अध्याय III: संविदा प्रदान करना

लेखापरीक्षा ने 244 संविदाओं में संविदा के सैद्धन्तिक रूप से अनुमोदन से लेकर प्रदान करने तक की गतिविधियों की समीक्षा की तथा देखा कि निविदा को अन्तिम रूप देने तथा संविदा प्रदान करने की प्रक्रिया अयोग्य थी; पर्याप्त प्रतिस्पर्धा की कमी थी तथा कम विश्वास करने योग्य थी जैसा कि आगामी पैराग्राफों में दर्शाया गया है।

3.1 क्रम पूर्व गतिविधियों में विलम्ब

कम्पनी ने निविदा को अन्तिम रूप देने के लिए अर्थात् सैद्धान्तिक रूप से अनुमोदन से खुली/वैश्विक निविदाओं के लिए आदेश देने तक 39 सप्ताह (9 महीने) निर्धारित किये थे (मई 2007)। निर्देश जुलाई 2009 में दोहराये गए थे। लेखापरीक्षा ने 2008-13 के दौरान प्रदान की गई ₹ 20 करोड़ तथा अधिक की 153 परियोजनाओं की समीक्षा की तथा देखा कि कम्पनी ने प्रक्रिया पूरी करने में 25 मामलों में दो वर्षों से अधिक तथा 87 मामलों में तीन वर्षों से अधिक का समय लिया था। लिया गया औसत समय 37 महीने था जो 9 महीनों के निर्धारित समय से चार गुना अधिक था। लेखापरीक्षा ने देखा कि विलम्ब मुख्य रूप से कार्य क्षेत्र तैयार करने में कमियों के कारण था।

3.1.1 कार्य क्षेत्र के अनुमान में अपर्याप्तताएँ

कम्पनी एमईपी परियोजनाओं के लिए कार्य के क्षेत्र का उचित रूप से अनुमान नही लगा सकी थी। एमईपी परियोजनाओं के लिए डीपीआरज तैयार नहीं की गई थीं। इसके बजाए कम्पनी ने व्यापक परियोजना व्यवहार्यता रिपोर्ट (सीपीएफआर) तैयार की थी जिनमें कार्य के क्षेत्र तथा विनिर्देशनों के गहराई से विश्लेषण की कमी थी। परिणामस्वरूप सैद्धान्तिक रूप से अनुमोदन तथा मूल्य बोली खोलने के बीच कार्य क्षेत्र में महत्वपूर्ण फैलाव हुआ था। लेखापरीक्षा ने सभी संयंत्रों में एमईपी के 29 मुख्य तकनीकी पैकेजों का विश्लेषण किया था तथा पाया कि कार्यक्षेत्र फैलाव ₹ 11,369 करोड़ के आरंभिक अनुमानों से ₹ 4182 करोड़ (36.8 प्रतिशत) अधिक था जैसा कि तालिका 3 में दिया गया हैं। ब्यौरे वार कार्य क्षेत्र तथा विनिर्देशनों के अभाव में समस्त निविदा प्रक्रिया विक्रेताओं द्वारा प्रभावित होने के लिए मुक्त थी तथा निष्पक्ष तथा खुली प्रतिस्पर्धा में सहायक नही थी।

तालिका 3: सैद्धान्तिक अनुमोदन तथा मूल्या बोलियाँ खुलने के बीच कार्यक्षेत्र फैलाव

इकाई का नाम	परि-योजनाओं की सं.	सेनवेट रहित सिद्धान्त-त अनु-मोदित लागत (₹ करोड़ में)	सेनेवेट रहित संशोधित लागत अनुमान (₹ करोड़ में)	लागत अनुमानों में वृद्धि (₹ करोड़ में)	कारण			सैद्धान्तिक अनुमोदित लागत मे कार्यक्षेत्र फैलाव (प्रतिशत)
					भौतिक		आर्थिक	
					कार्यक्षेत्र वृद्धि (₹ करोड़ में)	मात्रा में परिवर्तन (₹ करोड़ में)	वृद्धि/एफई घटक (₹ करोड़ में)	
आईएसपी*	8	4,377	6,220	1,843	650	828	365	33.77
बीएसपी	8	2,225	3,412	1,186	741	171	274	40.99
बीएसएल	1	1,971	2,524	553	188	266	99	23.03
डीएसपी	1	360	650	290	0	42	248	11.67
आरएसपी	11	2,436	3,980	1,545	777	519	249	53.20
जोड़	29	11,369	16,786	5,417	2,356	1,826	1,235	36.78

*सेनवेट क्रेडिट के लिए समायोजन से पहले

3.1.2 बोली पूर्व सम्मेलन तथा रूचि प्रकटन (ईओआई)

बोली पूर्व सम्मेलन तथा ईओआई बोली के पश्चात चर्चाओं को कम करने के लिए उपयुक्त साधन हैं। कम्पनी की खरीद संविदा नियम पुस्तक भी ईओआई का प्रावधान करती है। यद्यपि, कम्पनी ने बीएसएल, आरएसपी तथा डीएसपी में बोली-पूर्वसम्मेलन नही किये। आईएसपी तथा बीएसपी में, 51 तथा 54 पैकेजों मे से क्रमश: 14 तथा 18 पैकेजों में बोली पूर्व सम्मेलन किये गए थे। परिणामस्वरूप निविदा प्रक्रिया को अन्तिम रूप देने में विलम्ब हुआ था।

3.1.3 दीर्घकालीन तकनीकी चर्चा तथा मूल्याँकन

निविदा-पूर्व गतिविधियों में अपर्याप्तताँओं के कारण बोली प्रस्तुत करने के पश्चात बोलीदाताओं के साथ दीर्घकालीन तकनीकी चर्चाएं हुई। 10 सप्ताह के मानदण्ड के प्रति, पाँच एकीकृत इस्पात संयंत्रों मे 111 संविदाओं में तकनीकी चर्चाओं तथा मूल्याँकन हेतु लिया गया औसत समय 16 से 26 सप्ताह था। 16 मुख्य प्रौधोगिकीय पैकेजों में तकनीकी चर्चा तथा अनुमोदन नौ महीने तक चलते रहे।

मंत्रालय ने बताया कि अधिकतर मामलों में तकनीकी विनिर्देशन बोलीदाताओं के पास नवीनतम तकनीक उपलब्ध होने के कारण उनके द्वारा पूर्णता से स्वीकार नहीं किये गए थे।

बोलीदाताओं के साथ बातचीत के दौरान, कुछ परिवर्तन जो संयंत्रों के लिए लाभदायक थे, स्वीकार किये गए थे। ईओआई की सहायता नही ली गई थी क्योंकि कोई नई तकनीक शामिल नही थी तथा एमईपी परियोजनाओं के विवरण पूरी तरह से विदित थे। क्रियान्वयन अवधि दो वर्ष तक कम करने के पश्चात समय बचाने के लिए परियोजनाओं की डीपीआर तैयार नहीं की गई थी। अधिकतर पैकेजों की निविदा समय पर खोली गई थीं परन्तु निविदा को अन्तिम रूप देने में विलम्ब प्रबंधन के नियंत्रण में नहीं था यथा बोलीदाताओं ने बोली प्रस्तुत करने के लिए अधिक समय के लिए अनुरोध किया था; विभिन्न पैकेजों के मामले में, सिविल, संरचनात्मक तथा अन्य संबंधित कार्यों के लिए निविदा जारी कर सकने से पहले मुख्य प्रौधोगिकीय ठेकेदारों से तकनीकी डाटा की आवश्यकता थी; उपयुक्त बोलीदाताओं का अभाव; कुछ निविदाओं के पुनर्निवदाओं का सहारा लिया गया; बोलीदाताओं द्वारा तकनीकी वाणिज्यिक स्पष्टीकरण देने में लम्बा समय लिया गया तथा कुछ कार्य मुख्य पैकेजों के साथ समक्रमिक बनाने के लिए जानबूझ कर विलम्ब से टैण्डर किये गए थे।

मंत्रालय ने स्वीकार किया कि कम्पनी द्वारा डीपीआर तैयार नही की गई थी। यह स्पष्ट है कि डीपीआर की अनुपस्थिति में, कम्पनी परियोजना के ब्यौर-वार कार्य क्षेत्र तथा विनिर्देशनों का आंकलन नही कर सकी जिसके कारण निविदा को अन्तिम रूप देने में विलम्ब हुआ संभावित विक्रेताओं की पहचान सुगम करने, बोली आंमत्रित करने से पहले तकनीकी एवं वाणिज्यिक शर्तों की स्पष्टता/समानता तथा बोली के पश्चात तकनीकी चर्चा का जल्दी समाप्ति के लिए बोली-पूर्व सम्मेलन/ईओआई की आवश्यकता थी।

3.2 लागत अनुमानों तथा प्रदान किये गये मूल्य में अन्तर

लागत अनुमान प्रदान किये गए मूल्य की उपयुक्तता को स्थापित करने के लिए तैयार किये जाते है जिस पर पैकेज कार्यान्वित किया जा सके। अत: यह आवश्यक है कि अनुमान एक वास्तविक तथा वस्तुनिष्ठ ढंग से लगाए गए हों। लेखापरीक्षा ने देखा कि ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की 104 संविदाओं मे से ₹ 17,277 करोड़ मूल्य की 37 संविदाओ मे प्रदान किया गया मूल्य उनके लागत अनुमानों से 15 प्रतिशत तक अधिक था। 13 संविदाओं में प्रदान किया गया मूल्य 33 से 75 प्रतिशत तक उच्च था तथा समस्त में 44 प्रतिशत (₹ 2,151 करोड़) था जैसा कि तालिका 4 में दिया गया है।

मंत्रालय ने स्वीकार किया कि सलाहकारों के लागत अनुमान उचित मूल्य के प्रतिबिम्ब थे

परन्तु यह बताया कि बोलीदाताओं के मूल्य विशिष्ट पैकेज में प्रचलित प्रतिस्पर्धा सहित अनेक विचारों से अधिशासित थे तथा लागत अनुमानों से उद्धरित मूल्य की अधिकता सामान्य मानी जानी चाहिए। कई मामलों में लागत कम करने के लिए पुन: निविदा तथा बातचीत का सहारा लिया गया था। तथ्य यह है कि प्रदान किये गए मूल्य लागत अनुमानों से 33-75 प्रतिशत तक अधिक थे, जो मूल्य बोली खुलने तक अयतित किये गए थे, इसलिए सामान्य नही कहे जा सकते। सूचीबद्ध किये गए 13 मामलों मे से 10 मामलो में मूल्य बोली 33 से 75 प्रतिशत से अधिक होने के बावजूद पुन: निविदा नही की गई थी।

तालिका 4: प्रदान किये जाने के लिए स्वीकार किये गए अन्तिम मूल्य से लागत अनुमानों की अधिकता को दर्शाता विवरण

(राशि ₹ करोड़ में)

पैकेज का नाम		संयंत्र	खोली गई मूल्य बोली की सं.	लागत अनुमान[4]	स्वीकार किया गया अन्तिम मूल्य	लागत अनुमान से अन्तिम मूल्य बोली की अधिकता		क्या पुर्निविदा के पश्चात प्रदान किया गया
						राशि	प्रतिशत	
1	न्यू सीओबी-VI प्रोपर	आरएसपी	2	276	368	92	33.3	ना
2	ब्लास्ट फर्नेस	आईएसपी	1	1,119	1,494	375	33.5	ना
3	कोक ड्राई कुलिंग संयंत्र	आईएसपी	1	228	307	79	34.6	हाँ
4	टर्बो ब्लोअर स्टेशन	बीएसपी	1	184	256	72	39.1	ना
5	सैकेण्डरी रिफाइनिंग युनिट	आईएसपी	1	154	215	61	39.6	हाँ
6	बीओएफ शाप	आईएसपी	1	797	1121	324	40.7	हाँ
7	कोक ड्राई कूलिंग प्लांट	बीएसपी	1	252	355	103	40.9	ना
8	उपोत्पाद	आईएसपी	2	159	231	72	45.3	ना
9	बेसिक ऑक्सीजन फर्नेस	बीएसपी	1	889	1,336	447	50.3	ना
10	सीडीसीपी	आरएसपी	1	220	344	124	56.4	ना
11	स्किन पास मिल	बीएसएल	2	67	107	40	59.7	ना
12	कोक ओवन बैटरी	आईएसपी	2	315	538	223	70.8	ना
13	टर्बो ब्लोअर	आरएसपी	1	184	323	139	75.5	ना
	जोड़			4,844	6,995	2,151	44.0	ना -10

[4] संशोधित अनुमान मूल्य बोली खुलने तक विदेशी विनिमय उतार-चढावों सहित कार्यक्षेत्र में वृद्धि एवं मूल्य बढोतरी को ध्यान मे रख कर उपयुक्त समझे जाने चाहिए।

3.3 सीवीसी दिशानिर्देशों का उल्लघंन

केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) का मानना है कि 'निविदा पश्चात सौदेबाजी' प्राय: भ्रष्टाचार का एक स्रोत हो सकती है तथा संदिग्ध आशय से एल-। के साथ मोल भाव करने के लिए एक साधन के रूप में दुरूपयोग किये जाने अथवा निर्णय लेने में विलम्ब का कारण बनने की अनुमति नही दी जानी चाहिए। यह बताता है कि कोई सौदेबाजी नही होनी चाहिए; यदि सौदेबाजी हो तो यह अपवाद स्वरूप होगी तथा केवल योग्यता मदों के मामले में अथवा आपूर्ति के सीमित स्रोत के मामले में अथवा जहाँ उत्पादक संघ बनाने का संशय हो; तथा केवल एल-1 के साथ आयोजित की जाएगी। सीवीसी निर्देश यह भी बताते हैं कि सौदेबाजी सहित संविदा प्रदान करने की समस्त प्रक्रिया तथा चर्चाएं सिफारिशों के प्रस्तुतिकरण की तिथि से एक महीने (45 दिन यदि अगला उच्च स्तरीय अनुमोदन आवश्यक है) से अधिक नही होनी चाहिए। लेखापरीक्षा ने देखा कि ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की 20 संविदाओं में, मूल्य बोली खुलने से संविदा प्रदान किये किये जाने तक एल-1 बोलीदाताओं के साथ 5 महीनों से 27 महीनों (11 संविदाओं में नौ महीनों से अधिक) तक की अवधियों तक सौदेबाजी के 3 से 12 दौरे किये गए थे।

मंत्रालय ने बताया कि फलते-फूलते बाजार में आवश्यकता से अधिक आरक्षित उपकरण आपूर्तिकर्त्ता तथा कुशल मानव श्रम परिसीमन ने उपकरण आपूर्तिकर्त्ताओं को अनुमानों से अधिक उच्चतर मूल्य उद्धरित करने का अवसर उपलब्ध कराया था। ऐसी स्थिति में सौदेबाजियाँ अनिवार्य थीं तथा अच्छी मात्रा में कटौतियाँ प्राप्त की गई थीं। सीवीसी तथा आन्तरिक प्रक्रियाएँ ऐसी अपवादात्मक परिस्थितियों में सौदेबाजियाँ अनुमत करती हैं। विभिन्न स्तरों पर सौदेबाजी का सहारा लेना पड़ा था जिसने काफी लम्बा समय लिया।

उत्तर मान्य नही है। उपकरण तथा सहायक कार्यों के मूल्य वैश्विक आर्थिक मंदी के कारण अक्टूबर 2008 से गिरने प्रारंभ हो गए थे। उपर बताई गई 20 संविदाओं मे से नौ संविदाओं मे सौदेबाजी अक्टूबर 2008 के बाद की गई थी। परन्तु सेल प्रबंन्ध ने पुनर्निविदा के माध्यम से प्रचलित बाजार मूल्यों की जाँच करने के स्थान पर दीर्घकालीन सौदेबाजियाँ करने का चयन किया। अत: प्राप्त किये गए तय मूल्य बाजार-चालित नही माने जा सकते तथा अनेक दीर्घकालीन सौदेबाजियों ने समस्त प्रक्रिया को कम विश्वसनीय बना दिया था।

3.4 संविदा को अन्तिम रूप देने में अपर्याप्तताएँ

उन मामलों में डील करने के लिए जिनमें पुनर्निविदा अथवा वार्ता की जा सकती थी, उद्धरित मूल्यों को स्वीकार करने के लिए जो लागत मूल्य से उच्च थे, अधिक प्रतिस्पर्धा प्राप्त करने के लिए मुख्य पैकेज को कई उप-पैकेजों ने विभाजित करने हेतु कम्पनी में स्पष्ट एवं पारदर्शी नीति नही थी तथा इन निर्णयों को यादृच्छिक रूप से लिया गया। तालिका 4 वे उदाहरण दर्शाती है जहाँ कम्पनी पुनर्निविदा के बिना ही आगे बढ़ गई (10 मामले) जबकि कुछ मामलों में (तीन मामले) पुनर्निविदा की गई थी जो स्पष्ट तदर्थता दर्शाता है। संविदाओं को अन्तिम रूप देने में अपर्याप्तताओ के संबंध में महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस प्रकार है:

3.4.1 आईएसपी में कच्चा माल सम्भलाई संयंत्र प्रदान करना

कम्पनी ने आईएसपी में कच्चा माल सम्भलाई प्रणाली (आरएमएचएस) के प्रतिष्ठापन हेतु नवम्बर 2006 में विक्रेताओं नामत: मै. मैकनाल्ली भारत कं. लि; (एमबीई) मै एलएंडटी एवं मै. इलैकान इंजि लिमिटेड से तीन बोलियों आमंत्रित की एवं प्राप्त की। मै. एमबीई तथा मै. एलएण्डटी की बोलियाँ तकनीकी रूप से अनुपालना में पाई गई। हालाँकि मै. एलएण्ड टी ने पूर्णता समय से अहसमति होने के कारण अन्तिम मूल्य बोली प्रस्तुत नहीं की। चूंकि मै. एमबीई से ₹ 1,574 करोड़ की एकल मूल्य बोली मैकान के ₹ 1,054 करोड़ के लागत अनुमान से उच्चतर थी, कार्य को चार पैकजों मे विभाजित करने के पश्चात पुन: निविदा का निर्णय लिया गया। जैसा की नीचे तालिका 5 में दिया गया हैं सभी तीन बोलीदाता जिन्होंने पहले अविभाजित कार्य के लिए बोली प्रस्तुत की थी अपनी बोली तब प्रस्तुत की जब इस कार्य का 26 महीने की पूर्णता अवधि और छूट दिए हुए योग्यता मानदण्ड के साथ पुन: निविदाकरण किया गया था।

तालिका 5: तकनीकी रूप से अनुपालन करने वाले बोलीदाताओं की उद्दत कीमत बोलियां

(**₹ करोड़ में**)

बोलीदाता	अयस्क संबंधी संयंत्र	कोक संबंधी संयंत्र	बेस मिक्स तैयारी संयंत्र	यार्ड मशीनें		
				वर्ग-I	वर्ग -II	वर्ग -III
मै. एमबीई	545.00	588.00	550.00	30.72	135.57	71.96
मै. एलएडंटी	662.49	514.54	466.50	33.37	164.62	84.95
मै. इलेकोन	688.80	600.23	552.95	26.40	77.71	63.60
मै. तकराफ	-	-	-	-	126.06	-
मै. शेनयांग	-	-	-	-	140.25	-
मै. एचईसी	631.79	-	505.43	-	-	-
प्राप्तकर्त्ता बोली दाता	एमबीई	एलएडंटी	एलएडंटी	इलेकोन	इलेकोन	इलेकोन

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- मै. इलैकान इंज जोकि प्रारंभिक निविदा में तकनीकी रूप से गैर अनुरूप था पुन: निविदा में प्रत्येक चार पैकेजो के लिए अनुरूप बन गया था। मै. एलएडंटी जिसने पिछले अविभाजित कार्य के लिए वाणिज्यिक बोलियां प्रस्तुत नही की थी को भी बाद की बोली में भाग लेने की अनुमति दी गई थी।
- तालिका 5 दर्शाती है कि मै. इलैकोन की कीमत बोलियां यार्ड मशीन के अन्तर्गत सभी तीन वर्गों मे मै. एलएडंटी और मै. एमबीई की कीमत बोलियों से काफी कम थीं। समान प्रकार के रूझान अन्य तीन दिए गए पैकेजों में देखे गए थे जहां अन्य दो कीमत बोलियां प्रदत्त बोलीदाता की एल-1 बोली से काफी अधिक थी। सभी तीनों बोलीदाता, जिन्होंने अविभाजित कार्य के लिए बोलियां प्रस्तुत की थी, को जब यह कार्य पुन: निविदाकृत किया गया था, तो कार्यप्रदान किया गया था।
- चार दिए गए पैकेजो की कुल लागत ₹ 1661.58 करोड़ थी, अविभाजित कार्यों की पिछली कीमत बोली से ₹ 87.58 करोड़ की वृद्धि हुई और मीकान के ₹ 1299.54 करोड के संशोधित लागत अनुमान से ₹ 362.04 करोड़ अधिक था। विभाजित पैकेजों (चार) के पुन: निविदाकरण के परिणामस्वरूप निविदा दने में 15 महीने तक के विलम्ब भी हुए।

मंत्रालय ने बताया कि पुन: निविदा में योग्यता मानदंड में परिवर्तन के बाद मै. इलैकोन तकनीकी रूप से अनुरूप हो गया था। सेल के दिशानिर्देश पहली निविदा में तकनीकी रूप से अनुरूप पाए गए बोलीदाता जो कीमत बोली प्रस्तुत करने में विफल रहा हो को पुन: निविदा में भागीदारी को प्रतिबंधित नही करते। उत्तर इस तथ्य के प्रति देखा जा सकता है कि प्रदत्त कीमत ₹ 362.04 करोड़ थी जो कि मीकॉन के संशोधित लागत अनुमान से 28 प्रतिशत अधिक थी और पिछली बोली से ₹ 87.58 करोड़ अधिक थी। इसके अतिरिक्त उपरोक्त वार्णित स्थिति में लेखापरीक्षा में यह निष्कर्ष निकालना संभव नही था कि खुली निविदा में प्राप्त सबसे कम कीमत उचित कीमत थी।

3.4.2 कोक ओवन बैटरियों और संबंधित संयंत्रो के लिए ठेका देना

कम्पनी ने अपने विक्रेता डाटाबेस के अनुसार बैटरी के क्षेत्र में 4-5 वैश्विक तकनीकी आपूर्तिकर्त्ता थे। तालिका 6 दर्शाती है कि कम्पनी ने बीएसपी में न्यू कोक ओवन बैटरी (सीओपी-प्रोपर), ओवन मशीनों और कोक ड्राई कूलिंग संयंत्र के लिए मै. बीईसी लि. भिलाई के संचालन में संघ को वैश्विक निविदा के प्रति प्राप्त तकनीकी रूप से एकल आधार अनुरूप बोली का आदेश दिया।

तालिका 6: एकल बोली आधार पर बीएसपी में ठेका देना

(सेनवेट का कुल-₹ करोड़ में)

संयंत्र का नाम		सीओबी (प्रोपर)	ओवन न मशीन	कोक ड्राई कूलिंग संयंत्र (सीडीसीपी)	जोड़
बीएसपी	लागत आंकलन	331.86	82.54	252.25	666.65
	ठेका कीमत	400.19	105.24	355.06	860.49
	आंकलन से अधिक	68.33	22.70	102.81	193.84
आईएसपी	लागत आंकलन	314.61		227.66	542.27
	ठेका कीमत	537.33*		307.38	844.71
	आंकलन से अधिक	222.72		79.72	302.44
आरएसपी	लागत आंकलन	276.34	95.96	220.49	592.79
	ठेका कीमत	368.15*	88.05	344.42	800.62
	आंकलन से अधिक	91.81	(-)7.91	123.93	207.83

*** दो मान्य कीमत बोलियां जबकि अन्य सभी उपकरण एकल बोली आधार पर मंगवाए गए थे।**

सभी तीन पैकेजों में दिए गए मूल्य लागत आंकलन से काफी अधिक थे। तथापि, कम्पनी ने यह कहते हुए कि आईएसपी और आरएसपी में पहले आदेश किए गए समान पैकेजों की सामन्य लागत बीएसपी मशीनों के दिए गए मूलय से तुलना योग्य/उच्च थी, बीएसपी में पुन: निविदा न करना चुना। यह तुलना मान्य नही थीं क्योंकि आईएसपी और आरएसपी में इन मशीनों के लिए प्राप्त कीमत पर्याप्त प्रतिस्पर्धा पर आधारित नही थी। क्योंकि आईएसपी और आरएसपी में मशीनों के आदेश की गई कीमत को प्रतिस्पर्धी न होना माना गया था इसे बीएसपी में एकल कीमत बोली स्वीकार करने के लिए उचित रूप मे नही माना जाना चाहिए था।

मंत्रालय ने बताया कि कीमते वैश्विक निविदा के माध्यम से प्राप्त की गई थी। बाजार की तेज स्थिति के कारण कीमतें लागत अनुमान से अधिक थीं और बातचीत से काफी कमी प्राप्त की गई थीं। सिर्फ इसलिए कि सलाहकार के कीमत अनुमान प्राप्त कीमत से कम थे, यह निष्कर्ष नही निकाला जा सकता कि प्राप्त कीमत अनुचित थी।

उत्तर तर्कसंगत नही है क्योंकि सलाहकारों द्वारा तैयार लागत आंकलनों में कीमत बोलियों के खुलने तक सभी प्रकार की बढोत्तरी और स्कोप क्रीप अद्यतन किया गया था और इसलिए इसे मान्य आलंकन के रूप मे माना जा सकता है। प्रबंधन ने भी स्वीकार किया कि लागत अनुमान उचित मूल्य दर्शाते हैं। इस प्रकार बिना पर्याप्त प्रतिस्पर्धा के अधिप्राप्ति के लिए ₹ 2505.82 करोड़ की लागत की तर्कसंगतता, प्रश्नयोग्य है।

3.4.3 ब्लाट फरनेस का संस्थापन

कम्पनी ने प्रत्येक बीएसपी, आरएसपी और आईएसपी के लिए 4060 एम^3 क्षमता के तीन ब्लास्ट फरनेस की स्थापना के लिए ठेके दिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि:

1. कम्पनी ने आईएसपी में ब्लास्ट फरनेस की स्थापना के लिए तीन बोलियां आमंत्रित और प्राप्त की। एमसीसी चीन ने पात्रता मानदडं को पूरा नही किया। पॉल वुर्थ संघ, जो कि तकनीकी अननुपालनकर्त्ता था ने कुछ तकनीकी विचलनों और भुगतान की शर्तों की चर्चा के लिए अधिक समय मांगा। कम्पनी ने अधिक समय देने से मना कर दिया और पोस्को को ठेका दे दिया। इस प्रकार आईएसपी में ब्लास्ट फरनेस की अधिप्राप्ति गैर-प्रतिस्पर्धी थी। इसके अतिरिक्त, इसके परिणामस्वरूप समय की कोई बचत नही हुई क्योंकि कम्पनी ने निर्धारित छः सप्ताह के प्रति कीमत बोली खोलने से ठेका देने की तिथि तक 20 हफ्तें से अधिक समय लिया।

मंत्रालय ने कहा कि, इस पर विचार करते हुए कि आईएसपी में ब्लास्ट फरनेस 4060 एम^3 के लिए प्राप्त कीमत आरआईएनएल द्वारा 3800 एम^3 की छोटी ब्लास्ट फरनेस के लिए प्राप्त कीमत के बराबर था यह निष्कर्ष निकालना कि निविदा देना गैर प्रतिस्पर्धात्मक था, सही नही है। उत्तर तर्कसंगत नही है। क्योंकि दो अलग सत्वों द्वारा आदेश की गई अलग अलग क्षमता तुलनात्मक नही हैं। चर्चा के लिए पाल वुर्थ को अधिक समय देने से मना करना एक विवेकपूर्ण निणर्य नही माना जा सकता क्योंकि पोस्को की केवल एक बोली ही रह गई थी और पोस्को से प्राप्त कीमत ₹ 373.82 करोड़ थी, जोकि संशोधित लागत अनुमान से अधिक थीं।

2. बीएसपी में ब्लास्ट फरनेस की संस्थापना के लिए तकनीकी वाणिज्यिक चर्चा और कीमत बातचीत में 24 महीने लगे। पोसको की अगुवाई वाले संघ (एल-1 विक्रेता) द्वारा बातचीत के बाद ₹ 1,538.17 करोड की प्रस्तावित कीमत को 4 तकनीकी रूप से सही बोलियों के बीच से चुना गया था। कम्पनी द्वारा 15 अगस्त 2008 को लेटर आफ अवार्ड जारी किया गया था किन्तु जून 2009 तक करार पर हस्ताक्षर नही किए गए थे। कीमत में कमी के बावजूद बोर्ड ने पोस्कों के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया और वैश्विक अर्थव्यवस्था में मंदी के कारण कम कीमत प्राप्त करने की प्रत्याशा में पुनः निविदाकरण का निर्णय लिया (जून 2009)। पुनः निविदाकरण में बातचीत में ₹ 3 करोड़ की कमी प्राप्त करने के बाद

पाल वुर्थ की एल-1 कीमत बोली ₹ 1,579.14 करोड़ थी जोकि ₹ 1,496 करोड़ के लागत अनुमान से ₹ 82.99 करोड़ अधिक थी। प्रबंन्धन ने पुन: निविदाकरण बोली को प्रतिस्पर्धी माना क्योंकि प्राप्त कीमत पोस्कों के साथ पहली निविदा में अन्तत: प्राप्त कीमत से ₹ 85 करोड़ कम थी (यथा सामान्यकरण के बाद) और आईएसपी और आरएसपी में पहले आदेश किए गए इस उपकरण की सामान्यीकृत कीमत से भी कम था।

उत्तर इस तथ्य के प्रति देखा जा सकता है कि पुन: निविदाकरण के बाद बीएसपी में प्राप्त कीमत (अगस्त 2010) ₹ 40.97 करोड़ थी जोकि पिछली एल-1 बोली से अधिक थी। 4 दिसम्बर 2009 को अन्तरीय कीमत बोली खोलने और 30 अगस्त 2010 को निविदा देने के बीच हुई बातचीत में ₹ 3 करोड़ की छूट प्राप्त करने को बाजार का रूझान नही माना जा सकता क्योंकि यह अवधि वैश्विक बाजार में मंदी से मेल खाती है जिसमें माल और सेवाओं की कीमते गिर रही थीं। इसके अतिरिक्त आईएसपी और आरएसपी की तुलना अमान्य थी क्योंकि आईएसपी बोली अपने आप में ही एक गैर प्रतिस्पर्धात्मक बोली थी। आरएसपी में टाटा/डानिएली को बलास्ट फरनेस के लिए दी गई बोली लागत अनुमान से ₹ 273 करोड़ अधिक थी। आईएसपी और आरएसपी में ब्लास्ट फरनेस का पुन: निविदाकरण नही किया गया था। इस प्रकार, इसमें कोई स्थिरता नही था कि पुन: निविदाकरण कब किया जाए।

3.4.4 एकल कीमत बोली पर बेसिक आक्सीजन फरनेस (बीओएफ) स्थापित करने के लिए करार

कम्पनी ने 2007 में आईएसपी, बीएसपी और आरएसपी में एक साथ बीओएफ (कन्वर्टस भी कहा जाता है) की स्थापना की योजना बनाई थी। सेल के विक्रेता डाटाबेस के अनुसार, बीओएफ के लिए 10 वैश्विक आपूत्तिकर्त्ता थे। तथापि, वैश्विक निविदा का परिणाम प्रत्येक तीन संयंत्रो में एकल योग्य बोली था। आईएसपी और आरएसपी में संयोजित बीओएफ कार्य को अलग अलग किया गया था और उसे मुख्य तकनीकी पैकेज और सहायक पैकेज में पुन: पैकेज किया गया था और अधिक प्रतिस्पर्धा पाने के लिए कार्य को पुन: निविदाकृत किया गया किन्तु दोबारा मुख्य पैकेज का परिणाम एकल योग्य बोली हुआ। कम्पनी ने आदेश कीमत को अन्तिम रूप देने से पूर्व लम्बी बातचीत का सहारा लिया। अन्तत: तीन कन्वर्टर प्रत्येक आईएसपी (₹ 1,120.83 करोड़) और बीएसपी में (₹ 1,335.92 करोड़) और एक कन्वर्टर आरएसपी (₹ 328.91 करोड़) के लिए गैर-प्रतिस्पर्धात्मक बोली के आधार पर आदेश किया गया था।

बीएसपी में तीन कन्वर्टरों के लिए पुन: निविदाकरण न करने का कम्पनी का निर्णय विवेकपूर्ण नही था। कार्य क्षेत्र में परिवर्तन जैसे एकीकृत संस्थापना जांच न करना, 850 केडब्ल्यू/स्टील टन की विशिष्ट ऊर्जा खपत के लिए कोई निष्पादन गारंटी न देना, और कन्वर्टरों का संस्थापन समय 2.5 महीने से बढ़ा कर आठ महीने करना तकनीकी बोली की प्रस्तुती के बाद स्वीकर किए गए थे। कीमत बोली खोलने के बाद ₹ 50.81 करोड़ मूल्य के कार्यक्षेत्र को कम कर दिया गया जोकि कम्पनी की खरीद/करार प्रक्रिया का उल्लंधन था।

आरएसपी में एक कन्वर्टर के लिए बोली नवम्बर 2008 में प्राप्त की गई थी और कीमत बोली जनवरी 2009 में खोली गई थी। बातचीत के आठ दौर बीत जाने के बाद ₹ 83.57 करोड़ की कीमत छूट प्राप्त की गई और ₹ 328.91 करोड़ पर जनवरी 2010 में आदेश दिया गया किन्तु यह ₹ 315.20 करोड़ के लागत अनुमान से ₹ 13.17 करोड़ तक अधिक था।

मंत्रालय ने कहा कि सभी तीनों मामलों में वैश्विक निविदाएं आमंत्रित की गई थी। उपकरणों और सेवाओं की कीमत में वृद्धि अन्य सभी पैकेजों में देखी गई थीं। एकल बोलियों को खोलने के लिए सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन था। आरएसपी में, पुन: निविदा के बाद प्राप्त मूल्य अनुमान की तुलना में केवल मामूली अधिक था। बीएसपी में कुछ मदें छोड दी गई थी जैसा विक्रेता द्वारा सुझाव दिया गया था ताकि निष्पादन को प्रभावित किए बिना लागत को कम किया जा सके और पुन: निविदाकरण से समय की हानि और उच्च कीमत प्राप्त होने की संभावना अधिक थीं।

उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं। आईएसपी में 3 कवंटरों और बीएसपी में तीन कंवर्टरों के लिए विक्रेताओं से बातचीत के बाद प्राप्त कीमत क्रमश: ₹ 323.66 करोड़ (41 प्रतिशत) और ₹ 446.62 करोड़ (50 प्रतिशत) कीमत बोली के खोलने तक कीमत और कार्यक्षेत्र में वृद्धि के लिए सलाहकार का लागत आंकलन से अधिक थी। इसके अतिरिक्त आरएसपी में एक कन्वर्टर के लिए बोली नवम्बर 2008 में प्रस्तुत की गई थी और कीमत बोली जनवरी 2009 में खोली गई थी, किन्तु ₹ 83.57 करोड़ की कीमत कमी दिसम्बर 2009 मे हुई बातचीत के माध्यम से प्राप्त किए गए थे, को बाजार रूझान के रूप में नहीं माना जा सकता क्योंकि वैश्विक आर्थिक मंदी के कारण उपकरण की कीमतें जो 2008 में चरम पर थीं उसके बाद उन्होंने गिरना शुरू किया और लंबी वार्ता के लिए जाने की बजाय कीमत को पुन: निर्धारित किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त, जुलाई 2009 के लागत के अनुमान को बातचीत के

निष्कर्ष के बाद अद्यतन नही किया गया था यह आंकलन करने के लिए कि क्या बातचीत की कीमत उचित थी या नहीं।

इस प्रकार, एकल बोली आधार पर दिए गए ₹ 2,785.66 करोड़ के कुल करार में पर्याप्त प्रतिस्पर्धा न होना और बीएसपी में लम्बी बातचीत और कीमत बोली को खोलने के बाद कार्यक्षेत्र में व्यापक कमी करना, निविदा को अन्तिम रूप देने की प्रक्रिया को कम विश्वसनीय बनाता है।

3.4.5 बीएसपी, आरएसपी और आईएसपी में सिंटर संयंत्र का संस्थापन

सेल के विक्रेता डाटाबेस के अनुसार, सिन्टर संयंत्रों के लिए आठ वैश्विक आपूर्तिकर्ता थे किन्तु केवल 2-3 ने बीएसपी आरएसपी और आईएसपी में अगस्त 2006 जुलाई 2007 के दौरान वैश्विक निविदाओं मे तकनीकी रूप से सही बोलियां प्रस्तुत की। सभी तीनों निविदाओं में एल-1 कीमत बोलियां लागत अनुमान से ₹ 108 करोड से ₹ 212 करोड़ तक अधिक थीं। बीएसपी में कम्पनी ने पुन: निविदा की और कम कीमत प्राप्त की किन्तु अन्होंने आईएसपी और आरएसपी में पुन: निविदा करना नही चुना। तीनों जगहों में सिंटर संयंत्र आउटोटेक और एलएडंटी के संघ को दिए गए थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बीएसपी में सिंटर संयंत्र की पुन: निविदा की गई और ₹ 672.30 करोड़ की एल-1 कीमत भी ₹ 551.34 करोड के लागत अनुमान से ₹ 120.96 करोड़ अधिक थी। पुन: निविदा कीमत बोली को खोलने (दिसम्बर 2008) और निविदा देने (अगस्त 2010) में 20 महीने का अन्तराल था। ₹ 639.30 करोड़ की बातचीत कीमत भी जून 2010 तक बातचीत के पांच दौरों के बाद भी वास्तविक लागत अनुमान से ₹ 88 करोड़ अधिक थी।

मंत्रालय ने कहा कि आईएसपी और आरएसपी में पुन: निविदा से बेहतर कीमत प्राप्त नहीं होती, परियोजनाओ को अन्तिम रूप देने में विलम्ब और परियोजना की नियत सारिणि प्रभावित हो सकती थी। बीएसपी में, बातचीत एल-1 कीमत को नीचे लाने के लिए की गई थीं।

उत्तर इस तथ्य के प्रति देखा जा सकता है कि मीकान ने आरएसपी और आईएसपी में कीमत बोली खोलने की तिथि तक लागत अनुमानों को अद्यतन किया था और इस प्रकार इसे उचित बाजर कीमत के रूप में माना जाना चाहिए था। किन्तु दी गई कीमत ₹ 186 और ₹ 108 करोड़ लागत अनुमान से अधिक थी। इसका अर्थ है कि प्राप्त कीमत उचित नही थी।

बीएसपी में, 18 महीने की बातचीत की अवधि वैश्विक आर्थिक मंदी, जो अक्टूबर 2008 से प्रांरभ हुई थी, के साथ मेल खा रही थी और उपकरणों की कीमतें गिर रही थीं। 2009 की दूसरी तिमाही के लागत अनुमान अद्यतित नही किए गए थे ताकि अगस्त 2010 की प्रचलित कीमत देखी जा सके, जिससे बातचीत के बाद की कीमत के साथ अर्थपूर्ण तुलना हो सके। इस प्रकार, 18 महीने की बातचीत में कीमत में ₹ 33 करोड़ की कमी प्राप्त करने को बाजार प्रवृत्ति के रूप में नही माना जा सकता।

इस प्रकार सिंटर संयंत्रों के संस्थापन के लिए कुल ₹ 2,031 करोड़[5] के करारों के लिए बातचीत से तय की गई से एल-1 कीमत बोली को औचित्यपूर्ण रूप में नहीं माना जा सकता और लम्बी बातचीत से निविदा को अन्तिम रूप देने की प्रक्रिया को कम विश्वसनीय बना दिया।

3.4.6 आईएसपी में कोक कूलिंग संयंत्र की संस्थापना

तालिका 7 दर्शाती हैं कि आईएसपी में कोक ड्राई कूलिंग संयंत्र अर्वाड करने के लिए एकल बोली आधार पर निविदा को अन्तिम रूप देने से पहले तीन कोशिशें की गई थीं। एकल बोली में प्राप्त कुल दी गई कीमत मीकान की संशोधित अनुमानित लागत से ₹ 79.69 करोड़ (35 प्रतिशत) अधिक थी और पहली निविदा में प्राप्त कीमत बोली ₹ 26.43 करोड़ से अधिक थी।

तालिका 7: आईएसपी में कोक ड्राई कूलिंग संयंत्र के लिए निविदाओं का ब्यौरा

(कीमत बोली सेनवेट का कुल- ₹ करोड़ में)

		मीकान अनुमान	बीईसी और एमबीई के साथ जीपरो-कोकस की बोली	बीईसी के साथ जीपरोकोकस	एसीआरई चीन के साथ एमवीई	बीईसी
पहली निविदा (14.09.2006)		134.62	304.15	-	-	-
पुन:निविदा (17.09.2007)		231.94	-	359.88	350.57	
दो पैकेजों मे कार्य विभाजन के बाद पुन: निविदा (ईओआई)	मुख्य तकनीकी पैकेज (दिनांक 14.04.2008 का ईओआई)	227.66	-	307.38	$	-
	सिविल और संरचनात्मक पैकेज (दिनांक 13.08.2008 को पुन: निविदा)	23.23	-	-	-	23.20
	जोड़	250.89	-	307.38		23.20

$ तकनीकी रूप से सही बोली किन्तु एमबीई ने कीमत बोली प्रस्तुत नही की।

[5] बीएसपी: ₹ 639 करोड, आरएसपी: ₹ 688 करोड़, आईएसपी: ₹ 704 करोड़

मंत्रालय ने कहा कि तीन वैश्विक प्रयासों के बावजूद केवल एक बोली थी। मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाए कि कम्पनी के विक्रेता डाटाबेस के अनुसार चार अन्तराष्ट्रीय विक्रेता थे। पहली निविदा में आवेदन करने वाले संघ में विभाजन था और एमबीई और बीईसी ने क्रमश: मुख्य तकनीकी पैकेज और सिविल और संरचनात्मक कार्य के लिए अलग से बोली प्रस्तुत की थी। एमबीई ने कीमत बोली प्रस्तुत नही की जिससे जीपरोकोकस से एकल कीमत बोली मुख्य तकनीकी पैकेज के लिए रह गई जिससे बोली को अन्तिम रूप देने की प्रक्रिया कम विश्वसनीस रह गई। इस प्रकार लेखापरीक्षा मे यह निष्कर्ष नही निकाला जा सका कि खुली निविदा में प्राप्त एकल बोली कीमत उचित बाजार मूल्य था।

3.4.7 पावर और ब्लोइंग स्टेशन

आईएसपी, आरएसपी और बीएसपी में निर्माणधीन नई ब्लास्ट फारनेंसों की सहायता के लिए पावर और ब्लोंइग स्टेशनों को स्थापित किया जाना था। बीएसपी और आरएसपी के लिए टर्बो ब्लोआर और आईएसपी के लिए पावर और ब्लोंइग स्टेशन का पूरा पैकेज भेल को एकल कीमत बोली आधार पर अर्वाड किया गया और अर्वाड कीमत क्रमश: ₹ 71.50 करोड़ (38.8 प्रतिशत), ₹ 139.21 करोड़ (76.6 प्रतिशत) और ₹ 153.41 करोड़ (29.5 प्रतिशत) मीकॉन के लागत अनुमान से अधिक थी। पर दिया गया था। आईएसपी में कीमत बोली खोलने के बाद कार्यक्षेत्र में ₹ 32.43 करोड़ की कमी थी जोकि सेल के खरीद/करार प्रक्रिया और सीवीसी के दिशानिर्देशों के तहत अनुमत नही है। मंत्रालय ने उच्च कीमत का कारण वैश्विक बाजार में उछाल बताया और कहा की भेल से बातचीत के माध्यम से अधिकतम संभव कीमत कमी प्राप्त की गई थी। पुन: निविदा से कोई परिणाम नही निकलेगा और इन करारों को अन्तिम रूप देने में विलम्ब से अन्य परियोजनाएं प्रतिकूल रूप से प्रभावित हो सकती थीं।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मेकॉन ने मूल्य की बोली को खोलने की तिथि तक लागत अनुमान को अद्यतित किया, तथा इसे बाजार मूल्यों के प्रत्यक्ष प्रतिबिंब के रूप में मानना चाहिए। इस प्रकार, मूल्यों में लागत अनुमानो से 29 से 76 प्रतिशत तक वृद्धि को बाजार संचालन के रूप में परिभाषित नहीं किया जा सकता। बीएसपी में, कम्पनी ने अगस्त 2008 से अगस्त 2010 तक 24 माह के लिए भेल के साथ 10 बार वार्ता की। तय कीमत जो अभी भी लागत अनुमान से ₹ 71.50 करोड़ तक अधिक थी, पर करार देने के बजाय बाजार संचालन मूल्य प्राप्त करने हेतु फिर से निविदा बुलाने के लिए यह अवधि पर्याप्त थी।

इस प्रकार, कुल ₹ 1,251.19 करोड[6] के तीन करारो में भेल की एकल मूल्य बोली को उचित रूप में स्वीकार करना मान्य नहीं था तथा कम्पनी को पर्याप्त प्रतिस्पर्धा तथा बाजार संचालन मूल्यों की तलाश करने के लिए पुन:निविदाकरण की सहायता लेनी चाहिए थी।

3.4.8 योग्य बोलीदाता को ठेका नही दिया गया था

निम्नलिखित मामलो में सिविल तथा संरचनात्मक कार्य योग्य बोलीदाता को नहीं दिया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 85.88 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ तथा डीएसपी के मिडियम स्ट्रक्चरल मिल (एमएसएम) में तीन वर्षों का अधिक समय लगा। इसके अलावा, इन मामलो में प्रबंधन की कार्यवाही में पारदर्शिता तथा औचित्य का अभाव था।

1. एक प्रतिस्पर्धात्मक बोली में, मै. ऐरा इन्फ्रास्ट्रक्चर इंजीनियरिंग लिमिटेड (ईआईईएल) ₹ 54.68 करोड़ के उद्धरित मूल्य के साथ बीएसपी में बार एंड रोड मिल में एक सिविल कार्य के लिए एल-I बोलीदाता थी, जिसने कम्पनी के आग्रह पर जून 2010 तक अपने मूल्य की मान्यता को विस्तारित किया। हालांकि, उनको आर्डर नहीं दिया गया था तथा उसी कार्य की फिर से निविदा बुलाई गई तथा ₹ 66.61 करोड़ के एल-I मूल्य पर दी गई (दिसम्बर 2010)। एक तकनीकी रूप से स्वीकृत एल-1 बोली की समय सीमा समाप्त होने देने और दो महीने के भीतर (अगस्त 2010) पुन: निविदा बुलाने का कोई कारण नहीं था। मंत्रालय ने कहा कि प्रमुख पैकेज बोर्ड के विचाराधीन था तथा ईआईईएल ने बोली-वैधता का आगे विस्तार करने में अपनी असमर्थता प्रकट की। उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं। सिविल कार्य प्रमुख पैकेज से पूर्व किया जाना था, जिसे (प्रमुख पैकेज को) पहले ही मई 2010 में बोर्ड के अनुमोदन के लिए रखा गया था। निविदा के पहले दौर में सिविल कार्य की स्वीकृति में कम्पनी की ओर से विलम्ब ने न केवल सिविल कार्य देने में छ: माह का विलम्ब किया अपितु इसके परिणामस्वरूप ₹ 11.93 करोड़ का अतिरिक्त व्यय भी हुआ।

2. मै. ईआईईएल आरएसपी में न्यू प्लेट मिल के सिविल कार्य तथा संरचनात्मक कार्य के लिए दो पृथक वैश्विक निविदाओं में एल-I के रूप में प्रकट हुई (नवम्बर 2009)। दोनो प्रतिस्पर्धी बोली थी क्योंकि इसमें सिविल कार्य के लिए नौ तथा संरचनात्मक कार्य के लिए सात तकनीकी रूप से स्वीकृत बोलीदाता थे। मै. ईआईईएल को दोनो कार्य देने की स्वीकृति प्राप्त करने हेतु प्लांट लेवल निविदा समिति के प्रस्ताव परियोजना निदेशालय, कॉरपोरेट

[6] बीएसपी: ₹ 255.60 करोड़, आरएसपी: ₹ 322.93 करोड, आईएसपी: ₹ 672.66 करोड

कार्यालय, नई दिल्ली को अग्रेषित किए गए थे। ठेका देने के लिए स्वीकृति मै. ईआईईएल द्वारा स्वीकृत 30 जून 2010 की विस्तारित मूल्य वैधता तिथि के अन्दर भी नहीं दी गई । मूल्य वैधता को आगे विस्तारित करने में ठेकेदार द्वारा मना किए जाने के पश्चात, कम्पनी ने ₹ 31 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर एक माह के अन्दर (जुलाई 2010) कार्य का पुन: निविदाकरण कर दिया था। मै. ईआईईएल जिसको प्रथम निविदा में तकनीकी रूप से स्वीकृत पाया गया था, को पुन: निविदाकरण में तकनीकी रूप से अस्वीकृत के रूप में मूल्यांकित किया गया था। मंत्रालय ने कहा कि सिविल कार्य को टाल दिया गया था क्योंकि प्रमुख पैकेज को अंतिम रूप नहीं दिया गया था तथा मै. ईआईईएल का कार्य सहयोगी प्लांटो में अच्छा नहीं था।

मंत्रालय का यह बयान कि सिविल पैकेज को प्रमुख पैकेज को अंतिम रूप न देने के कारण टाल दिया गया था, उचित नहीं है, क्योंकि इसी कार्य का मै. ईआईईएल द्वारा विस्तारित बोली वैधता के समाप्त होने से 23 दिनो के अन्दर ही पुन: निविदाकरण किया गया था। मै. ईआईईएल के निष्पादन के संदर्भ में, बीएसएल प्रबंधन ने बताया कि बीएसएल में मै. ईआईईएल द्वारा क्रियान्वित संरचनात्मक कार्य में विलम्बो के लिए पांच कारण थे तथा उनमें से किसी को भी मै. ईआईईएल के खराब निष्पादन के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इस प्रकार, मूल्य वैधता अवधि के अन्दर सबसे कम बोली को स्वीकार न करने को एक निष्पक्ष निर्णय के रूप में नहीं माना जा सकता जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी को ₹ 31 करोड़ की अतिरिक्त लागत हुई।

3. मै. ईआईईएल को डीएसपी में मिडियम स्ट्रक्चरल मिल (एमएसएम) के लिए सिविल तथा संरचनात्मक कार्यों (संयुक्त पैकेज) के लिए ₹ 178.20 करोड़ पर एल 1 बोली दाता के रूप में मूल्यांकित किया गया (मई 2008)। हालांकि, कम्पनी ने छ: तकनीकी योग्यता प्राप्त मूल्य बोलियो के बीच सबसे कम बोलीदाता होने के बावजूद 31 अगस्त 2008 की वैधता तिथि के अन्दर मै. ईआईईएल को ठेका नहीं दिया। मंत्रालय ने कहा कि एमएसएम प्रमुख पैकेज को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। परन्तु यह उनकी खराब योजना को दर्शाता है विशेष रूप से तब जबकि पैकेज को दो माह से कम के अन्दर 13 अक्तूबर 2008 को पुन:निविदा किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि मै. ईआईईएल को आगामी पुन: निविदाओ में नजर- अंदाज किया गया था। उसी कार्य की पुन: निविदा में, मै. ईआईईएल को सात तकनीकी योग्यता प्राप्त बोलीदाता के बीच एल 1 बोलीदाता के रूप में पुन: मूल्यांकित (फरवरी 2009) किया गया था तथा ₹ 176.46 करोड़ का तय मूल्य मीकॉन के ₹ 184.29

करोड़ के अनुमान से कम था । कम्पनी ने कार्य पुन: मै. ईआईईएल को नहीं दिया। पृथक रूप से सिविल कार्य तथा संरचनात्मक कार्य के लिए दरों का पता लगाने के लिए कार्य को विभाजित किया (जुलाई 2009) गया। तीसरी निविदा में भी, मै. ईआईईएल उस सिविल पैकेज के लिए एल 1 बोलीदाता के रूप में प्रकट हुई थी जिसे बाद में रद्द कर दिया गया क्योंकि एल 1 बोली अनुमानो से 9.9 प्रतिशत अधिक थी। सिविल पैकेज हेतु जुलाई 2010 में पुन:निविदा (चौथी बार) बुलाई गई परन्तु मै. ईआईईएल के ऑफर पर विचार नहीं किया गया। मंत्रालय ने अपने जवाब में कहा कि सेल के दूसरे प्लांटो में मै. ईआईईएल के खराब निष्पादन के कारण उनके ऑफर पर विचार नहीं किया गया। उत्तर तर्कसंगत नहीं है। मैं ईआईईएल ने बीएसएल में कोल्ड रोलिंग मिल का संरचनात्मक कार्य किया तथा विलम्ब के लिए बीएसएल द्वारा सूचीबद्ध पांच कारणो में से कोई भी मैं. ईआईईएल के खराब निष्पादन के लिए जिम्मेदार नहीं ठहराया जा सकता। इसके अलावा, यदि मै. ईआईईएल का निष्पादन खराब था तो उन्हें व्यापार डिलिंग पर प्रतिबंध लगाने के लिए कम्पनी के मौजूदा दिशा निर्देशों का उपयोग करके प्रारम्भ से निविदाकरण प्रक्रिया से बाहर रखना चाहिए था।

उक्त पैराग्राफो में टिप्पणी के रूप में डीएसपी में एमएसएम के सिविल कार्य से मै. ईआईईएल की बोलियों के अपवर्जन के पश्चात, एल 1 बोलीदाता मै. जैन इन्फ्राप्रोजेक्टस लिमिटेड (जेआईएल) को अक्तूबर 2010 में सिविल कार्य ठेका दिया गया था। इस प्रकार, सिविल कार्य जो प्रमुख तकनीकी पैकेज तथा संरचनात्मक कार्य से पहले आता है, को देने में तीन वर्ष (नवम्बर 2007-अक्तूबर 2010) का समय लगा। लेखापरीक्षा ने पाया कि मै. जेआईएल ₹ 45.65 करोड़ का प्रगति भुगतान प्राप्त करने के पश्चात सिविल कार्य पूरा करने में विफल हुआ। उक्त कार्य के अलावा, मै. जेआईएल को ब्लूम-कम-राउंड कास्टर (बीआरसी) हेतु सिविल कार्य, एमएसएम हेतु एक अपस्ट्रीम परियोजना, तथा दो अन्य सिविल कार्य भी दिए गए थे जिसे वे क्रियान्वित करने में विफल हुए, तथा कार्य को नई बोली के माध्यम से अन्य ठेकेदारो को दिया गया था।

इस प्रकार, मई 2008 में मै. ईआईईएल से प्रथम निविदा में प्राप्त ₹ 178.20 करोड़ के सिविल तथा संरचनात्मक कार्यों की कुल लागत ₹ 221.15 करोड़ तक बढ़ी। इसके अलावा, एमएसएम के सिविल कार्य तथा संरचनात्मक कार्य के लिए निविदा को अंतिम रूप देने में लगे तीन वर्ष से अधिक समय ने एमएसएम तकनीकी पैकेज जिसे सितम्बर 2012 तक पूरा होना था, के क्रियान्वयन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि लगभग ₹447.81 करोड़ मूल्य के 92 प्रतिशत उपकरण प्राप्त किए गए परन्तु सिविल तथा

संरचनात्मक कार्य में विलम्ब के कारण, निर्माण कार्य नवम्बर 2013 में प्रारम्भ हुआ जो अब मई 2015 में पूर्ण होने के लिए नियत है। मंत्रालय ने कहा कि लागत में वृद्धि मै. जेआईएल से जोखिम क्रय राशि के रूप में वसूली योग्य थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि कम्पनी जुलाई 2013 से जोखिम क्रय राशि की उगाही करने में विफल हुई, तथा सिविल और संरचनात्मक कार्य के पूरा होने में विलम्ब के कारण एमएसएम परियोजना भी तीन वर्षों तक विलम्बित हुई।

3.4.9 एसएसपी में रोटरी पॉलिशिंग लाइन (आरपीएल) के लिए निविदा को अंतिम रूप देने में कमी

एसएसपी में, कोल्ड रोल्ड स्टेनलैस स्टील शीटों की गुणवता सुधार के लिए ₹ 7.54 करोड़[7] की लागत पर निर्मित पॉलिशिंग लाइन सुविधा के संदर्भ में निविदा विनिर्देशो तथा निविदा को अंतिम रूप देने में कमी पाई गई। कार्य मै. आईएमईएएस, इटली को एकमात्र उद्धरण आधार पर दिया गया (नवम्बर 2007)।

मै. आईएमईएएस (बोलीदाता) की तकनीकी बोली को खोलने के बाद, निविदा में दिए गए कार्य के कार्यक्षेत्र तथा निष्पादन शर्तो को एकमात्र बोलीदाता के आग्रह पर काफी हद तक परिवर्तित किया गया था। निविदा दस्तावेज के अनुसार, 1000 टन/वर्ष मिरर फिनिश क्वालिटी का उत्पादन करने के लिए केवल एक रोटरी पालिशर की आवश्यकता थी तथा ब्राइट एन्नीलड (बीए) फिनिश आरपीएल में संसाधित होने वाली इनपुट सामग्री थी। तदनुसार, बोलीदाता ने एक पालिशिंग शीर्ष जो इनपुट सामग्री के रूप में बीए फिनिश का उपयोग करे, के लिए ₹ 3.86 करोड़ उद्धरित किए। बोलीदाता ने संकेत दिया कि मिरर फिनिश को बीए फिनिश के बजाय 2बी फिनिश की इनपुट सामग्री के साथ प्राप्त किया जा सकता था तथा एक पॉलिशर के बजाय दो स्वतंत्र रोटरी पालिशिंग शीर्ष, मिरर फिनिश बिक्री योग्य स्टील के 1000 टन/वर्ष उत्पादन के लिए आवश्यक होंगे। बोलीदाता ने मानक चूक उत्तरदायित्व खण्ड को संशोधित करने के लिए भी जोर दिया। कार्य के कार्यक्षेत्र में परिवर्तन के कारण, ₹ 3.86 करोड़ की उनकी मूल मूल्य बोली ₹ 6.55 करोड़ तक बढ़ी। हालांकि, फिर भी ने कार्य की पुन: निविदा नहीं बुलाई तथा मै. आईएमईएएस के परामर्शों को स्वीकार किया जिसके परिणामस्वरूप विक्रेता द्वारा निर्धारित शर्तों पर मशीन का आर्डर हुआ।

[7] ₹ 6.55 करोड़ अवार्ड लागत तथा वित्तीय लागत सहित परियोजना की पूंजीकरण लागत

मंत्रालय ने कहा कि स्वीकृत परिवर्तन 1000 टन/वर्ष उत्पादन क्षमता के मूल विनिर्देश को पूरा करने के लिए बुनियादी तकनीकी आवश्यकता थी। एसएसपी बाजार मांग पर आधारित इस मशीन का नियमित रूप से संचालन कर रही है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बोली खोलने के बाद तकनीकी विनिर्देशो में परिवर्तन ने दर्शाया कि इसमें कुछ में कमियां थी। ऐसे परिवर्तनों के मद्देनजर सभी संभावित बोलीदाताओं के लिए लेवल प्लेइंग फील्ड हेतु पुन: निविदाकरण अपेक्षित था। मै. आईएमईएएस ने निष्पादन गारंटी मापदंडो की स्थापना किए बिना अप्रैल 2009 में कार्य छोड़ दिया तथा जैसाकि मशीन से उत्पादन अपेक्षित गुणवता (मिरर फिनिश) का नहीं था अत: 1000 टन प्रतिवर्ष की क्षमता के प्रति पांच वर्षों (2009-14) के दौरान केवल 23 टन का उत्पादन किया गया था तथा 18 टन को बेचा जा सका।

3.4.10 बेनिफिसिएशन तथा पैलेटाइजेशन प्लांट हेतु अवार्ड प्रक्रिया में विलम्ब

यह परियोजना पैलेट बनाने के लिए गुआ अयस्क खानों पर उपलब्ध डम्पड लौह अयस्क फाइन तथा स्लाइम्स का लाभकारी तरीके से उपयोग करने के लिए प्राथमिकता वाली परियोजना थी। पैलेट को ब्लास्ट फर्नेस बर्डन में उपयुक्त लम्प अयस्क के भाग के लिए विकल्प के रूप में उपयोग किया जाना था। 38.66 मिलियन टन डम्पड लौह अयस्क फाइन की इतनी अधिक संख्या नदियों, कृषि भूमि आदि के लिए पर्यावरणीय क्षति भी कर रही थी। कम्पनी पर सीएजी की 2007 की प्रतिवेदन संख्या एआर (सी)।। ने पर्यावरणीय खतरे उत्पन्न करने वाली गुआ खानो में लौह अयस्क फाइनस का संग्रहण तथा निपटान न होने की सूचना दी थी। जैसाकि नीचे बताया गया है, इस परियोजना को मई 2008 में आरम्भ किया गया था परन्तु यह निर्णय लेने में तीन से अधिक वर्ष लग गए कि बेनीफिसिएशन तथा पैलेटाइजेशन प्लांटो का ठेका एक समग्र कार्य या दो पृथक कार्यों के रूप में दिया जाए।

1. प्रबंधन ने एक समग्र परियोजना के रूप में बेनीफिसिएशन तथा पैलेटाइजेशन सुविधा की स्थापना करने का निर्णय लिया तथा जुलाई 2008 में रूचि प्रकटन (ईओआई) मांगी। दो पार्टियो को चयनित किया गया परन्तु ईओआई को रद्द कर दिया गया। परियोजना को बोलीदाताओ से अधिक प्रतिक्रिया मांगने तथा तेजी से क्रियान्वयन के लिए दो पृथक कार्यों अर्थात बेनीफिसिएशन प्लांट तथा पैलेट प्लांट के अन्दर विभाजित करने का निर्णय लिया गया था।

2. पृथक ईओआईज से प्रतिक्रिया के आधार पर, कम्पनी ने गुआ खानो में पैलेट प्लांट के लिए 25 मई 2010 को निविदा आमंत्रित करने का नोटिस जारी किया। आठ माह की

तकनीकी चर्चा के पश्चात दो बोलीदाताओं को चयनित किया गया तथा मूल्य बोली प्रस्तुत करने को कहा गया। बोली खोलने की तिथि को दो बार बदला गया था । इसके बाद निविदा को रद्द किया गया (12 सितम्बर 2011) तथा कम्पनी ने समग्र बेनीफिसिएशन तथा पैलेटाइजेशन सुविधा के लिए बोली मांगने हेतु अपने जुलाई 2008 के निर्णय पर वापिस लौटने का निर्णय लिया। दिए गए कारणो में बोलीदाताओं से अधिक भागीदारी मांगना भी शामिल था, हालांकि लेखापरीक्षा ने पाया कि यही कारण दोनो कार्यों के लिए अलग अलग निविदा बुलाने के कम्पनी के पूर्व निर्णय के आधार भी थे। मंत्रालय ने कहा कि इसमें तकनीकी मामले थे तथा समग्र कार्य एकीकरण में मददगार था। तथ्य यह है कि समग्र या पृथक बोली की फ्लोटिंग के संदर्भ में दृढ़ निर्णय लेने मे कम्पनी की विफलता के परिणामस्वरूप उस परियोजना में 39 माह (जुलाई 2008 - सितम्बर 2011) की हानि हुई जो कि प्राथमिक बताई गई थी।

3. गुआ खानो के लिए समग्र कार्य हेतु एक वैश्विक निविदा (अक्तूबर 2011) के परिणमस्वरूप तीन तकनीकी रूप से स्वीकृत बोलियां प्राप्त हुई । तकनीकी मूल्यांकन तथा चर्चा ने 11 माह लिए तथा केवल दो बोलीदाताओं ने 18 जनवरी 2013[8] को संशोधित मूल्य बोली प्रस्तुत की थी। एक बोलीदाता ने बोली मूल्य की प्रस्तुति के लिए अधिक समय मांगा जिसे कम्पनी द्वारा इस तर्क पर स्वीकृत नहीं किया गया कि उसका ई-मेल 16 जनवरी 2013 के कार्यालयी घंटो की समाप्ति के बाद प्राप्त हुआ था जिसने प्रतिस्पर्धा को कम किया। मै. एलएंडटी लेड कंसोर्टियम की ₹ 2742.84 करोड़ की एल 1 बोली को स्वीकृत किया गया। एक वर्ष पश्चात, एल 1 बोलीदाता को कार्य देने का पत्र जारी किया गया (अप्रैल 2014)। हालांकि, कम्पनी ने यह निर्धारित नहीं किया कि क्या जनवरी 2013 में उद्धरित मूल्य 15 माह की समाप्ति के पश्चात भी अप्रैल 2014 में प्रतिस्पर्धी बना रहा।

इस प्रकार, निविदा को अंतिम रूप देने में विलम्ब ने गुआ खानो में खनन कार्यों को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया। गुआ खानो की लीज जो फरवरी 2009 में समाप्त हो गई थी, का पर्यावरणीय शर्तों के पूरा न होने के कारण नवीकरण नहीं किया जा सका तथा खनन कार्यों को 2009-14 के दौरान आंतरायिक रूप से रोकना पड़ा था तथा जून 2011 - अप्रैल 2013 और अगस्त 2014 - नवम्बर 2014 के बीच कोई परिचालन नहीं था। मंत्रालय ने कहा कि नवीकरण के लिए आवेदन समय पर प्रस्तुत किया गया था तथा यह राज्य सरकार के

[8] बोली खोलने की तिथि को 17 जनवरी से 18 जनवरी 2013 को पुनः निर्धारित किया गया था।

सक्रिय विचाराधीन है। तथ्य यह है कि खनन परिचालन खनन लीज का नवीकरण न होने के कारण प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुए।

सिफारिश:-

2. **कंपनी आधुनिकीकरण और संवर्धन योजना के चालू कार्यान्वयन से प्राप्त सीख का दस्तावेज़ीकरण कर सकती है। भावी विस्तारण हेतु ये महत्वपूर्ण दस्तावेज एक मार्ग दर्शक के रूप में कार्य कर सकते हैं।**