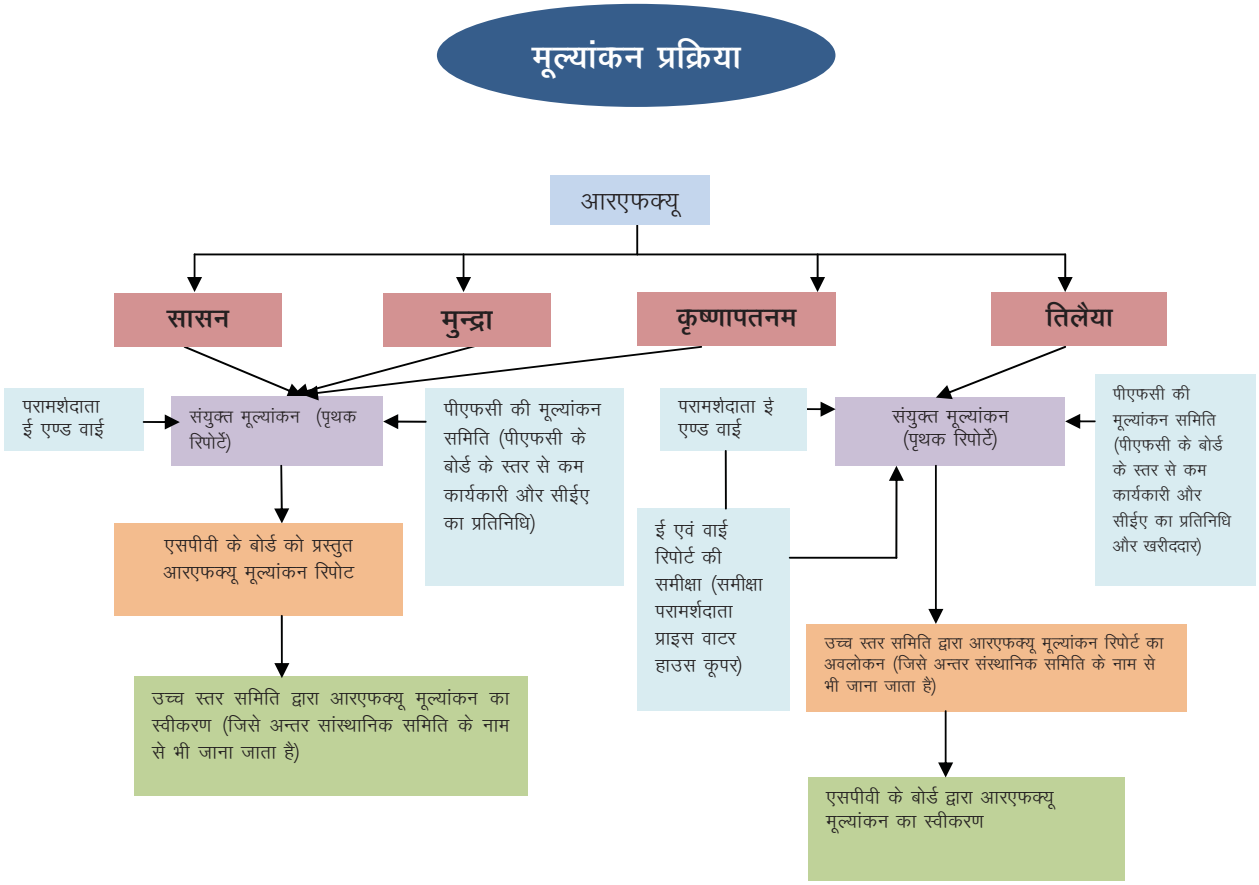
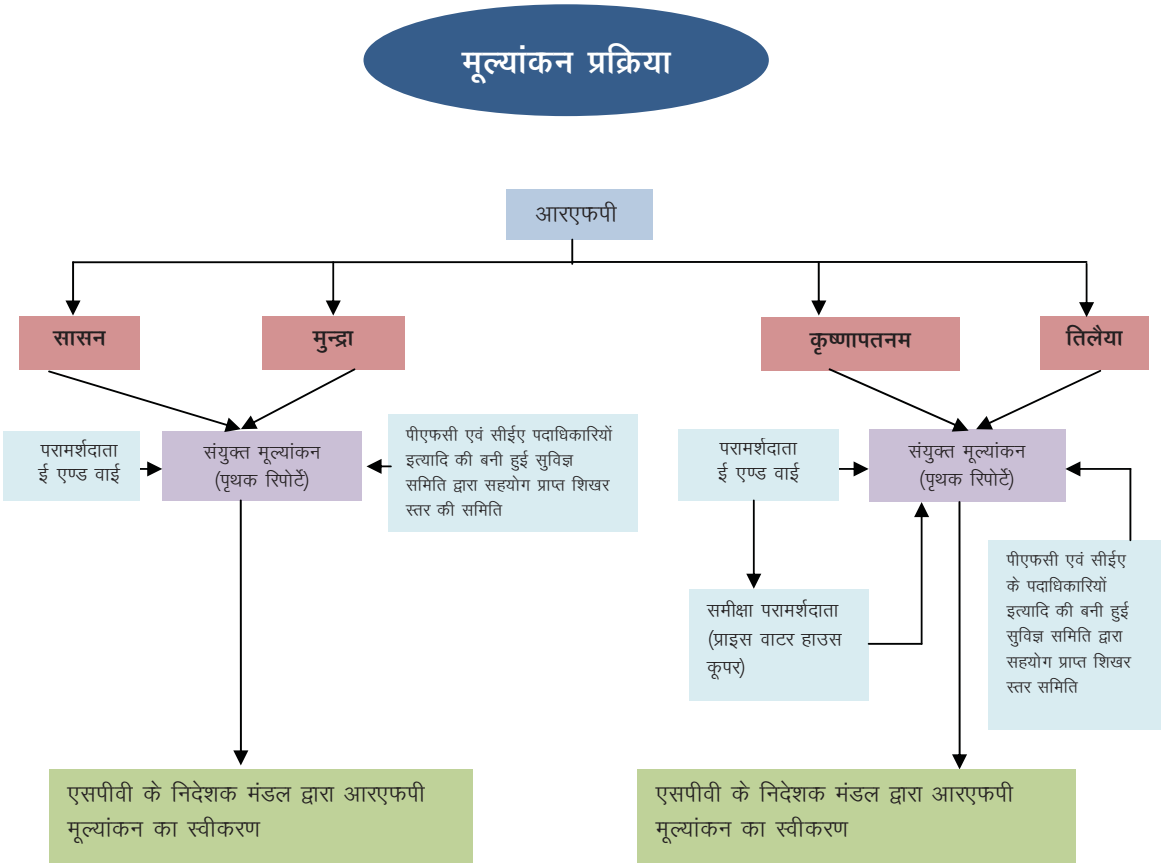
अध्याय - 4

बोली मूल्यांकन

4.1 बोली मूल्यांकन प्रक्रिया में कमियाँ

व्यावसायिक परामर्शदाताओं, पीएफसी कार्यकारियों और स्वतन्त्र सुविज्ञों के बने हुए समितियों के अधिक्रम ने आरएफपी और आरएफक्यू दोनों स्तरों पर बोलियों का मूल्यांकन किया। मूल्यांकन प्रक्रिया का फ्लो चार्ट नीचे दिया गया है:





लेखापरीक्षा ने बोली मूल्यांकन में निम्नलिखित कमियाँ देखीं :

4.2 चयनित बोलीदाता द्वारा अर्हक मानदण्ड का पूरा करना

आरएफक्यू दस्तावेज में अनुबद्ध न्यूनतम तकनीकी अर्हक मानदण्ड के अनुसार, बोलीदाता को पिछले 10 वर्षों में ऐसी विकासशील परियोजनाओं को विकास करने का अनुभव (विद्युत क्षेत्र में आवश्यक नहीं) वाली तकनीकी आवश्यकता को पूरा करना चाहिए जिनकी कुल पूँजीगत लागत ₹ 3000 करोड़ से कम नहीं होनी चाहिए। इन परियोजनाओं में से, कम से कम एक परियोजना की पूँजीगत लागत ₹ 500 करोड़ के बराबर अथवा अधिक होनी चाहिए।

बोलीदाता कम्पनी अथवा संघ सदस्य (अग्रणी सदस्य सहित) इसकी मूल कम्पनी अथवा इसकी सम्बद्ध कम्पनियों से आरएफपी स्तर में बोर्ड संकल्प द्वारा समर्थित विधिक रूप से बाध्य

वचनबंध[11] को प्रस्तुत करते हुए बोली मूल्यांकन के प्रयोजन के लिए मूल अथवा इसकी सम्बद्ध कम्पनियों की तकनीकी और वित्तीय सामर्थ्यता के 100 प्रतिशत लाभ को प्राप्त कर सकती है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सासन और मुन्द्रा यूएमपीपी के लिए प्रारम्भिक आरएफक्यू दस्तावेज में शब्द "विकासशील परियोजना" को परिभाषित नहीं किया गया था और पूर्व बोली-क्रान्फेंस के बाद में "विकासशील परियोजना" को ऐसी परियोजना के "सफल प्रतिष्ठापन के रूप में माना गया था जिसमें बोलीदाता के पास प्रतिष्ठापन के समय पर 26 प्रतिशत से अधिक ईक्विटी स्टेक था"।

जबकि "विकासशील परियोजना" के लिए परिभाषा कृष्णापतनम यूएमपीपी के लिए समान थी, फिर भी इसे तिलैया यूएमपीपी के लिए संशोधित किया गया था "विकासशील परियोजना" का मतलब "ऐसी परियोजना के सफल प्रतिष्ठापन से है जिसमें बोलीदाता के पास प्रतिष्ठापन से वित्तीय समापन तक 26 प्रतिशत से कम ईक्विटी स्टेक नहीं था।" लेखापरीक्षा ने देखा कि इन अर्हक आवश्यकताओं की पूर्णता को बोली मूल्यांकन के दौरान सत्यापित नहीं किया गया था जैसाकि आगामी पैराओं में चर्चा की गई हैः

(i) दावा किए गए अनुभव की स्वीकार्यता की जाँच करने में विफलता

रिलायन्स पावर लिमिटेड (बोली प्रस्तुतीकरण के समय पर आरईजीएल[12]) ने चार यूएमपीपीज़ नामतः सासन, मुन्द्रा, कृष्णापतनम और तिलैया के लिए इसकी बोली प्रतिक्रियाओं में निम्नलिखित अनुभवों का दावा कियाः

सासन और मुन्द्रा के मामले में, आरपीएल ने ₹ 4416.60 करोड़ (कुल पूँजीगत लागत) के अनुभव का दावा किया जिसमें (i) मूल कम्पनी अर्थात आरईएल द्वारा कार्यान्वित उत्पादन, संचरण और संवितरण (टीएण्डडी) परियोजनाओं (ii) दो सम्बद्ध कम्पनियों[13] की संवितरण परियोजनाएं और (iii) तीन ओडिशा डिस्ट्रिब्यूशन कम्पनियों [14] से संबंधित टी एण्ड डी नेटवर्क के संवर्धन को भी शामिल किया गया। कृष्णापतनम और तिलैया परियोजनाओं के मामले में आरपीएल ने क्रमशः ₹ 3430.21 करोड़ और ₹ 3505.41 करोड़ के अनुभव का दावा किया जिसमें मूल कम्पनी द्वारा कार्यान्वित उत्पादन, संचरण और संवितरण (टीएण्डडी) परियोजनाओं को शामिल किया गया। लेखापरीक्षा ने नोट किया कि आरपीएल द्वारा दावा किए गए अनुभवों

---

11 दिए जाने वाला वचनबंध दिया जाए कि बोलीदाता कम्पनी अथवा संघ सदस्य की सभी ईक्विटी निवेश बाध्यतों को मूल कम्पनी अथवा इसकी संबद्ध कम्पनियों की ईक्विटी निवेश बाध्यताओं का होना माना जाएगा और किसी चूक की स्थिति में इसे मूल कम्पनी अथवा इसकी सम्बद्ध कम्पनियों द्वारा पूरा किया जाएगा।

12 आरईजीएल-रिलायन्स एनर्जी जेनेरेशन लिमिटेड

13 बीएसईएस यमुना पावर लिमिटेड और बीएसईएस राजधानी पावर लिमिटेड

14 वेस्टर्न इलेक्ट्रिकल सप्लाई कम्पनी ऑफ ओडिशा लिमिटेड, नोर्दन इलेक्ट्रिकल सप्लाई कम्पनी ऑफ ओडिशा लिमिटेड और सदरन इलैक्ट्रिकल सप्लाई कम्पनी ऑफ ओडिशा लिमिटेड

का मुख्य भाग पिछले 10 वर्षों के दौरान प्रतिष्ठापित परियोजनाओं से संबंधित पूँजीगत व्यय के बजाए स्थायी परिसम्पत्तियों के लिए परिर्वधनों पर आधारित था। आरपीएल ने ऐसी परियोजनाओं के ब्यौरे प्रस्तुत नहीं किए। लेखापरीक्षा के यह भी ध्यान में आया कि सासन यूएमपीपी के मामले में प्रतिष्ठापित परियोजनाओं में प्रस्तुत करने के लिए सहमत होने के (14 जून 2007) के बावजूद आरपीएल ने 1 अगस्त 2007 को एलओआई के जारी करने से पूर्व ब्यौरे प्रस्तुत नहीं किए। अपेक्षित ब्यौरे न तो आरपीएल द्वारा प्रस्तुत किए गए थे और न ही कृष्णापतनम और तिलैया परियोजनाओं के मामले में विभिन्न मूल्यांकन समितियों द्वारा इनके लिए पूछा गया था। बोली प्रक्रिया प्रबन्धन परामर्शदाता मै. ईएण्डवाई ने सासन परियोजना पर अपने वास्तविक नोट में यह भी उल्लेख किया है कि आरईएल और सम्बद्ध कम्पनियों से संबंधित अनुभव चालू परियोजनाओं से संबंधित था। इसलिए, आरपीएल द्वारा दावा किए गए कुल अनुभव में से ₹ 3123.88 करोड़ (सासन और मुन्द्रा) ₹ 2137.49 करोड़ (कृष्णापतनम) और ₹ 2254.61 करोड़ (तिलैया) का अनुभव अनुबद्ध अर्हक आवश्यकताओं के समनुरूप संभवतः नहीं हो सकता जैसा कि ***अनुबंध 2*** में ब्यौरा दिया गया है। इस प्रकार, बोली मूल्यांकन प्रक्रिया पूरी हुई थी और एलओआई आरपीएल द्वारा दावा किए गए अनुभव की स्वीकार्यता को सत्यापित किए बिना सभी तीन परियोजनाओं (सासन, कृष्णापतनम और तिलैया) के मामले में आरपीएल को जारी किया गया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (मार्च 2012) कि उपयुक्त परियोजनाओं के प्रकार को मानक बोली दस्तावेज में विनिर्दिष्ट नहीं किया गया था। परियोजना लागत के एकीकृत भाग के भूमि, भवन, संयंत्र एवं मशीनरी, वाहन, फर्नीचर एवं जुडनार, इलेक्ट्रिक फिटिंग्स एवं उपकरण, रेफ्रिजिरेटरस आदि अभिन्न अंग है और इसलिए इन्हें स्थायी परिसम्पत्ति के रूप में संबंधित कम्पनियों की लेखाबहियों में पूँजीकृत किया गया था और इन आंकड़ों को लिया गया था (मूल्यांकन के लिए)।

यह असंभाव्य है कि पिछले 10 वर्षों में किया गया व्यय इस अवधि से पूर्व प्रतिष्ठापित परियोजनाओं से संबंधित होगा चूँकि किसी परियोजना का पूँजीकरण परियोजना की देयताओं/संभावित व्यय से उस समय तक किए गए वास्तविक व्यय पर आधारित होगा। इसके अतिरिक्त, सरंक्षी पहुँच के रूप में संयंत्र एवं मशीनरी, जीआईएस सॉफ्टवेयर एवं संवितरण प्रणाली पर किए गए व्यय को माना जा सकता है। सम्बद्ध कम्पनियों के अनुभवों के संबंध में, मंत्रालय ने बताया कि ट्रान्सफोर्मरस, स्वीच गीयरस, भूमिगत एवं ऊपरी केबल्स आदि पर किए गए व्यय को अर्हता के लिए माना जा सकता है।

निम्नलिखित के मद्देनजर मंत्रालय का उत्तर मान्य नही हैं:

- पिछले 10 वर्षों के दौरान प्रतिष्ठापित परियोजनाओं के लिए आरपीएल द्वारा किए गए परियोजना-वार व्यय के विवरणों के अभाव में अनुभव के रूप में आरपीएल द्वारा दावा की गई स्थायी परिसम्पत्तियों के लिए परिवर्धन (i) पिछले 10 वर्षों से अधिक पहले प्रतिष्ठापित परियोजनाओं पर व्यय की गई अतिरिक्त पूँजीगत लागत (ii) चालू

परियोजनाओं की अलग अलग पूर्ण हुई परिसम्पत्तियों (iii) किसी विशिष्ट परियोजना के निर्मित भाग को न बनाने वाली परिसम्पत्तियों अथवा (iv) अर्हता के लिए पृथक रूप से मानी गई परियोजनाओं पर अतिरिक्त पूँजीकरण के कारण भी हो सकता है।

- बोली के साथ आरपीएल द्वारा प्रस्तुत किया गया लेखापरीक्षक का प्रमाण -पत्र परियोजनाओं जिन्हें पिछले दस वर्षों के दौरान प्रतिष्ठापित किया गया था के नामों का उल्लेख किए बिना रिलायन्स एनर्जी लिमिटेड द्वारा अप्रैल 1996 से मार्च 2006 तक के दौरान उत्पादन एवं संचरण और संवितरण नेटवर्क आदि के उन्नयन में मात्र की गई परियोजना लागत और ऐसी पृथक परियोजनाओं की पूँजीगत लागतों को देता है।
- शब्द "विकासशील परियोजना " को परिभाषित करते हुए यह सत्यापित किए बिना कि क्या ये पिछले 10 वर्षों के दौरान प्रतिष्ठापित परियोजनाओं से संबंधित थीं संयंत्र एवं मशीनरी, जीआईएस सॉफ्टवेयर आदि के कारण पूँजीगत लागत की अनुमति देना उचित नहीं था।
- सम्बद्ध कम्पनियों के अनुभव के बारे में मंत्रालय का तर्क स्वीकार्य नहीं है चूँकि परामर्शदाताओं ने बताया था कि ये चालू कार्यों से सम्बन्धित थे।

(ii) परामर्शदाताओं एवं मूल्यांकन समितियों की भूमिका

परामर्शदाता मै. ई एण्ड वाई ने बोलीदाताओं द्वारा दावा किए गए अनुभव के मूल्यांकन के लिए स्वतन्त्र परिश्रमिता नही की। मूल्यांकन समिति के सदस्य जिनसे प्रस्तुत बोलियों का मूल्यांकन संयुक्त रूप से करना अपेक्षित था परामर्शदाता मै. ई एण्ड वाई द्वारा किए गए मूल्यांकन पर निर्भर रहे । सासन यूएमपीपी के मामले में, मूल्यांकन समिति का परित्याग कि "कोई स्वतन्त्र परिश्रमिता मूल्यांकन के प्रयोजन के लिए नहीं की गई है " भी मात्र परामर्शता की मूल्यांकन रिपोर्ट से अपनाया गया था। समितियां भी बोली मूल्यांकन में उपर्युक्त कमियों को रोकने में विफल रही थी।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2011 और मार्च 2012) कि परामर्शी मेंमो के रूप में प्रशासनिक कार्रवाई तीन पीएफसी कार्यकारियों को जारी की गई थी। मंत्रालय ने यह भी बताया कि कारण बताओ नोटिस बोली दस्तावेजों के मूल्यांकन में उनकी भूल एवं चूक के लिए मै. ई एण्ड वाई को जारी किया गया था और पीएफसी में उन्हें तीन वर्षों की अवधि के लिए बहिष्कृत किया गया।

लेखापरीक्षा का यह मत है कि बोली प्रक्रिया को बोली प्रतिक्रियाओं के मूल्यांकन के लिए एवं मूल्यांकन प्रस्तावों के स्वीकरण के लिए सुपरिभाषित क्रियाविधि स्थापित करते हुए सुदृढ करना चाहिए।

4.3 भूमि का अधिक अधिग्रहण

सीईए ने दिसम्बर 2007 में मात्र ताप विद्युत संयंत्रों के लिए भूमि आवश्यकताओं पर अपनी रिपोर्ट को अंतिम रूप दिया हालाँकि यूएमपीपीज की प्रक्रिया 2005 में शुरू हुई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि जब नये प्रतिमानों से तुलना की गई थी, तब दो यूएमपीपीज (मुन्द्राः1538 एकड़ और कृष्णापतनमः1096 एकड़) के लिए सहमत भूमि 2634 एकड़ तक अधिक थी जिसका विवरण **अनुबन्ध 3** में दिया गया है। अतिरिक्त भूमि का मुद्दा मई 2008 में हुई ईजीओएम बैठक में विचार किया गया था जहाँ यह निर्णय लिया गया था कि चूँकि भूमि की आवश्यकता इन परियोजनाओं के सम्बन्ध में पहले ही निकाली जा चुकी थी, इसलिए अब परियोजना विकासक को सहमत अतिरिक्त भूमि पर विचार करना था। इसके अलावा यह निर्णय लिया गया था कि अभी प्रदान की लाने वाली यूएमपीपीज की भूमि आवश्यकता सीईए द्वारा अपनी रिपोर्ट के आधार पर निकाली जाए।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2011 और मार्च 2012) कि यूएमपीपीज के लिए भूमि आवश्यकता ताप विद्युत परियोजनाओं के लिए प्रचलित प्रतिमानों के आधार पर प्राक्कलित की गई थी और सीईए ने XI योजना में बढ़ायी जाने वाली बड़ी क्षमता की दृष्टि से ताप विद्युत संयंत्रों के लिए भूमि आवश्यकता को इष्टतम करने के लिए अप्रैल 2007 में एक समिति का गठन किया। समिति ने दिसम्बर 2007 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की और मुद्दे पर पुनः विचार किया गया और सितम्बर 2010 में एक अन्य रिपोर्ट परिचालित की गई। मंत्रालय ने आगे बताया कि अतिरिक्त भूमि, यदि उपलब्ध है, का भविष्य में विद्युत उत्पादन प्रयोजन के लिए उपयोग किया जा सकता था।

सीईए के नये प्रतिमानों के अनुसार, लगभग 4000 मेगा वाट के आकार वाले तटीय विद्युत संयंत्र के लिए 1530 एकड़ भूमि की आवश्यकता है। इसलिए विद्युत परियोजनाओं के उपयोग/उपभोक्ताओं के लाभ को सुनिश्चित करने के लिए अधिक भूमि के उपयोग को मानीटर किया जाना चाहिए।