अध्याय X: विद्युत मंत्रालय

दामोदर वैली कार्पोरेशन

10.1 क्षमता प्रभासो की कम वसूली के कारण हुई परिहार्य हानि

आरटीपीएस-I के संदर्भ में केरल राज्य विद्युत बोर्ड के साथ पीपीए की विद्युत की मात्रा को कम करने के प्रति दामोदर वैली कार्पोरेशन के निर्णय के परिणामस्वरूप क्षमता प्रभारों की कम-वसूली के कारण हानि हुई जो मई 2016 से मार्च 2019 की अवधि के दौरान ₹78.15 करोड़ थी।

दामोदर वैली कार्पोरेशन (कर्पोरेशन) ने 600 मे.वा. प्रत्येक की क्षमता वाली दो ईकाईयों (ईकाई-I एवं II) के साथ रघुनाथपुर थर्मल पावर स्टेशन चरण-I (आरटीपीएस-I) की स्थापना करने का निर्णय लिया (जून 2006)। ईकाई-I एवं II के परिचालन की वाणिज्यिक तिथि (सीओडी) क्रमश: नवम्बर 2010 और फरवरी 2011 में निर्धारित की गई थी। कार्पोरेशन ने 25 वर्षों की अवधि हेतु आरटीपीएस-I से क्रमश: 300 मे.वा., 100 मे.वा. और 150 मे.वा. विद्युत आपूर्ति के लिए पंजाब राज्य विद्युत बोर्ड (पीएसईबी), हरियाणा पावर जनरेशन कार्पोरेशन लिमिटेड (एचपीजीसीएल) और केरल राज्य इलेक्ट्रिसिटी बोर्ड लिमिटेड (केएसईबीएल) के साथ विद्युत खरीद करारों (पीपीए) किए थे।

हालांकि, आरटीपीएस-I विलंब से शुरू हुआ था और यह अनुमानित किया गया (फरवरी 2015) कि ईकाई-I और ईकाई-II के लिए सीओडी क्रमश: जुलाई 2015 और अगस्त 2015 में प्राप्त हो जाएगी। कार्पोरेशन ने उपर्युक्त पीपीए में आरटीपीएस-I की विद्युत की मात्रा (150 मे.वा.) को अन्य परिचालित ईकाईओं में हस्तांतरित करने के लिए केएसईबीएल को प्रस्ताव रखा था (मार्च 2015) क्योंकि आरटीपीएस-I के शुरू होने में और अधिक विलंब की प्रत्याशा के साथ-साथ इसकी बढ़ी हुई परियोजना लागत के कारण उक्त हेतु केंद्रीय विद्युत नियामक आयोग (सीईआरसी) द्वारा अधिक टैरिफ निर्धारित होगा। केएसईबीएल ने उपर्युक्त प्रस्ताव स्वीकार कर लिया (जुलाई 2015)। हालांकि, विद्युत के अंतर राज्यीय ट्रांसमिशन के परिचालनात्मक पहलू पर विचार करते हुए उपर्युक्त पीपीए को 150 मे.वा. से 50 मे.वा. के संबंध में आरटीपीएस-I से विद्युत की मात्रा कम करने के लिए परस्पर सहमति बनी थी (जुलाई 2015)। कार्पोरेशन ने आरटीपीएस-I के लिए इस प्रकार कम की गई 50 मे.वा. विद्युत के संबंध में पुरक पीपीए तथा इसकी मौजूदा एमटीपीएस ईकाईयों से 100 मे.वा. विद्युत की आपूर्ति हेतु नया पीपीए करने के लिए केएसईबीएल को भी प्रस्ताव दिया था। हालांकि, केएसईबीएल के साथ ऐसा कोई पीपीए नहीं किया गया था।

यह देखा गया कि आरटीपीएस-I की दोनों ईकाइयां मार्च 2016 में शुरू की गई थी। आरटीपीएस I से विद्युत की परिगणना मई 2016 से शुरू हुई थी तथा कार्पोरेशन ने मई 2016 से 50 मे.वा. की परस्पर सहमत विद्युत मात्रा के अनुरूप आरटीपीएस-I के क्षमता प्रभारों[1] के लिए केएसईबीएल पर बीजक सृजित करने शुरू कर दिए थे। इस प्रकार, कार्पोरेशन केएसईबीएल से 100 मे.वा. विद्युत के अनुरूप आरटीपीएस-I के संदर्भ में क्षमता प्रभारों की वसूली करने की स्थिति में नहीं था क्योंकि 100 मे.वा. के लिए केएसईबी के साथ किसी पूरक पीपीए पर हस्ताक्षर नहीं किए गए थे।

प्रबंधन ने तर्क दिया (नवम्बर 2019) कि:

- पूर्ण लोड परिचालन की एक मुश्त प्राप्ति की तिथि को रेल एंड वाटर कोरिडोर की स्थापना की अनिश्चितता के साथ संभावित सीओडी लक्ष्य से जोड़ना उचित नहीं था। इसके अलावा, पीपीए की शर्तों के अनुसार विद्युत के ट्रांसमिशन हेतु देय दीर्घावधि अधिगम[2] (एलटीए) प्रभारों की आरटीपीएस-I से विद्युत की परिगणना में विलंब होने पर कार्पोरेशन द्वारा वहन किया जाना था।
- अप्रैल 2016 से मार्च 2019 तक की अवधि हेतु आरटीपीएस के उपलब्धता कारक में लगभग 22 *प्रतिशत* से 32 *प्रतिशत* तक अंतर था जिससे स्पष्ट रूप से पता चला कि आरटीपीएस-I पूर्ण निर्धारित प्रभारों की वसूली हेतु विभिन्न तकनीकी बाधाओं के कारण स्थिर उत्पादन करने की स्थिति में नहीं था।
- जो भी उत्पादन प्राप्त हुआ, 50 मे.वा. के अनुपात में केएसईबीएल को आबंटन के बाद शेष मात्रा को पूल विद्युत के रूप में फर्म उपभोक्ताओं को बेच दिया गया जहां से देय अनुपात में निर्धारित प्रभार घटक की भी वसूली की गई।

निम्नलिखित के मद्देनजर प्रबंधन के उपर्युक्त तर्क मान्य नहीं है:

- पूर्ण लोड के साथ परिचालन की प्राप्ति इस बात की सूचक थी कि संबंधित ईकाई शीघ्र ही चालू करने हेतु तैयार थी। रेल कोरिडोर के पूरा न होने का मामला प्रासंगिक नहीं है क्योंकि यह ईकाई के सीओडी के समय तक भी तैयार नहीं थी। इसके अलावा, प्रबंधन ने पीएसईबी और एचपीजीसीएल के साथ पीपीए के संबंध में आरटीपीएस की सीओडी में विलंब के बारे में अपनी चिंता व्यक्त नहीं की। इसके अतिरिक्त, पीपीए के अनुसार, कार्पोरेशन आरटीपीएस से विद्युत की परिगणना में विलंब हेतु किसी एलटीए प्रभार के भुगतान हेतु दायी नहीं था।

---

[1] *क्षमता प्रभार लाभार्थी द्वारा माह के दौरान उपयोग हेतु अनुमानित ऊर्जा की उच्चतम मात्रा पर आधारित होते है*

[2] *12 वर्षों से अधिक परन्तु 25 वर्षों से कम अवधि हेतु अन्तर राज्यो ट्रांसमिशन प्रणाली के उपयोग का अधिकार*

- लेखापरीक्षा द्वारा संयंत्र उपलब्धता कारक (पीएएफ) अर्थात् घोषित क्षमता (डीसी) पर क्षमता प्रभारों की वसूली न करने के कारण हुई हानि की गणना करते समय पहले ही विचार किया गया है।
- यदि केएसईबीएलक के साथ पीपीए के संबंध में विद्युत की मात्रा कम नहीं की गई, तब कार्पोरेशन ऐसी विद्युत को आरटीपीएस से केएसईबीएल में आपूरित कर सकता था। दूसरी तरफ, कार्पोरेशन अपनी अन्य ईकाईयों, जिनके पास अबाधित विद्युत थी, से फर्म उपभोक्ताओं को विद्युत की समान मात्रा की आपूर्ति कर सकता था। ऐसी परिस्थिति में, कार्पोरेशन आरटीपीएस के साथ-साथ ऐसी अन्य ईकाईयों से आपूरित विद्युत के अनुसार क्षमता प्रभारों की वसूली कर सकता था।

इस प्रकार, केएसईबीएल के साथ पीपीए हेतु आरटीपीएस-I के संबंध में विद्युत की मात्रा में कमी के लिए कार्पोरेशन के निर्णय के परिणामस्वरूप मई 2016 से मार्च 2019 की अवधि के दौरान क्षमता प्रभारों की कम वसूली के कारण ₹78.15 करोड़ की हानि हुई ***(अनुलग्नक-XXVI)***। इसके अलावा कार्पोरेशन को 100 मे.वा. विद्युत की खरीद के लिए नए उपभोक्ता की पुष्टि होने तक ₹3.53 करोड़ प्रति माह की आवृत हानि को सहन करना होगा।

मंत्रालय को मामला दिसम्बर 2019 में संदर्भित किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जून 2020)।

एनटीपीसी-सेल पावर कंपनी प्राइवेट लिमिटेड

10.2 एनएसपीसीएल द्वारा नामांकन आधार पर संविदाए देने में प्रदत्त अनुचित लाभ

एनटीपीसी सेल पावर कंपनी लिमिटेड द्वारा सीवीसी दिशानिर्देशों/ सार्वजनिक खरीद विनियमों पर ध्यान न देते हुए संविदा कीमत के 10 *प्रतिशत* के लाभ मार्जिन पर नामांकन आधार पर 2013-14 से 2018-19 के दौरान ₹129.76 करोड़ मूल्य का नियमित रख-रखाव कार्य निजी पार्टी को देकर उसे अनुचित लाभ पहुँचाया था।

एनटीपीसी सेल पावर कंपनी लिमिटेड (एनएसपीसीएल), एनटीपीसी लिमिटेड और स्टील अथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड (सेल) की एक संयुक्त उद्यम कंपनी, एक विद्युत उत्पाद कंपनी है, वर्तमान में इसके विद्युत स्टेशन भिलाई, दुर्गापुर और राउरकेला में है। एनएसपीसीएल बोर्ड ने एनटीपीसी द्वारा किए गए करारों के अनुसार विभिन्न रख-रखाव और विविध कार्यों के निष्पादन हेतु मैसर्स युटिलिटी पावरटेक लिमिटेड[3] (यूपीएल) के साथ विद्युत स्टेशन रख-रखाव करार (पीएसएमए) किया (अगस्त 2007)। यूपीएल के साथ

[3] *एनटीपीसी और रिलायंस इंफ्रा लिमिटेड का संयुक्त उद्यम*

पीएसएमए को 10 वर्षों के लिए जनवरी 2008 में अंतिम रूप दिया गया था परंतु इसे दोनों पार्टियों की परस्पर समझ के आधार पर 31 मई 2016 को समाप्त कर दिया गया था। तत्पश्चात, कंपनी ने मई 2016 में पांच वर्षों की अवधि के लिए यूपीएल के साथ नया पीएसएमए हस्ताक्षरित किया था। एनएसपीसीएल भिलाई, राउरकेला और दुर्गापुर ने 2013-19 के दौरान यूपीएल (इसके उप-ठेकेदारों सहित) द्वारा 346 कार्य निषपादित कराए थे। जिसके लिए इसने यूपीएल को ₹129.76 करोड़ का भुगतान किया था जिसमें ₹11.53 करोड़ का लाभ मार्जिन शामिल है। उपर्युक्त में से ₹4.58 करोड़[4] मूल्य के 75 कार्य यूपीएल द्वारा स्वयं किए गए थे और ₹125.18 करोड़ मूल्य के शेष 271 कार्य इसके उप-ठेकेदारों के माध्यम से किए गए थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि लोक प्रापण विधेयक 2012 के पैरा 5 में अन्य बातों के साथ-साथ परिकल्पना की गई थी कि सार्वजनिक खरीद के संबंध में खरीदकर्ता का यह उत्तरदयित्व और जवाबदेही होगी (i) दक्षता, मित्व्यता और पारदर्शिता सुनिश्चित करना, (ii) बोलीदाताओं से उचित तथा निष्पक्ष व्यवहार करना, (iii) प्रतिस्पर्था को बढ़ावा देना। इसके अलावा, सीवीसी आदेश (जुलाई 2007) के अनुसार, किसी सरकारी एजेंसी द्वारा संविदा देने के लिए निविदाकरण प्रक्रिया या सार्वजनिक नीलामी एक मूल आवश्यकता है क्योंकि किसी अन्य पद्धति, विशेषत: नामांकन आधार पर संविदा देना, से संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होगा जो समानता के अधिकार की गारंटी देता है जिसमें सभी रूचि रखने वाली पार्टियों को समानता के अधिकार के बारे में बताया गया है। भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय (2006 की विशेष अनुमति याचिका सिविल सं. 10174) में भी कहा था कि सरकारी संविदा को केवल सार्वजनिक नीलामी/ निविदा के माध्यम से ही प्रदान किया जाएगा, इसका मुख्य उद्देश्य सरकारी संविदाओं में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के साथ-साथ भ्रष्ट/ अनियमित प्रथाओं को समाप्त करना है। निर्णय में उपर्युक्त नियम से केवल अपवादात्मक मामलों, जैसे प्राकृतिक आपदा, में ही छूट का प्रावधान किया गया है जब सरकारी संविदा नामांकन आधार पर दी जा सकती है। उपर्युक्त निर्णय को सीवीसी द्वारा सभी सीवीओ को परिपत्रित भी किया गया था (5 जुलाई 2007)। सीवीसी ने सख्ती से कार्यान्वयन के लिए अपने पिछले अनुदेश को दोहराया (दिसम्बर 2012)। भारत सरकार की तरफ से सार्वजनिक खरीद करने के नाते उपर्युक्त नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करना एनएसपीसीएल का उत्तरदायित्व है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि कंपनी ने निविदा आमंत्रित किए बिना यूपीएल को नामांकन आधार पर कार्य प्रदान किया था जो लोक प्रापण विधेयक, सीवीसी दिशानिर्देशों और सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय (2006) के विरूद्ध था और ये कंपनी के हित के भी विरूद्ध

---

[4] *भिलाई- ₹0.73 करोड़ (22 आदेश), राऊरकेला- ₹1.33 करोड़ (5 आदेश) और दुर्गापुर- ₹2.52 करोड़ (48 आदेश)*

था। इसके अलावा, प्रथा के अनुसार एनएसपीसीएल द्वारा अनुमानित लागत के साथ कार्य हेतु असाइनमेंट पत्र यूपीएल को जारी किया गया था जिस पर 10 *प्रतिशत* लाभ यूपीएल को देय था। हालांकि, हमने देखा कि अंतिम संविदा कीमत, जिस पर 10 *प्रतिशत* लाभ का भुगतान यूपीएल को किया गया था, वह कीमत थी जिस पर यूपीएल द्वारा असाइनमेंट पत्र में उल्लिखित संविदा कीमत के बजाय इसके उप संविदाकारों को संविदा दी गई थी। हमने पाया कि चूँकि उप-संविदाकारों ने भी जमा की गई बोली में लाभ अंश भी शामिल किया होगा, अत: संविदा का मूल्य एनएसपीसीएल द्वारा दिए गए अनुमानित मूल्य से अधिक था। हमने आगे देखा कि कार्य के महत्वपूर्ण हिस्से (कुल कार्य का 96 *प्रतिशत*) को यूपीएल द्वारा निष्पादित करने के बजाय उप-संविदाकारों द्वारा किया गया था। एनएसपीसीएल के प्रबंधन को नामांकन आधार की बजाय निविदाकरण के द्वारा कार्य प्रदान करने पर विचार करना चाहिए था जिससे यूपीएल को संविदा मूल्य से अधिक 10 *प्रतिशत* लाभ के भुगतान से बचा जा सकता था जो केवल मध्यस्थ का कार्य कर रहा था।

एनएसपीसीएल ने उत्तर दिया (नवम्बर 2019) कि (i) मैसर्स यूपीएल के माध्यम से कार्य सौंपने की प्रणाली को एनएसपीसीएल में अपनाया गया था जो एनटीपीसी प्रणाली के अंगीकरण का परिणाम था, (ii) विद्युत संयंत्र का रख-रखाव कार्य नियमित रूप से किया जाने वाला कार्य नहीं है क्योंकि इसके लिए उन एजेंसियों की आवश्यकता है जिनके पास कुशल श्रमबल के साथ उस क्षेत्र में पर्याप्त अनुभव हो, (iii) सीधे विक्रेताओं से निविदाएं आमंत्रित करना मार्जिन में बचत सुनिश्चित नहीं करता, चूँकि विक्रेता उस कीमत पर उद्धरण दे सकता है जो यूपीएल को दिए गए मार्जिन से अधिक हो और (iv) यूपीएल उचित निविदाकरण प्रक्रिया सुनिश्चित करता है और प्रमुख नियोक्ता होने के नाते पार्टी प्रदत कार्य के लिए पूर्णत: जिम्मेदार है।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि (i) एनएसपीसीएल एक पृथक वाणिज्यिक सत्त्व है और इसलिए अपनी प्रमोटर कंपनी (एनटीपीसी) में किसी व्याप्त प्रणाली को अपनाने से पूर्व अपने वित्तीय हितों को सुनिश्चित करना चाहिए था, (ii) संवीदाकृत रख-रखाव कार्य नियमित प्रकृति के थे जिसमें मुख्यत: फर्श और दीवारों का रख-रखाव, कचरा हटाना, सड़क की सफाई, उपस्कर की सफाई आदि शामिल थे जो नामांकन आधार पर देने हेतु पात्र अपवादात्मक कार्य नहीं है, (iii) सरकारी कंपनी होने के कारण विक्रेताओं से बोलियों का आमंत्रण अनिवार्य है जो पारदर्शिता और उचित परिस्पर्धा भी सुनिश्चित करेगा, और (iv) चूँकि कार्य के महत्वपूर्ण हिस्से (कुल कार्य का 96 *प्रतिशत*) को यूपीएल द्वारा सीधे किए जाने की बजाय उप-संवीदाकारों द्वारा किया गया था, अत: एनएसपीसीएल को नियमित प्रकृति के कार्यों को 10 *प्रतिशत* लाभ पर यूपीएल को नामित नहीं करना चाहिए था अपितु निविदाकरण के माध्यम से कार्यों को सीधे निष्पादित करना चाहिए था।

अत: एनएसपीसीएल द्वारा सीवीसी दिशानिर्देशों/ सार्वजनिक खरीद नियमों पर ध्यान न देते हुए संविदा कीमत के 10 *प्रतिशत* के लाभ मार्जिन पर नामांकन आधार पर 2013-19 के दौरान ₹129.76 करोड़ मूल्य का नियमित रख-रखाव कार्य निजी पार्टी को देकर उसे अनुचित लाभ पहुँचाया था।

मंत्रालय को मामला जनवरी 2020 को संदर्भित किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जून 2020)।