अध्याय IV

पी एस बी में पूँजी प्रवाह की निगरानी

पिछले दशक में डी एफ एस द्वारा पी एस बी में उल्लेखनीय पूँजी का निवेश किया गया है (2008–17 के दौरान ₹ 1,18,724 करोड़ की राशि)। इसी अवधि में लेखापरीक्षा ने पी एस बी में पूँजी प्रवाह के प्रभाव की निगरानी के लिये डी एफ एस के पास उपलब्ध प्रणाली की समीक्षा की। यह देखा गया कि डी एफ एस ने मुख्यतः माँगपत्र के विवरण (एस ओ आई) और समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) के माध्यम से पी एस बी को लक्ष्य बताये। लेखापरीक्षा ने इन दस्तावेजों (जो लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये थे [20]) की तथा पी एस बी में पूँजी प्रवाह की निगरानी के लिये डी एफ एस में प्रणालियों की समीक्षा की।

4.1 माँग पत्र का विवरण

पी एस बी के प्रदर्शन की निगरानी के लिये वार्षिक लक्ष्यों पर एस ओ आई की विधि को वित्त मंत्रालय के निर्देशों (जून 2005) पर प्रारम्भ किया गया था। निष्पादन मापदण्डों का एक सेट परिभाषित किया गया था और इन मापदण्डों के सापेक्ष पी एस बी के लिये लक्ष्य निर्धारित किये गये थे। एस ओ आई मापदण्डों पर पुनः विचार किया गया तथा 23 अप्रैल 2010, 21 अक्टूबर 2011, एवं 20 मई 2012 को किये गये संशोधनों के साथ समय–समय पर परिवर्तित किया गया। मई 2012 में संशोधन के बाद 44 एस ओ आई मापदण्ड थे जिनकी निगरानी डी एफ एस द्वारा की जानी थी। पी एस बी के निष्पादन की निगरानी के लिये एक उपकरण होने के अलावा एस ओ आई का प्रयोग पी एस बी के शीर्ष प्रबन्धन को प्रोत्साहित करने के लिये भी किया जाता है जब एस ओ आई लक्ष्यों को प्राप्त कर लिया जाता है।

4.1.1 अतिरिक्त पूँजी की स्वीकृति के लिये निर्धारित किये गये लक्ष्यों के सापेक्ष एस ओ आई लक्ष्यों में विसंगतियाँ

लेखापरीक्षा ने पाया कि समीक्षा किये गये नौ वर्षो (2008–17) में से एक वर्ष (2010–11) में पी एस बी में पूँजी लगाने के लिये जारी किये गये स्वीकृति पत्र में शर्तें निर्धारित की गई थीं। ऐसी कोई शर्त अन्य वर्षों के लिये अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थी। उपलब्ध कराये गये दस्तावेजों के आधार पर लेखापरीक्षा ने पाया कि पाँच पी एस बी के मामले में 2010–11 में पूँजी की स्वीकृति के समय विशिष्ट मापदण्डों क सापेक्ष निर्धारित लक्ष्य एस ओ आई में समान मापदण्डों के लिये निर्धारित किये गये लक्ष्यों से काफी अलग थे। इन पी एस बी में लक्ष्यों के दोनों सेटों और वास्तविक प्राप्तियों में विसंगति को अगले पृष्ठ पर तालिका में दर्शाया गया है:

[20] 2011–12, 2012–13, 2013–14 तथा 2014–15 के एस ओ आई दस्तावेज लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये थे। फरवरी/मार्च 2012 में हस्ताक्षरित एम ओ यू भी उपलब्ध कराये गये थे।

तालिका 4.1 लक्ष्यों के दो सेटों और इन पी एस बी में वास्तविक प्राप्तियों में विसंगति

मापदण्ड	2010–11			2011–12			2012–13		
	स्वीकृति के साथ लक्ष्य (प्रतिशत)	एस ओ आई लक्ष्य (प्रति–शत)	प्राप्ति (प्रतिशत)	स्वीकृ–ति के साथ लक्ष्य (प्रति–शत)	एस ओ आई लक्ष्य (प्रतिशत)	प्राप्ति (प्रतिशत)	स्वीकृति के साथ लक्ष्य (प्रतिशत)	एस ओ आई लक्ष्य (प्रतिशत)	प्राप्ति (प्रतिशत)
बैंक ऑफ महाराष्ट्र									
आर ओ ए	0.80	0.70	0.47	1.00	0.55	0.55		0.70	0.74
प्रत्यक्ष कृषि अग्रिम	11	10.50	9.93	12.5	10.27	10.43	13.50	11.00	11.22
कमजोर वर्गों को अग्रिम	7.50	7.00	6.49	9.00	6.72	6.72	10.00	8.00	8.31
सकल एन पी ए (प्रतिशत)	2.40	2.60	2.47	2.00	2.36	2.28		2.48	1.49
निवल एन पी ए (प्रतिशत)	1.30	1.50	1.32	1.00	1.30	0.84		1.22	0.52
निवल लाभ (₹ करोड़ में)	प्रति वर्ष 20 प्रतिशत की न्यूनतम वृद्धि	485	330		400	430.83		650	759.52
लागत आय अनुपात	200 बी पी एस प्रतिवर्ष का सुधार 40 प्रतिशत तक	56	65.79		59	52.02		52	45.54
यूको बैंक									
सी ए एस ए जमा	5 प्रतिशत प्रति वर्ष सुधार 30 प्रतिशत तक	उपलब्ध नहीं	23.20		30	23.85		24.50	34.96
निवल एन पी ए (प्रतिशत)	1.00	0.80	1.84		1.6	1.96		1.69	3.17
आर ओ ए	1.00	0.85	0.66		0.74	0.69		0.75	0.33
लागत आय अनुपात	2 प्रतिशत प्रति वर्ष कम करना 40 प्रतिशत तक	46	43.51		43	42.24		41.00	39.33
यूनियन बैंक ऑफ इण्डिया									
कमजोर वर्गों को अग्रिम	10	10	10.12		10	6.59		7.46	9.18
सकल एन पी ए (प्रतिशत)	2 से कम	2.4	2.37		2.65	3.01		2.95	2.98
लागत आय अनुपात	40	43	47.85		47	43.15		44	44.70
आई डी बी आई बैंक									
सी ए एस ए जमा	5 प्रतिशत प्रति वर्ष का सुधार 30 प्रतिशत तक		21		24	24.10		27.50	25.12

प्राथमिक क्षेत्र को अग्रिम	40	40	30.44		33	31.51		37	22.30
प्रत्यक्ष कृषि अग्रिम	13.5	13.55	5.70		9.00	4.99		10	2.80
कमजोर वर्गों को अग्रिम	2 प्रतिशत प्रति वर्ष का सुधार 10 प्रतिशत तक	10.01	2.64		4	3.26		4	3.12
आर ओ ए	कम से कम 0.20 प्रतिशत का सुधार 1 प्रतिशत तक	0.70	0.73		0.80	0.81		0.9	0.69
सेंट्रल बैंक ऑफ इण्डिया									
आर ओ ए	0.8	0.8	0.70	1	0.55	0.26		0.55	0.44
सकल एन पी ए (प्रतिशत)	2 से कम	2	1.82		3.34	4.83		3.70	4.80
लागत आय अनुपात	प्रति वर्ष 2 प्रतिशत कम करना 40 प्रतिशत तक	49	60.68		54.64	57.11		53	57.16

(स्रोतः डी एफ एस के अभिलेख)

तालिका इंगित करती है कि एस ओ आई लक्ष्य स्वीकृति आदेश से जुड़े लक्ष्यों से कम सख्त थे। तालिका यह भी इंगित करती है कि एस ओ आई लक्ष्यों की तुलना में वास्तविक प्राप्तियाँ खराब थीं। इस प्रकार 2010–11 के स्वीकृति आदेश में निर्धारित लक्ष्य भी वास्तव में प्राप्त नहीं किये जा सके।

लेखापरीक्षा को इस बात का साक्ष्य नहीं मिला कि स्वीकृति आदेशों में निर्धारित शर्तों को शामिल किये जाने की निगरानी वास्तव में डी एफ एस द्वारा की जा रही थी। हालाँकि, एस ओ आई की नियमित समीक्षा स्वयं बैंकों तथा डी एफ एस द्वारा की जाती है और ऐसे में एस ओ आई लक्ष्यों को अतिरिक्त पूँजी निवेश से जुड़े लक्ष्यों के अनुरूप निर्धारित किया जाना चाहिये।

डी एफ एस ने अपने उत्तर (अप्रैल 2017) में स्वीकृति पत्र की शर्तों तथा एस ओ आई लक्ष्यों में विसंगति के लिये कोई तर्क नहीं दिया।

4.2 समझौता ज्ञापन

फरवरी/मार्च 2012 में डी एफ एस ने पी एस बी के साथ समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) की प्रक्रिया प्रारम्भ की जिससे कि यह सुनिश्चित हो कि वे दीर्घकालिक व्यावसायिक विकास और निष्पादन वृद्धि के लिये एक मजबूत योजना तैयार करें और इसे अपनी पूँजी की आवश्यकता से जोड़ें। पी एस बी और डी एफ एस द्वारा हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन में उन मान्य लक्ष्यों का एक सेट होता है जिसे पी एस बी प्राप्त कर सकती है और जो भारत सरकार द्वारा भविष्य में पूँजीगत प्रवाह के लिये आधार बनेगा। समझौता ज्ञापन का उद्देश्य दुर्लभ पूँजी निधियों का इष्टतम प्रयोग प्राप्त करना था जिसके साथ साथ पी एस बी पूँजी के प्रवाह से अपनी दक्षता में सुधार लाने पर ध्यान केंद्रित कर सकें।

लेखापरीक्षा ने एम ओ यू की तैयारी, अंतिम रूप और निगरानी में कमियाँ पाई। यह भी पाया गया कि 2011–17 के दौरान पी एस बी में भारत सरकार द्वारा पूँजी लगाने का आधार एम ओ यू नहीं थे।

4.2.1 पी एस बी के लिये निर्धारित लक्ष्य एवं दक्षता

लेखापरीक्षा ने पाया कि साल–दर–साल इन मापदण्डों में से कुछ मापदण्डों के लिये निर्धारित लक्ष्य कम हो रहे हैं जो दक्षता में कमी को इंगित करता है, जैसा कि निम्न तालिका में दिया गया है:

तालिका 4.2: पी एस बी के लिये निर्धारित लक्ष्य एवं दक्षता

मापदण्ड	लक्ष्य की तुलना में उपलब्धियाँ
सी ए एस ए	स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया के लिये वास्तविक सी ए एस ए 2010–11 में 48.66 प्रतिशत था जबकि वार्षिक लक्ष्य वर्ष 2011–12 से 2014–15 तक सभी वर्षों के लिये 45 प्रतिशत की कम दर पर निर्धारित किया गया था। युनाइटेड बैंक ऑफ इण्डिया के लिये सी ए एस ए लक्ष्य प्रत्येक वर्ष धीरे धीरे कम होकर 2011–12 में 39 प्रतिशत से घटकर 2014–15 में 37 प्रतिशत पर आ गया।
लागत आय अनुपात	आई डी बी आई बैंक लिमिटेड के लिये जबकि 2010–11 के लिये वास्तविक लागत आय–का अनुपात 35.15 प्रतिशत था, 2011–12 के लिये लक्ष्य 39.4 प्रतिशत रखा गया जो यह इंगित करता है कि भविष्य के लिये निर्धारित लक्ष्य वर्तमान प्राप्ति से कम था। पी एन बी के मामले में 2011–12 से 2014–15 तक लक्षित लागत आय अनुपात को धीरे धीरे उच्च दर पर निर्धारित किया गया था।

(स्रोत:डी एफ एस के अभिलेख)

डी एफ एस ने अपने उत्तर में (अप्रैल 2017) लगातार वर्षों के लिये कम लक्ष्य निर्धारित करने के कारणों पर टिप्पणी नहीं की।

4.2.2 एम ओ यू में कुछ मापदण्डों के लिये कोई विशिष्ट लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये

कुछ पी एस बी (जैसे आँध्रा बैंक और इलाहाबाद बैंक) के लिये आर बी आई के सभी घटकों के लिये विशिष्ट लक्ष्य निर्धारित किये गये थे। अन्य पी एस बी (जैसे बैंक ऑफ महाराष्ट्र, बैंक ऑफ बड़ौदा, बैंक ऑफ इण्डिया और इण्डियन बैंक) के मामले में लक्ष्य विशिष्ट नहीं थे; - "सभी मापदण्डों पर विद्यमान रेटिंग में सुधार करना विशेष रूप से आस्ति गुणवत्ता, प्रबन्धन, प्रणाली एवं नियन्त्रण"।

4.2.3 एम ओ यू लक्ष्यों को निर्धारित करने में देरी

डी एफ एस के निर्देशों के अनुसार एम ओ यू को 30 नवम्बर, 2011 तक अन्तिम रूप दिया जाना था। हालाँकि, एम ओ यू पर हस्ताक्षर फरवरी/मार्च 2012 में किये गये थे जो निर्धारित तिथि से लगभग तीन महीने की देरी का संकेत देते हैं। इसके अतिरिक्त हस्ताक्षरित एम ओ यू में 31 मार्च 2012 तक प्राप्त किये जाने वाले लक्ष्य शामिल थे। चूँकि एम ओ यू पर हस्ताक्षर काफी देर से मार्च 2012 में किये गये थे, इसलिये 2011–12 के लक्ष्यों की उपलब्धि की स्थिति एक पूर्व निष्कर्ष थी। वास्तव में 2011–12 के लक्ष्यों को शामिल करते हुये एस बी आई और इसके सहायक बैंकों (स्टेट बैंक ऑफ बीकानेर एंड जयपुर, स्टेट बैंक ऑफ त्रावणकोर, स्टेट बैंक ऑफ मैसूर, स्टेट बैंक ऑफ हैदराबाद और स्टेट बैंक ऑफ पटियाला) के बीच एम ओ यू अप्रैल 2012 के प्रथम सप्ताह में हस्ताक्षरित किये गये थे।

डी एफ एस ने उत्तर दिया (जून 2017) कि डी एफ एस ने बैंकों को एम ओ यू के मसौदे भेजने के तुरन्त बाद उनसे विचार विमर्श प्रारम्भ कर दिया था और उन्हें संख्या इंगित कर दी गई थी, इसलिये हस्ताक्षर करने में भले देरी हो गई हो लेकिन उन्हें लक्ष्यों की जानकारी थी।

डी एफ एस के उत्तर पर इस तथ्य के प्रकाश में विचार किया जाना चाहिये कि अक्टूबर 2011 में सभी पी एस बी को केवल एम ओ यू के मसौदे भेजे गये थे जो कि हस्ताक्षरित किये गये एम ओ यू से बिल्कुल अलग थे (फरवरी/मार्च 2012)।

4.2.4 एम ओ यू की वैधता और निर्धारित लक्ष्य

एम ओ यू की वैधता पाँच वर्ष थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि सेंट्रल बैंक के अतिरिक्त (जिसके लिये लक्ष्य 2012–13 से 2016–17 तक तय किये गये थे) अन्य सभी पी एस बी के लिये हस्ताक्षरित एम ओ यू में 31 मार्च 2015 तक प्राप्त किये जाने वाले लक्ष्य ही थे। इसने इंगित किया कि लक्ष्य एम ओ यू वैधता की पूर्ण अवधि के लिये निर्धारित नहीं किये गये थे।

डी एफ एस ने उत्तर दिया (जून 2017) कि प्रारम्भ में डी एफ एस ने तीन वर्ष की अवधि के लिये एम ओ यू किये थे और 2015 तक लक्ष्य निर्धारित किये गये थे और यह भी कहा कि ये सभी लक्ष्य अन्तरिम लक्ष्य के हिस्से थे और 2017 तक अन्तिम लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये दिशा प्रदान करने वाले थे।

डी एफ एस का उत्तर निम्नलिखित आधार पर स्वीकार्य नहीं थाः

(i) डी एफ एस से अलग–अलग पी एस बी को भेजे गये हस्ताक्षरित एम ओ यू के साथ संलग्न अग्रेषण पत्रों में उल्लेख था कि पी एस बी ने उन एम ओ यू पर हस्ताक्षर किये जिनमें बैंक द्वारा 31 मार्च 2015 तक कुछ दीर्घकालिक लक्ष्यों को प्राप्त किया जाना था और जिसमें मार्च 2017 का कोई संदर्भ नहीं था।

(ii) हस्ताक्षरित एम ओ यू के अनुलग्नक के अन्तिम कॉलम में वित्तीय वर्ष 2014–15 तक प्राप्त किये जाने वाले लक्ष्य ही शामिल थे। इन लक्ष्यों को हस्ताक्षरित एम ओ यू में 'अंतरिम लक्ष्य' के रूप में निर्दिष्ट नहीं किया गया था।

4.2.5 एम ओ यू और एस ओ आई लक्ष्यों में विसंगति

वर्ष 2011–12 से 2014–15 के लिये लक्ष्य उन एम ओ यू में निर्धारित किये गये थे जिन पर फरवरी/मार्च 2012 में हस्ताक्षर किये गये थे, जबकि एस ओ आई लक्ष्यों को वार्षिक आधार पर निर्धारित किया जाता है। एस ओ आई के तहत 44 मापदण्डों में से पाँच मापदण्ड ऐसे थे जो एम ओ यू के मापदण्डों से [सी ए एस ए, आर ओ ए, लागत आय अनुपात, प्रति कर्मचारी निवल लाभ (₹ लाख में) और शाखाओं में कर्मचारियों का कुल कर्मचारियों से अनुपात] मेल खाते थे। **अनुलग्नक III से VI** में पाँच समान मापदण्डों में एस ओ आई और एम ओ यू के लक्ष्यों के बीच तुलना की गई है। लेखापरीक्षा ने पाया कि समान मापदण्ड के लिये एस ओ आई और एम ओ यू के लक्ष्यों में काफी भिन्नता है जिसमें अधिकतम भिन्नता निम्नलिखित है:

तालिका 4.3: एम ओ यू और एस ओ आई लक्ष्यों में विसंगाति

मापदण्ड	अधिकतम अन्तर
सी ए एस ए (प्रतिशत)	18
आर ओ ए (प्रतिशत)	1.37
लागत आय अनुपात (प्रतिशत)	21.3
प्रति कर्मचारी निवल लाभ (₹ लाख में)	10.15
शाखाओं में कर्मचारियों और कुल कर्मचारियों का अनुपात (प्रतिशत)	10.23

(स्रोतः डी एफ एस के अभिलेख)

डी एफ एस ने स्वीकार किया (अप्रैल 2017) कि सामान्यतः एम ओ यू और एस ओ आई के लिये लक्ष्य समान होने चाहिये थे, लेकिन बदलते पूर्वानुमानों के कारण लक्ष्यों को सुसंगत नहीं किया गया जिसका ध्यान रखा जाना चाहिये था।

4.2.6 एम ओ यू की प्रगति रिपोर्ट की निगरानी नहीं की गई

डी एफ एस ने पी एस बी को हस्ताक्षरित एम ओ यू की प्रति अग्रेषित की थी जिसमें कहा गया था कि बैंक उक्त एम ओ यू में वर्णित मापदण्डों के निष्पादन पर प्रत्येक तिमाही प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा। 21 पी एस बी से 273 प्रगति रिपोर्ट आनी थीं (2011–12 के चौथी तिमाही के लिये प्रत्येक पी एस बी से एक, 2012–13 से 2014–15 तक प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिये प्रत्येक पी एस बी में से चार)। हालाँकि, 21 (सिर्फ 2011–12 की चौथी तिमाही के लिये) प्रगति रिपोर्टें पी एस बी से प्राप्त की गयी जो प्रगति रिपोर्टों के माध्यम से सहमत लक्ष्यों के सापेक्ष पी एस बी के निष्पादन की अपर्याप्त निगरानी का संकेत देता है।

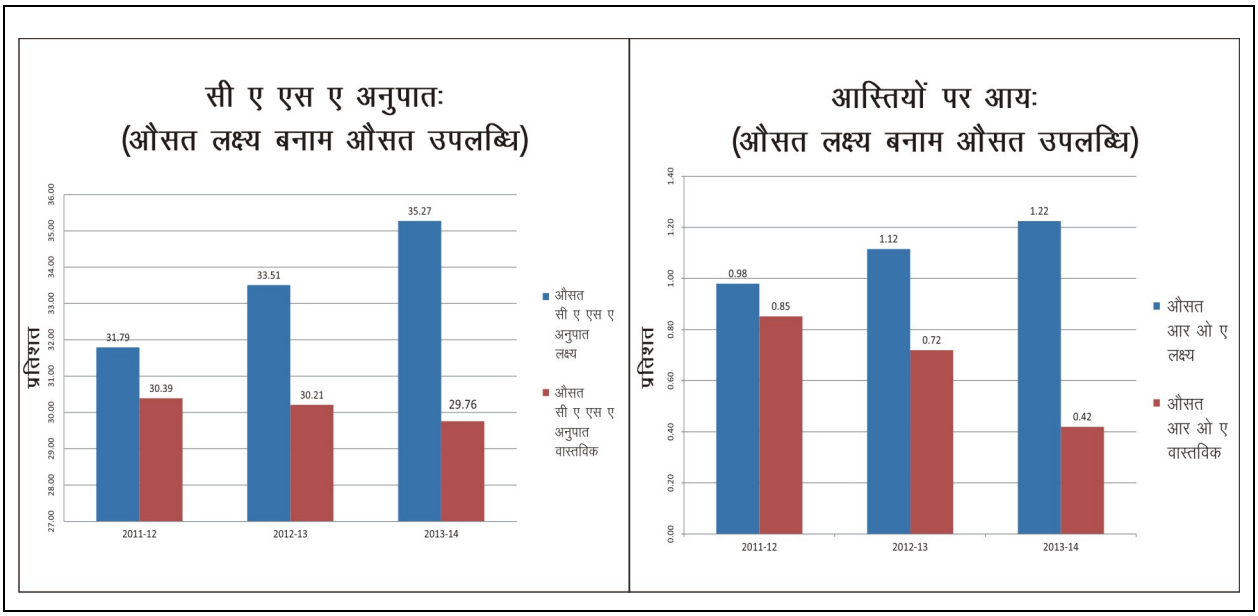
डी एफ एस ने अपने उत्तर (जून 2017) में कहा कि पी एस बी के निष्पादन की निगरानी नियमित आधार पर की गई थी और डी एफ एस के वरिष्ठ अधिकारियों ने खराब प्रदर्शन के लिये स्पष्टीकरण के साथ पी एस बी के प्रदर्शन का मूल्यांकन करने के लिये बैंकों के वरिष्ठ प्रबन्धन के साथ नियमित बैठकें भी कीं तथा तिमाही आधार पर सभी पी एस बी के लिये विस्तृत संरचित अध्ययन किया गया। डी एफ एस ने यह भी कहा कि वित्त मंत्री ने भी त्रैमासिक आधार पर समीक्षा की थी तथा जी ओ आई प्रतिनिधियों के रूप में जी एन डी ने बोर्ड में सक्रिय भागीदारी की और पी एस बी के वरिष्ठ

प्रबंधन के साथ इसकी चर्चा भी की। डी एफ एस ने आगे कहा कि उन्होंने प्रगति रिपोर्ट के लिये जानकारी नहीं ली क्योंकि वे उपरोक्त विधि के माध्यम से निष्पादन की निगरानी करने में सक्षम थे।

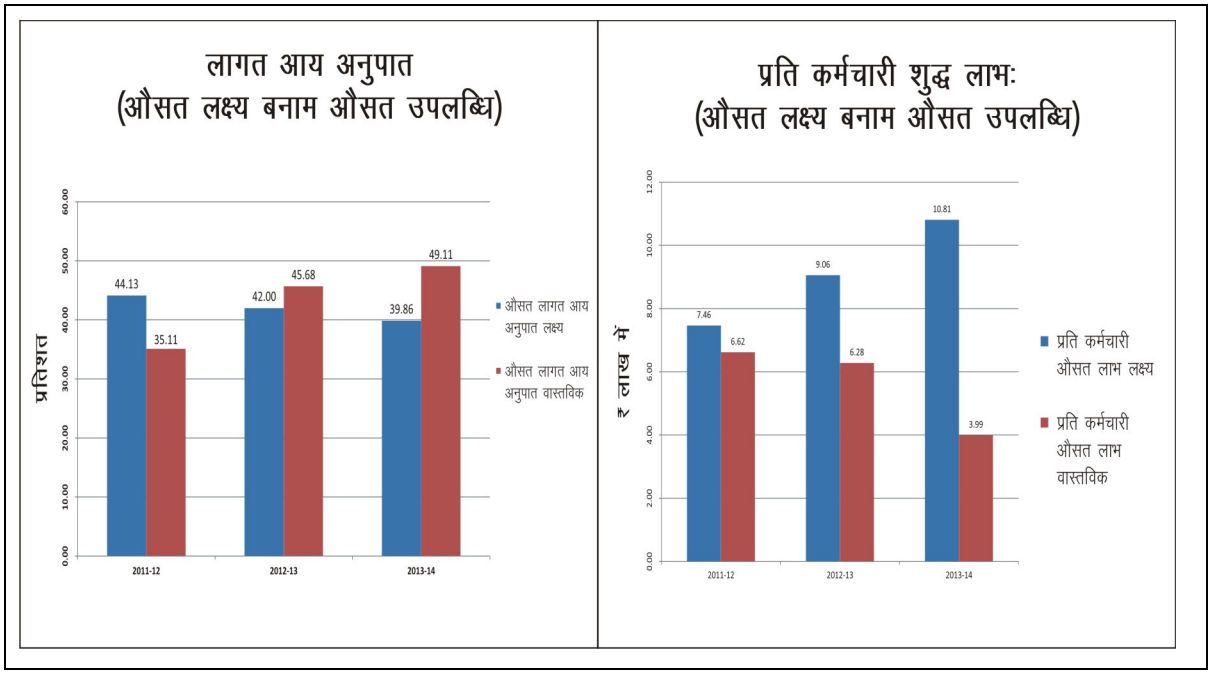
तथ्य यह है कि त्रैमासिक प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करने के सम्बन्ध में पी एस बी द्वारा सही से अनुपालन नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त ऐसा कोई साक्ष्य नहीं था जो यह दर्शाए कि डी एफ एस ने हस्ताक्षरित एम ओ यू में लक्ष्यों के सापेक्ष उपलब्धि/अनुपलब्धि का विश्लेषण किया था और इसे पूँजीगत प्रवाह से जोड़ा था।

4.2.7 एम ओ यू लक्ष्यों की प्राप्ति न होना

उपलब्ध कराये गये अभिलेखों से लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्त वर्ष 2011–12 से 2013–14 के लिये पाँच मापदण्डों [सी ए सी ए, आर ओ ए, लागत आय अनुपात, प्रति कर्मचारी निवल लाभ (₹ लाख में) तथा शाखाओं में कर्मचारियों और कुल कर्मचारियों का अनुपात] के सम्बन्ध में लक्ष्यों को पूर्णतः प्राप्त नहीं किया गया जैसा कि **अनुलग्नक VII से XI** में दर्शाया गया है। नीचे दिये गये चार्ट 2011–12 से 2013–14 के दौरान लक्ष्यों की अपूर्ण प्राप्ति को दर्शाते हैं जिन्हें पी एस बी के लिये चार मापदण्डों [सी ए एस ए, आर ओ ए, लागत आय अनुपात, प्रति कर्मचारी निवल लाभ (₹ लाख में)] के औसत मूल्य पर मापा गया है:



(स्रोतः डी एफ एस के अभिलेख)



(स्रोतः डी एफ एस के अभिलेख)

प्रत्येक बीतते वर्ष में एम ओ यू के लक्ष्यों और प्राप्तियों के बीच बढ़ता हुआ अन्तर यह संकेत देता है कि पी एस बी का निष्पादन लक्ष्यों के अनुरूप नहीं था।

डी एफ एस ने अपने उत्तर (अप्रैल 2017) में कहा कि सभी पी एस बी के निष्पादन का विश्लेषण, एम ओ यू के मापदण्डों को शामिल करते हुये विभिन्न मापदण्डों पर त्रैमासिक आधार पर किया गया था और उच्चतम स्तर पर अलग–अलग बैंकों के साथ चर्चा की गई थी।

तथ्य यह है कि हस्ताक्षरित एम ओ यू में निर्धारित लक्ष्य हासिल नहीं किये गये थे।