अध्याय-4

खरीद आदेश देने की प्रणाली

भेल ने वित्तीय शक्तियों के प्रत्यावर्तन के साथ-साथ अपनी सभी यूनिटों द्वारा अनुपालन किए जाने के लिए विस्तृत निर्देश एवं दिशानिर्देश निर्धारित करते हुए एक खरीद नीति (नीति) (सामग्री/उपस्कर एवं संबंधित सेवाओं की खरीद के लिए) बनाई (अक्तूबर 1998)। यूनिटों ने अपने यूनिट विशेष संगठन और पद्धति निर्देशों (ओएमआईज़) और/या विभिन्न समूहों के कार्यकारियों के कर्तव्यों और जिम्मेदारियों को दर्शाने वाली विभिन्न खरीद गतिविधियों के लिए विभागीय प्रक्रिया का भी निरूपण किया था।

लेखापरीक्षा ने XI एवं XII योजनाओं के दौरान 10,000 मे.वा. से 20,000 मे.वा. की क्षमता संवर्धन के लिए 2007-12 के दौरान अनुमोदित ₹ 4737.41 करोड़ की 22 योजनाओं में से ₹ 4156.17 करोड़ की 17 योजनाओं (***अनुबंध I***) के कार्यान्वयन की जांच की। पूंजीगत मदों के लिए चयनित 174 उच्च मूल्य खरीद आदेशों[21] के संबंध में *अन्य बातों के साथ-साथ* लागत अनुमान, निविदा प्रक्रिया, ठेके देने, खरीद आदेशों के पश्च प्रदत्त कार्यान्वयन सहित ठेका प्रबंधन के विभिन्न स्तरों की लेखापरीक्षा द्वारा पूंजीगत उपस्करों के लिए खरीद आदेश देने की प्रणाली का मूल्यांकन करने के लिए जांच की गई थी। इससे प्रक्रियाओं को सुदृढ़ और परिशोधित करने के लिए आवश्यक कार्यक्षेत्रों का भी पता चला जिनकी चर्चा अगले पैराओं में की गई है।

4.1 लागत अनुमानों में अपर्याप्ताएं

लागत अनुमान बोली मूल्यांकन के लिए बैंचमार्क स्थापित करने और खरीद आदेश देने की लागत के औचित्य का आकलन करने के लिए तैयार किए जाते है। इस प्रकार, यह आवश्यक है कि अनुमान नवीनतम लागतों पर विचार करके वास्तविक और निष्पक्ष तरीके से तैयार किए जाएं।

174 चयनित खरीद आदेशों की समीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि यूनिटो में लागत अनुमानों को तैयार करने के लिए निर्धारित प्रक्रिया के अभाव में 59 खरीद आदेशों[22] में दरें व्यवहार्यता रिपोर्ट (एफआर्ज़) में उपलब्ध दरों पर आधारित थी जो आगे बजटीय प्रस्तावों पर आधारित थी और इन खरीद आदेशों के लिए बोलियां आमंत्रित करने की तारीख से 18 से 36 माह पुरानी थी। निविदा मूल्यांकन समितियां, जिन्होंने खरीद आदेशों को देने की सिफारिश की थी, बोलीदाताओं द्वारा दी गई दरों के औचित्य का मूल्याकन करने में समर्थ नहीं थी क्योंकि बोलीदाताओ द्वारा प्रस्तुत की गई दरों के

---

[21] एचईईपी-हरिद्वार (23), एचईपी-भोपाल (23), टीपी-झांसी (13), एचपीईपी-हैदराबाद (44), एचपीबीपी-त्रिची (48) और ईडीएन बैंगलौर (23) एचईईपी हरिद्वार, के संबंध में खरीद आदेश, इडीएन बैंगलोर एवं एचपीबीपी त्रिची को आइडिया 8 सॉफ्टवेयर के माध्यम से "रेण्डम नम्बर सीड 1965" का उपयोग करते हुए रेण्डम आधार पर चुने गए थे। तथापि, एचपीइपी हैदराबाद एवं टीपी झांसी के मामले में लगभग 100 प्रतिशत आदेशों को चुना गया था। एचईपी भोपाल में उच्च मूल्य आदेशों (औसत मूल्य ₹ दो करोड़ से अधिक) को चुना गया था।

[22] एचईईपी-हरिद्वार (23), एचईपी-भोपाल (23) एवं टीपी-झांसी (13)

मूल्यांकन के लिए नवीनतम वास्तविक लागत अनुमान उपलब्ध नहीं थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि बजटीय प्रस्तावों और 59 खरीद आदेशों में दी गई कीमत के बीच कीमत भिन्नता (-)63 *प्रतिशत*[23] से (+)40 *प्रतिशत* के बीच थी जैसाकि तालिका 9 में दिया गया है।

तालिका 9

बजटीय प्रस्तावों और दी गई कीमत के बीच भिन्नता (*प्रतिशत* में)	एचईईपी हरिद्वार	एचईपी भोपाल	टीपी झांसी	जोड़
	(आंकड़े संख्याओं में)			
20 से 40	2	1	0	3
20 से (-) 20	12	17	3	32
(-) 20 से (-) 40	7	3	4	14
(-) 40 से (-) 63	2	2	6	10
जोड़	23	23	13	59

लेखापरीक्षा इस बात की सराहना करता है कि प्रबंधन द्वारा खरीद नीति के तहत् अनुमानों और मूल्य औचित्य पर 3 अगस्त 2012 को दिशानिर्देश जारी किए गए हैं ताकि मौजूदा बाजार मूल्य को दर्शाया जा सके और प्रणाली में सुधार किया जा सके। संशोधित दिशानिर्देश कहते हैं कि अनुमानों को केवल पहले खरीदे गए समान उपस्कर पर एक समान वार्षिक संयोजक वृद्धि को लागू करके तैयार नहीं किया जाना चाहिए और निर्देशात्मक बाजार दरों/ बजटीय प्रस्तावों/ पिछले खरीद मूल्यों, आर्थिक इण्डिसिज़ आदि के आधार पर तैयार किया जाना चाहिए। तथापि, मूल्यों के अनुमानों के लिए उपयोग की जाने वाली सूचना के विभिन्न स्रोतों के मध्य प्राथमिकता का क्रम देकर अधिक वास्तविकता और पारदर्शिता लाने की गुंजाईश है।

प्रबंधन ने पुनः कहा (सितम्बर 2013) कि सूचना के विभिन्न स्रोतों के मध्य प्राथमिकता के क्रम को विशेषीकृत नहीं किया जा सकता क्योंकि उपलब्ध सूचना को ध्यान में रखते हुए साकल्यवादी दृष्टिकोण अपनाया जाना था।

प्रबंधन के उत्तर को इस तथ्य के मद्देनज़र देखा जाए कि उपरोक्त को रेखांकित करने वाली अनुमानित लागत और प्रणाली, खरीद प्रक्रिया में पारदर्शिता एवं जवाबदेही को सुनिश्चित करने में महत्वपूर्ण है।

4.2 खरीद नीति का उल्लंघन

भेल की खरीद नीति के खण्ड सं. 4.3 के अनुसार जहां आवश्यकता के विशेष विवरण सामान्यतः बहुत स्पष्ट नहीं हैं वहां पूंजीगत माल के लिए बोलियां दो भागों में मांगी जाए अर्थात् (i) तकनीकी बोली और (ii) कीमत बोली। हालांकि दोनों बोलियों को साथ-साथ मांगा जाना अपेक्षित था,

[23] ***इसका अर्थ है कि खरीद आदेश उस कीमत पर दिए गए थे जोकि बजटीय प्रस्तावों से 63 प्रतिशत तक कम थी।***

तकनीकी बोलिओं को पहले खोला जाना था और उसके पश्चात तकनीकी रूप से योग्यता प्राप्त बोलीदाताओं की कीमत बोलिओं को खोला जाना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जांच के लिए चयनित पूंजीगत माल के 23 खरीद आदेशों[24] में से ₹ 358.35 करोड़ के 10 खरीद आदेशों के लिए बोलियां मूल उपस्कर विनिर्माताओं (ओइएम) से इन्ट्रस्ट कम टैक्निकल बोली की अभिव्यक्ति के माध्यम से मांगी गई थी। कीमत बोलियां तकनीकी मापदण्डों के अनुसार बोलीदाताओं की तकनीकी योग्यता के बाद मांगी गई थी जोकि भेल की खरीद नीति के विरूद्ध था। तद्नुसार, इच्छुक तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाताओं ने इन 10 खरीद आदेशों के लिए कीमत बोली प्रस्तुत की। इस प्रकार, एचईईपी हरिद्वार द्वारा पालन की गई "इन्ट्रस्ट-कम-तकनीकी बोली की अभिव्यक्ति" के माध्यम से उपरोक्त 10 बोलियों को मांगने की प्रक्रिया भेल की खरीद नीति में निर्धारित प्रक्रिया के विरूद्ध थी। इसके परिणामस्वरूप कीमत बोलियों को देने के लिए बोलीदाताओं के मध्य प्रतिस्पर्धा में कमी आई क्योंकि दस में से सात मामलों में केवल प्रत्येक एक या दो बोलीदाताओं को तकनीकी रूप से योग्यता प्राप्त पाया गया था।

प्रबंधन ने कहा (अप्रैल 2013) कि एक्सप्रैशन ऑफ इन्ट्रस्ट (इओआई) मांगने के बाद आठ मामलों में "दो आंशिक" बोलिया मांगी गई थी। तथापि, दो मामलों में कीमत बोलियां तकनीकी वाणिज्यिक बोलियों के बाद मांगी गई थी। दो आंशिक बोलियों को मांगने के लिए अनुमोदन टिप्पणी इओआई की प्रक्रिया में स्पष्ट नहीं थी। अप्रैल 2013 में जारी नई खरीद नीति में इओआई रूट के माध्यम से खरीद से डील करने वाला खण्ड सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुसार डाला गया है। प्रबंधन ने यह भी कहा (सितम्बर 2013) कि इओआई मांगने के बाद सीमित निविदाएं, सूचीबद्ध पार्टियों और इओआई पर प्रतिक्रिया देने वाली पार्टियों को भी भेजी जाएंगी।

प्रबंधन के जवाब को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि आठ मामलों में, जहाँ दो भागों में बोलिया मांगी गई थी, प्रस्तावों का तकनीकी मूल्यांकन स्वयं "एक्सप्रैशन ऑफ इन्ट्रस्ट" के मांगने के स्तर पर पूरा हुआ था और अगली दो आंशिक बोलियां (अनुपूरक तकनीकी बोली एवं कीमत बोली) केवल उन बोलीदाताओं से मांगी गई थी जिन्हें "एक्सप्रैशन ऑफ इन्ट्रस्ट" स्तर के दौरान तकनीकी रूप से योग्य पाया गया था। यह तकनीकी और कीमत बोलियों को अलग से आमंत्रित करने के बराबर था। तथापि, लेखापरीक्षा सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुसार प्रणालियों में सुधार के लिए प्रबंधन द्वारा की गई सुधारक कार्रवाई की सराहना करता है।

4.3 बोलियों का मूल्यांकन

एचईईपी-हरिद्वार के खरीद कार्य निर्देश के निर्देश स. 5.8 के अनुसार, जब भी किसी विक्रेता द्वारा बातचीत की जाती है तो समिति को बातचीत समाप्त होने के तुरन्त बाद बैठक के कार्यवृत या चर्चा की रिकार्ड टिप्पणियां अवश्य तैयार करनी चाहिएं। मार्च 2007 के सीवीसी निर्देशों के अनुसर एल-1 सहित बातचीत के स्पष्टीकरण और ब्यौरों को बिना समय गंवाए यथावत अभिलेखित या दस्तावेजीकृत करना चाहिए।

---

[24] एचईईपी, हरिद्वार में

लेखापरीक्षा ने देखा कि एचईईपी, हरिद्वार यूनिट ने ₹ 420.57 करोड़ के 11 खरीद आदेशों में बातचीत की थी। तथापि, बैठकों के कार्यवृत्त को समिति के सदस्यों द्वारा बातचीत की तारीखों के काफी बाद में (बातचीत के 3 से 8 दिनों के पश्चात) हस्ताक्षर किया गया था।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्ति अनुपालन के लिए स्वीकार कर ली (अप्रैल 2013)।

4.4 खरीद आदेश देने में विलम्ब

यूनिटों के निष्पादन की निगरानी करने के मद्देनजर भेल चिन्हित मापदण्डों के प्रति यूनिटो के लक्ष्यों एवं प्राप्तियों को दर्शाने वाले "बैलेंस स्कोर कार्ड[25] " की प्रणाली का पालन कर रही है। एचईईपी-हरिद्वार के लिए बैलेंस स्कोर कार्ड 2008-09 में 75 दिनों के भीतर खरीद इन्डेंट के खरीद आदेश में रूपांतरण के लिए मानदण्ड शामिल हैं। एचइपी-भोपाल, एचपीइपी-हैदराबाद एवं टीपी-झांसी यूनिटों ने उपरोक्त के लिए कोई मानक निर्धारित नहीं किए। इन चार इकाईयों द्वारा खरीदी गई पूँजी मदों के संबंध में 174 खरीद आदेशों[26] की समीक्षा से पता चला कि खरीद मांग सूची को खरीद आदेश में बदलने में विलम्ब हुए थे। तालिका 10 में ब्यौरे हैं।

तालिका 10

क्रम संख्या	माँग सूची से क्रय आदेश तक लिया गया समय	क्रय आदेशों की संख्या						
		एचईईपी हरिद्वार	एचईपी भोपाल	टीपी झांसी	एचपीईपी हैदराबाद	ईडीएन बैंगलौर	एचपीबीपी	कुल (*प्रतिशत*)
1	75 दिनों तक	1	2	0	3	2	4	12(7)
2	76 दिन से 4 महीने तक	0	1	0	1	4	1	7(4)
3	4 से 6 महीने तक	1	2	0	2	12	8	25(14)
4	6 से 12 महीने तक	13	12	7	9	4	31	76(44)
5	12 से 18 महीने तक	7	5	5	11	1	3	32(18)
6	18 महीने से ऊपर	1	1	1	18	0	1	22(13)
	कुल	23	23	13	44	23	48	174 (100)

अतः चयनित क्रय आदेशों के केवल सात *प्रतिशत* को 75 दिन के मानक के भीतर अन्तिम रूप दिया गया था। इकाईयों ने 31 *प्रतिशत* मामलों में 12 महीनों से ज्यादा समय लिया था। लेखापरीक्षा ने

[25] "बैलेंस स्कोर कार्ड" वर्ष में यूनिटों की प्राप्तियों पर विचार करने की प्रणाली है।

[26] एचईईपी हरिद्वार (23), एचईईपी हैदराबाद (44), एचईपी-भोपाल (23) टीपी झांसी (13), इडीएन बैंगलोर (23) एवं एचपीबीपी-त्रिची (48)

देखा कि क्रय आदेश देने में विलम्ब से 23 क्रय आदेशों [27] में सुपुर्दगी तिथि में विलम्ब हुआ जो संबंधित विनिर्माण क्षमता संवर्धन योजना के पूर्ण होने की नियत तिथि से परे थे जिसके परिणाम स्वरूप क्षमता विस्तारण योजना के पूरा होने में विलम्ब हुआ जैसे कि तालिका 11 में दिया गया है:

तालिका 11

योजना का नाम	योजना शुरू होने की नियत तिथि	योजना के लिए अन्तिम क्रय आदेश (पीओ संख्या) देने की तिथि	क्रय आदेश/वास्तविक सुपुर्दगी के अनुसार सुपुर्दगी की तिथि
एचपीईपी हैदराबाद में भाप टरबाइन संवर्धन	दिसम्बर 2009	27 फरवरी 2010 (एम209 पीओ 1026)	15 जुलाई 2011
एचपीईपी हैदराबाद में न्यू ब्लेड शॉप	दिसम्बर 2009	18 जून 2010 (एम209 पी003)	15 अक्टूबर 2010
ईडीएन बैंगलौर में नियंत्रण उपकरण की विनिर्माण क्षमता में बढोतरी	दिसम्बर 2009	जनवरी 2011 (4000031392)	6 अप्रैल 2011
टीपी झांसी में उर्जा ट्रासंफार्मर के लिए विनिर्माण क्षमता 220 केवी श्रेणी से 8500 एमवीए से 15000 एमवीए तक बढ़ाना	अक्टूबर 2009	16 मार्च 2010 (7198186)	5 मार्च 2011
765 केवी श्रेणी एचवीडीसी तथा और उच्च दर ट्रांसफार्मर के विनिर्माण के लिए नया ब्लॉक एचईपी भोपाल	जून 2008	23 जून 2009 (8090002)	25 अक्टूबर 2009
10,020 मे.वा. तक भाप टरबाइन सहित उन्नत ब्लेड सुविधा संवर्धन एचईईपी हरिद्वार	अक्टूबर 2009	27 जनवरी 2010 (सी9टी 6570)	29 फरवरी 2012

लेखापरीक्षा में जाँच से पता चला:

- पूर्व-आदेश गतिविधियों को पूरा करने में विलम्ब यथा 14 मामलों में उपकरणों के तकनीकी मानदण्ड तथा कार्यक्षेत्र में परिवर्तन (एचईईपी हरिद्वार 10 मामलें, ईडीएन, बैंगलौरः एक मामला तथा टीपी झाँसीः तीन मामले)
- भेल के मानदण्डों के संदर्भ में बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत किए गए तकनीकी मानदण्डों मे बेमेलता के कारण तकनीकी मुद्दों को सुलझाने मे विलम्ब क्योंकि भेल/विक्रेताओं द्वारा 15 मामलों में स्पष्टीकरण देने एवं प्राप्त करने में बहुत अधिक समय लिया गया था (एचईईपी, हरिद्वारः आठ

[27] *एचपीईपी हैदराबाद(7), ईडीएन बैंगलोर (5), एचइइपी-हरिद्वार(2), एचईपी-भोपाल (3) एवं टीपी झांसी (6)*

मामले, टीपी झाँसीः पाँच मामलें एवं एचईपी, भोपालः दो मामले) जैसा कि तालिका 12 में दिया गया हैः

तालिका 12

पीओ संख्या	तकनीकी बोली खोलने की तिथि	तकनीकी मुद्दे सुलझने तथा मूल्य बोली खुलने की तिथि
एचईईपी हरिद्वार		
6611	19 जुलाई 2008	11 नवम्बर 2008
6368	12 फरवरी 2009	3 अगस्त 2009
6570	20 जुलाई 2009	12 जनवरी 2010
6419	31 अक्टूबर 2007	18 मार्च 2008
6006	22 जुलाई 2008	26 दिसम्बर 2008
6557	26 जुलाई 2008	22 अक्टूबर 2008
6738	7 जून 2008	22 अक्टूबर 2008
6265	12 फरवरी 2009	18 मई 2009
टीपी झांसी		
7198121	29 जुलाई 2008	27 फरवरी 2009
7198128	10 दिसम्बर 2008	11 मई 2009
7188106	6 जून 2008	15 दिसम्बर 2008
7198186	30 दिसम्बर 2008	8 जनवरी 2010
7198126	25 अप्रैल 2008	18 फरवरी 2009
एचईपी भोपाल		
8070 ई 76	15 मई 2007	6 दिसम्बर 2007
8070 डी 94	10 मई 2007	6 अक्टूबर 2007

- 14 मामलों में (एचईईपी, हरिद्वारः 7 मामले, टीपी झांसीः चार मामले तथा एचईपी भोपालः 3 मामले) "अन्तिम उपयोगकर्त्ता " विभागों द्वारा माँगसूची में दर्शायी गई अवधि के प्रति विक्रेताओं द्वारा लम्बी सुपुर्दगी अवधियाँ उद्धृत की गई जिन पर भेल को चर्चा के बाद सहमत होना पड़ा जैसा कि तालिका 13 में दर्शाया गया है।

तालिका 13

पीओ संख्या	माँगसूची के अनुसार सुपुर्दगी अवधि (महीनों में)	क्रय आदेश के अनुसार सहमत सुपुर्दगी अवधि (महीनों में)
एचईईपी हरिद्वार		
6738	17	24
6265	22	26
6365	25	29
6419	12	14
6345	22	23
6611	2	18
6335	25	26
टीपी झांसी		
7198124	7	8
7198121	8	13
7188106	6	14
7198126	7	9
एचईपी भोपाल		
8070029	11	22
8070012	11	13
8070004	11	13

प्रबन्धन ने आपत्ति को नोट किया एवं बताया कि (अप्रैल 2013) विलम्ब तकनीकी विनिर्देशों, तकनीकी मूल्यांकनो तथा पुनः निविदा को अन्तिम रूप देने के कारण निश्चित किये जा सकते थे।