

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

08 जुलाई 2019

2019 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 05 - “एनएमडीसी लिमिटेड का परिचालनात्मक निष्पादन” आज संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं 5 ‘एनएमडीसी लिमिटेड का परिचालनात्मक निष्पादन’ (इस्पात मंत्रालय) आज संसद में प्रस्तुत किया गया।

एनएमडीसी लिमिटेड छत्तीसगढ़ राज्य में दंतेवाड़ा जिले के बैलाडीला सेक्टर में किरन्दुल (3 खदान) तथा बचेली (2 खदान) और कर्नाटक राज्य के बेलारी जिले में डोनीमलाई (2 खदान) में स्थित ओपन कास्ट खदानों के माध्यम से लौह-अयस्क का उत्पादन करती है। लौह-अयस्क के उत्पादन के अतिरिक्त, कंपनी ने कई व्यावसायिक विविधिकरण पहल की हैं जैसे कि नगरनार, छत्तीसगढ़ में इस्पात संयंत्र का संस्थापन; पन्ना, मध्य प्रदेश में हीरा उत्खनन; पल्लोचा, तेलंगाना में स्पॉन्ज आयरन यूनिट का अधिग्रहण; डोनीमलाई, कर्नाटक में पैलेट संयंत्र का संस्थापन आदि। इसके अतिरिक्त, कंपनी ने इस्पात संयंत्रों के संस्थापन और कोयला तथा लौह-अयस्क खदानों के विकास हेतु केंद्र/ राज्य सरकार उपक्रमों तथा भारत और विदेशों में निजी कंपनियों के साथ संयुक्त उद्यमों में निवेश किया है। यह प्रतिवेदन 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान एनएमडीसी लिमिटेड द्वारा लौह-अयस्क के उत्पादन, निकासी तथा बिक्री, व्यावसायिक विविधिकरण कार्यकलापों और संयुक्त उद्यमों में निवेश की जांच करता है।

एनएमडीसी लिमिटेड भारत में लौह अयस्क का सबसे बड़ा उत्पादक है। वर्ष 1958 में इसने अपना परिचालन दो मिलियन टन प्रति वर्ष (एमटीपीए) लौह-अयस्क की उत्पादन क्षमता के साथ आरंभ किया, जो 31 मार्च 2017 तक 44 एमटीपीए की क्षमता तक बढ़ चुका है। कम्पनी ने वर्ष 2016-17 के दौरान 34 एमटीपीए लौह-अयस्क का उत्पादन

किया, जो कि कुल सार्वजनिक क्षेत्र उत्पादन (70.36 मिलियन टन) का 48 प्रतिशत व कुल घरेलू उत्पादन (194.58 मिलियन टन) का 17 प्रतिशत था। वर्ष 2016-17 के दौरान ₹9,738.45 करोड़ की आय पर इसने ₹4,293.68 करोड़ का लाभ (कर पूर्व) अर्जित किया। कंपनी का मुख्य कार्यकलाप लौह-अयस्क का उत्पादन और बिक्री है जो कि 2016-17 के टर्नओवर का 98.63 प्रतिशत (₹8,708.90 करोड़) रहा तथा शेष 1.37 प्रतिशत (₹120.74 करोड़) हीरा, उर्जा, पैलेट्स और सेवाओं की बिक्री के माध्यम से अर्जित किया गया।

प्रमुख लेखापरीक्षा आपत्तियां:

लौह-अयस्क का उत्पादन, निकासी और बिक्री

अपनी नीतिगत प्रबंधन योजना (एसएमपी)-विज़न 2025 में, कंपनी ने लौह-अयस्क उत्पादन के अति-महत्वाकांक्षी लक्ष्य जैसे कि 2018-19 तक 75 एमटीपीए तथा 2021-22 तक 100 एमटीपीए निर्धारित किए (अक्टूबर 2015)। लक्ष्य इस उद्देश्य के लिए नियुक्त सलाहकार के प्रतिकूल निष्कर्षों पर आवश्यक संज्ञान लिए बिना और लौह-अयस्क की घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय कीमतों की घटती प्रवृत्ति पर विचार किए बिना निर्धारित किए गए। तदनुसार, एसएमपी में संशोधन किया गया (सितंबर 2016) जिसमें 2018-19 और 2021-22 तक लक्षित उत्पादन क्षमता क्रमशः 50 एमटीपीए तथा 67 एमटीपीए तक घटाई गई। तथापि, लक्षित उत्पादन क्षमता को प्राप्त करने हेतु विभिन्न परियोजनाओं तथा अवसंरचना सुविधाओं के संस्थापन के लिए कार्यवाही परिकल्पित समय सीमा के साथ समक्रमिक नहीं की गई।

(पैरा 2.1.3 तथा 2.1.4)

बेलाडीला सेक्टर में डिपॉजिट-11बी खदान के विकास के लिए सभी पैकेजों का क्रियान्वयन उनकी अनुसूचित तारीखों के बाद तक विलंबित हुआ। इसके परिणामस्वरूप परियोजना जून 2008 के अनुसूचित पूर्णता समय के प्रति कार्यान्वयन के अंतर्गत रही (मार्च 2018)। 11बी खदान की 7 एमटीपीए की संस्थापित क्षमता के प्रति स्क्रीनिंग सुविधाओं की आवश्यकता और अन्य पैकेज कार्यों के अपूर्णता के कारण, अगस्त 2015 में क्रशिंग संयंत्र और डाउनहिल कन्वेयर सिस्टम के आरंभ के पश्चात वर्ष 2015-16

तथा 2016-17 के दौरान कंपनी क्रमशः 0.61 एमटीपीए और 0.58 एमटीपीए लौह अयस्क का उत्पादन कर सकी।

(पैरा 2.3.1)

कुमारास्वामी लौह-अयस्क परियोजना (केआईओपी) का क्रियान्वयन कार्यान्वयनाधीन रहा (मार्च 2018) यद्यपि मार्च 2012 तक इसका पूर्ण होना अनुसूचित था। इस प्रकार, कंपनी द्वारा संशोधित एसएमपी- विज़न 2025 के अनुसार 2018-19 तक 7 एमटीपीए का परिकल्पित उत्पादन लक्ष्य प्राप्त करना दूरस्थ नजर आता है। इसके अतिरिक्त, केआईओपी के लिए स्क्रीनिंग संयंत्र तथा रेलवे यार्ड के साथ लॉडिंग संयंत्र की अनुपलब्धता के कारण, कंपनी को केआईओपी की आवश्यक सुविधाओं की पूर्णता तक खनन कार्य की आउटसोर्सिंग शुरू करनी पड़ी, जो पर्यावरण अनुकूल कदम नहीं था।

(पैरा 2.3.2 तथा 2.3.3)

केआईओपी के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफएंडसीसी) की विशेषज्ञ समीक्षा समिति द्वारा स्तर-I वन मंजूरी मिलने की शर्त पर, स्क्रीनिंग संयंत्र-II के लिए पर्यावरण मंजूरी की सिफारिश की गई (जून 2017), जो कि कंपनी द्वारा आवेदन (मार्च 2014) के तीन वर्षों से अधिक समय के बाद थी। यह विलंब कंपनी पर आंशिक रूप से रोप्य था क्योंकि कंपनी भूमि आवश्यकता में वृद्धि के कारण संशोधित संदर्भ शर्तों का आवेदन करने हेतु तत्काल कार्रवाई करने में विफल रही और एमओईएफएंडसीसी को आवश्यक जानकारी विलंब से प्रस्तुत की। इसके अतिरिक्त, दिसम्बर 2014 में वन मंजूरी के लिए आवेदन किया गया जो अभी तक डिफरेंशियल ग्लोबल पॉजिशनिंग सिस्टम (डीजीपीएस) सर्वेक्षण संचालन करने में अकारण विलंब और उप-वन संरक्षक, बेलारी द्वारा महत्वपूर्ण विवरण प्रस्तुत न किये जाने के कारण प्रतीक्षित था (मार्च 2018)।

(पैरा 2.4.1)

किरन्दुल कॉम्प्लेक्स के लिए स्क्रीनिंग संयंत्र-III के संबंध में, नवंबर 2013 में कंपनी द्वारा पर्यावरण मंजूरी (ईसी) प्राप्त की गई। तथापि, 74.236 हेक्टेयर के आवेदित भू-क्षेत्र के प्रति ईसी में वर्णित 65.936 हेक्टेयर के भू-क्षेत्र की त्रुटि कंपनी द्वारा तब तक नहीं देखी

गई जब तक छत्तीसगढ़ पर्यावरण संरक्षण बोर्ड (सीईसीबी) द्वारा इसे स्थापना के लिए मंजूरी (सीएफई) जारी करने से पूर्व इस त्रुटि को इंगित नहीं किया गया। कंपनी द्वारा एमओईएफएंडसीसी को संशोधित ईसी जारी करने का अनुरोध किया गया (दिसंबर 2016) जो मार्च 2017 में प्राप्त हुआ। इसके परिणामस्वरूप, जुलाई 2017 में सीईसीबी द्वारा सीएफई प्रदान किया गया। इस प्रकार, कंपनी की ओर से 38 महीनों (नवंबर 2013 से दिसंबर 2016 तक) का परिहार्य विलंब हुआ।

(पैरा 2.4.2)

विविधिकरण कार्यकलाप

कंपनी नगरनार, छत्तीसगढ़ में एकीकृत इस्पात संयंत्र के संस्थापन के साथ आगे बढ़ी (जनवरी 2010) और कंपनी ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार करने की अपेक्षा तकनीकी-आर्थिक व्यवहार्यता प्रतिवेदन (टीईएफआर) में दिए गए संभावित विवरणों के आधार पर विभिन्न पैकेज प्रदान कर दिए। इसके परिणामस्वरूप, आकलन अधोगामी रूप से संशोधित हुए तथा निविदाएं जारी करने के पश्चात तकनीकी आवश्यकताओं में सुधार किये गए। इससे निविदाकरण और पैकेज प्रदान करने में विलंब हुआ। इसके अतिरिक्त, परियोजना की लागत 43 प्रतिशत बढ़कर ₹15,525 करोड़ से ₹22,196 करोड़ तक पहुँच गई। ₹6,671 करोड़ की लागत वृद्धि में कार्यक्षेत्र में परिवर्तन के कारण हुई ₹3,842 करोड़ की वृद्धि शामिल थी, जिसे कंपनी द्वारा डीपीआर तैयार करने पर टाला जा सकता था। परियोजना कार्यान्वयनाधीन थी (मार्च 2018), यद्यपि इसकी सम्पत्ति मार्च 2014 तक अनुसूचित थी।

(पैरा 3.1)

पन्ना, मध्य प्रदेश में हीरा खनन के संबंध में, 2012-13 से 2016-17 के दौरान प्रत्येक वर्ष के अंत में उनके उत्पादन मात्रा का 39 प्रतिशत से 80 प्रतिशत तक के बिना बिके हीरों के भंडार की काफी मात्रा शेष रह गई थी। इन वर्षों के दौरान हीरों की औसत उत्पादन लागत निवल उदग्रहणीय मूल्य (एनआरवी) से अधिक थी। इस कारण 2016-17 के अंत में हीरा खनन परियोजना (डीएमपी) का निवल घाटा ₹27.16 करोड़ था।

(पैरा 3.2)

कंपनी ने बेलाडिला लौह-अयस्क रेंज में स्थित डिपॉजिट-13 के विकास के लिए छत्तीसगढ़ खनिज विकास निगम लिमिटेड (सीएमडीसी) के साथ एक संयुक्त उद्यम कंपनी नामतः एनएमडीसी-सीएमडीसी लिमिटेड बनाई (जून 2008)। परियोजना के लिए वन मंजूरी आवेदन करने (जनवरी 2003) के 14 वर्ष बाद प्राप्त हुई (जनवरी 2017)। यह विलंब कंपनी पर आंशिक रूप से रोप्य था क्योंकि कंपनी ने भारतीय खान ब्यूरो (आईबीएम) द्वारा स्वीकृत खदान योजना को संबंधित अधिकारियों को प्रस्तुत करने में चार वर्षों का समय लिया और स्तर-1 वन मंजूरी की कुछ शर्तों का अनुपालन भी नहीं किया। इसके अतिरिक्त, संस्थापन के लिए अनुमति और परिचालन की अनुमति छत्तीसगढ़ पर्यावरण संरक्षण बोर्ड से प्राप्त की जानी शेष थी (मार्च 2018)। इस प्रकार, एसएमपी 2025 में यथा परिकल्पित 2018-19 तक डिपॉजिट-13 से 2 एमटीपीए लौह-अयस्क के लक्षित उत्पादन को प्राप्त करने की संभावना निराशाजनक प्रतीत होती है।

(पैरा 3.3)

कंपनी ने बेनेफिशिएशन तथा पैलेटाईजेशन प्रक्रिया के माध्यम से स्लाइम्स (1.59 एमटीपीए) तथा फाईन्स (0.30 एमटीपीए) के उपयोग द्वारा पैलेट्स के उत्पादन के लिए ₹572 करोड़ की लागत से डोनीमलाई में 1.2 एमटीपीए पैलेट संयंत्र स्थापित करने का प्रस्ताव दिया। तथापि, प्रमुख पैकेज निर्माण कार्यों के असंकालन के कारण, परियोजना का आरंभन असामान्य रूप से विलंबित हुआ। पैलेट संयंत्र मुफ्त में उपलब्ध स्लाइम्स के भरोसे स्थापित करना प्रस्तावित था तथापि, केन्द्रीय उच्चाधिकार प्राप्त समिति द्वारा नियुक्त निगरानी समिति के पर्यवेक्षण के अंतर्गत ई-निलामी के माध्यम से कर्नाटक में लौह-अयस्क की बिक्री के संबंध में माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशानुसार कंपनी को स्लाइम्स/फाईन्स ई-निलामी के माध्यम से अन्यो के साथ समतुल्य बाजार दर पर खरीदने पड़े। इसके कारण, पैलेट्स की उत्पादन लागत में वृद्धि निश्चित थी, जिसके परिणामतः, परियोजना की लाभकारिता पर नकारात्मक प्रभाव पड़ा।

(पैरा 3.6)

संयुक्त उद्यमों में नीतिगत निवेश

कंपनी ने जम्मू व कश्मीर में पंथल गांव में 30,000 टीपीए (टन प्रति वर्ष) की क्षमता वाला डेड बर्न्ट मैग्नेसाइट (डीबीएम) विनिर्माण संयंत्र स्थापित करने के लिए जे एंड के

मिनरल्स लिमिटेड के साथ जे एंड के मिनरल डेवलपमेंट कारपोरेशन लिमिटेड नामक एक संयुक्त उद्यम कंपनी (जेवीसी) को स्थापित किया (मई 1989)। खनन पट्टा जेवीसी के नाम अंतरित कर दिया गया (अप्रैल 2011) तथा मई 2011 में जेवीसी को पर्यावरण मंजूरी मिल गई थी। तथापि, अक्टूबर 2016 में, एमओईएफएंडसीसी ने यह कहते हुए पर्यावरण मंजूरी वापिस ले ली कि ओपन कास्ट खनन के श्री माता वैष्णों देवी के पवित्र स्थल के समीप होने के कारण प्राचीन, दुर्बल और पर्यावरण संवेदनशील क्षेत्र को अपूर्णनीय क्षति हो सकती है। इस प्रकार, परियोजना पर कंपनी द्वारा व्यय की गई ₹42.37 करोड़ की राशि निष्फल सिद्ध हुई और 2016-17 की लेखा बहियों में इसे बट्टे खाते में डाला गया।

(पैरा 4.1)

विदेशों से मेटलर्जिकल कोकिंग कोल तथा थर्मल कोल आपूर्ति प्राप्त करने के उद्देश्य से मई 2009 में एक एसपीवी नामतः इंटरनेशनल कोल वेंचर्स लिमिटेड (आईसीवीएल) का निर्माण किया गया जिसमें एनएमडीसी लिमिटेड भी एक भागीदार था। जुलाई 2014 में, आईसीवीएल ने मोज़ामबीक में स्थित कोयला खदान और कोयला परिसंपत्तियों में रियो टिंटो पीएलसी यूके का स्वामित्व भाग अधिग्रहित करने का निर्णय लिया। यह देखा गया कि घाटा अर्जित कर रही मोज़ामबीक खदान परिसंपत्ति के अधिग्रहण के लिए आईसीवीएल की गलत/अनुचित और अव्यावहारिक व्यापार योजना के आधार पर कंपनी द्वारा ₹376.36 करोड़ (जिस पर अब तक कोई प्रतिफल प्राप्त नहीं हुआ था) किया गया निवेश विवेकपूर्ण नहीं था।

(पैरा 4.4)

कंपनी ने उत्खनन स्थल, जो कि लिगेसी आयरन ओर लिमिटेड (एलआईओएल) द्वारा अधिग्रहित किया जाने थे, पर प्रबंधन नियंत्रण सुरक्षित करने हेतु एलआईओएल, ऑस्ट्रेलिया में 50 प्रतिशत शेयर अधिग्रहित करने का निर्णय लिया (मई 2011)। इस तथ्य के बावजूद कि मूल्यांकन अध्ययन संचालित करने के लिए नियुक्त सलाहकार के मतानुसार यह एक नकारात्मक एनपीवी परियोजना थी और लघु से मध्यम अवधि के दौरान साधारण परिसंपत्ति थी, कंपनी ने एलआईओएल में ₹168.53 करोड़ (31.01 मिलियन ऑस्ट्रेलियन डॉलर) का कुल निवेश किया। एलआईओएल का शेयर मूल्य, आरंभ में अधिग्रहित 6.55 ऑस्ट्रेलियन सेंट प्रति शेयर से गिर कर 0.30 ऑस्ट्रेलियन सेंट प्रति शेयर रह गया (3 नवंबर 2017)। इसके कारण, कंपनी द्वारा किये निवेश का मूल्य ₹168.53 करोड़ से घट कर ₹17.13 करोड़ रह गया। इसके अतिरिक्त, कंपनी अवसंरचना

सुविधाओं के विकास के लिए व्यय के अतिरिक्त स्थल की देखभाल के लिए वर्ष 2030 तक ₹89.67 लाख प्रतिवर्ष खर्च करने हेतु बाध्य थी। (पैरा 4.5)

आंतरिक नियंत्रण व निगरानी

कंपनी का आंतरिक नियंत्रण तंत्र कमजोर था जो कि इन तथ्यों से सिद्ध होता है कि (क) चालू परियोजनाओं की समीक्षा हेतु उप-समिति ने प्राप्त करने हेतु स्पष्ट माइलस्टोन के साथ ऐसी कोई समयसीमा निर्धारित नहीं की जिसकी समीक्षा उसकी अनुवर्ती बैठकों में की जा सके, (ख) प्रमुख निवेशों पर निर्णय स्वयं किये जाने योग्य परिश्रम के बिना लिये गये, (ग) बोर्ड द्वारा यथा निर्धारित नीतिगत प्रबंधन योजना - विज़न 2025 के क्रियान्वयन की आवधिक मध्यावधि समीक्षा नहीं की गई जिसके कारण निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति में आ रही कमियों के लिए सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की जा सकी।

(पैरा 5.1)

सिफारिशें:

- 1) कंपनी को अपनी आवधिक योजनाओं में लक्ष्य निश्चित करते समय बाजार प्रचलनों पर विचार करना चाहिए ताकि निर्धारित लक्ष्य व्यावहारिक और प्राप्ति योग्य हों।
- 2) कंपनी निर्धारित समय सीमाओं के भीतर सांविधिक मंजूरीयां प्राप्त करने हेतु आवश्यक दस्तावेजों को समयानुसार प्रस्तुत करना और संबंधित सांविधिक प्राधिकारियों से निरंतर कार्यवाही करना सुनिश्चित करे।
- 3) कंपनी को राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय निवेश उद्यमों में शामिल होने से पूर्व जोखिम तथ्यों पर समुचित उद्यम करने और समुचित संज्ञान देने की आवश्यकता है।
- 4) कंपनी को परियोजनाओं/निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन में विलंब और समय तथा लागत की वृद्धि से बचने के लिए अपनी परियोजना क्रियान्वयन तंत्र/नीति को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।
- 5) कंपनी का बोर्ड परियोजनाओं को समयानुसार समाप्त करने के लिए निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करे।