

राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र (ऊर्जा क्षेत्र के अतिरिक्त) के उपक्रमों से संबंधित अनुपालना लेखापरीक्षा आक्षेप

राज्य सरकार की ऊर्जा क्षेत्र के अतिरिक्त कम्पनियों एवं सांविधिक निगमों के व्यवहारों की नमूना जांच के दौरान ज्ञात हुए महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणाम इस अध्याय में सम्मिलित किये गए हैं।

राजस्थान वित्त निगम

5.1 राजस्थान वित्त निगम में गैर निष्पादन सम्पत्तियों (एनपीए) का प्रबंधन

परिचय

5.1.1 राजस्थान वित्त निगम (निगम) का गठन (17 जनवरी 1955) राजस्थान में सूक्ष्म, लघु, एवं मध्यम उद्योगों¹ को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए राज्य वित्त निगम अधिनियम, 1951 (एसएफसी अधिनियम) के अन्तर्गत किया गया था। राज्य वित्त निगम (संशोधन) अधिनियम, 2000 के अनुसार, निगम, औद्योगिक इकाईयों, जिनकी प्रदत्त पूंजी एवं मुक्त कोष ₹ 30 करोड़ से अधिक नहीं है, को अधिनियम के अंतर्गत निर्दिष्ट सीमाओं में वित्तीय सहायता प्रदान कर सकता है। तदनुसार, निगम की ऋण नीति 2018-19 में कंपनी या सहकारी समिति को ₹ 20 करोड़ एवं किसी अन्य प्रकरण में ₹ आठ करोड़ की वित्तीय सहायता प्रदान करने का प्रावधान है। निगम ऋणों की लागू ब्याज सहित समान त्रैमासिक किश्तों के रूप में समयबद्ध वसूली को सुनिश्चित करने हेतु ऋणीयों को ऋण अनुबंध के अनुसार वसूली की एक अनुसूची सूचित करता है। चूक की स्थिति में, उधारकर्ता के पास बकाया न चुकाने के लिए वैध कारण होने पर निगम को किश्तों/ऋण को फिर से निर्धारित करने, स्थगित करने, आस्थगित करने एवं पुनर्निर्धारित करने का अधिकार है। निगम एसएफसी अधिनियम की विभिन्न धाराओं के अन्तर्गत बकाया की वसूली के लिए भी कार्यवाही प्रारम्भ कर सकता है।

निगम के कार्यकलापों का सामान्य अधीक्षण, निर्देशन एवं प्रबंधन निदेशक मंडल (बीओडी) में निहित है। 31 मार्च 2019 को, निदेशक मंडल में एक अध्यक्ष एवं एक प्रबंध निदेशक सहित आठ निदेशक सम्मिलित थे। प्रबंध निदेशक निगम के मुख्य कार्यकारी अधिकारी हैं एवं उनकी

1 उत्पादन, निर्माण एवं प्रसंस्करण या संरक्षण में लगे उद्योग के लिए, सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्योग एक ऐसे उद्योग को संदर्भित करते हैं जहां संयंत्र एवं मशीनरी में निवेश क्रमशः ₹ 25 लाख, ₹ 25 लाख से ₹ 5 करोड़ एवं ₹ 5 करोड़ से ₹ 10 करोड़ से अधिक नहीं हो, जबकि सेवायें प्रदान करने वाले उद्योग के लिए, यह एक ऐसे उद्योग को संदर्भित करता है जहां उपकरणों में निवेश क्रमशः ₹ 10 लाख, ₹ 10 लाख से ₹ 2 करोड़ एवं ₹ 2 करोड़ से ₹ 5 करोड़ से अधिक नहीं हो। इसमें होटल, रिजोर्ट, गेस्ट हाउस, मल्टीप्लेक्स, अस्पताल एवं वाणिज्यिक अचल सम्पत्ति परियोजनाएं भी सम्मिलित हैं।

सहायता दो कार्यकारी निदेशकों, महाप्रबंधकों, उप-महाप्रबंधकों (डीजीएम), विभागीय प्रमुखों एवं शाखा प्रबंधकों द्वारा की जाती हैं। निगम के 31 मार्च 2019 को 22 शाखा² कार्यालय थे।

भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) ने निर्धारित किया (जुलाई 2015) कि यदि ब्याज अथवा मूलधन की किश्त 90 दिनों से अधिक समय तक बकाया रहती है, तो ऋणों को गैर निष्पादित सम्पत्तियों (एनपीए) के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। निगम ने अपनी स्थापना के पश्चात से कुल ₹ 6175.06 करोड़ की राशि के ऋण स्वीकृत किये हैं तथा 31 मार्च 2019 को उधारकर्ताओं से वसूले जाने वाले कुल बकाया ₹ 868.47 करोड़ (2950 ऋण स्वाते) थे। इन ऋण स्वातों में से, 1652 ऋण स्वाते जिनमें ₹ 666.99 करोड़ (76.80 प्रतिशत) बकाया था एवं 1298 ऋण स्वाते जिनमें ₹ 201.48 करोड़ (23.20 प्रतिशत) बकाया था को क्रमशः मानक सम्पत्तियों एवं गैर निष्पादन सम्पत्तियों (एनपीए) के रूप में वर्गीकृत किया गया था। अतः एनपीए का स्तर बहुत अधिक था जिसके परिणामस्वरूप निगम में हानियों का संचय हुआ।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य एवं क्षेत्र

5.1.2 वर्तमान अध्ययन यह मूल्यांकन करने के लिए किया गया (जनवरी 2019 से जून 2019 तक) था कि क्या बकाया की वसूली एवं चूक के प्रकरण में की गई कार्यवाही एसएफसी अधिनियम, 1951 के प्रावधानों एवं निगम द्वारा बनाई गई नीतियों के अनुसार थी, एनपीए का वर्गीकरण भारत सरकार, आरबीआई एवं निगम द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार था, निगम ने एनपीए में कमी एवं पुराने बकाया की वसूली के लिए पर्याप्त प्रयास किए थे, बकाया राशियों का निस्तारण अनुमोदित नीतियों के अनुसार किया गया था एवं समय-समय पर लागू की गई एक-मुश्त निपटारा (ओटीएस) योजनाएं अपने वांछित उद्देश्यों को प्राप्त करने में सफल रही थी।

अध्ययन में 2015-16 से 2018-19 के दौरान निगम में एनपीए के प्रबंधन का आंकलन किया गया। लेखापरीक्षा में, निगम के मुख्यालय एवं 24 शाखा कार्यालयों में से चयनित आठ³ शाखा कार्यालयों के 2015-16 से 2018-19 की अवधि के अभिलेखों की जांच सम्मिलित थी। निगम के सात प्रशासनिक प्रभागों में से प्रत्येक से यादृच्छिक नमूने का उपयोग करके शाखा कार्यालयों के 25 प्रतिशत का चयन बहु-स्तरीय चयन पद्धति को अपनाकर किया गया था। नमूना चयन के समय (फरवरी 2019), चयनित शाखा कार्यालयों में एनपीए के कुल 554 प्रकरण थे, जिसमें से 169 प्रकरण (30 प्रतिशत) उच्चतम मौद्रिक मूल्य के आधार पर, वाणिज्यिक अचल सम्पत्ति (सीआरई) क्षेत्र के एनपीए के सभी सात प्रकरणों⁴ के साथ, विस्तृत अध्ययन के लिए चुने गये थे।

2 निगम ने 2018-19 के दौरान दो शाखा कार्यालयों यथा चित्तौड़गढ़ का भीलवाड़ा शाखा कार्यालय में एवं राजसमंद का उदयपुर शाखा कार्यालय में विलय (दिसम्बर 2018 एवं फरवरी 2019) हो गया।

3 आबूरोड़, भिवाड़ी, बीकानेर, जयपुर (केन्द्रीय), झालावाड़, किशनगढ़, सवाईमाधोपुर एवं उदयपुर।

4 इनमें से तीन प्रकरण चयनित शाखा कार्यालयों से संबंधित 169 चयनित प्रकरणों में सम्मिलित है एवं शेष चार प्रकरण निगम के अन्य शाखा कार्यालयों से संबंधित हैं।

एनपीए प्रकरणों में वसूली के लिए एसएफसी अधिनियम, 1951 एवं अन्य प्रासांगिक कानूनों की रूपरेखा

5.1.3 निगम को एसएफसी अधिनियम 1951 की धारा 29, 30, 31 एवं 32 के प्रावधानों के अन्तर्गत विधिक उपायों के साथ सशक्त एवं संपन्न बनाया गया है, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

- धारा 29 औद्योगिक इकाई के प्रबंधन या स्वामित्व अथवा दोनों को लेने का अधिकार प्रदान करती है एवं साथ ही साथ निगम को प्रत्याभूत, गिरवी, दृष्टिबंधक अथवा सौंपी गई सम्पत्ति को पट्टे अथवा विक्रय के द्वारा हस्तांतरित कर के वसूली का अधिकार प्रदान करती है;
- धारा 30 निगम को सहमत अवधि से पहले पूर्ण पुनर्भुगतान की मांग करने की अनुमति प्रदान करती है;
- धारा 31 दीवानी मुकदमा दायर करके दावों के प्रवर्तन के लिए विशेष प्रावधान प्रदान करती है एवं
- धारा 31 के अन्तर्गत दायर किए जाने वाले आवेदन के संबंध में प्रक्रिया धारा 32 निर्दिष्ट करती है। धारा 32-जी (जो कि अगस्त 1985 में अधिनियम में संशोधन के दौरान सम्मिलित की गई) निगम को राज्य सरकार द्वारा निर्धारित तरीके से भू-राजस्व के बकाया के रूप में अपना बकाया वसूलने की अनुमति देती है।

धारा 29, 30, 31 एवं 32-जी के विस्तृत प्रावधान **अनुबंध-19** में दिये गए हैं। इसके अतिरिक्त, निगम, वित्तीय आस्तियों का प्रतिभूतिकरण और पुर्नगठन तथा प्रतिभूति हित का प्रवर्तन (सरफेसी) अधिनियम, 2002, दिवाला एवं शोधन अक्षमता संहिता (आईबीसी) 2016 आदि के प्रावधानों के अन्तर्गत वसूली की कार्यवाही करने का विकल्प चुन सकता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.1.4 लेखापरीक्षा निष्कर्षों में मुख्य रूप से औद्योगिक ऋण में निगम की हिस्सेदारी, एनपीए के उच्च स्तर, ऋणों के विस्तार एवं वसूली में कमियां/अनियमितताएं, बकाया की वसूली के लिए विलंबित/अपर्याप्त कानूनी कार्यवाही, धारित इकाइयों के निस्तारण में विलम्ब आदि से संबंधित प्रकरण सम्मिलित हैं।

यह लेखापरीक्षा निष्कर्ष केवल चयनित प्रकरणों के हमारे विश्लेषण पर आधारित हैं एवं निगम में इस तरह के अन्य प्रकरण होने की संभावना हो सकती है। इसलिए, सरकार/निगम से अपेक्षा की जाती है कि वह अन्य सभी प्रकरणों, जिनमें समरूप कमियों/अनियमितताओं की संभावना हो की समीक्षा करें तथा जिन प्रकरणों में समरूप कमियां/अनियमितताएं पाई जाती हैं उनमें सुधारात्मक कार्यवाही करें।

समापन सभा (14 अगस्त 2019) के दौरान प्रबंधन के द्वारा व्यक्त किए गए विचारों एवं सरकार द्वारा प्रस्तुत उत्तर (नवंबर 2019) पर विचार करने के पश्चात आक्षेप को अंतिम रूप दिया गया है।

औद्योगिक ऋण में निगम की हिस्सेदारी

5.1.5 निगम की स्थापना राज्य में सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्योगों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए की गई थी। चूंकि निगम भारतीय रिजर्व बैंक की पूर्वानुमति के बिना जमाओं को स्वीकार करने हेतु अधिकृत नहीं था, अतः इसने भारतीय लघु उद्योग विकास निगम (सिडबी) से पुर्नवित्त सुविधा की व्यवस्था की। सिडबी से पुर्नवित्त सुविधा वित्तीय वर्ष 2013-14 से समाप्त कर दी गई थी एवं तत्पश्चात् निगम के व्यवसाय में अत्यधिक कमी आयी। वित्तीय सहायता (बकाया ऋणों) को प्रदान किये जाने में निगम की उपलब्धि का विश्लेषण राजस्थान में अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों के बकाया ऋणों के साथ किया गया है, जैसा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 5.1.1: औद्योगिक ऋण में निगम की हिस्सेदारी

(₹ करोड़ में)

विवरण	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
प्रावधान के पश्चात शुद्ध बकाया ऋण				
राजस्थान वित्त निगम	480.95	525.20	629.07	715.72
अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक	39900.00	42200.00	49000.00	उ. न.
कुल शुद्ध बकाया ऋण	40380.95	42725.20	49629.07	-
कुल बकाया ऋणों में आरएफसी की हिस्सेदारी (%)	1.19	1.23	1.27	-

इसके अतिरिक्त, निगम की दक्षता की जाँच हेतु वित्तीय सहायता प्रदान किये जाने की कार्मिक लागत का अन्य दो एसएफसी यथा केरल वित्त निगम एवं कर्नाटक राज्य वित्त निगम के साथ तुलनात्मक विश्लेषण भी किया गया था। विवरण निम्नानुसार है:-

तालिका 5.1.2: वित्तीय सहायता प्रदान किये जाने की कार्मिक लागत

(₹ करोड़ में)

विवरण	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
अ. स्वीकृत राशि				
राजस्थान वित्त निगम	328.20	410.22	386.68	314.89
केरल वित्त निगम	1025.99	385.31	723.93	1644.95
कर्नाटक राज्य वित्त निगम	731.94	733.43	842.13	1098.73
ब. कार्मिक लागत				
राजस्थान वित्त निगम	39.04	39.31	47.23	43.16
केरल वित्त निगम	27.01	28.63	34.08	36.10
कर्नाटक राज्य वित्त निगम	66.52	66.72	68.38	83.59
स. कार्मिक लागत की कुल स्वीकृत राशि से प्रतिशतता				
राजस्थान वित्त निगम	11.90	9.58	12.21	13.71
केरल वित्त निगम	2.63	7.43	4.71	2.19
कर्नाटक राज्य वित्त निगम	9.09	9.10	8.12	7.61

निगम एमएसएमई क्षेत्र की औद्योगिक ऋण हेतु बढ़ती हुई मांग के साथ गति बनाये रखने में असमर्थ रहा था क्योंकि 2015-18 के दौरान निगम का पोर्टफोलियो औद्योगिक क्षेत्र के कुल बकाया ऋणों के 1.19 प्रतिशत व 1.27 प्रतिशत के मध्य रहा। साथ ही, निगम की कार्मिक लागत कुल स्वीकृत ऋण के अनुपात में बहुत अधिक थी एवं इसी अवधि के दौरान केरल वित्त

निगम (2.19 प्रतिशत व 7.43 प्रतिशत के मध्य) एवं कर्नाटक राज्य वित्त निगम (7.61 प्रतिशत व 9.10 प्रतिशत के मध्य) की तुलना में 2015-19 के दौरान 9.58 प्रतिशत व 13.71 प्रतिशत के मध्य रही। लेखापरीक्षा ने देखा कि कर्नाटक राज्य वित्त निगम का प्रदर्शन अच्छा था क्योंकि इसका ऋण पोर्टफोलियो 2015-19 के दौरान ₹ 732 करोड़ से बढ़कर ₹ 1099 करोड़ हो गया जबकि 2016-19 के दौरान निगम का पोर्टफोलियो ₹ 410 करोड़ से घटकर ₹ 315 करोड़ रह गया था। यद्यपि निगम ने वर्ष 2017-18 व 2018-19 में कुछ लाभ अर्जित किया था परन्तु संचित हानियों, बाजार में नगण्य हिस्सेदारी एवं ऋण देने की उच्च कार्मिक लागत को देखते हुये निगम इसके मुख्य उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु समर्थ नहीं था।

गैर निष्पादन सम्पत्तियों (एनपीए) का उच्च स्तर

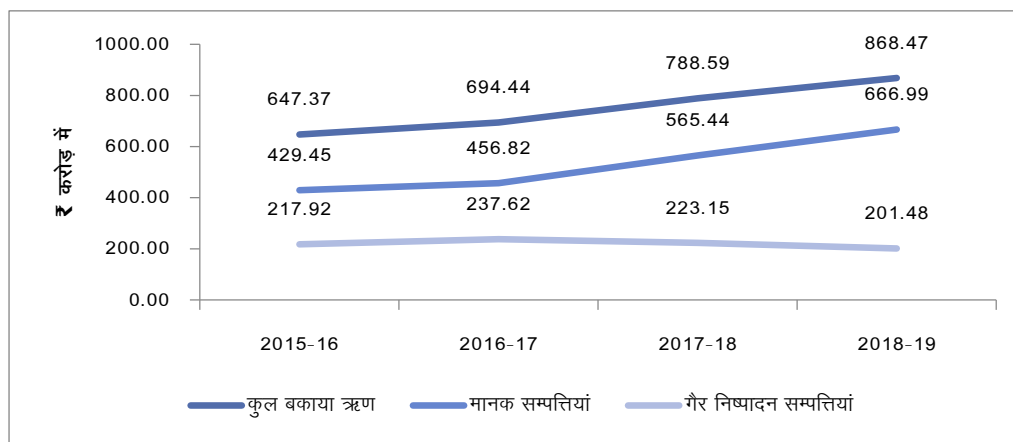
5.1.6 किसी भी वित्तीय संस्थान में एनपीए की स्थिति वित्तीय सुदृढ़ता के सबसे महत्वपूर्ण संकेतकों में से एक है। आरबीआई समय-समय पर एनपीए के वर्गीकरण के लिए मानदंडों को निर्धारित करता है। आरबीआई द्वारा जारी (जुलाई 2015) मुख्य परिपत्र⁵ में निर्दिष्ट मानदंडों के अनुसार, यदि ब्याज अथवा मूलधन की किश्त 90 दिनों से अधिक समय तक बकाया रहती है तो ऋणों को एनपीए के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। उप-मानक सम्पत्तियों में वह सम्पत्तियां सम्मिलित होती हैं, जो 12 महीने तक की अवधि के लिए एनपीए रहीं, जबकि संदिग्ध सम्पत्तियों में ऐसी सम्पत्तियां सम्मिलित हैं, जो 12 महीने की अवधि के लिए उप-मानक सम्पत्तियां बनी रहीं। साथ ही, हानि सम्पत्तियां वह हैं जहां निगम द्वारा हानि की पहचान कर ली गई है परन्तु राशि पूर्णतया अपलिखित नहीं की गई है। दूसरे शब्दों में, इस तरह की सम्पत्ति को अवसूलनीय एवं इतने कम मूल्य का माना जाता है कि स्वीकार्य सम्पत्ति के रूप में इसकी निरंतरता वांछित नहीं है, यद्यपि कुछ निस्तारण या वसूली योग्य मूल्य हो सकता है। इसके अतिरिक्त, संदिग्ध सम्पत्तियों को चूक की आवधिकता के आधार पर आगे और तीन श्रेणियों में वर्गीकृत किया जाता है यथा संदिग्ध-ए, संदिग्ध-बी एवं संदिग्ध-सी। निगम के मानदंड⁶ यह प्रावधान करते हैं कि गैर-चूककर्ता इकाईयों पर गहन अनुवर्ती कार्यवाही एवं नियमित निगरानी के माध्यम से खाते के एनपीए में प्रवेश की निगरानी रखी जानी चाहिए। यह आगे प्रावधान करता है कि यदि चूक के संबंध में कोई संकेत ध्यान में आता है तो उच्च अधिकारियों को सूचित किया जाना चाहिए।

2015-16 से 2018-19 की अवधि के दौरान वर्ष के अंत में बकाया रहे कुल ऋण एवं उनका मानक एवं एनपीए में वर्गीकरण नीचे चार्ट में दर्शाया गया है:

5 मुख्य परिपत्र- आय निर्धारण, सम्पत्तियां वर्गीकरण एवं अग्रिमों से संबंधित प्रावधानीकरण पर विवेकपूर्ण मानदंड।

6 एफआर परिपत्र -515 दिनांक 29 अप्रैल 2008 ।

चार्ट 5.1.1: 2015-16 से 2018-19 के दौरान कुल बकाया ऋण, मानक सम्पत्तियां एवं एनपीए



2015-16 से 2018-19 के दौरान कुल बकाया ऋणों एवं मानक सम्पत्तियों का अंतिम शेष क्रमशः ₹ 647.37 करोड़ से बढ़कर ₹ 868.47 करोड़ एवं ₹ 429.45 करोड़ से बढ़कर ₹ 666.99 करोड़ हो गया। एनपीए का अंतिम शेष 2015-16 में ₹ 217.92 करोड़ से बढ़कर 2016-17 में ₹ 237.62 करोड़ हो गया जो कि वर्ष 2018-19 में घटकर ₹ 201.48 करोड़ हो गया। यद्यपि, वर्ष 2015-16 से 2018-19 के दौरान एनपीए का स्तर 33.66 प्रतिशत से सुधरकर 23.20 प्रतिशत हो गया परन्तु अभी भी यह बहुत अधिक था क्योंकि अभी भी एनपीए कुल बकाया ऋणों का लगभग एक चौथाई हिस्सा थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 31 मार्च 2019 को एनपीए के अंतिम शेष में क्रमशः ₹ 48.43 करोड़, ₹ 73.70 करोड़ एवं ₹ 79.35 करोड़ की उप-मानक, संदिग्ध एवं हानि सम्पत्तियां सम्मिलित थीं, जहां कुल संदिग्ध सम्पत्तियों के 83.13 प्रतिशत (₹ 61.27 करोड़) को चार वर्षों से अधिक की अवधि से ऋणों के पुनर्भुगतान में चूक के कारण संदिग्ध-सी श्रेणी के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया था। इस प्रकार, 31 मार्च 2019 तक कुल एनपीए का प्रमुख हिस्सा (69.79 प्रतिशत) या तो लंबी अवधि के लिए अवसूलनीय रहा अथवा निगम द्वारा इसकी वसूली की अत्यधिक क्षीण संभावना को देखते हुए अवसूलनीय माना गया था। सम्पूर्ण निगम के लिये, अचल सम्पत्ति क्षेत्र को स्वीकृत किये गये ऋणों के पेटे एनपीए, कुल एनपीए का 16.70 प्रतिशत था।

साथ ही, विस्तृत जांच के लिए चुने गए 169 प्रकरणों में से, 143 प्रकरण (अर्थात 'हानि सम्पत्तियां' श्रेणी के अन्तर्गत 115 प्रकरण एवं 'संदिग्ध-सी' श्रेणी के अन्तर्गत 28 प्रकरण) जिनमें ₹ 48.12 करोड़ की वसूली सम्मिलित (₹ 191.92 करोड़ की ब्याज राशि के अतिरिक्त) थी चार वर्ष से 28 वर्ष तक की अवधि के लिए लंबित थे।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि निगम ने इस अवधि के दौरान कठिन प्रयास किए थे एवं एनपीए को कम करने के लिए ओटीएस लागू की थी, जिसके परिणामस्वरूप 2017-19 के दौरान इसके एनपीए के स्तर में कमी आई थी। इसने यह तथ्य भी स्वीकार किया

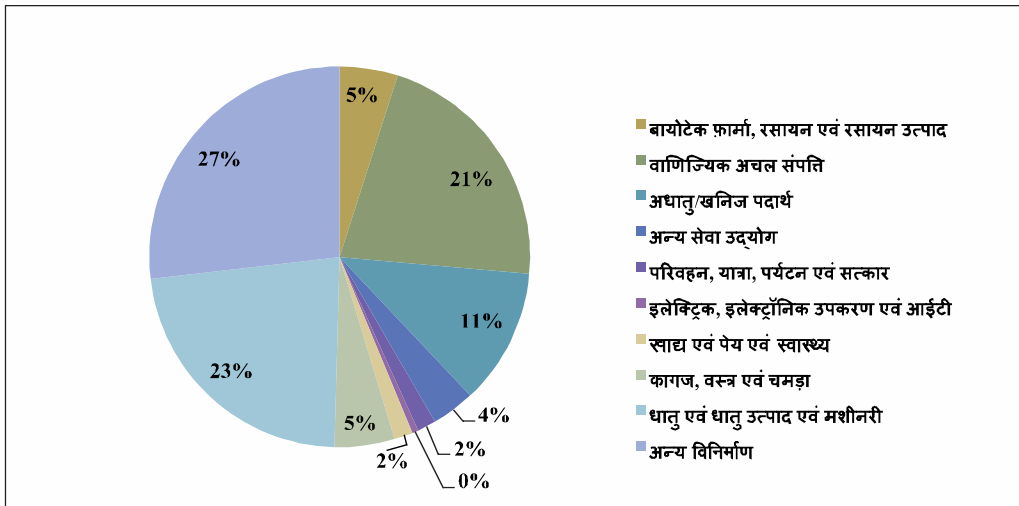
कि अधिकांश प्रकरण संदिग्ध-सी एवं हानि सम्पत्तियां श्रेणी के अन्तर्गत हैं, जहां धारा 32-जी के अन्तर्गत बकाया की वसूली के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

तथापि, तथ्य यह रहा कि निगम द्वारा किए गए प्रयास वांछित परिणाम नहीं दे रहे थे एवं निगम 32-जी प्रकरणों (अनुच्छेद 5.1.19 से 5.1.22 में विस्तार से चर्चा की गई है) के विरुद्ध कार्यवाही करने में तत्पर नहीं था, क्योंकि एनपीए का उक्त स्तर अभी भी अधिक है।

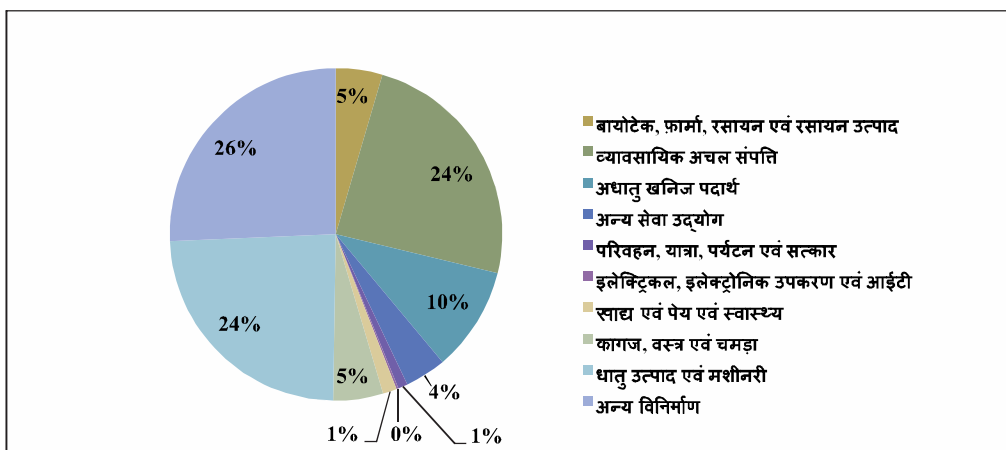
एनपीए की क्षेत्रवार स्थिति

5.1.7 चयनित आठ शाखा कार्यालयों में, एनपीए के सभी 554 प्रकरणों में कुल बकाया राशि ₹ 291.15 करोड़ थी जिसमें मूलधन एवं ब्याज के पेटे क्रमशः ₹ 80.69 करोड़ एवं ₹ 210.46 करोड़ सम्मिलित थे। विस्तृत संवीक्षा के लिए चयनित एनपीए के 169 प्रकरणों में, कुल ₹ 258.60 करोड़ बकाया थे जिसमें मूलधन एवं ब्याज के पेटे क्रमशः ₹ 61.27 करोड़ एवं 197.33 करोड़ सम्मिलित थे। इनमें से मूलधन के पेटे देय राशि को निगम के लेखों में मान्यता दी गई, जबकि राजस्व मान्यता के लिए निगम द्वारा अपनाई गई लेखांकन नीति के अनुसार अतिदेय ब्याज की राशि को मान्यता नहीं दी गई। सभी 554 एनपीए प्रकरणों के साथ-साथ चयनित 169 एनपीए प्रकरणों के संबंध में कुल बकाया का क्षेत्र-वार वर्गीकरण नीचे दिये गए चार्ट में दर्शाया गया है:

चार्ट 5.1.2: कुल बकाया देयताओं का क्षेत्र-वार वर्गीकरण (एनपीए के 554 प्रकरण)



चार्ट 5.1.3: कुल बकाया देयताओं का क्षेत्र-वार वर्गीकरण (एनपीए के चयनित 169 प्रकरण)



सभी प्रकरणों के साथ-साथ चुने हुये शाखा कार्यालयों के चयनित प्रकरणों में कुल बकाया राशि का क्षेत्रवार वर्गीकरण दर्शाता है कि बकाया राशि मुख्य रूप से अन्य विनिर्माण क्षेत्र, धातु उत्पाद व मशीनरी क्षेत्र एवं सीआरई क्षेत्र से संबंधित है। आगे क्षेत्रवार बकाया राशि एवं संबंधित ऋण प्रकरणों की संख्या के विश्लेषण से पता चला कि सीआरई क्षेत्र प्रमुख चूककर्ता था क्योंकि तीन सीआरई ऋण⁷ थे, जिसमें कुल बकाया राशि का लगभग 21 प्रतिशत (₹ 62.62 करोड़) एवं 169 चयनित प्रकरणों का 24 प्रतिशत (₹ 62.62 करोड़) सम्मिलित था।

ऋणों को प्रदान करने एवं वसूली में कमियां/अनियमिततायें

5.1.8 एनपीए प्रकरणों की विस्तृत जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने निम्न पांच प्रकरण देखे, जहां निगम ने प्रतिबद्ध बकाया की वसूली के बिना गिरवी रखी गई सम्पत्ति के आंशिक विक्रय की अनुमति दी, किरायेदारों द्वारा धारित सम्पत्ति के समक्ष ऋण स्वीकृत किया, 'सिंडिकेट बैंक घोटाले' में संदिग्ध चूककर्ता के विरुद्ध शीघ्र वसूली की कार्यवाही नहीं की, एक ऐसे उधारकर्ता को चौथा ऋण जारी किया, जो गत तीन ऋणों में चूककर्ता था एवं वांछित समपाश्चिर्क प्रतिभूति सुनिश्चित किए बिना ऋण जारी किया जिसके परिणामस्वरूप संचित बकाया राशि ₹ 28.50 करोड़⁸ तक पहुँच गई एवं साथ ही ₹ 0.38 करोड़ मूल्य की कम समपाश्चिर्क सुरक्षा प्राप्त की गई।

प्रतिबद्ध बकाया की वसूली के बिना गिरवी रखी गई सम्पत्ति के आंशिक विक्रय की अनुमति

5.1.9 निगम ने ऋणी (ऋण खाता संख्या 3205953679) के पक्ष में क्रमशः ₹ 10 करोड़ एवं ₹ 6 करोड़ के दो ऋण स्वीकृत किए (मार्च 2008 एवं सितंबर 2010)। ऋणी के अनुरोध पर, निगम ने होटल, दुकानों एवं शोरूमों से युक्त सम्पत्ति के 50 प्रतिशत के विक्रय के लिए इसके पक्ष में 'अनापत्ति प्रमाण पत्र (एनओसी)' जारी करने का निर्णय (सितंबर 2013) इस शर्त के साथ किया कि ऋणी, क्रेता को होटल परिसर का कब्जा सौंपने से पहले आंशिक

7 ऋण खाता संख्या 3205953679, 2705192835 एवं 2705010302

8 ₹ 14.10 करोड़ + ₹ 2.17 करोड़ + ₹ 9.26 करोड़ + ₹ 2.97 करोड़।

सम्पत्ति की बिक्री की राशि (₹ सात करोड़), अनुमानित परियोजना मूल्य के शेष बकाया (₹ 3.17 करोड़) एवं पूर्ववर्ती तिमाही की अतिदेय राशि (₹ 1.22 करोड़) के पेटे ₹ 11.39 करोड़ जमा करवायेगा। तथापि, निगम/शाखा कार्यालय ने सितंबर/अक्टूबर 2013 में ₹ नौ करोड़ की राशी जमा कराने पर होटल एवं मल्टीप्लेक्स के विक्रय के लिए ऋणी को क्रमशः अक्टूबर 2013 एवं नवंबर 2013 में एनओसी जारी कर दी एवं यह आश्वासन लिया कि क्रेता को कब्जा सौंपने से पहले ऋणी शेष राशि ₹ 2.39 करोड़ भी जमा करवायेगा। तथापि, ऋणी ने निगम को शेष राशि जमा किए बिना होटल परिसर का कब्जा क्रेता को सौंप दिया। तत्पश्चात ऋणों के पुनर्भुगतान में चूक के कारण निगम ने ऋणी इकाई के बिना बिके हुए भाग को विलम्ब से अपने कब्जे में ले लिया (फरवरी 2016) जो अभी भी निगम के कब्जे में है। मार्च 2019 में ऋणी से वसूली योग्य कुल बकाया राशि ₹ 14.10 करोड़ थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम ने गिरवी रखी गई सम्पत्ति के आंशिक विक्रय के लिए एनओसी जारी करके एवं वचनबद्ध बकाया राशि जमा किए जाने को सुनिश्चित किए बिना क्रेता को कब्जा सौंपने की अनुमति प्रदान कर चूककर्ता ऋणी को अनुचित लाभ प्रदान किया। तथापि, निगम ने इस प्रकरण में उत्तरदायित्व निर्धारित नहीं किया जहां शाखा कार्यालय द्वारा मुख्यालय के आदेशों का स्पष्ट उल्लंघन किया गया था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि प्रतिबद्ध देय राशि जमा नहीं कराने एवं आगे पुनर्भुगतान में चूक के उपरान्त भी, निगम ने इकाई के बिना बिके भाग को अपने कब्जे में लेने में विलम्ब किया एवं जून 2019 तक उसका निस्तारण नहीं कर सका। इस प्रकार, ऋणी को अनुचित लाभ प्रदान करने एवं वसूली हेतु अपेक्षित कार्यवाही में विलम्ब के परिणामस्वरूप बकाया राशि ₹ 14.10 करोड़ तक पहुंच गई।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि आंशिक राशि जमा कराने के पश्चात, ऋणी ने बकाया राशियों की किश्त को पुनर्निर्धारित करने का अनुरोध किया, जिसे निर्धारित मानदंडों के अंतर्गत स्वीकार नहीं किया गया था एवं इसने निरंतर अनुसरण करने के उपरान्त भी शेष राशि जमा नहीं करवाई थी। इसने आगे कहा कि निगम कब्जे में ली गई सम्पत्ति का विक्रय नहीं कर सका क्योंकि इसके द्वारा आयोजित नीलामियों में कोई बोलीदाता नहीं आया, तथापि, इस सम्पत्ति का बाजार वसूलनीय मूल्य (एमआरवी) बकाया राशि की वसूली के लिए पर्याप्त है। तथापि, उत्तर ऋणी को प्रतिबद्ध देय राशि जमा कराये बिना सम्पत्ति पर कब्जा देने की अनुमति प्रदान करने के विषय पर, जिसके कारण बकाया राशि अभी भी अप्राप्त है, मौन था।

किरायेदारों द्वारा धारित सम्पत्ति पर ऋण प्रदान करना

5.1.10 निगम (ऋण स्वाता संख्या: 2705195367) के पक्ष में दो ऋण (यथा, विद्यमान होटल के नवीनीकरण के लिए ₹ 55 लाख का ऋण एवं शोरूम के क्रय के लिए एवं विद्यमान होटल के परिसर के भूतल पर रेस्तरां गतिविधि प्रारम्भ करने के लिए ₹ 94 लाख का ऋण) स्वीकृत किये (मार्च 2010 एवं मार्च 2011)। ऋणी द्वारा दोनों ऋणों के पुनर्भुगतान में चूक के पश्चात, निगम ने समस्त सम्पत्ति को कब्जे में लेने का निर्णय किया (अगस्त 2014) जिन पर यह दोनों ऋण प्रदान किये गए थे। तथापि, इकाई का दौरा करते समय, निगम ने पाया कि सम्पत्ति अतिक्रमण से मुक्त नहीं थी क्योंकि अधिकांश बंधक क्षेत्र किरायेदारों के कब्जे में था। ऋणी द्वारा बंधक रखे गए कुल क्षेत्रफल (3679.25 वर्ग फीट) की माप लेने (मई 2015) के पश्चात, निगम ने वह क्षेत्र (1857.46 वर्ग फीट) जो कि किसी भी अतिक्रमण से मुक्त था को वास्तविक कब्जे में ले लिया एवं किरायेदारों के कब्जे वाले क्षेत्र (1821.79 वर्ग फीट) का

कब्जा प्रपत्रों में ले लिया (जुलाई 2015)। सम्पत्ति का कब्जा लेने के समय, ऋणी से वसूली योग्य कुल बकाया राशि ₹ 1.27 करोड़ थी। निगम ने सम्पत्ति की एमआरवी का आंकलन किया (अक्टूबर 2015) जिसमें सम्पूर्ण सम्पत्ति एवं वास्तविक कब्जे में ली गई सम्पत्ति के एमआरवी का आंकलन क्रमशः ₹ 1.13 करोड़ एवं ₹ 0.38 करोड़ पर किया गया था। शाखा कार्यालय, जयपुर (केन्द्रीय) ने प्रबंधन को विलम्ब से सूचित किया (जुलाई 2018) कि कब्जे में ली गई सम्पत्ति की नीलामी नहीं की जा सकती क्योंकि इस पर किरायेदारों का कब्जा था। इसके उपरान्त भी, निगम ने सम्पत्ति की नीलामी के लिए बोलियां आमंत्रित की (जनवरी 2019) परन्तु कोई प्रस्ताव प्राप्त नहीं हुआ था। इसके परिणामस्वरूप, ऋणी की बकाया राशि ₹ 2.17 करोड़ तक बढ़ गई (मार्च 2019)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ऋणों की स्वीकृति प्रदान करते समय, निगम ने इस तथ्य की उपेक्षा की कि इन ऋणों के समक्ष ऋणी द्वारा गिरवी रखी जा रही सम्पत्ति को कई किरायेदारों को किराए पर दिया गया था एवं इन ऋणों के पुनर्भुगतान में किसी भी चूक की स्थिति में, इस सम्पत्ति का कब्जा नहीं लिया जा सकेगा। इस प्रकार, निगम के हित की सुरक्षा के बिना, ऐसी सम्पत्ति के समक्ष जो कि अतिक्रमणों से मुक्त नहीं थी पर ऋण प्रदान किये गए, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.17 करोड़ की वसूली नहीं हुई।

सरकार ने कहा कि निगम ने मौका निरीक्षण किया था एवं प्रवर्तक से शपथ-पत्र प्राप्त किया था, जिसमें प्रवर्तक ने घोषणा की थी कि संबंधित सम्पत्ति अतिक्रमण से मुक्त थी एवं इससे संबंधित कोई भी वाद लंबित नहीं थे। साथ ही, निगम सम्पत्ति का विक्रय नहीं कर सका क्योंकि किसी भी बोलीदाता ने निगम द्वारा आयोजित नीलामियों में भाग नहीं लिया था।

उत्तर आश्वासनीय नहीं है क्योंकि सम्पत्ति के पूर्व मालिक द्वारा की गई घोषणा (अगस्त 2009) में दर्शाये गए किरायेदार तथा कब्जा प्रतिवेदन (जुलाई 2015) में दर्शाये गए किरायेदार एक ही थे जो यह दर्शाता है कि यह किरायेदार ऋणों की स्वीकृति प्रदान करने से पूर्व भी गिरवी सम्पत्ति पर काबिज थे एवं निगम के अधिकारियों का मौका निरीक्षण प्रतिवेदन एवं प्रवर्तक द्वारा प्रस्तुत शपथ पत्र सही नहीं थे। साथ ही, संबंधित शाखा कार्यालय द्वारा ऋणी इकाइयों के नियमित निरीक्षण की प्रणाली भी कार्यात्मक नहीं थी, क्योंकि निगम इकाई को अपने कब्जे में लेना प्रारम्भ करने तक मिथ्या वर्णन की पहचान नहीं कर सका। निगम ने इस प्रकरण में उत्तरदायित्व निर्धारित करने एवं कानूनी प्रक्रिया प्रारम्भ करने के लिए भी प्रभावी कदम नहीं उठाए थे, जिसके परिणामस्वरूप आदिनांक तक बकाया की वसूली नहीं हुई।

'सिंडिकेट बैंक घोटाले' में संदिग्ध चूककर्ता के विरुद्ध त्वरित कार्यवाही का अभाव

5.1.11 निगम ने *गुमान बिल्डर्स एंड डिवेलपर्स (प्राइवेट) लिमिटेड* (ऋणी) को ₹ 7.72 करोड़ का ऋण स्वीकृत किया (नवंबर 2014)। त्रैमासिक किश्त (जून 2016) के पुनर्भुगतान में ऋणी की चूक के पश्चात, निगम ने एसएफसी अधिनियम की धारा 30 के अन्तर्गत ₹ 5.54 करोड़ की बकाया राशि जमा कराने के लिए एक कानूनी नोटिस जारी किया (जून 2016), परन्तु ऋणी ने नोटिस अवधि के भीतर राशि जमा नहीं करवाई थी। नोटिस के अनुसार, बकाया राशि जमा नहीं कराने की स्थिति में, ऋणी इकाई को कब्जे में लिया जाना था, परन्तु निगम ने ऋणी इकाई को अपने कब्जे में लेने के स्थान पर, ऋणी को अतिदेय राशि जमा करने की तिथि को बढ़ाकर कई अवसर प्रदान किये (जुलाई से अक्टूबर 2016)। तथापि, ऋणी ने विस्तारित अवधि के भीतर राशि जमा नहीं करवाई थी एवं निगम ने 28 नवंबर 2016 को ऋणी इकाई को

अपने कब्जे में ले लिया। इस बीच, भारत सरकार के प्रवर्तन निदेशालय (ईडी, जीओआई) ने निगम को सूचित किया (25 नवंबर 2016) कि ऋणी के मुख्य प्रवर्तक के विरुद्ध केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो, (सीबीआई) भारत सरकार द्वारा दर्ज (मार्च 2016) प्रथम सूचना प्रतिवेदन (एफआईआर) के अन्तर्गत जांच चल रही थी। ईडी ने निगम को इसके पास प्रभारित सम्पत्ति के किसी भी प्रपत्र को जारी करने के लिए भी प्रतिबंधित कर दिया, जो संबंधित प्रवर्तक, उसके संबंधियों एवं उनसे जुड़ी फर्मों से संबंधित थी। बाद में, ईडी ने एक अंतरिम कुर्की आदेश जारी करके गिरवी रखी गई सम्पत्ति को कुर्क कर लिया (मई 2018) जिसे निर्णायक प्राधिकरण⁹ द्वारा बरकरार रखा गया था (नवंबर 2018)। कुर्की आदेश के विरुद्ध, निगम ने अपीलीय न्यायाधिकरण, धन शोधन रोकथाम अधिनियम में एक याचिका दायर की (दिसम्बर 2018), जिसने इस प्रकरण में स्थगन आदेश जारी किया (जनवरी 2019) एवं यह प्रकरण अभी भी अपीलीय न्यायाधिकरण के पास लंबित है। (जून 2019)

लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम इन तथ्यों के संबंध में भलीभांति अवगत था कि सीबीआई ने सिंडिकेट बैंक घोटाले में एक एफआईआर दर्ज की थी (मार्च 2016) जिसमें ऋणी इकाई के मुख्य प्रवर्तक के भी सम्मिलित होने का संदेह था। इसके उपरान्त भी, निगम ने तुरंत कब्जा लेने के स्थान पर, ऋणी द्वारा बकाया राशि जमा कराने हेतु अनेक विस्तार अनुमत्य किए। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि सम्पत्ति जयपुर के एक प्रमुख स्थान पर स्थित थी एवं उसकी पर्याप्त एमआरवी (यथा जनवरी 2017 में ₹ 19.65 करोड़ आंकलित की गई) थी। यदि निगम ने सम्पत्ति के अधिग्रहण एवं निस्तारण के लिए त्वरित कार्यवाही की होती, तो वह अपना बकाया वसूल कर सकता था। तथापि, एक बैंक घोटाले में संदिग्ध चूककर्ता को बकाया चुकाने के लिए विस्तार अनुमत्य करने की परिणति अवांछित कानूनी कार्यवाही एवं ₹ 9.26 करोड़ मूल्य की बकाया राशि की वसूली नहीं होने में हुई।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि ऋणी ने निगम को सूचित किया था (22 जुलाई 2016) कि उसके बैंक खाते को सीबीआई ने अवरुद्ध कर दिया था जिसके कारण 1 जून 2016 को देय चेक बैंक ने अस्वीकृत कर दिया। साथ ही, ऋणी द्वारा अगस्त 2016 में प्रस्तुत किए गए तीन और चेक भी अनादरित हो गए थे। इसने आगे कहा कि अपीलीय प्राधिकरण ने इकाई की अचल सम्पत्तियों की नीलामी की अनुमति दे दी थी एवं तदनुसार, बकाया की वसूली के लिए सम्पत्ति का विक्रय किया जाएगा।

तथ्य यह रहा कि निगम इस तथ्य से भलीभांति अवगत था कि ऋणी इकाई का प्रवर्तक बैंक घोटाले में संदिग्ध था एवं सीबीआई ने मार्च 2016 में उसके विरुद्ध एफआईआर दर्ज की थी। तथापि, निगम ने सम्पत्ति पर कब्जा करने के लिए त्वरित कार्यवाही प्रारम्भ करने के स्थान पर ऋणी को जुलाई से अक्टूबर 2016 के दौरान कई बार समयावधि विस्तार की अनुमति देने के संबंध में, जिसके कारण सारभूत बकाया की वसूली नहीं हो पाई, कोई औचित्य प्रस्तुत नहीं किया था।

चूककर्ता ऋणी को अतिरिक्त ऋण स्वीकृत करना

5.1.12 निगम ने ऋणी (ऋण खाता संख्या 0505012643) के पक्ष में क्रमशः ₹ 65 लाख, ₹ 35 लाख एवं ₹ 71 लाख के तीन ऋण स्वीकृत किए (अगस्त 2007, अक्टूबर 2008 एवं

9 धन शोधन रोकथाम, राजस्व विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार।

मई 2010)। ऋणी द्वारा इन ऋणों के पुनर्भुगतान में चूक करने पर, निगम ने एसएफसी अधिनियम की धारा 30 के अन्तर्गत ऋणी को बकाया/अतिदेय राशि जमा करने के लिए एक कानूनी नोटिस जारी किया (जुलाई 2012)। ऋणी ने बकाया जमा कराने के स्थान पर, माननीय उच्च न्यायालय, जयपुर के समक्ष एक याचिका दायर की (अक्टूबर 2012)। ऋणी की याचिका का उत्तर देते हुए, न्यायालय ने ऋणी को चार सप्ताह की अवधि में निगम के पास ₹ 20 लाख जमा कराने एवं शेष अतिदेय राशि ₹ 50.13 लाख जनवरी 2013 के प्रथम सप्ताह के भीतर जमा कराने का आदेश दिया (नवंबर 2012)। यह भी आदेशित किया गया कि यदि इस आदेश के अनुसार ऋणी देयताओं के पुनर्भुगतान में चूक करता है, तो निगम होटल को कब्जे में लेने के लिए स्वतंत्र होगा। ऋणी ने निर्धारित समयसीमा के अनुसार ₹ 20 लाख जमा करवाए (दिसंबर 2012) परन्तु उसने शेष बकाया जमा कराने के अदालत के आदेशों का पालन नहीं किया था। निगम ने समय-समय पर ऋणी को नोटिस जारी किए (मार्च 2013 से दिसंबर 2018), परन्तु निगम ऋणी द्वारा किए गए आंशिक भुगतानों को स्वीकार करते हुए ऋण चुकाने के लिए ऋणी को अवसर प्रदान करता रहा। निगम ने सभी तीन विद्यमान ऋणों को वर्ष 2016 की अंतिम तिमाही से त्रैमासिक किश्तों में पुनर्भुगतान के लिए पुनर्निर्धारित किया (दिसंबर 2014) तथा इसके पक्ष में ₹ 1.15 करोड़ का एक और ऋण स्वीकृत एवं जारी किया (अप्रैल-मई 2015)। ऋणी ने चतुर्थ ऋण के पुनर्भुगतान में भी चूक की। इस प्रकार, सभी चार ऋणों के संबंध में अतिदेय राशि एवं कुल बकाया राशि क्रमशः ₹ 1.85 करोड़ एवं ₹ 2.97 करोड़ थी (मार्च 2019)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पुनर्भुगतान में लगातार चूक के उपरान्त भी, निगम ने 2007-08 से 2010-11 के दौरान प्रदान किए गये पहले तीन ऋणों के पुनर्भुगतान में चूककर्ता ऋणी को न केवल कई अवसर प्रदान किए, अपितु गत ऋणों की संशोधित पुनर्भुगतान अनुसूची के प्रारम्भ होने से पहले ही एक और ऋण प्रदान कर दिया। इस प्रकार, विद्यमान ऋणों की वसूली के लिए उचित कार्यवाही के अभाव एवं एक और ऋण जारी करने के अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण ₹ 2.97 करोड़ की वसूली नहीं हुई।

सरकार ने कहा कि निगम ने एक परिपत्र जारी किया (जनवरी 2015) जिसमें होटल एवं अस्पतालों को आगे ऋण प्रदान करने के लिए कुछ मानदंड (विद्यमान ऋण स्वाते में कोई ब्याज अतिदेय नहीं होने को सम्मिलित करते हुए) निर्धारित किए थे जहां ऋण का पुनर्निर्धारण किया गया हो एवं परियोजना पूर्ण नहीं हुई हो तथा आगे और ऋण की आवश्यकता हो। इसने आगे कहा कि उक्त प्रकरण में, चतुर्थ ऋण इन मानदंडों की पूर्ति सुनिश्चित करने के पश्चात प्रदान किया गया था क्योंकि 31 मार्च 2015 को ऋणी का कोई अतिदेय नहीं था। साथ ही, नियमित दबाव के कारण, ऋणी अब पुनर्सुधार के लिए संपर्क कर रहा है एवं उसके आवेदन का परीक्षण किया जा रहा है।

यह देखा जा सकता है कि निगम की नीति इसके स्वयं के वित्तीय हितों की सुरक्षा करने हेतु पर्याप्त सुदृढ़ नहीं है क्योंकि मानदंडों, जिनके अन्तर्गत निगम चूककर्ता ऋणी को अतिरिक्त ऋण प्रदान की अनुमति देता है, वह दोषपूर्ण थे, क्योंकि यह एक ऋणी को उसके द्वारा चुकाए गए अतिदेयों की तुलना में अधिक राशी के नए ऋण प्राप्त करने की अनुमति देता है। यह उक्त प्रकरण से भी स्पष्ट है, जहां चूक करने वाले ऋणी के विद्यमान तीन ऋण स्वातंत्र्य को दिसंबर 2014 में पुनर्निर्धारित किया गया था एवं विद्यमान ऋणों को नियमित करने के तुरंत पश्चात

एक नया ऋण स्वीकृत एवं संवितरित किया गया (अप्रैल-मई 2015)। इस प्रकार, निगम को अपनी विद्यमान नीति की समीक्षा करने की आवश्यकता है।

वांछित समपार्श्विक प्रतिभूति सुनिश्चित किए बिना ऋण प्रदान करना

5.1.13 निगम ने ऋणी (ऋण खाता संख्या 2105950073) को ₹ 1.02 करोड़ का ऋण इन शर्तों के साथ स्वीकृत किया (मार्च 2014) कि ऋणी को स्वीकृत ऋण के कम से कम 50 प्रतिशत तक की एमआरवी की समपार्श्विक प्रतिभूति जमा करवानी होगी। प्राथमिक प्रतिभूति के साथ-साथ समपार्श्विक प्रतिभूति के स्वामित्व प्रपत्रों की निगम द्वारा जांच की जानी थी। चूंकि ऋण स्वीकृति के दौरान ऋणदाता द्वारा प्रस्तुत की गई समपार्श्विक प्रतिभूति की एमआरवी निर्धारित सीमा से कम थी, समपार्श्विक प्रतिभूति को पर्याप्त नहीं माना गया एवं ऋण की स्वीकृति निरस्त कर दी गई थी (जनवरी 2015)। तत्पश्चात, ऋणदाता ने निरस्त किए गए ऋण के पुनरुद्धार के लिए अनुरोध किया (अप्रैल 2015) एवं एक अन्य समपार्श्विक प्रतिभूति के प्रपत्र प्रस्तुत किए। ऋणदाता के अनुरोध पर विचार करते हुए व समपार्श्विक प्रतिभूति की एमआरवी का आकलन ₹ एक करोड़ मानने के पश्चात, निगम ने ऋण की स्वीकृति को पुनर्सत्यापित किया (मई 2015) एवं ऋणी को ₹ 0.69 करोड़ का ऋण वितरित किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम ने समपार्श्विक प्रतिभूति की एमआरवी का गलत आंकलन किया क्योंकि सही एमआरवी केवल ₹ 0.13 करोड़ थी एवं इस प्रकार, आवश्यक समपार्श्विक प्रतिभूति प्राप्त किए बिना ऋण जारी किया गया। निगम को तथ्य का भान हुआ (नवंबर 2016) कि एमआरवी की गलत गणना के कारण इसने कम मूल्य की समपार्श्विक प्रतिभूति प्राप्त की थी। इसके उपरान्त भी, निगम ने न तो वांछित मूल्य की प्रतिभूति प्राप्त करने का कोई प्रयास किया एवं न ही कुल बकाया राशि की मांग कर बकाया की वसूली की गई। साथ ही, एमआरवी के आंकलन में धोखाधड़ी/मिलीभगत की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि यह बताया गया था कि एमआरवी की गणना अधिक की गई है एवं प्रकरण की जांच की जा रही है। इसने आगे कहा कि प्राथमिक प्रतिभूति की एमआरवी ₹ 0.92 करोड़ है एवं निगम ने ऋणी के विरुद्ध कानूनी कार्यवाही प्रारम्भ कर दी है एवं बकाया की वसूली के लिए सभी प्रयास किए जा रहे हैं।

तथ्य यह रहा कि निगम ने ऋण वितरित करते समय यथोचित सावधानी नहीं अपनाई थी। साथ ही, अपर्याप्त प्रतिभूति प्राप्त करने की गलती ज्ञात हो जाने के उपरान्त भी, इसने वांछित मूल्य की समपार्श्विक प्रतिभूति प्राप्त करने अथवा बकाया राशि की वसूली करके ऋण को निरस्त करने की कार्यवाही नहीं की थी। साथ ही, प्राथमिक प्रतिभूति में भूमि का मूल्य केवल ₹ 0.09 करोड़ था, जबकि शेष प्राथमिक प्रतिभूति (अर्थात भवन, संयंत्र एवं मशीन आदि) ह्यासयोग्य प्रकृति की थी। इस प्रकार, उक्त ऋण को पूर्णतया सुरक्षित माना जाना विवेकपूर्ण नहीं है क्योंकि ऋण को उप-मानक सम्पत्तियों के अन्तर्गत पहले से ही वर्गीकृत किया जा चुका था। समापन सभा के दौरान, प्रबंधन ने अधीनस्थ अधिकारियों को प्रकरण की समीक्षा करने एवं आवश्यक कार्यवाही करने का निर्देश दिया जो कि तीन महीने से अधिक समय व्यतीत होने के उपरान्त भी प्रतीक्षित है (दिसंबर 2019)।

बकाया की वसूली के लिए विलम्बित/अपर्याप्त कानूनी कार्यवाही

5.1.14 लेखापरीक्षा ने तीन प्रकरणों का अवलोकन किया, जहां निगम ने चूककर्ता ऋणियों के विरुद्ध कानूनी कार्यवाही प्रारम्भ करने में विलम्ब किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 16.37 करोड़ (₹ 14.60 करोड़ + ₹ 1.38 करोड़ + ₹ 0.39 करोड़) के बकाया/घाटा राशि कमी की वसूली नहीं हो सकी। इन पर नीचे चर्चा की गई है:

प्रकरण-1

निगम ने वर्ष 1987 एवं 1990 में ऋणी (ऋण खाता संख्या : 3205014022) के पक्ष में क्रमशः ₹ 39.50 लाख एवं ₹ 25.27 लाख के दो ऋण प्रदान किये। ऋणों के पुनर्भुगतान में चूक के कारण, निगम ने ऋणी को कानूनी नोटिस जारी किया (1999) परन्तु इसने आगे कोई कार्यवाही नहीं की क्योंकि ऋणी के एक लेनदार ने वर्ष 1997 में ऋणी के विरुद्ध न्यायालय में एक समापन याचिका (डब्ल्यूयूपी) दायर की थी। संबंधित न्यायालय ने डब्ल्यूयूपी को निरस्त कर दिया (2005)। आधिकारिक परिसमापक (ओएल) ने निगम को सूचित किया (जून 2015) कि उसने 2005 में ही सम्पत्ति मुक्त कर दी थी। वर्ष 2005 में ही ऋणी की परिसम्पत्तियों को मुक्त करने के संबंध में सूचना मिलने पर, शाखा कार्यालय ने ऋणी के विरुद्ध बकाया राशि ₹ 4.27 करोड़ (जून 2015 तक) की गणना की। अन्य सरकारी विभागों/उपक्रमों यथा केंद्रीय उत्पाद शुल्क विभाग, जेवीवीएनएल, रीको आदि के ऋणी पर भारी बकाया राशि को ध्यान में रखते हुए निगम ने सरफेसी अधिनियम, 2002 के प्रावधानों के अनुसार वसूली की कार्यवाही प्रारम्भ करने का निर्णय लिया (नवंबर 2016)। संबंधित शाखा कार्यालय ने सरफेसी अधिनियम, 2002 के अन्तर्गत कार्यवाही प्रारम्भ करने से संबंधित प्रक्रियात्मक औपचारिकताओं को अप्रैल 2017 में पूर्ण कर लिया, तथापि, प्रबंधन ने अनुमोदन में असामान्य विलम्ब किया (अप्रैल 2018)। तत्पश्चात, शाखा कार्यालय ने सरफेसी अधिनियम, 2002 के अन्तर्गत ऋणी को नोटिस जारी किया (जुलाई 2018)। आईबीसी 2016 के 11 मई 2016 से लागू होने के पश्चात निगम ने ऋणी के विरुद्ध आईबीसी 2016 के अन्तर्गत कार्यवाही करने का निर्णय लिया (सितंबर 2018)। तथापि, शाखा कार्यालय ने आईबीसी 2016 के अन्तर्गत कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की थी क्योंकि वह इसके प्रावधानों से परिचित नहीं था। तत्पश्चात विलम्ब के साथ निगम ने फिर से अपने फेसले को पलट दिया (फरवरी 2019) एवं आईबीसी 2016 के अन्तर्गत कार्यवाही को महंगा मानते हुए सरफेसी अधिनियम, 2002 के अन्तर्गत कार्यवाही करने का निर्णय लिया। परिणामस्वरूप, ऋणी इकाई के मात्र ₹ 3.08 करोड़ की आंकलित एमआरवी के समक्ष ऋणी के विरुद्ध बकाया राशि ₹ 14.60 करोड़ हो गई। साथ ही, मार्च 2019 तक ऋणी इकाई का कब्जा नहीं लिया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम ने प्रकरण की निगरानी नहीं की थी क्योंकि यह न्यायालय द्वारा डब्ल्यूयूपी को निरस्त किये जाने एवं आधिकारिक परिसमापक द्वारा सम्पत्ति को मुक्त किये जाने से दस वर्षों तक अनभिज्ञ रहा तथा परिणामस्वरूप मार्च 2015 तक ऋणी की ऋणी इकाई को कब्जे में लेने की कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गई थी। साथ ही निगम ने न केवल सरफेसी अधिनियम, 2002 के अन्तर्गत ऋणी के विरुद्ध कार्यवाही प्रारम्भ करने के लिए निर्णय लेने में विलम्ब किया, बल्कि सरफेसी अधिनियम, 2002 की प्रयोज्यता पर अपने विधिक अनुभाग द्वारा प्रस्तुत गलत एवं विरोधाभासी परामर्श के कारण अपने निर्णयों को वापिस लेता रहा।

सरकार ने कहा कि प्रारंभ में निगम ने अधिकतम बकाया की वसूली के लिए एनसीएलटी के पास जाने का निर्णय किया, परन्तु इस प्रक्रिया में होने वाले व्ययों को देखते हुए, इसने सरफेसी अधिनियम, 2002 के अन्तर्गत बकाया राशि की वसूली करने का निर्णय लिया। इसने आगे कहा कि निगम ने सितंबर 2019 में सम्पत्ति का कब्जा ले लिया था एवं नीलामी के माध्यम से इसका निस्तारण किया जायेगा। समापन सभा के दौरान, निगम ने यह भी स्वीकार किया कि सरफेसी अधिनियम, 2002 की प्रयोज्यता/अस्तित्व पर भ्रम था। तथापि, उत्तर दस वर्षों की अवधि के लिए डब्ल्यूयूपी के निरस्तीकरण के संबंध में अवगत होने में निगम की विफलता एवं वसूली की अपेक्षित कार्यवाही प्रारम्भ करने में विलम्ब के विषय पर मौन था।

(शाखा कार्यालय, भिवाड़ी)

प्रकरण-2

निगम ने ऋणी (ऋण खाता संख्या : 3205014907) को ₹ 75 लाख का ऋण स्वीकृत किया (दिसंबर

2000)। ऋण प्रदान किये जाने के पश्चात, ऋणी ने ऋण समझौते की निर्धारित नियमों एवं शर्तों के अनुसार ऋण को पुनर्भुगतान नहीं कर सका। चूक के कारण, निगम ने प्राथमिक सम्पत्ति को कब्जे में ले लिया (दिसम्बर 2003) एवं नीलामी के माध्यम से इसके निस्तारण के प्रयास किए परन्तु यह नवंबर 2007 तक ऋणी की प्राथमिक सम्पत्ति का निस्तारण नहीं कर सका। इस बीच, ऋणी ने माननीय उच्च न्यायालय, जयपुर से प्राथमिक सम्पत्ति के निस्तारण के विरुद्ध स्थगनादेश ले लिया (नवंबर 2007)। निगम ने स्थगन आदेश के विरुद्ध माननीय उच्च न्यायालय में एक रिट याचिका दायर की (दिसंबर 2007) जो अभी भी न्यायालय में लंबित है। विलम्ब से, निगम ने इस प्रकरण में शीघ्र सुनवाई के लिए माननीय उच्च न्यायालय में भी एक आवेदन प्रस्तुत किया (फरवरी 2018) जो भी न्यायालय में लंबित है (जून 2019)। मार्च 2019 तक ऋणी की ओर बकाया राशि ₹ 1.38 करोड़ थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम प्राथमिक सम्पत्ति का कब्जा लेने के पश्चात अदालत द्वारा स्थगन आदेश दिये जाने तक चार वर्ष की अवधि व्यतीत होने पर भी सम्पत्ति का निस्तारण सुनिश्चित नहीं कर सका। निगम द्वारा नियुक्त अधिवक्ता ने न्यायालय के स्थगनादेश के हटने के संबंध में एवं प्रकरण की वास्तविक स्थिति प्रस्तुत करने के संबंध में 2008-18 के दौरान कई बार आग्रह करने पर भी प्रत्युत्तर नहीं दिया था। तथापि, निगम ने इस संबंध में कोई सुधारात्मक कार्यवाही नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, निगम ने स्थगनादेश से 10 वर्ष से अधिक की अवधि व्यतीत होने के उपरान्त प्रकरण की शीघ्र सुनवाई के लिए अदालत में याचिका दायर की, जो यह इंगित करता है कि तीन महीने से अधिक समय तक स्थगन प्रभावी रहने वाले प्रकरणों की नियमित निगरानी के स्पष्ट दिशानिर्देशों/निर्देशों के उपरान्त भी शाखा कार्यालय के साथ ही साथ प्रधान कार्यालय द्वारा प्रकरण की नियमित रूप से निगरानी नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि सितंबर 2012 में आंकलित किये गए एमआरवी के अनुसार, प्राथमिक एवं समपार्श्विक प्रतिभूति सम्पत्ति का मूल्य क्रमशः ₹ 69.65 लाख (₹ 43.88 लाख की मूल्यहास योग्य सम्पत्ति सहित) एवं ₹ 1.08 करोड़ था, तथापि, निगम ने समपार्श्विक प्रतिभूति के निस्तारण के माध्यम से अपनी बकाया राशि की वसूली के प्रयास नहीं किए थे।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि सूचीबद्ध अधिवक्ता से परामर्श के पश्चात, बकाया राशि को वसूलने के लिए इकाई को नीलामी के लिए रखा जाएगा। समापन सभा के दौरान, निगम ने उन प्रकरणों की समीक्षा करने का, जहां स्थगन के आदेश बहुत समय से विद्यमान थे एवं स्थगन मुक्त करवाने हेतु अन्य विकल्प तलाश करने का भी आश्वासन दिया।

(शाखा कार्यालय, भिवाड़ी)

प्रकरण-3

निगम ने वर्ष 1997 ऋणी (ऋण खाता संख्या: 1205014248) को ₹ 40 लाख का ऋण प्रदान किया। ऋणों के पुनर्भुगतान में चूक के कारण, निगम ने प्राथमिक सम्पत्ति को कब्जे में लिया (दिसंबर 2003) एवं ₹ 19.25 लाख में इसे विक्रय कर दिया (जून 2007)। प्रकरण में बकाया रही राशि की गणना ₹ 38.88 लाख की गई थी। निगम ने विलम्ब से, बकाया की वसूली हेतु समपार्श्विक सम्पत्ति को विक्रय करने के प्रयास प्रारम्भ किये (दिसम्बर 2009)। गिरवी रखी गई समपार्श्विक प्रतिभूति की एमआरवी की गणना हेतु सम्पत्ति का दौरा करते समय, निगम ने पाया (दिसंबर 2011) कि ऋणी ने पहले ही उस सम्पत्ति को बेच दिया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम ने समपार्श्विक सम्पत्ति के निस्तारण की प्रक्रिया में असामान्य विलम्ब किया। साथ ही, समपार्श्विक प्रतिभूति को गिरवी रखते हुए, निगम ने अपने वित्तीय हित की रक्षा नहीं की थी, क्योंकि इसने बंधक रखी गई सम्पत्ति को संबंधित राजस्व प्राधिकारी के अभिलेखों में अपने पक्ष में पृष्ठांकन अंकित किये जाने को सुनिश्चित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, ऋणी ने इसे बिना किसी सूचना एवं निगम की अनुमति के विक्रय कर दिया। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि समपार्श्विक सम्पत्ति के अवैध रूप से निस्तारण के उपरान्त भी, निगम ने ऋणी के विरुद्ध त्वरित कार्यवाही नहीं की थी, क्योंकि एफआईआर छह वर्ष से अधिक के विलम्ब के साथ दायर की गई थी (नवंबर 2017), जबकि समपार्श्विक प्रतिभूति के अनाधिकृत विक्रय को 'अमान्य एवं व्यर्थ' घोषित करने के लिए चूककर्ता ऋणी के विरुद्ध वाद जून 2019 तक दर्ज नहीं करवाया गया। परिणामस्वरूप, प्राथमिक सम्पत्ति के विक्रय से 12 वर्ष से अधिक समय व्यतीत हो जाने के पश्चात भी बकाया राशि की वसूली नहीं हो पाई है।

समापन सभा के दौरान निगम ने स्वीकार किया कि उसने बंधक रखी गई सम्पत्ति को संबंधित राजस्व प्राधिकारी

के अभिलेखों में अपने पक्ष में पृष्ठांकन अंकित किये जाने को सुनिश्चित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, सरकार ने उत्तर में कहा कि इस प्रकरण में, निगम ने बकाया को वसूल करने के लिए निरंतर प्रयास किए थे, शाखा कार्यालय, डूंगरपुर ने समपार्श्वक सम्पत्ति के अनाधिकृत विक्रय के विषय पर एफआईआर संबंधित पुलिस प्राधिकारियों को भेजी (मई 2013) एवं नवंबर 2017 में एक एफआईआर दर्ज की थी। इस प्रकार, निगम ने समपार्श्वक सम्पत्ति के निस्तारण के लिए कार्यवाही प्रारम्भ करने में विलम्ब नहीं किया था।

उत्तर आश्वासनीय नहीं था क्योंकि निगम ने मई 2013 में एफआईआर दर्ज करवाने के समर्थन में प्रपत्र प्रस्तुत नहीं किए थे एवं यदि शाखा कार्यालय ने पुलिस को अनुरोध किया था तो इसने एफआईआर के दर्ज होने के लिए चार वर्ष तक प्रतीक्षा क्यों की। इस प्रकार, तथ्य यह रहा कि एफआईआर छह वर्ष से अधिक के विलम्ब से दर्ज की गई थी। अतः, यह एक ऐसा प्रकरण था जहां शाखा अधिकारियों ने अपने कर्तव्यों का पालन सावधानी से नहीं किया था।

(शाखा कार्यालय, आबू रोड)

कब्जे में ली गई सम्पत्ति के निस्तारण में विलम्ब

5.1.15 निगम प्रतिवर्ष वसूली व्यूह रचना एवं जोखिम प्रबंधन नीति जारी करता है। इस नीति के अनुसार, निगम के द्वारा कब्जे में ली गई सम्पत्तियों का निस्तारण समयबद्ध तरीके से एवं कब्जे में ली गई इकाइयों के लिए उपयुक्त क्रेताओं का पता लगाने हेतु सक्रिय प्रयास किए जाने चाहिये जिससे कि प्रतिस्पर्धी कीमतों पर परिसम्पत्तियों का त्वरित निस्तारण सुनिश्चित किया जा सके। कोई भी ऐसी सम्पत्ति कब्जे में लिए जाने के पश्चात छह महीने से अधिक समय के लिए अनिस्तारित नहीं रहनी चाहिए जब तक कि कोई विशेष कारण नहीं हों।

31 मार्च 2019 को, निगम के कब्जे में 28 इकाइयां थीं एवं इन इकाइयों का अधिग्रहण नवंबर 1987 से मार्च 2019 के दौरान किया गया था जैसा कि **अनुबन्ध-20** में वर्णित है। इन इकाइयों का संक्षिप्त आयु-वार विश्लेषण नीचे दिया गया है:-

तालिका 5.1.3: 31 मार्च 2019 को कब्जे में इकाइयों की आयु-वार स्थिति

(₹ करोड में)

कब्जे की अवधि	इकाइयों की संख्या	31 मार्च 2019 को कुल बकाया राशि			
		मूलधन राशि	ब्याज राशि	अन्य राशि	योग
एक वर्ष से कम	6	1.36	0.71	0.02	2.09
1 वर्ष से 5 वर्ष	4	12.99	12.47	0.13	25.59
5 वर्ष से 10 वर्ष	5	19.89	89.56	1.21	110.66
10 वर्ष से 20 वर्ष	8	6.41	3.27	1.43	11.11
20 वर्षों से अधिक	5	0.33	0.42	0.09	0.84
कुल योग	28	40.98	106.43	2.88	150.29

इन 28 इकाइयों में से केवल तीन इकाइयां ऐसी थी, जहां 31 मार्च 2019 तक कब्जे ने छह महीने की सीमा को पार नहीं किया था, जबकि शेष 25 इकाइयां में कब्जे की अवधि सात महीने व 32 वर्ष के मध्य थी। इन इकाइयों में पांच¹⁰ ऐसी इकाइयां सम्मिलित थी जो बिना किसी मुकदमे के तीन वर्ष से लेकर 11 वर्ष तक की अवधि के लिए कब्जे में थी एवं इन इकाइयों के विक्रय के लिए कई नीलामियां आयोजित की गई थी परन्तु निगम मार्च 2019 तक इन इकाइयों का निस्तारण नहीं कर सका। शेष 20 प्रकरणों में, 14 इकाइयों में वसूली की

10 अनुबन्ध 20 की क्रम संख्या 1,2,3,10 व 11

कार्यवाही के विरुद्ध वाद लम्बित हैं एवं छह प्रकरणों में, निगम ने मार्च 2019 तक वसूली की आवश्यक कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की थी। इस प्रकार, कब्जे में ली गई इकाईयों के निस्तारण के लिए कार्यवाही प्रारम्भ करने में विलम्ब, कई नीलामियों के उपरान्त भी इकाईयों का विक्रय नहीं हो पाने एवं लंबे समय से लंबित मुकदमों के कारण, इन सम्पत्तियों का कब्जा होने के उपरान्त भी ₹ 150.29 करोड़ की बकाया राशि की वसूली नहीं की जा सकी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम ने सम्पत्तियों के विक्रय के लिए आयोजित नीलामी में कमजोर प्रतिक्रिया के कारणों का विश्लेषण नहीं किया था। साथ ही, इन इकाईयों के निस्तारण में होने वाले विलम्ब की परिणति उन प्रकरणों में परिसम्पत्तियों की एमआरवी में अत्यधिक गिरावट के रूप में हुई, जहां मूल्यह्रास योग्य सम्पत्ति जैसे संयंत्र एवं मशीनरी सम्मिलित हैं। लेखापरीक्षा ने देखा कि एक प्रकरण¹¹, में सम्पत्ति की एमआरवी अक्टूबर 2012 में ₹ 4.22 करोड़ से कम होकर नवंबर 2018 में ₹ 2.65 करोड़ ही रह गई क्योंकि संयंत्र एवं मशीनरी 11 वर्ष की अवधि व्यतीत होने के कारण अप्रचलित हो गये थे।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि इन 28 इकाईयों में से 24 इकाईयों का निस्तारण, बोली प्राप्त नहीं होने, पर्याप्त प्रस्ताव प्राप्त नहीं होने, न्यायालय द्वारा स्थगनादेश प्रदान किये जाने आदि के कारण नहीं किया जा सका, जबकि दो इकाईयों का कब्जा हाल ही में लिया गया था जबकि शेष दो इकाईयों प्रवर्तकों को वापस सौंप दी गई थी। साथ ही, एक प्रकरण में, जहाँ ऋणी इकाई से संबंधित सम्पत्ति की एमआरवी कम हो गई थी, संबंधित परिसम्पत्तियों के एमआरवी का पुनः आंकलन/ संशोधन करने के लिए प्रकरण विचाराधीन है। तथापि, तथ्य यह रहा कि निगम ने अपने कब्जे में इकाईयों के गैर-निस्तारण की समस्या से उबरने हेतु कमजोर प्रतिक्रिया एवं परिणामस्वरूप ऐसी परिसम्पत्तियों की एमआरवी में हुई कमी के कारणों का विश्लेषण नहीं किया था।

5.1.16 लेखापरीक्षा ने एक ऐसे प्रकरण का अवलोकन किया, जहां निगम की बकाया राशि से अधिक के प्रस्ताव की प्राप्ति के उपरान्त भी निगम द्वारा इकाई का निस्तारण नहीं किया जा सका:

ऋणी इकाई (ऋण खाता संख्या: 2505010688)

निगम ने ऋणी को ₹ 1.85 करोड़ का ऋण स्वीकृत किया (सितंबर 2008)। ऋण के पुनर्भुगतान में चूक होने पर, निगम ने इकाई को अपने कब्जे में ले लिया (सितंबर 2011), जहां ऋणी के कुल बकाया की गणना ₹ 1.31 करोड़ की गई थी। निगम ने समय-समय पर इकाई के एमआरवी का मूल्यांकन करवाया जहां स्वयं निगम के द्वारा आंकलित की गई एमआरवी दिसंबर 2011 ₹ 3.83 करोड़ से बढ़कर जून 2018 में ₹ 6.04 करोड़ हो गई एवं निजी मूल्यांकनकर्ता के माध्यम से करवाया गया एमआरवी का आंकलन जून 2012 में ₹ 2.42 करोड़ से बढ़कर जुलाई 2018 में ₹ 6.41 करोड़ हो गया। दोनों एमआरवी में अन्तर था क्योंकि निगम ने संबंधित जिला स्तरीय समिति द्वारा निर्धारित दर के अनुसार भूमि की दर को अपनाया, जबकि निजी मूल्यांकनकर्ता ने भूमि की बाजार दर को अपनाया। निगम ने बार-बार इकाई के निस्तारण का प्रयास किया परन्तु इकाई आदिनांक (जून 2019) विक्रय नहीं हो पाई है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम को मई 2014 में ₹ 2.66 करोड़ का प्रस्ताव प्राप्त हुआ जो उस समय निगम के बकाया एवं निजी मूल्यांकनकर्ता द्वारा आंकलित एमआरवी (अर्थात् अक्टूबर 2013 में ₹ 2.36 करोड़) से अधिक था। तथापि, क्योंकि यह इसके स्वयं द्वारा आंकलित एमआरवी (अर्थात् अप्रैल 2014 में ₹ 5.07

करोड़) से कम था इसलिए निगम ने प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया। इस प्रकार, निगम बोलीदाता द्वारा पर्याप्त प्रस्ताव दिये जाने के उपरान्त भी इकाई के निस्तारण के अवसर का उपयोग नहीं कर सका, यदि यह स्वीकार कर ली जाती तो निगम अपने बकाया की वसूली कर सकने में समर्थ होता।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि यह प्रस्ताव अस्वीकार कर दिया गया क्योंकि यह निगम द्वारा आंकलित एमआरवी की तुलना में अपर्याप्त पाया गया था, क्योंकि निगम के अधिकारी द्वारा की गई एमआरवी की गणना डीएलसी दर पर आधारित थी एवं वही अधिक सटीक थी। साथ ही, निगम ने 2019-20 के दौरान इकाई की नीलामी करवाने का आश्वासन दिया।

तथ्य यह रहा कि निगम ने इकाई के निस्तारण के माध्यम से अपना बकाया वसूलने का अवसर खो दिया जिसके कारण आदिनांक तक बकाया की वसूली नहीं की जा सकी।

(शाखा कार्यालय, जयपुर-दक्षिण)

वाणिज्यिक अचल सम्पत्ति (सीआरई) इकाईयों के निस्तारण का अभाव

5.1.17 31 मार्च 2019 तक निगम के कब्जे में 28 इकाईयां में से पांच¹² इकाईयां सीआरई क्षेत्र से सम्बंधित थी, जहां इन इकाईयों का कब्जा जनवरी 2010 व नवंबर 2016 के मध्य लिया गया था, परन्तु न्यायिक वाद, विक्रय पर प्रतिबंध लगा होने अथवा इकाई के क्रय के लिए अपेक्षित प्रस्ताव नहीं मिलने के कारण मार्च 2019 तक इनमें से किसी भी इकाई का निस्तारण नहीं किया जा सका था। लेखापरीक्षा ने देखा कि कब्जा लेने के समय इन इकाईयों का कुल बकाया ₹ 36.26 करोड़ था, जो कि कब्जे की अवधि में ब्याज प्रभारित किये जाने के कारण 31 मार्च 2019 तक बढ़कर ₹ 132.48 करोड़ हो गया। इन इकाईयों की एमआरवी का नवीनतम आंकलन (जनवरी 2017 से सितंबर 2018 तक) ₹ 114.25 करोड़ था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि निस्तारण में विलम्ब के कारण, इन पांच प्रकरणों में से तीन¹³ में, इन इकाईयों की बकाया राशि (₹ 109.12 करोड़) इन इकाईयों की आंकलित एमआरवी (₹ 53.17 करोड़) से भी अधिक हो गई, जो बकाया की वसूली को प्रभावित कर सकता है।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि गत चार से पांच वर्षों से क्षेत्र में मंदी के कारण सीआरई क्षेत्र इकाईयां विक्रय नहीं की जा सकी हैं। इसने आगे कहा कि तीन बड़ी सीआरई इकाईयों में से, दो सीआरई प्रकरणों (क्रम संख्या 18 व 19) में न्यायालय द्वारा नीलामी के विरुद्ध स्थगनादेश दिया गया था जबकि तीसरा प्रकरण सीआरई (क्रम संख्या 2) कानूनी विवाद में था। समापन सभा में निगम ने सीआरई प्रकरणों में कब्जे की अवधि के दौरान ब्याज प्रभारित करने की नीति की समीक्षा करने का आश्वासन दिया।

तथ्य यह रहा कि निगम ने एक सीआरई प्रकरण (क्र.सं.2) में सम्पत्ति के निस्तारण एवं अन्य दो सीआरई प्रकरणों (क्र.सं. 18 व 19) में स्थगनादेश को हटवाने हेतु पर्याप्त प्रयास नहीं किये थे। साथ ही, उत्तर इस विषय पर मौन था कि निगम ऐसे प्रकरणों में अपने संपूर्ण बकाया की वसूली कैसे सुनिश्चित करेगा जहां बकाया राशि कब्जे में स्थित सम्पत्ति की एमआरवी से भी अधिक हो गई है। उत्तर, नीति की समीक्षा/संशोधन हेतु कार्यवाही करने के विषय पर भी मौन था।

12 अनुबंध की क्रम संख्या 2,3,9,18 व 19

13 अनुबंध की क्रम संख्या 2,18 व 19

चूककर्ता ऋणियों को लगातार अवसर प्रदान करना

5.1.18 चयनित प्रकरणों की समीक्षा के दौरान, तीन ऐसे प्रकरण पाये गए थे जहां निगम ने ऋणियों की निरंतर चूक को अनदेखा कर दिया एवं एसएफसीज अधिनियम की धारा 29/30 के अंतर्गत वसूली की कार्यवाही करने के स्थान पर ऋणों/अतिदेय के पुनर्भुगतान के लिए उन्हें अवसर प्रदान करता रहा। इन तीन प्रकरणों में पायी गई कमियों पर **अनुबंध-21** में विस्तार से चर्चा की गई है। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन प्रकरणों से निपटने में कमियों के कारण, निगम ₹ 1.91 करोड़ के बकाया की वसूली नहीं कर सका।

समापन सभा के दौरान, निगम ने एक नीति बनाने का आश्वासन दिया जिसमें सम्पत्ति पर कब्जा नहीं करने के संबंध में न्यूनतम राशि निर्धारित की जानी थी ताकि अनावश्यक मुकदमों एवं विलम्ब से बचा जा सके। सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि एक प्रकरण राजस्थान उच्च न्यायालय, जोधपुर के समक्ष विचाराधीन है। शेष दो प्रकरणों में, निगम ने समझौते/पुनर्निर्धारण के द्वारा बकाया की वसूली करने का आश्वासन दिया। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित कमियों के साथ-साथ इस संबंध में अपेक्षित नीति निर्धारित करने के लिए कार्यवाही किये जाने के सम्बन्ध में उत्तर मौन था।

राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम 1956 (आरएलआर अधिनियम) के अन्तर्गत वसूली

5.1.19 एसएफसीजी अधिनियम की धारा 32-जी, निगम को अपना बकाया भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूलने का अधिकार देती है। प्राथमिक प्रतिभूति के निस्तारण के पश्चात, निगम राजस्व अधिकारियों की सहायता से प्रवर्तकों की समपाश्विक सम्पत्ति या अन्य परिसम्पत्तियों के निस्तारण के माध्यम से अपने बकाया की वसूली के लिए धारा 32-जी के अन्तर्गत कार्यवाही प्रारम्भ कर सकता है। धारा 32-जी के अन्तर्गत कार्यवाही प्रारम्भ करने के लिए, निगम संबंधित जिला कलेक्टर को ऋण प्रपत्र एवं धारा 30 के अन्तर्गत जारी किए गए नोटिस की प्रतियों के साथ निर्धारित प्रारूप में अनुरोध भेजता है। धारा 32-जी के अन्तर्गत जिला कलेक्टर के यहां प्रकरणों को दर्ज करने की प्रक्रिया शाखा कार्यालयों द्वारा अग्रेषित प्रकरणों के आधार पर, निगम के मुख्यालय द्वारा संभाली जाती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि निगम को प्रभारित प्राथमिक प्रतिभूति के निस्तारण के पश्चात, संबंधित ऋणी को एसएफसी अधिनियम की धारा 30 के अन्तर्गत की जाने वाली कार्यवाही के संबंध में नोटिस जारी करने के 15 दिनों की अवधि के भीतर आपत्ति, यदि कोई हो, प्रस्तुत करने हेतु एक नोटिस देता है। तत्पश्चात, ऋणी को धारा 30 के अन्तर्गत बकाया राशि/कमी की राशि के भुगतान के लिए नोटिस दिया जाता है, जिसमें विफल होने पर बकाया की वसूली के लिए धारा 32-जी के अंतर्गत कानूनी कार्यवाही की जाती है। धारा 32-जी के अन्तर्गत वसूली की कार्यवाही प्रारम्भ करने के लिए नोटिस जारी होने के 15 दिनों की अवधि के पश्चात 'मांग के अनुरोध' (आरओडी) दर्ज करना आवश्यक होता है।

धारा 32-जी के अन्तर्गत वसूली के लिए नोटिस जारी करने में विलम्ब

5.1.20 विस्तृत जांच के लिए चुने गए एनपीए के 169 प्रकरणों में से, 31 मार्च 2019 को ₹ 88.57 करोड़ की वसूली से संबंधित 115 प्रकरणों को हानि सम्पत्तियों के अंतर्गत वर्गीकृत

किया गया था एवं यह धारा 32-जी के अन्तर्गत वसूली की कार्यवाही प्रारम्भ करने योग्य थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि 12 प्रकरणों में, निगम ने धारा 32-जी के अन्तर्गत वसूली की कार्यवाही प्रारम्भ करने के लिए आवश्यक नोटिस जारी नहीं किये थे। साथ ही, जिन 103 प्रकरणों में निगम द्वारा नोटिस जारी किए गए थे, केवल सात प्रकरणों में नोटिस समय पर जारी किए गए थे, जबकि अन्य सात प्रकरणों में, प्राथमिक सम्पत्ति के निस्तारण की तिथि उपलब्ध नहीं होने के कारण विलम्ब का पता नहीं लगाया जा सका। शेष 89 प्रकरणों में नोटिस जारी करने में हुये विलम्ब का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका 5.1.4: धारा 32-जी के अन्तर्गत वसूली हेतु नोटिस जारी करने में विलंब

विलम्ब की अवधि	प्रकरणों की संख्या	बकाया राशि (₹ करोड़ में)
पांच वर्षों तक	69	57.64
पांच से 10 वर्षों तक	12	6.62
10 वर्षों से अधिक	8	2.57
कुल	89	66.83

इस प्रकार, निगम धारा 32-जी के अन्तर्गत वसूली के लिए कार्यवाही प्रारम्भ करने में तत्पर नहीं था। सरकार ने कहा कि मुख्य प्रतिभूतियों के निस्तारण के पश्चात, जब भी धारा 32-जी के प्रावधानों को लागू करने के लिए निर्णय लिया गया, तब शाखा कार्यालय द्वारा संबंधित प्रवर्तकों/निदेशकों/जमानतदारों को एसएफसी अधिनियम की धारा 30 के अन्तर्गत नोटिस जारी किये गए थे। साथ ही, इसने स्वीकार किया कि जहां प्रवर्तकों के पते ज्ञात नहीं थे, उन प्रकरणों में नोटिस जारी करने में विलम्ब हुआ था।

तथ्य यह रहा कि निगम ने न केवल धारा 32-जी के अन्तर्गत कार्यवाही प्रारम्भ करने के लिए आवश्यक निर्णय लेने में विलम्ब किया, अपितु समय पर संबंधित प्रवर्तकों/निदेशकों/जमानतदारों से संबंधित वांछित विवरणों का पता करने में भी विफल रहा था।

आरएलआर अधिनियम के अन्तर्गत वसूली के लिए कार्यवाही करने में विलम्ब/कमियां

5.1.21 आरएलआर अधिनियम के माध्यम से एसएफसी अधिनियम की धारा 32-जी के अन्तर्गत वसूली के लिए पात्र 115 प्रकरणों की समीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि:

निगम ने मार्च 2019 तक केवल 74 प्रकरणों में ₹ 64.01 करोड़ की वसूली से संबंधित आरओडी प्रस्तुत किए थे। इन 74 प्रकरणों में आरओडी विलम्ब से, जो एक महीने व 137 महीने के मध्य था, प्रस्तुत किए गए थे। इन प्रकरणों में आगे विश्लेषण से उजागर हुआ कि 65, सात एवं दो प्रकरणों में, आरओडी प्रस्तुत करने में विलम्ब क्रमशः पांच वर्ष, पांच से दस वर्ष एवं दस वर्ष से अधिक था।

इन 74 प्रकरणों में, जहां आरओडी प्रस्तुत किये गए थे, राजस्व अधिकारियों ने प्रवर्तकों/जमानतदारों की सम्पत्ति एवं पते के अधिक विवरण प्राप्त करने के लिए 16 आरओडी वापस कर दिये थे, जबकि ₹ 1.53 करोड़ की राशि के दो प्रकरण का निपटान निगम द्वारा ₹ 0.35 करोड़ में कर दिया गया था। ₹ 50.39 करोड़ की वसूली से जुड़े शेष 56 प्रकरण (₹ 7.69 करोड़ के उन सात प्रकरणों सहित, जहां ऋणियों ने वसूली की कार्यवाही के विरुद्ध न्यायालयों की शरण ली) बकाया की वसूली के लिए अभी भी राजस्व अधिकारियों के पास लंबित थे।

31 मार्च 2019 को राजस्व अधिकारियों के पास लंबित 49 प्रकरणों¹⁴ का आयु वार विश्लेषण नीचे दिया गया है:

तालिका 5.1.5 (अ): 31 मार्च 2019 को राजस्व अधिकारियों के पास लंबित प्रकरण

अवधि, जबसे प्रकरण लंबित है	लंबित प्रकरणों की संख्या	लंबित प्रकरणों में बकाया राशि (₹ करोड़ में)
पांच वर्षों तक	1	0.77
पांच से 10 वर्षों तक	10	28.30
10 वर्षों से अधिक	38	13.63
कुल	49	42.70

लेखापरीक्षा ने देखा कि इनमें से 26 प्रकरण निगम द्वारा संबंधित प्रवर्तकों/जमानतदारों की सम्पत्ति/पते की वांछित/उचित सूचना प्रदान नहीं करने के कारण राजस्व अधिकारियों के पास लंबित थे। वांछित/उचित सूचना के अभाव में, राजस्व अधिकारी आरएलआर अधिनियम के अन्तर्गत वसूली की कार्यवाही प्रारम्भ नहीं कर सके।

16 प्रकरणों में, जहां संबंधित राजस्व अधिकारियों द्वारा आरओडी को वापस कर दी गई थी, निगम प्रवर्तकों/जमानतदारों की सम्पत्ति एवं पते के और अधिक विवरण के अभाव में आरओडीज को पुनः प्रस्तुत नहीं कर सका था। 31 मार्च 2019 को राजस्व अधिकारियों को आरओडी को पुनः प्रस्तुत करने के लिए लंबित इन 16 प्रकरणों का आयु वार विश्लेषण नीचे दिया गया है:

तालिका 5.1.5 (ब): मांग के अनुरोध (आरओडी) पुनः दर्ज करने हेतु लंबित प्रकरण

अवधि, जबसे प्रकरण लंबित है	लंबित प्रकरणों की संख्या	लंबित प्रकरणों में बकाया राशि (₹ करोड़ में)
पांच वर्षों तक	1	0.62
पांच से 10 वर्षों	7	3.98
10 वर्षों से अधिक	8	7.49
कुल	16	12.09

₹ 24.56 करोड़ की वसूली के शेष 41 प्रकरणों¹⁵ में, निगम ने ₹ 0.61 करोड़ के दो प्रकरणों का निपटान किया एवं ₹ 0.42 करोड़ की वसूली की, जबकि अन्य प्रकरणों में, निगम ने प्रवर्तकों / जमानतदारों की सम्पत्ति एवं पते के विवरण के अभाव में, न तो वसूली की एवं न ही अब तक राजस्व अधिकारियों के पास आरओडी प्रस्तुत किये थे। (जून 2019)

इन 115 प्रकरणों के अतिरिक्त, एक अन्य प्रकरण था (ऋण खाता संख्या : 0605012892) जहां इकाई का कब्जा अप्रैल 2008 में लिया गया था एवं कुल बकाया राशि ₹ 6.59 करोड़ के समक्ष इसकी एमआरवी ₹ 5.74 करोड़ आंकलित की गई थी (जून 2008)। इस प्रकरण में कम एमआरवी के तथ्य से अवगत होने के उपरान्त भी, निगम ने धारा 32-जी/ आरएलआर अधिनियम के अन्तर्गत वसूली के लिए समानांतर कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि निगम ने इकाई के कब्जे में लेने के सात वर्ष से अधिक समय के पश्चात धारा

14 राजस्व अधिकारियों के पास लंबित कुल प्रकरण (56 प्रकरण)- न्यायालयों में लंबित प्रकरण (सात प्रकरण)

15 धारा 32-जी के तहत पंजीकरण के लिए पात्र कुल प्रकरण (115 प्रकरणों) प्रकरण जिसमें आरओडी प्रस्तुत किए गए थे (74 प्रकरण)।

32-जी/ आरएलआर अधिनियम के अन्तर्गत बकाया की वसूली के लिए कार्यवाही प्रारम्भ की थी (अक्टूबर 2015), जो कि अभी प्रकियाधीन है। इस प्रकार, असामान्य विलम्ब के कारण, निगम जून 2019 तक बकाया की वसूली सुनिश्चित नहीं कर सका था।

समापन सभा के दौरान, निगम ने डिजिटल प्रणाली में अभिलेख स्वीकार करने के लिए कार्यवाही करने का आश्वासन दिया। साथ ही, सरकार ने उत्तर में स्वीकार किया कि आरओडी प्रस्तुत करने में विलम्ब हुआ था, जो मुख्य रूप से प्रवर्तकों/जमानतदारों एवं उनकी अन्य सम्पत्तियों के संबंध में अपेक्षित विवरण उपलब्ध नहीं होने के कारण था। साथ ही, कुछ प्रकरणों में, प्रवर्तक/जमानतदार एवं उनकी सम्पत्तियां राज्य से बाहर स्थित थे। इसने आगे कहा गया कि निगम ने इन प्रकरणों में सम्पत्तियों/प्रवर्तकों के पते ज्ञात करने एवं त्वरित वसूली की कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए अपने अधिकारियों के एक दल का गठन (जून 2019) किया था। तथापि, उत्तर डिजिटल प्रणाली में अभिलेख लेने के लिए कार्यवाही प्रारम्भ करने के विषय पर मौन था।

एक अन्य प्रकरण (ऋण खाता संख्या 0605012892) में निगम ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा कि राजकीय उपक्रम समिति द्वारा दिये गए (अगस्त 2015) निर्देशों की अनुपालना में धारा 32-जी के अन्तर्गत बकाया की वसूली के लिए कार्यवाही प्रारम्भ की गई थी। तथ्य यह रहा कि निगम ने धारा 32-जी के अन्तर्गत कार्यवाही प्रारम्भ करने में सात वर्ष से अधिक का विलम्ब किया, जिससे परिणाम स्वरूप बकाया की वसूली में असामान्य विलम्ब हुआ।

समपार्श्विक सम्पत्तियों के होने के उपरान्त भी बकाया की वसूली का अभाव

5.1.22 निगम की ऋण नीति 2018-19 के अनुसार, क्षेत्र स्तर पर ऋण स्वीकृत करते समय, अनुमोदन प्राधिकारी द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि यदि ऋण राशि विद्यमान एवं प्रस्तावित भूमि एवं भवन के एमआरवी से अधिक है, तो समपार्श्विक प्रतिभूति अनिवार्य रूप से प्राप्त की जायेगी। साथ ही, वसूली व्यूह रचना एवं जोखिम प्रबंधन (आरएसएंडआरएम) नीति 2018-19 प्रावधान करती है कि समपार्श्विक प्रतिभूतियों का दौरा/सत्यापन त्रैमासिक रूप से किया जाना आवश्यक है ताकि यह पता लगाया जा सके कि सम्पत्ति विद्यमान है अथवा निस्तारित कर दी गई है। निगम ने यह भी प्रावधान किया (परिपत्र संख्या एफआर-528 दिनांक 5 जुलाई 2008) कि समपार्श्विक प्रतिभूति का एक रजिस्टर संधारित जाना चाहिये एवं समय-समय पर इसके अद्यतन किया जाना चाहिये।

अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने चार ऋण प्रकरण पाये, जहां निगम ने इन ऋणों को स्वीकृत किये जाते समय समपार्श्विक प्रतिभूतियां प्राप्त की थी, परन्तु घाटे की वसूली के लिए कार्यवाही के समय, निगम संबंधित प्रवर्तकों/जमानतदारों की समपार्श्विक प्रतिभूतियों/पूर्ववृत्तों की पहचान/पता नहीं कर सका, जैसा कि **अनुबंध-22** में वर्णित है। इन चार प्रकरणों में से, एक प्रकरण (क्रमांक 1) में निगम ने संबंधित राजस्व प्राधिकारी के पास आरओडी प्रस्तुत नहीं की थी, दो प्रकरणों (क्रमांक 2 एवं 3) में निगम द्वारा प्रस्तुत आरओडी संबंधित राजस्व प्राधिकारी द्वारा वापस कर जी गई थी जबकि शेष एक प्रकरण में (क्रमांक 4) आरओडी जून 2019 तक संबंधित राजस्व प्राधिकारी के पास थी। परिणामस्वरूप, निगम ₹ 1.02 करोड़ की बकाया राशि की वसूली सुनिश्चित नहीं कर सका। इन प्रकरणों की समीक्षा के दौरान, इन ऋणों की स्वीकृति करते समय समपार्श्विक प्रतिभूतियों के सत्यापन से संबंधित प्रपत्र/अभिलेख निगम के अभिलेखों में नहीं पाए गए थे।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि निगम संबंधित प्रवर्तकों/जमानतदारों की समपाश्विक प्रतिभूतियों/पूर्ववृत्तों की पहचान/पता लगाने के प्रयास कर रहा है। इसने आगे कहा कि इन प्रकरणों में, सम्पत्ति/प्रवर्तकों/जमानतदारों की पहचान होने पर आवश्यक कार्यवाही की जाएगी।

निगरानी तंत्र

5.1.23 निगम प्रति वर्ष एक वसूली व्यूह रचना एवं जोखिम प्रबंधन नीति जारी करता है जो शाखा प्रबंधकों को समय-समय पर जारी परिपत्र (एफआर संख्या 498) में विस्तृत वसूली रणनीति के अनुसार ऋण राशि के निरपेक्ष चूक के प्रत्येक प्रकरण की निगरानी एवं निरीक्षण के लिए तथा प्रत्येक प्रकरण में कार्यवाही की दिशा निर्धारित करने एवं वर्ष के दौरान नियमित आधार पर अनुवर्ती कार्यवाही करने के लिए निर्देशित करती है।

चूककर्ता इकाइयों की निगरानी के लिए अप्रभावी प्रणाली

5.1.24 परिपत्र (एफआर क्रमांक 498 दिनांक 19 फरवरी 2008) प्रावधान करता है कि प्रत्येक शाखा कार्यालय को नियत ऋणी इकाइयों (चूककर्ता इकाइयों सहित) का नियमित आधार पर दौरा करना चाहिए। यह आगे प्रावधान करता है कि ₹ पांच लाख से अधिक अतिदेय वाली प्रत्येक चूककर्ता इकाई के प्रकरण में, शाखा प्रबंधक को (अ) छह महीने की अवधि में एक बार इकाई का दौरा करना चाहिए एवं (ब) वर्ष में एक बार विस्तृत निरीक्षण करना चाहिए। प्रत्येक चूककर्ता इकाई के प्रकरण में जहां अतिदेय राशि ₹ एक लाख से अधिक है, इकाई का वर्ष में एक बार दौरा किया जाना चाहिये एवं प्रत्येक वर्ष 25 प्रतिशत इकाइयों का विस्तृत निरीक्षण किया जाना चाहिए।

वर्ष 2015-16 से 2017-18 की अवधि के दौरान चयनित आठ शाखा कार्यालयों द्वारा चूककर्ता इकाइयों के किये गये दौरों की जानकारी नीचे दी गई है:

तालिका 5.1.6: 2015-18 के दौरान निरीक्षण की गई चूककर्ता इकाई एवं निरीक्षण प्रतिवेदन

वर्ष	वर्ष के दौरान संबंधित शाखा कार्यालय द्वारा दौरा की जाने वाली चूककर्ता इकाइयों की कुल संख्या	वर्ष के दौरान संबंधित शाखा कार्यालय द्वारा दौरा की गई चूककर्ता इकाइयों की संख्या	उन प्रकरणों की संख्या जहां वर्ष के दौरान दौरों का प्रतिवेदन तैयार किया गया	चूककर्ता इकाइयों की संख्या जिनका दौरा किया जाना था परन्तु वर्ष के दौरान जिनका दौरा नहीं किया गया	उन चूककर्ता इकाइयों की संख्या जिनके लिये वर्ष के दौरान दौरों का प्रतिवेदन तैयार नहीं किया गया
1	2	3	4	5=2-3	6=3-4
2015-16	428	178	5	250	173
2016-17	389	162	26	227	136
2017-18	325	194	34	131	160
कुल	1142	534	65	608	469

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2015-16 से 2017-18 के दौरान दौरा की जाने वाली 1142 चूककर्ता इकाइयों में से, चयनित शाखा कार्यालयों ने केवल 534 इकाइयों (46.76 प्रतिशत)

का दौरा किया। साथ ही, इस अवधि के दौरान, इन शाखा कार्यालयों ने 65 इकाईयों के सम्बन्ध में दौरों का प्रतिवेदन तैयार किये, जो इन शाखा कार्यालयों द्वारा दौरा की गई कुल इकाईयों का केवल 12.17 प्रतिशत था। चयनित शाखा कार्यालयों ने 2015-16 से 2017-18 के दौरान उनके द्वारा दौरा की गई इकाईयों से संबंधित कोई विस्तृत निरीक्षण प्रतिवेदन भी उपलब्ध नहीं कराया था। यह इंगित करता है कि शाखा कार्यालयों ने निगम द्वारा निर्धारित मानदंडों के अनुसार चूककर्ता इकाईयों की निगरानी नहीं की थी। साथ ही, जारी किए गए निर्देशों का कड़ाई से अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए निगरानी तंत्र पर्याप्त नहीं था क्योंकि इन मानदंडों की अनुपालना नहीं किये जाने के संबंध में की गई किसी कार्यवाही के अभिलेख नहीं पाये गये थे।

समापन सभा के दौरान, निगम ने शाखा कार्यालयों के निष्पादन की निगरानी के लिए ऑनलाइन प्रणाली स्थापित करने का आश्वासन दिया। साथ ही, सरकार ने कहा कि निगम ने शाखा कार्यालयों को सहायता प्रदत्त इकाईयों की निर्धारित मानदंडों के अनुसार नियमित निगरानी एवं निरीक्षण के लिए दिशा-निर्देश / निर्देश जारी किए थे (जून एवं अगस्त 2019)। तथापि, उत्तर चयनित शाखा कार्यालयों द्वारा निर्धारित मानदंडों की अनुपालना नहीं किये जाने, निगम द्वारा उनके विरुद्ध कार्यवाही का अभाव एवं ऑनलाइन निगरानी प्रणाली को अपनाने के लिए की गई कार्यवाही के विषय पर मौन था।

चूक समीक्षा समिति/अनुवर्ती कार्यवाही एवं वसूली समिति की बैठकें

5.1.25 निगम ने मुख्यालय के साथ-साथ शाखा कार्यालयों के स्तर पर इकाईयों की निगरानी के लिए 'चूक समीक्षा समितियों' (डीआरसी) का गठन भी किया (अप्रैल 2012 एवं जून 2017)। उक्त आदेश (जून 2017) में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, शाखा स्तर की डीआरसी की बैठकें संबंधित शाखा प्रबंधक के स्तर पर मासिक रूप से आयोजित की जानी थी, जबकि मुख्यालय स्तर की डीआरसी की बैठकें महा-प्रबंधक (संचालन) के स्तर पर त्रैमासिक आधार पर आयोजित की जानी थी। इन डीआरसी द्वारा अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत प्रत्येक प्रकरण में चूक के कारणों की समीक्षा एवं विश्लेषण किया जाना था एवं यह निगम के बकाया की समय पर वसूली, नई चूक एवं गिरावट के लिए उत्तरदायी/जबाबदेह थे। शाखा स्तर की डीआरसी के मामले में, प्रत्येक बैठक के कार्यवृत्तों को संबंधित उप-महाप्रबंधक (अनुवर्ती कार्यवाही एवं वसूली) को आगे के परीक्षण तथा बकाया की वसूली के लिए प्रभावी कार्यवाही करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी करने के लिए प्रति माह प्रस्तुत किया जाना था। उप-महाप्रबंधक (अनुवर्ती कार्यवाही एवं वसूली) को नियमित आधार पर डीआरसी की बैठकों का आयोजन सुनिश्चित करना था। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक शाखा प्रबंधक को प्रत्येक प्रकरण की निगम द्वारा जारी प्रक्रिया एवं मार्गदर्शन (पीएंडजी) में निर्दिष्टानुसार समीक्षा करने के लिए प्रत्येक सोमवार को अनुवर्ती कार्यवाही एवं वसूली समितियों (एफआरसी) की बैठक का आयोजन करना था।

चयनित आठ शाखा कार्यालयों में अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि इन शाखा कार्यालयों (शाखा कार्यालय, उदयपुर को छोड़कर) ने 2015-19 के दौरान शाखा स्तर के डीआरसी एवं एफआरसी की एक भी बैठक आयोजित नहीं की थी। शाखा कार्यालय, उदयपुर ने भी निर्धारित मानदंडों के अनुसार बैठकों का आयोजन नहीं किया, क्योंकि इसने शाखा स्तर डीआरसी की केवल तीन बैठकें आयोजित (अर्थात् जुलाई 2017, नवंबर 2017 एवं मार्च 2019) की थी एवं इस अवधि के दौरान एफआरसी की एक भी बैठक का आयोजन

नहीं किया था। संबंधित सक्षम प्राधिकारी ने भी निर्धारित निर्देशों का उल्लंघन कर डीआरसीएस की बैठकों का आयोजन नहीं करने के लिए दोषी शाखा कार्यालय के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की थी। यह इंगित करता था कि ऋणियों द्वारा चूक के प्रकरणों की निगरानी के लिए निर्धारित तंत्र निष्क्रिय था क्योंकि शाखा कार्यालयों के साथ-साथ निगम के मुख्यालय द्वारा इसकी अनुपालना नहीं की जा रही थी।

चयनित शाखा कार्यालयों से संबंधित 554 एनपीए प्रकरणों की समीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि बकाया देय राशि ₹ 291.15 करोड़¹⁶ थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि इनमें से अधिकांश प्रकरण (अर्थात् ₹ 268.55 करोड़ की कुल बकाया देय राशि वाले 483 प्रकरण) अप्रैल 2015 से पहले एनपीए के अंतर्गत वर्गीकृत किए गए थे, परन्तु निगम 2015-19 के दौरान इन प्रकरणों में वसूली नहीं कर सका था। यह इंगित करता था कि निगम ने इस अवधि के दौरान बकाया की वसूली के लिए पर्याप्त प्रयास नहीं किए थे। साथ ही, प्रभावी निगरानी के अभाव में, चूक के प्रकरणों का उचित रूप से विश्लेषण नहीं किया गया था एवं निगम अपने एनपीए के स्तर को अपेक्षित स्तर तक नियंत्रित नहीं कर सका था।

समापन सभा के दौरान, निगम ने शाखा कार्यालयों द्वारा बैठकों के कार्यवृत्त प्रस्तुत करने के लिए ऑनलाइन प्रणाली स्थापित करने का आश्वासन प्रदान किया। सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि सभी शाखा कार्यालयों को निर्धारित मानदंडों के अनुसार बैठकें आयोजित करने के लिए निर्देश (अगस्त 2019) दिये जा चुके थे। तथापि, उत्तर ऑनलाइन निगरानी प्रणाली को अपनाने के लिए की गई कार्यवाही के संबंध में मौन है।

एस्करो खाता खोलने/संचालित करने का अभाव

5.1.26 सीआरई क्षेत्र को दिये गए ऋणों से संबंधित अनुमति पत्र प्रावधान करते हैं कि ऋणी निगम के पक्ष में ऋण की अवधि के दौरान एक अनुसूचित बैंक में एक एस्करो खाता बनाएंगे तथा संधारित करेंगे जिसमें परिसर के क्षेत्रों की 'विक्रय आय' को जमा किया जाएगा। सीआरई क्षेत्र से संबंधित चयनित प्रकरणों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रथम प्रकरण में, संबंधित ऋणी (ऋण खाता संख्या: 2705010302) द्वारा ऋण की स्वीकृति (नवंबर 2008) के 10 वर्ष व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी एस्करो खाता नहीं खोला गया था। इसके उपरान्त भी, निगम ने ऋणी से जून 2019 तक अपेक्षित एस्करो खाता खुलवाने के लिए प्रयास नहीं किया था। साथ ही, द्वितीय प्रकरण में, यद्यपि त्रिपक्षीय समझौते को निष्पादित (मार्च 2008) करके एस्करो खाता खोला गया था, परन्तु निगम ने ऋणी (ऋण खाता संख्या: 3205953679) द्वारा बकाया राशि के पुनर्भुगतान में चूक करने के पश्चात एस्करो खाते के संचालन की निगरानी नहीं की थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 14.10 करोड़ के बकाया देय संचित हो गए थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एस्करो खाता खोलने की शर्त को संबंधित अनुमति पत्रों में ऋण के पुनर्भुगतान में चूक के प्रकरण में निगम के वित्तीय हित की रक्षा के लिए सम्मिलित किया गया था, परन्तु निगम ने इस शर्त के अनुपालन की निगरानी के लिए एक तंत्र तैयार नहीं किया था एवं इस प्रकार अपने वित्तीय हित की उचित रूप से सुरक्षा नहीं कर सका।

16 इसमें ₹ 80.69 करोड़ का बकाया मूलधन एवं ₹ 210.46 करोड़ का बकाया ब्याज सम्मिलित है।

प्रथम प्रकरण में, सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि लेखापरीक्षा आक्षेप को ध्यान में रखते हुए, ऋणी को एस्करो समझौते को निष्पादित करने के लिए एक पत्र जारी किया गया था। तथापि, परियोजना अपूर्ण होने एवं वर्तमान में इकाई निगम के कब्जे में होने के कारण इसे निष्पादित नहीं किया जा सका था। निगम ने आगे आश्वासन प्रदान किया कि ऋणी को इकाई का कब्जा वापिस सौंपते समय एस्करो स्वाते/समझौते को खोलना/क्रियान्वित करना सुनिश्चित किया जाएगा।

द्वितीय प्रकरण में, सरकार ने कहा कि ऋणी वाणिज्यिक क्षेत्र को निगम से एनओसी प्राप्त किए बिना विक्रय नहीं कर सकता है एवं उसने वाणिज्यिक क्षेत्र के विक्रय हेतु एनओसी जारी किये जाने से पहले निगम के मानदंडों के अनुसार ऋण चुका दिया था। इसलिए, एस्करो स्वाते का संचालन जारी नहीं रखा गया था।

तथ्य यह रहा कि निगम ने अनुमति पत्र में निर्धारित शर्तों की अनुपालना सुनिश्चित किए बिना प्रथम प्रकरण में ऋण प्रदान किया। द्वितीय प्रकरण में, उत्तर आश्वसनीय नहीं है क्योंकि निर्धारित मानदंडों के अनुसार एस्करो स्वाते के माध्यम से विक्रय आय संसाधित नहीं की गई थी। साथ ही, क्रेता को कब्जा देने से पूर्व निगम ने द्वितीय ऋणी से प्रतिबद्ध राशि जमा करना सुनिश्चित नहीं किया (जैसा कि अनुच्छेद 5.1.9 में वर्णित है)। यदि निगम विक्रय आय का प्रक्रियाकरण एस्करो स्वाते के माध्यम से सुनिश्चित करता, तो यह पर्याप्त बकाया देयता की वसूली कर सकता था।

प्रवर्तकों/जमानतदारों की अन्य सम्पत्तियों के लिए रजिस्टर के संधारण का अभाव

5.1.27 निगम का (अनुवर्ती कार्यवाही व वसूली (एफआर) परिपत्र संख्या 678 दिनांक 09 जनवरी 2012) प्रावधान करता है कि प्राथमिक एवं समपार्श्विक प्रतिभूतियों के लिए रजिस्टर संधारित करने के अतिरिक्त, प्रवर्तकों/ जमानतदारों के स्वामित्व वाली अन्य सम्पत्तियों, जिनका विवरण ऋण आवेदन के साथ-साथ ऋण दस्तावेजों के निष्पादन के समय प्राप्त किया गया था, का विवरण रखने के लिए संबंधित शाखा कार्यालय पर एक अलग रजिस्टर भी संधारित किया जाना चाहिये। यह निगम को प्रवर्तकों/ जमानतदारों की सम्पत्तियों की निगरानी करने में सक्षम बनाएगा।

चयनित शाखा कार्यालयों के अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि आठ चयनित शाखा कार्यालयों में से किसी ने भी प्रवर्तकों/जमानतदारों के स्वामित्वाधीन अन्य सम्पत्तियों के लिए अपेक्षित रजिस्टर संधारित नहीं किया था। इस प्रकार, शाखा कार्यालयों ने उच्च प्रबंधन द्वारा जारी किए गए निर्देशों की पालना नहीं की थी, जो पुनर्भुगतान में चूक की स्थिति में बकाया की वसूली में बाधा डाल सकता है। साथ ही, प्रबंधन ने निर्धारित मानदंडों/प्रक्रियाओं की अनुपालना नहीं करने पर कार्यवाही नहीं की।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि इस संबंध में शाखा कार्यालयों को आवश्यक निर्देश जारी (अगस्त 2019) कर दिये गए हैं।

आंतरिक नियंत्रण

गुम हुए अभिलेखों से बकाया की वसूली में बाधा

5.1.28 चयनित शाखा कार्यालयों से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, निम्न दो प्रकरण लेखापरीक्षा के ध्यान में आये, जहां निगम के पास सम्बंधित अभिलेख/फाइलें उपलब्ध नहीं होने के कारण ₹ 5.96 करोड़ की बकाया राशि की वसूली के लिए कार्यवाही आगे नहीं बढ़ाई जा सकी थी। प्रथम प्रकरण में, मूल ऋण फाइल एवं अन्य दस्तावेजों को संबंधित अधिवक्ता से वापस नहीं लिया जा सका जबकि द्वितीय प्रकरण में, मार्च 2019 तक ऋण फाइल का पता नहीं लगाया जा सका था:

अ. ऋणी इकाई (ऋण खाता संख्या: 0105046232) (31 मार्च 2019 को बकाया देयता: ₹ 5.17 करोड़)

इस मामले में प्रकरण की ऋण फाइल गुम थी। तत्पश्चात, यह ध्यान में आया (अक्टूबर 2009) कि इस प्रकरण से संबंधित मूल फाइल एवं अन्य प्रपत्र, इस मामले में नियुक्त अधिवक्ता के पास सन 1987 से रखे हुए थे। तथापि, निगम कई अनुस्मरण पत्र जारी करने के पश्चात भी अधिवक्ता से फाइल एवं अन्य प्रपत्र प्राप्त नहीं कर सका, जिसके अभाव में सम्पत्ति की स्थिति अनिर्धारित रही एवं बकाया की वसूली के लिए व्यापक कार्यवाही नहीं की जा सकी। (जून 2019)

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि सूचीबद्ध अधिवक्ता से प्रकरण के मूल अभिलेख को वापस लेने एवं प्रवर्तकों एवं उनकी सम्पत्तियों की सूचना प्राप्त करने के प्रयास किए जा रहे हैं।

ब. ऋणी इकाई (ऋणी खाता संख्या: 3005017987) (31 मार्च 2019 को बकाया देय: ₹ 0.79 करोड़)

निगम के मुख्यालय के आदेश (सितंबर 2014) के अनुसार, इस घाटे के प्रकरण को शाखा कार्यालय, जयपुर (उत्तर) से शाखा कार्यालय, जयपुर (दक्षिण) में स्थानांतरित कर दिया गया था एवं इसलिए, इस प्रकरण से संबंधित संपूर्ण अभिलेख को शाखा कार्यालय, जयपुर (दक्षिण) में स्थानांतरित किये जाने की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि शाखा कार्यालय, जयपुर (उत्तर) ने इस प्रकरण से सम्बंधित अनुवर्ती कार्यवाही फाइल एवं न्यायिक प्रकरण की फाइल को संबंधित शाखा कार्यालय को स्थानांतरित (सितंबर 2015 एवं दिसंबर 2016) किया था, परन्तु कई पत्राचार के उपरान्त भी, जून 2019 तक यह मूल ऋण फाइल प्रदान नहीं कर सका। अतः, क्योंकि मूल ऋण फाइल/प्रपत्र गुम है, एसएफसी अधिनियम 1951 की धारा 32-जी के अन्तर्गत बकाया की वसूली के लिए जून 2019 तक व्यापक कार्यवाही नहीं की जा सकी।

सरकार ने कहा कि बकाया की वसूली के लिए, निगम ने कलेक्टर, मुरैना, मध्य प्रदेश को एक पत्र प्रेषित किया (अप्रैल 2010) एवं तब से, वह नियमित रूप से प्रकरण की निगरानी कर रहा है।

उत्तर लेखापरीक्षा आक्षेप के संदर्भ में प्रासंगिक नहीं था क्योंकि निगम, मूल ऋण फाइल/प्रपत्र के गुम होने के कारण बकाया की वसूली के लिए व्यापक कार्यवाही नहीं किये जा सकने के लेखापरीक्षा आक्षेप पर मौन है।

निर्धारित मानदंडों/निर्देशों की अनुपालना का अभाव

5.1.29 मुख्यालय स्तर पर निदेशक मंडल (बीओडी) द्वारा चूक के प्रमुख प्रकरणों की समीक्षा की जाती है। इसके अतिरिक्त, निगम के मानदंड (एफआर परिपत्र दिनांक 29 अप्रैल 2008) यह प्रावधान करता है कि महा-प्रबंधक (विकास) द्वारा एनपीए प्रकरणों की प्रगति की समीक्षा मासिक आधार पर या तो दौरा करके या मुख्यालय में समीक्षा करके की जाएगी एवं प्रतिवेदन सीएमडी को प्रस्तुत किया जाएगा। तथापि, यह देखा गया था कि मुख्यालय स्तर पर 2015-16

से 2018-19 के दौरान संबंधित प्राधिकारी द्वारा एनपीए प्रकरणों की मासिक समीक्षा से संबंधित प्रावधान की अनुपालना नहीं की गई थी।

सरकार ने कहा कि शीर्ष 50 चूककर्ताओं की संक्षेप में स्थिति को नियमित रूप से बीओडी के समक्ष रखा जाता है एवं इन प्रकरणों को बीओडी के निर्देशों के अनुसार आवश्यक कार्यवाही करने के लिए संबंधित फाइलों के माध्यम से निपटाया जाता है।

उत्तर प्रासंगिक नहीं था क्योंकि निगम, मुख्यालय स्तर पर एनपीए प्रकरणों की मासिक समीक्षा से संबंधित प्रावधान की अनुपालना सुनिश्चित नहीं किये जाने के लेखापरीक्षा आक्षेप पर मौन था।

अन्य कमियां/त्रुटियां

राज्य स्तरीय समिति (एसएलसी) की बैठक आयोजित करने में विलंब

5.1.30 निगम की राज्य स्तरीय समिति (एसएलसी), मुख्यालय स्तर की समिति (एचओएलसी) के नए निर्णयों के विरुद्ध अपील, उद्यमियों की शिकायतों का निवारण, अन्य प्रकरण जहां ऋणी निगम के प्रबंध निदेशक के किसी भी आदेश से असंतुष्ट होते हैं की सुनवाई एवं निस्तारण करने के लिए गठित की गई एक समिति है। निगम की एसएलसी¹⁷ को जून 2015 में पुनर्गठित किया गया था।

31 मार्च 2019 को, ₹ 3.76 करोड़ की वसूली योग्य बकाया राशि वाले 17 प्रकरण एसएलसी के पास निपटान के लिए लंबित थे, जहां ₹ 1.57 करोड़, ₹ 1.22 करोड़ एवं ₹ 0.97 करोड़ की वसूली से जुड़े क्रमशः नौ, चार एवं चार प्रकरण क्रमशः 12 महीने तक, 12 से 24 महीने एवं 24 महीने से अधिक की अवधि के लिए निपटान हेतु लंबित थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि इन प्रकरणों को अगस्त 2017 तक आयोजित की गई बैठकों में एसएलसी के सम्मुख नहीं रखने एवं अगस्त 2017 से एसएलसी की कोई भी बैठक आयोजित नहीं किये जाने के कारण निपटारा नहीं किया जा सका था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि एक प्रकरण में (ऋणी खाता संख्या: 3405027275) एसएलसी द्वारा किये गये निर्णय (मई 2017) के अनुसार बकाया के निपटान के लिए तैयार था (अक्टूबर 2017 से) परन्तु इसके पश्चात कोई बैठक आयोजित नहीं होने के कारण अपने बकाया का निपटान नहीं कर सका।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि अगस्त 2017 के पश्चात, एसएलसी की बैठकें बार-बार प्रस्तावित की गईं, परन्तु निगम आचार संहिता लगने अथवा अन्य कारणों से बैठकें आयोजित नहीं कर सका। इसने आगे आश्वासन दिया कि एसएलसी की अगली बैठक शीघ्र ही आयोजित की जाएगी एवं जिन प्रकरणों को पहले की बैठकों के दौरान एसएलसी के सम्मुख नहीं रखा गया था, उन्हें भी इसके समक्ष रखा जाएगा।

17 इसमें निगम की ओर से प्रबंध निदेशक (एमडी), कार्यकारी निदेशक (ईडी) एवं ईडी (वित्त), महा-प्रबंधक (जीएम)—संचालन, जीएम-विकास; एफएमडी, कानून एवं आरआरएमडी अनुभाग के उप-महाप्रबंधक तथा एमडी-रीको, जीएम-सिडबी एवं एलआईसी, शेरधारक बैंक एवं अन्य शेरधारकों की ओर से तीन नामित सदस्य सम्मिलित हैं।

उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि उत्तर में निगम ने न तो लंबित प्रकरणों को एसएलसी की गत बैठकों में इसके समक्ष नहीं रखने के कारण निर्दिष्ट किए थे एवं न ही 'अन्य कारणों' के लिए कोई विशेष विवरण दिया था, जिस वजह से प्रस्तावित बैठकें निरस्त कर दी गई थी। तथ्य यह भी रहा कि निगम ने अपने बकाया की वसूली सुनिश्चित करने के लिए लंबित प्रकरणों का समय पर निपटारा सुनिश्चित नहीं किया।

अन्य सरकारी संस्थाओं से विभाजित बकाया की वसूली का अभाव

5.1.31 निगम, औद्योगिक क्षेत्र को ऋण प्रदान करने में संलग्न अन्य वित्तीय संस्थानों/सार्वजनिक उपक्रमों, यथा रीको एवं आईएफसीआई लिमिटेड इत्यादि के साथ संयुक्त वित्त प्रदान करता है। ऐसे प्रकरणों में, प्राथमिक एवं/अथवा अन्य प्रतिभूति पर कब्जा एवं निस्तारण प्राथमिक वित्तपोषण संस्था द्वारा किया जाता है एवं इससे प्राप्त की गई राशि सभी संयुक्त वित्तीय संस्थाओं में वितरित की जाती है।

चयनित शाखा कार्यालयों से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने निम्न तीन प्रकरणों को देखा, जहां ऋणी इकाई पहले ही समापित/निस्तारित हो गई थी, परन्तु संबंधित प्रधान वित्तपोषण संस्था/आधिकारिक परिसमापक ने 31 मार्च 2019 तक निगम का हिस्सा जारी नहीं किया:

तालिका 5.1.7: 31 मार्च 2019 को वसूली हेतु लंबित संयुक्त वित्त प्रकरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	ऋणी इकाई का ऋण खाता संख्या	निगम के हिस्से के पेटे वसूलनीय राशि	जिनसे वसूली की जानी है
1.	2305015356	0.91	रीको एवं आधिकारिक परिसमापक
2.	3205011601	0.28	रीको
3.	2605086739	0.44	आईएफसीआई लिमिटेड
	कुल	1.63	

लेखापरीक्षा ने पाया कि एक प्रकरण में (क्रमांक 1), निगम का हिस्सा ₹ 10 लाख एवं ₹ 81 लाख, क्रमशः वर्ष 2003 से रीको से एवं वर्ष 2014 से इकाई के आधिकारिक परिसमापक से वसूलनीय था। साथ ही, शेष दो ऋणियों (क्रमांक 2 एवं 3) के प्रकरण में, निगम का हिस्सा क्रमशः नवंबर 2006 एवं मार्च 2017 से अप्राप्त रहा। इस प्रकार, निगम इन ऋणी इकाईयों के निस्तारण से 2 से 16 वर्ष की अवधि व्यतीत हो जाने पर भी अपने हिस्से के ₹ 1.63 करोड़ की वसूली सुनिश्चित नहीं कर सका। यह इंगित करता था कि इन प्रकरणों में, निगम ने संयुक्त वित्त संस्थाओं से अपने हिस्से की वसूली के लिए पर्याप्त प्रयास नहीं किए थे।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि तीनों प्रकरणों में, संबंधित संयुक्त वित्त संस्थाओं (रीको / आईएफसीआई लिमिटेड) को निगम का हिस्से का भुगतान करने के लिए अनुग्रह किया जा रहा है।

निष्कर्ष एवं सिफारिशें

निष्कर्ष

निगम एसएसएमई क्षेत्र की औद्योगिक ऋणों की बढ़ती हुई मांग के साथ गति बनाए रखने में समर्थ नहीं था क्योंकि 2015-18 के दौरान निगम का पोर्टफोलियो औद्योगिक क्षेत्र के कुल बकाया ऋणों के 1.19 प्रतिशत व 1.27 प्रतिशत के मध्य रहा। इसके अतिरिक्त, निगम की कार्मिक लागत अन्य एसएफसी की तुलना में अधिक थी।

निगम ने बकाया की वसूली के लिए पर्याप्त एवं सामयिक कानूनी कार्यवाही नहीं की थी। निर्धारित मानकों का पालन नहीं करने के कारण, ऋण स्वीकृत करने में कमियों की परिणीति अयोग्य ऋणियों को ऋण प्रदान करने के रूप में देखी गई। निगम ने राजस्व प्राधिकारियों के साथ नियमित रूप से अनुसरण नहीं किया एवं चूककर्ता की सम्पत्तियों की पहचान करने में भी विफल रहा। निरन्तर चूक एवं मिथ्या प्रतिबद्धताओं के उपरान्त भी, ऋणियों को निरन्तर अवसर प्रदान किए गए थे। साथ ही, निगम कब्जे में ली गई सम्पत्तियों के निस्तारण में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप बकाया में वृद्धि हुई। सीआरई के प्रकरणों में, मुकदमों एवं सम्पत्तियों के निस्तारण नहीं होने के कारण बकाया राशि में भारी वृद्धि एवं सम्पत्तियों की एमआरवी से अधिक हो गई थी। शाखा स्तर पर निगरानी एवं निरीक्षण दोषपूर्ण था क्योंकि इकाईयों के दौरे निर्धारित मानदंडों के अनुसार आयोजित नहीं किए गए थे।

सिफारिशें

हम सिफारिश करते हैं कि निगम:

- एमएसएमई क्षेत्र की वित्तीय सहायता में वृद्धि प्रदान कर इसके ऋण पोर्टफोलियो को बढ़ाने हेतु शीघ्र कदम उठाये;
- ऋण प्रदान करने से पूर्व प्रतिभूतियों के मूल्यांकन के लिए निर्धारित नियमों/प्रक्रियाओं की अनुपालना सुनिश्चित करे;
- मानक सम्पत्तियों की एनपीए में परिवर्तन को रोकने के लिए सघन निगरानी करे;
- एनपीए प्रकरणों की निगरानी के लिए निर्धारित नियमों/प्रक्रियाओं की अनुपालना सुनिश्चित करे;
- बकाया की वसूली के लिए नियमानुसार त्वरित एवं प्रभावी कार्यवाही करे एवं घाटे के प्रकरणों में सम्पत्तियों का पता लगाने के लिए टोस प्रयास करे; तथा
- कब्जे में ली गई इकाईयों की नीलामी की विफलता के कारणों की समीक्षा करे एवं सीआरई प्रकरणों में वसूली के तरीकों की तलाश करे।

यदि निगम की वित्तीय स्थिति एवं संचालन निष्पादन में एक लक्षित समय सीमा में सुधार नहीं होता है, राज्य सरकार निगम के संचालन की निरन्तरता के उद्देश्य की समीक्षा करे।

राजस्थान राज्य गंगानगर शुगर मिल्स लिमिटेड

5.2 नवीन एकीकृत चीनी परिसर का निर्माण एवं परिचालन निष्पादन

परिचय

5.2.1 राजस्थान राज्य गंगानगर शुगर मिल्स लिमिटेड (कम्पनी) का सम्मेलन (1 जुलाई 1956) एक पूर्ण स्वामित्व वाली सरकारी कम्पनी के रूप में गन्ने एवं चुकंदर से चीनी उत्पादन एवं चीनी, गन्ने, चुकंदर एवं शीरा का व्यापार करने; गन्ना, चुकंदर एवं अन्य फसलों की पैदावार; तथा परिशोधित डिस्चिस्ट, देसी मदिरा एवं भारत निर्मित विदेशी मदिरा (आईएमएफएल) में डिस्टिलरी, निर्माता एवं वितरक के रूप में व्यवसाय करने के मुख्य उद्देश्यों के साथ हुआ था।

राजस्थान सरकार (जीओआर) की 2007-08 की बजट उद्घोषणा की अनुपालना, में कम्पनी ने कमीनपुरा, श्रीगंगानगर में एक नवीन चीनी मिल, एक 4.95 एमडब्लू का सह-उत्पादन संयंत्र एवं डिस्टिलरी के सहित एक एकीकृत चीनी परिसर (आईएससी) विकसित करने का निर्णय किया (2010)। कम्पनी ने एकीकृत चीनी परिसर की स्थापना के लिए कमीनपुरा में 37.70 हेक्टर भूमि अधिग्रहित की (नवम्बर 2008)। कम्पनी ने एक प्रारंभिक प्रारूप परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार किया, जिसमें परियोजना की अनुमानित लागत ₹ 95 करोड़ आंकलित की गई थी (सितंबर 2010) जिसे संशोधित करके (सितंबर 2012) ₹ 145.35 करोड़ कर दिया गया था एवं पुनः संशोधित (अगस्त 2014) करके ₹ 180 करोड़ किया गया। राजस्थान सरकार द्वारा परियोजना वित्तपोषित की गई एवं तदनुसार, ₹ 177.56 करोड़ की राशि (मार्च 2016 तक) कम्पनी को पूंजी के रूप में जारी की गई। साथ ही, कम्पनी ने पुरानी चीनी मिल एवं डिस्टिलरी को बंद करने का निर्णय भी लिया (मार्च 2015)।

लेखापरीक्षा, आईएससी का निर्माण, इसे प्रारम्भ करने एवं इसको विकसित किये जाने के परिकल्पित उद्देश्यों के संदर्भ में 2016-2019 के दौरान नवीन चीनी संयंत्र, सह-उत्पादन संयंत्र एवं डिस्टिलरी के संचालन के संबंध में कम्पनी के समग्र प्रदर्शन का आंकलन करने हेतु की गई थी।

लेखापरीक्षा परिणाम

5.2.2 लेखापरीक्षा परिणाम मुख्यतः आईएससी की स्थापना; चीनी, सह-उत्पादन संयंत्र एवं डिस्टिलरी की परिचालन दक्षता; एवं पर्यावरणीय नियमों एवं विनियमों की अनुपालना संबंधी विषयों से संबंधित हैं। लेखापरीक्षा जांच परिणामों को सम्मिलित करते हुए एक प्रारूप अनुच्छेद 11 सितंबर 2019 को राज्य सरकार एवं प्रबंधन को जारी किया गया था, जिस पर सरकार से उत्तर 1 नवम्बर 2019 को प्राप्त हुआ था।

नवीन चीनी मिल एवं डिस्टिलरी की स्थापना

5.2.3 कम्पनी ने नवीन चीनी मिल एवं डिस्टिलरी की स्थापना हेतु कई अध्ययन करवाए थे। साथ ही, राज्य सरकार द्वारा परियोजना को सार्वजनिक क्षेत्र में स्थापित करने के निर्णय के पश्चात कम्पनी ने तकनीकी सलाहकार एवं वास्तुकार सलाहकार नियुक्त किये थे (अक्टूबर

2010)। विभिन्न कार्यों का क्षेत्र निर्धारित करने की प्रक्रिया में सलाहकारों के प्रतिवेदनों एवं सुझावों के अनुसार एवं इस तथ्य पर विचार करते हुए कि पूर्व में तैयार किए गए अनुमान वास्तविक नहीं थे, लागत अनुमान डीपीआर 2012 में संशोधित किये गये थे।

कम्पनी द्वारा नवीन चीनी मिल एवं डिस्टिलरी की स्थापना हेतु प्रदान किए गए प्रमुख ठेके निम्नानुसार थे:

(राशि: ₹ करोड़ में)

कार्य आदेश/अनुबंध का विवरण	कार्य आदेश जारी करने की तिथि	कार्य आदेश की राशि
परामर्श कार्य	5 अक्टूबर 2010	0.42
चीनी संयंत्र/डिस्टिलरी के सिविल निर्माण कार्य	7 फरवरी 2013	₹ 45 करोड़ की अनुमानित लागत (वास्तविक लागत में 7.5 प्रतिशत एजेन्सी प्रभार जोड़ते हुये)
1500 टीसीडी के चीनी संयंत्र के साथ सह-उत्पादन संयंत्र की स्थापना का कार्य	29 जुलाई 2013	68.75
डिस्टिलरी संयंत्र की स्थापना	19 जुलाई 2013	42.85
2016-18 की अवधि के लिए चीनी एवं सह-उत्पादन संयंत्र का संचालन एवं रखरखाव	14 नवंबर 2016	सत्र: 0.46 प्रतिमाह गैर-सत्र: 0.91 (सम्पूर्ण गैर सत्र अवधि के लिए)
2018-20 की अवधि के लिए चीनी एवं सह-उत्पादन संयंत्र का संचालन एवं रखरखाव	18 अक्टूबर 2018	सत्र: 0.71 प्रतिमाह गैर-सत्र: 0.24 प्रतिमाह

आईएससी के क्रियान्वयन में विलम्ब

5.2.4 आईएससी के क्रियान्वयन के लिए तय समय सारणी नीचे तालिका में दर्शाई गई है:

क्र. सं.	कार्य विवरण	ठेकेदार	कार्य प्रदान/ एमओयू करने की तिथि	अनुमत्य समय अवधि	कार्य समाप्ति तिथि/ संयंत्र के प्रारम्भ होने की तिथि	विलम्ब
1.	चीनी संयंत्र/ डिस्टिलरी के सिविल निर्माण कार्य	राजकीय उपक्रम	7 फरवरी 2013	24 माह	16 जनवरी 2016	11 माह
2.	1500 टीसीडी के चीनी संयंत्र के साथ सह-उत्पादन संयंत्र की स्थापना	ठेकेदार अ	29 जुलाई 2013/ 7 अगस्त 2013	14 माह 14 माह	16 जनवरी 2016 9 मई 2016	15 माह 19 माह
3.	डिस्टिलरी संयंत्र की स्थापना	ठेकेदार ब	19 जुलाई 2013/ 1 अगस्त 2013	8 माह	24 नवंबर 2016	32 माह

नोट: विलम्ब की गणना अनुबंध तिथि से चीनी संयंत्र एवं डिस्टिलरी के संचालन के प्रारंभ होने की तिथि से की गई है क्योंकि लेखापरीक्षा को कार्यपूर्णता के प्रमाण उपलब्ध नहीं करवाये गये हैं।

तथापि, नवीन चीनी मिल, चीनी संयंत्र, सह-उत्पादन संयंत्र एवं डिस्टिलरी के सिविल कार्य 11 व 32 माह के मध्य विलम्ब से पूर्ण हुये थे।

परियोजना के विलम्ब से पूर्ण होने के कारण नीचे दिये गये हैं:

i. सिविल कार्य

5.2.5 राजकीय उपक्रम एमओयू के निष्पादन में इसके द्वारा आंकलन प्रस्तुत करने के पश्चात, 12 माह का महत्वपूर्ण विलम्ब हुआ था। साथ ही, एमओयू के निष्पादन के 5 माह के उपरान्त सिविल कार्यों के लिए स्थल एवं रूपरेखा उपलब्ध कराये गये थे।

राजकीय उपक्रम के साथ निष्पादित अनुबंध के वाक्यांश 7 में वर्णित था कि कम्पनी द्वारा कार्य का क्षेत्र निर्धारित करने के 24 माह की अवधि में कार्य पूर्ण किया जाना था। तथापि, कम्पनी द्वारा कार्य के क्षेत्र को निर्धारित करने की तिथि के अभिलेख उपलब्ध नहीं थी।

सरकार ने कहा कि किसी भी परियोजना के सिविल एवं आधार कार्य का निर्धारण रूपरेखा को अंतिम रूप देने एवं संबंधित प्राधिकारियों की आवश्यक स्वीकृति इत्यादि के पश्चात ही किया जा सकता है। इसने आगे कहा कि आईएससी के लिए पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) एवं राजस्थान राज्य प्रदूषण नियंत्रण मण्डल (आरएसपीसीबी) की अनुमति क्रमशः जनवरी 2013 एवं मई 2013 में प्राप्त हुई थी एवं इसलिए, सिविल कार्य जनवरी 2014 में प्रारम्भ हो सका था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि किसी भी परियोजना के क्रियान्वयन के लिए इससे जुड़ी सभी गतिविधियां साथ-साथ प्रारम्भ किया जाना आवश्यक हैं, तथापि, कम्पनी यह सुनिश्चित नहीं कर सकी। साथ ही, उत्तर राजकीय उपक्रम के कार्य का क्षेत्र निर्धारण किये जाने की तिथि के विषय पर मौन था।

ii. चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र

5.2.6 राजकीय उपक्रम द्वारा सिविल कार्यों को पूर्ण नहीं करने के कारण, कम्पनी ने पूर्णता अवधि को 5 माह अर्थात 8 जून 2016 तक बढ़ा (फरवरी 2016) दिया, तथापि, ठेकेदार अ कई कार्यों को आदिनांक (जून 2019) पूर्ण नहीं कर सका जैसा कि अनुबंध-23 में दर्शाया गया है।

सरकार ने कहा कि शेष कार्य जून 2019 तक पूर्ण नहीं करने के कारण इसने ठेकेदार अ की ₹ 3.43 करोड़ की सुरक्षा जमा राशि जब्त कर ली थी। उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि समस्त कार्यों के पूर्ण नहीं होने के कारण संयंत्र का प्रदर्शन प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ था। साथ ही, धारित राशि, संयंत्र के कमजोर प्रदर्शन के कारण हुई हानि को वहन करने के लिए पर्याप्त नहीं थी।

iii. डिस्टिलरी संयंत्र

5.2.7 कम्पनी ने डिस्टिलरी संयंत्र की पूर्णता अवधि को भी 8 जून 2016 तक बढ़ा (फरवरी 2016) दिया, तथापि, ठेकेदार ब द्वारा क्रमशः ₹ 2.25 करोड़ एवं ₹ 0.45 करोड़ की लागत के बायोमेथेनेशन संयंत्र एवं कन्डेनसेट पॉलिशिंग इकाई का स्थिरीकरण मई 2019 तक नहीं किया जा सका था।

सरकार ने कहा कि कार्य को पूर्ण नहीं करने के कारण ठेकेदार ब से क्षतिपूर्ति की वसूली करके एवं कानूनी नोटिस प्रदान (मई 2019) करके कार्यवाही प्रारम्भ कर दी गई है। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि बायोमेथेनेशन संयंत्र एवं कन्डेनसेट पॉलिशिंग इकाई के पूर्ण नहीं होने के

कारण, कम्पनी द्वारा न केवल पर्यावरण मानकों का उल्लंघन किया गया अपितु वह डिस्टिलरी के बॉयलर में उपयोग होने वाले ईंधन की बचत से भी वंचित हुई थी।

आईएससी के क्रियान्वयन में अतिरिक्त लागत

5.2.8 कम्पनी ने एक प्रारंभिक डीपीआर तैयार की, जिसमें परियोजना की अनुमानित लागत ₹ 95 करोड़ आंकलित की गई थी (सितंबर 2010) जिसे संशोधित करके (सितंबर 2012) ₹ 145.35 करोड़ कर दिया गया था एवं पुनः संशोधित (अगस्त 2014) करके ₹ 180 करोड़ किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएससी को ₹ 208.28 करोड़ की कुल लागत से स्थापित किया गया था जो कि संशोधित लागत से 16 प्रतिशत अधिक थी। लागत में वृद्धि का कारण सिविल कार्य एवं सहउत्पादक संयंत्र की अधिक लागत था। परियोजना के निष्पादन में पायी गई कमियों की चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है:

परियोजना के सिविल कार्य के लिए ठेका

5.2.9 कम्पनी द्वारा एकीकृत चीनी परिसर के सिविल निर्माण कार्यों के कार्य आदेश प्रदान करने हेतु निविदा आमंत्रित की गई (अप्रैल/मई 2011)। चार बोलीदाताओं ने निविदा में भाग लिया एवं सभी बोलीदाताओं की तकनीकी बोलियां 30 जून 2011 को खोली गई थी। तत्पश्चात, तकनीकी रूप से योग्य तीन बोलीदाताओं की वित्तीय निविदाएं 17 अगस्त 2011 को खोली गई थी जिसमें न्यूनतम बोलीदाता (एल₁) ने ₹ 45.17 करोड़ (बीएसआर 2009 के अनुसार अनुमानित लागत ₹ 31.95 करोड़ पर 41.40 प्रतिशत प्रिमियम पर) की दर उद्धृत की, जो की मोलभाव के उपरांत घटकर ₹ 43.77 करोड़ हो गई थी। निविदा के वाक्यांश 6.3.3.0 के अनुसार दरों की अनुसूची में उल्लेखित दरों में किसी भी प्रकार की बढ़ोतरी या वृद्धि का प्रावधान नहीं था। दरों को उचित पाया गया था एवं इसलिए चार निदेशकों की उपसमिति ने निदेशक मंडल (बीओडी) को एल₁ बोलीदाता के प्रस्ताव को स्वीकार करने की अनुशंसा की (18 नवंबर 2011)। तथापि, बीओडी ने एल₁ बोलीदाता को बीएसआर 2011 के अनुसार अनुमानों पर 2.4 प्रतिशत प्रीमियम जो कि बीएसआर 2009 पर 25.04 प्रतिशत के बराबर था, पर प्रति प्रस्ताव देने का निर्णय किया (24 नवम्बर 2011)। बोलीदाता ने प्रस्ताव को स्वीकार नहीं किया एवं इसलिए प्रबंधन ने निविदा को निरस्त करने एवं कार्य को राजकीय उपक्रम से ₹ 45 करोड़ की अनुमानित लागत के उपर 7.5 प्रतिशत एजेन्सी प्रभारों के आधार पर करवाने का निर्णय किया (जनवरी 2012)। तदनुसार पर्यावरण एवं वन मंत्रालय से जनवरी 2013 में पर्यावरण स्वीकृति प्राप्त होने के पश्चात, कम्पनी ने राजकीय उपक्रम के साथ 24 माह की पूर्णता अवधि के साथ एम.ओ.यू. निष्पादित किया (7 फरवरी 2013)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- i. कम्पनी के वित्त समूह द्वारा बीओडी को अवगत कराया गया प्रति प्रस्ताव (बीएसआर 2011 के अनुसार अनुमानित लागत पर 2.4 प्रतिशत प्रीमियम), गैर बीएसआर मदों को सम्मिलित करने के कारण दोषपूर्ण था।
- ii. राजकीय उपक्रम ने ₹ 45 करोड़ की अनुमानित लागत पर (वास्तविक लागत में 7.5 प्रतिशत एजेन्सी प्रभारों को जोड़ते हुये) कार्य निष्पादित करने की सहमति व्यक्त की अर्थात बीएसआर 2009 के अनुसार ₹ 31.95 करोड़ की अनुमानित लागत पर 40.84 प्रतिशत प्रीमियम जबकि एल₁ बोलीदाता कार्य को 37 प्रतिशत प्रीमियम पर बगैर किसी वृद्धि के

- निष्पादित करने को सहमत था। साथ ही, राजकीय उपक्रम ने आकस्मिकता एवं गुणवत्ता नियंत्रण के लिए लागत का क्रमशः 3 प्रतिशत एवं 1 प्रतिशत शुल्क भी लिया।
- iii. इसके अतिरिक्त, निविदा के वाक्यांश के अनुसार, एल₁ बोलीदाता को कार्य पूर्ण होने की तिथि से तीन वर्षों की अवधि तक दोष दायित्व अवधि का पालन करना भी आवश्यक था, तथापि, एमओयू के वाक्यांश 21 के अनुसार, राजकीय उपक्रम कार्य की समाप्ति की तिथि से 6 माह के भीतर सभी अवलोकित दोषों को स्वयं की लागत से दूर करने के लिए उत्तरदायी था। इसके अलावा, राजकीय उपक्रम ने संरचना को 5 वर्ष तक संधारण करने के लिए पूर्णता लागत का 5 प्रतिशत प्रभारित किया था।
- iv. राजकीय उपक्रम द्वारा तत्पश्चात परिकल्पित किए गए ₹ 13.25 करोड़ के कार्यों के अतिरिक्त कार्य को ₹ 75.68 करोड़ की कुल लागत, से पूर्ण किया था।

इस प्रकार, कम्पनी ने पर्याप्त औचित्य के बिना एल₁ बोलीदाता को निम्न दरों पर प्रति प्रस्ताव देकर सिविल कार्यों पर ₹ 31.91 करोड़¹⁸ का अतिरिक्त व्यय किया। साथ ही, पूर्ण होने में विलम्ब के कारण कार्यों की लागत में भी वृद्धि हो गई।

सरकार ने कहा कि एल₁ बोलीदाता द्वारा उद्धरित (जून 2011) दरें बीएसआर 2009 की दरों से 37 प्रतिशत अधिक थीं एवं इसलिए बीएसआर 2009 से 25.04 प्रतिशत अधिक का प्रति प्रस्ताव फर्म को दिया गया था जो कि उसके द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था। तत्पश्चात, सिविल कार्यों को शीघ्र पूर्ण करने की आवश्यकता को देखते हुए, राजकीय उपक्रम से कार्य करवाया गया था। इसने आगे कहा कि सिविल कार्य निष्पादित करने के लिए राजकीय उपक्रम के साथ एमओयू किया गया था, जिसमें सलाहकार के प्रतिवेदन के अनुसार, सिविल कार्य की अनुमानित लागत ₹ 45 करोड़ थी, तथापि मशीनों के डिजाइन एवं रूपरेखा की स्वीकृति के पश्चात सामग्री की वास्तविक मात्रा का आंकलन किया जा सका इसलिए सिविल कार्यों की लागत 2014 में संशोधित कर ₹ 61.55 करोड़ की गई थी।

सरकार का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एल₁ बोलीदाता को दिया गया प्रति प्रस्ताव त्रुटिपूर्ण आंकड़ों पर आधारित था। साथ ही, प्रबंधन ने राजकीय उपक्रम को कार्य प्रदान करने से पूर्व वित्तीय विवेक नहीं अपनाया था क्योंकि कार्य लागत पर प्रीमियम के आधार पर दिया गया था जो कि एल₁ बोलीदाता को दिये गए प्रति प्रस्ताव की तुलना में बीएसआर 2009 के अनुसार ₹ 31.95 करोड़ की अनुमानित लागत पर ₹ 5.05 करोड़ अधिक था।

चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र की स्थापना के लिये ठेका

5.2.10 कम्पनी ने 1500 टीसीडी चीनी संयंत्र के साथ 4.95 एमडब्ल्यू के सह-उत्पादन संयंत्र की स्थापना के लिए बोलियां आमंत्रित की (अप्रैल 2011), तथापि, कोई बोली प्राप्त नहीं हुई थी। इसलिए, नेशनल फेडरेशन आफ कोऑपरेटिव शुगर फैक्ट्री लिमिटेड (तकनीकी सलाहकार) के परामर्श पर अगस्त 2011 में बोलियां पुनः आमंत्रित की गई थी तथापि, इसे निरस्त कर दिया गया (मई 2012)। तत्पश्चात, कम्पनी ने डीपीआर को संशोधित किया एवं तदनुसार, सहउत्पादन संयंत्र के साथ 2500 टीसीडी तक विस्तार योग्य 1500 टीसीडी चीनी संयंत्र की स्थापना हेतु बोलियां आमंत्रित की गई (27 फरवरी 2013)। इस निविदा को भी

18 डीपीआर में परिकल्पित सिविल कार्य (₹ 75.68 करोड़) की वास्तविक लागत (आरएसआरडीसीसी के एजेन्सी प्रभार सहित) -एल₁ बोलीदाता का मोलभाव पश्चात स्थिर मूल्य (₹ 43.77 करोड़)।

निरस्त कर दिया गया था क्योंकि एल, बोलीदाता द्वारा उद्धरित दरें (₹ 78.17 करोड़ एवं तत्पश्चात मोलभाव के दौरान ₹ 73.30 करोड़ तक कम की गई) कम्पनी के द्वारा तैयार किये आंतरिक अनुमानों (₹ 56.60 करोड़) से अधिक थी। आगामी निविदा में, चार बोलीदाताओं की वित्तीय निविदाएं खोली गई (12 जुलाई 2013) जिसमें ठेकेदार अ द्वारा उद्धरित मूल्य (₹ 74.01 करोड़) सबसे कम था। मोलभाव के उपरांत, ठेकेदार अ ने अपना मूल्य घटाकर ₹ 68.75 करोड़ कर दिया, जिस पर कम्पनी ने सहमति व्यक्त की थी एवं तदनुसार, ठेकेदार अ को एक आशय पत्र जारी (29 जुलाई 2013) कर किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया की कार्य आदेश प्रदान करने से पूर्व एक सर्वोच्च समिति¹⁹ का गठन ठेकेदार अ द्वारा पूर्व में स्थापित चीनी मिल के प्रदर्शन का आंकलन करने के लिए किया गया था। कमेटी ने रोहतक, हरियाणा में स्थित शुगर फैक्ट्री का दौरा किया (मई 2011)। समिति ने प्रतिवेदित किया कि चीनी मिल का प्रदर्शन पूर्णतया असंतोषजनक था एवं यह परीक्षण एवं वास्तविक संचालन के दौरान पूर्णतया विफल रही थी। तथापि, बोलियों के तकनीकी मूल्यांकन के दौरान सर्वोच्च समिति के निष्कर्षों की अनदेखी की गई थी। साथ ही, ठेकेदार अ के पक्ष में कार्य आदेश प्रदान करने से पूर्व कभी भी निदेशक मंडल को प्रतिकूल निष्कर्षों से अवगत नहीं करवाया गया था।

इस प्रकार तकनीकी रूप से अयोग्य एवं अनुभवहीन फर्म को, बावजूद उसके अन्य परियोजनाओं में कमजोर प्रदर्शन के बारे में जानकारी होने के उपरान्त भी, कार्य आदेश प्रदान करने की परिणीति फर्म द्वारा चीनी संयंत्र की मशीनरी/उपकरणों की स्थापना में अकुशलता के रूप में हुई जैसा की आगामी अनुच्छेदों 5.2.11 से 5.2.17 में चर्चा की गई है।

सरकार ने समिति के प्रतिकूल राय के तथ्यों को स्वीकारते हुए कहा कि नवीन चीनी संयंत्र के कार्य को टर्नकी के आधार पर प्रदान किया गया था एवं इसलिए मूल्य निविदा खुलने के पश्चात, समिति द्वारा न्यूनतम मूल्य पर अन्य आपूर्तिकर्ताओं से प्रस्ताव लेने का सुझाव पारदर्शिता अधिनियम एवं निर्दिष्ट नियमों के विपरीत था। साथ ही, ठेकेदार अ को कार्य आदेश दिया गया था क्योंकि समिति की कोई सिफारिश नहीं थी कि यह एक काली सूची में डाली गई फर्म थी अथवा निविदा में भागीदारी से प्रतिबंधित थी। संयंत्र एवं मशीनरी की लागत में वृद्धि वर्ष 2011 एवं 2013 में आमंत्रित निविदाओं में कार्यक्षेत्र में परिवर्तन होने के कारण हुयी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कम्पनी ने ना केवल समिति की सिफारिश की अनदेखी की अपितु ऐसी फर्म को कार्यदेश प्रदान किया, जिसका प्रदर्शन अन्य संयंत्रों में पूर्णतया असंतोषजनक था।

परियोजना का क्रियान्वयन

चीनी संयंत्र के साथ सह-उत्पादन संयंत्र की स्थापना

5.2.11 चीनी संयंत्र के साथ सह-उत्पादन संयंत्र की स्थापना से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से उजागर हुआ कि ठेकेदार अ ने संयंत्र एवं मशीनरी के कुछ उपकरण संविदा अनुबंध में निर्दिष्ट बनावट एवं विन्यास के अनुरूप नहीं लगाये थे:

19 महाप्रबंधक (मुख्यालय), वित्तीय सलाहकार, महाप्रबंधक (श्रीगंगानगर) एवं मुख्य परियोजना अधिकारी।

- एनएचईसी/डब्ल्यूआईएल/थाइसेन कृप इंड/पोर्ट/एफसीबी-केसीपी/उत्तम बैच टाइप के स्थान पर स्वयं निर्मित सेंट्रीफ्यूगल मशीन स्थापित की गई थी।
- सीमेंस, यूरोथर्म, श्नाइडर, इमर्शन निर्मित के स्थान पर वीएफडी पैनल (एबीबी/क्रॉम्पटन /एलएंडटी निर्मित) स्थापित किये गये।
- मशीनरी स्थापित किए गए में कुछ अन्य पार्ट्स जैसे कि एस.एस. कंडेंसर, बॉयलर सेफ्टी वाल्व, बटरफ्लाई वाल्व संविदा अनुबंध में वर्णित उत्पादकों के नहीं थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रबंधन ने मशीनरी के बनावट/ विन्यास में परिवर्तन की अनुमति सक्षम प्राधिकारी अर्थात् कम्पनी के निदेशक मंडल की अनुमति के बिना ही प्रदान की थी। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि ठेकेदार अ को तकनीकी सलाहकार द्वारा अनुमोदित एवं अनुबंध के साथ संलग्न आपूर्तिकर्ताओं की सूची के अनुसार क्रय सामग्री की आपूर्ति करनी थी। तथापि, ठेकेदार अ ने सूची में निर्माता/आपूर्तिकर्ता के रूप में स्वयं के नाम के आद्याक्षर सम्मिलित कर दिये एवं स्वयं द्वारा निर्मित कई मदों²⁰ की आपूर्ति की थी।

सरकार ने कहा कि चीनी संयंत्र के कार्य को टर्नकी के आधार पर दिया गया था एवं ठेकेदार अ की सेंट्रीफ्यूगल मशीन/क्लैरीफायर/वैक्यूम फिल्टर राष्ट्रीय सहकारिता विकास निगम की महत्वपूर्ण उपकरणों की सूची में सम्मिलित थे, अंतः बीओडी की अनुमति आवश्यक नहीं थी। तथापि, इस तथ्य को स्वीकार किया गया कि बॉयलर सेफ्टी वाल्व एवं बटर फ्लाई वाल्व की आपूर्ति निविदा के अनुसार नहीं की गई थी। उत्तर इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए स्वीकार्य नहीं थी कि संविदा अनुबंध में निर्दिष्ट बनावट/ विन्यास अनुसार मदों की स्थापना/आपूर्ति नहीं की गई थी।

नवीन चीनी संयंत्र का परिचालन निष्पादन

5.2.12 कम्पनी ने गन्ना पिराई सत्र 2015-16 के दौरान नवीन चीनी संयंत्र का संचालन प्रारम्भ (जनवरी 2016) कर दिया बावजूद इसके की यह संचालन के लिए पूर्ण रूप से तैयार नहीं था एवं इसका परीक्षण संचालन भी नहीं किया गया था। पिराई सत्र 2015 -18 के दौरान चीनी संयंत्र का निष्पादन संतोषजनक नहीं पाया गया था जैसा कि आगे चर्चा की गई है:

अत्यधिक यंत्रदोष

5.2.13 कम्पनी ने डीपीआर में वास्तविक पिराई के घंटों के अनुपात में यंत्रदोष के कारण घंटों के नुकसान के लिए मापदंड निर्धारित नहीं किए थे। तथापि, नवीन चीनी संयंत्र के संचालन एवं रखरखाव के लिए ठेकेदार स को ठेका प्रदान (14 नवंबर 2016) करते समय इसने प्रत्येक पिराई सत्र के लिए अधिकतम दो प्रतिशत के ठहराव के मापदंड निर्धारित किए थे। संयंत्र के संचालन, यंत्रदोष के कारण घंटों के नुकसान का विवरण नीचे दी गई तालिका में दिया गया है:

20 सी/एफ मशीन, वी फिल्टर, क्लैरीफायर, कैन अनलोडर, फीडर टेबल, कैन कैरियर ईओटी एवं हॉट क्रेन्स, पीआरडीएस इत्यादि।

तालिका 5.2.1: पिराई हेतु उपलब्ध घंटे व पिराई के वास्तविक घंटे

विवरण	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
पिराई के लिए उपलब्ध कुल घंटे	2792.60	2808.50	1599.75	2469.35
पिराई के वास्तविक घंटे	1994.42	2182.50	1275.05	2068.40
घंटों का नुकसान	798.18	626.00	324.70	400.95
कुल नुकसान हुए घंटों का कुल पिराई घंटों से प्रतिशत	28.58	22.29	20.30	16.23
मानक से अधिक घंटों का नुकसान (प्रतिशत)	26.58	20.29	18.30	14.23

यह देखा जा सकता है कि यंत्रदोष के कारण नुकसान होने वाले घंटे निर्धारित मापदंडों से बहुत अधिक थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि चीनी संयंत्र के रुकने के मुख्य कारणों में पावर हाउस के ब्रेकर में ट्रिपिंग, एमबीसी (मुख्य बगास कैरियर) में यंत्रदोष एवं आरबीसी (रिटर्न बगास कैरियर) में समस्या थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि टरबाइन में ट्रिपिंग के नियमित प्रकरण थे, तथापि, ठेकेदार अ द्वारा अप्रैल 2019 तक इसे ठीक नहीं किया गया था।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि 2015-16 के सत्र में, अत्यधिक यंत्रदोष प्रारम्भ एवं परीक्षण सत्र होने के कारण तथा ठेकेदार अ द्वारा संविदा अनुबंध के अनुसार परीक्षण निष्पादन भी पूर्ण नहीं किये जाने के कारण हुआ था जिसके लिए चालू बिलों में से कटौती कर ली गई है। इसके आगे कहा कि ओएण्डएम अनुबंधकर्ता (ठेकेदार स) से सत्र 2016-19 के दौरान मापदंडों से अधिक यंत्रदोष के लिए वसूली की गई थी है। उत्तर यथार्थपूर्ण नहीं था, क्योंकि अत्यधिक यंत्रदोष के कारण होने वाली हानि के समक्ष सत्र के दौरान प्रदर्शन मानकों की अप्राप्ति (ठहराव) के लिए आरोपित शास्ति²¹ मामूली थी। कम्पनी ने अत्यधिक यंत्रदोष के कारणों का विश्लेषण नहीं किया था एवं शास्ति को परिचालन निष्पादन में हुई हानि के अनुसार युक्ति संगत भी नहीं किया गया था।

बगास का अतिरिक्त उपभोग

5.2.14 चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र की डीपीआर में बगास उत्पादन एवं उपभोग क्रमशः 19.60 टन प्रति घंटा (टीपीएच) एवं 13.06 टीपीएच परिकल्पित किया गया था। इस प्रकार, 6.54 टन बगास की बचत होनी थी, जो कि सत्र के दौरान पिराई किये गये गन्ने के 9.41 प्रतिशत के बराबर थी। संयंत्र के संचालन, गन्ने की पिराई, बगास का उत्पादन, ईंधन के रूप में बगास का उपयोग, खुले बाजार से बगास के क्रय का वर्षवार विवरण नीचे दी गई तालिका में दिया गया है:

21 2016-18 के दौरान ₹ 2.00 लाख प्रति सत्र एवं 2018-19 के दौरान ₹ 4 लाख से ₹ 6 लाख प्रति सत्र।

तालिका 5.2.2: 2015-16 से 2018-19 के दौरान बगास का उपयोग

(मात्रा क्विंटल में)

वर्ष	गन्ना पिराई	अनुमानित बचत	उत्पादित बगास	क्रय किये गये बगास का उपभोग	बगास का कुल उपभोग	मानक अनुसार उपभोग	अतिरिक्त उपभोग
2015-16	888864	83642.10	312556	60698	373254	260471	112783
2016-17	1189328	111915.76	383913	58823	442736	285035	157701
2017-18	773505	72786.82	245222	67148	312370	166522	145848
2018-19	1161153	109264.00	362140	58821	420961	270133	150828

स्रोत: फॉर्म आरटी-8सी में सत्र के लिए अंतिम उत्पादन प्रतिवेदन, डीपीआर एवं बगास के क्रय का विवरण।

यह देखा जा सकता है कि संयंत्र का निष्पादन अत्यधिक कमजोर था। डीपीआर में परिकल्पित गन्ना पिराई के 9.41 प्रतिशत की बचत के समक्ष, न केवल गन्ना पिराई से उत्पादित समस्त बगास का उपभोग किया गया था अपितु बल्कि 10 अप्रैल 2019 तक समाप्त गत चार सत्रों के दौरान कम्पनी को बाजार से 245490 क्विंटल बगास का क्रय करना पड़ा था। लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी चार गन्ना पिराई सत्रों में बगास का उपभोग डीपीआर में परिकल्पित मानकों से अधिक था। बगास के अतिरिक्त उपभोग के मुख्य कारण ठेकेदार अ द्वारा इंसुलेशन कार्य के पूर्ण नहीं किया जाना था जिसके परिणामस्वरूप विभिन्न उपकरणों में ऊष्मा विकिरण हानि सामान्य से अधिक थी; मिल में हाइड्रोलिक दबाव के असामान्य कार्य करना, जिसके परिणामस्वरूप नमी की मात्रा थी अधिक (जो ≤ 50 प्रतिशत के मानकों के समक्ष 50.16 प्रतिशत व 51.92 प्रतिशत के मध्य थी), बॉयलर में भाप का अधिक उपभोग एवं टरबाइन में बारम्बार ट्रिपिंग थे।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि संयंत्र के कमजोर निष्पादन के कारण कम्पनी को बगास के क्रय पर ₹ 8.40 करोड़²² का अतिरिक्त व्यय वहन करना पड़ा था।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि बगास के उपभोग को कम करने के लिए सुधारात्मक कार्यवाही प्रारम्भ कर दी गई है, जिसके तहत बार-बार होने वाली ट्रिपिंग की समस्या से उबरने हेतु टरबाइन नियंत्रक में यांत्रिक समायोजन कर एवं इंसुलेशन कार्य जो कि ठेकेदार अ द्वारा नहीं किया गया था। को पूर्ण किया जा रहा है, तथ्य यह रहा कि अपूर्ण कार्य के कारण संयंत्र का प्रदर्शन असंतोषजनक रहा, जिसके कारण बगास का अतिरिक्त उपभोग हुआ था।

गन्ने से चीनी की प्राप्ति

5.2.15 चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र की डीपीआर में आगामी 5 वर्षों के दौरान की गन्ने से चीनी की 9.50 प्रतिशत प्राप्ति की परिकल्पित (अनुमानित) थी। गत चार सत्रों अर्थात् 10 अप्रैल 2019 तक गन्ने की पिराई एवं चीनी की प्राप्ति का विवरण निम्नानुसार है:

22 क्रय मात्रा का उपभोग * सत्र के दौरान प्रति क्विंटल औसत निर्गम दर {2015-16 (60698* ₹ 377.16), 2016-17 (58823* ₹ 342.94), 2017-18 (67148* ₹ 330.209) एवं 2018-19 (58821 * 319.45)}

तालिका 5.2.3: गन्ने से चीनी की वसूली

विवरण	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
गन्ने की कुल पिराई (क्विंटल)	888864	1189328	773505	1161153
गन्ने से चीनी की वास्तविक वसूली (%)	5.88%	8.55%	9.02%	9.18%
गन्ने से चीनी की वास्तविक वसूली (क्विंटल)	52265.20	101687.54	69770.15	106593.85
गन्ने में चीनी की हानि का प्रतिशत (डीपीआर के अनुसार)	1.85	1.85	1.85	1.85
गन्ने में चीनी की हानि क्विंटल में (डीपीआर के अनुसार)	16443.98	22002.57	14309.84	21481.33
चीनी की वास्तविक हानि (%)	3.63	2.58	2.23	2.20
चीनी की वास्तविक हानि (क्विंटल में)	32265.76	30684.66	17249.16	25545.37
अतिरिक्त हानि (क्विंटल में)	15821.78	8682.09	2939.32	4064.04
प्रति क्विंटल चीनी की दर/₹ (31 मार्च को)	3147.12	3541.36	2973.95	2956.91
चीनी की कम प्राप्ति के कारण हानि (₹ लाख में)	497.93	307.46	87.41	120.17

स्रोत: सत्र के लिये फॉर्म आरटी-8सी में अंतिम उत्पादन प्रतिवेदन, डीपीआर एवं कम्पनी द्वारा प्रदत्त सूचना।

यह देखा जा सकता है कि चीनी की प्राप्ति मापदंडों से कम थी एवं चीनी की हानि का प्रतिशत मापदंडों से अधिक था। लेखापरीक्षा ने देखा कि मापदंडों से अधिक उत्पादन हानि होने के कारण 2015-16 से 2018-19 के दौरान कम्पनी को ₹ 10.13 करोड़ रुपए की हानि वहन करनी पड़ी थी।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि कम्पनी ने वर्ष 2018-19 में चीनी संयंत्र के संचालन व रखरखाव का ठेका ठेकेदार द को प्रदान किया था (18 अक्टूबर 2018)। ठेकेदार द ने चीनी संयंत्र की कमियों के अवलोकन के उपरांत, चीनी संयंत्र की परिचालन दक्षता में सुधार हेतु ₹ 4.19 करोड़ के अनुमानित व्यय का सुझाव दिया था। तथापि, प्रबंधन द्वारा जून 2019 तक की निर्णय नहीं लिया गया था।

इस प्रकार, सभी चार पिराई सत्रों के दौरान, चीनी संयंत्र का समग्र निष्पादन संतोषजनक नहीं था।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि ठेकेदार अ ने निष्पादन परीक्षण अनुबंध के अनुसार कार्य पूर्ण नहीं किये थे एवं इसलिये 2015-19 के सत्रों के दौरान निर्धारित मापदंडों से अधिक यंत्रदोषों के कारण चीनी की प्राप्ति प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई थी। तथापि, अनुबंध के अनुसार चीनी की कम प्राप्ति के लिए ओएण्डएम ठेकेदारों (ठेकेदार स व द) से वसूली कर ली गई थी। तथ्य यह रहा कि चीनी संयंत्र के कमजोर निष्पादन के कारण सभी चारों सत्रों में चीनी की हानि मापदंडों से अधिक थी। इसके अतिरिक्त सरकार का यह कथन यथार्थपूर्ण नहीं था कि ओएण्डएम अनुबंधकर्ताओं से वसूली कर ली गई थी, क्योंकि चीनी की हानि के समक्ष वसूली बहुत कम थी।

बगास आधारित सह-उत्पादन संयंत्र का निष्पादन

5.2.16 डीपीआर में परिकल्पित था कि 4.95 मेगावाट (4950 किलोवाट) बगास आधारित सह-उत्पादन संयंत्र को बॉयलर से जनित भाप से संचालित किया जाना था। साथ ही, गन्ना पिराई सत्र के दौरान 2100 केडब्ल्यूएच विद्युत की स्वयं की आवश्यकता (तत्पश्चात 2800 केडब्ल्यूएच तक संशोधित) एवं गैर-सत्र के दौरान 700 केडब्ल्यूएच की मांग पूरी करने के पश्चात शेष विद्युत ग्रिड में डाली जानी थी। तदनुसार तीनों डिस्कॉम्स²³ के साथ विद्युत क्रय अनुबन्ध निष्पादित (30 दिसंबर 2015) किये गये थे। सह-उत्पादन संयंत्र को 9 मई 2016 को प्रारम्भ किया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि चीनी संयंत्र के प्रारंभ होने की तिथि अर्थात् 16 जनवरी 2016 से 8 मई 2016 तक टरबाइन 2167 घंटे संचालित किया गया था। तथापि, ग्रिड के साथ जुड़े नहीं होने के कारण, कम्पनी 2015-16 के सत्र के दौरान डिस्कॉम को विद्युत निर्यात नहीं कर सकी थी। 2016-17 से 2018-19 के दौरान सह-उत्पादन संयंत्र से विद्युत का अनुमानित/वास्तविक उत्पादन एवं उत्पादित विद्युत का निर्यात नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 5.2.4: सह-उत्पादन संयंत्र से विद्युत का उत्पादन व निर्यात

वर्ष	टरबाइन का वास्तविक संचालन (घंटों में)	स्थापित क्षमता पर अनुमानित उत्पादन (केडब्ल्यूएच में)	वास्तविक उत्पादन (केडब्ल्यूएच में)	वास्तविक उत्पादन की प्रतिशतता	डीपीआर के अनुसार स्वयं के उपयोग (2800 केडब्ल्यूएच) के पश्चात निर्यात के लिए उपलब्ध योग्य अधिशेष विद्युत (केडब्ल्यूएच में)	विद्युत निर्यात (केडब्ल्यूएच में)	विद्युत निर्यात में कमी (केडब्ल्यूएच में)
1	2	3	4	5	6	7	8=6-7
2016-17	2427	12013650	8636100	71.88	5218050	2561951	2656099
2017-18	1413	6994350	5593317	79.97	3037950	2019717	1018233
2018-19	2228	11028600	7741645	70.19	4790200	2490180	2300020

यह देखा जा सकता है कि पिराई सत्र 2016-17 से 2018-19 के दौरान सह-उत्पादन संयंत्र का प्रदर्शन संतोषजनक नहीं था क्योंकि वास्तविक उत्पादन केवल 71.88 प्रतिशत एवं 79.97 प्रतिशत के मध्य था। लेखापरीक्षा ने देखा कि पूर्ण क्षमता पर विद्युत उत्पादन नहीं होने के कारण, वित्त वर्ष 2016-19 के दौरान डिस्कॉम्स को निर्यात की जाने वाली विद्युत में कमी रही थी। इस प्रकार, कम्पनी को ₹ 3.40 करोड़²⁴ के राजस्व की हानि हुई। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि गैर सत्र के दौरान बगास की अनुपलब्धता के कारण कम्पनी सह-उत्पादन संयंत्र के संचालन में विफल रही।

23 जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड, जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड एवं अजमेर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड।

24 2656099 इकाईयां * ₹ 5.53 प्रति इकाई (अर्थात: स्थाई शुल्क: ₹ 2.43 प्रति इकाई एवं परिवर्तनशील शुल्क: ₹ 3.10 प्रति इकाई), 1018233 इकाईयां * ₹ 5.685 प्रति इकाई (परिवर्तनशील शुल्क में 5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि को सम्मिलित करते हुए) एवं 2300020 इकाईयां* ₹ 5.8478 प्रति इकाई राजस्थान विद्युत विनियामक आयोग द्वारा निर्धारित टैरिफ के अनुसार।

सरकार ने कहा कि कमी की गणना 2.1 एमडब्ल्यू का घरेलू भार मानते हुए की गई है जबकि चीनी संयंत्र का घरेलू भार 2.8 एमडब्ल्यू था क्योंकि डीपीआर तैयार करते समय बहुत सारे घटकों पर विचार नहीं किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कमी की गणना संयंत्र के पूर्ण क्षमता (4950 केडब्ल्यूएच प्रति घंटा) पर संचालन के आधार पर तथा कम्पनी के स्वयं 2800 केडब्ल्यूएच प्रति घंटा के उपभोग को ध्यान में रखते हुए की गई थी।

प्रेस मड का उपयोग

5.2.17 प्रेस मड का उपयोग भरपूर पोषक तत्वों से युक्त, उच्च गुणवत्ता वाले जैविक पदार्थ के रूप में किया जाता है; जब इसे मृदा में खाद के रूप में मिलाया जाता है तो बेहतर सतत उपज प्राप्त होती है। प्रेस मड पोषक तत्व से भरपूर नरम, स्पंजी, अनाकार एवं गहरे भूरे सफेद रंग की सामग्री है। डिस्टिलरी से प्राप्त स्पेंट वाश²⁵ को संमिश्रित प्रक्रिया के माध्यम से प्रेस मड के साथ उपयोग में लिया जाता है। साथ ही, प्रेस मड एवं स्पेंट वाश का 1:3.5 अनुपात का मिश्रण जैविक खाद के लिए अनुकूलतम है।

चीनी संयंत्र के संचालन, उत्पादित प्रेस मड एवं जैविक खाद के वास्तविक उत्पादन का विवरण नीचे दी गई तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 5.2.4: प्रेस मड एवं जैविक खाद का उत्पादन

(मात्रा क्विंटल में)

सत्र	उत्पादित प्रेस मड	प्रेस मड का संचयी उत्पादन	जैविक खाद का उत्पादन
2015-16	21401.20	21401.20	-
2016-17	33726.33	55127.53	18000
2017-18	18850.00	73977.53	22400
2018-19	37938.90	111916.43	-

लेखापरीक्षा ने देखा कि पिराई सत्र 2015-16 एवं 2018-19 के दौरान जैविक खाद का उत्पादन नहीं किया जा सका क्योंकि डिस्टिलरी 2015-16 में संचालित नहीं हुई थी, जबकि यह 2018-19 के दौरान बंद रही थी। इस प्रकार, प्रेस मड की बहुत बड़ी मात्रा जैविक खाद के उत्पादन में प्रयुक्त नहीं हो सकी थी।

सरकार ने कहा कि डिस्टिलरी के संचालन के पश्चात जैविक खाद का उत्पादन प्रारम्भ हुआ एवं 12000 क्विंटल जैविक खाद का विक्रय किया जा चुका है। इसने आगे कहा गया कि 2018-19 के दौरान उत्पादित जैविक खाद की बिक्री के लिए निविदाएं आमंत्रित की जा चुकी हैं। उत्तर स्वीकार नहीं था, क्योंकि कम्पनी द्वारा 2015-16 के दौरान उत्पादित संपूर्ण प्रेस मड का उपयोग स्पेंट वाश अनुउपलब्धता होने के कारण नहीं किया जा सका था। इसके अतिरिक्त, 2018-19 के दौरान डिस्टिलरी बंद थी एवं इसलिए जैविक खाद के उत्पादन की कोई संभावना नहीं थी।

25 डिस्टिलरी उद्योग का अपशिष्ट जल पूरी तरह से संयंत्र जनित होता है एवं इसमें भारी मात्रा में घुलनशील जैविक पदार्थ एवं पोषक तत्व होते हैं, परन्तु इनमें कोई विषैले यौगिक नहीं होते हैं।

नवीन डिस्टिलरी संयंत्र का प्रदर्शन

5.2.18 कम्पनी ने एकीकृत चीनी परिसर में चीनी मिल के साथ 30 केएलपीडी क्षमता की एक डिस्टिलरी संयंत्रकी स्थापना की थी। डिस्टिलरी संयंत्र को वर्ष में 330 मानव दिवसों (शीरा प्रणाली एवं धान्य प्रणाली अनाज आधार पर क्रमशः 140 दिन एवं 190 दिन) हेतु संचालित किया जाना था। संयंत्र के संचालन के लिए आवश्यक शीरा चीनी मिल से उत्पादित किया जाना था, जबकि संयंत्र के धान्य प्रणाली पर संचालन के लिए कम्पनी ने खुले बाजार से चावल की टुकड़ी क्रय की थी। संयंत्र का शीरा प्रणाली व धान्य प्रणाली पर संचालन क्रमशः 24 नवंबर 2016 एवं 31 जनवरी 2018 से प्रारम्भ किया गया था। संयंत्र के संचालन का विवरण नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 5.2.5: नवीन डिस्टिलरी संयंत्र का संचालन

विवरण	2016-17		2017-18	
	शीरा प्रणाली	धान्य प्रणाली	शीरा प्रणाली	धान्य प्रणाली
कुल उपलब्ध संचालन घण्टे	2904	-	3360	936
वास्तविक संचालित घण्टे	1705	-	1848	535
विवश रुकावट	1199	-	1512	401
कुल उपलब्ध घण्टों से विवश रुकावट की प्रतिशतता	41%	-	45%	43%
प्रत्याशित उत्पादन (में लीटर बल्क लाख)	23.10	-	23.10	12.29
वास्तविक उत्पादन (में लीटर बल्क लाख)	15.95	-	14.56	3.27
प्रत्याशित उत्पादन की प्रतिशतता से वास्तविक उत्पादन	69.05	-	63.03	26.61

नोट: प्रत्याशित उत्पादन की गणना कुल उपलब्ध घण्टों के स्थान पर उन दिनों पर की गई जब संयंत्र संचालन में था।

लेखापरीक्षा में पाया कि वित्त वर्ष 2018-19 के दौरान संयंत्र का संचालन नहीं हुआ था। बॉयलर में दोषों जैसे कि नलियों में रिसाव, मुख्य बायोमास वाहक में चेन की समस्या, कम भाप, डेक नियंत्रण प्रणाली की समस्या एवं मशीनरी में यांत्रिक दोष के कारण संयंत्र की विवश रुकावट बहुत अधिक थी।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि संयंत्र के खराब प्रदर्शन के लिए ठेकेदार ब को कानूनी नोटिस जारी किए गए थे एवं सुरक्षा राशि में भी कटौती की गई थी। इसने ने आगे कहा कि पूर्व के ओएण्डएम अनुबंधकर्ता को मापदंडों/ अनुबंध के अनुसार कार्य नहीं करने के कारण पूर्ण भुगतान जारी नहीं किया गया था एवं वर्तमान में ओएण्डएम अनुबंध एक नये ठेकेदार को प्रदान (मार्च 2019) किया गया है, जिसमें परिशोधित स्पिरिट का उत्पादन अनुबंध की शर्तानुसार पाया गया था। तथ्य यह रहा कि डिस्टिलरी संयंत्र का निष्पादन संतोषजनक नहीं था।

डिस्टिलरी संयंत्र की परिचालन व्यवहार्यता

5.2.19 कम्पनी ने चीनी मिल में उत्पादित शीरा एवं खुले बाजार से क्रय किए गए चावल की टुकड़ी से शीरा प्रणाली एवं धान्य प्रणाली पर परिशोधित स्पिरिट का उत्पादन किया था। वर्ष

2016-17 एवं 2017-18 के दौरान, परिशोधित स्पिरिट के उत्पादन का विवरण नीचे दर्शाया गया है:

वर्ष	परिशोधित स्पिरिट का उत्पादन (बीएल में)		परिशोधित स्पिरिट की उत्पादन लागत (₹ प्रति बीएल)		परिशोधित स्पिरिट की क्रय लागत (₹ प्रति बीएल)		परिशोधित स्पिरिट की उच्च उत्पादन लागत के कारण हानि (₹ करोड़ में)	
	शीरा आधार	धान्य आधार	शीरा आधार	धान्य आधार	शीरा आधार	धान्य आधार	शीरा आधार	धान्य आधार
1	2		3		4		5 = (3-4) x 2	
2016-17	1595000	-	80.61	-	43.82	-	5.87	-
2017-18	1456000	327000	109.25	221.73	41.75	41.75	9.83	5.89
कुल योग	3051002	327000					15.70	5.89

लेखापरीक्षा ने देखा कि शीरा आधार पर उत्पादन 2016-17 एवं 2017-18 के दौरान क्रमशः 69 प्रतिशत एवं 63 प्रतिशत पर बहुत कम हुआ था। साथ ही, धान्य से परिशोधित स्पिरिट का उत्पादन परिकल्पित उत्पादन का केवल 26.61 प्रतिशत था। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि शीरा प्रणाली एवं धान्य प्रणाली से परिशोधित स्पिरिट का उत्पादन कम्पनी के लिए वित्तीय रूप से व्यवहारिक नहीं था क्योंकि 2016-18 के दौरान परिशोधित स्पिरिट के उत्पादन पर कम्पनी ने ₹ 21.58 करोड़ की हानि वहन की थी। साथ ही, संयंत्र 2018-19 के दौरान संचालित नहीं था परंतु, कम्पनी को डिस्टिलरी के संचालन के लिए आबकारी विभाग को ₹ 25 लाख का लाइसेंस शुल्क देना पड़ा था। साथ ही, संयंत्र का निष्पादन संतोषजनक नहीं था क्योंकि आसवन, बॉयलर, टरबाइन मिलिंग, द्रवीकरण एवं किण्वन अनुभाग से संबंधित कई कार्य या तो लंबित थे अथवा अप्रैल 2018 तक कुशलतापूर्वक कार्य नहीं कर रहे थे; फिर भी कम्पनी ने संयंत्र का संचालन करने का निर्णय लिया। कम्पनी ने ठेकेदार ब को कई नोटिस जारी किए, तथापि, मई 2019 तक कार्य पूर्ण नहीं हुआ था।

सरकार का उत्तर 2016 -18 के दौरान शीरा प्रणाली/धान्य प्रणाली पर परिशोधित स्पिरिट की अधिक उत्पादन लागत पर मौन था। तथापि, उसने कहा कि 2019-20 के दौरान एक नवीन ठेकेदार डिस्टिलरी का संचालन ₹ 19.35 (जीएसटी अतिरिक्त) प्रति बीएल की रूपान्तरण लागत पर कर रहा है। साथ ही, आबकारी नीति के नियमों के अनुसार लाइसेंस शुल्क प्रति वर्ष जमा किया जाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, डिस्टिलरी के शेष कार्यों को ठेकेदार ब के जोखिम एवं लागत के आधार पर करवाने की प्रक्रिया जारी है। उत्तर यथार्थपूर्ण नहीं था क्योंकि इसमें वर्तमान में दिये गए अनुबंध की केवल रूपान्तरण लागत उल्लेखित है जिसमें प्रशासनिक लागत एवं उपरिव्यय लागत सम्मिलित नहीं की गई थी।

पर्यावरणीय मुद्दे

5.2.20 चीनी मिल एवं डिस्टिलरी संयंत्र स्थानीय पर्यावरण को बहुत प्रभावित करते हैं। इन संयंत्रों के संचालन के प्रत्यक्ष प्रभाव में सम्मिलित हैं:

वायु प्रदूषण: बगास को बॉयलर में चीनी मिल के ईंधन के रूप में उपयोग करने से सूक्ष्म कण, नाइट्रोजन के ऑक्साइड, कार्बन, सल्फर एवं जल वाष्प उत्पन्न होते हैं। सूक्ष्म कणों को

सामान्यता फ्लाई ऐश के रूप में जाना जाता है, जिसमें राख, अधजले बगास एवं कार्बन के कण होते हैं।

जल प्रदूषण: चीनी मिल प्रति टन गन्ने की पिराई पर 1000 लीटर अपशिष्ट जल उत्पन्न करती है, अपशिष्ट मुख्य रूप से सतह साफ करने के लिये अवशिष्ट जल एवं घनीभूत जल होता है। इसी प्रकार डिस्टिलरी से स्पेंट वाश भी उत्पन्न होता है।

वन एवं पर्यावरण मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा कम्पनी को डिस्टिलरी संयंत्र के साथ एकीकृत चीनी परिसर स्थापित करने हेतु पर्यावरण स्वीकृति (ईसी) प्रदान की गई (जनवरी 2013)। साथ ही, राजस्थान राज्य प्रदूषण नियंत्रण मंडल (आरएसपीसीबी) ने चीनी संयंत्र एवं डिस्टिलरी संयंत्र के संचालन के लिए सहमति (सीटीओ) जारी की थी (18 दिसम्बर 2015)। ईसी एवं सीटीओ के नियमों एवं शर्तों में, अन्य प्रावधानों के साथ, चीनी मिल के अवशिष्ट जल के शोधन के लिए अवशिष्ट शोधन संयंत्र के साथ-साथ स्पेंट वाश के शोधन के लिए बायो-मेथेनेशन संयंत्र की स्थापना सम्मिलित थी।

अवशिष्ट शोधन संयंत्र (डिस्टिलरी)

5.2.21 डिस्टिलरी संयंत्र की डीपीआर में शीरा आधारित संचालन के दौरान डिस्टिलरी से निकलने वाले स्पेंट वाश के लिए एक अवशिष्ट शोधन संयंत्र (ईटीपी) की स्थापना भी परिकल्पित थी। ईटीपी को तीन भागों में विभाजित किया गया था (अ) बायो-मेथेनेशन संयंत्र (ब) बायो-कंपोस्टिंग संयंत्र (स) कन्डेनसेट पॉलिशिंग इकाई। बायो-मेथेनेशन संयंत्र की स्थापना, डिस्टिलरी संयंत्र के अवशिष्ट भार को कम करने हेतु एवं डिस्टिलरी संयंत्र के पूरक ईंधन की आवश्यकता²⁶ की पूर्ति के लिये समृद्ध मिथेन बायोगैस का उत्पादन करने के लिए की जानी थी। बायोगैस का कैलोरी मान उच्च होता है एवं इसका उपयोग बायोगैस आधारित विद्युत संयंत्र में विद्युत उत्पादन के लिए किया जाता है।

ठेकेदार ब ने ₹ 3.40 करोड़²⁷ की कुल लागत से बायो-मेथेनेशन संयंत्र, बायो-कंपोस्टिंग संयंत्र एवं कन्डेनसेट पॉलिशिंग इकाई का निर्माण किया था (नवम्बर-2016)।

बायो-मेथेनेशन संयंत्र का स्थिरीकरण नहीं किया जाना

5.2.22 यह परिकल्पित किया गया था कि बायो-मेथेनेशन संयंत्र डिस्टिलरी के शीरा प्रणाली से संचालन के 15 दिवस के पश्चात बायोगैस का उत्पादन करेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बायो-मेथेनेशन संयंत्र का स्थिरीकरण मई, 2019 तक नहीं हुआ था एवं यहां तक कि संयंत्र का परीक्षण संचालन भी नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि शीरा प्रणाली पर संचालन के दौरान उत्पन्न हुए स्पेन्ट वॉश का शोधन भी नहीं किया गया था एवं अशोधित स्पेन्ट वॉश को इस प्रकार बाहर बहाने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

26 बायो-मेथेनेशन संयंत्र के संचालन पर बायोगैस का परिकल्पित उत्पादन डिस्टिलरी संयंत्र की 1/3 पूरक ईंधन की आवश्यकता को पूरा कर सकता है, जबकि शेष 2/3 ईंधन की आवश्यकता की पूर्ति सरसों के भूसे से की जानी थी।

27 बायो-मेथेनेशन संयंत्र (₹ 2.25 करोड़), बायो-कंपोस्टिंग संयंत्र (₹ 0.70 करोड़) एवं कन्डेनसेट पॉलिशिंग इकाई (₹ 0.45 करोड़)।

साथ ही, इस तथ्य के उपरान्त भी कि संयंत्र का स्थिरीकरण/संचालन प्रारंभ नहीं हुआ था कम्पनी ने पूर्ण भुगतान जारी कर दिया। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि संयंत्र का संचालन नहीं किये जाने के परिणामस्वरूप, 136400 घन मीटर बायोगैस का परिकल्पित उत्पादन सुनिश्चित नहीं किया जा सका एवं इसलिए डिस्टिलरी संयंत्र का संचालन केवल सरसों के भूसे से किया गया था। इस प्रकार, कम्पनी को वित्तीय वर्ष 2016-17 एवं 2017-18 में डिस्टिलरी संयंत्र को शीरा प्रणाली पर संचालन करने से ₹ 0.95 करोड़ के ईंधन की अतिरिक्त लागत वहन करनी पड़ी थी।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि ठेकेदार ब के विरुद्ध कार्यवाही कानूनी नोटिस जारी करके एवं निष्पादन गारंटी की कटौती कर प्रारंभ कर दी गई है। तथ्य यह रहा कि बायो-मेथेनेशन संयंत्र के अभाव में डिस्टिलरी द्वारा उत्पादित स्पेन्ट वॉश का शोधन नहीं किया जा सका था एवं इस प्रकार कम्पनी पर्यावरण मानकों की अनुपालना नहीं कर सकी।

कन्डेनसेट पालिशिंग ईकाई

5.2.23 कार्य के क्षेत्र के अनुसार ठेकेदार ब को अपशिष्ट जल में उपस्थित जैविक पदार्थ को हटाने एवं पीने के अतिरिक्त अन्य उपयोग हेतु जल की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिये कन्डेनसेट पालिशिंग ईकाई (सीपीयू) एवं आरओ संयंत्र स्थापित करना था। सीपीयू एवं आरओ संयंत्र की स्थापना क्रमशः ₹ 45 लाख एवं ₹ 48.40 लाख की लागत से की जानी थी। ठेकेदार ब ने संयंत्रों का निर्माण किया एवं तदनुसार कम्पनी ने संयंत्रों की लागत (सीपीयू के लिए ₹ एक लाख के अतिरिक्त) का भुगतान कर दिया।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि इन दोनों संयंत्रों का स्थिरीकरण आदिनांक (मई 2019) तक भी नहीं किया गया था; सीपीयू के विविध कार्य अभी तक बकाया होने के कारण कम्पनी डिस्टिलरी के संचालन के लिये आवश्यक पर्यावरणीय मानकों को प्राप्त नहीं कर सकी थी।

इस प्रकार बायो-मेथेनेशन संयंत्र एवं सीपीयू का स्थिरीकरण नहीं किये जाने के कारण कम्पनी द्वारा पर्यावरण मानकों का उल्लंघन किया गया क्योंकि उत्पादित स्पेन्ट वॉश का शोधन नहीं किया जा सका था।

सरकार ने प्रकरण पर कोई प्रत्युत्तर नहीं दिया।

‘संचालन करने की सहमति’ के नियमों एवं शर्तों की अनुपालना

5.2.24 आरएसपीसीबी द्वारा चीनी संयंत्र एवं डिस्टिलरी संयंत्र के लिये जारी (दिसम्बर 2015) ‘संचालन करने की सहमति’ के नियमों एवं शर्तों में यह विहित था कि वायु का उत्सर्जन एवं घरेलू सीवरेज एवं संचालन अपशिष्ट का निस्तारण इस प्रकार किया जाना चाहिये कि वह संबंधित अधिनियमों/नियमों/विनियमों के अंतर्गत नियत मानकों के अनुरूप हो। साथ ही, कम्पनी को उत्सर्जन के स्रोत/ परिवेश वायु/ अपशिष्ट जल/ शोर का त्रैमासिक विश्लेषण/ निगरानी प्रतिवेदन राज्य बोर्ड की प्रयोगशाला अथवा एमओईएफ, भारत सरकार से स्वीकृत/ मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला से प्रस्तुत करना होगा।

चीनी संयंत्र से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि परिवेश वायु (अर्थात् चिमनी निगरानी प्रतिवेदन) के लिये स्वीकृत/ मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला के प्रतिवेदन जनवरी 2019 से आरएसपीसीबी को प्रस्तुत किये गये जबकि शोर के स्तर को स्वीकार्य मानकों

तक बनाये रखने के संबंध में प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के साक्ष्य कम्पनी के अभिलेखों में नहीं पाये गये थे।

आरएसपीसीबी को प्रस्तुत किये गये अपशिष्ट जल के विश्लेषण के मासिक प्रतिवेदन (दिसम्बर 2018 तक की अवधि के लिये) कम्पनी के स्वयं के स्तर पर तैयार किये गये प्रतीत होते हैं। ऐसा कोई साक्ष्य नहीं था कि यह प्रतिवेदन राज्य बोर्ड की प्रयोगशाला अथवा एमओईएफ, भारत सरकार से स्वीकृत/मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला से प्राप्त प्रपत्रों के आधार पर तैयार किये गये थे।

डिस्टिलरी संयंत्र के संबंध में, कम्पनी ने 2018-19 तक आवश्यक प्रतिवेदन आरएसपीसीबी को प्रस्तुत करने के संबंध में अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये थे। अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि आरएसपीसीबी ने एक 'कारण बताओ नोटिस' जारी किया (अक्टूबर 2018) क्योंकि कम्पनी ने संचालन करने की सहमति में नियत राज्य बोर्ड की प्रयोगशाला अथवा स्वीकृत/मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला के विश्लेषण एवं निगरानी प्रतिवेदन सहित अनुपालना प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किये थे।

सरकार ने यह कहा कि आरएसपीसीबी ने चीनी मिल/डिस्टिलरी का निरीक्षण किया था व 31 अगस्त 2023 तक संचालन करने की सहमति जारी की एवं संचालन करने की सहमति में दिये गए सभी दिशा-निर्देशों की आवश्यकता अनुपालना सुनिश्चित की जा रही है। उत्तर संतोषजनक नहीं था, क्योंकि कम्पनी ने 2016-18 की अवधि के लिए राज्य बोर्ड की प्रयोगशाला अथवा एमओईएफ, भारत सरकार से स्वीकृत/मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला से उत्सर्जन के स्रोत/परिवेश वायु/अपशिष्ट जल शोर के त्रैमासिक विश्लेषण/निगरानी प्रतिवेदन के समर्थन में कोई प्रपत्र प्रस्तुत नहीं किये थे।

वित्तीय प्रबंधन

ठेकेदार अ के विरुद्ध वित्तीय धारण

5.2.25 निष्पादित किये गए संविदा अनुबंध की शर्तों के अनुसार ठेकेदार अ द्वारा समय पर संपूर्ण (बीजी-I) एवं चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र के संतोषप्रद संचालन के लिए निष्पादन सुरक्षा (बीजी- II) के पेटे दो बैंक गारंटी (बीजी), प्रत्येक अनुबंध मूल्य (₹ 68.75 करोड़) के पांच प्रतिशत के बराबर, प्रस्तुत करनी थी। ठेकेदार अ ने ₹ 3.44 करोड़ की राशि की बीजी-I प्रस्तुत कर दी (अगस्त 2013) जबकि कम्पनी ने निविदा की शर्तों के अनुसार बीजी-II हेतु बिलों से यथाअनुपात कटौती का निर्णय (मई 2013) किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कम्पनी ने ₹ 3.44 करोड़ की बीजी-I को जब्त करने के संबंध में विलंब से निर्णय लिया (दिसम्बर 2018) क्योंकि कई स्मरण-पत्रों के उपरान्त भी ठेकेदार अ ने चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र से संबंधित कार्यों को पूर्ण नहीं किया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि कम्पनी ने कार्य पूर्ण नहीं करने के कारण बीजी-I जब्त कर ली थी तथापि, चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र के असंतोषजनक निष्पादन के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई थी जैसा की अनुच्छेद 5.2.12 से 5.2.15 में चर्चा की गई है। साथ ही, संविदा अनुबंध के अनुलग्नक-III में सूचीबद्ध निष्पादन मापदंड यथा लगातार 5 दिनों तक 1500 टीसीडी/22 घंटे की पिराई दर को प्राप्त करना एवं ऊर्जा टरबाइन के द्वारा 4950 किलोवाट का विद्युत

उत्पादन कभी भी प्राप्त नहीं किया था। ठेकेदार अ ने विलंब से चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र का निष्पादन परीक्षण (20 फरवरी 2018 से 25 फरवरी 2018) किया, तथापि, यह असफल रहे थे एवं इस प्रकार दोनों संयंत्र जून 2019 तक सफलतापूर्वक संचालित घोषित नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि चीनी संयंत्र एवं सह-उत्पादन संयंत्र के असंतोषजनक निष्पादन के कारण कम्पनी को ₹ 21.93 करोड़²⁸ की हानि वहन करनी पड़ी थी हुई। तथापि, ₹ 3.44 करोड़ की बीजी-I जब्त करने के पश्चात कम्पनी के पास केवल ₹ 3.29 करोड़ (संतोषजनक निष्पादन बीजी-II के पेटे बिलों से 5 प्रतिशत कटौती) का वित्तीय धारण था। यद्यपि, कम्पनी ने ₹ 2.52 करोड़ राशि के बिल रोक रखे हैं, किन्तु वसूली को प्रभावी करने का निर्णय नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि ठेकेदार अ के विरुद्ध उपलब्ध कुल वित्तीय धारण, हानि की प्रतिपूर्ति करने के लिए पर्याप्त नहीं था।

सरकार ने यह कहा कि ठेकेदार अ की बीजी-I जब्त कर ली गई है एवं निविदा शर्तों के अनुसार बीजी-II को जब्त करने दिशा-निर्देश प्रदान किये जा चुके हैं। उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि कम्पनी के पास हानि की प्रतिपूर्ति हेतु पर्याप्त वित्तीय अधिकार नहीं थे।

ठेकेदार ब की निष्पादन बैंक गारंटी का विस्तार/नवीनीकरण नहीं किया जाना

5.2.26 संविदा अनुबंध के नियमों एवं शर्तों के अनुसार, ठेकेदार ब द्वारा डिस्टिलरी के संयंत्र एवं मशीनरी के संतोषजनक निष्पादन के पेटे निष्पादन प्रतिभूति (पीएस) I एवं II प्रत्येक अनुबंध मूल्य ₹ 42.85 करोड़ के पाँच प्रतिशत के बराबर प्रस्तुत की जानी थी। ठेकेदार ब ने ₹ 2.14 करोड़ राशि की पीएस-I प्रस्तुत की थी (29 जुलाई 2013), जबकि पीएस-II की राशि की कटौती निविदा के नियमों के अनुसार बिलों से यथानुपात की जानी थी। पीएस-I की वैधता अवधि 29 जनवरी 2016 तक थी। साथ ही, अनुबंध की शर्तों के अनुसार, पीएस को संयंत्र एवं मशीनरी के सफलतापूर्वक स्थापना से 24 माह की अवधि तक सभी प्रकार से संतोषजनक निष्पादन के 90 दिनों के पश्चात मुक्त की जानी थी।

ठेकेदार ब ने प्रमुख कार्यों को मार्च 2017 तक पूर्ण कर लिया जबकि ₹ 59.60 लाख की राशि के कार्य अप्रैल 2019 तक लंबित थे। कम्पनी ने ठेकेदार ब को ₹ 41.86 करोड़ का भुगतान किया एवं पीएस-II के पेटे ₹ 2.03 करोड़ की कटौती की।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ठेकेदार ब द्वारा स्थापित डिस्टिलरी का निष्पादन रुकावट के कारण घंटों के अत्यधिक नुकसान, परिशोधित स्पिरिट के कम उत्पादन एवं अवशिष्ट शोधन संयंत्र के स्थिरीकरण नहीं किये जाने को देखते हुए असंतोषप्रद था जैसा कि अनुच्छेद **5.2.21** एवं **5.2.22** में चर्चा की गई है। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि ठेकेदार ब द्वारा डिस्टिलरी संयंत्र का निष्पादन परीक्षण अभी तक नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि ठेकेदार ब द्वारा प्रस्तुत की गई पीएस-I की वैधता अवधि 29 जनवरी 2016 को समाप्त हो गई थी एवं संविदा अनुबंध के नियमों एवं शर्तों के अनुसार इसका पुनः वैधीकरण नहीं किया गया था। कम्पनी ने ठेकेदार ब के चालू बिलों से पीएस-I की राशि की कटौती का निर्णय लिया। तथापि यह देखा गया था कि, इस तथ्य के बाद भी कि ₹ 4.90 करोड़ मूल्य के बिल जनवरी 2016 के पश्चात पारित किए गए थे, चालू बिलों से कोई कटौती नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि

28 ₹ 8.40 करोड़ (अनुच्छेद 5.2.14), ₹ 10.13 करोड़ (अनुच्छेद 5.2.15) एवं ₹ 3.40 करोड़ (अनुच्छेद 5.2.16)

ठेकेदार ब संविदा अनूबंध के नियमों एवं शर्तों के अनुसार संयंत्र एवं उपकरण की सफलतापूर्वक स्थापना एवं निष्पादन में असफल रहा था एवं इस प्रकार सम्पूर्ण निष्पादन प्रतिभूति को जब्त किये जाने की आवश्यकता थी। साथ ही, कम्पनी ने स्थानीय क्रय, विद्युत शुल्क, दिये गये अग्रिम, निर्धारित क्षतिपूर्ति एवं जोखिम एवं लागत पर निष्पादित कराये जाने वाले लम्बित कार्यों के पेटे ठेकेदार ब से ₹ 1.10 करोड़ की वसूली की गणना की थी। तथापि, कम्पनी के पास ठेकेदार ब के विरुद्ध पूर्ण वित्तीय धारण नहीं था क्योंकि पीएस-I की वैधता अवधि पहले ही समाप्त हो चुकी थी एवं इस प्रकार इसके पास पीएस-II के अंतर्गत केवल ₹ 2.03 करोड़ ही उपलब्ध थे।

सरकार ने तथ्य को स्वीकार किया एवं कहा कि कार्य पूर्ण करने में विलंब के लिए ₹ 5.96 लाख की निर्धारित क्षतिपूर्ति समायोजित की जा चुकी है तथा बिलों में से राशि की कटौती नहीं करने एवं पीएस-I का नवीनीकरण नहीं करने के संबंध में एक जांच की जा रही है। साथ ही, निष्पादन परीक्षण नहीं करने के संबंध में एवं बीजी-II जब्त करने हेतु विधिक कार्यवाही प्रारंभ की जा रही है। तथ्य यह रहा कि महत्वपूर्ण प्रकरणों का निपटारा करने में इसकी दुलमुल कार्यशैली के कारण कम्पनी वसूली नहीं कर सकी।

सत्यापन के बिना बिलों का भुगतान

5.2.27 कम्पनी ने एकीकृत चीनी परिसर के समेकित कार्यान्वयन की निगरानी करने तथा निविदा की शर्तों/कार्य क्षेत्र के अनुसार संयंत्र एवं मशीनरी की विशिष्टताओं को सुनिश्चित करने एवं आपूर्तिकर्ताओं के बिलों के सत्यापन करने के लिये मुख्य परियोजना अधिकारी (सीपीओ) के नियंत्रण में एक पृथक प्रकोष्ठ का गठन किया था (सितम्बर 2014)। साथ ही, कम्पनी ने तकनीकी, वित्तीय एवं भण्डार समिति का गठन (जनवरी 2013 एवं जनवरी 2014) क्रमशः तकनीकी कार्य, वित्तीय कार्य एवं परियोजना कि निगरानी के लिये किया था।

अभिलेखों कि हमारी संवीक्षा से यह उजागर हुआ कि कम्पनी ने ठेकेदार ब लिमिटेड को तीन बिलों²⁹ के पेटे ₹ 37.28 लाख का भुगतान किया, जिसका सत्यापन इस प्रयोजन के लिए गठित समिति के साथ-साथ सीपीओ प्रकोष्ठ द्वारा भी नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि कम्पनी ने राजकीय उपक्रम को केवल उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त होने पर सिविल कार्यों के लिये ₹ 83.79 करोड़ (फरवरी 2013 व सितम्बर 2018 के मध्य) का भुगतान किया तथा विस्तृत बिल कम्पनी के पास उपलब्ध नहीं थे। बिलों के अभाव में, राजकीय उपक्रम द्वारा सिविल कार्य हेतु प्रभारित बीएसआर/गैर-बीएसआर मदवार दरों का कम्पनी द्वारा सत्यापन नहीं किया जा सका था।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि भण्डार समिति द्वारा सामग्री की प्राप्ति के सत्यापन के पश्चात भुगतान जारी किये गये थे। साथ ही, सरकार ने राजकीय उपक्रम द्वारा प्रदान की गई बीएसआर/गैर-बीएसआर मदों की सूची भी संलग्न की। तथ्य यह रहा कि कम्पनी ने बिलों के भुगतान की निर्धारित प्रक्रिया को सुनिश्चित नहीं किया था क्योंकि इसने उपयोगिता प्रमाण-पत्र के आधार पर भुगतान जारी कर दिये एवं लेखापरीक्षा द्वारा प्रकरण इंगित किये जाने के पश्चात ही बीएसआर/गैर-बीएसआर मदों की सूची प्रदान की गई थी।

29 बिल संख्या 14000089 दिनांक 30 दिसम्बर 2013, 14000090 एवं 14000091 दिनांक 6 जनवरी 2014।

संचालन एवं अनुरक्षण का परिहार्य भुगतान

5.2.28 कम्पनी द्वारा वर्ष 2016-17 एवं 2017-18 के लिये, चीनी मिल के सम्पूर्ण संचालन एवं अनुरक्षण का कार्य सत्र के लिये ₹ 45.77 लाख प्रतिमाह एवं गैर-सत्र (आठ माह) के लिये ₹ 90.85 लाख, लागू करों सहित की दर से ठेकेदार स को प्रदान किया (14 नवम्बर 2016)। कार्य के क्षेत्र के अनुसार कम्पनी को स्वयं की लागत पर चीनी मिल के संचालन के लिए 210 कार्मिक (118 स्थाई कर्मचारी एवं 62 अस्थाई कर्मचारी) नियुक्त करने थे। साथ ही, ठेकेदार स को संचालन एवं अनुरक्षण के लिये कुशल कार्मिक भी नियुक्त करने थे।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने 148 कार्मिक ही नियुक्त किये थे अतः ठेकेदार स ने 62 कार्मिक, जो कि कम्पनी ने तैनात नहीं किये थे, के पारिश्रमिक के पुनर्भरण की मांग की। लेखापरीक्षा ने पाया कि कम्पनी एवं ठेकेदार स 31 कार्मिकों के न्यूनतम वेतन के पुनर्भरण के लिये परस्पर सहमत हुए। कम्पनी ने 2017-18 के दौरान ठेकेदार स को ₹ 25.80 लाख एवं ₹ 59.55 लाख³⁰ का भुगतान (दिसम्बर 2016 से मार्च 2018 के मध्य) ठेकेदार स द्वारा कार्मिकों की वास्तविक नियुक्ति के सत्यापन के बिना किया था। इस प्रकार कम्पनी ने ठेकेदार स को ₹ 0.85 करोड़³¹ का परिहार्य भुगतान किया।

सरकार ने कहा कि 31 कार्मिकों हेतु भुगतान ठेकेदार स के साथ परस्पर सहमति के अनुसार किया गया था। इसने आगे कहा कि पूर्व में ठेकेदार स द्वारा ₹ 20000 प्रति कार्मिक की मांग की गई थी जो कि मोलभाव करके ₹ 17330 तक कम करवायी गई थी। उत्तर यथार्थपूर्ण नहीं है क्योंकि कम्पनी ने भुगतान जारी करने से पूर्व ठेकेदार स द्वारा वास्तविक संख्या में नियुक्त किये गये कार्मिकों का सत्यापन नहीं किया था।

आरटीपीपी नियमों की अनुपालना नहीं किया जाना

5.2.29 राजस्थान लोक प्रापण में पारदर्शिता (आरटीपीपी) नियम, 2013 का नियम 73 (2) (ब) मूल अनुबंध के माल अथवा सेवाओं के मूल्य के 50 प्रतिशत तक की अतिरिक्त मात्रा के लिए पुनरावृत्ति आदेश जारी करने का प्रावधान करता है। कम्पनी ने 1100 एमटी बगास की आपूर्ति की निविदा आमंत्रित की (सितंबर 2015) एवं तकनीकी एवं वित्तीय बोलियों को खोलने के पश्चात सत्र 2015-16 के लिये ₹ 3770 प्रति एमटी की दर से आपूर्तिकर्ता अ के पक्ष में क्रय आदेश जारी किया गया (नवम्बर 2015)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने आरटीपीपी नियमों के उल्लंघन में आपूर्तिकर्ता अ को 5050 एमटी बगास (मूल आदेशित मात्रा का 459 प्रतिशत) की अतिरिक्त मात्रा की आपूर्ति के लिए कई पुनरावृत्ति आदेश प्रदान (दिसम्बर 2015 व अप्रैल 2016 के मध्य) किये। इसी प्रकार, 2016-17 के दौरान, कम्पनी ने 3000 एमटी बगास की आपूर्ति के लिये निविदा आमंत्रित की (जुलाई 2016) एवं आपूर्तिकर्ता ब के पक्ष में आरम्भ में 1000 एमटी बगास की आपूर्ति के आदेश जारी किये (दिसम्बर 2016)। तत्पश्चात, कम्पनी ने आपूर्तिकर्ता ब को 6500 एमटी बगास की अतिरिक्त मात्रा की आपूर्ति हेतु पुनरावृत्ति आदेश जारी (दिसम्बर 2016 व फरवरी

30 सत्र के समय में 31 कार्मिकों के लिये ₹ 1494806 एवं गैर सत्र के समय 25 कार्मिकों के लिये ₹ 4460317।

31 ₹ 25.80 लाख + ₹ 59.55 लाख।

2017 के मध्य) किये। तदनुसार, कम्पनी ने आरटीपीपी नियमों में निर्धारित सीमा के ऊपर बगास की 100 प्रतिशत अतिरिक्त मात्रा का प्रापण किया।

सरकार ने कहा कि पिराई सत्र में अत्यावश्यकता को ध्यान रखते हुए आरटीपीपी नियमों की पालना सुनिश्चित नहीं की जा सकी क्योंकि निविदा आमंत्रित करने में समय लगता एवं बगास की अनुपलब्धता के कारण संयंत्र बंद होने के साथ-साथ कानून एवं व्यवस्था की समस्या की संभावना भी थी जिसके कारण और अधिक हानि होती। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कम्पनी बगास की आवश्यकता का सही अनुमान लगाने में विफल रही जिसके कारण आरटीपीपी नियमों की अनुपालना आगामी वर्षों में भी सुनिश्चित नहीं की जा सकी थी।

पुरानी चीनी मिल एवं डिस्टिलरी का निस्तारण

5.2.30 कम्पनी ने को पुराने चीनी मिल एवं डिस्टिलरी से संबंधित संयंत्र एवं मशीनरी, गैर-कारखाना एवं आवासीय भवन, भंडार सामग्री एवं अन्य अवशेष सामग्री के मूल्यांकन करने के लिये मूल्यांकक को अधिकृत किया (जून 2016)। मूल्यांकन प्रतिवेदन के अनुसार संपत्तियों का कुल कीमत ₹ 686 लाख (तत्पश्चात बढ़ाकर ₹ 700 लाख कर दिया गया) निकाला गया। कम्पनी ने चीनी मिल तथा डिस्टिलरी के संयंत्र व मशीनरी एवं भवन (भूखण्ड, वृक्षों एवं आवासीय भवन के अतिरिक्त) के लिये आरक्षित मूल्य ₹ 535 लाख रखते हुए विक्रय हेतु बोली आमंत्रित की (अगस्त 2017)। साथ ही, तकनीकी एवं वित्तीय बोलियों का मूल्यांकन करने के पश्चात कम्पनी ने लागू करों को सम्मिलित करते हुए ₹ 1007.72 लाख के मूल्य पर पुरानी चीनी मिल एवं डिस्टिलरी के मशीनरी संयंत्र व भवन के विक्रय के लिये *मैसर्स अग्रवाल इंडस्ट्रीज कॉर्पोरेशन (क्रेता)*, जयपुर के पक्ष में आदेश जारी किया (अक्टूबर 2017)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि क्रेता ने पुरानी चीनी मिल के भंडार में रखा हुआ ₹ 65.24 लाख³² का उपयोग योग्य कलपुर्जे एवं अन्य सामग्री भी उठा ली जो की मूल्यांकन प्रतिवेदन में सम्मिलित नहीं थी। कम्पनी ने यह सामग्री वापिस लेने के लिये प्रकरण क्रेता के समक्ष उठाया था (सितम्बर 2018)। लेखापरीक्षा ने देखा कि क्रेता ने केवल ₹ 14.24 लाख की भंडार सामग्री वापिस की एवं ₹ 51 लाख की भण्डार सामग्री जून 2019 तक क्रेता के पास थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि पुरानी चीनी मिल के निस्तारण के कार्य की अपर्याप्त निगरानी के कारण यह हानि हुई थी। साथ ही, कम्पनी के पास क्रेता की ₹ 50.39 लाख की निष्पादन प्रतिभूति थी, तथापि, उसने निष्पादन प्रतिभूति को जब्त नहीं किया था।

सरकार ने कहा कि संबंधित अधिकारी का उत्तरदायित्व निर्धारित करने की कार्यवाही पृथक से प्रारम्भ की जा रही है। तथ्य यही रहा कि निष्पादन प्रतिभूति को जब्त करने की कार्यवाही अभी तक नहीं की गई थी।

परियोजना की अप्रभावी निगरानी

5.2.31 एकीकृत चीनी परिसर एवं डिस्टिलरी संयंत्र का निर्माण फरवरी 2013 में आरंभ हुआ। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि कम्पनी के प्रबंधन ने बीओडी को केवल कार्य की प्रगति की सूचना से अवगत कराया। परियोजना के पूर्ण होने में विलंब, चीनी संयंत्र के उपकरणों की

32 इंजीनियरींग मद (₹ 51.16 लाख), उपभोग्य (₹ 1.70 लाख), विविध मद (₹ 3.55 लाख) एवं जलाऊ लकड़ी (₹ 8.83 लाख)।

विशिष्टताओं/बनावट में विचलन; अवशिष्ट शोधन संयंत्र का स्थिरीकरण का अभाव, पूर्व परीक्षण के असफल होने इत्यादि से संबन्धित प्रकरण बीओडी के समक्ष नहीं रखे गये थे। प्रबंधन ने बीओडी को, सत्र के दौरान चीनी एवं शीरा उत्पादन की कम प्राप्ति के साथ ही ईंधन की उच्च खपत के तथ्यों को स्पष्ट करते हुए चीनी एवं सह-उत्पादन संयंत्र के निष्पादन के संबंध में विलम्ब से अवगत कराया (जून 2016)।

गुणवत्तापूर्ण कार्य करने एवं डिस्टिलरी संयंत्र के सहित नवीन आईएससी की सामयिक स्थापना करने के लिये, कम्पनी ने मुख्य परियोजना अधिकारी (सीपीओ) के पर्यवेक्षण में एक पृथक प्रकोष्ठ स्थापित किया। प्रकोष्ठ द्वारा विशिष्टता अनुसार सामग्री के उपयोग; प्राप्त सामग्री का गेट रजिस्टर में इंद्राज; कार्यस्थल के दौरे के दौरान उसके परीक्षण एवं साप्ताहिक आधार पर निरीक्षण/प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत करने को सुनिश्चित किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि गठित प्रकोष्ठ ने विभिन्न अनुबंधकर्ताओं द्वारा आपूर्ति की गई सामग्री के गेट रजिस्टर में इंद्राज करने एवं साप्ताहिक प्रगति प्रतिवेदन तैयार/प्रस्तुत करने को सुनिश्चित करने के संबंध में अपने कर्तव्यों का निष्पादन नहीं किया था।

सरकार ने कहा कि परियोजना की निगरानी, इससे संबंधित प्रकरणों पर बीओडी स्तर पर; नियमित बैठकों का आयोजन; आपूर्ति की गई सामग्री की जांच इत्यादि करके की गई थी। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय शर्करा संस्थान, कानपुर द्वारा भी मशीनरी की गुणवत्ता, यांत्रिक एवं सिविल कार्यों का परीक्षण किये गये थे तथा चीनी मिल/डिस्टिलरी की स्थापना के कार्य के सम्पूर्ण पर्यवेक्षण हेतु वास्तुकार सलाहकार द्वारा भी मुख्य अभियंता के स्तर का अधिकारी नियुक्त किया गया था। उत्तर इस तथ्य को ध्यान रखते हुए यथाथपूर्ण नहीं था कि चीनी मिल/ डिस्टिलरी की स्थापना एवं संचालन से संबन्धित महत्वपूर्ण प्रकरण बीओडी को समय पर अवगत नहीं कराये गये थे।

निष्कर्ष एवं सिफारिशें

निष्कर्ष

एकीकृत चीनी परिसर का निर्माण भारी अतिरिक्त लागत पर हुआ था, जो कि मुख्यतः सिविल कार्यों में एवं अभियांत्रिकी अनुबंधों अतिरिक्त समय लगने से लागत में वृद्धि डीपीआर में परिकल्पित नहीं किये गए कुछ कार्यों के क्रियान्वयन के कारण थी। चीनी मिल एवं सह-उत्पादन संयंत्र का परिचालन निष्पादन अत्यधिक यंत्रदोष, बगास के अतिरिक्त उपभोग, गन्ने से चीनी की कम प्राप्ति, सह-उत्पादन संयंत्र के कमजोर निष्पादन के परिणामस्वरूप डिस्कॉम्स को विद्युत के कम निर्यात के परिणामस्वरूप प्रभावित हुआ था। डिस्टिलरी संयंत्र का मार्च 2020 तक सम्पूर्ण रूप से स्थिरीकरण नहीं किया जा सका जिसकी परिणति कमतर उत्पादन एवं उत्पादित परिशोधित स्प्रिट की उच्च लागत के रूप में हुई। कम्पनी ने निर्धारित पर्यावरणीय मानकों की पालना नहीं की क्योंकि इसने अवशिष्ट शोधन संयंत्र का स्थिरीकरण नहीं किया था। साथ ही, कमजोर वित्तीय प्रबंधन के भी प्रकरण थे एवं कम्पनी परिचालन दक्षता सुनिश्चित करने के लिये निगरानी का एक प्रभावी तंत्र विकसित नहीं कर सकी।

सिफारिशें

हम यह सिफारिश करते हैं कि कम्पनी:

- चीनी मिल एवं सह-उत्पादन संयंत्र की परिचालन दक्षता में वृद्धि करने के लिए प्रभावी कदम उठाये;
- वित्तीय व्यावहार्यता का आंकलन करने के पश्चात परिकल्पना अनुसार डिस्टिलरी का संचालन करे;
- पर्यावरणीय मानकों की अनुपालना के लिये कदम उठाए; एवं
- वित्तीय प्रबंधन एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र को सुदृढ़ करे।

राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड

5.3 ठेकेदार से वसूली का अभाव

ठेकेदार के साथ अस्थायी आधार पर टोल वसूली हेतु करार निष्पादित करते समय नई टोल नीति 2016 के प्रावधानों की अनुपालना नहीं करने एवं दोषी ठेकेदार के विरुद्ध समय पर कार्यवाही प्रारंभ नहीं करने के कारण ₹ 6.08 करोड़ की वसूली नहीं हुई।

राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड (कम्पनी) ने एक नई टोल नीति (निविदा प्रक्रिया के मापदण्ड एवं टोल टैक्स के संग्रहण के लिए शर्तें) -2016 लागू की (मार्च 2016), जो 1 अप्रैल 2016 से प्रभावी थी। कम्पनी ने नई टोल नीति को संशोधित किया (अप्रैल 2017), जो अन्य बातों के साथ यह प्रावधान करती है कि:

- सक्षम प्राधिकारी की सहमति के पश्चात, अनुमोदित/सफल बोलीदाता अग्रिम टोल राशि (अर्थात अनुबंध राशि का पांच प्रतिशत) एवं निष्पादन प्रतिभूति³³ (अर्थात अनुबंध राशि का 20 प्रतिशत) निर्दिष्ट समय के भीतर जमा करेगा (भाग अ का वाक्यांश 6)। इसके अतिरिक्त, बोलीदाता को टोल अनुबंध की शेष राशि की किश्तों के पेटे अतिरिक्त अग्रिम चेक भी जमा करवाने होंगे (भाग अ का वाक्यांश 8)।
- ऐसा प्रकरण जिसमें सफल बोलीदाता अनुबंध की अवधि के दौरान अनुबंध को रोक देता है अथवा सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुबंध को रद्द कर दिया जाता है, निविदा अनुमोदन समिति क्रमशः दूसरे, तीसरे उच्चतम बोलीदाताओं को कार्य का प्रस्ताव अनुमोदित दर पर एवं यदि उनके द्वारा अनुमोदित दर अस्वीकृत की जाती है तो उनकी स्वयं की दरों पर यदि उक्त दरें आरक्षित दर से अधिक है, तीन माह की अधिकतम अवधि के लिए अथवा नई निविदा के अनुमोदन तक, जो भी पहले हो, हेतु जारी कर सकती है। इसमें आगे यह प्रावधान है कि आपातकालीन स्थिति में कम्पनी के अध्यक्ष टोल संग्रहण का अनुबंध किसी भी एजेंसी को अन्य अनुमोदित दर पर अधिकतम तीन माह के लिए अथवा नई निविदा के

33 निष्पादन प्रतिभूति एक अनुसूचित बैंक की बैंक गारन्टी/सावधि जमा रसीद के रूप में प्रस्तुत की जानी थी एवं बोलीदाता के पेटे प्रापण इकाई के नाम से होनी थी तथा बोलीदाता द्वारा अग्रिम रूप से उन्मोचित की जानी थी।

अनुमोदन तक, जो भी पहले हो, हेतु प्रदान कर सकते हैं। {भाग ब का वाक्यांश 1 (अ) एवं (ब)}।

कम्पनी ने डबोक-मावली-कपासन-चित्तौड़गढ़ मार्ग (एसएच-9) पर टोल संग्रहण हेतु ₹ 51.02 करोड़ (अर्थात ₹ 6.99 लाख प्रति दिन) की आरक्षित दर पर दो वर्ष (1 नवम्बर 2016 से 31 अक्टूबर 2018 तक) की अवधि के लिए निविदा आमंत्रित की (सितंबर 2016)। कम्पनी को निविदा के समक्ष चार बोलियां प्राप्त हुई तथा उच्चतम बोलीदाता ठेकेदार अ के पक्ष में ₹ 57.40 करोड़, अर्थात ₹ 7.86 लाख प्रति दिन, पर कार्य प्रदान किया (अक्टूबर 2016)। तथापि, ठेकेदार अ द्वारा निर्धारित किशतों को जमा कराने में चूक करने के कारण कम्पनी ने टोल संग्रहण अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार ₹ 7.35 करोड़ के संचित बकाए के पेटे बैंक गारंटी (₹ 8.61 करोड़) जब्त करते हुए तथा उसे एक वर्ष की अवधि के लिए निषेधित करते हुए अनुबंध को निरस्त कर दिया (23 जून 2017)। कम्पनी ने शेष अवधि के लिए टोल संग्रहण का कार्य प्रदान करने के लिए नई निविदाएं आमंत्रित की (31 मई 2017) परन्तु प्राप्त एकल बोली को बोलीदाता द्वारा अपनी बोली के साथ बयाना राशि एवं निविदा शुल्क जमा नहीं करने के कारण अस्वीकार कर दिया था (22 जून 2017)।

इसी दौरान, कम्पनी ने नया अनुबंध प्रदान किया जाने तक के लिए प्रतिदिन टोल संग्रहण आधार पर सीमित निविदा आमंत्रित की (मई 2017)। कम्पनी को पांच फर्मों³⁴ से प्रस्ताव प्राप्त हुए (31 मई 2017 से 8 जून 2017 तक) एवं उच्चतम बोलीदाताओं (एच 1 एच 2) के पक्ष में कार्य प्रदान करने का निर्णय किया (20 जून 2017 एवं 21 जून 2017)। परन्तु दोनों बोलीदाताओं ने कार्य का निष्पादन करना अस्वीकार कर दिया। तत्पश्चात, कम्पनी को ठेकेदार ब से ₹ 5.35 लाख प्रतिदिन की दर पर कार्य निष्पादित करने के लिए एक स्वप्रेरित प्रस्ताव प्राप्त हुआ (22 जून 2017)। ठेकेदार के एकल एवं स्वप्रेरित प्रस्ताव को ध्यान में रखते हुए, कम्पनी के अध्यक्ष ने नए अनुबंध निष्पादित होने तक, प्रस्तावित दर (दो प्रतिशत कर जोड़कर) पर कार्य प्रदान करने के लिए स्वीकृति प्रदान की (22 जून 2017) तथा ईकाई कार्यालय उदयपुर ने टोल संग्रहण कार्य के लिए ठेकेदार ब के साथ एक अनुबंध निष्पादित किया (23 जून 2017)। अनुबंध के अनुसार ठेकेदार ब को उसके द्वारा देय अनुबंध राशि की किशतों के पेटे पांच दिन एवं आगे के लिये अग्रिम चेक जमा करवाये जाने थे। इसके अतिरिक्त, इसमें चूक की स्थिति में ठेकेदार ब 18 प्रतिशत वार्षिक दर से साधारण ब्याज का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी था। ठेकेदार ब ने उक्त मार्ग पर टोल का संग्रहण प्रारम्भ किया (26 जून 2017) एवं कम्पनी द्वारा नियमित आधार पर कार्य का आदेश जारी करने (13 दिसंबर 2017) तक 171 दिनों की अवधि (13 दिसंबर 2017 तक) हेतु उक्त कार्य को जारी रखा। अनुबंध अवधि के दौरान ₹ 9.49 करोड़³⁵ की कुल वसूली योग्य राशि के समक्ष, कम्पनी 28 सितंबर 2017 तक ₹ 4.08 करोड़³⁶ वसूल कर सकी एवं तत्पश्चात ठेकेदार ब ने कोई अन्य भुगतान नहीं

34 फर्म-1 (₹ 5.80 लाख प्रतिदिन), फर्म-2 (₹ 5.75 लाख प्रतिदिन), फर्म-3 व 4 (₹ 5.25 लाख प्रतिदिन) तथा फर्म-5 (₹ 4.50 लाख प्रतिदिन)।

35 ₹ 9.33 करोड़ अर्थात ₹ 5.35 लाख प्रतिदिन x 102 प्रतिशत x 171 दिन (अर्थात 26 जून 2017 से 13 दिसम्बर 2017 तक) + ₹ 0.16 करोड़ (13 दिसम्बर 2017 तक का शास्ति ब्याज)

36 इसमें अगस्त 2017 में जब्त किए गये ₹ 1.47 करोड़ सम्मिलित है जो कि ठेकेदार द्वारा कम्पनी को अन्य अनुबंध हेतु जमा करवायी गई अमानत राशि से संबंधित थे।

किया था। इसके बाद की ₹ 0.50 करोड़ की वसूली (अप्रैल 2018) को ध्यान में रखने के पश्चात भी ठेकेदार ब से 31 मार्च 2019 को ₹ 6.08 करोड़³⁷ राशि बकाया थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने नई टोल नीति के प्रावधानों की उपेक्षा की क्योंकि इसने न तो अन्य तीन बोलीदाताओं, जिन्होंने मूल निविदा में भाग लिया था एवं मूल निविदा की आरक्षित दर से अधिक दरें³⁸ प्रस्तावित की थी, को कार्य प्रदान करने के विकल्प का प्रयोग किया तथा न ही ठेकेदार ब के साथ निष्पादित अनुबंध में आवश्यक प्रावधानों यथा अनुबंध की अवधि एवं प्रारंभिक अग्रिम राशि तथा निष्पादन प्रतिभूति की शर्तों को सम्मिलित किया। साथ ही, ठेकेदार ब को एकल एवं स्वप्रेरित प्रस्तावित दर (₹ 5.35 लाख प्रतिदिन), जो कि ठेकेदार अ (₹ 7.86 लाख प्रतिदिन) एवं अन्य तीन बोलीदाताओं की दर से बहुत कम थी, के आधार पर कार्य प्रदान किया गया, तथापि, इस संबंध में कोई कारण अभिलेखों पर नहीं पाए गए थे। यह इंगित करता है कि कम्पनी ने दर की औचित्यता का आंकलन किए बिना एवं राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता अधिनियम 2012 के अन्तर्गत प्रदत्त पारदर्शी प्रक्रिया को अपनाए बिना उक्त कार्य प्रदान किया। कम्पनी ने अपेक्षित औपचारिकताओं की पूर्ति किये बिना टोल संग्रहण केन्द्र भी ठेकेदार ब को हस्तांतरित कर दिया।

देय किश्तों के भुगतान में चूक / देरी / अनिर्ंतरता होने के उपरांत भी, कम्पनी ने बकाया राशि की वसूली के लिए अपेक्षित कार्यवाही नहीं की थी तथा इसके स्थान पर ठेकेदार ब को टोल संग्रहण कार्य निर्धारित अधिकतम अवधि से आगे भी जारी रखने दिया। इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने ठेकेदार ब के विरुद्ध कानूनी कार्यवाही विलम्ब से जून 2018 में प्रथम सूचना रिपोर्ट (एफआईआर) दर्ज करवाकर एवं सितंबर 2018 में दीवानी वाद दायर कर प्रारम्भ की तथापि, इस प्रकरण में अक्टूबर 2019 तक कोई आगामी वसूली नहीं की जा सकी।

कम्पनी ने तथ्यों को स्वीकार किया (जुलाई 2019) एवं कहा कि उसने ठेकेदार अ से टोल प्लाजा का कब्जा लेने की अत्यावश्यकता के कारण ठेकेदार ब द्वारा प्रस्तावित स्वप्रेरित दर पर अनुबंध प्रदान किया। साथ ही, ठेकेदार ब से निष्पादन प्रतिभूति नहीं ली गई थी क्योंकि अनुबंध अस्थायी था एवं अनुबंध की अवधि नियत नहीं थी। कम्पनी ने बकाया की वसूली हेतु एक न्यायिक वाद एवं एक एफआईआर दर्ज की है एवं प्रकरण प्रक्रियाधीन है।

तथ्य यह रहा कि निर्दिष्ट नियमों/विनियमों की अनुपालना किए बिना एवं दरों की औचित्यता का आंकलन किए बिना अनुबंध प्रदान किया गया था। साथ ही, कम्पनी के वित्तीय हितों की सुरक्षा किये बिना अनुबंध का निष्पादन किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6.08 करोड़ की बकाया राशि की वसूल नहीं हुई।

37 ₹ 4.75 करोड़ (अर्थात ₹ 5.25 करोड़ - ₹ 0.50 करोड़) की बकाया टोल संग्रहण राशि + बकाया राशि पर ब्याज ₹ 1.33 करोड़।

38 ₹ 7.21 लाख प्रतिदिन से ₹ 7.67 लाख प्रतिदिन।

राजस्थान राज्य खान एवं खनिज लिमिटेड

5.4 शास्ति वाक्यांश में अनाधिकृत सीमा निर्धारण के कारण कम वसूली

गैर निष्पादन/निम्न निष्पादन के लिए शास्ति को परियोजना लागत के 25 प्रतिशत तक सीमित करने के स्वतः निष्फल करने वाले अनाधिकृत वाक्यांश को सम्मिलित करने के कारण ₹ 11.48 करोड़ शास्ति की वसूली नहीं हो पाई।

राजस्थान राज्य खान एवं खनिज लिमिटेड (कम्पनी) ने जैसलमेर में पांच मेगावाट (तृतीय चरण) की पवन ऊर्जा परियोजना (डब्ल्यूपीपी) की स्थापना एवं 20 वर्षों की अवधि के लिए संचालन व रखरखाव (ओएण्डएम) के लिए निविदाएं आमंत्रित की (फरवरी 2003)। निविदा प्रपत्र के अनुसार बोलीदाताओं को शुद्ध न्यूनतम गारंटी उत्पादन³⁹ (एनएमजीजी) को उद्धृत करना था एवं एनएमजीजी से कमी के लिए, निर्धारित दरों पर आरोपित राशि की वसूली की जानी थी। 26 फरवरी को 2003 आयोजित बोली से पूर्व बैठक के दौरान, इच्छुक बोलीदाताओं ने एनएमजीजी की शर्त को हटाने का अनुरोध किया था। भारतीय पवन-चक्की निर्माता संघ (आईडब्ल्यूटीएमए) ने भी अनुरोध किया (13 मार्च 2003) कि एनएमजीजी के स्थान पर 'शक्ति वक्र आधारित गारंटी उत्पादन' (पीसीजीजी) को स्वीकार करके एनएमजीजी की शर्त में ढील दी जाए। तथापि, कम्पनी ने एनएमजीजी से संबंधित निविदा शर्तों को शिथिल करने के अनुरोध को स्वीकार नहीं किया। इसके पश्चात, कम्पनी का निदेशक मंडल भी निविदा शर्तों को शिथिल करने के लिए सहमत नहीं हुआ था (जून 2003)।

एक केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम एवं एक ठेकेदार की तकनीकी वाणिज्यिक बोलियां, समिति द्वारा खोली गई (22 अगस्त 2003) थी एवं तत्पश्चात वित्तीय बोली खोलने से पूर्व बोलीदाताओं के साथ उनकी बोली में विचलनों को वापस लेने के लिए चर्चा की गई (26 सितंबर 2003)। ठेकेदार ने केवल प्रथम 10 वर्षों के लिए एनएमजीजी प्रदान करना स्वीकार किया एवं विचलन अनुसूची पर संशोधित अनुशेष के साथ संशोधित मूल्य बोली प्रस्तुत की जबकि केन्द्रीय उपक्रम ने किसी भी विचलन को हटाने की अनिच्छा प्रकट की (6 अक्टूबर 2013)। बाद में, ठेकेदार ने परियोजना की स्थापना से 15 वर्षों तक एनएमजीजी प्रदान करने की सहमति प्रदान की (16 अक्टूबर 2003)। परियोजना समूह ने कम्पनी के सक्षम प्राधिकारी के समक्ष मामले की अंतिम स्थिति का वर्णन (17 अक्टूबर 2003) किया जिसमें अन्य बातों के साथ साथ यह तथ्य भी सम्मिलित थे कि (i) ठेकेदार निविदा शर्तों के अनुसार 15 वर्षों के लिए एनएमजीजी प्रदान करने एवं अगले पांच वर्षों अर्थात् 16वें से 20वें वर्ष के लिए अंतरराष्ट्रीय ऊर्जा एजेंसी के मानकों के अनुसार ऊर्जा वक्र की अनुकूलता व न्यूनतम 95 प्रतिशत मशीन उपलब्धता की गारंटी पर सहमत है तथा (ii) ठेकेदार ने प्रथम 10 वर्षों के लिए 90 लाख यूनिट प्रतिवर्ष एवं अगले पांच वर्षों के लिए 75 लाख यूनिट प्रतिवर्ष की एनएमजीजी उद्धृत की है तथा वित्तीय बोलियों, जो कि समिति द्वारा समर्थित/अनुमोदित थी को खोलने की अनुमति मांगी। तदनुसार, सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति के पश्चात वित्तीय बोलियां खोली गई थी (22

39 डब्ल्यूईजी के लिए आहरित ऊर्जा, यदि कोई हो, के सहित विंड फार्म के आंतरिक उपयोग के लिए ग्रिड से आहरित ऊर्जा को घटाने के पश्चात विंड फॉर्म से उत्पादित एवं ग्रिड में डाली गई यूनिट की न्यूनतम संख्या (के डब्ल्यूएच)।

अक्टूबर 2003) एवं ठेकेदार के पक्ष में ₹ 22.25 करोड़⁴⁰ का विस्तृत आशय पत्र (डीएलओआई) जारी किया गया था (फरवरी 2004)। डब्ल्यूपीपी (चरण-III) मार्च 2004 में स्थापित हुआ एवं इसलिए एनएमजीजी वाक्यांश 15 वर्षों की अवधि अर्थात् 2004-05 से 2018-19 के लिए प्रभावी रहा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पूर्णतया समझ से बाहर कदम के तहत डीएलओआई के एनएमजीजी वाक्यांश के अंतर्गत एक प्रावधान सम्मिलित किया गया था जिसमें कमी के लिए अधिकतम शास्ति को, वास्तविक कमी के मूल्य के स्थान पर परियोजना की कुल लागत के 25 प्रतिशत अर्थात् ₹ 5.56 करोड़ तक सीमित किया गया। ठेकेदार 2004-05 से 2018-19 के दौरान न्यूनतम गारंटी उत्पादन की पालना नहीं कर सकी एवं 2004-19 के दौरान एनएमजीजी में समग्र कमी कुल एनएमजीजी (1275 लाख यूनिट) का 31 प्रतिशत (394.41 लाख यूनिट⁴¹) थी। प्रारम्भिक दो खंडों के दौरान, कम्पनी ने वास्तविक कमी के पेटे ₹ 3.75 करोड़⁴² की शास्ति वसूल की। तृतीय खंड (2010-14) के दौरान, कम्पनी ने मात्र ₹1.81 करोड़ की शास्ति लगायी जबकि इस खंड के दौरान वास्तविक कमी के लिए शास्ति ₹ 6.36 करोड़⁴³ थी। साथ ही, कम्पनी ने चौथे खंड (2014-19) के दौरान कोई भी शास्ति नहीं लगाई थी, जो की ₹ 6.93 करोड़⁴⁴ थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सीमित शास्ति अनुमत्य करने का प्रावधान स्वतः निष्फल होने वाला एवं पूर्ण रूप से अनाधिकृत था क्योंकि सक्षम प्राधिकारी के समक्ष स्थिति को वर्णित करते समय एवं उनकी स्वीकृति प्राप्त करते समय इसको उजागर/रेखांकित नहीं किया गया था। साथ ही, लगाई जाने वाली शास्ति की राशि की सीमा निर्धारण के कारण, एनएमजीजी से संबंधित वाक्यांश ने समग्र गारंटी उत्पादन अवधि (2004-19) के मध्य में ही अपनी प्रासंगिकता खो दी, क्योंकि शास्ति लगाने की अधिकतम सीमा 2011-12 के दौरान ही पार हो गई थी।

सरकार ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2019) कि क्षतिपूर्ति की सीमा से संबंधित प्रकरण प्रारम्भ में परियोजना समूह द्वारा उल्लेखित किया गया था (17 अक्टूबर 2003)। साथ ही, समिति ने न्यूनतम बोली दाता (ठेकेदार) के साथ मोलभाव करने हेतु अनुमति प्राप्त करते समय भी इस तथ्य का स्पष्ट रूप से उल्लेख किया (24 अक्टूबर 2003) जिसे सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किया गया था। चूंकि ठेकेदार के साथ मोलभाव को प्रबंधन द्वारा अनुमोदित किया गया था एवं ठेकेदार द्वारा मूल्य प्रस्ताव शास्ति को 25 प्रतिशत तक सीमित करने की शर्त के साथ दिया गया था, अतः वाक्यांश को अनाधिकृत नहीं कहा जा सकता क्योंकि सक्षम प्राधिकारी द्वारा डीएलओआई जारी करने के लिए अंतिम अनुमोदन (नवम्बर 2003) से पूर्व चर्चा की एक श्रृंखला आयोजित की गई थी।

40 इसमें ओएण्डएम प्रभारों का मूल्य, जो ₹ 0.22 एवं ₹ 0.93 प्रति के मध्य युनिट की दर पर देय थे, सम्मिलित नहीं है।

41 चार खंडों अर्थात् 2004-07, 2007-10, 2010-14 एवं 2014-19 के दौरान एनएमजीजी से कमी क्रमशः 51.88 लाख, 40.88 लाख, 128.44 लाख एवं 173.21 लाख यूनिट की थी।

42 खंड I एवं II के लिये क्रमशः ₹ 2.12 करोड़ (₹ 4.08 प्रति इकाई की दर से) एवं ₹ 1.63 करोड़ (₹ चार प्रति इकाई की दर से)

43 128.44 लाख यूनिट X ₹ 4.95 प्रति यूनिट

44 173.21 लाख यूनिट X ₹ चार प्रति यूनिट

उत्तर स्वीकार्य योग्य नहीं था क्योंकि सक्षम प्राधिकारी ने केवल प्रकरण के अंतिम परिणाम को स्वीकृति प्रदान की जिसमें शास्ति को परियोजना लागत के 25 प्रतिशत तक सीमित किये जाने के तथ्य को उजागर नहीं किया गया था एवं ठेकेदार के साथ केवल मोलभाव वार्ता आयोजित करने की अनुमति दी गई थी। अतः, न तो समिति ने शास्ति को सीमित करने के लिए स्वीकृति मांगी एवं न ही ने इस तरह की स्वीकृति प्रदान की गई थी एवं इस प्रकार प्रावधान को सम्मिलित किया जाना अनाधिकृत था। उत्तर इस संबंध में मौन था कि स्वतः निष्फल होने वाले प्रावधान को सम्मिलित करने के कारण एनएमजीजी वाक्यांश आठवें वर्ष के दौरान ही अप्रभावी हो गया। अतः इस अन्यायोचित प्रावधान को सम्मिलित करने के कारण कम्पनी को प्रयोज्य शास्ति में शिथिलता प्रदान करने से ₹ 11.48 करोड़ की भारी हानि हुई।

5.5 ठेकेदारों को उच्चतर डीजल लागत के भुगतान के कारण परिहार्य वित्तीय भार

कम्पनी द्वारा आवश्यक लागत-लाभ विश्लेषण किए बिना ठेकेदारों को डीजल की आपूर्ति करने का प्रचलन बंद करने के कारण ₹ 22.19 करोड़ की उच्चतर डीजल लागत का परिहार्य अतिरिक्त भार वहन करना पड़ा।

राजस्थान राज्य स्वान एवं स्वनिज लिमिटेड (कम्पनी) ने झामरकोटरा रॉक फास्फेट (जेआरपी) खदान, उदयपुर का खनन पट्टा 30 वर्षों की अवधि के लिए प्राप्त किया (मार्च 1999)। प्रचलन के अनुसार, कम्पनी ने खनन ठेके इस शर्त के साथ प्रदान किये कि प्रदत्त कार्य की सभी मर्दों के लिए उपभोग मापदण्डों के तहत निर्धारित सीमा तक डीजल वास्तविक उपभोग के आधार पर मुफ्त प्रदान किया जाएगा। ठेकों में यह भी प्रावधान था कि डीजल की मुफ्त आपूर्ति पर सेवा कर लागू नहीं है। तथापि, डीजल की मुफ्त आपूर्ति पर सेवाकर का दायित्व, यदि लागू हो कम्पनी द्वारा वहन किया जाएगा।

बाद में, कम्पनी की प्रबंधन समिति ने ठेकेदारों को प्रदान की गई डीजल की मुफ्त आपूर्ति पर सेवाकर की प्रयोज्यता के मुद्दे पर चर्चा की (जनवरी 2012) एवं गहन लागत लाभ विश्लेषण किए बिना सभी आगामी ठेकों में डीजल की मुफ्त आपूर्ति को बंद किये जाने का निर्णय लिया।

मुफ्त डीजल प्रदान किये जाने की प्रथा को बंद करने के पश्चात, कम्पनी ने ठेकेदार अ को जेआरपी खदान से रॉक फास्फेट के खनन का ठेका तीन वर्षों की अवधि के लिए प्रदान किया (दिसंबर 2012)। इस ठेके के पूर्ण होने के पश्चात, कम्पनी ने आगे (मई, जुलाई एवं नवंबर 2016) इस खदान से रॉक फास्फेट की खुदाई के लिए तीन ठेके⁴⁵ तीन से पांच वर्ष की अवधि के लिए प्रदान किये। ठेकेदारों द्वारा क्रय किये जाने वाले डीजल की आधार दर प्रारंभिक अनुबंध (ठेकेदार अ को प्रदत्त) ₹ 49.01 प्रति लीटर तय की गई थी जबकि बाद के तीन ठेकों के लिए डीजल की आधार दरें क्रमशः ₹ 51.40 प्रति लीटर, ₹ 51.07 प्रति लीटर एवं ₹ 56.52 प्रति लीटर निर्धारित की गई थी। इन चार ठेकों में सम्मिलित 'डीजल वाक्यांश' के अनुसार, इंडियन ऑयल कॉरपोरेशन लिमिटेड (आईओसीएल) की उदयपुर में डीजल की आधार दर डीजल का आधार मूल्य थी एवं उपभोग किये गये डीजल की मात्रा के लिये डीजल मूल्य में वृद्धि/कमी डीजल की आधार दर (पी₀) व आईओसीएल की प्रचलित दर (पी₁) में अंतर के आधार पर विचार किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि इन ठेकों के तहत ठेकेदारों ने दिसम्बर 2012 से मार्च 2019 के दौरान 324.74 लाख लीटर डीजल का उपभोग किया। कम्पनी ने डीजल लागत का पुनर्भुगतान ₹ 47 प्रति लीटर व ₹ 78.54 प्रति लीटर (सेवाकर के अतिरिक्त) के मध्य किया गया। इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने समय-समय पर लागू दरों के अनुसार इसके द्वारा पुनर्भुगतान की गई डीजल की लागत पर सेवाकर का भी भुगतान किया।

इस बीच कम्पनी ने 2012-19 के दौरान स्वयं के उपभोग हेतु हाई स्पीड डीजल के प्रापण के लिए तेल विपणन कंपनियों (ओएमसीज) के साथ दर अनुबंध किये थे एवं इसे एचएसडी की थोक आपूर्ति पर छूट के साथ साथ केंद्रीय विक्रय कर के तहत 'सी' फॉर्म के प्रस्तुतीकरण पर रियायती कर का लाभ प्राप्त हुआ। लेखापरीक्षा ने पाया कि कम्पनी द्वारा ओएमसीज से इस

45 प्रथम ठेका सी, डी व ई ब्लाक के लिए तथा द्वितीय ठेका एफ व जी ब्लाक के लिए ठेकेदार ब को एवं तृतीय ठेका ए एक्सटेंशन, ए व बी ब्लॉक के लिए ठेकेदार स को दिया गया।

अवधि के दौरान क्रय किये गए डीजल की उतराई तक लागत⁴⁶ ₹ 38.88 प्रति लीटर एवं ₹ 76.17 प्रति लीटर के मध्य रही।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने अपनी संशोधित नीति जिसमें ठेकेदार द्वारा डीजल की व्यवस्था किया जाना प्रावधित था, के वित्तीय प्रभाव का आंकलन नहीं किया था। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार अ को प्रदान किये गये ठेके के लिए ₹ 5.94 करोड़ एवं ठेकेदार ब ठेकेदार स के ठेकों के लिए ₹ 13.45 करोड़, जिसका विवरण **अनुबंध-24** में दिया गया है, डीजल के पेटे परिहार्य अतिरिक्त व्यय (सेवा कर के अतिरिक्त) हुआ। इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने संशोधित नीति अपनाने के पश्चात ठेकेदारों को डीजल की लागत पर सेवा कर का भी पुनर्भुगतान समय-समय पर लागू दरों से किया था। अतः, 2012-19 के दौरान इन स्वनन ठेकों में उपभोग किये गये डीजल के लिए उच्चतर लागत वहन करने के अलावा कम्पनी ने डीजल की इस अलावा लागत पर ₹ 2.80 करोड़ के सेवा कर का भी अतिरिक्त भुगतान किया। सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (नवंबर 2019) एवं कहा कि स्वनन गतिविधियों को सेवा कर के दायरे में लाने के पश्चात, जिसके लिए इनपुट क्रेडिट स्वीकार्य नहीं था, कम्पनी ने मुफ्त में डीजल की आपूर्ति करने का प्रचलन शुरू किया ताकि सेवा कर की देयता को कम किया जा सके। बाद में, डीजल की मुफ्त आपूर्ति पर सेवाकर की मांगों एवं इसकी प्रभार्यता पर अनिश्चितता के कारण, नीति को आवश्यक विचार विमर्श एवं इसके वित्तीय प्रभावों पर विचार करने के पश्चात बन्द कर दिया गया क्योंकि सेवा कर की देयता बहुत अधिक होती।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कम्पनी ने गहन लागत लाभ विश्लेषण किए बिना ठेकेदारों को डीजल की आपूर्ति करने के प्रचलन को बंद कर दिया था। इसने इस तथ्य को नजरअंदाज किया कि सेवा कर के प्रभाव को छोड़ने के उपरान्त भी, कम्पनी द्वारा क्रय किया गया एवं ठेकेदारों को आपूर्ति किया गया डीजल ओएमसीज द्वारा छूट देने एवं रियायती विक्रय कर के लाभ के कारण ठेकेदारों द्वारा खुदरा दरों पर क्रय किये गये डीजल से सस्ता था। साथ ही, संशोधित नीति को अपनाने के पश्चात, कम्पनी ने 2012-19 के दौरान ठेकेदारों द्वारा उपभोग किये गये डीजल की पूरी मात्रा पर सेवा कर का पूर्ण भुगतान किया था। इस प्रकार, यह निर्णय उचित सावधानी एवं वित्तीय विवेक के साथ समर्थित नहीं था एवं जिसके परिणामस्वरूप रॉक फास्फेट के उत्पादन पर ₹ 22.19 करोड़ का अतिरिक्त भार पड़ा।

राजस्थान राज्य औद्योगिक विकास एवं निवेश निगम लिमिटेड

5.6 आवंटी फर्म को अदेय लाभ

कम्पनी ने भारत सरकार के दिशानिर्देशों एवं निदेशक मण्डल के निर्देशों का उल्लंघन किया एवं इस प्रकार न केवल औद्योगिक पार्क (नीमराना) में गैर-औद्योगिक/वाणिज्यिक उपयोग की सीमा को बढ़ाया अपितु रूपांतरण शुल्क की संशोधन-पूर्व दर पर वसूली करके आवंटी को ₹ 3.55 करोड़ का अदेय लाभ भी प्रदान किया।

46 उतराई तक लागत से आशय यहां कम्पनी द्वारा गणना की गई उतराई तक की लागत से है {(अर्थात मूल मूल्य + उत्पाद शुल्क एवं अतिरिक्त उत्पाद शुल्क + भाड़ा, बीमा एवं अन्य सुपुर्दगी प्रभार + राज्य विशिष्ट प्रभार + अन्य प्रभार - छूट) + केन्द्रीय विक्रय कर} + प्रवेश कर (जून 2017 तक लागू)

रीको भूमि निस्तारण नियम, 1979 (भूमि नियम) का नियम 20-सी, अन्य प्रावधानों के साथ, यह प्रावधान करता है कि सम्बन्धित औद्योगिक क्षेत्र में आवंटन की प्रचलित दर से दुगुनी दर से रूपांतरण शुल्क की वसूली करके कुल योजना क्षेत्र के 15 प्रतिशत तक के क्षेत्र का औद्योगिक से वाणिज्यिक में भू उपयोग परिवर्तन (सीएलयू) किया जा सकता है। साथ ही, यदि भूखण्ड आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 80 आईए के अन्तर्गत आयकर की छूट का लाभ लेने के लिये भारत सरकार (जीओआई) की औद्योगिक पार्क योजना (आईपीएस), 2002 में अधिसूचित औद्योगिक क्षेत्र में स्थित है तो इस पर भारत सरकार द्वारा निर्धारित अनुज्ञेय सीमा के अंतर्गत ही विचार किया जायेगा।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में उजागर हुआ कि भारत सरकार ने (जीओआई) औद्योगिक क्षेत्र, नीमराना फेज-1 को आईपीएस, 2002 के अन्तर्गत अधिसूचित किया (अप्रैल 2006 एवं दिसम्बर 2006)। लेखापरीक्षा ने पाया कि कम्पनी ने आवंटी फर्म के पक्ष में एक औद्योगिक भूखण्ड⁴⁷ के पट्टेदारी स्वामित्व के स्थानान्तरण की अनुमति प्रदान की (जुलाई 2013)। आवंटी फर्म ने औद्योगिक से वाणिज्यिक में सीएलयू की अनुमति मांगी (सितम्बर 2013) जिसे सीएलयू समिति द्वारा विलंब से अस्वीकृत कर दिया गया (अप्रैल 2015) क्योंकि सम्बन्धित औद्योगिक क्षेत्र में गैर-औद्योगिक उपयोग की प्रतिशतता पूर्व में ही 15 प्रतिशत की सीमा को पार कर चुकी थी। तत्पश्चात, आवंटी फर्म के अभ्यावेदन के प्रत्युत्तर में प्रकरण, कम्पनी की आधारभूत संरचना विकास समिति (आईडीसी) के समक्ष रखा गया था (अगस्त 2015) जिसने प्रस्ताव को उन्हीं आधारों पर अस्वीकार कर दिया। उसके पश्चात, आवंटी फर्म ने राजस्थान उच्च न्यायालय, जयपुर के समक्ष एक समादेश याचिका दायर की (जनवरी 2016)। न्यायालय के निर्देशों (जनवरी 2017) के अनुसार, कम्पनी के सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रकरण का पुनरावलोकन किया गया (अप्रैल 2017) परन्तु अनुरोध को इस आधार पर निरस्त कर दिया गया कि कम्पनी की प्रचलित नीति के अंतर्गत यह संभव नहीं था।

आगे अभिलेखों की संवीक्षा से यह उजागर हुआ कि निदेशक मंडल (बीओडी) गैर-औद्योगिक उपयोग की अधिकतम सीमा 15 प्रतिशत को 20 प्रतिशत तक बढ़ाने, जैसा कि प्रबंधन द्वारा प्रस्तावित किया गया (मार्च 2018), के पक्ष में नहीं था क्योंकि संतृप्त औद्योगिक क्षेत्रों में गैर-औद्योगिक उपयोग की प्रतिशतता में महत्वपूर्ण विचलन था। तथापि, इसने अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक (सीएमडी) को, प्रकरण से प्रकरण आधार पर ऐसे संतृप्त औद्योगिक क्षेत्रों (उनके अतिरिक्त जो आईपीएस 2002 के अंतर्गत अधिसूचित थे) के लिये, जहां गैर-औद्योगिक उपयोग कुल योजना क्षेत्र के 13 प्रतिशत से अधिक हो गया है, अधिकतम सीमा को 20 प्रतिशत तक बढ़ाने हेतु अधिकृत किया।

उपरोक्त वर्णित निर्णय (मार्च 2018) के पश्चात, औद्योगिक क्षेत्र नीमराना फेज-1 को पुनर्नियोजित किया गया था (मई 2018) एवं सक्षम प्राधिकारी की अनुमति से इस औद्योगिक क्षेत्र (13 अन्य औद्योगिक क्षेत्रों सहित) में गैर-औद्योगिक उपयोग की अधिकतम सीमा को कुल योजना क्षेत्र के 20 प्रतिशत तक बढ़ दिया गया था। इकाई कार्यालय, नीमराना ने आवंटी फर्म को क्षेत्र में अधिकतम सीमा में वृद्धि के सम्बन्ध में सूचित किया (मई 2018) एवं निर्धारित नियमों के अनुसार सीएलयू के लिए नया आवेदन, इस वचन पत्र के साथ कि उनके निवेदन पर विचार किये जाने पर समादेश याचिका वापिस ले ली जायेगी, मांगा। प्रकरण, ऐसे मामलों में

47 क्रमांक एसपी2-6 (सी) जिसका क्षेत्रफल 10028.15 वर्ग मीटर है।

सीएलयू पर विचार करने के लिये अधिकृत भू नियोजन समिति के समक्ष रखा गया था (जुलाई 2018) जहां पर समिति ने भूखण्ड के औद्योगिक से वाणिज्यिक में सीएलयू की सैद्धान्तिक स्वीकृति प्रदान की। इकाई कार्यालय, नीमराना ने आवंटी के स्वामित्व वाले भूखण्ड के सीएलयू की सैद्धान्तिक स्वीकृति के निर्णय से सूचित किया (अगस्त 2018) एवं रूपान्तरण प्रभारों के पेटे ₹ 7.10 करोड़⁴⁸ की मांग की। आवंटी फर्म ने रूपान्तरण प्रभारों के पेटे ₹ 6.02 करोड़ (10 अगस्त 2018 को जमा ₹ 3.70 करोड़ को सम्मिलित करते हुए) दिसम्बर 2018 तक जमा करवा दिये।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने इस औद्योगिक पार्क हेतु भारत सरकार द्वारा प्रदान की गई स्वीकृति में नियत नियम एवं शर्तों की पालना नहीं की थी क्योंकि इसने वाणिज्यिक उपयोग हेतु निर्धारित प्रतिशतता (3.11 प्रतिशत) को भारत सरकार की अनिवार्य स्वीकृति के बिना ही पार (कुल योजना का 7.13 प्रतिशत) कर दिया। साथ ही, कम्पनी ने क्षेत्र में वाणिज्यिक उपयोग की पूर्व में ही पार हुई सीमा की उपेक्षा कर सीएलयू के आवेदन पत्र को स्वीकार करके एवं आगे इसके निस्तारण में दो वर्ष (जुलाई 2013 से अप्रैल 2015) का विलम्ब करके अनावश्यक मुकदमेबाजी को बढ़ावा दिया। यह भी देखा गया था कि आईपीएस 2002 के अर्न्तगत औद्योगिक पार्क के रूप में अधिसूचित क्षेत्र के संबंध में गैर-औद्योगिक उपयोग की अधिकतम सीमा को बढ़ाया जाना निदेशक मण्डल के निर्णय का भी उल्लंघन था।

इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने स्वप्रेरणा से आवंटी फर्म के पक्ष में भूखण्ड के सीएलयू की 'सैद्धान्तिक अनुमति', उसके द्वारा दायर की गई समादेश याचिका के वापस लिये जाने को सुनिश्चित किये बिना ही, प्रदान कर दी (जुलाई/अगस्त 2018)। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि इस औद्योगिक क्षेत्र की आवंटन दर संबंधित सक्षम समिति⁴⁹ की स्वीकृति (23 जुलाई 2018) से ₹ 3000 प्रति वर्ग मीटर से संशोधित कर ₹ 4500 प्रति वर्ग मीटर कर दी गयी थी। तथापि, दरों में संशोधन को प्रभावी करने वाला कार्यालय आदेश विलंब से 24 अगस्त 2018 को जारी किया गया था। इकाई प्रमुख, नीमराना ने आवंटन दर को संशोधित करने हेतु आयोजित बैठक (जुलाई 2018) में भाग लिया था एवं इस प्रकार वह क्षेत्र की आवंटन दर में संशोधन से पूर्णतया अवगत थे। इसके उपरान्त भी, इकाई कार्यालय ने रूपान्तरण प्रभार की संशोधन पूर्व दर से मांग जारी (8 अगस्त 2018) की जिसके आवंटी फर्म को ₹ 3.55⁵⁰ करोड़ का अदेय लाभ प्रदान किया गया।

सरकार ने कहा (दिसम्बर 2018) कि कम्पनी ने इस औद्योगिक पार्क के लिये 2006-16 में आयकर छूट का लाभ उठाया था एवं इस औद्योगिक क्षेत्र के गैर-औद्योगिक उपयोग की अधिकतम सीमा को इसे सामान्य औद्योगिक क्षेत्र मानते हुए बढ़ाया गया था। इसने आगे कहा कि लेखापरीक्षा के आक्षेप को दृष्टिगत रखते हुए आवंटी फर्म को रूपान्तरण प्रभारों के अन्तर की राशि को जमा कराने के लिये मांग जारी की जा चुकी है (दिसम्बर 2018)। तत्पश्चात,

48 रूपान्तरण शुल्क = ₹ 6000 प्रति वर्ग मीटर (अर्थात् आवंटन की प्रचलित दर ₹ 3000 प्रति वर्ग मीटर की दुगुनी) * 10028.50 वर्ग मीटर (अर्थात् भूखंड का क्षेत्रफल) * 118 प्रतिशत (अर्थात् 18 प्रतिशत की दर से वस्तु एवं सेवा कर को सम्मिलित करते हुए) = ₹ 7.10 करोड़।

49 मुख्य महाप्रबंधक (जीएम) एवं अतिरिक्त महाप्रबंधक (बीपी), वित्तीय सलाहकार, सलाहकार (इन्फ्रा) एवं इकाई प्रमुख।

50 रूपान्तरण प्रभारों का अंतर = ₹ 3000 प्रति वर्ग मीटर * 10028.50 प्रति वर्ग मीटर * 118 प्रतिशत = ₹ 3.55 करोड़।

सरकार ने कहा (जुलाई 2019) कि देय राशि जमा नहीं कराये जाने के कारण सीएलयू की स्वीकृति वापस ले ली गई है (जनवरी 2019) एवं आवंटी फर्म ने कम्पनी के विरुद्ध एक दीवानी वाद दायर कर दिया था जो कि लंबित है। (जुलाई 2019)

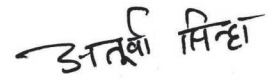
सरकार ने बाद के उत्तर में यह कहा (अक्टूबर 2019) कि भारत सरकार से स्वीकृति लेने की कोई आवश्यकता नहीं थी क्योंकि आईपीएस 2002 के अंतर्गत कुल आवंटन क्षेत्र के 10 प्रतिशत तक वाणिज्यिक उपयोग अनुमत्य था। साथ ही, कार्यालय आदेश जारी करने में विलंब हुआ था क्योंकि सक्षम प्राधिकारी ने अन्य राज्यों के जापानी औद्योगिक क्षेत्र में प्रचलित आवंटन दरों के सम्बन्ध में व्यवसाय संवर्धन प्रकोष्ठ को निर्देश दिये थे एवं इकाई कार्यालय द्वारा उस समय प्रचलित दर के अनुसार रूपांतरण प्रभारों की मांग एवं वसूली की गयी थी।

सरकार का बाद वाला उत्तर पहले वाले उत्तर के अंतर्विरोधी था एवं स्वीकार्य नहीं था क्योंकि आईपीएस 2002 में नियत सीमा (10 प्रतिशत) अधिकतम सीमा थी एवं कम्पनी वाणिज्यिक उपयोग के लिये निर्धारित प्रतिशतता (3.11 प्रतिशत) में वृद्धि केवल भारत सरकार से अनुमति प्राप्त करने के पश्चात ही कर सकती थी। इस प्रकार, कम्पनी द्वारा बीओडी के निर्देशों की पालना भी नहीं की गयी थी। साथ ही रूपांतरण प्रभारों की वसूली पूर्व संशोधित दरों पर किया जाना इसकी स्वयं के जनवरी 1991 की नीति के उल्लंघन में था जिसके कारण अनावश्यक मुकदमेबाजी हुई। इस प्रकार, कम्पनी ने मामले को विवेकपूर्ण ढंग से नहीं निपटाया एवं आवंटी फर्म को ₹ 3.55 करोड़ का अदेय लाभ प्रदान किया।

जयपुर

दिनांक

28 जुलाई, 2020



(अतूर्वा सिन्हा)

महालेखाकार

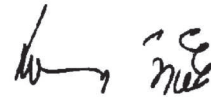
(लेखापरीक्षा-II), राजस्थान

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक

29 जुलाई, 2020



(राजीव महर्षि)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

