कार्यकारी सार

हमने लेखापरीक्षा के लिए इस विषय का चयन क्यों किया?

भारत में नाभिकीय ऊर्जा संयत्रों की स्थापित क्षमता मार्च 2017 में 6,780 मेगावॉट थी। केन्द्रीय बिजली प्राधिकरण, ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार (जीओआई) द्वारा जारी बिजली परियोजना प्रारूप (दिसम्बर 2016) के अनुसार नाभिकीय ऊर्जा परियोजना क्षमता 2017-2022 के दौरान 2,800 मेगावॉट एवं 2022-2027 के दौरान 4,800 मेगावॉट तक बढ़ा दी जाएगी। इस प्रकार भारत सरकार का अनुमान है कि 2027 की समाप्ति तक अतिरिक्त 7,600 मेगावॉट नाभिकीय ऊर्जा से, मौजूदा स्थापित क्षमता से 112 *प्रतिशत* की वृद्धि होगी। यह देश की ऊर्जा आवश्यकताओं को पूरा करने में नाभिकीय ऊर्जा से जुड़ा महत्वपूर्ण संकेत है। वर्तमान में भारत में न्यूक्लियर पावर कार्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड ((एनपीसीआईएल) एक मात्र कंपनी है जो भारत में नाभिकीय ऊर्जा उत्पन्न करती हैं। कंपनी रूसी सहयोग के साथ चरणबद्ध तरीके से कुडनकुलम पर परणाणु ऊर्जा संयंत्र स्थापित कर रहा हैं। इकाई I एवं II का परिचालन पहले ही शुरू कर दिया गया है, एवं बाकी चार इकाई का काम प्रगति पर है (इकाई III एवं IV) या शुरू होना है (इकाई V एवं VI)।

कुडनकुलम न्यूक्लीयर पावर प्रोजेक्ट (केकेएनपीपी) इकाई I और II की प्रारंभिक अनुमानित लागत वर्ष 2001 में ₹ 13,171 करोड़ थी जो कि 2014 में क्रमिक रूप से ₹ 22,462 करोड़ तक बढ़ गई थी। इकाई I और II के वाणिज्यक परिचालन में उपकरणों/कार्यचालन दस्तावेजों की विलम्ब से आपूर्ति, डिजाइन में परिवर्तन, अतिरिक्त निर्माण कार्य, निर्माण में विलम्ब आदि के कारण क्रमश: 86 और 101 महीनो तक के बड़े विलम्ब हुऐ थे। इन कारणों से न केवल इकाइयों के वाणिज्यिक परिचालन में विलम्ब हुआ बल्कि परियोजना की लागत में भी वृद्धि हुई। वित्तीय प्रबंधन, सुरक्षा मानकों का अनुपालन, टैरिफ इत्यादि के सही निर्धारण के संबंध में भी चिंताएं थी। तदनुसार, उपरोक्त मुद्दों की जांच करने के लिए यह निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी।

हमारे लेखापरीक्षा उद्देश्य क्या थे?

निष्पादन लेखापरीक्षा यह मूल्यांकन करने के लिए की गई थी कि क्या:

- एनपीसीआईएल ने केकेएनपीपी के कार्यान्वयन के दौरान विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन का प्रयोग किया।
- लागू नियामक नियम एवं अधिनियम को ध्यान में रखके टैरिफ नियत किया गया था।
- परियोजना को मितव्ययी और कुशल रीति में कार्यान्वित किया गया था।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा ने क्या प्रकट किया?

इस निष्पादन लेखापरीक्षा से संबंधित प्रमुख आपत्तियों का विशेष उल्लेख निम्नवत हैं:

वित्तीय प्रबंधन

विभिन्न गतिविधियो के देरी से सम्पन्न होने के कारण जिसमें से कई मैसर्स एटमस्ट्रोयएक्सपोर्ट (एएसई), रूस के कार्य पक्ष के लिए जिम्मेदार कंपनी, की ओर से विलम्ब होने के कारण हुई, ईकाई I की संस्थापन की निर्धारित तिथि 30 अक्टूबर 2007 से 31 दिसम्बर 2011 और इकाई II के लिए 30 अक्टूबर 2008 से 31 दिसम्बर 2012 तक स्थगित की गई थी। तथापि, रूसी क्रेडिट के पुन: भुगतान की अवधि का संशोधन नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप राजस्व प्राप्ति से पहले, रूसी क्रेडिट का पुनर्भुगतान प्रारंभ हो गया, जिसके कारण ₹ 449.42 करोड़ के अतिरिक्त ब्याज का भार एनपीसीआईएल पर पड़ा।

(पैरा 2.1)

रूसी ऋण का उपयोग करते समय आपूर्ति अनुबंध में निर्माण संचय के प्रावधान की कमी के कारण, जो कि सस्ती ब्याज दर पर उपलब्ध था, एनपीसीआईएल ने बढ़ी ब्याज दर पर बाहरी उधार राशियो का लाभ उठाया और ₹ 76.02 करोड़ की राशि के ब्याज का अधिक भुगतान वहन किया।

(पैरा 2.2)

एनपीसीआईएल ने एचडीएफसी बैंक लिमिटेड से ₹ 1,000 करोड़ का अवधि ऋण प्राप्त करने में निविदा पर केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के दिशानिर्देशो का उल्लंघन किया।

(पैरा 2.4)

टैरिफ और राजस्व उत्पादन

एनपीसीआईएल ने ऊर्जा के लिए टैरिफ नियत करते समय, दो घटको अर्थात 'विदेशी ऋण पर ब्याज' और 'घरेलू उधार राशियों पर ब्याज' पर विचार नहीं किया था, यद्यपि ये वास्तव में वहन किये गये थे एवं इनका भुगतान किया गया था। इसके परिणामस्वरूप वाणिज्यीकरण से पूर्व ₹ 90.63 करोड़ तक के राजस्व की कम प्राप्ति हुई।

(पैरा 3.1)

एनपीसीआईएल ने पूर्व वाणिज्यीकरण अवधि के दौरान उत्पादित एवं राज्य विद्युत बोर्डो को बेची गई बिजली के संबंध में नाभिकीय ऊर्जा संयंत्रों के हॉट जोन एसट्स के सैल्फ इन्शयोरेन्स फंड के प्रति टैरिफ में 1.5 पैसे/केडब्ल्यूएच के अंश को सम्मिलित नहीं किया जिससे उसे ₹ 7.04 करोड़ तक के राजस्व को छोडना पड़ा था।

(पैरा 3.2)

केकेएनपीपी की इकाई I 60 दिनों की योजनाबद्ध अवधि के विपरीत 24 जून 2015 से 31 जनवरी 2016 तक 222 दिनों के लिए बंद थी। यह एनपीसीआईएल के संयंत्र को बंद करने और अपनी तकनीकी क्षमता का मूल्यांकन किये बिना ईंधन भरने का कार्य अपने आप निष्पादित करने के निर्णय के कारण हुआ। अधिक दिनों के बंद के परिणामस्वरूप एनपीसीआईएल को ₹ 947.99 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

(पैरा 3.4)

परियोजना कार्यान्वयन

केकेएनपीपी के यूनिट I और यूनिट II ने क्रमशः 86 महीने और 101 महीनों के देरी के बाद व्यावसायिक संचालन शुरू किया। देरी मुख्य रूप से रूसी क्षेत्र से भारतीय क्षेत्र में काम करने की वजह से होती थी; कार्य निष्पादन में और कार्यरत दस्तावेजों / एएसई द्वारा उपकरण/सामग्रियों की आपूर्ति को प्रस्तुत करने में; डिजाइन परिवर्तन के कारण देरी; निर्माण विलंब और अतिरिक्त कार्य पूरा होने में देरी से लागत में वृद्धि हुई है एनपीसीआईएल ने ₹ 264.79 करोड़ के अतिरिक्त खर्च की वसूली के लिए कोई दावा नहीं किया, जो एएसई के कामकाज में देरी के कारण हुई थी।

(पैरा 4.1.1 और 4.1.2)

कार्य का रूसी कार्यक्षेत्र

29 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 131.66 करोड़) के वास्तविक मूल्य के प्रति, एनपीसीआईएल द्वारा एक पुनर्निमित संविदा में समान उपकरण की आपूर्ति के लिए 50.91 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 231.13 करोड़) की राशि खर्च की गई जिसके कारण ₹ 99.47 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

(पैरा 4.2.1)

इकाई I की टरबाईन के लिए, एएसई पर, एनपीसीआईएल ने कोई दावा नहीं किया था जो कि विनिर्माण खराबी के कारण क्षतिग्रस्त हुई थी। एनपीसीआईएल ने टरबाईन रोटरो की मरम्मत और प्रतिस्थापन पर ₹ 12.76 करोड़ खर्च किये। इसके परिणामस्वरूप बिजली का उत्पादन नहीं हुआ, फलस्वरूप ₹ 53.73 करोड़ के विद्युत विक्रय राजस्व की भी हानि हुई।

(पैरा 4.2.3)

एनपीसीआईएल द्वारा न तो एएसई द्वारा गैर आपूर्ति/खराब सामग्रियों की आपूर्ति के कारण अतिरिक्त भुगतान/हानि का निर्धारण किया गया और न ही इसकी वसूली/समायोजन के लिए कोई कार्रवाही आरंभ की गई।

(पैरा 4.2.4)

एनपीसीआईएल ने एएसई से ₹ 463.08 करोड़ मूल्य के निर्णीत हर्जानें के लिए दावा नहीं किया हालांकि वह उसी समय एएसई के ऋण को चुकाने के लिए ब्याज पर, निधियां उधार ले रही थी

(पैरा 4.2.5(क))

कार्य का भारतीय कार्यक्षेत्र

न्यूक्लियर स्टीम आपूर्ति प्रणाली और टर्बो जेनरेटर के उत्थापन और संस्थापन का कार्य, कार्य-स्थल पर पर्यवेक्षण के लिए रूसी विशेषज्ञो के मानव महीनों में कमी के कारण लागत के इष्टतमीकरण के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, रूसी कार्यक्षेत्र से भारतीय कार्य-क्षेत्र को हस्तान्तरित किया गया था। कोई भी लागत-लाभ विश्लेषण किये बिना इसे किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप न केवल परियोजना को पूरा करने में विलम्ब हुआ बल्कि इसकी समाप्ति पर एनपीसीआईएल ने कार्य के लिए ₹ 706.87 करोड़ का अतिरिक्त व्यय वहन किया।

(पैरा 4.3.1)

एनपीसीआईएल द्वारा गलत संगणना के आधार पर संगणित लदान प्रभारों के लिए ₹ 8.37 करोड़ की अतिरिक्त राशि वहन की गई।

एनपीसीआईएल ने ₹ 7.08 करोड़ के अतिरिक्त प्रहस्तन प्रभारों और घाट-प्रभारों की प्रतिपूर्ति द्वारा आपूर्तिकर्ताओं के लिए समुद्री मार्ग परिवाहक क्षतिपूर्ति की थी, जो परिवाहक द्वारा स्वयं वहन किये जाने वाले ऐसे प्रभारो के लिए दी गई संविदाओं की शर्तों के अनुसार अनुचित थी।

एनपीसीआईएल परिवाहक को आपूर्तियो के लिए न्यूनतम अनुबद्ध अभिप्रेरण मात्रा उपलब्ध कराने में विफल रहा और निरर्थक भाड़े के संबंध में ₹ 11.72 करोड़ की परिहार्य राशि खर्च की।

{पैरा 4.3.2(क), (ख) और (ग)}

एनपीसीआईएल ने संयंत्र के लिए, एएसई द्वारा की गई तीसरे पक्ष की आपूर्तियों (191 मिलियन अमेरिकी डॉलर मूल्य) (₹ 899.95 करोड़) की दरों के उत्तरदायित्व को सुनिश्चित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, कि क्या एएसई द्वारा तीसरे देश आपूर्तिकर्ताओं के साथ सहायक-संविदाओं में समान प्रावधान मौजूद थे इसका पता लगाये बिना तीसरे देश की आपूर्तियों के लिए एएसई को एनपीसीआईएल द्वारा 10 *प्रतिशत* ब्याज मुक्त अग्रिम के संबंध में 19 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 92.04 करोड़) की राशि का भुगतान किया।

(पैरा 4.4.1 और 4.4.2)

एनपीसीआईएल ने 31 दिसम्बर 2014 को केकेएनपीपी की इकाई I के वाणिज्यिक परिचालन की घोषणा एईआरबी से संयत्र के नियमित परिचालन के लिए लाइसेंस प्राप्त करने से छः महीने पहले कर दी।

(पैरा 4.6)

हम क्या सिफारिश करते हैं:

वित्तीय प्रबंधन

1) संस्थापन तिथियों को पुन: निर्धारित करने के सभी मामलों में रूसी क्रेडिट के लिए पुनर्भुगतान निर्धारण भी तदनुसार संशोधित किया जाए।

2) बैंको से ऋणों को मौजूदा नियमों और अधिनियमों का पालन करके पारदर्शी और दस्तावेजी रूप में प्राप्त किया जाए।

3) एनपीसीआईएल के पास लंबित बीमा दावों जैसे मुद्दों की निगरानी करने के लिए प्रभावी निगरानी/प्रतिक्रिया तंत्र होना चाहिए।

टैरिफ और राजस्व प्राप्ति

4) अस्थिर टैरिफ निर्धारण के सभी मामलों को एनपीसीआईएल द्वारा उक्त हेतु निर्णय लेने में विवेकगत तदर्थता से बचने के लिए पूर्व निर्धारित मानदंड के अनुसार प्रसंस्कृत किया जाए।

5) सभी भावी योजनाबद्ध कामबंदी के लिए एनपीसीआईएल को लंबी कामबंदी तथा परिणामी राजस्व हानि से बचने हेतु बाह्य परामर्शदाताओं को नियुक्त करने के लिए, यदि आवश्यक हो तो, समय पर निर्णय लेने के लिए कामबंदी से पूर्व संरचित ब्रेकडाऊन विश्लेषण के साथ मैपिंग के द्वारा दक्षता विश्लेषण करना चाहिए।

कार्य का रूसी कार्यक्षेत्र

6) उत्पादन के विभिन्न स्तरों के साथ आपूर्तियो के अनुक्रम द्वारा भविष्य में विलम्ब से बचना चाहिए।

7) एनपीसीआईएल का हित, इस प्रकार की समझौता वार्ता से निकलने वाले मात्रात्मक लाभों का पता लगाकार सभी संविदाओं की पुन: वार्ताओं में, रक्षित किया जाना चाहिए।

8) एनपीसीआईएल को एएसई द्वारा की गई गैर/दोषपूर्ण सामग्री की आपूर्ति के लिए वसूली/समायोजन के लिए समय पर कार्रवाही करनी चाहिए।

9) निर्णीत हर्जाने का सही तरीके से और समय पर दावा किया जाना चाहिए।

कार्य का भारतीय कार्यक्षेत्र

10) रूसी पक्ष से भारतीय पक्ष और इसके विपरीत कार्य के क्षेत्र में परिवर्तन के लिए सहमत होने से पहले लागत लाभ विश्लेषण निरपवाद रूप से किया जाना चाहिए।

11) एकल निविदा आधार पर कार्य करने के आदेश को तब तक नहीं दिया जाना चाहिए जब तक वे एनपीसीआईएल की नियमावली और सीवीसी दिशानिर्देशो के अनुसार अर्हता प्राप्त नहीं करते।

12) प्रतिस्पर्धी दरों को प्राप्त करने के लिए एनपीसीआईएल को उचित दर विश्लेषण के बाद मौजूदा संविदाकारों को कार्य दिया जाना चाहिए।

13) संविदाओं को देने से पहले संविदाकारों के साथ एनपीसीआईएल द्वारा कार्य आदेश के निष्पादन के लिए समझौते को निरपवाद रूप से दर्ज किया जाना चाहिए।

14) एनपीसीआईएल को संविदा देने के लिए दरों के बेहतर आंकलन करने हेतु कम से कम नियमित प्रकृति के कार्यों जैसे पंपहाउस, सुरंग, क्लोरीनीकरण प्लांट आदि का निर्माण करने के लिए दर-सूची तैयार करनी चाहिए।

तीसरे देश की संविदाएं

15) तीसरी पार्टी द्वारा उपकरणों की आपूर्ति के लिए संविदाओं के संबंध में, एनपीसीआईएल को संविदा (संविदाओं) के मूल्य की उचितता सुनिश्चित करने के लिए बोली के संयुक्त मूल्यांकन में भागीदारी करने पर विचार करना चाहिए।