

अध्याय - II

विद्युत क्षेत्र के उपक्रमों से सम्बन्धित निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-II

विद्युत क्षेत्र के उपक्रमों से सम्बन्धित निष्पादन लेखापरीक्षा

सैंज जल विद्युत परियोजना के क्रिया-व्ययन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश विद्युत निगम लिमिटेड (कम्पनी)¹ ने 100 मैगावाट की स्थापित क्षमता वाली सैंज जल विद्युत परियोजना (परियोजना) का कार्यान्वयन किया। ₹676.29 करोड़ की अनुमानित लागत वाली इस परियोजना को मार्च 2015 तक पूर्ण किया जाना था परन्तु 29 माह के विलम्ब के बाद सितम्बर 2017 में ₹1,319.33 करोड़ की लागत से इसे चालू किया गया। परिणामतः ₹4.30 प्रति यूनिट की प्रचलित औसत बिक्री दर के प्रति उत्पादन लागत बढ़कर ₹3.74 से ₹6.23 प्रति यूनिट हो गई। जिससे परियोजना व्यावसायिक रूप से प्रभावित हुई। परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा में परियोजना वी कार्य-योजना, कार्य-निष्पादन, परियोजना-प्रबंधन, वित्तीय प्रबंधन तथा अनुश्रवण को सम्मिलित किया गया है।

मुख्य बातें

भारत सरकार द्वारा एशियाई विकास बैंक से प्राप्त ऋण को 90 प्रतिशत अनुदान (₹659 करोड़) एवं 10 प्रतिशत ऋण (₹73.22 करोड़) के रूप में जारी किया गया जिसे हिमाचल प्रदेश सरकार द्वारा 100 प्रतिशत ऋण में परिवर्तित कर दिया गया जिससे परियोजना लागत पर ₹272.80 करोड़ के ब्याज सहित ₹931.80 करोड़ का अतिरिक्त बोझ पड़ा तथा उत्पादन लागत ₹4.40 प्रति यूनिट बढ़ गई।

₹676.29 करोड़ की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट लागत के प्रति परियोजना ₹1,319.33 करोड़ की लागत पर पूर्ण हुई। परिणामतः यदि लागत लंघन न होती, विद्युत की वर्तमान बिक्री दर को देखते हुए पांच वर्षों के स्थान पर साढ़े नौ वर्षों में परियोजना लागत को वसूल करने का अनुमान है। इस प्रकार परियोजना लागत की वसूली में साढ़े चार वर्षों का विलम्ब होता जो कि परियोजना की व्यावसायिक व्यवहार्यता को सीधे-सीधे प्रभावित करता।

29 माह की समय-वृद्धि, कम्पनी द्वारा ठेकेदार को कार्य स्थलों पर पहुंच प्रदान करने में विलम्ब, स्थानीय निवासियों द्वारा कार्य बाधित करने, गैस इन्सुलेटिड स्विचगियर तथा पॉट हेड यार्ड की डिजाइन और स्थान में परिवर्तन ठेकेदार द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण हुई। परियोजना ₹643.04 करोड़ की लागत वृद्धि के साथ पूर्ण की गई। परिणामतः वर्तमान औसत बिक्री दर ₹4.30 प्रति यूनिट के प्रति उत्पादन लागत ₹3.74 से ₹6.23 प्रति यूनिट बढ़ गई।

(परिच्छेद 2.7.1)

लेखापरीक्षा में निम्न भी ध्यान में आया:

₹13.60 करोड़ की मूल्य वृद्धि का अधिक भुगतान।

(परिच्छेद 2.12.3)

उपयुक्त खण्ड लगाकर कम्पनी के हितों की रक्षा नहीं करने से परियोजना पर ₹18.82 करोड़ का बोझ पड़ा।

(परिच्छेद 2.13)

¹ कम्पनी ने दो जल विद्युत परियोजनाएं (सैंज एवं काशंग-I) को पूर्ण कर लिया है तथा तीन जल विद्युत परियोजनाओं (काशंग-II एवं III, सावड़ा कुड्डू तथा शौंगटोंग) का कार्य अभी जारी है।

2.1 परिचय

हिमाचल प्रदेश सरकार ने ब्यास बेसिन में 4,590 मैगावाट की जल क्षमता की पहचान की जिसमें से 2,500 मैगावाट का पहले ही दोहन किया जा चुका था। नदी परियोजना के क्रम में सैज जल-विद्युत परियोजना 100 मैगावाट (परियोजना) की कल्पना हिमाचल प्रदेश के कुल्लू जिले में सैज खड्ड (ब्यास नदी की सहायक नदी) पर नदी के बहाव पर परियोजना के रूप में की गई थी। परियोजना 100 मैगावाट के लिए केन्द्रीय बिजली प्राधिकरण द्वारा निर्माण के दौरान ब्याज² (आई0डी0सी0) के ₹96.77 करोड़ सहित ₹676.29 करोड़³ की तकनीकी आर्थिक स्वीकृति प्रदान की गई थी (दिसम्बर 2010)। लागत-वृद्धि मुख्य रूप से समय-वृद्धि, ठेकेदार को अनुचित लाभ, अतिरिक्त व्यय, मुद्रा-विचलन, डिजाईन में परिवर्तन तथा स्टाफ की अधिक तैनाती के कारण हुई। परियोजना का मुख्य उद्देश्य सस्ती दरों पर शुद्ध ऊर्जा का उत्पादन करना था। वित्तीय व्यवस्था की परिकल्पना ₹473.40 करोड़ के ऋण तथा ₹202.89 करोड़ की इक्विटी के साथ 70:30 के अनुपात में की गई थी। परियोजना 90 प्रतिशत विश्वसनीय वर्ष के दौरान 322.23 मिलियन यूनिट प्रतिवर्ष का उत्पादन करने के लिए बनाई गई थी। परियोजना का निष्पादन अभियांत्रिकी, उपार्जन तथा निर्माण रीति के माध्यम से किया जाना था तथा कार्य के दो पैकेजों, सिविल एवं जल-यांत्रिकी कार्य तथा विद्युत-यांत्रिकी कार्यों में विभाजित किया गया था। संस्वीकृत विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के अनुसार परियोजना को तकनीकी आर्थिक स्वीकृति की तारीख से चार वर्षों के भीतर अर्थात् दिसम्बर 2014 तक पूर्ण किया जाना था। कार्य प्रदान करते समय परियोजना पूरी होने की निर्धारित अवधि मार्च 2015 थी। हालांकि परियोजना को कुल 29 माह के विलम्ब के पश्चात् सितम्बर 2017 के दौरान ₹1,319.33 करोड़ की लागत से आरम्भ किया गया।

2.2 संगठनात्मक ढांचा

कम्पनी राज्य में जल विद्युत परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए राज्य सरकार द्वारा बनाई गई थी। एक निदेशक मण्डल कम्पनी का प्रबन्धन करता है। प्रबन्ध निदेशक, निदेशक मण्डल का अध्यक्ष होता है तथा कम्पनी के व्यापार के पर्यवेक्षण के लिए चार अन्य निदेशक होते हैं। सैज परियोजना के निष्पादन का समस्त नियंत्रण महा-प्रबंधक, सैज जल विद्युत परियोजना के नियंत्रणाधीन था जिसे तीन प्रभारी अभियन्ता-सिविल, यांत्रिकी व विद्युत द्वारा व अन्य सहायक स्टाफ द्वारा सहयोग दिया गया।

2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि:

- परियोजना आर्थिक रूप से व्यवहार्य थी अर्थात् बाजार मूल्य जिस पर विद्युत बेची जाएगी उत्पादन लागत को पूरा करेगी;
- परियोजना के निष्पादन के दौरान संविदा के नियम एवं शर्तों को लागू किया गया था;
- परियोजना का निष्पादन मितव्ययी, दक्ष एवं प्रभावकारी तरीके से किया गया था;
- परियोजना के निष्पादन की समीक्षा करने के लिए, पाई गई त्रुटियों के निवारण हेतु सुधारात्मक उपाय एवं तत्काल प्रत्युत्तर के लिए अनुश्रवण व्यवस्था मौजूद थी; एवं
- पर्यावरण/वन कानून/दिशा-निर्देशों का पालन करने के लिए कम्पनी ने प्रदूषण नियंत्रण एवं वनीकरण के लिए आवश्यक कदम उठाए।

² उधार निधियों पर निर्माण के दौरान ब्याज अर्जित होता है उसे पूंजीकृत किया जाता है।

³ जून 2009, मूल्य स्तर पर

⁴ 90 प्रतिशत विश्वसनीय योग्य वर्ष है जिनमें वार्षिक उत्पाद को योजना के संचालन की अपेक्षित अवधि के दौरान वार्षिक आधार 90 प्रतिशत के बराबर या उससे अधिक होने की सम्भावना है।

2.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यपद्धति

वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा का संचालन इसके प्रारम्भ से मार्च 2018 तक योजना तथा परियोजना गतिविधियों, परियोजना के सिविल एवं विद्युत व यांत्रिक कार्यों वी सौंपने तथा कार्यान्वयन को शामिल करने हेतु फरवरी 2018 से मई 2018 के मध्य किया गया था। लेखापरीक्षा में रोजना, अभिकल्पना तथा परियोजना के कार्यान्वयन से सम्बंधित शिमला में कार्पोरेट कार्यालय, जिला मण्डी सुन्दर नगर में महाप्रबन्धक (अभिकल्प) का कार्यालय तथा जिला कुल्लु के साराभाई व लारजी परियोजना कार्यालयों के अभिलेखों की जांच शामिल थी।

हिमाचल प्रदेश सरकार तथा कम्पनी को लेखापरीक्षा के उद्देश्यों को बताने के लिए फरवरी 2018 में निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए आरम्भिक सम्मेलन किया गया। सरकार/कम्पनी के प्रबंधन मण्डल के साथ 17 दिसम्बर 2018 को हुए अंतिम सम्मेलन में लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर विवेचना की गई। प्रबंधन/सरकार वे उत्तर को निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल कर दिया गया।

2.5 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा उद्देश्यों की प्राप्ति का निर्धारण करने के लिए अपनाये गये लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित से लिए गए थे:

- परियोजना की कार्य-योजना के सम्बंध में केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण के मानदण्ड/दिशा-निर्देश;
- केन्द्रीय जल आयोग के दिशा-निर्देश/अनुदेश/निर्देशन;
- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, अनुबन्ध समझौते तथा गुणवत्ता नियंत्रण;
- परियोजना के निष्पादन हेतु ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत की गई निर्माण अनुसूची एवं कार्यपद्धति; तथा
- पर्यावरण प्रभाव आकलन, पर्यावरण प्रबन्धन योजना, राज्य विनियामक आयोग द्वारा जारी विनियमन/राज्य सरकार के निर्देश/अनुदेश।

2.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

निष्पादन लेखापरीक्षा से प्राप्त लेखापरीक्षा निष्कर्षों की विवेचना आगामी परिच्छेदों में की गई है:

2.7 वित्तीय प्रबंधन

परियोजना के कार्यान्वयन सम्बन्धी वित्तीय प्रबंधन में कम लागत पर निधियों की व्यवस्था, ठेकेदार से देय राशियों की समय पर तथा तुरन्त वसूली, केवल आवश्यक कर्मचारियों की तैनाती तथा परियोजना लागत में अनावश्यक धन की बुकिंग से बचना शामिल है।

कम्पनी का वित्तीय प्रबंधन दक्ष एवं प्रभावशाली नहीं था क्योंकि ठेकेदारों से अग्रिमों की वसूली निर्धारित समयावधि में न होने तथा आवश्यकता से अधिक स्टाफ की तैनाती के फलस्वरूप परियोजना में परिहार्य लागत जुड़ने से कम्पनी अपने वित्तीय हित को सुरक्षित रखने में असफल रही। वित्तीय प्रबंधन में पाई गई कामियों पर आगामी परिच्छेदों में चर्चा की गई है:

2.7.1 परियोजना की वित्तीय व्यवहार्यता

विस्तृत परियोजना रिपोर्ट ₹3.74 प्रति यूनिट की औसत उत्पादन लागत सहित 70 प्रतिशत ऋण घटक तथा 30 प्रतिशत इक्विटी मानकर ₹676.29 करोड़ की राशि के लिए संस्वीकृत की गई थी। न्यत पूर्णता समय 48 माह था। परियोजना इसके पूर्ण होने के पश्चात औसत लागत उत्पादन (₹6.23 प्रति यूनिट) को वसूल करने में समर्थ नहीं थी, जिसके कारण नीचे विवेचित किए गए:

- विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में उत्तरी क्षेत्र में बिजली की भारी कमी के अनुमान के आधार पर परियोजना की वित्तीय व्यवहार्यता पर विचार किया गया था। 2011-12 के दौरान ऊर्जा की उपलब्धता में अनुमानित कमी 19.05 प्रतिशत थी। तथापि, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में भविष्यगामी विद्युत की वर्ष-वार अनुमानित मांग तथा आपूर्ति का विश्लेषण नहीं था। सितम्बर 2017 के दौरान जब परियोजना प्रारंभ की गई थी तब तक उत्तरी क्षेत्र में विद्युत की मांग तथा आपूर्ति परिदृश्य में भारी परिवर्तन हुआ। वर्ष 2017-18 के लिए केन्द्रीय बिजली प्राधिकरण की भार उत्पादन संतुलन रिपोर्ट (मई 2017) में 2016-17 के दौरान उत्तरी क्षेत्र में विद्युत उपलब्धता में प्रत्याशित कमी मात्र 1.8 प्रतिशत प्रदर्शित हुई जो कि 2017-18 में 9.8 प्रतिशत की प्रत्याशित अतिरिक्त विद्युत में परिवर्तित हो रही थी।

तालिका: 2.1 31 मार्च 2018 तक समय एवं लागत वृद्धि

(₹ करोड़ में)

कार्य/पैकेज का नाम	अनुमानित लागत	प्रदान किए जाने के अनुसार पूर्णता की नियत तिथि	पूर्णता की वास्तविक तिथि	वास्तविक व्यय	लागत वृद्धि	समय वृद्धि (महीनों में)
सिविल कार्य (आई0डी0सी0 सहित)	542.56	अगस्त 2014	जून 2017	1106.13	563.57	35
विद्युत-यांत्रिकी कार्य	133.73	मार्च 2015	जुलाई 2017 ⁵	213.20	79.47	28
कुल	676.29			1319.33	643.04	

- विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में ₹676.29 करोड़ की अनुमानित परियोजना लागत के प्रति परियोजना में ₹1,319.33 करोड़ का व्यय दर्ज किया जा चुका है (मार्च 2018)। परिणामतः विद्युत की वर्तमान बिक्री दर (₹4.30 प्रति यूनिट) को ध्यान में रखते हुए तथा मांग परिदृश्य को अपारिवर्तित मानते हुए परियोजना लागत को साढ़े नौ साल⁶ में वसूले जाने का अनुमान है। जबकि यदि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट लागत पर परियोजना पूरी हो गई होती तो परियोजना लागत पांच साल में वसूल की जा सकती थी। अतः परियोजना लागत की वसूली में साढ़े चार वर्षों का विलम्ब होगा जो कि परियोजना की व्यवसायिक व्यवहार्यता को सीधे-सीधे प्रभावित करेगा। ₹643.04 करोड़ में से (₹1,319.33 करोड़-₹676.29 करोड़) अनुमानित लागत से अधिक व्यय की गई ₹250.88 करोड़ की राशि ऐसे खर्चों के कारण थी जो कि नियंत्रण योग्य थे तथा यदि समय वृद्धि नहीं हुई होती तो इससे बचा जा सकता था। नियंत्रण योग्य कारक हैं:

(i) निर्माण के दौरान ब्याज: ₹193.15 करोड़, (ii) मूल्य वृद्धि: ₹53.48 करोड़ तथा (iii) वारंटी एक्सटेंशन तथा लागत वृद्धि प्रभार: ₹4.25 करोड़, को परिच्छेद 2.11 में विवेचित किया गया है।

- एलआईबीओआर⁷ से 0.20 प्रतिशत अधिक ब्याज दर पर एशियन विकास बैंक से संस्वीकृत ₹577.00 करोड़ ऋण (जनवरी 2011) के प्रति भारत सरकार ने मार्च 2018 तक हिमाचल प्रदेश सरकार के माध्यम से 90 प्रतिशत अनुदान तथा 10 प्रतिशत ऋण पर नौ प्रतिशत प्रतिवर्ष की ब्याज दर के रूप में ₹732.22 करोड़⁸ की निधियों का अंतरण किया। तथापि, हिमाचल प्रदेश सरकार ने अनुदान का अपवर्तन किया तथा अनुदान की राशि को कम्पनी के लिए 10 प्रतिशत वार्षिक ब्याज दर पर ऋण के रूप में दिया। ₹659.00 करोड़ के अनुदान को ऋण में रूपांतरित करने के परिणामस्वरूप परियोजना

⁵ ठेकेदार को पूर्णता प्रमाण पत्र जुलाई 2017 में जारी किया गया था, जबकि परियोजना सितम्बर 2017 के दौरान आरम्भ की गई थी।

⁶ ₹1,319.33 करोड़/ ₹138.56 करोड़ वार्षिक राजस्व (322.23 एम यू X ₹4.30 (औसत बिक्री दर मई 2018 तक)) = 9.5 वर्ष

⁷ लंदन इंटरबैंक की प्रस्तावित दर

⁸ प्रदान किए गए कार्य में मूल्य वृद्धि तथा भिन्नता सहित

लागत पर मार्च 2018 तक ₹272.80 करोड़⁹ के ब्याज सहित ₹931.80 करोड़ का सकल अतिरिक्त बोझ पड़ा जिससे भारत सरकार द्वारा वहनीय दरों पर शुद्ध ऊर्जा उपलब्ध कराने के लिए जारी किए गए अनुदान का यथार्थ प्रयोजन प्रभावित हुआ तथा उत्पादन लागत में 4.40 प्रति यूनिट¹⁰ की वृद्धि हुई। यदि अनुदान को ऋण में रूपांतरित न किया होता तो प्रति यूनिट उत्पादन लागत ₹1.83 हो जाती। अनुदान को ऋण में परिवर्तित करके राज्य सरकार ने ₹834.03 करोड़¹¹ प्राप्त किए थे (मार्च 2018 तक)।

विस्तृत परियोजना रिपोर्ट 70 प्रतिशत ऋण सहित ₹3.74 प्रति यूनिट की उत्पादन लागत की व्यवहार्यता को ध्यान में रखते हुए अनुमोदित की गई थी तथा भारत सरकार द्वारा अनुदान जारी करना एक अनुवर्ती प्रगति थी। परियोजना की व्यवहार्यता दो परिस्थितियों में स्थिर रही होती जैसा परिकल्पित था: अर्थात (i) यदि इसे विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में दिए समय एवं लागत में पूर्ण किया होता, अथवा (ii) भारत सरकार द्वारा दिए ₹659 करोड़ के अनुदान को राज्य सरकार द्वारा ऋण में परिवर्तित नहीं किया होता। कार्यान्वयन के दौरान दोनों में से किसी भी परिस्थिति को प्राप्त न कर पाने के कारण इसकी व्यवहार्यता प्रभावित हुई।

टैरिफ निर्धारण हेतु केन्द्रीय विद्युत विनियामक आयोग द्वारा नियत 70:30 के मानदण्ड के प्रति मार्च 2018 तक ऋण इक्विटी अनुपात 55:45 था।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि विद्युत का वास्तविक उत्पादन विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में परिकल्पित उत्पादन से अधिक हुआ है तथा लेखापरीक्षा में पूर्वानुमानित अवधि से कम समय में लागत की वसूली कर ली जाएगी। उत्तर देते समय इस तथ्य पर विचार नहीं किया गया कि ऊर्जा बाजार परिवर्तनशील है तथा कम समय में लागत की वसूली निश्चित नहीं है।

2.7.2 स्तरीकृत टैरिफ¹² से कम बिजली की बिक्री

इंडियन एनर्जी एक्सचेंज के माध्यम से बिजली की बिक्री हेतु कम्पनी ने टाटा पॉवर ट्रेडिंग कम्पनी लिमिटेड के साथ एक अनुबंध किया (3 मई 2017)। अनुबंध के अनुसार बिक्री के लेन-देन का निपटान वास्तविक मूल्य तथा विद्युत एक्सचेंज पर खोजी गई आद्यतन मात्रा के अनुसार किया जाना था। बिक्री दर दैनिक आधार पर बदलती थी तथा बाजार प्रभाव पर निर्भर थी।

स्तरीकृत टैरिफ (कम्पनी द्वारा संगणित की गई) वे अनुसार विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की ₹3.74 प्रति यूनिट लागत के प्रति ₹1,319.33 करोड़ की परियोजना लागत के आधार पर ₹6.23 प्रति यूनिट निकाली गई। कम्पनी बिजली की बिक्री से ₹6.23 प्रति यूनिट के स्तरीकृत टैरिफ के प्रति ₹4.30 प्रति यूनिट की औसत से ही राजस्व वसूल कर सकी। इसके परिणामस्वरूप कम्पनी को सितम्बर 2017 से मार्च 2018 तक के दौरान उत्पादित 145.88 मिलियन यूनिट की बिक्री पर ₹28.15 करोड़ का घाटा हुआ।

⁹ ₹303.11 करोड़ (मार्च 2018 तक अर्जित कुल व्यय) x 90 प्रतिशत (कम्पनी को जारी कुल ऋण में अनुदान का हिस्सा) = ₹272.80 करोड़

¹⁰ ₹6.23 (कम्पनी द्वारा निकाली गई प्रति उत्पादन लागत) / ₹1,319.33 करोड़ (परियोजना लागत) x ₹931.80 करोड़ = ₹4.40 प्रति यूनिट

¹¹ हिमाचल प्रदेश सरकार की लाभ = {कम्पनी की देयताएं ₹931.80 करोड़ (ऋण राशि ₹732.22 करोड़ + मार्च 2018 तक @ 10 प्रतिशत की दर से अर्जित ब्याज ₹272.80 करोड़) - हिमाचल प्रदेश सरकार की देयताएं ₹97.77 करोड़ (₹73.22 करोड़ ऋण राशि + इस पर @ नौ प्रतिशत की दर पर अर्जित ब्याज ₹24.55 करोड़)}

¹² वह न्यूनतम मूल्य जिसे विद्युत का विक्रय करने के लिए समान रूप से बांटा जाता है।

2.7.3 कार्बन क्रेडिट का लाभ न लेना

स्वच्छ विकास तंत्र विकासशील देशों में उत्सर्जन कटौती क्रेडिट अर्जित करने हेतु उत्सर्जन कटौती परियोजनाओं की अनुमति देता है, जिसमें से प्रत्येक एक टन कार्बन डाइऑक्साइड (औद्योगिक उत्पादन के दौरान उत्पन्न) के बराबर होता है। इन प्रमाणित उत्सर्जन कटौतियों का व्यापार व विक्रय किया जा सकता है तथा टोक्यो प्रोटोकॉल के तहत तथा उत्सर्जन कटौती के उनके लक्ष्यों को पूरा करने के लिए उपयोग किए जा सकते हैं।

सैंज जल विद्युत परियोजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में शामिल पर्यावरण प्रबन्धन योजना परियोजना के निर्माण के दौरान पर्यावरणीय नुकसान को कम करने के लिए तैयार की गई थी। विस्तृत परियोजना रिपोर्ट/पर्यावरणीय प्रबन्धन योजना में कम्पनी ने स्वच्छ विकास तंत्र के माध्यम से प्रमाणित उत्सर्जन कटौती व्यापार द्वारा परियोजना की लागत में कमी की संभावना पर विचार नहीं किया था। कम्पनी ने अपनी 38वीं निदेशक बोर्ड की बैठक (जनवरी 2013) में चर्चा की थी कि यह सामान्य स्वच्छ विकास तंत्र के अन्तर्गत कार्बन क्रेडिट लाभ को लेने के लिए पात्र नहीं है क्योंकि इस पर परियोजना को अंतिम रूप देने के प्रारम्भिक चरण में विचार नहीं किया गया था। अतः स्वच्छ विकास तंत्र के अन्तर्गत प्रमाणित उत्सर्जन में कमियों की पूर्वव्यापी स्वच्छ विकास प्रणामी के व्यापार के लिए कोई गुंजाइश नहीं है। इसलिए यह निर्णय लिया गया था कि कम्पनी इस हेतु परियोजना के पंजीकरण को प्राप्त करके स्वैच्छिक कार्बन ऑफसेट योजना के तहत स्वैच्छिक उत्सर्जन कटौती का व्यापार करेगी। तथापि, कम्पनी ने इस मामले में अब तक (सितम्बर 2019) कोई कार्रवाई शुरू नहीं की थी।

कम्पनी ने परियोजना से उत्पादित 1,45,881 मेगावाट ऊर्जा को बेचा (मई 2018 तक) जो 1,32,416¹³ प्रमाणित उत्सर्जन कटौतियों के बराबर थी। विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में कार्बन क्रेडिट का लाभ लेने के विकल्प पर विचार नहीं करने तथा स्वैच्छिक उत्सर्जन कटौतियों के व्यापार के लिए कार्रवाई शुरू नहीं करने के कारण कम्पनी ने इन लाभों को उठाने का अवसर खो दिया। कम्पनी को उपलब्ध लाभों को प्राप्त करने के लिए स्वैच्छिक उत्सर्जन कटौतियों के पंजीकरण पर विचार करना चाहिए।

2.8 परियोजना के निष्पादन हेतु कार्य योजना

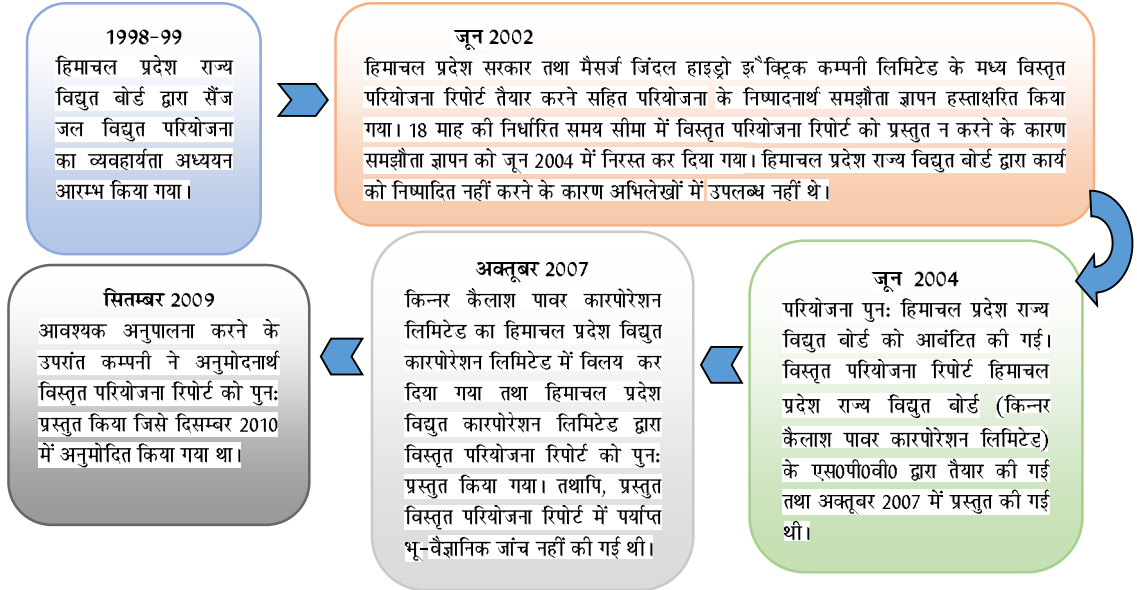
परियोजना को मितव्ययता तथा समयबद्ध तरीके से पूर्ण करने के लिए परियोजना निष्पादन की कार्य योजना में अवधारणा, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करना, परियोजना की व्यवसायिक व्यवहारिकता का मूल्यांकन, विस्तृत डिजाईन, अवरोधों का पूर्वानुमान, स्थानीय आवश्यकताएं तथा समन्वित दृष्टिकोण हेतु योजना शामिल है।

कार्य की प्रकृति एवं क्षेत्र को जानते हुए, अनुबंध की संरचना को पूर्वानुमान के उपायों, अवरोधों की पहचान और समाधान, सांविधिक दायित्वों, पर्यावरण प्रबन्धन के तत्वों, मूल्य वृद्धि, देयताओं की वसूली तथा मुद्रा विनियम दर में उतार चढ़ाव इत्यादि को ध्यान में रखते हुए तैयार करना चाहिए। उचित उपाय एवं नियंत्रण-तंत्र होना चाहिए था। इसमें अवरोधों के पूर्वानुमान की कमी, समन्वित दृष्टिकोण तथा उचित नियंत्रण तंत्र का सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक रूप से अभाव था जैसा कि नमूना जांच में पाया गया और अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है:

"जल-विद्युत परियोजना हेतु विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों का सूत्रीकरण" के लिए केन्द्रीय विजली प्राधिकरण के दिशा-निर्देशों के अनुसार, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, परियोजना आबंटन/राज्य सरकार द्वारा समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए जाने के 30 महीनों के भीतर तैयार कर लिया जाना चाहिए जिन्हें परियोजना विकास के अनियंत्रित कारणों की स्थिति में छः माह का अतिरिक्त समय दिया जा सकता है।

¹³ 1,45,881 मेगावाट (मई 2018 तक का उत्पादन) x 0.9077 (ग्रिड का उत्सर्जन कारक) = 1,32,416

हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड (हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड, अब हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड सीमित) ने सैंज जल विद्युत परियोजना का व्यवहार्यता अध्ययन प्रारंभ किया था (1998-99) तथापि, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अंततः दिसम्बर 2010 के दौरान अनुमोदित करवाया जा सका। घटनाओं का अनुक्रम नीचे दिया गया है:



विकासकों का चुनाव करने में राज्य सरकार के दुलमुल रवैये के कारण विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को प्रस्तुत करने में केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण द्वारा निर्धारित 36 महीनों की समय सीमा की तुलना में लगभग 8 वर्षों के विलम्ब सहित 129 महीनों (जनवरी 1999 से दिसम्बर 2009) का समय लगा।

सरकार ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2018) कि कम्पनी को परियोजना आर्बिट्रि करने के पश्चात लिया गया समय निर्धारित सीमा के भीतर था। उत्तर, राज्य स्तर पर दोषपूर्ण नियोजन प्रक्रिया के कारण हुए समग्र विलम्ब के प्रभाव के मामले का समाधान प्रस्तुत नहीं करता।

2.8.1 बोली प्रक्रिया दस्तावेज में उपयुक्त खण्ड की प्रविष्टि न करना

सामान्य संविदात्मक एवं वित्तीय दूरदर्शिता की मांग है कि ठेकेदारों को उधार दी गई निधियों में से ब्याज रहित अग्रियों की वसूलियां तुरंत की जाए ताकि कम्पनी त्याज के किसी भी अतिरिक्त बोझ से बच सके। इस प्रकार की वसूलियों के नियमन हेतु केन्द्रीय सतर्कता आयोग ने भी दिशा-निर्देश जारी किए (अप्रैल 2007) जिसमें नियत है कि आयोग ब्याज रहित गतिशील अग्रिम को प्रोत्साहित नहीं करता।

कम्पनी ने भी सावड़ा कुड्डू जल विद्युत परियोजना के हेड रेस टनल के शेष कार्यों के अनुबंध में गतिशील (मोबिलाईजेशन) अग्रिम पर ब्याज प्रभारित करने का प्रावधान किया था। इसके अतिरिक्त, सतलुज जल विद्युत निगम लिमिटेड (भारत सरकार तथा हिमाचल प्रदेश सरकार का संयुक्त उपक्रम) केवल ब्याज वहन करने वाले अग्रियों को जारी कर रहा था।

ब्याज प्रभारित करना महत्वपूर्ण है क्योंकि कम्पनी ने परियोजना के निष्पादनार्थ 10 प्रतिशत वार्षिक ब्याज दर से निधियां उधार ली थीं।

कम्पनी ने सैंज परियोजना के निर्माण के लिए बोली दस्तावेज तैयार करते समय ब्याज वहन करने वाले आ.म के बजाय ब्याज रहित अग्रिम की वसूली को कार्य की प्रगति से जोड़ दिया।

संविदा अनुबंधों के प्रावधानानुसार ठेकेदार ब्याज रहित मोबिलाईजेशन अग्रिम लेने के लिए पात्र थे। निम्नलिखित ब्याज रहित मोबिलाईजेशन अग्रिम ठेकेदारों को अनुमत किया था:

- अगस्त 2010 तथा मार्च 2011 के मध्य तीन किश्तों में सिविल ठेकेदार (ठेकेदार-I) को ₹43.10 करोड़ दिए जिसकी वसूली 30 प्रतिशत तक कार्य की प्रगति के पश्चात आरम्भ की जानी थी।
- सितम्बर 2011 तथा जून 2012 के मध्य विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकेदार (ठेकेदार-II) को ₹8.26 करोड़, यूरो 3,30,442/- तथा यूएसडी 8,31,978/- दिए।

सिविल अनुबंध में वांछित 30 प्रतिशत कार्य की प्रगति अग्रिम जारी करने के 916 दिन के पश्चात प्राप्त की गई जिसके दौरान कम्पनी को ₹9.67 करोड़¹⁴ ब्याज देयताएं वहन करनी पड़ी। वसूली आगामी 1,129 दिनों के भीतर पूर्ण हुई (अप्रैल 2016), जिससे ₹5.68 करोड़ की ब्याज देयताओं में वृद्धि हुई।

इसी प्रकार, सामग्री की आपूर्ति के प्रति विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकेदार के मामले में अग्रिम 210 दिन (आई0एन0आर0), 472 दिन (यूरो) तथा 1,130 दिन (यूएसडी0) के लिए असमायोजित रहा जिसके दौरान कम्पनी को ₹4.71 करोड़ की ब्याज देयताएं वहन करनी पड़ी।

इस प्रकार, ब्याज रहित अग्रिम जारी करने के कारण कम्पनी को ₹20.06 करोड़ की ब्याज देयताएं (सिविल ठेकेदार हेतु ₹15.35 करोड़ तथा विद्युत यांत्रिकी ठेकेदार हेतु ₹4.71 करोड़) वहन करनी पड़ी।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि अग्रिम भुगतान वी वसूली एशियाई विकास बैंक द्वारा संविदा पैकेज पर प्रदत्त अन्य निधियों के साथ समानता बनाए रखने हेतु कार्य प्रगति के साथ जोड़ी गई। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि कम्पनी ने इसकी अन्य परियोजनाओं (सावड़ा कुड्डू जल विद्युत परियोजना) में समयबद्ध वसूली के लिए प्रावधान किया था।

ब्याज रहित अग्रिम जारी करने के कारण परियोजना पर लागत वृद्धि का बोझ पड़ा। परिणामतः जिस परियोजना ने शुरुआत में पांच वर्षों में लागत को वसूलने का पूर्वानुमान किया था, इसमें अब साढ़े नौ वर्षों में लागत वसूली का पूर्वानुमान है, जो इसकी व्यवसायिक व्यवहार्यता को सीधे-सीधे प्रभावित कर रहा है।

2.9 समय एवं लागत वृद्धि

परियोजना के निष्पादन में समय एवं लागत वृद्धि हुई जैसा कि तालिका 2.1 में दर्शाया गया है।

सिविल कार्यों पर ₹563.57 करोड़ की लागत वृद्धि सहित ₹1,106.13 करोड़ का व्यय किया गया। सिविल कार्यों में 35 महीनों की समय वृद्धि मुख्य रूप से कम्पनी द्वारा ठेकेदार को कार्य स्थल तक पहुंच प्रदान करने में विलम्ब स्थानीय निवासियों द्वारा निर्माण कार्य रोकने, गैस इन्सुलेटिड स्वीचगियर तथा पॉट हेड यार्ड के स्थान और डिजाइन में परिवर्तन के कारण हुआ।

सिविल कार्यों में लागत वृद्धि समय वृद्धि, प्रदान लागत तथा अनुमानित लागत में अन्तर (₹170.64 करोड़), मूल्य वृद्धि (₹124.59 करोड़) अतिरिक्त व्यय (₹21.08 करोड़), ठेकेदार को अनुचित लाभ (₹17.90 करोड़) तथा डिजाइन में परिवर्तन (₹7.42 करोड़) आदि के कारण हुई।

¹⁴ 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर (कम्पनी द्वारा वहन ब्याज दर)।

विद्युत एवं यांत्रिकी पैकेज के मामले में ₹79.47 करोड़ की लागत वृद्धि तथा 28 महीनों की समय वृद्धि हुई। समय वृद्धि मुख्य रूप से सिविल पैकेज के पूर्ण होने से विलम्ब के फलस्वरूप कार्य स्थलों की उपलब्धता में देरी के कारण हुई। लागत वृद्धि, मूल्य वृद्धि (₹23.34 करोड़), मुद्रा विचलन (₹23.47 करोड़), डिजाईन में परिवर्तन (₹10.29 करोड़), प्रदान लागत तथा अनुमानित लागत में अंतर (₹12.67 करोड़) तथा अतिरिक्त व्यय (₹5.49 करोड़) इत्यादि के कारण हुई।

परियोजना लागत में वृद्धि के फलस्वरूप कम्पनी को स्थानीय क्षेत्र विकास निधि पर ₹8.91 करोड़ की देयता (भिन्नता लागत का 1.5 प्रतिशत) उठानी पड़ी जैसा कि परिच्छेद 2.19.3 में विवेचना की गई है:

परियोजना को चालू करने में हुए 29 महीने के कुल विलम्ब (मार्च 2015 से सितम्बर 2017) का परिणाम न सिर्फ लागत वृद्धि के रूप में हुआ, बल्कि ₹291.24 करोड़¹⁵ मूल्य की 778.72 मिलियन यूनिट की संभाव्य उत्पादन क्षमता की हानि के रूप में भी हुआ, जिसमें राज्य सरकार के रॉयल्टी के रूप में निःशुल्क विद्युत शेयर के ₹34.95 करोड़¹⁶ भी शामिल है। इसके अतिरिक्त स्थानीय क्षेत्र के निवासियों को एक प्रतिशत निःशुल्क विद्युत प्रदान करने का सामाजिक उद्देश्य भी अप्राप्त रहा।

समय वृद्धि

2.9.1 विलम्ब/समयवृद्धि में भागीदार कारक

सिविल कार्यों के निष्पादन के दौरान निम्नलिखित कारकों का विलम्ब के प्रति योगदान रहा:

- गैस इन्सुलेटिड स्विचगियर के अंतिम स्थान का निर्णय करने, पॉट हैड यार्ड से गुजरने वाली अन्य परियोजना (जीवा हाईडल विद्युत परियोजना) की फीडर लाईन शिफ्टिंग में विलम्ब सहित इसके अभिविन्यास तथा गैस इन्सुलेटर स्विचगियर सुपरस्ट्रक्चर के पुनः अभिकल्प के कारण 22 माह का विलम्ब हुआ।
- कम्पनी समय पर परियोजना स्थल (सर्जशाफ्ट तथा एडिट-II हेतु स्थल) हेतु सिविल ठेकेदार को सड़क उपलब्ध नहीं करवा सकी जिससे कार्य में 17 माह का विलम्ब हुआ।
- स्थानीय लोगों द्वारा विभिन्न समय अंतरालों में कार्य को रोकने से परियोजना के निष्पादन में दो महीने का विलम्ब हुआ।

विद्युत एवं यांत्रिकी कार्यों में समयवृद्धि मुख्यतः विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकेदार को सिविल फ्रंट को विलम्ब से सौंपने के कारण हुई।

2.9.2 ठेकेदार द्वारा अभिकल्पना प्रस्तुत करने में विलम्ब तथा कम्पनी द्वारा इसके उपरान्त अनुमोदन करने में विलम्ब

विद्युत एवं यांत्रिकी पैकेज के अनुबंध संविदा के अनुसार ठेकेदार अनुमोदन हेतु परियोजना प्रबंधन को नक्शा प्रस्तुत करता है। परियोजना प्रबंधक नक्शे की प्राप्ति के 14 दिन के भीतर नक्शे का अनुमोदन अथवा अस्वीकृति अपेक्षित कारणों सहित सूचित करता है, अन्यथा दस्तावेज को अनुमोदित समझा जाता है।

तय कार्यक्रम अनुसूची से ठेकेदार द्वारा सामग्री की आपूर्ति हेतु नक्शे को प्रस्तुत करने में 43 से 769 दिनों का विलम्ब था। इसके अतिरिक्त नक्शे के अनुमोदन हेतु कम्पनी ने भी निर्धारित 14 दिन की तय सीमा से अधिक 12 तथा 284 दिन के मध्य समय लिया।

¹⁵ प्रति वर्ष 322.23 मिलियन यूनिट/12 x 29 महीने = 778.72 मिलियन यूनिट x ₹3.74 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट दर।

¹⁶ ₹291.24 करोड़ की 12 प्रतिशत की दर से गणना की गई।

2.10 लागत वृद्धि

परियोजना के निष्पादन को सुगम बनाने की दृष्टि से प्रारम्भिक कार्यों को पूर्ण करने के उपरान्त कार्यों को मोटे तौर पर दो पैकेजों में बांटा गया है तथा दो भिन्न ठेकेदारों को वैश्विक निविदाओं के माध्यम से प्रदान किया गया है। जून 2010 के दौरान सिविल तथा जल यांत्रिकी कार्य मैसर्स हिन्दुस्तान कम्पनी लिमिटेड (ठेकेदार-I) को ₹431.00 करोड़ में प्रदान किया था। कार्य को अगस्त 2014 तक पूर्ण किया जाना था। तथापि, ठेकेदार ने कार्य को जून 2017 तक अर्थात् 35 माह के विलम्ब से पूर्ण किया। विद्युत यांत्रिक कार्य अगस्त 2011 के दौरान मैसर्स वायथ हाइड्रो प्राईवेट लिमिटेड (ठेकेदार-II) को दो भागों अर्थात् आपूर्ति हेतु ₹73.64 करोड़, यूरो 33,04,219 तथा यूएसडी 83,19,779 तथा सेवा हेतु ₹14.32 करोड़ में प्रदान किया था। कार्य को ठेकेदार द्वारा मार्च 2015 तक पूर्ण करना था। तथापि, परियोजना को सितम्बर 2017 में चालू किया। लागत वृद्धि के कारक हैं: (i) समय वृद्धि, (ii) दोषपूर्ण संविदा प्रबंधन तथा (iii) अन्य विविध कारण।

2.11 समय वृद्धि के कारण लागत वृद्धि

2.11.1 निर्माण के दौरान ब्याज

निर्माण अवधि के दौरान ऋण राशि पर अर्जित ब्याज को पूंजीकृत किया जाता है। परियोजना के कार्यान्वयन हेतु सौंपे गए अनुबंध के अनुसार परियोजना को मार्च 2015 के दौरान चालू करना नियत था। परियोजना के समय पर पूर्ण नहीं किया गया तथा इसे चालू करने में विलम्ब (सितम्बर 2017) के कारण ₹193.15 करोड़ के ब्याज को चालू करने के नियत समय के पश्चात् पूंजीकृत किया जिससे उस सीमा तक परियोजना पर अधिक बोझ पड़ा।

2.11.2 मूल्य वृद्धि¹⁷

निर्धारित पूर्णता अवधि के पश्चात् की अवधि हेतु कम्पनी को सिविल तथा विद्युत एवं यांत्रिक ठेकेदारों को मूल्य वृद्धि के रूप में ₹53.48 करोड़ भी अदा करने पड़े। यह अवरोध के पूर्वानुमानों तथा उन पर काबू पाने के लिए सक्रिय कार्रवाई के माध्यम से परियोजना को समय पर चालू करवाने के द्वारा नियन्त्रण योग्य था।

2.11.3 समय वृद्धि एवं वारंटी विस्तार प्रभार

सिविल ठेकेदार द्वारा विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकेदारों को सिविल फ्रंट विलम्ब से सौंपने के कारण विद्युत एवं यांत्रिकी कार्यों में विलम्ब हुआ। अतः पूर्णता अवधि को अक्टूबर 2016 तक बढ़ा दिया था। क्योंकि विलम्ब का कारण विद्युत एवं यांत्रिक ठेकेदार नहीं था, इसलिए कम्पनी को मूल्य वृद्धि प्रभागों¹⁸ के ₹87.40 लाख वहन करने पड़े।

इसी तरह विलम्ब हेतु जो कि विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकेदार के कारण नहीं हुआ था, कम्पनी को परियोजना चालू करने में विलम्ब की अवधि हेतु ठेकेदार को उपकरणों के लिए ₹3.38 करोड़ के वारंटी विस्तार प्रभागों को जारी करना पड़ा जैसा कि परिच्छेद 2.14 में चर्चा की गई है।

¹⁷ लागत के उतार-चढ़ाव के कारण कीमतों में समारंजन मूल्य वृद्धि है।

¹⁸ विस्तार अवधि हेतु स्थल पर ठेकेदार द्वारा स्थापना के रखरखाव हेतु क्षतिपूर्ति।

अभिलेखों की नमूना-जांच पर आधारित अनुबंध इकायों तथा निर्माण कार्यों के निष्पादन पर अतिरिक्त व्यय, अधिक भुगतान/ कम वसूली / ठेकेदारों को अनुचित लाभ / अधिक भुगतान/परिहार्य अतिरिक्त व्यय से संबन्धित मामले ध्यान में आए जैसा कि आगामी परिच्छेदों में चर्चा की गई है:

2.12 अनुबंध प्रबन्धन

2.12.1 वृद्धि का अग्रिम भुगतान

विद्युत-यांत्रिक पैकेज हेतु अनुबन्ध में आपूर्ति एवं संस्थापन के लिए कुल अनुबन्ध मूल्य के प्रति 10 प्रतिशत के अग्रिम भुगतान का प्रावधान है। इसके अतिरिक्त, परिशिष्ट-2 (खण्ड 1-क) में मूल्य समायोजन के भुगतान हेतु प्रावधान है। मूल्य वृद्धि की गणना वे उद्देश्यार्थ अनुबन्ध में सौंपी गई राशि के 15 प्रतिशत भाग को निश्चित भाग के रूप में तथा 85 प्रतिशत को परिवर्तनीय भाग के रूप में रखा गया।

परिवर्तनीय लागत से भुगतान योग्य मूल्य वृद्धि को निकालने हेतु कम्पनी ने ठेकेदार को 10 प्रतिशत अग्रिम भुगतान को घटाने हेतु अनुबन्ध में उपयुक्त प्रावधान की प्रविष्टि नहीं की। यहां यह इंगित करना प्रासंगिक है कि मूल्य समायोजन के मामले में सिविल संविदा में तथा निर्मित भाग के लिए संविदा में किए गए प्रावधान के अनुसार, उनपर मूल्य समायोजन की गणना करते हुए, किए गए कार्यों के मूल्य में से 10 प्रतिशत अग्रिम को घटा दिया गया था। केवल विद्युत एवं यांत्रिकी कार्य के आपूर्ति अनुबन्ध के मामले में इस खण्ड की प्रविष्टि नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹1.81 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।

सरकार ने बताया कि (दिसम्बर 2018) एशियन विकास बैंक द्वारा वित्त पोषित परियोजना होने के कारण बोली दस्तावेज एशियन विकास बैंक द्वारा अनुमोदित किये थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं क्योंकि कम्पनी ने इस परियोजना के सिविल अनुबन्ध के मामले में एशियन विकास बैंक से ऐसी ही शर्तों को अनुमोदित करवाया था।

2.12.2 विनियम दरों में उतार-चढ़ाव के कारण अतिरिक्त व्यय/भुगतान

एशियन विकास बैंक द्वारा जारी "उपार्जन दिशानिर्देश" (2015) के पैरा 2.33 के साथ पठित पैरा 2.29 के अनुसार यदि निविदा बोली मूल्य स्थानीय मुद्रा में बताना अपेक्षित है, परन्तु यदि बोली दाता ने विदेशी मुद्रा में भुगतान हेतु अनुरोध किया है, तो भुगतान के उद्देश्यार्थ प्रयुक्त विनियम दर बोलीदाता द्वारा बोली में निर्दिष्ट दरों पर होगी ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि बोली के विदेशी मुद्रा भाग की कीमत का अनुरक्षण बिना लाभ या हानि के किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ठेकेदार ने बोली मूल्य को तीन मुद्राओं अर्थात् आई.एन.आर., यू.एस.डी. तथा यूरो में प्रस्तुत किया। कम्पनी एशियन विकास बैंक के दिशा-निर्देशों के अनुसार भविष्य में भुगतान हेतु बोली में विनियम दर निर्धारित करने हेतु उपयुक्त धारा की प्रविष्टि करने में विफल रही। यद्यपि, निविदा मूल्यांकन 28 सितम्बर 2010 की विनियम दर को अपनाते हुए किया गया। ठेकेदार ने अपने बोली मूल्य में संयंत्र, आवश्यक अतिरिक्त पुर्जों एवं परिचालन व अनुरक्षण हेतु 3,53,308/- यूरो उद्धृत किए तथापि, सामग्री को भारत से आपूर्ति किया जाना उद्धृत किया गया था। भारत से सामान आपूर्ति किए जाने के प्रस्ताव के बावजूद कम्पनी ने कार्य को यूरो में सौंपा। तत्पश्चात उपयुक्त धारा के अभाव में सितम्बर 2013 से मई 2015 के दौरान ठेकेदार को ₹61.82 निविदा मूल्यांकन दर के प्रति ₹66.68 तथा ₹86.25 के बीच प्रति यूरो की प्रचलित विनियम दर के आधार पर चरणवार भुगतान किया गया। अतः विनियम दरों में वृद्धि के कारण कम्पनी ने ₹59.47 लाख का अतिरिक्त भार वहन किया।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि ठेकेदार ने मूल्य को यूरो में उद्धृत किया न कि स्थानीय मुद्रा में। इसलिए एशियन विकास बैंक के दिशानिर्देश लागू नहीं थे। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि ठेकेदार द्वारा भारत के भीतर से आपूरित सामग्री के भाग पर तथा जिसके लिए मूल्य विदेशी मुद्रा में उद्धृत किए हैं, दिशानिर्देश लागू थे।

2.12.3 मूल्य-वृद्धि का अधिक भुगतान

संविदा की सामान्य शर्तों के अनुच्छेद 13 में निहित प्रावधानों के अनुसार यदि अनुबंध मूल्य को लागत वे मूल्य में भिन्नता हेतु समायोजित किया जाना है तो इसकी गणना अनुबंध की विशेष शर्त (पी.सी.सी.) के अनुसार की जाएगी। पी.सी.सी. का उप-खण्ड 13.8 (दस्तावेज II का IV) प्रावधान करता है कि ठेकेदार को किए अग्रिम भुगतान पर मूल्य समायोजन नहीं किया जाए।

तथापि, कम्पनी ने संविदा के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए भुगतान करते समय ठेकेदार को मोबिलाईजेशन अग्रिम भुगतान पर मूल्य वृद्धि की अनुमति दी। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹13.60 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

प्रबंधन ने अंतिम सम्मेलन (दिसम्बर 2018) में आश्वासन दिया कि मामले की संवीक्षा के पश्चात् उचित कार्रवाई की जाएगी।

2.12.4 दरों का अविवेकपूर्ण निर्धारण, मूल्य वृद्धि वा अनियमित भुगतान

(क) पॉट हैड यार्ड और जी0आई0एस0 हॉल की विशिष्टियों तथा स्थान को बदलना पड़ा जिसके परिणामस्वरूप गैस इंसुलेटेड बस डक्ट (जी0आई0बी0) की मात्रा में 54 मीटर से 349 मीटर (अंत में निगमित 343.5 मीटर) का महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ। ठेकेदार ने 4,674 यूएसडी प्रति मीटर की दर से अतिरिक्त जी0आई0बी0 की आपूर्ति के लिए कोटेशन प्रस्तुत किया (24.07.2014)। तत्पश्चात्, कंपनी तथा ठेकेदार के मध्य 25 नवंबर 2014 को बातचीत हुई तथा 3,850 यूएसडी प्रति मीटर की कीमत को कंपनी ने मंजूरी दे दी।

ठेकेदार ने उप-विक्रेता से 1,760¹⁹ यूएसडी प्रति मीटर की दर से खरीदी गई विचलन मात्रा की आपूर्ति की। ठेकेदार-II द्वारा दावा किए गए 20 प्रतिशत लाभ की अनुमति देने के बाद भी अतिरिक्त अपरिहार्य व्यय ₹1.71 करोड़ निकला। यह इस तथ्य का परिचायक था कि दरों को अनुमोदित करते समय कंपनी ने अंतिम दरों पर पहुंचने के लिए पर्याप्त परिश्रम नहीं किया, क्योंकि दरें बातचीत के लिए आसानी से उपलब्ध नहीं थी। कंपनी को वास्तविक लागत से अधिक ठेकेदार के लाभ तथा उपरिव्यय के आधार पर अतिरिक्त मर्दों/परिवर्तनों की कीमत को तय करने के लिए अनुबंध में उपयुक्त खंड शामिल करना चाहिए।

उत्तर में सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) की जी0आई0बी0डी0 मानक उपकरण नहीं है, लेकिन फर्म द्वारा जी0आई0बी0 के प्रति तथा विशिष्ट स्थल आवश्यकता के अनुसार बनाया गया दर्शाए गए मूल्य एक मुश्त आधार पर था। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि कंपनी द्वारा अनुमोदित दरें उप-ठेकेदार की आपूर्ति दर से दोगुनी से अधिक थी।

(ख) ठेकेदार-II जी0आई0बी0 की विचलित मात्रा पर मूल्य वृद्धि का दावा न करने के लिए सहमत (मई 2015) हो गया। तथापि, महाप्रबन्धक, सैंज जल विद्युत परियोजना ने मूल्य वृद्धि के ₹0.71 करोड़ का भुगतान किया (मई 2016)।

सरकार ने तथ्य को स्वीकार किया (दिसम्बर 2018)।

¹⁹ {सीएचएफ 5,11,860 x 0.9955 (17.3.2015 को यूएसडी रूपांतरित दर)/289.5 मीटर}।

2.13 उपयुक्त खण्ड की प्रविष्टि न करना

कम्पनी ने खरीदी गई मदें, ठेकेदार को जारी वि.ए.ए.ए. अग्रिम भुगतान तथा मूल्य वृद्धि की गणना को छोड़कर उपयुक्त धारा की प्रविष्टि नहीं की जैसा कि नीचे विवेचित है:

(क) यह देखा गया कि विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकेदार ने ₹51.91 करोड़ की सामग्री खरीदी तथा कम्पनी को उसकी आपूर्ति ₹67.83 करोड़ के अनुबंध मूल्य पर की तथा 31 प्रतिशत अर्थात् ₹15.92 करोड़ का लाभ अर्जित किया। मदवार लाभ बहुत अधिक था कुछ मदों पर 1154 प्रतिशत तक था। इसके अतिरिक्त कम्पनी ने इन मदों पर मूल्य भिन्नता के ₹11.48 करोड़ का भी भुगतान किया। मूल्य भिन्नता के भुगतान से बचा जा सकता था यदि मूल्य भिन्नता खण्ड के दायरे से ठेकेदार द्वारा खरीदी गई मदों को निकालने के सम्बंध में अनुबंध में उपयुक्त खण्ड को शामिल किया गया होता।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि एशियन विकास बैंक द्वारा वित्तपोषित परियोजना होने के कारण बोली दस्तावेजों को एशियन विकास बैंक द्वारा अनुमोदित किया गया। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि कम्पनी ने उसी खण्ड को एशियन विकास बैंक को अनुमोदनार्थ नहीं भेजा था।

(ख) कम्पनी ने मूल्य भिन्नता खण्ड में विनिर्दिष्ट बोलियों को आमंत्रित करते हुए कहा कि 'अनुबन्ध मूल्य के 15 प्रतिशत की राशि के लिए कोई मूल्य समायोजन नहीं किया जाएगा जो कि उपरिव्यय और लाभ का प्रतिनिधित्व करने वाला स्थिर तत्व होगा।'

"100 मैगावाट सैंज जल विद्युत परियोजना के लिए अभियांत्रिक उपार्जन एवं निर्माण संविदा" बोली को आमंत्रित करने के विपरीत चार बोलियां प्राप्त हुईं, जिसमें से दो बोलीदाताओं ने उपरिव्यय तथा लाभ के रूप में 25 प्रतिशत को उद्धृत किया था, एक बोलीदाता ने लाभ के रूप में 10 प्रतिशत उद्धृत किया था परन्तु उपरिव्यय को अलग से उद्धृत नहीं किया तथा चौथे बोलीदाता ने उपरिव्यय तथा लाभ के रूप में 20 प्रतिशत उद्धृत किया।

चौथे बोलीदाता की बोली न्यूनतम थी तदनुसार कार्य को सौंपा गया यद्यपि उसके द्वारा उद्धृत 20 प्रतिशत (निर्धारित तत्व) उपरिव्यय तथा लाभ बोली दस्तावेज के अनुसार निर्धारित स्थिर तत्व 15 प्रतिशत से अधिक था। मूल्य भिन्नता खण्ड में अनुबंध का समापन करते हुए उपरिव्यय तथा लाभ को 15 प्रतिशत माना गया था तथा अनुबंध मूल्य का 85 प्रतिशत मूल्य समायोजन के लिए माना गया था जबकि ठेकेदार द्वारा उद्धृत किए 20 प्रतिशत लाभ एवं उपरिव्यय शुल्क को ध्यान में रखते हुए 80 प्रतिशत को माना जाना चाहिए था। इससे ठेकेदार को भुगतान किए गए ₹124.59 करोड़ के कुल मूल्य भिन्नता में से ₹7.34 करोड़ का अतिरिक्त व्यय/भुगतान हुआ।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि ठेकेदार का 15 प्रतिशत लाभ तथा उपरिव्यय का प्रावधान हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची के अनुरूप है। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि कम्पनी को उपरिव्यय शुल्क तथा लाभ के 20 प्रतिशत दर के आधार पर मूल्य समायोजन की गणना के लिए अनुबंध मूल्य का केवल 80 प्रतिशत अनुबंध पर विचार करना चाहिए था जो कि हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची के अनुसार जारी की गई बोली में ठेकेदार द्वारा उद्धृत किया गया है।

उपयुक्त खण्ड की प्रविष्टि न करने से कम्पनी के हितों की रक्षा नहीं की गई जिससे परियोजना पर ₹18.82 करोड़ तक अधिक बोझ पड़ा।

2.14 परिहार्य व्यय

(क) विद्युत एवं यांत्रिक पैकेज के अनुसार कार्य को मार्च 2015 तक पूर्ण करना नियत था। वाणिज्यिक संशोधन (19 सितम्बर 2010) के सम्बंध में ठेकेदार ने 24 माह की अवधि हेतु मासिक आधार पर वृद्धि दर प्रभार (विलम्ब हेतु जिसके लिए ठेकेदार जिम्मेदार नहीं था) उद्धृत किए।

परियोजना को शुरू करने में विलम्ब विद्युत यांत्रिक ठेकेदार को सिविल फ्रंट उपलब्ध करवाने में देरी के कारण हुआ जो मुख्य रूप से सिविल ठेकेदार को सड़क अभिगम की अनुपलब्धता के कारण हुआ जैसा कि परिच्छेद 2.9.1 में विवेचित है।

तदनुसार, कम्पनी ने पूर्णता अवधि को 31 अक्टूबर 2016 तक बढ़ा दिया था। अंततः परियोजना नियत पूर्णता अवधि से 29 माह के विलम्ब के पश्चात सितम्बर 2017 में आरम्भ की गई।

इस प्रकार विलम्ब, जिसके लिए विद्युत एवं यांत्रिक ठेकेदार जिम्मेदार नहीं था कम्पनी को 19 माह हेतु ₹87.40 लाख के परिहार्य वृद्धि प्रभागों का वहन करना पड़ा जो कम्पनी द्वारा अन्तिम विस्तार प्रदान करने पर और बढ़ सकता है।

सिविल ठेकेदार को अभिगम मार्ग तथा बाधा रहित भूमि समय पर उपलब्ध करवाई होती तो सिविल के साथ-साथ विद्युत यांत्रिक कार्यों में हुए विलम्ब से बचा जा सकता था।

सरकार ने तथ्य को स्वीकार किया (दिसम्बर 2018)।

(ख) विद्युत यांत्रिक पैकेज के संविदा अनुबंध के अनुसार 540 दिन की दोष दायित्व अवधि पूर्णता तिथि अथवा परिचालन स्वीकृति की तिथि से एक वर्ष तक उपलब्ध थी। परियोजना की पूर्णता में विलम्ब के कारण, जिसके लिए ठेकेदार जिम्मेदार नहीं था, पूर्णता अवधि को 31 अक्टूबर 2016 तक बढ़ा दिया था। ठेकेदार ने सुविधाओं की वास्तविक पूर्णता तक हस्तक्षेप अवधि हेतु वारंटी प्रभागों का दावा किया (मार्च 2018)। उक्त के दृष्टिगत कम्पनी ने संयुक्त मूल्य के @ दो प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ₹2.37 करोड़, 60,176 यूरो एवं 79,284 यूएसडी (अक्टूबर 2016 तक के) वारंटी विस्तार प्रभागों को अनुमोदित किया (मार्च 2018)। कुल वारंटी प्रभाग ₹3.38 करोड़²⁰ के हुए। यद्यपि, परियोजना सितम्बर 2017 के दौरान शुरू की गई तथा ठेकेदार के पक्ष में समय के अन्तिम विस्तार देने पर वारंटी प्रभागों की राशि में और वृद्धि (₹1.86 करोड़) होगी।

यह भी पाया गया कि ठेकेदार ने मास्टर टाइम शेड्यूल के विपरीत 117 वस्तुओं की अग्रिम आपूर्ति की जिसके परिणामस्वरूप वारंटी अवधि का विस्तार हुआ। इसलिए पूर्णता में विलम्ब के कारण भुगतान योग्य वारंटी प्रभाग में ₹29.54 लाख की वृद्धि हुई। यदि ऐसी सामग्री को सहमत अनुसूची के अनुसार भेजा होता तो एक ओर वारंटी प्रभाग को कम किया जा सकता था तथा दूसरी ओर निर्धारित समय से पहले 55 प्रतिशत भुगतान (₹19.99 करोड़ अनुबंध शर्त के अनुसार²¹) जारी करने पर ₹0.47 करोड़ के ब्याज के बोझ से बचा जा सकता था।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि इसे कार्य स्थल की आवश्यकतानुसार किया गया। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि सामग्री की आपूर्ति मास्टर टाइम शेड्यूल से पहले की गई थी।

कम्पनी को भविष्य में संविदाओं में समय सारिणी का सख्ती से पालन करने के लिए उपयुक्त खण्ड सम्मिलित करना चाहिए और मास्टर समय सारिणी की पालना के बगैर किसी भी भुगतान को जारी नहीं करना चाहिए।

सिविल कार्यों की प्रगति के साथ विद्युत-यांत्रिकी कार्यों का तालमेल न होने तथा नियंत्रण में विफलता से परियोजना लागत में ₹4.72 करोड़ की वृद्धि हुई।

²⁰ 8 जून 2018 को अमेरिकी डॉलर दर के अनुसार 67 प्रति भारतीय रूपया तथा यूरो 79 प्रति भारतीय मु.ा के अनुसार

²¹ प्रेषित दस्तावेज के प्रति 55 प्रतिशत भुगतान के लिए प्रदान किए गए परिशिष्ट 1क (खण्ड 1क)

2.15 ठेकेदार को अनुचित लाभ

विभिन्न संविदात्मक प्रावधानों इत्यादि का पालन न करने के कारण ठेकेदार-I को कार्य निष्पादन के दौरान ₹4.37 करोड़ राशि का अनुचित वित्तीय लाभ दिया गया, जैसा कि निम्नलिखित अनुच्छेदों में चर्चा की गई है:-

2.15.1 गलत गणना के फलस्वरूप ठेकेदार को अतिरिक्त भुगतान

ईधन एवं स्नेहक (लूब्रिकेंट) को छोड़ कर सीमेंट, स्टील तथा सभी वस्तुओं पर मूल्य वृद्धि की गणना हेतु कम्पनी ने फरवरी 2012 के दौरान ठेकेदार-I के साथ अनुपूरक अनुबंध किया। अनुपूरक समझौता²² आर्थिक सलाहकार, वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित 1.873 के लिंकिंग कारक का उपयोग करते हुए, सितम्बर 2010 की तिथि से पुरानी श्रृंखला (आधार वर्ष 1993-94) को थोक मूल्य सूचकांक (डब्ल्यू. पी. आई.) की नई श्रृंखला (आधार वर्ष 2004-05) में रूपांतरण हेतु प्रावधान प्रदान करता है।

ठेकेदार ने मई 2011 से मूल्य वृद्धि बिल प्रस्तुत करने प्रारंभ किए। परियोजना प्राधिकारियों ने चालू महीनों के लिए, 'सभी वस्तुओं' पर मूल्य वृद्धि का भुगतान जारी करते समय नई थोक मूल्य सूचकांक श्रृंखला को 1.873 के लिंकिंग कारक को लागू करके पुरानी श्रृंखला (क्योंकि आधार मास सितम्बर 2009 था) में परिवर्तित किया, परन्तु आधार माह के सूचकांक को नई श्रृंखला से परिवर्तित करने के स्थान पर इसे पुरानी श्रृंखला से लिया गया। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार-I को ₹92.27 लाख का अनुचित लाभ हुआ।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि जहां पुरानी श्रृंखला में सूचकांक संख्याएं उपलब्ध नहीं थीं वहां लिंकिंग कारक का उपयोग नई श्रृंखला को पुरानी श्रृंखला में परिवर्तित करने के लिए किया गया है। उक्त तर्क संगत नहीं है क्योंकि चालू महीने के सूचकांक से इसे तुलना योग्य बनाने हेतु आधार महीने के मूल्य सूचकांक को भी नई श्रृंखला से परिवर्तित किया जाना अपेक्षित था।

2.15.2 भारतीय मानक ब्यूरो के मापदण्डों से निम्नतर अभिकल्पना का अनुमोदन

'पानी पहुंचाने वाली सुरंगों में अभिकल्पना' के लिए भारतीय मानक ब्यूरो द्वारा जारी कार्य संहिता²³ सुदृढ़ीकरण संरचना कंक्रीट लाईनिंग हेतु न्यूनतम 300 मि.मी. की सिफारिश करती है।

हेड रेस टनल के कुछ हिस्से (415.4 मीटर) में ठेकेदार-I द्वारा भारतीय मानक ब्यूरो के उपरोक्त अनुशंसित 300 मि.मी. की न्यूनतम मोटाई के प्रति 250 मि.मी. मोटाई की कंक्रीट लाईनिंग से सुदृढ़ीकरण किया गया। इसके परिणामस्वरूप कार्यों का निष्पादन तथा स्वीकृति भारतीय मानक ब्यूरो के मापदण्ड से निम्नतर हुई। इसके अतिरिक्त, ई.पी.सी. संविदा होने के नाते मोटाई घटाने के परिणामस्वरूप, एम-25 कंक्रीट का 535 घन मीटर में कम निष्पादन तथा ठेकेदार-I को ₹42.92 लाख²⁴ के अनुचित लाभ हुआ। यहां यह ध्यान देने योग्य है कि इसी तरह के काशंग जल विद्युत परियोजना (प्रमात्राओं के बिल) मामलों में कम्पनी ने 300 एम.एम मोटाई की कंक्रीट लाईनिंग की ड्राइंग का अनुमोदन किया था।

सरकार ने कहा (दिसम्बर 2018) कि अभिकल्पना सभी मानदण्डों को संतुष्ट कर रही थी तथा सामान्य एवं अत्यधिक भार वाली स्थितियों हेतु उपयुक्त पाई गई थी। उत्तर में भारतीय मानक ब्यूरो के मापदण्डों का अनुपालन न करने तथा कंक्रीट के कम हुए उपयोग की लागत में ₹42.92 लाख की अनुपातिक कटौती के मामले की व्याख्या नहीं की है।

2.15.3 अपूर्ण कार्य के प्रति निस्तारित भुगतान पर ब्याज का उद्ग्रहण न करना

सिविल पैकेज की संविदा²⁵ में भूमिगत पावर-हाऊस (बिजली घर) तथा सम्बद्ध कार्यों के सम्बन्ध में पांच चरणों में भुगतान का प्रावधान है। प्रत्येक विशिष्ट माइलस्टोन के पूरा होने के पश्चात भुगतान किया जाना था।

²² अनुपूरक समझौता की धारा 1 का खण्ड (घ)

²³ भारतीय मानक 4,880 (भाग- IV) की धारा 7.2

²⁴ 535 घनमीटर x ₹8,023 = ₹42.92 लाख

²⁵ उपखण्ड 14.4 (भुगतान की अनुसूची, दस्तावेज IV का II)

10 प्रतिशत अंतिम चरण²⁶ हेतु भुगतान "पावर हाऊस कॉम्प्लेक्स की विभिन्न मंजिलों में प्रासंगिक वास्तुशिल्पीय परिष्करण प्रदान करने एवं बिछाने" पर किया जाना था।

ठेकेदार-I ने बिना कार्य पूर्ण किए माइलस्टोन के प्रति विभिन्न कार्यों हेतु ₹4.61 करोड़ राशि के लिए अंतरिम भुगतान आवेदनपत्र प्रस्तुत किया (फरवरी 2015)। यूनिट वार, सेवा वार फ्लोरिंग कार्य तथा स्विच गियर रूम में वास्तुशिल्पीय परिष्करण कार्य अपूर्ण थे जिनकी कार्य लागत ₹1.20 करोड़ थी। मार्च 2015 के दौरान कम्पनी द्वारा ₹3.41 करोड़ का आंशिक भुगतान जारी कर दिया गया था। ₹1.20 करोड़ का शेष कार्य मार्च 2017 के दौरान 24 महीनों के उपरान्त पूर्ण किया गया था।

इसी अनुबंध के इसी तरह के अन्य मामले में (अनुपूरक अनुबंध-8) जहां ठेकेदार को अपूर्ण कार्य पर भुगतान किया गया था, कम्पनी ने माइलस्टोन भुगतान की वास्तविक पूर्णता तक प्रगतिशील भुगतान पर 14.60 प्रतिशत की वार्षिक दर से ब्याज उद्गृहीत किया। यद्यपि, इस मामले में कम्पनी ने ब्याज उद्ग्रहण न करके ठेकेदार-I को अनुचित लाभ का विस्तार किया तथा मार्च 2015 से मार्च 2017 तक की अवधि हेतु ₹1.00 करोड़²⁷ के ब्याज को माफ किया।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि चल रही विद्युत एवं यांत्रिकी गतिविधियों के कारण यूनिट-वार तथा सर्विस-वार कार्य पूर्ण नहीं किए जा सके। प्रबंधन का उत्तर ब्याज के उद्ग्रहण न होने के मामले की जानकारी नहीं देता।

2.15.4 ठेकेदार द्वारा डीजल जनरेटिंग सेटों को न सौंपना

सिविल अनुबंध²⁸ में प्रावधान है कि ठेकेदार बिजली की विफलता वी स्थिति में कार्यों की सुरक्षा तथा प्रगति सुनिश्चित करने के लिए डीजल जनरेटिंग सेट की व्यवस्था करेगा। कार्यों के पूर्ण होने के बाद उनवी सम्पूर्ण जांच एवं मरम्मत करके कम्पनी को सौंप दिया जाएगा।

ठेकेदार-I ने कार्यों के निष्पादन के दौरान आपातकालीन बैकअप के लिए अलग-अलग दरों के डीजल जनरेटिंग सेट लगवाकर विद्युत आपूर्ति की व्यवस्था की थी। कार्यों को पूर्ण कर लिया गया था तथा परियोजना की व्यावसायिक परिचालन तिथि को सितम्बर 2017 में प्राप्त कर लिया था, परन्तु उपरोक्त खण्ड के अनुसार ₹2.02 करोड़ मूल्य के 13 डीजल जेनरेटर सेटों को न तो ठेकेदार ने सौंपा और न ही कम्पनी ने ठेकेदार से इसकी मांग की।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि ठेकेदार से डीजल जेनरेटर सेटों को सौंपने का अनुरोध किया गया है।

नियंत्रण में विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित लाभ मिला, परियोजना पर ₹4.37 करोड़ का अतिरिक्त बोझ पड़ा परिणामतः उत्पादन लागत में वृद्धि हुई।

²⁶ क्रम संख्या 1.7.5

²⁷ 14.60 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से गणना की गई।

²⁸ (दस्तावेज 4 का अध्याय-2)

2.16 निगरानी तथा आंतरिक नियंत्रण

परियोजना के कार्यों की प्रगति की निगरानी प्रभावी नहीं थी क्योंकि कम्पनी ने दोषपूर्ण अभिकल्पना का अनुमोदन किया, निम्न स्तर की मोटी बजरी का प्रयोग किया, वनभूमि के परिवर्तन हेतु शुद्ध वर्तमान मूल्य का अधिक भुगतान किया तथा स्थानीय लोगों के कारण बिजली उत्पादन की हानि का कम दावा किया।

आंतरिक नियंत्रण के माध्यम से कम्पनी/संगठन कुशल तथा प्रभावी परिचालन हेतु उचित आश्वासन, वित्तीय रिपोर्टों की विश्वसनीयता, प्रयोज्य नियमों विनियमों की अनुपालना तथा सांविधिक दायित्व की सुनिश्चिता प्राप्त करता है। आबकारी शुल्क में छूट, केन्द्रीय बि.ी कर का अधिक भुगतान, ठेकेदार को अनुचित विशेष शुल्क की प्रतिपूर्ति तथा इसके सांविधिक दायित्वों की सुनिश्चिता हेतु निगरानी तथा कम्पनी के आंतरिक नियंत्रण की विफलता से सम्बन्धित मामलों को नीचे विवेचित किया गया है:

2.16.1 टेल रेस टनल की अभिकल्पना में कमियाँ

विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकेदारों तथा कम्पनी के निदेशक (विद्युतीय) के संयुक्त कार्य-स्थल निरीक्षण (22 फरवरी 2018) के दौरान यह पाया गया कि 110 मैगावाट (अधिकतम स्वीकार्य सीमा) पर यूनिट के संचालन के दौरान रनर निवारण क्षेत्र में पानी की बहुत अधिक मात्रा भर गई थी।

अतः टेल रेस टनल जंक्शन क्षेत्र में सुचारू प्रवाह स्थिति प्राप्त करने के लिए टेल रेस टनल जंक्शन को संशोधित करने का निर्णय लिया गया। कम्पनी के डिजाईन विंग ने टेल रेस टनल जंक्शन पर 19.59 घनमीटर क्षेत्र की कटाई एवं एम-20 ग्रेड कंक्रीट के साथ कंक्रीटीकरण की अनुशंसा की। सिविल ठेकेदार ने इस कार्य का निष्पादन यह दलील देते हुए अस्वीकार किया (मार्च 2018) कि मूल कार्य संस्वीकृत ड्रॉइंग के अनुसार किया गया है तथा इसे अतिरिक्त मद के रूप में मान लेने पर जोर दिया।

टेल रेस जंक्शन को चौड़ा करने के लिए स्टील रिव्स तथा आर.सी.सी. (19.59 घनमीटर) की कटाई/डुलाई के कार्य को ₹22.68 लाख की लागत पर अन्य ठेकेदार के माध्यम से किया गया (अप्रैल 2018 के दौरान पूर्ण हुआ)।

उत्तर में, सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि कार्य अब पूर्ण हो चुका है। अतिरिक्त व्यय पर कोई उत्तर नहीं दिया गया।

2.16.2 स्वीकार्य मानकों के लिए बजरी के श्रेणी-निर्धारण की गैर अनुपालना

अनुबन्ध²⁹ में प्रावधान है कि मोटी बजरी की ग्रेडिंग ऐसी होगी कि जब मोटी बजरी को स्वीकृत पतली बजरी एवं सीमेंट में मिलाया जाए तो यह अधिकतम घनत्व के साध्य कंक्रीट को बनाए। पुनः प्रावधान है कि मोटी बजरी का श्रेणी-निर्धारण सुसंगत कोड में विनिर्दिष्ट ग्रेडिंग सीमाओं के भीतर होगा।

नमूना जांच किए गए 47 मामलों में से 23 मामलों में प्रयुक्त बजरी का परिणाम विनिर्दिष्ट मानक (आई0एस0) 383 के अनुरूप नहीं था। 2.36 एम.एम. छलनी हेतु 5 प्रतिशत की सीमा 17 बार बढ़ी हुई पाई गई थी। 4.75 एम.एम. छलनी के मामले में 20 प्रतिशत सीमा 13 बार बढ़ी हुई पाई गई थी। 10 एम.एम. छलनी हेतु नमूने दो बार 85 प्रतिशत की निर्धारित न्यूनतम सीमा से दोगुना कमतर थे तथा 12.5 एम.एम. छलनियों में 100 प्रतिशत सामग्री की निकासी अपेक्षित थी, पर यह चार बार असफल रहा।

²⁹ खण्ड 7.4.1 के साथ पठित अध्याय 07 का खण्ड 1.2.2.6

हर बार श्रेणी निर्धारण विश्लेषण रिपोर्ट बनाई गई, ठेकेदार को श्रेणी निर्धारण को सुधारने के निर्देश जारी किए गए परन्तु ठेकेदार निर्देशों के प्रति सजग नहीं था और उसके द्वारा कोई भी सुधारात्मक उपाय नहीं किए गए जो कि इस तथ्य से स्पष्ट होता है कि श्रेणीकरण में जनवरी 2012 से फरवरी 2016 तक लगातार गलती होती रही। यह कमजोर गुणवत्ता नियंत्रण का सूचक था, इसके अतिरिक्त ठेकेदार द्वारा घटिया कार्य/अस्वीकृत सामग्री के प्रयोग करने के विरुद्ध ठेके में कोई दण्डात्मक खण्ड सम्मिलित नहीं किया गया था।

उत्तर में सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि अस्वीकृत सामग्री का उपयोग संबद्ध विभिन्न कार्यों में विया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि मुख्य कार्यों में घटिया सामग्री का प्रयोग नहीं हुआ है यह सुनिश्चित करने हेतु कोई तन्त्र नहीं था।

2.16.3 श्रमिक कल्याण उपकर

भारत सरकार ने भवन एवं अन्य निर्माण के श्रमिकों के कल्याण की दृष्टि से संसाधनों में वृद्धि हेतु "भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों के कल्याण का उपकर अधिनियम, 1996" अधिसूचित किया (नवम्बर 2008)।

- विद्युत एवं यांत्रिकी अनुबन्ध के खण्ड 9 के अनुसार ठेकेदार श्रमिक कल्याण उपकर को जमा करने तथा कम्पनी से प्रतिपूर्ति का दावा करने हेतु जिम्मेदार था। ठेकेदार को किए गए ₹152.66 करोड़ के सकल भुगतान पर ₹1.53 करोड़ का श्रमिक कल्याण उपकर देय था जिसे सम्बन्धित प्राधिकारी को ठेकेदार या कम्पनी द्वारा जमा नहीं किया गया। उपकर भुगतान के अतिरिक्त उपकर जमा न करने पर 100 प्रतिशत शास्ति भी लग सकती है।
- सिविल ठेकेदार ने करों तथा रॉयल्टी में ₹11.45 करोड़ राशि की बढ़ोतरी का दावा किया जिसका कम्पनी द्वारा भुगतान किया गया। तथापि, कम्पनी ने ठेकेदार के दावे से ₹11.45 लाख का श्रमिक कल्याण उपकर वसूल नहीं किया था।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि दस्तावेजी प्रमाण के विरुद्ध विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकेदारों से प्रतिपूर्ति वास्तविक आधार पर की गई थी। सिविल अनुबंध हेतु ठेकेदार के साथ मामले को उठाया गया है।

2.16.4 शुद्ध वर्तमान मूल्य का अधिक भुगतान तथा स्रोत पर एकत्रित कर की वापसी ना करना

भारत सरकार, पर्यावरण एवं वन मन्त्रालय ने वन भूमि के विचलन (48 हैक्टेयर) हेतु परियोजना के निर्माण के लिए कम्पनी के पक्ष में संस्वीकृति प्रदान की (14 सितम्बर 2009) जिसके लिए कम्पनी ने 47.993 हैक्टेयर भूमि के विचलन हेतु ₹4.30 करोड़ जमा किए (सितम्बर 2009)।

परियोजना हेतु विचलित वनभूमि पर 9.90 प्रतिशत के घनत्व सहित 2,344 वृक्ष मौजूद थे। वन विभाग ने संख्या को उच्चतर पक्ष पर अर्थात् 10 प्रतिशत का पूर्णांक बना दिया। 10 प्रतिशत व उससे अधिक घनत्व के वन हेतु गैर-वानिकी उपयोग के लिए वनभूमि विचलन पर शुद्ध वर्तमान मूल्य की दरें 10 प्रतिशत व उससे कम घनत्व के वन की दर की अपेक्षा उच्च थी। कम्पनी ने वन के घनत्व को उच्च पक्ष पर आंकड़ों को पूर्णांक में बदलने पर कोई आपत्ति नहीं की जिसके परिणामस्वरूप मूल्य के रूप में ₹95.03 लाख की अधिक अदायगी और उसके परिणामस्वरूप नवम्बर 2009 से मार्च 2018 की अवधि हेतु ₹0.79 करोड़ के व्याज की हानि हुई।

इसके अतिरिक्त कम्पनी ने नवम्बर 2009 में वन विभाग वी स्रोत पर कर के रूप में एकत्र किए गए ₹19.20 लाख अदा किए जो कि आयकर अधिनियम³⁰ के प्रावधान के अनुसार सार्वजनिक क्षेत्र की कम्पनी होने के नाते कम्पनी पर लागू नहीं था। कम्पनी आयकर विभाग से स्रोत पर एकत्र कर के प्रतिदाय का दावा नहीं कर सकी क्योंकि इसके पास न तो वन विभाग का टी0सी0एस0 प्रमाण पत्र था और न ही वन विभाग ने उस वर्ष की आयकर रिटर्न भरी थी। इसके परिणामस्वरूप भी नवम्बर 2009 से मार्च 2018 तक की अवधि हेतु अप्रयोज्य टी0सी0एस0 की अदायगी के कारण ₹17.12 लाख के ब्याज की हानि हुई।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि वन विभाग के साथ मामले को उठाया गया है।

2.16.5 स्थानीय निवासियों द्वारा कार्य बाधित करने से हुए विलम्ब हेतु क्षतिपूर्ति का अल्प-दावा

जल विद्युत परियोजनाओं के सम्बन्ध में स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के प्रबंधन हेतु संशोधित दिशानिर्देशों (अक्टूबर 2011) के अनुसार, परियोजना के निर्माण के दौरान स्थानीय लोगों के आंदोलन से कार्य बाधित होने के कारण परियोजना प्रारंभ करने में हुए विलम्ब के लिए विकासक क्षतिपूर्ति का दावा करने हेतु पात्र था। इस कारण हुई हानि को स्थानीय जनता को 1 प्रतिशत निःशुल्क विद्युत उपलब्ध कराए जाने से उपार्जित राजस्व से काटा/समायोजित किया जाना था।

ऊर्जा निदेशालय ने स्पष्ट किया (जुलाई 2017) कि हानि की गणना विद्युत की वर्तमान प्रति यूनिट बिक्री दर पर की जानी चाहिए। तथापि, कम्पनी ने ₹3.59 प्रति यूनिट की अपनी वर्तमान (नवम्बर 2017) औसत बिक्री दर के स्थान पर ₹3.02 प्रति यूनिट के भारतीय ऊर्जा विनियम की दस महीनों की औसत दर पर 64 दिनों हेतु उत्पादन हानि का दावा किया (दिसम्बर 2017)। इसके परिणामस्वरूप ₹3.24 करोड़ की हानि का कम दावा हुआ।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि मामले पर की गई आवश्यक कार्रवाई की सूचना दे दी जाएगी।

2.16.6 ब्लैक स्टार्ट क्षमता³¹ को सुनिश्चित न करना

भारतीय विद्युत ग्रिड संहिता विनियम, 2010 में प्रावधान है कि ग्रिड की विफलता की स्थिति में जल-विद्युत परियोजना के पास ब्लैक स्टार्ट क्षमता होनी चाहिए जिसकी कार्य क्षमता को सुनिश्चित करने हेतु प्रत्येक छः महीनों में इसकी जांच होनी चाहिए।

यह पाया गया कि परियोजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में ब्लैक स्टार्ट क्षमता का प्रावधान है लेकिन इसे ठेकेदार के कार्य क्षेत्र में शामिल नहीं किया गया तथा यह अभी तक लम्बित है ब्लैक स्टार्ट क्षमताओं की अनुपस्थिति में ग्रिड विफलता की स्थिति में परियोजना तुरन्त ऊर्जा उत्पादन नहीं कर सकेगी तथा उसे हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड लिमिटेड से प्रारम्भिक विद्युत धारा हेतु प्रतीक्षा करनी होगी।

अपेक्षित परिवर्तनों के सम्बन्ध में सरकार ने कोई उत्तर नहीं दिया (दिसम्बर 2018)।

कम्पनी का अनुवीक्षण तथा आंतरिक नियंत्रण तंत्र उचित रूप से कार्य नहीं कर रहा था तथा अपने हितों को सुरक्षित रखने में विफल रही जिसने अंततः परियोजना की लागत एवं उत्पादन को प्रभावित किया।

³⁰ धारा-206

³¹ बाहरी विद्युत शक्ति पर भरोसा किए बिना इलैक्ट्रिक पावर स्टेशन को चालू करने की प्रक्रिया। ग्रिड से पावर खींचकर स्टेशन सेवा शक्ति प्रदान की जाती है। तथापि, व्यापक क्षेत्र विस्तार के दौरान ग्रिड से ऑफ साइड पावर उपलब्ध नहीं है। ऐसे मामले में ग्रिड के वृटस्ट्रेप के संचालन हेतु ब्लैक स्टार्ट की जाती है।

2.17 अन्य रूचिकर प्रसंग

परियोजना लागत को बढ़ाने वाले अन्य रूचिकर प्रसंग की विवेचना निम्नवत् है:

2.18 ठेकेदार को अदा किए गए अदेय कर

कम्पनी वैध छूटों/करों/विनियमनो को विनियमित करने में भी विफल रही जैसा कि परिच्छेद 2.1 में विवरण दिया गया है। नीचे कुछ मामलों पर चर्चा की गई है:

2.18.1 प्रवेश कर का अनुचित भुगतान

स्थानीय क्षेत्र अधिनियम, 2010 में वस्तुओं के प्रवेश पर हिमाचल प्रदेश प्रवेश कर की धारा 3 में यह प्रवधान है कि एक पंजीकृत व्यापारी (हिमाचल प्रदेश मूल्य वर्धित कर अधिनियम 2005 के तहत पंजीकृत) जो स्थानीय क्षेत्र में माल लाता है, प्रवेश कर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी नहीं है।

सिविल कार्यों का कार्यान्वयन करने वाला ठेकेदार एक पंजीकृत व्यापारी होने के कारण प्रवेश कर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी नहीं था। यद्यपि, इसे सम्बोधित करने वाले किसी भी उपयुक्त खण्ड को अनुबंध में शामिल नहीं किया था। ठेकेदार ने सितम्बर 2010 से दिसम्बर 2016 के मध्य भुगतान किए गए प्रवेश कर पर ₹5.44 करोड़ जमा की तथा प्रतिपूर्ति दावा किया। पूरे दावे की प्रतिपूर्ति की गई। ठेकेदार ने न केवल दावे की प्रतिपूर्ति करवाई, बल्कि मूल्य वर्धित कर पर इनपुट टैक्स क्रेडिट का लाभ भी लिया था जोकि आकलन प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत किया गया था। अभियन्ता प्रभारी, आंतरिक लेखापरीक्षक, वैधानिक लेखापरीक्षक तथा प्रबंधन ठेकेदार को की गई अनुचित प्रतिपूर्ति को इंगित करने में विफल रहे। इसके परिणामस्वरूप परियोजना पर ₹5.44 करोड़ का अतिरक्त बोझ पड़ा।

सरकार ने उपर्युक्त टिप्पणी पर कोई उत्तर नहीं दिया।

2.18.2 उत्पाद शुल्क छूट का लाभ न उठाना

भारत सरकार द्वारा अगस्त 1995 में जारी अधिसूचना के अनुसार एशियाई विकास बैंक द्वारा वित्त पोषित सभी परियोजनाओं को उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क के भुगतान से छूट दी गई है।

विद्युत यांत्रिकी कार्यों से सम्बन्धित अभिलेखों की नमूना-जांच में पाया गया कि न तो ठेकेदार ने परियोजना प्राधिकरण प्रमाण-पत्र की मांग की और न ही कम्पनी ने इसे जारी किया था। ठेकेदार ने ₹6.09 करोड़ का उत्पाद शुल्क जमा किया जिसकी कम्पनी द्वारा प्रतिपूर्ति की गई थी। लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने (जून 2015) के पश्चात् कम्पनी द्वारा वसूली की प्रक्रिया आरम्भ की गई (अक्टूबर 2018)। ₹3.06 करोड़ की राशि अभी भी वसूल की जानी थी।

उत्पाद शुल्क छूट का दावा करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹12.18 लाख³² के केन्द्रीय बिक्री कर का अपरिहार्य भुगतान हुआ।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि ठेकेदार से बकाया राशि की वसूली की जाएगी।

2.18.3 संस्वीकृत संख्या से अधिक स्टाफ की तैनाती

स्टाफ की विभिन्न श्रेणियों में संस्वीकृत संख्या तथा उसकी तुलना में उसके विरुद्ध तैनात वास्तविक श्रमशाक्त की संवीक्षा में पता चला कि कम्पनी ने अप्रैल 2008 से मार्च 2017 की अवधि के दौरान स्टाफ की तैनाती संस्वीकृत

³² उत्पाद शुल्क ₹6.09 करोड़ x 2 प्रतिशत केन्द्रीय बिक्री कर

संख्या से अधिक की थी। इसके परिणामस्वरूप इस अवधि के दौरान संस्वीकृत संख्या से अधिक तैनात स्टाफ को वेतन तथा भत्तों के भुगतान से परियोजना लागत में ₹6.74 करोड़ की परिहार्य वृद्धि हुई।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि कम्पनी की संस्वीकृत कुल संख्या किसी भी समय नहीं बढ़ी है। उत्तर में परियोजना में संस्वीकृत संख्या से अधिक स्टाफ की नियुक्ति के बारे में कोई जानकारी नहीं थी।

2.18.4 बिना आवश्यकता के स्टाफ की तैनाती

कम्पनी ने परियोजना कार्य-स्थल पर फैंरो प्रिंटर, रॉक ड्रिलर कारपेंटर, वायरलैस ऑपरेटर, एयर कम्प्रेसर ऑपरेटर इत्यादि विभिन्न फील्ड स्टाफ की तैनाती की थी जबकि सभी कार्य अभियांत्रिकी, खरीद तथा निर्माण प्रणाली के माध्यम से किए गए थे। इस प्रकार परियोजना में ऐसे स्टाफ की तैनाती परिहार्य थी। कम्पनी ने अप्रैल 2008 से मार्च 2018 की अवधि के दौरान उनके वेतन तथा भत्तों पर ₹1.73 करोड़ का परिहार्य व्यय किया था।

उत्तर में सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि कम्पनी को परियोजना का क्रियान्वयन हस्तांतरित करते समय कम्पनी के नियन्त्रण में हिमाचल प्रदेश राज्य बिजली बोर्ड लिमिटेड के स्टाफ के स्थानान्तरण के कारण स्टाफ की अधिकता हुई।

2.18.5 ट्रांसमिशन कार्य- परियोजना पर अतिरिक्त भार

एशियाई विकास बैंक द्वारा वित्त पोषित परियोजना उत्पाद शुल्क से छूट हेतु पात्र थी।

कम्पनी ने परियोजना से उत्पादित विद्युत की निकासी के लिए हिमाचल प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कॉरपोरेशन लिमिटेड को ट्रांसमिशन कार्य का निष्पादन सौंपने का फैसला किया जिसके लिए एशियाई विकास बैंक³³ इसके निधियन से इसलिए मना कर दिया क्योंकि कार्य का निष्पादन निक्षेप कार्य के रूप में एक अन्य एजेंसी द्वारा करवाया जा रहा था। हिमाचल प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कॉरपोरेशन लिमिटेड के पास कार्य के निष्पादन हेतु कम्पनी ने ₹5.00 करोड़³³ जमा किए थे। मई 2017 में लाईन सक्रिय की गई थी।

हिमाचल प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कॉरपोरेशन लिमिटेड को संचार कार्य सौंपे जाने के निर्णय के कारण हिमाचल प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कॉरपोरेशन लिमिटेड को ₹0.97 करोड़ के सेवा एवं विभागीय प्रभारों के परिहार्य भुगतान, उत्पाद शुल्क व इस पर अन्य उदग्रहण में ₹35.72 लाख की छूट का लाभ न उठाने के कारण परियोजना पर ₹1.33 करोड़ का अतिरिक्त वित्तीय बोझ पड़ा।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि हिमाचल प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कॉरपोरेशन लिमिटेड को कार्य सौंपा गया था, क्योंकि यदि स्वयं कम्पनी के द्वारा कार्य निष्पादन किया जाता तो इसमें सम्पूर्ण वन अनुमति का संशोधन भी शामिल होता। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि परियोजना पर ₹1.33 करोड़ के अतिरिक्त वित्तीय बोझ को टालने तथा एशियाई विकास बैंक से ₹5.00 करोड़ की वित्तीय सहायता लेने के लिए कम्पनी को स्वयं संशोधित वन अनुमति प्राप्त करनी चाहिए थी।

परियोजना क्रियान्वयन में योजना तथा नियंत्रण का सबल तंत्र अनुपस्थित था तथा संचार कार्य स्वयं करने से मिलने वाले लाभ प्राप्त करने में तथा अपने स्टाफ का इष्टतम उपयोग करके लागत नियंत्रित करने में कम्पनी विफल रही।

2.19 पर्यावरण तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य

पर्यावरणीय प्रभाव आकलन अध्ययन के आधार पर कम्पनी ने पर्यावरण प्रबंधन योजना बनाई और पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार ने सैंज जल विद्युत परियोजना के निर्माण हेतु पर्यावरण स्वीकृति मंजूर की (मई 2009)।

³³ ₹1.00 करोड़ मार्च 2016 में तथा ₹4.00 करोड़ मार्च 2017 में

जी.एच.एन.पी. के तत्वावधान में भारत सरकार पर्यावरण एवं वन मंत्रालय के निर्देशानुसार सैंज घाटी संरक्षण सैल का निर्माण किया गया। इस सम्बन्ध में एक निगरानी समिति को अधिसूचित किया जाना अपेक्षित था जिसमें परियोजना प्राधिकरण को एक सदस्य के रूप में शामिल किया जाना अपेक्षित था, हालांकि, परियोजना प्राधिकरण निगरानी समिति का हिस्सा नहीं था। इसके फलस्वरूप कम्पनी परियोजना से सम्बन्धित निम्नलिखित पर्यावरणीय पक्षों की उचित निगरानी नहीं कर पाई:-

- पर्यावरण प्रबंधन योजना में प्रदत्त ₹30.00 लाख की वित्तीय सहायता का लाभ लेने हेतु हिमाचल प्रदेश सरकार के वन विभाग के प्रधान मुख्य अरण्यपाल (वन्यजीव) द्वारा कोई प्रस्ताव नहीं भेजा गया (मई 2018)
- यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि वन रक्षकों वी तैनाती हेतु जी.एच.एन.पी. को प्रतिपूर्त किए गए ₹51.69 लाख के व्यय तथा तीन चैक पोस्टों पर अवैध शिकार रोकने के उपाय करने सहित वर्तमान जैव विविधता की सुरक्षा हेतु विनियामक प्रावधानों को सुनिश्चित करने के लिए किराये पर वाहन को चलाने हेतु ₹30.76 लाख वास्तव में वांछित उद्देश्य के लिए व्यय किए गए अथवा नहीं।
- अप्रैल 2010 व मार्च 2017 के मध्य हिमाचल प्रदेश सरकार के वन विभाग को परियोजना के जल ग्रहण क्षेत्र के प्रशोधन हेतु ₹11.45 करोड़ के प्रावधान के प्रति ₹10.40 करोड़ की निधियां विभिन्न प्रकार के कार्यों के निष्पादन हेतु प्रदान की गई। कार्य निष्पादन एजेंसी ने मार्च 2015 के अंत तक ₹2.37 करोड़ के व्यय की सूचना दी जो कि मात्र 22.79 प्रतिशत था। इस प्रकार मृदा अपरदन द्वारा बांध स्थल पर होने वाले तलछटीकरण के प्रतिकूल प्रभाव के कारण अन्ततः बांध की क्षमता कम होगी।
- जन स्वास्थ्य एवं वितरण प्रणाली के घटक के अंतर्गत श्रमिकों के साथ-साथ स्थानीय जनता की सेवा हेतु औषधालय की स्थापना की गई। कम्पनी ने महाप्रबन्धक कार्यालय परिसर-साराबाई (कुल्लू) में चिकित्सालय स्थापित किया जो कि निर्माण कार्यस्थल से लगभग 50 कि०मी० दूर है और कम्पनी ने दवाईयों की खरीद तथा स्टाफ के वेतन पर ₹1.12 करोड़ खर्च किए। इससे प्रभावित क्षेत्र की जनता अपेक्षित लाभों से वंचित रही साथ ही परियोजना पर अतिरिक्त बोझ पड़ा।

कम्पनी को परियोजना से सम्बन्धित पर्यावरणीय पहलुओं की प्रभावी निगरानी हेतु निगरानी समिति के गटन के लिए ईमानदार प्रयास करने चाहिए थे।

2.19.1 डम्पिंग स्थलों का गैर-संरक्षण

कम्पनी ने ठेकेदार को विभिन्न क्षेत्रों में 11,61,084 घन मीटर (10.729 हेक्टेयर) की क्षमता वाले सात डम्पिंग स्थल उपलब्ध करवाए जिसमें ठेकेदार ने 2,00,179 घन मीटर मलबा डम्प किया था (सितम्बर 2016) जबकि अनुबंध³⁴ के प्रावधान के अनुसार परियोजना के व्यवसायिक परिचालन के बाद भी ठेकेदार ने भूमि सुधार का कार्य संचालित नहीं किया था।

भूमि कटाव के साथ-साथ मलबे के लुढ़ककर नदी में गिरने तथा बहने से रोकने हेतु डम्प किए गए मलबे पर मिट्टी भराव तथा जूट मैटिंग के द्वारा ठेकेदार ने जोखिम तथा लागत पर भूमि सुधार कार्यों को करने हेतु कम्पनी ने कोई भी सुधारात्मक पग नहीं उठाए थे।

सरकार ने बताया कि ठेकेदार को आवश्यक कार्रवाई करने को कहा गया था (दिसम्बर 2018)।

³⁴ जीसीसी का खण्ड 4.18 उप-खण्ड 4.18 के साथ पढ़ा जाए।

2.19.2 स्थानीय क्षेत्र विकास गतिविधियों पर अतिरिक्त व्यय

राज्य जल विद्युत नीति 2006 के प्रावधान के अनुसार पांरयोजना लागत का 1.5 प्रतिशत व्यय स्थानीय क्षेत्र विकास निधि में जमा करवाना होता है। निधियों का उपयोग स्थानीय क्षेत्र विकास समिति द्वारा स्थानीय क्षेत्र के विकास के लिए करना था। कम्पनी ने स्थानीय क्षेत्र विकास समिति की तरफ से मार्च 2018 तक ₹5.20 करोड़ का व्यय करके कुछ कार्य संचालित किए।

कम्पनी ने स्थानीय क्षेत्र विकास योजना के अन्तर्गत संचालित कार्यों पर सेवा कर सहित 11 प्रतिशत की दर पर ₹0.64 करोड़ के विभागीय प्रभागों को प्रभारित नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप स्थानीय क्षेत्र विकास निधि की ओर कम समायोजन हुआ तथा परियोजना लागत पर उपर्युक्त सीमा तक बोझ पड़ा।

सरकार ने तथ्य को स्वीकारते हुए बताया कि (दिसम्बर 2018) अल्प समायोजन को भविष्य में की जाने वाली अदायगियों से वसूल किया जायेगा।

2.19.3 परियोजना लागत में वृद्धि के कारण स्थानीय क्षेत्र विकास गतिविधियों में अतिरिक्त देयता

संज जल विद्युत परियोजना के ₹725.24 करोड़ की परियोजना लागत के आधार पर कम्पनी द्वारा स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के लिए ₹10.87 करोड़ सम्बन्धित प्राधिकारी के पास जमा करवाए गए। हालांकि परियोजना की लागत बढ़कर अब ₹1,319.33 करोड़ (स्थानीय क्षेत्र विकास निधि के अतिरिक्त) हो चुकी है, जिसके परिणामस्वरूप स्थानीय क्षेत्र विकास निधि की ओर ₹8.91 करोड़ की अतिरिक्त देयता हुई।

सरकार ने बताया (दिसम्बर 2018) कि यद्यपि व्यय कुल प्रस्तावित परियोजना लागत से अधिक हो चुका है तथापि, केन्द्रीय विद्युत प्राधिकारी द्वारा संशोधित पांरयोजना लागत को अभी भी स्वीकृत किया जाना शेष है।

निष्कर्ष

परियोजना के क्रियान्वयन का मुख्य उद्देश्य उचित दरों पर स्वच्छ ऊर्जा उत्पन्न करना था जिसे पूर्वानुमान, समन्वित दृष्टिकोण, दक्ष संविदा प्रबन्धन तथा बाधाओं का पता लगाने के उचित नियन्त्रण तन्त्र के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता था। भारत सरकार ने राज्य सरकार के माध्यम से ₹732.22 करोड़ की निधि को 90 प्रतिशत अनुदान के रूप में तथा 10 प्रतिशत राशि को नौ प्रतिशत प्रतिवर्ष ब्याज की दर से ऋण के रूप में अंतरित किया। इसे हिमाचल प्रदेश सरकार द्वारा 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की ब्याज दर पर कम्पनी को हस्तांतरित किया गया। इस कारण उत्पादन लागत में ₹4.40 प्रति यूनिट की वृद्धि हुई। परियोजना का प्रारम्भ सितम्बर 2017 में 29 महीनों के समय लंघन से तथा ₹643.04 करोड़ के लागत लंघन से किया गया। समय तथा लागत लंघन खराब योजना तथा नियन्त्रण में विफलता इत्यादि का परिणाम है जिसके कारण परियोजना पर अत्यधिक बोझ पड़ा। कम्पनी की निगरानी तथा आन्तरिक नियन्त्रण तन्त्र उचित रूप से कार्य नहीं कर रहा था तथा समय पर स्थलों को सौंपने, रचनात्मक रूप से अनुबंध को संग्रहित करने, विद्युत-यांत्रिकी तथा सिावल कार्यों में ताल-मेल, व्यय के नियन्त्रण तथा छूटों का लाभ उठाने इत्यादि के माध्यम से अपने हितों की सुरक्षा करने में विफल रही। सांविधिक दायित्वों को सुनिश्चित करने में आन्तरिक नियन्त्रण कम था। कम्पनी पर्यावरणीय प्रबन्धन योजना के क्रियान्वयन की निगरानी में विफल रही। परियोजना के निष्पादन में समस्त योजना तथा नियन्त्रण तन्त्र अनुपस्थित था जिसके कारण परियोजना की उच्च लागत तथा उत्पादन लागत में वृद्धि हुई। परिणामस्वरूप ऊर्जा उत्पादन की प्रति यूनिट लागत ₹4.30 प्रति यूनिट की प्रचलित औसत बिक्री दर के प्रति ₹3.74 से बढ़कर ₹6.23 हो गई थी। परिणामस्वरूप, जिस परियोजना से लागत को पांच वर्षों में वसूलने का पूर्वानुमान था अब वह इसे साढ़े नौ वर्षों में वसूल कर पाएगी अर्थात् परियोजना लागत को वसूल करने में साढ़े चार वर्षों के विलम्ब से परियोजना की व्यावसायिक व्यवहार्यता पर सीधा प्रभाव पड़ेगा।

सिफारिशें

कम्पनी अपनी चल रही/भविष्य की परियोजनाओं हेतु निम्न को सुनिश्चित करने पर विचार करें:-

- कार्य स्थलों को समय पर सौंपना तथा कार्य की प्रगति की उचित निगरानी;
- कम्पनी तथा कार्य के हित के विधिवत रक्षणार्थ अनुबन्ध में प्रावधानों को समाहित करना;
- भविष्य की परियोजनाओं की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए सिविल तथा विद्युत स्कन्धों के समन्वित प्रयास;
- दावों, परियोजना के प्रशासन, संविदा प्रबन्धन, वित्तीय प्रबन्धन तथा परियोजना प्रबन्धन इत्यादि सभी गतिविधियों में प्रभावी नियन्त्रण तन्त्र; तथा राज्य सरकार निम्न पर विचार करें:-
- परियोजना की लागत बढ़ने से रोकने के लिए भारत सरकार द्वारा प्राप्त अनुदान को सीधे कम्पनी को अंतरित करना ।