अध्याय - V

संचित प्रतिपूरक वनरोपण निधियों का निवेश

5.1. प्रस्तावना

वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के अन्तर्गत गैरवन प्रयोजनों हेतु वन भूमि का विपथन अनुमत करते समय प्रयोक्ता एजेंसियों से संग्रहीत सभी निधियों और इसके अतिरिक्त उच्चतम न्यायालय निर्देशों के अनुसार इस प्रकार विपथित वन भूमि के निवल वर्तमान मूल्य के प्रति प्राप्त राशियों का अभिरक्षक कैम्पा को होना था। संग्रहीत धन प्रत्येक राज्य/यूटी के लिए कैम्पा द्वारा न्यास में रखा जाना था और प्रचालन अनुमोदित वार्षिक योजनाओं के आधार सम्बन्धित राज्य/यूटी सरकारों को जारी किया जाना था। इस बीच संचित निधियों को निवेश मंत्रालय में रहने देना था। समय –समय पर उच्चतम न्यायालय और एम ओ ई एफ द्वारा जारी निर्देश नीचे संक्षिप्त रूप में दिए गए है :

दिनांक	निर्देश
23 अप्रैल 2004	कैम्पा का गठन करने वाली पर्यावरण एवं वन मंत्रालय की अधिसूचना में अन्य बातों के साथ निम्न निर्धारित किया गया : • कार्यकारी निकाय, कैम्पा की शक्तियों तथा कार्यों में 'निधियों का निवेश' शामिल किया गया : • कैम्पा द्वारा संग्रहीत राशि का भारतीय रिजर्व बैंक, राष्ट्रीयकृत बैंकों, डाकघर, सरकारी प्रतिभूतियों, सरकारी बाण्डों तथा जमाओं में निवेश किया जाएगा।
6 मई 2006	उच्चतम न्यायालय ने तदर्थ कैम्पा बनाने वाले अपने आदेश के तहत निकाय को कैम्पा की बाबत प्रयोक्ता एजेंसियों से प्राप्त सभी धन और विभिन्न राज्य सरकार अधिकारियों द्वारा उन पर अर्जित आय की लेखापरीक्षा कराने का भी आदेश दिया। लेखापरीक्षक सीएजी द्वारा नियुक्त किए जाने थे। लेखापरीक्षा को यह भी जांच करनी थी कि क्या निधियों का निवेश करने में उचित वित्तीय कार्यविधि अपनाई गई थी।

2006 से 2012 की अवधि के दौरान तदर्थ कैम्पा के पास प्रतिपूरक वनरोपण निधियां ₹ 1,200 करोड़ से ₹ 23,608 करोड़ तक बढ़ गई। 31 मार्च 2012 को इसकी संचित निधियां ₹ 20,063 करोड़ के मूलधन तथा ₹ 3,545 करोड़ के ब्याज घटक से बनी थीं।

5.2. निधियों के निवेश के संबंध में शक्तियों का प्रत्यायोजन

15 मई 2006 को तदर्थ कैम्पा की पहली बैठक में यह निर्णय लिया गया था कि तदर्थ कैम्पा में जमा की जाने वाली निधियों से किए जाने वाले निवेश के लिए सामान्य मार्गनिर्देशों का अनुमोदन तदर्थ कैम्पा

अध्यक्ष द्वारा अनुमोदन किया जाना था। सदस्य सचिव (मुख्य कार्यकारी अधिकारी) तदर्थ कैम्पा विशेष कार्य अधिकारी की सहायता से सीएएफ के निवेशों का प्रबन्ध करने और निवेश निर्णय लेने के लिए उत्तरदायी थे। यदा कदा अध्यक्ष की अनुपस्थिति में निवेश प्रस्ताव इस चेतावनी के साथ कि फाइल टिप्पणियाँ उसके वापस कार्यालय आने पर अध्यक्ष को दिखाई जाएं, तदर्थ कैम्पा में सीईसी के प्रतिनिधि द्वारा अनुमोदित किए जाने थे।

इस प्रबंधन की 19 अप्रैल 2012 को आयोजित तदर्थ कैम्पा की 18 वीं बैठक में इस टिप्पणी द्वारा पुनः पुष्टि की गई थी कि भारत के उच्चतम न्यायालय के आदेश के अनुसार कैम्पा निधियों के निवेश की कार्यविधि के मामले में निर्णय स्वयं तदर्थ कैम्पा में पूर्व में माने गए निर्णयों के अनुसार आन्तरिक रूप से लिए जाने थे। तदर्थ कैम्पा के पास उपलब्ध निधियों के संबंध में निवेश पोर्टफोलियो के प्रबंधन से सम्बन्धित दैनिक निर्णयों में तदर्थ कैम्पा के सदस्य यथा तदर्थ कैम्पा में सीएजी के प्रतिनिधि और अथवा सदस्य सचिव सीईसी (तदर्थ कैम्पा का सदस्य भी) को शामिल करने की कोई गुंजाइश नहीं थी।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि कैम्पा निधियों के निवेश में अध्यक्ष तदर्थ कैम्पा के स्तर पर अनुमोदित नीति अपनाई गई।

5.3. निवेश नीति बनाना

बेशी नकदी की विशाल मात्रा का लेनदेन करने वाली कोई हस्ती चाहे सार्वजनिक क्षेत्र में हो अथवा निजि क्षेत्र में, के पास औपचारिक रूप से दस्तावेजित निवेश नीति अथवा विस्तृत कार्यविधियों द्वारा सम्पूरित खजाना प्रबंधन नीति होनी चाहिए। ऐसी नीति तथा कार्यविधियों में अन्य बातों के साथ निम्नलिखित निर्धारित होंगें:

- विभिन्न अधिकारियों की भूमिकाएं तथा उत्तरदायित्व;
- बेशी नकदी के अनुमान की कार्यविधि, अवधि जिसके लिए ऐसी नकदी का संगठन की आवश्यकताओं से बेशी रहना जारी रहेगा और ऐसी बेशी नकदी के अनुमान/पुनः अनुमान की आवृति।
- जिन तक निवेश सीमित होंगे उसमें शामिल होगे:
  - दस्तावेज का प्रकार (अर्थात सावधि जमा, भारत सरकार बाण्ड);
  - दस्तावेज की परिपक्वता अवधि (जो अवधि जिसके लिए नकदी संगठन की अवाश्यकताओं से बेशी रहेगी, के अनुकूल होगी);
  - दस्तावेजों की क्रेडिट रेटिंग जहां लागू हो;
  - ऐसे दस्तावेजों को जारी करने वाले और उनकी वित्तीय विश्वसनीयता;
  - विभिन्न प्रकार के दस्तावेजों का मिश्रण, परिपक्वता अवधि, जारीकर्ता और क्रेडिट जोखिम इष्टतम के लिए अपेक्षित क्रेडिट रेटिंग, द्रव्यता, ब्याज दर जोखिम और कोई अन्य सार्वजनिक नीति उद्देश्य/प्रतिबंध आदि।

दैनिक निवेश निर्णय लेते समय पालन की जाने वाली विस्तृत कार्यविधियों में सामान्यतया निम्न शामिल होंगे:

- नकदी आवश्यकताएं अनुमान करने की कार्यविधि (निर्धारित नकदी बहाव विवरण);
- निवेश की लगभग राशि, परिपक्वता अवधि, बोलियों की वैधता अवधि, बोलियों की प्राप्ति की विधि (मोहरबंद कवर, फैक्स, ईमेल आदि) दर्शाते हुए बोलियों के आमंत्रण की कार्यविधि;
- बोलियों के विश्लेषण तथा मूल्यांकन और निवेशों के आत्तिमीकरण (बोलीदाताओं के साथ बातचीत सहित) की कार्यविधि;
- प्रत्येक कार्यकलाप के लिए समय अनुसूची
- दस्तावेजीकरण यह सुनिश्चित करने के लिए कि उपर्युक्त कार्यविधियाँ परिश्रमपूर्ण, उचित रूप से और पारदर्शी रूप से तथा विधिवत व्यावसायिक सावधानी के साथ सम्पन्न की गई हैं ।

हमने देखा कि संचित प्रतिपूरक वनरोपण निधियों के निवेश के मार्गदर्शन के लिए निवेश नीति बनाने पर तदर्थ कैम्पा की बैठकों में बारम्बार चर्चाएं हुई थीं। निकाय की बैठकों में तदर्थ कैम्पा सदस्यों ने न केवल एक निवेश नीति बनाने और इसे अनुमोदित करने के लिए कार्यकारी सदस्यों (अर्थात अध्यक्ष तथा सदस्य सचिव) से अनुरोध किया बल्कि निवेश नीति के लिए पैरामीटरों के मार्गदर्शन भी प्रस्तुत किए। निकाय द्वारा विभिन्न समयों पर दिए गए निर्देश नीचे दिए गए है:

बैठक का दिनांक	तदर्थ कैम्पा बैठकों के कार्यवृत्तों का सार
15 मई 2006	• निधियां सावधि जमाओं में राष्ट्रीयकृत बैंको/भारतीय रिजर्व बैंक/डाकघर /सरकारी प्रतिभूतियों/सरकारी बाण्डों/ डिपोसिट्स में उचित रूप से रखी जाएगी। • तदर्थ कैम्पा में जमा की जाने वाली निधियों से किए जाने वाले निवेश के सामान्य मार्गनिर्देश अध्यक्ष अनुमोदित करेगा।
7 जुलाई 2006	एक निवेश नीति विकसित की जाए। ऐसी निवेश नीति विकसित करने के लिए समान निवेशों के लिए नई दिल्ली नगरपालिका परिषद् मार्गनिर्देशों पर विचार किया जाना था। निवेश नीति में सम्मिलन के लिए मानदण्ड निर्धारित किए गए थे : • तदर्थ कैम्पा द्वारा निवेश केवल अनुसूचित बैंको/भारतीय रिजर्व बैंक/डाकघर में किए जाने थे। • निधियां सामान्यतया छमाही सावधि जमाओं (एफडी) में निवेश की जाए। • दिल्ली समाशोधन प्रणाली में शामिल बैंकों में निधियों का निवेश किया जाए। • अन्तर्ग्रस्त जोखिम को कम करने के उद्देश्य से उच्चतम ब्याज दरें प्रस्तावित करने वाले बैंक के अतिरिक्त सावधि जमा करने के लिए अगली निम्न ब्याज दरें प्रस्तावित करने वाले निम्न अनुसूचित बैंकों पर भी विचार किया जाए।

बैठक का दिनांक	तदर्थ कैम्पा बैठकों के कार्यवृत्तों का सार
	• कोटेशन का आरूप (विभिन्न बैंको से मांगे जाने वाला)सीएजी के प्रतिनिधि सदस्य के परामर्श से वित्तीय सलाहकार द्वारा मानकीकृत किया जाना था। कोटेशनों की वैधता अवधि अभिप्रेत जमाओं के स्लैब के साथ साथ निरपवाद रूप से निर्धारित की जानी थी। • अध्यक्ष मार्गनिर्देशों के अनुसार विभिन्न बैंको/डाकघर में निवेश के वितरण का निर्णय करने का अधिकार आरक्षित रखेगा। • चूंकि निवेश दैनिक आधार पर किए जाने के लिए अभिप्रेत नहीं था इसलिए निवेश करने के व्यापक मार्गदर्शक सिद्धांत ₹ 50 करोड़ की राशि होने अथवा 15 दिन जो भी पहले हो का इन्तजार करना था। यह सामान्य सिद्धांत अन्य उत्तरदायित्वों जिनका अध्यक्ष तथा अन्य सदस्य निर्वहन कर रहे हैं, की आवश्यकताओं के अध्यधीन होगा।
20 नवम्बर 2006	तदर्थ कैम्पा का वित्तीय सलाहकार को कोटेशन मांगने के लिए ड्राफ्ट फारमेट तथा सीएजी के प्रतिनिधि के परामर्श से निवेश के लिए ड्राफ्ट मार्गनिर्देशों को अन्तिम रूप देना था जिसे अनुमोदन हेतु तदर्थ कैम्पा के समक्ष रखा जाना था।
15 फरवरी 2007	एक और दो वर्षों के लिए कोटेशन आमंत्रित किए जाने थे और दो वर्षों की ब्याज दर एक वर्ष की तुलना में 0.5 प्रतिशत अधिक होने पर दो वर्ष के लिए निवेश किया जाना था।
20 जून 2007	• वित्तीय सलाहकार द्वारा प्रस्तुत त्यागपत्र का मामला और तत्कालीन अध्यक्ष के विरूद्ध ₹ 250 करोड़ के निवेश वाले आरोप सहित उसमे उठाए गए विषयों पर चर्चा हुई। • इसमें अन्तर्ग्रस्त विशाल वित्तीय पक्ष के मद्देनजर वित्तीय सलाहकार के त्यागपत्र में लगाए गए आरोप की जांच करना आवश्यक माना गया था। सीएजी के प्रतिनिधि का भी यह विचार था कि ऐसी प्रतिक्रियाएं वित्तीय प्रतिमानों का उल्लंघन थीं और गम्भीर चिन्ता का विषय थीं। अध्यक्ष ने निर्देश दिया कि सदस्य सचिव वित्तीय सलाहकार द्वारा उठाए गए विषयों की जांच करेगा और रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा जो तदर्थ कैम्पा की अगली बैठक में रखी जाएगी। • यह भी निर्णय किया गया था कि कोटेशन टेलोफोनिक रूप से मांगे जाएंगे और बोलीदाता को प्रस्तुतीकरण के लिए निर्धारित अन्तिम तिथि देकर मोहरबंद कवर में प्राप्त किए जाएंगे।
16 अप्रैल 2008	• जहां तक कोटेशन मांगने के लिए अपनाई जाने वाली प्रक्रिया का सम्बन्ध है,यह सुनिश्चित करने कि कोटेशन उचित प्रकार प्राप्त,खोले, संकलित तथा निर्णीत किए गए हैं, यह निर्णय लिया गया था कि मोहरबंद लिफाफे खोलने के समय पर बैंको के प्रतिनिधियों को उपस्थित रहने के लिए कहा जाएगा।

बैठक का दिनांक	तदर्थ कैम्पा बैठकों के कार्यवृत्तों का सार
9 मार्च 2009	तत्कालीन अध्यक्ष, तदर्थ कैम्पा द्वारा वित्तीय प्रतिमानों के कथित उल्लंघन पर तदर्थ कैम्पा सीएजी के प्रतिनिधि के विचार बैठक में रखे गए और भविष्य के लिए नोट किए गए थे। (सीएजी के प्रतिनिधि द्वारा व्यक्त किए गए विचारों पर इस अध्याय में वृत्त अध्ययन III में विस्तार से चर्चा की गई है)। सीएजी के प्रतिनिधि ने 24 नवम्बर 2008 को विस्तृत कार्यविधियों द्वारा सम्पूरित निवेश नीति परिभाषित करने के उद्देश्यों तथा पैरामीटरों का भी सुझाव दिया था । उन्होने निष्कर्ष निकाला कि : • तदर्थ कैम्पा द्वारा बेशी निधियों के निवेश का तन्त्र केवल तदर्थ था जो व्यवस्थित नीति और सम्बद्ध कार्यविधियों के बिना अलग–अलग मामले के आधार पर निष्पादित किया गया था। • तदर्थ कैम्पा को उपलब्ध मानव संसाधन भी अवाश्यकताओं के सुसंगत नहीं थे, यह मानकर कि तदर्थ कैम्पा का प्राथमिक उद्देश्य खजाना/निवेश प्रबंन्धन नहीं था, जो इस क्षेत्र में सामान्यतया व्यावसायिक संगठनों को विशेषज्ञ बनाने से सम्बद्ध था। • कैम्पा के पास बेशी नकदी का पैमाना ऐसे तदर्थ अभिगम के लिए उचित नहीं था और निरंकुशता, पारदर्शिता की कमी आदि से संबंधित विषय भविष्य में भी पैदा हो सकते हैं। • इन विषयों से बचने और निवेश के उत्तरदायित्व से वंचित करने के लिए तदर्थ कैम्पा भारत के लोक लेखा में बेशी नकदी रखने के लिए भारत सरकार को एक प्रस्ताव देने पर भी विचार करें।
17 जनवरी 2011	कैम्पा निधियों का बैंको में वर्ष 2011 के दौरान राज्यों की निधि आवश्यकताओं के प्रत्याशित पैटर्न के आधार पर इस प्रकार निवेश किया जाना था ताकि पूर्व निर्धारित दिनांको, जैसे 30 मार्च, 2012, 29 जून, 2012, 30 दिसम्बर 2012 और इसी तरह को परिपक्व हों ताकि इस बाबत तदर्थ कैम्पा को ब्याज की कोई हानि न हो। राष्ट्रीयकृत बैंको से ब्याज दरें अभिनिश्चित करने के लिए एक पारदर्शी कार्यविधि निश्चित की जानी थी।
14 सितम्बर तथा 17 अक्तूबर 2011	• तदर्थ कैम्पा में संचित निधियों से केवल ₹ 20,000 करोड़ की राशि राष्ट्रीयकृत बैंको में एफडीआर में 'अवरूद्ध' के रूप में अलग से रखी जानी थी और इससे अतिरिक्त निधियां चालू निर्गमों के लिए उपयोग की जानी थी। इस बाबत प्रस्तुत तदर्थ कैम्पा तदर्थ कैम्पा की अगली बैठक में प्रस्तुत किए जाने चाहिए। • किसी विशेष बैंक में निवेश की सीमा बैंक के निवल धन से देखी जानी थीं जिसके आंकड़े इंटरनेट से पता किए जाने थे। इस संबंध में प्रस्ताव तदर्थ कैम्पा की अगली बैठक के पहले रखे जाने चाहिए। • माह में केवल एक बार कोटेशनो के लिए कहने के स्थान पर बैंको को एफडीआर की परिपक्वता की तिथि के कार्य दिवस आगे कोट करना अनुमत किया जाना चाहिए। तथापि माह के दौरान उपलब्ध किए जाने वाली सम्भावित निधियों के बारे

बैठक का दिनांक	तदर्थ कैम्पा बैठकों के कार्यवृत्तों का सार
	में माह में केवल एक बार बैंको को सूचित करने की वर्तमान प्रथा अपरिवर्तित रहेगी। प्रत्येक माह की 25 तारीख को भेजे गए ईमेल की हार्ड कापियां बैंको के सभी सीमडी और नामित महाप्रबन्धकों तथा उप महाप्रबन्धकों को भी अधिकारिक रूप से भेजी जानी थीं।
20 जनवरी 2012	यह दोहराया गया था कि एक निवेश नीति बनाने की आवश्यकता थी।
19 अप्रैल 2012	यह महसूस किया गया था कि एक औपचारिक निवेश नीति को अन्तिम रूप दिया जाना चाहिए और कैम्पा की वेबसाइट पर डाली जानी चाहिए।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि सीएजी के प्रतिनिधि की आपत्तियों पर उस समय विचार किया गया था जब प्रतिपूरक वनरोपण विधेयक 2008 संसद में था और तदर्थ कैम्पा के भविष्य पर अनिश्चितता अत्यधिक अस्पष्ट थी। इसके अलावा यह भी बताया गया कि दीर्घावधि निर्णय लेने के लिए तदर्थ कैम्पा के पास समय नहीं था क्योंकि इसकी विद्यमानता का भविष्य स्वयं बहुत अनिश्चित था।

मंत्रालय का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि सीएजी के प्रतिनिधि की आपत्तियों पर विधिवत विचार नहीं किया गया था। कैम्पा निधियों के निवेश में अनियमितताएं, जैसा अनुवर्ती पैराग्राफों में लेखापरीक्षा आपत्तियों पर की गई चर्चा से स्पष्ट है, अच्छी तरह बनाई गई निवेश नीति के अभाव और कमजोर कार्यविधियों तथा आन्तरिक नियंत्रणों के कारण हुईं।

जैसा उपर्युक्त तालिकाबद्ध निर्देशों के कालानुक्रम में दर्शाया गया है, तदर्थ कैम्पा से बारम्बार निर्देशों के बावजूद 2006 तथा 2012 के बीच अध्यक्ष, तदर्थ कैम्पा द्वारा विस्तृत कार्यविधियों के साथ कोई व्यापक निवेश नीति अनुमोदित नहीं की गई थी। इसके अलावा निवेश योग्य वेशी का उचित निर्धारण, प्रतिस्पर्धी बोली आमन्त्रण तथा बोलियों के मूल्यांकन, परिपक्वताओं की निगरानी और निवेशों की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए विस्तृत कार्यविधियां निर्धारित नहीं की गई थीं। निवेश निर्णय सामान्यतया अपनी बैठकों में तदर्थ कैम्पा द्वारा निर्धारित व्यापक मानदण्डों से निर्देशित थे।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने स्वीकार किया (अप्रैल 2013) कि इन निधियों और उनके प्रबन्धन के बहुत अनिश्चित स्वरूप के मददेनजर निवेश नीति औपचारिक रूप से अधिसूचित नहीं की गई थी। तथापि उन्होनें आगे बताया कि तदर्थ कैम्पा में लिए गए निर्णयों का ईमानदारी से पालन किया गया था। तथ्य यह शेष रहा कि अपने आरम्भ से तदर्थ कैम्पा द्वारा प्राप्त निधियों कोई निवेश नीति निरूपित नहीं की गई थी। तथापि तदर्थ कैम्पा द्वारा बैंकों में निधियों के निवेश की निवेश नीति बनाई गई थी तदर्थ कैम्पा के सृजन के छः वर्षों बाद फरवरी 2013 में आयोजित तदर्थ कैम्पा की 22 वीं बैठक में अभिपुष्ट की गई थी।

5.4. निवेश के लिए उपलब्ध निधियों का तदर्थ निर्धारण

निवेश के लिए उपलब्ध निधियों के आवधिक निर्धारण के लिए किसी निर्धारित प्रक्रिया के अभाव में हमने बेशी नकदी, अवधि जिसके लिए ऐसी नकदी बेशी रहेगी और ऐसे अनुमान तथा पुनः अनुमान की बारम्बारता का अनुमान लगाने के लिए अपनाई जा रही प्रथा सुनिश्चित करने के लिए तदर्थ कैम्पा के अभिलेखों की जांच की।

हमने देखा कि ऐसे कोई दस्तावेजी साक्ष्य नही थे जो दर्शाते हो कि सावधि जमाओं के परिपक्वता प्रतिरूप और सम्भावित अन्तर्वाहों तथा बहिर्वाहों को ध्यान में रखकर निवेश के लिए तदर्थ कैम्पा के पास उपलब्ध निधियों की मात्रा के अवाधिक अनुमान की कार्यविधि प्रथा में अपनाई जा रही थी। निवेश प्रस्ताव नोटिंग शीटों पर पाए गए थे जिसमें निवेश के लिए उपलब्ध एक मुश्त राशि दर्शाई गई जिसमें एफडीआर की परिपक्वता और नवीन जमाओं से उपलब्ध राशियां शामिल की गई। अवधि जिससे दर्शाने वाला कोई कार्य पेपर नहीं था कि क्या इस अवधि के भीतर परिपक्व होने वाली सभी एफडीआर को शामिल किया गया था, क्या इस अवधि के दौरान राज्यों/यूटी से प्राप्त सभी नए जमाओं को शामिल किया गया था। इसलिए अभिलेख पर उपलब्ध साक्ष्य से हम यह निश्चय करने में असमर्थ थे कि निवेश के लिए उपलब्ध सम्पूर्ण निधियों को किसी विशेष समय पर निवेश निर्णय लेते समय हिसाब में लिया गया था।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि अपने गठन की तारीख से तदर्थ कैम्पा ने अपने भविष्य तथा दीर्घायु के सम्बन्ध में बहुत अनिश्चित परिदृश्य में कार्य किया। निधियों के निवेश के मामले में बेहतर सम्भावित निर्णय लिए गए थे। पर्यावरण एवं वन मंत्रालय का उत्तर यह मानकर कि उच्चतम न्यायालय ने तदर्थ कैम्पा को उसके उत्तरदायित्व सौंपे थे, धन की पर्याप्त राशियों के निवेश का प्रबन्ध करने की स्पष्ट कार्यविधियों के अभाव को उचित नहीं ठहराता है।

5.5. निष्क्रिय निधियां

वित्तीय विवेक दर्शाता है कि कोई धन निष्क्रिय नहीं रहना चाहिए। नकद वहिर्वाहों का उचित अनुमान किया जाना चाहिए और सभी बेशी निधियों का तत्काल निवेश किया जाना चाहिए। निवेशों की परिपक्वता का समय निर्धारण द्रव्यता की आवश्यकता के समय निर्धारण से मेल खाना चाहिए।

2006–12 की अवधि के लिए तदर्थ कैम्पा में शामिल यूनियन बैंक आफ इण्डिया तथा कारपोरेशन बैंक में छत्तीसगढ़, उत्तराखण्ड, ओडिशा, महाराष्ट्र, तथा झारखण्ड राज्यों के 10 बैंक खातों की हमारी नमूना जांच में हमने 204 दृष्टांत ऐसे देखे जहाँ निधियां, जो खाते में पडी थीं, का निवेश करने में तीन से 22 कार्यदिवसों के बीच विलम्ब हुआ था परिणामस्वरूप ₹ 8.70 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि तदर्थ कैम्पा द्वारा प्रबन्धित निधियों के परिणाम को ध्यान में रखकर निवेश के लिए उपलब्ध निधियों की दैनिक समीक्षा करना सम्भव अथवा व्यावहारिक नहीं था। राज्यों को वितरण के लिए निधियों के आवश्यकता की मामले का परिदृश्य भी कुल अनिश्चितता में से एक है क्योंकि तदर्थ कैम्पा निधियों के बहिर्वाह को निर्देशित अथवा आदेश करने की स्थिति में नहीं था जो राज्य कैम्पा द्वारा केवल एपीओं के अनुमोदन पर किया जाना था। उन्होनें आगे बताया कि वेब में निर्धारित

कैम्पा निधियों के निवेश मार्गनिर्देश बैंकों में उपलब्ध निधियों और बैंकों में सावधि जमाओं में निधियों के निवेश पर निर्णय की पाक्षिक समीक्षा निर्धारित की गई थी। इस पृष्ठभूमि को देखते हुए निधियों के निवेश में दो दिनों के विलम्ब का उल्लेख कर लेखापरीक्षा की आपत्ति असंगत थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि तदर्थ कैम्पा द्वारा बैठकों में निधियों के निवेश की निवेश नीति केवल फरवरी 2013 में आयोजित तदर्थ कैम्पा की 22 वीं बैठक में तैयार तथा अभिपुष्ट की गई थी और पूर्ववर्ती पैराग्राफों में उल्लिखित उदाहरण निवेश नीति बनाने से पूर्व की अवधि से सम्बन्धित हैं। इसके अलावा लेखापरीक्षा में उल्लिखित ₹ 8.70 करोड़ की हानि तदर्थ कैम्पा द्वारा प्रचालित 140 खातों में से केवल 10 से सम्बन्धित है और महत्वहीन नहीं मानी जा सकती है।

तथ्य यह शेष रहा कि नकदी बहाव अनुमान, निवेशों की परिपक्वता का समय निर्धारण और तदर्थ कैम्पा में द्रव्यता के लिए निधियों की आवश्यकता के लिए कोई स्थाई तथा निर्धारित प्रणाली नहीं थी।

5.6. निवेशों तथा निधियों की निगरानी तथा सुरक्षा में कमियां

अभिलेखों की हमारी नमूना जांच में हमने निधियों की निगरानी तथा सन्तोषजनक रूप से उन्हे हिसाब में लेने की निम्नलिखित विफलताएं देखीः

5.6.1. सावधि जमा रजिस्टर उचित प्रकार नहीं बनाए गए

सावधि जमाओं (एफडी) की उचित निगरानी और परिसम्पत्तियों की सुरक्षा के लिए सावधि जमा रसीद संख्या, मूलधन, सावधि जमा खोलने की तारीख, परिपक्वता दिनांक, परिपक्वता राशि, बैंक जिसमें एफडी की गई है प्रत्येक एफ डी के लिए खाता जिसमें परिपक्वता पर राशि क्रेडिट की गई है, दर्शाने वाला सावधि जमा रजिस्टर बनाया जाना चाहिए था। रजिस्टर की पूर्णता तथा यथार्थता के लिए प्राधिकृत व्यक्ति द्वारा नियमित रूप से समीक्षा की जानी चाहिए और प्रमाणित किया जाना चाहिए। हमने पाया कि यद्यपि सावधि रजिस्टर बनाया गया था परन्तु इसमें खाता नहीं दर्शाता गया जिसको परिपक्वता पर राशियां क्रेडिट की गई थीं। ये रजिस्टर पूर्णता तथा यथार्थता के लिए प्रमाणित भी नहीं थे।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि सावधि जमा रजिस्टर बनाए गए थे और उनमें सभी ब्यौरे थे तथा वे निधियों के निवेश के लिए अनुरक्षित फाइलों में दर्शाए गए थे जो तदर्थ कैम्पा में उच्च स्तर पर प्रमाणित किए जाने वाले इन अभिलेखों का स्वयं एक साक्ष्य था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योकि तथ्य यह शेष रहता है कि सावधि जमा रजिस्टर उस प्रारूप में नहीं बनाए गए थे जिसमें सभी सुसंगत सूचना शामिल होंगी इस प्रकार यह नियंत्रण बिन्दुके रूप में कार्य करें। इस नियंत्रण बिन्दु के अभाव के परिणाम तदर्थ कैम्पा के बैंक खातों में अखोजनीय सावधि जमा राशियां, सावधि जमाओं का समय पूर्व भुनाना, सावधि जमा परिपक्वता राशियों का विलम्बित क्रेडित तथा कम क्रेडिट के दृष्टान्तों में प्रदर्शित किए गए थे जो लेखापरीक्षा में देखे गए और अनुवर्ती पैरा में सूचित किए गए हैं।

5.6.2. किसी उचित दस्तावेजकरण के बिना निधियों की अन्तर – लेखा प्रविष्टियां

प्रत्येक राज्य/यूटी के लिए अलग–अलग बैंक खाते रखे गए थे। इन खातों के अन्दर गतिविधि केवल इन खातों को गलत क्रेडिट/डैबिट के समायोजन के लिए की जा सकती थी। ऐसी गतिविधियां उचित रूप से प्राधिकृत की जानी अपेक्षित थी। तदर्थ कैम्पा द्वारा प्रचलित किए जा रहे कुल 140 बैंक खाते हैं।

हमने निधियों के अन्तरलेखा लेनदेन के अनेक उदाहरण देखे, जैसा कि अनुबन्ध 9 में विस्तृत है, जिसके लिए ऐसे लेनेदेन को उचित ठहराने वाला सन्तोषजनक साक्ष्य हमें दिया गया नहीं था। केन्द्रीय अधिकार प्राप्त समिति के चालू खाते से लगभग ₹ 300 करोड और ₹ 90.25 करोड़ छत्तीसगढ़ तथा आंध्रप्रदेश को अन्तरित किए गए थे। 23 ऐसे मामले थे जहां विभिन्न राज्यों से मुख्य लेखा अधिकारी के खाते में निधियां अन्तरित की गई थीं । ये खाते तदर्थ कैम्पा द्वारा अनुरक्षित 140 खातों की सूची में मौजूद नहीं है।

उन खातों को निधियों का अन्तरण जो तदर्थ कैम्पा द्वारा अनुरक्षित नहीं थे, अत्यन्त अनियिमित था और निधियों के दुरूपयोग की सम्भावना से इनकार नहीं किया जा सकता था।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि निधियों की अन्तर खाता प्रविष्टियां एक सामान्य लेखा कार्य है (तदर्थ कैम्पा द्वारा अपनाई जा रही दोहरी प्रविष्टि प्रणाली में) और अपनाए जा रहे सुदृढ़ वित्तीय सिद्धान्तों की पृष्ठभूमि में इसकी प्रशंसा की जानी चाहिए। इन लेखा लेन देनों में किसी राज्य कैम्पा खाते को ब्याज की कोई कोई हानि नहीं हुई थी। अन्तिम खाता बहियां सही रीति में स्थिति दर्शाएंगी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यह लेखापरीक्षा में उठाए गए मुददे का समाधान नहीं करता है। एफडीआर की परिपक्वता के बाद राज्य की निधियां सम्बन्धित राज्यों के सम्बन्धित खातों में दर्ज की जानी थीं और उचित दस्तावेजीकरण के बिना किसी अन्य खाते को उनका अन्तरण और वह भी ऐसे खातों को जो तदर्थ कैम्पा द्वारा अनुरक्षित नहीं किए जा रहे, अत्यन्त अनियमित था। अन्तर लेखा अन्तरणों के प्राधिकरण के लिए कोई मार्ग निर्देश नहीं थे। इसके अलावा राज्यों/यूटी के साथ आंकडे मिलाए नहीं जा रहे थे इसलिए जोखिम और भी अधिक था।

5.6.3. सावधि जमाओं की परिपक्वता के बाद बैंकों में रोकी गई निधियां परिणामस्वरूप तदर्थ कैम्पा को ब्याज की हानि

किसी निधि प्रबन्धक यह सुनिश्चित करने कि निधियां किसी भी समय निष्क्रिय अथवा अनिवेशित न रहें, के लिए निवेशों की परिपक्वता को निकटता से देखना अनिवार्य है।

हमने देखा कि दिसम्बर 2006 से मार्च 2012 तक की अवधि के दौरान 3,048 एफडी में परिपक्वता राशि बैंक खाते में क्रेडिट करने में विलम्ब हुए थे और तदर्थ कैम्पा को विलम्बित क्रेडिट की अवधि के लिए सम्बन्धित बैंको से कोई ब्याज प्राप्त नहीं हुई। इसके परिणामस्वरूप ब्याज की प्रचालित दर पर परिकलित ₹ 4.45 करोड के ब्याज हानि की हुई और सम्बन्धित बैंकों को तदनुरूपी लाभ हुआ। मामलों के ब्यौरे तालिका 36 में दिए गए है।

तालिका 36: एफडी की परिपक्वता पर राशियों के विलम्बित क्रेडिट के मामले

(₹ करोड़ में)

वर्ष	एफडीआर की संख्या	ब्याज की हानि
2006	178	0.23
2007	346	1.62
2008	598	1.50
2009	803	0.42
2010	932	0.67
2011	191	0.01
जोड़	**3048**	**4.45**

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि परिदृश्य को देखते हुए जहाँ तदर्थ कैम्पा द्वारा ₹ 25,000 करोड़ की निधियों का प्रबन्ध किया जा रहा था, जिसका अस्तित्व की अवधि अनिश्चित थी और जमाओं के नवीकरण के लिए किए जाने को अपेक्षित कवायद को देखते हुए ₹ 4.45 करोड़ की हानि सूक्ष्म है और अतिरिक्त ब्याज, जो प्राप्त हो सकती थी, को काल्पनिक हानि के रूप में माना नहीं जाना चाहिए।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि तदर्थ कैम्पा में सुदृढ़ वित्तीय प्रबन्धन प्रणाली लागू नहीं की गई थी जिसके कारण जमा तथा एफडीआर की परिपक्वता के ऊपर नियमित तथा सामयिक निगरानी नहीं रखी जा सकी जिसके परिणामस्वरूप ब्याज की हानि हुई।

5.6.4. एफडी परिपक्वता राशियों का कम क्रेडिट

जनवरी 2008 से जनवरी 2011 तक की अवधि से सम्बन्धित 5 मामलों में राज्य खातों में प्राप्त सावधि जमाओं की परिपक्वता राशि ₹1.08 करोड़ कम थी जैसाकि तालिका 37 में विस्तृत है।

तालिका 37:परिपक्वता राशियों के कम क्रेडिट के उदाहरण

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	राज्य	परिपक्वता तारीख	कुल परिपक्वता राशि जैसा कि एफ डी आर	प्राप्त परिपक्वता राशि	कम क्रेडिट
1.	उत्तरप्रदेश	23.2.2008	2.66	2.58	0.08
2.	महाराष्ट्र	14.1.2010	185.92	185.19	0.73
3.	ओडिशा	14.1.2010	16.86	16.79	0.07
4.	ओडिशा	8.12.2010	58.56	58.45	0.11
5.	उत्तरप्रदेश	15.12.2010	53.07	52.98	0.09
	जोड़				**1.08**

एमओईएफ ने बताया (अप्रैल 2013) कि दो मामलों को छोड़कर कम क्रेडिट के उदाहरण गलत हैं। कम क्रेडिट के दो मामलों, जो परिपक्वता आय से स्रोत पर आयकर की कटौती के द्योतक हैं, को टीडीएस का प्रतिदाय प्राप्त करने के लिए सम्बन्धित राष्ट्रीयकृत बैंकों के साथ उठाया गया है।

मंत्रालय का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि 'कम क्रेडिट' के उदाहरणों की दोबारा जांच की गई थी और सत्य होने पाए गए थे। 22 जनवरी 2013 को तदर्थ कैम्पा द्वारा दिए गए उत्तर के अनुसार पहले मामले में कोई 'कम क्रेडिट' नहीं हुआ है और पूर्ण राशि बैंक में जमा की गई थी, जो असत्य है। शेष बैंक द्वारा टीडीएस कटौती के कारण थे और मामला बैंकों के साथ उठाया जा रहा था। तथ्य यह शेष रहता है कि ₹ 1.08 करोड़ अभी भी सम्बन्धित बैंक खातों में क्रेडिट नहीं किए गए हैं।

5.6.5. ब्याज मुक्त चालू खातों में रखी गई निधियां परिणामस्वरूप ब्याज की हानि

किसी बैंक में चालू खाते में रखी गई निधियों पर कोई ब्याज नहीं मिलता है और इस प्रकार निष्क्रिय रहती हैं। इसलिए यह समझदारी है कि निधियां बैंको के बचत खातों और/अथवा सावधि जमाओं में रखी जांए ताकि अवधि, जिसमें ये किसी उपयोग के लिए अपेक्षित नहीं हैं, के दौरान अतिरिक्त निधियां उत्पन्न हो सकें।

तथापि हमने देखा कि कैम्पा निधियां मई 2006 से अप्रैल 2011 तक की अवधि के दौरान कार्पोरेशन बैंक सीजीओ काम्पलैक्स लोधी रोड तथा यूनियन बैंक आफ इण्डिया, सुन्दरनगर, नई दिल्ली में चालू खातों में रखी गई थीं। इसके परिणामस्वरूप मई 2006 से अप्रैल 2011 तक के दौरान रू.7.80 करोड (लगभग 3.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर परिकलित) के ब्याज की हानि हुई।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि राज्य/यूटी कैम्पा खाते जो पूर्व में चालू खाते थे, बचत बैंक खातों और फ्लेक्सी खातों में बदले जा चुके हैं। पूर्व में भी फ्लेक्सी खाते यूबीआई में प्रचालन में थे जिन पर बचत बैंक खातों की अपेक्षा अधिक ब्याज मिल रहा था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय ने ₹ 7.80 करोड़ के ब्याज की हानि उठाई जैसाकि बचत/फ्लेक्सी खातों के स्थान पर चालू खातों में रखी जा रही राशियों के कारण लेखापरीक्षा द्वारा परिकलित किया गया।

तदर्थ कैम्पा राज्यों/यूटी से सम्बन्धित निधियों का अभिरक्षक था। इसलिए परिसम्पत्तियों की सुरक्षा तथा उनकी निधियों के प्रबन्ध में राज्यों/यूटी को किसी वित्तीय हानि से बचाना सुनिश्चित करने के लिए सभी उपाय करने का इसका न्यासीय उत्तरदायित्व था। निवेश कार्य विनियिमित करने के लिए स्पष्ट रूप से निर्धारित कार्यविधियों तथा नियंत्रणों की कमी का परिणाम सम्बन्धित राज्यों की वित्तीय हानि के रूप में हुआ जैसा पैरा 5.6.4 और 5.6.5 में सूचित किया गया।

5.7. बोलियां आमंत्रण की विधि में कमियां

निवेश की लगभग राशि, परिपक्वता अवधि, बोलियों की वैधता अवधि और बोलियों की प्राप्ति की विधि (मोहरबंद कवर, फैक्स, ई–मेल आदि) दर्शाते हुए बोलियों के आमंत्रण की एक स्पष्टतया निर्धारित कार्यविधि होनी चाहिए।

बोलियां आमंत्रण की कार्यविधि के इस मामले पर तदर्थ कैम्पा की विभिन्न बैठकों में चर्चा की गई थी जैसा नीचे विस्तृत है :

बैठक की तारीख	तदर्थ कैम्पा बैठकों के कार्यवृत्तों का सार
7 जुलाई 2006	कोटेशन का फारमेट (विभिन्न बैंको से मांगे जाने वाला) सीएजी के सदस्य प्रतिनिधि के परामर्श से वित्तीय सलाहकार द्वारा मानकीकृत किया जाएगा।
20 नवम्बर 2006	तदर्थ कैम्पा के वित्तीय सलाहकार को डाफ्ट कोटेशन मागने तथा डाफ्ट मार्गनिर्देशों को अंतिम रूप देना था जो निवेश के लिए अनुमोदन हेतु सी ए जी हेतु के प्रतिनिधि के समक्ष तदर्थ कैम्पा से जाने से पहले रखा जाना था।
15 फरवरी 2007	एक तथा दो वर्षों के लिए कोटेशन आमंत्रित किए जाए और एक वर्ष की तुलना में दो वर्षों के लिए ब्याज दर 0.5 प्रतिशत से अधिक होने की दशा में निवेश दो वर्षों की अवधि के लिए किया जाए।
20 जून 2007	कोटेशन टेलीफोन से मांगे जाएंगे और बोलीदाताओं को प्रस्तुतीकरण के लिए एक निर्धारित समय सीमा देते हुए ये मोहरबंद कवर में प्राप्त किए जाएंगे।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि जैसा तदर्थ कैम्पा बैठकों से स्पष्ट है, बोलियों की स्वीकृति के लिए एक प्रोफार्मा अपनाना वित्तीय सलाहकार के ऊपर छोड़ा गया था और 26 जून 2007 को आयोजित बैठक में टेलीफोनिक रूप से मांगी जा रही बोलियां अनुमत करने का सुस्पष्ट निर्णय लिया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यह दर्शाने के लिए अभिलेखों पर कुछ नहीं था कि कोटेशन आमंत्रण का फारमेट सीएजी के प्रतिनिधि के परामर्श से वित्तीय सलाहकार द्वारा बनाया गया था और बोलियों के आमंत्रण तथा उनकी स्वीकृति के लिए तदर्थ कैम्पा में कोई संहिताबद्ध कार्यविधि नहीं थी।इस सम्बन्ध में हमने निम्नलिखित देखा:

5.7.1. इस आश्य का निर्णय करने से पूर्व टेलीफोन से बोलियों का आमंत्रण

20 जून 2007 को आयोजित तदर्थ कैम्पा की बैठक में यह निर्णय लिया गया था कि बोलियां टेलीफोन से आमंत्रित की जा सकेंगी परन्तु ये मोहरबन्दकवर में प्राप्त होनी थीं। तथापि हमने देखा कि तदर्थ कैम्पा द्वारा लिए गए निर्णय से पूर्व नौ मामलों, जैसे कि तालिका 38 में दिए गए हैं, में कोटैशनों में निर्दिष्ट ब्याज दरें या तो फोन पर प्राप्त हुई थीं या एआईजी (वन)द्वारा सूचित की गई थीं और मोहरबंद कवर में नहीं जैसा निर्धारित था। ऐसी बोलियां बोली आमंत्रण कार्यविधि में शामिल की गई थीं।

तालिका 38: मामले जहां कोटेशनों में निर्दिष्ट ब्याज दरें या तो फोन पर प्राप्त हुई थी या एआईजी (वन) द्वारा सूचित की गई थीं

क्रम संख्या	विवरण	रीति जिसमें बोलियां प्राप्त हुई
1	केनरा बैंक–9.00प्रतिशत दिनांक 05.02.07	टेलीफोन से
2	केनरा बैंक–9.50प्रतिशत दिनांक 13.02.07	टेलीफोन से
3	यूनियन बैंक आफ इण्डिया–10.88 प्रतिशत दिनांक 02.03.07	टेलीफोन से

क्रम संख्या	विवरण	रीति जिसमें बोलियां प्राप्त हुईं
4	यूनियन बैंक आफ इण्डिया–10.00 प्रतिशत दिनांक 08.03.07	टेलीफोन से
5	यूनियन बैंक आफ इण्डिया–10.00 प्रतिशत दिनांक 15.03.07	टेलीफोन से
6	यूनियन बैंक आफ इण्डिया–10.80 प्रतिशत दिनांक 22.03.07	टेलीफोन से
7	विजया बैंक–11.35 प्रतिशत दिनांक 22.03.07	एआईजी (वन) द्वारा सूचित
8	एसबीबीजे–10 प्रतिशत, इलाहबाद बैंक–9.75 प्रतिशत दिनांक 04.04.07	टेलीफोन से
9	इलाहबाद बैंक–10.70 प्रतिशत दिनांक 14.05.07	टेलीफोन से

ऐसे दृष्टान्त बोली आमंत्रण कार्यविधि में तदर्थता, पारदर्शिता तथा वास्तविकता की कमी का और पक्षपात के जोखिम का भी उल्लेख करते हैं।

तथ्यों की स्वीकारते हुए पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि 26 जून 2007 को निर्णय लेने से पूर्व जहाँ बोलियां टेलीफोन से आमंत्रित की होगीं वहां कोई निर्धारित कार्यविधि नहीं थी इसलिए बोलियों के आमंत्रण को चूक नहीं कहा जा सकता और कि यह ध्यान में रखना था कि उच्चतम न्यायालय ने तदर्थ कैम्पा के गठन का आदेश दिया था। इस तदर्थ निकाय के कार्यकाल के बारे में अनिश्चितता के परिदृश्य में किसी अनियमितता का होना साक्ष्य नहीं है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यह सार्वजनिक धन था और इन निधियों के अभिरक्षक होने पर तदर्थ कैम्पा/पर्यावरण एवं वन मंत्रालय को जीएफआर के नियम 171 के प्रावधानों का पालन करना चाहिए था जिसमें निर्दिष्ट किया गया कि तकनीकी तथा वित्तीय प्रस्तावों के लिए मानक फारमेट के प्रस्ताव का अनुरोध (आरएफपी) बोलियों के आमंत्रण का पत्र जारी करते समय तैयार किया जाना चाहिए। तथ्य यह शेष रहा कि ऊपर सूचित मामलों में उचित तथा पारदर्शी रीति में कोटेशन आमंत्रित किए बिना निधियों का निवेश किया गया था।

5.7.2. कोटेशन आमंत्रण बिना निधियों का निवेश

निवेश पर अधिकतम प्रतिफल प्राप्त करने और निर्णय लेने मे उचितता तथा निष्पक्षता प्रदर्शित करने के लिए प्रतिस्पर्धी बोली आमंत्रण के माध्यम से निधियों का निवेश अनिवार्य है।

हमने देखा कि 24 फरवरी 2009 को किए गए ₹ 368.27 करोड़ के निवेशों के लिए बोलियों के लिए कोई कोटेशन आमंत्रित नहीं किए गए थे। टिप्पणियों में यह कहा गया था कि ब्याज की प्रचलित दर अर्थात 7.50 प्रतिशत सभी अनुसूचित बैंको के लिए समान थी और कार्पोरेशन बैंक, सीजीओ काम्पलैक्स (₹ 191.99 करोड) तथा यूनियन बैंक आफ इण्डिया, सुन्दरनगर (₹ 176.28 करोड) को निधियां आबंटित की जाएं। इसके अलावा 13 अक्तूबर 2009 को इस आधार कि राशि उसी बैंक में एफडी में पहले थी और 10 अक्तूबर 2009 को परिपक्व हो गई थी, पर बोली देने के लिए अन्य बैंको को अवसर दिए बिना ₹40.64

करोड़ की राशि का कार्पोरेशन बैंक में निवेश किया गया था। कार्पोरेशन बैंक में निवेश छः प्रतिशत पर किया गया था परन्तु ब्याज की यह दर केवल 12 अक्तूबर 2009 तक वैध थी। न तो संशोधित कोटेशन मांगे गए थे और न ही अन्य बैंको को दरें उद्धरित करने का अवसर दिया गया था।

ये मामले एक बार फिर मनमानेपन को स्थापित करते हैं जो निवेश निर्णय लेने में अविभावी थे।

मंत्रालय (अप्रैल 2013) ने स्वीकार किया कि पहली घटना मार्च 2009 से सम्बन्धित है जब सीएएफ विधेयक 2008 संसद में था और यदि संसद द्वारा इसे पारित कर दिया गया होता तो तदर्थ कैम्पा को अहत होना था। इसलिए ऐसा कोई रास्ता नहीं था कि विस्तृत कोटेशनों के आमंत्रण की कार्यविधि के माध्यम को अपनाया जा सकता था। दूसरा दृष्टान्त उस समय का है जब राज्य कैम्पाओं को निधियां जारी करने के लिए अनेक एफडीआर को बन्द करना पडा था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कोटेशन आमंत्रण की कार्यविधि केवल उपर्युक्त मामलों में अपनाई नहीं गई थी। यह तथ्य कि इस समय पर प्रतिपूरक वनरोपण विधेयक 2008 संसद में था, को निवेश के लिए कोटेशन आमंत्रित करने की विधिवत कार्यविधि के अनुपालन के साथ कुछ नहीं करना था। इन निधियों, जो सार्वजनिक धन था, का अभिरक्षक होने पर तदर्थ कैम्पा/पर्यावरण एवं वन मंत्रालय को जीएफआर के नियम 171 के प्रावधानों का अनुपालन करना चाहिए था जिसमें निर्दिष्ट किया गया कि तकनीकी तथा वित्तीय प्रस्तावों के मानक फारमेट के प्रस्ताव का अनुरोध (आरएफपी) बोली के आमंत्रण के पत्र को जारी करते समय तैयार किया जाना चाहिए।

5.8. बोलियों के मूल्यांकन की प्रकिया

किसी निवेश प्रक्रिया के लिए बोली आमंत्रणा के बाद उचित दस्तावेजीकरण के साथ बोलियों का मूल्यांकन करना और निवेश पर अधिकतम प्रतिफल के लिए सही निवेश निर्णय सुनिश्चित करने के लिए तुलनात्मक विवरण तैयार करना आवश्यक है।

हमने देखा कि बोलियों के तुलनात्मक विश्लेषण और निवेशों को अन्तिम रूप देने की प्रक्रिया मनमानी थी तथा विभिन्न अनियमितताएं देखी गई थीं। बैंकों, जो उच्चतम बोलीदाताओं में से थे, में नहीं किए जा रहे जमाओं के दृष्टान्त, किसी आन्तरिक नियंत्रण का अभाव, निवेश निर्णयों की समीक्षा तथा निगरानी की कमी, बोली आमंत्रण प्रक्रिया में अनुमत किए जा रहे हस्तलिखित कोटेशन आदि निम्नलिखित पैराग्राफों में प्रस्तुत किए गए हैं। इसके अलावा केस स्टडी III कुछ निवेश निर्णयों में मनमानेपन तथा आत्मपरकता को प्रचुरमात्रा में प्रदर्शित करती है। अल्प आन्तरिक नियंत्रण तथा स्पष्टता की कमी ने ऐसी अनियमितताओं के घटने के अनुमत दृष्टान्तों की कार्यविधि को प्रदर्शित किया।

केस स्टडी III

निवेश निर्णयों में मनमानापन व अनियमितताएं

प्रतिपूरक वनरोपण निधि के निवेश में मनमानेपन तथा अनियमितताएं आर के तुली, वित्तीय सलाहकार (एफसी) तदर्थ कैम्पा के त्यागपत्र वृतांत से स्पष्ट थीं। एफसी 4 जुलाई 2006 से तदर्थ कैम्पा में कार्यरत था। वह निधियों के निवेश के लिए विभिन्न बैंको से कोटेशन मांगने, लेखाओं के पर्यवेक्षण तथा अन्य सहायक मामलों के लिए उत्तरदायी था। एफसी ने अपने पत्र दिनांक 22 मई 2007 के द्वारा अपना त्यागपत्र भेजा जिसमें उसने गम्भीर अनियमितताओं और अनैतिक कार्यविधियों से बाध्य होकर अपना त्यागपत्र देना बताया। उसने कार्पोरेशन बैंक में मई 2007 में ₹ 250 करोड़ के जमा के सबंध में अनौचित्य के विशेष आरोप लगाए जो नीचे सूचीबद्ध है:

कोटेशन संग्रहण के बाद एफसी ने तीन राष्ट्रीयकृत बैंको, जिन्होने 10.76 प्रतिशत की उच्चतम ब्याज दर प्रस्तावित की थी, में ₹ 256 करोड जमा करने की 14 मई 2007 को सिफारिश की थी। कार्पोरेशन बैंक ने 10. 65 प्रतिशत की ब्याज दर प्रस्तावित थी इसलिए उसकी सिफारिश नहीं की गई थी।

बाद में कार्पोरेशन बैंक से 10.77 प्रतिशत का ताजा कोटेशन प्राप्त किया गया था और छः दिन के अन्तराल के बाद 21 मई 2007 को ₹ 256 करोड़ की सम्पूर्ण राशि इसको दिया गया था।

अन्य बैंको को संशोधित दरें देने का अवसर नहीं दिया गया था। एफसी की उपेक्षा करने, केवल एक बैंक से संशोधित कोटेशन प्राप्त करने तथा उच्चतम प्रस्ताव देने वाले बैंको से संशोधित कोटेशन न मांगने के कोई कारण नहीं बताए गए थे।

तीन बैंको, जिन्होने पूर्व में 10.76 प्रतिशत ब्याज प्रस्तावित की थी, ने बाद में 10.80 प्रतिशत की बढी दर प्रस्तावित की। इन कोटेशनों पर विचार नहीं किया गया था।

20 जून 2007 को आयोजित तदर्थ कैम्पा की बैठकों में यह देखा गया था कि:

रीति जिसमें सभी बोलियां खोले जाने, तुलनात्मक विवरण तैयार किए जाने और उनकी बोलियां संशोधित करने के लिए अन्य बोलीदाताओं को समान अवसर दिए बिना और उच्चतमपात्र बोली अन्तिम करने के बाद अल्प उच्च दर (प्राप्त उच्चतम पात्र बोली की अपेक्षा) के साथ एक अन्य कोटेशन एक विशेष बैंक (कार्पोरेशन बैंक) को प्रस्तुत करना अनुमत किया गया था, इस संबंध में यह प्रथम दृष्टया नियमों/प्रक्रियाओं के उल्लंघन में था। हजारों करोड़ रूपयों की राशि के लेनदेन के मनमाने, अनोखे तथा उच्चरूप से प्रश्ननीय प्रकार की रीति घटित नहीं होनी चाहिए थी।

यह सुनिश्चित करने, कि क्या स्टेट बैंक आफ बीकानेर एण्ड जयपुर (एसबीबीजे) राष्ट्रीयकृत बैंक है, के लिए फाइल में उठाया गया प्रश्न इस पर विचार करते हुए एकदम आश्चर्यजनक है कि धन की एक बडी राशि इस बैंक अर्थात एसबीबीजे में तदर्थ कैम्पा द्वारा पहले भी जमा की गई है। यह भी आश्चर्यजनक है कि उपर्युक्त प्रश्न उठाने के बाद, उसी दिन एक विशेष बैंक से संशोधित कोटेशन प्राप्त किया गया था और उन बैंको को कोई अवसर नहीं दिया गया था जिन्होने उच्चतम दर प्रस्तावित की थी।

एफसी के त्याग पत्र में लगाए गए आरोप की जांच करना आवश्यक महसूस किया गया था। सीएजी के प्रतिनिधि का भी यह विचार था कि ऐसी कार्वाहियाँ वित्तीय प्रतिमानों का उल्लंघन है और गम्भीर चिन्ता के विषय हैं। अध्यक्ष ने निर्देश दिया कि सदस्य सचिव वित्तीय सलाहकार द्वारा उठाए गए विषयों की जांच करे और तदर्थ कैम्पा की अगली बैठक में प्रस्तुत किए जाने के लिए रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा।

मामले की बाद में सीएजी के प्रतिनिधि द्वारा जांच की गई थी जिन्होने नवम्बर 2008 में विचार प्रकट किया कि उन्हे उपलब्ध कराए गए कागजों से यह स्पष्ट था कि तीन बैंको (एसबीबीजे, केनरा बैंक तथा ओबीसी) से 10.76 प्रतिशत के बेहतर कोटेशनों को अलग करने और अन्य बैंक कारपोरेशन बैंक सीजीओ काम्पलैक्स जो बोलियों की

आकर्षकता की सूची में केवल छठे स्थान पर था और कि तीन अन्य बैंको को कोई अवसर दिए बिना कार्पोरेशन बैंक के साथ डीजीएफ द्वारा चर्चा के बाद भी से 10.77 प्रतिशत का संशोधित कोटेशन प्राप्त करने का डीजीएफएण्ड एसएस का निर्णय स्वीकृत वित्तीय प्रतिमानों के पूर्ण उल्लंघन में था, मनमाना और पूर्णतया पारदर्शिता के अभाव का था।

सीएजी के प्रतिनिधि का विचार निम्नलिखित तर्क द्वारा समर्थित था:

"जबकि यह स्पष्ट नहीं है कि भारत सरकार के सामान्य वित्तीय नियम 2005 इस मामले को सीधे तथा विशेष रूप से लागू होते हैं वहीं इन नियमों में निर्दिष्ट सार्वजनिक खरीददारी के मूल सिद्धांत संकेत करते हैं कि "प्रस्ताव उचित पारदर्शी तथा यथोचित प्रक्रिया अपनाकर आमंत्रित किए जाने चाहिए"। इसके अलावा किसी सरकारी विभाग/पीएसयू द्वारा खरीद के लिए केन्द्रीय सतर्कता आयोग के मार्गनिर्देश किसी करार करने की प्रक्रिया में एल–1 बोलीदाता के अतिरिक्त किसी बोलीदाता के साथ सौदेबाजी को प्रतिबन्धित करते हैं। एक बोली दाता के अतिरिक्त किसी बोलीदाता के साथ सौदेबाजी को प्रबिन्धित करने हैं। एक बोलीदाता जिसने श्रेष्ठ बोली प्रस्ताव नहीं दिया है–इस मामले मे कार्पोरेशन बैंक, सीजीओ काम्पलैक्स, शाखा के साथ तत्कालीन डीजीएफ एण्ड एसएस द्वारा चर्चा का और बैंको, जिन्होने श्रेष्ठ बोलियां प्रस्तावित कीं, को एक अवसर न देने (या तो लिखित में अथवा मौखिक रूप से) का कृत्य पूर्णतया अनियमित तथा अनुचित था।

तत्कालीन डीजीएफ एण्ड एसएस द्वारा उठाया गया प्रश्न कि क्या एसबीजेजे एक राष्ट्रीयकृत बैंक था, अप्राधिकृत था और पक्षपात को स्पष्ट दर्शाता है, विशेषकर तब तदर्थ कैम्पा एसबीबीजे के पास पर्याप्त जमा पहले ही रखता था। इसके अलावा यह जानने कि स्टेट बैंक आफ बीकानेर एण्ड जयपुर एसबीआई समूह की एक सहयोगी बैंक है, के लिए वित्तीय ज्ञान के उत्तम सौदे की अपेक्षा नहीं करता है।

उसी परिपत्र सं. 360/07 तथा इसी तारीख 13 मई 2007 से प्रभावी हो रहे, का संदर्भ देते हुए कार्पोरेशन बैंक, सीजीओ काम्पलैक्स से दिनांक 16 मई 2007 तथा 14 मई 2007 के कोटेशनों की तुलना से पता चला कि उन्होने ब्याज की भिन्न दरें, अवधियों की भिन्न श्रेणियां और जमा राशि के भिन्न स्लैब कोट किए थे। यह स्पष्ट नहीं है कि स्वयं पहली बोली में 10.77 प्रतिशत की श्रेष्ठ दर क्यों नहीं प्रस्तावित की गई थी जब परिपत्र में 13 मई 2007 प्रभावी तारीख निर्दिष्ट की गई थी। ये विसंगतियां गम्भीर सन्देह उठाती हैं।

21 मई 2007 को कार्पोरेशन बैंक से एफडीआर प्राप्त करने और 22 मई 2007 को संशोधित कोटेशनों (जिसकी प्रतियां मुझे भेजी नहीं गई हैं) को इस आधार पर अस्वीकृत करने कि अपेक्षित निवेश पहले ही किए गए थे, का समय सन्देह का और आधार उत्पन्न करता है।

एक मामला बनाया जा सकता था कि 16 मई 2007 को कोट की गई 10.77 प्रतिशत की अन्तिम दर दो दिन पूर्व कोट की गई 10.76 प्रतिशत की बेहतर दर की अपेक्षा उच्च थी। तथापि बडी राशियों (इस मामले में ₹ 200 करोड़ से अधिक) के निवेशों पर ब्याज दरें अस्थिर तथा परिवर्तनशील हैं और बैंकों वित्तीय संस्थानों तथा अन्य खिलाडियों से तरल नकदी की आपूर्ति तथा मांग स्थिति के आधार पर दैनिक आधार (और घंटा दर घंटा आधार पर भी) परिवर्तित होती हैं। इस प्रकार 16 मई 2007 को कोट की गई दूसरी और यह तथ्य कि 10.77 प्रतिशत की संशोधित दर 10.76 प्रतिशत की पूर्व बेहतर दर की अपेक्षा यथार्थ रूप में 0.01 प्रतिशत उच्च है, सन्देह का और आधार उत्पन्न करता है।"

तदर्थ कैम्पा द्वारा जांच आदेश के विषय पर यह देखा गया था कि सदस्य सचिव, तदर्थ कैम्पा द्वारा ऐसी कोई जांच नहीं की गई थी। इसके बजाय पर्यावरण एवं वन मंत्रालय में संयुक्त सचिव श्री सुधीर मित्तल द्वारा जांच की गई थी तदर्थ कैम्पा में सीईसी प्रतिनिधि ने इस पर आपत्ति की थी। इस रिपोर्ट की एक प्रति जो सितम्बर 2012 में मांगी गई थी, लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई थी। सम्बन्धित दस्तावेजों से यह स्पष्ट था कि जांच में यह अरोप कि बोलियां खोले जाने के बाद एक बैंक को अपनी ब्याज दर में वृद्धि करना अनुमत किया गया था, सत्य पाया गया था। यह भी पाया गया था कि एफसी ने भी निधियों के निवेश में निरन्तर अनियमिताएं की थीं बाद में स्वीकार किया और बोली विवरण तैयार करने के बाद ब्याज के उच्च प्रस्ताव अपने हाथ से बैंको की

बोली बदलकर किए थे। एमओईएफ/तदर्थ कैम्पा ने बताया (अप्रैल 2013) कि ₹ 250 करोड़ के निवेश वाली घटना में आर व अध्यक्ष, तदर्थ कैम्पा के विरूद्ध था और वित्तीय सलाहकर के विरूद्ध नहीं तथा एमओईएफ के सेवारत संयुक्त सचिव द्वारा की गई जांच सामर्थ्य तथा तदर्थ कैम्पा के अनुमोदन बिना थी। इसके अलावा मंत्रालय/तदर्थ कैम्पा ने बताया कि इस मामले की जांच रिपोर्ट मंत्रालय/तदर्थ कैम्पा में प्राप्य नहीं थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि जांच का आदेश अध्यक्ष तदर्थ कैम्पा द्वारा दिया गया था परन्तु तत्कालीन सचिव एमओईएफ ने मामले की जांच संयुक्त सचिव से कराई और इस संबंध में स्पष्टीकरण प्रधानमंत्री के कार्यालय द्वारा भी मांगा गया था। उत्तर हजारों करोड़ रूपये वाली राशि के मनमाने, हास्यास्पद तथा अति संदेहास्पद तरीके के मामले के बारे में मौन है।

बोली मूल्यांकन प्रक्रिया में देखी गई कमी से सम्बन्धित हमारे निष्कर्षों पर निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गई है :

5.8.1. जमाओं का मनमाना आबंटन

हमने अनेक उदाहरण देखे जहां धन ऐसे बैंको में जमा किए गए थे जिन्होने न तो बोली दी थी अथवा ऐसे बैंको में जमा नहीं किए थे जो उच्चतम बोलीदाताओं में से थे। ये मामले नीचे सूचीबद्ध है:

5.8.1.1. बोलियों बिना जमा

बैंकों, जिन्होने बोली नहीं दी, में किए गए जमाओं के उदाहरण निम्नवत है :

दिनांक	निवेश की जाने वाली राशि (₹ करोड़ में)	बैंक जिसने बोली दी	बैंक जिसने बोली नहीं दी	अभ्युक्तियां
(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)
1 जनवरी 2009	172.22	यूनियन बैंक आफ इण्डिया, इलाहबाद बैंक, सिंडिकेट बैंक, स्टेट बैंक आफ बीकानेर एण्ड जयपुर, ओरियन्टल बैंक आफ कामर्स, इण्डियन ओवरसीज बैंक एवं केनरा बैंक	कार्पोरेशन बैंक	निवेश कारपोरेशन बैंक तथा यूनियन बैंक आफ इण्डिया में किए गए
17 फरवरी 2009	859.07	ओरियंटल बैंक आफ कामर्स	कारपोरेशन बैंक तथा यूनियन बैंक आफ इण्डिया	इस तथ्य, कि उन्होने बोली दी अथवा नहीं, के बावजूद कालम (iii)एवं (iv)के सभी बैंकों में निवेश किया गया।
4 मार्च 2009	320.32	ओरियंटल बैंक आफ कामर्स	कार्पोरेशन बैंक, यूनियन बैंक आफ इण्डिया तथा इलाहाबाद बैंक	
19 मार्च 2009	646.86	विजया बैंक तथा केनरा बैंक	कार्पोरेशन बैंक, यूनियन बैंक आफ इण्डिया तथा ओरियन्टल बैंक आफ कामर्स	

5.8.1.2. चयन में मनमानापन

6 नवम्बर 2009 को तीन बैंको, नामतः पंजाब एण्ड सिन्ध बैंक, यूको बैंक तथा विजया बैंक ने ब्याज की दर छः प्रतिशत कोट की थी। यद्यपि ₹ 318.16 करोड़ की राशि इन सभी तीन बैंको में निवेश की जानी थी परन्तु विजया बैंक को इस बहाने पर छोड़ दिया गया था कि बैंक को लगभग एक वर्ष की अवधि में निवेश प्रयोजन हेतु पर्याप्त राशि आबंटित की गई थी। तथापि 24 नवम्बर 2009 को ₹ 113.33 करोड़ की राशि का विजया बैंक में फिर निवेश किया गया था।

15 जून 2010 को सैन्ट्रल बैक आफ इण्डिया (सीबीआई), यूनियन बैंक आफ इण्डिया (यूबीआई) ईस्ट पटेल नगर तथा यूबीआई सुन्दर नगर नामक तीन बैकों ने 6.92 प्रतिशत के रूप में ब्याज दर कोट की और परिणामस्वरूप निवेश इन तीन बैंको में किया गया था। हमने पाया कि यूजीआई, सुन्दरनगर का पक्षपात किया गया प्रतीत होता है क्योंकि इसके कोटेशन में मुद्रित ब्याज दर को हाथ से बदला दर्शाया गया था। इसी प्रकार सीबीआई ने हस्तलिखित कोटेशन भेजा जो प्रतिमानों के प्रतिकूल था और ब्याज दर जो इसने कोट की थी ₹ 1000 करोड़ के लिए थी परन्तु राशि जिसका निवेश किया गया वह केवल ₹ 400 करोड़ थी।

5.8.1.3. मार्गनिर्देशों के अनुपालन में विफलता

7 जलाई 2006 को आयोजित तदर्थ कैम्पा की बैठक में यह निर्णय लिया गया था कि अन्तर्गत जोखिम को कम से कम करने के उद्देश्य से उच्चतम ब्याज दरें प्रस्तावित करने वाले बैंक के अतिरिक्त सावधि जमा करने के लिए अगली निम्नतर ब्याज दरें प्रस्तावित करने वाले विभिन्न अनुसूचित बैंको पर भी विचार किया जाए। तथापि हमने देखा कि 21 मई 2010 को ₹ 576.61 करोड की कुल राशि का सैन्ट्रल बैक आफ इण्डिया में निवेश किया गया था जिसने 6.36 प्रतिशत की उच्चतम ब्याज दर कोट की। यह देखा गया था कि यद्यपि नौ बैंको से कोटेशन प्राप्त हुए थे और इनमें से एक बैंक, नामतः विजया बैंक ने 6.35 प्रतिशत की सीमान्ततः निम्नतर दर कोट की परन्तु उसे निवेश प्रक्रिया में शामिल नहीं किया गया था। इसी प्रकार 10 नवम्बर 2010 को ₹ 412.07 करोड का निवेश पंजाब एण्ड सिंध बैंक, करोलबाग में किया गया था क्योंकि इसने 8.62 प्रतिशत की उच्चतम ब्याज दर कोट की थी। अगला उच्चतम बोलीदाता अपनी ब्याजदर के रूप में 8.61 प्रतिशत के साथ सैंट्रल बैंक आफ इण्डिया था। पंजाब एण्ड सिंध बैंक के कोटेशन का राशि कालम जो ₹ 200 करोड़ तक पढ़ा गया, पैन से काटा गया था और ब्याज कालम भी बैंक से किसी प्रमाणन के बिना उसी पैन से लिखा गया था। इसके अलावा दो बैंको द्वारा प्रस्तावित ब्याज में केवल अल्प परिवर्तन हुआ था ।

लेखापरीक्षा में देखे गए ये उदाहरण यह सुनिश्चित करने कि ये तदर्थ कैम्पा के निर्देशों के अनुसार तथा उचितता तथा औचित्य और निधियों की सुरक्षा भी सुनिश्चित करने के लिए विवेकपूर्ण प्रथाओं के अनुसार लिए गए थे, के लिए निवेश निर्णयों का मनमानापन और किसी आन्तरिक नियंत्रण, समीक्षा तथा निगरानी के अभाव के संकेतक हैं।

तथ्यों को स्वीकार कर मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि संदर्भित किए जा रहे सभी उदाहरण उस समय से सम्बन्धित हैं जब सीएएफ विधेयक 2008 संसद में लम्बित था और पूर्ण वित्तीय अनिश्चितता की अवधि उच्चतम न्यायालय के पास लम्बित थी जिसने प्रवाह की स्थिति में निधि प्रबन्धन कार्य डालकर राज्यों को निधियां जारी करने का आदेश दिया। मामलों की इस परिवर्तनात्मक स्थिति में जहाँ प्रत्येक दिन भावी गठन और राज्यों को वितरण के लिए वित्त की आवश्यकता की अनिश्चितता के साथ आरम्भ हुआ वहाँ निर्णय जो लिए गए थे, तदर्थ कैम्पा के बेहतर हित में थे।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अनिश्चितता के बावजूद तदर्थ कैम्पा सौंपे गए कार्यों के निर्वहन में शिथिलता नहीं दिखा सकता था क्योंकि वह इन निधियों का अभिरक्षक था, जो सार्वजनिक धन था। इसके अलावा सीएएफ विधेयक 2008 के मार्ग को निवेश के लिए कोटेशन आमंत्रित करने की विधिवत कार्यविधि में करने के लिए कुछ नहीं था।

5.8.2. मामलें, जहां बोली प्रकिया में हस्तलिखित कोटेशन अनुमत किए गए थे

निवेश के लिए बोली आमंत्रित करने वाले कैम्पा द्वारा जारी पत्रों के अनुसार निवेशों के प्रयोजन हेतु विभिन्न बैंको को भेजी गई निविदा आमंत्रण सूचना के अनुसार कोटेशन टाइप किए हुए अथवा कम्पयूटर प्रिंट वाले होने चाहिए। तथापि यह देखा गया था कि तदर्थ कैम्पा ने बोलियों का ऐसा प्रस्तुतीकरण अनुमत किया जो हस्तलिखित थे, बोलियां जहां कुछ कालम हस्तलिखित थे, बोलियों में विभिन्न स्याहियों का उपयोग किया गया था। इसलिए यह अभिनिश्चित करना कठिन है कि क्या ये कोटेशन के प्रस्तुतीकरण के समय पर किया गया था अथवा बाद में, इसलिए छलकपट की सम्भावना से इनकार नहीं है। ये मामले तालिका 39 में सूचीबद्ध है।

तालिका 39: मामले जहां बोली प्रक्रिया में सम्पूर्ण/आंशिक हस्तलिखित कोटेशन अनुमत किए गए थे

अनियमितता की प्रकृति	मामलों की संख्या	ब्यौरे
स्वीकृत कोटेशन हस्तलिखित थे	26	एक दृष्टांत ऐसा था जहां 4 नवम्बर 2008 को केनरा बैंक, आर के पुरम से हस्तलिखित कोटेशन प्राप्त हुआ था और यह उच्चतम बोलीदाता के रूप में माना गया था।
कोटेशन का ब्याज कालम भिन्न स्याही में लिखा गया था और भिन्न स्याही से प्राधिकृत व्यक्ति द्वारा हस्ताक्षर किया गया था	3	• 29 नवम्बर 2010 को यूनियन बैंक आफ इण्डिया, सुन्दरनगर में ₹ 263.81 करोड़ का निवेश किया गया था। बैंक के कोटेशन का ब्याज कालम भिन्न स्याही में लिखा गया पाया गया था। • 10 दिसम्बर 2010 को ओरियन्टल बैंक आफ कामर्स, राजीव चौक में ₹ 122 करोड का निवेश किया गया था। बैंक के कोटेशन का ब्याज कालम भिन्न स्याही में लिखा गया था।

अनियमितता की प्रकृति	मामलों की संख्या	ब्यौरे
		• 20 दिसम्बर 2010 को यूनियन बैंक आफ इण्डिया, सुन्दरनगर में ₹ 138.03 करोड़ का निवेश किया गया था। बैंक के कोटेशन का ब्याज कालम भिन्न स्याही में लिखा गया था।
सम्पूर्ण कोटेशन कम्पयूटर प्रिंट था जबकि ब्याज दरऔर जमाओं की अवधि वाला कालम हाथ से लिखा गया था।	58	2008–10 के दौरान देखे गए मामलों में नौ बैंक नामतः यूनियन बैंक आफ इण्डिया, कारपोरेशन बैंक, आरियंटल बैंक आफ कामर्स, यूको बैंक, आंध्रा बैंक, इण्डियन ओवरसीज बैंक, सैन्ट्रल बैंक आफ इण्डिया, पंजाब एण्ड सिंध बैंक तथा इलाहाबाद बैंक शामिल थे।
निवेशों के लिए बैंको द्वारा भेजे गए कोटेशनों में परिवर्तन/हेरफेर	14	बैकों द्वारा भेजे गए कोटेशनों में या तो ब्याज दर, वैधता तथा जमा की निम्नतम राशि के लिए उचित प्रमाणन/बैंक के अनुमोदन के बिना परिवर्तन/हेरफेर किए गए थे।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने अपने उत्तर (अप्रैल 2013) में बताया कि हस्तलिखित कोटेशनों में गलती खोजने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि उन समय पर बैंक के प्राधिकृत प्रतिनिधि अन्तिम क्षण में केन्द्रीय/क्षेत्रीय कार्यालय से दरें अभिनिश्चित करने के बाद कोटेशन की दर भरेंगे।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि तदर्थ कैम्पा के निर्देशों के बावजूद हस्तलिखित कोटेशन स्वीकार किए गए थे। इसके अलावा पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने तालिका में उल्लिखित अन्य मुददों पर कुछ नहीं कहा।

5.8.3. अन्य अनियमितताएं

कोटेशनों पर जमा केवल कोटेशनों की वैधता अवधि के दौरान किए जा सकते हैं। एकबार कोटेशन की अवधि समाप्त होने पर नए कोटेशन आमंत्रित किए जाने चाहिए। तथापि हमने देखा कि ऐसे मामलें थे जहॉ कोटेशनों की वैधता की अनदेखी की गई थी। जैसा कि तदर्थ कैम्पा की दूसरी बैठक (7 जुलाई 2006) में निर्णय लिया गया, इस संबंध में तैयार किए जाने वाले मार्गनिर्देशों के अनुसार भिन्न बैंकों/ डाकघर में निवेशों का आबंटन का निर्णय करने का अधिकार अध्यक्ष का होगा। हमने देखा कि विभिन्न बैंको में निवेश किए जाने वाले धन की मात्रा के लिए किसी विशेष मानदण्ड का पालन नहीं किया गया था। बोलियों में सामान्यतया अधिकतम/निम्नतम राशियां दर्शाई गईं जो बैंक ब्याज की उद्धरित दर पर स्वीकार करने को सहमत थीं। तदनुसार बैंको में जमा की गई राशि उद्धरित सीमाओं से न तो कम और न ही अधिक होनी चाहिए। हमारी नमूना जांच में हमने ऐसे उदाहरण देखे जहां बोली तारीख को बैंको द्वारा किए गए टेलीफोन अनुरोधों के आधार पर सीमा से अधिक राशियां बैंको में डाली गई थीं। यद्यपि इन विपथनों से तदर्थ कैम्पा को राजस्व की हानि नहीं हुई थी परन्तु ये प्रक्रियाओं में स्पष्टता का अभाव और निर्णय लेने में मनमानेपन को दर्शाते हैं।

तालिका 40 : मामले जहॉ कोटेशनों की वैधता की अनदेखी की गई और मामले जहॉ अधिकतम सीमा से अधिक राशियां बैंकों में डाली गई थीं।

अनियमितता का प्रकार	विवरण
कोटेशन की वैधता की समाप्ति के बाद निवेश किया गया	• 23 मई 2008 को कोटेशन की वैधता की समाप्ति के बाद एसबीबीजे में ₹ 297.99 करोड़ के निवेश किए गए थे। कोटेशन 22 मई 2008 तक वैध था। पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने अपने उत्तर (अप्रैल 2013) में बताया कि यह बैंकों के लिए असामान्य नहीं था विशेषकर जब एक या दो दिन तक उनके कोटेशन की वैधता बढ़ाने के लिए निधियों की बडी सम्भावना अन्तर्ग्रस्त हो। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि बढ़ाई गई वैधता के लिए बैंक से कोई संशोधित कोटेशन नहीं लिया गया था और निवेश के समय पर अपनाई गई प्रथा के अनुसार बैंक अर्हक ही नही था क्योंकि कोटेशन की वैधता समाप्त हो गई थी।
कोटेशन में निर्दिष्ट राशि से कम अथवा अधिक राशि का उच्चतम बोलीदाता के निवेश किया गया	• 13 मई 2008 को ₹ 424.36 करोड़ का सैन्ट्रल बैंक आफ इण्डिया, ग्रेटर कैलाश–II में निवेश किया गया था यद्यपि बैंक ज्यादा से ज्यादा ₹ 400 करोड़ स्वीकार कर सकता था। • 23 मई 2008 को स्टेट बैंक आफ बीकानेर एण्ड जयपुर, फैजारोड में ₹ 297.99 करोड़ का निवेश किया गया था यद्यपि अधिकतम राशि 100 करोड़ जिसे बैंक स्वीकार कर सकता था। • 27 अप्रैल 2009 ₹ 528.08 करोड़ निवेश का विजया बैंक में किया गया था यद्यपि अधिकतम राशि जिसे बैंक स्वीकार कर सकता था 200 करोड़ थी। • 19 मई 2009 को ₹ 330.74 करोड़ का यूबीआई में निवेश किया गया था यद्यपि अधिकतम राशि जिसे बैंक स्वीकार कर सकता था ₹ 235 करोड़ थी। • 6 जुलाई 2009 को ₹ 357.10 करोड़ का यूबीआई, सुन्दरनगर में निवेश किया गया था यद्यपि यह बैंक ₹ 500 करोड़ से कम राशि के लिए अर्हक नहीं था। • 16 सितम्बर 2010 को ₹ 315.87 करोड़ का निवेश सैन्ट्रल बैंक ऑफ इण्डिया, राइट गंज, गाजियाबाद में

अनियमितता का प्रकार	विवरण
	किया गया था। यद्यपि यह बैंक ₹ 500 करोड़ से कम राशि के लिए अर्हक नहीं था। मंत्रालय ने अप्रैल 2013 में माना कि इन मामलों में बैंक की अधिकतम सीमा से अधिक निधियां जमा कराई थी तथा कहा कि यह समझदारी पूर्ण एवं प्रसंशनीय निर्णय था क्योंकि यदि बैंक ने सीमा से अधिक राशि स्वीकार ना की होती तो मात्र चारा यह था कि यह निम्न बोली दाता को दिया जाता जिससे तदर्थ कैम्पा को वित्तीय घाटा होता। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इस प्रकार के मामलों में तदर्थ कैम्पा के प्राप्त दूसरी विडिंग प्रक्रिया का चारा उपलब्ध था। सीमा से अधिक निधियां बैंक के पास जमा करना स्पष्टतया बैंकों का पक्षपात करना दर्शाता है।

जैसा कि घटना, जो 2007 में हुई, की केस स्टडी और अनेक अनियमितताएं जिनका लेखापरीक्षा में उल्लेख किया है, द्वारा प्रचूर मात्रा में प्रमाणित है निवेश निर्णय लेने के लिए कोई स्पष्ट निर्धारित कार्यविधियां कभी विद्यमान नहीं थी। इस संबंध में समय–समय पर तदर्थ कैम्पा द्वारा जारी निर्देशों की खुले रूप में अवहेलना की गई थी। टेलीफोन से/हस्तलिखित कोटेशन स्वीकार किए गए थे, निवेश ऐसे बैंकों में किए गए थे जिन्होनें बोलियां प्रस्तुत नहीं की थीं अथवा श्रेष्ठ ब्याज दरें प्रस्तावित नहीं कर रही थीं, कोटशनों की वैद्यता अवधि की अनदेखी की गई थी और अनुपात जिसमें समान ब्याज कोट करने वाले विभिन्न बैंकों में धन निवेश किया जाना था, मनमाने ढ़ग में निर्धारित किए गए थे।

5.9 जम्मू कश्मीर राज्य कैम्पा

राज्य कैम्पा के गठन के संबंध में पर्यावरण एवं वन मंत्रालय के निर्देशों (अप्रैल 2004) के अनुसरण में जम्मू तथा कश्मीर सरकार ने फरवरी 2005 तथा अप्रैल 2005 में दो समितियों, एक राज्य स्तर प्रबन्धन समिति (एसएलएससी) तथा अन्य राज्य स्तर संचालन समिति (एसएलएमसी) का गठन किया। एसएलएससी ने निर्णय लिया (फरवरी 2006) कि कैम्पा खाते में उपलब्ध धन इस आधार, कि जे एण्ड के राज्य का अपना स्वयं का जे एण्ड के वन (संरक्षण) अधिनियम है, पर केन्द्रीय तदर्थ कैम्पा को अन्तरित नहीं किया जाएगा। इनका विचार था कि धन एसएलएमसी द्वारा तैयार तथा एसएलएमसी द्वारा अनुमोदित की जाने वाली प्रचालन की वार्षिक योजना के अनुसार उपयोग में लाया जाएगा। अन्ततः केन्द्रीय अधिकार प्राप्त समिति द्वारा यह निश्चय किया गया था (फरवरी 2010) कि जम्मू तथा कश्मीर के राज्य कैम्पा को केन्द्रीय तदर्थ कैम्पा को वन संरक्षण अधिनियम के अधीन वन भूमि के विपथन के बदले में प्राप्त मुआवजे का केवल एनपीवी जमा करना पडेगा।

जम्मू तथा कश्मीर कैम्पा द्वारा निधियों के प्रबन्धन की समीक्षा से निम्नलिखित पता चला :

5.9.1. केवल जम्मू तथा कश्मीर बैंक में सावधि जमा बनाए रखना

जमाओं में कैम्पा धन का निवेश करने पर अधिकतम प्रतिफल प्राप्त करने के लिए राज्य कैम्पा को विभिन्न राष्ट्रीयकृत बैंको से कोटैशन मांगने चाहिए थे। इसका अपनी एकमात्र बैठक में (दिसम्बर 2009) ईसी द्वारा भी निर्देश दिया गया था। तथापि राष्ट्रीयकृत बैंको से कोई कोटेशन नहीं मांगे गए थे ओर पर्याप्त समय अवधि बीत जाने के बावजूद केवल जम्मू एण्ड कश्मीर बैंक में एफडी किए गए थे। इसके अलावा इस बाबत अपनी बाद की बैठकों में ईसी द्वारा कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई थी।

5.9.2. जे एण्ड के में कैम्पा निधि का सावधि जमा में निवेश न करने के कारण ब्याज की हानि

जे एण्ड के राज्य कैम्पा के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान यह देखा गया था कि विभिन्न प्रयोक्ता एजेंसियों से प्राप्त एनपीवी/सीए आदि की निधियां जनवरी 2007 से मार्च 2012 तक की अवधि के दौरान एफडीमें अथवा सब्याज खातों में इनका निवेश करने के स्थान पर राज्य कैम्पा द्वारा चालू खाते में जमा की गई थीं परिणामस्वरूप ₹ 8.94 करोड़ (यदि निधियां बचत खाते में जमा की जातीं) से ₹ 14.60 करोड़ (यदि एफडी में निवेश किया जाता) तक की हानि हुई।

इसके अतिरिक्त विभिन्न वन मण्डलों के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया था कि मण्डलों ने सब्याज खाते के स्थान पर चालू खाते में निधियां रखी थीं परिणामस्वरूप ₹ 0.27 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

5.9.3. जे एण्ड के राज्य कैम्पा द्वारा एफडीआर के अभिलेख न बनाया जाना

एफडी अधशेष/नवीन/नवीनीकरण/अन्तशेष आदि दर्शाते हुए कोई एफडीआर रजिस्टर राज्य कैम्पा द्वारा नहीं बनाया गया था। इसके अतिरिक्त बैंक से पुष्टि व अंकित एफडीकी वास्तविक राशि, पुनर्निवेश, परिपक्वता की तारीख, अर्जित ब्याज आदि राज्य कैम्पा के पास उपलब्ध नहीं था। खुले कागजो पर उपलब्ध ब्यौरों के अनुसार ₹ 71.91 करोड़ के उचचितनीय ब्याज के साथ एफडी का मूलधन ₹ 545.30 करोड़ था और परिपक्वता मूल्य ₹ 617.21 करोड़ था।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि जे एण्ड के राज्य कैम्पा केवल उच्चतम न्यायालय के आदेश दिनांक 30 जनवरी 2012 के अनुसरण में तदर्थ कैम्पा की परधि में आया। क्योंकि वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 एवं जम्मू–कश्मीर में लागू नहीं होता इसलिए जे एण्ड के में संग्रहीत सीए निधियां तदर्थ कैम्पा के अधिकार क्षेत्र से बाहर हैं और केवल एनपीवी/डब्ल्यूएल निधियां इसके अधिकार में लाई गईं।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने जे एण्ड के राज्य कैम्पा द्वारा एफडीआर के अभिलेख न बनाए जाने की विशेष आपत्तियों का उत्तर नहीं दिया।

5.10. अन्य राज्य/यूटी कैम्पा

5.10.1. सब्याज खाते न खोलना

राज्य कैम्पा मार्गनिर्देशों के अनुसार राज्य कैम्पा में प्राप्त धन राष्ट्रीयकृत बैंक (कों) में सब्याज खाते (तों) में रखा जाना था और संचालन समिति द्वारा अनुमोदित प्रचालनों की वार्षिक योजना (एपीओ) के अनुसार कार्यों के लिए आवधिक रूप से आहरित किया जाना था। कुछ चयनित राज्य वन मण्डलों के अभिलेखों की नमूना जांच में कि ब्याज रहित चालू खातों में निधियां रखने के कारण ब्याज की हानि के कुछ मामलों का पता चला। तीन ऐसे मामलों का ब्यौरा नीचे दिया गया है :

- अरूणाचल प्रदेश के बंदरदेवा मण्डल में निधियां राष्ट्रीयकृत बैंक के ब्याज रहित चालू खाते (सीए) में रखी गई थीं। परिणामस्वरूप इस समयावधि में खाते में उपलब्ध निधियों पर कोई ब्याज अर्जित करने में मण्डल विफल रहा।
- हरियाणा के यमुनानगर मण्डल में प्रतिपूरक वनरोपण के प्रति प्राप्त ₹ 0.34 करोड़ (अक्तूबर 2011 में ₹ 0.17 करोड़ तथा जनवरी 2012 में ₹ 0.17 करोड़) की निधियां सब्याज खाते के स्थान पर चालू खाते में जमा की गई थीं।
- उत्तरप्रदेश के अवध, गोरखपुर तथा फैजाबाद वन मण्डलों में सब्याज खाता खोलने में विलम्ब के कारण ₹ 0.08 करोड़ के ब्याज की हानि हुई थी।

5.10.2. झारखण्ड में गैर राष्ट्रीयकृत बैंक में निधियों के जमा

झारखण्ड में नमूना जांचित पांच[1] मण्डलों में हमने देखा कि ₹ 9.14 करोड़ की राशि मार्गनिर्देशों के प्रावधान के उल्लंघन में जुलाई 2010 तथा मार्च 2012 के बीच आईडीबीआई/एक्सिस बैंक, दोनों निजी क्षेत्र बैंक होने पर, में जमा की गई थी। उत्तर में डीएफओ ने बताया कि आईडीबीआई बैंक को आरबीआई द्वारा (मई 2008) सार्वजनिक क्षेत्र बैंक के समान माना गया है जबकि डीएफओ गिरिडीह वनरोपण मण्डल ने बताया (नवम्बर 2012) कि एक्सिस बैंक में रखी गई निधि शीघ्र निकाल ली जाएगी।

5.11. निष्कर्ष

तदर्थ कैम्पा द्वारा वेदी निधियों के निवेश का तन्त्र मनमाना और उचितता तथा पारदर्शिता की कमी वाला था। निवेश निर्णय निष्पादित करते समय तदर्थ कैम्पा द्वारा जारी निर्देशों से बारम्बार तथा अनुचित विचलन हुए थे। तदर्थ कैम्पा निकाय से पुनरावृत निर्देशों के बाबजूद एक व्यापक निवेश नीति 2012 तक अध्यक्ष, तदर्थ कैम्पा द्वारा बनाई तथा अनुमोदित नही की गई थी। लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि तदर्थ कैम्पा द्वारा लगाया गया आडटसोर्स स्टाफ निवेश[2] किए जाने वाले धन की बडी राशियों का प्रबन्ध करने

[1]गिरिडीह वनरोपण, हजारीबाग डब्ल्यूएल, हजारीबाग पूर्व, हजारीबाग वनरोपण तथा हजारीबाग सामाजिक वानिकी मण्डल।

[2]तदर्थ कैम्पा से अपने कर्मचारियों के नाम, जाब विवरण, शैक्षिक योग्यता तथा नियुक्ति की अवधि के व्यौरे देने का अनुरोध किया गया था। यह सूचना अभी तक (जुलाई 2013) दी नही गई है।

के लिए उचित रूप से अर्हक तथा सज्जित भी नहीं था। निवेश किए जाने वाली निधियों का आकार को अधिक व्यावसायिक दृष्टिकोण तथा खजाना प्रबन्धन कार्य का अनुभव अपेक्षित है।

लेखापरिक्षा में पाया की बैंको, जिन्होनें बोली भी नही दी, में रखे जा रहे ₹ 1998.47 करोड़ के जमाओ ं के दृष्टान्त हुए थे। एफडी की परिपक्वता पर ₹ 1.08 करोड़ के कम क्रेडिट के अलावा निधियों के निवेश में विलम्ब, व्याज मुक्त चालू खातों में निधियों रोकने और बैंक खाते में परिवक्वता राशि क्रेडिट करने में विलम्ब के कारण क्रमशः ₹ 8.70 करोड़, ₹ 7.80 करोड़ तथा ₹ 4.45 करोड़ के व्याज की हानि हुई थी।

यह पूर्णतया स्पष्ट था कि न तो वित्तीय प्रबन्धन तथा लेखाकरण के वर्तमान प्रबन्ध से वर्तमान सरकारी वित्तीय नियंत्रण को लाभ हुआ था और न ही तदर्थ कैम्पा द्वारा लेखाकरण तथा वित्तीय नियंत्रण की वैकल्पिक प्रणाली विकसित की गई थी जैसा उच्चतम न्यायालय द्वारा अपेक्षा की गई थी। यह हमारा विचार हैं कि सरकार को उच्चतम न्यायालय में जाना चाहिए ताकि तदर्थ कैम्पा में पडी राशियां संघ सरकार द्वारा निर्णीत की जाने वाली दरों पर भुगतान किए जाने के लिए ब्याज के साथ सब्याज खण्ड में भारत के लोक लेखे को अन्तरित की जा सकें।

COMPENSATORY AFFORESTATION
PLANTATION
YEAR :- 2011-12
AREA :- 7 HAC.
LOCATION BY HQ :- 13 AGLOT
BEAT :- AGLOT
ROUND :- SALCORDA
RANGE :- COLLEM
DIVISION :- NORTH GOA DIVISION