

अध्याय VII: रक्षा मंत्रालय

भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड

7.1 अभिसारी बिल बनाने और ग्राहक सम्बन्ध प्रबन्धन परियोजना में निधियों का अवरोधन

जटिल परियोजना, जिसमें विस्तार के लिए असीमित क्षेत्र के साथ नियत डिलीवरी अनुसूची शामिल थी, को विशेषज्ञता के बिना कार्यान्वयन स्वीकार करने, संघ साझेदार के निष्पादन के लागू करने में विफलता और विक्रेताओं के साथ बेक-टू-बेक भुगतान खण्ड के अभाव के कारण चार वर्षों से अधिक तक ₹ 144.85 करोड़ का अवरोधन हुआ।

महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड (एमटीएनएल) ने अभिसारी बिलिंग प्रणाली और ग्राहक सम्बन्ध प्रबन्धन (सीआरएम) परियोजना के कार्यान्वयन के लिए एक निविदा आमंत्रित की (अप्रैल 2004)। निविदा शर्तों के अनुसार, साझेदारों के साथ टीमिंग व्यवस्था अपेक्षित थी यदि अग्रणी बोलीदाता या तो बिलिंग में अथवा सीआरएम में एक अनुभवी समाकलक नहीं था। तदनुसार, परियोजना की बोली के लिए, भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड (कम्पनी) ने विभिन्न भागीदारों¹ के साथ एक सहमति ज्ञापन (एमओयू) किया (अगस्त 2004) जिसमें आईबीएम शामिल था जो सीआरएम परियोजनाओं के लिए प्रणाली एकीकरण (एसआई) में विशेषज्ञ था।

परियोजना के लिए बोली कम्पनी द्वारा प्रस्तुत की गई थी (अगस्त 2004) और समझौते के सिलसिले के पश्चात् एमटीएनएल ने क्रय आदेश की तारीख से 12 माह² के अन्दर पूरा किये जाने के लिए टर्नकी आधार पर उपर्युक्त परियोजना के कार्यन्वित करने के लिए कम्पनी को ₹ 503.51 करोड़ (फरवरी 2008 में संशोधित करके ₹ 493.08 करोड़) मूल्य वाला एक क्रय आदेश (पीओ) भेजा (फरवरी 2006)। कार्य के क्षेत्र में दिल्ली और मुम्बई में एमटीएनएल द्वारा ग्राहकों को दी जाने वाली विभिन्न सेवाओं के लिए सामान्य बिलिंग को समर्थ बनाने के लिए हार्डवेयर सॉफ्ट वेयर और कारोबार की विभिन्न लाइनों (एलओबी) अर्थात्, आईयूसी, जीएसएम, सीडीएमए, पीएसटीएन³ ब्रोडबेण्ड, लीजड लाइन आदि के प्रणाली एकीकरण की आपूर्ति शामिल थी। इसके अतिरिक्त, ठेका में स्वीकार किया गया कि

¹ आईबीएम, ओआरजी, इन्डीपेन्डेंट टेकनोलोजी सिस्टमस लि. (आईएनटीईसी), उम्माकोम इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड, पीयुपलसॉफ्ट इण्डिया प्रा. लि. और एकसलटीड इन्फोरमेशन सिस्टमस लिमिटेड (सिस्टम)

² आपूर्तियों को सात माह के अन्दर पूरा किया जाना था और प्रतिष्ठापन एवं आयुक्त करना पीओ की तारीख से 12 माह के अन्दर पूरा किया जाना था।

³ आईयूसी - इन्टर ओपरेटर बिलिंग, जीएसएम-मोबाइल संचार के लिए विश्वव्यापी प्रणाली, सीडीएमए-कोड- डिवीजन मन्टीपिल एसेस, पीएसटीएन पब्लिक स्वीचड टेलीफोन नेटवर्क

एसआरएस¹ में संभावित परिवर्तन होने से, परिवर्तनों को किसी अतिरिक्त वित्तीय निहतार्थ के बिना कम्पनी द्वारा कार्यान्वित किया जाना था और एसआरएस निविदा दस्तावेज के क्षेत्र के अन्दर होना था।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित देखा:

1. प्रणाली समाकलक का चयन:

- एमओयू जिसके आधार पर कम्पनी ने परियोजना के लिए बोली लगाई थी, में आईबीएम को लीड एप्लीकेशन्स के आपूर्तिकार और नेटवर्किंग समाकलक के रूप में सीआरएम और ओआरजी का आपूर्तिकार और समाकलक बताया गया था।
- कीमतों पर समझौता करने, विक्रेताओं के साथ निबंधन एवं शर्तों के लिए प्रबन्धन द्वारा गठित समिति (जनवरी 2006) की यह राय (मार्च 2006) थी कि चूँकि अच्छे प्रकटन और जटिल एकीकरण की सम्भलाई का अनुभव एक प्रणाली समाकलक (एसआई) के चयन के लिए आवश्यक मानदण्ड था, इसलिए कार्य एमटीएनएल की सन्तुष्टि के लिए आईबीएम द्वारा किया जा सकता है। तथापि, आईबीएम जिम्मेवारी लेने के लिए इच्छुक नहीं था और सुझाव दिया कि एसआई के लिए आदेश ओआरजी को दे दिया जाए।
- कम्पनी ने एसआई के लिए आदेश ओआरजी को भेजा (27 मार्च 2006) और तीन माह के पश्चात् (20 जून 2006) ओआरजी के साथ एक टीमिंग करार किया गया जिसमें ओआरजी को समग्र एसआई के लिए जिम्मेवार बनाया गया लेकिन ओआरजी यह कार्य उपठेके पर मैसर्स सत्यम कम्प्यूटरस को दे सकता था।
- ओआरजी ने मैसर्स सत्यम कम्प्यूटरस सर्विसेस लिमिटेड को एसआई कार्य का उपठेका दिया। तदनन्तर, मैसर्स सत्यम कम्प्यूटरस में संकट के परिणामस्वरूप कार्य के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ। इसके अतिरिक्त, मैसर्स ओआरजी आन्तरिक वित्तीय संकट के कारण प्रचालन से भी बाहर हो गई और ₹ 1.62 करोड़ की बैंक गारन्टी को भुना लिया गया।

2. प्रतिकूल भुगतान खण्ड का स्वीकरण:

- यद्यपि एमटीएनएल द्वारा कम्पनी को भुगतान ठेका में यथा निर्धारित कार्य के पूरा होने के आधार पर चरणों² में किया जाना था फिर भी कम्पनी द्वारा विक्रेता को क्रय आदेशों को प्रेषण दस्तावेजों के प्रति आपूर्तियों के पूर्ण मूल्य के लिए साख पत्र (एलसी) के माध्यम से हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर की आपूर्ति के प्रति भुगतान के लिए मुहैया कराया गया था।

¹ प्रणाली आवश्यकता विनिर्देशन

² हार्डवेयर- आपूर्ति पर 60 प्रतिशत, सन्तोषजनक आई एण्ड सी पर 20 प्रतिशत और सफल आई एण्ड सी के एक वर्ष के पश्चात् 20 प्रतिशत, सॉफ्टवेयर आपूर्ति पर 20 प्रतिशत, कार्यात्मक परीक्षण पर 20 प्रतिशत, सफल आई एण्ड सी के पश्चात् 40 प्रतिशत, और सफल आई एण्ड सी के एक वर्ष के पश्चात् 20 प्रतिशत, सेवाएं- चरण-I एसआरएस के पश्चात् 30 प्रतिशत, सफल आई एण्ड सी के पश्चात् 50 प्रतिशत, चरण-II एसआरएस के पश्चात् 10 प्रतिशत और एसआरएस के चरण-II के अनुसार परिवर्तनों के कार्यान्वयन के पश्चात् 10 प्रतिशत।

- हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर की आपूर्ति (ओरेकल आरडीबीएमएस जिसका आदेश फरवरी 2008 में दिया गया था को छोड़कर) मार्च 2007 तक पूरी हुई थी। परियोजना के प्रति व्यय की गई लागत लगभग ₹ 293.12 करोड़ (सितम्बर 2011) थी जिसमें ₹ 254.17 करोड़ की आपूर्ति की गई सामग्री शामिल थी जिसके लिए पूर्ण भुगतान कम्पनी द्वारा किया गया था। तथापि, प्रतिष्ठापन एवं आयुक्त करने का कार्य ओआरजी द्वारा मात्र आंशिक रूप से पूरा किया गया था (जनवरी 2012) जिसके कारण कम्पनी इसके विक्रेताओं को पूर्ण भुगतान करने के बावजूद भी ₹ 144.85 करोड़ की राशि की आपूर्तियों के लिए बिल उद्भूत नहीं कर सकी।

प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2011) कि निविदा/एसआरएस स्वरूप में सामान्य था और नई प्रक्रियाओं और कारोबार नियमों का कार्यान्वयन तथा स्वीकरण परीक्षण के समय पर पता चला था। यद्यपि कार्य के क्षेत्र के अन्दर नई सेवाओं, नेटवर्क घटकों, काल डिटेल् सर्च प्रणाली आदि को शामिल किया गया था। इसके अतिरिक्त, बोली के समय पर, एमटीएनएल की मात्र सीमित सेवाएं परिचालन में थी और कार्य के क्षेत्र में परिकल्पना की गई थी। तथापि, कारोबार वृद्धि के रूप में, एमटीएनएल ने निरन्तर बहुत सी नई सेवाओं को प्रारम्भ किया और कम्पनी से अभिसारी बिलिंग के भाग के रूप में सभी नई सेवाओं के डिलीवर होने की अपेक्षा की।

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि:

- कम्पनी को विस्तार और नियत डिलीवरी अवधि के लिए ओपन एन्डीड स्कॉप सहित परियोजना को स्वीकार करते समय पर्याप्त वित्तीय रक्षोपाय करने चाहिए थे।
- एसआई के क्षेत्र में विशेषज्ञता/अनुभव के अभाव में कम्पनी को पूर्णतः ठेका के कार्यान्वयन के लिए मैसर्स आईबीएम पर जिम्मेवारी नियत करते हुए इसके हित को सुरक्षित करना चाहिए, और
- जब ठेका विभिन्न साझेदारों से टीमिंग व्यवस्था के आधार पर प्राप्त हुआ था तब कम्पनी को एमटीएनएल की भुगतान शर्तों के तदनु रूप बेक-टू-बे भुगतान खण्ड के समावेशन को भी सुनिश्चित करना चाहिए था।

इसी बीच, एमटीएनएल से यह अभिनिश्चित किया गया था कि जनवरी 2012 को पिछले सात माह में परियोजना में कोई प्रगति नहीं हुई है।

इस प्रकार, (क) टर्नकी परियोजना जिसमें विस्तार के लिए असीमित क्षेत्र के साथ डिलीवरी अनुसूची शामिल थी के कार्यान्वयन के स्वीकार करने, (ख) इसकी वचनबद्धता के बावजूद आईबीएम, एक अनुभवी संघ सझेदार, द्वारा एसआई के निष्पादन को सुनिश्चित करने में विफलता, और (ग) इसके विक्रेताओं के साथ बेक-टू-बेक भुगतान शर्तों के समावेश करने में विफलता के परिणामस्वरूप कम्पनी इसके समापन की नियत तारीख के पाँच वर्षों के पश्चात् भी एमटीएनएल की प्रतिष्ठित और महत्वपूर्ण परियोजना को कार्यान्वित करने में विफल रही जिसके परिणामस्वरूप चार वर्षों से अधिक तक (मार्च 2012) ₹ 144.85 करोड़ का अवरोधन हुआ।

मामला अक्टूबर 2011 में मंत्रालय को बताया गया था; उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2012)।

हिन्दुस्तान एयरोनॉटिक्स लिमिटेड

7.2 निष्पादन संबंधी वेतन का अतिरिक्त भुगतान

लोक उपक्रम विभाग (डीपीई) के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में निष्पादन संबंधी वेतन की गणना हेतु लाभ में ब्याज आय को जोड़ने से ₹ 43.18 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

लोक उपक्रम विभाग (डीपीई), भारी उद्योगों और सार्वजनिक उद्यमों ने बोर्ड स्तर तथा बोर्ड से निचले स्तर के अधिकारियों एवं केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (सीपीएसईज़) में गैर यूनियन पर्यवेक्षकों को जनवरी 2007 से निष्पादन संबंधी वेतन (पीआरपी) को मंजूरी दे दी (नवम्बर 2008) जिसे वर्ष के लिए सीपीएसई के लाभ, पिछले वर्ष की तुलना में वृद्धिशील लाभ तथा अधिकारियों के निष्पादन से प्रत्यक्ष रूप से जोड़ा जाना है। प्रत्येक सीपीएसई को एक स्वतंत्र निदेशक की अध्यक्षता में एक पारितोषिक समिति का गठन करना था जो अधिकारियों को इसके वितरण के लिए निर्धारित सीमा के भीतर वार्षिक बोनस/चर वेतन पूल तथा नीति आदि तय करती। इसके अतिरिक्त, पीआरपी की गणना के लिए कर से पूर्व लाभ (पीबीटी) के तत्वों पर स्पष्टीकरण के समय, डीपीई ने सिफारिश किया (नवम्बर 2010) कि सीपीएसईज़ का लाभ उनके विशिष्ट उद्देश्यों तथा कोर गतिविधियों से प्राप्त होने की अपेक्षा की जाती है और जहाँ तक पीआरपी का संबंध है, स्टॉक का मूल्यांकन, सरकार द्वारा माफ अनुदान, भूमि की बिक्री इत्यादि (मदों की सूची संपूर्ण नहीं है) असाधारण मदें पीबीटी की गणना में संबद्ध नहीं होंगी।

हिन्दुस्तान एयरोनॉटिक्स लिमिटेड (एचएएल) के निदेशक बोर्ड ने पीआरपी की एक योजना को 2009-10 से कार्यान्वयन के लिए अनुमोदन दिया (अगस्त 2010), जो प्रदर्शन मूल्यांकन रिपोर्ट स्कोर पर आधारित व्यक्तिगत प्रदर्शन, मूल्य संवर्धन, क्रय, लागत में कमी, आडटसोर्सिंग तथा मानक व्यक्ति घंटा (एसएमएच) आउटपुट पर आधारित प्रभागीय प्रदर्शन एवं लाभ सहित रक्षा मंत्रालय (एमओडी) द्वारा समग्र रूप में कंपनी के एमओयू रेटिंग पर आधारित संगठनात्मक प्रदर्शन के तीन तत्वों सहित एक प्रदर्शन सूचकांक की स्वीकार्यता को विनिर्दिष्ट करता था। 2009-10 के लिए कंपनी द्वारा ₹ 105.52 करोड़ का पीआरपी निर्धारण अधिसूचित किया गया था (मई 2011) फलस्वरूप मई 2011 के दौरान अधिकारियों को ₹ 101.27 करोड़ अदा कर दिया गया।

हमने पाया (सितम्बर 2011) कि 2009-10 के लिए कंपनी की पीबीटी ₹ 2,688.43 करोड़ थी, जो कंपनी को सौंपी गई विभिन्न परियोजनाओं के लिए एमओडी से मुख्यतः अग्रिम के रूप में प्राप्त निधियों के अल्पकालिक जमा पर अर्जित ₹ 1525.60 करोड़ (पीबीटी का 56.75 प्रतिशत) के ब्याज आय सहित पीआरपी की गणना के लिए माना गया था। रक्षा मंत्रालय ने एचएएल को 31 मार्च 2010 को ₹ 29,977 करोड़ अग्रिम प्रदान किया था जो 31 मार्च 2011 को बढ़कर ₹ 35147 करोड़ हो गया। चूंकि ब्याज आय रक्षा मंत्रालय से प्राप्त अग्रिम के असाधारण परिणाम से वृहद रूप में लिया गया था जोकि कंपनी के वास्तविक बिक्री कारोबार से अधिक, 2009-10 तथा 2010-11 के बीच औसतन ₹ 12286 करोड़ था; यह मानना तर्कसंगत नहीं है कि ऐसी आय कंपनी के कोर गतिविधियों तथा सामान्य कारोबार से व्युत्पन्न हुई है। अतएव, पीआरपी की गणना के प्रयोजन के लिए ऐसी असाधारण आय के लिए उचित छूट दी जानी चाहिए। यह मानने की भी आवश्यकता थी कि रक्षा ग्राहकों से प्राप्त अग्रिमों पर अधिशेष निधियों का निवेश आकस्मिक गतिविधियाँ हैं न कि कंपनी के लिए एक कोर

गतिविधि। यदि कंपनी की कोर गतिविधियों से संबंधित मात्र आय से निकाली जाती तो अधिकारियों को अंततः प्रदत्त देय पीआरपी ₹ 101.27 करोड़ के बजाय ₹ 58.09 करोड़ होता (मई 2011)।

घटनावश वित्त वर्ष 2007-08 तथा 2008-09 में अर्थात् इस योजना से पूर्व कंपनी निष्पादन सुधार वेतन (पीआईपी) योजना का कार्यान्वयन कर रही थी जिसमें ब्याज आय का घटक शामिल नहीं था।

उत्तर में, प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2011 तथा मार्च 2012) कि पीआरपी के लिए ब्याज योग्य आय चूँकि निधियों का विवेकी कार्यचालन पूँजी प्रबंधन से बिक्री की ठेकागत शर्तों के माध्यम से प्राप्त हुई थी अतएव यह कंपनी के उद्देश्यों में शामिल थी। रक्षा मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर का समर्थन किया।

मंत्रालय का कंपनी की पीआरपी योजना का समर्थन अस्वीकार्य है क्योंकि 2008-09 तक कंपनी ने पीआईपी के भुगतान के लिए पीबीटी की गणना हेतु रक्षा मंत्रालय से अग्रिमों पर कभी भी ब्याज की गणना नहीं की इसलिए जब नवम्बर 2010 में डीपीई द्वारा स्पष्ट किया गया कि मामला संदेह से परे था और मंत्रालय (रक्षा उत्पादन विभाग) द्वारा प्रोत्साहनों को निकालने के प्रयोजन हेतु "ब्याज आय" को छोड़ने के लिए कंपनी को स्पष्ट रूप से सलाह दी जानी चाहिए।