कार्यकारी सार

कार्यकारी सार

प्रस्तावना

राष्ट्रीय इस्पात निगम लिमिटेड (आरआईएनएल) देश में पहले तटीय एकीकृत इस्पात संयंत्र को लौह और इस्पात के उत्पादन एवं बिक्री के उद्देश्य से 3 मिलियन टन प्रतिवर्ष (एमटीपीए) की स्थापित क्षमता के साथ 18 फरवरी 1982 को निगमित किया गया था। इसने 1992-93 से पूरी तरह से संचालन शुरू हुआ। आरआईएनएल पिछले 12 वर्षों से लाभ कमा रही है और कच्चे माल अर्थात् डोलोमाइट, लाईमस्टोन, मैगनीज और बालू की अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु आंध्र-प्रदेश के मधरम, जग्गापेट, गरभम्म और नेल्लीमरला में स्थित चार कैप्टिव खान का संचालन करते हुए 2013-14 में ₹ 13,431 करोड़ की आय पर ₹ 366.45 करोड़ का कर पश्चात लाभ कमाया। इसने लौह अयस्क की आपूर्ति हेतु राष्ट्रीय खनिज विकास निगम (एनएमडीसी) लिमिटेड के साथ दीर्घावधि निविदा करार किया है। आरआईएनएल की (2004) दो चरणों अर्थात् चरण-I एवं चरण-II में स्थापित क्षमता को 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए क्षमता विस्तार की योजना थी।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं लेखापरीक्षा नमूना

हमने 2004-05 से 2013-14 की अवधि को शामिल करते हुए क्षमता विस्तार से संबंधित कंपनी की गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा की। हमने चरण-I की सभी बड़ी परियोजनाओं के गतिविधियों की समीक्षा की अर्थात् कच्चा माल सम्हलाई प्रणाली (आरएमएचपी), ब्लास्ट फर्नेश (बीएफ), सिंटर प्लांट (एसपी), स्टील मेटल शॉप (एसएमएस) और वायर राड मिल (डब्ल्यूआरएम) और सिमलेस ट्यूब मिल (एसएलटीएम) और चरण-II इकाईयाँ नामतः स्पेशल बार मिल (एसबीएम) एवं स्ट्रक्चरल मिल (एसएम)। ठेके देने की प्रणाली सहित क्षमता विस्तार की योजना की मितव्ययिता, दक्षता और प्रभाविता मूल्यांकन करने के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा में ₹ 14,731 करोड़ मूल्य के कुल 252 ठेकों के 90 प्रतिशत के ₹ 13,275.79 करोड़ मूल्य के 68 ठेकों के नमूनों की जाँच की गई थी।

(पैरा 1.7 और पैरा 2.2.2)

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:-

(i) क्षमता विस्तार की निर्धारित तिथि पार कर जाना

आरआईएनएल ने 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए क्षमता विस्तार के लिए अक्टूबर 2008 में चरण-I और अक्टूबर 2009 में चरण-II की समाप्ति की परिकल्पित तिथि के आधार पर शून्य तिथि अर्थात् 28 अक्टूबर 2005 में ₹ 8,692 करोड़ की लागत से प्रारम्भ किया। तत्पश्चात् भारत सरकार द्वारा आरआईएनएल को नवम्बर 2010 में नवरत्न का दर्जा दिया गया। तदनुसार, आरआईएनएल के निदेशक मंडल (बीओडी) ने जुलाई, 2011 में ₹ 12,291 करोड़ की राशि पर क्षमता विस्तार की संशोधन लागत अनुमान (आरसीई) की मंजूरी दी। आरसीई में, चरण-I एवं चरण-II की समापन तिथियों को संशोधित करके क्रमशः अक्टूबर 2011 और अक्टूबर 2012 कर दिया गया था। हालांकि, आरआईएनएल ने क्षमता विस्तार को समापन तिथियों तक पूरा नहीं किया (अगस्त 2014) और इसको संशोधित कर

दिया। चरण-I इकाईयों का निर्माण कार्य अक्टूबर 2012 की संशोधित समय-सीमा के प्रति 28 महीनों की देरी के साथ फरवरी 2015 (अगस्त 2014 के अनुसार) तक पूरा होने की संभावना थी। इतना अधिक समय और लागत के बावजूद क्षमता विस्तार को मूर्त रूप नहीं दिया गया। हाल ही चक्रवात हुदहुद (अक्टूबर 2014) के कारण हुई क्षति, देरी में और वृद्धि करेगा।

(पैरा 1.3 और पैरा 2.1.2)

(ii) रोलिंग मिल्स की अपर्याप्त क्षमता

आरआईएनएल अपर्याप्त रोलिंग मिल्स संचालित कर रही थी और तैयार इस्पात के बजाय अर्द्ध इस्पात की बिक्री पर कम मुनाफा कमा रही थी। आरआईएनएल ने 3 एमटीपीए से 6.3 एमटीपीए की मौजूदा क्षमता विस्तार में रोलिंग मिल्स के अनुरूप उपयुक्त क्षमता स्थापित करने की योजना नहीं बनाई। इसके अतिरिक्त, आरआईएनएल ने लागत अनुमान में वृद्धि, तकनीकी, प्रतिकूल बाजार माहौल आदि के आधार पर एसएलटीएम कार्य बन्द कर दिया (फरवरी 2008)। उस समय तक आरआईएनएल ने एसएलटीएम के सिविल कार्यों पर ₹ 18.27 करोड़ का परिहार्य व्यय कर दिया और अर्द्ध इस्पात को तैयार इस्पात में बदलने से चूक गई जिससे अत्यधिक मुनाफा आ सकता था।

(पैरा 2.5 और पैरा 2.5.1)

(iii) कच्चे माल की उपलब्धता सुनिश्चित करने में जोखिम

कच्चे माल की निर्बाध आपूर्ति करने के मद्देनजर, आरआईएनएल ने ईस्टर्न इन्वेस्टमेंट लिमिटेड (ईआईएल) में ₹ 361 करोड़ मूल्य का 51 प्रतिशत शेयर खरीदा (जनवरी 2011) जिसके पास ओडिशा में लौह अयस्क और मैगनीज खानों के छः लाइसेंस थे। हालांकि, आरआईएनएल ने इस निवेश से कोई लाभ नहीं कमाया और सभी छः लाइसेंस समाप्त हो गए तथा ओड़िशा सरकार द्वारा इसे नवीनीकृत नहीं किया गया (मार्च 2014)। लौह अयस्क के संबंध में, 6.3 एमटीपीए क्षमता की पूर्ति हेतु 10.5 मिलियन टन के लौह अयस्क की आपूर्ति हेतु आरआईएनएल ने एनएमडीसी लिमिटेड के साथ दीर्घावधि निविदा करार (एलटीए) किया। चूँकि आरआईएनएल के पास लौह अयस्क और कोकिंग कोल अधिग्रहण हेतु अपनी कोई कैप्टिव खान नहीं है, इसे कच्चे माल की उच्चतर लागत का भुगतान करना पड़ सकता है।

(पैरा 2.6)

(iv) सलाहकार सेवा के उपयोग में अक्षमता

एक विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करने के बजाए सलाहकार ने केवल एक परियोजना रिपोर्ट तैयार किया था जिसे आरआईएनएल द्वारा इस्पात मंत्रालय को प्रस्तुत किया था और जिसने बिना डीपीआर पर जोर दिये आरआईएनएल के क्षमता विस्तार को मंजूरी दे दी (अक्टूबर 2005)। सलाहकार द्वारा तैयार अद्यतित लागत अनुमानों में (-) 47 प्रतिशत से (-) 122 प्रतिशत तक का विचलन था। आरआईएनएल ने निविदा के विभिन्न स्तरों को तय करते समय अर्हता मापदण्ड, तकनीकी-वाणिज्यिक बोली पर सलाहकार को अपनी सिफारिशें देने की समय-सीमा नहीं तय किया था, जिससे परियोजना के निष्पादन में लगातार देरी हुई। सलाहकार की नियुक्ति परियोजना निष्पादन की संकल्पना से लेकर परियोजना प्रबंधन की गुणवत्ता सुनिश्चित करने और इसके विस्तार का वांछित उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

(पैरा 3.2.2.1)

(v) अक्षम ठेका प्रबंधन

समीक्षा किए गए 18 सिविल कार्यों में से छः सिविल ठेकों में अनुमानित लागत में ₹ 158.64 करोड़ तक का अंतर था और अनुमानित लागत से 31.76 प्रतिशत से 47.96 प्रतिशत तक का अंतर पाया गया जो बीओक्यू का प्राकलन करते समय सलाहकार की स्पष्ट विफलता दर्शाता है।

(पैरा 3.2.2.2)

आरआईएनएल ने सीवीसी दिशा-निर्देशों के विपरीत संसाधन अग्रिम का भुगतान किया जिसके कारण डिज़ाइन एवं इंजीनियरिंग, सिविल कार्यों, प्रशिक्षण, अनुरक्षण, पुर्जों की आपूर्ति इत्यादि जैसे आपूर्ति ठेकों के अलावा ₹ 38.68 करोड़ ब्याज की हानि सहित ठेकेदारों के ₹ 156.02 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया।

(पैरा 3.2.2.4)

(vi) बिक्रीयोग्य इस्पात की गुणवत्ता का गलत निर्धारण और नकद प्रवाह, पीएटी और आईआरआर की परिणामी अक्षम कार्य प्रणाली

आरआईएनएल के उत्पादन प्रवाह चार्ट के अनुसार, द्रव इस्पात के प्रत्येक टन पर मानक रूपांतरण दर मौजूदा संयंत्र हेतु बिक्रीयोग्य इस्पात का 88.53 प्रतिशत था। परियोजना रिपोर्ट के अनुसार क्षमता विस्तार संयंत्र के लिए रूपांतरण दर 92.23 प्रतिशत की परिकल्पना की गई थी। 3.5 एमटीपीए के द्रव इस्पात उत्पादन पर बिक्रीयोग्य इस्पात 3.10 एमटीपीए हो सकती थी जबकि आरआईएनएल ने 3.25 एमटीपीए पर द्रव इस्पात का उत्पादन मानते हुए केवल 2.84 एमटीपीए के आधारभूत मामले पर बिक्रीयोग्य इस्पात का उत्पादन निर्धारित किया था। इस प्रकार आधार भूत मामले में बिक्रीयोग्य इस्पात की उत्पादन क्षमता को 0.26 एमटीपीए तक कम बताया गया था। वर्ष 2014-15 से 100 प्रतिशत क्षमता उपयोग के स्तर पर आरआईएनएल 6.3 एमटीपीए द्रव इस्पात से 5.82 एमटीपीए बिक्रीयोग्य इस्पात के उत्पादन का अनुमान लगाया था। मौजूदा संयंत्र हेतु द्रव इस्पात से 88.53 प्रतिशत की दर से मानक रूपांतरण दर पर बिक्रीयोग्य इस्पात और क्रमशः 3.5 एमटीपीए और 2.8 एमटीपीए पर द्रव इस्पात के उत्पादन के प्रति विस्तार संयंत्र हेतु 92.23 प्रतिशत की मौजूदा रूपांतरण दर पर बिक्रीयोग्य इस्पात का उत्पादन केवल 5.68 एमटीपीए था। इस प्रकार, क्षमता विस्तार के बाद बिक्रीयोग्य इस्पात का उत्पादन 0.14 प्रतिशत तक उच्चतर माना गया था। आधार भूत मामले और क्षमता विस्तार के पश्चात् बिक्रीयोग्य इस्पात की मात्रा का निर्धारण करने में इस त्रुटि का नगद प्रवाह, पीएटी और आईआरआर पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। लेखापरीक्षा टिप्पणियों के आधार पर इस्पात मंत्रालय सहमत हुआ कि मूलरूप से लक्षित 14.02 प्रतिशत आईआरआर के प्रति 12.96 प्रतिशत तक कम हुआ होगा। यह दर्शाता है कि परियोजना रिपोर्ट संगणित आईआरआर, नकद प्रवाह और पीएटी व्यवहारिक और प्राप्त करने योग्य नहीं थे।

(पैरा 3.1.3.2)

(vii) क्षमता विस्तार हेतु निगरानी तंत्र

इस्पात मंत्रालय के निर्देशों (अक्टूबर 2005) के उल्लंघन में, आरआईएनएल ने निदेशक (परियोजना) की अध्यक्षता में एक अलग परियोजना मंडल नहीं बनाया था, जिसे जून 2009 में नियुक्त

किया गया था। क्षमता विस्तार के लिए परियोजना की प्रतिदिन निगरानी जटिल स्तर पर तीन से छः महीनों तक प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई।

(पैरा 4.3 बी)

बोर्ड की प्रत्येक बैठक में अपनी जानकारी हेतु क्षमता विस्तार के संबंध में हुई प्रगति (वित्तीय एवं भौतिक दोनों) के सूचना के लिए निदेशक मंडल (बीओडी) के निर्देशों (फरवरी 2006) के बावजूद भी न तो आरआईएनएल ने निदेशक मंडल के निर्देशों का अनुपालन किया और न ही निदेशक मंडल ने अपने निर्देशों के अनुपालन पर जोर दिया। आरआईएनएल / बीओडी द्वारा परियोजना निगरानी का प्रलेखन अपर्याप्त था।

(पैरा 4.5)

(viii) क्षमता विस्तार हेतु एमओयू लक्ष्य के प्रति आरआईएनएल का निष्पादन

आरआईएनएल ने वर्ष 2008-09 के लिए इस्पात मंत्रालय के साथ किए गए समझौता ज्ञापन (एमओयू) में 2010-11 तक क्षमता विस्तार चालू करने का आश्वासन दिया था। यद्यपि आरआईएनएल एमओयू के लक्ष्य को नहीं प्राप्त कर सकी, इसने संशोधित तिथियों के साथ 2009-10, 2011-12 और 2012-13 के एमओयू में यही प्रतिबद्धता जारी रखा।

(पैरा 4.8)

लेखापरीक्षा सिफारिशें:

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर निम्नलिखित सिफारिशें की जाती हैं:-

1. आरआईएनएल इस्पात मंत्रालय / भारत सरकार के साथ ओडिशा में खनन लाइसेंस के नवीनीकरण न होने का मामला उठाये जोकि उपयुक्त एजेंसियों के साथ मुद्दे को उठाये।
2. आरआईएनएल समापन की संशोधित निर्धारित तिथियों के अनुरूप क्षमता विस्तार का कार्य पूरा करने का समयबद्ध कार्यक्रम निर्धारित करे।
3. आरआईएनएल क्षमता विस्तार की परियोजना के शीघ्र निपटान में सलाहकार की संबद्धता के साथ उनकी भूमिका और प्राप्त किए गए मूल्य संवर्धन की सूक्ष्म समीक्षा करे।
4. आरआईएनएल परियोजना निष्पादन में नियंत्रणयोग्य देरी को कम करने और सुपुर्दगी की समयविधि तय करने तथा निदेशक मंडल के स्तर पर निगरानी के लिए निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करे।
5. इस्पात मंत्रालय / आरआईएनएल सुनिश्चित करे कि क्षमता विस्तार से संबंधित कार्य के वास्तविक निष्पादन और एमओयू लक्ष्य के बीच एक सत्यापन योग्य कड़ी हो।