **अध्याय 4** परियोजना मॉनीटरिंग में अपर्याप्तता तथा परियोजना क्रियान्वयन में असामान्य समय वृद्धि के प्रभाव को दर्शाता है।
- **अध्याय 5** में निष्कर्ष तथा सिफारिशें सम्मिलित है।

अध्याय-2: योजना

2.1 परियोजना प्रारंभ

2.1.1 परिकल्पित क्षमता में भिन्नता

आरआईएनएल की कॉरपोरेट योजना 2020 ने स्टीलनिर्माण क्षमता की 2009-10 तक 6.8 एमटीपीए, 2011-12 तक 8.5 एमटीपीए, 2016-17 में 13 एमटीपीए तथा 2018-19 में 16 एमटीपीए तक वृद्धि परिकल्पित की (फरवरी 2007)। तथापि, लेखापरीक्षा में जांच के तहत आरआईएनएल की क्षमता विस्तार योजना फेज-2 विस्तार में 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए तक क्षमता वृद्धि हेतु था (अगस्त 2014 को प्रगति में है)।

एमओएस को प्रस्तुत परियोजना रिपोर्ट (30 दिसम्बर 2004) की समीक्षा पर, लेखापरीक्षा ने देखा कि आरआईएनएल ने प्राप्त की गई वास्तविक संचालन क्षमता अर्थात 3.5 एमटीपीए के प्रति 3.7 एमटीपीए के रूप में अपनी संचालन क्षमता परिनियोजित की। कथित परियोजना रिपोर्ट ने केवल 2.6 एमटीपीए (लिक्विड स्टील) की अतिरिक्त सुविधा का निर्माण परिकल्पित किया। तथापि, एनआईटी जारी करते समय स्टील निर्माण क्षमता को 2.8 एमटीपीए के रूप में वर्णित किया गया। यह दर्शाता है कि आरआईएनएल ने परियोजना रिपोर्ट के लिए स्वीकृति लेते समय वर्तमान संरचना क्षमता के साथ-साथ अतिरिक्त स्टील निर्माण क्षमता के संदर्भ में सही डाटा नहीं लिया, विशेष रूप से जब फेज-2 विस्तार के पश्चात कुल क्षमता 6.3 एमटीपीए पर स्थिर रही।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि विस्तार का कारक वर्तमान संचालन क्षमता को 6.3 एमटीपीए तक बढाना था।

इसके अलावा एमओएस ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2014) कि सलाहकार ने मौजूदा संयंत्र की संभावित क्षमता 3.7 एमटीपीए पर निर्धारित किया था तथा नए संयंत्र से 2.6 एमटीपीए क्षमता परिनियोजित की थी। तथापि, बाद के स्तर पर, 2.8 एमटीपीए लिक्विड स्टील की उत्पादन क्षमता के साथ एसएमएस-2 को क्षमता विस्तार में परिकल्पित किया गया था। एमओएस का उत्तर एक अनुवर्ती चिंतन है क्योंकि जुलाई 2011 में आरसीई को अंतिम रूप देते समय आरआईएनएल ने परिनियोजित रूप में वर्तमान तथा नए संयंत्रों की संशोधित क्षमता पर विचार नहीं किया। यह दर्शाता कि आरआईएनएल / एमओएस ने वर्तमान क्षमता तथा विस्तार के लिए अपने प्रस्ताव में क्षमता वृद्धि के साथ साथ अतिरिक्त स्टील निर्माण क्षमता को परिनियोजित करने के संदर्भ में डॉटा की शुद्धता को सुनिश्चित नहीं किया।

2.1.2 सरकारी संस्वीकृति

प्रारूप पब्लिक इनवेस्टमेंट बोर्ड (पीआईबी) टिप्पणी के साथ क्षमता विस्तार हेतु आरआईएनएल का प्रस्ताव 1 अप्रैल 2005 को 'गो-अहेड डेट' के साथ ₹ 8,259 करोड़ की अनुमानित लागत पर आर्थिक

मामलो पर मंत्रिमंडल समिति (सीसीईए) की संस्वीकृति के लिए एमओएस को प्रस्तुत किया गया (30 दिसम्बर 2004)। एमओएस ने जनवरी 2005 में सभी मंत्रालयों / मूल्यांकन एजेंसियो को ड्राफ्ट पीआईबी टिप्पणी परिसंचारित की तथा फरवरी 2005 में पूर्व पीआईबी बैठक आयोजित की गई। योजना आयोग (पीसी) ने मार्च 2005 में व्यवहार्यता रिपोर्ट (एफआर) के लिए सैद्धान्तिक रूप से संस्वीकृति दी थी। पीआईबी बैठक जून 2005 में अयोजित की गई थी। एमओएफ के कहने पर, परियोजना लागत को ₹8,692 करोड़ (जून 2005 आधार) तक अधतित किया गया तथा भारत सरकार ने 28 अक्तूबर 2005 के रूप में 'गो-अहेड डेट'[5] के साथ संस्वीकृति दी (अक्तूबर 2005)। परियोजना व्यवहारिकता को इन्क्रीमेंटल रेट ऑफ रिटर्न (आईआरआर) और पे-बैक अवधि क्रमशः 23.04 प्रतिशत पर तथा छः वर्ष और संयंत्र काल को 15 वर्ष ध्यान में रखते हुए परियोजना का मूल्यांकन किया गया। भारत सरकार द्वारा निर्धारित परियोजना के अनुसार, चरण-। तथा चरण-।। को क्रमशः अक्तूबर 2008 तथा अक्तूबर 2009 तक पूरा किया जाना निर्धारित था।

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि ओएम संख्या नं.1(2) पीएफ ।।/03 दिनांक 7 मई 2003 द्वारा, भारत सरकार ने परियोजना की संस्वीकृति के प्रत्येक स्तर के लिए समय सीमाएं निर्धारित की है। परियोजना ने 16 सप्ताह की निर्धारित अवधि के प्रति 40[6] सप्ताह में इसकी संस्वीकृति प्राप्त की थी। यह आरआईएनएल द्वारा पर्यावरणीय मंजूरी के लिए आवेदन करने में विलम्ब के कारण था तथा एमओएस व्यवहार्य संवैधानिक स्वीकृति सुनिश्चित किए बिना विभिन्न मंत्रालयों को पीआईबी टिप्पणी भेज रहा है।

आरआईएनएल ने विलम्ब की पुष्टि की (अप्रैल 2014) तथा यह कहा कि इसे बेहतर प्रयासो के बावजूद रोका नहीं जा सकता था। एमओएस ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2014) कि पीआईबी बैठक तक प्रारूप पीआईबी टिप्पणी भेजने की तिथि से 11 सप्ताह की समय सीमा के प्रति वास्तव में लिया गया समय 14 सप्ताह था। अतः विलम्ब केवल 3 सप्ताह था।

आरआईएनएल / एमओएस के उत्तरो की इस तथ्य के प्रति समीक्षा की जाने की आवश्यकता है कि आरआईएनएल / एमओएस को प्रस्ताव प्रस्तुत करने से पूर्व व्यवहार्य संवैधानिक मंजूरी सुनिश्चित करनी थी ताकि भारत सरकार से स्वीकृति प्राप्त करने में विलम्ब से बचा जा सके। चूंकि स्वीकृत 11 सप्ताह की निर्धारित समय सीमा के प्रति प्रारूप पीआईबी टिप्पणी (18 जनवरी 2005 को) भेजने की तिथि से पीआईबी बैठक के आयोजन की तिथि (24 जून 2005) तक वास्तव में लिया गया समय 22 सप्ताह था। इस प्रकार पीआईबी बैठक तक 11 सप्ताह का विलम्ब था।

2.1.3 स्थापन के लिए अनुमति

परियोजना रिपोर्ट ने उपयुक्त वायु प्रदूषण नियंत्रण तकनीक अपनाकर बीएफ से हीट वसूली, एसएमएस पर बैग फिल्टर स्थापित करना तथा विद्युत उत्पादन के लिए गैसो के प्रभावी उपयोग के माध्यम से परिवेशी वायु गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए वायु प्रदूषण नियंत्रण उपायों की स्थापना को परिकल्पित किया। परियोजना रिपोर्ट में परिकल्पित रूप में, आरआईएनएल ने पैरा 2.5.3 में चर्चित रूप में बीएफ गैस के साथ विद्युत उत्पादन के लिए प्रदूषण नियंत्रण उपायों तथा कैप्टिव विद्युत संयंत्र-2 (सीपीपी-2) की

[5] *जीरो तिथि*

[6] *18 जनवरी 2005 से 28 जनवरी 2005 के बीच की अवधि*

स्थापना की। जल संरक्षण के संदर्भ में, आरआईएनएल ने जीरो वाटर डिस्चार्ज (जेडडब्ल्यूडी) परियोजना शुरू की थी।

लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि एपीपीसीबी द्वारा जारी[7] (मई 2005) अनुसूची बी की क्रम संख्या 3 स्थापन (सीईएफ) के लिए स्वीकृति हेतु शर्तों के रूप में, आरआईएनएल को जीरो वाटर डिस्चार्ज अपनाने के लिए कूड़ा करकट उपचार संयंत्र स्थापित करना था। आरआईएनएल ने जीरो वाटर डिस्चार्ज (जेडडब्ल्यूडी) के लिए परियोजना लागत को ₹ 114.85 करोड़ तक अनुमानित किया । क्षमता विस्तार के पश्चात जल के 1,180 से 1,280 सीयूएम/घंटा उपचार करके ₹ 7.70 प्रति केएल पर कच्चा जल लागत को ध्यान में रखते हुए ₹ 15 करोड़ प्रति वर्ष की बचत अपेक्षित थी। आरआईएनएल जनवरी 2010 तक जेडडब्ल्यूडी परियोजना को लागू करने के लिए प्रतिबद्ध है। आरआईएनएल ने पांच ठेके दिए जिनमें से लेखापरीक्षा ने जांच हेतु तीन ठेको को चुना जैसाकि नीचे दिया गया है :

तालिका-2

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	संख्या	कार्य का विवरण	पार्टी का नाम	लागत अनुमान	अद्यतित लागत	अवार्ड मूल्य	फैक्स एलओए तिथि	पूर्णता की निर्धारित तिथि	सम्पूर्णता की वास्तविक /अपेक्षित तिथि	वितम्ब माह में	परिहार्य व्यय
1	10-डब्ल्यू टीएस-002	टपीपी में जल प्रणाली	मै. वीए टेक वावग लिमिटेड	43.15	43.15	24.78	19 अप्रैल 2008	18-अक्तूबर 2009	12 मार्च 2012	29	9.09
2	14-डब्ल्यू टीएस-002	स्वेज पम्प हाउस	मै. अदतिल एंड मै; पीएमपीएल[8]	21.50	28.43	25.89	06 जून 2008	05 अगस्त 2009	31 अगस्त 2014 तक समय विस्तार मंजूर किया गया	60	3.65
3	14-डब्ल्यू टीएस-004	बलचेरूवू उपचार संयंत्र	मै. अदतिल एंड मै; पीएमपीएल	20.10	67.62	36.75	15 अप्रैल 2008	14 अक्तूबर 2009	31 अगस्त 2014 तक समय विस्तार मंजूर किया गया	58	13.15
कुल				84.75	139.20	87.42					25.89

कार्य के क्रियान्वयन में विलम्ब 29 से 60 माह के बीच था। ये विलम्ब मुख्यतः निम्नलिखित कारणों से थे (i) अनुसूची के अनुसार ठेका पूरा न करना तथा कार्य आरम्भ न करना (9 से 11 माह), (ii) ठेकेदार द्वारा अपर्याप्त कर्मचारी नियुक्त करना, (iii) समय पर क्षेत्र न सौपना, (iv) फ्रन्टो की अनुपलब्धता, तथा (v) समय पर उपकरणो की आपूर्ति न करना। परियोजना की पूर्णता में इन विलम्बो के परिणामस्वरूप आरआईएनएल अगस्त 2009 तथा अगस्त 2014 के बीच ₹ 25.89 करोड़ के जल प्रभारों पर परिहार्य व्यय वहन करने के बावजूद एपीपीसीबी को दिए अपने वचन को पूरा नहीं कर सका।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि विलम्ब मुख्यतः ठेकेदार मै. पीएमपीएल तथा मै. अडतिल पर आरोप्य थे जिन्हें विभिन्न स्तरों पर बेहत्तर प्रयासो तथा गहन अनुसरण के बावजूद पूर्ण रूप से रोका नहीं जा सका। तथापि, ठेके के तहत उपलब्ध उपायों को अनुसार एलडी की वसूली तथा प्रमुख जुर्मानों को सुसंगत ठेकागत प्रावधानों के अनुसार बनाया जाएगा। एमओएस ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2014) में आरआईएनएल के उत्तर की पुष्टि की। तथापि, तथ्य यह है कि जेडडब्ल्यूडी प्राप्त करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 25.89 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

---

[7] *आंध्र प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड*

[8] *मै. पेरमीयोनिक्स मेम्बरेनस प्रा. लि. (पीएमपीएल) एवं मै. एरेफ डी टॉक्स इनसिनेरशेन लि. (एडीटीआईएल)*

2.2 परियोजना क्रियान्वयन कार्यक्रम

एमओएफ की दिनांक 06 अगस्त 1997 की ओएम संख्या 1(5)/पीएफ.11/97 के अनुसार, यह आवश्यक था कि प्रत्येक प्रस्ताव को स्वीकृति, डीएफआर की तैयारी, नोटिस ऑफ इनवाइटिंग टेन्डर्स (एनआईटी), सिविल इंजीनियरिंग कार्य, संयंत्र एवं मशीनरी के लिए आदेशो की व्यवस्था, निर्माण करना, पूर्व परीक्षण आदि जैसी विभिन्न गतिविधियों के लिए सभी प्रमुख माइलस्टोन देने वाले परियोजना कार्यान्वयन कार्यक्रम (पीआईएस) के बारे में विस्तार से सूचना देनी चाहिए। इसे सत्यापित किया जाना चाहिए कि पीआईएस व्यय की परिनियोजित स्थिति के अनुरूप हो। पीआईएस पीआईबी संस्वीकृति[9] का भाग होगा। दिसम्बर 2014 में आरआईएनएल द्वारा संस्वीकृत परियोजना रिपोर्ट[10] में दो व्यापक समय ढांचे निहित है, एक जीरो तिथि से ठेका देने की तिथि तक तथा दूसरा उपकरण आपूर्ति, स्थापना एवं आरम्भ करने तक। पीआईएस को विभिन्न संयंत्र उपकरणों तथा कार्यक्रमो को आरम्भ करने पर कार्य की अनुमानित मात्रा, निर्माण, आवंटन तथा संस्थापन के आधार पर विकसित किया गया। तथापि, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि पीआईएस प्रत्येक उप गतिविधि के लिए विस्तृत प्रमुख माइलस्टोन/समय ढांचे द्वारा समर्थित नहीं था ताकि जवाबदेही निरूपित हो तथा परियोजना की समय पर पूर्णता सुनिश्चित हो।

आरआईएनएल ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि इसने केवल 14 ठेको अर्थात क्षमता विस्तार के लिए दिए गए 252 ठेको के 5.5 प्रतिशत, के संदर्भ में विलम्ब विश्लेषण प्रस्तुत किया। तथ्य यह है कि आरआईएनएल ने किसी भी स्तर अर्थात ठेका देने, क्रियान्वयन तथा प्रारम्भ पर कोई विलम्ब विश्लेषण नहीं बनाया । ऐसा विश्लेषण विलम्ब के लिए उत्तरदायी केन्द्रों को पहचानने तथा सुधारात्मक कार्रवाई करने के लिए आरआईएनएल को सक्षम बनाऐगा।

2.2.1 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट

भारत सरकार के ओएम संख्या 1(2) पीएफ. 11/03 (मई 2003) के अनुसार, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) को परियोजना प्रबंधन, क्रियान्वयन, संगठनात्मक ढांचे के साथ-साथ मॉनीटरिंग तथा समन्वय प्रबंधन, पहचान, परियोजना जोखिमों का निर्धारण, इसकी कमी हेतु प्रस्तावों आदि के लिए विभिन्न एंजेसियों के उत्तरदायित्वों से संबंधित महत्वपूर्ण मामलों को दर्शाना चाहिए। तथापि, आरआईएनएल ने भारत सरकार को स्वीकृति हेतु केवल परियोजना रिपोर्ट प्रस्तुत की (दिसम्बर 2004)। ₹ 8,692 करोड़ के मूल्य की बहुत बडी परियोजना लेने के बावजूद, आरआईएनएल ने डीपीआर नहीं बनाया तथा एमओएस ने डीपीआर पर जोर दिए बिना परियोजना प्रस्ताव को स्वीकृत किया।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि प्रस्तुत परियोजना रिपोर्ट में परियोजना अवधारणा, बाजार पूर्वानुमान, कच्चे माल लिंकअप, प्रमुख उत्पाद सुविधाएं, सहायक सुविधाएं, उपयोगिता, विनिर्माण कार्यक्रम, लागत अनुमान, निधि स्रोत, वित्तिय विश्लेषण, संवेदनात्मकता विश्लेषण, क्रियान्वयन

[9] *दिनांक 06 अगस्त 1997 की ओएम. संख्या 1(5)/पीएफ. 11/97*
[10] *पीआर के कार्यकारी सार का पैरा 44*

नीति, वर्ग वार-श्रमशक्ति आवश्यकता, पर्यावरणीय प्रदूषण नियंत्रण उपाय आदि जैसा सभी आवश्यक विवरण निहित है। इस रिपोर्ट ने व्यापक रूप से भारत सरकार की ओएम संख्या 1(2)-पीएफ/11/03 (मई 2003) की आवश्यकता को पूरा किया। एमओएस ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2014) में आरआईएनएल के मतो की पुष्टि की।

आरआईएनएल / एमओएस का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि डीपीआर तैयार न करने का आरआईएनएल का निर्णय भारत सरकार के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में था। वास्तव में, आरआईएनएल ने बाद में परियोजना के कार्यान्वयन के दौरान डीपीआर न बनाने से परियोजना लागत में वृद्धि, अतिरिक्त उपकरण के संस्थापन की क्रॉपिंग आदि जैसे परिणामों को प्रस्तुत किया (जुलाई 2011)।

2.2.2 परियोजना का कार्यान्वयन आरम्भ करना

क्षमता विस्तारण को लम्बी उत्पाद मिल स्थापित करके दो चरणों में परिकल्पित किया गया था। चरण-। में कच्चा माल हैंडलिंग प्रणाली (आरएमएचपी), ब्लास्ट फर्नेस (बीएफ), सिन्टर प्लांट (एसपी), स्टील मेल्ट शॉप (एसएमएस) तथा वायर रॉड मिल की दो मिले (डब्ल्यूआरएम) तथा सीमलेस टयूब मिल (एसएलटीएम) जैसे सभी प्रमुख प्रक्रिया उपकरण सम्मिलित थे। चरण-।। में स्पेशल बार मिल (एसबीएम) तथा संरचनात्मक मिल (एसएम) नाम की दो अन्य मिले शामिल है। आरआईएनएल के बीओडी द्वारा स्वीकृत आरसीई के अनुसार चरण-। तथा चरण-।। यूनिटो का प्रारम्भ क्रमशः अक्तूबर 2011 तथा अक्तूबर 2012 तक पूरा होना था।

2.2.2.1 मास्टर नेटवर्क

आरआईएनएल ने आदेश निर्माण, उपकरण आपूर्ति एवं निर्माण तथा भारत सरकार द्वारा सम्पूर्ण सीमाओं के अन्दर स्वीकृत परियोजना रिपोर्ट की तुलना में प्रारम्भ जैसे मास्टर नेटवर्क में विभिन्न कार्यो के माइलस्टोन कार्यक्रमों को परिवर्तित किया है जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-3

क्रम सं.	माइलस्टोन कार्य	स्वीकृत योजना के अनुसार 'गो-अहेड तिथि' (अक्तूबर 2005) से कार्यक्रम पूर्णता अवधि				आरआईएनएल के मास्टर नेटवर्क के अनुसार 'गो-अहेड तिथि' (अक्तूबर 2005) से कार्यक्रम पूर्णता अवधि			
		चरण-।		चरण-।।		चरण-।		चरण-।।	
		माह	अवधि	माह	अवधि	माह	अवधि	माह	अवधि
1	आदेश स्थानन	अप्रैल 2006	6 माह	अप्रैल 2007	18 माह	अ गस्त 2006	10 माह	जुलाई 2007	21 माह
2	उपकरण आपूर्ति एवं निर्माण	जुलाई 2008	27 माह	जुलाई 2007	27 माह	अगस्त 2008	24 माह	अगस्त 2009	25 माह
3	परीक्षण/ जांच एवं आरम्भीकरण	अक्तूबर 2008	3 माह	अक्तूबर 2009	3 माह	अक्तूबर 2008	2 माह	अक्तूबर 2009	2 माह
	कुल अवधि		36 माह		48 माह		36 माह		48 माह

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि आरआईएनएल ने चरण-I के लिए 27 माह से 24 माह तक तथा चरण-II के लिए 27 माह से 25 माह तक द्वितीय माइलस्टोन 'उपकरण आपूर्ति एवं निर्माण' की निर्धारित अवधि को कम किया। एसएमएस-2, एसपी-3, बीएफ-3, रोलिंग मिल आदि जैसे प्रमुख उपकरण पैकेज की आपूर्ति के लिए स्वीकृत किया गया वास्तविक समय 28 से 30 माह के बीच था। आपूर्ति / निर्माण तथा आरम्भ कार्यो के लिए पर्याप्त समय दिए बिना आर्डर प्लेसमेंट को पूरा करने हेतु भारत सरकार द्वारा स्वीकृत माइलस्टोन को संशोधित करने के प्रतिकूल प्रभाव को अध्याय-3 में चर्चित किया गया है।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि उन्होंने भारत सरकार द्वारा स्वीकृत रूप में सम्पूर्ण पूर्णता अवधि को बनाए रखने के लिए द्वितीय माइलस्टोन की अवधि को कम किया। यह दर्शाता है कि आरआईएनएल ने द्वितीय माइलस्टोन कार्य के संदर्भ में परियोजना के कार्यान्वयन की व्यवहार्यता पर विचार नहीं किया क्योंकि आरआईएनएल ने आपूर्ति शेडयूलो पर विचार नहीं किया जो मास्टर नेटवर्क के अनुसार द्वितीय माइलस्टोन से अधिक थे।

2.3 परियोजना स्थापना

2.3.1 परियोजना कार्यान्वयन मंडली

एमओएस ने आरआईएनएल को कार्मिक की पुनः नियुक्ति करके वर्तमान विनिर्माण विभाग को मजबूत करने तथा निदेशक द्वारा अध्यक्षित एक विशेष परियोजना डिविजन बनाने का निर्देश दिया (अक्तूबर 2005)। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि आरआईएनएल ने क्षमता विस्तार के लिए एक विशेष परियोजना डिविजन बनाने के बजाय मौजूदा परियोजना डिविजन के लिए परियोजना विस्तारण कार्य सौंपा जो सामान्य पूंजीगत रिपेयर तथा अनुरक्षण कार्य, एएमआर योजनाओं आदि को संभाल रहा था। इसके बावजूद, आरआईएनएल उपयुक्त समय के अन्दर ओ.एम. संख्या 13013/2/92-पीएमडी (अप्रैल 1998) के अनुसार आवश्यक विस्तारण के क्रियान्वयन हेतु एक विशेष निदेशक (परियोजना) भी प्राप्त नहीं कर सका। कथित नियुक्ति में 43 माह का विलम्ब था। इससे इन्कार नहीं किया जा सकता कि इस विलम्ब ने आरआईएनएल को परियेाजना की प्रभावकारिता बनाने तथा मॉनीटरिंग तंत्र के संवर्धन से वंचित किया।

आरआईएनएल ने लेखापरीक्षा आपत्तियों की पुष्टि की थी (अप्रैल 2014)।

2.4 सलाहकार की नियुक्ति

मार्च 2005 की समाप्ति पर 6.3 एमटीपीए क्षमता विस्तारण के लिए भारत सरकार के अनुमोदन के पूर्वानुमान में, आरआईएनएल के बीओडी ने सलाहकार की नियुक्ति के लिए अनुमोदन प्रदान किया (जनवरी 2005)। तदनुसार आरआईएनएल ने अप्रैल 2005 में ग्लोबल एक्सप्रेशन ऑफ इंट्रस्ट (ईओआई) जारी किया। ईओआई की अनुक्रिया में, तीन पार्टियों ने अपनी रूचि व्यक्त की। आरआईएनएल ने ऑफरों का मूल्यांकन किया तथा दो पार्टियों अर्थात मै. एमएन. दस्तूर एंड कॉ. प्रा. लि. कोलकाता तथा मै. माइकॉन

लिमिटेड, रांची को चुना (15 सितम्बर 2005)। तथापि, आरआईएनएल ने नवम्बर 2005 में चयनित पार्टियो के लिए सामान्य शर्तों को अंतिम रूप दिया तथा उन्हें जारी किया। दोनो पार्टियों की तकनीकी वाणिज्यिक बोलियों तथा मूल्य बोलियों को क्रमशः 28 नवम्बर 2005 तथा 30 नवम्बर 2005 को खोला गया तथा संविदा समिति ने सेवा कर को छोड़ कर सभी करो तथा शुल्को को शामिल करके ₹ 273 करोड़ की एकमुश्त कीमत पर दिसम्बर 2005 में एल1 पार्टी मै. एमएन. दस्तूर एंड कॉ. प्रा. लि. कोलकाता को ठेका देने की सिफारिश की।

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि छः माह (मई से नवम्बर 2005) के लिए परामर्श ठेके को अंतिम रूप देने में विलम्ब जीसीसी को अंतिम रूप देने में विलम्ब के कारण था जिसे विलम्ब से चयनित संविदाओं के लिए जारी किया गया था (नवम्बर 2005)। इसके अलावा, बीओडी ने दो माह तक मंजूरी को विलम्बित किया (दिसम्बर 2005 तथा जनवरी 2006)।

आरआईएनएल के बीओडी ने अपनी 194वीं बैठक में क्षमता विस्तार के लिए भारत सरकार की स्वीकृति प्राप्त करने अर्थात अक्तूबर 2005 से पूर्व परामर्श ठेके को अंतिम रूप देने का निर्णय लिया था ताकि जीसीसी / एससीसी को अंतिम रूप दिया जा सके तथा क्षमता विस्तार के प्रारम्भिक कार्य प्रारम्भ किए जा सके। परामर्श ठेके को फरवरी 2006 में विलम्ब से अंतिम रूप दिया गया। इससे चरण-I के प्रथम माइलस्टोन अर्थात ठेका देने में विलम्ब हुआ जिसे अप्रैल 2006 तक पूरा होना था (अर्थात गो-अहैड तिथि से 6 माह)। इसे नवम्बर 2006 से दिसम्बर 2010 की समयावधि के दौरान विलम्ब से पूरा किया गया।

परामर्श ठेके के कार्यक्षेत्र में क्षमता विस्तारण, माइलस्टोन प्राप्ति आधार पर बीओक्यू तथा मूल्य निर्धारण के साथ विर्निर्देश बनाने, आकलन प्रस्तुत करने, विभिन्न पैकेजो के लिए संविक्षा, देने में सहायता तथा आर्डर प्लेसमेंट डिजाइन पर्यवेक्षण करने, जांच सेवाओं, पर्यवेक्षण, साइट सर्वेक्षण, निर्माण गतिविधियों की देख रेख, जांच तथा प्रारम्भिकरण में भागीदारी, परियोजना मॉनीटरिंग तथा लागत नियंत्रण तथा पश्च आरम्भिकरण सेवाओं को कवर करने के लिए मूल इंजीनियरिंग, डिजाइन तथा विस्तृत इंजीनियरिंग, समान्य कार्यक्षेत्र का निर्णय करने तथा पैकेजो की संख्या से सम्बंधित सेवाएं सम्मिलित थी।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि उन्होंने ग्लोबल ईओआई जारी करके सलाहकार की नियुक्ति के लिए समय पर कार्रवाई की थी ताकि नियुक्ति प्रक्रिया को भारत सरकार से क्षमता विस्तारण के लिए अनुमोदन की प्राप्ति से पहले पूरा किया जा सके। उपरोक्त के संदर्भ में, परामर्श ठेके की नियुक्ति प्रक्रिया को भारत सरकार से मंजूरी की तिथि से साढे तीन माह के अन्दर पूरा किया गया। एमओएस ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2014) में आरआईएनएल के मतो की पुष्टि की। आरआईएनएल / एमओएस के उत्तरो को इस तथ्य के प्रति अवलोकित किए जाने की आवश्यकता है कि ग्लोबल ईओआई के एकमात्र मामले ने तब तक किसी उद्देश्य हेतु कार्य नहीं किया जब तक कि ऐसे ईओआई के जारी करने से पूर्व ठेके की सामान्य शर्तो (जीसीसी) को अंतिम रूप नहीं दिया गया जिससे सलाहकार की नियुक्ति में विलम्ब हुआ।

2.5 रोलिंग मिल की पर्याप्त क्षमता संस्थापन के लिए अनुपयुक्त योजना

आरआईएनएल अपर्याप्त रोलिंग मिल क्षमता के कारण स्टील की फिनिशिंग से कम मार्जिन के साथ पीग आयरन तथा बिल्लेटस की अधिक मात्रा का उत्पादन तथा बिक्री कर रहा था। इसके परिणामस्वरूप् वित्तीय असंतुलन हुआ तथा आरआईएनएल को हानि उठानी पड़ी। संचित हानि ने निवल कीमत के 50 प्रतिशत (31 मार्च 1998 तक लगभग ₹ 3,626 करोड़) को पार किया तथा 1998-99 में आरआईएनएल रूग्ण हो गई तथा औद्योगिक और वित्तीय पुनः निर्माण बोर्ड (बीआईएफआर) के संदर्भ में निपुण हो गई। पूंजीगत पुनः निर्माण के पश्चात, आरआईएनएल 2005-2006 तक संचित हानियों को अंतिम रूप से समाप्त कर सका। उपरोक्त खराब अनुभवों के बावजूद, आरआईएनएल ने मूल्यह्रासित रोलिंग क्षमता के लिए योजना नहीं बनाई तथा कम मर्जिन के साथ अर्द्ध फिनिशड स्टील उत्पादों की बिक्री का जोखिम उत्पन्न किया जैसाकि नीचे चर्चा की गई है। :

यह प्रमाणित हुआ कि 3 एमटीपीए क्षमता पर, पहले से ही अपर्याप्त रोलिंग मिल क्षमता विद्यमान थी तथा आरआईएनएल को कम सकल मार्जिन के साथ 0.25 एमटीपीए की सीमा तक अधिशेष सेमिस को बेचना पडा। वर्तमान चरण-।। क्षमता विस्तारण में भी पुनः आरआईएनएल ने अपस्ट्रीम यूनिटो की उत्पादन क्षमताओं के अनुरूप होने के लिए रोलिंग मिलों के संस्थापन की योजना बनाई। चरण-।। में 2.8 एमटीपीए की लिक्विड स्टील की उत्पादन क्षमता में वृद्धि प्रस्ताव के प्रति, रोलिंग मिल की संस्थापित होने वाली न्यूनतम क्षमता 2.48 एमटीपीए[11] थी। इस तथ्य के बावजूद, आरआईएनएल ने केवल 2.35 एमटीपीए[12] की क्षमता वाली रोलिंग मिल के संस्थापन की येाजना बनाई जिसमें एसएलटीएम भी सम्मिलित था। तथापि, प्रस्तावित एसएलटीएम को बन्द किया गया (फरवरी 2008) इसके कारण 0.43 एमटीपीए की कुल अधिशेष सेमिस को छोड़ते हुए संयंत्र रोलिंग क्षमता 2.05 एमटीपीए तक कम हुई। इस प्रकार, परियोजना योजना दोषपूर्ण थी तथा आरआईएनएल लिक्विड स्टील क्षमता में वृद्धि की सीमा तक रोलिंग मिलो की मेचिंग क्षमता के संस्थापन को संभालने में विफल हुआ ताकि 0.68 एमटीपीए (0.25 + 0.13 + 0.30) के कुल अधिशेष सेमिस का रोल हो। उपरोक्त के संदर्भ में, आरआईएनएल के पास कम सकल न्यूनतम मार्जिन पर 0.68 एमटी की सीमा तक सेमिस को बेचने के अलावा कोई और विकल्प नहीं होगा तथा आरआईएनएल को ₹ 52.70 करोड़[13] प्रति वर्ष के मार्जिन की हानि उठानी पडेगी।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि सामान्यतया रोलिंग मिले मानक मॉडयूल साइज में उपलब्ध थी तथा 6.3 एमटीपीए के लिए 0.38 एमटीपीए सेमिस के अधिशेष उत्पादन को असामान्य नहीं माना गया। आगे यह कहा गया कि यदि एसएलटीएम सहित मिले संस्थापित की गई तो राजस्व मार्जिन की हानि होगी।

---

[11] *फलो चार्ट के अनुसार लिक्विड स्टील की फिनिशड स्टील में मानक स्पान्तरण दर 88.53 प्रतिशत है। इस प्रकार मिल की आवश्यक संस्थापित क्षमता 2.48 एमटीपीए थी।*

[12] *1 लाख टन का डब्ल्यूआरएम + 7 लाख टन का स्ट्रक्चरल मिल + 7.5 लाख टन का एसबीएम + 3 लाख टन का एसएलटीएम =23.50 लाख टन या 2.35 एमटीपीए*

[13] *एमएमएसएम (₹ 2334) तथा बिल्लेट (₹1559) के बीच सकल मार्जिन की भिन्नता 775 प्रतिटन x 6.8 लाख टन =52.70 करोड़ (वर्ष 2012-13 की दरों पर)।*

एमओएस ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2014) कि वर्तमान संचालनों के तहत सेमिस के रूप में बिक्री को या तो अधिक मार्जिन के साथ मूल्य संवर्धित वर्ग या खराबियों (जो अपरिहार्य हो) के लिए सीमित किया जाता है। आगे यह उत्तर दिया गया कि चूंकि सामान्य रूप से मिल का उपयोग इस समयावधि के दौरान बढा है अतः सेमिस की खपत हो जाएगी तथा अधिशेष सेमिस की मात्रा कम होगी।

आरआईएनएल / एमओएस के उत्तरो को निम्नलिखित के संदर्भ में समीक्षित किए जाने की आवश्यकता है:-

- एमओएस की यह पूर्वधारणा कि मूल्य संवर्धित सेमिस की बिक्री फिनिशड स्टील से अधिक मार्जिन पर पहुंच गई, तर्कसंगत नहीं है क्योंकि मूल्य संवर्धित फिनिशड स्टील हमेशा मूल्य संवर्धित सेमिस पर मार्जिन से अधिक माजिन अर्जित करता है।
- आरआईएनएल में पहले ही एसएमएस 2 की उत्पादन क्षमता को 2.8 एमटीपीए की निर्धारित क्षमता के प्रति 2.6 एमटीपीए तक आकलित किया
- इसके अलावा मिलो की क्षमता के अधिक उपयोग के मामले में, अधिशेष सेमिस की मात्रा एसएमएस में इसी प्रकार अधिक क्षमता उपयोग के कारण कम नहीं होगी (वर्तमान एसएमएस क्षमता उपयोग को 123 प्रतिशत (3.7 एमटीपीए / 3 एमटीपीए X 100) तक परिकल्पित किया गया) ।

इस प्रकार आरआईएनएल सेमिस की बिक्री के बजाय फिनिशड उत्पादों का अधिकतम उत्पादन सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त रोलिंग क्षमता की स्थापना पर विचार नहीं कर सका।

2.5.1 सीमलेस टयूब मिल (एसएलटीएम)

आरआईएनएल ने अपने पीआईबी ज्ञापन (दिसम्बर 2004) में परियोजना के अनुमोदन के लिए 0.3 एमटीपीए के क्षमता वाली सीमलेस टयूब मिल (एसएलटीएम) को सम्मिलित किया तथा यह प्रतिबदित किया कि पूर्ण अध्ययन तथा जांच के आधार पर व्यवहार्यता रिपोर्ट को बनाया गया था। सीमलेस टयूब की बिक्री पर एनएसआर[14] को ₹ 45,000 प्रतिटन पर आकलित किया गया।

पीआईबी नोट का मूल्यांकन करते हुए, योजना आयोग ने एसएलटीएम की स्थापना को न्यायोचित ठहराने के लिए विस्तृत अध्ययन / जांच हेतु आवश्यकताओं को उजागर किया (फरवरी 2005) तथा यह कहा कि मांग का आकलन अपेक्षित परियोजना पर आधारित है तथा विस्तृत विश्लेषण पर आधारित नहीं है। इसी प्रकार, ईआरयू[15] ने अपनी मूल्यांकन रिपोर्ट (मार्च 2005) में यह टिप्पणी की है कि आरआईएनएल द्वारा प्रदत्त डाटा अस्थिर तथा पूर्ण रूप से विश्वसनीय नहीं था तथा आरआईएनएल को सीमलेस पाइपो पर विस्तृत बाजार सर्वेक्षण करना चाहिए। मूल्यांकन एजेंसियो की प्रतिकूल टिप्पणियों के बावजूद, भारत सरकार ने विस्तृत अन्य अध्ययन / जांच को सुनिश्चित किए बिना एसएलटीएम की संस्थापना के लिए स्वीकृति प्रदान की (अक्तूबर 2005)। जनवरी 2008 में आरआईएनएल द्वारा किए विस्तृत अध्ययन के परिणामों पर

[14] निवल बिक्री उगाही

[15] आर्थिक अनुसंधान यूनिट अपने दिनांक 18 मार्च 2005 के पत्र द्वारा अपनी मूल्यांकन रिपोर्ट को प्रवाहित किया।

आधारित बाद के चरण में, आरआईएनएल ने लागत अनुमोदनो में वृद्धि, तकनीकी तथा प्रतिकूल बाजार परिस्थितियों के आधार पर एसएलटीएम की स्थापना को बंद किया (फरवरी 2008)। आरआईएनएल के एसएलटीएम को बंद करने का निर्णय लेने पर, आरआईएलएन ने सिविल कार्यों के प्रति ₹ 18.27 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में कहा (अप्रैल 2014) कि एक ही स्थान के तहत जहां एसएलटीएम को वास्तव में परिकल्पित किया गया था, अब 0.6 एमटीपीए क्षमता के विषय में एक रीबार मिल की संस्थापना के लिए योजना बनाई गई है जिसके लिए सलाहकार ने पहले ही डीपीआर प्रस्तुत कर दिया है जोकि आगे कार्रवाई के लिए संवीक्षाधीन है। आगे यह कहा गया कि सभी प्रयास मिल आपूर्तिकर्ता तथा सम्बंधित कार्यकारी एजेंसियो को उपयुक्त विवरण ड्राइंग उपलब्ध कराकर एक सीमा तक संभव करने के लिए पाइलस तथा सिविल फांउडेशन का उपयोग करने के लिए किए जाने चाहिए। एमओएस ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2014) में आरआईएनएल के मतो की पुष्टि की।

आरआईएनएल / एमओएस के उत्तरों की निम्नलिखित के संदर्भ में समीक्षा की जाने की आवश्यकता है:

- जीरो तिथि (अक्तूबर 2005) से नौ वर्षों के पश्चात तथा एसएलटीएम की संस्थापना के लिए प्रस्ताव को बंद करने के छः वर्षो के पश्चात (फरवरी 2008) एसएलटीएम को बंद करने के स्थान पर एक रीबार मिल की स्थापना के लिए आरआईएनएल का विलम्बित निर्णय प्रबंधकीय अक्षमता को दर्शाता है।
- बार मिल की स्थापना प्राथमिक स्तर पर थी तथा प्रस्ताव को अभी स्वीकृति के लिए आरआईएनएल की बीओडी को दिया भी नहीं गया था (दिसम्बर 2014)।
- जब तक रीबार मिल तथा एसएलटीएम का डिजाइन तथा क्षमताएं भिन्न होगी तब तक नई रीबार मिल के लिए एसएलटीएम के मौजूदा सिविल कार्य का उपयोग करना व्यवहार्य नहीं हो सकता।

इस प्रकार, एसएलटीएम की स्थापना के लिए अनुपयुक्त निर्धारण तथा पृष्ठभूमि की सराहना के कारण तथा समय से पूर्व सिविल कार्य लेने के परिणामस्वरूप् सिविल कार्यों पर ₹ 18.27 करोड़ की परिहार्य हानि हुई।

2.5.2 मिलो को चालू करने में अधिक समय लेने के कारण उत्पादन हानि

भारत सरकार द्वारा मूल स्वीकृत शेडयूल के अनुसार, चरण-। इकाईयों अर्थात आरएमएचपी, एसपी-3, बीएफ-3, एसएमएस-2 और डब्ल्यूआरएम-2 के संदर्भ में क्षमता विस्तारण को अक्तूबर 2008 तक तथा चरण-।। इकाईयों अर्थात एसएम और एसबीएम के संदर्भ में अक्तूबर 2009 तक पूरा किया जाना था। परियोजना के चरण-। को अक्तूबर 2011 के संशोधित समय कार्यक्रम के प्रति मार्च 2014 में अर्थात 29 माह के विलम्ब से पूरा किया गया तथा चरण-।। अभी प्रगति पर था तथा अक्तूबर 2012 के निर्धारित समय के प्रति 28 माह के विलम्ब से फरवरी 2015 (अगस्त 2014 के रूप में) तक पूरा होना अपेक्षित है। इस प्रकार क्षमता विस्तारण के दोनो स्तरों को विलम्ब से किया गया तथा वास्तव में भारत सरकार से अनुमोदित

कार्यक्रम से अधिक लिया गया समय क्रमशः 65 तथा 64 माह था। क्षमता विस्तारण की विभिन्न उत्पादन यूनिटो को प्रारम्भ करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप आरआईएनएल के बीओडी द्वारा स्वीकृत रूप में आरम्भ करने की निर्धारित तिथि से मार्च 2014 के अन्त तक की समयावधि के दौरान ₹ 55.63 लाख टन के बिक्री योग्य स्टील की हानि हुई। संबंधित उत्पादों पर कथित अवधि के दौरान आरआईएनएल द्वारा अर्जित सकल मार्जिन पर, आरआईएनएल ने ₹ 1560.54 करोड़[16] का सकल मार्जिन[17] अर्जित करने के अवसर को खो दिया जैसा कि नीचे वर्णित है:

तालिका -4

क्षमता विस्तारण को आरम्भ करने में विलम्ब के कारण मिलो में उत्पादन हानि														
वर्ष	डब्ल्यूआरएम			संरचनात्मक मिल			विशेष बार मिल			बिलेटस			बिक्रीयोग्य स्टील उत्पादन की हानि	सकल मार्जिन की हानि का जोड
	उत्पादन हानि	सकल मार्जिन	सकल मार्जिन की हानि	उत्पादन हानि	सकल मार्जिन	सकल मार्जिन की हानि	उत्पादन हानि	सकल मार्जिन	सकल मार्जिन की हानि	उत्पादन हानि	सकल मार्जिन	सकल मार्जिन की हानि		
	टन	₹ प्रति टन	₹ करोड़ म	टन	₹ प्रति टन	₹ करोड़ म	टन	₹ प्रति टन	₹ करोड़ म	टन	₹ प्रति टन	₹ करोड़ म	टन	₹ प्रति टन
2011-12	200000	4537	90.74	0	0	0	0	0	0	642525	2902	186.46	842525	277.20
2012-13	530000	3487	184.81	233333	2334	54.46	250000	4448	111.20	1208487	1559	188.40	2221820	538.87
2013-14	600000	3487	209.22	618333	2334	144.32	662500	4448	294.68	617390	1559	96.25	2498223	744.47
Totals	730000		484.77	851666		198.78	912500		405.88	2468402		471.11	5562568	1560.54

आरआईएनएल ने लेखापरीक्षा आपत्ति की पुष्टि की (अप्रैल 2014)। एमओएस ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि अगर प्रेशर रिडयूसिंग स्टेशन (पीआरएस) को आरम्भ करते समय एसएमएस-2 में दुर्भाग्यपूर्ण घटना नहीं हुई होती, जिसके कारण विभिन्न इकाईयों का सम्पूर्ण आरम्भ समय प्रभावित हुआ, चरण-। एवं ।। की सभी यूनिटों को क्रमशः अक्तूबर 2012 तथा अक्तूबर 2013 तक आरम्भ हो जाती।

एमओएस के उत्तर की निम्नलिखित के संदर्भ में समीक्षा की आवश्यकता है:

- यद्यपि एसपी-3 पर आग दुर्घटना का कोई प्रभाव नहीं था तथापि चरण-। की महत्वपूर्ण इकाई एसपी-3 जो बीएफ-3 को फीड सामग्री की आपूर्ति करता है, को विलम्ब से अगस्त 2013 में आरम्भ किया गया। एसपी-3 को आरम्भ करने में विलम्ब ने सभी बीएफ को थ्राटलड स्थिति में कार्य करने के लिए विवश किया।
- इसी प्रकार यद्यपि रोलिंग मिलों पर आग दुर्घटना का कोई प्रभाव नहीं था, तथापि चरण-। की रोलिंग मिल डब्ल्यूआरएम -2 को मार्च 2014 में विलम्ब से प्रारंभ किया गया तथा चरण-।। की शेष दो मिलें अभी चालू होनी थी (दिसम्बर 2014)।

उपरोक्त के दृष्टिगत, एमओएस का तर्क कि पीआरएस में दुभार्ग्यपूण दुर्घटना के कारण आरआईएनएल के नियंत्रण से बाहर के कारणों से उत्पादन में हानि यर्थाथपूर्ण नहीं है क्योंकि एसएमएस-2 की अपस्ट्रीम और डाउनस्ट्रीम इकाइयाँ अभी संस्थापन हेतु तैयार नहीं थीं।

[16] *औसत निवल बिक्री उगाही घटा बेचे गए माल की लागत या कार्य लागत*

[17] *2013-14 के आंकडे अनन्तिम है।*

आरआईएनएल को सकल मार्जिन अर्जन का अवसर आगे भी खोना होगा क्योंकि रोलिंग मिल्स के संस्थापन में उत्तरवर्ती विलम्ब मार्च 2014 से आगे तक के होगे।

2.5.3 विद्युत संयत्रों के संस्थापन में विलम्ब

परियोजना रिपोर्ट में विद्युत आवश्यकता के लिए क्षमता विस्तारण को पूरा करने के लिए बीओओ (निर्माण-स्वामित्व-संचालन) आधार पर निजी पक्ष द्वारा दो विद्युत संयंत्रों (पीपी-I[18] और पीपी-II[19]) के निर्माण को बाहरी स्रोतों से करवाना परिकल्पित था। तथापि, आरआईएनएल ने महत्वपूर्ण उपकरणों की स्थिति और सुरक्षा के अनुरक्षण के लिए ₹ 291.77 करोड़ की अनुमानित लागत से एएमआर योजना (संवर्धन, संशोधन और प्रतिस्थापन) के तहत केप्टिव आधार पर पीपी-I को संस्थापित करने का निर्णय[20] लिया (जुलाई 2007)। तदनुसार बीओडी के अनुमोदन से (सितम्बर 2007) आरआईएनएल ने ₹ 465.29 करोड़ की लागत से मै. भेल को कार्य सौंपा। आरआईएनएल ने 14 विस्तारण दिए और दिसम्बर 2009 की निर्धारित पूर्णता तिथि के विरूद्ध पीपी-I को अभी संस्थापित किया जाना था (अगस्त 2014)। विलम्ब के मुख्य कारण निर्माण फ्रंट की अनुपलब्धता, ड्राइंगो के अनुमोदन में विलम्ब और भेल द्वारा उपकरणों की आपूर्ति में विलम्ब थे। पीपी-I की पूर्णता में विलम्ब के कारण, आरआईएनएल ने जनवरी 2010 में अधिकतम मांग 1,00,000 केवीए से 1,35,000 केवीए तक बढ़ा दी और 1,00,000 केवीए अधिक की अधिकतम मांग संवर्धन पर मांग प्रभारों सहित विद्युत की खरीद के लिए ₹ 17.46 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय किया।

इसी प्रकार, कर लाभों पर ध्यान देते हुए आरआईएनएल ने आगे बीओटी आधार के बजाय स्वयं अपना गैस आधारित विद्युत संयत्र-एक ब्लास्ट फरनेस (बीएफ) के लिए पीपी-II (2 x 60 मे. वा) के संस्थापन का निर्णय लिया (अगस्त 2008)। एनआईटी जारी करने के बाद (नवम्बर 2008) आरआईएनएल ने निविदा दस्तावेजों में संशोधनों द्वारा मुख्य घटकों जैसे (क) योग्यता मानदंड (ख) मूल्यांकन मानदंड (ग) चेकलिस्ट (घ) तकनीकी विशिष्टता के कुछ भाग (ड) निष्पादन गांरटी मापदंड (च) निर्णीत हर्जाना (एलडी) खण्ड और (छ) नियम एवं शर्तें (ज) कीमत फार्मेट (झ) निविदा की अवधि में संशोधन / परिशिष्ट / शुद्धिपत्र जारी करना जारी रखा। लम्बी चर्चाओं के बाद भी निविदा के सभी मुख्य घटकों के बार बार संशोधनों से निविदा विशिष्टताओं / दस्तावेजो की तैयारी मे कमी का पता लगा। इस प्रक्रिया में, एनआईटी से ठेका में 950 दिनों का काफी लम्बा समय लिया गया। बीओडी ने अप्रैल 2011 में ₹ 366.34 करोड़ की लागत से मै. थर्मेक्स को 27 महीनों की पूर्णता अवधि के साथ ठेके का अनुमोदन दिया(फरवरी 2011)। तथापि मै. थर्मेक्स द्वारा माइलस्टोन कार्य पूरा करने में विलम्ब के कारण अवधि को नौ महीने तक बढ़ा कर जून 2014 तक विस्तारित किया गया। इसलिए, पीपी-II कार्यों को अभी तक प्रारंभ किया जाना था (अगस्त 2014)।

आरआईएनएल अपने उत्तर (अप्रैल 2014) में निविदा को अन्तिम रूप देने के बारे में मूक था किन्तु उसने स्वीकार किया कि निष्पादन मे विलम्ब ठेकेदार मै. भेल के कारण हुए जिससे अच्छा प्रयास करने के और कई स्तरों पर बारीकी से निगरानी के बावजूद बचा नही जा सकता था और माइलस्टोन शास्ति / एलडी की लगभग ₹ 9.85 करोड़ की वसूली / रोक की गई। एमओएस ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर

[18] *67.5 मे. वा. टी. जी*

[19] *2 x 60 मे. वा. टी. जी*

[20] *दिनांक 29 जुलाई 2007 की बोर्ड बैठक सं. 228*

2014) कि जनवरी 2010 से नवम्बर 2013 की अवधि के दौरान, स्टेट ग्रिड से विद्युत के आयात में केवल ₹ 2.70 करोड़ का निहितार्थ था।

एमओएस का उत्तर निम्नलिखित त्थयों के दृष्टिगत देखने की आवश्यकता है:

- पीपी-। दिसम्बर 2009 तक संस्थापित होना निर्धारित था। पूर्णता में विलम्ब के कारण, आरआईएनएल को मजबूरी में एमडी को 1,00,000 केवीए से 1,35,000 केवीए तक बढ़ाना पड़ा।
- कार्यक्रम के अनुसार पीपी-। के संस्थापन से एमडी में वृद्धि की आवश्यकता और विद्युत पर 1,00,000 केवीए से अधिक के मांग प्रभार की ₹ 17.46 करोड़ की राशि के अतिरिक्त व्यय से बचा जा सकता था।

2.6 कच्चा माल अनुबंध और जल समझौता

परियोजना रिपोर्ट के मूल्यांकन से तरल इस्पात के उत्पाद के लिए अतिरिक्त मुख्य कच्चा माल अर्थात् लौह अयस्क, कोकिंग कोयला लाइमस्टोन और डोलोमाइट की आवश्यकता थी। क्षमता विस्तारण हेतु डोलोमाइट और लाइमस्टोन की अतिरिक्त आवश्यकता को पूरा करने के लिए आरआईएनएल ने मौजूदा केप्टिव खानों के विस्तारण का कार्य शुरू किया था। आरआईएनएल के पास अपने प्राथमिक कच्चे माले जैसे लौह अयस्क और कोकिंग कोयले की केप्टिव खाने नहीं थी जबकि आरआईएनएल ने अपनी क्षमता को 16 एमटीपीए तक बढ़ाने के लिए कोरपोरेट योजना (2007-2012 वर्षों के लिए) तैयार की, उसने 2003 से खानों के आवंटन हेतु आवेदन भरे और केप्टिव खानों के अधिग्रहण में कोई कामयाबी नहीं पाई (मार्च 2014)। आरआईएनएल ने ईस्टर्न इन्वेस्टमेंटस लिमिटेड (ईआईएल) में जिसके पास ओडिशा में लौह अयस्क और मैंगनीज खानों के छः लाइसेंस थे, ₹ 361 करोड़ की 51 प्रतिशत की हिस्सेदारी प्राप्त की (जनवरी 2011)। इस निवेश के बावजूद, तीन वर्ष बीत जाने के बाद भी आरआईएनएल से कोई लाभ उठाने में असमर्थ था क्योंकि ईआईएल के पास उपलब्ध सभी छः लाइसेंस समाप्त हो चुके थे और ओडिशा सरकार द्वारा लाइसेंस का नवीकरण नहीं किया गया था (मार्च 2014)। इसके परिणामस्वरूप ₹ 361 करोड़ की राशि अवरूद्ध हुई क्योंकि 3 वर्षों से अधिक से आरआईएनएल द्वारा निवेश से कोई लाभ नहीं उठाया जा सका।

लौह अयस्क के सम्बंध में 6.3 एमपीटीए क्षमता संवर्धन तक के लिए आरआईएनएल को देने के लिए 10.5 मिलियन टन के लौह अयस्क की अपूर्ति करने की एनएमडीसी की वचनबद्धता है। लौह अयस्क और कोकिंग कोयले की अपनी स्वयं की केप्टिव खानों के अभाव में, आरआईएनएल को क्षमता संवर्धन के उद्देश्य की प्राप्ति में जोखिम का खतरा है (बाद के स्तर में उच्च लागत का भुगतान करने की संभावना है)।

आयातित कोकिंग कोयले (आईसीसी) के संबंध में, आरआईएनएल की अधिप्राप्ति नीति के अनुसार, आईसीसी की आवश्यकता की 95 प्रतिशत दीर्घाविधि समझौते के माध्यम से और बकाया पांच प्रतिशत वैश्विक निविदाओं के माध्यम से पूरा होना है। तदनुसार, सेल[21] के साथ आरआईएनएल संयुक्त रूप से अपनी आईसीसी की पूरी आवश्यकता की अधिप्राप्ति सशक्त संयुक्त समिति (ईजेसी) के माध्यम से

[21] *स्टील अथारिटी आफ इंडिया लिमिटेड*

आस्ट्रेलिया, यूएसए और न्यूजिलैंड के दीर्घाविधि आपूर्तिकर्त्ता से बातचीत द्वारा कर रहा था। मध्यम कोकिंग कोयले (एमसीसी) के संबंध में अधिकतम आवश्यकता 4.67 लाख टन पीए (6.3 एमटीपीए क्षमता) अनुमानित थी जोकि 3 एमटीपीए स्तर की आवश्यकता से थोडी अधिक थी। आरआईएनएल सेन्ट्रल कोलफील्डस लिमिटेड से अपनी अतिरिक्त आवश्यकता को पूरा करने का इरादा रखता था जिसके साथ आरआईएनएल ने एक एमओयू[22] किया था।

जल के लिए, आरआईएनएल ने संयत्र की जल की आवश्यकता के लिए विशाखा इन्डस्ट्रीयल वाटर सप्लाई कम्पनी (वीआईडब्ल्यूसीओ) से जल आपूर्ति के लिए एक समझौता किया था यद्यपि आरआईएनएल 100 प्रतिशत क्षमता उपयोगिता समय अर्थात् दिसम्बर 2010 से 204 मिलियन लीटर जल प्रतिदिन की आवश्यकता प्रत्यायोजित की थी, वीआईडब्ल्यूएससीओ ने प्रतिदिन केवल 136 मिलियन लीटर की वचनबद्धता दी थी। क्षमता संवर्धन के संस्थापन के लिए किसी अतिरिक्त जल की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि यह विलम्बित था। अन्यथा, आरआईएनएल ने पानी की कमी को भी जेडडब्ल्यूडी योजना यदि कोई हो तो (शून्य जल निकासी योजना) से पूरा करने की योजना भी बनाई हुई थी।

सिफारिश:-

1. **आरआईएनएल इस्पात मंत्रालय / भारत सरकार के साथ ओडिशा में खनन लाइसेंस के नवीनीकरण न होने का मामला उठाये जोकि उपयुक्त एजेंसियों के साथ मुद्दे को उठाये।**

[22] समझौता ज्ञापन

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 कार्यो के लिए मूल इंजीनियरिग 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 चलाः

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*

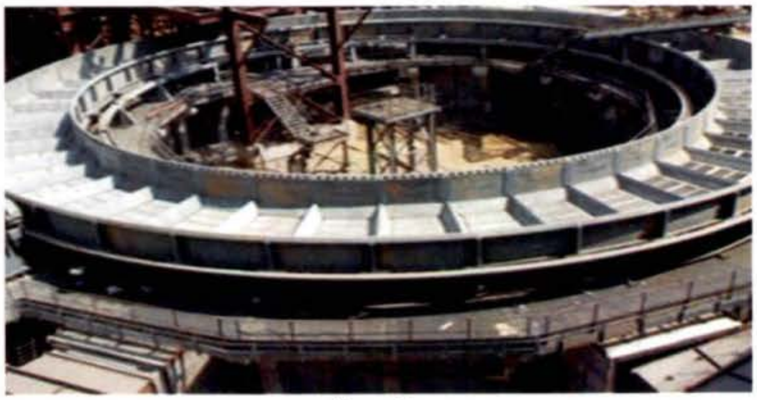
आरआईएनएल ने विभिन्न कारणों से ठेकेदारों / निविदाकारों को विलम्ब का कारण (अप्रैल 2014) बताया जैसे पर्याप्त प्रतिक्रिया की कमी या निविदा दस्तावेज से काफी विचलन को बताया। आरआईएनएल द्वारा ठेकेदार पर पूरे विलम्ब का आरोप लगाने से उसके द्वारा की गई कई कमियों/चूकों के साथ साथ उसके द्वारा की गई कई कमियों/चूकों 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 हैंडलिंग 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 थेः

- 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 प्लवेराइज़्ड 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 कमियॉ

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 बताया:

- 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 उत्त्र 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 टूंकी, डिस्क्रीट टूंकी तथा नान-टूंकी 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, जहॉं 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 इंजिनियरिग, भवन निर्माण, सिविल कार्यो, 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 टूंकी तथा डिस्क्रीट टूंकी 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 भूमिका 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 बाह्रय 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 तक-नीकी 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 है:

- 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

क्र 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 डाटा 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।

अध्याय-4: परियोजना मॉनीटरिंग

4.1 परियोजना मॉनीटरिंग प्रणाली

निम्नलिखित स्तर भारत सरकार द्वारा अनुमोदित समय और लागत के अंदर क्षमता विस्तारण परियोजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए प्रबन्धन और निदेशन उपलब्ध कराने हेतु उत्तरदायी है:

- निदेशक (परियोजनाएं);
- अध्यक्ष एवं प्रबंधन निदेशक, निदेशक (वित्त), निदेशक (परियोजनाएं), संयुक्त सचिव (एमओएस) और विस्तारण परियोजना के कार्यान्वयन को देखने के लिए समिति के सदस्य के रूप में एक स्वतंत्र निदेशक की अध्यक्षता में फरवरी 2006 में गठन की गई उच्च अधिकार संचालन समिति (एचपीएससी) ;
- निदेशक बोर्ड (बीओडी) और
- इस्पात मंत्रालय (एमओएस)

विभिन्न स्तरों पर विस्तारण परियोजना के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग की प्रभाविकता पर अगले पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

4.2 परियोजना मॉनीटरिंग साधनों को लागू न करना

नेटवर्क में संविदित मुख्य माइलस्टोन्स के प्रति क्षमता विस्तारण की गतिविधियों की मॉनीटरिंग के लिए मास्टर नेटवर्क और पीईआरटी[44] नेटवर्क अपेक्षित थे। इसके अलावा, महत्वपूर्ण परियोजना मॉनीटरिंग साधन (पीईआरटी) नेटवर्क जुलाई 2007 में देरी से तैयार किया गया था, वह भी भारत सरकार से निदेशों के आधार पर मुख्य पैकेजों के लिए आदेश देने के बाद। उपरोक्त के अलावा, सलाहकार ने विस्तारण यूनिटों के प्रस्ताव स्तर से शुरू होने तक सभी गतिविधियों का पता लगाने के लिए परियोजना प्रबंधन साधन अर्थात 'प्राइमावेरा' सॉफ्टवेयर का उपयोग करके एल 2 नेटवर्क तैयार किया था। मूल पीईआरटी नेटवर्क और एल-2 नेटवर्क को एमओएस से अनुमोदन के अभाव में संशोधित नहीं किया गया था। हालांकि नेटवर्कों को परियोजना की प्रगति के आधार पर मासिक आधार अद्यतित किया जा रहा था।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि परियोजना में विलम्ब था यद्यपि परियोजना की प्रगति को समय पर उपचारात्मक कार्रवाई हेतु एमओएस, बीओडी, एचपीएससी के साथ-साथ अन्य अधिकारिक संस्थाओं द्वारा निकटता से मॉनीटर किया गया है। हालांकि विभिन्न स्तरों पर आवधिक समीक्षाओं द्वारा मॉनीटरिंग तंत्र के अंतर्गत उपचारात्मक उपाय किए गए थे तथापि परियोजना कार्य की प्रवृत्ति में जटिलता के कारण कुछ विलम्बों से बचा नहीं जा सकता था।

आरआईएनएल के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि कथित मॉनीटरिंग के बावजूद आरआईएनएल ने मासिक प्रगति रिपोर्टों में निर्धारित प्रवर्तन तारीखों को बदलना जारी रखा। प्रवर्तन तारीखों के निरंतर परिवर्तन और ठेकेदारों को दिए गए कई विस्तारणों ने दर्शाया कि आरआईएनएल का परियोजना मॉनीटरिंग तंत्र पर्याप्त नहीं था। हालांकि, आरआईएनएल एमओएस को विभिन्न तारीखें वचनबद्ध की थी, आरआईएनएल ने अपनी बचनबद्धता पूरी नहीं की थी।

[44] परियोजना विकास और समीक्षा तकनीक

4.3 निदेशक (परियोजनाएं)

क. निदेशक की नियुक्ति (परियोजनाएं)

एमपीपीआई[45] द्वारा जारी किए गए ओएम सं. 13013/2/92-पीएमडी (अप्रैल 1998) जिसमें परियोजना निरूपण, मूल्यांकन और अनुमोदन पर भारत सरकार के निर्देश उल्लिखित है के अनुसार परियोजना कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी नोडल अधिकारी (परियोजना के लिए मुख्य कार्यकारी) को परियोजना अवधि के लिए नियुक्त किया जाना चाहिए और उसके पास परियोजना के समापन स्तर तक इसमें अपनी भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए कम से कम 5 वर्षों की शेष सेवा होनी चाहिए जिससे कि उसे परियोजना के कार्यान्वयन के लिए पूर्ण रूप से उत्तरदायी बनाया जा सके। उपरोक्त निर्देशों के अनुरूप आरआईएनएल ने जुलाई 2005 में निदेशक (परियोजनाएं) की नियुक्ति के लिए एमओएस को निवेदन किया। इसके अलावा, जून 2005 में पीआईबी द्वारा मंजूर किए गए सीसीईए हेतु टिप्पणी के अनुसार क्षमता विस्तारण की देख-रेख के लिए परियोजनाओं हेतु विशेष विभाग का गठन किया जाना चाहिए था। अधिक समय और लागत के लिए जवाबदेहिता सुनिश्चित करने के लिए विशेष निर्देशों के बावजूद निदेशक (परियोजनाएं) को जून 2009 में ही नियुक्त किया गया था। इसी बीच, 44 माह के बीच की अवधि के दौरान चार कार्यकारी निदेशों और सीएमडी को निदेशक (परियोजनाएं) का अतिरिक्त प्रभार दिया गया था।

लेखापरीक्षा में जांच से निम्नलिखित का पता चलाः

- हालांकि आरआईएनएल के निदेशक मंडल ने एमओएस के अनुमोदन के लिए एफआर को तैयार करने के लिए आरआईएनएल को निर्देश दिए थे (जून 2004), तथापि सीएमडी ने बोर्ड अनुमोदन के बिना जुलाई 2005 में निदेशक (परियोजनाएं) की नियुक्ति हेतु निवेदन किया था वह भी एक वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद। उसी प्रस्ताव को एमओएस द्वारा अस्वीकार कर दिया गया और प्रस्ताव को नवम्बर 2005 में बोर्ड के अनुमोदन के साथ दोबारा प्रस्तुत किया गया था। इस प्रकार, विशेष रूप से आरआईएनएल की तरफ से 17 माह का विलम्ब था।
- प्रस्ताव रखते समय न तो आरआईएनएल और न ही एमओएस ने इन डीपीई दिशानिर्देशों[46] के अनुपालन को सुनिश्चित किया कि कार्यकारी निदेशकों की कुल संख्या निदेशक बोर्ड की कुल संख्या के 50 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए। एमओएस के समक्ष प्रस्ताव रखते समय आरआईएनएल के बोर्ड में सीएमडी और दो सरकारी निदेशकों सहित केवल पाँच कार्यकारी निदेशक शामिल है। इस प्रकार आरआईएनएल के आग्रह पर 10 माह के बाद तीन अतिरिक्त अंशकालिक निदेशकों (सितम्बर 2006) को नियुक्त किया गया था और बाद में निदेशक (परियोजनाएं) के पद को सितम्बर 2006 में संस्वीकृत कर दिया गया था। उपरोक्त विलम्ब भी समय पर भारत सरकार को अंशकालिक निदेशकों की नियुक्ति के लिए प्रस्ताव न देने हेतु आरआईएनएल पर आरोप्य थे।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि चूंकि निदेशक (परियोजनाएं) पदासीन नहीं था इसलिए परियोजना की प्रगति की मॉनीटरिंग संतोषजनक नहीं थी क्योंकि या तो सीएमडी और या आरआईएनएल के निदेशकों में से एक ने परियोजना के दैनिक कार्यकलापों की देख-रेख करने के लिए अतिरिक्त प्रभार संभाल रखा था। एमओएस ने अपने (दिसम्बर 2014) में आरआईएनएल के दृष्टिकोण का समर्थन किया।

आरआईएनएल / एमओएस के उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखे जाने की आवश्यकता है कि एमपीपीआई[47] द्वारा जारी किए गए ओएम सं. 13013/2/92-पीएमडी (अप्रैल 1998) के अनुसार परियोजना के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी नोडल अधिकार (परियोजना के लिए मुख्य कार्यकारी) को परियोजना अवधि के लिए नियुक्त किया जाना चाहिए और उसके पास परियोजना के समापन स्तर तक इसमें अपनी सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए कम से कम 5 वर्षों की शेष सेवा होनी चाहिए जिससे कि उसे

[45] नियोजन और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय
[46] डीपीई ओएमस, 9(15)/99-जीएम-जीएल-29 दिनांक 9 अक्टूबर 2000
[47] नियोजन और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय

परियोजना के कार्यान्वयन के लिए पूर्ण रूप से उत्तरदायी बनाया जा सके। चूंकि निदेशक (परियोजनाएं) की अनुपस्थिति में परियेाजना के समापन में विलम्ब के लिए कोई जवाबदेहिता और जिम्मेवारी नहीं थी, यद्यपि सीएमडी या एक अन्य निदेशक को प्रतिदिन के कार्यकलापों की देख-रेख करने के लिए अतिरिक्त प्रभार दिया गया था। इसके अलावा, यद्यपि आरआईएनएल बोर्ड ने जून 2004 में व्यवहार्यता रिपोर्ट तैयार करने के लिए स्वयं निर्देश दिया था, तथापि केवल 17 माह बाद ही आरआईएनएल ने निदेशक (परियोजनाएं) की नियुक्ति के लिए निदेशक मंडल से अनुमोदन प्राप्त कर लिया था जिसमें औचित्य का अभाव था।

ख. निदेशकों (परियोजनाएं) द्वारा मॉनीटरिंग

एमओएस ने विशेष निर्देश दिए (अक्तूबर 2005) कि निदेशक (परियोजनाएं) की अध्यक्षता में विशेष रूप से क्षमता विस्तारण की देख-रेख के लिए नए परियोजना विभाग का गठन किया जाए। अनुमोदित परियोजना कार्यक्रम के अनुसार सभी चरण-। इकाइयों को अक्तूबर 2008 तक शुरू किया जाना था और चरण-।। इकाइयों को जुलाई - अक्तूबर 2009 के बीच शुरू किया जाना था। हालांकि, परियोजना डिवीजन के लिए पूर्णकालिक कार्यकारी निदेशक को जून 2009 में अर्थात चरण-। के लिए मूल समापन कार्यक्रम से सात माह के बाद (अक्तूबर 2008) तैनात किया गया था। इस प्रकार, क्षमता विस्तारण की महत्वपूर्ण अवधि के दौरान आरआईएनएल एमओएस के निदेश के बावजूद क्षमता विस्तारण परियोजना की प्रभावी और अनवरत दैनिक मॉनीटरिंग से वंचित रहा।

आरआईएनएल ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि आरआईएनएल के सीएमडी, निदेशक (कार्मिक), निदेशक (प्रचालन) और निदेशक (वित्त) को जून 2009 में निदेशक (परियोजनाएं) की नियुक्ति से पूर्व परियोजना डिवीजन के कार्यकलापों को देखने के लिए विभिन्न समय अवधियों पर अतिरिक्त प्रभार दिया गया था। इस प्रकार, हर समय आरआईएनएल के निदेशक परियोजनाओं की प्रगति की देख-रेख के लिए पदासीन था। आरआईएनएल का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि सीएमडी, निदेशक (कार्मिक), निदेशक (प्रचालन) और निदेशक (वित्त) को समय-समय पर अतिरिक्त प्रभार दिया गया था और वह क्षमता विस्तारण परियोजना की पूर्णकालिक और अनवरत मॉनीटरिंग के लिए उपलब्ध नहीं थे।

4.4 उच्च अधिकार संचालन समिति (एचपीएससी) द्वारा मॉनीटरिंग

एमओएस के निर्देशों (28 अक्टूबर 2005) के अनुसार, एचपीएससी का गठन विस्तारण परियोजना के कार्यान्वयन को देखने के लिए किया जाना था। तत्पश्चात, फरवरी 2006 में बोर्ड ने एचपीएससी का गठन किया और एचपीएससी को तिमाही में एक बार या अधिक बार बैठक करने का निदेश दिया जैसा भी विस्तारण परियोजना के कार्यान्वयन की प्रगति को मॉनीटर करने के लिए अपेक्षित हो। एचपीएससी की पहली बैठक अप्रैल 2006 में आयोजित की गई थी और आयोजित की गई आगामी बैठकों के ब्यौरे निम्नलिखित हैं:

तालिका-9

क्र.सं.	वर्ष	आयोजित की जाने वाली बैठकों की न्यूनतम संख्या	आयोजित बैठकों की संख्या	कमी
1.	2006-07	4	10	-
2.	2007-08	4	4	-
3.	2008-09	4	4	-
4.	2009-10	4	2	2
5.	2010-11	4	3	1
6.	2011-12	4	4	-
7.	2012-13	4	5	-

इस प्रकार, वर्ष 2009-10 और 2010-11 के दौरान एचपीएससी समीक्षा बैठकों की संख्या पूरी नहीं कर सका जोकि परियोजना के संबंध में इससे अपेक्षित थी।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि हालांकि आयोजित की गई एचपीएससी की बैठकों की संख्या अन्य वर्षों की तुलना में वर्ष 2009-10 और 2010-11 के दौरान कम थी। विस्तारण के निष्पादन / प्रगति को आरआईएनएल के बीओडी द्वारा मॉनीटर किया गया था जहां एचपीएससी सदस्य भी उपस्थित थे और इसलिए यह अनुमान लगाया जा सका कि एचपीएससी द्वारा देय मॉनीटरिंग की गई थी।

आरआईएनएल का उत्तर इस तथ्य का विरोध नहीं करता कि अधिदेशित समीक्षा बैठकों की संख्या में कमी थी।

4.5 निदेशक मंडल (बीओडी) द्वारा मॉनीटरिंग

एमओएस ने अक्तूबर 2005 में परियोजना को अनुमोदन दिया था और बीओडी ने (अप्रैल 2006) निर्देश दिया कि क्षमता विस्तारण कार्यकलापों पर प्रगति रिपोर्ट को प्रत्येक आगामी बोर्ड बैठकों (बीएमज) में इसे प्रस्तुत किया जाना चाहिए। जुलाई 2006 से सितम्बर 2013 की अवधि के दौरान आयोजित बीएमज, बीओडी के समक्ष प्रस्तुत की गई एजेंडा, मदों, बीओडी द्वारा दिए गए निर्देशों, बीएमज के ब्यौरे जहां एजेंडा आस्थगित था आदि के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

तालिका-11

वर्ष	आयोजित बोर्ड बैठकों (बीएमज) की संख्या	बीएमज की संख्या जिनमें परियोजना विस्तारण पर प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत की गई थी	बीएमज की संख्या जिनमें एजेंडा मद पर विचार किया गया था	बीएमज की संख्या जिनमें एजेंडा मद आस्थागित थी	बीएमज की संख्या जिनमें बोर्ड ने निर्देश दिए थे	बीएमज की संख्या जिनमें कार्यवृत्त को नोटिड के रूप में अभिलिखित किया गया था
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2006-07	13 (212 to 224)	8	7	1	4	3
2007-08	9 (225 to 233)	7	3	4	1	2
2008-09	6 (234 to 239)	6	2	4	0	2
2009-10	6 (240 to 245)	4	2	2	0	2
2010-11	5 (246 to 250)	3	3	0	1	2
2011-12	8 (251 to 258)	6	5	1	4	1
2012-13	8 (259 to 266)	4	4	0	2	2
2013-14	11 (267 to 277)	1	1	0	0	1
जोड़	66	39	27	12	12	15

उपरोक्त से निम्नलिखित को देखा जा सकता है:-

1) बीओडी बैठक अप्रैल 2006 से मार्च 2014 की अवधि के दौरान 66 बार आयोजित की गई थी किन्तु विस्तारण परियोजना पर रिपोर्ट को इसके समक्ष केवल 39 अवसरों पर प्रस्तुत किया गया।

2) 39 अवसरों में से, जिनमें विस्तारण परियोजना पर रिपोर्ट को बीओडी को प्रस्तुत किया गया था, केवल 27 अवसरों पर बीओडी उक्त रिपोर्टों पर विचार कर सका और 12 अवसरों पर उन्हें आस्थगित किया गया था।

3) बीओडी 27 अवसरों में से 15 अवसरों पर उक्त रिपोर्टों पर विचार कर सका और बीओडी ने इस तथ्य के बावजूद प्रगति को केवल नोट किया कि क्षमता विस्तारण की प्रगति बहुत असंतोषजनक थी और बीओडी ने केवल 12 अवसरों पर परियोजना कार्यान्वयन पर निर्देश दिए थे।

इस प्रकार न तो आरआईएनएल ने प्रत्येक बोर्ड बैठक में क्षमता विस्तारण की प्रगति को प्रस्तुत करने की उचित परियोजना मॉनीटरिंग को सुनिश्चित करने के लिए अपने बीओडी के निर्णय के अनुपालन को सुनिश्चित किया और न ही बीओडी ने अप्रैल 2006 में जारी किए गए अपने स्वयं के निदेशों के अनुपालन पर जोर दिया।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि विस्तारण से संबंधित महत्वपूर्ण मामलों को बीओडी के निर्देशन हेतु निरंतर आधार पर इसके समक्ष प्रस्तुत किया जा रहा था और कई अवसरों पर बीओडी ने पहले ही मामलों के समाधान के लिए अपने दिशानिर्देश दिए हैं। एमओएस ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2014) कि उल्लिखित 66 बोर्ड बैठकों में से 25 बोर्ड बैठकें विभिन्न अनिवार्यताओं के कारण 3 से 30 दिनों की अवधि के अन्दर की गई थी और तदनुसार परियोजना की प्रगति पर एजेंडा को औपचारिक एजेंडा के रूप में बीओडी को प्रस्तुत नहीं किया गया था। किसी भी स्थिति में एजेंडा को 39 अवसरों पर प्रस्तुत किया गया था और बीओडी को लगभग सभी बोर्ड बैठकों में विस्तारण की प्रगति के बारे में व्यवहारिक रूप से सूचित किया जा रहा था और जब भी अपेक्षित हो।

उत्तर को बीओडी के निर्णय (अप्रैल 2006) के अनुसार तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है, आरआईएनएल से प्रत्येक बोर्ड बैठक में बीओडी के समक्ष विस्तारण परियोजना पर प्रगति रिपोर्ट को प्रस्तुत करना अपेक्षित था। इसके अलावा 25 बोर्ड बैठकों जिनमें क्षमता विस्तारण पर एजेंडा में मूल समापन अवधि अर्थात 28 अक्तूबर 2005 से अक्तूबर 2009 शामिल थी, में से 11 बोर्ड बैठकों में एजेंडा आस्थगित था और नौ बोर्ड बैठकों में इसे नोटिड के रूप में साधारणतया अभिलिखित किया गया था। यह दर्शाता है कि बीओडी ने परियोजना कार्यान्वयन की महत्वपूर्ण समयावधि के दौरान उचित निवेशन / मॉनीटरिंग नहीं की थी। चूंकि, आरआईएनएल का यह तर्क कि विस्तारण से संबंधित महत्वपूर्ण मामलों को बोर्ड के निर्देशन हेतु निरंतर आधार पर इसे प्रस्तुत किया जा रहा था और कई अवसरों पर बीओडी ने मामलों के समाधान में लिए दिशानिर्देश दिए हैं, बीओडी की बैठकों की संख्या में कमी या उस स्तर पर कार्य की प्रगति की प्रभावी और निरंतर समीक्षा के अभाव की प्रतिपूर्ति नहीं करता।

4.6 इस्पात मंत्रालय द्वारा मॉनीटरिंग (एमओएस)

सचिव, एमओएस द्वारा क्षमता विस्तारण कार्यक्रम पर तिमाही बैठकों की समीक्षा पर लेखापरीक्षा ने देखा कि ओएम सं. 13013/2/92-पीएमडी दिनांक 26 मार्च 1997 के विपरीत शून्य तारीख, अर्थात 28 अक्तूबर 2005 से मार्च 2007 से आरम्भिक डेढ़ वर्ष में किए जाने हेतु निर्धारित यह तिमाही समीक्षा बैठकों के प्रति सचिव, एमओएस ने कोई समीक्षा बैठक नहीं की थी। समीक्षा बैठकों की नियमितता में वर्ष दर वर्ष कमी आई थी। अक्तूबर 2005 से अप्रैल 2014 तक ली गई समीक्षा बैठकों के ब्यौरे नीचे दिए गए थेः

तालिका-10

वर्ष	बैठकों की निर्धारित संख्या	आयोजित बैठकों की संख्या	कमी	वर्ष	बैठकों की निर्धारित संख्या	आयोजित बैठकों की संख्या	कमी
2005-06	2	0	2	2010-11	4	2	2
2006-07	4	0	4	2011-12	4	0	4
2007-08	4	6	शून्य	2012-13	4	1	3
2008-09	4	2	2	2013-14	2	1	1
2009-10	4	1	3	कुल	32	13	21

3 नवम्बर 2010 को आयोजित की गई समीक्षा बैठक में, हालांकि आरआईएनएल ने सचिव एमओएस को वादा किया था कि मार्च 2011 तक चरण -। के सभी पैकेजेज को कार्यान्वित और शुरू कर दिया जाएगा और चरण-।। परियोजनाओं (विशेष बार मिल और संरचनात्मक मिल) के लिए प्रत्यक्ष निर्माण को 2011-12 की तीसरी तिमाही तक पूरा कर लिया जाएगा तथापि क्षमता विस्तारण में 60 माह से अधिक का असामान्य विलम्ब था और लागत ₹ 4,553 करोड़[48] तक (₹ 12,291 करोड़ ₹ 7,738 करोड़) बढ़ गई थी जिसकी आगे भी बढ़ने की संभावना थी।

सचिव के स्तर पर समीक्षा बैठक वास्तव में, सलाहकार की नियुक्ति करने में, सलाहकार द्वारा विनिर्देशों के विलम्ब से सम्पादन, निविदाओं को अंतिम रूप देने में असामान्य विलम्ब, अधिक समय और लागत आदि में सहायता कर सकती थी, यदि इन चूकों को कम किया जाता जो अक्तूबर 2005 से मार्च 2007 के दौरान हुई थी।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि सचिव (इस्पात) द्वारा लेखापरीक्षा द्वारा बतायी गई 13 बैठकों के प्रति 26 समीक्षा बैठकें (एमओएस के साथ समीक्षा किए गए दो मामलों और ₹ 20 करोड़ और इससे ऊपर की परियोजनाओं जिनमें विस्तारण शामिल है, की समीक्षा बैठकों सहित) की थी। एमओएस ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2014) कि अक्तूबर 2005 से मार्च 2007 की अवधि के दौरान उच्च अधिकार संचालन समिति (एचपीएससी) की बैठक 10 बार हुई जिनमें संयुक्त सचिव, एमओएस सदस्य थे।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि ओएम सं. 13013/2/92-पीएमडी दिनांक 26 मार्च 1997 के अनुसार परियोजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा करने का उत्तरदायित्व ₹ 20 करोड़ और इससे ऊपर की लागत की परियोजनाओं के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग से अलग प्रशासनिक मंत्रालयों पर है। एमओएस द्वारा की गई समीक्षा बैठकें भी एचपीएससी समीक्षा बैठकों से अलग थी। इसलिए मंत्रालय द्वारा की गई समीक्षा बैठकें केवल 13 थीं। यदि एमओएस नियमित रूप से तिमाही समीक्षा करता तब अधिक समय और लागत को न्यूनतम किया जा सकता था।

4.7 सलाहकार द्वारा मॉनीटरिंग

क्षमता विस्तारण को 16 क्षेत्रों में बांटा गया था। तथापि, किसी भी क्षेत्र को निर्धारित समय के अनुसार शुरू नहीं किया गया ठेका की शर्तों के अनुसार सलाहकार को भुगतान संबोधित क्षेत्रों के बार चार्ट में दी गई समयसूची के प्रति 14 माइलस्टोन्स की प्राप्ति के आधार पर किया जाना था। ठेका की शर्तों में शास्तियों और प्रोत्साहनों को भी निर्धारित किया गया था। जैसाकि प्रोत्साहनों की शर्तों से देखा गया, सलाहकार ने किसी शर्त को पूरा नहीं किया था और इसलिए वह प्रोत्साहन के लिए पात्र नहीं था। इसके बजाय, सलाहकार परियोजना के समापन में विलम्ब हेतु उत्तरदायी था और ठेका की शर्तों के अनुसार शास्तियां वसूली योग्य थी। लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए गए चल खाता बिलों से यह देखा गया कि सलाहकार ने ₹ 197.34 करोड़ का दावा किया था और आरआईएनएल ने तदर्थ वसूलियों (माइलस्टोन शास्तियों और निर्णीत हर्जाने के लिए) के प्रति ₹ 11.16 करोड़ काटने के बाद ₹ 186.18 करोड़ तक भुगतान कर दिया था।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि ₹ 245 करोड़ (एसएलटीएम को छोड़कर) के भुगतान योग्य ठेका मूल्य के प्रति सलाहकार को तारीख तक लगभग ₹ 191 करोड़ का भुगतान किया गया है और भुगतान योग्य शेष लगभग ₹ 42 करोड़ होगा। लगभग ₹ 12 करोड़ की राशि एलडी के प्रति वसूली / रोकी गई थी। ठेकागत प्रावधानों के अनुसार सभी वसूलियां परियोजना को पूरा करने के बाद

---

[48] *पावर प्लांट-। एवं ।। और एसएलटीएम के मुख्य पैकेज से संबंधित वृद्धि पर विचार किए बिना।*

विस्तृत विलम्ब विश्लेषण के आधार पर माइलस्टोन शास्तियों की वसूली और एलडी के उद्ग्रहण सहित की जाएगी। एमओएस ने आरआईएनएल के मत का समर्थन (दिसम्बर 2014) किया।

आरआईएनएल / एमओएस के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि कई मामलों में लेखापरीक्षा ने पहले ही इस रिपोर्ट के पिछले पैराओं में सलाहकार के विलम्बों / चूकों के बारे में बताया था। इसलिए एमओएस का यह तर्क मान्य नहीं था कि सलाहकार के विरूद्ध कार्रवाई की जाएगी यदि यह प्रमाणित हो गया कि विलम्ब परियोजना के समापन के बाद व्यापक विलम्ब विश्लेषण के आधार पर सलाहकार पर आरोप्य थे, क्योंकि इस समय तक आरआईएनएल द्वारा सलाहकार के विलम्बों का मूल्यांकन कर लिया जाएगा चूंकि सभी चरण-I इकाईयों शुरू कर दिया जाएगा।

4.8 समझौता ज्ञापन (एमओयू)

आरआईएनएल ने 2010-11 तक 6.3 एमटीपीए क्षमता विस्तारणों को शुरू करने के लिए वर्ष 2008-09 के लिए एमओएस के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) में बचनबद्धता की। हालांकि यह एमओयू लक्ष्य प्राप्त नहीं कर सकी, फिर भी इसने दिसम्बर 2012 तक विस्तारित संशोधित आरंभन तारीखों के साथ वर्ष 2009-10, 2011-12, 2012-13 के लिए एमओयूज में समान वचनबद्धताएं करना जारी रखा। आरआईएनएल संविदित तारीखों में से किसी का भी पालन नहीं कर सका।

एमओएस ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि चुनौती पूर्ण माइलस्टोन्स को प्रगति की गति को बढाने के लिए नियत / स्वीकृत किया गया है और सभी प्रयास आगामी वर्षों में अपूर्ण लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए किए गए थे जहां भी अनुचित नियंत्रण के कारण विलम्ब हुए थे। इसलिए एमओयू में दिए गए लक्ष्य उचित और काफी चुनौतीपूर्ण थे जोकि इस तथ्य से प्रमाणित है कि कुछ लक्ष्यों को पूरा नहीं किया जा सकता।

एमओएस के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि यह सहमत है कि आरआईएनएल ने कुछ लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया था। इसके अलावा एमओएस का उत्तर इस तथ्य से इंकार नहीं करता कि निर्धारित किए गए एमओयू लक्ष्य न तो परियोजना के मूल प्रवर्तन कार्यक्रम के और न ही अनुमोदित आरसीई में दी गई तारीखों के अनुरूप थे। एमओएस के साथ किए गए एमओयू लक्ष्य भी निम्न स्तर के थे और अनुमोदित परियोजना के प्रवर्तन कार्यक्रम के अनुरूप नहीं थे। परिणामस्वरूप, हालांकि समग्र परियोजना मूल रूप से 48 माह (अर्थात अक्तूबर 2009 तक) के अन्दर पूरी की जानी परिकल्पित थी, तथापि एमओयू लक्ष्यों को कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण वर्ष 2014 तक निर्धारित किया जाता रहा। इसलिए,एमओएस और आरआईएनएल के बीच किया गया एमओयू प्रभावी मॉनीटरिंग तंत्र के रूप कार्य नहीं करता।

4.9 सार्वजनिक उपक्रम समिति (सीओपीयू) की सिफारिशें

सीओपीयू ने सिफारिश की (दिसम्बर 2010) कि आरआईएनएल को न्यूनतम विलम्ब को सुनिश्चित करने के लिए उपाय करने और भावी विलम्बों तथा शामिल लागत वृद्धि को न्यूनतम करने के लिए व्यापक और प्रभावी परियोजना नियोजन और मॉनीटरिंग तंत्र विकसित करना चाहिए और ऐसे उपायों को 6 माह के अन्दर सीओपीयू समिति को भेजा जाना था।

आरआईएनएल ने सीओपीयू को इसे संबंध में निम्नलिखित उपायों का आश्वासन दिया:

- चरण-I और II, के प्रवर्तन के संबंध में आरआईएनएल ने उत्तर दिया कि क्षमता विस्तारण के समापन की सटीक तारीख निर्धारित किए बिना विभिन्न इकाईयों को शुरू करने के लिए प्रयास किए गए। अधिक समय से बचने के लिए एक साथ एसएमएस के दो कन्वर्टरों को शुरू करना; आवधिक समीक्षाएं एचएसपीसी, सीएमडी, सचिव (इस्पात) और एमओएस के अन्य अधिकारियों

आदि द्वारा की गई थी, महत्व के आधार पर मामलों को अन्य मंत्रालयों और दूतावासों के पास ले जाया गया।

- विफल ठेकेदारों को कार्यमुक्त करने, बिलों के समय पर भुगतान, इस्पात, इस्पात के मुक्त निर्गम, स्वयं की क्रेन उपलब्ध कराने आदि ने परियोजना के समापन कार्यक्रम को संक्षिप्त करने में सहायता की।
- परियोजना चक्र जैसे विनिमय दर भिन्नता, कर आदि के दौरान सांविधिक भिन्नताओं को छोड़कर ₹ 12,291 करोड़ के अतिरिक्त कोई महत्वपूर्ण लागत वृद्धि नहीं थीं।

हालांकि, आरआईएनएल का आश्वासन परियोजना को शीघ्रता से पूरा करने की प्रभावी तारीख को नहीं दर्शाता। एक साथ दो कन्वर्टरों को शुरू करने के लिए वचनबद्धता के बावजूद केवल एक कन्वर्टर को अक्तूबर 2013 में शुरू किया गया था और दूसरे कन्वर्टर को मार्च 2014 में शुरू किया गया था। विभिन्न मॉनीटरिंग स्तरों पर परियोजना सीमक्षाएं करने की बजाय, आरआईएनएल ने प्रभावी प्रवर्तन तारीखों को बदलना जारी रखा जिसने दर्शाया कि आरआईएनएल का क्षमता विस्तारण के कार्यान्वयन पर कोई प्रभावी नियंत्रण नहीं था। इसके अलावा आरआईएनएल का यह तर्क कि परियोजना लागत में कोई वृद्धि नहीं थी, वास्तव में गलत था और वास्तविक भिन्नता लगभग 35.44 प्रतिशत थी।

4.10 अधिक समय और लागत के लिए जवाबदेही तंत्र

आर्थिक माभलों पर केबिनेट समिति (सीसीईए) के निर्णय (जून 1998) के अनुसार प्रत्येक मामले में, जहां अधिवहित परियोजना लागत 10 प्रतिशत से अधिक अधिवहित समय सहित 20 प्रतिशत से अधिक है, संशोधित लागत अनुमानों को अधिवहित लागत और समय हेतु जवाबदेही को निर्धारित करने के बाद ही सीसीईए के अनुमोदन के लिए रखा जाना चाहिए और जवाबदेही के निर्धारण हेतु एक स्थायी समिति बनानी चाहिए। इसे आगे स्पष्ट किया गया (नवम्बर 2007) कि प्रत्येक पीआईबी टिप्पणी को स्थायी समिति की सिफारिशों और उस पर की गई कार्रवाई कर रिपोर्ट द्वारा अनिवार्य रूप से संलग्न किया जाना चाहिए। विशेष निदेशों के बावजूद न तो आरआईएनएल और न ही एमओएस ने अधिवहित समय और लागत के लिए जवाबदेही पर बल दिया।

परियोजना लागत ₹ 8,692 (जून 2005 मूल तारीख) की अनुमोदित परियोजना लागत से छोड़ी गई एसएलटीएम (₹ 954 करोड़) की लागत को छोड़ने के बाद ₹ 7,738 करोड़ थी। आरआईएनएल ने लागत अनुमानों को ₹ 12,291 करोड़ (फरवरी 2011) तक संशोधित किया था। संशोधित लागत में बीओओ आधार के अंतर्गत मूल रूप से परिकल्पित ₹ 853.82 करोड़ के पीपी-। एवं ।। की लागत शामिल नहीं थी और अन्ततः पूंजीगत लागत के अंतर्गत आरआईएनएल द्वारा लिया गया। अनुमन्य तीन कारकों[49] से अधिवहित लागत को लेखापरीक्षा द्वारा मई 2008 के अंत तक अनुमोदित लागत (₹ 7,738 करोड़)[50] के 35.44 प्रतिशत (₹ 2,742.82 करोड़) पर गिना गया था।

पहली बार, बोर्ड ने आरसीई का अनुमोदन किया और ₹ 12,228 करोड़ की राशि हेतु मार्च 2009 में पीआईबी फार्मेट में एमओएस को प्रस्तुत किया। हालांकि, आरसीई की समीक्षा अगस्त 1998 में जारी किए गए सीसीईए निदेशों के अनुसार अनिवार्य थी, फिर भी एमओएस द्वारा ऐसी कोई समीक्षा नहीं की गई थी। आरआईएनएल ने ₹ 8,692 करोड़ की मूल अनुमोदित लागत के प्रति दिसम्बर 2009 में मूल तारीख के साथ ₹ 14,489 करोड़ पर अद्यतित आरसीई हेतु पीआईबी टिप्पणी को एमओएस को प्रस्तुत किया।

---

[49] *(क) सांविधिक उगाही (ख) विनमय दर अंतर (ग) मूल रूप से अनुमोदित परियोजना काल चक्र*

[50] *₹7,738 = ₹8,692 - ₹954 (एलएलटीएम लागत अनुमान)*

पर्याप्त समय बीत जाने के बाद फरवरी 2011 में एमओएस ने आरआईएनएल पर दी गई नवरत्न स्थिति के मद्देनजर आरसीई के लिए बोर्ड का अनुमोदन प्राप्त करने हेतु आरआईएनएल को सूचना दी।

इस प्रकार, हालांकि आरसीई के अनुमोदन हेतु स्पष्ट अनुदेश मौजूद है फिर भी आरआईएनएल और एमओएस द्वारा जून 2008 और मार्च 2011 के बीच पर्याप्त समय लिया गया था। अन्ततः बोर्ड ने इस आधार पर अधिवहित समय (100 प्रतिशत से अधिक) और समग्र अधिवहित लागत (59 प्रतिशत) के लिए जवाबदेही को निर्धारित करने के कार्य को पूरा किए बिना ₹ 12,291 करोड़ (बेस फरवरी 2011) पर आरसीई का अनुमोदन कर दिया (जुलाई 2011) कि आरआईएनएल नवरत्न स्थिति के साथ संलग्न था।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर (अप्रैल 2014) में बताया कि आरसीई के अनुमोदन हेतु प्रस्ताव को प्रस्तुत करते समय इसने बीओडी के अनुमोदन के साथ भारत सरकार को अधिवहित समय और लागत के लिए जवाबदेही के निर्धारण हेतु जांच सूची प्रस्तुत की थी। आरआईएनएल का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि योजना आयोग के डीओ सं. ओ-14015/2/98-पीएएमडी दिनांक अगस्त 1998 के अनुसार जहां अधिवहित परियोजना लागत 10 प्रतिशत के अधिवहित समय के साथ 20 प्रतिशत से अधिक है वहां संशोधित लागत अनुमानों को केवल जिम्मेदारी को निश्चित करने के बाद ही सीसीए के अनुमोदन हेतु लाया जाना चाहिए। जिम्मेदारी के निर्धारण हेतु एक स्थायी समिति बनानी होगी। तथापि, एमओएस द्वारा कोई स्थायी समिति नहीं बनाई गई है।

सिफारिशें:-

4. **आरआईएनएल परियोजना निष्पादन में नियंत्रणयोग्य देरी को कम करने और सुपुर्दगी की समयविधि तय करने तथा निदेशक मंडल के स्तर पर निगरानी के लिए निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करे।**

5. **इस्पात मंत्रालय / आरआईएनएल सुनिश्चित करे कि क्षमता विस्तार से संबंधित कार्य के वास्तविक निष्पादन और एमओयू लक्ष्य के बीच एक सत्यापन योग्य कड़ी हो।**

अध्याय-5: निष्कर्ष और सिफारिशें

5.1 निष्कर्ष

5.1.1 आरआईएनएल ने अक्तूबर 2008 में चरण-। और अक्तूबर 2009 में चरण-।। की समापन की परिकल्पित तारीख के साथ शून्य तारीख अर्थात 28 अक्तूबर 2005 से ₹ 8,692 करोड़ की लागत पर 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए तक क्षमता विस्तारण शुरू किया। तत्पश्चात, आरआईएनएल को भारत सरकार द्वारा नवम्बर 2010 में नवरत्न स्थिति के साथ प्रदत्त किया गया था। तदनुसार, जुलाई 2011 में आरआईएनएल के निदेशक मंडल (बीओडी) ने ₹ 12,291 करोड़ की राशि पर क्षमता विस्तारण के संशोधित लागत अनुमानों (आरसीई) का अनुमोदन किया था। चरण-। और चरण-।। की समापन तारीखों को भी अक्तूबर 2011 और अक्तूबर 2012 में संशोधित किया गया था। हालांकि, आरआईएनएल ने क्षमता विस्तारण के समापन की तारीखों को प्राप्त नहीं किया है और उसमें संशोधन जारी रखा था। चरण-।। यूनिटों में निर्माण कार्य अब भी चल रहा है (अगस्त 2014 को)। इस प्रकार, लम्बे समय और अधिवहित लागत के बावजूद क्षमता विस्तारण को अब तक कार्यान्वित नहीं किया गया है।

5.1.2 आरम्भ में आरआईएनएल ने आइआरआर को 14.02 प्रतिशत पर अनुमानित किया था। तथापि, लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के आधार पर एमओएस अब सहमत है कि आईआरआर में मूल रूप से प्रक्षेपित 14.02 प्रतिशत के प्रति 12.96 प्रतिशत तक की गिरावट आएगी। यह दर्शाता है कि परियोजना व्यवहार्यता का निर्धारण आरआईएनएल / एमओएस द्वारा सम्पूर्ण रूप से नहीं किया गया था जिसके आधार पर विस्तारण प्रस्ताव पर निर्णय लिया जाना था। इस प्रकार, परियोजना रिपोर्ट में संगणित आईआरआर, नकद प्रवाह और पीएटी वास्तविक और प्राप्य नहीं था।

5.1.3 सलाहकार की नियुक्ति ने अभीष्ठ उद्देश्य को पूरा नहीं किया है क्योंकि सलाहकार को परियोजना की संकल्पना से क्षमता विस्तारण के कार्यान्वयन तक महत्वपूर्ण भूमिका निभानी थी। व्यापक परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर), तैयार करने की बजाय सलाहकार ने केवल एक परियोजना रिपोर्ट तैयार की थी, जिसको आरआईएनएल द्वारा एमओएस को प्रस्तुत किया गया था जिसने डीपीआर के लिए आग्रह किए बिना आरआईएनएल को क्षमता विस्तारण के अनुमोदन की सूचना दी थी। इसके अलावा, सलाहकार द्वारा तैयार किए गए अद्यतित लागत अनुमानों में (-) 47 प्रतिशत से (-) 122 प्रतिशत की भिन्नता थी। आरआईएनएल ने पात्रता मानदण्ड, तकनीकी-वाणिज्यिक बोलियों, निविदाओं के विभिन्न चरणों को अंतिम रूप देने पर अपनी सिफारिशों को प्रस्तुत करने के लिए सलाहकार को कोई समय सीमा नहीं दी है जिसने अन्ततः परियोजना के कार्यान्वयन में विलम्ब को बढ़ावा दिया।

5.1.4 कच्चे माल की निर्बाध आपूर्ति रखने के मद्देनजर आरआईएनएल ने इस्टर्न इन्वेस्टमेंटस लिमिटेड (ईआईएल) जिसके पास ओडिशा में लौह अयस्क और मैगनीज खदानों के लिए छह लाइसेंस थे, में ₹ 361 करोड़ मूल्य के 51 प्रतिशत शेयर प्राप्त किए (जनवरी 2011)। हालांकि, आरआईएनएल इस निवेश से कोई लाभ प्राप्त नहीं कर सका और सभी छह लाइसेंस समाप्त हो चुके थे। राज्य सरकार द्वारा किसी भी लाइसेंस का नवीकरण नहीं किया गया था (मार्च 2014)। आरआईएनएल के पास लौह अयस्क और कोकिंग कोयला के लिए अपने स्वयं के केप्टिव खदान नहीं है और इसलिए पश्च क्षमता विस्तारण से आरआईएनएल को कच्चे माल के प्रति उच्चतर लागत ने भुगतान के जोखिम की संभावना है।

5.1.5 3 एमटीपीए चरण में आरआईएनएल अपर्याप्त रोलिंग मिल्स पर कार्य कर रही थी और परिष्कृत इस्पात की बजाय सेमी-इस्पात की बिक्री पर न्यूनतम लाभ का अर्जन कर रही थी। आरआईएनएल ने मौजूदा क्षमता विस्तारण में रोलिंग मिल्स की पर्याप्त मेचिंग क्षमता की स्थापना के लिए योजना नहीं बनाई है। इसके अलावा, आरआईएनएल ने एसएलटीएम के कार्य को छोड़ दिया है (जनवरी 2014)। इस प्रकार, परियोजना नियोजन त्रुटिपूर्ण था क्योंकि यह क्षमता में वृद्धि की सीमा तक रोलिंग मिल्स की मेचिंग क्षमता के प्रतिष्ठापन पर ध्यान नहीं देता जिससे कि उच्चतर राजस्व के अर्जन के लिए सेमी इस्पात को परिष्कृत उत्पाद में बदला जा सके।

5.1.6 विनिर्देशों को देने, एनआईटी के निर्गम, पीक्यूसी खोलने, तकनीकी वाणिज्यिक बोलियों और स्वीकृति पत्र जारी करने में काफी विलम्ब था जिसके परिणामस्वरूप क्षमता विस्तारण के पूर्व कार्यान्वयन और कार्यान्वयन प्रक्रिया में विलम्ब हुआ है। ठेकों को अंतिम रूप देने के लिए आंतरिक समय सीमा का अभाव और निविदा शर्तों के निरूपण में विलम्ब था जिसके परिणामस्वरूप अधिक समय लगा। आरआईएनएल ने ठेकों का प्रबंधन कुशलता से नहीं किया है और ऐसे विलम्बों को बढ़ाने वाले कारकों की जांच किए बिना ठेकेदारों को विस्तारण दिया है।

5.1.7 बीओडी के निदेशों (फरवरी 2006) के बावजूद इसकी जानकारी हेतु प्रत्येक बोर्ड बैठक में क्षमता विस्तारण के संबंध में की गई प्रगतियों (प्रत्यक्ष और वित्तीय दोनों) की सूचना देने के लिए न तो आरआईएनएल ने निर्णय के अनुपालन का आश्वासन दिया और न ही बीओडी ने अपने स्वयं के निदेशों के अनुपालन हेतु जोर दिया। इस प्रकार, आरआईएनएल/बीओडी द्वारा परियोजना मॉनीटरिंग तंत्र त्रुटिपूर्ण था।

5.1.8 आरआईएनएल ने 2010-11 तक क्षमता विस्तारण को शुरू करने के लिए वर्ष 2008-09 के लिए एमओएस के साथ किए गए समझौता ज्ञापन (एमओयू) में वचनबद्धता की थी। हालांकि, आरआईएनएल ने एमओयू लक्ष्य प्राप्त नहीं कर सका था, फिर भी इसने संशोधित प्रवर्तन तारीखों के साथ वर्ष 2009-10, 2011-12 और 2012-13 के लिए एमओयू में समान वचनबद्धता करना जारी रखा। इस प्रकार, एमओएस और आरआईएनएल के बीच किए गए एमओयूज ने क्षमता विस्तारण की प्रगति की मॉनीटरिंग के लिए प्रभावी तंत्र के रूप में कार्य नहीं किया।

5.2 सिफारिशें

हम निम्नलिखित सिफारिशें करते हैं:-

1. आरआईएनएल इस्पात मंत्रालय/भारत सरकार के साथ ओडिशा में खनन लाइसेंस के नवीनीकरण न होने का मामला उठाये जोकि उपयुक्त एजेंसियों के साथ मुद्दे को उठायें।

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।

4. आरआईएनएल परियोजना निष्पादन में नियंत्रणयोग्य देरी को कम करने और सुपुर्दगी की समयविधि तय करने तथा निदेशक मंडल के स्तर पर निगरानी के लिए निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करे।

5. इस्पात मंत्रालय / आरआईएनएल सुनिश्चित करे कि क्षमता विस्तार से संबंधित कार्य के वास्तविक निष्पादन और एमओयू लक्ष्य के बीच एक सत्यापन योग्य कड़ी हो।

उपरोक्त सिफारिशों के संबंध में एमओएस ने बताया (दिसम्बर 2014) कि आरआईएनएल ने लेखापरीक्षा की सिफारिशों को स्वीकार किया और उनके यथावत अनुपालन के लिए सभी प्रयास करेगा।

पी० मुखर्जी

(प्रसेनजीत मुखर्जी)
उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक एवं
अध्यक्ष, लेखापरीक्षा बोर्ड

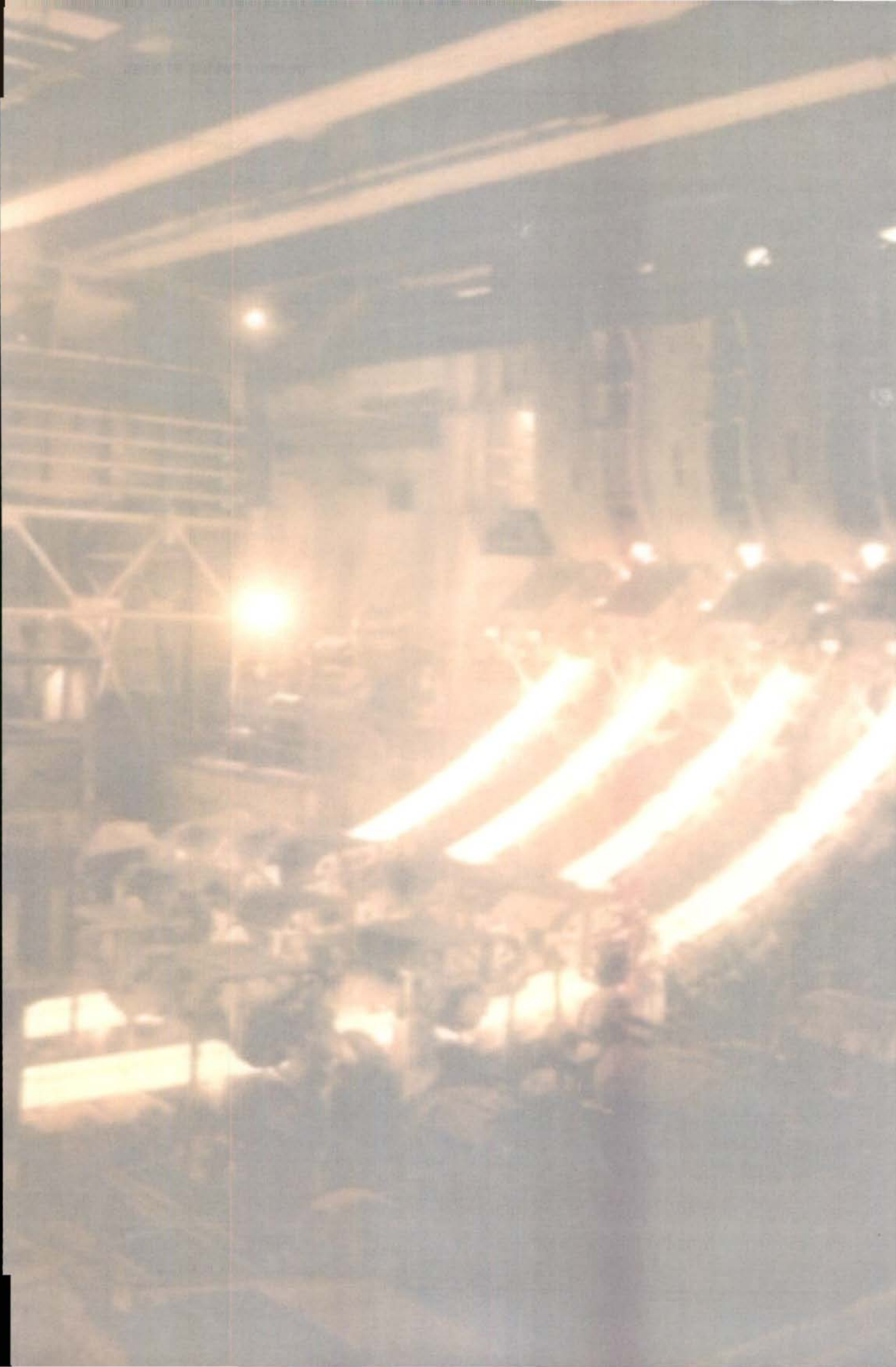
नई दिल्ली
दिनांक : 20 मार्च 2015

प्रतिहस्ताक्षरित

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक : 21 मार्च 2015

शब्दावली



शब्दावली

क्र. सं.	संकेताक्षर	पूर्ण रूप
1	एएमआर	अतिरिक्त संशोधन और बदलाव
2	एपीपीसीबी	आंध्र प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड
3	बीएण्डआर	ब्रिज एण्ड रूफ
4	बीएफ	ब्लास्ट फर्नेस
5	बीएचईएल	भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड
6	बीआईएफआर	औद्योगिक एवं वित्तीय पुनर्गठन बोर्ड
7	बीएमएस	बोर्ड की बैठक
8	बीओडीएस	निदेशक मंडल
9	बीओओ	बिल्ड ऑन ऑपरेट
10	बीओक्यू	बिल ऑफ क्वांटिटीज़
11	सीसीईए	आर्थिक मामलों की कैबिनेट समिति
12	सीईएफ	स्थापना सहमति
13	सीएमडी	अध्यक्ष सह प्रबंध निदेशक
14	सीओएम	प्रबंधन समिति
15	सीओपीयू	सार्वजनिक उपक्रम समिति
16	सीपीपी	कैप्टिव पावर प्लांट
17	सीवीसी	केंद्रीय सतर्कता आयोग
18	डीपीई	सार्वजनिक उद्यम विभाग
19	डीपीआर	विस्तृत परियोजना रिपोर्ट
20	ईआईएल	ईस्टर्न इंवेस्टमेंट्स लिमिटेड
21	ईजेसी	सक्षम संयुक्त समिति
22	ईएमडी	जमानत जमा राशि
23	ईओआई	व्यक्त ब्याज
24	ईआरयू	आर्थिक अनुसंधान इकाई
25	एफआर	व्यावहारिकता रिपोर्ट
26	जीसीसी	ठेके की सामान्य शर्तें
27	जीओआई	भारत सरकार
28	एचपीएससी	उच्च शक्ति प्राप्त समिति
29	आईसीसी	आयातित कोकिंग कोयला
30	आईआरआर	रिटर्न्स की आंतरिक दर
31	आईटीटी	निविदा निर्देश
32	जेवी	संयुक्त उद्यम
33	एलडी	लिक्विडेटेड डैमेजेज़
34	एलओए	स्वीकृति पत्र
35	एमसीसी	मध्यम कुकिंग कोयला
36	एमएमएसएम	मीडियम मर्चेन्ट एण्ड स्ट्रक्चरल मिल
37	एमओएफ	वित्त मंत्रालय
38	एमओएस	इस्पात मंत्रालय
39	एमओयू	समझौता ज्ञापन

क्र. सं.	संकेताक्षर	पूर्ण रूप
40	एमटीपीए	मिलियन टन प्रतिवर्ष
41	एनआईटी	निविदा आमंत्रण सूचना
42	एनएमडीसी	राष्ट्रीय खनिज विकास निगम
43	एनपीवी	नेट पर्सेन्ट वैल्यू
44	एनएसआर	निवल बिक्री प्राप्ति
45	पीएएमडी	परियोजना मूल्यांकन एंड प्रबंधन डिविजन
46	पीसी	योजना आयोग
47	पीसीआई	पुलवराइजड कोल इन्जेक्शन
48	पीईआरटी	परियोजना मूल्यांकन तथा समीक्षा तकनीक
49	पीआईबी	सार्वजनिक निवेश बोर्ड
50	पीआईएस	परियोजना कार्यान्वयन शेडयूल
51	पीपी	विद्युत संयंत्र
52	पीक्यूसी	प्राथमिक योग्यता मानदण्ड
53	आरसीई	संशोधित लागत आकलन
54	आरआईएनएल	राष्ट्रीय इस्पात निगम लिमिटेड
55	आरएमएचपी	रॉ मेटेरियल हैडलिंग प्रणाली
56	एसएआईएल	भारतीय इस्पात प्राधिकरण लिमिटेड
57	एसबीएम	विशेष बार मिल
58	एससीसी	ठेके की विशेष शर्ते
59	एसएलटीएम	सीमलेस टयूब मिल
60	एसएम	स्ट्रक्चरल मिल
61	एसएमएस	स्टील मेल्ट शॉप
62	एसपी	सिन्टर प्लांट
63	टीएण्डसी	नियम एवं शर्ते
64	टीसी	निविदा समिति
65	टीओडी	निविदा ओपनिंग तिथि
66	टीपीपी	थर्मल पावर प्लांट
67	वीआईडब्ल्यूएससीओ	विशाखा इंडस्ट्रीयल वाटर सप्लाई कम्पनी
68	डब्ल्यूआरएम	वायर रॉड मिल
69	जेडडब्ल्यूडी	जीरो वाटर डिस्चार्ज