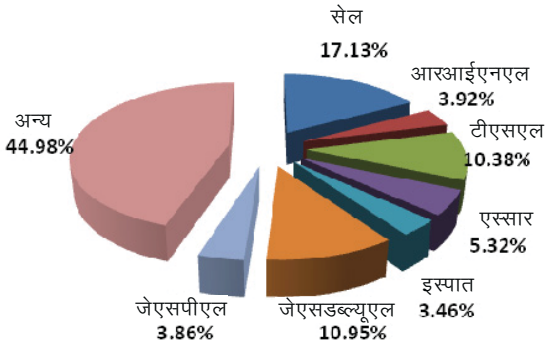
अध्याय-1: प्रस्तावना

1.1 उद्योग प्रोफाईल

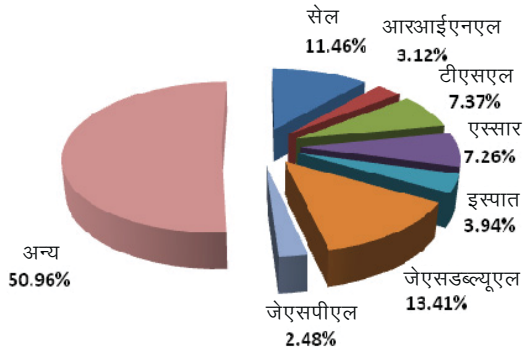
1947 में स्वतंत्रता के समय भारत के पास एक मिलियन टन की क्षमता के साथ केवल तीन इस्पात संयंत्र थे - टाटा आयरन एण्ड स्टील कंपनी, दि इंडिया आयरन एण्ड स्टील कंपनी और वाली विश्वेश्वरैया आयरन एण्ड स्टील लिमिटेड और कुछ इलेक्ट्रिक अर्क फर्नेश आधारित संयंत्र। शुरूआती योजना वर्षों के दौरान अर्थात् 1950 से 1970 तक सार्वजनिक क्षेत्र में बड़े एकीकृत इस्पात संयंत्र लगाए गए। इस्पात उद्योग को क्रमशः 1991 और 1992 में लाइसेंस रहित और विनियंत्रित कर दिया गया। उद्योग नीति के उदारीकरण और भारत सरकार (जीओआई) द्वारा उठाए गए अन्य कदमों ने इस्पात उद्योग में निजी क्षेत्र के प्रवेश, भागीदारी और बढ़ावा देने को प्रोत्साहित किया। इसके साथ ही भारतीय स्वतंत्रता के समय की एक मिलियन टन की क्षमता 2012-13 के दौरान बढ़कर 87.18 मिलियन टन हो गई थी। उत्पादन में तेजी से वृद्धि ने 2012 को समाप्त पंचवर्षीय में वैश्विक स्तर[1] के कुल 1,547.80 मिलियन टन के कुल उत्पादन में से 76.70 मिलियन टन लगातार उत्पादन के साथ भारत चौथा सबसे बड़ा इस्पात उत्पादक देश बन गया।

राष्ट्रीय इस्पात नीति, 2005 में 2019-20 तक 110 मिलियन टन तक इस्पात उत्पादन पर पहुँचने की परिकल्पना की गई थी। 2012-13 के लिए राष्ट्रीय इस्पात निगम लिमिटेड, विशाखापट्टनम (आरआईएनएल) के कच्चे इस्पात और तैयार इस्पात की उत्पादन हिस्सेदारी भारत में कुल उत्पादन का क्रमशः 3.92 प्रतिशत और 3.12 प्रतिशत थी। वर्ष 2012-13 के दौरान भारत में अन्य बड़े इस्पात उत्पादकों की तुलना में आरआईएनएल की उत्पादन हिस्सेदारी निम्न प्रकार थी:

2012-13 में प्रमुख इस्पात उत्पादको के कच्चे इस्पात का उत्पादन भाग



2012-13 में प्रमुख इस्पात उत्पादको के प्रसंस्कृत इस्पात का उत्पादन भाग



[1] *वैश्विक इस्पात के आंकड़ों के अनुसार*

1.2 कंपनी प्रोफाईल

आरआईएनएल, पहले तटीय एकीकृत इस्पात संयंत्र को 18 फरवरी 1982 को 3 एमटीपीए[2] के द्रव इस्पात की क्षमता के साथ इस्पात मंत्रालय (एमओएस), भारत सरकार (जीओआई) के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत स्थापित किया गया था। आरआईएनएल के पास क्रमशः डालोमाइट, चूना, मैगनीज और बालू की अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए तेलगांना और आंध्र प्रदेश में स्थित क्रमशः मधरम, खमाम जिला, जग्गापेट, कृष्णा जिला, गर्भम एवं नेल्लीमारला, विजयनगरम जिलों में चार कैप्टिव खान हैं। इसके पास अपनी बिजली जरूरतों को पूरा करने हेतु एक कैप्टिव ऊर्जा संयंत्र भी है। आरआईएनएल का मुख्य उद्देश्य लौह एवं इस्पात उत्पादों का उत्पादन एवं बिक्री है। यह 1992-93 से पूरी तरह संचालित है। आरआईएनएल शुरूआत से ही घाटे में रहा और 2002-03 से लाभ कमाना शुरू किया और 2005-06 तक ₹ 4,982 करोड़ (2001-02 तक) की समेकित हानि को समाप्त कर दिया। आरआईएनएल को नवम्बर 2010 में नवरत्न कंपनी का दर्जा मिला। इसने मार्च 2014 की समाप्ति तक ₹ 6,390.38 करोड़ लाभ अर्जित किया था। 31 मार्च 2014 तक आरआईएनएल की अधिकृत एवं कुल पूँजी क्रमशः ₹ 8,000 करोड़ और ₹ 5,739.89 करोड़ थी। 2013-14 के दौरान ₹ 366.45 करोड़ कर पश्चात लाभ के साथ इसका टर्नओवर (कुल) ₹13,431.48 करोड़ था।

1.2.1 उत्पाद प्रोफाईल

आरआईएनएल के उत्पाद प्रोफाईल में लंबे उत्पाद जैसे वायर राड, बार,एंगल, चैनेल/बीम, राउण्ड और बिलेट्स इत्यादि शामिल हैं। यह सहउत्पाद के रूप में पिग आयरन, ग्रैनुलेटेड स्लैग, कोल केमिकल्स का भी उत्पादन करती है। 2013-14 के दौरान द्रव इस्पात का वास्तविक उत्पादन, स्थापित क्षमता का 113 प्रतिशत दर्शाते हुए 3.39 मिलियन टन था। द्रव इस्पात से, 3.02 मिलियन टन बिक्री योग्य इस्पात का उत्पादन किया गया जिसमें क्रमशः बार उत्पाद (0.87 मिलियन टन), वायर रॉड (1 मिलियन टन), एमएमएसएम[3] उत्पाद (0.94 मिलियन टन) और बिलेट्स (0.21 मिलियन टन) शामिल थे।

1.2.2 प्रक्रिया विवरण

कोक, चूना, डोलोमाइट, बालू और धात्विक अपशिष्टों के साथ लौह अयस्क को सिंटर बनाने हेतु सिंटर संयंत्र में प्रभारित किया जाता है। लौह अयस्क में अशुद्धता हटाकर गर्म धातु के उत्पादन हेतु कोक, जमे अयस्क और मैगनीज को ब्लास्ट फर्नेश में तपाया जाता है। गर्म धातु द्रव इस्पात में बदलने हेतु स्टील मेल्ट शाप (एसएमएस) को भेजी जाती है और बाकी गर्म धातु से पिग आयरन बनाया जाता है। द्रव इस्पात को ब्लूम उत्पादन हेतु कन्टीन्यूअस कास्टिंग मशीनों में डाला जाता है जिसका भाग बिलेट मिल में बिलेट में बदल जाता है। ब्लूम्स एवं बिलेट्स को तैयार माल के उत्पादन हेतु मिलों में रोल किया जाता है।

---

[2] *मिलियन टन प्रतिवर्ष*

[3] *मीडियम मर्चेन्ट एण्ड स्ट्रक्चरल मिल*

1.2.3 संगठनात्मक ढाँचा

आरआईएनएल अध्यक्ष-सह-प्रबंधन निदेशक (सीएमडी) की अध्यक्षता में निदेशक मंडल (बोर्ड ऑफ डायरेक्टर) द्वारा शासित होती है। संचालन, वाणिज्यिक, परियोजना, कर्मिक एवं वित्त के पाँच कार्यकारी निदेशकों द्वारा सीएमडी की सहायता की जाती है। परियोजना प्रभागों की अध्यक्षता 1 अगस्त 2006 से एक निदेशक द्वारा की जाती है और यह 1 जून 2009 तक अन्य कार्यकारी निदेशकों के अतिरिक्त प्रभार में था। एक पूर्णकालिक निदेशक (परियोजना) 1 जून 2009 से 31 जुलाई 2011 तक उपलब्ध थे। 1 अगस्त 2011 से अप्रैल 2012 तक निदेशक (परियोजना) का पद रिक्त था और उसके बाद से ही निदेशक (परियोजना) का एक नियमित पद बनाया गया। कार्यकारी निदेशक (परियोजना) महाप्रबंधकों / उप महाप्रबंधकों की सहायता से निदेशक (परियोजना) को रिपोर्ट करता है।

1.3 क्षमता विस्तार

आरआईएनएल ने अपनी क्षमता में 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए तक विस्तार करने की कल्पना की। तदनुसार, निदेशक मंडल की मंजूरी के साथ आरआईएनएल ने दो चरणों में क्षमता विस्तार करने के लिए परियोजना रिपोर्ट और व्यवहार्यता रिपोर्ट के साथ दिसम्बर 2004 में इस्पात मंत्रालय को प्रारूप पब्लिक इंवेस्टमेंट बोर्ड (पीआईबी) नोट प्रस्तुत किया। क्षमता विस्तार की अनुमानित परियोजना लागत, 'परियोजना शुरू होने की तिथि' (1 अप्रैल 2005) से परिकल्पित पहले चरण के 36 महीने और दूसरे चरण के लिए 48[4] महीनों में समाप्त करने के साथ ₹ 8,259 करोड़ (आधार दिसम्बर 2004) था। परियोजना को ₹ 8,692 करोड़ (आधार जून 2005) के अद्यतित अनुमानित लागत के साथ 'चालू तिथि' अर्थात् 28 अक्टूबर 2005 के साथ भारत सरकार द्वारा मंजूरी दे दी गई। तदनुसार, चरण-I और चरण-II के समापन की निर्धारित तिथियाँ क्रमशः अक्टूबर 2008 और अक्टूबर 2009 थी।

1.3.1 संशोधित लागत अनुमान (आरसीई)

वित्त मंत्रालय के का. ज्ञा. सं.1 (3) पीएफ II/2001 दिनांक 18 फरवरी 2002 के अनुसार, उस चरण पर लागत अनुमान का अनिवार्य समीक्षा करना होगा जब मूल परियोजना लागत की लगभग 50 प्रतिशत निधि खर्च होने की संभावना हो। लागत अनुमान की कथित समीक्षा यह मूल्यांकन करने हेतु किया जाना था कि क्या कुल परियोजना लागत मूल परियोजना लागत के भीतर थी। संशोधित लागत अनुमान मूल परियोजना लागत से 20 प्रतिशत बढ़ने की संभावना के मामलें में संशोधित लागत अनुमान मूल्यांकन हेतु ईएफसी / पीआईबी को और तत्पश्चात् मंजूरी हेतु सीसीईए को भेजा जाएगा। आरआईएनएल ने वित्त मंत्रालय के कथित का.ज्ञा. के अनुसार जून 2008 में मंत्रालय को संशोधित लागत अनुमान (आरसीई) प्रस्तुत किया और फिर इस्पात मंत्रालय के कहने पर पीआईबी ज्ञापन में अप्रैल

[4] *स्पेशल बार मिल हेतु 45 महीने और सट्रक्चरल मिल हेतु 48 महीने*

2010 में मंजूरी हेतु भारत सरकार को भेजा। उस स्तर पर इस्पात मंत्रालय ने आरआईएनएल के निदेशक मंडल (बोर्ड ऑफ डायरेक्टर) की मंजूरी लेने का सुझाव दिया (फरवरी 2011) क्योंकि आरआईएनएल को नवरत्न का दर्जा प्राप्त था। तदनुसार, निदेशक मंडल ने 14.02 प्रतिशत के आईआरआर के साथ ₹12,291 करोड़ के आरसीई की मंजूरी दी (जुलाई 2011)। 31 मार्च 2014 तक आरआईएनएल द्वारा की गई समेकित प्रतिबद्धता और किया गया व्यय क्रमशः ₹ 12,447.15 करोड़ था और ₹ 10,259.80 करोड़ था (₹12,291 करोड़ की आरसीई के प्रति)।

1.3.2 क्षमता विस्तार परियोजना का निष्पादन

आरआईएनएल के निदेशक मंडल ने अक्टूबर 2011 तक पहले चरण और अक्टूबर 2012 तक दूसरे चरण के संशोधित समापन की मंजूरी दी (जुलाई 2011)। क्षमता विस्तार का निष्पादन कई चरणों में प्रक्रियाधीन है और अभी भी वाणिज्यिक उत्पादन के स्तर पर नहीं पहुँच पाया है (मार्च 2014)। निर्धारित समापन तिथियों में समय-समय पर संशोधन किया गया और अनुसूची के वर्तमान निर्धारण (अगस्त 2014) के अनुसार, कई उत्पादन इकाईयाँ चरण-I एवं II में हैं और मार्च 2014 से फरवरी 2015 के दौरान चालू होंगी। इस स्थिति से निदेशक मंडल द्वारा अनुमोदित आरसीई में चरण-I और चरण-II के समापन हेतु दिया गया समय बढ़ गया और बाकी बचे कार्य में विभिन्न गतिविधियों की निश्चित समय-सीमा नहीं निर्धारित की गई। परियोजना का पहला चरण अक्टूबर 2011 की निर्धारित समय-सीमा के प्रति मार्च 2014 में पूरा हुआ अर्थात् 29 महीनों की देरी से और चरण-II अक्टूबर 2012 की निर्धारित समय-सीमा के प्रति 22 महीनों की देरी पर भी अगस्त 2014 तक प्रक्रियाधीन है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि अधिक समय लगने के मुख्य कारण सलाहकारों को नियुक्त में देरी, ठेके देने में उचित उप-गतिविधिवार समय-सीमा के अभाव, निविदा शर्तें तय करने में देरी अथवा अपर्याप्त निविदा शर्तें, उपयुक्त वित्तीय क्षमता वाली बोर्ड स्तरीय उप-समितियों के गठन में देरी, मूल्य बोली लगाने में समय बढ़ाने, निविदा के बाद विचलन (जैसे- अर्हता मापदण्ड के तहत चयनित पक्षों के अनुरोध पर निविदा समापन अवधि, कार्य शुरू करने की तिथि इत्यादि से संबंधित व्यापक वाणिज्यिक शर्तों में बदलाव) और संशोधित मूल्य बोली/मूल्य बोली के संशोधन आदि करने के संबंध में सक्षम प्राधिकार द्वारा निर्णयों में असंगतताएँ थी।

आरआईएनएल ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि कच्चा माल हैंडल करने वाला प्लांट, कैस्टर और बीएफ-3 क्रमशः दिसम्बर 2011, जनवरी 2012 और अप्रैल 2012 में चालू हो गए थे। आगे यह बताया गया कि यदि एसएमएस-2 में अप्रत्याशित दुर्घटना नहीं हुई होती तो चरण-I एवं चरण-II क्रमशः अक्टूबर 2012 और अक्टूबर 2013 में ही चालू हो गए होते। मंत्रालय ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2014) में आरआईएनएल के उत्तर का उल्लेख किया।

आरआईएनएल / मंत्रालय के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि एसपी-3 अपस्ट्रीम इकाई की स्थापना जो बीएफ-3 और एसएमएस-2 को माल की आपूर्ति करता, अगस्त 2013 तक भी तैयार नहीं था। इस प्रकार अक्टूबर 2012 तक चरण-II का चालू होना व्यवहार्य नहीं है, जबकि जून 2012 में एसएमएस-2 में कोई आग वाली दुर्घटना नहीं हुई होती। इसके अतिरिक्त आरआईएनएल की अगस्त 2014 की मासिक परियोजना कार्यान्वयन प्रगति रिपोर्ट से प्रतीत हुआ कि समापन की संभावित तिथि फरवरी 2015 थी।

1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में आरआईएनएल की उत्पादन क्षमता 3 एमटीपीए से बढ़ाकर 6.3 एमटीपीए करने तथा क्षमता विस्तार परियोजना शामिल है जिसकी 2004 में माँग की गई थी और कार्यान्वयन पूर्व प्रक्रियाओं पर ठेके देने, ठेके के निष्पादन और परियोजना की निगरानी पर विशेष जोर था। आरआईएनएल प्रबंधन के साथ एंट्री और एक्ज़िट कांफ्रेन्स क्रमशः जुलाई 2013 और अप्रैल 2014 में आयोजित की गई। लेखापरीक्षा ने क्षमता विस्तार के निष्पादन के विभिन्न चरणों में देरी/कमियों जिन पर आरआईएनएल को आपत्तियाँ जारी की गई थी; के कारणों का एक व्यापक विश्लेषण अध्ययन किया। इस्पात मंत्रालय/आरआईएनएल के उत्तर और टिप्पणियों पर इस्पात मंत्रालय को रिपोर्ट भी जारी की गई थी और उनके उत्तरों और टिप्पणियों को भी लेखापरीक्षा निष्कर्ष और सिफारिशें देते समय ध्यान में रखा गया था जिसकी आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है। इस रिपोर्ट में प्रयुक्त संकेताक्षरों को प्रतिवेदन के अन्त में ***शब्दावली*** के रूप में शामिल किया गया है।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह मूल्यांकन करना था कि क्याः

क) आरआईएनएल ने समय-सीमा के साथ महत्वपूर्ण बिन्दुओं को विनिर्दिष्ट करते हुए, विशिष्ट जवाबदेही से कार्यकारी कार्मिक की पहचान करते हुए और संसाधन के साथ विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करके व्यापक परियोजना की योजना बनाई थी;

ख) आरआईएनएल ने नियोजित बिन्दुओं, समय-सीमा और अनुमोदित परियोजना लागत के भीतर परियोजना कार्यान्वित की;

ग) आरआईएनएल ने प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देते हुए निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से ठेके दिए; और

घ) परियोजना कार्यान्वयन के प्रगति की समीक्षा के लिए मॉनिटरिंग तंत्र था और कोई सुधारात्मक कार्रवाई की और परियोजना की मॉनिटरिंग में यह तंत्र प्रभावी था।

1.6 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु अपनाए गए मापदण्ड लिए गए थेः

- क्षमता विस्तार हेतु परियोजना रिपोर्ट;

- निदेशक मंडल और इसकी उप-समितियों का एजेंडा और बैठक का कार्यवृत्त;
- सततता योजना, निगम योजना, वार्षिक योजना और वार्षिक बजट;
- निविदा देने, आर्डर देने, क्षमता विस्तार के निष्पादन की प्रगति वाली सलाहकार और समिति रिपोर्ट;
- मासिक प्रगति रिपोर्ट और क्षमता विस्तार की प्रगति और स्थापना अनुसूची वाली अन्य एमआईएस;
- खरीद और निविदा प्रक्रियायें;
- निर्माण / कार्य ठेका करार; और
- इस्पात मंत्रालय का समझौता ज्ञापन (एमओयू)।

1.7 लेखापरीक्षा नमूना

लेखापरीक्षा में क्षमता विस्तार की परियोजना की योजना और परियोजना कार्यान्वयन की सम्पूर्ण समीक्षा की गई थी। ठेका प्रबंधन की समीक्षा में 252 ठेकों में से लेखापरीक्षा ने शुरू से लेकर निविदा देने और चालू होने तक (अक्टूबर 2013) विभिन्न गतिविधियों की विस्तृत समीक्षा हेतु 68 ठेकों का चयन किया। समीक्षा हेतु चयनित ₹ 14,731 करोड़ मूल्य के 90 प्रतिशत ठेके का विवरण निम्नलिखित हैं:-

तालिका-1

आरआईएनएल के क्षमता विस्तार का नमूना विश्लेषण

₹ करोड़ में

विवरण	कुल ठेके	मूल्य	चयन की प्रतिशतता	चयनित ठेकों की संख्या	मूल्य
₹ 50 करोड़ से ऊपर के ठेके	39	12,575.27	100	39	12,575.27
₹ 25 करोड़ से 50 करोड़ तक के ठेके	26	890.48	50	13	472.42
₹ 10 करोड़ से 25 करोड़ तक के ठेके	49	769.39	20	12	208.97
₹ 1 करोड़ से 10 करोड़ तक के ठेके	112	484.72	5	4	18.93
₹ एक करोड़ से कम	26	11.38	0	0	0
कुल	**252**	**14,731.24**		**68**	**13,275.59**
मूल्य चयन की प्रतिशतता	**90.12**				

68 ठेकों में से तीन ठेकों के लिए निविदा फाइलें इस दलील पर लेखापरीक्षा को नहीं प्रस्तुत की गई कि दो ठेके (₹ 80.05 करोड़ और ₹ 80.78 करोड़ मूल्य के) आरआईएनएल के सतर्कता विभाग के पास थे और एक निविदा फाईल (₹18.60 करोड़ मूल्य की) गायब थी।

1.8 आभार

लेखापरीक्षा निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रत्येक चरण पर आरआईएनएल और इस्पात मंत्रालय (एमओएस) द्वारा की गई सहायता और सहयोग पर आभार व्यक्त करता है।

1.9 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को आगामी अध्यायो में चर्चित किया गया है जैसाकि नीचे वर्णित है:

- **अध्याय 2** में पूर्व-लागू प्रक्रियाएं तथा योजना से सम्बन्धित मामलें सम्मिलित है।
- **अध्याय 3** क्रियान्वयन तथा ठेका प्रबंधन से सम्बंधित मामलों की चर्चा करता है। फोकस प्रेरणार्थक कारकों तथा परियोजना क्रियान्वयन में विलम्ब के कारण अभावों का विश्लेषण करना है जिसके परिणामस्वरूप समय तथा लागत की अधिकता हुई।
- **अध्याय 4** परियोजना मॉनीटरिंग में अपर्याप्तता तथा परियोजना क्रियान्वयन में असामान्य समय वृद्धि के प्रभाव को दर्शाता है।
- **अध्याय 5** में निष्कर्ष तथा सिफारिशें सम्मिलित है।