v/;k; 5 & dEifu;k[29] }kjk uhfr dk dk;kZUo;u

एनबीएस नीति की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह थी कि पीएण्डके उर्वरकों के एमआरपी को नियंत्रणमुक्त कर दिया जाए और निर्माता/आयातक/व्यापारी इन उर्वरकों को उचित स्तर पर निर्धारित करें। हालाँकि 'उचित' शब्द को न तो कभी नीति में स्पष्ट/परिभाषित किया गया न ही डीओएफ ने कोई कार्यान्वयन दिशानिर्देश जारी किये। इसलिए लेखापरीक्षा ने जाँचने का प्रयास किया कि एमआरपी को उचित स्तर पर कैसे निर्धारित किया गया और एमआरपी की तार्किकता से स्वयं को आश्वस्त करने के लिए डीओएफ में कौन सा निगरानी तंत्र था ।

5-1 moZjd dEifu;k }kjk fu/kkZfjr ,evkjih ds eqís

नियंत्रण मुक्त पीएण्डके उर्वरकों का उत्पादन/आयात करने वाली 34 कम्पनियों (जिनमें 26 निजी कम्पनियाँ, 2 सहकारी समितियाँ तथा 6 सीपीएसई शामिल हैं) में से 5 कम्पनियों के[30] अभिलेखों की लेखापरीक्षा ने नमूना जाँच की जो उर्वरक/उर्वरक आगतों के आयात एवं स्वदेशी कम्पनियों द्वारा उत्पादन, कम्पनियों की आपूर्ति की स्थिति, माँगी एवं प्राप्त की गई राजसहायता तथा अपने ब्राण्ड की एमआरपी तय करते समय लगाये गए घटकों एवं आगतों और उनसे लाभ की सम्भावनाओं से सम्बन्धित थे।

लेखापरीक्षा के दौरान, एनबीएस नीति के अन्तर्गत विभिन्न राजसहायता प्राप्त पीएण्डके उर्वरकों की एमआरपी के निर्धारण की लागत शीटें डीओएफ तथा चयनित पाँच उर्वरक कम्पनियों से माँगी गई थीं। ना तो डीओएफ ने और न ही पाँचों उर्वरक कम्पनियों ने लागत शीटें[31] उपलब्ध करायी।

उद्घाटन सम्मेलन (जुलाई 2013) के दौरान डीओएफ द्वारा दिए गए आश्वासन के बावजूद कम्पनियों की लागत शीटें अक्तूबर 2014 में लेखापरीक्षा को दी गयी यानि कि सितम्बर 2014 में डीओएफ को ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी होने के बाद। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त आँकड़ें दस्तावेजी साक्ष्यों द्वारा समर्थित नहीं थे। इस प्रकार, लेखापरीक्षा, लागत शीटों में दर्शाये गये तथ्यों की सटीकता का सत्यापन नहीं कर सकी। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा उर्वरकों के एमआरपी की तार्किकता का सत्यापन करने में असमर्थ थी।

डीओएफ ने उर्वरक कम्पनियों द्वारा तय किये गये एमआरपी के औचित्य के मूल्यांकन एवं उसे लागू करने के लिए कोई दिशानिर्देश नहीं बनाये थे। राजसहायता प्राप्त उर्वरकों के सम्बन्ध में लागत शीट तैयार करने के लिए किसी अनिवार्य आवश्यकता के अभाव में सभी घटकों में शामिल कीमत की आवश्यकता/तार्किकता को स्वयं निश्चित करने के लिए डीओएफ के पास कोई तंत्र नहीं था। यह इस बात से स्पष्ट है कि इफको द्वारा डीएपी के मूल्य निर्धारण के अभिलेखों की जाँच के दौरान जो कि लेखापरीक्षा को उपलब्ध करायी गई एकमात्र लागत शीट थी, ऐसे मामले पाये गए जहाँ एमआरपी में ऐसे घटकों को शामिल दर्शाया गया जो उचित नहीं थे। इसके अतिरिक्त, अन्य मामले जहाँ लेखापरीक्षा यह निष्कर्ष निकालने में असमर्थ थी कि उर्वरक कम्पनियों द्वारा निर्धारित की गई एमआरपी तर्कसंगत थी या नहीं वह भी ध्यान में आ गई। इन पर नीचे विचार किया गया है :

---

[29] लेखापरीक्षा के लिए चयनित पाँच उर्वरक कम्पनियों के संदर्भ में।

[30] इफको, आईपीएल, सीएफसीएल जेडआईएल व एफएसीटी

[31] इफको के अलावा, जिसने भी लागत शीटें केवल आयातित डीएपी के लिए उपलब्ध करायीं।

5-1-1 ,evkjih e ykxr ?kVd dk vrdlxr :i l 'kkfey djuk

5.1.1.1 ck.Mks dh fcØh ij gkfu dh olwyh

भारत सरकार ने 2007–08 और 2008–09 के दौरान इफको को राजसहायता बकाये के निपटान के लिए ₹8396.11 करोड़ के उर्वरक बॉण्ड जारी किए। बॉण्डों की कूपन दर 6.20 से 8.30 प्रतिशत थी तथा उनकी अवधि 2022–2026 के दौरान पूरी हो रही थी। इफको ने भारत सरकार की बायबैक योजना के अंतर्गत उन्हें बाजार में तथा भारतीय रिज़र्व बैंक को बेचा जिससे उसे बॉण्डों की बिक्री पर नुकसान उठाना पड़ा। कम्पनी को हुए नुकसान की भरपाई के लिए, इफको ने 23 सितम्बर 2011 से (आयातित) डीएपी की एमआरपी तय करने के लिए लागत घटक के रूप में ₹142 पीएमटी को 'उर्वरक बॉण्ड की बिक्री पर हानि' के रूप में जोड़ दिया। तत्पश्चात् यह पाया गया कि मई 2012 में डीएपी के एमआरपी का संशोधन करते समय बॉण्डों की बिक्री पर हुए नुकसान के रूप में ₹142 पीएमटी के लागत घटक को शामिल नहीं किया गया। इस प्रकार (23 सितम्बर 2011 से 30 मई 2012 के दौरान) एमआरपी में ₹142 पीएमटी जोड़ने के कारण बॉण्डों की बिक्री पर हुए नुकसान की ₹9.89 करोड़[32] की वसूली उचित नहीं थी। अन्य उत्पादों की लागत शीटें लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई जिससे अन्य उत्पादों से हानि की भरपाई, यदि कोई हो, की जाँच लेखापरीक्षा द्वारा नहीं की जा सकी।

इफको ने (जून 2014) में अपने उत्तर में कहा कि एमआरपी विभिन्न मापदण्डों जैसे कि आयातित उर्वरकों की लागत, रख–रखाव तथा अन्य सम्बन्धित लागतों और बाजार की स्थिति के आधार पर निर्धारित की गई थी। हालाँकि कभी–कभी उद्योग को प्रतिस्पर्धा एवं बाजार की स्थिति को देखते हुए एमआरपी को कुल लागत से कम पर निर्धारित करना पड़ता है। कभी–कभी एमआरपी को कुल कीमत से भी कम पर निर्धारित किया गया था। वर्ष 2011–12 के दौरान इफको को आयातित डीएपी पर ₹5193 लाख (₹473 पीएमटी) की हानि हुई। इफको ने आगे कहा कि उस अवधि के दौरान, जब एमआरपी ₹18100 एमटी (बॉण्डों की बिक्री पर हुए ₹142 पीएमटी की हानि को मानने के बाद) निर्धारित की गई थी, तो उसे कोई लाभ नहीं हुआ और एमआरपी अनुचित नहीं थी।

डीओएफ ने अपने उत्तर में कहा (जून 2014) कि वित्त मंत्रालय के अनुमोदन के अनुसार, सरकार आरबीआई द्वारा बायबैक बॉण्डों में इफको सहित उर्वरक कम्पनियों द्वारा उठाई गई हानियों (अर्थात ₹778.93 करोड़) की 50 प्रतिशत क्षतिपूर्ति करने को तैयार है। यदि इफको ने एमआरपी निर्धारण करने मे बाण्डों की बिक्री में हानि के कारण कोई लागत शामिल की है तो इस कारण उसे सरकार से प्राप्त क्षतिपूर्ति से कम्पनी को अनुचित लाभ हुआ और वह वसूली योग्य था।

5.1.1.2 okilh ij gbl gkfu dh fy, olwyh

डीओएफ ने (5 मई 2011) 2010–11 की तुलना में पीएण्डके उर्वरकों के लिए 2011–12 में उच्चतर एनबीएस दरें अधिसूचित की। 1 अप्रैल 2011 को आयातित डीएपी के आरंभिक स्टॉक पर राजसहायता वृद्धि, जो ₹4.41 लाख थी, की वसूली डीओएफ ने इफको से 17 अगस्त 2011 को की। इफको ने बदले में 24 सितम्बर 2011 से ₹40 पीएमटी को 'राजसहायता की वापसी पर हुए घाटे' के लागत घटक के रूप में आयातित डीएपी की एमआरपी को नियत करने के लिए जोड़ा। अक्तूबर 2011 से मार्च 2012 के दौरान, इफको ने 646459.42 एमटी का आयातित डीएपी बेचा। इफको से की गई वसूली हानि नहीं थी

---

[32] विक्रय की गई डीएपी की मात्रा =696317.28 एमटी
उर्वरक बॉण्डों की बिक्री पर हुए नुकसान का लागत घटक =₹142
वसूली = (बेची गई डीएपी की मात्रा) x (बॉण्डों की बिक्री पर हुई हानि का लागत घटक) =₹9.89 करोड़

और इसका डीएपी की एमआरपी से कोई संबंध नहीं था। अतः वापसी से संबंधित खर्चों को डीएपी के लागत तत्व में जोड़ना उचित नहीं था। इससे ₹2.59 करोड़ का अतिरिक्त लाभ होने के साथ–साथ 2011–12 के लिए आयातित डीएपी की एमआरपी में भी वृद्धि हुई।

इफको ने अपने उत्तर (जून 2014) में बताया चूँकि अधिसूचना 11 जुलाई 2011 को जारी हुई थी, किसी भी कल्पना की सीमा से इफको इस प्रकार की लागतों (वापसी के दौरान) का पूर्वानुमान नहीं लगा सकता था और तदनुसार उसको समाहित कर सकता था। अतः इफको ने 24 सितंबर 2011 से एमआरपी नियत करने में ₹40 पीएमटी की लागत पर विचार किया। जैसाकि भारत सरकार द्वारा कच्चे माल के प्रारंभिक भण्डार के संदर्भ में कोई वसूली नहीं की गई थी, उपरोक्त ₹40 पीएमटी की हानि, जो मूलरूप से 5 साल में वसूल करने पर विचार किया गया था, 1 जून 2012 से एमआरपी को संशोधित करते हुए विचार में नहीं लाया गया।

डीओएफ ने अपने उत्तर (जून 2014) में कहा कि 2011–12 के दौरान, राजसहायता दरों को दो बार संशोधित किया गया क्योंकि उच्च अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों के कारण आयात संभव नहीं थे। अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों के बढ़ने से पहले आयातित पुराने भण्डार पर राजसहायता की उच्च दरें लागू नहीं थी। इसलिए 31 मार्च 2011 को अंतिम स्टॉक या उस तिथि के बाद बेचे गए स्टॉक पर मांगी गई या स्वीकृत उच्च राजसहायता की वापसी डीओएफ द्वारा की गई। अंतिम स्टॉक जो मार्च 2011 से पहले आयात हुए थे जिस पर उच्च राजसहायता मांगी गई थी उससे कम्पनी को अनुचित लाभ हुआ। अतः इस कारण राजसहायता की वापसी को उत्पादन कीमत का भाग या इफको द्वारा तदोपरान्त आयातित उर्वरकों की एमआरपी नियत करने में घटक के रूप में स्वीकार नहीं किया जा सकता था।

5-1-2 fuEu Ø; ykxr dk ykHk Mh,ih dh ,evkjih esa 'kkfey ugha djuk

डीओएफ, प्रत्येक पोषक तत्व के लिए राजसहायता निर्धारण करने हेतु बेंचमार्क मूल्य को अन्तिम रूप देते हुए, उर्वरकों के तत्कालीन अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों पर विचार करता है। हालाँकि लेखापरीक्षा ने ऐसे उदाहरण देखे जहां उर्वरक कम्पनियों ने बेंचमार्क मूल्य से कम मूल्यों पर खरीद की उदाहरणतः सीएफसीएल एवं ज़ेडआईएल ने वर्ष 2010–11 के दौरान डीएपी यूएस$ 477.50 सीएफआर पीएमटी से यूएस$ 500 सीएफआर पीएमटी तक की दरों से आयात किया। चूंकि वर्ष 2010–11 के लिए खरीद लागत डीएपी पर राजसहायता निश्चित करने के लिए इन मामलों में डीओएफ द्वारा विचार किये गये खरीद मूल्य यूएस$ 500 पीएमटी के बेंचमार्क मूल्य से कम थी, कम खरीद मूल्य के कारण, इन कम्पनियों में बचत हुई होगी। वर्ष 2010–11 के लिए डीएपी की एमआरपी की संगणना के लिए किसी प्रकार की लागत सूची के अभाव में लेखापरीक्षा यह नहीं प्रमाणित कर पाया कि कम्पनियों ने 2010–11 में डीएपी के एमआरपी की इस निम्न कीमत पर खरीद का लाभ किसानों को पहुंचाया।

सीएफसीएल ने (जून 2014) में कहा कि डीएपी के पारेषण तदासीन अंतर्राष्ट्रीय दामों पर खरीदे गए थे एवं उनका योगदान उस साल में बेचे गए डिब्बाबंद सामानों की औसत विक्रय लागत का 1 प्रतिशत था। इसलिए एमआरपी संशोधन का कोई संभावना नहीं थी। ऐसे किसी संशोधन के परिणामस्वरूप कम्पनी के लाभांश में और भी अधिक कटौती होती।

जेडआईएल ने कहा (जून 2014) कि लेखापरीक्षा दल ने आयात की भारतीय रूपये लागत आकलन हेतु वास्तविक विनियम दर जिस पर आयात किए गए थे, को अनदेखा कर दिया है, जो हमारे मत में विनिमय दर से अधिक थी, सरकार द्वारा एनबीएस दरें निश्चित करते हुए विचार किया गया था। उसने यह भी कहा कि कम्पनी द्वारा 'हैंडलिंग चार्जस' का वास्तविक व्यय भी अधिक था।

सीएफसीएल/ज़ेडआईएल के उत्तर सत्यापित नहीं हो सके क्योंकि इन कम्पनियों की 'लागत शीट' सत्यापन के लिए लेखापरीक्षा को नहीं दी गई।

5-1-3 ,evkjih dk vuqfpr fu/kkZj.k

5-1-3-1 ekyHkkMk fj;k;r dh okilh ds cnys ,evkjih esa gqbZ xSjvuqikfrd c<ksrjh

द्वितीयक मालभाड़ा डीओएफ की दिनाँक 16 मार्च 2010 की अधिसूचना के अनुसार एनबीएस के अन्तर्गत घोषित रियायत दरों में निहित था। डीओएफ ने 1 दिसंबर 2010 को घोषित किया कि पीएण्डके उर्वरकों (एसएसपी के अलावा) के लिए द्वितीयक मालभाड़ा 1 जनवरी 2011 से 'एकरूप भाड़े' की तर्ज पर ही अदा किया जाएगा, जैसा यूरिया पर लागू है। इस आंशिक संशोधन के परिणामस्वरूप डीएपी के मामले में मालभाड़ा राजसहायता में ₹300 पीएमटी तक की गिरावट हुई।

उक्त अधिसूचना के पश्चात् यह देखा गया कि उर्वरक कम्पनियों ने अपनी एमआरपी वर्तमान ₹9950 पीएमटी से ₹10750 पीएमटी तक बढ़ा दी, जो 16 जनवरी 2011 से (सीएफसीएल), 21 जनवरी 2011 से (आईपीएल) एवं 1 फरवरी 2011 से (इफको) में प्रभावी थी। एमआरपी के संशोधन की गणना के संदर्भ में कोई लागत विवरण अर्थात लागत शीटें आदि इन कम्पनियों द्वारा लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए। लेकिन, सीएफसीएल के एक आंतरिक नोट में डीएपी की मूल्य वृद्धि के लिए निम्न तर्क दिया गया थाः

''डीओएफ ने 1 जनवरी 2011 से प्रभावी, डीएपी/एमओपी पर ₹300 पीएमटी के द्वितीयक मालभाड़ा को वापस लेने की अधिसूचना दी है। अन्य कम्पनियों द्वारा की गई मूल्य वृद्धि के समकक्ष, हम अपनी एमआरपी को तुरंत प्रभाव से बढ़ाकर ₹10750 करने का प्रस्ताव करते हैं''।

उपर्युक्त से ऐसा प्रतीत होता है कि एमआरपी, एनबीएस दरों में निहित ₹300 के द्वितीयक मालभाड़ा की कमी की भारपाई करने के लिए ही बढ़ाई गई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि एमआरपी की बढ़ोतरी, अधिकाधिक, एनबीएस दरों की कमी के बराबर होनी चाहिए थी यानि केवल ₹300 पीएमटी। डीएपी की एमआरपी ₹800 पीएमटी बढ़ाकर उर्वरक कम्पनियों ने एमआरपी पर ₹500 पीएमटी का अतिरिक्त बोझ बढ़ा दिया।

सीएफसीएल ने अपने उत्तर (जून 2014) में कहा कि उन्हें 401486.750 एमटी की बिक्री पर ₹300.42 पीएमटी की अतिरिक्त कमाई हुई, जोकि वर्ष में बिके हुए डिब्बाबंद माल के औसत विक्रय मूल्य का करीब 1 प्रतिशत था। ₹500 पीएमटी तक कमी करने से कम्पनी का लाभ और भी घट जाता।

5-1-3-2 ,evkjih esa xSjvuqikfrd fxjkoV

लेखापरीक्षा ने पाया कि 31 जनवरी 2012 से 23 मई 2012 की अवधि के लिए, सीएफसीएल की क्रय लागत ₹5398 पीएमटी से घटकर ₹5466 पीएमटी हो गई जबकि कम्पनी द्वारा डीएपी की एमआरपी में केवल ₹1100 पीएमटी की गिरावट की गई। इसके परिणामस्वरूप कम्पनी को ₹67.37 करोड़[33] का अतिरिक्त लाभ हुआ।

सीएफसीएल ने अपने उत्तर में (जून 2014) कहा कि उन्होंने एनबीएस नीति के तहत आयातित डीएपी को 2010–11, 2011–12 व 2012–13 में विभिन्न एमआरपी जो कि लागतों के आधार पर निश्चित की गई थी एवं साथ ही समय–समय पर बाजार से मिलान की गई थी, पर बेचा था। कम्पनी ने 1335682 एमटी की बिक्री पर ₹525.65 पीएमटी की अतिरिक्त मात्रा अर्जित की जो कि वर्ष 2010–11 से 2012–13 के दौरान बिके डिब्बाबंद सामान की औसत बिक्री मूल्य का लगभग 1.55 प्रतिशत था। अतः कम्पनी ने कोई उच्चतर लाभ नहीं कमाया।

---

[33] अतिरिक्त लाभ निम्नानुसार निकाला गया हैः 155517 (बेची गई मात्रा) x ₹4332 (नवम्बर/दिसम्बर 2011 तथा फरवरी/मार्च 2012 की औसत कीमत में अंतर जिसमें ₹1100 तक की कमी की गई है).

पैरा 5.1.3.1 की टिप्पणी से संबंधित सीएफसीएल द्वारा प्रस्तुत एवं डीओएफ से अनुपूरित उत्तर, इस कारण से स्वीकार्य नहीं है कि सीएफसीएल द्वारा एमआरपी में बढ़ोतरी केवल ₹300 पीएमटी के द्वितीयक मालभाड़ा रियायत के हटाने के कारण हुई एनबीएस दरों में हुई गिरावट की प्रतिपूर्ति करने के लिए की गई थी जोकि सीएफसीएल के आंतरिक नोट से स्पष्ट है। अतः एमआरपी में वृद्धि ₹300 पीएमटी तक ही सीमित रखी जानी चाहिए थी। इसके अलावा, न तो सीएफसीएल ने और न ही डीओएफ ने एमआरपी के निर्धारण से संबंधित लागत शीट लेखापरीक्षा को उपलब्ध करायी।

सीएफसीएल व डीओएफ के उत्तर जो पैरा 5.1.3.2 की टिप्पणी से संबंद्ध हैं को इस तथ्य के प्रकाश में देखना होगा कि, एनबीएस नीति के प्रमुख उद्देश्यों में से एक उर्वरक कम्पनियों को उर्वरकों की एमआरपी को एक तार्किक स्तर पर निश्चित करने की अनुमति देना था। उर्वरक कम्पनियों से अपेक्षा थी कि वे एमआरपी निश्चित करते हुए वास्तविक खरीद मूल्य को भी शामिल करें जिससे उसका लाभ किसानों तक बढ़ाया जा सके। इसके अलावा, डीओएफ ने स्वीकारा है कि कम्पनियों द्वारा निर्धारित पीएण्डके उर्वरकों के एमआरपी की तार्किकता को सत्यापित करने की आवश्यकता थी।

एमआरपी की तार्किकता पर लेखापरीक्षा की टिप्पणियों पर डीओएफ के उत्तर में समानता यह थी कि एनबीएस नीति के अंतर्गत, पीएण्डके उर्वरकों के एमआरपी को नियंत्रणमुक्त किया गया एवं इसे उर्वरक कम्पनियों द्वारा एक तार्किक स्तर पर निश्चित किया गया। तार्किकता निश्चित करने हेतु, कम्पनियाँ, समय–समय पर डीओएफ द्वारा दिए गए निर्देशों एवं आवश्यकता के अनुसार प्रमाणित लागत आंकड़े उपलब्ध कराती थीं। कम्पनियाँ एफएमएस में नियमित रूप से डीओएफ को पीएण्डके उर्वरकों की एमआरपी बता रही हैं। आईएमसी के सुझाव पर सक्षम प्राधिकारी द्वारा घोषित एनबीएस दर के अनुसार कम्पनियाँ रियायत का दावा भी कर रही थीं। इसके अतिरिक्त, डीओएफ ने उत्तर दिया (अक्तूबर 2014) कि उसने पीएण्डके उर्वरक कम्पनियों से 2012–13 के आगे के लागत आँकड़े लेने का निर्णय किया था। चूंकि इन कम्पनियों के लागत आँकड़ों की संवीक्षा करने के लिए कोई कार्यबल एवं तकनीकी योग्यता उपलब्ध नहीं है, इसलिये विभाग ने लागत आँकड़ों के अध्ययन के लिए सत्यापित लागत लेखाकार/कम्पनियों को नियुक्त किया है। लागत लेखाकारों/फर्मों द्वारा रिपोर्ट की प्राप्ति के उपरान्त कार्यवाही प्रारम्भ की जायेगी। जैसाकि इस रिपोर्ट में व्यक्तिगत मामलों का उल्लेख है ऐसे मुद्दों का विभाग अलग से परीक्षण करेगा।

vu|'kalk 9 % चूँकि एनबीएस योजना ने एमआरपी को उर्वरक कम्पनियों द्वारा एक तर्कसंगत स्तर पर निर्धारित करने के लिए नियंत्रणमुक्त किया था, इसलिए डीओएफ उठाए गए कदमों की पर्याप्तता का यह सुनिश्चित करने के लिए गहनता से पुनरीक्षण करना चाहिए कि कम्पनियों द्वारा मूल्य वास्तव में एक तर्कसंगत स्तर पर निर्धारित किया गया है इसलिए डीओएफ द्वारा पहले ही से नियुक्त की गई फर्मों को निर्देश दिया जाए कि वे अपने प्रतिवेदनों को समय पर प्रस्तुत करें ताकि अपने मूल्यों पर विसंगत लागत घटकों को शामिल करने वाली उर्वरक कम्पनियों के विरूद्ध डीओएफ कार्यवाही कर सके। इसके अतिरिक्त, डीओएफ अप्रैल 2010 से आगे 2012–13 से परीक्षित लागत आँकड़ों की बजाए एनबीएस नीति के प्रारम्भ की तिथि से उर्वरक कम्पनियों के लागत आँकड़ों को सत्यापित करने पर विचार करे।