

कार्यकारी सार

I प्रस्तावना

1. इस प्रतिवेदन में नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा की शर्तों) अधिनियम, 1971 (अधिनियम) के प्रावधानों के अनुसार भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के अधिकारियों द्वारा निष्पादित आर्थिक एवं सेवा मंत्रालयों/ विभागों और उनके केंद्रीय स्वायत्त निकायों के लेखाओं और अभिलेखों की नमूना जांच के परिणामस्वरूप पाए गए महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल किए गए हैं।
2. इस प्रतिवेदन में सात मंत्रालयों से संबंधित 14 पृथक अभ्युक्तियां शामिल हैं। ड्राफ्ट अभ्युक्तियों को संबंधित मंत्रालयों को भेजा गया था ताकि उन्हें प्रत्येक मामले में छः सप्ताह की अवधि में अपने उत्तर/ टिप्पणियाँ प्रस्तुत करने का अवसर मिले। पांच अभ्युक्तियों पर उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे जबकि इस प्रतिवेदन को अंतिम रूप दिया जा रहा था जैसे कि निम्नलिखित पैरा 3 में दर्शाया गया है।
3. इस प्रतिवेदन में सम्मिलित पैराग्राफ भारत सरकार के निम्नलिखित मंत्रालयों और उनके केंद्रीय स्वायत्त निकायों से संबंधित हैं:

क्रम. सं.	मंत्रालय/ विभाग	पैराग्राफों की संख्या	उन पैराग्राफों की संख्या जिनके संबंध में मंत्रालय/ विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था
1.	वाणिज्य एवं उद्यम	2	1
2.	आवासन और शहरी कार्य	1	1
3.	सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम	1	0
4.	पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस	2	1
5.	पोत परिवहन	6	1
6.	वस्त्र	1	0
7.	पर्यटन	1	1
कुल		14	5

II प्रतिवेदन में शामिल कुछ महत्वपूर्ण पैराग्राफों की मुख्य विशेषताएं नीचे दी गई हैं:

सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम (एमएसएमई) मंत्रालय और भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक (सिडबी) ने ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा नए या मौजूदा सूक्ष्म और लघु उद्योगों को किसी संपार्श्विक प्रतिभूति और/या तीसरे पक्ष की गारन्टी के बिना दी गई क्रेडिट सुविधाओं

(आवधिक ऋण और/या कार्यशील पूंजी सहायता) के संबंध में गारन्टी देने के लिए और ऋणदात्री संस्थाओं पर गारन्टी फीस/ वार्षिक सेवा फीस/ अन्य प्रभारों के उद्ग्रहण हेतु 'सूक्ष्म एवं लघु उद्यम क्रेडिट गारन्टी निधि ट्रस्ट' (सीजीटीएमएसई/ट्रस्ट) नामक ट्रस्ट की स्थापना की थी (जुलाई 2000)। सीजीटीएमएसई ने दो योजनाएं अर्थात् (क) सूक्ष्म एवं लघु उद्यम क्रेडिट गारंटी निधि योजना (सीजीएस-I, बैंकों और वित्तीय संस्थानों हेतु); और (ख) गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों हेतु क्रेडिट गारंटी निधि योजना (सीजीएस-II) कार्यान्वित की थी। लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र में 2015-16 से 2018-19 (30 सितंबर 2018) की अवधि के दौरान गारंटी योजनाओं (मुख्यतः सीजीएस-I) का निष्पादन शामिल था।

31 मार्च 2019 तक ट्रस्ट ने ₹1,51,484 करोड़ मूल्य के 29.79 लाख गारंटी कवर जारी किए थे। 31 मार्च 2019 को ट्रस्ट की समग्र निधि ₹6,914.91 करोड़ थी जिसमें भारत सरकार का योगदान ₹6,414.91 करोड़ (92.77 प्रतिशत) और सिडबी का योगदान ₹500 करोड़ (7.23 प्रतिशत) था।

सीजीटीएमएसई/ सरकार ने अनुमोदित/ जारी गारंटियों की तुलना में ट्रस्ट के लिए न्यूनतम चल-निधि आवश्यकता, पूंजीगत पर्याप्तता, ऋण शोधन क्षमता आवश्यकताओं, विभिन्न प्रकार के सदस्य ऋणदात्री संस्थाओं के लिए जोखिम सीमा, पालन किए जाने वाले प्रकटन मानकों और लेखाकरण मानदंडों आदि के संबंध में कोई मानक/ बेंचमार्क निर्धारित नहीं किया था।

ट्रस्ट ने मंत्रालय के निर्देशों (जनवरी 2017) को कार्यान्वित नहीं किया और उन ऋणों के प्रति गारंटियाँ देना जारी रखा जो नेशनल क्रेडिट गारंटी ट्रस्टी कंपनी लिमिटेड (एनसीजीटीसी) की सूक्ष्म ईकाइयों के लिए क्रेडिट गारंटी निधि (सीजीएफएमयू) के अंतर्गत गारंटी कवर के लिए पात्र थे। सीजीटीएमएसई और सीजीएफएमयू (मुद्रा ऋण) के बीच एक ही प्रकार की व्यवसाय परियोजनाओं के प्रति ₹10 लाख तक के ऋणों से संबंधी कार्यों में अतिव्याप्ति थी।

ट्रस्ट ने गारंटी कवर मांगने के लिए आवेदन दायर करते समय सदस्य ऋणदात्री संस्थाओं (एमएलआई) द्वारा प्रस्तुत की गई सूचना पर आधारित गारंटियों के प्रभाव (टर्नओवर, निर्यात और रोजगार के आकड़ों) का मापन किया। ट्रस्ट के पास टर्नओवर, निर्यात और रोजगार सृजन के कोई वास्तविक आकड़े नहीं थे। ट्रस्ट ने एमएसई द्वारा व्यवसाय शुरू करने के पश्चात एमएलआई से ब्यौरे नहीं मांगे थे या अपने पोर्टल में ब्यौरे अपलोड नहीं कराए थे।

ट्रस्ट ने एमएसई क्षेत्र हेतु गारंटी निमित्त के प्रभाव पर एमएलआई में अधिक विश्वास सृजित करने हेतु और अधिक अग्रान्त समर्थन के लिए उन्हें प्रोत्साहित करने हेतु तर्कसंगत आधार पर कॉर्पस निधि पर बेंचमार्क लीवरेज निर्धारित नहीं की।

गारंटियों के अनुमोदन की वर्तमान प्रणाली ने केवल एक आश्वासन दिया कि एमएलआई ने केवल उधारकर्ताओं के अनिवार्य ब्यौरें भरे थे। यहां तक कि प्रणाली/ पोर्टल एमएलआई द्वारा भरे गए ब्यौरों की सटीकता की जांच करने के लिए भी पर्याप्त नहीं था। इसके अलावा, योजना प्रणाली जोखिमों को रोकने के लिए ₹50 लाख से कम के प्रस्तावों की रेटिंग को प्रोत्साहित नहीं करती।

एनपीए को चिन्हित करने हेतु अगली तिमाही के अंत तक समयावधि देने की ट्रस्ट की नीति बैंको को जारी आरबीआई के निर्देशों के अनुसार नहीं थी।

निरीक्षण नियोजित नहीं थे क्योंकि एमएलआई के चयन, एमएलआई से संबंधित लक्ष्य और उपलब्धियों और शामिल किए जाने वाले लेखाओं तथा ध्यान केंद्रित किए जाने वाले क्षेत्रों के लिए कोई मानदंड निर्धारित नहीं किया गया था। निरीक्षण जारी की गई गारंटियों, सूचित एनपीए, एमएलआई द्वारा दायर किए गए दावों और निरीक्षण रिपोर्टों में देखी गई कमियों के अनुरूप नहीं थे ।

एमएलआई ने गैर-अनिवार्य डेटा भरा नहीं था और इसके अलावा भरे गए डेटा की गुणवत्ता काफी खराब थी। एमएलआई द्वारा कई फील्ड खाली छोड़े गए थे या गलत डेटा भरा गया था।

एमएलआई ने एक ही आवेदन/ क्रेडिट सुविधा के लिए एक से अधिक बार गारंटी कवर के लिए आवेदन किया था और ट्रस्ट ने भी एमएलआई को उनके आवेदन के अनुसार गारंटी कवर जारी कर दिया था। यह ट्रस्ट के वित्तीय हितों व व्यापार विवेक के खिलाफ था।

(पैरा 4.1)

कोलकाता पोर्ट ट्रस्ट (केओपीटी) के पास ड्रेजिंग के लिए पालन हेतु व्यापक दिशानिर्देशों और उक्त हेतु समय-समय पर अपनाई जाने वाली रणनीतियों को बताते हुए ड्रेजिंग के लिए कोई निर्धारित नीतिगत ड्रेजिंग योजना नहीं थी। यद्यपि केओपीटी ने बार-बार लक्षित गहराई और ड्रेज की मात्रा निर्दिष्ट करते हुए ड्रेजिंग के लिए तदर्थ आधार पर वार्षिक योजनाएं तैयार की थी, तदर्थ लक्ष्य ड्रेजिंग कापॉरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (डीसीआईएल) के साथ ड्रेजिंग संविदा में शामिल लक्षित गहराई से अधिक था। वांछित संरेखण के स्थिर चैनल की स्थापना हेतु निर्मित पर्वत स्कंधों का भी उचित रूप से रख-रखाव नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप प्रतिकूल आकृतिक परिवर्तन हुए और जिससे निश्चितपुर

क्षेत्र के अन्य पर्वत स्कंधों को काफी क्षति हुई जहां पहले किसी पोषण कार्य की परिकल्पना नहीं की गई थी। डीसीआईएल के साथ ड्रेजिंग संविदा के कार्यान्वयन में कमियां थी। ड्रेजिंग संविदाओं में लक्षित गहराई को मुख्यतः डीसीआईएल ड्रेजरों के कम निष्पादन के कारण वांछित/ अपेक्षित गहराई के संदर्भ में कम कर दिया गया था। डीसीआईएल द्वारा परिनियोजित ड्रेजरों का दैनिक किराया दर व्यवस्था के दौरान कम उपयोग किया गया जिसके लिए केओपीटी ने निष्फल व्यय किया। केओपीटी ने पोत परिवहन मंत्रालय के निर्देशों का उल्लंघन करते हुए डीसीआईएल को नामांकन आधार पर नियुक्त करना जारी रखा और अतिरिक्त ड्रेजिंग व्यय भी किया। केओपीटी द्वारा ईडन के संदर्भ में जेल्लिंगम में उच्चतर गहराई रखने के कारण ड्रेजिंग के प्रति निष्फल व्यय भी किया गया था। समय-समय पर विशेषज्ञों से सलाह के बावजूद केओपीटी द्वारा ड्रेज सामग्री के नदी तट पर निपटान का सहारा नहीं लिया गया। इसके बजाय, ड्रेज की गई सामग्रियों को नदी में ही डाला गया था। अंततः इसके परिणामस्वरूप नदी में डाली गई कम से कम 15 प्रतिशत ड्रेज्ड सामग्रियों का पुनः संचरण हो गया जिससे ड्रेजिंग के बावजूद नौवहन चैनल की गहराई में कमी आई जिससे ड्रेजिंग लागत बढ़ गई। हल्दिया डॉक कॉम्प्लेक्स पर आने वाले पोतों का टर्न राउंड समय नौवहन गहराई में कमी के कारण अधिक था जिसके परिणामस्वरूप पोतों की संव्यवहार लागत में वृद्धि हुई तथा इसलिए, पोर्ट उपयोगकर्ताओं के लिए पोर्ट आकर्षक नहीं रहा।

(पैरा 6.1)

भारत सरकार ने तेल और गैस के अन्वेषण के लिए नई अन्वेषण और लाइसेंसिंग नीति I से IX-क्रम के दौरान 254 ब्लॉक दिए थे। उत्पादन सहभाजन संविदाओं (पीएससी) की निबंधन एवं शर्तों के अनुसार, संविदाकारों से अपूर्ण न्यूनतम कार्यों के कार्यक्रम की लागत (सीओयूएमडब्ल्यूपी) का भुगतान करना अपेक्षित है, यदि ब्लॉक को सरकार द्वारा परित्यक्त या समाप्त किया जाता है। तथापि, 54 परित्यक्त ब्लॉकों के संविदाकार सीओयूएमडब्ल्यूपी का भुगतान करने में विफल रहे जैसा पीएससी में निर्दिष्ट था।

45 ब्लॉकों के संबंध में अपूर्ण न्यूनतम कार्यों के कार्यक्रम के आधार पर पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस मंत्रालय (एमओपीएनजी) द्वारा अनुमोदित 664.67 मिलियन यूएस डॉलर (₹4,753.03 करोड़) की 77 प्रतिशत राशि 510.79 मिलियन यूएस डॉलर (₹3,652.64 करोड़) की सीओयूएमडब्ल्यूपी की अब तक (सितंबर 2019) वसूली नहीं हुई है। नौ ब्लॉकों के लिए सीओयूएमडब्ल्यूपी को अभी डीजीएच द्वारा संगणित/ एमओपीएनजी द्वारा अनुमोदित किया जाना है।

54 परित्यक्त/ समाप्त ब्लॉकों के मामलों में, हाइड्रोकार्बन महानिदेशालय (डीजीएच) ने सीओयूएमडब्ल्यूपी का निर्धारण/ गणना करने में 15 दिनों से 4,585 दिनों का समय लिया

जबकि एमओपीएनजी ने इसे अनुमोदित करने में 6 दिनों से 2,174 दिनों का समय लिया। विलंब केवल संविदाकार की तरफ से ही नहीं हुआ था अपितु एमओपीएनजी/ डीजीएच की तरफ से भी हुआ था। डीजीएच अब तक (सितंबर 2019) लागतों की बेंचमार्किंग की दरों को अंतिम रूप देने और डेटाबैंक बनाने में असमर्थ रहा। डीजीएच द्वारा लागत डेटा का रख-रखाव न करने, जो दिसंबर 2007 की सरकारी नीति के अनुसार अपेक्षित था, के परिणामस्वरूप डीजीएच द्वारा संविदाकारों से सूचना ओर डेटा मांगने/ एकत्रण के कई बार और लंबा पत्र व्यवहार हुआ।

डीजीएच/ एमओपीएनजी संबंधित संविदाकारों से सीओयूएमडब्ल्यूपी के अनुमोदन/ वसूली तक बैंक गारंटियों को वैध रखने में विफल रहा। चार ब्लॉकों के मामले में बैंक गारंटियों की वैधता भी समाप्त हो गई थी। पीएससी प्रावधानों (अनुच्छेद 33.1) में अनुबंध किया गया है कि असमाधित विवादों के मामलों को सामजस्य/ मध्यस्थता के लिए एकमात्र विशेषज्ञ को भेजा जाएगा। डीजीएच ने 17 एनईएलपी ब्लॉकों के संबंध में एमओपीएनजी को भारत सरकार की तरफ से एक मध्यस्थ की नियुक्ति का प्रस्ताव रखा। तथापि, सितंबर 2019 तक डीजीएच के अनुरोध पर कोई निर्णय अभिलेखों में नहीं पाया गया।

(पैरा 5.1)

जवाहरलाल नेहरू पोर्ट ट्रस्ट (जेएनपीटी) ने नौ घंटा प्रतिदिन और 48 घंटे प्रति सप्ताह से अधिक काम करने वाले कर्मचारियों (टाउनशिप में न रहने वाले) के ओवरटाइम भत्ते (ओटीए) की गणना के फॉर्मूला में आवास किराया भत्ता (एचआरए) शामिल किया। फॉर्मूला में एचआरए को शामिल करना सही नहीं था और 2013-14 से 2018-19 के दौरान इस कारण ओटीए का अधिक भुगतान ₹44.09 करोड़ था। पोत परिवहन मंत्रालय ने जेएनपीटी को सूचना दी (जून 2019) कि उन्होंने मामले को गंभीरता से देखा है और चूक के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित करने के लिए जेएनपीटी को निर्देश दिया है। मंत्रालय के उत्तर के बाद जेएनपीटी ने एचआरए को हटाते हुए ओवरटाइम फॉर्मूला में संशोधन किया (सितंबर 2019) था। लेखापरीक्षा में पहले दिसंबर 2015 में अनियमितता के बारे में बताया गया था। यदि सुधारात्मक कार्रवाई शीघ्र की गई होती तो, दिसंबर 2015 से किए गए कम से कम ₹27.96 करोड़ के अधिक व्यय से बचा जा सकता था।

(पैरा 6.3)

थर्मल कोल पोतों के प्री-बर्थिंग अवरोधन में वृद्धि के कारण, पारादीप पोर्ट ट्रस्ट (पीपीटी) ने लौह अयस्क प्रबंधन संयंत्र (आईओएचपी) के साथ अपने लौह अयस्क बर्थ (आईओबी) पर थर्मल कोयले के प्रबंधन की संभावना का पता लगाया क्योंकि आईओएचपी का कम उपयोग किया जा रहा था। पीपीटी के ट्रस्टी बोर्ड (बीओटी) ने आईओएचपी पर थर्मल कोयले के प्रबंधन हेतु नौवहन प्रभारों को ₹49.50 प्रति मि.ट. और टिपलिंग प्रभारों को

₹47.05 प्रति मि.ट. पर रखने का निर्णय लिया। महापत्तन प्रशुल्क प्राधिकरण (टीएएमपी) को नया दर मान (एसओआर) प्रस्तुत करते समय, पीपीटी ने बीओटी द्वारा अनुमोदित ₹47.05 प्रति मि.ट. की दर के बजाय आईओएचपी में थर्मल कोयले के प्रबंधन हेतु ₹20.40 प्रति मि.ट. की दर पर टिपलिंग प्रभारों का प्रस्ताव रखा। टीएएमपी ने दर मान को अनुमोदित कर दिया जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ आईओएचपी पर ₹20.40 प्रति मि.ट. पर थर्मल कोयले के प्रबंधन हेतु टिपलिंग प्रभार शामिल थे। इस प्रकार, पीपीटी को टिपलिंग प्रभारों के कम निर्धारण के कारण जून 2016 से मार्च 2019 की अवधि के दौरान ₹11.16 करोड़ के राजस्व की हानि उठानी पड़ी।

(पैरा 6.4)

महापत्तन प्रशुल्क प्राधिकरण (टीएएमपी) ने 7 अप्रैल 2016 से पांच वर्षों की अवधि के लिए सीमा शुल्क बाधित क्षेत्र में शेड/ यार्ड के संबंध में लाइसेंस फीस सहित कोलकाता डॉक सिस्टम (केडीएस) और हल्दिया डॉक कॉम्प्लैक्स (एचडीसी) पर पट्टे और लाइसेंसों के लिए किराए की अनुसूची (एसओआर) में संशोधन करने के प्रस्ताव को अनुमोदित किया था (मई 2017)। तथापि, कोलकाता पोर्ट ट्रस्ट ने केडीएस में सीमा शुल्क बाधित क्षेत्र में शेड/ यार्डों के संबंध में 31 मई 2017 से उत्तरव्यापी प्रभाव से एसओआर कार्यान्वित किया था जिसके कारण केडीएस के सीमा शुल्क बाधित क्षेत्र में शेड/ यार्डों के संबंध में ₹5.91 करोड़ मूल्य की लाइसेंस फीस की कम वसूली हुई।

(पैरा 6.2)

फुटवियर डिजाइन एंड डेवलपमेंट इंस्टिट्यूट (एफडीडीआई) ने केंद्रीय सतर्कता आयोग के दिशानिर्देशों और केंद्रीय लोक निर्माण विभाग की नियमपुस्तिका का उल्लंघन करते हुए एक किशत में निर्माण कार्य, आंतरिक साज-सज्जा कार्य और फर्नीचर कार्य के प्रति विभिन्न संविदाकारों को अक्टूबर 2012 से जुलाई 2016 के दौरान ₹45.13 करोड़ का ब्याज मुक्त लामबंदी अग्रिम दिया था जिसके कारण ब्याज के प्रति ₹4.62 करोड़ की परिहार्य हानि हुई।

(पैरा 2.1)

कोचीन पोर्ट ट्रस्ट ने वास्तविक आवश्यकता का निर्धारण किए बिना ₹2.34 करोड़ की लागत पर एक रीच स्टेकर खरीदा था, जबकि पोर्ट के पास एक पुराना रीच स्टेकर था, जो आठ वर्षों के निर्धारित उपयोगिता काल प्रतिमानों के भीतर था। 2014-15 से 2018-19 के दौरान, पुराने रीच स्टेकर की उपयोगिता 17.97 प्रतिशत से 5.27 प्रतिशत के बीच थी और 2016-17 से 2018-19 के दौरान, नए रीच स्टेकर की उपयोगिता 8.40 प्रतिशत से

6.84 प्रतिशत के बीच थी। इस प्रकार, पोर्ट ने उचित तर्कसंगतता के बिना रीच स्टेकर की खरीद पर ₹2.34 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

(पैरा 6.6)

केंद्रीय रेशम बोर्ड (सीएसबी) एक सांविधिक निकाय है जिसकी स्थापना संसद के अधिनियम द्वारा 1948 में रेशम उत्पादन की वृद्धि और विकास को बढ़ाने के लिए की गई थी। सीएसबी नियमावली, 1955 बैंक खातों के अनुरक्षण और परिचालन से संबंधित विभिन्न नियंत्रण उपायों को वर्णित करती है जिसमें एक प्राधिकृत अधिकारी द्वारा कैश बुक की पूर्ण जांच, सत्यापन करने के पश्चात इसे दैनिक रूप से बंद करना तथा प्रत्येक माह के अंत में प्रमाणपत्र देना सम्मिलित हैं।

दैनिक बही तथा समर्थन वाउचरों को कैश बुक प्रविष्टियों के साथ मिलान करने से निम्नलिखित का पता चला की:

- कैश बुक और दैनिक बही के आंकड़ों के साथ छेड़-छाड़ कि गयी थी;
- भुगतानों के लिए बैंक को जारी निर्देशों में जाली प्रविष्टियां की गई थी;
- उस अधिकारी द्वारा भुगतानों के लिए निर्देश जारी करने के मामले थे जो कैश बुक के अनुरक्षण के लिए उत्तरदायी था।

मई 2018 और अप्रैल 2019 के बीच, ₹85.13 लाख की राशि को आरओ, गोवाहाटी के बैंक खाते से ऐसे व्यक्तियों के बैंक खातों में हस्तांतरित किया गया था जिनका सीएसबी आरओ, गोवाहाटी से कोई कार्यालयी संव्यवहार नहीं था। ₹9.61 लाख की राशि वसूल करने के बाद, ₹75.52 लाख की राशि अभी भी वसूल की जानी है।

(पैरा 7.1)