अध्याय I: प्रस्तावना

1.1. स्टील अथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड (कम्पनी या सेल) इस्पात मंत्रालय, भारत सरकार के प्रशासनिक नियंत्राधीन एक महाराष्ट्र कम्पनी है। कम्पनी की अध्यक्षता एक कार्यकारी अध्यक्ष द्वारा की जाती है जोकि निदेशक मंडल (बोर्ड) का अध्यक्ष भी है। सेल बोर्ड में सात कार्यकारी निदेशक, दो सरकारी नामित निदेशक और नौ स्वतंत्र निदेशक शामिल हैं। एकीकृत इस्पात संयंत्रों की अध्यक्षता मुख्य कार्यकारी अधिकारियों द्वारा की जाती है, जो बोर्ड बैठकों में स्थायी आमंत्रित गण है। अन्य संयंत्रों एवं सगठनों की अध्यक्षता कार्यकारी निदेशक या महाप्रबंधक द्वारा की जाती है।

भारत की उच्च जीडीपी वृद्धि के कारण 2001-02 से 2004-05 के दौरान इस्पात की मांग में काफी उछाल के कारण राष्ट्रीय इस्पात नीति 2005 में, 38 एमटी प्रति वर्ष के 2004-05 के स्तर से 2019-20 तक 110 मिलियन टन (एमटी) का इस्पात उत्पादन लक्ष्य परिकल्पित किया गया था।

सेल की सकल बिक्रियों में 2001-02 में ₹ 15,502 करोड़ से 2004-05 में ₹ 31,805 करोड़ तक की वृद्धि हुई। सेल की कुल बिक्री योग्य इस्पात में 25 प्रतिशत की बाजार हिस्सेदारी है। 2004 में तैयार किए गए कार्पोरेट प्लान (सीपी) 2012 के अनुसार घरेलू इस्पात खपत में समग्र वृद्धि वर्ष 2012 तक 8 प्रतिशत के आस-पास अपेक्षित थी। सेल ने उभरते अवसर का लाभ उठाने का निर्णय लिया और सीपी-2012 में संगठन-वार उत्पादन क्षमता के निर्माण और दीर्घकालीन क्षमता को परिकल्पित किया।

1.2 कम्पनी की कारोबार नीति और नीतिगत लक्ष्य

कम्पनी द्वारा निरूपित किए गए नीतिगत कारोबार लक्ष्यों मे बाजार हिस्सेदारी में बढ़ोतरी; उत्पादकता सुधारों, लागत कटौती, मूल्य संवर्धन एवं ग्राहक संतुष्टि द्वारा लाभ में सुधार करना; मुख्य कच्चे माल की उपलब्धता को सुरक्षित करना व अवसंरचनात्मक अवरोधको को कम करना शामिल था। क्षमता विस्तारण एवं लागत तथा गुणवत्ता प्रतिस्पर्धात्मकता के लिए नीति के अनुसार विस्तृत संयंत्रवार नीतियों को भी सीपी-2012 में परिकल्पित किया गया था। कम्पनी ने अपनी मौजूदा प्रतिष्ठापित कच्चा इस्पात निर्माण क्षमता को 12.84 मिलियन टन

(एमटी) से वर्ष 2010 तक 21.40 एमटी प्रति वर्ष बढ़ाने के लिए पांच एकीकृत इस्पात संयंत्रों[1] एवं सेलम इस्पात संयंत्र (एसएसपी) में 2006-2007 में आधुनिकीकरण और विस्तारण योजना (एमईपी) का कार्यान्वयन किया जैसाकि तालिका 1 में दर्शाया गया है। अक्तूबर 2008 के बाद से, वैश्विक आर्थिक एवं बाजार परिदृश्य में बदलाव आया जिसके परिणामस्वरूप वैश्विक इस्पात बाजार में मांग में कमी आई। लेकिन भारत में इस्पात मांग परिदृश्य बेहतर था और बोर्ड ने चालू एमईपी के कार्यान्वयन पर ध्यान केन्द्रित करने का निर्णय लिया।

तालिका 1: एमईपी के अंतर्गत प्रस्तावित क्षमता विस्तार का विवरण

(एमटीपीए में उत्पादन क्षमता)

संयंत्र	शुरू में (2006-07) कुल क्षमता			आयोजित विस्तार के बाद कुल क्षमता		
	गर्मधातु	कच्चा इस्पात	बिक्री योग्य इस्पात	गर्मधातु	कच्चा इस्पात	बिक्री योग्य इस्पात
आईएसपी	0.85	0.50	0.42	2.91	2.50	2.39
बीएसपी	4.08	3.93	3.15	7.50	7.00	6.56
बीएसएल	4.59	4.36	3.78	5.77	4.61	4.18
डीएसपी	2.09	1.80	1.59	2.45	2.20	2.12
आरएसपी	2.00	1.90	1.67	4.50	4.20	3.99
एसएसपी	-	-	0.18	-	0.18	0.34
एएसपी	-	0.23	0.18	-	0.48	0.43
वीआईएसपी	0.22	0.12	0.10	0.33	0.23	0.22
कुल	13.83	12.84	11.07	23.46	21.40	20.23

1.3 पूँजीगत व्यय प्रतिबद्धता

बोर्ड ने ₹ 43,142 करोड़ की कुल अनुमानित लागत पर जून 2006 – जुलाई 2007 के दौरान अपने पांच एकीकृत इस्पात संयंत्रों और सेलम इस्पात संयंत्र में एमईपी परियोनाओं के कार्यान्वयन के लिये सैद्धांतिक रूप से अनुमोदन दिया। यह अनुमान जुलाई 2008 में ₹ 77,691 करोड़ पर संशोधित किये गये थे जब विभिन्न परियोजनाओं के लिये उद्धृत मूल्य अनुमानित अनुमोदित लागत से अधिक पाए गए। आरएसपी, बीएसपी और बीएसएल में उद्धृत मूल्य अनुमानित लागत से उच्च के रूप में 70 से 100 प्रतिशत तक उच्च पाया गया। बोर्ड ने उत्पादन जल्दी करने का लाभ उठाने के लिये एमईपी परियोजनाऐं जारी रखने का

[1] छत्तीसगढ़ में भिलाई इस्पात संयंत्र (बीएसपी), झारखण्ड में बोकारो इस्पात संयंत्र (बीएसएल), ओडिशा में राऊकेला इस्पात संयंत्र (आरएसपी), पश्चिम बंगाल में दुर्गापुर इस्पात संयंत्र (डीएसपी) एवं इसको इस्पात संयंत्र (आईएसपी)

निर्णय लिया और आरएसपी और डीएसपी में कार्य के दायरे को कुछ कम करने के बाद, ₹ 72,997 करोड़ की अनुमानित संशोधित लागत अनुमोदित की (जुलाई 2008)। एक वर्ष बाद, कंपनी ने आबद्ध खानों की संवर्धन/विकास पर ₹ 10,264 करोड़ का व्यय करने की योजना बनाई जो पहले उल्लिखित नहीं किया गया था और ₹ 83,261 के कुल पूँजीगत व्यय को अधारणीय पाया गया। इसलिये बोर्ड ने कुल ₹ 18,375 करोड़ की कीमत के एमईपी के पैकेज आस्थगित/छोड़े किये, जिसका उनके द्वारा आदेश नहीं दिया गया था और आबद्ध खानों के लिये ₹ 10,264 करोड़ सहित ₹ 64,886 की संशोधित कुल लागत पर एमईपी अनुमोदित किया (जून 2009)। आईएसपी में एमईपी परियोजनाओं के कार्यान्वयन की लागत ₹ 14,443 करोड़ से ₹ 16,408 करोड़ तक बढ़ गई (फरवरी 2011), फलस्वरूप कुल लागत ₹ 66,851 करोड़ बढ़ी।

1.4 पूँजीगत निवेश का सूत्रीकरण और मूल्यांकन करने के लिये संगठनात्मक ढांचा

निवेश नियोजन इकाई (आईपीयू) पूंजीगत निवेश प्रस्तावों की योजना, सूत्रीकरण और मूल्यांकन करने के लिये संबंधित संयंत्रों पर नोडल एजेंसी थी। फिर निवेश प्रस्ताव का संयंत्र स्तर पर परियोजना मूल्यांकन समूह (पीएजी) द्वारा आंकलन किया जाता था और संबंधित संयंत्रों के मुख्य कार्यकारी अधिकारियों (सीईओ) द्वारा अनुमोदित किया जाता था। एमईपी परियोजनाऐं जिन्होंने सीईओ के वित्तीय प्रत्यायोजन को पार किया, कॉरपोरेट कार्यालय में परियोजना निदेशालय (पीडी) को प्रस्तुत की गई थी, जो एमईपी परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिये नोडल एजेंसी थी। प्रस्ताव के मूल्यांकन की बाद पीडी को शक्तियों के प्रत्यायोजन के अनुसार सक्षम प्राधिकार का अनुमोदन लेना था।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य निर्धारण करना है कि क्या: (i) एमईपी बाजार मांग और सक्षम उपकरण विक्रेता, ठेकेदार और परियोजना प्रबंधन क्षमता की पर्याप्त उपलब्धता के निर्धारण करने के बाद शुरू किया गया था; (ii) परियोजना ठेके पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी और उचित रूप से समाप्त हुये थे और निष्पादन दक्षता और शीघ्रता से किया गया था; और (iii) निगरानी के लिये प्रणाली और प्रक्रिया सभी स्तरों पर पर्याप्त और प्रभावी थी; और विलंब और प्रभाव के कारणों का विश्लेषण किया गया था और पर्याप्त रूप से बताये गये थे।

1.6 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा पांच एकीकृत इस्पात संयंत्रों, सेलम इस्पात संयंत्र और आबद्ध खानों में किये गये एमईपी के कार्यान्वयन से संबंधित परियोजना खरीद और परियोजना प्रबंधन गतिविधियां सहित प्रबंधन प्रक्रियाऐं और गतिविधियां कवर करती है। एमईपी परियोजनाओं का कार्यान्वयन अभी भी पूरा नहीं हुआ था, ऑडिट में इसके कार्यान्वयन की एक मध्यवधि समीक्षा की गई और कुल अवधि 2006-07 से 2012-13 तक कवर की गई। जहां आवश्यक था, स्थिति को वहाँ आगे अपडेट किया गया।

मार्च 2013 तक ₹ 48,810 करोड़ के मूल्य पर प्रदान किये गये 852 एमईपी ठेकों में से, ₹ 43,825 करोड़ (90 प्रतिशत) के मूल्य के 244 ठेके समीक्षा के लिये चयनित किये गये थे। ₹ 37,274 करोड़ मूल्य के ₹ 100 करोड़ और अधिक के सभी ठेकों की लेखापरीक्षा में समीक्षा की गई थी।

मार्च 2014 में एमईपी परियोजनाओं का वित्तीय समापन लंबित होने के कारण ठेके प्रशासन के कुछ क्षेत्र जैसे निर्णीत हर्जाने की वसूली, सेनवेट और वैट क्रेडिट की वसूली और एमईपी परियोजनाओं के लिये ठेकेदारों के प्रति अन्य समायोजन/दावे कार्य क्षेत्र से हटा दिये गये थे।

1.7 लेखापरीक्षा पद्धति और मानदंड

इस लेखापरीक्षा के लिये लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र, नमूना चयन, पद्धति और मानदंड की चर्चा करने के लिये 16 अगस्त 2013 को कंपनी और इस्पात मंत्रालय के साथ एंट्री कांफ्रेंस आयोजित की गई। लेखापरीक्षा दल ने अगस्त 2013 से मार्च 2014 के दौरान क्षेत्रीय लेखापरीक्षा आयोजित की और संयेत्रों, खानो, कॉरपोरेट कार्यालय और इस्पात मंत्रालय के अभिलेखों की जांच की। एमईपी के निष्पादन का आंकलन निम्नलिखित लेखापरीक्षा मानदंडों के प्रति किया गया था:

- वर्ष 2004 में तैयार की गई कंपनी की कॉर्पोरेट योजना – 2012, और एमईपी योजना, बोर्ड की बैठकों की कार्यसूची और कार्यवृत, बोर्ड उप-समिति और संयंत्र स्तर समिति, इस्पात मंत्रालय के स्तर पर लिये गये निर्णय, प्रारंभिक लेखापरीक्षा को संयंत्र प्रबंधन के उत्तर और प्रबंधन और लेखापरीक्षकों के बीच चर्चा का कार्यवृत;
- संयुक्त परियोजना व्यवहायर्ता रिपोर्ट (सीपीएफआर) के अनुसार तकनीकी और वित्तीय अनुमान और उसमे संशोधन, जहां भी किया गया हो, निविदा आमंत्रण नोटिस

दस्तावेज, तकनीकी और वाणिज्यिक मूल्यांकन रिपोर्ट और ठेके/करार; संबंधित विभागीय फाइलों में नोट और अभिलेख, परियोजनाओं पर प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) रिपोर्ट और परियोजना समाप्ति रिपोर्ट (पीसीआर);

- शक्तियों के प्रत्यायोजन, खरीद/ठेका प्रक्रिया और केन्द्रीय सर्तकता आयोग (सीवीसी) के खरीद दिशानिर्देश।

मसौदा निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट तथ्यों/आंकड़ों और उत्तर की पुष्टि के लिये 14 सितम्बर 2014 को कंपनी और इस्पात मंत्रालय को जारी की गई थी। 8 अक्टूबर 2014 को कंपनी और मंत्रालय के अधिकारियों के साथ एक्जिट कांफ्रेस आयोजित की गई थी। एक्जिट कांफ्रेंस के दौरान स्पष्टीकरण, टिप्पणियां और दिनांक 12 फरवरी 2015 के मंत्रालय के उत्तर को इस रिपोर्ट में उपयुक्त रूप से ध्यान में रखा गया है।