अध्याय 7

आंतरिक नियंत्रण तंत्र

अध्याय 7: आंतरिक नियंत्रण तंत्र

आंतरिक नियंत्रण तंत्र में कमी थी। अकुशल प्रबंधकीय नियंत्रण और जवाबदेही की कमी थी। लेखापरीक्षा में नई बसों की खरीद के लिए निविदाओं को अंतिम रूप देने में अनिर्णय, कमज़ोर परिचालन नियंत्रण, प्रभागों के बीच समन्वय की कमी, देनदारों के साथ अनुवर्ती कार्रवाई की कमी, वैधानिक अनुपालन में देरी आदि पाए गए, जिससे निगम को हानि हुई।

7.1 परिचय

एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण तंत्र एक इकाई के भीतर अभिन्न प्रक्रिया है जो किफायती, कुशल और प्रभावी संचालन का उचित आश्वासन और हानि के खिलाफ इकाई के संसाधनों के लिए पर्याप्त सुरक्षा प्रदान करता है। संगठन के कार्यनीतिक, संचालन, अनुपालन और रिपोर्टिंग उद्देश्यों को प्राप्त करने में उपयोगी होने के लिए आंतरिक नियंत्रण को उचित रूप से डिज़ाइन और कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

7.2 आंतरिक लेखापरीक्षा

निगम के पास एक आंतरिक लेखापरीक्षा विंग है जो मुख्य रूप से स्थापना संबंधी मामलों तक ही सीमित है। परिचालन और वित्तीय मामलों की लेखापरीक्षा सनदी लेखाकारों की एक फर्म को सौंपी गई थी जिसने अपनी लेखापरीक्षा रिपोर्ट निगम के प्रबंध निदेशक को प्रस्तुत की थी।

यह देखा गया है कि सनदी लेखाकार (सीए)/आंतरिक लेखापरीक्षा विंग की लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र मुख्य रूप से स्थापना संबंधी मुद्दों, संविदाओं की समीक्षा, वित्तीय मामलों और एएमसी शर्तों के अनुपालन आदि तक सीमित था। तथापि, कार्य के सीमित दायरे के कारण आंतरिक लेखापरीक्षा, योजनाएं तैयार नहीं करना, डिपो-वार परिचालन और वित्तीय लक्ष्य तथा उनकी उपलब्धि तय नहीं करना जैसी परिचालन संबंधी बड़ी समस्याओं का समाधान करने में विफल रही।

बड़ी संख्या में लेखापरीक्षा आपत्तियां लंबित थीं और उठाई गई 32,881 लेखापरीक्षा आपत्तियों में से 7,116 लेखापरीक्षा आपत्तियां बकाया थीं। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2021-22 के लिए सीए फर्म द्वारा की गई आंतरिक लेखापरीक्षा में उठाई गई 507 आपात्तियों में से किसी भी आपत्ति का निपटारा नहीं किया गया। निगम के आकार और निगम द्वारा सामना किए जा रहे वित्तीय संकट के कारण, लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए सभी मुद्दों को जल्द से जल्द संबोधित करना अनिवार्य हो जाता है।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और कहा कि 31 मार्च 2023 तक लंबित अभ्युक्तियां 7,116 से घटकर 4,305 हो गई हैं।

सिफारिश 7.1: निगम को बड़ी संख्या में लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों के निपटान के लिए समय पर कार्रवाई करनी चाहिए।

7.3 लेखापरीक्षा समिति की बैठक

निगम बोर्ड ने अन्य बातों के साथ-साथ निर्णय लिया (2007) कि निगम की लेखापरीक्षा समिति को प्रत्येक तिमाही में एक बार बैठक करने का प्रयास करना चाहिए। बोर्ड ने त्रैमासिक आधार पर बैठकें आयोजित करने के लिए लेखापरीक्षा समिति का पुनर्गठन किया (2009)। तथापि, फरवरी 2007 से केवल छः बैठकें आयोजित की गईं और अंतिम बैठक दिसंबर, 2015 में आयोजित की गई।

प्रबंधन द्वारा यह निर्णय लिया गया (17 फरवरी 2021) कि निगम के सभी महत्वपूर्ण मामले, चाहे वह नीतिगत मामलों से संबंधित हों या वित्तीय मामलों से, समय-समय पर निगम का प्रशासनिक विभाग होने के नाते परिवहन विभाग के माध्यम से सरकार द्वारा निगरानी/समीक्षा की जा रही थी अतः एम.डी. की मंज़ूरी के बाद फरवरी 2021 में लेखापरीक्षा समिति की प्रणाली बंद कर दी गई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि लेखापरीक्षा समिति विभिन्न महत्वपूर्ण मामलों पर निर्णय लेने का एक प्रमुख माध्यम है, जिसमें रा.रा.क्षे.दि.स. के योजना और वित्तीय विभाग के सदस्य भी शामिल होते हैं, जो निगम के कामकाज पर स्वतंत्र और आलोचनात्मक दृष्टि रख सकते हैं। लेखापरीक्षा समिति की बैठकें आयोजित न करने और बोर्ड की मंज़ूरी के बिना समिति को बंद करने से निगम की कार्यप्रणाली कमज़ोर हो गई क्योंकि लेखापरीक्षा समिति के निरीक्षण कार्य को समाप्त कर दिया गया था।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया।

सिफारिश 7.2: निगम को नियमित अंतराल पर लेखापरीक्षा समिति की बैठकें आयोजित करने की प्रक्रिया जारी रखनी चाहिए।

7.4 आंतरिक नियंत्रण में अन्य कमियां

परिचालन और नियामक कार्यों के संबंध में आंतरिक नियंत्रण तंत्र में कमियों को उजागर करने वाले उदाहरण नीचे दिए गए हैं:

- सड़क पर पर्याप्त बस बेड़ा बनाए रखने के लिए आवश्यक नई बसों की खरीद के लिए निविदाओं को अंतिम रूप देने में अनिर्णय की स्थिति थी। इसके कारण सड़कों पर अधिक पुरानी बसें चलने लगीं, जिससे परिचालन मापदंडों में कमी आई और निगम द्वारा किए जाने वाले व्यय में वृद्धि हुई।

- लो फ्लोर बसों द्वारा ईंधन क्षमता बनाए नहीं रखी गई, तब भी जब वे एएमसी/वारंटी के अधीन थीं तथा सेवा प्रदाताओं के विरुद्ध दंडात्मक कार्रवाई की कमी कमज़ोर आंतरिक नियंत्रण की ओर इशारा करती है।
- निगम द्वारा प्रत्येक माह के लिए परिचालन आंकड़े तैयार किए जा रहे थे जो उस महीने के लिए निगम के परिचालन निष्पादन को दर्शाते थे। तथापि, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि बोर्ड स्तर पर इसकी चर्चा नहीं की जा रही थी, जिसके अभाव में उत्पादकता बढ़ाने के लिए कोई योजना तैयार नहीं की गई/सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई। प्रबंधन ने कहा (मई 2023) कि जब भी किसी संदर्भ की आवश्यकता होती थी, बोर्ड की बैठकों में परिचालन आंकड़ों पर चर्चा की जाती थी। उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि लेखापरीक्षा अवधि के दौरान बोर्ड की बैठकों में आंकड़ों पर कभी भी चर्चा नहीं की गई, सिवाय एक बैठक (27 दिसंबर 2016) के जिसमें छह महीने के परिचालन डेटा का एक चुनिंदा सारांश केवल जानकारी के लिए रखा गया था।
- 2015-16 से 2021-22 तक सात वर्षों की अवधि के दौरान, सीएमडी/एमडी का पद आठ अलग-अलग पदाधिकारियों द्वारा एक महीने से 23 महीने तक की अवधि के लिए धारित किया गया था, जिससे निगम जवाबदेही और संगठनात्मक उद्देश्यों की पूर्ति हेतु आवश्यक निरंतरता और स्थिर नेतृत्व के लाभ से वंचित हो गया। प्रबंधन ने कहा (मई 2023) कि मामला रा.रा.क्षे.दि.स. से संबंधित है। तथापि, विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2023)।
- निर्माण कार्यों में के.लो.नि.वि. की नियमावली के प्रावधानों जैसे अतिरिक्त या प्रतिस्थापित कार्यों के लिए सक्षम प्राधिकारी की पूर्व मंज़ूरी का अनुपालन नहीं किया जा रहा था। कार्योत्तर मंज़ूरी देते समय निगम के वित्त स्कंध द्वारा भी इस पर आपत्ति उठाई गई थी।
- प्रचार प्रभाग, डिपो तथा लेखा प्रभाग के बीच आंतरिक संपर्क की कमी के कारण मेसर्स रोज़ एडवरटाइजिंग प्राइवेट लिमिटेड (आरएपीएल) के प्रति विज्ञापन का प्रदर्शन एवं बी.क्यू.एस. का अनुरक्षण/रखरखाव टाइम कीपिंग बूथों की संविदा में बकाया दावे, समय बाधित हुए और अततः ₹ 1.74 करोड़ की हानि हुई। लगातार बकायादार होने के बावजूद, निगम ने 2018 में बस बॉडी रैप के लिए मेसर्स आरएपीएल के साथ फिर से एक संविदा की, जिसे फर्म द्वारा फिर से बकाया कर दिया गया और संविदा अवधि (दिसंबर 2023) की समाप्ति से पहले ही जनवरी 2020 में संविदा समाप्त कर दी गई। प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया (मई 2023)

और कहा कि संविदाकार को 2020 में बकाया करने के बाद ब्लैकलिस्ट कर दिया गया था।

- निगम ने वर्ष 2004 और 2005 में सात[1] फर्मों को बस क्यू शेल्टर/टाइम कीपिंग बूथ पर विज्ञापन प्रदर्शित करने की संविदा दी थी। अनुबंध के अनुसार, संविदाकार/विज्ञापनदाता को विज्ञापन कर या किसी अन्य कर का भुगतान सीधे अधिकारियों को करना था और यह राशि लाइसेंस शुल्क के अतिरिक्त होगी। विज्ञापन के लिए स्थान और समय को पट्टे पर देने पर सेवा कर 1 मई 2006 से लागू हुआ था। सेवा कर एकत्र करने के लिए, निगम को सेवा कर पंजीकरण संख्या प्राप्त करना आवश्यक था।
- निगम ने लगभग दो वर्ष की देरी के बाद अप्रैल 2008 में सेवा कर पंजीकरण संख्या प्राप्त की। सेवा कर विभाग ने सेवा कर का भुगतान न करने के संबंध में 14 जनवरी 2008 से 01 अगस्त 2008 के दौरान निगम को तीन कारण बताओ नोटिस जारी की। परिणामस्वरूप, निगम ने सभी सात फर्मों पर मई 2006 से मार्च 2008 तक की अवधि के लिए सेवा कर के बकायों के लिए ₹ 7.19 करोड़ के बिल जारी किए। ₹ 7.19 करोड़ की मांग के प्रति इन सात फर्मों ने दावा किया कि उन्होंने सेवा कर प्राधिकारियों के खाते में ₹ 2.13 करोड़ जमा किए थे। तदनुसार, निगम ने ₹ 5.06 करोड़ (₹ 7.19 करोड़ - ₹ 2.13 करोड़) के शेष सेवा कर का भुगतान किया।

  सेवा कर विभाग ने फर्मों द्वारा राशि जमा करने के साक्ष्य की अनुपलब्धता के आधार पर फर्मों द्वारा ₹ 2.13 करोड़ जमा किए जाने संबंधी दावों को खारिज कर दिया (2019)। बाद में, सेवा कर विभाग की 'सबका विश्वास योजना-2019' के तहत ₹ 1.28 करोड़ का भुगतान कर इस मामले का निपटारा किया गया। योजना के तहत जुर्माना/ब्याज भी माफ कर दिया गया।

  इस प्रकार, फर्मों से समय पर सेवा कर पंजीकरण संख्या प्राप्त करने तथा सेवा कर की वसूली करने में निगम की विफलता के परिणामस्वरूप उसे अपने ही स्रोतों से ₹ 6.34 करोड़ के सेवा कर का भुगतान करना पडा।

  प्रबंधन ने कहा (मई 2023) कि मेसर्स शिवाई इंडस्ट्रीज़ प्रा. लिमिटेड और मेसर्स इंटरनेशनल एवेन्यू से राशि की वसूली नहीं की जा सकी तथा मामला माननीय उच्च न्यायालय, दिल्ली में निर्णय के लिए लंबित है।

[1] 1. मेसर्स शिवाई इंडस्ट्रीज़ प्रा. लिमिटेड, 2. मेसर्स इंटरनेशनल एवेन्यूज़, 3. मेसर्स सतीश चंद राजेश कुमार प्रा. लिमिटेड, 4. मेसर्स श्री अग्रसेन एडवरटाइज़र, 5. मेसर्स हिंदुस्तान कंस्ट्रक्शन कार्पोरेशन 6. मेसर्स पायनियर पब्लिक कार्पोरेशन और मेसर्स सेलवेल मीडिया लिमिटेड।

- दिल्ली पर्यटन एवं परिवहन विकास निगम (डीटीटीडीसी) के अनुरोध पर निगम ने अगस्त 2010 से अक्टूबर 2015 तक निगम डिपो में 14 एच.ओ.एच.ओ. बसों के लिए पार्किंग और अनुरक्षण की सुविधाएं प्रदान कीं। तथापि, इस संबंध में निगम और डीटीटीडीसी द्वारा कोई अनुबंध नहीं किया गया था। अनुबंध के अभाव में, निगम डीटीटीडीसी से कोई भी पार्किंग शुल्क, बिजली शुल्क और जल शुल्क का दावा नहीं कर सका। निगम ने 2018-19 में ₹ 1.83 करोड़ का पार्किंग शुल्क माफ कर दिया था, जबकि बिजली और पानी का शुल्क ₹ 9.33 लाख बकाया था (मई 2023)। प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया (मई 2023) और कहा कि ₹ 9.33 लाख की वसूली के लिए डीटीटीडीसी के साथ यह मामला उठाया गया था।

  इस प्रकार, आंतरिक नियंत्रण तंत्र अपूर्ण था क्योंकि प्रबंधकीय नियंत्रण अक्षम और जबावदेही की कमी थी, जिसके कारण अंततः निगम को हानि हुई।

नई दिल्ली: **(राजीव कुमार पाण्डेय)**
दिनांक: 8 नवंबर 2024 **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), दिल्ली**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली: **(गिरीश चंद्र मुर्मू)**
दिनांक: 12 नवंबर 2024 **भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक**