अध्याय 5

डीपीई के दिशानिर्देशों का अनुपालन

5.1 प्रस्तावना

सार्वजनिक उपक्रमों के ब्यूरो (बीपीई) की 1965 में स्थापना केन्द्र सरकार के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (सीपीएसईज) को नीतिगत तथा सम्पूर्ण दिशानिर्देश देने तथा सीपीएसईज के निष्पादन को निरन्तर मूल्याँकन करने वाली केन्द्रीय समन्वय इकाई के रूप में काम करने के लिए की गई थी। मई, 1990 में बीपीई को अलग से एक पूरे विभाग का दर्जा प्रदान किया गया तथा अब इसे भारी उद्योग तथा सार्वजनिक उपक्रमों के मंत्रालय में सार्वजनिक उपक्रमों के विभाग (डीपीई) के रूप में जाना जाता है।

डीपीई की सीपीएसईज को दिशानिर्देश/निदेश जारी करने में भूमिका

- प्रशासकीय मंत्रालयों अथवा डीपीई द्वारा सीपीएसईज को निर्देश/अनुदेश अध्यक्षीय निदेशों के साथ ही साथ दिशानिर्देशों द्वारा जारी किए जाते हैं।
- **अध्यक्षीय निदेश** प्रशासकीय मंत्रालयों द्वारा सम्बद्ध सीपीएसईज को परिस्थितिवश आवश्यक होने तथा **अनिवार्य** प्रवृति के होने पर ही जारी किए जाते हैं। समानता बनाए रखने के उद्देश्य से ये निदेश किसी एक सीपीएसई से सम्बन्धित होने पर डीपीई के परामर्श तथा यदि ये एक से अधिक सीपीएसई पर लागू हों तो डीपीई की सहमति से जारी करने होते हैं।
- **दिशानिर्देश** या तो प्रशासकीय मंत्रालयों अथवा डीपीई द्वारा जैसा भी मामला हो जारी किए जा सकते हैं तथा ये **परामर्श** प्रवृति के होते हैं। सीपीएसईज के निदेशक मंडल के पास इन दिशानिर्देशों को लिखित में कारण देकर न अपनाने का स्वयं निर्णय करने का अधिकार होता है। इस विषय पर कारण बताते हुए बोर्ड का संकल्प सम्बद्ध प्रशासकीय मंत्रालय के साथ साथ डीपीई दोनों को अग्रेषित करना होता है।

5.2 डीपीई दिशा निर्देशों का अननुपालन

डीपीई, सीपीएसईज से सम्बद्ध निष्पादन सुधार तथा मूल्यांकन, वित्तीय प्रबन्धन, कार्मिक प्रबन्धन, बोर्ड संरचना, मजदूरी निपटान, प्रशिक्षण, औद्योगिक सम्बन्ध, सतर्कता, निष्पादन मूल्यांकन इत्यादि जैसे क्षेत्रों सम्बन्धी नीतिगत दिशानिर्देश तैयार करता है।

लेखापरीक्षा में ऐसे मामले देखे गए जहाँ सीपीएसईज ने डीपीई द्वारा जारी दिशानिर्देशों का अनुपालन नहीं किया था। वर्ष 2011-12 की सीएजी की रिपोर्ट सं. 3 में डीपीई दिशानिर्देशों के सीपीएसईज

द्वारा उल्लंघन संबंधी लेखापरीक्षा पैराग्राफ 7 छापे गए थे। संक्षेप में उनका वर्णन नीचे दी गई तालिका में दिखाया गया है:

क्रमांक	विषय क्षेत्र	संख्या			(₹ करोड़ में)		उन मामलों की संख्या जिनमें उल्लंघन जारी है	(₹ करोड़ में)
		लेखापरीक्षा पैराग्राफ	सीपीएसईज	मामले	मौद्रिक मूल्य	अनियमित भुगतान की वसूली		बाद में की गई अनियमित अदायगी
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1	अनुलाभ कर की वसूली न करना	1	18*	18	363.38	7.45*	6*	167.40*
2	अनुलाभ और भत्तों का भुगतान	1	1	1	359.55	शून्य	शून्य	शून्य
3	मकान किराए का अधिक भुगतान	2	4	2	30.68	शून्य	शून्य	शून्य
4	अनुग्रह राशि का भुगतान	1	1	1	18.61	शून्य	शून्य	शून्य
5	स्वर्ण जयन्ती प्रोत्साहन राशि का भुगतान	1	1	1	173.70	शून्य	शून्य	शून्य
6	अर्जित अवकाश का नकदी करण	1	2*	2	0.59	शून्य *	शून्य *	शून्य *
जोड़		**7**		**27**	**946.60**	**7.45**	**6**	**167.40**

* रेल मंत्रालय के अन्तर्गत छः सीपीएसईज ने लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर की गई उपचारी कार्यवाही की सूचना नहीं दी।

27 में से अब 13 मामलों में अनियमितता नहीं हो रही। 6 मामलों में अनियमितताएँ अभी तक जारी हैं तथा 8 मामलों में रेल मंत्रालय के तहत सीपीएसईज सहित वाले आठ मामलों में सूचना अभी उपलब्ध नहीं है।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि डीपीई के दिशानिर्देशों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप ₹ 946.60 करोड़ तक की राशि के अनियमित भुगतान/निवेशों पर ब्याज की व्यापक हानि हुई जैसाकि वर्ष 2011-12 के लिए सीएजी के प्रतिवेदन सं. 3 में सूचित किया गया था। वास्तव में, देखी गई ये अनियमितताएँ केवल नमूना जांच का परिणाम थी तथा ऐसे अनियमित भुगतानों के ज्यादा मामले हो सकते थे।

7 मामलों में ₹ 167.40 करोड़ का अनियतिम भुगतान भी हुआ, इसमें ऐसा एक मामला शामिल है जिसमें अनियमितता बाद में रूक गई।

संक्षेप में, शामिल अनियमितताओं के परिणाम को देखते हुए, डीपीई को सभी सीपीएसईज को यह सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त निर्देश जारी करने चाहिएं कि सीपीएसईज दिशानिर्देशों का उल्लंघन न करें तथा बताए गए अनियमित भुगतान पर समयानुसार कार्यवाई की जाए।

5.3 अननुपालन पर "की गई कार्यवाही" की स्थिति

लेखापरीक्षा में सीपीएसईज द्वारा अनियमित भुगतानों तथा भविष्य में अनुपालन के लिए निर्देश जारी किए जाने तथा इससे अधिक महत्वपूर्ण डीपीई द्वारा अनियमित भुगतान की वसूली सुनिश्चित करने

तथा सीपीएसईज द्वारा लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए मामलों पर की गई उपचारी कार्रवाई की समीक्षा की गई जिसकी नीचे चर्चा की गई है:

5.3.1 अनुलाभ कर की वसूली न होना

मार्च 2000* में जारी डीपीई के दिशानिर्देश में मूल वेतन के 50 प्रतिशत की सीमा रेखा से इतर भत्तों/प्रोत्साहनों की स्पष्ट सूची दी गई है तथा सूची में अनुलाभ कर का भुगतान शामिल नहीं है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि 18 सीपीएसईज द्वारा इन दिशानिर्देशों का उल्लंघन किया गया था अनुलाभ करके रूप में ₹ 363.38 करोड़ की राशि का अनियमित भुगतान किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 363.38 करोड़ का अनियमित भुगतान करने वाले इन 18 सीपीएसईज में से केवल एक सीपीएसई ने ₹ 7.45 करोड़ की वसूली की तथा अनियमित भुगतान को रोक भी दिया। 11 सीपीएसईज ने कोई भी वसूली नहीं की तथा छः सीपीएसईज ने अनियमित भुगतान की वसूली की सूचना ही नहीं दी।

बाद में हुए अनियमित भुगतान के बारे में, सात सीपीएसईज ने बाद में ₹ 167.40 करोड़ की राशि का अनियमित भुगतान किया, सात सीपीएसईज ने इसकी सूचना नहीं दी तथा चार सीपीएसईज ने अनियमित भुगतान रोक दिया।

5.3.2 अनुलाभों तथा भत्तों का भुगतान

जून 1999+ में डीपीई ने 1 जनवरी 1997 से सीपीएसईज के कर्मचारियों के वेतन संशोधन के दिशानिर्देश जारी किए तथा कर्मचारियों को दिए जाने वाल अनुलाभों तथा भत्तों (विभिन्न प्रोत्साहन, कैंटीन सहायता राशि, कर तथा भवन अनुलाभों तथा शिक्षण संस्थान को सहायता राशि को छोड़कर) के भुगतान की सीमा मूल वेतन के 50 प्रतिशत पर रख दी। उपरोक्त दिशानिर्देशों में यह भी अभिकल्पित था कि मूल वेतन के 50 प्रतिशत की सीमा से अधिक का भुगतान पूरी तरह से निष्पादन संबंधी भुगतान की प्रवृत्ति की होने चाहिएं और इसके अतिरिक्त दिशानिर्देशों ने किसी उपक्रम के वितरणयोग्य लाभ के 5 प्रतिशत की सीमा निर्धारित की थी जो ऐसे भुगतानों के प्रति खर्च किया जा सकता था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि अनुलाभों तथा भत्तों के लिए उपरोक्त दिशानिर्देशों के विपरीत एक सीपीएसई ने अधिकारियों तथा असगठित पर्यवेक्षकों के लिए ₹ 359.55 करोड़ का अधिक व्यय किया था। सीपीएसई को अनियमित भुगतानों की वसूली अभी करनी थी परन्तु इसने लेखापरीक्षा अभियुक्ति के पश्चात अनियमित भुगतान करना बन्द कर दिया था।

5.3.3 मकान किराए का अधिक भुगतान

जून 1999≠ के डीपीई के दिशानिर्देशों के अनुसार, मूल वेतन के प्रतिशत के रूप में सीपीएसईज के कर्मचारियों को मकान किराया सरकार द्वारा अधिसूचित नगरों की पुनःवर्गीकृत सूची के आधार पर केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के लिए लागू दरों पर देय था। जनवरी 2011 में, डीपीई ने स्पष्ट

** डीपीई का का.ज्ञा.सं. 2(15)/2000-डीपीई (डब्ल्यूसी)- जीएल XIX दिनांक 27 मार्च 2000*

+ डीपीई का का.ज्ञा.सं. 2(49)/98 -डीपीई (डब्ल्यूसी) दिनांक 25 जून 1999

≠ डीपीई का का.ज्ञा.सं. 2(49)/98 -डीपीई (डब्ल्यूसी) दिनांक 25 जून 1999

किया कि सीपीएसईज के कर्मचारियों को एचआरए संशोधित वेतन पर पुरानी दरों पर लेने की अनुमति होगी जहाँ शहरों के नए वर्गीकरण के अनुसार एचआरए की दो पुरानी दरों से कम हो। इन दिशानिर्देशों का चार सीपीएसईज ने उल्लंघन किया तथा ₹ 30.68 करोड़ की राशि का अनियमित भुगतान किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा निष्कर्ष के उपरान्त सभी चारों सीपीएसईज ने अनियमित भुगतान बन्द कर दिया परन्तु अनियमित भुगतान की कोई वसूली किसी भी सीपीएसईज ने नहीं की तथा ₹ 30.68 करोड़ की पूरी राशि बिना वसूली के ही रही।

5.3.4 अनुग्रह राशि का भुगतान

नवम्बर 1997[ξ] में डीपीई ने निदेश जारी किए कि प्रति मास ₹ 3500 प्रति मास से अधिक की मजदूरी या वेतन लेने वाले कर्मचारियों (अप्रैल 2006 से इसे बढा कर ₹ 10,000 प्रति मास कर दिया गया) को अनुग्रह राशि, मानदेय, पुरस्कार इत्यादि नहीं दिए जायेगें जब तक कि निर्धारित पद्धति के अनुसार प्रोत्साहन योजनाओं में विधिवत प्राधिकृत करने हेतु अनुमत न हो।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीपीई के इन दिशानिर्देशों के उल्लंघन में एक सीपीएसई ने अनुग्रह राशि पर ₹ 18.61 करोड़ खर्च किए। हालांकि सीपीएसई ने अनियमित भुगतान बन्द कर दिया परन्तु अनियमित भुगतानों की वसूली नहीं की।

5.3.5 स्वर्ण जयन्ती प्रोत्साहन का भुगतान

एक सीपीएसई ने अपने स्वर्ण जयन्ती महोत्सव के भाग के रूप में अपने प्रत्येक कर्मचारियों को ₹ 50,000 का सीधा भुगतान करते हुए ₹ 173.70 करोड़ की राशि खर्च कर दी। हालांकि, ये भुगतान अनुग्रह राशि, मानदेय, पुरस्कार आदि पर नवम्बर 1997[*] डीपीई के दिशानिर्देशों तथा निष्पादन संबंधी भुगतानों के जून 1999[÷] के डीपीई के दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं थे। इस मामले में कोई वसूली नहीं हुई परन्तु एक बार की घटना होने के कारण बाद में कोई अनियमित भुगतान नहीं हुआ।

5.3.6 अर्जित अवकाश का नकदीकरण

डीपीई के अप्रैल 1987[Ψ] के दिशानिर्देशों के अनुसार, प्रत्येक सीपीएसई इस विषय में भारत सरकार द्वारा निर्धारित नीति के दिशानिर्देशों के विस्तृत मानदण्डों को ध्यान में रखते हुए अवकाश नियमावली बना सकता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि दो सीपीएसईज ने अर्जित अवकाश नकदीकरण के लिए 30 दिनों के स्थान पर 26 दिनों का एक महीना माना था, हालांकि केन्द्रीय सिविल सेवा (अवकाश नियमावली, 1972) में ऐसा कोई प्रावधान नहीं था। इसके फलस्वरूप इन दो सीपीएसईज के कर्मचारियों को ₹ 0.59 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ। लेखापरीक्षा पैराग्राफ पर क्या उपचारी कार्यवाही की गई इसकी कोई सूचना दोनों सीपीएसईज ने नहीं दी।

ξ डीपीई का का.ज्ञा.सं. 2(22)/97 -डीपीई (डब्ल्यूसी) दिनांक 20 नवम्बर 1997

** डीपीई का का.ज्ञा.सं. 2(22)/97 -डीपीई (डब्ल्यूसी) दिनांक 20 नवम्बर 1997*

÷ डीपीई का का.ज्ञा.सं. 2(49)/98 -डीपीई (डब्ल्यूसी) दिनांक 25 जून 1999

Ψ डीपीई का का.ज्ञा.सं. 2(27)/85 -डीपीई (डब्ल्यूसी) दिनांक 24 अप्रैल 1987

5.4 डीपीई की निरीक्षण भूमिका

सीपीएसईज के मामलों की नोडल एजेन्सी होने के कारण डीपीई से यह आशा की जाती है कि वह सीपीएसईज के बोर्डों से इसके दिशानिर्देश स्वीकार करवाएं तथा इन दिशानिर्देशों के अनुपालन की निगरानी भी करें।

हांलाकि डीपीई के दिशानिर्देश परामर्श प्रवृत्ति के होते हैं परन्तु अच्छे निगम सुशासन के उद्देश्य से प्रशासकीय मंत्रालयों तथा सीपीएसईज द्वारा इन दिशानिर्देशों के अनुपालन के लिए जबावदेही निर्धारित करने के लिए एक समुचित तंत्र होना चाहिए।

डीपीई के पास इन दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए उपलब्ध संस्थागत प्रबंधन की समीक्षा से ज्ञात हुआ कि:

- **यह जानने के लिए कि कौन सी सीपीएसईज के बोर्ड ने उसके दिशानिर्देशों को अपनाया है डीपीई के पास कोई डाटा बेस नहीं रखा गया था।**
- **डीपीई के पास उसके दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने का कोई तन्त्र नहीं था।**
- **डीपीई ने लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए अनियमित भुगतानों की वसूली के लिए सीपीएसईज को नहीं लिखा था।**

संक्षेप में, सीपीएसईज द्वारा अपने दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए डीपीई की भूमिका प्रभावी नहीं थी।

डीपीई ने बताया (जनवरी 2012) कि जिस मंत्रालय के अधीन सम्बद्ध सीपीएसईज थे उस प्रशासकीय मंत्रालय के किए गए कार्यों के वार्षिक परिणाम ढांचा दस्तावेज (आरएफडी) में "डीपीई के दिशानिर्देशों के अनुपालन" को एक अनिवार्य उद्देश्य के रूप में शामिल करवाने के लिए वे केबिनट सचिवालय (सचिव, निष्पादन प्रबन्धन) को प्रस्ताव भेज रहे थे।

5.5 उद्योग पर स्थाई संसदीय समिति के निदेश

उद्योग पर विभाग से सम्बन्धित स्थाई संसदीय समिति ने 19-4-2010 को संसद के समक्ष प्रस्तुत अपनी 216वीं रिर्पोट में सिफारिश की थी "कि एक सार्थक तथा प्रभावी भूमिका अदा करने तथा सीपीएसईज द्वारा नीतियों तथा दिशानिर्देशों को लागू करवा पाने के लिए अपने द्वारा समय समय पर तैयार नीतियों तथा दिशानिर्देशों के अनुपालन के सम्बन्ध में डीपीई को सीपीएसईज से एक अनुपालन रिर्पोट मंगवानी चाहिए, तथा इन पर डीपीई के वार्षिक प्रतिवेदन में अलग पैराग्राफ शामिल किया जाना चाहिए"।

तदनुसार, जुलाई 2010 तथा जून 2011 में डीपीई ने प्रशासकीय मंत्रालयों को हर वर्ष के जून तक सीपीएसईज द्वारा उसके द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुपालन/अननुपालन सम्बन्धी रिर्पोट भेजने का अनुरोध किया। डीपीई ने 5 के अनिवार्य भार के साथ 2012-13 के एमओयूज़ के एक प्राचल के रूप में अपने कुछ दिशानिर्देशों का अनुपालन शुरू किया। 2013-14 के एमओयू के दिशानिर्देशों के अनुसार, अनुपालन आवश्यक मापदण्ड नहीं होगा, परन्तु अननुपालन की डिग्री/गंभीरता को देखते हुए टास्क फोर्स को 5 अंक तक करने की शास्ति लगाने की छूट होगी।

5.6 सिफारिशें

- बेहतर निगम सुशासन सुनिश्चित करने के लिए अपने दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए डीपीई को उपयुक्त संस्थागत प्रबन्ध करने चाहिएं।
- लेखापरीक्षा में बताए गए अननुपालन के विषयों के बारे में, डीपीई/ प्रशासनिक मंत्रालयों को समय पर उपचारी कार्रवाई सुनिश्चित करनी चाहिए।