

# भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन



संघ सरकार (वाणिज्यिक)  
2016 की संख्या 15  
(अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां)

खण्ड I

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक  
का कार्यालय

मार्च 2015 को समाप्त वर्ष के लिए

संघ सरकार (वणिज्यिक)  
2015 की संख्या  
(अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां)  
खण्ड I

## विषय सूची

अध्याय/पैराग्राफ	विषय	पीएसयू	पृष्ठ सं.
	प्राक्कथन		vii
	कार्यकारी सार		ix
<b>अध्याय I</b>			
परमाणु उर्जा विभाग			
1.1	परिवहन सुविधा का लाभ उठाने वाले कार्मिकों को शहर/स्थल परिवहन भत्ते का भुगतान	न्युक्विलयर पावर कार्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड	1
<b>अध्याय II</b>			
नागर विमानन मंत्रालय			
2.1	हवाईअड्डा भूमि से अतिक्रमण को हटाने के लिए एमआईएएल और निजी डिवेलपर एचडीआईएल के बीच करार में त्रुटि के परिणामस्वरूप भारतीय हवाईअड्डा प्राधिकरण (एएआई) को राजस्व की संभाव्य हानि	भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण	4
2.2	एमआईएएल से वार्षिक फीस की कम उगाही के परिणामस्वरूप एएआई को राजस्व की हानि	भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण	10
2.3	करार के प्रावधानों के अनुसार राजस्व शेयर की गैर-उगाही	भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण	
2.4	अर्द्धवेतन अवकाश के नकदीकरण के प्रति अनियमित भुगतान	भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण	14
2.5	बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया में सरकारी निधियों से विकसित बुनियादी ढांचे के घटिया उपयोग के परिणामस्वरूप उसके अनुरक्षण पर आवर्ती हानि हुई	भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण	20

<b>अध्याय III</b>			
<b>कोयला मंत्रालय</b>			
3.1	अग्रिम आयकर के कम भुगतान के कारण परिहार्य हानि	इस्टर्न कोलफील्ड लिमिटेड	26
3.2	परिहार्य व्यय	नेवेली लिग्नाइट कार्पोरेशन लिमिटेड	30
<b>अध्याय IV</b>			
<b>वाणिज्य एवं उद्यम मंत्रालय</b>			
4.1	आईटी समाधान प्रणाली के कार्यान्वयन में विफलता के कारण निधियों का अवरोधन	इसीजीसी लिमिटेड	33
<b>अध्याय V</b>			
<b>उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय</b>			
5.1	गेहूँ का निर्यात	भारतीय खाद्य निगम	37
5.2	वित्तीय लेखांकन पैकेज के कार्यान्वयन पर आईटी लेखापरीक्षा	भारतीय खाद्य निगम	53
5.3	नामांकन आधार पर गोदाम का निर्माण कार्य देना	भारतीय खाद्य निगम	72
5.4	परिवहन ठेकेदारों को अनुचित लाभ	भारतीय खाद्य निगम	75
5.5	खाद्यान्नों के परिवहन पर अतिरिक्त व्यय	भारतीय खाद्य निगम	77
<b>अध्याय VI</b>			
<b>उर्वरक विभाग</b>			
6.1	उर्वरक कंपनियों के उत्पादों का विपणन	मद्रास फर्टिलाइजर्स लिमिटेड और दि फर्टिलाइजर्स एण्ड कैमिकल्स त्रावनकोर लिमिटेड	80
6.2	भूमि को पट्टे पर लेने पर निष्फल व्यय	राष्ट्रीय कैमिकल्स एण्ड फर्टिलाइजर्स लिमिटेड	95

<b>अध्याय VII</b>	<b>वित्त मंत्रालय (वित्तीय सेवा विभाग-बीमा डिवीजन)</b>		
7.1	पर्याप्त मूल्य प्रतिभूति पर जोर दिए बिना ऋण के पुनर्निर्धारण के निर्णय से प्राप्ति की गैर-वसूली हुई	आईएफसीआई फैक्टर्स लिमिटेड	99
7.2	ऋण नीति के प्रावधानों के अननुपालन और अनुचित लाभ दिए जाने के परिणामस्वरूप प्राप्ति वसूली की वसूली न होना	आईएफसीआई फैक्टर्स लिमिटेड	102
7.3	अशोध्य ऋणों में निधियों का अवरोधन	एसटीसीआई फाइनेंस लिमिटेड	106
7.4	जोखिम के अत्यधिक अवरोधन के कारण बीमा दावे का परिहार्य भुगतान	यूनाइटेड इंडिया इश्यूरेस कंपनी लिमिटेड	112
<b>अध्याय VIII</b>	<b>स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय</b>		
8.1	एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड, तिरुवनंतपुरम की विपणन गतिविधियों की कार्यकुशलता तथा प्रभावकारिता	एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड	114
8.2	पर्याप्त प्रतिभूति प्राप्त किए बिना अग्रिम भुगतानों को जारी करना	एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड	128
<b>अध्याय IX</b>	<b>भारी उद्योग एवं सार्वजनिक उद्यम मंत्रालय</b>		
9.1	क्षतिपूर्ति का परिहार्य भुगतान	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	131
9.2	बिक्री कर के भुगतान पर परिहार्य व्यय	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	133
9.3	रेल वैगन की खरीद पर निरर्थक व्यय	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	135

<b>अध्याय X</b>	<b>आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय</b>		
10.1	निधि प्रबंधन एवं वित्तपोषण गतिविधियां	हाऊसिंग एण्ड अर्बन डेवलपमेंट कार्पोरेशन लिमिटेड	137
<b>अध्याय XI</b>	<b>विद्युत मंत्रालय</b>		
11.1	रेलवे पर दावे दर्ज करने में विलंब के कारण हानि	दामोदार वैली कार्पोरेशन	162
11.2	स्वैच्छिक लापरवाही के कारण अवमानक परिसम्पत्ति का अर्जन	पावर फाइनेंस कार्पोरेशन लिमिटेड	164
11.3	अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण अवमानक परिसम्पत्ति का अर्जन	पावर फाइनेंस कार्पोरेशन लिमिटेड	166
11.4	ईंधन लागत की कम वसूली के कारण हानि	नॉर्थ इस्टर्न इलेक्ट्रिक पावर कार्पोरेशन लिमिटेड	168
11.5	एनटीपीसी विद्युत संयंत्रों का नवीनीकरण एवं आधुनिकीकरण	एनटीपीसी लिमिटेड	171
11.6	वित्तीय रूप से कमजोर निजी विकासक की ऋण की संस्वीकृति	रूरल इलेक्ट्रिकेशन कारपोरेशन लिमिटेड	190
<b>अध्याय XII</b>	<b>लेखापरीक्षा के बताने पर सीपीएसईज द्वारा वसूलिया, सुधार/परिशोधन</b>		
12.1	लेखापरीक्षा के बताने पर वसूलियां	भारत हेवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड, भारतीय खाद्य निगम, नदर्न कोलफील्डस लिमिटेड, साऊथ इस्टर्न कोलीफील्डस लिमिटेड और दि न्यू इंडिया एश्योरेंस कंपनी लिमिटेड	193

12.2	लेखापरीक्षा के बताने पर सुधार/परिशोधन	सेन्ट्रल वेयरहाऊसिंग कार्पोरेशन एण्ड इंजीनियरिंग प्रोजेक्ट्स (इंडिया) लिमिटेड	193
अध्याय XIII	लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर की गई अनुवर्ती कार्रवाई		194
	परिशिष्ट		199-206
	अनुबंध		207-214

## प्राक्कथन

1. कम्पनी अधिनियम के उपबंधों के अधीन स्थापित सरकारी कम्पनियों (कम्पनी अधिनियम के उपबंधों के अनुसार मानी गई सरकारी कम्पनियों सहित) के लेखाओं की लेखापरीक्षा कम्पनी अधिनियम 2013 की धारा 143(6) के उपबंधों के अधीन भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा की जाती है। कम्पनी अधिनियम के अधीन सीएजी द्वारा नियुक्त किए गए सांविधिक लेखापरीक्षकों (सनदी लेखाकारों) द्वारा प्रमाणित लेखाओं की सीएजी द्वारा अनुपूरक लेखापरीक्षा की जाती है जिसकी टिप्पणियां सांविधिक लेखापरीक्षकों के प्रतिवेदनो में शामिल की जाती है। इसके अतिरिक्त इन कम्पनियों की सीएजी द्वारा नमूना जाँच भी की जाती है।
2. कुछ निगमों और प्राधिकरणों को शासित करने वाली संविधियों में सीएजी द्वारा उनके लेखाओं की लेखापरीक्षा करने की अपेक्षा की गई है। पाँच ऐसे निगमो यथा भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण, भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण, भारतीय अन्तर्देशीय जलमार्ग प्राधिकरण, भारतीय खाद्य निगम और दामोदर घाटी निगम के सम्बन्ध में सुसंगत संविधियों के अधीन सीएजी उनका एकमात्र लेखापरीक्षक है। एक निगम यथा सेन्ट्रल वेयर हाउसिंग कारपोरेशन के संबंध में सीएजी को निगम को शासित करने वाली संबंधित संविधि के अधीन नियुक्त किए गए सनदी लेखाकारों द्वारा की गई लेखापरीक्षा के बाद अनुपूरक और नमूना लेखापरीक्षा करने का अधिकार है।
3. एक सरकारी कम्पनी या निगम के लेखाओं के संबंध में प्रतिवेदन 1984 में यथा संशोधित सीएजी के (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 19 ए के उपबंधों के अधीन नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा सरकार को प्रस्तुत की जाती है।
4. 31 मार्च 2015 को समाप्त वर्ष के लिए इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को दो खण्डों में तैयार किया गया है। यह इस लेखापरीक्षा रिपोर्ट का खण्ड I है और इसमें 11 मंत्रालयों/विभागों के नियंत्रणाधीन 20 पीएसयूज से संबंधित 32 पृथक लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को शामिल किया गया है। खण्ड II में पांच मंत्रालयों/विभागों के नियंत्रणाधीन 11 पीएसयूज से संबंधित 21 पृथक लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को शामिल किया गया है। इस प्रतिवेदन में उल्लिखित दृष्टान्त उन मामलों में से हैं जो 2014-15



और पिछले वर्षों की लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आए। कुछ मामलों में मार्च 2015 के बाद के लेन देनों की लेखापरीक्षा के परिणाम भी उल्लिखित किए गए हैं।

5. इस प्रतिवेदन में सरकारी कम्पनियों/निगमों या पीएसयू के सभी प्रसंग 'केन्द्रीय सरकारी कम्पनियों/निगमों' के प्रसंग में माने जाएं जब तक कि संदर्भ में अन्यथा सुझाव न दिया जाए।

6. लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षण मानकों के अनुरूप की गई है।

## कार्यकारी सार

### I प्रस्तावना

1. इस प्रतिवेदन में कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 143(6) अथवा उन विशिष्ट कारपोरेशनों को अधिशासित करने वाली सांविधियों के अन्तर्गत भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा केन्द्रीय सरकार की कम्पनियों और निगमों के लेखाओं तथा अभिलेखों की नमूना जांच के परिणामस्वरूप पाए गए महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल किए गए हैं।
2. इस प्रतिवेदन में 11 मंत्रालयों/विभागों के अधीन 20 पीएसयूज से संबंधित 32 पृथक आपत्तियां शामिल हैं। प्रारूप आपत्तियां संबंधित मंत्रालयों/विभागों के सचिवों, जिनके प्रशासनिक नियंत्रण में पीएसयू काम कर रहे हैं, को छः सप्ताह की अवधि के अन्दर प्रत्येक मामले में उनका उत्तर/ टिप्पणी प्रस्तुत करने का अवसर प्रदान करने के लिए भेजी गयी थी। इस प्रतिवेदन को अन्तिम रूप देने तक 22 आपत्तियों के उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे। इससे पूर्व, आपत्तियों के प्रारूप संबंधित पीएसयूज के प्रबंधन को भेजे गए थे, जिनके उत्तर इस प्रतिवेदन में उचित रूप से समाविष्ट किए गए हैं।
3. इस प्रतिवेदन में शामिल किए गए पैराग्राफ भारत सरकार के निम्नलिखित मंत्रालयों/विभागों के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत पीएसयूज से संबंधित हैं:

मंत्रालय/विभाग (शामिल पीएसयूज की संख्या)	पैराग्राफों की संख्या	उन पैराग्राफ की संख्या जिनके संबंध में मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित था
1. परमाणु ऊर्जा (एनपीसीआईएल)	1	1
2. नागर विमानन (एएआई)	5	5
3. कोयला (ईसीएल तथा एनएलसीएल)	2	1
4. वाणिज्यिक एवं उद्योग (ईसीजीसी)	1	1
5. उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण (एफसीआई)	5	5
6. उर्वरक (एमएफएल, एफएसीटी एवं	2	1

आरसीएफ)		
7. वित्त (आईएफसीआई फैक्टर्स लि, एसटीसीएल एवं यूआईआईसीएल)	4	-
8. स्वास्थ्य एवं परिवार (एचएलएल)	2	-
9. भारी उद्योग एवं सार्वजनिक उद्यम (भेल)	3	3
10. आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन (हुडको)	1	-
11. विद्युत (डीवीसी, पीएफसीएल, एनईईपीसीओ एनटीपीसी तथा आरईसी)	6	5
<b>कुल</b>	<b>32</b>	<b>22</b>

4. लेखापरीक्षा आपत्तियों का कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 5,936.76 करोड़.
5. इस प्रतिवेदन में शामिल की गई पृथक लेखापरीक्षा आपत्तियां मौटे तौर पर निम्नलिखित स्वरूप की हैं:
  - ❖ नियमों, निदेशों प्रक्रियाओं, ठेका की निबंधन एवं शर्तों आदि का अननुपालन जिनमें 14 पैराग्राफ में ₹ 2,858.12 करोड़ की राशि शामिल है।
  - ❖ संगठनों के वित्तीय हितों की रक्षा न करना जिनमें 10 पैराग्राफ में ₹ 638.46 करोड़ की राशि शामिल है।
  - ❖ दोषपूर्ण/त्रुटिपूर्ण नियोजन जिनमें सात पैराग्राफ में ₹ 2,389.95 करोड़ की राशि शामिल है।
  - ❖ अप्राप्त/त्रुटिपूर्ण मानीटरिंग जिसमें एक पैराग्राफ में ₹ 50.23 करोड़ की राशि शामिल है।
6. प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा के कहने पर पाँच पीएसयूज द्वारा की गई ₹ 49.19 करोड़ की वसूलियों से संबंधित पैरा और दो पीएसयूज द्वारा किए गए सुधारों/परिशोधनों से संबंधित अन्य पैरा भी शामिल है।

## II. इस प्रतिवेदन में शामिल किए गए कुछ महत्वपूर्ण पैराओं की मुख्य बातें निम्नानुसार हैं:

आर एण्ड एम नीति 2002 एवं कारोबार प्रक्रिया 2006 के अनुसार एनटीपीसी के 18 विद्युत स्टेशनों के नवीकरण एवं आधुनिकीकरण कार्यकलाप 2004-19 के दौरान किए जाने की योजना बनाई गई थी। नवीकरण और आधुनिकीकरण पर किया गया वास्तविक व्यय जुलाई 2007 और मार्च 2015 के बीच संस्वीकृत ₹ 8,327.40 करोड़ के प्रति मार्च 2015 तक ₹ 4,147.02 करोड़ था। लेखापरीक्षा में नौ विद्युत स्टेशनों में चयनित 20 योजनाओं में से 19 में आरएण्डएम कार्यों से संबंधित कार्यकलापों को पूरा करने में तीन से 109 माह का विलंब देखा गया था। 335 ठेका पैकेजों में से केवल 197 ठेका पैकेज प्रदान किए गए थे। पूरा किए गए 107 पैकेजों में से 41 पैकेज 31 मार्च 2015 तक विलंबित थे। एनटीपीसी को टैरिफ अवधि 2004-09 के अंदर कार्यों के पूरा न होने के कारण चार विद्युत स्टेशनों में ₹ 199.65 करोड़ की टैरिफ वसूली छोड़नी पड़ी थी क्योंकि टैरिफ वसूली हेतु प्रतिमानों को सीईआरसी द्वारा टैरिफ अवधि 2004-09 के लिए संशोधित किया गया था और उसे ₹ 23.42 करोड़ के ब्याज सहित टैरिफ वापस करना पड़ा था, चूंकि कुछ परियोजनाओं, जिनके प्रति टैरिफ वसूली की अनुमति दी गई थी, को टैरिफ अवधि 2009-14 के अंदर पूरा नहीं किया जा सका था। त्रुटिपूर्ण प्रणालियों के कारण ₹ 54.45 करोड़ का परिहार्य या अधिक व्यय तथा ₹ 269.78 करोड़ की उत्पादन हानि हुई क्योंकि उनके प्रतिस्थापन के लिए आरएण्डएम कार्यों का कार्यान्वयन विलंबित हो गया था। खराब थर्मल दक्षता के कारण ₹ 881.89 करोड़ की अधिक कोयला खपत, बलात् आऊटेज के कारण ₹ 489.29 करोड़ की उत्पादन हानि और परियोजनाओं को शुरू करने के बाद भी इनके समय पर पूरा न होने के कारण पर्यावरण प्रतिमानों का अननुपालन भी देखा गया था।

### (पैरा 11.5)

हाउसिंग एण्ड अर्बन डिवेलपमेंट कॉरपोरेशन लिमिटेड (हडको) ने 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान ₹ 37128.32 करोड़ जुटाए। निधियों के विभिन्न स्रोतों के मध्य उच्चतर ब्याज दरों वाले ऋण की हिस्सेदारी अधिक थी। निधि आवश्यकता के निर्धारण करने में निधि अन्तर्वाह/बहिर्वाह के महत्वपूर्ण कारकों पर उचित ध्यान नहीं दिया गया जिसके परिणामस्वरूप निधियों का अधिक संग्रहण तथा ₹ 30.39 करोड़ का अतिरिक्त ब्याज भार हुआ। अधिक मात्रा में अलाभकारी परिसम्पत्तियों तथा न्यूनतर निवल ब्याज मार्जिन के कारण न्यूनतर क्रेडिट रेटिंग के परिणामस्वरूप उच्चतर कूपन दर और ₹ 134.97 करोड़ का परिणामी अतिरिक्त वित्तीय भार हुआ। ऋणदाता कार्य में संवितरित राशि 2014-15 को समाप्त पांच वर्षों के दौरान संस्वीकृत ऋण के 38.40 और 69.72 प्रतिशत के बीच थी। नियामक नेशनल हाउसिंग बैंक द्वारा जारी निर्देशों के उल्लंघनों, आंतरिक दिशानिर्देशों में कमियों और मूल्यांकन तंत्र, संवितरण प्रणाली, वित्तपोषित परियोजनाओं की मॉनीटरिंग में कमी तथा महत्वपूर्ण पूर्व-संवितरण शर्तों में

छूट देने के परिणामस्वरूप अलाभकारी परिसम्पत्तियाँ हुई, जोकि 2010-11 में ₹ 1227.60 करोड़ से 2014-15 में ₹ 2029.33 करोड़ तक बढ़ गई और उसी अवधि के दौरान ये सकल बकाया ऋण राशि के 5.46 प्रतिशत और 6.76 प्रतिशत के बीच थीं।

(पैरा 10.1)

2012-13 से 2014-15 तक तीन वर्षों के लिए एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड की पाँच डिवीजनों के विपणन कार्यकलापों की समीक्षा उन प्रचालनों की दक्षता एवं प्रभाविकता के मूल्यांकन के मद्देनजर की गई थी। कुछ अभ्युक्तियां निम्नानुसार हैं:

- सभी चार घरेलू डिवीजन उनके संबंधित बिक्री लक्ष्यों को प्राप्त करने में विफल रही, विशेष रूप से पिछले दो वर्षों में। एचएलएल द्वारा 2012-13 से 2014-15 के दौरान इसके उत्पादों के विपणन पर पर्याप्त निधि खर्च करने के बावजूद लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी थी।
- एचएलएल में इसके ग्राहकों को क्रेडिट सीमा तथा क्रेडिट अवधि देने के लिए कोई एकरूप संरचना नहीं थी।
- दर की मात्रा में एचएलएल द्वारा 19.81 प्रतिशत और 300.88 प्रतिशत के बीच मात्रा छूट देने के बावजूद कमी आई।
- एचएलएल के पास प्रतिस्पर्धा का सामना करने और बाजार हिस्से में सुधार हेतु योजना बनाने के लिए उत्पाद परिवर्तन एवं विकास के लिए तदनुकूल बाजार अनुसंधान करने की कोई प्रणाली नहीं थी।
- यद्यपि, एचएलएल ने उत्पाद सुविधाओं में विस्तारण लिया है, फिर भी उपयोगिता मुख्यतः सरकारी आदेशों पर निर्भर थी। इसके अलावा, सब्सिडी दावों की समय पर प्राप्ति में विलंब ने इसकी वित्त स्थिति को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया।

(पैरा 8.1)

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने टाटा कन्सल्टेन्सी सर्विसेज (टीसीएस) के सहयोग से वित्तीय लेखांकन पैकेज (एफएपी) कार्यान्वित की थी। एफएपी के दो मुख्य घटक लेखांकन मॉड्यूल तथा भुगतान मॉड्यूल हैं। लेखापरीक्षा में प्रोग्रैमिंग लॉजिक और व्यापार नियमावली की मैपिंग की पर्याप्तता की जांच की गई थी। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों को नीचे दर्शाया गया है:

- एफएपी का रॉल आउट (भुगतान मॉड्यूल) 01 अक्टूबर 2010 से शुरू किया गया था और एफएपी के लिए “गो लाइव” प्रमाणपत्र (01 दिसम्बर 2013 से लागू) प्रबंधन द्वारा फरवरी 2014 में टीसीएस को जारी किया गया था, इसके बावजूद एफएपी के समापन हेतु प्रमाणपत्र किसी प्रायोगिक स्थान द्वारा जारी नहीं किया

गया था। प्रायोगिक स्थानों द्वारा समापन प्रमाण जारी करने हेतु ठेकागत शर्त को पूरा न करने के बावजूद एफसीआई/टीसीएस ने पैकेज को रॉलआऊट कर दिया और टीसीएस को ₹ 12.53 करोड़ का पूरा भुगतान कर दिया गया।

- वर्चुअल प्राइवेट नेटवर्क कनेक्टिविटी जिला कार्यालयों को उपलब्ध नहीं कराई गई थी जो एफएपी परियोजना के मुख्य अंतिम उपयोक्ता थे। अतः जिला कार्यालयों पर असंरचित तरीके से डाटा कार्ड सेवाओं तथा व्यक्तिगत ब्रॉड बैंड सेवाओं जैसे अन्य स्रोतों पर निर्भर रहना पड़ा। इससे ₹ 4.02 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।
- स्टॉक लेखांकन के साथ एफएपी के इंटरफेस के लिए कोई प्रावधान नहीं किए गए थे जो ठेका के निबंधन एवं शर्तों के उल्लंघन में हैं। परिणामस्वरूप, प्रविष्टियां विभिन्न डिपो कार्यालयों (हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर सहित) द्वारा भेजे गए मासिक स्टॉक लेखा विवरण से एफएपी में हस्त्य रूप से ही गई थी।
- ₹ 21.84 करोड़ की कुल लागत से विकसित इंटरप्राइज रिसोर्स प्लानिंग (ईआरपी) अनुप्रयोग कम्पनी अधिनियम, 2013 की आवश्यकता के अनुसार वित्तीय विवरण नहीं बना रहा था।
- लेखापरीक्षा में एफएपी डाटा में कई असंगतियां एवं विसंगतियां देखी गई थी। इसके अलावा, वित्तीय लेखांकन मॉड्यूल तथा भुगतान मॉड्यूल में भी कई विसंगतियां देखी गईं जिन पर पैरा में विस्तार से चर्चा की गई है।

(पैरा 5.2)

आर्थिक मामलों पर केबिनेट समिति (सीसीईए) ने तीन केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों के माध्यम से एफसीआई के केंद्रीय पूल भंडार से 65 लाख मीट्रीक टन (एमटीज) गेहूँ के निर्यात को अनुमोदित दिया। एफसीआई के पश्चिम जोन द्वारा गेहूँ के निर्यात की लेखापरीक्षा मई 2015 से जुलाई 2015 तक की गई थी जिससे निम्नलिखित का पता चला:

- पतन प्राधिकरण के अनुरोध पर निविदा में अतिरिक्त खंड के सम्मिलन के परिणामस्वरूप प्रबंधन एवं परिवहन (एचएण्डटी) ठेकों के लिए अन्य पंजीकृत बोलियों का निष्कासन हुआ। छह मामलों में सशक्त समिति (ईसी) द्वारा निविदाओं की प्रस्तुति के लिए अपर्याप्त समय की अनुमति दी गई थी।
- यद्यपि ईसी ने तीन मामलों के संबंध में पतनों की प्रस्ताव की गई दरों की नौ मामलों में अन्य पतनों में प्राप्त गेहूँ की दर के साथ तुलना की थी, फिर भी ईसी ने न तो कोई ऐसी तुलना की और न ही दर को अधिकतम करने के लिए कोई प्रयास किए, जबकि प्रस्तावित कीमत समान तिथि पर अन्य पतनों की तुलना में कम थी।

समान कार्य के लिए, मुद्रा एवं पिपावाव निजी पत्तनों पर निकासी एवं सम्भलाई एजेंटो (सीएचएज) ने मैसर्स रिषी शिपिंग (कांडला पत्तन पर सीएचए) द्वारा प्रभारित प्रबंधन प्रभारों से अधिक प्रभार प्रभावित किया था।

- निर्यात के चरण I और चरण II के पूरा होने के बाद, गेहूँ के भंडार की संतुलित मात्रा को गुजरात में विभिन्न डिपो में हस्तांतरित किया गया था जिससे परिणामस्वरूप ₹ 20.67 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।
- माइन्स एण्ड मेटल्स ट्रेडिंग कार्पोरेशन (एमएमटीसी) ने एफसीआई से वर्ष 1991 की प्राप्य राशियों से संबंधित पुरानी देयताओं के संदर्भ में समायोजन के रूप में वसूली गई राशि के ₹ 60.99 करोड़ रख लिए ।
- अदानी पोर्ट एण्ड सेज लिमिटेड (एपीएसईजेड) निर्दिष्ट स्तर पर निर्धारित अवधि में गेहूँ के कार्गो को निकालने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप निविदा निरस्त कर दी गई। इस प्रकार, आदेश के निरस्तीकरण के कारण ₹ 2.83 करोड़ की राशि छोड़ दी गई।
- सीएचएज को पूरे प्रभारों की प्रतिपूर्ति/भुगतान कर दिया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 8.01 करोड़ तक अतिरिक्त व्यय हुआ, इसके बावजूद एफसीआई ने प्रबंधन कार्य किए जो सीपीएसयूज द्वारा नियुक्त सीएचएज का उत्तरदायित्व था।

**(पैरा 5.1)**

2012-13 से 2014-15 की अवधि के लिए फर्टिलाइजर्स एण्ड कैमिकल्स त्रावनकोर लिमिटेड और मद्रास फर्टिलाइजर्स लिमिटेड के उर्वरक उत्पादों की लेखापरीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:

कंपनियों ने उत्पादन एवं बिक्रियों के लिए भारत सरकार के साथ किए गए समझौता ज्ञापन(एमओयू) में निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया था। समझौता ज्ञापन के अनुसार उत्पादन एवं बिक्री लक्ष्यों की अप्राप्ति एफएसीटी बैंकों द्वारा प्रतिकूल क्रेडिट दिए जाने के कारणों में से एक थी जिसके परिणामस्वरूप कंपनी द्वारा प्राप्त की गई नकद क्रेडिट सुविधाओं पर उच्च ब्याज दर प्रभारित की गई।

बोलियों को अंतिम रूप देने में केंद्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के दिशानिर्देशों के अननुपालन के मामले देखे गए थे। एफएसीटी सामान्य निविदा प्रक्रिया का पालन किए बिना स्थायी गोदामों को किराए पर ले रहा था और गोदान के मालिकों के साथ मोल-भाव के पश्चात नई दरों पर मौजूदा करार अवधि की समाप्ति पर करार का नवीकरण था। स्थायी रेलहेड ठेकों को अंतिम रूप न देने/गोदाम को किराए पर लेने की निविदा न देने के परिणामस्वरूप खरीद प्रक्रियाओं में पारदर्शिता की कमी आई। एमएफएल ने 2012-13 में 35 स्थानों, 2013-14 में 20 स्थानों और

2014-15 में 44 स्थानों के लिए दिए गए रेलहैड के सभी न्यूनतम ठेकेदारों के साथ बातचीत की, इसके बावजूद सीवीसी के अनुदेशों (जनवरी 2010) ने कुछ अपवादात्मक स्थितियों को छोड़कर एल I के साथ पश्च निविदा बातचीत पर रोक लगाई।

भारत सरकार से सब्सिडी का दावा और जांच में विलंब थे जिसके कारण कंपनियों को परिसमापन मुश्किल का सामना करना पड़ा। 31 मार्च 2015 तक सरकार से ₹ 740.12 करोड़ तथा ₹ 448.23 करोड़ की सब्सिडी राशि क्रमशः एमएफएल तथा एफएसीटी द्वारा प्राप्त किया जाना लंबित था।

#### (पैरा 6.1)

रूरल इलेक्ट्रिकेशन कॉरपोरेशन लिमिटेड द्वारा ऋण आवेदन की संवीक्षा के लिए गठित समिति द्वारा निर्देशित उचित सावधानी के अनुसार केवल ₹ 45 करोड़ का ऋण न्यायोचित था, जबकि निदेशक मंडल ने ₹ 250 करोड़ का अनुमोदन किया था। यद्यपि, बोर्ड ने मुख्य/अन्य ऋणदाताओं द्वारा लिए गए निर्णय पर ध्यान न देते हुए प्रबंधन को एक सुविचारित एवं स्वतंत्र दृष्टिकोण रखने का निर्देश दिया, आबंटन पूर्व शर्तों के भाग के रूप में परिकल्पित जोखिम कम करने वाले उपायों में उनके अनुपालन के लिए समय विस्तार के माध्यम से छूट दी गई थी और अगस्त 2007 तथा मार्च 2010 के बीच ऋण संवितरण की पूरी अवधि में तथा दिसम्बर 2015 तक अधिकतर शर्तों का पालन नहीं किया गया है। दिसम्बर 2010 से ऋण चुकाने में ऋणकर्ता की निरंतर चूक के कारण ऋण को जून 2011 में गैर-निष्पादन परिसम्पत्ति के रूप में वर्गीकृत कर दिया गया और जनवरी 2013 में इसे संदेहास्पद ऋण के रूप में वर्गीकृत किया गया। अतः आबंटन पूर्व शर्तों में छूट देने के बाद वित्तीय रूप से दुर्बल विकासकों के साथ जुड़े जोखिम पर ध्यान न देकर ऋण की संस्वीकृति एवं संवितरण के निर्णय के परिणामस्वरूप ₹ 250 करोड़ का ऋण जोखिम हुआ।

#### (पैरा 11.6)

पॉवर फाईनेन्स कॉरपोरेशन (पीएफसी) को अन्य व्यवसाय संघ भागीदारों के निर्णय पर ध्यान न देते हुए किशतों के निर्गम पर स्वतंत्र निर्णय लेने की अनुमति प्रदान करने वाले सामान्य ऋण समझौते के प्रावधानों की उपेक्षा करते हुए पीएफसी द्वारा संवितरण पूर्व शर्तों में छूट देने तथा ऋण की किशतों के निर्गम के निर्णय के कारणवश ₹ 239.36 करोड़ ऋण राशि का जोखिम पूर्ण प्रकटन हुआ तथा ऋण एक अवमानक परिसंपत्ति बन गया। परियोजना के लिए कोयला ब्लाक के संदिग्ध कपटपूर्ण आबंटन के कारण परियोजना के पूर्ण होने के संबंध में अनिश्चितताएँ थीं।

#### (पैरा 11.2)

रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया के पास पंजीकृत, एक गैर-बैंकिंग वित्तीय कम्पनी (एनबीएफसी), एसटीसीआई फाईनेन्स लि. ऋणदाता के साथ सुविधा करार के नियम एवं शर्तों और इसकी उधार नीति के प्रावधानों के अनुसार निर्धारित समय के भीतर ऋणों को एनपीएज के रूप में



घोषित करने में चूककर्ता ऋणों को रीकॉल करने, सुरक्षा लागू करने, परिसम्पत्ति पुनः निर्माण कम्पनी को एनपीए बेचने के विकल्पों के अन्वेषण और चूककर्ता ऋण लेने वालों के विरुद्ध सिविल मुकदमा फाइल करने में असफल रही। परिणामस्वरूप, ₹ 152 करोड़ तक की निधियों को अशोध्य ऋणों में ब्लॉक कर दिया गया और मार्च 2010 से जून 2015 के दौरान ₹ 39.36 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

(पैरा 7.3)

भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड (भेल) ने एक विदेशी ग्राहक की वास्तविक प्रचालन संबंधी आवश्यकताओं का पता लगाए बिना यह मानते हुए ट्रांसफॉर्मर बनाया था कि ट्रांसफॉर्मर को बराबर लोडिंग आधार पर प्रचालित किया जायेगा और चूक का पता लगने से तीन वर्षों की अवधि के भीतर भी यह अपने द्वारा आपूर्ति किए गए ट्रांसफॉर्मर की समय पूर्व असफलता का समाधान करने हेतु सुधारात्मक कार्रवाई करने में असफल रहा। परिणामस्वरूप, ग्राहक ने मध्यस्थता कार्रवाई प्रारंभ की और न्यायाधिकरण ने ग्राहक के पक्ष में निर्णय दिया। भेल ने अपने द्वारा आपूर्ति किए गए ट्रांसफॉर्मरों की प्रतिस्थापन लागत के रूप में ₹ 163.17 करोड़ के मुआवजे का भुगतान किया।

(पैरा 9.1)

न्यूक्लियर पावर कार्पोरेशन ऑफ इण्डिया लिमिटेड ने अधिकारियों और कर्मचारियों जिन्हें आवास से शहर तक स्वतंत्र कार/परिवहन सुविधा पहले से उपलब्ध कराई गई थी को स्थलों के लिए मुख्यालय एवं स्थल वाहन भत्ता (एससीए) के लिए शहरी वाहन भत्ता (सीसीए) के रूप में पुनःनामित परिवहन भत्ता अदा किया गया था। उक्त सीसीए/एससीए की गणना उन कर्मचारियों जिन्हें परिवहन सुविधा नहीं दी गई थी (आधार दर) के लिए प्रस्तावित वाहन भत्ता की 40 प्रतिशत की दर पर की गई थी। अधिकारियों/स्टाफ को सीसीए/एससीए का भुगतान वाहन भत्ते के स्थापित सिद्धान्त के उल्लंघन में किया गया था जिसके कारण सितम्बर 2008 से मार्च 2015 के दौरान ₹ 105.47 करोड़ का परिणामी अतिरिक्त व्यय हुआ।

(पैरा 1.1)

## अध्याय I: परमाणु ऊर्जा विभाग

### न्यूक्लियर पावर कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड

#### 1.1 परिवहन सुविधा का लाभ उठाने वाले कर्मिकों को शहर/स्थल परिवहन भत्ते का भुगतान

न्यूक्लियर पावर कारपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड ने उन अधिकारियों/स्टाफ को शहर/स्थल परिवहन भत्ते का अदेय लाभ दिया जिन्हें पहले से ही स्वतंत्र कार/परिवहन सुविधा प्रदान की जा रही थी। इसके परिणामस्वरूप सितम्बर 2008 से मार्च 2015 के दौरान ₹105.47 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

न्यूक्लियर पावर कारपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (एनपीसीआईएल) के निदेशक बोर्ड (बीओडी) ने एनपीसीआईएल में छठे केन्द्रीय वेतन आयोग (6वें सीपीसी) की सिफारिशें लागू करने का अनुमोदन दिया (सितम्बर 2008)। वेतन और भत्तों से संबंधित प्रस्ताव को अनुमोदित करते समय, बीओडी ने लागत प्रभावकारिता और परिचालनात्मक व्यवहार्यता सहित विभिन्न घटकों को ध्यान में रखते हुए एनपीसीआईएल मुख्यालय और एनपीसीआईएल स्थलों के लिए पृथक रूप से परिवहन भत्ते देने का निर्णय लेने के लिए अपने अध्यक्ष और प्रबंधक निदेशक (सीएमडी) को प्राधिकृत किया।

सीएमडी ने स्वतंत्र कारों/परिवहन सुविधा का पहले से लाभ लेने वाले अधिकारियों/स्टाफ के लिए परिवहन भत्ते को पुनः नामित कर मुख्यालय के लिए शहर परिवहन भत्ता (सीसीए) और स्थलों के लिए स्थल परिवहन भत्ते (एससीए) के भुगतान का अनुमोदन किया (अक्टूबर 2008)। उक्त सीसीए/एससीए को परिवहन सुविधा का लाभ न लेने वाले कर्मचारियों के लिए प्रस्तावित कर परिवहन भत्ते की दर के 40 प्रतिशत पर परिकल्पित किया गया था (आधार दर)। स्वतंत्र कार/परिवहन सुविधा का पहले से लाभ लेने वाले अधिकारियों/स्टाफ को सीसीए/एससीए के भुगतान की अनुमति देते समय यह कहा गया कि पास के इलाके के बाजार में ट्रिप की लागत सहित आवास से कार्य स्थल और वापिस की परिवहन की लागत एनपीसीआईएल की समग्र परिवहन लागत का लगभग 60 प्रतिशत बनता है और इसलिए एनपीसीआईएल द्वारा पहले से स्वतंत्र कार/परिवहन सुविधा का लाभ लेने वाले उन अधिकारियों/स्टाफ को 40 प्रतिशत की आधार दर पर सीसीए/एससीए की अनुमति दी गई थी।

उन अधिकारियों/स्टाफ को सीसीए/एससीए की अनुमति, जिन्हें आवास से कार्य स्थल और आसपास के इलाके में स्वतंत्र कार/परिवहन की सुविधा पहले से प्रदान की गई हो,

उन्हें परिवहन भत्ते के स्थापित सिद्धान्त का पूर्ण उल्लंघन था और इसके कारण सितम्बर 2008 से मार्च 2015 के दौरान ₹ 105.47 करोड़ का परिणामी अतिरिक्त व्यय हुआ।

प्रबन्धन ने कहा (दिसम्बर 2013) कि नाभिकीय सुरक्षा विवेचन के कारण यह अनिवार्य है कि एनपीसीआईएल आकस्मिक तैयारी के भाग के रूप में कर्मचारियों की निकासी के उद्देश्य के साथ साथ स्थानीय अशान्ति इत्यादि के दौरान स्टाफ की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए गाड़ियों के समूह का अनुरक्षण करें। इसके अलावा, नाभिकीय ऊर्जा संयंत्रों की दूरी और युवा कौशल का स्थलों पर कार्य करने की अनिच्छा को ध्यान में रखते हुए, एनपीसीआईएल आकर्षक और धारण नीति के भाग के रूप में कई वृद्धिशील संबंधी उपाय कर रहा है। इसलिए, जैसा कि बोर्ड द्वारा प्राधिकृत किया गया था, एनपीसीआईएल कार्मिकों को परिवहन भत्ते की जगह कन्वेयन्स भत्ता देने का निर्णय लिया गया था जो कि लगभग परिवहन भत्ते की दर से तुलनीय होगा। अतः परिवहन भत्ते की राशि को अन्तिम रूप देते समय, यह निर्णय लिया गया था कि उन कार्मिकों जिन्हें कार्यालयी परिवहन प्रदान किया गया था को भी 40 प्रतिशत की आधार दर पर भुगतान किया जाए।

प्रबन्धन ने आगे बताया (दिसम्बर 2015) कि छोटे सीपीसी में कर्मचारियों को कम्पनी परिवहन या परिवहन भत्ते में चयन करने की अनुमति दी गई थी। अतः चयन करने को दिया जाए तो शायद कर्मचारी उस भत्ते का चयन करेंगे जिससे सुरक्षा और आकस्मिक स्थिति प्रबन्धन से प्रभावी रूप से संभवत करार हो सकता था। चूंकि, एनपीसीआईएल को रक्षा, सुरक्षा और आकस्मिक तैयारी के लिए परिवहन दल का अनुरक्षण करना अपेक्षित है, इससे सभी कर्मचारियों को पूरे परिवहन भत्ते के भुगतान के अलावा विनियामक आवश्यकता को पूरा करने के दृष्टिगत अनिवार्य परिवहन समूह के अनुरक्षण पर अतिरिक्त व्यय होगा। इस प्रकार इष्टतम और आकर्षक प्रस्ताव बनाने के लिए शिफ्ट कार्य सहित सभी समय जो अन्यथा कठिन होता, यदि कर्मचारियों को अपने वाहनों में आने जाने की अनुमति दी जाती तो कर्मचारियों के साथ काफी विवेचना और परामर्श प्रक्रिया के बाद परिवहन भत्ते की एक योजना बनाई गई थी। इस प्रकार, समय की पाबंदी और अनुशासन सुनिश्चित किया गया था।

प्रबन्धन का उत्तर अमान्य है क्योंकि परिवहन भत्ता कर्मचारी द्वारा उसके आवास से कार्य स्थल पर आने जाने पर किए गए व्यय के लिए है। उस मामले में यदि कर्मचारी को आवास और कार्यालय के बीच आने जाने के लिए कार्यालयी परिवहन (कार, बस इत्यादि) प्रदान किया जाता है तो किसी भी प्रकार के परिवहन भत्ते की राशि का भुगतान करने में कोई तर्कसंगतता नहीं है। इसके अलावा, स्थलों पर युवा प्रतिभाओं को रखने के लिए तथ्य यह है कि स्थानीय असुविधा को आफसेट करने के लिए प्रचालन

स्टेशनों/परियोजनाओं/नए स्थलों पर तैनात अधिकारियों को मूल वेतन के 10 प्रतिशत की दर से पहले से ही स्थल भत्ते तथा गैर अभ्यास भत्ता का भुगतान (कम्पनी के चिकित्सा अधिकारियों के संबंध में) पहले ही किया जा रहा था। इसके अलावा, एनपीसीआईएल का निर्णय कि कर्मचारियों द्वारा अपने स्वयं के परिवहन के प्रयोग द्वारा स्थापना की सुरक्षा से करार और इससे अनुचित रूप से मंदी हागी, से एनपीसीआईएल कर्मचारियों के प्रतिकूल व्यवहार का पता चलता है जो अस्वीकार्य है।

इस प्रकार स्वतंत्र कार/परिवहन सुविधाओं का पहले से लाभ लेने वाले अधिकारियों/स्टाफ को सीसीए/एससीए का भुगतान न केवल भारत सरकार के नियमों का उल्लंघन था किन्तु इसके परिणामस्वरूप सितम्बर 2008 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान ₹105.47 करोड़ की राशि का अतिरिक्त व्यय भी हुआ।

मामला मंत्रालय को अक्टूबर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

## अध्याय II: नगर विमानन मंत्रालय

### भारतीय हवाईअड्डा प्राधिकरण

#### 2.1 हवाईअड्डा भूमि से अतिक्रमण को हटाने के लिए एमआईएएल और निजी डिवेलपर एचडीआईएल के बीच करार में त्रुटि के परिणामस्वरूप भारतीय हवाईअड्डा प्राधिकरण (एएआई) को राजस्व की संभाव्य हानि।

एएआई और एमआईएएल के बीच हस्ताक्षरित प्रचालन प्रबंधन और विकास करार के अनुसार एमआईएएल को एएआई द्वारा सौंपी गई हवाईअड्डा भूमि से अतिक्रमणों को हटाना था। तत्पश्चात, एमआईएएल ने हवाईअड्डा भूमि से अतिक्रमणों को हटाने के लिए वापसी में एक लम्बी अवधि (60 वर्षों तक) के लिए एचडीआईएल को भारतीय हवाईअड्डा प्राधिकरण द्वारा निजी मुम्बई हवाईअड्डा भूमि के एक बड़े भाग (65.20 एकड़) पर वाणिज्यिक विकास के लिए अधिकार दिए थे। एमआईएएल ने करार करने से पूर्व एएआई को सूचित नहीं किया था। एमआईएएल हवाईअड्डा भूमि के वाणिज्यिक विकास के लिए एचडीआईएल से कोई भी राजस्व प्राप्त नहीं करेगा जिससे राजस्व का कोई भी भाग एएआई को प्राप्त नहीं होगा। हालाँकि एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच संविदा समाप्त (फरवरी 2013) हो चुकी है, मामला अभी तक मध्यस्तता के तहत है और इस प्रकार सम्बद्ध वाणिज्यिक विकास अधिकारों के साथ भूमि के अंतरण की सम्भाव्यताएँ को अंत में समाप्त नहीं किया गया। इस दौरान हवाईअड्डा भूमि का अतिक्रमण जारी है।

भारतीय हवाईअड्डा प्राधिकरण (एएआई) ने 30 वर्षों की अवधि के लिए प्रचालन प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए) के तहत छत्रपति शिवाजी अंतराष्ट्रीय हवाईअड्डे (सीएसआईए), मुम्बई को मुम्बई अंतराष्ट्रीय हवाईअड्डा लिमिटेड (एमआईएएल) को सौंप दिया (अप्रैल 2006)। एमआईएएल को सौंपे गए हवाईअड्डे भूमि को 'हस्तांतरित परिसर' कहा गया था। ओएमडीए के हस्ताक्षर करने के समय, मुम्बई हवाईअड्डे की कुल भूमि 1875 एकड़ थी। इस 1875 एकड़ में से 76.3 एकड़ एएआई द्वारा धारण की गई परिसम्पत्तियाँ थी जिसे एएआई ने अपने पास रखा था। शेष बचा हुआ क्षेत्र जो कि है 1798.7 एकड़ है, हस्तांतरित परिसर था। ओएमडीए के खण्ड 2.2.4 के अनुसार, एमआईएएल वाणिज्यिक विकास के लिए हवाईअड्डे में हस्तांतरित परिसरों के 10 प्रतिशत का उपयोग करने के योग्य था। वाणिज्यिक विकास के लिए उपलब्ध क्षेत्र 179.8

एकड़ था। ओएमडीए के खण्ड 11.1.2 के अनुसार एएआई एमआईएएल द्वारा कमाए गए सकल राजस्व (वाणिज्यिक गतिविधियों से राजस्व सहित) का 38.7 प्रतिशत प्राप्त करने के योग्य था।

हस्तांतरित परिसरों में अतिक्रमित भूमि सम्मिलित थी। महाराष्ट्र सरकार के साथ एमआईएएल (अप्रैल 2006) द्वारा हस्ताक्षरित राज्य सरकार सहायता करार (एसजीएसए) के अनुसार, हवाईअड्डा भूमि पर अतिक्रमण कर रहे लगभग 80,000 परिवारों के पुनर्वास के लिए सम्पूर्ण लागत एमआईएएल को वहन करनी थी। मार्च 2007 में, विकास नियंत्रण विनियमों (डीसीआर) के तहत हवाईअड्डे स्थान से झुग्गी में रहने वालों के पुनर्वासन के लिए परियोजना को शामिल करने के लिए राज्य सरकार ने अनुमत किया। डीसीआर ने यथास्थान पुनर्वासन (डीसीआर का खण्ड 33(10)) के साथ-साथ किसी और स्थान (डीसीआर का खण्ड 3.11) पर पुनर्वासन की सुविधा प्रदान की थी। यह निर्णय लिया गया कि हवाईअड्डे भूमि पर अतिक्रमण करने वालों को एक अन्य स्थान पर पुनर्वासित किया जायेगा (डीसीआर का खण्ड 3.11)।

अक्टूबर 2007 में हवाईअड्डा भूमि पर अतिक्रमण करने वालों को अक्टूबर 2011 तक हटाने और पुनर्वासन के लिए एमआईएएल ने एक निजी कम्पनी, हाउसिंग डेवेलपमेंट एंड इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड (एचडीआईएल) के साथ एक करार पर हस्ताक्षर किए थे। कार्यों को दो चरणों में, पहले चरण में 157.93 एकड़ और दूसरे चरण में 118.53 एकड़ के हवाईअड्डा भूमि से अतिक्रमण को हटाना था। करार के अनुसार एचडीआईएल को पुनर्वासन की सम्पूर्ण लागत को वहन करना था और बदले में, 65.2 एकड़ (दूसरे चरण में अतिक्रमण से मुक्त हवाईअड्डे भूमि का 55 प्रतिशत) के वाणिज्यिक विकास के लिए अधिकार प्राप्त है। जैसा कि डीसीआर के खण्ड 3.11 के तहत आवश्यक है, एचडीआईएल ने अपनी भूमि को पहचाना और अतिक्रमण हटाने की योजना के पहले चरण में 28,000 घरों का निर्माण किया। एचडीआईएल ने एसआरए को भूमि का स्वामित्व और घरों का हस्तांतरण करते हुए महाराष्ट्र सरकार के झुग्गी पुनर्वास प्राधिकरण (एसआरए) के साथ हस्तांतरण विलेख (दिसम्बर 2007) पर हस्ताक्षर किए। डीसीआर प्रावधानों के तहत, इसने जो भूमि उपलब्ध कराई (भूमि टीडीआर) और घरों के निर्माण किए (टीडीआर निर्माण) उसके बदले में एचडीआईएल विकास अधिकारों के हस्तांतरण (टीडीआर) के योग्य था। सितम्बर 2015 तक, एसआरए ने 2,50,679.63 वर्ग मीटर के लिए भूमि टीडीआर और 6,49,392.00 वर्ग मीटर (लगभग मूल्य ₹2,400 करोड़<sup>1</sup>) के लिए निर्माण टीडीआर निर्मुक्त किया।

---

<sup>1</sup> जैसा कि नवम्बर 2013 के दौरान एचडीआईएल द्वारा मुम्बई उच्च न्यायालय को प्रस्तुत किया गया था।

ओएमडीए का खण्ड 8.5.7 (ई) के अनुसार जेवीसी यह सुनिश्चित करेगा कि हवाईअड्डे के संबंध में दिया गया कोई भी उप-संविदा, लाइसेंस या उप-पट्टा प्रभावी दिनांक की 30वीं वर्षगांठ पर समाप्त हो रही है। एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच करार में यह निहित है कि 30 वर्षों की अवधि के लिए वाणिज्यिक विकास के लिए एचडीआईएल को सौंपे गए 65.2 एकड़ की हवाईअड्डा भूमि का उप-पट्टा एमआईएएल के हवाईअड्डे पट्टे नवीनीकृत होने पर अगले 30 वर्षों के लिए स्वतः नवीनीकृत हो जाएगा, जो कि ओएमडीए के खण्ड 8.5.7 (ई) के प्रावधानों का उल्लंघन है।

फरवरी 2013 में, एम आईएएल ने एचडीआईएल के साथ अपनी संविदा समाप्त कर दी थी चूंकि संविदा के तहत सहमति होने पर हवाईअड्डा अतिक्रमण को अक्टूबर 2011 तक एचडीआईएल द्वारा हटाया नहीं जा सका। एचडीआईएल ने मध्यस्तता प्रक्रिया प्रारंभ की। वर्तमान में (नवम्बर 2015) एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच विवाद मध्यस्तता के तहत है। अब तक हवाईअड्डे साइट से कोई भी अतिक्रमण को हटाया नहीं गया है। एसआरए ने इस दौरान एचडीआईएल को टीडीआर (भूमि और निर्माण दोनों) की बृहद मात्रा निर्मुक्त की। ऐसे टीडीआर की स्वीकृति, मुम्बई हवाईअड्डे से अतिक्रमण को हटाने के उद्देश्य को पूरा नहीं करता।

लेखापरीक्षा ने निम्न टिप्पणी की:

- (i) एमआईएएल मुम्बई हवाईअड्डे में भूमि के 179.8 एकड़ (1798.7 एकड़ की हस्तांतरित परिसर का 10 प्रतिशत) के वाणिज्यिक विकास के लिए योग्य था। 2010-14 की अवधि के लिए सीएसआईए के संस्वीकृत अंतरिम विकास योजना (आईडीपी) में एमआईएएल ने 4.0 के फ्लोर स्पेस इंडेक्स (एफएसआई) के साथ 169.31 एकड़ की वाणिज्यिक उपयोगिता प्रस्तावित की थी। अगस्त 2014 में, एमआईएएल ने महाराष्ट्र सरकार को यह बताया था कि 169.3 एकड़ (आईडीपी में संस्वीकृत) की आवश्यकता के प्रति वाणिज्यिक विकास के लिए मुम्बई हवाईअड्डे पर उपलब्ध भूमि केवल 133.08 एकड़ थी। राज्य सरकार ने तदनुसार कमी को पूरा करने के लिए 133.08 एकड़ हवाईअड्डे भूमि के लिए 1 के अतिरिक्त एफसीआई (उपलब्ध एफएसआई 4 से बढ़ कर 5 हो गया) एमआईएएल को अनुमत किया। इस प्रकार, एमआईएएल पहले से भी ओएमडीए में अधिदेशित 179.8 एकड़ में से 169.31 एकड़ हवाईअड्डा भूमि के लिए वाणिज्यिक विकास अधिकार प्राप्त कर चुका था जिसके लिए एमआईएएल ने विशिष्ट वाणिज्यिक गतिविधियों की पहचान की थी। इस प्रकार ओएमडीए के अनुसार वाणिज्यिक विकास के लिए एमआईएएल को उपलब्ध शेष भूमि केवल

10.49 एकड़ (179.8-169.31 एकड़ = 10.49 एकड़) है। एमआईएएल और एचडीआईएल के बीच करार वाणिज्यिक विकास के लिए एचडीआईएल की 65.2 एकड़ हवाईअड्डा भूमि के उप-पट्टे को संभव बनाता है, हालांकि यदि निर्णय इसके पक्ष में होता है, तो एचडीआईएल को दिए जाने वाले 62.5 एकड़ के प्रति ओएमडीए के अनुसार केवल 10.49 एकड़ उपलब्ध होगी। हालांकि एमआईएएल द्वारा करार को समाप्त कर दिया गया है, इसे एचडीआईएल द्वारा विवादित किया गया है और मामला वर्तमान में मध्यस्तता के तहत है जो कि अधिक हवाईअड्डे भूमि को वाणिज्यिक विकास के लिए प्रयुक्त किए जाने की संभावना उत्पन्न करता है।

- एमआईएएल ने वैमानिक आवश्यकताओं का हवाला देते हुए हवाईअड्डे भूमि से अतिक्रमण को हटाना प्रारंभ कर दिया था। तथापि, एक बार हवाईअड्डा भूमि अतिक्रमण से मुक्त हो जाती है, तो 65.2 एकड़ की यह मुक्त भूमि वाणिज्यिक विकास के लिए एचडीआईएल को उपलब्ध होगी। ओएमडीए के अनुसार, एएआई एमआईएएल द्वारा उदगृहित सकल राजस्व<sup>1</sup> के 38.7 प्रतिशत प्राप्त करने के लिए योग्य था। एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच करार के अनुसार वाणिज्यिक विकास के लिए उपलब्ध हवाईअड्डे भूमि की 65.2 एकड़ भूमि से किसी भी राजस्व को एमआईएएल प्राप्त नहीं करेगा। परिणामस्वरूप यदि निर्णय एचडीआईएल के पक्ष में होता है तो एएआई एचडीआईएल द्वारा हवाईअड्डे भूमि के विकास के लिए कोई भी राजस्व प्राप्त नहीं करेगा।
- एएआई ने सैद्धांतिक रूप से एमआईएएल को (फरवरी 2014) मुम्बई हवाईअड्डे (डीसीआर के खण्ड 33 (10)) में झुग्गियों के पुर्नवासन के यथास्थान के लिए अनुमोदन दिया है। डीसीआर के प्रावधानों के अनुसार यथास्थान पुनर्वास योजना के लिए प्रयुक्त किया जाने वाला निर्मित क्षेत्र उपलब्ध फ्लोर स्पेस इंडेक्स (एफएसआई) का 2.5 गुना है। यथास्थान पुनर्वासन के बाद शेष निर्मित क्षेत्र को अतरणीय विकास अधिकारों (टीडीआर) के तौर पर लिया जा सकता है। इस प्रकार हवाईअड्डे झुग्गियों के यथास्थान पुनर्वासन की दशा में एमआईएएल को टीडीआर लाभ उपलब्ध होंगे। ऐसी दशा में हवाईअड्डे पर पूर्वकथित अतिक्रमण साइट एचडीआईएल (डीसीआर के खण्ड 3.11 के तहत जो कि पहले से ही आंशिक रूप

---

<sup>1</sup> ओएमडीए के अनुसार, एएआई वैमानिक और गैर वैमानिक जैसे सेवाओं/गतिविधियों से अर्जित सकल राजस्व के 38.7 प्रतिशत के योग्य है। (वैमानिक सेवाओं में ओएमडीए की सूची 5 में सूचिबद्ध सेवाएं शामिल हैं। गैर-वैमानिक सेवाओं में ओएमडीए की सूची 6 में सूचिबद्ध सेवाएं निहित हैं।



से अनुमत किया गया है) और एमआईएएल (डीसीआर के खण्ड 33 (10) के तहत) को टीडीआर लाभों के लिए आधार बनाया जाएगा जिसके परिणामस्वरूप उसी अतिक्रमण साइट के लिए दो विभिन्न सत्वों को लाभ होगा।

- ओएमडीए के खण्ड 8.5.7 (सी) (बीबी) के अनुसार किसी तृतीय दल के साथ कोई भी करार करने से पूर्व एमआईएएल को एएआई को सूचित करना था। तथापि, एमआईएएल ने हवाईअड्डा भूमि से अतिक्रमणों को हटाने के संबंध में इसके स्वयं के और एचडीआईएल के बीच करार के लिए एएआई को सूचित नहीं किया था। इस संविदा के संबंध में एएआई के पास सूचना की कमी, इसके हितों की रक्षा हेतु को भी एमआईएएल<sup>1</sup> के बोर्ड के सदस्य होने के नाते एएआई के प्रतिनिधि के मद्देनजर में देखने की आवश्यकता है।
- महाराष्ट्र सरकार को 31 मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के सीएजी की रिपोर्ट सं. 2(सिवील) में मुम्बई में झुग्गी पुनर्वासन योजनाओं पर सूचित किया था। यह स्पष्ट किया गया था कि महाराष्ट्र सरकार ने सामान्य मूलभूत प्रभारों की दुगुनी दर पर (प्रति घर अधिकतम ₹ 30,000 के अधीन) अतिरिक्त मूलभूत प्रभारों के भुगतान पर एमआईएएल को डीसीआर 33(10) के खण्ड 3.11 के प्रावधानों का विस्तार (30 मार्च 2007) किया था। तथापि, केवल सामान्य मूलभूत प्रभार एमआईएएल से वसूले गये थे, जिसके कारण ₹ 84 करोड़ की कम वसूली हुई।

एएआई ने अपने उत्तर में कहा कि:

- (i) एचडीआईएल के साथ करार के निष्पादन के समय पर, एमआईएएल ने पूर्वकथित की एएआई को सूचना नहीं दी थी। तथापि, ओएमडीए के खण्ड 8.5.7 के अनुसार, एमआईएएल को वाणिज्यिक उपयोग के लिए किसी भी भूमि को उप-पट्टे पर देने का अधिकार था।
- (ii) ओएमडीए के अनुच्छेद 18.1(बी) के अनुसार, जेवीसी को अवधि बढ़ाने का स्वतः अधिकार नहीं है बल्कि विस्तारण एएआई द्वारा समीक्षा के अधीन है।
- (iii) अतिक्रमण के तहत भूमि को 2011 के ड्राफ्ट मास्टर योजना में अतिक्रमित भूमि के तौर पर दिखाया गया था। उसी प्रकार से, तालिका 4.1 भूमि उपयोग को दर्शाती है जिसमें वैमानिक और गैर वैमानिक दोनों उपयोग शामिल है।

---

<sup>1</sup> एएआई का एमआईएएल में 26 प्रतिशत शेयर है

- (iv) एमआईएएल के अनुसार, एएआई अतिक्रमित भूमि में से सृजित टीडीआर को एचडीआईएल को कोई अंतरण नहीं था। आगे उत्पत्ति और टीडीआर का आगे कोई भी संव्यवहार एसआरए/राज्य सरकार के क्षेत्र में आता है। टीडीआर की पूर्वकथित अनुमति एसआरए और एचडीआईएल के बीच है और एएआई/एमओसीए इस संव्यवहार का भाग नहीं है।
- (v) सैद्धांतिक रूप से यथास्थान पुनर्वास के लिए एएआई द्वारा अनुमति दी गई है। एमआईएएल ने विशेष रूप से हवाईअड्डे के लिए पुनर्वास योजना के गठन के लिए महाराष्ट्र सरकार से भी आग्रह किया था जिसे अब भी अन्तिम रूप देना है। 1 अक्टूबर 2015 को 19वीं ओएमडीए निरीक्षण ओवर साइट समिति (ओआईओसी) में यह भी निर्णय हुआ है कि एमआईएएल झुग्गियों के पुनर्वास के लिए इसकी योजनाओं को अन्तिम रूप देने के लिए राज्य सरकार के साथ ध्यानपूर्वक संपर्क करेगा जिसे बाद में यदि आवश्यक हो, संघ कैबिनेट को अनुमोदन के लिए भेजा जा सकता है।
- (vi) लेखापरीक्षा आपत्ति निष्क्रिय हो गई हैं चूंकि एमआईएएल और एचडीआईएल के बीच संविदा इसकी बाध्यताओं को पूरा नहीं करने के कारण एमआईएएल द्वारा समाप्त की गई। एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच विवाद मध्यस्तता के अधीन है और यह ऐसी किसी भी संविदा में निष्पन्न कार्य हैं।

प्रस्तुत उत्तर निम्न के संदर्भ में तर्कसंगत नहीं है:

- (i) एएआई ने यह अभिस्वीकृत किया है कि एमआईएएल के बोर्ड में एएआई के प्रतिनिधि की उपस्थिति के बावजूद एमआईएएल और एचडीआईएल के करार के बारे में इसे नहीं पता था।
- (ii) लेखापरीक्षा ने 30 वर्षों (ओएमडीए का खण्ड 8.5.7 (ई)) की अधिकतम अवधि के साथ एमआईएएल द्वारा एचडीआईएल के साथ करार करने पर टिप्पणी की है। इस संविदा को एक स्वतः विस्तारण अनुमत कर खण्ड 8.5.7 (ई) का उल्लंघन किया गया है। एएआई द्वारा उद्धृत खण्ड 18.1 (बी), एएआई और एमआईएएल के बीच ओएमडीए के विस्तारण से संबंधित है और लेखापरीक्षा आपत्ति से संबंधित नहीं है।
- (iii) एएआई ने यह पुष्टि की है कि यहाँ वर्तमान में अतिक्रमित भूमि के यथास्थान विकास का एक प्रस्ताव है। लेखापरीक्षा को यह अंदेशा है कि इसके कारण ऐसे यथावत विकास लाभ हेतु महाराष्ट्र डीसीआर के अर्तगत अनुमत टीडीआर लाभ

विभिन्न पक्षों को देय हो सकते हैं, (एक्स-सिटू विकास के तहत एचडीआईएल और उसी साइट के यथावत विकास के लिए अन्य दल अनुमत हैं)।

- (iv) प्रबंधन का यह उत्तर गलत है कि एमआईएल और एचडीआईएल के बीच विवाद अपरिहार्य है। लेखापरीक्षा ने पीपीपी के प्रचालन में ऐसी कमियों की ओर संकेत किया है जिनके कारण बिना एएआई की जानकारी और इसको हानि पहुंचाते हुए एक तृतीय पक्ष को एएआई भूमि के अंतरण की संभाव्यता हुई, जबकी एएआई का एमआईएल बोर्ड में प्रतिनिधित्व है। मध्यस्थताधीन वर्तमान विवाद एएआई की ओर से निगरानी की इस कमी का नतीजा है।

मामला फरवरी 2016 में मंत्रालय को रिपोर्ट किया गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

## **2.2 एमआईएल से वार्षिक फीस की कम उगाही के परिणामस्वरूप एएआई को राजस्व की हानि**

ओएमडीए के अनुसार एमआईएल को जिन्हें विशेष रूप से छूट प्राप्त है को छोड़कर अपने पूर्व कर सकल राजस्वों का 38.7 प्रतिशत साझा करना था। ओएमडीए की शर्तों के उल्लंघन में, एमआईएल ने बोलीदाताओं द्वारा किये गए गैर प्रतिदाय योग्य जमाओं के रूप में अर्जित राजस्वों और संबंधित प्राधिकरण को भुगतान किये जाने वाले दर से अधिक दर पर अतिरिक्त जल एवं विद्युत प्रभार संग्रहित किया जिन्हे साझा नहीं किया गया। इसके लिए स्वतंत्र रूप से नियुक्त किये गये लेखापरीक्षकों के द्वारा इंगित किये गये उल्लंघनों के लम्बे समय के उपरान्त भी एएआई इस धन को पुनः प्राप्त करने में विफल रहा।

एयरपोर्ट ऑथोरिटी आफ इंडिया (एएआई) ने 04 अप्रैल 2006 को (एमआईएल) मुम्बई इन्टरनेशनल एयरपोर्ट (प्राइवेट) लिमिटेड (एमआईएल) के साथ प्रचालन, प्रबंधन और विकास समझौते (ओएमडीए) पर हस्ताक्षर किये जिसमें छत्रपति शिवाजी इन्टरनेशनल एयरपोर्ट (सीएसआईए) मुम्बई को 30 वर्ष की अवधि के लिए दिया गया था, जिसे कि अतिरिक्त 30 वर्ष की अवधि के लिए विस्तारित एमआईएल को विकास प्रचालन और प्रबंधन के लिए सौंपा गया।

ओएमडीए के उपबंध 11.1.2.1 के अनुसार, एमआईएल को उक्त वर्ष के लिए 38.70 प्रतिशत राजस्व के समतुल्य समझौते की शर्त के अनुसार प्रत्येक वर्ष वार्षिक रूप से फीस का भुगतान करना था। वार्षिक फीस 12 समान मासिक किस्तों में प्रत्येक कलेण्डर माह के प्रथम दिन को भुगतान करनी है। एएआई द्वारा मासिक भुगतान प्राप्ति न होने

की अवस्था में, विलम्ब के लिए ब्याज भारतीय स्टेट बैंक प्राइमलैंडिंग दरों (एसबीआई पीएलआर)+10% प्रतिवर्ष (ओएमडीए के खण्ड 11.1.2.2 के अनुसार) की दर पर प्रभारित किया जायेगा।

राजस्व को ओएमडीए में (उपबंध 1.1 ओएमडीए) निम्नलिखित के अतिरिक्त जेवीसी के सभी पूर्व कर सकल राजस्व के रूप में परिभाषित है: (क) संबंधित प्राधिकारी द्वारा किये गये कार्यों के लिए और तीसरे पक्ष को ऐसी उपयोगिता के लिए भुगतान राशि की सीमा तक बिजली, जल, सीवरेज या सदृश उपयोगिताओं के प्रावधानों के लिए जेवीसी द्वारा प्राप्त किए गए भुगतान के लिए जेवीसी द्वारा किया गया भुगतान यदि कोई (ख) राजस्व की हानि के लिए बीमा क्षतिपूर्ति के अतिरिक्त बीमा लाभ, (ग) कोई राशि जो किसी पूंजीगत परिसम्पत्तियों और मर्दों की बिक्री से जेवीसी को प्राप्त होती है, (घ) जेवीसी द्वारा लागू नियम के अन्तर्गत किसी सरकारी प्राधिकरणों के लिए तथा उसकी ओर से संग्रहित धन और अथवा भुगतान (ङ) किसी भी अशोध्य ऋण को बट्टे खाते में डाला जाए बशर्ते यह पिछले राजस्व से संबंधित हो जिस पर एएआई को वार्षिक फीस का भुगतान किया गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एएआई द्वारा नियुक्त किये गये स्वतंत्र राजस्व लेखापरीक्षकों ने कुछ विशिष्ट मामलों पर प्रकाश डाला था जिसमें एमआईएएल ने एएआई के साथ राजस्व साझा नहीं किया था। यह पाया गया कि काफी समय बीत जाने के बावजूद एएआई ने इस मामले में कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की थी। कुछ विशिष्ट मामलों नीचे दर्शाये गये हैं-

**i) एमआईएएल द्वारा संग्रहित गैर-प्रतिदाय जमाओं को एएआई के साथ साझा नहीं किया गया**

एमआईएएल ने टी2 टर्मिनल पर स्थान आवंटित करने के लिए निविदा देते समय बोलीदाताओं से गैर-प्रतिदाय जमाओं को संग्रहित किया था। गैर-प्रतिदाय होने के कारण ये धनराशियाँ एमआईएएल की आय में संघटित की गईं। जून 2015 तक, एमआईएएल ने इस खाते में ₹ 31.47 करोड़ संग्रहित किए थे। यह पाया गया कि एमआईएएल ने इसमें से अपने व्यय के प्रति (2013-14 और 2014-15 में) ₹ 18.10 करोड़ समायोजित किये थे और शेष धनराशि ₹ 13.37 करोड़ मात्र एएआई के साथ साझा की गई।

स्वतंत्र लेखापरीक्षक ने अपने प्रतिवेदन में बताया (मार्च 2013 को समाप्त तिमाही के लिए) कि गैर-प्रतिदाय जमा आय के रूप में मान्य नहीं है और इसलिए इन्हें एएआई के साथ साझा नहीं किया गया। एमआईएएल ने एएआई को अपने उत्तर में (21, जून 2014) कहा कि गैर-प्रतिदाय जमा टी-2 टर्मिनल निविदाओं के लिए व्यावसायिक शर्तें

और अन्य रियायतों पर व्यापार योजना, रियायत योजना, आरएफव्यू और आरएफपी के गठन पर सलाह देने के लिए एमआईएएल द्वारा नियुक्त सलाहकार की लागत के लिए प्रतिपूर्ति की प्रकृति में अनिवार्य थे, जिसे राजस्व के रूप में नहीं माना जा सकता। एएआई की ओर से शेष राजस्वों के अंश की मांग के लिए आगे कोई प्रयास लेखापरीक्षा में नहीं पाए गए।

एमआईएएल का तर्क है कि ये मदें क्षतिपूर्ति के लिए हैं और ये राजस्व के रूप में नहीं दर्शायी जा सकती, स्वीकार्य नहीं है, ओएमडीए की शर्तों के अनुसार कुछ निर्दिष्ट अपवादों को छोड़कर एमआईएएल का सकल राजस्व एएआई के साथ साझा किया जाना है। गैर-प्रतिदाय जमा राशि व्ययों की प्रतिपूर्ति के रूप में संग्रहित किए जाने पर भी ओएमडीए के अधीन छूट के योग्य नहीं हैं और इसलिए इसे एएआई के साथ साझा किया जाना चाहिए था।

एएआई के साथ एमआईएएल द्वारा संग्रहित की गयी गैर-प्रतिदाय जमा की ₹ 18.10 करोड़ के राजस्व साझा नहीं करने के परिणामस्वरूप एएआई को ₹ 7 करोड़ (₹ 18.10 करोड़ का 38.70 प्रतिशत) के राजस्व की कम वसूली और उस पर ₹ 2.02 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

एएआई के (मार्च 2016) ने अपने उत्तर में कहा कि जैसा कि एमआईएएल द्वारा बताया गया था बोलीदाताओं से उपरोक्त 'बोली विकास लागत' आरएफपी प्रक्रिया की लागत की दिशा में गंभीर बोलीदाताओं की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए संग्रहित की गयी थी और केवल निविदा संबंधी व्यय ऐसी बोली विकास लागत के संबंध में समायोजित की गयी थी और इस संबंध में एमआईएएल को कोई राजस्व आय उपार्जित नहीं हुई थी। एएआई ने आगे बताया कि स्वतन्त्र लेखापरीक्षकों को बोली विकास लागत का समायोजन करने की दिशा में एमआईएएल के स्पष्टीकरण सहित इसे सत्यापित करने का निर्देश दिया गया था।

प्रबंधन का उत्तर ओएमडीए की शर्तों के अनुरूप नहीं है, जो सकल साझा करने योग्य राजस्व निकालते समय इस तरह के व्ययों के समायोजन की अनुमति नहीं देता है। इस संबंध में एएआई द्वारा की गई कारवाई की आगामी लेखापरीक्षा में समीक्षा की जाएगी।

ii) **एमआईएएल द्वारा छूटग्राही से संग्रहित विद्युत और जल प्रभारों के रूप में अतिरिक्त राजस्व को एएआई के साथ साझा नहीं किया गया।**

एमआईएएल विभिन्न कारोबारी छूटग्राहियों को विद्युत और जल सुविधाएं प्रदान करता है और एक सहमत निर्धारित दर पर इन सुविधाओं के लिए प्रभारों की वसूली करता है। एमआईएएल दिसम्बर 2010 से वास्तविक लागू दरों से उच्च दरों पर यह उपयोगिता

प्रभार जो की प्राधिकारियों को देय है, वसूल कर रहा है। एमआईएएल द्वारा इस प्रकार संग्रहित अतिरिक्त धनराशि अपने पास ही रखी जा रही है और एएआई के साथ साझा नहीं की गयी थी।

स्वतन्त्र लेखापरीक्षक द्वारा इस मामले को ध्यान में लाया गया था (दिसम्बर 2010 से)। इस प्रकार संग्रहित अतिरिक्त उपयोगिता शुल्कों के भुगतान के लिए एएआई की मांग (जून 2011 और मार्च 2012 के पत्र) के संबंध में, एमआईएएल ने बताया कि ये उपयोगिता प्रभारों को समान क्षेत्रलागत की प्रतिपूर्ति के रूप में छूटग्राहियों से संग्रहित किए गए हैं, राजस्व के रूप में नहीं। कानून और न्याय मंत्रालय (एमओएल एण्ड जे) को यह मामला भेजा गया जिन्होंने पाया (मई 2012) कि विद्युत प्रभारों, नगर पालिका करों इत्यादि के लिए जेवीसी द्वारा प्राप्त भुगतान तथा दिया गया भुगतान वार्षिक देय शुल्क के हिस्से के रूप में नहीं है। कानून एवं न्याय मंत्रालय के इस टिप्पणी के मद्देनजर एएआई ने एमआईएएल के साथ मांग को आगे नहीं बढ़ाया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एमओएल एण्ड जे के विचार में केवल यह कहा गया है कि करोबारी छूटग्राहियों से संग्रहित उपयोगित प्रभारों, उस सीमा तक जहां तक वे सरकारी प्राधिकारी को भुगतान किए जाते हैं, राजस्व का भाग नहीं बनते। जबकि, एमआईएएल ने इन उपयोगिताओं के लिए प्राधिकारी को किए गए भुगतान के अतिरिक्त अधिक राशि का संग्रहण किया और अतिरिक्त धनराशि एमआईएएल द्वारा रोकी गई। यह अतिरिक्त राशि एमआईएएल की आय है, जिसे एएआई के साथ साझा किया जाना चाहिए।

अप्रैल 2010 से मार्च 2015 तक की अवधि के लिए, एमआईएएल ने ₹ 58.36 करोड़<sup>1</sup> अतिरिक्त प्रभारों की वसूली की थी (₹ 52.47 करोड़ अतिरिक्त विद्युत प्रतिभार के रूप में और ₹ 5.89 करोड़ अतिरिक्त जल प्रभार के रूप में)। यह धनराशि एमआईएएल के राजस्व के रूप में मानी जानी चाहिए थी और ओएमडीए के खण्ड 11.1.2.1 के अनुसार एएआई के साथ साझा की जानी चाहिए थी। ऐसा करने में विफल होने के कारण एएआई को ₹ 22.59 करोड़ (₹ 58.36 करोड़ का 38.7 प्रतिशत से) के वार्षिक शुल्क की कम प्राप्ति हुई और उस पर ₹ 18.62 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

एएआई ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2016) कि एमआईएएल के साथ विचार-विमर्श के बाद यह निर्णय लिया गया है कि इस संबंध में अतिरिक्त संग्रहण को एएआई के साथ साझा किया जाना है। जबकि इसके लिए एमआईएएल से कथित निर्णय की स्वीकृति प्रतीक्षित है।

---

<sup>1</sup> स्वतंत्र लेखापरीक्षक की मार्च 2015 को समाप्त होने वाली तिमाही रिपोर्ट के अनुसार

उत्तर की समीक्षा इस तथ्य के संदर्भ में की जानी आवश्यक है कि स्वतंत्र लेखापरीक्षक दिसम्बर 2010 से इस विषय की ओर ध्यान आकर्षित कर रहा है और एएआई ने मई 2012 से इस संबंध में अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की थी।

उपरोक्त सभी तथ्यों में, ओएमडीए के प्रावधानों के अनुसार एमआईएएल ने अपने राजस्व को एएआई के साथ साझा नहीं किया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि एएआई ने राजस्व की वसूली तथा अपने स्वयं के हित को सुरक्षित करने के लिए कोई ठोस कार्रवाई नहीं की है जबकि उन्हें स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा दर्शाया गया था। इससे एमआईएएल से राजस्व के रूप में ₹ 29.59 करोड़ की कम प्राप्ति हुई तथा परिणामस्वरूप ₹ 20.64 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

मामले को मार्च 2016 में मंत्रालय को सूचित किया गया है, उनका उत्तर प्रतिक्षित है (मार्च 2016)।

### 2.3 करार के प्रावधानों के अनुसार राजस्व शेयर की गैर-उगाही

एमआईएएल और डीआईएएल के साथ हस्ताक्षरित प्रचालन, प्रबंधन और विकास करार के प्रावधानों के अनुसार अपने वित्तीय हितों को बचाने के लिए भारतीय हवाईअड्डे प्राधिकरण (एएआई) ने कोई आवश्यक कार्यवाही नहीं की जिसके परिणामस्वरूप एमआईएएल और डीआईएएल के राजस्वों में से एएआई द्वारा ₹ 29.62 करोड़ के राजस्व शेयर की वसूली नहीं हुई। एएआई को उगाही न की गई राशि पर ₹ 13.86 करोड़ (मार्च 2015 तक) की ब्याज की हानि भी हुई।

भारतीय हवाईअड्डा प्राधिकरण (एएआई) ने दिल्ली इंटरनेशनल एअरपोर्ट (प्राइवेट) लिमिटेड (डीआईएएल) और मुम्बई इंटरनेशनल एअरपोर्ट (प्राइवेट) लिमिटेड (एमआईएएल) के साथ दो अलग-अलग करार अर्थात् प्रचालन, प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए) 4 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षर किए जिसके बाद हवाई अड्डों के विकास, प्रचालन और प्रबंधन के लिए इंदिरा गाँधी अंतर्राष्ट्रीय हवाईअड्डा (आईजीआईए), दिल्ली और छत्रपति शिवाजी अंतर्राष्ट्रीय हवाईअड्डा (सीएसआईए), मुम्बई को क्रमशः डीआईएएल और एमआईएएल को सौंपा गया।

दोनों ओएमडीएज के खण्ड 11.12 के अनुसार, डीआईएएल और एमआईएएल को करार की अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष उक्त वर्ष के लिए 'राजस्व' का क्रमशः 45.99 प्रतिशत और 38.70 प्रतिशत एएआई को वार्षिक शुल्क का भुगतान करना होता है। वार्षिक शुल्क का भुगतान प्रत्येक कैलेण्डर महीने के पहले दिन बारह बराबर मासिक किश्तों में होता है। नियत तारीख तक मासिक भुगतान की गैर-प्राप्ति की दशा में, विलम्ब की अवधि के लिए

10 प्रतिशत प्रति वर्ष के साथ स्टेट बैंक ऑफ इंडिया के मूल उधार दर पर देय राशि पर एएआई ब्याज की वसूली करने का हकदार है। ओएमडीए का उपरोक्त खण्ड आगे अनुबंध करता है कि वार्षिक शुल्क के अंतिम सत्यापन/मिलान के लिए प्रयुक्त लागू राजस्व प्रत्येक तिमाही में स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा यथा प्रमाणित जेवीसी का राजस्व होगा।

आगे दोनों ओएमडीएज का खण्ड 1.1 राजस्व के रूप में यथा परिभाषित “जेवीसी के सकल राजस्व का सभी पूर्व-कर), निम्न को छोड़कर: (क) तृतीय पक्ष सेवा प्रदाताओं को ऐसी उपयोगिताओं के लिए भुगतान की गयी राशियों की सीमा तक बिजली, पानी, सिवरेज या अनुरूप उपयोगिताओं के प्रावधान के लिए जेवीसी द्वारा प्राप्त भुगतानों या प्रासंगिक प्राधिकरणों द्वारा की गई गतिविधियों के लिए जेवीसी द्वारा किया गया भुगतान, यदि कोई हो, (ख) राजस्व की हानि के लिए बीमा क्षतिपूर्ति को छोड़कर बीमा लाभ, (ग) किसी भी पूंजीगत परिसम्पत्तियों या मर्दों के लिए बिक्री से जेवीसी को प्राप्त हुई कोई भी राशि, (घ) लागू विधि के तहत किसी भी सरकारी प्राधिकरणों की ओर से जेवीसी द्वारा एकत्रित भुगतानों और/या राशियों और (ङ) बट्टे खाते डाला गया कोई भी अशोध्य ऋण बशर्ते यह पिछले राजस्वों, जिस पर एएआई को वार्षिक शुल्क का भुगतान किया गया है, से संबंधित है।”

एमआईएएल और डीआईएएल ने क्रमशः अप्रैल 2010 और अगस्त 2012 में एक मार्केटिंग फण्ड का गठन किया था और विपणन निधि-प्रभार के रूप में विभिन्न रियायत ग्राहियों से निवल बिक्री का क्रमशः 0.5 प्रतिशत और एक प्रतिशत, क्रमानुसार, एकत्रित करना प्रारंभ किया। विपणन निधि का उद्देश्य सीएसआईए, मुम्बई और आईजीआईए, दिल्ली पर रियायत ग्राहियों के व्यापार को प्रोत्साहित करना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एमआईएएल और डीआईएएल ने जैसा कि ऊपर संदर्भित किया गया है, ओएमडीएज के खण्ड 11.1.2 के अनुसार एएआई के साथ शेयर किए बिना विपणन निधि के नाम पर ₹ 66.76 करोड़ की राशि (एमआईएएल ₹ 14.90 करोड़ और डीआईएएल ₹ 51.86 करोड़) रियायत ग्राहियों से (मार्च 2015) तक एकत्रित की थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि एमआईएएल और डीआईएएल के राजस्व के प्रमाणीकरण के दौरान संबंधित स्वतंत्र लेखापरीक्षकों ने तिमाही प्रतिवेदनों द्वारा एमआईएएल और डीआईएएल के राजस्वों में विपणन निधि की राशि के गैर-शामिल किए जाने का मामला उठाया है। एमआईएएल और डीआईएएल द्वारा एएआई के साथ राजस्व के गैर-साझा करने के परिणामस्वरूप ₹ 29.62 करोड़ की एएआई को कम उगाही (एमआईएएल ₹ 5.77 करोड़ + डीआईएएल ₹ 23.85 करोड़) और ₹ 13.86 करोड़ के ब्याज की हानि (एमआईएएल



₹ 2.02 करोड़ + डीआईएएल ₹ 11.84 करोड़) हुई (31 मार्च 2015 तक), जैसाकि ओएमडीएज के उपरोक्त उल्लेखित प्रावधानों के अनुसार निकाला गया था।

एएआई ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में कहा कि:

- (i) क्यों कि हवाईअड्डे पर रियायतग्राहियों के व्यापार को प्रोत्साहित करने के लिए राजस्व की उपयोगिता के संबंध में ओएमडीए में कोई प्रावधान नहीं है, एएआई/एमआईएएल और डीआईएएल को यह सूचित किया है (फरवरी 2016) कि विपणन निधि को आरम्भ से ही ब्याज सहित साझा करने योग्य राजस्व मानते हुए ओएमडीए के अनुसार लागू दर पर एएआई को भुगतान किया जाए।
- (ii) ओएमडीएज के खण्ड 11.2 के तहत नियुक्त स्वतंत्र राजस्व लेखापरीक्षकों को भी मामले को देखने के निर्देश दिए गए हैं और मामले को एमआईएएल/डीआईएएल की बोर्ड की बैठक में एएआई प्रतिनिधि द्वारा उठाया जायेगा।

तथ्य यह रहता कि यद्यपि विपणन निधि का गठन ओएमडीए के प्रावधानों के उल्लंघन में था फिर भी एएआई ने निधि के गठन पर आपत्ति नहीं की। विपणन निधियों की स्थापना के निर्णय के अनुमोदन के दौरान एमआईएएल और/डीआईएएल के मंडल में एएआई प्रतिनिधि के इनपुट को दर्शाते हुए एमआईएएल/डीआईएएल के बोर्ड मिनट और एजेंडा भी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये। आगे, संबंधित स्वतंत्र राजस्व लेखापरीक्षकों द्वारा उनकी तिमाही राजस्व लेखापरीक्षा रिपोर्ट (एमआईएएल के मामले में दिसम्बर 2012 को समाप्त तिमाही और डीआईएएल के मामले में जून 2014 को समाप्त तिमाही) में मामले को उजागर करने के बाद भी एएआई ने दो वर्ष से अधिक समय तक इस मामले में उचित कार्रवाई नहीं की। एएआई द्वारा प्रस्तावित कार्रवाई की भविष्य में लेखापरीक्षाओं में समीक्षा की जायेगी।

इस प्रकार, एएआई के शीघ्रता से मामले को सुलझाने में असफलता के परिणामस्वरूप ₹ 29.62 करोड़ के राजस्व की गैर-उगाही और उस पर ₹ 13.86 करोड़ की सीमा तक ब्याज की हानि हुई।

## 2.4 अर्द्धवेतन अवकाश के नकदीकरण के प्रति अनियमित भुगतान

एएआई ने अपने कर्मचारियों को उनकी सेवानिवृत्ति/वार्धक्यनिवृत्ति /मृत्यु पर भारत सरकार/डीपीई दिशा निर्देशों के उल्लंघन में 300 दिनों की निर्धारित अन्तिम सीमा से अधिक अर्द्धवेतन अवकाश /अर्जित अवकाश के नकदीकरण की अनुमति दी जिसके परिणामस्वरूप जनवरी 2006 से मार्च 2015 तक की समयावधि के दौरान ₹ 30.30 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ।

सार्वजनिक उद्यम विभाग (डीपीई) ने यह निर्देश दिया था (अप्रैल 1987<sup>1</sup>) कि प्रत्येक सार्वजनिक उद्यम, भारत सरकार (जीओआई) द्वारा विहित नीति दिशा-निर्देशों के व्यापक पैरामीटरों को ध्यान में रखते हुए अपने कर्मचारियों के लिए अवकाश नियमों को बना सकते हैं। डीपीई ने सार्वजनिक उद्यमों के लिए अर्जित अवकाश के संचय की मौजूदा सीमा को 240 दिनों से बढ़ाकर 300 दिन कर दिया (अगस्त 2005)। भारत सरकार ने 1 जनवरी 2006 से लागू 300 दिनों की सम्पूर्ण सीमा के अध्यक्षीन अर्जित अवकाश (ईएल) तथा अर्द्ध वेतन अवकाश (एचपीएल) के नकदीकरण की अनुमति दी। डीपीई ने अपने अप्रैल 1987 के निर्देशों के संबंध में 17 जुलाई 2012<sup>2</sup> को यह स्पष्टीकरण जारी किया कि 300 दिनों की सम्पूर्ण अन्तिम सीमा के अध्यक्षीन सेवानिवृत्ति पर ईएल तथा एचपीएल पर अवकाश के नकदीकरण के लिए विचार किया जा सकता है। इस प्रकार, पूर्वोक्त अप्रैल 1987 के डीपीई निर्देशों के अनुसार, सार्वजनिक उद्यमों को अपने कर्मचारियों की सेवानिवृत्ति पर ईएल तथा एचपीएल के नकदीकरण हेतु 300 दिनों की सम्पूर्ण अन्तिम सीमा का अनुकरण करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने देखा (दिसम्बर 2015) कि:

- यद्यपि दिशा-निर्देशों ने 1 जनवरी 2006 तक एचपीएल के नकदीकरण के लिए अनुमति नहीं दी फिर भी भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) ने 29 अगस्त 2000 से वार्धक्य निवृत्ति /इश्तीफा/मृत्यु पर 240 दिनों के एचपीएल नकदीकरण की अनुमति दी। 240 दिनों की अन्तिम सीमा को नवम्बर 2004 में बढ़ाकर कर्मचारियों के वार्धक्य निवृत्ति/ इश्तीफा/मृत्यु की तिथि पर जमा अधिकतम अवकाश तक बढ़ा दिया गया। इस प्रकार 29 अगस्त 2000 से 31 दिसम्बर 2005 तक की समयावधि के दौरान एचपीएल का नकदीकरण भारत सरकार तथा डीपीई के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में था। ब्यौरो के अभाव में, इस

<sup>1</sup> दिनांक 24 अप्रैल 1987 की ओएम संख्या 2(27)85-बीपीई (डब्ल्यूसी)

<sup>2</sup> दिनांक 17 जुलाई 2012 की ओएम संख्या 2(14)2012-डीपीई (डब्ल्यूसी)

अवधि के दौरान भुगतान की गई अधिकतम राशि को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

- 300 दिनों की अन्तिम सीमा के अध्यक्षीय निवृत्ति /इशतीफा/मृत्यु पर ईएल/एचपीएल के नकदीकरण के लिए भारत सरकार /डीपीई दिशा-निर्देशों के विपरीत, एएआई ने 300 दिनों से अधिक ईएल/एचपीएल के नकदीकरण की अनुमति दी जिसके परिणामस्वरूप जनवरी 2006 से मार्च 2015 तक की समयावधि के दौरान इसके कर्मचारियों को ₹ 30.30 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ।
- एएआई अधिनियम 1994 के खण्ड 43 के अनुसार, एएआई द्वारा जारी प्रत्येक विनियम को संसद के समक्ष रखना आवश्यक है। तथापि लेखापरीक्षा द्वारा मांगे गए सुसंगत अभिलेखों को प्रस्तुत न करने के कारण लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या 300 दिनों की ईएल के नकदीकरण के अलावा 240 दिनों की एचपीएल के नकदीकरण की अनुमति देने वाले 13 जून 2003 को अधिसूचित एएआई (अवकाश) विनियमावली 2003 को संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा गया था (एएआई अधिनियम 1994 के खण्ड 43 के तहत यथा अपेक्षित)।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (सितम्बर 2013 तथा अक्टूबर 2015) कि:

- (i) एएआई अधिनियम के खण्ड 42(2)(बी) के अनुसार, एएआई को नागरिक विमानन मंत्रालय का अनुमोदन तथा अंतिम रूप से विधि मंत्रालय द्वारा विधिवत पुनरीक्षण जैसी अधिसूचनाओं की उचित प्रक्रिया का अनुसरण करके अपने स्वयं के विनियम बनाने का अधिकार दिया गया है। तदनुसार भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (अवकाश) विनियमावली, 2003 को अधिसूचित किया गया जिसमें एचपीएल के नकदीकरण के प्रावधान निहित हैं तथा केवल अन्तिम सीमा को कर्मचारियों के सेवा से निवृत्ति की तिथि पर क्रेडिट में जमा अवकाश की अधिकतम सीमा तक बढ़ाने के लिए नवम्बर 2004 में बढ़ाया गया था।
- (ii) एएआई भारत सरकार के कर्मचारियों के समकक्ष समग्र अधिक राशि/अवकाश अर्थात् 730 दिनों का शिशु देखभाल अवकाश, 15 दिनों का पितृत्व अवकाश तथा वार्धक्य निवृत्ति के समय क्रेडिट में जमा ईएल के नकदीकरण के साथ-साथ एलटीसी का लाभ उठाते समय ईएल नकदीकरण का भुगतान आदि नहीं कर रहा था।

(iii) कथित लाभ कार्यकारियों तथा गैर कार्यकारियों के लिए लागू थे तथा इसमें कोई भी परिवर्तन उद्यम सम्बंध (आईआर) समस्या होगी।

प्रबंधन का उत्तर निम्नलिखित के संदर्भ में स्वीकार्य नहीं था:

- अप्रैल 1987 के डीपीई के निर्देशों तथा डीपीई के जुलाई 2012 के स्पष्टीकरण जिसमें वार्थक्य निवृत्ति पर ईएल तथा एचपीएल के नकदीकरण के लिए 300 दिनों की सम्पूर्ण अंतिम सीमा के निर्देश को दोहराया गया है, के अनुसार अंतिम निर्धारित सीमा से अधिक अवकाश का नकदीकरण अनुमत्य नहीं था। इसके अलावा, लेखापरीक्षा द्वारा किए अनुरोधो (जनवरी 2015 तथा फरवरी 2016) के बावजूद एएआई ने संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष एएआई (अवकाश) विनियमावली 2003 रखने के संबंध में कोई दस्तावेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया।
- प्रबंधन द्वारा एएआई तथा केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों के लिए लागू लाभों के बीच की गई तुलना अप्रासंगिक थी क्योंकि डीपीई दिशा-निर्देश केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों पर लागू नहीं होते। इसके अलावा, वेतनमानों में संशोधन, एक वर्ष में जमा अवकाश, ईएल के नकदीकरण की अधिकतम अन्तिम सीमा आदि जैसे अन्य उद्देश्यों के लिए डीपीई/भारत सरकार के दिशा निर्देशों का अनुसरण करने के बावजूद, एएआई ने एचपीएल के नकदीकरण के लिए नियम बनाए जो डीपीई के दिशा-निर्देशों से भिन्न थे।
- आईआर समस्या के नाम पर डीपीई दिशा-निर्देशों का अननुपालन स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिशा निर्देशों से विचलन करने से पूर्व, एएआई को डीपीई के साथ अपने प्रशासनिक मंत्रालय के माध्यम से मामला उठाना चाहिए था।

इस प्रकार, भारत सरकार /डीपीई दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में ईएल/एचपीएल के नकदीकरण हेतु एएआई द्वारा किए गए भुगतान के परिणामस्वरूप ₹ 30.30 करोड़ (जनवरी 2006 से मार्च 2015) का अनियमित भुगतान हुआ।

मामला दिसम्बर 2015 में मंत्रालय को भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

## 2.5 बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया में सरकारी निधियों से विकसित बुनियादी ढांचे के घटिया उपयोग के परिणामस्वरूप उसके अनुरक्षण पर आवर्ती हानि हुई

गोंदिया में बिरसी हवाई अड्डे के विकास के लिए सरकारी बजटीय निधियों (₹ 198.80 करोड़) का उपयोग एक निजी उड़ान प्रशिक्षण संस्थान की सहायता के उद्देश्य से किया गया। भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) द्वारा इस संस्थान से अर्जित राजस्व हवाई अड्डे की प्रचालन और अनुरक्षण लागत को पूरा करने के लिए अपर्याप्त था। अन्य संस्थान द्वारा हवाई अड्डे की संरचना के उपयोग से भी इतना राजस्व सृजित करने में विफल रहा जिससे हवाई अड्डे की चालू लागत को पूरा किया जा सके। इसी दौरान, एएआई ने हवाई अड्डा सुविधाओं के बेहतर उपयोग के लिए गोंदिया में एक और संस्थान स्थापित किया। तथापि, संस्थान अपना उद्देश्य या हवाई अड्डा संरचना का उपयोग नहीं कर सका। इससे एएआई को आवर्ती हानियां हुईं, एएआई द्वारा अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान गोंदिया हवाई अड्डे पर उठाई गई संचित हानि ₹ 27.31 करोड़ थी।

नागर विमानन मंत्रालय (एमओसीए) भारत सरकार (जीओआई) की बजटीय सहायता के माध्यम से महाराष्ट्र के गोंदिया हवाई अड्डे के विकास के साथ उड़ान प्रशिक्षण संस्थान के गठन के लिए अभिप्रेत (फरवरी 2005) था। बाद में यह निर्णय (मई 2005) लिया गया कि गोंदिया में बिरसी हवाई अड्डे को महाराष्ट्र औद्योगिक विकास निगम (एमआईडीसी) से ले लिया जाएगा और गोंदिया में प्रस्तावित उड़ान प्रशिक्षण संस्थान के भाग के रूप में विकसित किया जाएगा। परियोजना के लिए तैयार की गई विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) में परियोजना लागत ₹240.01 करोड़ (उड़ान संस्थान गठित करने के लिए ₹118.62 करोड़ और गोंदिया में बिरसी हवाई अड्डे के विकास के लिए ₹121.39 करोड़) अनुमानित की गई थी।

तदन्तर (नवम्बर 2007) एमओसीए ने निर्णय लिया कि एएआई बजटीय सहायता से गोंदिया में बिरसी हवाई अड्डा विकसित करेगा और उड़ान प्रशिक्षण संस्थान का निर्माण, विकास और प्रबन्धन एक निजी संयुक्त उद्यम (जेवी) कम्पनी द्वारा किया जाएगा। हवाई अड्डा विकास परियोजना के लिए सरकारी बजटीय सहायता (जीबीएस) का अनुमोदन करते समय, एमओसीए ने निर्देश दिए (नवम्बर 2007) कि हवाई अड्डा की आवर्ती लागत एएआई के संसाधनों से वहन की जाएगी।

सरकार ने (नवम्बर 2007) उड़ान प्रशिक्षण संस्थान जेवी के माध्यम से स्थापित करने का प्रस्ताव अनुमोदित किया। मै. सीएई इंक, कनाडा (सीएई) और एएआई के बीच जेवी करार फरवरी 2008 में हस्ताक्षर किया गया था। एएआई और अन्तर्राष्ट्रीय उड़ान स्कूल

(मारिशियस) लि. (आईएफएसएमएल) (सीआई की एक सहायक कम्पनी) के बीच शेयर धारक करार अप्रैल 2008 में हस्ताक्षर किया गया था। एएआई, एनएफटीआई (अन्य 51 प्रतिशत आईएफएसएम लैंड द्वारा धारित और 3.64 प्रतिशत में पवन हंस हेलिकाप्टर लिमिटेड द्वारा धारित) में 45.36 प्रतिशत का इक्विटी शेयर रखता है (मार्च 2014)। एएआई को नेशनल फ्लाईंग ट्रेनिंग इंस्टीट्यूट (एनएफटीआई) के विकास के लिए जेवी को पट्टे पर भूमि प्रदान करनी आवश्यक थी।

एएआई ने संस्थान के लिए इक्विटी सहायता के रूप में ₹36.03 करोड़ जारी किए और बिरसी हवाई अड्डा पर 12 एकड़ भूमि ₹110 प्रति वर्ग मी. प्रति वर्ष के पट्टा किराए पर एनएफटीआई की स्थापना हेतु आवंटन किए।

प्रारंभिक योजना के अनुसार गोंदिया हवाई अड्डा के विकास के लिए वास्तविक व्यय ₹117.82 करोड़ था जिसके प्रति सरकार ने ₹117.95 करोड़ जारी किए। यह कार्य अगस्त 2010 तक पूरा हो गया। एएआई ने बड़े वायुयान (ए-320 एयरक्राफ्ट) के प्रचालन हेतु गोंदिया हवाई अड्डा पर अतिरिक्त संरचना की आवश्यकता को उजागर किया और दूसरे चरण का विकास सरकारी बजटीय सहायता से करने का प्रस्ताव दिया जिसे एमओसीए ने स्वीकार कर लिया। दूसरे चरण के लिए लागत अनुमान ₹143.59 करोड़ थी जिसके प्रति संचयी व्यय (जुलाई 2014 तक) ₹83.82 करोड़ था। अभी तक, एएआई ने गोंदिया हवाई अड्डा के दूसरे चरण के विकास के लिए ₹80.85 करोड़ का सरकारी अनुदान प्राप्त किया।

गोंदिया हवाई अड्डा के अनुरक्षण की जिम्मेदारी एएआई की है। प्रचालन के पिछले छः वर्षों में (अप्रैल 2009 से मार्च 2015) एएआई ने ₹39.77 करोड़ का राजस्व व्यय किया है। इस व्यय के प्रति, अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान गोंदिया के बिरसी हवाई अड्डा पर एएआई ने निम्नलिखित राजस्व अर्जित किया है।

- (i) एएआई ने अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान एनएफटीआई से ₹11.07 करोड़ का राजस्व अर्जित किया। एएआई ने एनएफटीआई से कोई लाभांश प्राप्त नहीं किया है क्योंकि संस्थान घाटे में चल रहा है।
- (ii) इंदिरा गांधी राष्ट्रीय उडान अकादमी (आईजीआरयूए), रायबरेली ने दिसम्बर 2007 से एक वर्ष में लगभग छः महीने के लिए गोंदिया में प्रचालन प्रारंभ किया। एएआई ने 2009 से 2015 की अवधि के दौरान ₹1.28 करोड़ का राजस्व अर्जित किया।

- (iii) एएआई ने एयरक्राफ्ट अनुरक्षण इंजीनियर, फ्लाइट डिस्पेचरों, केबिन क्रू और ग्राउंड हैंडलिंग कार्मिकों के प्रशिक्षण के लिए गोंदिया में ₹51.91 करोड़ की लागत से एक दूसरा संस्थान, नेशनल इंस्टीट्यूट आफ एविएशन ट्रेनिंग एंड मैनेजमेंट (एनआईएटीएम) स्थापित (अगस्त 2010) किया। अभी तक एनआईएटीएम ने केवल एएआई एयर ट्रेफिक कंट्रोल स्टाफ को प्रशिक्षण दिया है। एएआई ने इससे ₹0.11 करोड़ का राजस्व अर्जित किया है।

इस प्रकार ₹39.77 करोड़ के व्यय के प्रति, एएआई ने अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान गोंदिया के बिरसी हवाई अड्डा पर ₹12.46 करोड़ का राजस्व अर्जित किया। इस प्रकार एएआई ने अप्रैल 2009 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान ₹27.31 करोड़ की परिचालन हानि उठाई।

इस संदर्भ में लेखापरीक्षा की निम्नलिखित टिप्पणियाँ हैं:

- (i) अभी तक, गोंदिया के बिरसी हवाई अड्डा के विकास के लिए ₹201.77 करोड़ का व्यय किया गया है (जिसमें से ₹198.8 करोड़ सरकारी बजटीय निधि से है)। गोंदिया के बिरसी हवाई अड्डा से कोई कोमर्शियल फ्लाइट प्रचालित या निर्धारित नहीं है।
- (ii) लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि एएआई, एनएफटीआई की बिलिंग (मार्च 2009 से जुलाई 2012) छूट दरों पर कर रहा था अर्थात् सामान्य दर से 10 प्रतिशत की छूट पर जबकि यह श्रेणी-II<sup>1</sup> उडान संस्थान है और उसकी बिलिंग सामान्य दर पर होनी चाहिए। बाद में (एएआई के केन्द्रीय मुख्यालय (सीएचक्यू) से प्राप्त दिनांक 03.02.2012 के स्पष्टीकरण के आधार पर) गलती को सुधार लिया गया था और एनएफटीआई को बकाया बिल सामान्य दरों पर दिए गए थे। एनएफटीआई को अभी अन्तर का भुगतान करना है और मार्च 2015 तक एनएफटीआई से ₹6.72 करोड़ की बकाया संचित राशि देय है।

उत्तर में, एएआई ने निम्नलिखित बताया (नवम्बर 2015):

- (i) सरकार ने नया उडान प्रशिक्षण संस्थान स्थापित करने का निर्णय लिया क्योंकि आईजीआरयूए प्रशिक्षित पायलटों की मांग को पूरा नहीं करेंगे। संस्थान की स्थापना बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया में की गई थी क्योंकि एयरस्ट्रिप ऐसे

---

<sup>1</sup> श्रेणी-II सभी अन्य उडान क्लब/उडान संस्थान विभिन्न एएआई सेवाओं के लिए सामान्य दरें प्रभारित करेंगे

संस्थान के लिए उचित पाया गया था। एक हवाई अड्डा का लाभ या हानि विभिन्न घटकों जैसे प्रचालनों की आवृत्ति, एयरक्राफ्ट के प्रकार, गैर परिवहन राजस्व इत्यादि पर निर्भर करती है और इससे प्रभावी प्रबंधन द्वारा उबरा जा सकता है।

- (ii) विमानन उद्योग की मांग को पूरा करने के लिए संस्थान कुशल पायलट तैयार कर देश की सेवा कर रहा है। बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया पर निर्मित परिसम्पत्तियों/ विमानन संरचना व्यवसायिक घरेलू उड़ानों को संभालने के लिए पर्याप्त हैं जिसके लिए एएआई एयरलाइनों को अनुसूचित प्रचालन प्रारंभ करने का अनुरोध कर रहा है। चूंकि एयरलाइनें अपना उड़ान कार्यक्रम, और फ्लीट उपलब्धता की योजना अपने बाजार सर्वेक्षण के आधार पर करती हैं, व्यवसायिक उड़ानें अभी प्रारंभ नहीं हुई हैं।
- (iii) विमानन उद्योगों को एयरक्राफ्ट अनुरक्षण इंजीनियर, फ्लाइट डिसपेचर, केबिन क्व और ग्राउंड हैंडलिंग कार्मिकों की भी आवश्यकता है और उन्हें पर्याप्त रूप से प्रशिक्षण देने की जरूरत है। चूंकि देश में इन आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कोई संगठित स्कूल नहीं थे और बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया में एयरस्ट्रिप का विकास कार्य एनएफटीआई की स्थापना को सुविधाजनक बनाने के लिए प्रगति पर था, सरकार ने सुझाव दिया कि उसी स्थान पर एनआईएटीएम को भी स्थापित किया जा सकता है। प्रशिक्षण प्रदान करने और संस्थान के दैनिक कार्यों का प्रबन्धन करने के लिए एएआई को एक निजी संस्थान के साथ हाथ मिलाना पड़ा। सहकार्यता सफल नहीं हो सकी और निजी पक्ष के साथ करार समाप्त कर दिया गया। बिरसी हवाई अड्डा द्वारा उठाई गई हानि का कारण संस्थान को नहीं बताया जा सकता क्योंकि एएआई प्रशिक्षण सुविधा के लिए सृजित परिसम्पत्तियों का उपयोग करने के सभी प्रयास कर रहा है।
- (iv) एनएफटीआई द्वारा भुगतान के अन्तर के बकाया देयों के निपटान के लिए एएआई के प्रतिनिधित्व लगातार बोर्ड में एनएफटीआई बोर्ड के साथ मामला उठा रहे हैं। सितम्बर 2015 में हुई बोर्ड की बैठक में यह निर्णय लिया गया था कि एनएफटीआई देयों के निपटान के लिए एएआई को प्रति माह लगभग ₹13 लाख का भुगतान करेगी।

निम्नलिखित के दृष्टिगत उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं:-



- (i) एनएफटीआई में पायलट प्रशिक्षण की मांग, जैसा कि डीपीआर में परिकल्पित था, को पूरा नहीं किया गया। 2008-09 से 2014-15 की अवधि के दौरान प्रशिक्षण हेतु लक्षित पायलटों की 770 की संख्या के प्रति वास्तव में प्रशिक्षित पायलटों की संख्या 336 थी। सीटों के कम उपयोग से एनएफटीआई के प्रचालन में हानियां हुईं।
- (ii) एनएफटीआई के लिए इसके विकास की परिकल्पना के समय कोई व्यवसायिक फ्लाइट हवाई अड्डा से/को परिचालित या अभिप्रेत नहीं थी। न ही हवाई अड्डा के विकास के बाद कोई व्यवसायिक उडान अनुसूचित की गई। अतः यह कहना सही होगा कि गोंदिया में बुनियादी ढांचे का विकास मात्र एनएफटीआई की आवश्यकता को पूरा करने के लिए अभिप्रेत था (जैसा कि एएआई बोर्ड की अगस्त 2010 की 139वीं बैठक में बताया गया था)।
- (iii) लेखापरीक्षा में पाया कि एएआई ने गोंदिया हवाई अड्डा पर कई मुख्य अतिरिक्त कार्य किए (चरण-II विकास पर ₹83.82 करोड़ का व्यय) जिससे टर्मिनल भवन क्षमता को बढ़ाया और रनवे को विस्तारित किया गया था। अतिरिक्त संरचना को एनएफटीआई द्वारा अथवा व्यवसायिक प्रचालन उडान द्वारा उपयोग नहीं किया गया। इसके अलावा, यद्यपि एएआई ने बताया कि उसने समय समय पर एयरलाईन आपरेटरों को प्रचालन प्रारंभ करने का निवेदन किया था, फिर भी इस संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा मांगे जाने पर भी एएआई द्वारा कोई समर्थन दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए थे।
- (iv) एनआईएटीएएम ने ₹51.91 करोड़ का व्यय सृजित किया, वह एयरक्राफ्ट अनुरक्षण इंजीनियर, फ्लाइट डिस्पेचर, केबिन क्रू और ग्राउंड हैंडलिंग कार्मिकों के प्रशिक्षण के अपने उद्देश्य को पूरा नहीं कर सका। केवल कुछ एएआई कार्मिकों का प्रशिक्षण इस संस्थान में हुआ जिससे एनआईएटीएएम की स्थापना और अनुरक्षण की लागत व्यापक रूप से निष्फल रही।
- (v) मार्च 2009 से जुलाई 2012 की अवधि के लिए प्रभारित रियायती दर को सुधारने वाले एनएफटीआई के बकाया बिल सितम्बर 2012 में एएआई द्वारा उठाए गए थे। मार्च 2015 तक, एनएफटीआई ने बकाया का भुगतान नहीं किया था। इसके अलावा, ₹6.72 करोड़ के परिवहन और गैर परिवहन देय संचित हो गए थे (मार्च 2015)। अतः एएआई के अनुसरण से वांछित परिणाम प्राप्त नहीं हुए।

इस प्रकार बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया के विकास के लिए महत्वपूर्ण सरकारी बजटीय निधि इस उद्देश्य के साथ लगाई गई थी (₹198.80 करोड़) कि एनएफटीआई, एक निजी उडान प्रशिक्षण संस्थान को सहायता दी जा सके। एनएफटीआई से एएआई द्वारा अर्जित राजस्व हवाई अड्डा के प्रचालन और अनुरक्षण की लागत को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं था। तदंतर, एएआई ने ₹51.91 करोड़ की लागत से एक और एनआईएटीएएम संस्थान स्थापित किया जो गोंदिया में सृजित बुनियादी सुविधाओं के उपयोग के लिए अभिप्रेत था। तथापि, संस्थान पर किया गया व्यय मुख्य रूप से निष्फल रहा क्योंकि न तो एनआईएटीएएम ने अपना प्रशिक्षण का उद्देश्य पूरा किया न ही उसने गोंदिया हवाई अड्डे पर सृजित बुनियादी ढांचे का उपयोग किया। एक अन्य संस्थान आईजीआरयूए द्वारा गोंदिया हवाई अड्डे के बुनियादी ढांचे के उपयोग से भी पर्याप्त राजस्व सृजित नहीं हो सका ताकि गोंदिया हवाई अड्डे की प्रचालन और अनुरक्षण लागत पूरी हो सके, इससे एएआई को आवर्ती हानियां हुई, अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान गोंदिया हवाई अड्डा पर एएआई द्वारा उठाई गई संचित हानि ₹27.31 करोड़ थी।

## अध्याय III: कोयला मंत्रालय

### ईस्टर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड

#### 3.1 अग्रिम आय कर के कम भुगतान के कारण परिहार्य हानि।

ईस्टर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड द्वारा कर योग्य आय के गलत आकलन और उसके फलस्वरूप अग्रिम आय कर के कम भुगतान के परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के लिए ₹ 12.38 करोड़ के ब्याज का परिहार्य व्यय हुआ।

आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) की धारा 211 के साथ पठित धारा 208 के तहत यदि कम्पनी द्वारा वर्ष के दौरान देय आय कर की राशि ₹ 10,000 से अधिक हो जाती है तो प्रत्येक कम्पनी को एक वित्तीय वर्ष से संबंधित तिमाही किशतों में देय तिथि पर निर्धारित दरों पर अग्रिम आय कर का भुगतान करना अपेक्षित है। अग्रिम कर के कम भुगतान के मामले में, कम्पनी अधिनियम के प्रावधानों के तहत ब्याज के भुगतान की दायी है। अधिनियम की धारा 234(बी) के अनुसार, यदि प्रदत्त अग्रिम कर, निर्धारित कर के 90 प्रतिशत से कम है तो अधिनियम के अन्तर्गत उस राशि पर जिस पर प्रदत्त अग्रिम आयकर निर्धारित कर से कम हो आय के निर्धारण की तिथि से निर्धारण वर्ष के पहली अप्रैल से प्रति माह या उसके भाग पर निर्धारित दर से साधारण ब्याज उद्ग्राह्य है। अधिनियम की धारा 234(सी) में भी पहली, दूसरी और तीसरी किशत के भुगतान में की गई चूक के मामले में और अन्तिम किशत के भुगतान में कमी के मामले में एक महीने के लिए तीन महीने की अवधि के लिए अग्रिम कर की कम प्रदत्त किशतों की राशि पर निर्धारित दर पर ब्याज के भुगतान का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा ने पाया (अगस्त 2015) कि कोल इंडिया लिमिटेड की एक सहायक कम्पनी ईस्टर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड (ईसीएल), जो कोयले के खनन के कार्य में लगी है, वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के दौरान अग्रिम आय कर की राशि के उचित निर्धारण में विफल रही। इसके परिणामस्वरूप, ईसीएल ने कम अग्रिम आय कर का भुगतान किया और अन्ततः अग्रिम कर के भुगतान के लिए वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के लिए धारा 234 (बी) के तहत क्रमशः ₹ 4.83 करोड़ और ₹ 3.00 करोड़ के ब्याज का भुगतान किया। इसी प्रकार, धारा 234(सी) के तहत, ईसीएल ने वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के लिए अग्रिम कर की पृथक किशतों के कम भुगतान के लिए क्रमशः

₹ 3.05 करोड़ और ₹ 9.53 करोड़ का भुगतान हुआ। अतः ईसीएल ने आय कर विभाग को वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के दौरान कर योग्य आय के गलत निर्धारण और अग्रिम कर के विलम्बित भुगतान के कारण ₹ 20.41 करोड़ के ब्याज की राशि का भुगतान किया जिसमें से ₹ 12.38 करोड़ परिहार्य था, जिसका विवरण निम्नानुसार है:-

वर्ष	धारा 234(बी) के तहत ब्याज ₹ में	धारा 234(सी) के तहत ब्याज ₹ में	कुल
2013-14	4.83 करोड़	₹ 3.05 करोड़ (पिछली तिमाही के लिए ₹ 60.35 लाख सहित)	₹ 7.88 करोड़
2014-15	3.00 करोड़	4थी तिमाही के लिए ₹ 1.50 करोड़	₹ 4.50 करोड़
<b>जोड़</b>			<b>₹ 12.38 करोड़</b>

तथ्यों को स्वीकार करते हुए, प्रबन्धन ने कहा (नवम्बर 2015/जनवरी 2016) कि:

- अधिनियम की धारा 234(बी) और 234(सी) के अन्तर्गत ब्याज का भुगतान एनटीपीसी के साथ करार ज्ञापन (जनवरी 2014) के अनुसार कोयले की बिक्री और वित्तीय वर्ष 2013-14 के अन्तिम भाग में बहुत पुरानी देयताओं के प्रतिलेखन से ₹ 226.15 करोड़ के अप्रत्याशित अतिरिक्त लाभ के कारण हुआ था।
- वित्तीय वर्ष 2013-14 तक, ईसीएल अधिनियम के न्यूनतम वैकल्पिक कर (मैट) के प्रावधान के अन्तर्गत कर के भुगतान के लिए दायी नहीं था। फरवरी 2015 में, औद्योगिक और वित्तीय पुर्नसंरचना बोर्ड (बीआईएफआर) ने इस तथ्य पर विचार करते हुए ईसीएल को रूग्णता से बाहर घोषित किया कि 31 दिसम्बर 2014 तक ईसीएल की प्रदत्त पूंजी और मुक्त रिजर्व संचित हानियों से अधिक थे जिसके परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए मैट लागू हो गया। अतः ईसीएल केवल फरवरी 2015 के महीने में मैट के तहत कर भुगतान का दायी हो गया था जबकि ईसीएल ने 15 जून/सितम्बर/दिसम्बर 2014 तक मैट पर विचार किए बिना अग्रिम कर का भुगतान किया था।
- यद्यपि ईसीएल ने आय कर के भुगतान में चूक के लिए धारा 234(बी) और 234(सी) के तहत 12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज का भुगतान किया था, इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि ईसीएल ने प्रदत्त अग्रिम आय कर की कम राशि पर 9 प्रतिशत प्रति वर्ष से अधिक की औसत दर पर अपने निवेश से ब्याज अर्जित किया था, वास्तविक हानि केवल प्रदत्त ब्याज की राशि की एक चौथाई

थी। इसके अतिरिक्त, सभी व्यावहारिक उद्देश्यों में आय कर के विलम्बित भुगतान पर प्रदत्त ब्याज राष्ट्रिय राजकोष में सहयोग दे रहा था।

- तथापि, ईसीएल ने आश्वासन दिया कि ऐसी किसी घटना से बचने के लिए भविष्य में उचित ध्यान रखा जाएगा।

मंत्रालय ने अपने जवाब (फरवरी 2016) में प्रबंधन के मत का समर्थन किया।

निम्नलिखित के दृष्टिगत प्रबन्धन/मंत्रालय के उपरोक्त तर्क, तर्कसंगत नहीं थे:-

- करार ज्ञापन के अनुसार कोयले की बिक्री ईसीएल और एनटीपीसी के बीच 9 जनवरी को निष्पादित की गई थी। ईसीएल ने 10 मार्च 2014 को करार ज्ञापन के कारण एनटीपीसी से ₹ 575 करोड़ की अग्रिम राशि की उगाही कर ली (जनवरी 2014 में ₹ 165 करोड़, फरवरी 2014 में ₹ 325 करोड़ और 10 मार्च 2014 तक ₹ 85 करोड़)। अतः, ईसीएल अग्रिम आय कर के भुगतान के लिए प्राप्ति का आकलन कर सकता था, जो 15 मार्च 2014 तक देय थी, क्योंकि 10 मार्च 2014 तक 80 प्रतिशत तक जारी किया जा चुका था (₹ 717.50 करोड़ में से ₹ 575 करोड़) और ईसीएल आगामी 21 दिनों में उठाने का अनुमान लगा सकता था।
- धारा 234(बी) के उद्देश्य हेतु, ईसीएल वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए निर्धारित कर के 90 प्रतिशत का अनुमान आसानी से लगा सकता था किन्तु कम्पनी ऐसा नहीं कर सकी। फलस्वरूप, ईसीएल ने वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए अग्रिम आयकर के विलम्बित भुगतान के लिए धारा 234(बी) के अनुसार ₹ 4.83 करोड़ के ब्याज का भी भुगतान किया।
- यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए ईसीएल प्रबन्धन द्वारा अग्रिम आय कर के सही अनुमान लगाने में विफलता के कारण ईसीएल ने पूरे वर्ष के लिए धारा 234(सी) के अनुसार ₹ 3.05 करोड़ के ब्याज का भुगतान किया जिसमें से केवल अग्रिम आय कर की चौथी तिमाही की किश्त के विलम्बित भुगतान के लिए केवल ₹ 60.35 लाख था। जबकि पहली तीन तिमाहियों के लिए प्राप्ति के आकलन की अक्षमता के लिए कोई तर्कसंगतता नहीं थी, लेखापरीक्षा के दृष्टिकोण के अनुसार चौथी तिमाही के लिए भी प्राप्ति आकलनयोग्य थीं।
- चूंकि ईसीएल वित्तीय वर्ष 2013-14 के दौरान बीआईएफआर के अन्तर्गत थी इसलिए कम्पनी को उपरोक्त लाभ मिला और इसलिए धारा 115 जेबी के

अन्तर्गत मैट देयता शून्य थी। तथापि, ईसीएल इस आधार पर फरवरी 2015 में बीआईएफआर से बाहर आ गया कि निवल मूल्य कम्पनी की संचित हानि से अधिक हो गया था। अतः ईसीएल वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए धारा 115 जेबी के अन्तर्गत उपरोक्त कटौती का हकदार नहीं था। इसके अतिरिक्त, बीआईएफआर रिपोर्ट (फरवरी 2015) से यह भी देखा गया कि ईसीएल ने बोर्ड से अनुरोध किए थे कि कम्पनी को बीआईएफआर की परिधि से हटा दिया जाए क्योंकि कम्पनी का निवल मूल्य 31 दिसम्बर 2014 को उसकी लेखापरीक्षित तुलनपत्र के आधार पर सकारात्मक हो गया था। अतः प्रबंधन इस तथ्य से अच्छी तरह परिचित था कि वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए धारा 115 जेबी के अन्तर्गत मैट कटौती प्राप्त नहीं की जाएगी क्योंकि 31 दिसम्बर 2014 तक कम्पनी का निवल मूल्य सकारात्मक था। यद्यपि, कम्पनी को फरवरी 2015 में बीआईएफआर से हटा दिया गया था किन्तु उपरोक्त तथ्यों के कारण धारा 234(बी) के अनुसार कम्पनी के पास निर्धारित आय कर के 90 प्रतिशत के भुगतान का काफी समय और अवसर था। तथापि, कम्पनी वर्ष 2013-14 के साथ साथ 2014-15 के लिए धारा 234(बी) और 234(सी) के तहत अग्रिम आय कर के भुगतान का निर्धारण करने में समर्थ नहीं थी। यदि ईसीएल ने मैट के अनुसार फरवरी 2015 में बीआईएफआर से निकलने के तुरन्त बाद वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए अग्रिम कर का भुगतान किया होता, तो ईसीएल ने कम से कम ₹ 4.50 करोड़ की बचत कर ली होती जिसमें वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान अग्रिम कर के कम भुगतान के लिए धारा 234(बी) के अन्तर्गत ब्याज के भुगतान के लिए ₹ 3.00 करोड़ और 15 मार्च 2015 तक देय अग्रिम कर की चौथी किश्त के कम भुगतान के लिए धारा 234(सी) के तहत ₹1.50 करोड़ शामिल हैं। अतः ईसीएल ₹ 12.38 करोड़ (वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के लिए क्रमशः ₹ 7.88 करोड़ और ₹ 4.50 करोड़) के ब्याज के परिहार्य भुगतान से यथोचित कर प्रबन्धन द्वारा बच सकता था।

- ईसीएल का उत्तर कि उसने ब्याज अर्जित किया तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि कम्पनी उस व्यवसाय में नहीं है कि अप्रदत्त सरकारी देयों पर ब्याज अर्जित करे। इसके अतिरिक्त, आय कर अधिनियम के अनुसार वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के लिए अग्रिम आय कर के कम भुगतान के कारण अर्जित ब्याज भी करयोग्य है।
- कम्पनी के पास कर पूर्व वार्षिक लाभ में असामान्य अन्तर और अन्य घटकों और संबंधित वर्षों के जून, सितम्बर, दिसम्बर और मार्च में देय अग्रिम आय कर की

तिमाही किशतों के भुगतान करते समय उनके अनुमानित कर योग्य आय के संशोधन की समीक्षा अनुमानों की तुलना में उसकी वास्तविक आय और व्यय की ध्यानपूर्वक मानीटरिंग द्वारा करने का अवसर था जिससे अन्तर को जितना संभव हो कम किया जा सके।

अतः वास्तविक इनपुटों के आधार पर करयोग्य आय निकालने के लिए एक सुपरिभाषित प्रणाली के अभाव के कारण ईसीएल ने वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के दौरान अग्रिम आयकर के कम और विलम्बित भुगतान पर ₹ 12.38 करोड़ की परिहार्य हानि उठाई।

### नेवेली लिग्नाइट कारपोरेशन लिमिटेड

#### 3.2 परिहार्य व्यय

आवश्यकता से काफी पहले ऋण लेने और बाद में पूर्व समाप्ति के परिणामस्वरूप ₹ 10.31 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ

भारत सरकार (कोयला मंत्रालय) ने नेवेली में 2X500 मे.वा. नेवेली न्यू थर्मल पावर स्टेशन (एनएनटीपीएस) के संस्थापन के लिए एक परियोजना की संस्वीकृति दी (जून 2011)। परियोजना की अनुमानित लागत (₹ 5907.11 करोड़) में आवाधिक ऋण (₹ 2500 करोड़), अन्य उधार (₹ 665.17 करोड़), विदेशी मुद्रा ऋण (₹ 969.81 करोड़) और इक्विटी (₹ 1772.13 करोड़) शामिल थी। मंत्रालय ने कम्पनी को परियोजना ऋण इक्विटी आधार में 70:30 पर वित्त पोषित करने और यूनिट I और यूनिट II को 48/54 महीने में क्रमशः जून 2015 और दिसम्बर 2015 तक पूरा करने के भी निर्देश दिए।

परियोजना का दो बार पुनः निविदाकरण करने के बाद, कम्पनी ने अक्टूबर 2013 में स्टीम जेनरेटर और अनुषंगियों और दिसम्बर 2013 में स्टीम टरबाइन जेनरेटर के निर्माण के लिए बीएचईएल को पंचाट-पत्र (एलओए) जारी किया जिसमें परियोजना के संस्थापन की निर्धारित तिथि अक्टूबर 2017 और अप्रैल 2018 थी।

इसी दौरान, कम्पनी ने ₹ 2500 करोड़ के ऋण के लिए भारतीय स्टेट बैंक के साथ (मार्च 2012) एक करार किया। कम्पनी ने ₹ 100 करोड़ (मार्च 2012) आहरित किए जिसमें से दिसम्बर 2013 तक केवल ₹ 34.92 करोड़ ही उपयोग किए जा सके। तदन्तर बोर्ड ने ऋण की पूर्व समाप्ति कर (दिसम्बर 2013) और परियोजना में प्रगति आने तक, आन्तरिक संसाधनों से चालू निधि की आवश्यकता पूरी करने और एक नया ऋण स्थगन प्राप्त करने का निर्णय लिया लिया। तदनुसार, कम्पनी ने ऋण पर ब्याज और अन्य

प्रभारों के रूप में ₹ 23.47 करोड़<sup>1</sup> के भुगतान के बाद 23 फरवरी 2014 को एसबीआई ऋण की पूर्व समाप्ति की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- कम्पनी को पता था कि निविदा समिति ने सिफारिश की थी (फरवरी 2012) कि दो तकनीकी व्यवहार्य बोलियों में से एक को संसाधित न किया जाए और उस मामले में यदि ठेके का पुनः निविदाकरण किया जाना हो तो वह न्यूनतम नौ महीने का समय लेगा, अतः एलओए निर्धारित तिथि के अनुसार जारी नहीं किया जा सका।
- एसबीआई के साथ करार करने के समय, एनएनटीपीएस परियोजना के किसी पैकेज में एलओए जारी नहीं की जा सकी थी।
- 31 मार्च 2012 तक, कम्पनी के पास अल्पावधि जमा में ₹3275.20 करोड़ की शेष निधि थी जिसे अस्थायी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रयोग किया जा सकता था।

इस प्रकार, आवश्यकता से काफी पहले ऋण के आहरण के कारण ₹ 23.47 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

कम्पनी ने बताया (अक्टूबर 2015) कि परियोजना कार्य का निविदाकरण कार्यकलाप विलम्बित था और तदनन्तर बीएचईएल को मुख्य संयंत्र पैकेज के लिए आदेश केवल अक्टूबर 2013 और दिसम्बर 2013 में जारी किया गया था जिसमें संशोधित निर्धारित वाणिज्यिक प्रचालन तिथि अप्रैल 2018 थी। मौजूदा ऋण के पुनर्गठन से बचने के लिए और बाजार में नरम ब्याज दर का लाभ लेने के लिए, उसने मौजूदा ऋण को पूर्व समाप्त कर दिया था। इसके अलावा, इसने ऋण राशि को अल्पावधि जमा में निवेश किया और ब्याज के रूप में ₹13.16 करोड़ अर्जित किया।

कम्पनी का उत्तर निम्नलिखित के प्रकाश में देखा जा सकता है:

- कम्पनी ने अक्टूबर और दिसम्बर 2013 में बीएचईएल को एलओए जारी करने से भी पहले ऋण आहरित किया (मार्च 2012) और इस प्रकार ऋण का आहरण आवश्यकता के आधार और कार्य की प्रगति के अनुरूप नहीं था।

---

<sup>1</sup> ₹ 20.53 करोड़ (प्रदत्त ब्याज) + ₹ 2.76 करोड़ (अग्रिम फीस का भुगतान) + ₹ 0.18 करोड़ (प्रदत्त विधिक प्रभार)



*2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)*

- भले ही कंपनी की बैंकों के साथ वैकल्पिक व्यवस्था करने में देरी प्रत्याशित थी वह आवधिक जमा में अपनी अधिशेष निधियों को प्रयोग कर सकती थी।
- ऋण का उद्देश्य परियोजना को वित्तपोषित करना था, न की उसे अल्पावधि जमा में निवेश द्वारा ब्याज अर्जित करना।

इस प्रकार, आवश्यकता से काफी पूर्व ऋण के आहरण से उस पर अर्जित ब्याज को ध्यान में रखने के बाद भी ₹ 10.31 करोड़<sup>1</sup> का परिहार्य व्यय हुआ।

मामला दिसम्बर 2015 में मंत्रालय को भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

---

<sup>1</sup> ₹23.47 करोड़ घटा ₹13.16 करोड़ (अल्पावधि जमा पर अर्जित ब्याज)

## अध्याय IV: वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय

### ईसीजीसी लिमिटेड

#### 4.1 आईटी समाधान प्रणाली के कार्यान्वयन में विफलता के कारण निधियों का अवरोधन

आईटी समाधान प्रणाली में कार्यान्वयन में कम्पनी की विफलता के परिणामस्वरूप वारंटी समाप्त हो चुके अनप्रयुक्त हार्डवेयर के आंशिक भुगतान और सॉफ्टवेयर लाइसेंस के लिए अग्रिम भुगतान के कारण, ₹ 42.67 करोड़ निधि का अवरोधन हुआ, तथा ₹ 3.56 करोड़ की ब्याज की हानि हुई, जबकि मौजूदा प्रणाली के अनुरक्षण की बाध्यता तथा निर्धारित गो-लैव डेट से चार वर्ष से अधिक बीत जाने के बावजूद भी बिना किसी अद्यतन के समाप्त हो गया था।

ईसीजीसी (कम्पनी) ने आठ वर्षों की अवधि में भुगतान किये जाने हेतु ₹ 124.41 करोड़ की लागत पर एचसीएल टेक्नॉलाजीज लिमिटेड (एचसीएल) के साथ एक समेकित आईटी समाधान 'ऑनलाइन क्रेडिट इंश्योरेंस सिस्टम (ओसीआईएस) के कार्यान्वयन के लिए एक करार किया (जून 2010)। प्रणाली एकीकरण के रूप में कार्य करने वाली एचसीएल इसी जीसी-ओसीआईएस कार्यान्वयन हेतु एक समेकित आईटी समाधान प्रदान करने हेतु उत्तरदायी थी जिसमें एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर का विकास और/या समेकन, प्राइमरी डाटा सेंटर और डिजास्टर रिकवरी सेंटर की को-होस्टिंग और उपयोग अवधि जुलाई 2011 से आठ वर्षों के हेतु स्थापन का संचालन एवं अनुरक्षण शामिल था। करार के अनुसार निर्धारित लक्ष्य पूरे नहीं हुए थे और दिसम्बर 2015 तक 4 वर्ष और 6 महीनों का विलम्ब था। बोर्ड ने एचसीएल के साथ ठेका समाप्त करने की कानूनी जांच का निर्देश दिया (फरवरी 2016) और वर्तमान (फरवरी 2016) में यह चालू है। इस ठेके के तहत एचसीएल को कुल ₹ 42.67 करोड़ (₹ 25.96 करोड़ + 16.71 करोड़) का भुगतान किया गया था।

इस संबंध में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित अवलोकन किया:

- (i) प्रणाली आवश्यकता विनिर्देशन (एसआरएस) दस्तावेज, जो कम्पनी की सलाह पर एचसीएल द्वारा तैयार किए गए थे, उसमें संपूर्णता में प्रक्रिया प्रवाह/कारोबारी नियमों को नहीं संग्रहीत किया गया था। यद्यपि, बोर्ड ने एसआरसी के महत्व पर विचार किया और 2014 में प्रयोक्ता स्वीकरण जांच (यूएटी) स्तर के दौरान दिसंबर 2010 में एसआरएस के निर्धारण/फ्रीज करने से पहले उसकी जाँच की आवश्यकता पर जोर दिया। ऐसा महसूस किया गया कि एसआरएस दस्तावेजों में प्रक्रिया विवरण मूल थे और इस पर फिर से कार्य किया जाना था। इसके परिणामस्वरूप समय बढ़ गया।
- (ii) एचसीएल ने सिस्टम इंटीग्रेटर के रूप में कोर इंश्योरेंस सॉफ्टवेयर के लिए सॉफ्टवेयर लाइसेंस देने हेतु टर्की में एक कम्पनी एसएफएस के साथ त्रिपक्षीय करार किया (अक्टूबर 2011)। यद्यपि परियोजना का कार्यान्वयन अत्यधिक रूप से एसएफएस द्वारा सॉफ्टवेयर विकास एवं प्रेषण पर निर्भर था, फिर भी एचसीएल और एसएफएस के बीच विचारों में बहुत अधिक भिन्नता एवं असहमति थी। त्रिपक्षीय करार के अनुसार लाइसेंस आपूर्तिकर्ता सोर्स कोड एवं ऑब्जेक्ट कोड में स्वामित्व अधिकार रोक लिया और करार में सोर्स कोड के स्थानांतरण की शर्तों के अभाव में, एचसीएल कम्पनी के उपयोग हेतु सॉफ्टवेयर और लाइसेंसों के समय पर प्रेषण पर कोई नियंत्रण नहीं रख पाई। अन्ततोगत्वा एसएफएस के साथ करार समाप्त करने का निर्णय लिया गया (फरवरी 2015)।
- (iii) शुरूआती परियोजना जिसमें गो लैव जुलाई 2011 में होना था, के आधार पर एचसीएल ने सम्पूर्ण डाटा सेंटर हार्डवेयर खरीदा जो 2010-11 में लगाया गया था और ठेके की शर्तों के अनुसार, भुगतान का 70 प्रतिशत ₹ 16.71 करोड़, हार्डवेयर की सुपुर्दगी के प्रति जारी किया गया था। हार्डवेयर की खरीद परियोजना की प्रगति के समकालिक नहीं थी और जब हार्डवेयर प्राप्त हुआ तब भी एसआरएस दस्तावेज तैयार किए जा रहे थे। कम्पनी द्वारा हार्डवेयर का उपयोग नहीं किया गया क्योंकि सॉफ्टवेयर अभी भी तैयार नहीं था और अब जब एचसीएल के साथ करार समाप्त किया जाना प्रस्तावित है (फरवरी 2016), सम्पूर्ण डाटा केंद्र हार्डवेयर की वारंटी पहले ही समाप्त हो गयी थी। कम्पनी ने बताया कि यह हार्डवेयर के वैकल्पिक उपयोग की संभावना खोजेगी।
- (iv) यद्यपि, ओसीआईएस के विभिन्न भागों का संस्थापन और आरंभ किया जाना सफल रूप से पूर्ण करने के बाद भुगतान और यूएटी की सफल पूर्णता तथा स्पष्टतया अग्रिम के निषिद्ध भुगतान का एचसीएल करार में प्रावधान था, कम्पनी

ने सिस्टम साफ्टवेयर लाइसेंस के प्रति अग्रिम के रूप में एचसीएल को बैंक गारंटी के प्रति ₹ 25.96 करोड़ निर्मुक्त किया (अगस्त 2013/मार्च 2014)। यह परियोजना के समापन कार्यक्रम को पूरा करने में एचसीएल की बार-बार की विफलता के बावजूद था। बोर्ड ने बैंक गारंटी का सहारा लेने और एचसीएल को भुगतान किए गए अग्रिम की वसूली करने का निर्णय लिया (फरवरी 2016)। इस प्रकार, तत्संबंधी लक्ष्यों को पूरा किए बिना अग्रिम के रूप में भुगतान करने से ₹ 25.96 करोड़ का अवरोधन हुआ।

- (v) कम्पनी ने एसएफएस के साथ ठेका समाप्त करने का निर्णय लिया (फरवरी 2015) और बोर्ड ने बिना किसी अतिरिक्त लागत के 'नई आरम्भ तिथि' के 15 महीनों के भीतर बेसपोक सॉफ्टवेयर<sup>1</sup> डेवलपर के आधार पर परियोजना को पूरा करने का एचसीएल का प्रस्ताव मान लिया (फरवरी 2015)। तथापि एचसीएल ने ईसीजीसी द्वारा दिया गया लक्ष्य स्वीकार नहीं किया (अप्रैल 2015) और बताया (दिसम्बर 2015) कि वह ठेके की कुछ धाराओं का अनुपालन करने में असमर्थ था। बोर्ड ने एचसीएल के साथ ठेका समाप्त करने की जांच का निर्देश दिया (फरवरी 2016) और वर्तमान (फरवरी 2016) में यह प्रक्रियाधीन है।
- (vi) परियोजना में असामान्य विलम्ब के बावजूद भी कम्पनी ने ठेके की शर्तों के अनुसार एचसीएल पर ₹ 6.22 करोड़ तक के निर्णीत हर्जाने की उगाही का उल्लेख करते हुए कोई नोटिस नहीं जारी किया। मूल सेवा करार (एमएसए) में बिना किसी संशोधन/जोड़ के 'नई आरम्भ तिथि' के स्वीकरण से करार की शर्तों के अनुसार एचसीएल से विलम्ब के लिए क्षतिपूर्ति दावा और अपने वित्तीय अधिकारों की सुरक्षा में कम्पनी की क्षमता पर प्रभाव पड़ सकता है। कम्पनी ने समय-सीमा का पालन करने में विफलता के संदर्भ में ठेके के वास्तविक उल्लंघन से संबंधित विशिष्ट खण्ड का भी सहारा नहीं लिया और ₹ 12.44 करोड़ की निष्पादन गारंटी पर जोर नहीं दिया। बोर्ड ने ठेके की समाप्ति पर कानूनी सलाह के बाद निष्पादन गारंटी लेने का निर्णय लिया (फरवरी 2016)।

प्रबंधन ने बताया (नवम्बर/दिसम्बर 2015) कि:

- एसआरएस ईसीजीसी के सलाह पर एचसीएल द्वारा तैयार किया जाने वाला तकनीकी दस्तावेज था और इसमें परिपत्र, कार्यालय आदेश, कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देशन और अन्य दस्तावेजों सहित सभी सूचनार्ये होनी थी। इसके

---

<sup>1</sup> कस्टम सॉफ्टवेयर बेसपोक सॉफ्टवेयर या टेलर-मेड-सॉफ्टवेयर के रूप में भी जाना जाता है।

अतिरिक्त, यह बताया गया कि एसआरएस, ईसीजीसी क्षेत्र में विशेषज्ञ के साक्षात्कारों और साझा किए गए दस्तावेजों के उचित विश्लेषण के पश्चात् तैयार किया गया था और एचसीएल ने इसकी सम्पूर्णता में अपने विकासकों और अन्य पक्ष विकासकों के साथ ईसीपीजी द्वारा दिए गए इनपुट को साझा नहीं किया था।

- विकासक को कुछ निधि प्रवाह सुनिश्चित करने के लिए अग्रिम भुगतान किया गया था जिसके बिना परियोजना को पूरा करने के लिए रुचि कम हो जाती।

कम्पनी का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि एचसीएल ने यूएटी के दौरान ईसीजीसी द्वारा दिये गये 6000 फीडबैक के एक काउंटर के रूप में तैयार एसआरएस की गुणवत्ता के संबंध में मामला उदभूत किया था और एसआरएस दस्तावेजों को दोनों दलों द्वारा संयुक्त रूप से सुदृढ़ किया गया था (2014)। कम्पनी ना तो कोर इंश्योरेंस सॉफ्टवेयर, एसएफएस के तीसरी पार्टी विक्रेता द्वारा ना बैस्पोक एप्लीकेशन पद्धति द्वारा प्रत्यक्ष रूप से एचसीएल द्वारा परियोजना की पूर्णता सुनिश्चित कर सकी। मूल करार की शर्तों के उल्लंघन में एचसीएल को अग्रिम भुगतानों की निकासी परियोजना की सफल पूर्णता को भी सुनिश्चित करने में विफल रही। इसके अतिरिक्त, कम्पनी भी अप्रैल 2015 तक एचसीएल को 11 विस्तार प्रदान करते समय निर्णीत हर्जानो या निष्पादन गारंटी आमंत्रित करने के लिए अधिसूचना जारी करने में विफल रहा।

इस प्रकार, कम्पनी ने परियोजना विकास हेतु धन और श्रम बल के रूप में आवश्यक संसाधनों का निवेश किया परंतु सहमत गो-लाईव तिथि से चार वर्षों से अधिक के विलम्ब के बाद भी, यह अपना सिस्टम अद्यतित करने में विफल रही और मौजूदा प्रणाली के अनुरक्षण का भार वहन करती रही। परियोजना को निरस्त करने के साथ-साथ कम्पनी ₹ 3.56 करोड़ (फरवरी 2016 की अवधि हेतु, ठेके की शर्तों के उल्लंघन में अदा किये गये ₹ 25.96 करोड़ के अग्रिम पर) के ब्याज की हानि और ₹ 42.67 करोड़ (₹ 16.71 करोड़ + ₹ 25.96 करोड़) की राशि अवरूद्ध हुई।

मामला जनवरी 2016 में मंत्रालय को भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

## अध्याय V: उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय

### भारतीय खाद्य निगम

#### 5.1 गेहूँ का निर्यात

गेहूँ के निर्यात हेतु निविदाओं को अन्तिम रूप देते समय, भारतीय खाद्य निगम ने विभिन्न पत्तनों पर प्रस्तावित दरों की तुलना नहीं की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 13.75 करोड़ तक कम वसूली हुई। निगम ने पत्तनों पर स्टॉक का ढेर लगाने तथा निर्यात न किया गया शेष स्टॉक विभिन्न डिपूओ को वापिस परिवाहित करने के कारण ₹ 20.67 करोड़ का परिहार्य व्यय वहन किया। गलत खण्ड लागू करने के कारण प्रबन्धन एवं परिवहन (एचएण्डटी) ठेकेदारों को भी ₹ 6.22 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया था। निकासी एवं सम्भलाई एजेन्टों (सीएचएज) को भी उनके कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले परन्तु सीएचएज द्वारा न किये गए कार्य के लिए ₹ 8.01 करोड़ का अनुचित भुगतान किया गया था समय पर तथा प्रबलता से दावों को जारी रखने में विफलता के परिणामस्वरूप केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सीपीएसयूज) से ₹ 20.09 करोड़ के सेवा कर प्रतिदाय की प्राप्ति नहीं हुई।

#### 5.1.1 प्रस्तावना

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) की स्थापना खाद्य नीति के उद्देश्यों की पूर्ति यथा (क) किसानों के हितों की रक्षा के लिए प्रभावशाली मूल्य समर्थन संचालन, (ख) सार्वजनिक वितरण प्रणाली के लिए समस्त देश में खाद्यानों का वितरण एवं (ग) राष्ट्र की खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए बफर स्टॉक तथा संचालन के संतोषजनक स्तरों को बनाए रखने के लिए खाद्य निगम अधिनियम, 1964 के अन्तर्गत की गई थी।

एफसीआई द्वारा खाद्यान के लिए भण्डारण स्थान की समस्याओं का सामना करने तथा स्टॉक के बफर स्टॉक प्रतिमानों से कहीं अधिक होने पर विचार करते हुए आर्थिक मामलों की केबीनेट समिति (सीसीईए) ने निम्नलिखित का अनुमोदन (3 जुलाई 2012) किया:-

- केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सीपीएसयूज) यथा स्टेट ट्रेडिंग कार्पोरेशन आफ इण्डिया लिमिटेड (एसटीसी), प्रोजेक्ट्स एण्ड इक्विपमेन्ट कार्पोरेशन लिमिटेड (पीईसी) तथा मिनरल्स एण्ड मेटल्स ट्रेडिंग कार्पोरेशन लिमिटेड (एमएमटीसी) के

माध्यम से एफसीआई के केन्द्रीय पूल स्टॉक से 20 लाख मीट्रिक टन (एमटीज) गेहू का निर्यात।

- निर्यात के तौर तरीकों जैसे निविदानुसार निर्यात मूल्य निर्धारित करने, परिचालन, सीपीएसयूज से एफसीआई को समय पर भुगतान तथा दैनन्दिन आधार पर उत्पन्न होने वाली अन्य आवश्यकताओं से संबंधित अन्य संचालनात्मक मुद्दों पर निर्णय करने के लिए प्राधिकृत एक सशक्त समिति का गठन।
- एफसीआई के लिए आर्थिक लागत तथा निर्यातक सीपीएसयूज से वास्तविक पतन खर्चों तथा 2.5 प्रतिशत की दर से उनके कमीशन की कटौती के पश्चात इसकी वसूली के बीच अन्तर के रूप में गिने गए निर्यात के कारण सरकार द्वारा एफसीआई को हानि की प्रतिपूर्ति जिसके लिए बजट अनुमान के अतिरिक्त अतिरिक्त निधियाँ उपलब्ध कराई जाएंगी।

सीसीईए के अनुमोदन के अनुसार, गेहू का निर्यात दो चरणों में किया गया था। चरण-I के दौरान (सितम्बर 2012 से जुलाई 2013) निर्यात के लिए 20 लाख एमटी का अनुमोदन किया गया था जिसे बाद में, 45 लाख एमटी तक और बढ़ाया गया था। चरण-II के दौरान (दिसम्बर 2013 से मई 2014) 20 लाख एमटी का अनुमोदन किया गया था। निर्यात हेतु अनुमोदित 65 लाख एमटी गेहू में से, दोनों चरणों के दौरान 57.98 लाख एमटी का निर्यात किया गया था जिसमें से पश्चिमी क्षेत्र में स्थित चार पतनों ने 30.59 लाख एमटी का निर्यात किया था, जो कुल निर्यात का 52.76 प्रतिशत बनता है जैसा नीचे दर्शाया गया है:

पतन का नाम	निर्यातित मात्रा (लाख एमटी)	मूल्य (₹ करोड़ में)	सम्बन्धित सीपीएसयू
काण्डला	11.28	1934.16	पीईसी
मुन्द्रा	14.66	2518.01	एसटीसी
पीपावाव	3.90	661.94	एमएमटीसी
गोवा	0.75	125.94	एमएमटीसी
<b>जोड़</b>	<b>30.59</b>	<b>5240.05</b>	

चूंकि इन पश्चिमी क्षेत्रों में पतनों के माध्यम से 50 प्रतिशत से अधिक निर्यात किया गया था, मई 2015 से जुलाई 2015 तक पश्चिम क्षेत्र में एफसीआई द्वारा गेहू के निर्यात की लेखापरीक्षा की गई थी। इस लेखापरीक्षा के अन्तर्गत 2012-13 से 2013-14 (जो 30 जून 2014 तक बढ़ाई गई) तक की अवधि कवर की गई थी। महत्वपूर्ण निष्कर्ष इस प्रकार है:

### 5.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

#### 5.1.2.1 निविदा प्रक्रिया में कमियाँ

(क) एनआईटी के पश्चात अहर्ता पूर्ण मानदण्ड परिवर्तित किया गया जिसके परिणामस्वरूप प्रतिस्पर्धा सीमित हो गई

पीपावाव पत्तन पर तदर्थ प्रबन्धन एवं परिवहन (एचएण्डटी) ठेकेदारों की नियुक्ति हेतु एक निविदा 11 जुलाई 2012 को बुलाई गई थी। एफसीआई द्वारा 14 जुलाई 2012 को अतिरिक्त खण्ड 'संभावित बोलीदाताओं के पास संबंधित पत्तन प्राधिकरण से उनके पत्तन परिसर में एचएण्डटी संचालन करने के लिए सहमति पत्र होना चाहिए' के साथ एक शुद्धिपत्र जारी किया। ऐसा इसलिए किया गया था क्योंकि पत्तन प्राधिकरण, मैसर्स एपीएम टर्मिनल्स, पीपावाव (औपचारिक रूप से गुजरात पीपावाव पोर्ट लिमिटेड-जीपीपीएल) ने पीपावाव पत्तन के पास पंजीकृत 6 कार्गो प्रबन्धन एजेन्सियों की एक सूची प्रस्तुत की थी तथा बल दिया था कि एफसीआई को इन छह एजेन्सियों अथवा जो उनके पास पंजीकरण करा सकते हों, तक बोली को समिति करना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि जीपीपीएल द्वारा पत्तन प्राधिकरणों से सहमति पत्र की शर्त पर बल नहीं दिया गया था, तथापि इसे शुद्धिपत्र में शामिल किया गया था तथा चार एजेन्सियों को पत्तन प्राधिकरणों से सहमति पत्र प्रस्तुत न करने के कारण अयोग्य घोषित कर दिया गया था। अतः पाँच पार्टियों में से स्वयं पत्तन प्राधिकरण (जीपीपीएल) ही 275 प्रतिशत एसओआर<sup>1</sup> की उद्धरत दर पर एक मात्र योग्य पार्टी थी, जबकि जून 2012 में गुजरात क्षेत्र में सभी डिपो की औसत दर 139 प्रतिशत एसओआर थी। इसके परिणामस्वरूप पीपावाव पत्तन से निर्यातित कुल मात्रा पर ₹ 4.52 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। अतः अतिरिक्त शर्त शामिल करने के कारण पत्तन प्राधिकरण को छोड़कर सभी पार्टियाँ अयोग्य हो गई थीं तथा संविदा एकल पार्टी को प्रदान की गई थी।

प्रबन्धन ने उत्तर दिया कि चूंकि समय मूल तत्त्व था तथा प्रबन्ध कोई समय गवाँव बिना युद्धस्तर पर किये जाने थे, इसलिए सभी औपचारिकतां सात दिन के समय में पूरी करने का निर्णय लिया गया था। इसके अतिरिक्त, चूंकि निजी पत्तनों ने पत्तन परिसरों में सुरक्षा तथा संचालनों के दक्ष कार्यान्वयन सम्बन्धी चिन्ताएँ व्यक्त की थी, इसलिए केवल पंजीकृत ठेकेदारों अथवा उनकी प्राधिकृत एजेन्सियों को निविदा प्रस्तुत करने की अनुमति दी गई थी तथा अतिरिक्त खण्ड के द्वारा किसी पार्टी को कोई लाभ नहीं पहुँचाया गया था।

<sup>1</sup> दर की उक्त सूची



प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एफसीआई द्वारा डाले गए अतिरिक्त खण्ड ने पंजीकृत बोलीदाताओं को भी बाहर कर दिया था तथा केवल पतन प्राधिकरण एकमात्र बोलीदाता बन गया था।

**(ख) केंद्रीय सर्तकता आयोग के दिशानिर्देशों का उल्लंघन करने में निविदा के प्रस्तुतिकरण हेतु अपर्याप्त समय अनुमत किया गया**

सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुसार अभिलिखित आपात स्थितियों के मामले को छोड़कर विज्ञापित/वैश्विक निविदाओं के मामले में चार से छह सप्ताह तथा सीमित निविदाओं के मामले में तीन से चार सप्ताह का पर्याप्त समय अनुमत किया जाता है।

सशक्त समिति (ईसी) ने दिनांक 7 जुलाई 2012 को अपनी बैठक में निविदा अवधि तीन सप्ताह रखने तथा सीवीसी को कारणों के विषय में लिखित में सूचित करने का निर्णय लिया। लेखापरीक्षा ने देखा कि ₹ 1149.57 करोड़ मूल्य की छह निविदाओं में, निविदा अवधि में दो सप्ताह से चार सप्ताह का अन्तर था। इन छह मामलों में से ₹ 490.28 करोड़ मूल्य के तीन मामलों में, निविदा अवधि सीवीसी दिशानिर्देशों के साथ साथ ईसी निर्णय का स्पष्ट उल्लंघन करते हुए तीन सप्ताह से कम थी। इसके अतिरिक्त, विचलन के विषय में सीवीसी को लिखित में सूचित करने अथवा इन मामलों में अपेक्षित अनुमोदन प्राप्त करने संबंधी कोई अभिलेख नहीं था।

**5.1.2.2 पतन संचालनों में अदक्षताएँ**

**(क) विभिन्न पतनों पर प्रस्तावित दरों की तुलना न करना**

गेहूँ के निर्यात के दौरान निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुसार, सीपीएसयूज को विदेशी क्रेताओं से निविदाएँ आमंत्रित करनी थीं तथा अनुमोदन हेतु सशक्त समिति को प्रस्तुत करनी थी। सशक्त समिति निविदा को अनुमोदित करने के लिए प्राधिकृत थी। प्राप्त हुई निविदाओं के विवरणों की समीक्षा से यह देखा गया था कि तीन मामलों<sup>1</sup> के संबंध में, सशक्त समिति ने पतनों की प्रस्तावित दरों की अन्य पतनों से प्राप्त दरों के साथ तुलना की थी। समिति के निर्देशों के अनुसार, सीपीएसयूज ने एच I बोलीदाता के साथ बातचीत की थी जो अन्य पतनों के उच्चतर दरों से मिलान करने के लिए सहमत था। तथापि, नौ मामलों में, सशक्त समिति न तो ऐसी कोई तुलना की एवं न ही दरों को बढ़ाने के लिए

---

<sup>1</sup> एमएमटीसी द्वारा आमंत्रित तीन निविदाएँ थी (क) काकीनाडा पतन, 75,000 एमटी हेतु निविदा, (ख) पीपावाव पतन से 10,00,000 एमटी की पुनर्निविदा तथा (ग) मोरमुगाँव पतन से 40,000 एमटी की पुनर्निविदा।

कोई प्रयास किया जबकि प्रस्तावित मूल्य समान तिथि को अन्य पत्तनों की तुलना में न्यूनतम था। दरों की तुलना न करने के परिणामस्वरूप ₹13.75 करोड़ की कम वसूली हुई थी।

हानि की गणना पर निर्यात मूल्य के प्रभाव के संदर्भ में सीसीईए की टिप्पणी में वाणिज्य मंत्रालय द्वारा व्यक्त की चिन्ताओं के संबंध में उपभोक्ता मामले, खाद्य तथा सार्वजनिक विवरण मंत्रालय (एमओसीएएफ एण्ड पीडी) ने आश्वासन दिया कि सशक्त समिति की बैठकों के दौरान एफसीआई के विचारों पर बल दिया जाएगा। तथापि, यह देखा गया था कि एफसीआई एवं खाद्य विभाग सशक्त समिति के सदस्य थे, तथापि सशक्त समिति की बैठकों में विभिन्न पत्तनों पर दरों में अन्तर का मुद्दा नहीं उठाया गया था।

**(ख) निजी पत्तनों पर निकासी एवं सम्भलाई एजेंटों (सीएचएज) द्वारा उच्चतर दर प्रभारित की गई थी**

मैसर्ज ऋषि शिपिंग (पीईसी द्वारा काण्डला पत्तन हेतु नियुक्त सीएचए) ने अपनी सेवाओं के लिए 40,000 एमटी की क्षमता वाले पोतों के लिए ₹ 530 प्रति एमटी तथा अपेक्षाकृत छोटे पोतों के लिए ₹ 505 प्रति एमटी को समग्र दर प्रभारित की थी। इन दरों में लागू होने योग्य सभी कर, दरें तथा शुल्क शामिल थे। इसकी तुलना में मुन्द्रा पोर्ट एण्ड सेज लिमिटेड (एमपीसेज) तथा गुजरात पीपावाव पोर्ट लिमिटेड के संघ ने मुन्द्रा एवं पीपावाव पत्तन पर अपनी सेवाओं के लिए सेवा कर जमा ₹ 40 प्रति एमटी के घाट शुल्क तथा घाट शुल्क पर सेवाकर सहित ₹590 प्रति एमटी की समग्र समेकित दर प्रभारित की थी।

यद्यपि सभी सीएचए एजेंट समान कार्य कर रहे थे, तथापि मुन्द्रा एवं पीपावाव निजी पत्तनों पर सीएचए ने अपनी सेवाओं के लिए मैसर्ज ऋषि शिपिंग द्वारा प्रभारित की तुलना में उच्चतर दरें प्रभारित की थीं। उच्चतर दरों पर प्रबन्धन प्रभारों के अतिरिक्त, सीएचए ने दो निजी पत्तनों पर सेवा कर की दर जमा ₹ 40 प्रति एमटी से घाट शुल्क भी प्रभारित किया था। उच्चतर दरें प्रभारित करने के लिए अभिलेख पर कोई कारण नहीं था।

सीएचएज द्वारा मुन्द्रा एवं पीपावाव के निजी पत्तनों पर काण्डला में सीएचए की तुलना में उच्चतर दरें प्रभारित करने के परिणामस्वरूप 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान गेहूँ के निर्यात में ₹ 18.15 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने देखा कि घाट शुल्क केवल तभी देय था जब माल समय छूट<sup>1</sup> की समाप्ति के पश्चात हटाया गया हो। अनुप्रयोज्यता पर ध्यान न देते हुए सभी संव्यवहारों पर घाट शुल्क लागू करने के परिणामस्वरूप पीपावाव एवं मुन्द्रा पत्तन के सीएचए को ₹ 8.28 करोड़ (₹ 44.94<sup>2</sup> x 1729156 एमटी + ₹ 40 x 127452 एमटी) का अनुचित लाभ हुआ।

प्रबन्धन ने बताया कि सीपीएसयू के सीएचएज द्वारा प्रभारित दरों पर प्रश्न चिन्ह लगाने की एफसीआई की कोई भूमिका नहीं है तथा जो भी पत्तन प्रभार प्रभारित किये गए थे, एफसीआई को उन्हें अनुमत करना पड़ा तथा विभिन्न स्थानों पर दरों में अन्तर होना ही था।

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिनांक 25 जून 2012 की सीसीईए टिप्पणी के मद्देनजर मूल्य निर्धारण करते समय एफसीआई के मतों पर विचार किया जाना था। इसके अलावा, चूंकि व्यय में वृद्धि के परिणामस्वरूप अतिरिक्त सबसिडी भार बढ़ता है, एफसीआई को अपने हितों की रक्षा के लिए सशक्त समिति की बैठकों में इस मुद्दे को उठाना चाहिए।

**(ग) एफसीआई द्वारा निविदाओं को अन्तिम रूप दिये जाने से पहले स्टॉक जमा करने तथा इसे वापस विभिन्न डिपों को भेजने के लिए एचएण्डटी के भुगतान के कारण ₹20.67 करोड़ का परिहार्य व्यय**

निर्यात के चरण I तथा चरण II की पूर्णता के पश्चात गेहूँ के प्रेषण से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा में यह देखा गया था कि सीपीएसयूज द्वारा निर्यात दायित्व पूरे/प्राप्त न करने के कारण परिहार्य व्यय वहन किया गया था। अतः, शेष गेहूँ का स्टॉक जिसे चरण I तथा चरण II के दौरान निर्यात नहीं किया जा सका था, को ₹ 20.67 करोड़ खर्च करके गुजरात में विभिन्न डिपों को पहुँचाया गया था।

मुन्द्रा पत्तन पर चरण II के दौरान संचित हुए स्टॉक के संबंध में, प्रबन्धन ने बताया कि यह स्वच्छ कार्गो की प्रायोगिक परियोजना के निरस्तीकरण तथा निविदाओं का अनुमोदन न होने के कारण था तथा स्टॉक के गुणवत्तात्मक जोखिम पर विचार करते हुए, सक्षम प्राधिकारी ने उक्त स्टॉक को विभिन्न गंतव्यों तक पहुँचाने का निर्देश दिया तथा एचएण्डटी परिचालन का व्यय एफसीआई द्वारा वहन किया गया था।

---

<sup>1</sup> प्राधिकारी की सम्पत्ति से माल को हटाने के लिए अनुमत समय

<sup>2</sup> घाट शुल्क ₹40 जमा 12.36 प्रतिशत की दर से सेवा कर

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीपीएसयूज द्वारा निर्यात दायित्वों की पूर्ति/प्राप्ति न करने के परिणामस्वरूप ₹ 20.67 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ तथा एफसीआई ने हानि वहन की।

### 5.1.2.3 निगरानी में कमियाँ

#### (क) गलत खण्ड लागू करने के कारण ₹6.22 करोड़ का अधिक भुगतान

एफसीआई ने वैगनों से उतराई, ट्रकों में लदान, रेलवे मालशेड/साइडिंग से गोदामों तक परिवहन, ट्रकों से उतराई तथा गोदामों में क्रमबद्ध ढेर लगाने के लिए मैसर्ज अदाणी पोर्ट एण्ड सेज लि. को मुन्द्रा पत्तन पर तथा मैसर्ज जीपीपीएल को पीपावाव पत्तन पर एचएण्डटी ठेकेदार के रूप में नियुक्त किया। निविदा के अनुसार गेहूँ के प्रबन्धन एवं परिवहन के भुगतान के लिए संबंधित खण्ड नीचे दिया गया है जो इस प्रकार है:-

**खण्ड 6** “खाद्यान्न की बोरियों को ट्रकों के माध्यम से रेलवे साइडिंग से समान परिसर में 200 मीटर से अधिक दूरी पर स्थित गोदाम तक अथवा विलोमतः ले जाने के लिए जिसमें ट्रकों से उतारने एवं लादने का कार्य भी शामिल है”।

**खण्ड सं. 7 अथवा खण्ड सं. 2** “एक गोदाम से दूसरे गोदाम/रेलहेड अथवा किसी अन्य स्थान अथवा विलोमतः तक ट्रकों द्वारा खाद्यान्न की बोरियों को पहुँचाने के लिए” के साथ खण्ड 1 (बी) “वैगनों/ट्रको अथवा किसी अन्य परिवहन वाहन के लिए खाद्यान्न की बोरियों की उतराई तथा सीधे ही ट्रकों पर लदान के लिए”।

चूंकि एफसीआई गोदाम तथा उनकी रेलवे साइडिंग एक ही परिसर में थीं, सीएचएज को भुगतान निविदा के खण्ड 6 के द्वारा विनियमित किया जाना चाहिए था। तथापि, यह देखा गया था कि एफसीआई ने खण्ड सं. 6 के स्थान पर खण्ड सं. 1(बी) के साथ खण्ड सं. 7 अथवा 2 लागू किया था। अतः पहुँचाई गई 9.37 एलएमटी मात्रा पर, एफसीआई ने गलत खण्ड लागू करने के कारण ₹ 6.22 करोड़ (937000 एमटी \* ₹ 66.38) का अधिक भुगतान किया था।

प्रबन्धन ने उत्तर दिया कि रेल साइडिंग वाले गोदाम तथा एक रेलहेड से कार्य कर रहे गोदाम/गैर रेलवे साइडिंग गोदाम अलग अलग थे तथा पत्तन परिसर एवं गोदाम परिसर को आपस में अदला-बदली नहीं करनी चाहिए।

प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि क्षेत्रीय कार्यालय अहमदाबाद तथा जोनल कार्यालय (मुम्बई) ने खण्ड 6 के अन्तर्गत भुगतान किये जाने की सिफारिशें (दिसम्बर 2012) की थीं। इसके अतिरिक्त, एमटीएफ में शब्द ‘समान परिसर’ के लिए किसी

स्पष्टीकरण की अनुपस्थिति में, एफसीआई को अपने वित्तीय हितों की रक्षा के लिए खण्ड 6 के अन्तर्गत निर्यात संचालनों का भुगतान करना चाहिए।

**(ख) निर्यात के चरण I तथा II के संबंध में पीएसयूज से दावा प्राप्य**

लम्बित दावों की समीक्षा पर, यह देखा गया था कि एफसीआई बहियों के अनुसार एसटीसी, पीईसी तथा एमएमटीसी से ₹ 17.19 करोड़ की राशि लम्बित थी। लम्बित दावों की और जांच से पता चला कि:

एसटीसी ने 12 सितम्बर 2014 को ₹ 10.92 करोड़ की राशि माफ की थी परन्तु दावों का विस्तृत ब्रेक अप प्रस्तुत नहीं किया था। परिणामस्वरूप, ये दावे अभी भी निगम की बहियों में लम्बित दावों के रूप में दर्शाये जा रहे थे, जबकि राशि की प्राप्ति की तिथि से 10 महीने बीत चुके थे। यद्यपि एफसीआई ने समायोजित किये जाने के लिए दावों का ब्रेक अप उपलब्ध कराने के बारे में एसटीसी को अनुस्मरण कराया है, तथापि लेखापरीक्षा की तिथि तक (जुलाई 2015) एसटीसी द्वारा यह उपलब्ध नहीं कराया गया था तथा दावे अनसुलझे पड़े थे।

यह देखा गया था कि सीपीएसयूज ने दिशानिर्देशों/प्रक्रियाओं के अनुसार एफसीआई को पूरी बिक्री प्राप्ति का भुगतान नहीं किया था तथा एक वर्ष से अधिक समय बीत जाने तथा एफसीआई द्वारा अनुस्मारकों के बाद भी 31 मार्च 2015 (एसटीसी से ₹ 7.99 करोड़ तथा पीईसी से ₹ 1.33 करोड़), तक ₹ 9.32 करोड़ की राशि बकाया थी।

31 मार्च 2015 को ₹ 2.08 करोड़ की ब्याज राशि सीपीएसयूज से वसूली योग्य थी।

प्रबन्धन ने बताया कि ब्याज की गणना तथा दावा एसटीसी द्वारा प्रेषित की गई ₹ 10.92 करोड़ की राशि के विभाजन की प्राप्ति के पश्चात बोरी की बिक्री प्राप्ति के विलम्बित प्रेषण पर किया जाएगा। एफसीआई को बिक्री प्राप्ति तथा उन पर ब्याज की वसूली को सक्रियता से जारी रखने की आवश्यकता है।

**(ग) सीपीएसयूज से ₹20.09 करोड़ के सेवा कर प्रतिदाय की प्राप्ति न होना**

व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार ने दिनांक 29 जून 2012 की अधिसूचना सं. 41/2012- सेवा कर द्वारा माल के निर्यातक द्वारा प्राप्त तथा माल के निर्यात हेतु प्रयुक्त कर योग्य सेवाओं पर सेवा कर की छूट प्रदान की थी। अधिसूचना का परन्तुक आगे निर्धारित करता है कि छूट भुगतान किये गए सेवा कर के प्रतिदाय के माध्यम से प्रदान की जाएगी तथा माल के निर्यात हेतु प्रयुक्त निर्दिष्ट सेवाओं पर भुगतान किये गए सेवाकर की छूट हेतु दावा उक्त माल के निर्यात की तिथि से एक वर्ष के अन्दर दर्ज

कराया जाएगा। सेवा कर पर छूट निर्यातकों द्वारा प्रतिदाय के रूप में दावा की जानी थी (सीपीएसयूज)।

यह देखा गया था कि एसटीसी से अन्य प्रभारों पर ₹ 0.45 करोड़ के सेवा कर की प्राप्ति की सूचना के अलावा, गेहूँ के निर्यात पर सेवा कर का कोई प्रतिदाय प्राप्त नहीं हुआ था तथा ₹ 20.09 करोड़ का कुल सेवा कर 31 मार्च 2015 तक देय था। इसके अतिरिक्त, यद्यपि सीपीएसयूज के चरण I तथा II के संबंध में कुल सेवा कर प्रतिदाय प्राप्य ₹ 20.09 करोड़ था, तथापि एफसीआई ने सीपीएसयू से केवल ₹ 5.71 करोड़ का दावा किया था अर्थात् सीएचएज की सेवाओं को छोड़कर केवल अन्य सेवाओं से संबंधित प्रतिदाय दावे। एफसीआई ने लेखापरीक्षा द्वारा दर्शाये जाने के पश्चात ही जुलाई 2015 में सीएचएज से संबंधित सेवा कर प्रतिदाय के संबंध में ₹ 15.95 करोड़ (एसटीसी ₹ 9.52 करोड़ + पीईसी ₹ 6.43 करोड़) का दावा किया था।

यह भी देखा गया था कि एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, अहमदाबाद ने 16 दिसम्बर 2013 अर्थात् एक वर्ष से अधिक समय के विलम्ब के पश्चात ही पीएसयूज को सेवा कर विभाग से सेवा कर के प्रतिदाय का दावा करते हुए पत्र भेजे थे। एसटीसी ने आश्वासन दिया (9 जुलाई 2014) कि वे सेवा कर विभाग के पास प्रतिदाय का दावा दर्ज कराएँगे तथा यह प्राप्त होते ही राशि एफसीआई को भेज देंगे। इसके अतिरिक्त, अन्य किसी भी सीपीएसयूज ने चरण II निर्यात पूरा होने के बाद भी सेवा कर के प्रतिदाय का दावा नहीं किया था। अतः नियमित रूप से अनुवर्ती कार्यवाही न करने के परिणामस्वरूप दावा दर्ज कराने में विलम्ब हुआ। प्रबन्धन ने बताया कि दावे जारी रखे जा रहे हैं परन्तु ये अभी तक सीपीएसयूज से प्राप्त नहीं हुए थे।

**(घ) एमएमटीसी द्वारा ₹60.99 करोड़ की निर्यात बिक्री वसूली रोक कर रखना**

पीपावाव पत्तन से अन्तिम पोत लदान (7 मई 2014) के संबंध में एमएमटीसी ने निर्यात से ₹ 80.11 करोड़ वसूल किये थे परन्तु ₹ 5.72 करोड़ राशि के अपने व्यय तथा कमीशन काटने के पश्चात एफसीआई को केवल ₹ 13.40 करोड़ भेजे थे, इसने एफसीआई से 1991 से संबंधित बहुत पुराने देय प्राप्यों के संबंध में समायोजन के रूप में वसूल राशि में से ₹ 60.99 करोड़ अपने पास रोक लिए थे (₹ 24.99 करोड़ मूल धन जमा ₹ 36 करोड़ ब्याज राशि)। एक वर्ष से अधिक समय पश्चात भी, एफसीआई द्वारा विविध पत्राचार के बावजूद 31 मार्च 2015 तक एमएमटीसी ने न तो रोकी गई राशि भेजी एवं न ही विलम्बित भुगतान पर एफसीआई द्वारा दावा किये गए ₹ 5.72 करोड़ के ब्याज का भुगतान किया।

वर्तमान निर्यात संव्यवहार के संदर्भ में एफसीआई तथा एमएमटीसी के बीच किसी अनुबन्ध/एमओयू के अभाव में, उक्त राशि की वसूली के अवसर दूरस्थ थे।

**(ड.) त्वरित लदान छूट की कम प्राप्ति**

जहाज पर लदान के दौरान, यदि चार्टर दर्शायी गई समय सीमा से पहले लदान पूरा कर लेता है/कार्य निपटा लेता है, तो यह पूर्व-सहमत दर पर स्वामियों से त्वरित लदान छूट का दावा कर सकता है तथा यदि यह विफल होता है तो जहाज के स्वामी द्वारा चार्टर पर विलम्ब शुल्क लगाया जाएगा। एफसीआई एचक्यू दिशानिर्देशों के अनुसार (24 सितम्बर 2012) अर्जित त्वरित लदान छूट प्राप्ति के एक कार्यदिवस के अन्दर एफसीआई को हस्तांतरित की जानी थी जिसमें विफल होने पर सीपीएसयूज एफसीआई की नकद क्रेडिट दर पर विलम्बित अवधि के लिए ब्याज का भुगतान करने के उत्तरदायी थे।

निर्यात कार्य के दौरान ₹ 4.13 करोड़ की त्वरित लदान छूट अर्जित की गई थी तथा ₹ 10.54 लाख का विलम्ब शुल्क वहन किया गया था। त्वरित लदान छूट तथा विलम्ब शुल्क के मामले में, यह देखा गया था कि:

- (i) मुन्द्रा पत्तन से निर्यात के संबंध में चरण-I के दौरान 13 पोतों तथा चरण-II के दौरान एक पोत से संबंधित कोई सूचना/विवरण उपलब्ध नहीं थे। सूचना के अभाव में यह पता नहीं लगाया जा सका कि त्वरित लदान छूट अर्जित की गई थी या विलम्ब शुल्क वहन किया गया था।
- (ii) दिनांक 24 सितम्बर 2012 के एफसीआई एचक्यू दिशानिर्देश स्पष्ट रूप से बताते हैं कि निजी पत्तन विलम्ब शुल्क वहन करने के लिए उत्तरदायी होंगे तथा एफसीआई किसी विलम्ब शुल्क के लिए जिम्मेदार नहीं होगा, त्वरित लदान छूट, यदि कोई है, एफसीआई को हस्तांतरित की जाएगी। लेखापरीक्षा ने देखा कि मुन्द्रा के लिए एफसीआई ने विलम्ब शुल्क के रूप में ₹ 10.54 लाख वहन किये थे। विलम्ब शुल्क के प्रति ₹ 10.54 लाख की यह कटौती सही नहीं है तथा एफसीआई को इसकी वसूली की माँग करनी चाहिए। लेखापरीक्षा द्वारा दर्शाये जाने पर, एफसीआई ने ₹ 10.54 लाख के लिए एक दावा दर्ज किया (जुलाई 2015)।
- (iii) 22वीं उप समिति बैठक के अनुसार (18 दिसम्बर 2012) मुन्द्रा पत्तन के मामले को छोड़कर जहाँ यह 50:50 आधार पर साझा की जानी थी कुल त्वरित लदान छूट एफसीआई को हस्तांतरित की जानी थी। प्रबन्धन ने बताया कि निजी पत्तनों अवसंरचना तथा संचालनों की तुलना सरकारी पत्तनों से नहीं की जा सकती थी।

तथापि, मुन्द्रा पत्तन के साथ अलग व्यवहार करने के लिए प्रबन्धन द्वारा कोई विशिष्ट कारण नहीं बताए गए थे।

एफसीआई द्वारा पत्तन प्राधिकरण से त्वरित लदान छूट के साथ साथ विलम्ब शुल्क की तेजी से वसूली करने के लिए प्रयास किये जाने की आवश्यकता है।

**(च) पोत लदान के निरस्तीकरण के कारण ₹4.46 करोड़ की हानि**

(i) 20 दिसम्बर 2012 को आयोजित एफसीआई की 352<sup>वीं</sup> बोर्ड बैठक में मुन्द्रा पत्तन पर निर्यात के लिए गेहूँ की सफाई/उन्नयन हेतु एक प्रायोगिक परियोजना अनुमोदित की गई थी। एसटीसी को 21 जनवरी 2013 से 5 मार्च 2013 की पोत लदान अवधि के साथ यूएसडी 323.05 की दर पर मुन्द्रा पत्तन से 50,000 एमटी साफ कारगो का निर्यात सौंपा गया था। यह कार्य करने के लिए एसटीसी ने अपने सीएचए मैसर्ज अदाणी पोर्ट एण्ड सेज लि. (एपीसेज) को सफाई एजेंट के रूप में नियुक्त किया। एफसीआई ने इस उद्देश्य के लिए एसटीसी को 26,092.710 एमटी गेहूँ की आपूर्ति की। चूंकि 25,000 एमटी के पहले पोत लदान के संबंध में संविदा किये गए भौतिक पैरामीटर पूरे नहीं किये जा सके थे, क्रेता द्वारा नुकसान के लिए दावे से बचने के लिए पोत लदान अवधि की समाप्ति तक साख पत्र (एलसी) खोलने के लिए क्रेता को नहीं कहा गया था।

15 जुलाई 2013 की शिपमेंट की आखिरी तिथि के साथ क्रेता द्वारा एलसी निर्धारित शिपमेंट अवधि के चार महीने बाद खोली गई थी। एपीसेज निर्धारित अवधि के अन्दर कार्गो को हटाने में विफल रहा और एलसी को विस्तारित करने का निवेदन क्रेता द्वारा स्वीकार नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप निविदा को निरस्त करना पड़ा। यद्यपि एपीसेज (एसटीसी का सीएचए) विनिर्दिष्ट स्तर तक गेहूँ की सफाई पूरी नहीं कर सका, फिर भी किसी पर भी कोई देयता निर्धारित नहीं की गई थी। एसटीसी ने समिति को बताया (4 अक्टूबर 2013) कि सफाई परियोजना प्राप्त नहीं की जा सकी और समिति को आश्वासन दिया गया कि या तो एफसीआई या एसटीसी पर क्रेता से कोई देयता नहीं होगी और इस संबंध में क्रेता से शीघ्र ही लिखित पुष्टिकरण प्रत्याशित है। तथापि, लिखित पुष्टिकरण प्राप्त नहीं किया गया और एफसीआई द्वारा भी मामले का आगे अनुसरण नहीं किया गया था। चूंकि एसटीसी अपेक्षित निर्यात विनिर्देशन प्राप्त नहीं कर सका, इसलिए 20,806 एमटी गेहूँ यूएसडी 300.40 एमटी की कम दर पर निर्यात किया गया था। अतः साफ गेहूँ के आदेश के निरसन के कारण ₹ 2.83<sup>1</sup> करोड़ की राशि छोड़नी पड़ी थी।

<sup>1</sup> यूएसडी 323.05-300.40=यूएसडी 22.65 \* ₹60\* 20806.



लेखापरीक्षा ने पाया कि सफाई एलसी खोलने के बाद ही प्रारंभ की गई थी जबकि एफसीआई द्वारा स्टॉक समय पर लाया गया था। विलम्ब के परिणामस्वरूप गेहूं की सफाई पूर्ण नहीं हो सकी जैसा कि एसटीसी द्वारा शिपमेंट की तिथि से पहले आश्वासन दिया गया था जिसके परिणामस्वरूप आदेश को निरस्त करना पड़ा और एफसीआई को ₹ 2.83 करोड़ तक की हानि हुई थी।

(ii) साफ स्टॉक की 4295.788 एमटी की मात्रा को गुजरात क्षेत्र में रेल द्वारा एफसीआई के विभिन्न केन्द्रों को सार्वजनिक संवितरण हेतु प्रेषित किया गया था और साफ कार्गो का 990.922 एमटी मात्रा एसटीसी के पास ही पडी रही जिसके बारे में नौ महीने के अन्तराल के बाद बताया गया जिसके परिणामस्वरूप कार्गो को अस्वीकार कर दिया गया क्योंकि यह मानव उपभोग के लिए अनुपयुक्त हो गया था। एफसीआई ने अपने दिनांक 21 अगस्त 2014 के पत्र द्वारा ओपन मार्केट बिक्री योजना दर पर एसटीसी पर ₹ 1.63 करोड़ का दावा किया और आगे 2 फरवरी 2015 को अनुस्मारक दिया। तथापि, इस संबंध में एसटीसी से कोई प्रतिक्रिया नहीं की गई थी।

अतः एफसीआई की कुल हानि ₹ 4.46 करोड़ (₹ 1.63 करोड़ जमा ₹ 2.83 करोड़) निकाली गई जिसके प्रति एफसीआई ने अपने हित की रक्षा करने के लिए सशक्त समिति के साथ मामला उठाने के बजाय एसटीसी के साथ केवल ₹ 1.63 करोड़ के दावे को दर्ज किया।

**(छ) दर में कटौती के बिना सीएचए के कार्यक्षेत्र में कमी के कारण ₹5.01 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ**

कांडला पोर्ट (ऋषि शिपिंग) मुन्द्रा पोर्ट (मुन्द्रा पोर्ट एवं सेज लि. (एमपीसेज) का संघ) और पीपावाव पोर्ट (गुजरात पीपावाव पोर्ट लि.) पर क्रमशः पीईसी, एसटीसी और एमएमटीसी को निकासी और संभलाई एजेंट (सीएचए) नियुक्त किए गए थे।

एफसीसी मुख्यालय के निर्देशों के अनुसार, एफसीआई को चरण-I के दौरान सीपीएसयूज को गेहूं का स्टॉक आगे शिपमेंट के लिए एफसीआई के पहचाने गए पोर्ट पर पोर्ट टारुन गोदाम में और चरण-II के दौरान एफसीआई के सम्भलाई और परिवहन ठेकेदार के माध्यम से सीपीएसयू के नामित गोदामों पर देना था। तथापि, यह प्रबन्ध पीपावाव पोर्ट के मामले में लागू नहीं था जहाँ पूरा कार्य रेकों की उतराई से शुरू हो कर एमएमटीसी द्वारा किया जाना था।

चरण-II के दौरान (2013-14), एफसीआई ने मुंद्रा और कांडला पोर्टों के माध्यम से 7.50 एलएमटी का निर्यात किया और सीपीएसयूज/सीएचएज के स्टॉक सुपुर्द करने के लिए संभलाई और परिवहन प्रभारों के लिए ₹ 11.66 करोड़ का व्यय किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि चरण-II के दौरान (एफसीआई गोदाम से उठाने और सीएचए के गोदाम तक परिवहन जो कि पहले चरण के दौरान सीएचए के कार्यक्षेत्र में था, चरण-II में एफसीआई द्वारा किया गया था), पीईसी और एसटीसी द्वारा क्रमशः कांडला और मुंद्रा पोर्ट पर नई निविदा की मांग किए बिना सीएचए के लिए समान दरें जारी रही।

अतः सीएचए के कार्य क्षेत्र में परिवर्तन पर दर में कटौती न करने के परिणामस्वरूप सीएचए को अनुचित लाभ मिला और ₹ 5.01 करोड़ तक का अतिरिक्त व्यय हुआ। (एफसीआई द्वारा कांडला और मुंद्रा पोर्ट पर वहन किया गया परिवहन व्यय क्रमशः ₹ 2.07 करोड़ और ₹ 2.94 करोड़ था)।

**(ज) कार्य, जो उनके कार्यक्षेत्र में शामिल था के लिए सीएचए को ₹ 8.01 करोड़ का भुगतान किन्तु जो वास्तव में एफसीआई द्वारा किया गया था।**

मुंद्रा और पीपावाव पोर्ट के लिए सीएचए के साथ सीपीएसयूज द्वारा किए गए करार के अनुसार सीएचए, एफसीआई पोर्ट गोदामों से गेहूँ के स्टॉक को उठाने के लिए उत्तरदायी थे ताकि अपने स्वयं के मजदूरों के प्रबन्धन द्वारा गेहूँ के लदान के लिए परिचालन किया जा सके।

पोर्टों पर एफसीआई गोदामों में स्टॉक के प्रबन्धन के लिए, एफसीआई ने कांडला पोर्ट पर एच एवं टी कांटेक्टर, खाजा ट्रेवल सर्विस/जे एंटरप्राइसेस (16 जुलाई 2013 से), मुंद्रा पोर्ट पर मै, एमपीसेज और पीपावाव पोर्ट पर मै. पीपावाव को नियुक्त किया। कीमत बोली खण्ड XIX की मद 1(बी) के अनुसार वैगन/ट्रकों से खाद्यान बैगों की उतराई या किसी अन्य परिवहन वाहन इत्यादि के लिए और ट्रकों या किसी अन्य वाहनों पर सीधे लदान इत्यादि के लिए ₹ 24 प्रति एमटी (उद्दत और सहमत एसओआर सहित) की पृथक दर लागू थी।

जैसा कि उप समिति बैठक (10 अक्टूबर 2012) में निर्णय लिया गया था कि चरण-I के दौरान गेहूँ के निर्यात के लिए एचएवंटी ठेकेदारों के माध्यम से एफसीआई गोदाम के बजाय स्टॉक रेल शीर्ष से सीधे सीपीएसयू को जारी किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि एफसीआई ने एचएवंटी ठेकेदारों के माध्यम से संभलाई कार्य किया था, जो कि

सीपीएसयूज द्वारा नियुक्त सीएचए की उत्तरदायित्व था, किन्तु सीएचए को पूरे प्रभारों की प्रतिपूर्ति/भुगतान किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 8.01 करोड़ तक का अतिरिक्त भुगतान हुआ और सीएचए को अनुचित लाभ हुआ।

आगे यह पाया गया कि 39<sup>वीं</sup> उप समिति की बैठक (12 जुलाई 2013) के अनुसार सीपीएसयूज को एक प्रमाण पत्र उपलब्ध करना अपेक्षित था कि सभी कार्य जैसा कि निविदा में दर्शाया गया है, को पोर्ट पर सीएचए द्वारा किया गया था ताकि यह पता लगाया जा सके भुगतान उनके द्वारा किए गए वास्तविक कार्यों के प्रति किया गया था। तथापि, सीपीएसयूज द्वारा ऐसा कोई प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था जबकि एफसीआई ने ₹ 8.01 करोड़ का पूरा भुगतान किया था।

प्रबन्धन ने कहा कि रेलहेड पर खाद्यानों को उठाने का कार्य सीएचए का नहीं था उन्हें रेलहेड से खाद्यान तक उठाने के लिए विवश नहीं किया जा सकता और एफसीआई मुख्यालय द्वारा बताए गए और उप समिति द्वारा समर्थित कर्तव्य के नीतिगत ढांचे में कोई विचलन नहीं था।

प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्रक्रिया के अनुसार सीपीएसयूज को अपने सीएचए के माध्यम से एफसीआई गोदामों से स्टॉक लेना पड़ता था। अतः रेलहेड पर सीधी डिलीवरी के मामले में, सीपीएसयूज को अपने सीएचए के माध्यम से उसकी डिलीवरी लेनी चाहिए। एफसीआई मुख्यालय द्वारा बताया गया निर्यात नीति ढांचा न तो सीएचए के साथ करार में किए गए परिवर्तन के बारे में उल्लेख करता है ताकि उपरोक्त कार्य क्षेत्र को अनुरूप बनाया जा सके न ही वह खाद्यानों की डिलीवरी के लिए उप समिति के निर्णय को शामिल करता है।

**(झ) सीपीएसयूज को प्रदत्त कमिशन पर ₹ 10.93 करोड़ के टीडीएस की कटौती न करना**

आय कर अधिनियम 1961 की धारा 194 एच के अनुसार, निर्धारित समय में, प्रेषक/प्रमुख को कमिशन आय की राशि पर कटौती योग्य कर (10 प्रतिशत की दर पर) को केन्द्र सरकार को जमा करवाना होगा। सीपीएसयूज पोर्ट व्यय और अपनी कमिशन की कटौती करने के बाद निर्यात बिक्री आय को एफसीआई को जमा करवाते हैं। प्रेषित/एजेंट द्वारा कमिशन रखने के रूप में से प्रेषक/प्रधान को उसके द्वारा प्रलक्षित भुगतान होता है, इसलिए कमिशन की राशि से स्रोत पर कर की कटौती आवश्यक है। तथापि, किसी टीडीएस का भुगतान नहीं किया गया था। तदनुसार आय कर अधिनियम की धारा 194 एच में, शब्द 'ट्रेड कमिशन' को 'ट्रेड मार्जिन' से बदला गया था और एफसीआई ने तर्क दिया कि टीडीएस ट्रेड मार्जिन पर लागू नहीं हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सनदी लेखाकार फर्म से प्राप्त हुए मत के आधार पर एफसीआई और सीपीएसयूज के बीच संबंध विक्रेता और क्रेता का है (और प्रधान और एजेंट का नहीं) क्योंकि गेहूं के निर्यात के क्रेडिट बिक्री बीजक निगम द्वारा तैयार और सीपीएसयूज को जारी किए गए थे जिसमें एफसीआई ने उनकी कमिशन के रूप में सीपीएसयूज को प्रदत्त राशि से ₹ 10.93 करोड़ की टीडीएस की राशि की कटौती नहीं की थी।

इस संबंध में यह पाया कि निम्नलिखित कारणों के कारण एफसीआई और एसटीसी/पीईसी/एमएमटीसी के बीच का संबंध प्रधान और एजेंट का था और विक्रेता और क्रेता का नहीं था:

- 1) सीपीएसयूज को निर्यात प्रचालन को सुविधाजनक बनाने के लिए निर्यात एजेंसियों के रूप में नियुक्त किया गया था अर्थात् एक एजेंट के रूप में विक्रेता और संभावी क्रेता को साथ लाना जिसके लिए पीएसयू द्वारा लाभ नहीं लिया जा रहा था किन्तु उन्हें ट्रेडिंग कमिशन का भगतान किया जाएगा।
- 2) एफसीआई ने सीपीएसयूज के साथ 'बिक्री करार' (माल-बिक्री अधिनियम के अनुसार) नहीं किया था और बिक्री को निर्यात बिक्री के रूप में बुक किया था और स्वदेशी बिक्री के रूप में नहीं।
- 3) स्टॉक को सीपीएसयूज के माध्यम से जारी किया जाना था तथा सीपीएसयू को बेचा नहीं जाना था और सीपीएसयूज को 0.25 प्रतिशत की हानि का निपटान करने की अनुमति दी गई। यदि स्टॉक को सीपीएसयूज को बेचा गया होता तो सीपीएसयूज को जारी स्टॉक पर हानि के निपटान का प्रश्न ही नहीं उठता।
- 4) बिक्री बीजक को सीपीएसयूज को स्टॉक जारी करने पर नहीं अपितु पोत तथा शिपिंग ठेके की क्षमता के आधार पर सीपीएसयू के साथ विचार-विमर्श करके पोत के पहुंचने पर उद्भूत किया गया था।
- 5) सीपीएसयूज के पास पड़े हुए बिना निर्यात के स्टॉक को प्रत्यक्ष रूप से एफसीआई स्टॉक से लिया गया तथा सीपीएसयूज से बिक्री रिटर्न के रूप में नहीं दर्शाया गया।

चूंकि एफसीआई तथा सीपीएसयूज (एसटीसी, पीईसी एवं एमएमटीसी) के बीच सम्बंध प्रमुख तथा एजेंट के बीच सम्बंध जैसा था इसलिए एफसीआई सीपीएसयूज से टीडीएस घटाने तथा इसे केन्द्र सरकार के खातों में जमा करने के लिए उत्तरदायी था।

प्रबंधन ने उत्तर दिया कि व्यापार मार्जिन पर कोई टीडीएस लागू नहीं था। प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एफसीआई तथा सीपीएसयूज के बीच सम्बंध स्पष्ट रूप से प्रमुख तथा एजेंट के बीच सम्बंध जैसा था तथा इसलिए एफसीआई भुगतान किए गए कमीशन पर टीडीएस घटाने तथा इसे सरकार को भेजने के लिए उत्तरदायी था। इस प्रकार सीपीएसयूज को भुगतान किए गए व्यापार कमीशन पर ₹ 10.93 करोड़ की टीडीएस राशि को न काटने के परिणामस्वरूप सरकार को हानि हुई।

### **निष्कर्ष**

एफसीआई द्वारा गेहूं के निर्यात में अधिक कमियां तथा अनियमितताएं देखी गईं। निर्यात प्रचालनों के लिए सीपीएसयूज तथा एफसीआई के बीच पृथक करार/समझौता ज्ञापन नहीं किया गया था यद्यपि एफसीआई तथा खाद्य विभाग सशक्त समिति के सदस्य थे फिर भी एफसीआई ने विदेशी क्रेताओं से निविदा आमंत्रित/मूल्यांकित करने के लिए बैठक में उचित मुद्दों को उठाकर अपने हित की रक्षा नहीं की जिसके कारण अतिरिक्त व्यय हुआ। इसके अलावा, कांडला पोर्ट के सीएचए की तुलना में मुन्द्रा तथा पीपावाव के निजी पोर्टों पर सीएचए द्वारा उच्चतर दरें प्रभारित की गई थीं। इसके अतिरिक्त, निजी पार्टियों/सीएचएज के अनुचित लाभों का विस्तार किया गया जिसके परिणामस्वरूप एफसीआई को हानि हुई। सीवीसी दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में निविदा अवधि दो सप्ताह से चार सप्ताह तक भिन्न थी। सीपीएसयूज से सेवा कर प्रतिदाय का दावा करने में विलम्ब था तथा एफसीआई एवं एमएमटीसी के बीच किसी करार/समझौता ज्ञापन के अभाव में एमएमटीसी द्वारा रोक कर रखी गई निर्यात बिक्री के लाभ की वसूली करने के अवसर दूरस्थ थे।

मामला मंत्रालय को नवम्बर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

## 5.2 वित्तीय लेखांकन पैकेज के क्रियान्वयन पर आईटी लेखापरीक्षा

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने प्रायोगिक स्थानों द्वारा उनकी संतुष्टि व्यक्त किए बिना ही एफएपी प्रारंभ किया तथा टीसीएस को ₹ 12.53 करोड़ का पूरा भुगतान जारी किया गया था निगम ने नेटवर्किंग तथा हार्डवेयर पर ₹ 4.92 करोड़ का व्यर्थ व्यय किया। इसके अतिरिक्त, एफसीआई ने ऑरकल ने एफएसी के मालसूची माड्यूल का प्रयोग करने के बजाए एक पूर्णतया अलग साफ्टवेयर लागू करने के लिए ₹ 200.78 करोड़ संस्वीकृत किये। दोषपूर्ण निर्माण के कारण एफएपी के माध्यम से वित्तीय विवरण सृजित नहीं किये जा सके तथा ये दस्ती रूप से तैयार किये जा रहे थे। एफएपी के मॉड्यूलों में उपयुक्त प्रमाणीकरण, सुरक्षा प्रावधानों तथा संसाधन नियंत्रणों की कमी थी जिसके कारण गलत आउटपुट अविश्वसनीय डाटा तथा अधिक भुगतान हुआ।

### 5.2.1 प्रस्तावना

भारतीय खाद्यनिगम (एफसीआई) पांच क्षेत्रीय कार्यालयों (जेडओज), 25 स्थानीय कार्यालयों (आरओज) तथा 169 जिला कार्यालयों (डीओज) के माध्यम से कार्य करता है। 26 जुलाई 2005 को आयोजित बैठक में एफसीआई के निदेशक मण्डल ने एफसीआई के वित्तीय लेखांकन का कम्प्यूटीकरण करने के लिए वित्तीय लेखांकन पैकेज (एफएपी) लागू करने का अनुमोदन किया। एफसीआई के वित्तीय डिवीजन ने डाटा कन्सलटैन्सी सर्विसेज (टीसीएस) के सहयोग से एफएपी ऑरकल इन्टरप्राइज रिसार्स प्लानिंग (ईआरपी) लागू किया। एफसीआई ने एफएपी के निर्माण एवं कार्यान्वयन हेतु टीसीएस के साथ एक संविदा (नवम्बर 2006) की। संविदा में ₹ 3.01 करोड़ की लागत पर चार वर्षों की अनुरक्षण सहायता की शामिल थी। वित्तीय लेखांकन पैकेज के मुख्य माड्यूल थे (क) वित्तीय लेखांकन (ख) नकदी प्रबंधन (ग) बजटींग एवं लागत निर्धारण (घ) वेतन चिट्ठा तथा (ङ) अंशदायी भविष्य निधि (सीपीएफ) न्यास लेखांकन।

एफसीआई के दिसम्बर 2015 तक उक्त संविदा के प्रति टीसीएस को ₹ 12.53 करोड़ (साफ्टवेयर की लागत तथा अन्य राजस्व व्यय) का भुगतान जारी किया। परियोजना को लागू करने की लक्षित तिथि से एक वर्ष थी अर्थात् 24 नवम्बर 2006। एफसीआई 31 मार्च 2013 तक एफएपी के लक्षित साथ हस्त्य रूप से बही खाता रख रहा था।

## 5.2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 5.2.2.1 एफएपी का परियोजना प्रबन्धन एवं कार्यान्वयन

#### (क) प्रायोगिक स्थानों से पूर्णता प्रमाणपत्र प्राप्त हुए बिना परियोजना प्रारंभ करना

परियोजना का कार्यान्वयन दो चरणों अर्थात् चरण I तथा चरण II में किया जाना था। चरण I कार्यान्वयन एफसीआई मुख्यालय, पांच जोनल कार्यालयों, पांच क्षेत्रीय कार्यालयों तथा पांच जिला कार्यालयों में प्रायोगिक स्थानों पर होना था। तत्पश्चात बचे हुए स्थानों के लिए चरण II के रूप में प्रारंभ किया जाना था। निविदा में संबंधित खण्ड के अनुसार, प्रायोगिक स्थानों से पूर्णता प्रमाणपत्र की तिथि परियोजना की गो लाईव/पूर्णता के रूप में मानी जानी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि किसी भी प्रायोगिक स्थान से एफएपी की पूर्णता यद्यपि के लिए प्रमाणपत्र नहीं दिये गए थे, तथापि 1 अक्टूबर 2010 से एफएपी (वेतन चिट्ठा मॉड्यूल) प्रबंधन किया गया था तथा फरवरी, 2014 में प्रबंधन द्वारा टीसीएस को एफएपी के लिए “ गो लाईव” प्रमाणपत्र 01 दिसम्बर 2013 से लागू जारी किया गया था।

इस प्रकार, पायलट स्थानों से समापन प्रमाणपत्र की संविदात्मक शर्त को पूरा न करने के बावजूद एफसीआई/टीसीएस ने पैकेज निकाला और टीसीएस को ₹ 12.53 करोड़ का पूरा भुगतान किया था।

प्रबंधन ने स्वीकार किया कि वहाँ पर पायलट स्थानों से कोई औपचारिक समापन नहीं हुआ था और कहा (फरवरी 2016) कि की गई प्रगति को ध्यान में रखते हुए और एफएपी भी वांछित परिणामों को देने के लिए तैयार था इसलिए एफएपी को निकालने के लिए निर्णय लिया गया था।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूंकि पायलट स्थानों से उनकी संतुष्टि व्यक्त किए बिना कि क्या एफएपी ने उनकी उपयोगकर्ता आवश्यकताओं को पूर्ण किया है, टीसीएस को पूरा भुगतान किया गया था।

#### (ख) नेटवर्किंग एवं हार्डवेयर पर ₹4.92 करोड़ का निष्फल व्यय

(i) 07 जनवरी 2005 को हुई बैठक के कार्यवृत्त के अनुसार, जिला स्तर तक की परियोजना के लिए एनआईसी को भारत संचार निगम लिमिटेड (बीएसएनएल)<sup>1</sup> द्वारा ₹ चार करोड़ की लागत पर वरचुअल प्राइवेट नेटवर्क (वीपीएन) सम्बद्धता मुहैया कराना

<sup>1</sup> वीपीएन एक नेटवर्क प्रौद्योगिकी है जो एक सार्वजनिक नेटवर्क जैसे कि इंटरनेट या एक सेवा प्रदाता द्वारा स्वाधिकृत एक निजी नेटवर्क के ऊपर एक सुरक्षित नेटवर्क कनेक्शन सृजित करता है।

था। एनआईसी की सिफारिशों के अनुपालन में एफसीआई ने बैंडविथ उपयोग प्रभारों और हार्डवेयर मर्दों के प्रति बीएसएनएल (मार्च 2005) को ₹ 4.02 करोड़ का भुगतान निर्मुक्त किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जिला कार्यालयों को वीपीएन कनेक्टिविटी नहीं दी गई थी जो कि एफएपी परियोजना के मुख्य अन्त छोर प्रयोक्ता थे। इस प्रकार, जिला कार्यालयों को अव्यवस्थित और अप्रबंधित ढंग से अन्य स्रोतों जैसे डाटा कार्ड सेवाएँ और व्यक्तिगत ब्रॉडबैंड सेवाएँ पर निर्भर होने के लिए दबाव डाला गया था जिसके परिणामस्वरूप जिला कार्यालयों और केन्द्रीय सर्वर के बीच विलम्बित संचार हुआ था। इसके कारण ₹ 4.02 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि आईआईएसएफएम, एफएपी एवं अन्य एप्लीकेशन में इंटरनेट के बढ़े हुए ट्रैफिक उपयोग के परिणामस्वरूप धीमी कनेक्टिविटी हुई है। इसलिए, एनआईसी की सलाह के अनुसार और एफसीआई के अध्यक्ष और प्रबन्धकीय निदेशक के अनुमोदन के बाद बीएसएनएल को वीपीएन बन्द कर देने का अनुरोध किया गया।

उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं चूंकि प्रबंधन ने बढ़े हुए इंटरनेट ट्रैफिक का प्रबन्ध कराने के लिए वीपीएन कनेक्टिविटी के उन्नयन पर विचार नहीं किया था, बल्कि इसने वीपीएन कनेक्टिविटी को बंद करने का चयन किया जिसके परिणामस्वरूप जिला कार्यालयों/डिपो और एफसीआई मुख्यालय के बीच संचारण अव्यवस्थित और असुरक्षित ढंग<sup>1</sup> से हुआ था।

(ii) निविदा के खंड 7.3 में अनुबंध किया गया है कि 'संविदा देने की तिथि से 12 महीनों के अंदर डाटाबेस सहित सभी एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के पूर्ण डिलीवरी कार्यान्वयन और रोलआउट के लिए टीसीएस जिम्मेदार है'। इस प्रकार, परियोजना को दिसम्बर 2007 तक पूरा किया जाना था। लेखापरीक्षा ने देखा कि एफसीआई प्रबंधन समय पर टीसीएस को आवश्यक हार्डवेयर और सर्वर उपलब्ध नहीं करा सका जिससे परियोजना के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ। आगे, लेखों के बकाया (दो से तीन वर्षों के) के निपटान के लिए कार्यबल के उपयोग, समर्पित श्रमबल की कमी और पायलट स्थानों पर विलम्ब के कारण भी एफएपी के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ था। अंत में 01 दिसम्बर 2013 से प्रभावी टीसीएस को समापन प्रमाणपत्र जारी किया गया था (फरवरी 2014)। इस प्रकार, परियोजना के कार्यान्वयन में छह वर्षों का अत्यधिक विलम्ब हुआ था। इस विलम्ब के कारण ₹ 89.90 लाख (एक उत्पादन सर्वर और विकास सर्वर) की लागत पर अधिप्राप्त

---

<sup>1</sup> लैन बिना सूचना आउटलेट्स, जैक पैनल, उपकरण रैक आदि हैं। स्विचिस अप्रबंधित हैं और विभिन्न ब्राण्ड के हैं और अधिकतर एससीआई जिला कार्यालयों के पास अलग अलग ब्रॉडबैंड कनेक्शन हैं।



किया गया (2008) सर्वर पुराना हो गया था जिसे बदलने की आवश्यकता थी जिसके परिणामस्वरूप सर्वरों को उप-इष्टतम उपयोग हुआ था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि एफएपी के लिए खरीदे गए सर्वर को एफएपी कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों के दौरान विभिन्न गतिविधियों के लिए प्रयुक्त किया गया था और कभी भी निष्क्रिय या अनुपयुक्त नहीं रहा था और यह कि सर्वर उनके कार्यकाल से अधिक टिके रहे थे और बदलने की आवश्यकता थी।

प्रबंधन के उत्तर ने इस तथ्य को संबोधित नहीं किया कि सर्वर जो कि एफएपी के लिए 2008 में खरीदा गया था छह वर्ष के विलम्ब के कारण उनके इच्छित उपयोग में नहीं लाया जा सका था, जिस समय सर्वर पुराना हो गया था।

#### 5.2.2.2 एफएपी में समावेशित न की गई महत्वपूर्ण कार्यात्मक आवश्यकताएं

##### (क) वित्तीय लेखांकन पैकेज सहित स्टॉक लेखांकन का गैर-एकीकरण

खाद्यान्न प्रबंधन के लिए एकीकृत सूचना प्रणाली (आईआईएसएफएम) का अनुमोदन राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एनआईसी) द्वारा एफसीआई में एक ऑनलाइन एमआईएस संस्थापित करने के लिए ₹ 97.66 करोड़ की कुल लागत पर किया गया था। जो किसी भी समय दिए गए बिन्दु पर किसी भी खाद्य भण्डारण डिपो में स्टॉक स्थिति दर्शाएगा। आईआईएसएफएम में स्टॉक डाटा प्रविष्टि डिपों में खाद्यान्नों के संव्यवहारों<sup>1</sup> के ब्यौरे पर आधारित थी। तथापि, अपूर्ण कार्यान्वयन, कनेक्टिविटी की अनुपस्थिति, अविश्वसनीय डाटा और प्रणाली अभिकल्प में विभिन्न कमियों को कारण एफसीआई ने आईआईएसएफएम को स्थगन करके (अगस्त 2010) रखा था जिसके परिणामस्वरूप आईआईएसएफएम के कार्यान्वयन पर ₹ 97.66 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ था। परियोजना के वांछित उद्देश्यों की अनुपलब्धिको सीएजी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 3 वर्ष 2011-12 में उजागर किया गया था।

एफसीआई के निदेशक मंडल ने निर्णय लिया (23 सितम्बर 2005) कि वर्तमान आईआईएसएफएम के साथ एफएपी को पर्याप्त इंटरफेस सहित मुहैया कराया जाना था। डाटा प्रवाह को स्टॉक संव्यवहार जैसे कि प्राप्तियों, निर्गमों, पारगमन हानियों, भण्डारण हानियों, इंटर विविध परिवर्तन, डाउन ग्रेडेशन के कारण हानियों आदि के संबंध में होना था ताकि ऐसे डाटा प्रवाह को हस्त्य रूप से पुनः प्रविष्ट करने की आवश्यकता नहीं होगी। इसके

---

<sup>1</sup> स्टॉक संव्यवहार जैसे कि ट्रक वार प्राप्ति, निर्गम, परिवहन हानियों, भण्डारण हानियों, इंटर विविध बदलाव, डाउन ग्रेडेशन के कारण हानि आदि।

अलावा, माल सूची प्रबंधन के लिए एफएपी के साथ आईआईएसएफएम का एकीकरण भी टीसीएस के साथ संविदा में भी परिकल्पित किया गया था।

तथापि, यह देखा गया था कि संविदा की निबंधन एवं शर्तों के उल्लंघन में स्टॉक लेखांकन वाले एफएपी के इंटरफेस के लिए टीसीएस द्वारा कोई प्रावधान नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप विभिन्न डिपो कार्यालयों द्वारा भेजी गई मासिक स्टॉक लेखा विवरण से एफएपी में प्रविष्टियों को हस्त्य रूप से किया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में इस आपत्ति पर कोई टिप्पणी नहीं की थी।

**(ख)** लेखापरीक्षा में आगे यह देखा गया था कि टीसीएस ने यह प्रस्तावित किया था कि एफएपी का ओरेकल इन्वेन्टरी मॉड्यूल डिपो स्तर पर इन्वेन्टरी संव्यवहारों की देखभाल कर सकता था। तथापि, एफसीआई के निदेशक मंडल ने एफएपी में पहले से विद्यमान ओरेकल इन्वेन्टरी मॉड्यूल के कार्यान्वयन की संभाव्यताओं को अनदेखा करते हुए एक पूर्ण रूप से विभिन्न परियोजना नामतः डिपो ऑनलाइन पर ₹ 200.78 करोड़ की राशि का संस्वीकृति (08 अप्रैल 2015) दी थी। इस प्रकार, एफएपी में पहले से उपलब्ध ओरेकल इन्वेन्टरी मॉड्यूल को उपयोग में लाने के बजाय जो कि एफसीआई के वित्तीय डिवीजन द्वारा कार्यान्वित किया गया था, प्रबंधन ने एक पूर्णतया भिन्न परियोजना (डिपो ऑनलाइन) को कार्यान्वित करने के लिए महत्वपूर्ण लागत पर हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर खरीदने का निर्णय लिया। यह एफसीआई के आईटी और वित्तीय डिवीजन के बीच समन्वय के अभाव को दर्शाता है जिसके परिणामस्वरूप संगठनात्मक संसाधनों का गैर-इष्टतम उपयोग और पर्याप्त अतिरिक्त व्यय हुआ।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि जहाँ तक वर्तमान ओरेकल इन्वेन्टरी के उपयोग की संभाव्यता का संबंध है, वहाँ एक खुली निविदा होने के नाते, मेसर्स ओरेकल भी चयन प्रक्रिया में भाग लेने के लिए भी मुक्त था। तथापि, उनसे ऐसी कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई थी। जहाँ तक डिपो ऑनलाइन परियोजना के लिए हार्डवेयर की खरीद की अतिरिक्त लागत का संबंध है वहाँ इसमें से अधिकतर की आपूर्ति डिपो को की जा रही थी जहाँ ऐसे हार्डवेयर उपलब्ध नहीं थे। अतः कार्यान्वित ओरेकल के समाधान के मामले में भी अतिरिक्त लागत का व्यय किया जाता।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि इसने टीसीएस द्वारा प्रस्तावित एफएपी में पहले से उपलब्ध ओरेकल इन्वेन्टरी मॉड्यूल के उपयोग पर विचार नहीं किया था और इसके बजाए डिपो ऑनलाइन परियोजना के लिए ₹ 200.78 करोड़ के अतिरिक्त व्यय के लिए स्वयं को प्रतिबद्ध किया था। इसके अलावा हार्डवेयर की लागत के संबंध में, एफसीआई ने हार्डवेयर की उपयोगिता पर विचार किए बिना जिसकी आपूर्ति आईआईएसएफएम

परियोजना के तहत डिपो में की गई थी, समान उपयोग के लिए अतिरिक्त हार्डवेयर की खरीद को मंजूरी दी गई थी।

**(ग) एफएपी में वित्तीय विवरणों की बनाने के लिए त्रुटिपूर्ण कस्टोमाइजेशन**

टीसीएस द्वारा ₹ 21.84 करोड़ की कुल लागत पर (हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर सहित) विकसित ईआरपी एप्लीकेशन कम्पनी अधिनियम 2013 की आवश्यकता के अनुसार वित्तीय विवरणों का नहीं बना था जिसके कारण वित्तीय लेखांकन पैकेज के कार्यान्वयन का मुख्य उद्देश्य विफल रहे थे। वार्षिक वित्तीय विवरणों को वास्तविक रूप में एफसीआई द्वारा हाथ से बनाए गए। आगे, बैंक मिलान विवरण बनाने के लिए निर्मित कार्य का उपयोग एफसीआई द्वारा नहीं किया गया।

प्रबंधन ने स्वीकार किया और कहा (फरवरी 2016) कि एफएपी के माध्यम से उपरोक्त रिपोर्ट बनाने का कार्य परीक्षण के अन्तर्गत था। प्रबंधन ने आगे कहा कि क्षेत्रीय कार्यालयों को एफएपी के माध्यम से बैंक मिलान विवरण बनाने के निर्देश दिए गए थे।

इस प्रकार, कार्यान्वयन और ₹ 21.84 करोड़ का व्यय करने के पांच वर्ष<sup>4</sup> बाद भी एफसीआई में कार्यान्वित प्रणाली में अधिकांश वांछित उद्देश्यों की कमी महसूस की गई।

**5.2.2.3 कार्यक्रम परिवर्तन नियंत्रण एसकू लेखा और एफएपी परियोजना के स्रोत कोड के ऊपर गैर प्राधिकरण**

निविदा दस्तावेज के खंड 7.10 में अन्य बातों के साथ-साथ अनुबंध किया गया है कि सॉफ्टवेयर सोर्स कोड (कॉम्पैक्ट डिस्क में) ठेकेदार द्वारा खोले गए और प्रदत्त बैंक (लॉकर) के एसकू लेखों में रखे जायेंगे। एफसीआई के पास लॉकर को खोलने के लिए एक पक्षीय अधिकार होगा और आवश्यक प्राधिकरण ठेकेदार द्वारा संबंधित बैंक से एफसीआई को मुहैया कराया जाना है ताकि एफसीआई प्रचालन अवरूद्ध ना हो।

यह देखा गया था कि एफसीआई का एफएपी परियोजना के एसकू लेखा और स्रोत कोड के ऊपर कोई प्राधिकरण नहीं था

इसने एफसीआई को किसी भी परिवर्तन प्रबंधन के लिए टीसीएस के ऊपर पूर्णतः निर्भर कर दिया था और विक्रेता के साथ विवाद/असहमति की दशा में एफएपी प्रचालन की निरंतरता को असुरक्षित बना दिया था।

---

<sup>4</sup> एफएपी का पेट्रोल मॉड्यूल अक्टूबर 2010 में प्रारंभ हुआ था।

#### 5.2.2.4 बाहरी एजेंसी द्वारा एफएपी का गैर मूल्यांकन

किसी भी आईटी एप्लीकेशन जैसे कि प्रणाली आवश्यकता विनिर्देशन दस्तावेज के विकास के लिए अपेक्षित दस्तावेजों में से एक भी परियोजना की डिजाइनिंग और कार्यान्वयन से पूर्व विक्रेता द्वारा भी बनाया नहीं गया था। अंतराल विश्लेषण के रूप में केवल एक दस्तावेज कार्यान्वयन एजेंसी (टीसीएस) द्वारा बनाया गया था। मूल दस्तावेजों जैसे एसआरएस के गैर रखरखाव के परिणामस्वरूप, एफसीआई और उपभोक्ता मामले मंत्रालय के बीच वर्ष 2012-13 के लिए एमओयू की शर्तों में बाह्य एजेंसी द्वारा एफएपी की लेखापरीक्षा और मूल्यांकन को बाह्य एजेंसी अर्थात: मानक परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन पत्र निदेशालय (एसटीक्यूसी) इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग भारत सरकार आईटी के क्षेत्र में गुणवत्ता आश्वासन सेवाएँ प्रदान करने वाला एक सम्बद्ध कार्यालय) ने मना कर दिया था। एजेंसी द्वारा मना करने का उद्धृत कारण सैम्पल डाटा के साथ सॉफ्टवेयर आवश्यकता, कार्य प्रवाही, एप्लीकेशन के वेधीकरण नियम और पहुँच का स्पष्ट रूप से उल्लेख करते हुए यूजर मनुअल सहित एसआरएस के लिए अपेक्षित न्यूनतम प्रलेखन का अभाव था।

इस प्रकार, एसआरएस दस्तावेज और यूजर मनुअल और एफएपी के संबंधित दस्तावेजीकरण की अनुपस्थिति में एक स्वतंत्र तृतीय दल द्वारा परियोजना का मूल्यांकन कभी नहीं किया गया था। इस प्रकार, एफएपी की सुरक्षा, स्थिरता और गुणवत्ता आश्वासन हमेशा अप्रमाणित रहा।

प्रबंधन ने पुष्टि की (फरवरी 2016) की एसटीक्यूसी ने इस आधार पर मना कर दिया था कि एसआरएस दस्तावेजीकरण के बिना मूल्यांकन संभव नहीं होगा। आगे कहा की प्रणाली लेखापरीक्षा के लिए निविदा आमंत्रित की गई थी और मेसर्स जेकेएनपी एवं एसोसिएट्स को 15 दिसम्बर 2015 को दी गई थी और प्रणाली लेखापरीक्षा प्रगति के अन्तर्गत थी।

उत्तर इस तथ्य का सूचक है कि टीसीएस ने प्रणाली दस्तावेजीकरण से संबंधित अपने संविदात्मक बाध्यता को पूर्ण नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप प्रणाली लेखापरीक्षित हुए बिना रही। प्रत्यक्षतः प्रणाली दस्तावेजीकरण की अनुपस्थिति ने प्रणाली के प्रमाणीकरण को बाधित किया था।

### 5.2.2.5 अपर्याप्त आपदा बहाली और कारबार निरंतरता योजना के कारण विघटन और डाटा हानि

यह सुनिश्चित करने के लिए कि लिए गए बैकअप आपदा की दशा में बहाली करने योग्य है, आपदा पूर्ति बहाली और कारबार निरंतरता में नियमित बैकअप, बैकअप का स्टोरेज और आवधिक वसूली प्रेरण अभ्यास शामिल हैं।

एफएपी का बैकअप डाटा डाटाबेस प्रशासक द्वारा स्टोरेज एरिया नेटवर्क (एसएएन-2) पर लिया गया था और वह एनआईसी द्वारा टेप ड्राइव में कॉपी किया गया था। एफएपी सर्वर का बैकअप केन्द्रिकृत रूप से लिया गया था और टेप ड्राइव को एनआईसी, हैदराबाद में रखा गया था। तथापि, यह देखा गया था कि जून 2013 के माह के दौरान, केवल एक वर्तमान सर्वर 22 दिनों (08 जून 2013 से 29 जून 2013) तक खराब हुआ था और संव्यवहार डाटा खो चुका था। चूँकि बैकअप एफसीआई द्वारा पुनः प्राप्त नहीं किया जा सका, इसलिए खोए हुए डाटा को हस्त्य रूप से पुनः प्राप्त किया गया था।

लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि न तो आपदा बहाली सर्वर संस्थापित किया गया था ना ही कोई भी बहाली अभ्यास का अनुकरण किया गया था।

प्रबंधन ने बैकअप पुनः प्रतिष्ठित करने में असफलता को स्वीकार किया (फरवरी 2016) और कहा कि डाटा सेंटर और आपदा बहाली साइट के लिए नये सर्वर के संस्थापन के लिए आवश्यक कार्रवाई प्रगतिशील है और जुलाई 2016 तक पूरा हो जाएगा।

इस प्रकार, आपदा बहाली सर्वर की अनुपस्थिति में टेपड्राइव पर डाटा का स्टोरेज मुख्य खराबी की दशा में सम्पूर्ण डाटाबेस को जोखिम में डालता है। यह एक एफएपी के लिए एक अस्वीकार्य जोखिम है जो कि ₹1,36,561.13 करोड़<sup>1</sup> प्रति वर्ष तक के मूल्य के सव्यवहारों को संसाधित करता है।

### 5.2.2.6 एफएपी में अपर्याप्त सुरक्षा प्रावधान

(क) यूजर एक ही साथ एक से अधिक कम्प्यूटर (लैन या स्टैंडअलोन) द्वारा एफएपी में लॉग इन कर सकते हैं। इस कमी ने प्रणाली को अप्राधिकृत पहुँच से असुरक्षित बना दिया है।

---

<sup>1</sup> 2014-15 वर्ष के लिए एफसीआई का बिक्री और खरीद संव्यवहार

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि बहुल सेशन पर प्रतिबंध का मूल्यांकन किया जा रहा है। इस प्रकार असुरक्षाएं समाधान हुए बिना रही।

(ख) उपयोगकर्ताओं के लॉगइन ब्यौरे जैसे कि लॉगइन दिनांक/समय, आईपी अड्रेस आदि का विवरण देने वाली कोई लॉग फाइलें सिस्टम में रखी नहीं गई थी। इस खूफिया नियंत्रण कमी ने पहले से अपर्याप्त निवारक नियंत्रणों (जैसा कि 2.6.1 में है) को संयोजित किया और लैखाकन प्रणाली का एक मुख्य सुरक्षा को असुरक्षित किया है। यह भी देखा गया था कि जिला कार्यालय एफसीआई तडेपल्लीगुदेम पर आउटसोर्स किया गया कार्मिक स्टाफ एफएपी में संव्यवहार प्रविन्टि करने में कार्यरत था जिसके कारण सुरक्षा जोखिम एवं कर्तव्यों के पृथक्करण के सिद्धांतों का उल्लंघन हुआ था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि संव्यवहार के इतिहास का रिकार्ड सिस्टम में उपलब्ध है। आगे, स्टाफ की आउटसोर्सिंग के संबंध में इसने कहा कि क्षेत्रीय कार्यालयों को यूजर आईडीज के साझा नहीं करने के एफसीआई मुख्यालय के अनुदेशों का सख्ती से अनुपालन करने की सलाह दी गई है।

उपयोगकर्ताओं के लॉगइन ब्यौरो के संबंध में प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि इसने उपयोगकर्ताओं के लॉग फाइल ब्यौरो में कमियो का समाधान नहीं किया था, बल्कि यह केवल संव्यवहारों के इतिहास के रिकॉर्ड से संबंधित था जो कि इस मामले में सुसंगत नहीं था।

(ग) ऐसे दृष्टांत थे जहाँ लेखा अनुभाग के सारे स्टाफ को वही यूजर आईडी एवं पासवर्ड प्रयुक्त करते हुए पाया गया था और इसके फलस्वरूप सिस्टम की सुरक्षा से समझौता किया जा रहा था और किसी दुरुपयोग की दशा में जिम्मेदारी नियत करने में भी कठिनाई उत्पन्न कर रहा था। लेखापरीक्षा ने देखा कि आरओ रायपुर में तीन सहायक पदों के लिए एक यूजर आईडी बनाया गया था और तीन प्रबंधन के पद के लिए एक सुपर यूजर आईडी बनाया गया था। इसने दर्शाया कि आईडी अन्य उपयोगकर्ताओं और सुपर उपयोगकर्ताओं के साथ साझा किया जा रहा था। गुजरात क्षेत्र में लेखा अनुभाग में कार्य कर रहे कर्मचारियों से अधिक संख्या यूजर आईडीज की थी। उपयोगकर्ताओं की संख्या की तुलना में अधिक यूजर आईडीज का अस्तित्व दर्शाता है कि कर्मचारी जिनका संस्थानांतरण हो गया है/सेवानिवृत्त हो गये हैं के लिए बनाये गये यूजर आईडीज अब भी सक्रिय थे और निष्क्रिय नहीं किए गए थे। प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि क्षेत्रीय कार्यालयों को यूजर आईडी को साझा नहीं करने के मुख्यालय के अनुदेश का सख्ती से अनुपालन करने की सलाह दी गई थी।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि अनुदेश जारी करने के अलावा इसने यूजर आईडी साझा करने को रोकने के लिए कोई ठोस कदम नहीं उठाए थे।

### 5.2.3 एफएपी के विभिन्न मॉड्यूलों में कमियाँ

एफएपी के दो मुख्य घटक वित्तीय लेखांकन मॉड्यूल और पेट्रोल मॉड्यूल हैं। लेखापरीक्षा ने बैकएंड<sup>1</sup> पर परीक्षण डाटा विधि और चालु क्वेरियों द्वारा प्रोग्रामिंग लॉजिक और कारबार नियमों की मैपिंग की पर्याप्तता की जाँच की थी। मुख्य आपत्तिया नीचे दी गई हैं:-

#### 5.2.3.1 वित्तीय लेखांकन मॉड्यूल

एफएपी के पास एक वित्तीय लेखांकन मॉड्यूल है जो कि एप्लीकेशन के कार्यान्वयन के लिए सबसे महत्वपूर्ण है। इस मॉड्यूल के इनपुट में खाद्यान्नों के वित्तीय संव्यवहारों से संबंधित प्रविष्टियां शामिल हैं। आउटपुट सामान्य खाता बही, खरीद दैनिक-बही, बिक्री दैनिक-बही ट्रायल बैलेंस आदि के रूप में है। लेखापरीक्षा में देखी गई कमियों का विवरण नीचे दिया गया है:

- (i) कम्पनी अधिनियम 2013 के उल्लंघन में मूल्यहास की गणना के लिए तर्क को गलत ढंग से प्रणाली में समनुरूपित किया गया था जिससे परिसम्पत्ति का शेष उपयोगी कार्यकाल जो कि अप्रैल 2014 से पहले खरीदी गई थी के बजाए एप्लीकेशन के मूल्यहास की गणना परिसम्पत्ति के पर उपयोगी कार्यकाल (01 अप्रैल 2014 से) पर की गई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि मूल्यहास की गणना की पुरानी पद्धति (रिटन डाउन मूल्य) और नई पद्धति (01 अप्रैल 2014 से परिसम्पत्ति की पूर्ण उपयोगी कार्यकाल पर मूल्यहास) के बीच ₹ 33.99 करोड़ का अंतर था। आकस्मिक रूप से प्रारंभ से और अप्रैल 2014 से पूर्व अधिग्रहित सभी परिसम्पत्तियों की अधिग्रहण तिथि प्रणाली में अप्रैल 2013 के रूप में दर्शायी गई थी। प्रणाली में परिसम्पत्तियों के डाटा की परंपरागत अधिग्रहण की अनुपस्थिति के कारण सही मूल्यहास परिमाणन बाधित हुआ है।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि मामला लेखांकन नीति और मैनुअल प्रणाली में परंपरागत डाटा की उपलब्धता के संबंध में है।

---

<sup>1</sup> बैकएंड एक कम्प्यूटर प्रोग्राम है (जैसे कि सर्वर सॉफ्टवेयर) जो कि हमेशा पृष्ठभूमि में रहता है या बैंक रूप में स्थित सर्वर पर रहता है।

प्रबंधन को इस प्रकार, एक सटीक स्थिति बताने के लिए सही ढंग से मूल्यहास की गणना करने के लिए इसके एफएपी डाटाबेस में एफसीआई की परिसम्पत्तियों की सही अधिग्रहण तिथि की प्रविष्ट करने की आवश्यकता है।

(ii) प्रणाली में नगद क्रेडिट सीमा (सीसी) का संबंधित जिलों की अनुमोदित नगद क्रेडिट सीमा के साथ कोई सह संबंध नहीं पाया गया था यह देखा गया था कि प्रणाली में जिलों की वास्तविक नगद क्रेडिट सीमा से अधिक राशि स्वीकार की थी। यह अपूर्णता न केवल प्रणाली द्वारा अधिक भुगतान के संसाधन के जोखिम से भरी हुई है बल्कि इसके परिणामस्वरूप चल रहे अधिक भुगतान के मामले एफसीआई मुख्यालय में प्रबंधन स्तर पर भी अनदेखे रहे।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि सीसी सीमाएं उस दिन के दौरान बैंकों के लिए संव्यवहारों के निपटान के लिए दैनिक आनुमानिक सीमाएँ हैं और एफएपी द्वारा सीसी सीमाओं तक की राशि के निपटान के लिए बैंकों पर कोई नियंत्रण नहीं रखा जा सकता।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि इसने संबंधित जिलों की सीसी सीमा के भुगतान की राशि को रोकने के लिए प्रणाली में निमित्त नियंत्रण की अनुपस्थिति के मामले का समाधान नहीं किया था जो कि प्रणाली द्वारा अधिक भुगतान से संसाधन के जोखिम की स्थिति बनाता है।

(iii) संबंधित निर्मुक्त आदेश (आरओ) मात्रा के प्रति खाद्यान्नों की जारी मात्रा की वैधता के लिए एप्लीकेशन में प्रावधान की कमी थी। यह खाद्यान्नों के गैर-प्राधिकृत मामले के लिए भुगतान के संसाधन के जोखिम को बनाने के अलावा उनके संबंधित प्राधिकरणों के प्रति खाद्यान्नों की क्षेत्रीय स्तर लिफ्टिंग की किसी भी निगरानी को अशक्त बनाता है। इसके अलावा, बिक्री संव्यवहारों के संसाधनों के दौरान बनाए जा रहे बीजक न तो उनको योजना<sup>1</sup> का हवाला दे रहे थे जिसके तहत स्टॉक जारी किए गए थे, न तो संबंधित डिपो में स्टॉक स्तरों के साथ लिंक कर रहे थे। इसके अलावा, प्रत्येक योजना के लिए लागू दरें एफएपी में लिंक नहीं पाई गई थी इसने गलत वाउचरों के सृजन का जोखिम पैदा किया और ऐसे डाटा को एमआईएस के सीमित उपयोग और प्रबंधन द्वारा निर्णय लेने के लिए बना दिया।

---

<sup>1</sup> विभिन्न योजनाएँ जैसे कि गरीबी रेखा के नीचे, गरीबी रेखा के ऊपर, खुला बाजार बिक्री आदि।



(iv) किसी विशेष खाद्यान्न से प्रति क्विंटल दर से लिंक करते हुए प्राप्त/जारी किए गए खाद्यान्न की मात्रा से देय/प्राप्त करने योग्य राशि की गणना की सुविधा प्रणाली में नहीं की। इस प्रकार दे/प्राप्त करने योग्य निवल राशि की गणना हस्त रूप से करनी पड़ी और तब इसे मानव त्रुटि के उन्मुख बनाते हुए और गलत बीजक सृजन का जोखिम बनाते हुए और उसका भुगतान करते हुए प्रणाली में फीड किया।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि उपरोक्त मामलों (iii और iv) के समाधान के लिए आईटी डिवीजन द्वारा पृथक निर्मुक्त आदेश मॉड्यूल, डिपो ऑनलाइन मॉड्यूल और खरीद मॉड्यूल कार्यान्वित किए जा रहे हैं। इस प्रकार कमियाँ समाधान हुए बिना रही।

(v) अनिवार्य कार्य जैसे कि सेवा कर दरें वैट दरें मानक दरें आदि की गणना एप्लीकेशन में समानुरूप नहीं थी और मानव त्रुटि के उन्मुख बनाते हुए हस्त रूप से इनकी गणना करना जारी रखा।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि लेखा बही में सेवा कर के लिए कोई पृथक लेखांकन नहीं किया गया चूँकि दरें राज्य दर राज्य भिन्न हैं। इस प्रकार राशि की क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा हस्त्य रूप से गणना की जा रही थी।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि सेवा कर, वैट, मानक दरें आदि अनिवार्य कार्य थे जिन्हें मानव त्रुटि से बचने के लिए एप्लीकेशन में ऑटो समनुरूप करने की आवश्यकता है।

(vi) एप्लीकेशन में एकल चैक द्वारा वास्तविक समय एकल निपटान (आरटीजीएस) द्वारा एक से अधिक दल को विभिन्न भुगतानों के मिलान करने के लिए प्रावधान नहीं किया गया था जैसे तो, ऐसे भुगतानों के मिलान की मैनुअल हस्तक्षेप की आवश्यकता थी जिसके कारण इसे मानव त्रुटि के उन्मुख बनाने के अतिरिक्त प्रक्रियात्मक कार्यों में अनुचित विलम्ब हुआ था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में प्रणाली के माध्यम से बैच भुगतान के एक परिशिष्ट को प्रस्तुत किया तथापि वे प्रणाली द्वारा किए गए दल-वार मिलान का कोई प्रमाण उपलब्ध नहीं करा सके।

(vii) एफसीआई के कारोबार नियमों के अनुसार एक लेन-देन सुपर यूजर द्वारा अनुमोदन होने के पश्चात संसाधित किया जाता है। सुपर यूजर द्वारा मात्र अनुमोदन के बाद ही यूजर द्वारा लेन-देन संसाधित किया जा सकता है तथा

भुगतान के लिए रोकड़िया द्वारा इसे आगे पारित किया जाता है। तथापि, यूजर के लिए यह जानने के लिए कोई प्रणाली नहीं है कि अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया गया लेन-देन सुपर यूजर द्वारा अनुमोदित किया गया है क्योंकि एक लेन-देन के अनुमोदन के समय पर कोई फीडबैक/तत्पर सृजित नहीं होता। ऐसे सभी लेन-देन तब तक लंबित बीजको के रूप में दिखाए जाते हैं जब तक उन्हें यूजर द्वारा बीजक के खोलने के द्वारा या उस पक्ष द्वारा, जिसका भुगतान देय है, स्मरण कराए जाने पर जांच नहीं की जाती है। इसने भुगतान में अनुचित विलम्ब उत्पन्न किया। 05 नवम्बर 2015 को ₹ 214.36 करोड़ राशि के 38,698 लेन-देन थे जिन्हें अनुमोदन के लिए लंबित दर्शाया गया था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि सुपर यूजर लेन-देन का अनुमोदन कर देता है जब उसे सत्यापन तथा अनुमोदन के लिए प्रत्यक्ष वाउचर प्राप्त होता है तथा उससे बीजक खोलकर इसे सत्यापित करने की अपेक्षा की जाती है। प्रबंधन का उत्तर फीडबैक/तत्पर जो बीजक अनुमोदन के लिए प्रणाली द्वारा सृजित नहीं किया गया था, पर लेखापरीक्षा आपत्ति को संबोधित नहीं करता।

### 5.2.3.2 वेतन चिट्ठा माइयूल

इस माइयूल के इनपुटों में कर्मचारी वेतन तथा अवकाश डाटा से संबंधित प्रविष्टियां शामिल हैं। आऊटपुट वेतन पर्ची, फार्म-16, अंशदान भविष्य निधि रिपोर्ट इत्यादि के रूप में है। लेखापरीक्षा में देखी गई कमियों का ब्यौरा निम्नलिखित है:

- (i) एफसीआई नियमों के अनुसार वार्षिक वेतन वृद्धि का भुगतान प्रत्येक वर्ष 01 जनवरी को किया जाएगा। नियम स्थिति नए भर्ती कर्मचारी के लिए वार्षिक वेतन वृद्धि के भुगतान के लिए पात्र सेवा मानदंड पर मौन है। इसलिए संगठन मूल नियमावली तथा अनुपूरक नियमावली (एफआरएसआर) में निर्धारित नियम स्थिति का पालन करेगा जो बताता है कि वार्षिक वेतन वृद्धि का भुगतान केवल सेवा के पात्र छह महीनों की पूर्णता के पश्चात किया जा सकता है। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि नए भर्ती कर्मचारियों की वार्षिक वेतन वृद्धि का भुगतान सेवा के पात्र छह महीनों की गैर-पूर्णता के बावजूद प्रणाली द्वारा किया गया। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि इस त्रुटिपूर्ण संसाधन नियंत्रण के कारण ₹ 3.46 करोड़ राशि की वेतन वृद्धियों के कारण अधिक भुगतान एफसीआई द्वारा जनवरी 2011 से मार्च 2015 तक किया गया था जो सहायक ग्रेड, प्रबंधक तथा सहायक महाप्रबंधक स्तर पर कार्यभार ग्रहण किए गए नए भर्ती

कर्मचारियों से संबंधित था। चूंकि कमी का परिशोधन अभी भी बाकी था इसलिए इसके परिणामस्वरूप निरंतर अधिक भुगतान होगा।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि वार्षिक वेतन वृद्धि को एफएपी में एफसीआई (स्टाफ) विनियमावली 1971 के विनियम 86 के अनुसार, जहाँ वेतन वृद्धि की तिथि 01 जनवरी है, सही तरीके से लागू किया गया है। तथापि, उत्तर एफआरएसआर में वेतन वृद्धि के भुगतान के लिए यथा निर्धारित छह महीने के सेवा के पात्रता मानदंड पर पूर्णतया मौन है।

(ii) यद्यपि अनुप्रयोग कर्मचारियों के फार्म-16 के सृजन के लिए सुविधा उपलब्ध कराता था, फिर भी यह अनुप्रयोग द्वारा कर गणना के गलत संसाधन के कारण उपयोग में नहीं लाया जा सका। यह देखा गया कि 2547 कर्मचारियों के लिए ₹ 28.48 करोड़ की राशि को आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 89 (वेतन के बकाया पर छूट हेतु अभिप्रेत) के अन्तर्गत कर छूट के रूप में दर्शाया गया जबकि कर्मचारियों द्वारा कोई एरियर प्राप्त नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, फार्म-16 हाथ से तैयार किया गया जो कार्य के दोहरीकरण का कारण बना। संसाधन तर्क सिस्टम के माध्यम से सटीक फार्म-16 के सृजन के लिए परिशोधित नहीं किया गया है।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि धारा 89 के अन्तर्गत छूट की वास्तविक राशि 35 अभिलेखों के लिए ₹ 13,66,496, थी। प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इसका उत्तर केवल उन कर्मचारियों को दी गई छूट से संदर्भित है जिन्होंने बाहरी बचत की है जबकि लेखापरीक्षा ने उन सभी कर्मचारियों के अभिलेखों पर ध्यान दिया है, जिन्हें आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 89 के अन्तर्गत उनके फार्म-16 में छूट दी गई थी।

(iii) व्यावसायिक कर कार्यक्रम में व्यष्टियों के पैन विवरणों की प्रविष्टि के लिए कोई प्रावधान नहीं था, जहां ऐसा कर उद्ग्राह्य था। इसके कारण कर विवरणी फाईल करने के समय पर एक अलग शीट हस्तय रूप से तैयार की गई थी। इसने प्रणाली को मानवीय हस्तक्षेप पर निर्भर बना दिया तथा ये मानवीय भूल के लिए अधोमुख था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि व्यावसायिक कर कार्यक्रम की कोई आवश्यकता किसी भी क्षेत्रीय कार्यालयों से प्राप्त हुई नहीं थी। उत्तर गलत है क्योंकि एफसीआई कर्मचारियों द्वारा व्यावसायिक कर विभिन्न राज्यों जैसे ओडिशा, पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र इत्यादि में अदा किया गया।

- (iv) स्टॉक/नकद/स्पेयर्स इत्यादि की कमी/गबन के कारण कर्मचारियों से वेतन चिट्ठा माइयूल के माध्यम से प्रभावी कोई वसूली भेजी नहीं जा रही थी यद्यपि संबंधित दावा एफएपी की अनुसूची है। उसके स्थान पर, वसूली विविध आय में जमा हो रही थी तथा इस प्रकार से, दावें वर्तमान प्रणाली में असमायोजित रहे। इसके परिणामस्वरूप बहीखाते में आंकड़ों को गलत दर्शाया गया। 5 नवम्बर 2015 को ₹ 31.69 करोड़ की वसूली की राशि विविध आय के रूप में गलत दिखाई गई।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि विविध आय में ली गई वसूलियों की सीमा के ऐसे दावों के समायोजन के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों को अब निर्देश जारी किए गए हैं।

प्रबंधन का उत्तर एफएपी में संबंधित दावा अनुसूची के माध्यम से वसूली के गैर-अनुमार्गण की लेखापरीक्षा आपत्ति की चर्चा नहीं करता तथा केवल किए जाने वाले समायोजन से संदर्भित था।

- (v) मोइयूल में कर्मचारी के क्रेडिट में उपलब्ध अवकाश की सीमा तक संस्वीकृत अवकाश की संख्या को सीमित करने के लिए एक वैधीकरण जांच की कमी थी क्योंकि अवकाश ब्यौरा हस्तय रूप से बनाया गया था। प्रणाली का वेतन चिट्ठा मोइयूल पुरुष कर्मचारियों को भी बच्चे की देखभाल के लिए अवकाश तथा महिला कर्मचारियों को पितृत्व अवकाश अनुमत करता हुआ पाया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि 19 पुरुष कर्मचारियों तथा दो महिला कर्मचारियों को क्रमशः बच्चे की देखभाल तथा पितृत्व अवकाश प्रदान किया गया था। यह वर्तमान अवकाश नियमों का स्पष्ट उल्लंघन था।

प्रबंधन ने स्वीकार किया (फरवरी 2016) कि अवकाश अभिलेखों को हस्तय रूप से बनाया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, पुरुष कर्मचारी को बच्चे की देखभाल अवकाश तथा महिला कर्मचारी को पितृत्व अवकाश की प्रविष्टि के संबंध में, वेतन चिट्ठा माइयूल में परिशोधन कर दिया गया था।

प्रबंधन का उत्तर इस तरह की घटनाओं को रोकने के लिए प्रणाली में वैधीकरण नियन्त्रण की अनुपस्थिति पर लेखापरीक्षा आपत्ति का समाधान नहीं करता।

- (vi) एफसीआई विनियमों के अनुसार यदि कोई कर्मचारी जो 1 जनवरी को अवकाश पर था (आकस्मिक अवकाश के अतिरिक्त) उसकी वार्षिक वेतन वृद्धि को दिया नहीं जाना है। तथापि प्रणाली में इस नियम को लागू करने के लिए कोई निर्मित

नियन्त्रण नहीं था। लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि 1211 कर्मचारियों का अवकाश वेतन 1 जनवरी 2015 को उनके अवकाश पर होने पर भी जारी कर दिया गया।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि यदि कर्मचारी अवकाश पर हैं तो मेंटेन डाईरेक्ट पेट्रोल (एमडीपी) के माध्यम से विभेदक वेतन वृद्धि की वसूली के लिए प्रावधान है। प्रत्यक्ष रूप से, प्रणाली में कोई निवारण नियन्त्रण नहीं है तथा ये पश्च लेन देन समायोजनों/वसूली पर निर्भर है।

(vii) माइयूल में सेनानिवृत्त होने वाले कर्मचारियों की उनके रोजगार/वेतन चिट्ठा डाटा के आधार पर उपदान की राशि की गणना करने की सुविधा का अभाव है तथा इसका हस्तय रूप से गणना किया जाना जारी है तथा तब कम्प्यूटराईज्ड प्रणाली में भरा जाना इसे मानवीय गलती की ओर उन्मुख बना देता है तथा गलत भुगतानों का जोखिम उत्पन्न करता है। इसी प्रकार माइयूल में कर्मचारियों को दिए जाने वाले वेतन के बकाया के लिए महीना वार ब्यौरो की गणना करने की कोई सुविधा नहीं है, बकाया पत्रों को अब भी हस्तय रूप में तैया किरया जा रहा था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि उपदान की प्रविष्टि प्रणाली में हस्तय संस्वीकृति आदेश के बाद की गई थी।

प्रबंधन का उत्तर उपदान की स्वगणना तथा प्रणाली द्वारा बकाया पत्र की अनुपस्थिति के विषय पर मौन है।

(viii) वर्तमान एफसीआई नियमों के अनुसार कोई विशिष्ट कार्य भत्ता (एसडीए) कर्मचारियों को देय था जो एक दिए गए महीने में 15 दिनों से अधिक के अवकाश पर थे। तथापि यह देखा गया कि प्रणाली में अंतर्निहित नियंत्रण के अभाव में, प्रणाली ने एसडीए उन कर्मचारियों को भी अनुमत कर दिया, जो 15 दिनों से अधिक के अवकाश पर थे। उसके बाद ऐसे अधिक भुगतान के लिए कटौती हस्तय रूप से की गई थी। अंतर्निहित नियंत्रण प्रणाली के अभाव में, अधिक भुगतान से इन्कार नहीं किया जा सकता।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि एक कर्मचारी जो 15 दिनों से अधिक के लिए अवकाश पर था, को एसडीए अनुमत न करने के लिए ऐसी कोई शर्त नहीं है।

प्रबंधन का उत्तर गलत है क्योंकि एफसीआई परिपत्र दिनांक 21 अगस्त 1991 स्पष्ट रूप से बताता है कि विशेष कार्य भत्ता (एसडीए) उन कर्मचारियों को देय नहीं है जो एक बार में 15 दिनों से अधिक के लिए अवकाश पर थे।

- (ix) कर्मचारियों/मजदूरों के लिए मूल वेतन में वेतन वृद्धि देने के लिए न्यूनतम सक्षम प्राधिकारी, क्षेत्रीय प्रबंधक है। तथापि, यह ध्यान में आया था कि जिला स्तर पर सहायक/प्रबंधक के लॉगइन प्रत्यय-पत्र का उपयोग करके वेतन वृद्धि दी जा सकती है। इसके अलावा, एफएपी के वेतन चिट्ठा के माध्यम से वेतन वृद्धि जारी करते समय ऐसे कार्यों के लिए उच्चतर प्रबंधन का प्रमाणीकरण अपेक्षित नहीं था। ऐसी वेतन वृद्धियों को एक अनाधिकृत प्रकार से जारी करने के अतिरिक्त यह कार्यप्रणाली कर्मचारियों को गलत वेतन वृद्धियां देने का जोखिम भी उत्पन्न करती है।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि प्रणाली में वेतन वृद्धि कार्मिक डिवीजन से प्रशासनिक आदेश प्राप्त करने के बाद ही प्रविष्ट की जाती है तथा यह स्वीकार किया कि यह एफएपी में मानव संसाधन प्रबंधन प्रणाली मोड्यूल की गैर-उपलब्धता के कारण एक ऑफलाईन प्रक्रिया है।

### 5.2.3.3 डाटा में विसंगतियां

डाटा में असंगतियों तथा विसंगतियों के ब्यौरे निम्नानुसार है:

- (i) एफसीआई के पूर्वी जोन में ट्रायल बैलेंस के आंकड़ों तथा एफएपी के माध्यम से सृजित अनुसूचियों के आंकड़ों के बीच ₹ 1,019.81 लाख का अन्तर था। लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने के बाद एफसीआई द्वारा प्रधान बहीखाता माड्यूल के माध्यम से परिशोधन प्रविष्टि पारित करते हुए विसंगति समायोजित की गई थी। तथापि, सुधारात्मक कार्रवाई के लिए एफसीआई द्वारा अंतरों के कारण का विश्लेषण नहीं किया गया।
- (ii) लिगेसी 31 मार्च 2013 से पूर्व अवधि से संबंधित देनदारों तथा लेनदारों के लिए कालवार विश्लेषण रिक्थ डाटा की गलत पोर्टिंग के कारण सृजित नहीं किया जा सका था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि लिगेसी डाटा 01 अप्रैल 2013 को प्रारंभिक शेष के रूप में लिया गया था। इस लिए 31 मार्च 2013 को पुराने बीजकों के लिए कालवार विश्लेषण उपलब्ध नहीं था।

प्रबंधन का उत्तर स्वयं सुझाव देता है कि प्रणाली के क्रियान्वयन स्तर पर डाटा प्रविष्टि के दौरान लिगेसी डॉटा वर्ष वार प्रविष्ट नही किया गया था, जिसके परिणाम स्वरूप उपर्युक्त विसंगतियां हुई थी।

(iii) सामान्यतया लेखा प्रविष्टियां या तो लेखा प्रसियोग्य या लेखा देय माइयूल के माध्यम से की जाती है जबकि ऐसी प्रविष्टियां भी संबधित लेखा शीर्ष से संबधित अनुसूचियों में भी स्वतः अभिग्रहण तथा दर्शायी जाती है। तथापि, जर्नल मोइयूल के माध्यम से की गई लेखा प्रविष्टियां संबधित अनुसूचियों में दर्शायी नहीं गई थी। लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि 5 नवम्बर 2015 को ₹ 38,106.00 करोड राशि की ऐसी 87,833 प्रविष्टियां हुई थी। अतः प्रधान बहीखाता प्रविष्टियों के लिए अनुसूची में समान आंकडों की अनुपस्थिति लेखापरीक्षा ट्रेल को प्रबंधन सूचना प्रणाली के लिए अनुरेखण तथा प्रमाणित करने के लिए दोषपूर्ण बना देती है।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि 15 दिसम्बर 2004 के एफसीआई के परिपत्र संख्या 932/लेखा में इंगित सीमाओं के अनुसार विभिन्न स्तरों के अधिकारियों द्वारा उच्च मूल्य जर्नल प्रविष्टियों (₹ एक करोड से अधिक) के लिए अपेक्षित प्राधिकरण के लिए सक्षम प्राधिकारियों के दस्तावेज प्राधिकरण को दिखाने के लिए कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। इस प्रकार के दस्तावेजीकरण की अनुपस्थिति में लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सकता था कि उपर्युक्त प्रावधानों का अनुपालन किया जा रहा था।

प्रबंधन ने स्वीकार किया तथा बताया (फरवरी 2016) कि निर्धारित राशि के ऊपर सभी जेईज का कार्योत्तर अनुमोदन प्राप्त करने के लिए एक परिपत्र क्षेत्रीय कार्यालयों को जारी किया गया था।

#### 5.2.4 अनुप्रयोग में व्यापार के नियमों का ढाँचा तैयार न करना

एक कम्प्यूटराईज्ड अनुप्रयोग में एक संगठन के व्यापार के नियमों के सफलतापूर्वक केचर के लिए यह आवश्यक है कि उन्हें साफ्टवेयर में कूट बद्ध (प्राधिकृत बीपीआर<sup>1</sup> के अनुसरण में, यदि कोई है तो) किया जा सके। व्यापार के नियमों के मैपिंग में असंगतियां निम्नलिखित हैं:

(i) लेखा (1631<sup>2</sup>) एफएपी शीर्ष पर संग्रहित, जमा तथा समायोजित उत्पादन कर का स्पष्ट रिफ्लेक्शन ट्रायल शेष से अभिनिश्चित नहीं किया जा सकता था जो

<sup>1</sup> कारबार प्रकिया पुनः अभियांत्रिकी

<sup>2</sup> एफएपी में आऊटपुट कर के लेखा शीर्ष

कम्प्यूटराईजेशन से पूर्व लेखा शीर्ष (5.136 ए, 5.136 बी तथा 5.136 सी<sup>1</sup>) के हस्त्य के अन्तर्गत दर्शाया गया था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि बहु लेखाशीर्ष अपेक्षित नहीं थे क्योंकि यह उचित नहीं पाया गया था।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखाशीर्ष 5.136 श्रृंखला के एकल लेखा शीर्ष 1631-उत्पादन कर (एफएपी में) में विलय के कारण, संग्रहित, जमा तथा समायोजित उत्पादन कर का स्पष्ट रिफ्लेक्शन ट्रायल शेष से अभिनिश्चित नहीं किया जा सकता है।

(ii) एफएपी के माध्यम से उत्पन्न स्टॉक बहीखाता सारांश (एसएलएस) में मानक दरों और खाद्यान्न की मात्रा की मापन इकाई पर अंतिम स्टॉक मूल्यनिर्धारण का कोई विकल्प नहीं था। इसके अलावा, एसएलएस में पारगमन में माल के केचर ब्यौरों का कोई विकल्प नहीं था। इस प्रकार उपर्युक्त की अनुपस्थिति ने लेखापरीक्षा ट्रेल को एफएपी में अपूर्ण एमआईएस के कारण दोषपूर्ण बना दिया।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि अन्तिम स्टॉक औसत अधिग्रहण मूल्य पर मूल्यांकित किया जाता है तथा पारगमन में माल के लिए कोई लेखाशीर्ष अपेक्षित नहीं है क्योंकि पारगमन में कोई लेखा प्रविष्टि पारित नहीं की गई है।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि पारगमन में अंत स्टॉक तथा माल एक हस्त्य प्रणाली के माध्यम से मूल्यांकित किया जाता रहा तथा एफएपी में प्रविष्ट डाटा से नहीं किया गया।

(iii) व्यापार प्राप्य तथा देय व्यापार के लिए माइयूल इन्टरलिक नहीं थे। इसलिए, कस्टोमाइज्ड रिपोर्ट जैसे एकल आपूर्तिकर्ता/ग्राहक के प्रति बकाया के विवरणों को उत्पन्न करने का कोई विकल्प नहीं था तथा प्रबंधन के लिए एक महत्वपूर्ण इनपुट इस असंगति के कारण लापता पाया गया था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि नेट ऑफ रिपोर्ट प्राप्य माइयूल में एक एकल पूर्तिकर्ता/ग्राहक के प्रति बकाया अभिनिश्चित करने के लिए उपलब्ध है।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा तर्क व्यापार प्राप्य तथा व्यापार देय नेट ऑफ रिपोर्ट के विषय में है, न कि प्रबंधन द्वारा उल्लिखित रिपोर्ट के विषय में जो केवल व्यापार प्राप्य माइयूल के लिए नेट ऑफ रिपोर्ट है।

---

<sup>1</sup> कम्प्यूटराईजेशन से पूर्व आऊटपुट कर के लिए लेखा का हस्त्य शीर्ष



### निष्कर्ष

एफएपी को एक उद्यम व्यापक प्रणाली के रूप में एफसीआई के वित्त, ट्रेजरी, माल सूची तथा इसकी सभी इकाईयों में वेतन चिट्ठा सर्वत्र स्वचालित तथा एकीकृत करने के लिए परिकल्पित किया गया था। तथापि, ₹ 21.84 करोड़ (हार्डवेयर तथा साफ्टवेयर सहित) खर्च करने के बाद भी, यह देखा गया कि कम्पनी अधिनियम, 2013 की आवश्यकता के अनुसार प्रणाली वित्तीय विवरण उत्पन्न करने में असमर्थ है। इसके अतिरिक्त, परियोजना प्रबंधन कई असंगतियों से प्रभावित है जैसे कि प्रणाली दस्तावेजीकरण का अभाव, अपर्याप्त आपदा वसूली तथा व्यापार निरंतरता योजना।

मुख्य माइयूल्स (लेखा तथा वेतन चिट्ठा) के कार्यक्रम तर्क में बहुसंख्य असंगतियां पाई गई थीं। जिसके परिणामस्वरूप गलत आऊटपुट तथा अविश्वसनीय डाटा का सृजन हुआ। एफसीआई के कई व्यापार नियम एफएपी में ढाँचागत नहीं हुए हैं, इसलिए एक एमआईएस के रूप में इसकी उपयोगिता को सीमित कर दिया है।

इसके अतिरिक्त, एफएपी प्रणाली में ऑरेकल मालसूची माइयूल का उपयोग करने के बजाय, एफसीआई प्रबंधन ने 'डिपो ऑनलाईन' एक पूर्णतया भिन्न परियोजना पर अन्य ₹ 200.78 करोड़ खर्च करने का निर्णय लिया, जिसे एफएपी के साथ जोड़ा तथा एकीकृत किया जाएगा।

मामला मंत्रालय को दिसम्बर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

### 5.3 नामांकन आधार पर गोदाम के निर्माणकार्य का कार्य देना

भारतीय खाद्य निगम ने केन्द्रीय सतर्कता आयोग द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के उल्लंघन में नामांकन आधार पर और उनकी तकनीकी विशेषज्ञता और क्षमता के निर्धारण में यथोचित परिश्रमिता किए बिना असम राज्य वेयरहाऊसिंग निगम को एक गोदाम के निर्माण कार्य का कार्य सौंपा। बाद में, एफसीआई ने असम राज्य वेयरहाऊसिंग निगम द्वारा गैर निष्पादन के कारण ठेका समाप्त कर दिया और अन्य एजेंसी को कार्य सौंप दिया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 21.27 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय<sup>1</sup> को संदर्भित करते समय केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) दिशानिर्देशों (जुलाई 2007) में कहा गया है कि किसी भी सरकारी एजेंसी द्वारा

<sup>1</sup> नगर निगम मेरठ बनाम ए। फहीम मीट एक्सपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड (एसएलपी (सिविल) 2006 की स. 10174 से प्राप्त)

ठेका देने के लिए निविदाकरण प्रक्रिया या सार्वजनिक नीलामी एक मूल आवश्यकता है क्योंकि अन्य कोई तरीका, विशेष रूप से नामांकन के आधार पर ठेका देना संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होगा, जो सभी पार्टियों को समानता के अधिकार सहित गुणवत्ता की गारंटी देता है। तथापि, असाधारण और अपवादात्मक मामलों में, उदाहरण के लिए सरकार द्वारा घोषित प्राकृतिक आपदाओं और आकस्मिकताओं के दौरान, जहां केवल एकल स्रोत से अधिप्राप्ति संभव है, जहां आपूर्तिकर्ता या ठेकेदार के पास माल और सेवाओं के संबंध में विशिष्ट अधिकार हैं और कोई उचित विकल्प या स्थानापन्न मौजूद है, जहां नीलामी कई दिनों तक हुई किन्तु कोई बोलीदाता नहीं था या प्रस्तावित बोली काफी कम थी इत्यादि, तो इस सामान्य नियम से विचलन हो सकता है और ऐसा ठेका 'निजी बातचीत' के माध्यम से दिया जा सकता है। सीवीसी के उपरोक्त दिशानिर्देशों में आगे निर्धारित है कि स्थिति की अपरिहार्यता के बदले केवल बोर्ड की कार्योत्तर मंजूरी नामांकन आधार पर ठेका देने के लिए पर्याप्त नहीं थी।

एफसीआई के कार्यकारी निदेशक {पूर्वोत्तर (एनई) जोन} गुवाहाटी ने ₹ 34.86 करोड़ की अनुमानित लागत पर चांगसरी, गुवाहाटी में 50,000 मीट्रिक टन (एमटी) क्षमता के गोदाम के निर्माण के कार्य के लिए असम राज्य वेयरहाऊसिंग निगम (एसडब्ल्यूसी) के साथ एक करार किया (दिसम्बर 2009)। कार्य बिना खुली निविदा की प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना नामांकन आधार पर दिया गया था। तथापि, एफसीआई के जोनल कार्यालय ने नामांकन आधार पर निर्माण कार्य देने के लिए कोई कारण दर्ज नहीं किया, जिसमें कार्य देने के लिए कोई न्यायसंगत, असाधारण और अपवादात्मक परिस्थितियों को उजागर नहीं किया गया था। इसके अलावा, कार्यकारी निदेशक (एनई जोन) द्वारा दिया गया कार्य उसे सौंपी गई शक्तियों से परे था किन्तु इसे बाद में एफसीआई के अध्यक्ष और प्रबन्धन निदेशक (सीएमडी) द्वारा मंजूरी दी गई थी (जून 2010)। नामांकन आधार पर कार्य देने की आवश्यकता की स्थिति की अपरिहार्यता स्थापित करने में किसी न्यायसंगतता के अभाव में एफसीआई, सीएमडी द्वारा दी गई मंजूरी भी सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं थी।

इस कार्य के निष्पादन के दौरान, एफसीआई ने गोदाम के निर्माण के लिए प्रारंभिक अग्रिम के रूप में एसडब्ल्यूसी के पास ₹2.75 करोड़ की राशि जमा कार्रवाई (मार्च 2010) जिसे एसडब्ल्यूसी द्वारा अग्रिम की प्राप्ति से दो वर्षों के अन्दर अर्थात् मार्च 2012 तक पूरा करना था। तथापि, दो वर्षों की अवधि के दौरान एसडब्ल्यूसी द्वारा किए गए कार्य का मूल्य केवल ₹ 2.56 करोड़ था। चूंकि कार्य स्वीकृत समय के अन्दर पूरा नहीं किया गया था इसलिए एफसीआई ने एसडब्ल्यू को सूचित किया (जुलाई 2012) कि निर्माण कार्य निष्पादित करने के लिए क्षमता की कमी के कारण, करार का नवीकरण

नहीं किया जाएगा और इसलिए करार की शर्तों के अनुसार एएसडब्ल्यूसी को सौंपे गए कार्य को वापिस लिया गया था (जुलाई 2012)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई ने एएसडब्ल्यूसी के साथ करार को समाप्त करने के लिए कार्य निष्पादन में तकनीकी अक्षमता को मुख्य कारण बताया था (जुलाई 2012) क्योंकि उसने व्यवसायिक तरीके से परियोजना के पर्यवेक्षण हेतु योग्य इंजीनियरों की अपेक्षित संख्या से पूरा नहीं किया था और वह कार्य की मात्रा, गणना हेतु कार्यप्रणाली और परियोजना के संरचनात्मक डिजाइन से भी परिचित नहीं था। यह एफसीआई मुख्यालय को ईडी (एनई जोन) द्वारा जनवरी 2010 की पूर्व सूचना के बिल्कुल विपरीत था जिसमें यह कहा गया था कि एएसडब्ल्यूसी के पास अपना इंजीनियरिंग सैल था जहां पर्याप्त इंजीनियर उपलब्ध थे और एएसडब्ल्यूसी द्वारा निर्मित गोदाम की डिजाइन विशिष्टता एफसीआई आकार के अनुसार थी। इस प्रकार एएसडब्ल्यूसी को ठेका देते समय एफसीआई द्वारा बताए गए तथ्यों में स्पष्ट विरोधाभास और ठेका समाप्त करने के समय से यह स्पष्ट है कि एफसीआई (एनई जोन) ने निर्माण कार्य के निष्पादन में एएसडब्ल्यूसी की तकनीकी विशेषज्ञता और क्षमता के निर्धारण में यथोचित परिश्रमिता नहीं की थी।

तत्पश्चात्, एफसीआई ने बकाया निर्माण कार्य करने के लिए केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से रुचि-प्रकटन आमंत्रित किया (नवम्बर 2012) और ₹53.57 करोड़ की अनुमानित लागत पर शेष कार्य की समाप्ति के लिए राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम लिमिटेड (एनबीसीसी) के साथ एक करार किया (मार्च 2013) जिसके परिणामस्वरूप ₹ 21.27 करोड़<sup>1</sup> का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ। एफसीआई ने एएसडब्ल्यूसी के अधूरे कार्य सहित निर्माण स्थल दो वर्षों में कार्य पूर्ण करने अर्थात् जुलाई 2015 तक एनबीसीसी को सौंपा (जुलाई 2013)। एनबीसीसी ने केवल 39170 एमटी क्षमता का निर्मित गोदाम एफसीआई को सौंपा और शेष 21 प्रतिशत निर्माण कार्य अभी पूरा होना था (जनवरी 2016)।

इस प्रकार एएसडब्ल्यूसी को नामांकन आधार पर उनकी क्षमता का मूल्यांकन किए बिना निर्माण कार्य देने के परिणामस्वरूप न केवल सीवीसी दिशानिर्देशों का उल्लंघन हुआ किन्तु एएसडब्ल्यूसी द्वारा कार्य की अपूर्णता के कारण बाद में करार की समाप्ति भी हुई। तदन्तर, अन्य एजेंसी को शेष कार्य पुनः सौंपने के परिणामस्वरूप कार्य की पूर्णता में

---

<sup>1</sup> अनुमान लागत में वृद्धि = संशोधित अनुमान- (मूल अनुमान-किए गए कार्य का मूल्य)  
= ₹53.57 करोड़- (₹34.86 करोड़- ₹2.56 करोड़) = ₹21.27 करोड़

तीन वर्षों से अधिक के विलम्ब के अलावा ₹ 21.27 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी/नवम्बर 2015) कि पूर्वोत्तर क्षेत्र में सार्वजनिक वितरण प्रणाली के लिए बफर स्टॉक के लिए भंडारण क्षमता के सृजन की अत्यावश्यकता थी। कार्य एसडब्ल्यूसी जैसी एक सरकारी एजेंसी को सौंपा गया था जिसे नामांकन आधार पर कार्य देना नहीं कहा जा सकता और सीवीसी दिशानिर्देश उन मामलों पर लागू नहीं थे जहां कार्य केन्द्र/राज्य सरकार, केन्द्रीय/राज्य साक्षेड को सौंपे गए थे, जो सीवीसी दिशानिर्देशों का अनुसरण कर केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) की निर्धारित दरों पर कार्य निष्पादन करते हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह कारण कार्य देने के समय दर्ज नहीं किए गए थे और ऐसा प्रतीत होता है कि यह लेखापरीक्षा द्वारा मामला उठाए जाने के पश्चात का विचार है, अत्यावश्यकता का मामला भी अमान्य है क्योंकि पांच वर्ष बीत चुके हैं और गोदाम उपयोग हेतु अभी पूरी तरह से निर्मित नहीं किया गया है। इसके अलावा, सीवीसी दिशानिर्देश उन मामलों में कोई छूट प्रदान नहीं करता है, जहां कार्य केन्द्र/राज्य सरकार, केन्द्र/राज्य साक्षेड को सौंपा जाता है और जो सीपीडब्ल्यूडी निर्धारित दरों पर कार्य निष्पादन करते हैं।

मामला मंत्रालय को अक्टूबर 2015 में बताया गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

#### **5.4 परिवहन ठेकेदारों को अनुचित लाभ**

भारत सरकार ने फरवरी 2010 में खाद्यान्नों के परिवहन पर सेवा कर के भार से छूट दी थी। तथापि, भारतीय खाद्य निगम के गुवाहाटी और शिलांग के क्षेत्रीय कार्यालयों ने अक्टूबर 2012 के अपने मुख्यालय के निर्देशों के उल्लंघन में सेवा कर के घटक सहित खाद्यान्नों के परिवहन हेतु निविदा आमंत्रित की। इसके परिणामस्वरूप परिवहकों को ₹ 13.18 करोड़ के सेवाकर के घटक का परिहार्य भुगतान हुआ।

सेवा कर नियमावली, 1994 के नियम 2(i) (डी) के साथ पठित वित्त अधिनियम 1994 की धारा 68(2) के अनुसार, परिवहन ठेके की सेवा के प्राप्तकर्ता को सेवा कर प्राधिकरण के पास कर योग्य सेवा लागत पर सेवा कर जमा कराना अपेक्षित है।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) मुख्यालय ने अपने क्षेत्रीय कार्यालय को माडल निविदा फार्म (एमटीएफ) में एक शर्त शामिल करने के निर्देश दिए (मार्च 2008) कि सभी निविदाकर्ताओं (खाद्यान्न/चीनी के परिवहन के लिए) को सभी करो, शुल्कों, उपकरणों

इत्यादि सहित दरें उद्दत करना अपेक्षित है। फलस्वरूप, खाद्यानों/चीनी के परिवहन के लिए परिवहन ठेकेदारों द्वारा उद्दत दर में सेवा की दरों और सेवा पर करों के किसी द्विभाजन के माल भाडा (प्रति मीट्रिक टन प्रति किलो मीटर) और मालभाडा के करयोग्य भाग पर सेवा कर शामिल था। क्षेत्रीय कार्यालयों ने सेवा कर प्राधिकरण (भारत सरकार) के पास इसे जमा कराने के लिए सकल बिल राशि से सेवा कर की कटौती के बाद परिवहन ठेकेदारों को भुगतान जारी किया।

भारत सरकार ने दिनांक 27 फरवरी 2010 की अपनी अधिसूचना द्वारा खाद्यानों के परिवहन के लिए एक माल परिवहन एजेंसी द्वारा प्रदान सेवा के लिए सेवा कर भार से छूट प्रदान की। छूट के कारण सेवा कर में परिवर्तन और ठेके में सेवा और सेवा कर के लिए पृथक दरों के अभाव से उठे मामलों के स्पष्टीकरण के लिए एफसीसी पश्चिम बंगाल क्षेत्रीय कार्यालय और एफसीआई केरल क्षेत्रीय कार्यालय ने मामला एफसीआई मुख्यालय को संदर्भित किया (मार्च/नवम्बर 2010)। मामलों की जांच एफसीआई मुख्यालय के वित्त विधिक और ठेका विंगों द्वारा की गई थी और यह चर्चा की गई कि 27 फरवरी 2010 के बाद से खाद्यानों के परिवहन पर कोई सेवा कर नहीं था, एफसीआई को सड़क परिवहन ठेकेदारों को सेवा कर राशि के भुगतान द्वारा समृद्ध नहीं बनाना चाहिए। एफसीआई मुख्यालय ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देश दिए (अप्रैल 2011) कि सड़क परिवहन ठेकेदारों को उनकी कुल बिल राशि से सेवा कर की अनुपातिक राशि की कटौती के बाद भुगतान किया जाए।

इसके अलावा, अक्टूबर 2012 में एफसीआई मुख्यालय ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को सेवा कर पर दिशानिर्देश नोट परिचालित किया जिसमें यह स्पष्ट किया गया था कि भविष्य के ठेकों में सेवा कर को छोड़ कर दरों की मांग जारी की जा सकती है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई मुख्यालय के उपरोक्त निर्देशों के उल्लंघन में, गुवाहाटी<sup>1</sup> और शिलांग<sup>2</sup> के क्षेत्रीय कार्यालयों ने सेवा कर सहित खाद्यानों/चीनी के परिवहन के लिए निविदाएं आमंत्रित करना जारी रखा। चूंकि खाद्यानों और चीनी के परिवहन के लिए सामान्य ठेके थे, परिवहन ठेकेदारों को चीनी के मामलों में उनके बिलों से सेवा कर की राशि की कटौती के बाद भुगतान किया गया था। जबकि, खाद्यानों के परिवहन के मामले में, भुगतान ठेकेदारों द्वारा उनके द्वारा उद्दत दरों पर जारी किया गया था जिसमें सेवा कर का घटक शामिल था जो चीनी के परिवहन के मामले में लागू था

---

<sup>1</sup> गुवाहाटी के क्षेत्रीय कार्यालय के अन्तर्गत नौ एरिया कार्यालय नामतः बोंगईगांव, कोकराझार, नागांव, सिल्चर, जोरहाट, डिब्रूगढ़ तेजपुर, नोर्थ लखीमपुर और गुवाहाटी

<sup>2</sup> शिलांग के क्षेत्रीय कार्यालय के अन्तर्गत तीन एरिया कार्यालय नामतः शिलांग, आईज़ोल और अगरतला

क्योंकि निविदा शर्तों में विनिर्दिष्ट था कि उद्दत दरों में सभी कर शामिल होने चाहिए। अतः परिवहकों को खाद्यानों के परिवहन के कार्य पर सेवा कर के भार से छूट के बावजूद सेवा कर घटक सहित अनुचित रूप से भुगतान किया गया था। अतः नवम्बर 2012 से मार्च 2015 के दौरान खाद्यानों के परिवहन बिलों से सेवाकर की अस्वीकार्य घटक की कटौती न करने के कारण इन दो क्षेत्रों में अक्टूबर 2012 के बाद अन्तिम रूप दिए गए ठेकों के संबंध में एफसीआई ने ₹13.18 करोड़ की परिहार्य हानि वहन की।

एफसीआई पूर्वोत्तर जोनल कार्यालय प्रबन्धन ने कहा (फरवरी 2014) कि एमटीएफ के अनुसार सभी शामिल दरों को स्वीकार करने की ठेकागत देयताओं के कारण भुगतान जारी किए गए थे। उन्होंने आगे कहा कि वह एमटीएफ के संशोधन के लिए एफसीआई मुख्यालय को प्रस्ताव देंगे।

प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एफसीआई मुख्यालय ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को उनके सकल बिल में से सेवा कर की आनुपातिक राशि की कटौती के बाद ठेकेदारों को भुगतान जारी करने के निर्देश जारी किए (अप्रैल 2011) और आगे सेवा कर को छोड़ कर दरों की मांग के लिए निविदाएं आमंत्रित करने के निर्देश दिये (अक्टूबर 2012)। अतः निविदा शर्तें एफसीआई मुख्यालय के निर्देशों (अक्टूबर 2012) के अनुरूप नहीं थी और एफसीआई के दो क्षेत्रों में ठेकेदारों को सेवा कर घटक से जारी किए जाने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को परिवहन का अनुचित लाभ मिला।

इस प्रकार एफसीआई के गुवाहाटी और शिलांग के क्षेत्रीय कार्यालयों में खाद्यानों के परिवहन के लिए सेवा कर सहित निविदाएं जारी करना एफसीआई मुख्यालय के निर्देशों के उल्लंघन में था और सेवा कर के घटक की कटौती के बिना परिवहन ठेकेदारों को भुगतान जारी करने के परिणामस्वरूप ₹ 13.18 करोड़ की परिहार्य हानि हुई।

मामला मंत्रालय को दिसम्बर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

### **5.5 खाद्यानों के परिवहन पर अतिरिक्त व्यय**

भारतीय खाद्य निगम ने कल्याण माल शेड के समीपवर्ती स्थान के बजाय भिवंडी में रेलवे के तुर्भे माल शेड और उसके आसपास से अपने खाद्य भंडारण गोदाम में खाद्यानों के परिवहन पर ₹ 11.22 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने प्रारंभिक सर्वेक्षण (अगस्त 2009) और स्थल दौरे (सितम्बर 2009) के आधार पर भिवंडी (महाराष्ट्र) में और आसपास अपने गोदामों में खाद्यानों के मितव्ययी परिवहन के लिए रेलवे कल्याण माल शेड (केजीएस) को उपयोग

करने का निर्णय लिया। तदनुसार, एफसीआई ने केजीएस से भिवांडी में अपने खाद्य भंडार गोदाम में खाद्यानों की सम्भलाई और परिवहन के लिए ठेका दिया (अक्टूबर 2009)।

जनवरी 2010 के दौरान केजीएस में दो रेलवे रैकों को रखने और खाद्यानों की उतराई के समय एफसीआई ने ₹ 12.01 लाख के विलम्ब शुल्क<sup>1</sup> और ₹ 15.47 लाख के गोदी शुल्क<sup>2</sup> का व्यय किया। खाद्यानों की उतराई और परिवहन में विलम्ब के कारण एफसीआई ने केजीएस पर किए गए विलम्ब शुल्क और गोदी शुल्क पर किए गए व्यय जांच और यह पता लगाने के लिए कि किस हद तक यह प्रभार ठेकेदार के कारण हुए हैं एक समिति का गठन किया (25 जनवरी 2010)। समिति ने अपनी रिपोर्ट (30 जनवरी 2010) में बताया कि ठेकेदार ने न तो रेलवे रैकों से खाद्यानों की उतराई के लिए पर्याप्त मजदूर लगाए न ही खाद्यानों के अनुवर्ती लदान और परिवहन के लिए पर्याप्त संख्या में लोडर और ट्रक प्रदान किए। समिति ने आगे कहा कि उस समय वहां एक सीमेंट रैक बिना उतराई के था जिससे खाद्यानों की उतराई प्रभावित हुई और यह शंका भी व्यक्त की कि केजीएस में नियमित रूप से सीमेंट और अन्य केमिकल वाले रैकों को रखने से सीमेंट, केमिकल पाउडर का संचयन हुआ और प्लेटफार्म पर धूल एक नियमित घटना थी। तत्पश्चात रेलवे द्वारा तिरपाल की आपूर्ति न करने, प्लेटफार्म साफ न करने, प्लेटफार्म पर पर्याप्त जगह के बिना रैकों को रखने, कार्मिकों के बीच व्यस्तता और केजीएस में भारी ट्रकों के प्रवेश पर पुलिस की पाबंदियों के कारण एफसीआई ने केजीएस से सम्भलाई प्रचालन रोक दिया (अप्रैल 2010)। तब से भिवांडी क्षेत्र को खाद्यान तुर्भे माल शेड (टीजीएस) के माध्यम से भेजा जाता है जिससे खाद्यानों के परिवहन पर अतिरिक्त व्यय हुआ क्योंकि खाद्यान परिवहन दूरी केजीएस की तुलना में 24 किमी तक बढ़ गई थी। इससे अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के दौरान ₹ 11.22 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

एफसीआई ने बताया (मई 2014) कि लेखापरीक्षा ने केवल परिवहन लागत की बचत पर ध्यान दिया लेकिन खाद्यानों के मूल्य पर विचार नहीं किया जो दूषित हो सकते थे और मानव खपत के लिए अनुपयुक्त हो सकते थे और इस प्रकार केजीएस के बजाय टीजीएस को उपयोग करने का निर्णय श्रमबल और समाज के व्यापक हित में अच्छा था। प्रबन्धन ने आगे बताया (जनवरी 2015) कि केजीएस में प्रयोगात्मक आधार पर रैकों की संभलाई

---

<sup>1</sup> फ्री समय की समाप्ति के बाद किसी रोलिंग स्टॉक के अवरोधन के लिए रेलवे द्वारा लगाया जाने वाला प्रभार, यदि कोई हो तो, ऐसे अवरोधन के लिए स्वीकृत है।

<sup>2</sup> फ्री समय की समाप्ति के बाद रेलवे में माल न हटाने के लिए माल पर रेलवे द्वारा ऐसे हटाए जाने पर लगाए जाने वाले प्रभार।

में एफसीआई के बुरे अनुभव के कारण उसे आगे उपयोग नहीं किया गया था। तथापि, एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, महाराष्ट्र को एफसीआई मुख्यालय द्वारा आसपास के क्षेत्रों में आपूर्ति के लिए टीजीएस के बजाय केजीएस में प्रचालन प्रारंभ करने के लिए व्यवहार्यता का पुनः मूल्यांकन करने के निर्देश दिए गए थे। मंत्रालय ने जनवरी 2015 के प्रबंधन के उत्तर का समर्थन किया (अप्रैल 2015) और कहा कि एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, महाराष्ट्र ने केजीएस में मै. एनएसएस लेजिस्टिक्स और आपरेशन्स को तदर्थ सम्भलाई के लिए ठेका प्रदान किया (मार्च 2015) जो जल्दी ही प्रारंभ होना प्रत्याशित है।

स्पष्ट रूप से प्रबन्धन के दोनों उत्तर विरोधाभासी प्रकृति के हैं जिसमें पहले उत्तर में स्पष्ट है कि केजीएस दूषण के डर से अनुपयुक्त था जबकि दूसरा उत्तर कहता है कि एफसीआई केजीएस के प्रचालन पुनः प्रारंभ करने संभावना खोज रहा है। तथ्य यह है कि केजीएस में रेलवे रेको को रखने के समय उतराई और खाद्यानों के परिवहन में विलम्ब मुख्य रूप से ठेकेदार द्वारा घटिया लाजिस्टिक्स प्रदान करने के कारण था। केजीएस से प्रचालन रोकने का एफसीआई का निर्णय केवल दो रेकों के प्रचालन पर आधारित था जो तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एफसीआई/आरओ महाराष्ट्र ने कहा (जुलाई 2015) कि पिछले पांच वर्षों के दौरान केजीएस में खाद्यानों के दूषण का सामना नहीं करना पड़ा। इसके अतिरिक्त, केजीएस से सम्भलाई प्रचालन रोकने का निर्णय लेने से पहले एफसीआई की रेलवे और पुलिस अधिकारियों के साथ कोई रचनात्मक चर्चा नहीं हुई।

इस प्रकार मामलों का समाधान करने के प्रयास किए बिना केजीएस से खाद्यानों के परिवहन को रोकने के निर्णय के परिणामस्वरूप भिवांडी क्षेत्र में गोदामों में खाद्यानों के परिवहन के लिए दूरी में वृद्धि के कारण परिवहन पर अतिरिक्त व्यय के रूप में आवर्ती हानि के अलावा ₹ 11.22 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।



## अध्याय VI: उर्वरक मंत्रालय

### मद्रास फर्टिलाइजर्स लिमिटेड तथा दि फर्टिलाइजर्स एंड कैमिकल्स ट्रावनकोर लिमिटेड

#### 6.1 उर्वरक कम्पनियों के उत्पादों का विपणन

##### प्रस्तावना

6.1.1 दि फर्टिलाइजर्स एंड कैमिकल्स ट्रावनकोर लिमिटेड (एफएसीटी) सितम्बर 1943 में एक निजी लिमिटेड कम्पनी के रूप में समावेशित हुई थी। इसने 1947 में उत्पादन शुरू किया तथा 1962 में एक सरकारी कम्पनी बन गई। 31 मार्च 2016 को इसकी प्रदत्त पूँजी ₹ 647.07 करोड़ थी। एफएसीटी मुख्य रूप से अमोनियम सल्फेट तथा जटिल उर्वरक का “फैक्टामफोस” ब्राण्ड नाम के अन्तर्गत उत्पादन करती है।

मद्रास फर्टिलाइजर्स लिमिटेड, मनाली (एमएफएल) दिसम्बर 1996 में भारत सरकार (जीओआई) तथा एएमओसीओ भारत इंक., यूएसए के समावेशन के मध्य एक संयुक्त उद्यम के रूप में समाविष्ट हुई थी। एएमओसीओ द्वारा शेयरों के विनिवेश के बाद, 31 मार्च 2015 को प्रदत्त पूँजी ₹ 162.14 करोड़ थी। एमएफएल मुख्यतः यूरिया तथा जटिल उर्वरक का ‘विजय’ ब्रांड नाम के अन्तर्गत उत्पादन करता है।

#### 6.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य, मानदंड तथा क्षेत्र तथा कार्य प्रणाली

उत्पादों के विपणन की लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के लिए संचालित की गई थी कि (क) उर्वरकों की विपणन गतिविधियां दक्षता से कार्यान्वित की जा रही हैं (ख) व्यापारियों की नियुक्ति, गोदाम/भंडारों को किराए पर लेने, परिवहकों, रेल शीर्षों का संचालन इत्यादि की प्रणाली पारदर्शी, उचित तथा सुदृढ वाणिज्यिक सिद्धांतों के अनुसार है, (ग) कम्पनियों में आंतरिक नियंत्रण तंत्र तैयार उत्पादों के परिवहन गोदामों को किराए पर लेने, रेलहेड परिवहन इत्यादि में प्रभावी थे, तथा (घ) कम्पनियों ने दिशानिर्देशों के अनुसार सब्सिडी का समय पर दावा किया तथा उसकी प्राप्ति की।

लेखापरीक्षा के लिए मापदंड उर्वरक नियंत्रण आदेश, 1973/1985, उर्वरक नीति, वाणिज्य मंत्रालय, भारत सरकार (जीओआई) के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) निविदापर केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) तथा सहायता पर भारत सरकार के दिशानिर्देशों के प्रावधानों से बना है।

### 6.1.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

कम्पनियों द्वारा उर्वरक उत्पादों के विपणन तथा उनकी उत्पादन गतिविधि जहां कहीं भी सुसंगत हो के निष्पादन की अनुवर्ती पैराग्राफ में चर्चा की गई है:

#### 6.1.3.1 विपणन में कम्पनियों का निष्पादन

एफएसीटी तथा एमएफएल ने अलग-अलग संयंत्रों की उत्पादन क्षमता, पिछले वर्षों के निष्पादन इत्यादि के आधार पर लेखापरीक्षा की अवधि अर्थात् 2012-13 से 2014-15 के दौरान फैंकटामफोस तथा अमोनियम सल्फेट (एफएसीटी) तथा यूरिया तथा जटिल खादों (एमएफएल) के उत्पादन के लिए रसायन एवं उर्वरक मंत्रालय (जीओआई) के साथ समझौता ज्ञापन किया। समझौता ज्ञापन के अनुसार उत्पादन/बिक्री और पिछले तीन वर्षों के लिए इन उत्पादों के संबंध में वास्तविक उत्पादन और बिक्री के लिए लक्ष्यों का ब्यौरा नीचे दिया गया है:

#### यूरिया तथा एनपीके का एमओयू लक्ष्य तथा वास्तविक उत्पादन/बिक्री

(एमटी लाख में)

कम्पनी का नाम	उत्पाद का नाम	अवधि	एमओयू लक्ष्य (उत्पादन/ बिक्री)	उत्पादन	बिक्री
एफएसीटी	फैंकटामफोस	2012-13	6.80	5.40	5.52
		2013-14	6.80	6.57	6.54
		2014-15	6.80	5.98	6.22
	अमोनियम सल्फेट	2012-13	1.80	1.26	1.35
		2013-14	1.70	1.79	1.66
		2014-15	1.80	1.20	1.11
एमएफएल	यूरिया	2012-13	4.70	4.36	4.24
		2013-14	4.70	4.87	5.00
		2014-15	4.80	3.29	3.26
	एनपीके	2012-13	4.04	1.00	1.02
		2013-14	3.02	0.45	0.45
		2014-15	0.45	0.74	0.74

लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- एफएसीटी द्वारा 2012-13 के दौरान बिक्री लक्ष्यों की प्राप्ति न कर पाने के कारणों में से एक तदरूप वर्षों में उत्पादन लक्ष्यों की गैर उपलब्धि था। उत्पादन लक्ष्यों के प्राप्त न कर पाने के लिए कारण, कच्चे माल की कमी की वजह से संयंत्रों का सविराम काम बन्द करना तथा संयंत्रों का खराब हो जाना थे। आगे, एमओयू के अनुसार उत्पादन तथा बिक्री लक्ष्य की गैर-उपलब्धि, कम्पनी के लिए बैंकरों द्वारा प्रतिकूल क्रेडिट रेटिंग दिए जाने का एक कारण था तथा उसके बाद कम्पनी द्वारा प्राप्त नकद ऋण सुविधाओं पर उच्च ब्याज दर प्रभारित करना था।
- एमएफएल के मामले में, बिक्री लक्ष्य यूरिया के लिए केवल 2013-14 तथा एनपीके के लिए 2014-15 में पूरे किए जा सके थे। कम्पनी द्वारा 2014-15 में बहुत कम लक्ष्य नियत करने के कारण एनपीके लक्ष्य प्राप्त किए गए थे। कंपनी ने फीडस्टॉक के रूप में नाफ्था के साथ बंदी अमोनिया से नाइट्रोजन का उपयोग करके महंगे जटिल उर्वरक (एनपीके) के उत्पादन को बंद करने का सचेत निर्णय लिया, क्योंकि सरकार ने अप्रैल 2012 के बाद पोषक तत्व आधारित सब्सिडी (एनबीएस) के तहत एनपीके उर्वरक के लिए अतिरिक्त सब्सिडी जारी करना बंद कर दिया था। लक्ष्यों की गैर-उपलब्धि के लिए कारणों में से एक उत्पादन लक्ष्य की गैर-उपलब्धि, कच्चे माल की कमी के कारण संयंत्रों का सविराम काम बंद करना, संयंत्रों का खराब होना तथा केप्टिव अमोनिया के उत्पादन के अभाव के कारण थे।

#### 6.1.3.2 विपणन ठेकों का प्रबंधन

##### (क) तदर्थ आधार पर/निविदा का बिना ठेकों के दिया जाना (एफएसीटी)

कम्पनी रेलहेड प्रहस्तन तथा परिवहन के लिए तदर्थ ठेके दे रही है; तथा निविदा प्रक्रिया का पालन किए बिना स्थायी गोदामों को किराए पर ले रही है।

पिछले तीन वर्षों के लिए केरल तथा कर्नाटक राज्यों में रेलहेड<sup>1</sup> ठेकों की लेखापरीक्षा समीक्षा इंगित करती है कि:

---

<sup>1</sup> रेलशीर्ष ठेके के अन्तर्गत कार्य के क्षेत्र में आरएच स्थान पर वैगनों से थैले में भरे हुए उत्पादों की निकासी (जैसे खाद, जिप्सम या कोई सामग्री), रेलवे प्लेटफार्म पर माल उतराई (यदि आवश्यक हो) तथा अपेक्षित गंतव्यों के लिए आगे जाने के लिए ट्रकों/लारी में माल का लदान तथा ट्रक/लारी में रखे थैले में भरे हुए उत्पादों का ठेकेदार द्वारा रेलशीर्ष से गोदामों/स्टाक बिन्दु व्यापारियों तथा एएससी तक परिवहन सम्मिलित है।

- कम्पनी के कायामकुलम (अगस्त 2012 से 18 अगस्त 2013, 19 फरवरी 2014 से 19 मार्च 2014 और 28 नवम्बर 2014 से अब तक), पल्लकाड (अप्रैल 2013 से सितम्बर 2013), कालीकट (जनवरी 2015 से अब तक), त्रिशूर (जनवरी 2015 से अब तक) और शिमोगा (कभी भी स्थाई ठेके में शामिल नहीं हुआ) में खुली निविदा द्वारा स्थाई ठेके को अंतिम रूप नहीं दिया। कम्पनी ने तदर्थ ठेकों (सीमित निविदाकरण द्वारा ठेकों में शामिल हुई) द्वारा रेलहैड गतिविधियां की।
- कम्पनी केरल में स्थाई रेलहैड ठेकों को अंतिम रूप नहीं दे सकी क्योंकि कम्पनी द्वारा तीन खुली निविदाओं (अगस्त 2011, सितम्बर 2012 और जुलाई 2014 में कार्यान्वित) में बोलीदाता द्वारा उद्धृत उच्चतर दरों को लागू किया गया। दूसरी और तीसरी निविदा में उच्चतर दरें प्राप्त होने का कारण निविदा शर्तों में कमी खंड<sup>1</sup> को जोड़ना था। शिमोगा के मामले में, बोलीदाताओं द्वारा उद्धृत दरें उच्चतर स्तर पर पाई गई थी और बोलीदाता ने उनके प्रस्ताव की वैधता का विस्तार नहीं किया जिसके कारण बोलीदाता के साथ मध्यस्थता नहीं की जा सकी।

गोदामों को किराये पर लेने से स्थाई रेलहैड ठेकों/गैर-निविदाकरण को अंतिम रूप न देने के कारण प्रक्रियाओं की पारदर्शिता में कमी आई और गोदामों के लिए दरों की जिम्मेदारी को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

कम्पनी सहमत हो गई कि स्थाई रेलहैड ठेकों का तदर्थ ठेकों पर उच्चतर दरों का पूर्व में भुगतान न कर अंतिम रूप दिया जाना चाहिए। सामग्री विभाग रेलहैड के लिए निविदाओं का प्रसंस्करण कर रहा है और जब भी दरें ऊंची होती हैं और तर्कसंगत नहीं होती, ठेकों को अंतिम रूप देने में विलम्ब होता है और उत्पाद को हटाने के लिए तदर्थ ठेके किए जाते हैं।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि कम्पनी सामान्य निविदाकरण प्रक्रिया को स्वीकार किये बिना स्थाई गोदामों को किराये पर ले रही थी और गोदाम के मालिक के साथ मध्यस्थता के बाद नवीकृत दरों पर मौजूदा समझौता अवधि के अंत में गोदामों के किराये पर लेने के लिए समझौतों का नवीकरण कर रही थी। कम्पनी द्वारा गोदामों (स्थायी और अस्थायी) के लिए किए गए ठेकों का मूल्य ₹ 1.32 करोड़ (2012-13), ₹ 0.92 करोड़ (2013-14) और 2014-15 में ₹ 0.81 करोड़ था।

---

<sup>1</sup> ठेकेदार से बकाया/बिलों से आरएच प्राप्त करने पर रेलवे प्राप्ति मात्रा और प्राप्ति पर सुपुर्द मात्रा के बीच पाई गई कमी की लागत का वसूली का खंड

कम्पनी ने कहा कि सामग्री विभाग निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुसार स्थाई गोदाम किराये पर लेने के लिए निविदाओं के तीव्र प्रसंस्करण के लिए प्रयास कर रहा था।

कम्पनी का उत्तर इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि निविदाकरण आधार पर गोदामों को किराये पर लेने के लिए उप महा प्रबंधक (विपणन) के आदेशों (22 जुलाई 2014) के बावजूद, कम्पनी ने प्रक्रिया को नहीं अपनाया था (फरवरी 2016)।

**(ख) पुनः निविदाकरण के बिना एकल निविदा आधार पर ठेके देना**

सीवीसी दिशा-निर्देशों के अनुसार, एकल निविदा केवल अपवादात्मक परिस्थितियों जैसे प्राकृतिक आपदाओं और आपातकाल या पुनरावृत्ति की गई निविदाओं की कोई बोली नहीं थी या जहां माल के संबंध में केवल एक आपूर्तिकर्ता को खरीद के लिए लाइसेंस (स्वामीत्व वाले मद) दिया गया था; के अंतर्गत मानी जाएगी। यद्यपि, एमएफएल ने केवल तकनीकी रूप से योग्य एकल बोली के मामलों में पुनः निविदाकरण को नहीं माना और एकल बोलीदाता को 2012-13 और 2013-14 की अवधि के दौरान बीएंडएस<sup>1</sup> ठेके सौंपे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- 2012-13 के दौरान, मजदूरों के भुगतान करने के लिए ठेकेदार की वित्तीय क्षमता को सुनिश्चित करने के मद्देनजर ठेकों में दो नई शर्तें<sup>2</sup> जोड़ी गई थी। तथापि, प्राप्त की गई दो बोलियों में से, मौजूदा ठेकेदार, जो मजदूरों के भुगतान करने में पहले भी अनियमित था, योग्य बोलीदाता था और ठेका उसे दिया गया था। इसके कारण सीवीसी दिशा-निर्देश का उल्लंघन करने के अतिरिक्त ठेके में नई शर्तों को जोड़ने का उद्देश्य भी परास्त हो गया।
- 2013-14 की अवधि के दौरान, यद्यपि निविदा तीन वर्षों की विनिर्दिष्ट अवधि की शर्त दर्शाता है, ठेका ट्रायल आधार पर गैरअनुभवी एकल बोलीदाता को दे दिया गया था। यद्यपि ठेकेदार का निष्पादन संतोषजनक<sup>3</sup> नहीं पाया गया था फिर भी कम्पनी ने ट्रायल अवधि में निविदा अपनाने की अपेक्षा 31 अक्टूबर 2013 तक

---

<sup>1</sup> बैंकिंग, खोलना, प्रहस्तन और शिपिंग प्रचालन

<sup>2</sup> जैसे, क्रमशः (पूर्व में, एसटी, इएसआई, और पीएफ के लिए केवल संख्या बताना आवश्यक था) फॉर्म एसटी3, फॉर्म 5 और फॉर्म 6ए और 3 वर्षों के लिए ₹ 2.00 करोड़ के टर्नओवर में 3 वर्षों हेतु सेवाकर और ईएसआई और पीएफ रिटर्न का प्रस्तुतीकरण

<sup>3</sup> कामगार/मजदूरों की आवश्यक सं. की गैर आपूर्ति के कारण कामगार/मजदूरों की भुगतान समस्या और विलंबित रिपोर्टिंग के कारण कार्य को रोकना, जिसके कारण संयंत्र भी बंद कर दिया गया।

ठेके को आगे बढ़ा दिया। निविदा शर्तों के अनुसार बोली के मूल्यांकन हेतु अनुभव पर जोर देते हुए विधिक विचार की भी निविदा देते समय अनदेखी की गई थी।

**(ग) पश्च निविदा मध्यस्थता (एमएफएल)**

सीवीसी अनुदेशों (जनवरी 2010) के अनुसार विशेष अपवादात्मक स्थिति को छोड़कर एल1 के साथ कोई पश्च निविदा मध्यस्थता नहीं की जानी चाहिए। पश्च निविदा मध्यस्थता की सहायता लेने से बोलियों के प्रस्तुतीकरण के समय पर अधिकतम प्रतिस्पर्धात्मक प्रस्ताव की प्राप्ति को रोका जा सकता है। कम्पनी ने विभिन्न डीलर्स से रेलहैड से उर्वरक परिवहन में अनुभव वाले योग्य ठेकेदारों से निविदाएं आमंत्रित कर अलग से परिवहन और वेयर हाऊसिंग ठेकेदारों को नियुक्त किया। 2012-13 में 35 स्थानों, 2013-14 में 20 स्थानों और 2014-15 में 43 स्थानों के लिए सौंपे गये रेल ठेकों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि कम्पनी ने वर्ष 2012-13 और 2013-14 हेतु सभी और वर्ष 2014-15 हेतु ठेकों के 79 प्रतिशत ठेकों में एल1 के साथ मध्यस्थता की जैसाकि निचे दर्शाया गया है।

वर्ष	2012-13	2013-14	2014-15
दिय गये ठेकों की कुल सं.	35	20	43
ठेके जहाँ एल1 के साथ मध्यस्थता की गई	35	20	34

प्रत्येक मूल्यांकन प्रक्रिया अपवादात्मक स्थिति नहीं होगी और इसलिए लगभग प्रत्येक स्थिति में एल1 ठेकेदारों के साथ मध्यस्थता करना सीवीसी दिशा-निर्देशों के विरुद्ध था।

**(घ) कुछ स्थानों के लिए ठेकों का अभाव (एमएफएल)**

कम्पनी के पास 57 रेल हैड स्थान थे। तथापि, प्रत्येक वर्ष सभी स्थानों को कवर करते हुए ठेके नहीं दिये गये थे। कम्पनी के खरीद मैनुयूल किसी विशेष नियम नहीं दर्शाते सिवाय इसके कि ठेके पूर्व ठेके की समाप्ति के तीन सप्ताह में दिये जाने चाहिए। 2012-13, 2013-14 और 2014-15 के दौरान, कम्पनी क्रमशः 24, 39 और 15 स्थानों हेतु किसी ठेके में शामिल नहीं हुई। ऐसे आरएच स्थानों के लिए ठेकों के अभाव में, जिलो/डीलरों हेतु आपूर्ति संयंत्र से निकटतम आरएच स्थान या सड़क संचलन से की गई थी। सड़क संचलन में वसूली के अंतर्गत यह अपरिहार्य अतिरिक्त व्यय रेल हैड संचलन चालन की अपेक्षा उच्चतर था। हालाकि अतिरिक्त व्यय की मात्रा लिखापरीक्षा में निर्धारित नहीं की जा सकी।

कम्पनी ने कहा (अगस्त 2015) कि ठेके को अंतिम रूप देने के लिए चार महीनों की आवश्यकता है, इसलिए, ठेके को सभी स्थानों पर समय पर अंतिम रूप नहीं दिया जा सका।

उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाएगा कि कम्पनी के पास मौजूदा ठेकों हेतु समय सीमाओं की जानकारी थी और उनकी समयावधि समाप्त होने से पहले निविदा प्रक्रिया को आरंभ किया जाना चाहिए था ताकि अगले ठेके को बिना किसी विलम्ब के अंतिम रूप दिया जा सके। इसके अतिरिक्त, जब तक कि ठेकों के संचालनों को किफायती बनाने के लिए अंतिम रूप नहीं दिया गया था, तब तक अधिक दूर वाले रेलहैड से जिलों को बांटकर उच्चतर लागत व्यय करने के अवसरों से नकारा नहीं जा सकता।

### **(ड.) स्टीवडोरिंग ठेकों के अंतिम रूप देने में विलम्ब (एमएफएल)**

2012-13 से 2014-15 की अवधि के दौरान लेखापरीक्षा में एमएफएल द्वारा दिये गये स्टीवडोरिंग ठेकों की एक समीक्षा ने निम्नलिखित दर्शाया:

- (i) 2012-13 के लिए स्टीवडोरिंग ठेके के लिए निविदा प्रक्रिया जुलाई 2012 में प्रारंभ की गई और चार महीनों से अधिक के विलम्ब के बाद दिसम्बर 2012 में एसआईसीएएल को ठेका सौंपा गया था।
- (ii) 2013-14 के लिए, नवम्बर 2013 में निविदा प्रक्रियाएं केवल आरंभ की गई थी। मई 2014 में मुख्य कार्यकारी ने ई-निविदा प्लूट्याछ को अनुमोदित किया और जून 2014 में निविदाएं सौंपी गईं।

कम्पनी ने कहा (जुलाई 2015) कि अन्य एक और वर्ष हेतु मौजूदा ठेके का संभावित विस्तार नहीं किया गया।

कम्पनी का उत्तर इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि इसने ठेके को अंतिम रूप देने में विलम्ब को रोकने के लिए निविदाकरण प्रक्रिया को सुदृढ नहीं किया।

### **6.1.3.3 सब्सिडी का दावा और प्राप्ति**

#### **(क) मूल्य सब्सिडी के दावे और प्राप्ति में विलम्ब**

##### **(i) एफएसीटी के संबंध में विलम्ब**

लेखापरीक्षा ने एफएसीटी के संबंध में विलम्ब में निम्नलिखित पाया कि:

(क) सरकार के साथ '85 प्रतिशत ऑन एकाऊंट' दावे करने में कम्पनी की ओर से विलम्ब हुआ। उर्वरक विभाग (डीओएफ) द्वारा आपूर्ति योजना को नियमित करने में विलम्ब और दावों को प्रमाणित करने में सांविधिक लेखापरीक्षक की ओर से विलम्ब के कारण विलम्ब हुआ। उर्वरक निगरानी तंत्र (एफएमएस) में सब्सिडी दावे करने के लिए, जिलों में उर्वरकों की आपूर्ति योजना के अनुसार की जानी है और आपूर्ति योजना से विपथन के मामले में, आपूर्ति योजना का नियमितीकरण आवश्यक है। ओवरड्राफ्ट सुविधाओं पर कम्पनी के निर्भर होने के कारण 85 प्रतिशत मूल्य सब्सिडी के दावों में विलम्ब के परिणामस्वरूप सांविधिक लेखापरीक्षकों द्वारा उत्पादन और प्रमाणीकरण हेतु 15 दिनों की अनुग्रह अवधि प्रदान करने के बाद ₹ 8.28 करोड़ (14 प्रतिशत पर) के ब्याज का परिहार्य भार उठाना पड़ा जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

वर्ष	राशि (₹ करोड़ में)	विलम्ब (दिनों में विलम्ब)	ब्याज में हानि (₹ करोड़ में)
2012-13	502.44	10 - 106	5.94
2013-14	162.44	12 - 49	0.86
2014-15	252.63	5 - 29	1.48
<b>कुल</b>			<b>8.28</b>

लेखापरीक्षा में 36 महीनों में से 12 (33 प्रतिशत) हेतु दावों की नमूना जांच से नमनलिखित का पता चला:

- मासिक योजना में अमोनियम सल्फेट की आपूर्ति के लिए मात्राएं बांटने के लिए एफएमएस साईट में कोई प्रावधान नहीं था, जिसके परिणामस्वरूप अमोनियम सल्फेट के लिए अनुमोदित आपूर्ति योजना का अभाव रहा। अमोनियम सल्फेट के प्रचालन को बाद में डीओएफ द्वारा अनुमोदित किया जाना था जिसके कारण अमोनियम सल्फेट के प्रति सब्सिडी का दावा करने और प्राप्त करने में विलम्ब हुआ। चूँकि उद्योगमंडल डिवीजन में उत्पादित फैक्टामफोस और अमोनियम सल्फेट एक लाइसेंस के अंतर्गत आता है, अमोनियम सल्फेट की आपूर्ति योजना के अनुमोदन में विलम्ब के परिणामस्वरूप उद्योग मंडल डिवीजन में उत्पादित फैक्टामफोस हेतु सब्सिडी के दावे में विलम्ब हुआ।



2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)

- 12 महीनों में से चार में, एफएसीटी आपूर्ति योजना के प्रति वास्तविक मात्राएं समय पर<sup>1</sup> डीओएफ को सूचित नहीं कर सकी, जिससे आपूर्ति योजना को वास्तविक आंकड़ों के साथ नियमित किया जा सके और दावे किये जा सके।
- दो महीनों के लिए सब्सिडी दावों में, आपूर्ति योजना से वास्तविक आंकड़ों का अंतर केवल 317.75 एमटी और 602.35 एमटी था। अतः आपूर्ति योजना के नियमन के परिणामस्वरूप सब्सिडी के दावे में विलम्ब हुआ, कम्पनी को आपूर्ति योजना में परिवर्तन से बचना चाहिए था।
- यद्यपि आपूर्ति योजना के प्रति वास्तविक उर्वरकों के प्रचालन समय पर डीओएफ को सूचित किया जाता है, आपूर्ति योजना का नियमन डीओएफ द्वारा विलम्बित कर दिया गया और दावे तैयार करने में भी विलम्ब हुआ।

(ii) उर्वरकों की आपूर्ति के एक महीने के अंदर बिक्री को पूरा न करने, अंतिम रूप देने में कमी और लेखापरीक्षक द्वारा प्रमाणीकरण में विलम्ब के कारण कम्पनी द्वारा ₹ 59.14 करोड़ की 15 प्रतिशत बकाया सब्सिडी राशि के दावे में छः दिनों से 636 दिनों तक का विलम्ब हुआ। इसके परिणामस्वरूप अक्टूबर 2012 तक 25 से 636 दिनों के बीच तक विलम्ब के कारण ₹ 2.37 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

(iii) ₹ 163.12 करोड़ की राशि नवम्बर 2012 से 15 प्रतिशत बकाया सब्सिडी डीओएफ द्वारा एमएफएमएस<sup>1</sup> के डाटा के गैर-स्थानांतरण के कारण समय पर कम्पनी द्वारा दावा नहीं किया जा सका।

वर्ष	राशि (₹ करोड़ में)	विलम्ब (दिनों की रेंज)
2012-13(नवम्बर 2012 से)	39.84	518-638
2013-14	99.69	310 -522
2014-15	23.59	187 - 279
<b>कुल</b>	<b>163.12</b>	

<sup>1</sup> डीओएफ की आपूर्ति योजना के प्रति उचित वास्तविक आंकड़ों को सूचित करने में 10 दिनों से अधिक विलम्ब

<sup>2</sup> मोबाईल उर्वरक निगरानी तंत्र

(iv) 31 मार्च 2015 तक, ₹ 448.22 करोड़ की सब्सिडी राशि सरकार (2008-09 हेतु ₹ 1.16, 2009-10 हेतु ₹ 2.35 करोड़, 2010-11 हेतु ₹ 0.47 करोड़, 2011-12 हेतु ₹ 0.44 करोड़, 2012-13 हेतु ₹ 40.51 करोड़, 2013-14 हेतु ₹ 111.52 करोड़ और 2014-15 हेतु ₹ 291.77 करोड़) से प्राप्त की जानी बकाया थी।

कम्पनी ने कहा (दिसम्बर 2015) कि अमोनियम सल्फेट हेतु प्रस्तावित आपूर्ति योजना के प्रस्तुतीकरण एफएमएस में सुसाध्य नहीं थे और इसलिए डीओएफ द्वारा नियमन संपूर्ण आपूर्त मात्रा हेतु प्रत्येक महीने आवश्यक थी। इसके अतिरिक्त, आपूर्ति योजना के अनुसार उर्वरकों की आपूर्ति के कारण उत्पादों को वहां डम्प कर दिया जाता, जहां मांग कम थी, जिसका बिक्री पर नकारात्मक प्रभाव पड़ता; इसलिए वास्तविक प्राप्ति के आधार पर संशोधित आपूर्त योजना का प्रस्तुतीकरण अवश्यंभावी था और अनुवर्ती विलम्ब अपरिहार्य था। उर्वरकों की प्राप्ति की पावती 15 प्रतिशत बकाया सब्सिडी के दावे के लिए एमएफएमएस में रिटेलरों द्वारा की जानी है और डाटा एफएमएस को स्थानान्तरित किया जाना है चूँकि एफएमएस साईट से केवल दावे तैयार किये जा सकते थे। पूरी की गई बिक्री के संबंध में नवम्बर 2012 में डीओएफ एमएफएमएस से एमएफएमएस तक डाटा के गैर-स्थानान्तरण के कारण बकाया 15 प्रतिशत सब्सिडी के दावे में विलम्ब हुआ।

कम्पनी का उत्तर निम्नलिखित तथ्यों के प्रति देखा जाएगा:

- कम्पनी का उत्तर इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि इसने महीने के अंत से 10 दिनों की अनुग्रह अवधि प्रदान करने के बाद सात से 28 दिनों के बाद डीओएफ (12 मामलों में से 4 में) को सूचित किये।
- एफएमएस में अमोनियम सल्फेट हेतु आपूर्त योजना के गैर-समावेशन सब्सिडी का दावा करने में विलम्ब कम करने के लिए डीओएफ के साथ नहीं किया गया था।

**(ii) एमएफएल के संदर्भ में विलम्ब**

उर्वरक मंत्रालय (तिथि 12 मार्च 2009 आदेश सं. 19011/59/2003-एमपीआर (पीटी.)) की नीति के अनुसार उत्पादक निर्माण/आयातक कम्पनी के सांविधिक लेखापरीक्षक द्वारा उक्त के प्रमाणीकरण के आधार पर एफएमएस<sup>1</sup> में प्रोफार्मा ए और सी की अपलोडिंग पर राज्य/संघ शासित प्रदेश के जिले में उत्पादों के पहुँचने के आधार पर 85 प्रतिशत (एनपीके) और 95 प्रतिशत (यूरिया) के “ऑन एकाऊंट” भुगतान का दावे कर सकेंगे। संबंधित राज्य सरकार/संघ शासित प्रदेश को एक महीने के अंदर प्रोफार्मा बी में उर्वरक

<sup>1</sup> उर्वरक निगरानी प्रणाली

प्राप्ति का प्रमाणीकरण प्रस्तुत करना अपेक्षित होगा। उत्पादक एफएमएस में प्रोफार्मा डी अपलोड किये जाने पर बकाया सब्सिडी का दावा कर सकते थे। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि:

- 31 मार्च 2015 तक ₹ 740.12 करोड़ की सब्सिडी राशि सरकार (2012-13 हेतु ₹ 45.26 करोड़, 2013-14 हेतु ₹ 176.08 करोड़ और 2014-15 हेतु ₹ 518.77 करोड़) से प्राप्त की जानी शेष थी।
- कम्पनी ने केवल 2015 में अक्टूबर 2013 से मई 2014 की अवधि हेतु ₹ 5.02 करोड़ हेतु मूल्य कटौती सब्सिडी (पीसीएस) से संबंधित बकाया 15 प्रतिशत सब्सिडी हेतु डाटा तैयार किया और अब भी दावा किया जाना है (दिसम्बर 2015)।
- यूरिया हेतु पांच प्रतिशत बकाया राशि के रूप में ₹ 67.41 करोड़ हेतु दावा राज्य सरकार (दिसम्बर 2015) से प्रमाणीकरण के लिए किया जाना शेष था।

**(ख) प्रणाली को अद्यतित करने में विफल रहने के कारण मालभाड़ा सब्सिडी दावे करने में विलम्ब (एफएसीटी)**

कम्पनी संबंधित राज्यों/जिलों से रेलवे द्वारा आगे के परिवहन हेतु ट्रक/लोरी द्वारा उद्योगमंडल संयंत्र से कलमास्सरी रेलहैड तक उर्वरक (एफएसीटीमफोस और अमोनियम सल्फेट) का परिवहन करती है। यह प्राथमिक माल भाड़े (संयंत्र से संबंधित राज्य/जिलों तक) का रूप होने कारण, कम्पनी माल भाड़ा सब्सिडी के लिए अर्हक है। मार्च 2009 से, मालभाड़ा दावा करना एफएमएस द्वारा ऑनलाईन कर दिया गया था। तथापि, एफएमएस में उक्त परिवहन के लिए मालभाड़ा सब्सिडी का दावा करने के लिए कोई प्रावधान नहीं है। तथापि, कम्पनी ने इन सब्सिडियों के लिए मैन्यूल दावों को प्राथमिकता दी पर उन्हें डीओएफ द्वारा नहीं माना गया था। इस संबंध में मार्च 2009 तक प्राप्य मालभाड़ा राशि ₹ 8 करोड़ थी।

कम्पनी ने कहा (दिसम्बर 2015) कि डीओएफ का अनुमोदन परिवहन अद्यतन की सुविधा में सहयोग के लिए आवश्यक था और मालभाड़ा दावे सुविधा प्राप्त होने के बाद ही एफएमएस द्वारा किये जा सकते थे। मामला डीओएफ में भेजा गया है और यह असंभाव्य था कि जल्द ही एफएमएस प्रणाली में परिवर्तन किये जाएंगे।

**(ग) सड़क मालभाड़ा की कम वसूली (एमएफएल)**

उर्वरक विभाग की नीति के अनुसार, रेल और सड़क द्वारा उर्वरकों के प्रचालन का अनुपात 80:20 होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, डीओएफ नीति ने बताया कि कम्पनी रेल मालभाड़े के समान प्राथमिक सड़क मालभाड़े के लिए सब्सिडी प्राप्त करेगी। प्राथमिक सड़क मालभाड़ा सदैव रेल मालभाड़े से अधिक थे और इसलिए जितना अधिक सड़क द्वारा उर्वरक स्थानांतरित किया जाएगा उतना ही अधिक मालभाड़ा सब्सिडी की कम वसूली होगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कम्पनी ने 2012-13 से 2014-15 की अवधि के दौरान सड़क द्वारा 43 से 68 प्रतिशत के बीच उर्वरकों को स्थानांतरित किया। इसके अतिरिक्त, सड़क द्वारा उर्वरकों के बढ़ते प्रचालन के कारण ₹ 12.41 करोड़ की मालभाड़ा सब्सिडी राशि की कम वसूली हुई जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2014-15	2013-14	2012-13
यूरिया	3.20	3.42	2.02
एनपीके	2.25	0.43	1.09
कुल	5.45	3.85	3.11

**6.1.3.4 अन्य बिंदु****(क) यूरिया प्रहस्तन कार्यक्रम के गैर-आबंटन के कारण कोच्ची पोर्ट पर अवसंरचना का निष्क्रिय पड़े रहना (एफएसीटी)**

भारत सरकार ने 2012-13 से तीन वर्षों की एक अवधि हेतु कोच्ची पोर्ट से एफएसीटी को यूरिया प्रहस्तन कार्यक्रम सौंप दिया (मई 2012)। लेखापरीक्षा ने पाया कि

(i) ठेका देने के बावजूद, यूरिया का कोई आबंटन मई 2012 से दिसम्बर 2015 तक कोच्ची पोर्ट को नहीं किया गया था जिसके कारण कोच्ची पोर्ट पर अधिकतर एफएसीटी लिमि. की अवसंरचनाओं का इष्टतम उपयोग नहीं किया जा सका। यूरिया के गैर-आबंटन डीओएफ के साथ कम्पनी के अनुसरण की कमी के कारण था, जिसकी निम्नलिखित तथ्यों द्वारा पुष्टि की जा सकती है:

- एफएसीटी एक मात्र कम्पनी है; जिसने पूर्ववर्ती वर्षों (2008-09, 2009-10 और 2011-12) के दौरान आबंटन प्राप्त हुआ था और 2012-13 से 2014-15 की अवधि हेतु कोई आबंटन प्राप्त नहीं हुआ था।
- कम्पनी ने किसी यूरिया आबंटन के बिना लगभग 2 वर्षों के बाद भी केवल कोच्ची पोर्ट से यूरिया के गैर-आबंटन के बारे में बोर्ड (29 जनवरी 2014 की 459वीं बोर्ड बैठक) को अवगत कराया।
- 2012-13, 2013-14 और 2014-15 के दौरान केरल में क्रमशः 1.36 लाख एमटी, 1.44 लाख एमटी, और 1.36 लाख एमटी की यूरिया बिक्री हुई। चूँकि केरल में कोई यूरिया उत्पादक/आयातक नहीं है, इसलिए यूरिया को अन्य राज्यों से आपूर्त कराना पड़ा।
- कम्पनी ₹ 50 लाख की बैंक गारंटी देने में विफल रही जो ठेके देने के लिए आवश्यक थी; और

(ii) 31 मार्च 2012 तक 1.35 लाख यूरिया बैग के स्टॉक के बावजूद, एफएसीटी ने जनवरी 2013 (जिसे जनवरी 2014 में सुपूर्द किया गया) में चार लाख यूरिया बैग का आदेश दिया यद्यपि यूरिया प्रहस्तन संचालन ठेके के पहले दो वर्षों के दौरान कम्पनी को आबंटित नहीं किये गये थे। यूरिया बैग की इस खरीद के कारण मार्च 2016 तक ₹ 96 लाख तक इन बैग की लागत को ब्लॉक कर दिया। इसके बाद यह पाया गया कि एफएसीटी द्वारा भविष्य से इन बैगों के उपयोग के अवसर कम हैं क्योंकि कम्पनी ने 2015-16 से 2017-18 की अवधि के लिए यूरिया प्रहस्तन, नीम कोटिंग और आयातित यूरिया शिपमेंट के विपणन हेतु एनआईटी के प्रति डीओएफ के लिए अपनी बोली प्रस्तुत नहीं की है। कम्पनी को कोचीन पोर्ट पर आवश्यक नीम कोटिंग के लिए सुविधा प्रदान करना व्यवहार्य नहीं लगा। यूरिया आबंटन हेतु निविदा में कम्पनी की गैर-भागीदारी यूरिया बैगों की संभाव्य गैर-उपयोगिता की ओर इशारा करती है।

कम्पनी ने यह विचार दिया (दिसम्बर 2015) कि लाभप्रद यूरिया संचालन डीओएफ के अनुसरण की कमी के कारण कम्पनी को आबंटित नहीं किये गये थे। कम्पनी ने भी यह कहा कि वे यूरिया वैसल के रख-रखाव के लिए प्रतिबद्ध हैं जब भी उन्हें ठेके के अनुसार शीघ्र सूचना के आधार पर डीओएफ द्वारा आबंटित किया जाएगा और बैगिंग यूरिया हेतु बैगों का पर्याप्त स्टॉक खरीदना और अनुरक्षण करना आवश्यक था।

कम्पनी के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाए कि इसके पास अत्यावश्यक उपयोग हेतु 31 मार्च 2012 को बोरियों का पर्याप्त भण्डार था इसने ठेका दिए जाने के लगभग दो

वर्षों के बाद यूरिया की बोरियां खरीदी। कम्पनी को अतिरिक्त बोरियों को यूरिया के आबंटन हेतु डीओएफ से आश्वासन/कोच्ची पत्तन को यूरिया के आबंटन के मामले में ही खरीदना चाहिए था।

**(ख) लॉजिस्टिक्स योजना में अपर्याप्ततायें (एमएफएल)**

उर्वरकों के वितरण/संचलन हेतु भाड़ा सब्सिडी में प्राथमिक भाड़ा (संयंत्र अथवा पत्तन से रेल द्वारा विभिन्न रिक बिन्दुओं तक) और द्वितीयक संचलन (सड़क द्वारा नजदीकी रिक बिन्दुओं से जनपदों में ब्लॉक मुख्यालयों तक) शामिल था। प्रतिपूर्ति की गई द्वितीयक भाड़ा सब्सिडी की मात्रा यूरिया के संबंध में औसत जनपद दूरियों के आधार पर थी जबकि मिश्रित उर्वरकों के लिए इसकी प्रतिपूर्ति नहीं की गई थी। एफओएल (फ्री ऑन लॉरी) ठेकों के माध्यम से कम्पनी द्वारा वहन किए गए द्वितीयक परिवहन प्रभार का मूल्य डीओएफ द्वारा प्रतिपूर्त व्यय से अधिक था और लेखापरीक्षा के तहत शामिल की गई तीन वर्ष की अवधि के दौरान यूरिया के संबंध में ₹ 15.48 करोड़ की वसूली का विवरण निम्नवत है:

वर्ष	उत्पाद	एफओएल के प्रति किया गया व्यय (₹)	द्वितीयक मूल्य के प्रति भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्त व्यय (₹)	द्वितीयक मूल्य पर कम वसूली (₹)
1	2	3	4	5
2012-13	यूरिया	8.83	3.49	-5.34
2013-14	यूरिया	10.34	4.29	-6.05
2014-15	यूरिया	6.79	2.70	-4.09
<b>कुल</b>		<b>25.96</b>	<b>10.48</b>	<b>-15.48</b>

कम्पनी ने उर्वरकों के द्वितीय संचलन में मितव्ययिता की संवीक्षा हेतु लेखापरीक्षा को पर्याप्त अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए। अतः लेखापरीक्षा यह निष्कर्ष नहीं दे सकती कि क्या ₹ 15.48 करोड़ की कम वसूली परिहार्य थी।

### **निष्कर्ष**

कम्पनियों ने उत्पादन और बिक्री की प्रभाविता हेतु एमओयू लक्ष्य प्राप्त नहीं किया। कम्पनियों का मार्केटिंग निष्पादन पूर्णतया निराशाजनक था जैसे- बैंकरों द्वारा घटिया रेटिंग और उनके द्वारा उच्चतर दरों पर ब्याज लगाना आदि। दावा करने और भारत सरकार से सब्सिडी के अनुपालन में विलम्ब था, जिसके कारण कम्पनियों को नकदी संकट का सामना करना पड़ा। लेखापरीक्षा ने बोली के अन्तिम रूप देने में सीवीसी दिशा-निर्देशों के गैर-अनुपालन के मामले भी देखे।

### **सिफारिशें**

**निम्नलिखित सिफारिशें की गई हैं:**

- **एमएफएल को एनपीके संयंत्र के कम उपयोग का मुद्दा सरकार के साथ उठाना चाहिए।**
- **दोनों कम्पनियों को एमओयू उत्पादन एवं बिक्री लक्ष्यों को पूरा करने का प्रयास करना चाहिए।**
- **कम्पनियों को सीवीसी दिशा-निर्देशों का अनुपालन करना चाहिए तथा निविदाकरण की सभी प्रक्रियाओं को सुदृढ़ करना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वे पारदर्शी एवं निष्पक्ष हैं।**
- **कम्पनियों को उर्वरक विभाग, भारत सरकार की आवश्यकताओं पर एक अनुवर्ती निगरानी तंत्र बनाना चाहिए ताकि सब्सिडी के दावे में विलम्ब को कम करने हेतु तटस्थ कदम उठाया जा सके एवं बकाया सब्सिडी जारी किया जा सके।**
- **द्वितीयक उर्वरक संचलन की मितव्ययिता का मूल्यांकन और कम वसूली में कमी करने के लिए लॉजिस्टिक योजनाओं का पर्याप्त अभिलेख बनाया जाए।**

मामला फरवरी 2016 में मंत्रालय को भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

राष्ट्रीय रसायन एवं उर्वरक लिमिटेड

**6.2 भूमि को पट्टे पर लेने पर निष्फल व्यय**

विशाखापत्तनम पोर्ट ट्रस्ट से भूमि को पट्टे पर लेने पर ₹ 9.02 करोड़ का निष्फल व्यय और ₹ 2.67 करोड़ की ब्याज की हानि हुई

राष्ट्रीय रसायन एवं उर्वरक लिमिटेड (आरसीएफ) के निदेशक मंडल ने लगभग 80000 एमटी के भंडार क्षेत्र के निर्माण के लिए 30 वर्षों की अवधि के लिए विशाखापत्तनम पोर्ट ट्रस्ट (वीपीटी) से पट्टे पर 10 एकड़ भूमि के अधिग्रहण का निर्णय लिया (जुलाई 2007), जिसका आरसीएफ कार्गो के भंडारण हेतु पूर्ण रूप से उपयोग किया जा सकता था। यह प्रस्ताव निम्नलिखित पर आधारित था:

- (i) 2005-06 और 2006-07 के दौरान विजाग और तूतीकोरिन में पोटेश लवण (एमओपी) और डी अमोनियम फास्फेट (डीएपी) की 1.25 लाख एमटीज प्रत्येक का आयात अर्थात् 2.50 लाख एमटी प्रति वर्ष।
- (ii) कम्पनी को भारत सरकार की तरफ से अन्य दो वर्षों के लिए विस्तारणीय तीन वर्षों के लिए यूरिया प्रबंधन प्रचालन का प्रस्ताव दिया गया था।
- (iii) भंडारण, परिवहन और परेषण के आधार पर समस्त बचत, अवसंरचना के विकास के बाद ₹ 100 प्रति एमटी से अधिक अपेक्षित थी। समस्त निवेश प्रबंध की गई मात्रा के आधार पर दो वर्षों की अवधि में वसूली हेतु अपेक्षित था।

आरसीएफ ने वीपीटी को अक्टूबर 2007 में ₹ 7.65 करोड़ (अपफ्रंट लीज प्रीमियम के प्रति ₹ 7.24 करोड़, अवसूली योग्य प्रीमियम के प्रति ₹ 0.40 करोड़, वार्षिक किराए के प्रति ₹ 0.004 करोड़ और वसूलीयोग्य प्रतिभूति जमा के प्रति ₹ 0.004 करोड़) का भुगतान किया था। इसके अतिरिक्त आरसीएफ ने अप्रैल 2009 और मार्च 2014 के बीच पंजीकरण प्रभारों, वार्षिक न्यूनतम किराया आदि के प्रति ₹ 1.37 करोड़ का व्यय किया था। इस प्रकार, भूमि को पट्टे पर लेने पर हुआ कुल व्यय ₹ 9.02 करोड़ था। आरसीएफ ने जनवरी 2008 में भूमि का अधिग्रहण किया और वीपीटी के साथ पट्टा करार भी किया (जून 2009) था।

आरसीएफ ने भूमि के अधिग्रहण के पश्चात संयुक्त उद्यम अवधारणा पर पट्टा भूमि के विकास हेतु प्रस्ताव आमंत्रित किए (सितम्बर 2010)। तथापि, निविदा को वांछित प्रतिक्रिया नहीं मिली और संयुक्त उद्यम एप्रोच को जारी न रखने बल्कि भांडागार निर्माण, प्रचालन एवं स्थानांतरण (बीओटी) आधार पर संबंधित सुविधाओं को विकसित करने का



निर्णय लिया गया (अप्रैल 2011)। तथापि, बीपीटी ने यह कहते हुए अनुमति देने से मना कर दिया (अगस्त 2011) कि बीओटी आधार पर भांडागारों के विकास हेतु सरकारी दिशानिर्देशों में कोई प्रावधान नहीं है। कंपनी स्वयं भांडागार के निर्माण को शुरू करने का निर्णय लिया (अक्टूबर 2011) और खुली निविदा के आधार पर प्रस्ताव आमंत्रित किए गए (नवम्बर 2012)। न्यूनतम प्रस्ताव पर आधारित अनुमानित व्यय ₹ 15.56 करोड़ था। तथापि, आंतरिक व्यवहार्यता अध्ययन से पता चला कि भांडागार का प्रस्तावित निर्माण व्यवहार्य नहीं था क्योंकि पोर्ट पर परिवहन में निकटवर्ती गंगावरम पोर्ट में परिवहन में विचलन के कारण काफी कमी आई थी। परियोजना को छोड़ दिया गया (जुलाई 2013) और इसकी बजाय कंटेनर मालभाड़ा स्टेशन की स्थापना की संभावना खोजने का निर्णय लिया गया। इस परियोजना को भी तकनीकी आर्थिक रूप से व्यवहार्य नहीं पाया गया था। तब आरसीएफ ने फोटोवोल्टेक सोलर पावर उत्पादन सुविधा के प्रतिष्ठापन का प्रस्ताव रखा, यह भी कार्यान्वित नहीं हुई क्योंकि वीपीटी ने अनुमति नहीं दी थी।

पट्टा करार में आरसीएफ से पट्टा करार के 18 माह की अवधि या वीपीटी द्वारा दिए गए अतिरिक्त समय के अंदर सुविधाएं विकसित करना अपेक्षित था जिसमें विफल रहने पर पोर्ट किसी सूचना के बिना पट्टा करार को समाप्त कर सकता है। वीपीटी ने आरसीएफ को तत्काल भूमि खाली करने और रिक्त अधिग्रहण को वापस वीपीटी को सौंपने की सूचना दी (जनवरी 2015) तथा यह भी बताया कि इस संबंध में और अधिक पत्राचार नहीं किया जाएगा। वीपीटी ने यह भी सूचना दी (नवम्बर 2015) कि पट्टा करार किसी प्रतिदाय या मुआवजे का प्रावधान नहीं करता, यदि पट्टा को चूक या पट्टा शर्तों का पालन करने में विफलता के आधार पर समाप्त कर दिया गया हो। आरसीएफ ने अपनी चल परिसम्पत्ति सूची से पट्टा भूमि को हटा दिया तथा 2014-15 के दौरान ₹ 6.73 करोड़ के शेष कैरियिंग वाल्यू को चार्जआफ कर दिया।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

- (i) आरसीएफ द्वारा किए गए व्यवहार्यता अध्ययन में केवल प्रक्षेपित वित्तीय निष्पादन शामिल किए गए थे और यह कार्गो की अपेक्षित मात्रा का और कार्गो मात्रा पर निर्माणाधीन मौजूदा काकीनाडा पोर्ट और गंगावरम पोर्ट के प्रभाव का वास्तविक अनुमान लगाने जैसे अन्य महत्वपूर्ण व्यवहार्यता कारकों पर विचार करने में विफल रहा।
- (ii) बोर्ड के समक्ष विजाग, तूतीकोरिन एवं कांडला पोर्ट पर भांडारागार के निर्माण का प्रस्ताव रखते समय विजाग एवं तूतीकोरिन पोर्ट पर प्रति वर्ष 2.50 एमटी

एमओपी एवं डीएपी के आयात से अवगत था। केवल वीपीटी पर वास्तविक आयात 2005-06 और 2006-07 के दौरान क्रमशः केवल 47144 एमटीज तथा 65987 एमटीज था, जिस पर बोर्ड द्वारा विचार नहीं किया गया था।

- (iii) बोर्ड को सूचना दी गई कि कम्पनी को भारत सरकार की तरफ से दो वर्षों के संभावित विस्तारण के साथ तीन वर्षों के लिए आयातित यूरिया प्रबंधन प्रचालनों का प्रस्ताव दिया गया है। बोर्ड को सूचना दी गई कि तीन पोर्टों अर्थात् विजाग, तूतीकोरिन और कांडला में कुल अपेक्षित आयात मात्रा 15 लाख एमटी प्रति वर्ष थी बिना यह तथ्य दर्शाए कि वीपीटी के लिए यूरिया प्रबंधन ठेका आरसीएफ को नहीं दिया गया था।
- (iv) निदेशक मंडल ने या तो कम्पनी द्वारा स्वयं या बोल्ट जैसे किसी अन्य प्रबंधन, जैसा भी व्यवहार्यता हो, द्वारा निर्माण के लिए अध्यक्ष तथा प्रबंधन निदेशक को अधिकृत किया (जुलाई 2007) किंतु कम्पनी ने इस संबंध में वीपीटी से कोई स्पष्टीकरण नहीं मांगा था। भूमि को पट्टा पर लेने के पश्चात ही कम्पनी ने बीओटी आधार पर भांडागार विकसित करने के लिए अनुमति देने हेतु वीपीटी को कहा जिसके लिए वीपीटी ने इन्कार कर दिया।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि जेवी या बीओटी के माध्यम से भंडारण सुविधा को विकसित करने के लिए मूर्त रूप न दिए जाने के बाद, आरसीएफ ने इसकी व्यवहार्यता का अध्ययन किए बिना भांडागार का स्वयं निर्माण करने के लिए बोलियां आमंत्रित की थी (नवम्बर 2012)। व्यवहार्यता अध्ययन, जोकि बोलियां आमंत्रित करने के बाद ही किया गया था (जून 2013), से पता चला कि कम्पनी द्वारा भांडागार का स्वयं निर्माण करना व्यवहार्य नहीं था।

प्रबंधन तथा मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2016) कि विजाग पोर्ट ट्रस्ट की अवसंरचना में निवेश करना आरसीएफ की यूरिया, रॉक फास्फेट, पोटाश और अन्य रसायनों के प्रत्याशित बढ़े हुए आयातों के लिए जो देश की आवश्यकता को पूरा करने के लिए आरसीएफ से अपेक्षित था, के प्रबंधन के लिए बनाई गई बैकवर्ड समेकन योजना थी। आरसीएफ ने भूमि के अधिग्रहण के पश्चात विजाग भूमि का उपयोग करने के लिए विभिन्न उपाय किए किंतु आगामी विकास भारत सरकार, पोर्ट और आरसीएफ की परिकल्पित योजना के अनुसार आगे नहीं बढ़े और भूमि का उनके नियंत्रण से परे अप्रत्याशित कारकों और सर्वोत्तम प्रयासों के बावजूद व्यवहार्यता मामलों के कारण वाछित उद्देश्य के लिए उपयोग नहीं किया जा सका था। उन्होंने आगे बताया कि यदि भांडागार का निर्माण बड़ी निधि के निवेश द्वारा किया जाता, और ये निष्क्रिय पड़े रहते तथा

कम्पनी को भांडागार के निर्माण, इसके रखरखाव हेतु किए गए व्यय के अलावा अन्य पोर्टों (क्योंकि दरे कम थी) के माध्यम से आयात पर व्यय जारी रखना पड़ता। उन्होंने बताया कि उन्होंने राशि के प्रतिदाय के लिए कहा है और मामले को शिपिंग मंत्रालय को भी भेजा है तथा प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है।

प्रबंधन और मंत्रालय का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि भूमि को पट्टे पर लेने का निर्णय गलत, बढ़ा चढ़ाकर बताई गई और अपर्याप्त सूचना पर आधारित था। संयुक्त उद्यम, निर्माण प्रचालन हस्तांतरण आधार, सुविधाओं के स्वयं निर्माण पर भूमि के उपयोग के लिए किए गए विभिन्न प्रयासों ने दर्शाया कि उनके पास पट्टा की संस्वीकृत अवधि में आयात प्रबंधन सुविधाओं के लिए कोई मूर्त योजना नहीं थी। सीमित व्यवहार्यता अध्ययन में भी भंडारण सुविधा के निर्माण/उपयोग की संभावित अपेक्षा की जांच नहीं की गई थी।

इस प्रकार, विजाग पोर्ट ट्रस्ट में भांडागार सुविधाओं के विकास और पट्टा पर ली गई भूमि के उपयोग के लिए अपर्याप्त योजना के परिणामस्वरूप ₹ 2.67 करोड़ की ब्याज हानि (अक्टूबर 2007 से मार्च 2015) (प्रत्येक वर्ष हेतु न्यूनतम नियत जमा ब्याज दरों के आधार पर) के अलावा ₹ 9.02 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ था। वीपीटी को भुगतान किए गए अग्रिम पट्टा प्रीमियम के प्रतिदाय को प्राप्त करने के आरसीएफ के प्रयास निराशाजनक प्रतीत होते हैं क्योंकि पोर्ट ने ₹ 7.65 करोड़ की वापसी से इन्कार कर दिया है, चूंकि पट्टा स्थितियों का पालन न करने में विफलता के कारण पट्टा समाप्त कर दिया गया था।

## अध्याय VII: वित्त मंत्रालय

### आईएफसीआई फैक्टर्स लिमिटेड

#### 7.1 पर्याप्त मूर्त प्रतिभूति पर जोर दिए बिना ऋण के पुनर्निर्धारण के निर्णय से प्राप्यों की गैर-वसूली हुई

आईएफसीआई फैक्टर्स लिमिटेड ने ग्लोडाइन वेंचर्स एण्ड होल्डिंग प्राइवेट लिमि. को मूर्त प्रतिभूति पर जोर दिए बिना दिसम्बर 2010 में संस्वीकृत अल्पावधि ऋण के पुनर्निर्धारण का निर्णय लिया जिससे ₹ 24.23 करोड़ प्राप्यों की गैर-वसूली हुई।

आईएफसीआई फैक्टर्स लिमिटेड (कम्पनी), ग्राहकों को सामान्य उद्देश्य/उनके कार्यगत पूँजी में वृद्धि हेतु निगम ऋण/अल्पावधि ऋण देती है। यह ऋण यथार्थ परिसंपत्तियों के उचित बंधक/सूचीबद्ध शेयरों की गिरवी के रूप में उपयुक्त प्रतिभूति लेने के बाद दिए जाते हैं।

ग्लोडाइन वेंचर्स एण्ड होल्डिंग प्राइवेट लिमि. (जीवीएचपीएल) (एक ग्लोडाइन ग्रुप कम्पनी) के विभिन्न कारोबारी कार्यों के व्यय को पूरा करने के लिए कम्पनी ने दिसम्बर 2010 में ₹ 15 करोड़ के निगमित ऋण की मंजूरी दी एवं वितरण किया। ऋण की अवधि 17 महीनों के ऋण स्थगन सहित दो वर्ष थी। तदनुसार, इसे जून, सितम्बर और दिसम्बर 2012 में ₹ 5 करोड़ की प्रति तीन तिमाही किश्त में वापस लौटाया जाना था। कम से कम 250 प्रतिशत ऋण को कवर करने के लिए ऋण के ₹ 42.95 करोड़ के बाजार मूल्य वाले (दिसम्बर 2010) ग्लोडाइन टेक्नोसर्व लिमिटेड (जीटीएल, एक ग्रुप कम्पनी) के 5,86,000 शेयरों द्वारा जमानत दी गई थी। तत्पश्चात् मई 2012 में, जमानत मूल्य में गिरावट के कारण कई गिरवी शेयरों की संख्या बढ़ाकर 11,69,490 कर दी गई। इसके अतिरिक्त, जमानत के रूप में ब्याज/मूलधन के पुनर्भुगतान हेतु पूर्व दिनांकित चेक (पीडीसी) भी लिए गए थे।

ऋणकर्ता के साथ ऋण करार में प्रावधान था कि यदि ऋण चालू रहने के दौरान किसी भी समय कम से कम बकाया ऋण की राशि की 250 प्रतिशत सुरक्षा बनाए रखने के लिए उल्लिखित जमानत का मूल्य 10 प्रतिशत तक गिर जाता है तो ऋणकर्ता को 3 कार्यदिवसों के भीतर शेयरों में वृद्धि करना था। ऋणकर्ता को 3 दिनों के भीतर नकद मार्जिन प्रदान करना था, यदि शेयरों का बाजार मूल्य शुरूआती गिरवी मूल्य से 20

प्रतिशत तक गिर जाए। इसके अतिरिक्त, यदि ऋणकर्ता द्वारा प्रदान की गई प्रतिभूति, ऋण के अधिशेष को कवर करने के लिए कम हो गई हो अथवा अपर्याप्त हो गई हो तो कम्पनी की संतुष्टि के लिए अतिरिक्त प्रतिभूति प्रदान की जानी थी।

जीवीएचपीएल ने मई 2012 से ब्याज और जून 2012 में बकाया ऋण की पहली किश्त का भुगतान करने में चूक की। इसके अतिरिक्त, जीटीएल का शेयर मूल्य 25 जुलाई 2012 को प्रति शेयर ₹ 341.95 से जबरदस्त गिरावट के साथ 27 जुलाई 2012 को ₹ 218.90 प्रति शेयर हो गया (36 प्रतिशत गिरकर)। यह मूल्य 24 अगस्त 2012 को ₹ 87.30 प्रति शेयर तक घट गया (74 प्रतिशत गिरावट) जिसके परिणामस्वरूप सुरक्षा राशि में ₹ 10.21 करोड़ तक कमी आई जो ऋण राशि से लगभग ₹ 5 करोड़ तक कम थी। इसी बीच (12 अगस्त 2012 को) आईसीआरए (इंवेस्टमेंट क्रेडिट रेटिंग एजेंसी) ने जीटीएल के ₹ 75 करोड़ वाणिज्यिक पेपर कार्यक्रम को दी गई रेटिंग को ए2+ (अत्यधिक सुरक्षित) से घटाकर डी कर दिया जो चूक स्तर रेटिंग है (अर्थात् इस रेटिंग वाले उपकरण चूक में है या परिपक्वता पर चूक होने की संभावना है)। इसके अलावा, आईसीआरए ने ₹ 75 करोड़ के गैर परावर्तक डिबेंचर कार्यक्रम को दी गई इसकी बीबीबी+ रेटिंग (सामान्य रूप से सुरक्षित) भी वापस ले ली क्योंकि यह रेटेड इंस्ट्रूमेंट के प्रति निधि जुटाने में विफल रहा।

सुरक्षा में गिरावट, आईसीआरए द्वारा क्रेडिट रेटिंग में कमी और मूलधन एवं ब्याज दोनों के भुगतान में चूक की जानकारी होने के बावजूद कम्पनी ने ऋण का पुनर्निर्धारण किया और संशोधित शर्तों एवं निर्बंधनों के सहित जीवीएचपीएल के साथ एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किए (28 अगस्त 2012), जिसमें प्रावधान था कि 1 जुलाई 2012 तक देय बकाया ब्याज का भुगतान 31 अगस्त 2012 तक दिया जाएगा और 15 सितम्बर 2012 तक देय एवं बकाया ब्याज का भुगतान 15 सितम्बर 2012 तथा उसके बाद के ब्याज का भुगतान 1 अक्टूबर 2012 से शुरू होने वाले प्रत्येक माह के पहले दिन किया जाएगा। मूलधन का पुनर्भुगतान 1 जनवरी 2013 से शुरू होकर 1 अप्रैल 2014 की समाप्ति तक छः तिमाही किश्तों में किया जाना था। अतिरिक्त 2 प्रतिशत ब्याज प्रतिभूति गिरावट पर उस समय तक लिया जाना था जब तक कि प्रतिभूति, निर्धारित मूल्य तक न पहुँच जाए। जीवीएचपीएल 31 अगस्त 2012 तक तथा उसके बाद ब्याज का भुगतान करने में विफल रही।

कम्पनी ने अक्टूबर 2012 से शेयर बेचना शुरू किया और दिसम्बर 2012 तक ₹ 1.23 करोड़ वसूल किया तथा इसे ₹ 1.57 के अतिदेय ब्याज के प्रति समायोजित किया। जीवीएचपीएल 1 जनवरी और 1 अप्रैल 2013 को बकाया मूल का पुनर्भुगतान करने में

विफल रही। कम्पनी ने मई 2013 से सितम्बर 2013 तक पुनः शेयरों की बिक्री शुरू की और ₹ 74 लाख की वसूली की तथा इसे अतिदेय ब्याज के प्रति समायोजित किया और आगे की वसूली हेतु पूर्व दिनांकित चैक ₹ 2.19 करोड़ के जमा किए (जुलाई 2013)। लेकिन चैको का भुगतान विफल हो गया और इसलिए कम्पनी ने परक्राम्य लिखत अधिनियम की धारा 138 के तहत शिकायत दाखिल की (सितम्बर 2013)। इसके बावजूद भी मूलधन और ब्याज के प्रति कोई पुनर्भुगतान प्राप्त नहीं हुआ। दुबारा कम्पनी ने शेयर बेचना शुरू किया (19 दिसम्बर 2013) और 33,504 शेयरों का पूरा स्टॉक बेचकर ₹ 2.84 लाख वसूल किया। इसके अतिरिक्त, बॉम्बे उच्च न्यायालय के आदेशों के अनुसार (अक्टूबर 2014) जीवीएचपीएल परिसमापन की ओर अग्रसर है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- उदार शर्तों के साथ ऋण के पुनर्निर्धारण का निर्णय अविवेकपूर्ण था क्योंकि जीवीएचपीएल ने ऋण करार की शर्तों के अनुसार ₹ 15 करोड़ के ऋण को कवर करने हेतु अतिरिक्त प्रतिभूति प्रस्तुत नहीं की, जबकि 27 जुलाई 2012 को ₹ 37.50 करोड़ की अपेक्षित प्रतिभूति के प्रति प्रतिभूति का मूल्य घटकर ₹ 25 करोड़ (₹ 218.90 प्रति शेयर) और फिर 24 अगस्त 2012 को अत्यधिक घटकर ₹ 10.21 करोड़ (₹ 87.30 प्रति शेयर) हो गया। यह जीवीएचपीएल की घटिया वित्तीय मजबूती का स्पष्ट साक्ष्य था। इसके अतिरिक्त, आईसीआरए द्वारा डी (चूक) रेटिंग, भुगतान में देरी और जीटीएल के नकद प्रवाह में बाधा दर्शाता था।
- जुलाई 2012 से एमओयू की तिथि तक शेयरों के मूल्य में लगातार गिरावट को देखते हुए, कम्पनी उदार ऋण शर्तों के साथ एमओयू साइन करने के बजाए यथासंभव वसूली हेतु गिरवी शेयरों को बेच सकती थी।
- सुरक्षा कवर को निर्धारित मूल्य तक पहुँचने तक प्रतिभूति में गिरावट के लिए 2 प्रतिशत अतिरिक्त ब्याज की बजाए पुनर्निर्धारण के समय पर मूर्त जमानत पर जोर दिया जाना चाहिए था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (फरवरी 2016) कि ऋणदाताओं द्वारा प्रावधान के अनुसार प्रतिभूति में गिरावट, बकाया प्राप्यों के गैर भुगतान और कम्पनी से बार-बार के अनुरोध के बावजूद नकद मार्जिन का भुगतान करने या सुरक्षा कवर को बहाल करने की जीवीएचपीएल की अक्षमता को देखते हुए जीवीएचपीएल के ऋणदाताओं ने थोक में कम्पनी के गिरवी शेयरों को बेचने की बजाए, जिससे तात्कालिक व अत्यधिक मूल्य

गिरावट आ सकती थी, ऋण सेवा और वसूली का समय देने का निर्णय लिया (22 अगस्त 2012)

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि जीवीएचपीएल मई 2012 से ब्याज और शुरु से ही मूलधन के पुनर्भुगतान में चूक करती रही और आईसीआरए द्वारा रेटिंग में कटौती को देखते हुए प्राप्यों की वसूली की कोई निश्चितता नहीं थी। इसके अतिरिक्त, कम्पनी अपने वित्तीय हितों की सुरक्षा हेतु अतिरिक्त मूर्त प्रतिभूति पर जोर देने में विफल रही तथा अपनी स्वयं की क्रेडिट नीति के उल्लंघन में पर्याप्त सुरक्षा लिए बिना उदार शर्तों एवं निर्बंधनों पर एमओयू पर हस्ताक्षर किए जिससे ₹ 24.23 करोड़ के प्राप्यों (₹ 15 करोड़ मूलधन और ₹ 9.23 करोड़ ब्याज) की गैर वसूली हुई।

### **7.2 ऋण नीति के प्रावधानों के अननुपालन और अनुचित लाभ दिए जाने के परिणामस्वरूप प्राप्यों वसूली की वसूली न होना**

आईएफसीआई फैक्टर्स लिमिटेड ने एक क्रेता की वित्तीय स्थिति का आकलन करते समय ऋण नीति के प्रावधानों से विचलन और प्रतिभूति शेयरों की बिक्री न करके गंगोत्री आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड को अनुचित लाभ दिया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 13.22 करोड़ के प्राप्यों की वसूली नहीं हुई।

आईएफसीआई फैक्टर्स लिमिटेड (कम्पनी) उपभोक्ता खंडों को लक्ष्य बनाते हुए उत्पादों की व्यापक रेंज प्रस्तुत करते हैं जिससे उनकी विशिष्ट क्रेडिट जरूरतों को पूरा किया जा सके। घरेलू बिक्री बिल फैक्टरिंग उनमें से एक है जिससे क्लाइंट (विक्रेता) भारत में स्थित घरेलू क्रेता को माल के बीजक बनाता है, कम्पनी को बीजक सौंप देता है और तुरन्त बीजक मूल्य के 80 से 90 प्रतिशत तक का पूर्व भुगतान प्राप्त करता है। कम्पनी क्रेता से भुगतान का अनुसरण करती है। क्रेता कम्पनी को सीधे भुगतान करता है और कम्पनी क्लाइंट (विक्रेता) को शेष भुगतान करती है। कम्पनी की वर्ष 2011-12 की क्रेडिट नीति में निर्धारित है कि क्लाइंट की कुल बिक्री में से एक विशेष क्रेता को 15 प्रतिशत से अधिक बिक्री नहीं होनी चाहिए और फैक्टरिंग सुविधा संस्वीकृत करने से पहले क्लाइंट और क्रेताओं की क्रेडिट साख सुनिश्चित करने के लिए यथा परिश्रम किया जाना चाहिए।

कम्पनी ने गंगोत्री आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड (जीआईएससीओ) को प्रत्येक क्रेता के प्रति ₹ 1 करोड़ से ₹ 2 करोड़ की फैक्टरिंग सीमा के साथ 13 क्रेताओं पर उदभूत किए गए बिक्री बीजक के प्रति ₹ 10 करोड़ तक की सीमा के घरेलू बिक्री के बिल फैक्टरिंग की संस्वीकृति दी (जुलाई 2011)। 13 क्रेताओं में एक विजय ट्रेडर्स भी था।

कम्पनी और जीआईएससीओ के बीच एक करार किया गया (अगस्त 2011) जिसकी शर्तों में अन्य बातों के साथ साथ कहा गया था कि क्रेता/जीआईएससीओ ली गई फैक्ट्रिंग सुविधा का बीजक तिथियों से 90 दिनों या कम में पुनः भुगतान करेगा जैसा प्रत्येक क्रेता के लिए अनुमोदित किया गया हो। इसके अलावा जीआईएससीओ ₹10 करोड़ के पूर्व दिनांकित चैक, इक्विटी शेयर जिनका कुल बाजार मूल्य सुविधा राशि के दोगुने से कम ना हो, गिरवी रखेगा तथा इनके बाजार मूल्य में दस प्रतिशत गिरावट आने पर टाप अप की व्यवस्था करेगा, प्रोत्साहकों की व्यक्तिगत गारंटी और ग्रुप कम्पनियों की निगम गारंटी प्रस्तुत करेगा। तदनुसार जीआईएससीओ ने ₹ 20 करोड़ (@ ₹ 57.97 प्रति शेयर की दर से) मूल्य के जीआईएससीओ के 34.50 लाख<sup>1</sup> शेयर गिरवी रखे और अन्य औपचारिकताएं पूरी की।

यद्यपि कम्पनी ने प्रारंभ में जीआईएससीओ के छ क्रेताओं<sup>2</sup> पर बीजकों के प्रति फैक्ट्रिंग सुविधा प्रदान की थी, 28 दिसम्बर 2012 से यह सुविधा केवल विजय ट्रेडर्स को दी गई थी क्योंकि जीआईएससीओ का कारोबार केवल विजय ट्रेडर्स के साथ था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि शुरूआत से ही, विजय ट्रेडर्स ने समय पर भुगतान नहीं किया था क्योंकि इसने 90 दिनों की अनुबंधित अवधि के प्रति विभिन्न बीजकों के लिए भुगतान करने में 141 से 307 दिन लिए। इसके अलावा, 2 दिसम्बर 2013 से उस तिथि जब मूल देय राशि ₹ 9.99 करोड़ हो गई, तक विजय ट्रेडर्स द्वारा न तो मूलधन का पुनः भुगतान किया गया न ही अतिदेय जुर्माने का भुगतान किया गया।

इसी बीच, 17 जनवरी 2012 को प्रतिभूत शेयरों का बाजार मूल्य ₹ 28.70 प्रति शेयर तक कम हुआ था जिसके परिणामस्वरूप केवल विस्तारित सुविधा पर प्रतिभूति में ₹ 11.23 करोड़ अर्थात् 1.12 गुना तक कमी आई। जीआईएससीओ प्रतिभूति को टॉप अप करने में विफल हुई तथा कम्पनी ने ₹ 34.71 लाख में 74175 शेयर बेचे (2-13 जनवरी 2012) तथा 20 जनवरी 2012 तक ₹ 9.64 करोड़ (अतिदेय जुर्माने सहित) के बकाया देयों के प्रति बिक्री राशि को समायोजित किया। हालांकि, जीआईएससीओ के इसकी वित्तीय कठिनाई का वर्णन करने के अनुरोध (जनवरी 2012) पर, कम्पनी ने नवम्बर 2014 तक किसी शेयर की बिक्री नहीं की। यद्यपि नवम्बर 2014 के बाद से कम्पनी ने

---

<sup>1</sup> जीआईएससीओ ने सितम्बर-नवम्बर 2011 के दौरान भी 5.38 लाख के शेयर गिरवी रखे जिससे गिरवी शेयर 39.88 लाख शेयर हो गए।

<sup>2</sup> विजय ट्रेडर्स, शान्ति स्टील्स लिमिटेड, रानी सती एंटरप्राइसेस, तनु इंटरनेशनल, सोनालिका एंटर प्राइसेस और चौरी चौरा स्टील्स



9,86,638 शेयर बेचे थे तथापि, यह केवल ₹ 7.31 लाख की उगाही कर पाया क्योंकि उस समय प्रतिभूत शेयरों का बाजार मूल्य काफी<sup>1</sup> नीचे आ गया था।

जीआईएससीओ ने नकदीकरण के लिए ₹ 7.14 करोड़ मूल्य के पूर्व-दिनांकित चेक जमा किए (दिसम्बर 2013) परन्तु सभी चेक अस्वीकृत हो गए। कम्पनी समय पर प्रतिभूत शेयरों को भुनाने में भी विफल हुई तथा इसके परिणामस्वरूप 30 जून 2015 तक ₹ 13.22 करोड़ (मूलधन के प्रति ₹ 9.99 करोड़ तथा अतिदेय मूलधन पर जुर्माने के प्रति ₹ 3.23 करोड़) की राशि जीआईएससीओ के प्रति बकाया देय थी। इन देयों के प्रति कम्पनी के पास उपलब्ध प्रतिभूति ₹ 7.32 लाख मूल्य के 29.27 लाख शेयर (@ ₹ 0.25 प्रति शेयर) थी।

लेखापरीक्षा द्वारा इस मामले में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

- कम्पनी ने वित्तीय आँकड़ों की अनुपलब्धता के कारण फैक्ट्रिंग सुविधा को मंजूर करने से पूर्व विजय ट्रेडर्स तथा सात अन्य क्रेताओं की क्रेडिट योग्यता को सुनिश्चित नहीं किया।
- शुरुआत से विजय ट्रेडर्स द्वारा देयों के भुगतान में अधिक विलम्ब के बावजूद, किसी दर्ज स्पष्टीकरण के बिना उनकी क्रेडिट सीमा को तीन बार अर्थात् अगस्त 2011 में ₹ 1 करोड़ से ₹ 2 करोड़ तक, अगस्त 2012 में ₹ 6 करोड़ तथा 5 मार्च 2013 को ₹ 10 करोड़ तक बढ़ाया गया। ऐसा इस तथ्य के बावजूद किया गया कि दिसम्बर 2012 के बाद से विजय ट्रेडर्स के साथ 100 प्रतिशत बिक्री केन्द्रीकरण था जिसने स्वयं कम्पनी की इस क्रेडिट पॉलिसी का उल्लंघन किया कि क्लाइंट का एक विशिष्ट क्रेता को अपनी कुल बिक्री के 15 प्रतिशत से अधिक बिक्री केन्द्रीकरण नहीं होना चाहिए।
- प्रतिभूति कवर<sup>2</sup> में काफी कमी के बावजूद, जो जनवरी 2012 से प्रारम्भ हुई कम्पनी ने अपने प्रतिभूत शेयरों की बिक्री नहीं की हालांकि प्रतिभूति कवर में कमी के मामले में अपने करार के अनुसार, यह अपने देय राशि की उगाही के लिए शेयरों को बेच सकता था।

---

<sup>1</sup> शेयरों का मूल्य जो जनवरी 2012 से फरवरी 2013 के बीच ₹ 30.95 से ₹ 50.40 तक के बीच था, नवम्बर 2014 में ₹ 2 से कम था

<sup>2</sup> प्रतिभूति कवर जो 28 फरवरी 2013 को ₹ 17.24 करोड़ था। 4 मार्च 2013 को ₹ 10 करोड़, 28 मार्च 2013 को ₹ 4.15 करोड़ तक था तथा यह ₹ 20 करोड़ की आवश्यक प्रतिभूति के प्रति अक्टूबर 2014 में ₹ 77.88 लाख तक कम हुआ।

- प्रमोटर की निजी गारंटी तथा ग्रुप कम्पनी की कॉरपोरेट गारंटी का उपयोग नहीं किया गया क्योंकि इसकी कीमत देय राशि की उगाही के लिए किसी गारंटी के बिना कम्पनी को कोर्ट फीस के अनुसार बकाया देय राशि के चार प्रतिशत थी।

कम्पनी ने उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि शेयरों की बिक्री की प्रक्रिया को टालने के निर्णय को क्लाइंट से बेहतर वसूली तथा शेयर मूल्य में सुधार की उम्मीद पर लिया गया था। इसके अलावा, ऐसी स्थिति जहां प्रतिभूति में कमी है, में इसने शेयरों की बिक्री या प्रतिभूति के टॉप-अप के लिए शीघ्र कार्रवाई करने के लिए शेयरों के आवागमन को मॉनीटर/ट्रैक करने के लिए एक तंत्र तथा दल स्थापित किया है। यह भी कहा गया कि क्लाइंट के प्रति कानूनी कार्रवाई आरम्भ की गई है तथा परक्राम्य लिखित अधिनियम के तहत क्लाइंट कम्पनी तथा इसके निदेशको के प्रति शिकायते दर्ज की गई है जो न्यायालय के समक्ष अधिनिर्णय के लिए लम्बित हैं।

मंत्रालय ने कम्पनी के उत्तर का समर्थन किया (फरवरी 2016) और कहा कि विजय ट्रेडर्स की क्रेडिट सीमा को बढ़ाने का निर्णय सोचा समझा हुआ व्यावसायिक निर्णय था। इस सुविधा को व्यापक आर्थिक स्थितियों में सुधार की अपेक्षा से जारी रखा गया था जिसकी वजह से जीआईएससीओ की स्थिति में भी सुधार हो सकता था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जनवरी 2012 में अपने शेयरों को न बेचने के लिए कम्पनी को अनुरोध करते समय जीआईएससीओ ने फरवरी 2012 माह के अन्दर अपने खातों को नियमित करने का आश्वासन दिया था। अपने वादे को पूरा करने में जीआईएससीओ की विफलता के पश्चात, जब शेयर मूल्य मार्च 2012 से फरवरी 2013 के दौरान ₹ 36.05 से ₹ 50.40 प्रति शेयर के बीच था तब कम्पनी अपनी सम्पूर्ण बकाया देयताओं की वसूली के लिए प्रतिभूत शेयरों को बेच सकती थी। इसके अतिरिक्त, भुगतान में निरन्तर चूक तथा उनके पास 100 प्रतिशत बिक्री केन्द्रीकरण के बावजूद तीन बार विजय ट्रेडर्स के लिए क्रेडिट सीमा बढ़ाने का निर्णय विवेकपूर्ण नहीं था। जहां तक कि क्लाइंट के प्रति कानूनी कार्रवाई का सम्बंध है तो यह केवल चेको की अस्वीकृति के लिए था तथा कम्पनी द्वारा कोई वसूली मुकदमा दायर नहीं किया जा सका क्योंकि इससे कोर्ट फीस के अनुसार 4 प्रतिशत दावित राशि के भुगतान के कारण कम्पनी को अतिरिक्त हानि हो सकती थी।

इस प्रकार, मूल्यांकन करते समय उचित परिश्रम के अभाव, क्रेडिट सीमा में लगातार बढ़ोतरी संशोधन तथा प्रतिभूत शेयरों को बेचने की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 13.22 करोड़ के देय राशि की गैर-वसूली हुई।

एसटीसीआई फाइनेंस लिमिटेड

7.3 अशोध्य ऋणों में निधियों का अवरोधन

उधार नीति के प्रावधानों तथा सुविधा करारों के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार कम्पनी द्वारा समय पर कार्रवाई प्रारंभ करने की विफलता के परिणामस्वरूप अशोध्य ऋण हुए ₹152 करोड़ की निधियों का अवरोधन तथा ₹ 39.36 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

एसटीसीआई फाइनेंस लिमिटेड (पूर्व में सिक्योरिटी ट्रेडिंग कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड जानी जाने वाली) (कम्पनी) भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) जिसने इसे एक ऋण कम्पनी के रूप में वर्गीकृत किया, के पास पंजीकृत एक गैर बैंकिंग फाइनेंशियल कम्पनी (एनबीएफसी) के रूप में उधार तथा निवेश गतिविधियां कर रहा है।

कम्पनी की ऋण बुक ने ₹ 4113 करोड़ की राशि के 112 ऋण दर्शाए (30 जून 2015 तक) जिसमें से ₹3627 करोड़ की राशि के ऋण 107 ग्राहकों को वितरित किए गए थे। अपनी उधार नीति के खण्ड 13.4 के अनुसार, किसी परिसम्पत्ति जिसके संदर्भ में ब्याज छः माह या इससे अधिक तक अतिदेय रहा, को गैर निष्पादन परिसम्पत्ति (एनपीए) के रूप में माना जाना था। लेखापरीक्षा ने सभी सात ऋणों जिन्हें गैर निष्पादन परिसम्पत्ति (एनपीए) के रूप में घोषित किया गया था, को शामिल करते हुए 20 अधिक राशि के ऋणों की जांच की। लेखापरीक्षा ने पाया कि पांच मामलों जहां ऋणों को गैर- निष्पादन परिसम्पत्ति (एनपीए) के रूप में घोषित किया गया था, में कम्पनी ने उधार नीति द्वारा यथाअनुबंधित कार्रवाई प्रारंभ नहीं की। अन्य सभी मामले ऋण बुक तथा लेखापरीक्षा में नमूना जांच के अनुसार संतोषजनक निष्पादन कर रहे थे।

कम्पनी की उधार नीति के खण्ड 15.2 में कथित है कि यदि एक कॉरपोरेट ग्राहक एसटीसीआई के अनुवर्ती कार्रवाई तथा रिकॉल नोटिस जारी करने के बावजूद प्राप्यों की राशि के भुगतान में चूक करता है तथा यदि प्राथमिक प्रतिभूति को गारंटी (निजी/कॉरपोरेट) के अलावा गिरवी रखता है तथा /अथवा बन्धक करता है तो कम्पनी को तुरन्त प्रतिभूति ब्याज लागू करना पड़ता है तथा बोर्ड को सूचित करना पड़ता है। जैसे ही एक परिसम्पत्ति एनपीए हो जाती है तो उधारकर्ता तथा गारंटर को एक रिकॉल नोटिस भेजा जाना होता है तथा छः माह के अन्दर वसूली के लिए एक सिविल मुकदमा दायर किया जाना चाहिए (खण्ड 15.6)। एनपीएज के मामले में, कम्पनी को ग्राहक के साथ बातचीत के माध्यम से सबसे कम संभव समय में अपने प्राप्यों को वसूल करने के लिए कठोर प्रयास करने चाहिए। दीर्घ बातचीतों की संभावना के मामले में, कम्पनी को

परिसम्पत्ति पुनर्निर्माण कम्पनियों के लिए अपने एनपीएज को बेचने की संभावना को खोजना चाहिए (खण्ड 15.4)।

एनपीएज के रूप में घोषित तीन ऋण जिसमें एसटीसीआई उधार नीति द्वारा यथा अनुबंधित कार्रवाई करने में विफल हुआ,का सार निम्नानुसार है:

क्र. सं.	उधारी तथा वितरित राशि का विवरण	ऋण वितरण/ पुनः भुगतान का विवरण	ऋण तथा एक साथ उपलब्ध प्रतिभूतियों का उद्देश्य	पुनः भुगतान/चूक तथा कार्रवाई का विवरण	मूलधन+ ब्याज पर देय राशि ₹ करोड़ में (30 जून 2015)
1	<b>बिल्टयूब इंडस्ट्रिज लिमिटेड (बीआईएल)-</b> ₹ 15.00 करोड़	नवम्बर 2010 01.07.2011 से 10 किशतों (तिमाही) में पुनःभुगतान किए जाने के लिए	₹ 317.07 करोड़ मूल्य की सम्पूर्ण नियत परिसम्पत्तियों पर प्राथमिक प्रतिभूति के प्रति कैप्टिव पावर प्लांट के थोड़े वित्तपोषण सहित सामान्य कॉर्पोरेट उद्देश्य हेतु ऋण	प्रत्येक ₹1.50 करोड़ की केवल दो किशतों का भुगतान किया गया 31.07.2012 पर एनपीए के रूप में ऋण के रूप में ऋण की घोषणा की गई	19.19 (12.00+7.19)
2	<b>ऐरा हाउसिंग एवं डेवलपर्स लिमिटेड (इंडिया)-</b> (ईएचडीएल)- ₹25.00 करोड़	मार्च 2010 एक वर्ष ऋण को समय-समय पर नवीकृत किया गया। पिछला नवीकरण 23.09.2013 को बारह माह की अवधि के लिए था।	ऋण को प्रोत्साहक कम्पनी अर्थात ऐरा इन्फ्रा इंजीनियरिंग लि. के 37,59,819 शेयरों को गिरवी रखने के प्रति मंजूर किया गया। कम्पनी ने उधारके 32,86,201 शेयरों को बेचा(फरवरी 2014 से दिसम्बर 2014) तथा देय ब्याज के प्रति ₹ 2.46 करोड़ राशि को	अक्टूबर 2013 से ब्याज के भुगतान में चूक ऋण को 01.03.2015 को एनपीए के रूप में घोषित किया गया।	25  (गिरवी शेयरों की बिक्री से ब्याज को समायोजित किया)

			समायोजित किया। कम्पनी के पास शेष शेयरों का बाजार मूल्य ₹ 13.97 लाख है (सितम्बर 2015)।		
3	तूलिप टेलीकॉम लि. की दो प्रोत्साहक कम्पनियां अर्थात् सेदर इंफोनेट प्रा. लि. (सीआईपीएल ₹50 करोड़), सुखमनी टेक्नोलॉजी प्रा.लि. (एसटीपीएल- ₹50 करोड़ ) तथा पृथक क्षमता में इसके प्रोत्साहक (₹15 करोड़) ₹115.00 करोड़	सितम्बर 2010/फरवरी 2012/सितम्बर 2013 सीआईपीएल एवं एसटीपीएल को दो ऋणों का नवीकरण नवम्बर 2013 में किया गया।	ऋण को तूलिप टेलीकॉम लि. (1.43 करोड़ + 1.35 करोड़) शेयरों को गिरवी रखने तथा ₹ 15 करोड़ के पृथक ऋण के लिए आवासीय परिसम्पत्ति पर द्वितीय एवं सहायक गिरवी प्रभार के प्रति मंजूर किया गया।	कम्पनी ने ऋण अगस्त/सितम्बर 2014 में एनपीएज के रूप में घोषित किया। रिकॉल नोटिस (सितम्बर 2014) में जारी किया	147.17 (115.00+ 32.17)

लेखापरीक्षा ने तीन ऋणों के संदर्भ में निम्नलिखित का अवलोकन किया:

- (i) बीआईएल ने 1 जुलाई 2011 की प्रथम देय तिथि से किश्तों के भुगतान में चूक की। ऋणी (बीआईएल) एक मुश्त निपटान के लिए आगे आया (अगस्त 2014)। तथापि अनुरोध को इस आधार पर स्वीकार नहीं किया कि कोई ठोस योजना प्रदान नहीं की गई थी। बीआईएल का निवल धन मार्च 2014 तक क्षरित हो गया था तथा इसे औद्योगिक तथा वित्तीय पुनःनिर्माण बोर्ड (बीआईएफआर) को भेजा गया (जुलाई 2015)। कम्पनी ने ऋण करार समाप्त किया तथा बीआईएफआर के पास उधारी के पंजीकृत होने और सुविधा करार के ब्याज (खण्ड 5(एच) का भुगतान न करने की एक तिमाही के पश्चात रिकॉल हेतु प्रावधान के प्रति एनपीए के रूप में परिसम्पत्ति की घोषणा तथा ऋण को वापिस लेने के बीच तीन वर्षों के बीत जाने के पश्चात मात्र रिकॉल नोटिस जारी किया (अगस्त 2015)। कम्पनी ने चेको की अस्वीकृति के तीन दृष्टान्तों हेतु परक्राम्य लिखत अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत नोटिस जारी किए। हालांकि कम्पनी द्वारा ₹ 15 करोड़ के लिए निदेशको की निजी गारंटी लागू की गई थी (अगस्त 2015) फिर भी कोई

वसूली संभव नहीं थी क्योंकि यह निजी गारंटी असुरक्षित थी। अपने देय प्राप्यों की वसूली के लिए कम्पनी की विफलता इस तथ्य के बावजूद थी कि कम्पनी के पास उधारी की नियत सम्पत्तियों पर प्रथम प्रभार था। कम्पनी ने उधारी को सुविधा करार के खण्ड 17(ए) तथा (सी।।।) के अनुसार अब तक चूककर्ता के रूप में घोषित नहीं किया परन्तु केवल आवधिक रूप से भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) को ऋणों का भुगतान न करने का ब्यौरा सूचित किया।

- (ii) ईएचडीएल ने अक्टूबर 2013 से ब्याज के भुगतान में चूक करना आरम्भ किया। तथापि, कम्पनी मूल ऋण की वसूली करने के लिए गिरवी शेयरों को बेच नहीं सकी क्योंकि शेयर मूल्य तेजी से कम हुए। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि यद्यपि ऋण की मंजूरी के समय क्रेडिट रेटिंग एजेंसी सीआईबीआईएल द्वारा क्रेडिट रेटिंग उधारी के संदर्भ में संतोषजनक थी फिर भी इसने गारंटर के संदर्भ में अतिदेय स्थिति दर्शाई। ऋण को 10 माह के विलम्ब के पश्चात एनपीए घोषित किया गया (मार्च 2015) तथा रिकॉल नोटिस को जबसे ब्याज अतिदेय था तबसे छः माह की अनुबद्ध अवधि के प्रति 17 माह के विलम्ब के पश्चात केवल 30 अक्टूबर 2015 को जारी किया गया था।
- (iii) सीआईपीएल तथा एसटीपीएल ने प्रारंभिक ऋण का पुनः भुगतान करने में चूक की परन्तु कम्पनी ने केवल ऋणों को मात्र नवीकृत नहीं किया अपितु उनकी व्यक्तिगत क्षमता में प्रोत्साहकों को ₹ 15 करोड़ का नया ऋण भी मंजूर किया (सितम्बर 2013)। ऋणों के नवीकरण के समय पर विस्तारित विभिन्न रियायतों में 15.5 प्रतिशत की अपेक्षित (नवीकरण के नियम और शर्तों के अनुसार) बढ़ी हुई दर की बजाय मौजूदा दर (15 प्रतिशत) ऋण का विस्तार तथा देय ब्याज के प्रति ₹ 14.69 लाख की राशि को चार माह के लिए प्रभारित अधिक/दाण्डिक ब्याज का समायोजन (मार्च 2014) सम्मिलित था। रिकॉल नोटिस जारी (सितम्बर 2014) होने के बावजूद, उधारी/गारंटर्स ने बकाया प्राप्यों का भुगतान नहीं किया। कम्पनी ने उधार नीति के खण्ड 15.2 के तहत यथा प्रावधानित प्रतिभूति को लागू करने के लिए कोई कानूनी कार्रवाई प्रारंभ नहीं की (दिसम्बर 2015)।

इस प्रकार, ऋणों को एनपीए के रूप में घोषित करने, ऋणों की रिकॉलिंग, प्रतिभूति को लागू करने, एनपीए को परिसम्पत्ति पुनर्निर्माण कम्पनियों को बेचने के विकल्प को खोजने तथा इसकी उधार नीति के अनुसार निर्धारित समय के अन्दर ऋणों के प्रति एक

सिविल मुकदमा दायर करने में कम्पनी की निष्क्रियता के परिणामस्वरूप उक्त तीन ऋण मामलों में मूल तथा ब्याज के प्रति ₹ 191.36 करोड़ की वसूली नहीं हुई।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर /दिसम्बर 2015) कि:

- (i) **बीआईएल** ने विभिन्न बैंको से क्रेडिट सुविधा का लाभ उठाया था तथा कम्पनी का शेयर केवल 5% लगभग था। कॉरपोरेट डेब्ट रिस्ट्रक्चरिंग (सीडीआर) को सीडीआर सेल द्वारा अनुमोदित किया गया (मई 2013) तथा इसलिए एसटीसीआई ने तुरन्त न्यायालय में मुकदमा दायर करके अकेले ही वसूली कार्यवाहियां प्रारंभ नहीं की क्योंकि यह अनुभव किया गया कि सभी उधारकर्ताओं द्वारा सामान्य कार्रवाई प्रत्येक ऋणदाता द्वारा व्यक्तिगत कार्रवाई से अधिक प्रभावी होगी। तथापि सीडीआर पैकेज विफल हुआ (मार्च 2014)। संघ के अग्रणी बैंकर स्टेट बैंक ऑफ इंडिया द्वारा अन्य परिसम्पत्ति पुननिर्माण कम्पनी को अपनी परिसम्पत्तियां बेचने (मार्च 2015) के पश्चात ही अगस्त 2015 में रिकॉल नोटिस जारी किया गया। निगोशीअबल इन्स्ट्रूमेंट एक्ट के तहत आरम्भ की गई कार्रवाई जारी है।
- (ii) **ईएचडीएल** ने प्राप्य राशियों के पुनः भुगतान के लिए अपनी असमर्तता प्रकट की क्योंकि ग्रुप अवसंरचना क्षेत्र में है तथा इसकी कई परियोजनाएं प्रतिकूल आर्थिक स्थिति, विभिन्न प्राधिकरणों से विलम्बित भुगतान, विभिन्न बाधाओं की वजह से सड़क परियोजनाओं को पूरा करने में कठिनाई के कारण प्रभावित हुई जिसके परिणामस्वरूप ऋण में वृद्धि हुई। शेयर मूल्य लगातार कम हुए जिसने स्टॉक के परिसमापन करने के प्रयासों को प्रतिबंधित किया। ग्राहक कम्पनी की निरन्तर जांच तथा प्रोत्साहन के कारण अप्रैल 2014 तक कुछ विलम्बों के साथ ब्याज का शोधन कर रहा था । अतिरिक्त भूमि खण्डों को केवल कम्पनी से अत्यधिक दबाव के बाद भाग प्रतिभूति के रूप में प्राप्त किया गया था। रिकॉल नोटिस 30 अक्टूबर 2015 को जारी किया गया तथा कम्पनी देय राशियों की वसूली के लिए मुकदमा दायर करने की प्रक्रिया में है।
- (iii) **सीआईपीएल एवं एसटीपीएल** शेयरों को गिरवी रखकर अथवा नकद मार्जिन जमा करके अतिरिक्त मार्जिन देने में असमर्थ थीं। स्टॉक बाजार में टीटीएल शेयरों की मुक्त गिरावट के परिणामस्वरूप (अगस्त 2012), कोई ऋणदाता किसी शेयर को बेच नहीं सका। सीडीआर पैकेज के सफल क्रियान्वयन के लिए अन्य सहायता प्रदान करने हेतु, व्यक्तिगत ऋण को पहले ही किसी अन्य ऋणी को गिरवी रखी हुई प्रोत्साहक की आवासीय सम्पत्ति पर उपलब्ध परिसम्पत्ति कवर के प्रति

मंजूर किया गया। सीडीआर पैकेज को विभिन्न कारणों की वजह से क्रियान्वित नहीं किया जा सका। कम्पनी बोर्ड ने एसटीपीएल तथा व्यक्तियों के प्रति मध्यस्थता प्रक्रियाओं तथा सीआईपीएल के प्रति मुकदमा दायर करने की शुरुआत को अनुमोदित किया (7 नवम्बर 2015)।

- (iv) एनपीए के रूप में घोषित खाते सीआईबीआईएल को डाटा के मासिक उद्यतन द्वारा सूचित किए जाते हैं।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2016) कि मामले को आरबीआई के साथ लिया गया तथा आरबीआई ने सूचित किया है कि एसटीसीआई फाइनेंस लि. ने एनपीए के रूप में उल्लिखित खाते को वर्गीकृत किया था तथा कम्पनी द्वारा अपनाई वसूली प्रक्रिया पर देने के लिए उसके पास कोई टिप्पणी नहीं है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि जब सीडीआर पैकेज विफल हो या जब उधारी एक मुश्त निपटान के लिए आगे आए तो एक स्वतंत्र एनबीएफसी होने के नाते तथा बीआईएल की परिसम्पत्तियों पर प्रथम प्रभार रखने वाली कम्पनी को प्राप्यों की वसूली के लिए उचित तथा समय पर कार्रवाई करनी चाहिए। चूककर्त्ताओं के प्रति कोई कानूनी कार्रवाई आरम्भ नहीं की गई। वसूली प्रक्रिया प्रारम्भ न करने के कम्पनी के निर्णय ने अपेक्षित परिणाम नहीं दिए क्योंकि बीआईएल को ऋण देने वाले अग्रणी बैंकर एसबीआई ने कम्पनी को सूचित किए बिना मार्च 2015 में एक परिसम्पत्ति पुनर्निर्माण कम्पनी को अपने ऋण बेचे। उधारी ईएचडीएल के संदर्भ में ₹ 25 करोड़ की बकाया ऋण राशि के प्रति कम्पनी के पास प्रतिभूति शेयरों का मूल्य केवल ₹ 0.14 करोड़ था तथा कृषि भूमि के रूप में अतिरिक्त प्रतिभूति का मूल्य ₹ 13.36 करोड़ था। इसके अलावा, गारंटर के माध्यम से वसूली की संभाव्यता भी निश्चित नहीं थी क्योंकि ऋण की मंजूरी के समय भी गारंटर की क्रेडिट रिपोर्ट ने अतिदेयता दर्शाई थी। सीआईपीएल, एसटीपीएल तथा प्रोत्साहको को ऋणों के मामले में, टीटीएल के 2.78 करोड़ गिरवी शेयरों के रूप में उपलब्ध प्रतिभूति प्रयोज्य नहीं है तथा ₹ 115 करोड़ के ऋण के प्रति उधारी के संदर्भ में ₹ 109 करोड़ की आवासीय सम्पत्ति पर द्वितीय प्रभार कम्पनी के हित को सुरक्षित रखने के लिए पर्याप्त नहीं होगा। इसके अलावा ₹ 15 करोड़ के अतिरिक्त ऋण को कोई अतिरिक्त प्रतिभूति प्राप्त किए बिना बढ़ाया गया था।

इस प्रकार, अपनी उधार नीति के प्रावधानों तथा सुविधा कारारो की निबंधन एवं शर्तों के अनुसार उचित कार्रवाई प्रारम्भ करने में कम्पनी की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 152 करोड़ के ऋण अशोध्य हुए तथा कम्पनी की स्वयं की निधियों का अवरोधन हुआ और उस पर ₹ 39.36 करोड़ के ब्याज की हानि हुई ।



यूनाइटेड इंडिया इंश्योरेंस कम्पनी लिमिटेड

**7.4 जोखिम के अत्यधिक अवरोधन के कारण के बीमा दावे का परिहार्य भुगतान।**

अपनी स्वचालित क्षमता से अधिक जोखिम का उत्तरदायित्व लेखे से पूर्व वैकल्पिक व्यवस्था की विफलता (एफएसी) पुनर्बीमा के कारण, यूआईआईसी को ₹ 8.93 करोड़ के परिहार्य दावे का भुगतान करना पड़ा।

यूनाइटेड इंडिया इंश्योरेंस कम्पनी लिमिटेड (यूआईआईसी) (कम्पनी) ने ₹ 1,501.04 करोड़ की बीमित राशि के लिए 20 मार्च 2009 से 19 मार्च 2012 की समयावधि को कवर करने वाली बीएचईएल पीपावव परियोजना (बीमित) को एक मैरिन कम इरेक्शन पॉलिसी<sup>1</sup> जारी की (मार्च 2009)। नीति की प्रति निम्नतर सीमा (पीबीएल<sup>2</sup>) ₹ 150 करोड़ थी तथा कम्पनी का पीबीएल शेयर ₹ 135 करोड़ था क्योंकि कम्पनी तथा ओरिएंटल इंश्योरेंस कम्पनी के बीच शेयर किया गया जोखिम 90:10 के अनुपात में था। कम्पनी की स्वचालित क्षमता<sup>3</sup> ₹ 103.50 करोड़ थी। प्रति निम्नतर सीमा (पीबीएल) इसकी स्वचालित क्षमता से अधिक थी, इस तथ्य के बावजूद कम्पनी ने ₹ 31.50 करोड़ (अर्थात् ₹ 135 करोड़-₹ 103.50 करोड़) के अधिक बीमा कवरेज के लिए वैकल्पिक पुनर्बीमा की व्यवस्था नहीं की।

बीमाकृत (बीएचईएल) ने गैस टर्बाइन में पीपावव साइट पर ले जाते समय हुई क्षति के कारण पॉलिसी के तहत ₹ 114.48 करोड़ की हानि सूचित की। इस खेप के लिए अंतिम बीमाकृत राशि ₹ 130.18 करोड़ थी। कम्पनी ने ₹ 83.95 करोड़ की हानि निर्धारित की तथा वसूली अधिकारों का संरक्षण न होने की ओर ₹ 8.51 करोड़ कम करने के पश्चात् ₹ 75.44 करोड़ के निवल दावे को मंजूर किया (अक्टूबर 2013)। कम्पनी ने निवल दावे से ₹ 67.90 करोड़ के अपने शेयर का भुगतान किया। इस प्रकार, कंपनी ने अपनी स्वचालन क्षमता से अधिक कवर किए गए जोखिम के लिए वैकल्पिक पुनर्बीमा की व्यवस्था न करने के कारण ₹ 8.93 करोड़<sup>4</sup> का परिहार्य भुगतान किया।

<sup>1</sup> दिनांक 20 मार्च 2009 को नई दिल्ली में जारी नीति संख्या 500300/21/08/02/00000 1360

<sup>2</sup> पीबीएल बीमित आवरक मैरिन कार्गो जोखिम द्वारा घोषित एकल पारगमन में खेप का अधिकतम मूल्य है।

<sup>3</sup> स्वचालित क्षमता = ₹ 103.50 करोड़ [अनिवार्य ₹ 13.50 करोड़+ ₹ 10 करोड़ का निवल अवरोधन + ₹ 80 करोड़ की (अन्तर-ग्रुप ट्रिटिज + अधिशेष ट्रिटिज)]

<sup>4</sup> परिहार्य दावा भुगतान: कुल निवल दावा (₹ 75.44 करोड़) \* 90 प्रतिशत (अर्थात् ₹ 67.90 करोड़) \* 13.18 प्रतिशत (अर्थात् ₹ 8.95 करोड़) घटा आनुपातिक प्रीमियम आय (₹ 1.78 लाख) = ₹ 8.93 करोड़

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा तथ्य को स्वीकार करते हुए कहा (दिसम्बर 2013) कि खेप के पारगमन के संदर्भ में पूर्व सूचना की प्राप्ति न होने के कारण वैकल्पिक पुनर्बीमा को परेषण के लिए व्यवस्थित नहीं किया गया था तथा आगे यह कहा गया कि दावे का निपटान करते समय सक्षम प्राधिकारी द्वारा पुनर्बीमा कार्यक्रम में भिन्नता को मंजूर किया गया (मार्च 2011)। मंत्रालय ने प्रबंधन के मत की पुष्टि की है (मार्च 2015)।

मंत्रालय/प्रबंधन के उत्तर को इस तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि चूंकि प्रति निम्नतर सीमा स्वचालित क्षमता से अधिक थी, अतः कम्पनी को जोखिम का उत्तरदायित्व लेने से पूर्व इसकी स्वचालन क्षमता से अधिक बीमा कवरेज के लिए वैकल्पिक पुनर्बीमा लेना आवश्यक था। स्वीकृत आरआई कार्यक्रम से विचलन के लिए किसी विशिष्ट मंजूरी को सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकार किया गया था।

इस प्रकार, अपनी स्वचालन क्षमता से अधिक जोखिम का उत्तरदायित्व लेने से पूर्व वैकल्पिक पुनर्बीमा की व्यवस्था करने में विफलता के कारण, कम्पनी को ₹ 8.93 करोड़ के दावे के परिहार्य भुगतान को जारी रखना पड़ा।

## अध्याय VIII: स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय

### एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड

#### 8.1 एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड, तिरुवनंतपुरम की विपणन गतिविधियों की कार्यकुशलता तथा प्रभावकारिता।

##### मुख्य बिन्दु:

- ❖ एचएलएल ने कोई सुनिश्चित, पृथक तथा दस्तावेजित विपणन नीति विकसित नहीं की हैं  
(पैरा 8.1.2.2)
- ❖ क्रेडिट अवधि से अधिक बकाया प्राप्ति की उगाही के संदर्भ में, कम्पनी ने पार्टियों द्वारा विलम्बित भुगतानों पर कोई ब्याज प्रभारित नहीं किया। एचएलएल का प्रत्यक्ष विपणन तथा निर्यात के तहत 31 मार्च 2015 तक ₹ 86.39 करोड़ बकाया था जिसमें ₹ 14.43 करोड़ एक वर्ष से पांच वर्षों की अवधि से अधिक तक बकाया थे तथा ₹ 4.69 करोड़ पांच वर्षों से अधिक तक अतिदेय थे।  
(पैरा 8.1.2.2)
- ❖ उपभोक्ता व्यवसाय डिविजन में, क्रेडिट अवधि से अधिक बकाया देय राशि ने एक वृद्धि प्रकृति दर्शाई तथा 2012-13 से ₹ 2.58 करोड़ से 2014-15 में ₹ 11.38 करोड़ तक तेजी से वृद्धि की।  
(पैरा 8.1.2.3)
- ❖ ऋणियों की स्थिति सरकारी व्यवसाय डिविजन (जीबीडी) को छोड़कर 22.36 प्रतिशत से 58.18 प्रतिशत के बीच थी तथा 2014-15 में लगभग सभी विपणन डिविजनों की स्थिति खराब थी।  
(पैरा 8.1.3.1)
- ❖ ₹ 3.54 करोड़ मूल्य की बिक्री/स्टॉक हस्तारण पर बिक्री कर दस्तावेजों के संग्रहण/प्रस्तुति नहीं हुई थी जिसके परिणामस्वरूप एचएलएल पर परिहार्य सांविधिक देयता हुई।  
(पैरा 8.1.3.2)

- ❖ एचएलएल के पास उत्पादन परिहार्य तथा विकास और विरोधी प्रतिस्पर्धा के लिए बाजार अनुसंधान करने की एक सामान्य प्रक्रिया नहीं है।

(पैरा 8.1.4.1)

### 8.1.1 प्रस्तावना

एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड (एचएलएल) को स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के तहत 01 मार्च 1966 को समाविष्ट किया गया था। एचएलएल कंडोम, इन्ट्रा-यूट्रिन उपकरण, आरेल एंड एमरजेंसी पिल, क्रीम, टयूबल-रिंग जैसे गर्भनिरोधक दवा तथा ब्लड क्लेक्शन बेग, सर्जिकल सूचर, ऑटो डिसेबल साइडिंग, विट्रो डायगनोस्टिक टेस्ट किट, शन्टस, आयरन एंड सेनिट्री नेपकिन आदि की व्यापक संख्या का निर्माण तथा व्यापार करती है। 31 मार्च 2015 को समाप्त वर्ष के लिए एचएलएल का टर्नओवर ₹ 31.55 करोड़ कर के पश्चात् लाभ सहित ₹ 1058.05 करोड़ था।

एचएलएल का अपने विभिन्न डिविजनों अर्थात् चेन्नई से संचालित हाई-केयर डिविजन (एचसीडी), वूमन हेल्थ केयर डिविजन (डब्ल्यूएचडी) तथा बेंगलूरु से संचालित कन्जूमर बिजनेस डिविजन (सीबीडी) के माध्यम से देश को कवर करने वाला व्यापक नेटवर्क है। सरकारी व्यवसाय डिविजन (जीबीडी) मुख्य रूप से नोयडा में उस क्षेत्रीय कार्यालय के माध्यम से परिचालन करता है जो गर्भनिरोधक तथा अस्पताल उत्पादों के लिए केन्द्रिय तथा विभिन्न राज्य सरकारों से आदेश प्राप्त करता है। कोच्चि में अन्तर्राष्ट्रीय व्यावसाय डिविजन (आईबीडी) एचएलएल के निर्यात परिचालनों का निपटान करता है।

2012-13 से 2014-15 तक के तीन वर्षों के लिए विभिन्न डिविजनों द्वारा की गई विपणन गतिविधियों की समीक्षा को उन परिचालनों की कार्यकुशलता तथा प्रभावकारिता का निर्धारण करने के संदर्भ में लिया गया था।

### 8.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

#### 8.1.2.1 बिक्री लक्ष्य तथा उपलब्धियाँ

वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान सीबीडी, एचसीडी, डब्ल्यूएचडी, आईबीडी तथा जीबीडी द्वारा उत्पादों के विपणन में बिक्री लक्ष्यों तथा उपलब्धियों को **अनुबंध** में दिया गया है।

यह देखा गया कि विशिष्ट रूप से पिछले दो वर्षों में सभी घरेलू डिविजन अपने सम्बंधित लक्ष्य प्राप्त करने में विफल हुए। इसके अतिरिक्त, दो विपणन डिविजन अर्थात् सीबीडी तथा एचसीडी 2012-13 के बाद से लगातार अपना लक्ष्य प्राप्त करने में विफल

हुए। आईबीडी केवल वर्ष 2012-13 के दौरान अपने लक्ष्य को प्राप्त कर सका। हालांकि, यह देखा गया कि 2013-14 में लक्ष्यों ने तीन गुना वृद्धि की थी परन्तु बाद में 2014-15 में यह नीचे आ गए तब भी कम हुए लक्ष्यों को भी प्राप्त नहीं किया जा सका।

एचएलएल द्वारा 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान अपने उत्पादों के विपणन पर क्रमशः ₹ 22.12 करोड़, ₹ 22.15 करोड़ तथा ₹ 30.95 करोड़ व्यय करने के बावजूद बिक्री लक्ष्यों की उपलब्धि में कमी थी। लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि चूंकि समझौता ज्ञापन (एमओयू) ₹ 491.43 करोड़ तथा ₹ 531.01 करोड़ की निवल सम्पत्ति पर सहमत था, इसके विपरीत एचएलएल 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान क्रमशः ₹ 399.40 करोड़ तथा ₹ 426.29 करोड़ ही प्राप्त कर सका।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2016) कि एचएलएल अपने विपणन डिविजन के लिए चुनौतीपूर्ण टर्नओवर लक्ष्य निर्धारित करता है तथा यह और अधिक हुआ करता था। अतः इसमें लक्ष्यों की प्राप्ति में गिरावट आना निश्चित है परन्तु फिर भी प्राप्त किया गया टर्न-ओवर वर्ष दर वर्ष व्यवसाय में बेहतर वृद्धि दर्शाता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह लक्ष्यों को प्राप्त करने में लगातार विफल हुआ जो यह दर्शाता है कि इसकी बिक्री वृद्धि सम्बंधित उत्पादों की सम्पूर्ण बिक्री वृद्धि के अनुरूप नहीं थी।

एचएलएल के इस उपेक्षित निष्पादन के लिए सहायक कारकों की आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

#### **8.1.2.2 असमान क्रेडिट नीति तथा क्रेडिट अवधि से अधिक विलम्बित भुगतानों पर ब्याज का उद्ग्रहण न होना**

यह देखा गया कि एचएलएल की सुनिश्चित तथा पृथक दस्तावेजित विपणन नीति नहीं थी, इसने अपने उत्पादों को नकद तथा क्रेडिट दोनों आधारों पर बेचा। प्रत्येक मामले के आधार पर क्रेडिट अवधि तथा क्रेडिट सीमा की स्वीकृति के नियमों तथा क्रेडिट अवधि में राहत/विस्तार को भिन्न पाया गया। इसके क्लाइंटों के लिए क्रेडिट सीमा तथा अवधि की स्वीकृति में एकसमान ढांचा नहीं था।

क्रेडिट अवधि से अधिक बकाया प्राप्ति की उगाही के सदर्भ में, एचएलएल ने विलम्बित भुगतानों के लिए कोई ब्याज प्रभारित नहीं किया तथा प्रत्यक्ष विपणन और निर्यातों के तहत क्लाइंटों से 31 मार्च 2015 तक ₹ 86.39 करोड़ का बकाया था। इसमें से ₹ 14.43 करोड़ एक वर्ष से पांच वर्षों की अवधि से अधिक बकाया थे तथा ₹ 4.69 करोड़ पांच

वर्षों से अधिक तक अतिदेय थे। एचएलएल ने कहा कि हालांकि यह बाजार में मौजूदा व्यापार पद्धति के अनुसार था तथापि, यह अपने विवाद के समर्थन में कोई दस्तावेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं कर सका। चूंकि एचएलएल बैंकरो से प्राप्त किए गए नकद क्रेडिट के माध्यम से अपनी निधियां मंगा रहा था अतः व्यवसाय पद्धति के अनुसार दर्शाए गए माध्यम से ब्याज का उद्ग्रहण न होने के परिणामस्वरूप ₹ 9.15 करोड़ की सीमा तक ब्याज की हानि हुई।

पार्टियों द्वारा ली गई वास्तविक क्रेडिट अवधि पर सूचना तथा ग्राहको को क्रेडिट की लागत प्रबंधन के पास उपलब्ध नहीं थी। उक्त सूचना के अभाव ने एचएलएल की बकाया राशि को प्रभावी रूप से मॉनीटर तथा वसूल करने की योग्यता को गंभीर रूप से कम किया।

लेखापरीक्षा में आगे यह देखा गया कि डब्ल्यूएचडी में, अपने क्लाइंटो को क्रेडिट अवधि तथा क्रेडिट सीमा की स्वीकृति के बावजूद टर्नओवर वास्तव में 2012-13 में ₹ 133.51 करोड़ से 2014-15 में ₹ 117.37 करोड़ तक कम हुआ। प्रत्यक्ष रूप से, यद्यपि एक बाजार पद्धति कही जाने वाली क्रेडिट सुविधा इस महत्वपूर्ण डिविजन के टर्नओवर को बढ़ाने में विफल हुआ है तथा अप्रभावी है, इसे पुनः मूल्यांकन की आवश्यकता है।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि क्रेडिट अवधि से अधिक कुल बकाया का बहुत अधिक भाग (₹ 81.73 करोड़ ) उन सरकारी संस्थाओं जिसके लिए क्रेडिट अवधि मौजूद नहीं था, से सम्बंधित है।

प्रबंधन का तर्क सही नहीं है क्योंकि एचएलएल ने स्वयं जनवरी 2016 के अपने उत्तर में सरकारी संस्थाओं तथा प्रबंधन को यह स्वीकार करते हुए 90 दिनों की क्रेडिट अवधि अनुबंधित की कि ₹ 81.73 करोड़ में से ₹ 47.18 करोड़ की राशि अतिदेय थी अर्थात् स्वीकृत क्रेडिट अवधि से अधिक तक बकाया थी।

#### 8.1.2.3 उगाही के लिए क्रेडिट नियमों को लागू करने में मॉनीटरिंग का अभाव

क्रेडिट नियमों को लागू करने के लिए चयनित अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि क्रेडिट अवधि से अधिक बकाया देय अधिक थे तथा 31 मार्च 2015 को ₹ 312.92 करोड़ पर स्थिर रहे। मुख्य अवलोकन निम्नानुसार है:-

- सीबीडी द्वारा निरोध, माला-डी तथा फीमेल कंडोम जैसे उत्पादों का थोक व्यापारियों तथा खुदरा बिक्री केन्द्रों के माध्यम से व्यापार किया गया था। क्रेडिट अवधि से अधिक बकाया देय राशि ने वृद्धि प्रवृत्ति दर्शायी तथा इसने 2012-13 में

₹ 2.58 करोड़ से 2014-15 में ₹ 11.38 करोड़ अर्थात् 2012-13 में डिविजन के कुल देय राशि के 16.07 प्रतिशत से 2014-15 के दौरान कुल देय राशि के 50.64 प्रतिशत तक तेजी से वृद्धि की।

- डब्ल्यूएचडी जहां महिला गर्भनिरोधक, गर्भावस्था परिक्षण-कीट जैसे उत्पादों की खुदरा बिक्री केन्द्रों के माध्यम से डील तथा विपणन किया गया था, में क्रेडिट अवधि से अधिक कुल देय राशि ने 2012-13 में ₹ 22.32 करोड़ से 2014-15 में ₹ 28.09 करोड़ तक वृद्धि की।
- निर्यात के मामले में, क्रेडिट अवधि से अधिक देय राशि की औसत प्रतिशतता 2012-13 से 2014-15 तक की समयावधि के दौरान 49.68 प्रतिशत थी।
- जीबीडी के मामले में, 90 दिनों की क्रेडिट अवधि के पश्चात् भुगतान प्राप्त किए गए थे तथा इस प्रकार एचएलएल को विलम्बित भुगतानों पर ब्याज की हानि उठानी पड़ी। प्राप्ति स्थल पर वितरण प्रमाणन के पश्चात ही भुगतान किए गए थे जिसमें प्रशासनिक मजूरी तथा प्रक्रियात्मक औपचारिकताओं के कारण लम्बी प्रक्रियात्मक अवधि सम्मिलित थी।

उक्त से यह देखा जा सकता है कि 2012-13 से 2014-15 के दौरान क्रेडिट अवधि से अधिक देय राशि को कम नहीं किया गया था जो यह दर्शाता है कि एचएलएल में वसूली प्रक्रिया प्रभावी नहीं थीं।

प्रबन्धन ने कहा कि एचएलएल में डायनेमिक क्रेडिट कंट्रोल सिस्टम (डीसीसीएस) पर आधारित एक मजबूत एसएपी है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डीसीसीएस सरकारी विभाग/संस्थाओं को छोड़कर सभी ग्राहकों के लिए सक्रिय है तथा सीबीडी तथा डब्ल्यूएचडी से सम्बंधित देय राशि में से 96.75 प्रतिशत देय डीसीसीएस को सीमित उपयोग का बनाते हुए सरकारी विभागों/संस्थाओं से सम्बंधित थे। क्रेडिट बिक्री के विलम्बित संग्रहण ने एचएलएल की कार्यकारी पूंजी स्थिति को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया।

#### **8.1.2.4 ग्राहक बिक्री में आनुपातिक वृद्धि के बिना भारी छूट**

अपना टर्नओवर बढ़ाने के लिए एचएलएल ने अपने क्लाइंटो को नकद तथा मात्रा दोनो में छूट दी। नकद बिक्री पर बीजक मूल्य में दो प्रतिशत नकद छूट दी गई तथा नकद और क्रेडिट बिक्री दोनो के लिए मात्रा छूट दी गई थी। 2014-15 में मात्रा छूट के साथ बिक्री

की नमूना जांच में लेखापरीक्षा ने यह पाया कि तेरह (13) उत्पादों के संदर्भ में यद्यपि मात्रा छूट 19.81 प्रतिशत से 300.88<sup>1</sup> प्रतिशत के बीच थी तथापि, एचएलएल ने बिक्री मात्रा की हानि उठाई। बिक्री मात्रा में कमी विशेष रूप से निम्नलिखित उत्पादों से तय हुई:

क्रम सं.	विवरण	बिक्री यूनिट	2012-13	2013-14	2014-15
			बेची गई मात्रा	बेची गई मात्रा	बेची गई मात्रा
1.	मूडस अल्ट्राथीन 3 स	वॉलट	823537	27469	7802
2.	हिलकल 500	स्ट्रिप	168539	155779	73991
3.	हीलजॉल	स्ट्रिप	89830	31864	400
4.	पी-ड्राइव एस	स्ट्रिप	26105	22256	162

एचएलएल अपने उत्पादों को लाभप्रदता के घटते- बढ़ते स्तरों पर भिन्न कीमतों में बेचते हैं। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि कीमतों को वर्ष में कई बार निर्धारित तथा संशोधित किया गया। यद्यपि, अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक ने मूल्य निर्धारण समिति को कलेंडर वर्ष के आरम्भ अथवा वित्तीय वर्ष में मूल्य संशोधन की सहायता लेने के लिए परामर्श दिया क्योंकि बाजार पर इस का प्रभाव होगा तथापि कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई। एचएलएल मूल्यों के निर्धारण/आवधिक समीक्षा को सुविधाजनक बनाने के लिए एक दस्तावेज मूल्य नीति अपनाए बिना अपना परिचालन जारी रखता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नवीनतम उपलब्ध लागत लेखापरीक्षा रिपोर्ट के अनुसार, 2012-13 के दौरान सरकार को कंडोम (₹ 2.66 करोड़), सैनिट्री नेपकीन (₹ 2.36 करोड़) तथा गर्भावस्था परीक्षण कीट (₹ 1.88 करोड़) की आपूर्ति पर एचएलएल का मार्जिन ऋणात्मक था। यह इनपुट लागतों में वृद्धि के कारण था। यद्यपि एचएलएल ने सही मूल्य की समीक्षा तथा निर्धारण के लिए मंत्रालय/टैरिफ आयोग के साथ मामला उठाया था तथापि, पिछले एक से दो वर्षों के दौरान कोई संशोधन प्रभावी नहीं हुआ था। इससे एचएलएल को सरकार से प्राप्त आदेशों पर हानियां हुईं।

प्रबंधन द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया और यह कहा गया कि सरकार को आपूर्ति पर ऋणात्मक मार्जिन वर्ष 2012-13 से 2014-15 तक के लिए सही मूल्य निर्धारित करने के लिए एचएलएल द्वारा बार-बार अनुस्मारकों के बावजूद मंत्रालय/टैरिफ आयोग द्वारा मूल्यों का संशोधन न करना एक कारण था।

<sup>1</sup> दी गई अतिरिक्त मात्रा के साथ दिए गए आर्डर पर छूट



मंत्रालय ने कहा (मार्च 2016) कि अपने प्रतिस्पर्धियों द्वारा एक समान उत्पादों के लिए अनुसरित पद्धति के अनुसार छूट दी गई थी। कुछ मामलों में, माल जिसके उपयोग होने की अवधि समाप्ति के समीप है अथवा जहां प्रतिस्पर्धी अपने उत्पाद को बेचने के लिए आक्रामक हो गए हैं, के परिसमापन के लिए अधिक मात्रा छूट देने की आवश्यकता है। इस प्रकार, प्रतिस्पर्धा जीतने तथा बाजार में कम्पनी के दर्जे को बनाए रखने के लिए छूट दी गई है।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दी गई अधिक छूट उत्पादों की बिक्री को सुधार सकती थी इसलिए नीति की समीक्षा की जाने की आवश्यकता है।

#### 8.1.2.5 उत्पादों की आपूर्ति के लिए वितरण के चैनलों की मॉनीटरिंग का अभाव

एचएलएल ने उत्पादों के वितरण के लिए सम्पूर्ण भारत में चार क्षेत्रीय कार्यालय<sup>1</sup> तथा चौदह स्टॉक केन्द्रों की स्थापना की। चैनल भागीदारों की प्रगतिशील स्थिति हेतु इन स्टॉक केन्द्रों के लिए निर्माण इकाईयों से सामग्री को प्रेषित किया गया।

वितरणको/थोक व्यापारियों के वर्ष 2012-13 से 2014-15 तक के निष्पादन की नमूना जांच से निम्नलिखित कमियों का पता चला:

हालांकि एचएलएल के सम्पूर्ण देश में ग्यारह कैरिंग एण्ड फॉरवॉर्डिंग एजेंट (सीएफए) तथा पांच डिपो (2014-15) थे परन्तु इसने 2012-13 से 2014-15 तक की तीन वर्षीय समयावधि के दौरान केवल सात औचक निरीक्षण किया था तथा सभी मामलों में, बैच परिवर्तन में कमियां देखी गई थी। दौरे केवल तभी किए गए जब समस्याएं सूचित की गईं तथा एक सामान्य प्रक्रिया के अनुसार, सत्यापन नहीं किए गए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मै. एस.एस. लॉजिस्टिक चंडीगढ़, हरियाणा तथा पंजाब के क्षेत्रों में उत्पादों की आपूर्ति के लिए जीरकपुर, पंजाब तथा पंचकुला, हरियाणा में सीएफए के रूप में कार्य कर रहा था। एचएलएल को स्टॉक की चोरी, बिक्री तथा स्टॉक आंकड़ों के समाधान न करने, सेवा कर न भरने तथा लम्बित वैट निर्धारण के कारण व्यवस्था (जुलाई 2013) समाप्त करना पड़ा। एचएलएल के पास नियमपुस्तक/परिचालन पद्धतियों में उत्पादों की सुरक्षा तथा संरक्षण सुनिश्चित करने के लिए लॉजिस्टिक विभाग द्वारा की जाने वाली औचक जांच की संख्या निर्धारित करने वाला कोई प्रावधान या खण्ड नहीं था। लॉजिस्टिक विभाग द्वारा किए गए औचक दौरे/जांच को सत्यापन/निरीक्षण रिपोर्ट के रूप में दस्तावेजित नहीं किया गया तथा उच्च प्रबंधन को प्रस्तुत नहीं किया गया। इसने

<sup>1</sup> मुम्बई, कोलकाता, बेंगलूरु तथा नोयडा

डिपो परिचालनो के खराब तथा अप्रभावी सर्वेक्षण का संकेत विशेष रूप से तब दिया जब उपभोक्ता उत्पादों को संग्रहित किया गया तथा बेचा गया।

प्रबंधन ने कहा कि इसने प्रति गोदाम प्रति वर्ष एक औचक दौरा करना सुनिश्चित किया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रबंधन ने परिचालन पद्धतियों में औचक निरीक्षण की संख्या निर्धारित करने तथा औचक निरीक्षण के परिणामों को दस्तावेजित करने के लिए किसी तंत्र की स्थापना नहीं की थी।

### 8.1.3 ऋणी प्रबंधन:

#### 8.1.3.1 ऋणी तथा टर्नओवर

31 मार्च 2015 तक बकाया व्यापार प्राप्य ₹ 622.61 करोड़ था जिसमें से ₹ 304.35 करोड़ की राशि पांच डिविजनों अर्थात् सीबीडी, एचसीडी, डब्ल्यूएचडी, आईबीडी तथा जीबीडी से सम्बंधित थी। 31 मार्च 2015 को समाप्त तीन वर्षों के लिए विभिन्न डिविजनों के संदर्भ में टर्नओवर का विवरण तथा ऋणी की स्थिति निम्नानुसार थी:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सीबीडी	एचसीडी	डब्ल्यूएचडी	आईबीडी	जीबीडी
<b>2012-13: टर्नओवर</b>	59.14	42.50	133.51	126.96	269.07
ऋणी टर्नओवर का प्रतिशतता	16.06 (27.16)	23.87 (56.16)	53.10 (39.77)	67.49 (53.16)	2.45 (0.91)
<b>2013-14: टर्नओवर</b>	65.51	53.57	110.05	133.11	252.55
ऋणी टर्नओवर का प्रतिशतता	14.65 (22.36)	12.46 (23.26)	64.03 (58.18)	54.05 (40.61)	0.65 (0.26)
<b>2014-15: टर्नओवर</b>	79.93	73.64	117.37	155.58	320.89
ऋणी टर्नओवर का प्रतिशतता	22.47 (28.11)	29.89 (40.59)	65.76 (56.03)	79.63 (51.18)	106.60 (33.22)

2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)

उक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि ऋणी (जीबीडी को छोड़कर) 22.36 प्रतिशत से 58.18 प्रतिशत के बीच थे तथा वर्ष 2014-15 में लगभग सभी विपणन डिविजनो की स्थिति खराब थी। इसने प्रतिकूल रूप से निधि प्रबंधन स्थिति को प्रभावित किया तथा कार्यकारी पूंजी चक्र में बाधा उत्पन्न की।

सीबीडी तथा एचसीडी दोनों में, 31 मार्च 2015 को समाप्त तीन वर्षों के दौरान तीन वर्षों से अधिक अवधि के लिए बकाया ऋणी 10.45 प्रतिशत से 28.44 प्रतिशत थे।

2012-13 से 2014-15 के दौरान संदिग्ध ऋणी के संदर्भ में किए गए प्रावधानों की स्थिति निम्नानुसार थी:

	(₹ करोड़ में)		
वर्ष/डिविजन	2012-13	2013-14	2014-15
उपभोक्ता व्यवसाय डिविजन	4.96	3.12	2.75
हार्ड-केयर डिविजन	3.05	3.57	3.26
वूमन हेल्थ केयर डिविजन	1.81	0.92	1.47
अन्तर्राष्ट्रीय व्यवसाय डिविजन	0.04	0.51	0.29
<b>कुल</b>	<b>9.86</b>	<b>8.13</b>	<b>7.77</b>

लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि यद्यपि कई वर्षों में प्रावधानों की राशि कम हुई थी तथापि यह प्रमुख रूप से पिछले तीन वर्षों के दौरान ₹ 3.91 करोड़ की राशि के संदिग्ध ऋणों को बट्टे खाते में डालने के कारण हुआ।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में अपने ऋणों तथा अग्रिमो के बट्टे खाते में डालने की पुष्टि की।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2016) कि एचएलएल नियमित रूप से ग्राहको के क्रेडिट बैलेंस की समीक्षा करता है तथा उन खातों के लिए मार्च में उचित कार्रवाई करता है जो परिसीमन विधि के अंतर्गत है।

ऋणी खातो के क्रेडिट बैलेंस में 2012-13 से ₹ 2.84 करोड़ से 2014-15 में ₹ 7.87 करोड़ तक की वृद्धि प्रबंधन द्वारा आवधिक समीक्षा के संदर्भ में मंत्रालय के तर्क को खंडित करती है। इसके अलावा, 2014-15 में मुख्य क्रेडिट बैलेंस राष्ट्रीय एड्स नियंत्रण संस्थान- ₹ 1.18 करोड़ तथा आयूष निदेशालय- ₹ 3.99 करोड़ के खातो में था।

**(क)** लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि क्लाइंटो द्वारा करारात्मक दायित्वो को पूरा न करने, पार्टियो के चैको को अस्वीकार करने, विफल निविदाओं के संदर्भ में दावा न की गई

बयाना राशि, सेवा कर के गलत भुगतान का प्रतिदाय, फोकस मार्केट स्कीम के तहत प्रोत्साहन वृद्धि जैसे विभिन्न कारको के कारण ₹ 5.55 करोड़ की राशि को अभी वसूल किया जाना था (फरवरी 2016) जैसाकि नीचे दिया गया है:

(₹ करोड़ में)

पार्टी/प्रकृति	वसूली की जाने की राशि	विवरण
विभिन्न पार्टियां	1.69	विफल निविदाओं पर जमा बयाना राशि की वसूली न होना
मै. रामा शिपिंग सर्विसिज, बेंगलोर	2.00	प्रतिभूति के बिना निर्यात के लिए लौह अयस्क की खरीद के लिए दिया गया अग्रिम।
संयुक्त महानिदेशक, विदेश व्यापार का कार्यालय	0.45	फोकस मार्केट स्कीम के तहत निर्यात प्रोत्साहन की उगाही न होना क्योंकि कम्पनी बैंक उगाही प्रमाणपत्र प्रस्तुत नहीं कर सकी।
मै. गुरुराज एसोसिएशन	0.32	निर्यात हेतु रखे लौह अयस्क स्टॉक के बिना बिके स्टॉक पर भुगतान किया गया अग्रिम
दस ऋणी	0.55	क्लाइंटो के अस्वीकृत चैक
मै. क्यूङ्गडाओ जियानबेंग इन्टरनेशनल ट्रेडिंग का. लिमिटेड	0.45	लौह अयस्क निर्यातो के अस्वीकृत स्टॉक की बिक्री पर 5 प्रतिशत बकाया की वसूली न होना
सेवाकर विभाग	0.09	सेवा कर विभाग द्वारा प्रतिदाययोग्य सेवा कर का गलत भुगतान
<b>कुल</b>	<b>5.55</b>	

उक्त राशि की गैर वसूली ने अवरूद्ध निधियो पर ब्याज की हानि के अलावा एचएलएल में कार्यकारी पूंजी प्रबंधन को प्रभावित किया। इसने भी दीर्घावधि प्राप्य राशियों की वसूली के लिए खराब मॉनीटरिंग तंत्र को दर्शाया।

लेखापरीक्षा आपत्ति मे बताए गए तथ्यो को प्रबंधन द्वारा भी स्वीकार किया गया।

**8.1.3.2 बिक्री कर दस्तावेजो के संग्रहण/प्रस्तुति न होने के कारण ₹ 3.54 करोड़ मूल्य के बिक्री/स्टॉक स्थानांतरण पर परिहार्य अतिरिक्त वैधानिक देयता**

केन्द्रीय बिक्री कर (सीएसटी) अधिनियम, 1956 के तहत, पंजीकृत विक्रेता फार्म सी तथा फॉर्म एफ में निर्दिष्ट घोषणाओं की प्रस्तुति पर अन्तर-राज्य संव्यवहारो पर कर की रियायत तथा छूट को निश्चित करने योग्य है।

**फॉर्म सी:** केन्द्रीय बिक्री कर (सीएसटी) अधिनियम, 1956 के प्रावधानों के अन्तर्गत, प्रत्येक डीलर जो अन्तर-राज्य व्यापार तथा वाणिज्य क्षेत्र में है, एक पंजीकृत डीलर को बिक्री करता है, यदि ऐसी बिक्री फॉर्म सी में घोषणा द्वारा समर्थित हो तो क्रेता डीलर के पंजीकरण प्रमाणपत्र में निर्दिष्ट माल रियायती दर पर कर भुगतान का दायी होगा। यदि क्रेता विक्रेता को बिक्री कर रियायत फॉर्म प्रस्तुत करने में विफल होता है तो बिक्री को पूर्ण दर पर निर्धारित किया जाएगा तथा कर की पूर्ण दर पर कर उद्ग्रहित किया जाएगा।

**फॉर्म एफ:** केन्द्रीय बिक्री कर अधिनियम, 1956 के प्रावधानों अन्तर्गत, प्रत्येक डीलर को पंजीकरण मांगते समय अन्य राज्यों में अपना व्यवसाय स्थल बताना आवश्यक है। पंजीकृत डीलर द्वारा राज्य के बाहर स्थित अपने व्यवसाय के किसी अन्य स्थान पर बिक्री करने के अलावा अन्यथा दावा की गई वस्तुओं के स्थानांतरण को फॉर्म एफ की प्रस्तुति पर कर से छूट दी गई है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एचएलएल ने कनगला (कर्नाटक) तथा मानेसर (हरियाणा) फैक्ट्री से माल बेचा परन्तु ₹ 3.32 करोड़ मूल्य की बिक्री के लिए क्रेताओं से फॉर्म सी संग्रहित नहीं किया (फरवरी 2016)। यह क्रेताओं से अपेक्षित बिक्री कर फार्मों के संग्रहण में लापरवाही का सूचक था जिसके परिणामस्वरूप एचएलएल पर परिहार्य अतिरिक्त सांविधिक देयता तथा क्रेताओं को अनुचित लाभों का हस्तांतरण हुआ। इसके अतिरिक्त, एचएलएल ने 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान मानेसर इकाई से अन्य राज्यों में अपना माल स्थानांतरित किया ₹ 0.22 करोड़ (फरवरी 2016) मूल्य के स्टॉक के स्थानांतरण के लिए फॉर्म एफ प्रस्तुत करना शेष था। प्रत्यक्ष रूप से, बिक्री कर अभिलेखों का दस्तावेजीकरण खराब था, हालांकि एचएलएल के पास बिक्री, संग्रहण, फॉर्म सी तथा एफ की प्रस्तुति और बिक्री कर निर्धारणों के लिए उत्तरदायी पूर्ण विकसित क्षेत्रीय कार्यालय है।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्ति में बताए तथ्यों को स्वीकार किया।

#### **8.1.4 बाजार प्रतिस्पर्धा तथा बाजार-शेयर में सुधार :**

##### **8.1.4.1 बाजार अन्वेषण:**

बाजार अन्वेषण बाजार डाटा के योजना, संग्रहण तथा विश्लेषण करके किया जाता है तथा यह विपणन निर्णय लेने की गुणवत्ता सुधारने तथा बाजार शेयर बढ़ाने के लिए नए ग्राहकों को आकर्षित करने के लिए महत्वपूर्ण है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एचएलएल के पास उत्पाद परिवर्तन तथा विकास हेतु और प्रतिस्पर्धा का सामना करने के लिए तथा बाजार शेयर में सुधार हेतु योजना के लिए कस्टमाइज्ड बाजार अन्वेषण करने की कोई सामान्य प्रक्रिया नहीं थी।

सीबीडी ने घरेलू बाजार के संदर्भ में केवल मूडस कंडोम के लिए अपनी अध्ययन रिपोर्ट हेतु ए सी नीलसन को आवेदन किया। अन्य उत्पादों के लिए सीबीडी पूर्ण रूप से उत्पादों पर अपने स्वयं के एजेंटों/वितरकों से फीड-बैक पर निर्भर था। डब्ल्यूएचडी ने अखिल भारतीय केमिस्ट तथा ड्रगिस्ट संस्थान (एआईसीओडी) जैसे संस्थानों से 2014 में केवल इमाइली (79 प्रतिशत बाजार शेयर), नोवेक्स (64 प्रतिशत) तथा नोवेक्स डीएस (48 प्रतिशत) ब्रांडों के लिए बाजार डाटा संग्रहित किया। अपने शेष उत्पादों के लिए एक उचित बाजार अन्वेषण हेतु व्यापक डाटा/ सूचना उपलब्ध नहीं थी। एचसीडी ने 2013-14 के लिए केवल सर्जिकल स्यूचर पर बाजार रिपोर्ट का उपयोग किया। यह देखा गया कि सीबीडी ने अपने द्वारा संचालित अन्य उत्पादों से सम्बंधित बाजार अन्वेषण के लिए डाटा संग्रहित नहीं किया।

अन्तर्राष्ट्रीय विपणन डिविजन ने वर्ष 2013 तथा 2014 के लिए ए सी नीलसन से केवल गल्फ मार्केट के लिए 'मूडस' कंडोम पर रिपोर्ट खरीदी। अन्य विपणन देशों के लिए रिपोर्टों के अभाव में, एचएलएल निर्यात बिक्री पर अपनी विपणन नीतिगत की योजना नहीं बना सका।

प्रबंधन ने उत्तर दिया कि डब्ल्यूएचडी के संदर्भ में, अन्य ब्रांडों का बाजार विवरण प्रदान नहीं किया गया क्योंकि वे अव्यवस्थित बाजार क्षेत्र में थे जबकि एचसीडी के पास एक अनुभवी दल था तथा उसने समय पर बाजार स्थिति का पता लगाया। इसके अलावा, निर्यात डिविजन के संदर्भ में नीलसन रिपोर्टों की अनुपलब्धता के कारण उन्हें आवंटकों से सूचना तथा ऑनलाइन रिपोर्टों से मुख्य सूचना जैसे अन्य स्रोतों पर निर्भर रहना पड़ा।

प्रबंधन के उत्तर स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि डब्ल्यूएचडी के संदर्भ में, एचएलएल ने अन्य उत्पादों के संदर्भ स्वयं बाजार विवरण संग्रहित किया तथा प्रस्तुत किया (जनवरी 2016 का उत्तर) जो यह दर्शाता है कि बाजार डाटा का संग्रहण संभव था। इसके अतिरिक्त, एचएलएल द्वारा किया गया बाजार अन्वेषण ब्लड बैग, स्यूचर, मेल कंडोम जैसे इसके प्रमुख उत्पादों तथा सीमित अवधि के उत्पादों के लिए था। इसके पास बाजार प्रचलन के संग्रहण के लिए एक संगठित व्यवस्था नहीं है तथा इसीलिए यह प्रतिस्पर्धा का सामना करने के लिए अपनी बाजार नीतिगत की योजना नहीं बना सका। यह रिपोर्ट में बताए अनुसार एचएलएल के निष्क्रिय तथा/ अथवा हासोन्मुख बाजार शेयर में प्रतीत हुआ।

#### 8.1.4.2 बाजार शेयर

एचएलएल उत्पादों के बाजार शेयर की समीक्षा पर, लेखापरीक्षा ने पाया कि 'मूडस' के मामले में बाजार शेयर में 2011-12 में 13 प्रतिशत तथा 2012-13 एवं 2013-14 प्रत्येक में 14 प्रतिशत की वृद्धि थी। हालांकि, ब्लड बैग के बाजार शेयर 2013-14 में 44 प्रतिशत से 2014-15 में 39 प्रतिशत तक कम हुए। लेखापरीक्षा ने पाया कि एचएलएल ने विलम्बित वितरण कार्यक्रम, उत्पाद की बढ़ी हुई लागत तथा आक्रामक विपणन रणनीति के अभाव के कारण 2014-15 में पांच प्रतिशत बाजार शेयर गंवाए। स्यूचर के मामले में, 2013-14 में एचएलएल का शेयर बहुत कम 2 प्रतिशत था। लेखापरीक्षा ने देखा कि जैसाकि विभिन्न अन्य उत्पादों पर बाजार शेयर, प्रचलन तथा व्यवहार पर कोई बाजार रिपोर्ट/महत्वपूर्ण डाटा बाजार में उपलब्ध नहीं था अतः एचएलएल अपनी क्षमता/कमजोरी को पहचानने में विफल हुआ तथा बाजार शेयर बढ़ाने के लिए अपनी विपणन नीतिगत की प्रभावी रूप से योजना नहीं कर सका।

प्रबन्धन ने उत्तर दिया कि एचएलएल कई वर्षों से 35 प्रतिशत से अधिक बाजार शेयर के अनुरूप रक्त संचार बाजार में एक प्रमुख प्लेयर है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसने बाजार शेयर जो एक चिंता का विषय है, में कमी के लिए कारण को सम्बोधित नहीं किया है।

#### 8.1.4.3 एक एकल क्रेता पर निर्भरता

31 मार्च 2015 को समाप्त तीन वर्षों के लिए जीबीडी की विपणन गतिविधियों से टर्नओवर निम्नानुसार था:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल बिक्री	सरकारी व्यवसाय से बिक्री	प्रतिशतता
2012-13	648.34	269.07	41.50
2013-14	665.66	252.55	37.94
2014-15	800.62	320.89	40.08

उक्त से यह स्पष्ट होता है कि वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान सरकारी व्यवसाय का एचएलएल के विपणन टर्नओवर में शेयर 38 प्रतिशत से 41.50 प्रतिशत के बीच था। बिक्री का प्रमुख भाग सरकारी आपूर्तियों से था तथा इसलिए उत्पादन सुविधाओं को निरन्तर रूप से चलाने के लिए सरकार के आदेशों पर निर्भरता को समाप्त नहीं किया जा सका। हालांकि, एचएलएल ने कंडोम, ब्लड बैग तथा सेनिट्री नेपकीन जैसे उत्पादों में

उत्पादन सुविधाओं का विस्तार किया है परन्तु बड़ी हुई क्षमता का उपयोग करने के लिए क्षमता उपयोग सरकारी आदेशों पर प्रमुख रूप से निर्भर था।

प्रबंधन ने एकल क्रेता पर निर्भरता के जोखिमों को स्वीकार किया तथा आगे यह कहा गया कि 2012-13 पर 2014-15 में गैर सरकारी बिक्री में वृद्धि थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वृद्धि एचएलएल के टर्नओवर में वृद्धि के कारण है तथा गैर-सरकारी बिक्री का शेयर तीन वर्षों के दौरान एकसमान है।

#### **8.1.4.4 भारत सरकार से लम्बित आर्थिक सहायता दावे**

भारत सरकार द्वारा निरोध, माला-डी जैसे एचएलएल के उत्पादों को आर्थिक सहायता दी गई तथा मंत्रालय द्वारा मूल्यों को निर्धारित किया गया। जैसाकि एचएलएल इन उत्पादों को इनकी उत्पादन लागत से कम पर बेचता है; प्रत्येक वर्ष सरकार को आर्थिक सहायता दावे प्रस्तुत किए गए। हालांकि, उन्हें सरकार द्वारा दो वर्षों तक बढ़ाकर अधिक विलम्ब के बाद जारी किया गया। आर्थिक सहायता दावे की समय पर प्राप्ति में विलम्ब ने निधि स्थिति को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया। इसके अतिरिक्त, एचएलएल के लाभ प्रभावित हुए क्योंकि उत्पादों की सरकार द्वारा नियंत्रित अपने उत्पादों के मूल्यों में संशोधन न होने के कारण अस्थाई मूल्यों पर गणना की गई। 31 मार्च 2015 तक भारत सरकार से ₹ 9.27 करोड़ (उत्पादों के उन्नयन हेतु ₹ 4.80 करोड़ सहित) की आर्थिक सहायता प्राप्ति लम्बित थी।

मंत्रालय के साथ किए समझौता ज्ञापन में किए प्रक्षेपणों तथा वायदों को एचएलएल के प्राप्त न करने में अस्थाई मूल्यों का संशोधन न होना एक सहायक कारक था।

मंत्रालय ने इसे स्वीकार किया तथा उत्तर दिया कि मामले को मंत्रालय के साथ निरन्तर उठाया गया है।

मंत्रालय (मार्च 2016) ने आर्थिक सहायता दावों के निपटान में विलम्ब के कारणों को विस्तारपूर्वक प्रस्तुत नहीं किया।

#### **निष्कर्ष**

भारी छूट तथा रियायती क्रेडिट जैसी विभिन्न संवर्धनात्मक योजना के बावजूद एचएलएल की विपणन गतिविधियां बाजार शेयर बढ़ाने में अधिक प्रभाव उत्पन्न करने में विफल हुई। इसके अतिरिक्त, एचएलएल द्वारा किया गया बाजार अन्वेषण अपूर्ण तथा अपर्याप्त था। एचएलएल एक एकल क्रेता अर्थात् भारत सरकार पर अधिक निर्भर था जबकि इसने



दीर्घावधि लम्बित आर्थिक सहायता दावे तथा ऋणात्मक मार्जिन पर उत्पादों की आपूर्ति करने जैसे मुद्दों का सामना किया। एचएलएल के भी वसूली के लिए लम्बित अधिक बकाया ऋणी थे जिन्होंने इसकी कार्यकारी पूंजी पर प्रतिकूल प्रभाव डाला था।

## 8.2 पर्याप्त प्रतिभूति प्राप्त किए बिना अग्रिम भुगतानों को जारी करना

एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड ने अपने वित्तीय हितों की सुरक्षा के लिए पर्याप्त प्रतिभूति प्राप्त किए बिना लौह अयस्क के निर्यात के लिए एक करार के तहत मै. गोवा माइनिंग इंडस्ट्रीज (जीएमआई) को ₹ 12.04 करोड़ का अग्रिम भुगतान किया। फलस्वरूप, लौह अयस्क के निर्यात को लौह अयस्क के निर्यातों पर प्रतिबंध तथा अधिक मात्राओं के परिवहन में सम्मिलित जोखिमों के कारण रोका गया। इसके परिणामस्वरूप नवम्बर 2015 तक मूलधन के कारण ₹ 4.92 करोड़ तथा मूलधन पर ब्याज के रूप ₹ 4.48 करोड़ की राशि का जीएमआई से वसूलीयोग्य बकाया हुआ।

हेल्थ/लाइफ केयर सम्बंधित उत्पादों के निर्माण में संलग्न एचएलएल लाइफकेयर लिमिटेड (कम्पनी) ने व्यवसाय अर्थात् मर्चेंट एक्सपोर्ट के नए क्रम के अन्दर प्रवेश करने निर्णय लिया (दिसम्बर 2005)। कम्पनी के निर्देशक बोर्ड ने सिफारिश की (सितम्बर 2006) कि संघ के ज्ञापन तथा अनुच्छेदों को किसी माल या माल के श्रेणियों जो भी हो, में मर्चेंट एक्सपोर्ट करने में कम्पनी को सक्षम बनाने के लिए संशोधित किया जा सकता है तथा इसे 29 सितम्बर 2006 को आयोजित कम्पनी की 40वीं वार्षिक सामान्य बैठक में स्वीकृत किया गया।

इसी बीच में, कम्पनी ने यूएसडी 42.00 प्रति मेट्रिक टन (एमटी) की दर पर लौह अयस्क निर्यात करार के 60,000 एमटी (+/-) 10 प्रतिशत के क्रियान्वयन हेतु मै. गोवा माइनिंग इंडस्ट्रीज (जीएमआई) के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) किया था (जून 2006)। राशि को कुद्रेमुख लौह अयस्क कम्पनी लि. (केआईओसीएल), मैंगलोर से यह पुष्टिकरण प्राप्त करके चार किशतों में भुगतान किया जाना था कि निर्दिष्ट मात्रा केआईओसीएल में नामित प्लॉट पर अनलोड की गई थी। हालांकि जून 2007 तक जीएमआई द्वारा लौह अयस्क फाइन के केवल 25,047 एमटी का निर्यात किया गया था तथापि, एचएलएल ने विदेशी खरीदार तथा सह-विक्रेता (मै. जीएमआई) द्वारा नियुक्त मात्रा एवं गुणवत्ता सर्वेक्षकों से पुष्टिकरणों पर चार किशतों में जून 2006 तथा दिसम्बर 2006 के बीच 60,000 एमटी लौह अयस्क फाइन के लिए ₹ 12.04 करोड़ की सम्पूर्ण करार की राशि का जीएमआई को भुगतान किया। इसके अलावा, एचएलएल द्वारा जीएमआई को विभिन्न कारणों पर जून 2007 तथा मार्च 2011 के बीच ₹ 1.73 करोड़

राशि का भुगतान किया गया था। कर्नाटक तथा गोवा राज्यों में लौह अयस्क के निर्यात पर निरन्तर प्रतिबंध के कारण जीएमआई शेष मात्रा का निर्यात नहीं कर सका तथा उड़ीसा राज्य से लौह अयस्क फाइन की आपूर्ति का प्रस्ताव दिया। कम्पनी ने लौह अयस्क फाइन की गुणवत्ता या अयस्क की अधिक मात्राओं के परिवहन में सम्मिलित जोखिमों के संदर्भ में लौह अयस्क व्यवसाय में कोई अन्य खुलासा करने की अपनी अनिच्छुकता के कारण प्रस्ताव को अस्वीकृत किया। नवम्बर 2015 तक जीएमआई से वसूलीयोग्य राशि मूलधन के कारण ₹ 4.92 करोड़ तथा जून 2006 से 30 नवम्बर 2015 तक बकाया मूलधन पर ब्याज के कारण ₹ 4.48<sup>1</sup> करोड़ थी।

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि कम्पनी ने अपने वित्तीय हितों की सुरक्षा के लिए बैंक गारंटी या निष्पादन गारंटी या क्रेडिट पत्र आदि के क्रियान्वयन पर ध्यान दिए बिना समर्थक ऋणाधार के रूप में जीएमआई से एक एकल हस्ताक्षरित चेक स्वीकार करके ऐसे अधिक मूल्य का करार किया। लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि जीएमआई के साथ करार जून 2006 में किया गया था जो कम्पनी के व्यवसाय के इस नए क्रम के अन्दर प्रवेश करने के लिए सितम्बर 2006 के अपने एजीएम में प्राधिकृत होने से तीन माह पूर्व था। इस प्रकार, यह कार्य कम्पनी के संघ के ज्ञापन के अल्ट्रा वायरस था।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2015) कि उन्हें वित्तीय प्रतिभूति के रूप में हस्ताक्षरित ब्लैंक चेक को स्वीकार करना पड़ा क्योंकि जीएमआई किसी लागू करने योग्य प्रतिभूतियों के लिए स्वीकार्य नहीं था। यह भी कहा गया कि व्यवसाय के नए क्रम के अन्दर प्रवेश करने से पूर्व कम्पनी ने एक कानूनी फर्म से विशेषज्ञ कानूनी मत मांगा जिसका मत था कि एमओए ने कम्पनी द्वारा वाणिज्यिक निर्यात व्यवसाय को प्राधिकृत किया तथा इसने यह भी सूचित किया कि एक वस्तु जिसके लिए कम्पनी को स्थापित किया गया था, के रूप में विशेष रूप से प्रस्तावित व्यवसाय कार्य को सम्मिलित करने के लिए वस्तु खण्ड को संशोधित करना उचित तथा विवेकी था। इसके अलावा कम्पनी ने वर्ष 2014-15 के खातों में संदेहपूर्ण अग्रिमों के लिए प्रावधान किया क्योंकि जुलाई 2014 में जीएमआई के एकमात्र अधिकारी के निधन के पश्चात बकाया की वसूली के अवसर कम हो गए तथा कम्पनी ने कानूनी कार्यवाही प्रारम्भ की थी (मार्च 2015)। इसके अलावा सुधारात्मक कार्रवाई के रूप में, इसने उचित लागू प्रतिभूति के बिना अग्रिमों की रिलीज को प्रतिबंधित करने वाले दिशा-निर्देश जारी किए हैं। मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर को दोहराया

---

<sup>1</sup> चूंकि सितम्बर 2012 से नवम्बर 2015 तक के दौरान कम्पनी से सार्वजनिक क्षेत्र बैंकों द्वारा छः प्रतिशत से 10.5 प्रतिशत प्रति वर्ष के बीच ब्याज दर प्रभारित की गई थी इसीलिए रूढ़ीवादी आधार पर छः प्रतिशत प्रति वर्ष की कम से कम प्रयोज्य दर को वसूलीयोग्य ब्याज की संगणना हेतु अपनाया गया है।

(जनवरी 2016) तथा यह स्वीकृत किया कि चूक व्यवसाय के नए क्षेत्र में अधिकारियों के अनुभव में अभाव के कारण थी।

तथ्य यह है कि एक नया व्यवसाय होने के नाते तथा क्षेत्र में अनुभव के अभाव ने लौह अयस्क निर्यात को इतना अधिक महत्वपूर्ण बना दिया कि एक बैंक गारंटी, निष्पादन गारंटी या क्रेडिट पत्र आदि जैसे वित्तीय प्रतिभूत उपकरण के सुरक्षित प्रकार को लिया जाना चाहिए। उसके स्थान पर कम्पनी ने कम्पनी के वित्तीय हित को सुरक्षित किए बिना अधिक मूल्य का करार किया जो विवेकी व्यवसाय पद्धतियों के विरुद्ध था। क्या कम्पनी ने अपने वित्तीय हितों को सुरक्षित रखने के लिए उचित प्रमाण प्राप्त किए, यह अपने देय राशि की पूर्ण रूप से वसूली कर सकता था।

इस प्रकार, अपने वित्तीय हित को सुरक्षित रखने के लिए पर्याप्त प्रतिभूति के अभाव के साथ संयोजित किसी इन-हाउस विशेषज्ञता के बिना व्यवसाय के नए क्रम के अन्दर जोखिम उठाने के कारण, कम्पनी एक निजी पार्टी से ₹ 9.40 करोड़ (मूलधन ₹ 4.92 करोड़+ब्याज ₹ 4.48 करोड़) की वसूली नहीं कर सकी।

## अध्याय IX: भारी उद्योग एवं सार्वजनिक उद्यम मंत्रालय

### भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड

#### 9.1 क्षतिपूर्ति का परिहार्य भुगतान

**ग्राहक की वास्तविक प्रचालन आवश्यकताओं का आकलन किए बिना ट्रांसफार्मर डिजाइन करने के साथ-साथ सुधारात्मक उपाय करने में विफल रहने के परिणामस्वरूप ₹ 163.17 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।**

मै. भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड (बीएचईएल) को 5.96 मिलियन यूएस डालर के निविदा मूल्य पर मै. जेस्को लिमिटेड, जॉम्बिया से 10 मुख्य ट्रांसफार्मरों की आपूर्ति एवं स्थापन, दो मौजूदा सहायक ट्रांसफार्मरों के पुनर्स्थापन और इसके केफ जॉर्ज पावर स्टेशन हेतु प्रशिक्षण का आदेश प्राप्त हुआ (मई 2003)। बीएचईएल ने मार्च 2006 और मई 2008 के बीच ट्रांसफार्मरों की आपूर्ति एवं उनका स्थापन कर दिया। हालांकि, 2006 में तीन ट्रांसफार्मरों में समयपूर्व खराबी एवं 2008 में एक अन्य ट्रांसफार्मर में खराबी के बाद मै. जेस्को ने सभी ट्रांसफार्मरों पर “डिजाल्ड गैस इन ऑयल” (डीजीए) विश्लेषण करने के लिए सलाहकारों को नियुक्त किया। सलाहकारों ने निष्कर्ष दिया (जनवरी/फरवरी 2009) कि 10 में आठ ट्रांसफार्मरों के डीजीए सिग्नेचर “अस्वीकार्य” थे और यह दर्शाता था कि इसमें वास्तविक तापीय त्रुटि या ‘संदेहास्पद था’ जो या तो ‘तापीय त्रुटि का विकास’ और/या ‘हाइड्रोकार्बन का असामान्य स्तर’ या उच्च ‘नमी तत्व और निम्न डीइलेक्ट्रिक स्ट्रेन्थ’ इंगित करता था। तदनुसार, मै. जेस्को ने जीसीसी की धारा 27.2 के उद्देश्य से ओवरहीटिंग कमी संबंधी निविदा की सामान्य शर्तों (जीसीसी) की धारा 27.4 के अनुसार बीएचईएल को नोटिस भेजा (मार्च 2009)। चूँकि दोनों पक्ष मामले को सुलझाने में विफल रहे, अतः मै. जेस्को ने बीएचईएल के विरुद्ध मुकदमा कर दिया (मई 2012)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बीएचईएल ने स्वीकार किया (सितम्बर 2009) कि इसने यह मानते हुए ट्रांसफार्मर बनाये थे कि दोनों एलवी वाइडिंग समान क्षमता के साथ बराबर लोड ले सकेंगे, चूँकि एकल लोडिंग स्थिति अथवा दो जेनरेटरों द्वारा एलवी वाइडिंग की असमान लोडिंग का कोई उल्लेख नहीं था, और क्लैम्पप्लेट्स का गरम होना ट्रांसफार्मरों में उच्च डीजीए गैसों का कारण प्रतीत हो रहा था। दूसरी ओर, मै. जेस्को का मानना था

(नवम्बर 2009) कि विशेषता में भले ही असमान लोडिंग का उल्लेख न किया गया हो लेकिन इसमें समान लोडिंग का भी उल्लेख नहीं किया गया। इस प्रकार, बीएचईएल द्वारा लगाया गया अनुमान यथार्थ था और इसे ट्रांसफार्मर की वास्तविक डिजाइन से पूर्व उनको बताया जाना चाहिए था।

मध्यस्थता अधिकरण ने प्रस्तुत साक्ष्यों की जांच की, दोनों पक्षों की दलीलें सुनी और निष्कर्ष दिया (दिसम्बर 2014) कि बीएचईएल, मै. जेस्को के साथ मिलकर त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई करने में विफल रहा। इसने निष्कर्ष दिया कि मार्च 2009 से 16 महीनों की अवधि में बीएचईएल (i) यह कहता रहा कि डिजाइन में कोई कमी नहीं थी, (ii) समान लोड के आधार पर ट्रांसफार्मरों को चलाने पर लगातार जोर देता रहा, और (iii) समान बनाम असमान लोडिंग अथवा अनुमत लोडिंग असंतुलित सीमा का आरण्डडी विभाग द्वारा इलेक्ट्रोमैग्नेटिक विश्लेषण प्रदान करने या कोई रिपोर्ट प्रस्तुत करने में विफल रहा और कई सलाहकार रिपोर्टों पर कोई प्रतिक्रियात्मक जांच नहीं की गई और न ही कोई अन्य यथार्थ प्रस्ताव दिया गया। अतः बीएचईएल द्वारा क्षतिपूर्ति देने के निर्देश (जून 2015) के साथ मै. जेस्को के पक्ष में निर्णय दिया गया (दिसम्बर 2014) जो मुकदमे से जुड़े अन्य खर्चों और 10 ट्रांसफार्मरों को बदलने की लागत के प्रति ₹ 163.17 करोड़ बनता था (31 दिसम्बर 2015)।

बीएचईएल ने बताया (नवम्बर 2015) कि ट्रांसफार्मरों के सक्रिय भाग के बाहर 2006 में हुई तीन विफलतायें ठीक की गईं। 2006 में किए गए मरम्मत कार्य के दौरान कॉपर स्ट्रिप के असावधानी वश आने के कारण 2008 में खराबी आई थी, और मै. जेस्को को ट्रांसफार्मर की गुणवत्ता पर संदेह था और 2009 में इसने सलाहकार नियुक्त कर दिया, जबकि ग्राहक द्वारा दावा की गई खराबी संदेहास्पद थी और सिद्ध नहीं हो सकी। न्यायाधिकरण ने फ्लिच प्लेट्स में काले निशान होने के कारण बीएचईएल के विरुद्ध निर्णय दिया और महसूस किया कि यह डिजाइन में अंतर्निहित त्रुटि के कारण था, जो सभी ट्रांसफार्मरों में सामान्य कारक है। आगे यह कहा गया कि जॉम्बिया लॉ फर्म और लंदर के बीएचईएल के वकील से ली गई राय के अनुसार निर्णय को चुनौती देने का विकल्प बहुत सुदृढ़ नहीं था और ठेके के अनुसार बीएचईएल को मै. जेस्को को बकाए का भुगतान करना होगा।

उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाए कि बीएचईएल चूक की नोटिस प्राप्त करने के तीन वर्षों के अंदर भी सुधारात्मक कदम उठाने में विफल रहा, जबकि इसने मान लिया था (सितम्बर 2009) कि ट्रांसफार्मर यह मानते हुए डिजाइन किया गया था कि दोनों एलवी वाइंडिंग समान क्षमता के साथ बराबर लोड की जाएंगी लेंगी और मै. जेस्को की वास्तविक प्रचालन आवश्यकताओं को सुनिश्चित किए बिना ऐसा माना गया था।

इस प्रकार, मै. जेस्को की वास्तविक प्रचालन आवश्यकता को सुनिश्चित किए बिना यह मानते हुए कि ट्रान्सफार्मर समान क्षमता के साथ बराबर लोड आधार पर प्रचालित किये जाएंगे और खराबी से तीन वर्षों के भीतर भी सुधारात्मक कार्रवाई करने में बीएचईएल की विफलता के परिणामस्वरूप क्षतिपूर्ति के प्रति ₹ 163.17 करोड़ का परिहार्य भुगतान करना पड़ा।

मामला जनवरी 2016 में मंत्रालय की जानकारी में लाया गया, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

### 9.2 बिक्री कर के भुगतान पर परिहार्य व्यय

अवे सेंटर फ्रेब्रिकेशन (एसीएफ) प्रेषणो हेतु कर की प्रतिपूर्ति के लिए करार में सक्षम खण्ड को सम्मिलित करने की विफलता के परिणामस्वरूप कम्पनी ने ₹ 11.27 करोड़ का परिहार्य व्यय वहन किया।

भारत हैवी इलेक्ट्रिकल लिमिटेड (कम्पनी) ने मारवा तथा कोर्बा वेस्ट थर्मल पावर प्रोजेक्ट के लिए बॉयलर टर्बाइन जनरेटर, इलेक्ट्रिकल्स, स्टेशन कंट्रोल एंड इस्ट्रूमेंटेशन तथा अनिवार्य स्पेयर की आपूर्ति के लिए छत्तीसगढ़ स्टेट पावर जेनरेशन कम्पनी लिमिटेड (सीएसपीजीसीएल) से क्रमशः ₹ 1845 करोड़ तथा ₹ 942 करोड़ (सभी करो तथा शुल्को को छोड़कर) के लिए दो अनुबंध प्राप्त किए (अप्रैल 2008)। तदनुसार, कम्पनी ने सीएसपीजीसीएल के साथ एक करार किया (सितम्बर 2009) तथा स्ट्रक्चरल और डक्टिंग मदो की 62369 एमटी की आपूर्ति के लिए अपने हाई प्रेशर बॉयलर प्लांट (यूनिट) तिरुचीरापल्ली को ₹ 851 करोड़ आवंटित किए। इनका निर्माण अवे सेंटर फ्रेब्रिकेशन (एसीएफ) विक्रेताओं द्वारा कम्पनी की रूपरेखा के अनुसार उनकी अपनी सामग्री का उपयोग करके किया जाना था तथा एसीएफ विक्रेताओं से साइट को सीधे प्रेषित करना था।

करार के निबंधनों तथा ठेके की सामान्य शर्तों (जीसीसी) के अनुसार, अनिवार्य स्पेयर सहित बीएचईएल के निर्मित मदो पर लागू रूप से 100 प्रतिशत करो तथा शुल्को की संतोषजनक दस्तावेजी प्रमाण की प्रस्तुति पर वास्तव में सीएसपीजीसीएल द्वारा प्रतिपूर्ति की जाएगी। जीसीसी ने यह भी अनुबंधित किया कि सीएसपीजीसीएल सभी लागू करो तथा शुल्को की सीएसपीजीसीएल तथा कम्पनी के बीच सीधे संव्यवहारो के संदर्भ में वास्तव में प्रतिपूर्ति करेगा। हालांकि, एसीएफ आपूर्तियों पर बिक्री कर की प्रतिपूर्ति सीएसपीजीसीएल के साथ हस्ताक्षरित करारो के अन्तर्गत नहीं आती थी।

कम्पनी द्वारा बिलिंग ब्रेकअप (बीबीयू) स्वीकृति के स्तर के दौरान एसीएफ परिचालनों के लिए प्रस्ताव की स्वीकृति के समय (जनवरी/फरवरी 2009) लिया गया तथा बीबीयू स्वीकृति की प्राप्ति के पश्चात कम्पनी ने एसीएफ आपूर्तियों को प्रारम्भ किया। शुरुआत में, सीएसपीजीसीएल ने एसीएफ आपूर्तियों (मारवा ₹ 7.14 करोड़ तथा कोर्बा ₹ 4.13 करोड़) पर वैट/सीएसटी की तरफ ₹ 11.27 करोड़ की राशि के बिक्री कर की प्रतिपूर्ति की। परन्तु बाद में इसने पहले प्रतिपूर्ति किए गए बिक्री कर की यह कहते हुए वसूली की (अक्टूबर 2010) कि एसीएफ मदों पर बिक्री कर प्रतिपूर्ति जीसीसी/करार के अनुकूल नहीं थी।

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि जीसीसी के अनुसार एसीएफ प्रेषित मदों पर बिक्री कर की प्रतिपूर्ति नहीं की गई थी, इस तथ्य को जानने के बावजूद (जनवरी 2009) बीएचईएल ने सीएसपीजीसीएल के साथ करार करते समय इसे कवर करने के लिए उचित खण्ड सम्मिलित करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 11.27 करोड़ के परिहार्य बिक्री कर का भुगतान हुआ।

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए बीएचईएल ने अपने उत्तर में कहा (अगस्त 2015) की 2008 में अवे सेंटर फेब्रिकेशन (एसीएफ) की अवधारणा विकासोन्मुख स्तर में थी तथा एसीएफ परिचालनों के लिए उस प्रस्ताव को स्वयं बिलिंग ब्रेकअप (बीबीयू) मंजूरी के स्तर के दौरान लिया गया था। इसके अलावा, यह इसकी उगाही के लिए पावर सेक्टर मार्केटिंग, नई दिल्ली के साथ-साथ ग्राहक के साथ आगे की वार्ता करेगा।

कम्पनी के उत्तर की निम्नलिखित तथ्यों के संदर्भ में समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है:

- हालांकि, ठेका अप्रैल 2008 में दिया गया था तथापि, करार पर हस्ताक्षर केवल सितम्बर 2009 में किए गए थे।
- कम्पनी ने सीजीएसपीसीएल के साथ करार में करो तथा शुल्को की प्रतिपूर्ति पर विशिष्ट नियमों का वर्णन किया परन्तु मारवा और कोर्बा थर्मल पावर प्रोजेक्टों को एसीएफ प्रेषणों के लिए करो की प्रतिपूर्ति हेतु खण्ड को सम्मिलित करने में विफल रही।
- इसके अलावा, एमपी पावर जेनरेटिंग कम्पनी लि. के साथ किए समान करार में (फरवरी 2009), बीएचईएल ने कर की प्रतिपूर्ति के लिए ग्राहक से मंजूरी प्राप्त करने (जुलाई 2009) के पश्चात एसीएफ प्रेषणों का प्रयोग करा।

- ठेका में संशोधन (जो इस स्तर पर संभव नहीं होगा) प्राप्त किए बिना उगाही करना सुदूर है।

इस प्रकार, एसीएफ प्रेषणों के लिए करो की प्रतिपूर्ति हेतु करार में सक्षम खण्ड सम्मिलित करने में बीएचईएल की विफलता के परिणामस्वरूप कम्पनी ने बिक्री कर के भुगतान की ओर ₹ 11.27 करोड़ का परिहार्य व्यय वहन किया।

**सिफारिश:**

- **कम्पनी उप-विक्रेता/एसीएफ यूनिट कार्यों द्वारा आपूर्ति/निर्मित की गई मदों के लिए बिक्री कर की वसूली/प्रतिपूर्ति के लिए उचित खण्ड सम्मिलित कर सकती है।**

मामला मंत्रालय को दिसम्बर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

**9.3 रेल वैगन की खरीद पर निरर्थक व्यय**

**बीएचईएल द्वारा अभावपूर्ण योजना बनाने तथा फलस्वरूप विशेष रेल वैगन का उपयोग न करने के परिणामस्वरूप वैगन की खरीद पर ₹ 8.07 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ**

भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड-हाई प्रेशर बॉयलर प्लांट-तिरुचीरापल्ली (यूनिट) के पास ओवर-डीमेन्शनल कंसाइन्मेंट (ओडीसी) के रूप में देश के अन्य भागों के लिए त्रिची यूनिट से बॉयलर ड्रम के परिवहन के लिए विशेष रूप से डिजाइन किए 260 टन की धारण क्षमता (₹ 56.04 लाख लागत पर 1984 में अधिग्रहित) वाले एक 24 एक्सल विशेष वैगन है। इस वैगन का अत्यंत कम उपयोग हुआ क्योंकि 2009-10 में केवल तीन बॉयलर ड्रमों का परिवहन किया गया था तथा 2010-11 के बाद किसी बॉयलर ड्रम का परिवहन नहीं हुआ।

बीएचईएल की पावर सेक्टर मार्केटिंग (2006) ने सब-क्रिटिकल बॉयलरों की बढ़ती संख्या के प्रक्षेपण तथा भारी परेषणों के लिए भारत में अनुपयुक्त सड़क अवसरचना के कारण एचपीबीपी में बॉयलर शॉप फेस II की क्षमता संवर्धन के तहत 300 टन ड्रम परिवहन रेल वैगन की खरीद के लिए एक व्यवसाय प्रक्षेपण किया। इस नीति को निदेशक मंडल द्वारा 25.05.2007 को मंजूर किया गया।

बॉयलर शॉप (फेस-2) की क्षमता संवर्धन के लिए नीति के तहत वैगन के कम उपयोग के बावजूद, त्रिची यूनिट ने ₹ 8.07 करोड़ की लागत पर कम्पनी की झांसी यूनिट से 300 टन ड्रम परिवहन रेल वैगन की खरीद की (जुलाई 2009)।



लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि:

- (i) क्षमता संवर्धन योजना (फेस-2) के उद्देश्यों में से एक 800 एमडब्ल्यू से 1000 एमडब्ल्यू तक के “वन्स थू सुपर क्रिटिकल टेक्नोलाजी” जिसमें कोई ड्रम सम्मिलित नहीं है, के माध्यम से हायर रेटिंग बॉयलर बनाने के लिए क्षमता को बढ़ाना था। इस प्रकार, 300 टन ड्रम ट्रांसपोर्टेशन रेल वैगन की खरीद आवश्यकता के अनुसार नहीं थी।
- (ii) प्रबंधन ने भारत में सड़क अवसंरचना के परिवर्तित परिदृश्य में अपनी आवश्यकता के पुनः निर्धारण के बिना जुलाई 2009 में बीएचईएल, झांसी को 300 टन ड्रम ट्रांसपोर्टेशन वैगन के लिए खरीद आर्डर दिया।
- (iii) अभी तक इस वैगन द्वारा एक भी बॉयलर ड्रम का परिवहन नहीं किया गया (अगस्त 2014)।

बीएचईएल ने इस आधार पर खरीद को उचित ठहराया (फरवरी 2013) कि 2009-10 से पूर्व भारत में सड़क अवसंरचना भारी परेशानों के परिवहन के लिए उचित नहीं थी तथा देश में केवल मैकेनिकल ट्रेलर उपलब्ध थे। इसी बीच में, सड़क अवसंरचना ने विकास करना आरम्भ किया तथा हाइड्रॉलिक एक्सलो वाले वाहन प्रस्तावित किए तथा सड़क से बायलर ड्रमों के परिवहन को सफल तथा मितव्ययी पाया गया। इसके अलावा, बीएचईएल को ड्रम के उपयोग से अधिक प्रभारों में ₹ 86 लाख की वार्षिक बचत प्राप्त की जाएगी। बीएचईएल ने यह भी कहा (अगस्त 2014) कि चूंकि सभी रनिंग आर्डर सुपर क्रिटिकल बायलर थे जिसमें कोई ड्रम सम्मिलित नहीं था, अतः 300 टन ड्रम वैगन उपयोग नहीं किया जा सकता है। बीएचईएल ने दोहराया (नवम्बर 2014) कि 13वीं पांच वर्षीय योजना जहां सुपर क्रिटिकल टेक्नोलॉजी अपनाई गई थी, के परिदृश्य में ड्रम परिवहन के लिए विशेष रेल वैगन की उपयोगिता कम हो गई है।

उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि आदेश देने के समय पर प्रचलित स्थिति का पुनर्मूल्यांकन किए बिना 2006 में किए व्यवसाय प्रक्षेपण के आधार पर जुलाई 2009 में वैगन के लिए खरीद आदेश दिया गया था।

इस प्रकार, वैगन की खरीद के लिए दोषपूर्ण योजना के परिणामस्वरूप ₹ 8.07 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

मामला मंत्रालय को अक्टूबर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

## हाउसिंग एण्ड अर्बन डिवेलपमेंट कारपोरेशन लिमिटेड

### 10.1 निधि प्रबंधन एवं वित्तपोषण गतिविधियां

हडको ने 2010-11 से 2014-15 के दौरान ₹ 37128.32 करोड़ का संग्रह किया किन्तु बैंक ऋण जिसका ब्याज बहुत अधिक था पर अत्यधिक निर्भरता से इसे समस्या आई निधि आवश्यकता के निर्धारण में, निधि आवागमन के जटिल पहलुओं पर यथाचित संज्ञान नहीं लिया गया जिसके परिणामस्वरूप अत्यधिक संग्रहण हुआ और ₹ 30.39 करोड़ का अतिरिक्त ब्याज का बोझ बढ़ा। उच्च एनपीए और निम्नता निवल ब्याज मार्जिन के कारण निम्नतर क्रेडिट रेटिंग के परिणामस्वरूप उच्चतर कूपन दर हुआ और इसके कारण ₹ 134.97 करोड़ का अतिरिक्त वित्तीय बोझ भी देखा गया। ऋण देने में 2014-15 को समाप्त पिछले पाँच वर्ष के दौरान स्वीकृत ऋणों के 38.40 और 69.72 प्रतिशत के बीच राशि वितरित की गई। राष्ट्रीय आवासीय बैंक द्वारा जारी दिशा-निर्देशों के उल्लंघन और आंतरिक दिशा-निर्देशों में कमियों से परिसंपत्तियों की गुणवत्ता प्रभावित हुई। मूल्यांकन तंत्र, वितरण प्रणाली, वित्तपोषित परियोजनाओं की निगरानी में कमियों और पूर्व-वितरण की महत्वपूर्ण शर्तों में छूट देने से अलाभकारी परिसम्पत्तियाँ हुई जो 2010-11 में ₹ 1227.60 करोड़ से बढ़कर 2014-15 में ₹ 2029.33 करोड़ हो गई और उसी अवधि के दौरान इनका अनुपात 5.49 और 6.76 प्रतिशत के बीच हो गया।

#### 10.1.1 प्रस्तावना

हाउसिंग एण्ड अर्बन डिवेलपमेंट कारपोरेशन लिमिटेड (हडको/कम्पनी) को आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों और कम आय वर्गों की आवासीय आवश्यकताओं को पूरा करने के सामाजिक दायित्व के साथ देश में आवासीय एवं बुनियादी विकास की सुविधा हेतु 25 अप्रैल 1970 को शुरू किया गया था। यह तीन वर्गों अर्थात् आवासीय<sup>1</sup>, आवास संबंधी बुनियादी ढाँचा<sup>2</sup> और राज्य सरकार की एजेंसियों, प्राथमिक सहकारिता समितियों, व्यक्तियों, सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र एजेंसियों को अन्य बुनियादी ढाँचा<sup>3</sup> में वित्तीय सहायता देती है। हडको राष्ट्रीय आवास बैंक (एनएचबी) के विनियामक नियंत्रण के

<sup>1</sup> सभी आवासीय परियोजनाएं और आवास के प्रति 50 प्रतिशत या अधिक अवयवों वाली समेकित परियोजनाएँ।

<sup>2</sup> जल आपूर्ति, सीवर, जल निकास, स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, शैक्षणिक, स्वास्थ्य, मनोरंजन व्यवस्थाओं, समुदाय केंद्रों, बस अड्डों, टर्मिनलों, रिंग रोड, बाँय पास और परिवहन व्यवस्था सहित शहरी सड़क नेटवर्क, मेट्रो, शॉपिंग कॉम्प्लेक्स, बाजार एवं आवासीय कॉलोनियों के निवासियों की दैनिक आवश्यकताओं के लिए केन्द्र और आवासीय परियोजना का भाग विद्युत एवं अन्य सेवाओं का वितरण।

<sup>3</sup> राजमार्ग, विमानपत्तन, वाणिज्यिक मॉल, विद्युत सृजन एवं प्रेषण, टेलीकॉम, औद्योगिक बुनियादी ढाँचा, तेल एवं गैस पाइपलाइन इत्यादि।

अधीन कार्य करता है। 2010-11 से 2014-15 के दौरान हड़को ने ₹ 37128.32 करोड़ जुटाए, इसने ₹ 74950 करोड़ ऋण की स्वीकृति दी और ₹ 33111 करोड़ का वितरण किया, 31 मार्च 2015 को ₹ 32465 करोड़ का ऋण बकाया था। इसके पृष्ठभूमि में लेखापरीक्षा में निधि प्रबंधन एवं वित्तीयन गतिविधियों की प्रक्रिया की समीक्षा की आवश्यकता महसूस की गई थी।

### 10.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं कार्यक्षेत्र

अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के दौरान निधि आवश्यकताओं के निर्धारण, इसके संग्रहण एवं प्रबंधन, ऋण देने की गतिविधियों और गैर-निष्पादन परिसंपत्तियों (एनपीए) के प्रबंधन की सभी गतिविधियों की यह मूल्यांकन करने के लिए जांच की गई थी, कि क्या (i) समुचित योजना के बाद निधियाँ जुटाई गई थी और कारोबार की आवश्यकता के अनुरूप थी (ii) निधियों को उधार लेने एवं उनका उपयोग करते समय यथोचित सावधानी और मितव्ययिता सुनिश्चित की गई थी और इसका प्रभावी एवं दक्ष उपयोग किया गया था, (iii) आवेदनों, मंजूरी तथा ऋण के वितरण के मूल्यांकन से संबंधित नियंत्रण, निहित जोखिम को कवर करने हेतु मजबूत, प्रभावी और पर्याप्त थे, तथा (iv) बकायों की समय पर वसूली, चूककर्ताओं के विरुद्ध कानूनी कार्रवाई और विनियामक के निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु पर्याप्त निगरानी तंत्र था।

लेखापरीक्षा नमूने का चयन उधार राशि, वित्तीयन एवं निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्र, दोनों के गैर निष्पादन परिसंपत्ति के आधार पर इंटरैक्टिव डाटा निष्कर्षण एवं विश्लेषण (आईडिया) के माध्यम से किया गया था। लेखापरीक्षा में जांच हेतु चयनित नमूने में योगदान ऋणकर्ता राशि का 36.78 प्रतिशत, वित्तीयन का 10.71 प्रतिशत और एनपीए का 8.70 प्रतिशत था जैसा कि तालिका-1 में दर्शाया गया है।

तालिका-1: लेखापरीक्षा में चयनित नमूना

विवरण	गणना		लेखापरीक्षा में चयनित		प्रतिशत में नमूने	
	मामलों की संख्या	राशि (करोड़ ₹ में)	मामलों की संख्या	राशि (करोड़ ₹ में)	मामलों की संख्या	राशि (करोड़ ₹ में)
उधार राशि	87	37128.32	32	23155.81	36.78	62.36
वित्तीयन	868	33111.02	93	14432.15	10.71	43.59
एनपीए	184	2029.33	16	1459.74	8.70	71.94

### 10.1.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

#### 10.1.3.1 निधि प्रबंधन

##### (क) संसाधन जुटाना

नीचे तालिका-2, बांड, बैंकों से ऋण, वित्तीय संस्थाओं (एफआई) से ऋण और सार्वजनिक जमा (पीडी) जैसे स्रोतों के माध्यम से 2010-11 से 2014-15 तक पाँच वर्षों के दौरान हडको द्वारा निधियों का संग्रहण दर्शाता है।

तालिका-2: निधि संग्रहण का विवरण

वर्ष	उधारी का मिश्रण (धनराशि करोड ₹ में)						
	करमुक्त बांड्स	कर योग्य बांड्स	बैंक ऋण	वाणिज्यिक कागजात	एफआई ऋण	सार्वजनिक जमा	कुल
2010-11	-	-	4339.00	-	-	464.97	4803.97
2011-12	5000.00	667.40	4146.76 <sup>1</sup>	-	250.00	331.79	10395.95
2012-13	2401.35	500.00	2079.37 <sup>2</sup>	-	500.00	582.34	6063.06
2013-14	4987.12	700.00	1080.71	-	1000.00	266.78	8034.61
2014-15	-	-	2815.37 <sup>3</sup>	2700.00	1700.00	615.36	7830.73
<b>कुल</b>	<b>12388.47</b>	<b>1867.40</b>	<b>14461.21</b>	<b>2700.00</b>	<b>3450.00</b>	<b>2261.24</b>	<b>37128.32</b>
<b>(प्रतिशत)</b>	<b>33.37</b>	<b>5.03</b>	<b>38.95</b>	<b>7.27</b>	<b>9.29</b>	<b>6.09</b>	<b>100</b>

स्रोत: हडको की वार्षिक रिपोर्ट

तालिका से यह स्पष्ट है कि हडको ने 38.95 प्रतिशत निधियां उच्च ब्याज दर वाले स्रोत से जुटाया है अर्थात् 9.18 प्रतिशत के औसत मूल्य पर बैंको से ऋण। जबकि 90 प्रतिशत से अधिक निधि आवश्यकता को 2010-11 में बैंक ऋण से पूरा किया गया था, इसने सभी वर्षों में एफआई से ऋण करयोग्य बांड, वाणिज्यिक पेपर जैसा कम ब्याज वाले स्रोतों की क्षमता का उपयोग नहीं किया, क्योंकि इन स्रोतों से जुटाई गई सम्पूर्ण निधि 5.03 और 9.29 प्रतिशत के बीच थी। सभी वर्षों में बैंक ऋण से जुटाई गई निधियों की लागत और अन्य स्रोतों के बीच में अंतर की प्रतिशतता में एक से दो प्रतिशत का अंतर था। इस प्रकार, हडको जुटाई गई निधियों की लागत कम करने पर ध्यान देने में विफल रहा ताकि उधार देने हेतु प्रतिस्पर्धी दर का प्रस्ताव दिया जा सके।

<sup>1</sup> 31.03.2012 तक ₹ 1137.76 करोड का नकद क्रेडिट/ओवरड्रॉफ्ट सीमाओं सहित बकाया था।

<sup>2</sup> बैंकिंग क्षेत्र से नकद क्रेडिट/ओवरड्रॉफ्ट दर्शाता है।

<sup>3</sup> 31.03.2015 तक बैंकिंग क्षेत्र से नकद क्रेडिट/ओवरड्रॉफ्ट बकाया दर्शाता है।

हडको/आवास व शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय (एमओएचयूपीए) ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि बैंकों से उधारी की लागत 2010-11 के दौरान निगम बांड लागत की अपेक्षा कम थी और बैंक ऋण ने अत्यधिक प्रचालन लचीलेपन का विकल्प दिया था। अन्य वर्षों के संबंध में, यह बताया गया कि यद्यपि इसने बैंकों से ऋण लिया था, इसने उसी वर्ष में ही इसका पुनर्भुगतान अथवा समय पूर्व भुगतान कर दिया था। हालांकि तथ्य रह जाता है कि हडको ने 9.18 प्रतिशत ब्याज दर पर 2010-11 के दौरान बैंक ऋण का सहारा लिया था जबकि अन्य AA+ सूचकांक वाले संगठनों<sup>1</sup> ने अप्रैल से दिसम्बर 2010 के दौरान 8.35 से 8.95 प्रतिशत ब्याज दर वाले निगम बांड से निधि जुटाए थे। हडको ने ₹ 464.97 करोड़ के सार्वजनिक जमा (पीडी) के अलावा 2010-11 के दौरान किसी अन्य स्रोत से निधि नहीं जुटाई थीं। इसके अतिरिक्त, न तो कोई दिशा-निर्देश तैयार किया गया था, न ही इसने उधारी निधियों की सम्पूर्ण लागत के ईष्टतम उपयोग हेतु निधि जुटाने के लिए विभिन्न उत्पादों का कोई लागत-लाभ विश्लेषण किया। यह नोट करना प्रासंगिक होगा कि जबकि 2011-12 से 2013-14 के दौरान करयोग्य बांड और एफआई से ऋण लागत 6.25 प्रतिशत और 9.64 प्रतिशत के बीच थी, हडको ने उसी अवधि के दौरान 10.22 प्रतिशत और 10.44 प्रतिशत के बीच वाली लागत के साथ बैंक ऋण का सहारा लिया।

### **(ख) निधि आवश्यकता का निर्धारण**

हडको द्वारा, संसाधन जुटाने की योजना प्रतिवर्ष निदेशक मंडल (बोर्ड) द्वारा अनुमोदित एक 'संसाधन योजना' के माध्यम से वार्षिक आधार पर बनाई गई थी। हडको ने 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान इस आधार पर निधियों की आवश्यकता का निर्धारण किया था (i) आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय (एमओएचयूपीए) के साथ एमओयू में निर्धारित लक्ष्य के अनुरूप ऋण के वितरण हेतु निर्धारित लक्ष्य, (ii) उधारी पर देय मूलधन एवं ब्याज का प्राक्कलित पुनर्भुगतान, (iii) ऋणधारकों से मूलधन और ब्याज की प्राक्कलित वसूली, और (iv) किए गए निवेश से प्राप्त प्राक्कलित मूलधन एवं ब्याज। हालांकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि हडको ने संसाधन जुटाने की योजना बनाते समय 2011-12 से निवल नकद आय (प्राप्य ब्याज ऋण देय ब्याज), पीडी के पुनर्भुगतान, बांड पर प्राप्य ब्याज पर ध्यान नहीं दिया। 2010-11 से 2014-15 तक निवेशों से पुनर्भुगतान और उधारी के पुनर्भुगतान के निर्धारण में भी असमानतायें थी जैसा कि तालिका-3 में दर्शाया गया है।

---

<sup>1</sup> एलएण्डटी इंफ्रा, टाटा कैपिटल, आईडीबीआई बैंक और इंडियन बैंक

## तालिका-3 अधिक उधारी दर्शाने वाला विवरण

(करोड़ ₹ में)

वर्ष	निवल नकद आय (प्राप्य ब्याज देय ब्याज)	उधारी के पुनर्भुगतान के प्राकलन में असमानता	सार्वजनिक जमा का पुनर्भुगतान	ओपनिंग बैंक बैलेंस (निश्चित निधि के अलावा)	निवेश से पुन-भुगतान	बांड पर प्राप्य ब्याज	विचार करने के बाद उधारी आवश्यकता (2 से 7)	ओवरड्रॉफ्ट के बिना वास्तविक उधारी	अधिक उधारी
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=(9-8)
2010-11	-	1144.43	626.87	584.73	-	137	5420.43	4697.23	(-) 723.20
2011-12	1226.65	917.87	1256.85	552.44	-	123.33	6073.30	9258.19	3184.89
2012-13	1037.31	(-) 205.24	-	2603.08	250	107.32	4530.79	3983.69	(-) 547.10
2013-14	834.33	(-) 698.67	-	515.37	-	54.01	6654.25	6719.64	65.39
2014-15	2255.11	1096.59	-	-	400	54.01	7418.05	7445.73	27.68

इस प्रकार, 2011-12 में ₹ 3184.89 करोड़ की अधिक उधारी थी और 2010-11 एवं 2012-13 में क्रमशः ₹ 723.20 करोड़ और ₹ 547.10 करोड़ की गिरावट थी। गिरावट बैंकों से ओवरड्रॉफ्ट का सहारा लेकर पूरी की गई थी, हडको ने 2012-13, 2013-14 और 2014-15 के दौरान क्रमशः ₹ 218 करोड़, ₹ 1314.97 करोड़ एवं ₹ 385 करोड़ का औसत ओवरड्रॉफ्ट लिया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 30.39 करोड़ की परिहार्य ब्याज लागत आई।

हडको/ एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि 2015-16 हेतु संसाधन योजना में संसाधन आवश्यकता का निर्धारण करते समय प्राप्य ब्याज पर पूरी तरह विचार किया गया है। 2011-12 में की गई अधिक उधारी का मुख्य कारण वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर कर-मुक्त बांड के माध्यम से निधियाँ जुटाना था और हडको के पास बांड जारी करने के अलावा कोई विकल्प नहीं था क्योंकि यह अन्यथा करमुक्त बांड के माध्यम से निधि जुटाने का अवसर खो देता। आगे यह भी कहा गया कि अस्थिर ब्याज दर विचलन के कारण इसने वास्तविक निधि आवश्यकता के अनुसार नकद क्रेडिट/ओवरड्रॉफ्ट का विकल्प चुना और अधिशेष होने पर इसका पुनर्भुगतान कर दिया जाता है। दूसरी ओर यदि इसने बांड जारी किया होता तो इसे बांड की समस्त अवधि के लिए निर्धारित देयता हेतु प्रतिबन्ध होना पड़ता।

की गई सुधारात्मक कार्रवाई की प्रशंसा करते हुए लेखापरीक्षा ने देखा कि तालिका में दर्शाई गई प्राप्य ब्याज के अतिरिक्त अन्य मदों पर निधि आवश्यकता का आकलन करते समय विचार न करने के संबंध में उत्तर में कुछ नहीं कहा गया था। अधिक उधारी निधियों के कुछ स्रोतों पर ध्यान न देने के कारण हुई थी, जो हडको को ज्ञात थी और विचारणीय थी। इसलिए उत्तर में बताए गए कारण तर्कसंगत नहीं थे। इसके अलावा तथ्य रह जाता है कि जबकि अधिक उधारी हो गई थी, इसने अतिरिक्त ब्याज बोझ बढ़ाने वाली नकद क्रेडिट या ओवरड्रॉफ्ट सुविधाओं का सहारा लिया जो इस तथ्य का सूचक है कि संसाधन योजना औचित्यपूर्ण नहीं थी।

**(ग) निम्नतर क्रेडिट सूचकांक के कारण ₹ 134.97 करोड़ की अतिरिक्त लागत**

हडको को 2011-12 से 2013-14 के दौरान जारी इसकी वित्तीय संसाधनों हेतु AA+ की क्रेडिट सूचकांक दिया गया है। यह मुख्यतः उच्च एनपीए, केवल 20 ऋणकर्ताओं (मार्च 2013 तक इक्विटी पूँजी की 194 प्रतिशत) के ऋण पोर्टफोलियों पर संकेद्रण, निम्नतर निवल ब्याज मार्जिन और ऊर्जा एवं रिएल इस्टेट जैसे जोखिम भरे क्षेत्रों में अधिक भागीदारी के कारण था। परिणामस्वरूप, हडको को 2011-12 से 2014-15 के दौरान करमुक्त एवं करयोग्य बांड जारी करके ₹ 134.97 करोड़ का अतिरिक्त व्यय वहन करना पड़ा। इस संबंध में, लेखापरीक्षा इस बात की प्रशंसा करती है कि हडको को 2015-16 के दौरान AAA सूचकांक दिया गया था क्योंकि यह आवासीय ऋण के संबंध में एनपीए 2013-14 में 5.3 प्रतिशत से घटाकर 2014-15 में 3.4 प्रतिशत कर सका और निवल ब्याज मार्जिन (अर्थात् औसत ऋण आय और निधियों की औसत लागत के बीच अंतर) को 2013-14 में 1.59 प्रतिशत से बढ़ाकर 2014-15 में 2.21 प्रतिशत कर सका।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि जबकि ऋण पोर्टफोलियो में स्थिर वृद्धि थी, सभी वर्षों में प्रचालन निष्पादन में स्थिर सुधार के साथ-साथ कम लागत वाली निधियों को जुटाने के लगातार प्रयास के परिणामस्वरूप 2015-16 में उच्चतर सूचकांक प्राप्त हुआ। हालांकि उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि एक प्रमुख सरकारी एजेंसी के रूप में 1970 में शुरू किए जाने के बावजूद उच्च लागत निधि निम्न निवल ब्याज मार्जिन आदि के संदर्भ में खराब प्रचालन दक्षताओं और एनपीए के उच्चतर स्तरों के कारण यह बेहतर सूचकांक प्राप्त करने और उसे आगे बनाए रखने में विफल रहा और इसके परिणामस्वरूप इसने उच्चतर कूपन दरों पर निधियां जुटानी पड़ी है।

**(घ) उच्चतर कूपन दर निर्धारित करने के परिणामस्वरूप ₹ 12.42 करोड़ का अतिरिक्त व्यय**

2011-12 के दौरान हडको ने निजी नियोजन के आधार पर व्यवस्थापकों के माध्यम से पाँच वर्षों के लिए 9.75 प्रतिशत ब्याज दर पर ₹ 413.90 करोड़ राशि के वर्ग बी के करयोग्य बांड जारी किए और 18 नवम्बर 2011 को आबंटन किया गया था। कूपन दर की प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करने के लिए इस संबंध में राष्ट्रीय स्टॉक एक्सचेंज (एनएसई) डाटा की जांच की गई थी और यह देखा गया कि कुछ संस्थाओं ने हडको के साथ-साथ ही कम कूपन दरों पर बांड जारी किए थे। 9.50 प्रतिशत कूपन दर पर 3 वर्षों के लिए इंडिया बुल्स हाउसिंग फाइनेंस लिमिटेड से संबंधित एक बांड जारी किया था (₹ 2500 करोड़ और आबंटन की तिथि 21 नवम्बर 2011), दूसरा ईश्यू 9.15 प्रतिशत की कूपन दर के साथ 5 वर्षों के लिए एलएण्डटी इंफ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कंपनी लिमिटेड से संबंधित था (₹ 250 करोड़ और आबंटन तिथि 15 नवम्बर 2011)। यह भी देखा गया कि दोनों संस्थाओं के पास हडको के समान (AA+) क्रेडिट सूचकांक था। इस प्रकार जहां समान रेटिंग वाली निजी संस्थाओं ने उसी समय (तीन दिनों के अंतराल के भीतर) लगभग 9.15 प्रतिशत की दर पर ₹ 250 करोड़ जुटाए वहीं हडको ने अपेक्षाकृत 0.60 प्रतिशत तक अधिक कूपन दर पर 9.75 प्रतिशत पर ₹ 413.90 करोड़ जुटाए जिसके कारण पांच वर्षों की अवधि में ₹ 12.42 करोड़ (0.60 प्रतिशत x 5 वर्ष x ₹ 413.90 करोड़) का अतिरिक्त ब्याज बोझ वहन करना पड़ा।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि निजी संस्था के मामले के साथ तुलना नहीं की जा सकती क्योंकि इसे 13 महीनों की समाप्ति पर पुट/कॉल विकल्प के साथ आबंटित किया गया था और जिस अवधि के बाद पुट/कॉल विकल्प का प्रयोग किया जाना था, वह बाजार/निवेशकों द्वारा मूल्य निर्धारण हेतु बांड की अवधि समझा गया था। हालांकि उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाए कि पुट/कॉल विकल्प वाले किसी भी ईश्यू में सामान्यतया अधिक कूपन दर होती है क्योंकि विकल्प का उपयोग किसी भी पार्टी द्वारा किया जा सकता है। इसलिए निजी संस्थाओं ने हडको से कम कूपन दर पर पुट/कॉल विकल्प वाले बांड जारी किए थे।

**(ड.) व्यवस्थापकों की भागीदारी**

हडको ने निधि जुटाने के लिए व्यवस्थापकों की सेवाओं का उपयोग करते हुए 8.14 प्रतिशत 9.75 प्रतिशत तक के ब्याज दर पर 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान ₹ 1867.40 करोड़ राशि वाले निजी नियोजन पर करयोग्य बांड जारी किये थे जबकि



बैंकों से ₹ 7186.84 करोड़ का ऋण उसी अवधि के दौरान 10.22 प्रतिशत से 10.40 प्रतिशत तक के ब्याज पर जुटाया गया था। 2011-12 से 2013-14 के दौरान ₹ 928.50 करोड़ मूल्य वाले दो बांड श्रेणियों में, जहां व्यवस्थापकों की सेवायें ली गई थीं, व्यवस्थापकों ने स्वयं अथवा उनके समूह सत्त्वों ने ₹ 563.40 करोड़ (60.68 प्रतिशत) का निवेश किया। हितों का टकराव व्यवस्थापक के निवेशक भी होने की स्थिति में प्रावधान किया जाने वाला जोखिम है।

हडको ने बताया (दिसम्बर 2015) कि निजी नियोजन द्वारा निधियां व्यवस्थापकों के माध्यम से जुटाई गई थी, जिन्होंने ईश्यू शुरू होने से पूर्व प्रस्तावित शर्तों पर दृढ़ प्रतिबद्धता प्रस्तुत की। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा गया कि संगणित कूपन दर का निर्धारण करने से पूर्व आयामी दरों और निगम बांड आय के संदर्भ में इसकी सक्षमता का सत्यापन किया गया था। हालांकि उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि जब हडको और एक निजी संस्थान ने तीन दिनों के अंतराल के भीतर बांड जारी किए तो उपरोक्त पैरा 3.1.4 में वर्णनानुसार कूपन दर 0.60 प्रतिशत अधिक था।

#### 10.1.3.2 ऋण प्रदान करने संबंधी क्रियाकलाप

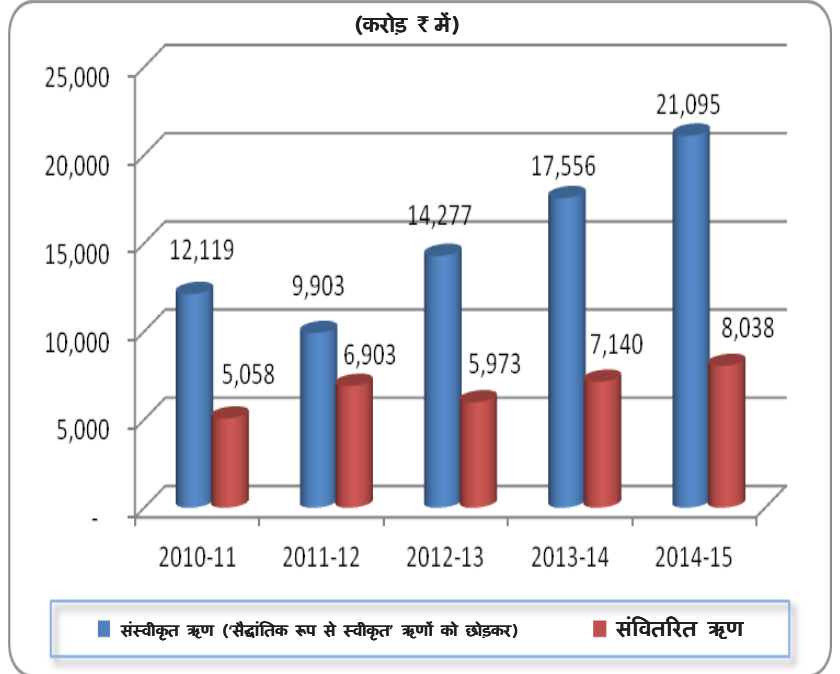
##### (क) ऋण की मंजूरी एवं वितरण

31 मार्च 2015 को समाप्त पिछले पांच वर्षों के दौरान हडको द्वारा स्वीकृत एवं वितरित ऋण का विवरण नीचे चार्ट में दर्शाया गया है। यह देखा जा सकता है कि 2010-11 से 2014-15 के दौरान वास्तविक वितरण स्वीकृत ऋण का 38.40 (2014-15) से 69.72 प्रतिशत (2011-12) तक था जबकि सहसंबंधी संस्थाओं जैसे एलएचएफएल और एचडीएफसी में यह अनुपात 2010-11 से 2013-14 के दौरान क्रमशः 88.10 प्रतिशत से 94.62 प्रतिशत और 78.88 प्रतिशत से 80.25 प्रतिशत था। हालांकि इन संस्थाओं का कारोबार मॉडल हडको के साथ पूर्णतः मेल नहीं खाता, किन्तु हडको द्वारा वितरित राशि की प्रतिशतता अनुपात कम था। हडको द्वारा दी गई सूचना के अनुसार, (i) 21 में से 18 क्षेत्रीय कार्यालयों को उच्चतर ऋण दर के कारण 2010-11 से 2014-15 के दौरान ₹ 14019.49 करोड़ के कारोबार की हानि हुई, जबकि तीन<sup>1</sup> कार्यालयों के बारे में सूचना प्रतीक्षित थी (जनवरी 2016), (ii) मंजूरी अवधि समाप्ति के कारण ₹ 2847.25 करोड़ का ऋण स्वतः समाप्त कर दिया गया और ₹ 3139.32 करोड़ का ऋण कानूनी दस्तावेज पूरा न होने के कारण समाप्त कर दिया गया, जबकि ₹ 1755.00 करोड़ ऋण के जल्दी समापन का कारण प्रतीक्षित था (जनवरी 2016), और (iii) “हडको निवास” के रूप में

<sup>1</sup> भोपाल, देहरादून और लखनऊ

विदित आवासीय वित्त योजना के लिए अलग लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए थे। उपरोक्त ने दर्शाया कि हडको ने ऋण की स्वीकृति के बाद भी पार्टियों द्वारा ऋण न लेने के कारणों का विश्लेषण नहीं किया।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि विभिन्न परियोजनाओं की समाप्ति हेतु लिए गए समय को देखते हुए एक वर्ष विशेष की मंजूरी और वितरण की तुलना करने से स्पष्ट स्थिति नहीं प्राप्त हो सकती। बुनियादी ढांचा परियोजनायें विभिन्न कारणों से विलम्बित या समाप्त हो जाती हैं और



वितरण प्रभावित होता है, और नीतिगत रूप से किसी सरकारी एजेंसी के पाँच प्रतिशत से अधिक राशि की चूक के मामले में इसने निधियों का वितरण नहीं किया इनको देखते हुए पूर्व में स्वीकृत योजनाओं का राशि वितरण विलम्बित या रूक गया, लेकिन आगामी वसूली सुधार और वित्त की स्थिति में सुधार की परिकल्पना में इसने योजनाओं को मंजूरी जारी रखी थी। आवासीय ऋण के संबंध में एचडीएफसी और एलएचएफएल की अधिकांश पोर्टफोलियों खुदरे आवासीय क्षेत्र में थे और वे सभी अनुमतियों और भूमि अधिग्रहण की समाप्ति के पश्चात् ही परियोजना की मंजूरी देते हैं और हडको निवास के लिए अलग से लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए चूँकि यह एक प्रमुख व्यवसाय क्षेत्र नहीं था।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाए कि नमूना जांच किए गए 14 मामलों<sup>1</sup> में बुनियादी निधियन के संबंध में वितरण एक से 28 महीनों के बीच पूरा हुआ था। लेखापरीक्षा ने सैद्धांतिक रूप में स्वीकृत ऋण को नहीं शामिल किया, अर्थात् भूमि अधिग्रहण, वितरण लेने में विभागीय अनुमति जैसे राज्य/राष्ट्रीय नीति मामलों और चुनाव के कारण वितरित

<sup>1</sup> ऋण योजना संख्या- 19713, 19847, 19919, 19945, 19954, 20022, 20067, 20120, 20172, 20171, 20090, 20121, 20051, और 20212

न किए गए ऋण शामिल नहीं किए गए। इसके अतिरिक्त, हडको राज्य एजेंसियों द्वारा चूक के कारण दो<sup>1</sup> क्षेत्रीय कार्यालयों में ₹ 1917 करोड़ का वितरण नहीं कर सका। यह वितरित न की गई राशि का मात्र 4.64 प्रतिशत (₹ 41839 करोड़) था। खुदरे आवासीय ऋण से जुड़े समसामयिक निकायों<sup>2</sup> की तुलना में हडको ने कुल स्वीकृत ऋण का मात्र 18.05 और 30.41 प्रतिशत आवासीय ऋण की मंजूरी दी थी।

**(ख) एनएचबी के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन**

(i) एनएचबी निर्देश 2001/2010 के खण्ड 28 और 32 के अनुसार, किसी भी आवासीय वित्त कंपनी को अपनी निवल अधिग्रहीत निधियों (एनओएफ) के 15 प्रतिशत से अधिक राशि का ऋण किसी एक उधारकर्ता को नहीं देना चाहिए और उधारकर्ताओं के किसी एकल समूह को एनओएफ के 25 प्रतिशत से अधिक ऋण नहीं देना चाहिए। हालांकि निदेशक मंडल ने सरकारी एजेंसियों के लिए 50 प्रतिशत एनओएफ की प्रकटन सीमा की मंजूरी दे दी थी, (मई 2005), जबकि यह कहते हुए प्रत्येक राज्य सरकार के लिए कोई सीमा निर्धारित नहीं की गई थी कि 'समूह' का सिद्धांत उन पर लागू नहीं होता। सीएजी की 2007 की प्रतिवेदन सं. 22 में इस उल्लंघन का उल्लेख किए जाने और इस संबंध में एनएचबी द्वारा किसी भी रियायत देने हेतु मना करने के बावजूद हडको ने निर्धारित सीमा से अधिक ₹ 2570 करोड़ राशि के ऋण देना जारी रखा जैसा कि लेखापरीक्षा में नमूना जांच किए गए 93 मामलों में से चार में देखा गया था। इसी बीच एनएचबी ने अप्रैल 2011 में हडको का अनुरोध स्वीकार कर लिया और मात्र आवासीय एवं आवास से जुड़े बुनियादी ढांचे के लिए सरकारी एजेंसियों को एनओएफ का 50 प्रतिशत और संबंधित राज्य सरकार को एनओएफ के 100 प्रतिशत की अनुमति दे दी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि डुडकों ने 2006-07 में ₹ 7169.89 करोड़ से 2010-11 में ₹ 26988.75 करोड़ तक बढ़ती हुई समेकित हानि के बावजूद जुलाई 2011 में उत्तर प्रदेश विद्युत निगम लिमिटेड (यूपीपीसीएल) को ₹ 375 करोड़ एवं मई 2012 में ₹ 300 करोड़ की मंजूरी दी। राज्य सरकार से अनुदान न मिलने के परिणामस्वरूप नकदी समस्या के कारण यूपीपीसीएल ऋण चुकाने में चूक गई और परिणामस्वरूप यह ऋण एनपीए हो गया। इसी प्रकार, हडको ने उत्तर प्रदेश ग्रामीण आवासीय बोर्ड (यूपीआरएचबी) को 2014-15 में ₹ 750 करोड़ का ऋण दिया जबकि सरकारी गारंटी पर लिए गए पूर्व

---

<sup>1</sup> जम्मू एवं थिरुवनन्तपुरम

<sup>2</sup> एलएचएफएल 88.10 प्रतिशत से 94.62 प्रतिशत के बीच, तथा एचडीएफसी 78.88 प्रतिशत से 80.25 प्रतिशत के बीच

ऋण चुकाने में यह चूक कर रहा था (1999 से)। हडको सरकारी गारंटी लेने के बावजूद राशि की वसूली करने में विफल रहा।

यह उत्तर कि एनएचबी छूट ली गई है, इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि सचिव, एमओएचयूपीए ने टिप्पणी की<sup>1</sup> की यद्यपि छूट से हडको को सरकारी एजेंसियों को और अधिक मात्रा में ऋण देने में सहायता मिलेगी, तथापि इससे एकल/व्यक्तिगत ऋणकर्ता के प्रति अपनी निधियाँ जोखिम में डालने से पहले पर्याप्त सावधानी व सचेत जोखिम आकलन करने का दायित्व हडको पर होगा। सचिव ने आगे सुझाव दिया कि हडको को यह सुनिश्चित करने के लिए अपने आंतरिक मानकों की समीक्षा करनी चाहिए कि 15 प्रतिशत से अधिक का प्रकटन सावधानीपूर्ण जोखिम आकलन एवं सुरक्षा आवश्यकताओं हेतु बेहतर आंतरिक नियंत्रण सहित किया जाए। हालांकि उत्तर प्रदेश सरकार की एजेंसियों को ऋण दिए जाने से पता चला कि सचिव के सुझाव पर उचित ध्यान नहीं दिया गया था।

(ii) एनएचबी निर्देशों 2010 के खण्ड 22(2) के अनुसार, ब्याज/छूट अथवा एनपीए पर किसी अन्य प्रभार को तभी समायोजित/मान्यता दी जाएगी जब इसे वास्तव में वसूला गया हो। हालांकि हडको ने इन खातों के एनपीए होने के बाद मै. आरकेएम पावरजेन प्राइवेट लिमिटेड और मै. केवीके निलाचल पावर प्राइवेट लिमिटेड के ऋण खाते से 2014-15 के दौरान ₹ 134.07 करोड़ का समायोजन किया।

हडको ने बताया (दिसम्बर 2015) कि प्रक्रियाओं/दिशा-निर्देशों में आवश्यक परिवर्तन किए गए थे ताकि भविष्य में ऐसा होने से रोका जा सके। एमओएचयूपीए ने कहा (मार्च 2016) की हडको ने एनपीए लेखाओं की निर्माण अवधि के दौरान ब्याज के गैर समायोजन विषयक अपने आंतरिक निर्देशों में बदलाव किया था (जनवरी 2016)। लेखापरीक्षा प्रशंसा करती है कि हडको ने इस संबंध में सुधारात्मक कार्रवाई की।

(iii) एनएचबी दिशा-निर्देश 2001/2010 के अनुसार जहां एक परियोजना के समापन में देरी पारियोजना कार्यान्वयन एजेंसी के नियंत्रण से बाहर के कारकों द्वारा हो, तो ब्याज और/या मूलधन से संबंधित ऋण करार की शर्तों को परियोजना के समापन से पूर्व एक बार पुनर्निर्धारित किया जा सकता है और ऐसे ऋण को मानक परिसंपत्ति माना जा सकता है, बशर्ते कि ऐसा पुनर्निर्धारण निदेशक मंडल द्वारा केवल एक बार अनुमत किया जाना चाहिए और ऐसे ऋण पर ब्याज नियमित रूप से अदा किया गया था और इसमें कोई चूक नहीं हुई थी। हालांकि, हडको ने एनएचबी के निर्देशों से विसंगति वाले आंतरिक दिशा-निर्देश जारी किए (जुलाई 2005) और पार्टियों को रियायत दी गई। लेखापरीक्षा ने

---

<sup>1</sup> निदेशक (वित्त), हडको को लिखा गया दिनांक 4 जुलाई 2011 का पत्र

दो या अधिक बार आस्थगन वाले 22 मामलों सहित निदेशक मण्डल की अनुमति के बिना ₹ 1551.80 करोड़ के मूलधन चूक वाले 71 आस्थगन मामले देखे। इसके अलावा, बोर्ड ने ₹ 287.28 करोड़ के मूलधन चूक वाले चार स्थगन मामलों की अनुमति दी, जिसमें एक मामले में दो बार अनुमति दी गई थी। एनएचबी निरीक्षण दल द्वारा 2010-11 की अपनी प्रतिवेदन में इस बारे में बताए जाने पर 27 जुलाई 2013 को इन दिशा-निर्देशों को वापस ले लिया गया।

हडको ने लेखापरीक्षा आपत्ति की पुष्टि की (दिसम्बर 2015)। हालांकि तथ्य रह जाता है कि उल्लंघन का प्रभाव अभी तक जारी था और 31 मार्च 2015 को 75 में से 25 मामलों में लगातार चूक हो रही थी और 25 चूक वाले इन मामलों में से 18 एनपीए थे।

### **(ग) आंतरिक दिशा-निर्देशों में कमियां**

हडको ने प्राप्त ऋण आवेदनों और उनके वितरण के निर्धारण हेतु दिशा-निर्देश बनाए। इस संबंध में नियंत्रण प्रणाली में देखी गई कमियों को आगामी उप-पैराओं में दर्शाया गया है।

(i) दिशा-निर्देशों में रियल इस्टेट परियोजनाओं के संबंध में डेब्ट सर्विस कवरेज अनुपात (डीएससीआर), ब्रेक ईवन प्वाइंट (बीईपी) और इक्विटी पर रिटर्न (आरओई), इत्यादि के लिए कोई मापदंड नहीं दर्शाया था जबकि अन्य ऋण के लिए इसका प्रावधान था। हडको ने बताया (दिसम्बर 2015) कि सभी परियोजनाओं का आकलन करने हेतु एक ही मापदंड होना अव्यवहारिक था। हालांकि, रियल इस्टेट में इसके अभाव से परियोजनाओं के विवेकपूर्ण और पारदर्शी चयन की सुविधा नहीं मिल पाई।

(ii) परियोजना प्रस्तावों में औद्योगिक मानकों तथा वित्तीय मानकों की तुलना में डाटा की विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु कोई प्रणाली नहीं थी। हडको ने बताया (दिसम्बर 2015) कि निर्धारण दल इन कारकों को ध्यान में रखता है। हालांकि ऐसा मामला नहीं था जैसा कि पैरा 3.2.5.6 में चर्चा किए गए नमूना जांच वाले मामलों में देखा गया।

(iii) आंतरिक दिशा-निर्देशों में ऋणदाता संघ वाले आवेदन के स्वतंत्र मूल्यांकन हेतु प्रावधान नहीं था और मुख्य ऋणदाता के परियोजना मूल्यांकन/परियोजना सूचना ज्ञापन (पीआईएम) पर निर्भर थे। हडको ने बताया (दिसम्बर 2015) कि चूँकि इसके पास विद्युत, सड़क इत्यादि जैसे क्षेत्रों में क्षेत्रीय अनुभव नहीं था, इसने मुख्य ऋणदाताओं का अनुसरण करने का निर्णय लिया। इसके अतिरिक्त इसने पृथक परियोजनाओं में कुल परियोजना लागत के मात्र लगभग 5 प्रतिशत की अरक्षितता को लिया/ तथापि, उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसका

प्रकटन लेखापरीक्षा में नमूना जांच किए गए पांच मामलों<sup>1</sup> में परियोजनाओं की परियोजना लागत के 5 प्रतिशत से अधिक था और यह 7.51 से 26.67 प्रतिशत के बीच तक था। एमओएचयूपीए ने कहा (मार्च 2016) कि संघ वाली परियोजनाओं के मामले में हडको को 5 प्रतिशत परियोजना लागत तक अरक्षितता सीमित करने के कोई निर्देश नहीं थे, जिससे यह पुष्टि होती है कि हडको एकल परियोजनाओं में 5 प्रतिशत तक ही अपनी अरक्षितता रखने द्वारा अपना जोखिम कम नहीं कर रहा था। इसलिए तथ्य रह जाता है कि ऋणदाता संघ में केवल प्रस्तावों के स्वतंत्र मूल्यांकन ही हडको के वित्तीय हित की सुरक्षा सुनिश्चित कर सकते थे, क्योंकि जोखिम प्रकटन मुख्य ऋणदाता के साथ साझा नहीं किया जा सकता।

#### (घ) वसूली एवं एनपीएज़

वित्तीय संस्थाओं द्वारा क्रेडिट जोखिम का मूल्यांकन करते हुए परिसंपत्तियों की गुणवत्ता पर सबसे पहले विचार किया जाता है और इसलिए एनपीए का स्तर परिसंपत्तियों की गुणवत्ता दर्शाता है। एनएचबी निर्देश, 2010 के अनुसार एक ऋण परिसंपत्ति जिसका ब्याज अथवा किश्त 90 दिनों से अधिक समय तक बकाया था, एनपीए के रूप में वर्गीकृत किया गया था। इस प्रकार एनपीए का उच्चतर स्तर कम राजस्व के रूप में प्रकट होता है। नीचे तालिका-4, 31 मार्च 2015 को समाप्त पांच वर्षों के लिए एनपीए की प्रतिशतता और चूक की अवधि दर्शाती है।

तालिका 4: चूक अवधि बनाम एनपीए

अवधि (माह)	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
	(राशि करोड़ ₹ में)				
0-3	138.05	110.26	200.23	273.76	198.24
3-6	52.38	10.84	393.25	12.41	1.87
6-30	163.94	284.92	539.36	831.03	593.69
30 से ऊपर	3412.48	3966.30	3509.01	4171.21	4001.23
कुल	3766.85	4372.32	4641.85	5288.41	4795.03
एनपीए (%)	5.46	6.07	5.69	6.76	6.30

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि सभी पांच वर्षों में सकल बकाया की तुलना में एनपीए की प्रतिशतता पांच प्रतिशत से अधिक रही है जो 2013-14 में 6.76 प्रतिशत के उच्चतम और 2010-11 में 5.46 प्रतिशत के न्यूनतम स्तर पर थी। यद्यपि समान व्यवसायिक

<sup>1</sup> (i) आरकेएम पावरजेन प्राईवेट लिमिटेड, (ii) केवीके निलाचल पावर प्राईवेट लिमिटेड, (iii) हिमाचल सोरांग पावर प्राईवेट लिमिटेड, (iv) श्री महेश्वर हाइडल पावर कारपोरेशन लिमिटेड, और (v) नागार्जुना ऑयल कारपोरेशन लिमिटेड।

मॉडल में कार्यरत एचडीएफसी और एलएचएफएल का करोबार मॉडल हडको से अलग था, एक तुलना से पता चला कि इन संस्थाओं के पास एनपीए तुलनात्मक रूप से निम्न स्तर पर था, जो उसी अवधि के दौरान 0.40 से 0.70 प्रतिशत के बीच तक थी। इसी प्रकार, 30 महीनों से अधिक ऋण चूक 31 मार्च 2015 तक कुल चूक की 83.45 प्रतिशत थी जो वसूली में उच्चतर जोखिम दर्शाता है।

हडको ने बताया (दिसम्बर 2015) कि एचडीएफसी और एलएचएफएल के साथ तुलना औचित्यपूर्ण प्रतीत नहीं होती क्योंकि इसकी पोर्टफोलियो का 90 प्रतिशत से अधिक थोक ऋण था, जबकि एचडीएफसी और एलएचएफएल मुख्यतः खुदरा ऋणदाता संस्था हैं। इसके अतिरिक्त, हडको ऊर्जा, सड़क, परिवहन इत्यादि जैसे बुनियादी क्षेत्रों में भी प्रचालन कर रही थी, और समीक्षाधीन अवधि के दौरान ये क्षेत्र नीति और विनियम मुद्दों के कारण संघर्ष कर रहे हैं और पीएसयू बैंक और एफआई ने भी इन क्षेत्रों में उच्चतर एनपीए दर्ज किया है।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि तुलना अन्य सार्वजनिक वित्तीय संस्थाओं की तुलना में हडको में एनपीए की बृहत् मात्रा पर प्रकाश डालने के लिए की गई थी। एनपीए की चिंताजनक स्थिति की आगे इस तथ्य से पुष्टि की जा सकती है कि 2012-13 से 2014-15 के दौरान आईआईएफसीएल और आईडीएफसी (बुनियादी ढांचा परियोजनाओं के वित्तीय में संलग्न संस्था) की एनपीए आईआईएफसीएल के मामले में 0.94 और 3.79 प्रतिशत के बीच और आईडीएफसी के मामले में 0.15 और 0.70 प्रतिशत के बीच था, जबकि हडको के लिए यह 5.68 और 7.53 प्रतिशत के बीच था। आवासीय क्षेत्र में ऋणों के संदर्भ में, जहां एचडीएफसी और एलएचएफएल के साथ तुलना औचित्यपूर्ण थी, 2010-11 से 2014-15 के दौरान हडको के 3.40 और 9.50 प्रतिशत एनपीए के प्रति उसी अवधि में एचडीएफसी और एलएचएफएल के लिए एनपीए 0.5 से 0.8 प्रतिशत थी।

### (ड.) चूक एवं एनपीए के निदर्शी मामले

लेखापरीक्षा में ऋण आवेदनों और वितरण पूर्व प्रणाली के कमजोर मूल्यांकन, मापदंडों का अभाव, निर्धारित सीमा से अधिक प्रकटन और ऋण का उपयोग सुनिश्चित करने हेतु कमजोर निगरानी तंत्र की घटनायें देखी गईं तथा एनएचबी निर्देशों के उल्लंघन सहित आंतरिक दिशा-निर्देशों में अन्य कमियां देखी गईं। परिणामस्वरूप ऐसी परियोजनायें जो वित्तीयन हेतु अर्हक नहीं थी, का वित्तपोषण किया गया था अथवा अधिक प्रकटन किया गया था जिससे एनपीए और कानूनी मामले हुए जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

(i) **मै. आरकेएम पावरजेन प्रोइवेट लिमिटेड**

सितम्बर 2010 एवं नवम्बर 2012 में क्रमशः कार्यान्वित की जाने वाली एक विद्युत परियोजना (चरण I एवं II) के संघ ऋणदाता के तहत मै. आरकेएम पावरजेन प्राइवेट लिमिटेड को ₹ 200 करोड़ एवं ₹ 300 करोड़ के दो ऋण की मंजूरी दी गई थी (मार्च 2008 और मई 2010)। लेखापरीक्षा ने ऋण की स्वीकृति में कमियां देखी जैसे (i) डीएससीआर<sup>1</sup> आरईसी दिशा-निर्देशों के आधार पर 1.5 के प्रति 4.39 से घटकर 0.70 हो गया था और (ii) परियोजना लागत की पांच प्रतिशत तक ऋणदाता सीमा का गैर-अनुपालन। इसके अतिरिक्त, अगस्त 2010 तक विद्युत क्रय करार (पीपीए) और कोल लिंकेज के साथ-साथ ईंधन आपूर्ति करार (एफएसए) पर हस्ताक्षर करने की वितरण पूर्व अनिवार्य शर्तों में छूट देते हुए अगस्त 2009 से फरवरी 2015 के दौरान ₹ 493.34 करोड़ का वितरण किया गया था। कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण चरण I एवं चरण II के लिए परियोजना लागत क्रमशः ₹ 1487 करोड़ और ₹ 5166.11 करोड़ से बढ़कर ₹ 2389.18 करोड़ और ₹ 7988.15 करोड़ हो गई (फरवरी 2015) और परियोजना अभी तक शुरू नहीं हो पाई थी (जनवरी 2016)। इसी दौरान, ₹ 482.57 करोड़ की बकाया राशि का ऋण जुलाई 2014 में एनपीए हो गया।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि ऋण की मंजूरी वित्तीय व्यवहार्यता के आधार पर दी गई थी जैसा कि मुख्य ऋणदाता द्वारा मूल्यांकन किया गया था न कि विकासक की वित्तीय स्थिति के आधार पर। कोल लिंकेज पर 23 सितम्बर 2013 को एसईसीएल के साथ हस्ताक्षर किया गया था और छत्तीसगढ़ राज्य बिजली बोर्ड (सीएसईबी) के साथ 490 मेगावाट के लिए पीपीए हस्ताक्षर किया गया था और यूपीपीसीएल, तेलगांवा और आंध्र प्रदेश ने 350 मेगावाट की आपूर्ति हेतु रुचि दर्शाई थी और बैंक गारंटी प्राप्त करने के बाद पीपीए पर हस्ताक्षर किए जाने थे। उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि ऋणकर्ता द्वारा वितरण-पूर्व अत्यंत महत्वपूर्ण शर्तों का पूर्णतः पालन नहीं किया गया था, जबकि हडको ने 98 प्रतिशत से अधिक ऋण का वितरण किया था और ऋण आवेदन के स्वतंत्र मूल्यांकन के अभाव और मुख्य ऋणदाता पर निर्भरता से अंततः हडको को जोखिम का सामना करना पड़ा है। इसके अलावा, मुख्य ऋणदाता ने अपने निवेश ज्ञापन में बताया कि अधिलागत के कारण सीएसईबी द्वारा निष्पादित पीपीए के अंतर्गत बिजली न खरीदे जाने की संभावना है।

<sup>1</sup> डीएससीआर ऋणकर्ता की पुनर्भुगतान क्षमता दर्शाता है। उच्च अनुपात ऋणकर्ता की पुनर्भुगतान की बेहतर क्षमता और परिणामस्वरूप मूलधन और ब्याज के पुनर्भुगतान की सुरक्षा दर्शाता है।



एमओएचयूपीए ने आगे बताया (मार्च 2016) की परियोजना द्वारा वाणिज्यिक प्रचालन तिथि (सीओडी) प्राप्त करने के समय एफएसए व पीपीए विद्यमान होने चाहिए।

एमओएचयूपीए के उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि यह परियोजना सीओडी प्राप्त करने के बाद एफएसए और पीपीए के अभाव में विद्युत उत्पादन करने में सक्षम नहीं है।

### (ii) मै. केवीके निलाचल पावर प्राइवेट लिमिटेड

हडको ने ₹ 1350 करोड़ में एक विद्युत संयंत्र लगाने हेतु मै. केवीके निलाचल पावर प्राइवेट लिमिटेड को ₹ 360 करोड़ के एक मियादी ऋण की मंजूरी दी (23 जुलाई 2007)। लेखापरीक्षा ने देखा कि (i) पर्यावरण प्रबंधन निधि (ईएमएफ) को 0.60 प्रति इकाई ऊर्जा के वार्षिक योगदान पर लाभ प्राक्कलन करते समय ध्यान नहीं दिया गया जिसके कारण ₹ 8.45 करोड़ से ₹ 11.27 करोड़ प्रतिवर्ष के अधिक लाभ का अनुमान लगाया गया जिससे ऋणकर्ता की पुनर्दायगी क्षमता पर प्रभाव पड़ा। (ii) वितरणपूर्व शर्तों अर्थात् विकासकों द्वारा ₹ 270 करोड़ की इक्विटी योगदान लाना और एफएसए एवं पीपीए का निर्धारण में छूट दी गई थी, (iii) विकासक मूल्य संवर्धन के प्रति ₹ 354.56 करोड़ का अतिरिक्त योगदान लाने में विफल रहे, (iv) हडको ने वितरण पूर्व शर्तों का अनुपालन किए बिना उपकरण खरीदने के लिए ऋणकर्ता को सुविधा प्रदान करने हेतु यूको बैंक को ₹ 94.53 करोड़ का बायर्स लाइन ऑफ क्रेडिट (बीएलसी) दिया (27 मई 2011), और (v) परियोजना लागत की 5 प्रतिशत तक ऋण सीमा रखने की पालन नहीं किया गया था। परियोजना पूर्ण नहीं हो पाई और परिणामस्वरूप परियोजना लागत बढ़कर ₹ 2768.25 करोड़ हो गई और कार्यान्वयन अवधि जनवरी 2010 से विलम्बित होकर दिसम्बर 2016 हो गई। इसी बीच, ₹ 348.71 करोड़ की बकाया राशि के साथ अक्टूबर 2014 में ऋण, एनपीए हो गया।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि चूँकि परियोजना का वित्तपोषण संघ आधार पर किया गया था, कोई विस्तृत मूल्यांकन नहीं किया गया और यह मुख्य ऋणदाता के परियोजना सूचक ज्ञापन पर निर्भर रहा। यहां तक कि पर्यावरण प्रबंधन निधि को स्थानांतरण पर विचार करने के बाद भी, परियोजना लाभकारिता सकारात्मक स्थिति में थी और इससे वित्तीयन पर प्रभाव नहीं पड़ता। आगे यह कहा गया कि विकासकों ने ₹ 270 करोड़ की परिकल्पित इक्विटी के प्रति ₹ 243.20 करोड़ इक्विटी का योगदान दिया था। एमओएचयूपीए ने आगे बताया कि यूको बैंक को बायर्स लाइन आफ क्रेडिट सामान्य ऋण समझौते की शर्तों के अनुसार दी गई थी। हालांकि उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि यद्यपि अतिरिक्त इक्विटी लाने में गिरावट थी, मूल्य संवर्धन के प्रति अतिरिक्त योगदान नहीं लाया गया था। ईएमएफ पर विचार न

किए जाने के कारण ऋणकर्ता के नगद राशि बहाव पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा जिससे परिणामतः ऋण की वसूली पर प्रभाव पड़ा। अपने हितों की रक्षा के लिए, प्रबंधन द्वारा वितरण शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित किया जाना आवश्यक था। उत्तर कि एफएसए और पीपीए के निर्धारण का समय अप्रैल 2012 तक बढ़ा दिया गया था, इस बात की पुष्टि करता है कि वितरण-पूर्व शर्तों में अनुचित छूट दी गई थी, जिसने ऋण खाते के अंततः एनपीए बनने में योगदान दिया।

**(iii) मै. हिमाचल सोरांग पावर प्राइवेट लिमिटेड**

मै. हिमाचल सोरांग पावर प्राइवेट लिमिटेड को ₹ 580 करोड़ में एक विद्युत परियोजना स्थापित करने हेतु ₹ 100 करोड़ का ऋण दिया गया था (मार्च 2007)। ऋण का वितरण अगस्त 2007 से जुलाई 2010 के दौरान किया गया था, जबकि परियोजना का कार्यान्वयन मार्च 2010 तक किया जाना था। लेखापरीक्षा ने देखा कि (i) पहले वितरण से 12 महीनों के भीतर पीपीए रखने की आवश्यकता से छूट दी गई थी, (ii) ऋणकर्ता के शेयर पूँजी के 51 प्रतिशत को गिरवी रखने के साथ-साथ वन पट्टाधारित भूमि का अधिकार देने की आवश्यकता को छोड़ दिया गया, और (iii) परियोजना की लागत के पांच प्रतिशत तक ऋण देने की सीमा का पालन नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, 5 वर्षों का अधिक समय लगा और लागत ₹ 673.90 करोड़ (116.19 प्रतिशत) तक बढ़ गई। परिणामस्वरूप हडको को उपलब्ध वित्तीय सुरक्षा कमजोर हुई यद्यपि परियोजना 31 अक्टूबर 2015 से चालू थी।

अपने उत्तर (दिसम्बर 2015) में हडको इस बात पर कायम रहा कि ऋण संघ के अंतर्गत मंजूर किया गया था और इसके द्वारा कोई स्वतंत्र मूल्यांकन नहीं किया गया था और वन भूमि को देने हेतु छूट मुख्य ऋणदाता के अनुसार दी गई थी, जबकि शेयर देने हेतु छूट के लिए एक प्रतिशत अतिरिक्त ब्याज लगाया गया था। हालांकि, तथ्य रह जाता है कि परियोजना की मंजूरी और मुख्य ऋणदाता के अनुरूप वितरण-पूर्व शर्तों में छूट को विवेकपूर्ण नहीं माना जा सकता, क्योंकि प्रत्येक ऋणदाता को जोखिम के एक स्वतंत्र मूल्यांकन बनाम उनके स्वीकार्य मापदंडों के आधार पर ऋण की मंजूरी एवं उसका वितरण करना पड़ता है।

हडको के उत्तर के अलावा, एमओएचयूपीए ने कहा (मार्च 2016) कि संघ परियोजनाओं के मामले में हडको के जोखिम को परियोजना लागत के 5 प्रतिशत तक सीमित करने वाला कोई दिशानिर्देश नहीं था।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि हडको ने दावा किया था (दिसम्बर 2015) कि उसने संघ निधियन के मामले में अपना जोखिम कुल परियोजना लागत के 5 प्रतिशत तक ही सीमित रखा था।

**(iv) मै. इलेक्टोस्टील स्टील्स लिमिटेड**

हडको ने परियोजना के प्रमुख सलाहकार के रूप में आईएलएण्डएफएस फाइनेंशियल सर्विसेज़ लिमिटेड (आईएफआईएन) द्वारा तैयार पीआईएम के आधार पर एक इस्पात संयंत्र स्थापित करने हेतु मै. इलेक्टोस्टील स्टील्स लिमिटेड को ₹ 300 करोड़ की 'सैद्धान्तिक' मंजूरी दी (मार्च 2007)। आईएफआईएन द्वारा तैयार पीआईएम के आधार पर मुख्य ऋणदाता की भूमिका अदा करने पर सहमति जताते हुए एसबीआई से एक पत्र की प्राप्ति के पश्चात् 14 जून 2007 को ₹ 295 करोड़ ऋण की मंजूरी दी गई थी। तत्कालीन विद्यमान प्रक्रिया के अनुसार, संघ के अंतर्गत ऋण हेतु किसी मूल्यांकन की आवश्यकता नहीं थी, बशर्ते कि परियोजना का मूल्यांकन मुख्य ऋणदाता द्वारा किया गया हो। लेखापरीक्षा ने हालांकि, अभिलेख में ऐसा कुछ नहीं पाया जिससे यह पता चलता कि मुख्य ऋणदाता ने परियोजना का मूल्यांकन किया था।

हडको/एमओएचयूपीए ने उपरोक्त की पुष्टि की (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) और आगे कहा कि इसने मुख्य ऋणदाता के विवेक का अनुसरण किया जिसे औद्योगिक वित्तीयन में विशेषज्ञता प्राप्त थी। हालांकि तथ्य रह जाता है कि ऐसा कोई अभिलेख नहीं पाया गया जिसे यह पता चल पाता कि एसबीआई द्वारा परियोजना का मूल्यांकन किया गया था।

**(v) मै. पीपावाव डिफेंस एण्ड ऑफशोर इंजीनियरिंग कंपनी लिमिटेड**

हडको ने मै. पीपावाव डिफेंस एण्ड ऑफशोर इंजीनियरिंग कंपनी लिमिटेड को ₹ 271 करोड़ के ऋण की मंजूरी दी (मई 2005)। ऋण फरवरी 2014 में एनपीए हो गया और क्रमशः ₹ 92.75 करोड़ और ₹ 14.66 करोड़ का मूलधन एवं ब्याज 31 मार्च 2015 तक बकाया था। ऋण करार (सितम्बर 2005) के खण्ड 15 में हडको को न्यूनतम बाजार मूल्य अथवा प्रचलित बाजार मूल्य, जो भी कम हो, पर ऋणदाता कंपनी के इक्विटी शेयरों में ब्याज और इस पर अन्य प्रभारों के साथ अपने प्रकटन को पूरा या आंशिक रूप में बदलने का अधिकार दिया गया था। इसके अतिरिक्त, ऋण की वितरण-पूर्व शर्तों में ऋणकर्ता को एक विशेष संकल्प के माध्यम से अपने शेयरधारकों से वांछित अनुमोदन लेना और इसे हडको को देने का प्रावधान था। इसके अलावा, ऋणकर्ता को ऋण न तो हडको के मुख्य उद्देश्य के तहत शामिल किया गया था और न ही मार्च 2012 में बोर्ड द्वारा अनुमोदित श्रेणियों के अंतर्गत था। अभिलेख में एक अनर्हक क्षेत्र को ऋण की मंजूरी देने का कोई कारण दर्ज नहीं किया गया था।

हडको ने बताया (फरवरी 2016) कि चूँकि ऋण, शिपयार्ड के विकास हेतु दिया गया था, अतः यह मुख्य उद्देश्य के अंतर्गत आता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह न तो आवासीय और न ही शहरी बुनियादी ढांचे के तहत वर्गीकृत होता है।

एमओएचयूपीए ने बताया (मार्च 2016) कि हडको के ऋण को इक्विटी में परिवर्तित करने के लिए मामला एजेन्सी के साथ विचाराधीन है। लेखा परीक्षा सुधारात्मक उपाय करने की एमओएचयूपीए के प्रयासों की प्रशंसा करता है।

**(vi) मै. विकट होटल्स प्राइवेट लिमिटेड**

हडको ने बेंगलुरु में एक होटल के निर्माण हेतु मै. विकट होटल्स प्राइवेट लिमिटेड को ₹ 20.80 करोड़ ऋण की मंजूरी दी (अप्रैल 2007)। लेखापरीक्षा ने देखा कि ऋण पर कार्यवाही ऋणकर्ता द्वारा प्रदान की गई परियोजना रिपोर्ट के आधार पर की गई थी और इसमें दिए गए अधिभोग दर की परिकल्पना व उस पर प्रचालन लागत लक्ष्यों की सत्यता सुनिश्चित करने हेतु कोई स्वतंत्र मूल्यांकन नहीं किया गया था। ऋण की मंजूरी 75 से 91 प्रतिशत अधिभोग दर और मूल्यहास, ब्याज एवं कर से पूर्व कुल आय की 33.73 प्रतिशत तक प्रस्तावित प्रचालन लागत को ध्यान में रखकर दी गई थी। 2005-06 और 2006-07 की अवधि के लिए भारतीय होटल एव रेस्त्रां संगठन के परिसंघ (एफएचआरएआई) द्वारा किए गए एक सर्वेक्षण रिपोर्ट से यह पता चला कि बेंगलुरु में होटलों में अधिभोग दर 2004-05 में 79 प्रतिशत से घटकर 2006-07 में 68 प्रतिशत हो गई थी और 2009-10 के दौरान 8000 से 9000 कमरे जुड़ जाने के कारण इसमें और गिरावट का अनुमान था। इसके अलावा, प्रचालन लागत कुल आय की 68 प्रतिशत तक थी। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि हडको ने क्षेत्रीय कार्यालय के साइट निरीक्षण/सनदी लेखाकार के प्रमाणपत्र के आधार पर जुलाई 2007 से अगस्त 2008 के दौरान ₹ 18.48 करोड़ का वितरण किया। हालांकि, भौतिक सत्यापन के पश्चात् क्षेत्रीय प्रमुख द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के अनुसार व्यय अधिक बताए जाने के कारण ₹ 8.36 करोड़ का अधिक वितरण देखा गया था। ऋण नवम्बर 2008 में एनपीए हो गया तथा 31 मार्च 2015 को इसमें ₹ 56.99 करोड़ राशि बकाया थी।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि परियोजना रिपोर्ट में ब्यौरों तथा सहायक मॉग आकलन रिपोर्ट/दस्तावेजों के साथ साथ समान परियोजनाओं के आवीक्षण सर्वेक्षण ब्यौरों की जाँच/विश्लेषण किया गया था तथा एजेन्सी की परियोजना रिपोर्टों पर भी विश्वास किया गया था। यद्यपि, आंशिक रूप से ऋण का उपयोग कर लिया गया था, फिर भी इसने ऋण करार के प्रावधानों के अनुसार अप्रयुक्त राशि पर जारी करने की तिथि से शास्ति लगाई थी। एमओएचयूपीए ने आगे यह भी बताया कि लेखा परीक्षा द्वारा चिन्हित अध्ययन बेंगलुरु शहर के वर्ष 2005-06,

2006-07 तथा 2009-10 के आँकड़ों से संबंधित है जो कि अप्रैल 2007 में योजना की मंजूरी दिए जाने के बाद रिपोर्ट किए गए थे। तथापि, उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि एक निजी फर्म से डाटा/अध्ययन केवल ऋण की संस्वीकृति के पश्चात प्राप्त किया गया था जबकि अन्तर्राष्ट्रीय/राष्ट्रीय स्तर का अध्ययन उपलब्ध था जहाँ ऋणकर्ता द्वारा प्रस्तुत किये गए डाटा की तुलना में व्यापक अन्तर देखा गया था। इसके अलावा फरवरी 2007 में प्रकाशित 2005-06 की एफएचआरएआई की अध्ययन रिपोर्ट में 2006-07 तथा 2009-10 के दौरान कमरों की अधिभोग की भविष्यवाणी भी शामिल थी। इसके अतिरिक्त, शास्ति लगा देने से यह तथ्य बदल नहीं जाएगा कि कार्य की वास्तविक प्रगति अथवा परियोजना पर व्यय की गई वास्तविक राशि सुनिश्चित किये बिना ही अधिक राशि वितरित की गई थी। इसके अतिरिक्त, वित्तीय सुरक्षा कमजोर होने के पहलू पर उत्तर मौन था।

**(vii) मै. ड्रीम्ज कन्सलटेन्ट्स प्राइवेट लिमिटेड**

हडको ने राँची में निलाई इन्टरनेशनल कालेज के निर्माण के लिए मै. ड्रीम्ज कन्सलटेन्ट्स प्राइवेट लिमिटेड को ₹25 करोड़ का मियादी ऋण संस्वीकृत किया था (अगस्त 2007) तथा नवम्बर 2007 तथा मार्च 2009 के बीच ₹16.00 करोड़ वितरित किये गए थे। परियोजना के निर्माणाधीन रहने के बावजूद, ऋणकर्ता ने चूक की (मई 2009) तथा ऋण मई 2009 में एनपीए हो गया, तथा 31 मार्च 2015 तक ब्याज सहित कुल बकाया ₹42.67 करोड़ था। यह देखा गया था कि ऋणकर्ता ने हडको को सूचित किये बिना अथवा अनुमति लिए बिना गिरवी सम्पत्ति निलाई एजुकेशनल ट्रस्ट को हस्तांतरित कर दी थी जिसमें ऋणकर्ता भी एक न्यासी था तथा हडको को इसका बाद में पता चला (अप्रैल 2009) तत्पश्चात, जिला उप रजिस्ट्रार के पास पंजीकृत एक निरस्तीकरण विलेख (मई 2009) इस स्पष्टीकरण के साथ हडको को प्रस्तुत किया गया था कि भूमि गलती से हस्तांतरित की गई थी। हडको के विधिक स्कंध ने इसे धोखाधड़ी का मामला माना तथा अन्य देय राशियों के साथ समस्त ऋण को वापस लेने तथा विधिक कार्यवाही करने की सिफारिश की थी (जून 2009)। तदनुसार, हडको ने विधिक नोटिस के माध्यम से अन्य देय राशियों एवं ब्याज के साथ समस्त ऋण वापस माँगा (5 मई 2010) था, जबकि आपराधिक मामला मार्च 2015 में ही दर्ज कराया गया था।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि विधिक कार्यवाही मई 2010 में की गई थी जब वापसी नोटिस जारी किया गया था, तथा बकाया राशि की वसूली के लिए इसने ₹25 लाख की व्यक्तिगत तथा निगमित गारन्टी (24 मई 2010) तथा बैंक गारन्टी (8 जून 2010) का प्रयोग किया था तथा धोखाधड़ी एवं विश्वास भंग के लिए एक आपराधिक मामला दायर करने के लिए प्रक्रिया प्रारंभ की गई थी। तथापि,

तथ्य यह रहता है कि इसने मई 2010 में विधिक विभाग द्वारा सिफारिश किये जाने पर कार्यवाही की थी, जबकि ऐसी कार्यवाही मई 2009 से दो तिमाहियों तक निरंतर चूक के पश्चात की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, यद्यपि इसे सुविचारित धोखाधड़ी का मामला माना गया था (जून 2009) फिर भी आपराधिक मामला मार्च 2015 में ही दायर किया गया था।

**(viii) मै. सुनील इस्पात एण्ड पावर लिमिटेड**

हडको ने संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत एक प्रस्तावित लघु एकीकृत इस्पात संयंत्र के भाग के रूप में एक केप्टिव ऊर्जा संयंत्र (सीपीपी) के निर्माण के लिए मै. सुनील इस्पात एण्ड पावर लिमिटेड को मार्च 2006 में ₹24.50 करोड़ का ऋण संस्वीकृत किया। प्रचलित प्रतिमानों के अनुसार, पहले वितरण के पश्चात, अनुवर्ती वितरण स्थल निरीक्षण के पश्चात किये जाने थे। तथापि, हडको ऋण के उपयोग की निगरानी करने में विफल हुआ क्योंकि ऋणकर्ता ने ऋण को दूसरे कार्य में लगा दिया था, जबकि रायपुर में स्थिति क्षेत्रीय कार्यालय से इसके अधिकारियों ने आवधिक रूप से संतोषजनक रिपोर्ट प्रस्तुत की थीं तथा आगामी वितरणों की सिफारिश की थी तथा ऋणदाता के इंजिनियर तथा संनदी लेखाकार की झूठी रिपोर्टों का समर्थन किया था। इसी बीच, एक संघीय बैठक में यह सामने आया (नवम्बर 2008) कि सीपीपी के लिए कार्य शुरू नहीं हुआ था। इस तथ्य के बावजूद कि संभावित धोखाधड़ी का पता चला था विधिक कार्यवाही 3 वर्ष से अधिक समय बीत जाने के पश्चात मई 2012 में प्रारंभ की गई थी। ऋण मई 2009 में एनपीए हो गया था, तथा कुल बकाया 31 मार्च 2015 को ₹75.59 करोड़ था। इसके अतिरिक्त, संघ को देय ₹144.14 करोड़ की बकाया राशि के प्रति परिसम्पत्तियों की वसूली योग्य कीमत ₹22.85 करोड़ से ₹30 करोड़ के बीच आकलित की गई थी। अतः इस ऋण की वसूली के लिए पर्याप्त मूर्त प्रतिभूति विद्यमान नहीं है। यह भी देखा गया था कि फरवरी 2013 में कारपोरेट सतर्कता विंग तथा केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो द्वारा यह ऋण जांच के लिए चुना गया था।

हडको/एमओएचयूपीए ने स्वीकार किया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि परियोजना की निगरानी विफल हो गई थी तथा ऋणकर्ता ऋण को किसी और कार्य में लगाने में सफल हुआ था क्योंकि हडको मुख्य रूप से ऋणदाता के इंजिनियर/लेखापरीक्षक की रिपोर्टों पर निर्भर था जिन्होंने झूठी रिपोर्ट प्रस्तुत की थीं तथा इसके अपने अधिकारियों द्वारा भी कोई प्रतिकूल रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई थी। चूंकि कोई संघीय दस्तावेज/करार नहीं किया गया था इसलिए अलग मुकदमा दायर करने का निर्णय लिया गया था जैसा सभी ऋणदाताओं द्वारा स्वीकार किया गया था तथा तदनुसार कार्रवाई प्रारंभ की गई थी। तथापि, उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि हडको ने यह सुनिश्चित नहीं किया था कि साझा

ऋण करार किया जाता, जबकि ऋण संघ के अन्तर्गत था, तथा ऋण दाता के इंजिनियर की ओर से हुई विफलता से कार्य की प्रगति की निगरानी करने का इसका उत्तरदायित्व खत्म नहीं हो जाता। इसके अतिरिक्त, ऋणकर्ता के विरुद्ध विधिक कार्यवाही प्रारंभ करने में इसने तीन वर्ष लगा दिये जबकि आन्तरिक दिशानिर्देश ऋण के एनपीए हो जाने की एक तिमाही के समाप्त होने के पश्चात कार्यवाही विहित करते हैं। इसके अतिरिक्त, अपने अधिकारियों के विरुद्ध की गई अथवा प्रस्तावित कार्यवाही के विषय में उत्तर मौन था जिन्होंने झूठी रिपोर्ट प्रस्तुत अथवा समर्थित की थीं तथा जिसके आधार पर संवितरण किये गए थे।

**(ix) मै. श्री महेश्वर हाईडल पावर कार्पोरेशन लिमिटेड**

हडको ने संघ के अन्तर्गत एक विद्युत परियोजना के लिए मै. श्री महेश्वर हाईडल पावर कार्पोरेशन लिमिटेड को ₹259.00 करोड़ का ऋण संवितरित किया। ऋण का अनुमोदन करते समय, बोर्ड ने निर्देश दिया कि ऋण की किस्तें विकासक द्वारा अतिरिक्त इक्विटी संचार करने तथा प्रभावित गांवों के पुनर्वास तथा पुनःस्थापन (आर एण्ड आर) के लिए भूमि सहित समस्त भूमि का अधिग्रहण कर लेने के पश्चात जारी की जाएंगी। तथापि, इनमें ढील दी गई तथा जून 2007 से जनवरी 2010 के बीच ऋण संवितरित किया गया था। इसी बीच, ऋणकर्ता ने जनवरी 2011 से ऋण चुकाने में चूक की तथा परियोजना की गतिविधियां मार्च 2013 से रूक गई थीं। यह देखना महत्वपूर्ण है कि अनुमानित परियोजना लागत तथा इससे अनुमानित टैरिफ ₹736 करोड़ तथा ₹2.76 प्रति इकाई (1993) से निरंतर बढ़ कर क्रमशः ₹2449 करोड़ तथा ₹5.32 प्रति इकाई (2006) तथा ₹6793 करोड़ तथा ₹ 13 प्रति इकाई (2015) तक हो गई थी जिसने परियोजना के भविष्य तथा ऋण की वसूली को संदिग्ध बना दिया क्योंकि मध्य प्रदेश पावर मैनेजमेन्ट कम्पनी लिमिटेड ने ₹5.32 प्रति इकाई से अधिक की टैरिफ दर पर खरीद से इन्कार कर दिया। परियोजना के लिए आगे की राह सुझाने हेतु एक उच्च स्तरीय समिति गठित (सितम्बर 2014) की गई थी जिसने तीन उपायों की सिफारिश की (मई 2015) जिनमें से दो को कार्यान्वित नहीं किया गया जिससे परियोजना से मध्य प्रदेश सरकार तथा इसकी एजेन्सियों की भागिदारी समाप्त करने तथा ऋणदाताओं द्वारा इसका प्रबन्धन करने का तीसरा विकल्प ही बचा जिसके लिए एक विश्वसनीय तथा स्पष्ट कार्य योजना को अन्तिम रूप दिया जाना शेष है (दिसम्बर 2015)। मार्च 2015 को ₹490.29 करोड़ की बकाया राशि के साथ ऋण अप्रैल 2011 में एनपीए हो गया था।

हडको ने बताया (दिसम्बर 2015) कि विकासक अतिरिक्त इक्विटी देने के लिए सहमत थे तथा विद्यमान ऋणदाता परियोजना को आर्थिक रूप से व्यवहार्य बनाने के लिए उनके ऋण का पुनर्गठन करने के लिए सहमत थे। यह भी देखा गया कि विकासकों द्वारा निधि

के गैर-सम्मिश्रण के कारण सभी ऋणदाताओं की बहियों में ऋण खाता एनपीए के अन्तर्गत है। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने प्रमुख ऋण दाता के अनुरूप संवितरण-पूर्व शर्तों में ढील देने के लिए प्रबंधन को प्राधिकृत किया है।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि ऋण संस्वीकृत करते समय, हडको को जानकारी थी कि विकासको द्वारा अपेक्षित निधि संचार में असमर्थता के कारण परियोजना में विलम्ब हुआ था, तथा वे वर्तमान ऋण चुकाने में चूक कर रहे थे, तथा इसलिए संवितरण-पूर्व शर्तों में ढील देना विवेकपूर्ण नहीं था।

एमओएचयूपीए ने बताया (मार्च 2016) कि कंपनी के प्रतिबद्ध शेयरों का प्रयोग कर परियोजना के समापन एवं राजस्व संग्रहण हेतु नियंत्रण प्राप्त करने का प्रस्ताव है।

उत्तर को एम पी पावर मैनेजमेंट कंपनी लिमिटेड (पूर्व में एमपीएसईबी) द्वारा ₹5.32 प्रति इकाई से अधिक टैरिफ पर बिजली खरीदने से इनकार के आलोक में देखा जाना है।

**(x) मै. एस्काट होटल एण्ड रिसार्ट लिमिटेड**

हडको ने नोएडा में क्लब-कम-बैंकवेट हाल के निर्माण के लिए मै. एस्काट होटल एण्ड रिसार्ट लिमिटेड को ₹80 करोड़ का ऋण संस्वीकृत किया (जून 2006)। लेखापरीक्षा ने देखा कि ऋण विकासकों की पर्याप्त निवल सम्पत्ति सुनिश्चित किया बिना ही संस्वीकृत किया गया था तथा विकासकों के ऋणकर्ता कम्पनी में ₹22.73 करोड़ के हिस्से के प्रति ₹12 करोड़ मूल्य की सम्पत्ति की जमानत प्रतिबद्धता स्वीकार की गई थी (कुल इक्विटी का 51 प्रतिशत), जिसके परिणामस्वरूप प्रतिभूति ₹10.73 करोड़ तक अपर्याप्त थी। ऋण फरवरी 2012 में एनपीए हो गया तथा 31 मार्च 2015 तक कुल बकाया ₹100.84 करोड़ था।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसम्बर 2015/मार्च 2016) कि इसने सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के पश्चात शेयरों के स्थान पर सम्पत्ति की गिरवी स्वीकार की थी तथा प्रतिभूति का कुल मूल्य 150 प्रतिशत से कहीं अधिक था। इसके अतिरिक्त, शेयर पहले ही अन्य एफआईज को गिरवी रखे जा चुके थे, तथा विकासकों ने अपने शेयरों का प्रारंभिक सार्वजनिक प्रस्ताव (आईपीओ) प्रस्तावित किया था। तथापि, तथ्य यह रहता है कि पेश की गई वैकल्पिक प्रतिभूति स्वीकार करना अपर्याप्त था तथा इसके परिणामस्वरूप हडको को उपलब्ध प्रतिभूति राशि में कमी आई।



## निष्कर्ष

हडको ने 2010-11 से 2014-15 के दौरान ₹37128.32 करोड़ जुटाए थे, परन्तु संघटन विवेकपूर्ण नहीं था क्योंकि अन्य स्रोतों से प्राप्त निधि की तुलना में एक से दो प्रतिशत तक उच्चतर ब्याज दरों वाले बैंक ऋण का अनुपात अधिक था। निधि आवश्यकता का निर्धारण निर्धारित नीति अथवा फ्रेमवर्क के आधार पर नहीं किया गया था तथा निधि अन्तः प्रवाह/वाह्य प्रवाह के कुछ तत्वों को उपयुक्त परिज्ञान नहीं दिया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹3277.96 करोड़ का अतिरिक्त संघटन हुआ तथा ₹30.39 करोड़ का अतिरिक्त ब्याज भार पड़ा। न्यूनतर क्रेडिट रेटिंग तथा उच्चतर कूपन दर निर्धारित करने के कारण ₹147.39 करोड़ के अतिरिक्त व्यय की घटना भी देखी गई थी। घटी हुई कूपन एवं उधार की दर के अनुवर्ती लाभों के साथ अपनी क्षमताएँ विकसित करने के बजाए निधि संघटन के लिए प्रबन्धको पर एकमात्र निर्भरता ने हडको को हितों के संभावित टकराव से उत्पन्न होने वाले उच्चतर कूपन दर के संभावित जोखिम में डाल दिया।

ऋणदाता गतिविधियों में, संवितरित राशि 2014-15 को समाप्त होने वाले पाँच वर्षों के दौरान संस्वीकृत ऋणों के 38.40 से 69.72 प्रतिशत के बीच थी। लेखापरीक्षा जॉच से नियामक, राष्ट्रीय आवास बैंक द्वारा जारी किये गए निर्देशों के उल्लघनों का पता चला। आन्तरिक दिशानिर्देशों में कमियों ने परिसम्पत्तियों की गुणवत्ता को भी प्रभावित किया। वर्तमान मूल्यांकन तंत्र, संवितरण की प्रणाली, वित्तपोषित परियोजनाओं की निगरानी में कमियों तथा महत्वपूर्ण संवितरण पूर्व शर्तों को छोड़ने के कारण बड़ी मात्रा में ऋण खाते अलाभकारी परिसम्पत्तियों में परिवर्तित हो गए, जो पाँच वर्ष की अवधि के दौरान 5.46 से 6.76 प्रतिशत तक थे। आर्थिक रूप से, चूकग्रस्त राशि 2010-11 में ₹3766.86 करोड़ से बढ़ कर 2014-15 में ₹4795.05 करोड़ हो गई जबकि इसी अवधि के दौरान एनपीए ₹1227.60 करोड़ से बढ़कर ₹2029.33 करोड़ हो गया।

## सिफारिशें

लेखापरीक्षा पाई गई कमियों का समाधान करने तथा हडको प्रचालन में सुधार के लिए निम्नलिखित सिफारिशें करती हैं।

- निधियों की आवश्यकता के निर्धारण की प्रक्रिया को सुदृढ़ किया जाए
- यह सुनिश्चित किया जाए कि निधियों का संघटन वित्तीय साधनों के उपयुक्त चयन, निवेशक आधार को बढ़ाने तथा संसाधनों के जुटाने हेतु अपने तंत्र का विकास करके किफायती, दक्ष एवं प्रभावी ढंग से किया जाए ताकि लागत तथा मुनाफे को इष्टतम किया जा सके।

- संघीय ऋणदाता प्रक्रिया के अन्तर्गत प्रदान किये गए ऋणों का स्वतंत्र रूप से मूल्यांकन किया जाए तथा ऋणकर्ता अथवा ऋणदाता भागीदारों द्वारा प्रस्तुत किये गए अनुमानों तथा प्रक्षेपणों का मूल्यांकन किया जाए।
- अचल सम्पदा तथा संघीय निधियन के वित्तपोषण हेतु वित्तीय मापदंड निर्धारित करने की आवश्यकता की जांच की जाए तथा
- ऋणकर्ता संस्थानों द्वारा निधियों का उपयुक्त उपयोग सुनिश्चित करने के लिए निगरानी तंत्र को सुदृढ़ किया जाए।

हडको/एमओएचयूपीए ने बताया (दिसंबर 2015/मार्च 2016) कि समीक्षा तथा सुदृढीकरण एक क्रियाशील प्रक्रिया है जिसे नियमित रूप से किया जा रहा है तथा उपरोक्त पहलुओं पर सुधार करने के लिए सर्वांगीण प्रयत्न किए जाएंगे।

## अध्याय XI: विद्युत मंत्रालय

### दामोदर वैली कॉर्पोरेशन

#### 11.1 रेलवे पर दावे दायर करने में विलंब के कारण हानि

आपूर्ति न की गई कोयला वैगनों के लिए रेलवे पर दावे दायर करने में विलंब के कारण कॉर्पोरेशन ने ₹ 5.24 करोड़ की हानि वहन की।

दामोदर वैली कॉर्पोरेशन (कॉर्पोरेशन) इसके कोयला आधारित थर्मल पावर स्टेशन (टीपीएस) के माध्यम से विद्युत का उत्पादन तथा वितरण करता है। कॉर्पोरेशन एक ईंधन आपूर्ति समझौते के अन्तर्गत सरकारी कम्पनियों से कोयला अधिप्राप्त करता है। कोयला या तो सड़क द्वारा या रेल द्वारा संबंधित टीपीएस को पहुंचाया जाता है। रेलवे माल की प्राप्ति पर, एक रेलवे प्राप्ति (आरआर) जारी करता है जो इसमें भार तथा संख्या के पैकेज का साक्ष्य होता है। प्रेषित माल ऐसे आरआर के समर्पण पर प्रदान किया जाता है। रेलवे हानि, नुकसान या किसी कारण से प्रेषित माल की गैर-आपूर्ति, अप्रत्याशित घटना खंड के अतिरिक्त, के लिए जिम्मेदार होता है। तथापि, रेलवे अधिनियम 1989 (आरए) की धारा 106 (1) के प्रावधानों के अनुसार, हानि या माल की गैर-आपूर्ति के लिए रेलवे के प्रति क्षतिपूर्ति के लिए किसी दावे पर विचार नहीं किया जाएगा जब तक माल के सौंपने की तिथि से छह महीने की अवधि के अन्दर रेलवे को एक नोटिस न दिया जाए। यदि रेलवे तीन महीनों की अवधि के अन्दर किसी दावे का निपटान नहीं करता है, प्रेषित माल के सौंपने की तिथि से तीन वर्षों की अवधि के अन्दर रेलवे दावा अधिकरण (आरसीटी) के समक्ष उनके विरुद्ध एक आवेदन दायर किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जुलाई 2010 से दिसम्बर 2010 की अवधि के दौरान कॉर्पोरेशन के मेजिया थर्मल पावर स्टेशन (एमटीपीएस) ने ₹ 4.40 करोड़ के मूल्य के कोयले की 303 वैगन प्राप्त नहीं की। ऐसे आपूर्ति न किए गए वैगनों के लिए दावा आरआर के जारी होने के तिथि से आवश्यक छह महीने की अवधि के अन्दर दायर नहीं किया गया, जिसके परिणामस्वरूप रेलवे ने आरए के प्रावधानों के अनुसार इन दावों को अस्वीकृत कर दिया। इसी प्रकार, लेखापरीक्षा ने दुर्गापुर थर्मल पावर स्टेशन (डीटीपीएस) पर, अगस्त 2011 में ₹ 0.84 करोड़ मूल्य के कोयले वाले रेलवे को सौंपे गए 58 वैगनों की गैर-आपूर्ति का अवलोकन किया। रेलवे के साथ दावा दायर करते समय (दिसम्बर 2011), डीटीपीएस ने गलत आरआर संख्या दी जिसके प्रति कोयला पहले ही प्राप्त हो चुका था।

परिणामस्वरूप, रेलवे ने दावे को अस्वीकृत कर दिया। बाद में जब कॉर्पोरेशन ने गलती के परिशोधन तथा मामले के पुनः खोलने के लिए निवेदन (जुलाई 2013) किया, रेलवे ने दावे को कालबाधित के रूप में अस्वीकृत (अगस्त 2013) कर दिया। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि आरसीटी के समक्ष एमटीपीएस तथा डीटीपीएस दोनों से संबंधित उपर्युक्त अस्वीकृतियों के प्रति पुनर्विचार के लिए प्रार्थना दर्ज करने का निर्धारित समय (जुलाई 2013- अगस्त 2014) भी समाप्त हो गया था। इस प्रकार दावे दर्ज करने में देरी कॉर्पोरेशन को ₹ 5.24 करोड़<sup>1</sup> के घाटे में परिणत हुई।

प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर 2015) कि रेलवे के साथ दावे पंजीकृत डाक के माध्यम से आरआर के जारी होने की तिथि से छह महीनों की निर्धारित समय सीमा में दर्ज कराए थे परन्तु यह रेलवे द्वारा उनके द्वारा प्राप्ति की तिथि से 15-20 दिनों की समाप्ति के पश्चात पंजीकृत/स्वीकृत किए गए थे, फलस्वरूप दावे कालबाधित बन गए। प्रबंधन ने यह भी कहा कि रेलवे वेबसाइट के अनुसार दावे अभी भी प्रक्रियाधीन थे, जिसने मामले को कॉर्पोरेशन के लिए अस्पष्ट तथा भ्रामक बना दिया तथा वे आरसीटी के समक्ष पुनर्विचार के लिए याचिका दर्ज करने पर विचार कर रहे थे। मंत्रालय ने भी प्रबंधन के उपर्युक्त विचारों का समर्थन किया (फरवरी 2016)।

मंत्रालय/प्रबंधन का दावा तर्कसंगत नहीं है क्योंकि आरए के प्रावधानों के अनुसार, रेलवे द्वारा ले जाए गए माल की गैर-आपूर्ति के लिए कोई व्यक्ति दावे का हकदार नहीं है जब तक ऐसे माल के सौंपने की तिथि से छह महीनों की अवधि के अन्दर उसका नोटिस रेलवे को न दिया जाए। ऊपर उजागर किए गए मामलों में, कॉर्पोरेशन द्वारा निर्धारित अवधि के अन्दर रेलवे द्वारा उनकी प्राप्ति सुनिश्चित किए बिना, दावे केवल प्रेषित किए गए थे। प्रबंधन का दावे की स्थिति से संबंधित अस्पष्टता पर दावा भी तर्कसंगत नहीं है क्योंकि रेलवे पहले ही इन दावों की अस्वीकृति के विषय में बता चुका था। इन दावों के संबंध में पुनः प्राप्ति की कोई गुंजाईश न छोड़ते हुए आरटीसी के समक्ष पुनर्विचार के लिए प्रार्थना दर्ज करने का निर्धारित समय भी समाप्त हो चुका था।

अतः, आपूर्ति न किए गए कोयला वैगनों के लिए दावे दायर करने में प्रबंधन की ओर से देरी के कारण, कॉर्पोरेशन ने ₹ 5.24 करोड़ की हानि वहन की।

---

<sup>1</sup> ₹ 4.40 करोड़ + ₹ 0.84 करोड़

पावर फाईनेंस कॉर्पोरेशन लिमिटेड

**11.2 स्वैच्छिक लापरवाही के कारण अवमानक परिसम्पत्ति का अर्जन**

एक परियोजना से संबंधित अनिश्चितताओं की पृष्ठभूमि में, सीएलए के प्रावधानों की उपेक्षा करते हुए, संवितरण-पूर्व शर्तों में छूट देने तथा आईडीसी निधियन के माध्यम से ब्याज के भुगतान को स्वीकृत करने के अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण ₹ 239.36 करोड़ राशि का ऋण प्रकटन जोखिम तथा परिणामस्वरूप अवमानक परिसंपत्ति का अर्जन हुआ।

मै. पावर फाईनेन्स कॉर्पोरेशन लिमिटेड (कम्पनी) ने मै. जस इंफ्रास्ट्रक्चर एंड पावर लिमिटेड को बिहार में बांका जिले में 1320 मेगावाट थर्मल पावर प्लांट स्थापित करने के लिए ₹ 1150 करोड़ का एक आवधिक ऋण स्वीकृत किया (अक्टूबर 2011)। परियोजना एक्सिस बैंक के नेतृत्व में 11 ऋणदाताओं के संकाय (कम्पनी सहित) द्वारा 80:20 के ऋण इक्विटी अनुपात पर निधिबद्ध है। कुल परियोजना लागत ₹ 7400 करोड़ अनुमानित है, जिसमें ₹ 5550 करोड़ का वरिष्ठ ऋण, ₹ 370 करोड़ का उपऋण तथा ₹ 1480 करोड़ की इक्विटी समाविष्ट है। कम्पनी ने, अपने स्तर पर, फरवरी 2013 तथा फरवरी 2015 के मध्य ₹ 239.36 करोड़ का संवितरण किया, जिसमें निर्माण के दौरान ब्याज (आईडीसी) का ₹ 53.54 करोड़ का निधियन शामिल है। परियोजना गतिविधियां विकासकों के पूंजी जुटाने में असफलता तथा केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो (सीबीआई) द्वारा विकासकों के विरुद्ध एक जांच शुरू करने के कारण रोक दी (सितम्बर 2012) गई। अंत में, उधारकर्ता द्वारा बकाया देय राशि के गैर-भुगतान के कारण, ऋण को अवमानक परिसंपत्ति के रूप में वगीकृत कर दिया था (अक्टूबर 2015)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने 28 फरवरी 2013 को प्रथम संवितरण के लिए ₹ 185.82 करोड़ का संवितरण किया, जबकि ऋण 14 अक्टूबर 2011 को स्वीकृत हुआ था। ऋण स्वीकृति तथा प्रथम संवितरण की अवधि के मध्य महत्वपूर्ण घटनाएं हुईं, जिनके चलते ऋण संवितरण के प्रति कम्पनी द्वारा एक सावधानीपूर्ण दृष्टिकोण अपनाना आवश्यक था। तथापि, ऐसी पहुंच की कमी थी तथा निर्णय करने में वित्तीय विवेक तथा व्यवसायिक सावधानी का न्यूनतम स्तर प्रतीत नहीं होता था। जून 2012 में, यानी, ऋण स्वीकृति के आठ महीने पश्चात तथा प्रथम संवितरण से लगभग नौ महीने पहले, धोखाधड़ी से कोयला ब्लॉक प्राप्त करने के लिए परियोजना के विकासकों के विरुद्ध एक सीबीआई जांच प्रारंभ की गई थी तथा 3 सितम्बर 2012 को विकासकों के विरुद्ध एक एफआईआर दायर की गई थी। ऋणकर्ता ने स्वयं ही स्वीकार किया कि सीबीआई जांच नीतिगत भागीदारों को पहचानने तथा आईपीओ के माध्यम से पूंजी जुटाने (जैसा अभिकल्पित था) के लिए काफी कठिनाई का कारण बनी, जिससे परियोजना क्रियान्वयन

पर असर हुआ तथा वास्तव में, सितम्बर 2012 से परियोजना रूक गई थी। कम्पनी ने फरवरी 2013 में ₹ 185.82 करोड़ संवितरित किए तथा फरवरी 2015 तक ब्याज (₹ 53.54 करोड़) के भुगतान के प्रति आईडीसी निधियन के माध्यम से और अधिक संवितरण किया, और पहले ही निर्धारित संवितरण-पूर्व शर्तों तक में भी छूट दे दी।

कम्पनी ने कहा (जून/नवम्बर 2015) कि निजी क्षेत्र ऋणों में, जहां वह मुख्य ऋणदाता नहीं था; ऋणों को संबंधित मुख्य ऋणदाता की सलाह पर संवितरित किया जाता था, जैसा कि सामान्य ऋण समझौता (सीएलए) में तय विधि तथा कम्पनी की नीति के अनुसार है। सीबीआई जांच से संबंधित सभी तथ्य संवितरण से पहले सक्षम प्राधिकारी के संज्ञान में लाए गए थे तथा कोयला ब्लॉक के गैर-आवंटन के जोखिम को कम करने तथा हित की सुरक्षा के लिए, अतिरिक्त सुरक्षा शर्तों पर जोर डाला गया। आगे यह बताया गया कि उपलब्ध अभिलेखों के अनुसार, आईडीसी के प्रति संवितरण सहित सभी संवितरण, संरक्षक उपाय सुनिश्चित करने के बाद तथा सीएलए के प्रावधानों के अनुसार तथा मुख्य ऋणदाता द्वारा शर्तों की अनुपालन पर सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति प्राप्त करने के बाद किए गए थे।

यद्यपि उत्तर को इस तथ्य की दृष्टि में देखा जाना चाहिए कि हालांकि ऋण को संकाय के अन्तर्गत ऋणकर्ता को संवितरित किया गया था, ऋण आवेदन की प्रक्रिया, प्रतिभूति राशि की उपयुक्तता का निर्धारण, ऋणकर्ता की पात्रता, ऋण प्रकटन जोखिम, विशिष्ट के साथ सामान्य नियम एवं शर्तें, ऋण संवितरण से संबंधित निर्णय, इत्यादि केवल ऋणदाता की वर्तमान नीति तथा कार्यविधि के अनुसार बनाए जाने थे। सीएलए की खंड 11.2 में प्रावधान है कि कम्पनी को स्वयं सीएलए में निर्धारित संवितरण-पूर्व शर्तों जैसे खंड 11.2.1 (30 प्रतिशत की अग्रिम इक्विटी), खंड 11.2.2 (इक्विटी के लिए सम्पूर्ण टाई अप), खंड 11.2.6 (कोयला आवश्यकता) तथा खंड 11.2.7 (विद्युत की बिक्री, विद्युत का उदग्रहण, इत्यादि) की पूर्ति के प्रति आश्वस्त करनी चाहिए। सीएलए खंड 13.15 कम्पनी को किसी भी समय पर संवितरण रोकने में भी सशक्त बनाती है, जो की बिना इस बात पर विचार किए लागू किया जा सकता है कि क्या मुख्य ऋणदाता द्वारा या अन्य ऋणदाताओं (ओ) द्वारा कोई संवितरण किया गया है या नहीं, यदि कम्पनी के विचार में, ऐसी कोई घटना होती है जो परियोजना की आर्थिक दृष्टि से लाभप्रदता पर बुरा असर डालती है। तथापि, ये बचाव उपेक्षित तथा नजर अंदाज किए गए थे, जो कि अनुचित तथा अतर्कसंगत था। सीबीआई जांच तथा परियोजना की अनिश्चितता की पृष्ठभूमि में कम्पनी का ऋण संवितरण का निर्णय तब आया जब परियोजना रूकी हुई थी (नवम्बर 2012 तक, ₹ 2698.62 करोड़ व्यय करने के बाद परियोजना की प्रत्यक्ष उन्नति 28.81 प्रतिशत थी), तथा उपलब्ध अभिलेखों के अनुसार, परियोजना आगे नहीं

बढ़ी (जनवरी 2015), इस प्रकार, संवितरित किए गए ऋण की राशि विकासकों द्वारा अन्यान्य कार्यों में लगाए जाने की संभावना खुली थी। पूर्व-निर्धारित शर्तों को छूट देते हुए आईडीसी का वित्तपोषण करते हुए ऋण को मानक श्रेणी में रखा गया तथा ऐसी छूट माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा कोयला ब्लॉक के निरस्तीकरण के पश्चात भी प्रदान की गई थी।

इस प्रकार, सीएलए के प्रावधानों को नजरअंदाज करते हुए संवितरण-पूर्व शर्तों में छूट देने, तथा आईडीसी निधियन के माध्यम से ब्याज के भुगतान के नियमितिकरण के अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण परियोजना के आस-पास अनिश्चितताओं की पृष्ठभूमि में, ₹ 239.36 करोड़ का ऋण जोखिम तथा परिणामस्वरूप अवमानक परिसंपत्ति हुई।

मंत्रालय को मामला दिसम्बर 2015 में सूचित किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित है (मार्च 2016)।

### 11.3 अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण अवमानक परिसंपत्ति का अर्जन

*परियोजना निधियन के लिए असुरक्षित ऋण प्रयोग करने में शामिल जोखिमों का सटीक निर्धारण करने में असफलता तथा वित्तीय प्रगति की तुलना में प्रत्यक्ष का मिलान किए बिना प्रतिबद्धता पूर्व शर्तों में छूट देते हुए संवितरण निर्गमन के परिणामस्वरूप ₹ 24.55 करोड़ का ऋण अवमानक हो गया।*

मै. पावर फाईनेंस कारपोरेशन लिमिटेड (पीएफसी) ने ओडिशा में सम्बलपुर जिले में एक 10 मेगावाट बायोमास कम-थर्मल पावर प्रोजेक्ट की स्थापना के लिए मै. स्वर्णज्योति एगोटेक एंड पावर लिमिटेड को ₹ 26 करोड़ का एक आवधिक ऋण स्वीकृत (अप्रैल 2012) किया। अन्य बातों के साथ-साथ ऋण स्वीकृति पत्र में शर्तों के दो सैट भी शामिल थे, यथा, (I) प्रतिबद्धता-पूर्व शर्त<sup>1</sup> जिनमें बकाया अवधि ऋण (₹ 10.40 करोड़) को अन्य वित्तीय संस्थाओं (एफआईज) के साथ सम्बद्ध करना था, तथा (II) संवितरण पूर्व शर्त<sup>2</sup> जिनके अनुसार 5.82 की अग्रिम इक्विटी को ₹ 10.50 करोड़ की अतिरिक्त राशि के साथ साथ लाया जाना था। सुविधा समझौता अक्टूबर 2012 में हस्ताक्षरित किया गया था तथा नवम्बर 2012 तथा अक्टूबर 2013 के मध्य ₹ 24.55 करोड़ संवितरित/समायोजित किया गया था। तथापि, अप्रैल 2013 से ऋणकर्ता द्वारा सतत चूकों के कारण, अप्रैल 2014 में ऋण अवमानक हो गया था।

<sup>1</sup> पीएफसी के वित्तीय सहायता प्रदान करने का उत्तरदायित्व इन शर्तों के अनुपालन करने पर प्रभावी होते हैं।

<sup>2</sup> पीएफसी के स्वीकृत निधियों को संवितरण करने के उत्तरदायित्व इन शर्तों के अनुपालन करने पर प्रभावी होते हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पीएफसी ने ऋणकर्ता को एक असुरक्षित ऋण के माध्यम से ₹10.40 करोड़ के बकाया ऋण प्राप्त करने की अनुमति दी (अक्टूबर 2012) क्योंकि स्टेट बैंक ऑफ हैदराबाद (एसबीएच) से ₹ 10 करोड़ की ऋण स्वीकृति समाप्त हो चुकी थी। पीएफसी ने, यह जानने के बावजूद कि ऋणकर्ता ने सम्पूर्ण वित्तीय सम्बद्धता होने की प्रतिबद्धता पूर्व शर्त का पालन नहीं किया तथा परियोजना के वित्तपोषण के लिए असुरक्षित ऋण प्रयोग करने में शामिल जोखिम का सटीक निर्धारण किए बिना, नवम्बर 2012 में ₹ 17 करोड़ संवितरित किया। यह देखा जा सकता है कि एक असुरक्षित ऋण में आंतरिक जोखिम है जो परियोजना पूर्णता को गंभीर रूप से प्रभावित करने में सक्षम है। वर्तमान मामले में, परियोजना गतिविधियां प्रभावित हुईं क्योंकि ऋणकर्ता को पहला असुरक्षित ऋण भुगतान के लिए परियोजना के ईपीसी ठेकेदार से एक अन्य गैर प्रतिभूति ऋण लेना पड़ा था। ईपीसी ठेकेदार ने उसके गैर प्रतिभूति ऋण की वापस अदायगी की मांग करते हुए प्लॉट तथा मशीनरी की आपूर्ति को भी रोक दिया। परिणामस्वरूप, अगस्त 2013 में परियोजना गतिविधियां रूक गईं।

यह भी देखा गया कि रूरल इलेक्ट्रिफिकेशन कारपोरेशन लिमिटेड (आरईसी) जो परियोजना के लिए ऋण आवेदन पर विचार कर रही थी, ने राय दी (सितम्बर 2013) कि परियोजना की प्रगति डाली गई इक्विटी तथा पीएफसी द्वारा संवितरित राशि से मेल नहीं खाती, तथा परियोजना के लिए ऋण सुविधा को बढ़ाने से इनकार कर दिया। फरवरी तथा अगस्त 2013 के महीने के लिए ऋणदाता के इंजीनियर द्वारा प्रस्तुत प्रगति पत्र से यह भी देखा गया कि कार्य की प्रगति असन्तोषजनक थी। दूसरी तरफ, पीएफसी ने वित्तीय प्रगति की तुलना में प्रत्यक्ष प्रगति को देखे बिना मार्च तथा अक्टूबर 2013 के मध्य ₹ 7.55 करोड़ की और राशि संवितरित की थी। इस प्रकार, पीएफसी ने प्रतिबद्धता पूर्व शर्तों अथवा प्रत्यक्ष प्रगति के उचित संज्ञान के बिना ही ऋण किशतें संवितरित कर दी जो न्यायोचित नहीं था।

पीएफसी ने बताया (नवम्बर 2015) कि ऋणकर्ता बैंक/एफआईज के साथ बकाया ऋण को अंतिम रूप देने की अग्रिम अवस्था में था तथा वित्तीय समापन को शीघ्रता से निपटाने के लिए, इसने बैंक/एफआईज से ऋण की स्वीकृति तक अतिरिक्त प्रतिबद्धता पूर्व तथा संवितरण पूर्व शर्त निर्धारित करने के बाद, गैर प्रतिभूति ऋण लाने की अनुमति दे दी तथा गैर प्रतिभूति ऋण के सम्मिश्रण के पश्चात वित्तीय समापन प्राप्त किया गया माना गया था। यह भी बताया गया कि ऋण को नीति के अनुसार स्वीकृत किया गया था तथा संवितरण, ऋणकर्ता द्वारा संवितरण की सभी शर्तों को पूर्ण करने के बाद किया गया था। असन्तोषजनक प्रगति के संबंध में, पीएफसी ने कहा कि विशेषतया विद्युत परियोजनाओं के लिए विलम्ब अत्यधिक दुर्लभ नहीं है, तथा मई तथा अगस्त 2013 में



ऋणदाता के इंजीनियर द्वारा सूचित तथ्यों को ध्यान में रखते हुए, इसने उस अवधि से नकद संवितरण बंद कर दिया था।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि कम्पनी ने वित्तीय संबद्धता की आवश्यकता में छूट दी तथा संवितरण उस समय पर किया गया था जब एसबीएच से ऋण स्वीकृति की समाप्ति तथा अन्य एफआईज/आरईसी द्वारा ऋण के इनकार के परिणामस्वरूप ऋणकर्ता वित्तीय समापन को प्राप्त करना कठिन पा रहा था। इसलिए यह स्वीकार नहीं किया जा सकता है कि ऋणकर्ता वित्तीय समापन की अंतिम अवस्थाओं पर था तथा उसके द्वारा ऋण संस्वीकृति की सभी शर्तों का पालन किया गया था। पीएफसी के अप्रतिभूति ऋण लाने के निर्णय ने परियोजना को गहरी समस्या में डाल दिया था।

इस प्रकार, प्रतिबद्धता पूर्व शर्तों के उल्लंघन में ऋण के संवितरण के परिणामस्वरूप ₹ 24.55 करोड़ का ऋण अवमानक हो गया तथा परियोजना ठप हो गई थी।

मामला दिसंबर 2015 में मंत्रालय की जानकारी में लाया गया, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2016)।

#### नार्थ ईस्टर्न इलैक्ट्रिक पावर कार्पोरेशन लिमिटेड

#### 11.4 ईंधन लागत की कम वसूली के कारण हानि

टैरिफ निर्धारण के लिए जमा महत्वपूर्ण डाटा की सटीकता सुनिश्चित करने में प्रबंधन की विफलता के कारण ₹ 28.32 करोड़ की हानि

केन्द्रीय विद्युत नियामक आयोग (सीईआरसी) (टैरिफ की नियम एवं शर्तें) विनियम 2009 के संबंध में, टैरिफ अवधि 2009-14 के लिए एक थर्मल उत्पादन स्टेशन से विद्युत की आपूर्ति के लिए टैरिफ में क्षमता प्रभार (वार्षिक निर्धारित लागत की वसूली के लिए) तथा ऊर्जा प्रभार<sup>1</sup> (प्राथमिक ईंधन लागत की वसूली के लिए) शामिल होंगे।

<sup>1</sup> गैस ईंधन आधारित स्टेशन के लिए रुपये प्रति केडब्ल्यूएच में ऊर्जा प्रभार दर (ईसीआर) की निम्नलिखित सूत्र के अनुसार गणना की जाएगी

$$\text{ईसीआर} = \text{जीएचआर} \times \text{एलपीपीएफ} \times 100 / \{ \text{सीवीपीएफ} \times (100 - \text{एयूएक्स}) \}, \text{ जहाँ}$$

जीएचआर = मानक संबंधी सकल स्टेशन उष्मा दर

एलपीपीएफ = प्राथमिक ईंधन का आयातित माल का मूल्य

सीवीपीएफ = सकल कैलोरिफिक मूल्य जैसा प्रज्वलित किया गया

एयूएक्स = सहायक खपत

सीईआरसी ने टैरिफ अवधि 2009-14 के लिए प्रचालन मानक, 2004-05 से 2006-07 के दौरान उत्पादन स्टेशनों के पूर्व प्रदर्शन पर आधारित वास्तविक औसत को ध्यान में रखने के बाद उल्लेखित किए थे। इस प्रकार, एक विद्युत स्टेशन के लिए मानक संबंधी सकल स्टेशन उष्मा दर (जीएचआर) सीईआरसी द्वारा पिछली अवधि के दौरान विभिन्न उत्पादन स्टेशनों द्वारा पूरे किए गए प्रचालन मानदंड के आधार पर निर्धारित किए गए थे।

उपर्युक्त सिद्धान्तों के आधार पर, नार्थ ईस्टर्न इलैक्ट्रिक पावर कार्पोरेशन लिमिटेड (कम्पनी) के दो विद्युत संयंत्रों अर्थात् असम गैस आधारित विद्युत संयंत्र (एजीबीपीपी) के लिए जीएचआर (केसीएएल/केडब्ल्यूएच<sup>1</sup>) सीईआरसी द्वारा 2400 (संयुक्त चक्र के लिए) के रूप में तथा अगरतला गैस टर्बाइन विद्युत संयंत्र (एजीटीपीपी) के लिए 3500 (खुले चक्र) के रूप में अधिसूचित किया गया था। परिणामी अवधि अर्थात् 2009-14 के लिए ऊर्जा प्रभारों की गणना की जानी थी तथा उपर्युक्त जीएचआर के आधार पर कम्पनी द्वारा आपूर्ति की गई विद्युत के लाभार्थियों से वसूला जाएगा।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि कम्पनी ने सीईआरसी को प्रचालनात्मक डाटा अनुवर्तन (अप्रैल 2008) करते समय, गलती से 'ईंधन का भारित औसत निवल कैलोरीफिक मूल्यों' के रूप में प्रस्तुत किया, जिसके कारण सीईआरसी द्वारा जीएचआर का निर्धारण कम दरों पर हुआ। परिणामस्वरूप, ईंधन की आयातित माल की लागत 2009-10 तथा 2010-11 में एजीबीपीपी तथा एजीटीपीपी के लिए सीईआरसी द्वारा निर्धारित वसूली तंत्र के अन्तर्गत कम्पनी द्वारा पूर्णतः वसूली नहीं गई थी।

त्रुटि ध्यान में आने के बाद, 01 अप्रैल 2009 से पूर्वव्यापी प्रभाव के साथ उष्मा दर मानकों के संशोधन के लिए कम्पनी ने एक याचिका दायर (26 मई 2011) की, ताकि ईंधन की आयातित माल की लागत लाभार्थियों से पूर्णतः वसूली जाएगी। सीईआरसी ने, कम्पनी तथा लाभार्थियों की प्रस्तुति की जांच करने पर, मानक संबंधी जीएचआर (केसीएएल/केडब्ल्यूएच) को प्रत्याशित अर्थात् टैरिफ के संशोधन के लिए याचिका दायर करने की तिथि (26 मई 2011) से एजीबीपीपी के लिए 2500 तथा एजीटीपीपी के लिए 3700 के रूप में संशोधित किया। हालांकि सीईआरसी ने 01 अप्रैल 2009 से पूर्व व्यापी प्रभाव के साथ ईंधन की संशोधित लागत की वसूली की अनुमति यह कहते हुए प्रदान नहीं की कि कम्पनी को इसकी स्वयं की गलती का लाभ उठाने की अनुमति नहीं दी जाएगी।

---

<sup>1</sup> किलो कैलोरी प्रति किलो वाट घंटा

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि सीईआरसी को डाटा अनुवर्तन करने में प्रबंधन की तरफ से लापरवाही के कारण भावी प्रभाव के साथ मानक संबंधी जीएचआर के संशोधन के लिए याचिका की अस्वीकृति के कारण, 2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान लाभार्थियों से ऊर्जा प्रभारों के प्रति ₹ 28.32 करोड़ की राशि वसूली नहीं जा सकी (25 मई 2011 तक)।

प्रबंधन ने बताया (दिसम्बर 2015) कि त्रुटि भूलवश हुई थी तथा यह डाटा के प्रस्तुत करने के समय पर उपलब्ध सूचना की अस्पष्ट प्रवृत्ति के कारण हुई तथा लापरवाही के कारण नहीं हुई थी। यह दावे के साथ कहा गया कि सीईआरसी ने अपनी बुद्धिमता में याचिका की तिथि से संशोधित एसएचआर को लागू कर दिया जिस पर कम्पनी का कोई नियंत्रण नहीं था तथा कम वसूली को हानि नहीं कहा जा सकता क्योंकि यह एक वास्तविक आंकड़ा नहीं है बल्कि सीईआरसी द्वारा निर्धारित मानक संबंधी एसएचआर<sup>1</sup> पर निर्भर करता है। प्रबंधन ने यह भी कहा कि उन्होंने 23 जनवरी 2014 को सीईआरसी के समक्ष 01 अप्रैल 2009 से प्रभावी मानकों की और छूट के लिए अन्य पुनर्विचार याचिका प्रस्तुत की तथा यह प्रक्रियाधीन है।

प्रबंधन का दावा स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डाटा की सत्यता को सुनिश्चित करना, जो राजस्व उत्पादन से प्रत्यक्ष रूप से जुड़ा हुआ था, प्रबंधन की मूलभूत जिम्मेदारी था। प्रबंधन का दावा है कि सीईआरसी ने इसकी गंभीरता में याचिका की तिथि से संशोधित एसएचआर को प्रभावी किया गया तथा कम वसूली को हानि नहीं कहा जा सकता, तथ्यों पर आधारित नहीं थे क्योंकि प्रबंधन ने स्वयं ही स्वीकार किया है कि सूचना के जमा करने में गलती के कारण ईंधन लागत पूर्णतः वसूली नहीं गई थी। इसके अतिरिक्त, 01 अप्रैल 2009 से अतीतलक्षी ढंग से टैरिफ के और संशोधन के लिए प्रबंधन की याचिका (23 जनवरी 2014) भी सीईआरसी द्वारा इसके आदेश 05 फरवरी 2016 के द्वारा अस्वीकृत कर दी गई थी।

इस प्रकार, टैरिफ निर्धारण के लिए महत्वपूर्ण डाटा को जमा करने की सटीकता सुनिश्चित करने में प्रबंधन की विफलता के कारण कम्पनी को ₹ 28.32 करोड़ की हानि हुई।

मामला मंत्रालय को दिसम्बर 2015 में सूचित किया गया था; उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

---

<sup>1</sup> स्टेशन उष्मा दर

## एनटीपीसी लिमिटेड

### 11.5 एनटीपीसी विद्युत संयंत्रों का नवीनीकरण एवं आधुनिकीकरण

नौ विद्युत स्टेशनों में चयनित 20 योजनाओं में से 19 में आर एवं एम कार्यों से संबंधित गतिविधियों को पूरा करने में कुल तीन से 109 महीनों का विलम्ब था। 335 संविदा पैकेजों में से, केवल 197 संविदा पैकेज प्रदान किये गए थे, जिन में से 107 पैकेज पूरे हुए थे जिनमें 41 विलम्बित थे। इसके कारण चार विद्युत स्टेशनों में ₹199.65 करोड़ की कम टैरिफ वसूली तथा ₹23.42 करोड़ के ब्याज के साथ टैरिफ का प्रतिदाय हुआ था। ₹47.13 करोड़ का परिहार्य अथवा अतिरिक्त व्यय, दोष पूर्ण प्रणालियों के कारण ₹269.78 करोड़ की उत्पादन हानि, खराब थर्मल दक्षता के कारण ₹ 881.89 करोड़ की अधिक कोयला खपत, बलात आउटेज के कारण ₹489.29 करोड़ की उत्पादन हानि तथा शुरुआत के बावजूद समय पर परियोजनाओं को पूरा न करने के कारण पर्यावरणीय प्रतिमानों का अननुपालन भी देखा गया था।

#### 11.5.1 प्रस्तावना

एनटीपीसी लिमिटेड (एनटीपीसी) ने विद्युत संयंत्रों के बेहतर निष्पादन को बनाए रखने तथा उनके उपयोगी जीवन काल को बढ़ाने के उद्देश्य से एक नवीनीकरण एवं आधुनिकीकरण (आर एण्ड एम) नीति गठित की (मई 2002)। तदनुसार, 2004-19 के दौरान 18 विद्युत स्टेशनों<sup>1</sup> में आर एण्ड एम गतिविधियों करने की योजना बनाई गई थी तथा जुलाई 2007 से मार्च 2015 (जुलाई 2004 में अंता पावर स्टेशन को छोड़कर) के बीच ₹ 8327.40 करोड़ संस्वीकृत किये गए थे। लेखापरीक्षा में (i) आरएण्डएम गतिविधियों की संकल्पना, आबंटन तथा क्रियान्वयन में आरएण्डएम नीति की अनुपालना (ii) संविदाओं के क्रियान्वयन में दक्षता, मितव्ययिता तथा प्रभावशीलता, (iii) आरएण्डएम गतिविधियों की निगरानी की प्रभावकारिता तथा (iv) विद्युत संयंत्रों के लक्षित प्रचालनों को प्रभावित करने वाली चूक के कारण, यदि कोई हैं, का आंकलन करने के लिए आरएण्डएम गतिविधियों की समीक्षा की गई थी।

<sup>1</sup> कोरबा एसटीपीएस, रिहन्द एसटीपीएस, विन्ध्याचल एसटीपीएस, कावस जीपीएस, औरया जीपीएस, झनोर गन्धार जीपीएस, दादरी गैस, दादरी टीपीएस, अंता जीपीएस, बदरपुर टीपीएस, सिम्हाद्री एसटीपीएस, तालचेर कनिहा एसटीपीएस, तालचेर टीपीएस, रामागुन्डम एसटीपीएस, कहेलगॉव एसटीपीएस, सिंगरोली टीपीएस, फरक्का टीपीएस तथा ऊँचाहार टीपीएस

### 11.5.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं नमूना

लेखापरीक्षा ने इन्टरएक्टिव डाटा एक्सट्रैक्शन एंड एनालिसिस (आईडिया) साफ्टवेयर के माध्यम से प्रणालीगत यादृच्छिक सैम्पलिंग अपना कर 18 विद्युत स्टेशनों में से जहाँ आर एण्ड एम गतिविधियों की जा रही थी, उनके जीवन काल, निवेश अनुमोदन, वहन किये गए व्यय तथा देश में अपेक्षाकृत व्यापक कवरेज की आवश्यकता के आधार पर नौ<sup>1</sup> का चयन किया। नीचे दी गई तालिका-1 समग्र आरएण्डएम गतिविधियों तथा तालिका-2 लेखापरीक्षा में जाँची गई आरएण्डएम गतिविधियों का विवरण दर्शाती है।

तालिका-1: कुल आरएण्डएम गतिविधियाँ

	पावर स्टेशनों की संख्या	आरएण्डएम योजनाओं की संख्या	निवेश अनुमोदन (मार्च 2015 तक) (करोड़ ₹ में)	बजटीय व्यय (अप्रैल 2007 से मार्च 2015) (करोड़ ₹ में)	वास्तविक व्यय (अप्रैल 2007 से मार्च 2015) (करोड़ ₹ में)	बजट से वास्तविक व्यय की % (6/5*100)
1	2	3	4	5	6	7
1.	18 (कुल)	34 (कुल)	8327.40	4281.70	4147.02	96.85
2.	09 (चयन किये हुए)	20 (कुल)	5680.32	2374.32	2209.97	93.08

तालिका-2 : लेखापरीक्षा कवरेज की तुलना में आरएण्डएम गतिविधियाँ

योजना	कुल		चयन		चयन की प्रतिशतता	
	योजनाओं की सं.	निवेश अनुमोदन (करोड़ ₹ में)	योजनाओं की सं.	निवेश अनुमोदन (करोड़ ₹ में)	योजना	निवेश अनुमोदन
8	9	10	11	12	13	14
मेगा लाइफ <sup>2</sup>	16	6808.10	13	5194.13	81.25	76.29
मिड लाइफ <sup>3</sup>	18	1519.29	7	486.19	38.89	32.00
<b>जोड़</b>	<b>34</b>	<b>8327.39</b>	<b>20</b>	<b>5680.32</b>	<b>58.82</b>	<b>68.21</b>

<sup>1</sup> कोरबा एसटीपीएस, सिंगरोली एसटीपीएस, रामागुन्डम एसटीपीएस, फरक्का एसटीपीएस, बदरपुर टीपीएस, दादरी टीपीएस, दादरी जीपीएस झनोर गन्धार जीपीएस एवं अंता जीपीएस

<sup>2</sup> मेगा लाइफ संयंत्र के जीवनकाल विस्तारण को सन्दर्भित करता है जब यह 25 वर्ष अथवा 200,000 प्रचालन घण्टे पूरे कर लेता है।

<sup>3</sup> मिड लाइफ कोयले या गैस आधारित स्टेशनों के लिए क्रमशः 70000 या 50000 प्रचालन घण्टे पूर्ण करने के बाद प्रचालन में सुधार को सन्दर्भित करता है।

चयनित 20 योजनाओं में कुल 335 संविदा पैकेज चिन्हित किये गए थे, जिनमें से 197 पैकेज मार्च 2015 तक प्रदान किये गए थे। मार्च 2015 तक पूरे हो चुके 107 (अर्थात 54.31 प्रतिशत) सहित सभी 197 पैकेज लेखापरीक्षा में कवर किये गए थे।

एनटीपीसी ने मार्च 2015 तक विभिन्न योजनाओं के लिए ₹ 8327.40 करोड़ के लिए निवेश अनुमोदन प्रदान किया तथा अप्रैल 2007 से मार्च 2015 तक आरएण्डएम गतिविधियाँ करने के लिए बजट में ₹ 4281.70 करोड़ निश्चित किये। मार्च 2015 तक बजट प्रावधान के प्रति किया गया वास्तविक व्यय ₹ 4147.02 करोड़ था। यद्यपि एनटीपीसी ने समग्र बजटीय व्यय का 96.85 प्रतिशत खर्च किया है, तथापि लेखापरीक्षा में चयनित नौ विद्युत संयंत्रों में वर्ष-वार तथा स्टेशन-वार वहन किये गए व्यय में महत्वपूर्ण अन्तर था। जहाँ वर्ष-वार बजट उपयोग तीन वर्षों (2007-08, 2008-09 तथा 2013-14) में 100 प्रतिशत से अधिक था तथा तीन वर्षों (2009-10, 2012-13 तथा 2014-15) में 80 से 92 प्रतिशत के बीच था, यही 2011-12 तथा 2010-11 में क्रमशः 32.31 तथा 45 प्रतिशत तक कम था।

### 11.5.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

#### 11.5.3.1 आरएण्डएम गतिविधियों का विलम्बित कार्यान्वयन

##### (क) योजना पहचान एवं अनुमोदन

आरएण्डएम नीति 2002 के अनुसार, विद्युत संयंत्रों की आरएण्डएम गतिविधियाँ दो श्रेणियों अर्थात मिड लाईफ एवं मेगा लाइफ/लाइफ विस्तारण योजनाओं के अन्तर्गत नियोजित की गई थीं। मिड-लाईफ योजना तब शुरू की जानी थी जब एक इकाई पल्वराईज्ड कोयले अथवा गैस/तरल ईंधन प्रज्ज्वलित ऊर्जा स्टेशनों में क्रमशः 70,000 अथवा 50,000 संचालन घण्टे पूरे करती है; आरएण्डएम कार्य तब शुरू किया जाना था जब एक इकाई क्रमशः 100,000 अथवा 80,000 संचालन घण्टे पूरे कर लेती है। मेगा-लाईफ/लाइफ विस्तारण के मामले में, आरएण्डएम योजनाएँ इकाई का उपयोगी जीवनकाल पूरा हो जाने के पश्चात प्रारंभ की जानी थीं (अर्थात कोयला आधारित पावर स्टेशनों के लिए 25 वर्ष अथवा 200,000 संचालन घण्टे तथा गैस/तरल आधारित पावर स्टेशनों के लिए 15 वर्ष अथवा 100,000 संचालन घण्टे)। आर एण्ड एम व्यापार प्रक्रिया 2006 के अनुसार, योजनाओं के कार्यान्वयन में तीन से चार वर्षों की आवश्यकता होती है इसलिए योजनाएँ कोयला एवं गैस आधारित विद्युत स्टेशनों के लिए क्रमशः 21 अथवा 11 वर्षों की पूर्णता पर शुरू की जानी अपेक्षित थी। आरएण्डएम नीति 2002 तथा व्यापार प्रक्रिया 2006 विभिन्न आरएण्डएम गतिविधियों की पूर्णता के लिए कुल 48 महीने की अवधि निर्धारित

करती हैं जैसा तालिका-3 में दर्शाया गया है।

तालिका-3: आरण्डएम गतिविधियों की पूर्णता हेतु समय सीमा

(महीनों में)

पीएस द्वारा आरण्डएम प्रस्ताव प्रारंभ करना	पीएस द्वारा प्रस्ताव को सीओ को भेजना	ईडी स्तरीय ईसी <sup>1</sup> द्वारा प्रस्ताव का अनुमोदन	प्रबन्धन द्वारा अनुमोदन	सीईए द्वारा अनुमोदन	ईडी स्तरीय इसी द्वारा अन्तिम अनुमोदन	बीओडी/सीएमडी द्वारा निवेश अनुमोदन <sup>2</sup>	पीएस स्तर आबंटन तथा कार्यान्वयन	कुल
0	8	8	1	8	1	1	21	48

(पीएस = पावर स्टेशन; सीओ = निगमित कार्यालय; ईडी स्तरीय इसी = कार्यकारी निदेशक स्तरीय संशक्त समिति)

लेखापरीक्षा ने आरण्डएम नीति तथा व्यापार प्रक्रिया में अभिकल्पित समय की तुलना में आरण्डएम गतिविधियों के सभी चरणों में असामान्य विलम्ब देखा (अनुबन्ध-2 तथा 3)। लगभग सभी पावर स्टेशनों में, उत्पादन इकाईयों के निर्दिष्ट संचालन घण्टे पूरे होने के पश्चात योजनाएं प्रारंभ नहीं की गई थीं तथा निगमित कार्यालय को प्रस्तुत नहीं की गई थी। शुरुआत के लिए जहाँ विलम्ब चार से 38 महीने तक था, वहीं निगमित कार्यालय को प्रस्तुत करने में यह चार से 64 महीने तक था। एनटीपीसी ने बदरपुर थर्मल पावर स्टेशन (टीपीएस) को छोड़कर ऐसे विलम्बों के लिए औचित्यपूर्ण/दर्ज कारण उपलब्ध नहीं कराए थे और बदरपुर टीपीएस के मामले में यह कहा गया था (दिसम्बर 2015) कि विलम्ब जून 2006 में विद्युत संयंत्र के स्वामित्व के अन्तरण के कारण था। तथापि, तथ्य यह था कि विद्युत संयंत्र का प्रबन्धन अप्रैल 1978 में एनटीपीसी को अन्तरित किया गया था तथा आरण्डएम नीति स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट करती है कि उन पावर संयंत्रों में आरण्डएम गतिविधियाँ प्रारंभ की जानी थी जिनका प्रबन्धन एनटीपीसी के पास था। कोरबा एसटीपीएस, दादरी टीपीएस, बदरपुर टीपीएस तथा झनोर जीपीएस के मामले में कार्यकारी निदेशक स्तरीय सशक्त समिति द्वारा योजनाओं के अनुमोदन में भी छह माह से 30 माह का विलम्ब देखा गया था जिसके लिए पैकेज के संशोधन जैसे विलोपन, मेगा-लाईफ से मिड-लाईफ एवं विलोमतः में परिवर्तन को जिम्मेदार ठहराया गया था यह दर्शाता है कि पैकेजों की शुरुआत पर्याप्त आंकलन के बिना की गई थी

<sup>1</sup> ईडी स्तरीय सशक्त समिति में क्षेत्रीय कार्यकारी निदेशक, कार्यकारी निदेशक (संचालन सेवा), कार्यकारी निदेशक (इंजिनियरिंग), कार्यकारी निदेशक (वित्त) तथा कार्यकारी निदेशक (वाणिज्यिक) शामिल हैं।

<sup>2</sup> शक्ति के प्रत्यायोजन के अनुसार, सीएमडी ₹.150 करोड़ तक किसी इकाई के आरण्डएम प्रस्ताव को अनुमोदित करने के लिए प्राधिकृत है।

अथवा वे संशोधन आरण्डम नीति के अनुसार आरण्डएम गतिविधियों की आवश्यकता के बजाए वित्तीय कारणों पर किये गए थे। इसने पैकेजों के अभिनिर्धारण तथा इसके लिए निर्दिष्ट समय सीमा के अनुपालन के उद्देश्य को विकृत कर दिया।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि योजनाओं के लिए निवेश अनुमोदन प्रदान करने हेतु अनुबद्ध एक महीने की अवधि के प्रति एनटीपीसी ने इसे एक से 39 महीने तक विलम्बित किया। यह विलम्ब इस तथ्य के कारण था कि एनटीपीसी ने पिछले विनियमों 2004-09 की तुलना में सीईआरसी विनियमावली 2009-14 के अनुसार आरण्डएम व्यय का दावा करने के लिए नीति को अन्तिम रूप देने में 21 महीने (19 जनवरी 2009 से 26 अक्टूबर 2010) का समय लिया। सीईआरसी ने 18 जनवरी 2009 को विनियम अधिसूचित किये तथा एनटीपीसी ने नीति के निरूपण के लिए 6 फरवरी 2009 को एक समिति नियुक्त की। यद्यपि समिति ने सात महीने से अधिक समय लिया तथा नीति अक्टूबर 2009 में प्रस्तुत की, तथापि यह अक्टूबर 2010 में बोर्ड के समक्ष रखी गई थी। यह महत्वपूर्ण है कि यह विलम्ब उस समय हुआ जब अनेक आरण्डएम कार्य नीति को अन्तिम रूप दिए जाने के अभाव में रूके हुए थे। इसके अतिरिक्त, यद्यपि नई नीति को अक्टूबर 2010 में अन्तिम रूप दिया गया था, फिर भी अधिकतर पैकेजों के लिए निवेश अनुमोदन फरवरी 2011 से अप्रैल 2013 के बीच प्रदान किया गया था।

एनटीपीसी ने बताया (अक्टूबर 2014/फरवरी तथा दिसम्बर 2015) कि मिड-लाईफ आरण्डएम को आरण्डएम के पहले चक्र के रूप में दर्शाया गया था तथा इसे आरण्डएम व्यापार प्रक्रिया में विस्तार पूर्वक स्पष्ट नहीं किया गया था। मिड-लाईफ आरण्डएम मुख्यतः आवश्यकता आधारित था तथा इसे अनिवार्य नहीं माना जाना था। आरण्डएम व्यय के श्रेष्ठतम उपयोग करने के लिए, उच्चतर प्राथमिकता वाली योजनाओं को लिया गया था तथा निम्नतर प्राथमिकता वाली योजनाओं को आस्थगित अथवा विलोपित किया गया था। मेगा-लाईफ योजनाओं के मामले में, पावर स्टेशनों की आवश्यकताओं के अनुसार कुछ महत्वपूर्ण आरण्डएम गतिविधियों को समग्र योजना को अन्तिम रूप दिये जाने की प्रतीक्षा किये बिना ही प्राथमिकता के आधार पर लिया गया था। यह भी बताया गया था कि चूँकि सीईआरसी विनियमावली 2009-14 ने मिड-लाईफ आरण्डएम के लिए क्षतिपूर्ति भत्तों में अन्तरण को अनिवार्य किया था, जिसके परिणामस्वरूप निधि की उपलब्धता कम हो गई, इसलिए सशक्त समिति को योजनाओं को प्राथमिकता प्रदान करनी पड़ी। आरण्डएम नीति मुख्यतः उस समय प्रचलित परिचालन मुद्दों को ध्यान में रखते हुए पहली बार गठित की गई थी (मई 2002) तथा स्टेशनों के परिचालनात्मक अनुभव के आधार पर, मार्च 2006 में इन दिशानिर्देशों की समीक्षा की गई थी।



उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना है कि आरण्डएम नीति 2002 तथा व्यापार प्रक्रिया 2006 में यह स्पष्ट रूप से दर्शाया गया था कि योजनाएँ मिड-लाईफ तथा मेगा-लाईफ आरण्डएम गतिविधियों के लिए निर्दिष्ट संचालन घण्टों के पश्चात शुरू की जानी थीं। मुख्य उद्देश्य निर्दिष्ट समय सीमाओं में प्राथमिकता सहित उपयुक्त सावधानी बरतने वाली प्रक्रिया के माध्यम से पावर स्टेशनों के उपयोगी जीवन काल को बढ़ाने अथवा निष्पादन को सुधारने के लिए निर्धारित उद्देश्यों को प्राप्त करना था, क्योंकि आरण्डएम को प्रारंभ करने एवं पूर्ण करने में किसी विलम्ब का उत्पादन की बढ़ी हुई लागत अथवा अतिरिक्त व्यय के रूप में बृहत् वित्तीय परिणाम होगा। ये विलम्ब आरण्डएम व्यापार प्रक्रिया 2006 में प्रत्येक गतिविधि के लिए चिन्हित समय के संदर्भ में गिने गए थे जो आरण्डएम नीति 2002 के लिए एक पूरक दस्तावेज के रूप में तैयार किया गया था। यह देखना भी महत्वपूर्ण है कि जब आरण्डएम गतिविधियों के लिए एक नीति यथास्थान थी, तो मुख्य उत्तरदायित्व यह सुनिश्चित करना था कि उनका पालन किया जाय ताकि निर्दिष्ट उद्देश्य प्राप्त किये जा सकें। सीईआरसी विनियमों में परिवर्तन के संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने देखा कि एनटीपीसी ने यह जानते हुए कि नीति को अन्तिम रूप दिये जाने के अभाव में अनेक आरण्डएम पैकेज रूके पड़े थे, आरण्डएम व्यय का दावा करने के लिए नीति को अन्तिम रूप देने में 21 महीने का समय लिया था जो उचित नहीं था। यह देखना महत्वपूर्ण है कि यद्यपि आठ पावर स्टेशन पहले ही अपने उपयोगी जीवन काल के 21 वर्ष पूरे कर चुके थे, फिर भी उन में से किसी ने विनियम 2009-14 की तुलना में विनियम 2014-19 में परिवर्तन के मद्देनजर नीति का निरूपण न किये जाने के कारण आरण्डएम योजना नहीं बनाई थी।

#### (ख) निविदाकरण एवं आबंटन-

आरण्डएम व्यापार प्रक्रिया 2006 के अनुसार, आरण्डएम पैकेज निवेश अनुमोदन की तिथि से चार महीने के अन्दर प्रदान किये जाने थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि कार्यान्वयन हेतु चिन्हित 335<sup>1</sup> संविदा पैकेजों में से, 34 संविदा पैकेज निगमित कार्यालय द्वारा तथा 301 क्षेत्रीय/स्थानीय कार्यालय द्वारा प्रदान किये जाने थे। निगमित कार्यालय ने पाँच से 55 महीने के विलम्ब के साथ 18 संविदा पैकेज प्रदान किये थे। पुनः विश्लेषण से पता चला कि निविदा आमंत्रण नोटिस (एनआईटी) जारी करने में दो से 50 महीने का विलम्ब था, एनआईटी जारी करने की तिथि से संविदा प्रदान करने में पाँच से 24 महीने का विलम्ब देखा गया था। इसी प्रकार, क्षेत्रीय/स्थानीय कार्यालयों द्वारा प्रदान किये गए

---

<sup>1</sup> प्रारंभ में, अनुमोदित 20 आरण्डएम योजनाओं में 272 संविदा पैकेज शामिल थे, यद्यपि विलोपन, इक्ठ्ठा करने अथवा द्विभाजन के पश्चात ये 335 तक बढ़ गए थे।

पैकेजों के मामले में, 179 में से 149 संविदा पैकेजों में एक से 99 महीने का विलम्ब देखा गया था। इन विलम्बों के लिए उत्तरदायी ठहराए गए मुख्य कारण थे (i) निविदाकरण से पहले पैकेज में परिवर्तन, (ii) बोलीदाताओं द्वारा उद्धृत /एनआईटी में निर्दिष्ट कार्य समय सूचियों में विभिन्ता, (iii) अनुरक्षण/पूँजीगत मरम्मत, रोलिंग प्लान इत्यादि के अनुसार इकाईयों की अनुपलब्धता एवं (iv) आरएण्डएम योजनाओं की पैकेज सूची में बारम्बार संशोधन थे।

एनटीपीसी ने बताया (फरवरी 2015) कि आरएण्डएम नीति 2002 जारी करने के बाद, 2006 में एक संशोधित नीति जारी की गई थी। इसके अतिरिक्त, आबंटन प्रदान करने के लिए अनुमत समय अब संविदा परिपत्र सं. 665 दिनांक 27 जुलाई 2012 द्वारा नियंत्रित होता था। इसने यह भी बताया (दिसम्बर 2015) कि यह परिपत्र एक सुझावस्वरूप परिपत्र था तथा कतिपय परिस्थितियों में अधिक समय की आवश्यकता हो सकती थी।

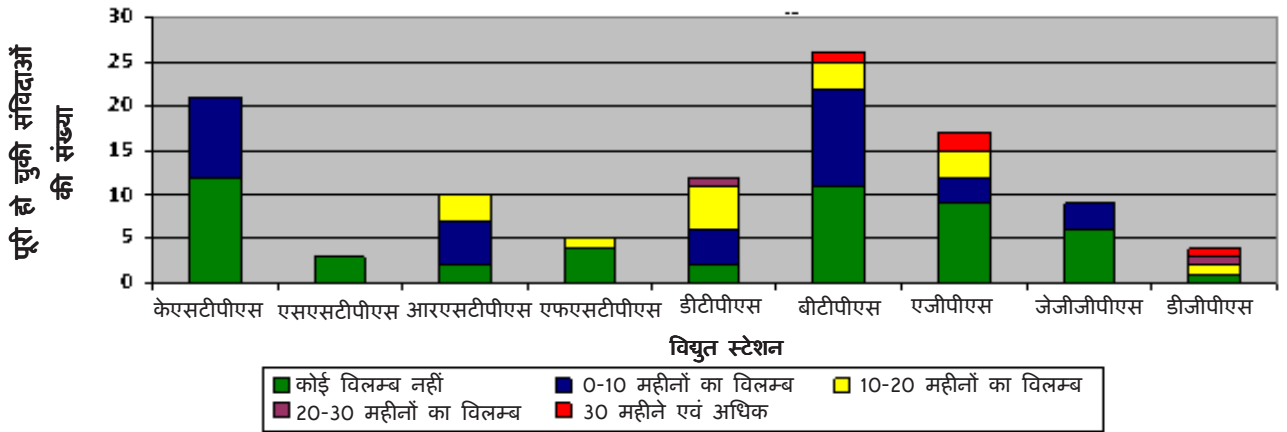
तथापि, तथ्य यह रहता है कि आरएण्डएम व्यापार प्रक्रिया 2006 निवेश अनुमोदन से संविदा प्रदान करने तक चार महीने की समय सीमा निर्धारित करती है जिसका पालन नहीं किया गया था तथा विलम्ब के लिए उत्तरदायी ठहराये गए कारण आरएण्डएम पैकेज प्रारंभ करने में योजना की कमी को दर्शाते हैं। इसके अतिरिक्त, संदर्भित संविदा परिपत्र ने एनआईटी के निवेश अनुमोदनों के बीच गतिविधियों के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की थी। जुलाई 2012 का संविदा परिपत्र एनआईटी तथा आबंटन प्रदान करने के बीच गतिविधियों को पूरा करने के लिए 10 महीने की अवधि निर्धारित करता है। परिपत्र में निर्धारित समय सीमाओं को अपनाने के पश्चात भी 18 निगमित पैकेजों में से आठ में एक से 14 महीने का विलम्ब था।

### 11.5.3.2 आरएण्डएम पैकेजों का कार्यान्वयन

#### (क) समय अधिवहन

लेखापरीक्षा ने देखा कि एनटीपीसी ने जुलाई 2007 से अप्रैल 2013 के दौरान नौ चयनित पावर स्टेशनों में (अंता जीपीएस को छोड़कर जो जुलाई 2004 में था) मार्च 2015 तक 15 की पूर्णता की निर्धारित तिथि के साथ 20 योजनाओं के लिए निवेश अनुमोदन प्रदान किया था। तथापि, मार्च 2015 तक कोई भी योजना पूर्णतः पूरी नहीं हुई थी। मार्च 2015 तक प्रदान किये गए 197 पैकेजों में से, केवल 107 पैकेज पूरे हुए थे। 31 मार्च 2015 को पूरे हुए पैकेजों के संबंध में देखे गए विलम्ब निम्नलिखित चार्ट में दर्शाये गए हैं।

चार्ट: 1 संविदा पैकेजों की पूर्णता में विलम्ब



लेखापरीक्षा ने देखा कि पूरे हो चुके 107 पैकेजों में से 41 में विलम्ब हुआ था, जिसके लिए मुख्यतः एनटीपीसी कारण था तथा जिसमें निम्न शामिल है (i) निर्माण ड्राईंग/प्रणाली की आवश्यकताएँ जारी करने के विलम्ब (बदरपुर टीपीएस, रामागुण्डम एसटीपीएस, फरक्का एसटीपीएस तथा कोरबा एसटीपीएस) (ii) फ्रंट उपलब्ध कराने में विलम्ब (रामागुण्डम एसटीपीएस तथा अंता जीपीएस), (iii) ड्राईंग तथा दस्तावेजों जैसे गुणवत्ता आश्वासन योजना, प्रकार जाँच इत्यादि के अनुमोदन में विलम्ब तथा अस्पष्ट प्रेषण पूर्ण निरीक्षण खण्ड (बदरपुर टीपीएस, रामागुण्डम एसटीपीएस, कोरबा एसटीपीएस तथा सिंगरौली एसटीपीएस), (iv) इंजिनियरिंग डिवीजन द्वारा मृदा की जाँच रिपोर्ट में विलम्ब (बदरपुर टीपीएस), (v) संविदा पैकेज में जोड़ा गया अतिरिक्त कार्य क्षेत्र (बदरपुर टीपीएस तथा दादरी टीपीएस), एवं (vi) सामग्री के प्रतिष्ठापन के लिए इकाईयों में कार्य बन्द करने की अनुपलब्धता (दादरी टीपीएस, बदरपुर टीपीएस, अंता जीपीएस, कोरबा एसटीपीएस, सिंगरौली एसटीपीएस तथा फरक्का एसटीपीएस)। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि इकाईयों के उपलब्ध कार्य बन्द के साथ खरीद गतिविधियों का ताल मेल न होने के कारण इकाईयों में कार्य बन्द उपलब्ध होने तक सामग्री निष्क्रिय पड़ी रही। इसी प्रकार, 107 पैकेजों में से पाँच में, विलम्ब के कारण ठेकेदारों की ओर से थे तथा इसमें निष्पादन गारन्टी जाँच में विलम्ब (दादरी टीपीएस), सामग्री की आपूर्ति में विलम्ब तथा आपूर्तिकर्ता के प्रतिनिधि को भेजने में विलम्ब/विफलता (रामागुण्डम एसटीपीएस) शामिल हैं। इन विलम्बों के परिणामस्वरूप, एनटीपीसी ने बलात आउटेज, अधिक कोयला खपत तथा पर्यावरणीय मानकों की अननुपालना इत्यादि के कारण हानि वहन की। यद्यपि, रामागुण्डम एसटीपीएस को छोड़कर जहाँ पूरे हो चुके 12 पैकेजों में ₹1.10 करोड़ का लागत अधिवहन देखा गया था, पूरे हो चुके पैकेजों में कोई लागत अधिवहन नहीं देखा गया था।

एनटीपीसी ने, पूरे हो चुके पैकेजों में विलम्ब के लिए कोई स्पष्टीकरण प्रस्तुत न करते हुए, यह स्वीकार किया (दिसम्बर 2015) कि 2006 में विक्रेताओं से बजटीय प्रस्ताव लेकर प्रस्ताव प्रारंभ किये गए थे तथा समय अन्तराल के कारण कुछ योजनाओं के आबंटन मूल्य में अल्प वृद्धि हुई है। तथापि, तथ्य यह रहता है कि इस विलम्ब के परिणामस्वरूप परिहार्य बलात् आउटेज तथा अधिक कोयला की खपत हुई क्योंकि विद्युत संयंत्र पुरानी/दोष पूर्ण प्रणालियों के साथ प्रचालित किए गए थे।

**(ख) कार्यान्वयन के अन्तर्गत पैकेज**

लेखापरीक्षा ने कुछ पैकेजों के कार्यान्वयन में बहुत अधिक विलम्ब पाया जिसके कारण एनटीपीसी अतिरिक्त व्यय/परिहार्य व्यय वहन कर रही थी जैसा कि तालिका-4 में दर्शाया गया है।

**तालिका-4: विलम्बित कार्यान्वयन के निदेशी मामले**

अभ्युक्ति	एनटीपीसी उत्तर एवं लेखापरीक्षा टिप्पणी
<p><b>(i) कूलिंग वाटर डक्टों के निसरण के कारण हानि -</b> सिंगरौली एसटीपीएस में एक कूलिंग वाटर डक्ट में 1990 से निसरण हो रहा था तथा एक पूरक पम्प चलाना पड़ता था जिससे ₹1.97 करोड़ प्रति वर्ष के अतिरिक्त उर्जा प्रभार खर्च हो रहे थे। भारतीय विज्ञान संस्थान, बेंगलौर की सलाह पर (अप्रैल 2009), मैसर्स आईवीआरसीएल इन्फ्रा स्ट्रक्चर एण्ड प्रोजेक्ट्स लि. को मई 2013 तक निर्धारित पूर्णता सहित ₹68.05 करोड़ के लिए एक संविदा प्रदान की गई थी (मई 2011)। तथापि, मार्च 2015 तक 50 प्रतिशत कार्य ही पूरा किया गया था, यद्यपि एनटीपीसी ने निर्णोत हर्जाने के प्रति ₹1.71 करोड़ रोक लिए थे, पर इसने मार्च 2016 तक समय विस्तारण दिया। अतः ₹1.97 करोड़ प्रति वर्ष का अतिरिक्त व्यय वहन करने के बावजूद (2012 से 2015 तक ₹7.88 करोड़), एनटीपीसी यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि अतिरिक्त व्यय के परिहार के लिए परियोजना निर्धारित समय में पूरी हो जाए जबकि कार्य मई 2011 में प्रदान किया गया था।</p>	<p>एनटीपीसी ने बताया (दिसम्बर 2015) कि एक बार पुरानी डक्ट बदलने के बाद, सदा के लिए उर्जा हानियों को रोक लिया जाएगा। कार्य कोई भी इकाई बन्द किये बिना किया गया था, जिस विकल्प के परिणामस्वरूप काफी अधिक हानि के अलावा विद्युत आपूर्ति में विघ्न/मंहगी विद्युत की स्थिति होती जो उर्जा प्रभारों से कहीं अधिक था। यह भी बताया गया था कि अब कार्य को जल्दी पूरा करने के लिए कार्यवाही की जा रही थी। तथापि, यह देखना महत्वपूर्ण है कि डक्ट कोई अलग इकाई बन्द किये बिना ही बिछायी जानी थी तथा डक्ट के दोनों सिरों को वार्षिक कार्य बन्दी के दौरान ही प्रणाली में जोड़ने की योजना बनाई गई थी।</p>
<p><b>(ii) खराब जल गुणवत्ता के कारण हानि -</b> बदरपुर टीपीएस के लिए स्वच्छ जल की तात्कालिक आवश्यकता के लिए, एनटीपीसी ने ₹239.88 करोड़ में जल शीतलक प्रणाली के लिए आरएण्डएम कार्य</p>	<p>एनटीपीसी ने बताया (दिसम्बर 2015) कि दिल्ली प्रदूषण नियंत्रण समिति (डीपीसीसी) तथा दिल्ली सरकार प्रदूषण के उच्च स्तरों का तर्क देते हुए स्टेशन को बन्द करने पर विचार करने</p>

अभ्युक्ति	एनटीपीसी उत्तर एवं लेखापरीक्षा टिप्पणी
<p>अनुमोदित किये (जुलाई 2011)। प्रणाली के कुल 37 पैकेजों में से (2 प्रमुख निगमित, एक क्षेत्रीय तथा 34 स्थानीय पैकेज) दो बड़े निगमित तथा 22 स्थानीय पैकेज प्रदान नहीं किये गए थे (अक्टूबर 2015)। यह देखा गया था कि खराब जल गुणवत्ता के कारण पावर स्टेशन समस्याओं जैसे कन्डेन्सर ट्यूबों का अबरूद्ध हो जाना, वारम्बार बैक वाशिंग/कन्डेन्सर की सफाई, कन्डेन्सर ट्यूबों को बदलना, बायेंलर ट्यूब में निसरण इत्यादि। का सामना कर रहा था इसके परिणामस्वरूप कन्डेन्सर के सफाई कार्य, कन्डेन्सर ट्यूब के प्रतिस्थापन, आंशिक भार कम करना के कारण ₹ 33.77 करोड़ का परिहार्य व्यय भी हुआ था तथा हाइड्रोजन एमब्रिटेल्मेन्ट के कारण जिससे 2011 से 2015 के दौरान वायेंलर ट्यूब में निसरण हो गया था, ₹138.42 करोड़ मूल्य की 423.512 मिलियन यूनिट (एमयू) बिजली की उत्पादन हानि हुई।</p>	<p>का अनुरोध कर रहे थे। चूंकि, स्टेशन दिल्ली की विद्युत आवश्यकता को पूरा करने के लिए चलाया जा रहा था। इसके मद्देनजर, पैकेज शुरू नहीं किये जा रहे थे। तथापि तथ्य यह रहता है कि एनटीपीसी दो इकाईयों के लिए पहले ही प्रदूषण को कम करने के लिए अप्रैल 2014 तथा मई 2015 में पैकेज पूरे कर चुका है तथा इन इकाईयों में से एक को नियमित रूप से चलाया जा रहा है और प्रदूषण स्तर अब डीपीसीसी प्रतिमानों के अनुकूल था। चूंकि इकाईयों को बन्द करने पर अभी तक कोई निर्णय नहीं लिया गया है, एनटीपीसी इकाईयों का संचालन तथा परिहार्य व्यय एवं उत्पादन हानि वहन करना जारी रखेगा।</p>
<p><b>(iii) आदेश देने में विलम्ब के कारण अतिरिक्त/व्यर्थ व्यय</b> -सिंगरौली एसटीपीएस में (चरण-1) 18 फीडर वाले ग्रेवीमैट्रिक फीडर कन्ट्रोलर<sup>1</sup> (जीएफसी) प्रणाली के लिए ₹1.97 करोड़ की अनुमानित लागत पर आर एण्ड एम पैकेज अनुमोदित किया गया था (नवम्बर 2003)। मूल उपस्कर विनिर्माता (ओईएम) मैसर्स स्टॉक रेडलर को ₹3.59 करोड़ पर यह कार्य प्रदान करने के प्रस्ताव को उच्च मूल्य का बताते हुए रद्द कर दिया गया था (23 सितम्बर 2006) तथा यह ₹0.63 करोड़ (दो फीडर के लिए) पर भारत हैवी इलैक्ट्रीकल लिमिटेड (भेल) को देने का निर्णय किया गया था (11 फरवरी 2008)। चूंकि भेल द्वारा शुरू किये गए जीएफसी ने सही ढंग से कार्य नहीं किया, इसलिए सभी 18 फीडरों के पुनः संयोजन का कार्य अप्रैल 2016 तक पूरा करने की योजना के साथ ₹6.82 करोड़ पर ओईएम ठेकेदार को प्रदान किया गया था (मार्च 2015) परिणामस्वरूप एनटीपीसी ने न केवल मूल्य वृद्धि के प्रति ₹4.85</p>	<p>एनटीपीसी ने बताया (दिसम्बर 2015) कि कार्य खरीद की लागत तथा विदेशी विक्रेता पर निर्भरता को कम करने के प्रयास में प्रायोगिक आधार पर प्रारंभ किया गया था तथा यदि यह सफल हो जाता तो इसके परिणामस्वरूप पर्याप्त मात्रा में बचत होती। उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि यद्यपि एनटीपीसी ने ओईएम ठेकेदार को कार्य प्रदान न करने के लिए उच्च लागत का हवाला दिया था जिसने 18 फीडरों के लिए कुल ₹3.59 करोड़ की राशि उद्धृत की थी (अर्थात ₹0.20 करोड़ प्रति फीडर), तथापि इसने ₹0.32 करोड़ प्रति फीडर पर भेल को कार्य प्रदान किया था। इसलिए, यह तर्क कि इसने लागत घटाने के लिए प्रायोगिक आधार पर कार्य किया था, तथ्यात्मक नहीं है।</p>

<sup>1</sup> जीएफसी कोयले के लिए एक भार मापन प्रणाली है। कोयला बंकर में कोयला सम्भलाई संयंत्र के लदान के पश्चात कोयला मिल में कोयला इनपुट जीएफसी के माध्यम से विनियमित किया जाता है।

अभ्युक्ति	एनटीपीसी उत्तर एवं लेखापरीक्षा टिप्पणी
<p>करोड़ (₹6.82 करोड़-₹1.97 करोड़) की हानि वहन की बल्कि भेल द्वारा आपूर्ति किये गए फीडरों के कारण ₹0.63 करोड़ का व्यर्थ व्यय भी वहन किया।</p>	
<p><b>(iv) दोषपूर्ण कार्य को सुधारने में विलम्ब</b> – सिंगरौली एसटीपीएस में, लोड ट्यूब सफाई प्रणाली पर कन्डेन्सर का कार्य कुल ₹3.41 करोड़ के मूल्य पर मैसर्ज टेक्नोज एट कम्पैग्ने, फ्रांस को आपूर्ति के लिए (अक्टूबर 2005) तथा मैसर्ज मैक्मेट इण्डिया लि. (जनवरी 2006) को भारत से आपूर्ति तथा प्रतिष्ठापन के लिए प्रदान किया गया था कार्य फरवरी 2008 में पूरे हो गए थे तथा जांच करने पर यह देखा गया था कि सहमत 95 प्रतिशत बॉल रिकवरी के प्रति केवल 60 प्रतिशत बॉल रिकवरी हुई थी। इसलिए, ठेकेदारों को चूक नोटिस भेजे गए थे (दिसम्बर 2010) तथा उन्हें भुगतान किये गए ₹2.53 करोड़ कि प्रतिपूर्ति करने को कहा गया (जून 2015)। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि दोषपूर्ण कार्य अभी तक ठीक नहीं किया गया था (मार्च 2015)।</p>	<p>एनटीपीसी ने स्वीकार किया (दिसम्बर 2015) कि गारन्टीबद्ध निष्पादन प्राप्त न करने के कारण ₹0.65 करोड़ के बराबर बैंक गारन्टी भुना ली गई थी। तथापि तथ्य यह रहता है कि एनटीपीसी ने शेष बैंक गारन्टियाँ (यूरो 88683 तथा ₹ 0.25 करोड़) नहीं भुनाई थी जबकि इसने दिसम्बर 2010 में विफलता का नोटिस जारी किया था तथा दोष पूर्ण कार्यों को सुधारने के लिए कोई कदम नहीं उठाया गया था जिसके कारण कोयले की अधिक खपत हो रही है।</p>
<p><b>(v) उच्च शाफ्ट कंपनी के कारण उत्पादन हानि</b> – सिंगरौली एसटीपीएस में चूंकि सभी सातों इकाईयों के टर्बो जेनरेटर वियरिंग्स का उपयोगी जीवन काल (200,000 संचालन घण्टे) 2008 से 2013 के बीच पूरा हो गया था, इसलिए इकाई #1 से 5 के लिए वियरिंग्स के अद्यतन हेतु एक पैकेज अप्रैल 2013 में अनुमोदित किया गया था, परन्तु मार्च 2015 तक इसके लिए संविदा प्रदान नहीं की गई थी। इसी बीच यूनिट #6 एवं 7 के लिए वियरिंग्स की खरीद हेतु एक खरीद आदेश दिया गया था (अक्टूबर 2013), परन्तु मार्च 2015 तक आपूर्ति पूरी नहीं हुई थी। चूंकि वियरिंग्स का प्रचालन उनके उपयोगी जीवन काल के बाद तक किया जा रहा था, इसलिए यूनिट #1,2, 5 एवं 6 में उच्च कम्पन देखा गया था जिसके कारण इकाईयों को 2009-10 से 2014-15 के दौरान 2297 घण्टों तक बलात बन्द रखना पड़ा था। इसके परिणामस्वरूप ₹131.36 करोड़ मूल्य की 763.53 एमयू की उत्पादन हानि हुई।</p>	<p>एनटीपीसी ने स्वीकार किया (दिसम्बर 2015) कि वियरिंग को बदलने का निर्णय वियरिंग के डाई पेनेट्रेशन टेस्ट तथा अल्ट्रासोनिक टेस्ट में देखे गए विचलन के आधार पर लिया गया था। यह भी बताया गया था कि लेखापरीक्षा पैरा में दर्शाये गए मुद्दे का पहले ही समाधान किया जा चुका है तथा ये इकाईयों वर्तमान में पूरा उत्पादन करते हुए दुरुस्त अवस्था में हैं। उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि यद्यपि वियरिंग ने 2008 से अपने उपयोगी जीवन काल को पूरा कर लिया था, फिर भी यह अब तक बदला नहीं गया था (दिसम्बर 2015), तथा इस अवधि के दौरान छह इकाईयों में से चार बलात बन्द पड़ी हुई थी जिसके कारण उत्पादन हानि हो रही थी।</p>

### 11.5.3.3 आरण्डएम पैकजों के कार्यान्वयन में विलम्ब का प्रभाव

#### (क) ₹881.89 करोड़ की अधिक कोयला खपत

बढ़ते हुए उपयोगकाल के साथ विद्युत उत्पादन इकाईयों की दक्षता<sup>1</sup> कम हो जाती है, जबकि अच्छी संचालन एवं अनुरक्षण प्रक्रियाएँ एवं समय पर नवीनीकरण एवं आधुनिकीकरण इकाईयों को पहले ह्रास हो चुके निष्पादन की कुछ मात्रा वापस पाने में सक्षम करते हुए उन्हें डिजाइन पैरामीटरों के निकट रखते हैं। इस पृष्ठभूमि के साथ, एनटीपीसी ने विद्युत संयंत्र की थर्मल दक्षता को बढ़ाने के लिए अनेक आरण्डएम पैकेज प्रारंभ किये थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि निर्धारित समय पर आरण्डएम पैकेजों के पूरा न होने के कारण विद्युत संयंत्र खराब थर्मल दक्षता के कारण अधिक कोयले की खपत कर रहे हैं। ऐसे अनेक मुद्दे थे जिन्होंने एनटीपीसी विद्युत संयंत्रों की थर्मल दक्षता को प्रभावित किया था, जिनमें ये शामिल थे (i) फीडर नियंत्रण प्रणाली कोर्डों की खराबी के कारण भट्टी में गलत कोयला प्रवाह ग्रहण करना (कोरबा एसटीपीएस), (ii) उच्च दाब हीटर का अभाव, वायु प्रीहीटर में 136 डिग्री सेल्सियस से अधिक फ्लू गैस तापमान ईत्यादि (सिंगरौली एसटीपीएस), (iii) बायलर तथा बॉयलर सहायक में समस्याएँ (रामागुन्डम एसटीपीएस), तथा (iv) विद्युत संयंत्रों की अधिक आयु (बदरपुर टीपीएस, दादरी टीपीएस तथा फरक्का टीपीएस)। परिणामस्वरूप, विद्युत संयंत्र खराब थर्मल दक्षता के साथ संचालित हो रहे थे तथा अधिक कोयला खपत कर रहे थे जैसा कि तालिका-5 में दर्शाया गया है।

तालिका-5: खराब थर्मल दक्षता के कारण अधिक कोयला खपत का ब्यौरा

क्र सं.	विद्युत संयंत्र का नाम	प्रारंभ करने की वास्तविक तिथि से निर्धारित पूर्णता	अभिकल्पित/वॉछित* दक्षता (%)	वास्तविक दक्षता रेंज (%)	हानि की अवधि	खपत <sup>2</sup> किया गया अधिक कोयला (लाख एमटी)	अधिक कोयले का मूल्य (करोड़ ₹ में)
1	कोरबा चरण-I	2010-11	37.73	35.70 से 35.73	2011-15	7.34	88.05
2	सिंगरौली चरण-I	2011-12	37.19	35.97 से 36.16	2012-15	5.31	81.50
3	बदरपुर टीपीएस चरण-II	2008-09*	33.73*	32.97 से 33.86	2009-15	1.57	37.85
4	दादरी टीपीएस चरण-I	2008-09*	36.32*	35.76 से 36.04	2009-15	2.85	119.91

<sup>1</sup> टिप्पणी: दक्षता-860/हीट दर: जैसे जैसे हीट दर बढ़ती है, दक्षता कम हो जाती है।

<sup>2</sup>अधिक कोयला खपत = {(अभिकल्पित हीट दर/कोयले का वास्तविक जीसीवी)\*उत्पादन}-वास्तविक कोयला खपत

क्र सं.	विद्युत संयंत्र का नाम	प्रारंभ करने की वास्तविक तिथि से निर्धारित पूर्णता	अभिकल्पित/वांछित* दक्षता (%)	वास्तविक दक्षता रेंज (%)	हानि की अवधि	खपत <sup>2</sup> किया गया अधिक कोयला (लाख एमटी)	अधिक कोयले का मूल्य (करोड़ ₹ में)
6	रामागुण्डम एसटीपीएस चरण-I	2010-11	39.05	36.29 से 36.59	2011-15	8.11	221.52
7	रामागुण्डम एसटीपीएस चरण-II	2010-11	37.77	36.16 से 36.39	2011-15	12.24	333.06
	<b>जोड़</b>					<b>37.42</b>	<b>881.89</b>

(\*): इन विद्युत संयंत्रों में, वांछित दक्षता लागू की गई थी तथा अधिक कोयला खपत मात्र 2008-09 से ही निकाली गई थी, क्योंकि प्रबन्धन ने थर्मल दक्षता में सुधार का अनुमान लगाया था।

एनटीपीसी ने बताया (दिसम्बर 2015) कि विभिन्न परिवेशी परिस्थितियों, भार अन्तर, कोयले की खराब गुणवत्ता, लम्बी अवधि तक निरंतर संचालन के कारण भार, अनेक बार प्रारंभ करने इत्यादि के कारण अभिकल्पित दक्षता की तुलना में वास्तविक थर्मल दक्षता में व्यापक अन्तर था। सीईआरसी ने वास्तविक संचालन परिस्थितियों का ध्यान रखने के लिए हीट रेट प्रतिमानों को अधिसूचित करते समय कतिपय अन्तर अनुमत किया है तथा यह उन प्रतिमानों के भीतर रहते हुए संचालन कर रहा है। कोरबा एसटीपीएस के मामले में कोयला प्रवाह के माप के संबंध में, यह बताया गया था कि इसका दहन से कोई संबंध नहीं है। वायु प्रवाह आक्सीजन माप के माध्यम से बनाया गया था तथा कभी कभी-फीडर नियंत्रण कार्डों की विफलता से निरंतर हानि नहीं होगी।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि कोयले की गुणवत्ता की हानि की गणना करते समय एनटीपीसी द्वारा दावा किए गए कोयले के सकल कैलोरिफिक मूल्य के संदर्भ में अतिरिक्त कोयला खपत की गणना की गई है तथा इसलिए कोयले की खराब गुणवत्ता पर पहले ही विचार किया गया था। चूंकि सभी विद्युत स्टेशनों में वास्तविक थर्मल दक्षता अभिकल्पना से कम थी, इसलिए आरएण्डएम योजनाओं को चिन्हित किया गया था तथा इनके पूरा न होने के परिणामस्वरूप कोयले की निरंतर अतिरिक्त खपत हुई। सीईआरसी द्वारा निर्धारित हीट दर के संबंध में यह देखना महत्वपूर्ण है कि सीईआरसी संयंत्र की वर्तमान प्रचालन परिस्थितियों पर विचार करते हुए प्रतिमान निर्धारित करती है। तथापि, लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ थर्मल दक्षता में सुधार करने के संबंध में आरएण्डएम के वांछित उद्देश्य प्राप्त न करने के संबंध में हैं। आरएण्डएम पैकेजों के माध्यम से एनटीपीसी ने विद्युत स्टेशनों में हीट रेट सुधार की परिकल्पना की



थी तथा यदि ये प्राप्त कर लिए जाते तो सीईआरसी तदनुसार प्रतिमान को संशोधित करती। कोरवा एसटीपीएस के संबंध में, यह देखा गया था कि फीडर नियंत्रण प्रणाली कार्डों की खराबी के कारण, भट्टी में गलत कोयला प्रवाह की संभावना थी जिसके कारण कोयले की गलत गिनती होती जिससे अनुचित दहन तथा भट्टी क्षेत्र में अदाह्य का जमाव अथवा दक्षता एवं हीट रेट की हानि होती हैं।

**(ख) बलात आउटेज के परिणामस्वरूप ₹489.29 करोड़ की उत्पादन हानि**

एनटीपीसी ने बलात-आउटेज को नियंत्रित करने के उद्देश्य से, विभिन्न आरएण्डएम पैकेजों जैसे नियंत्रण एवं यंत्रिकरण (सीएण्डआई) पैकेज, इलैक्ट्रीकल पैकेज, बॉयलर पैकेज तथा टरबाइन पैकेज को चिन्हित किया तथा 2007-15 के दौरान इन्हें पूरा करने की योजना बनाई। तथापि, चूंकि ये पैकेज समय पर पूरे नहीं हुए थे, इसलिए 2007-2015 के दौरान उपरोक्त प्रणालियों की विफलता के कारण 3917.97 घण्टे का बलात आउटेज देखा गया था। इसके परिणामस्वरूप आठ पावर स्टेशनों में ₹489.29 करोड़ के अतिरिक्त राजस्व के अर्जन का अवसर चूक गया एवं 1924.77 एमयू की उत्पादन हानि हुई जैसा तालिका-6 में दर्शाया गया है।

तालिका-6: संयंत्र-वार बलात आउटेज का ब्यौरा

क्रम सं.	पावरसंयंत्र का नाम	हानि की अवधि	घण्टे	इकाई (एमयू)	राशि (करोड़ में)
1	कोरवा एसटीपीएस	2011-15	53.32	22.07	3.85
2	सिंगरौली एसटीपीएस	2012-15	67.92	30.60	5.34
3	झानौर जीजीपीएस	2009-15	7.44	1.47	0.94
4	दादरी जीपीएस	2008-15	1266.09	191.47	65.92
5	दादरी टीपीएस	2007-15	1607.83	340.95	122.62
6	बदरपुर टीपीएस	2007-15	548.26	115.13	42.99
7	अंता जीपीएस	2007-15	367.11	45.19	15.88
8	रामागुण्डम एसटीपीएस	2011-15	उपलब्ध नहीं <sup>@</sup>	1177.90	231.75
	<b>जोड़</b>		<b>3917.97</b>	<b>1924.77</b>	<b>489.29</b>

@ संयंत्र द्वारा ब्यौरे नहीं बनाए गए थे

एनटीपीसी ने बताया (दिसम्बर 2015) कि एक विद्युत संयंत्र में, लगभग 5 से 6 प्रतिशत का नियोजित आउटेज, 2 से 3 प्रतिशत का बलात आउटेज तथा आम तौर पर 1 से 2 प्रतिशत की आशिक लोडिंग रहती थी तथा यह सामान्य मानी जाती थी। इससे बेहतर निष्पादन प्राप्त करने के लिए विशाल प्रयासों तथा निवेश की आवश्यकता होगी जो शायद लाभ के अनुरूप ना हो। 2004-09 तथा 2009-14 की अवधि के लिए टैरिफ के

दो भाग हैं, नामतः क्षमता प्रभार (वार्षिक निर्धारित लागत की वसूली हेतु) तथा उर्जा प्रभार। निर्धारित घटक वार्षिक उपलब्धता के आधार पर वसूल किया गया था जबकि परिवर्ती घटक ईंधन लागत के प्रति वसूल किये गए थे। सीईआरसी विनियम स्टेशनों के लिए वार्षिक लक्ष्य संयंत्र उपलब्धता कारक को निर्दिष्ट करते हैं तथा यदि निर्दिष्ट लक्ष्य उपलब्धता प्राप्त कर ली जाती थी तो पूरी निर्धारित लागत वसूल की जाती थी।

उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना है कि बलात आउटेज प्रणालियों जैसे सीएण्डआई, इलैक्ट्रीकल तथा बॉयलर तथा सहायक प्रणालियों इत्यादि के लिए आरएण्डएम पैकेजों के पूरा न होने के कारण हुए थे जो 2007-15 के दौरान कार्यान्वयन हेतु आरएण्डएम योजनाओं में अभिकल्पित किये गए थे। यद्यपि सीईआरसी ने बलात आउटेज के लिए कोई प्रतिमान निर्धारित नहीं किये हैं, तथापि एनटीपीसी ने अपने द्वारा अथवा किसी अन्य सक्षम निकाय द्वारा निर्धारित कोई अनुमोदित प्रतिमान प्रस्तुत नहीं किये जो औद्योगिक बेंचमार्क माने जाने हों। लेखापरीक्षा ने केवल परिवर्ती मूल्य तथा उन अवधियों के लिए जिनमें आएण्डएम पैकेज पूरे होने थे का अनुमान लगाते हुए उत्पादन हानि की गणना की है।

#### (ग) पर्यावरणीय प्रतिमानों का अननुपालन

आरएण्डएम गतिविधियों के भाग के रूप में, पाँच विद्युत स्टेशनों (अर्थात कोरबा एसटीपीएस, सिंगरौली एसटीपीएस, बदरपुर टीपीएस, फरक्का एसटीपीएस तथा रामागुण्डम एसटीपीएस) के उत्सर्जन स्तरों को कम करने के लिए इन स्टेशनों में ईएसपी योजनाएँ अनुमोदित की गई थी ताकि राज्य एजेन्सियों द्वारा निर्धारित प्रतिमान पूरे किये जा सकें। तालिका-7 पाँच में<sup>1</sup> से चार विद्युत स्टेशनों में उत्सर्जन स्तर बनाम प्रतिमानों को दर्शाती है।

---

<sup>1</sup> तथापि, रामागुण्डम एसटीपीएस में, लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रबन्धन द्वारा सूचित किये गए ईएसपी स्तर 2007-08 से 2014-15 के सभी वर्षों के लिए मानक के अन्तर्गत थे, परन्तु निरीक्षण के दौरान आंध्र प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड ने निर्धारित मानको से उच्चर ईपीएस स्तर देखा है।

तालिका -7: प्रदूषण प्रतिमान बनाम वास्तविक का ब्यौरा

वर्ष	कोरबा चरण-I एवं II (इकाई 1 से 6)	सिंगरौली चरण-I एवं II (इकाई 1 से 7)	बदरपुर पीएस चरण-II (इकाई 4 से 5)	फरक्का एसटीपीएस, चरण-I एवं II (इकाई 1 से 6)
<b>धुँआ उत्सर्जन सीमा स्तर (एमजी/एनएम<sup>3</sup>) (औसत)</b>				
<b>प्रतिमान</b>	<b>50</b>	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>150</b>
2007-08	NA	126.00	NA	163.50
2008-09	122.39	128.50	NA	87.00
2009-10	122.55	128.00	80.50	84.50
2010-11	118.79	129.00	85.50	74.00
2011-12	92.37	127.50	87.00	136.00
2012-13	111.65	127.00	98.50	166.50
2013-14	90.70	128.50	96.00	71.50
2014-15	99.64	126.00	99.50	119.50

यह देखा जा सकता है कि उत्सर्जन स्तर प्रदूषण नियंत्रण एजेन्सियों द्वारा निर्धारित स्तरों से उच्चतर थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि केन्द्रीय/राज्य एजेन्सियों ने प्रदूषण प्रतिमानों का पालन करने के लिए निर्देश दिये थे, लेकिन ईएसपी पैकेजों के कार्यान्वयन में असामान्य विलम्ब के परिणामस्वरूप पर्यावरणीय प्रतिमानों की लगातार अननुपालना हुई थी। परिणामस्वरूप, एनटीपीसी को 2008-09 से 2014-15 की अवधि के दौरान कोरबा एसटीपीएस तथा बदरपुर टीपीएस के लिए ₹27.86 करोड़ की बैंक गारन्टी जमा करानी पड़ी थी तथा कोरबा एसटीपीएस तथा सिंगरौली एसटीपीएस में अमोनिया डोजिंग प्रणाली के लिए ₹7.32 करोड़ का परिहार्य व्यय वहन करना पड़ा।

एनटीपीसी ने बताया (फरवरी 2015/जनवरी 2016) कि राज्य एजेन्सियों द्वारा निर्धारित लक्ष्य एक पुराने स्टेशन के लिए बहुत सख्त था तथा जटिल तकनीकी मामलों के कारण ईएसपी पैकेज के कार्यान्वयन के लिए एक वर्ष की अवधि व्यवहार्य नहीं थीं। आगे यह भी बताया गया था कि बदरपुर टीपीएस (चरण-II) की इकाई # 4 एवं 5 में ईएसपी पैकेज की शुरुआत के बाद, उत्सर्जन स्तर तय सीमा में थे। तथापि, तथ्य यह रहता है कि यद्यपि राज्य एजेन्सियों ने काफी पहले 2005 में प्रतिमान निर्धारित किये थे, फिर भी एनटीपीसी द्वारा अभी तक पैकेज पूरे किए जाने थे (दिसम्बर 2015) इसलिए इसे अमोनिया डोजिंग प्रणाली के माध्यम से उत्सर्जन स्तर को कम करने के लिए ₹7.32 करोड़ का परिहार्य व्यय करना पड़ा था।

**(घ) ₹199.65 करोड़ की घटी हुई टैरिफ वसूली**

2009-14 के दौरान एनटीपीसी ने चार कोयला आधारित पावर स्टेशनों<sup>1</sup>, में मिड-लाईफ आरण्ड एम योजनाओं के लिए क्षतिपूर्ति भत्ता प्राप्त किया था, जबकि योजनाएँ 2004-09 के दौरान कार्यान्वयन हेतु नियत थीं। इसके परिणामस्वरूप, चार विद्युत संयंत्रों में टैरिफ वसूली ₹ 199.65 करोड़ तक घट गई थी जैसा कि तालिका 8 में दर्शाया गया है।

तालिका-8: आरण्डएम पैकेजों के कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण छोड़ी गई राशि को दर्शाने वाली गणना

क्रम सं.	विद्युत स्टेशन का नाम	योजनाओं की संख्या	अनुमानित लागत (करोड़ ₹ में)	25 वर्षों तक विनियम 2009-14 के अन्तर्गत सीईआरसी द्वारा अनुमत/अनुमत की जानेवाली राशि (करोड़ ₹ में)	छोड़े गए लाभ (अर्थात् विनियम 2004-09 के अन्तर्गत दावा न करके) (करोड़ ₹ में)
(1)	(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
1.	कोरबा चरण -II	2	105.03	53.80	51.23
2.	सिंगरौली, चरण-II	2	67.44	30.55	36.89
3.	दादरी, चरण-I	1	120.78	57.12	63.66
4.	रामागुण्डम, चरण-II	1	111.02	63.15	47.87
	<b>जोड़</b>	<b>6</b>	<b>404.27</b>	<b>204.62</b>	<b>199.65</b>

जैसाकि तालिका से स्पष्ट है, ₹404.27 करोड़ के कुल अनुमानित व्यय में से, सीईआरसी द्वारा उपरोक्त विद्युत स्टेशनों के उपयोगी जीवन काल तक क्षतिपूर्ति भत्ते के रूप में केवल ₹204.62 करोड़ अनुमत किये गए थे अथवा अनुमत किये जाने थे। इसके विपरीत, निर्धारित समय में अर्थात् 2004-09<sup>2</sup> के दौरान आरण्ड एम गतिविधियाँ पूर्ण करने से सीईआरसी विनियमावली 2004-09 के अनुसार अतिरिक्त पूँजीकरण के रूप में ₹404.27 करोड़ की वसूली होती।

<sup>1</sup>कोरबा एसटीपीएस चरण-II, सिंगरौली एसटीपीएस चरण-I, दादरी टीपीएस तथा रामागुण्डम एसटीपीएस चरण-II.

<sup>2</sup> एनटीपीसी की आरण्डएम नीति/आरण्डएम व्यापार प्रक्रिया के अनुसार, कोरबा चरण-II सिंगरौली चरण-II, रामागुण्डम चरण-II तथा दादरी टीपीएस का आरण्ड एम कार्य क्रमशः मार्च 2002, मार्च 2001, मार्च 2003 तथा मार्च 2006 तक पूरा होना था।

एनटीपीसी ने बताया (दिसम्बर 2015) कि प्रस्तावों के निरूपण तथा उनके अनुमोदन की प्रक्रिया के लिए आवश्यक प्रक्रिया समय की आवश्यकता थी। यह और अधिक समय लेने वाला हो गया विशेष कर तब जब सीईआरसी ने विनियामक प्रतिमानों में परिवर्तन किया था। यदि इसने इन योजनाओं को लागू किया होता और 2004-09 के दौरान भी टैरिफ का दावा किया होता तो भी यह निश्चित नहीं था कि सीईआरसी द्वारा समग्र राशि की प्रतिपूर्ति की जाती। टैरिफ निर्धारण सुविचारित जाँच के पश्चात किया गया था तथा सीईआरसी ऐसी जाँचों के बाद शायद कम योजनाओं/कम लागत की मंजूरी देता। यह भी बताया गया था कि एनटीपीसी द्वारा आरएण्डएम पर वहन किये गए वास्तविक व्यय तथा सीईआरसी द्वारा अनुमत राशि ही तुलनीय थीं।

उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखे जाने की आवश्यकता है कि स्वयं एनटीपीसी ने ही आरएण्डएम गतिविधियों को आवश्यक माना था तथा वहन की जाने वाली लागत का अनुमान लगाया था तथा विनियमावली 2009-14 के अनुसार इसे अनुमानित लागत के बजाए 25 वर्ष पूरे करने तक प्रति स्टेशन एक मुश्त राशि में क्षतिपूर्ति भत्ते का भुगतान किया जाना था। इस तथ्य पर विचार करते हुए कि विनियमावली 2004-09 के अनुसार, एनटीपीसी आरएण्डएम पर अतिरिक्त पूंजी के रूप में व्यय की बुकिंग कर रहा था तथा एनटीपीसी द्वारा योजना अथवा लागत को कम करने की कोई घटना दर्शायी नहीं गई थी सीईआरसी द्वारा सुविचारित जाँच अथवा कम योजनाओं/लागत के अनुमोदन का तर्क सही नहीं है। वास्तविक लागत एवं वसूली की तुलना के संबंध में, यह देखना महत्वपूर्ण है कि चूंकि एनटीपीसी ने कार्य पूरे नहीं किये थे, इसलिए वास्तविक व्यय उपलब्ध नहीं था अतः अनुमानित लागत के साथ तुलना की गई थी।

#### **(ड.) आरएण्डएम व्यय को अस्वीकार करने के कारण ₹23.42 करोड़ की हानि**

एनटीपीसी ने 2009-14 के दौरान अतिरिक्त पूंजीकरण के रूप में टैरिफ के माध्यम से दादरी जीपीएस के लिए ₹591.35 करोड़ तथा झानौर जीजीपीएस के लिए ₹499.45 करोड़ के आरएण्डएम व्यय का दावा किया। तथापि, सीईआरसी ने अनुमत करते समय, दादरी जीपीएस के लिए ₹380.62 करोड़ (जून 2012) तथा झानौर जीजीपीएस के लिए ₹170.17 करोड़ (दिसम्बर 2011) स्वीकार किये तथा दादरी जीपीएस के लिए ₹210.72 करोड़ तथा झानौर जीजीपीएस के लिए ₹329.28 करोड़ अस्वीकार कर दिये क्योंकि एनटीपीसी टैरिफ अवधि के अन्दर कार्यों को पूरा करने में विफल हुआ था तथा लाभार्थियों को लाभ अगली टैरिफ अवधि में ही मिलना था। परिणामस्वरूप, सीईआरसी विनियमों के अनुसार, एनटीपीसी को टैरिफ के माध्यम से संग्रहीत राशि ₹23.42 करोड़ के ब्याज के साथ लाभार्थियों को लौटानी पड़ी।

एनटीपीसी ने स्वीकार किया (नवम्बर 2014/दिसम्बर 2015) कि इसने लाभार्थियों को दादरी जीपीएस के मामले में ₹8.42 करोड़ के ब्याज के साथ ₹87.76 करोड़ तथा झानौर जीजीपीएस के मामले में ₹15 करोड़ के ब्याज के साथ ₹109 करोड़ लौटाए थे। उत्तर इस तथ्य की पुष्टि करता है कि एनटीपीसी को आरएण्डएम योजनाओं के विलम्बित कार्यान्वयन के कारण ही ब्याज का भुगतान करना पड़ा था।

### निष्कर्ष

एनटीपीसी ने संयंत्र, उपस्करों तथा प्रणालियों के निष्पादन के बेहतर स्तरों को बनाए रखने तथा इनके उपयोगी जीवन काल को बढ़ाने के उद्देश्य से आरएण्डएम नीति का गठन किया था (मई 2002)। आरएण्डएम गतिविधियों को लागू करने के लिए सामयिकता को व्यवस्थित करने के लिए, एनटीपीसी ने आरएण्डएम व्यापार प्रक्रिया 2006 का भी निरूपण किया था। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि नीति तथा व्यापार प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया था जिसके कारण आरएण्डएम पैकेजों को प्रारंभ करने तथा कार्यान्वित करने में असामान्य विलम्ब हुए। नौ विद्युत स्टेशनों में चयनित 20 में से 19 योजनाओं में आरएण्डएम कार्यों से संबंधित गतिविधियों को पूरा करने में तीन से 109 महीनों का विलम्ब था। इन योजनाओं के अन्तर्गत, 335 संविदा पैकेज चिन्हित किये गए थे परन्तु केवल 197 संविदा पैकेज प्रदान किये गए थे। पूरे किये गए 107 पैकेजों में से, 41 पैकेज 31 मार्च 2015 तक विलम्बित हो गए थे। परिणामस्वरूप, अनेक पैकेज आस्थगित किये गए थे जिसके परिणामस्वरूप चार विद्युत स्टेशनों में ₹199.65 की घटी हुई टैरिफ वसूली हुई। इसी प्रकार, एनटीपीसी को आरएण्डएम पैकेजों के प्रति वसूल किया गया टैरिफ ₹23.42 करोड़ के ब्याज के साथ लौटाना पड़ा, क्योंकि ये पैकेज समय पर पूरे नहीं हुए थे। इसी प्रकार, समय पर परियोजनाओं के पूरा न होने के कारण, ₹47.13 करोड़ के अतिरिक्त अथवा परिहार्य व्यय तथा ₹269.78 करोड़ की उत्पादन हानि के दृष्टांत हुए थे।

आरएण्डएम पैकेजों के कार्यान्वयन में विलम्ब के परिणाम स्वरूप, कोरबा एसटीपीएस में कोयला फीडर प्रणाली को उन्नत न करने तथा सिंगरौली एसटीपीएस, दादरी टीपीएस, बदरपुर टीपीएस तथा रामागुण्डम एसटीपीएस में बायॅलर तथा टरबाईन की खराब थर्मल दक्षता के कारण ₹881.89 करोड़ की अधिक कोयला खपत देखी गई थी। इसी प्रकार कोरबा एसटीपीएस, सिंगरौली एसटीपीएस, दादरी टीपीएस, दादरी जीपीएस, अंता जीपीएस, बदरपुर टीपीएस तथा रामागुण्डम एसटीपीएस में सीएण्डआई, इलैक्ट्रीकल तथा अन्य प्रणालियों की बारम्बार विफलता के कारण हुए बलात आउटेज की वजह से ₹489.29 करोड़ मूल्य की बिजली की परिहार्य उत्पादन हानि हुई थी। सिंगरौली एसटीपीएस, कोरबा एसटीपीएस, अंता जीपीएस, फरक्का एसटीपीएस, बदरपुर टीपीएस तथा रामागुण्डम

एसटीपीएस में पर्यावरणीय प्रतिमानों का अननुपालन भी देखा गया था।

### सिफारिशें

आरण्डएम गतिविधियों के कार्यान्वयन में देखी गई कमियों को दूर करने के लिए लेखापरीक्षा का सुझाव है कि एनटीपीसी:

- परियोजना के प्रारंभिक स्तर पर ही व्यापक आरण्डएम प्रस्तावों का प्रस्तुतिकरण सुनिश्चित करे ताकि प्रस्तावों के पुनः प्रस्तुतिकरण में लगने वाले समय तथा उसके परिणामस्वरूप होने वाले विलम्ब से बचा जा सके।
- आरण्डएम योजनाओं के कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों में विलम्ब को न्यूनतम करने के लिए आरण्डएम नीति तथा आरण्डएम व्यापार प्रक्रिया पर पुनर्विचार करे।
- आरण्डएम गतिविधियों में शीघ्रता लाए ताकि बलात आउटेज तथा अधिक कोयला खपत को न्यूनतम किया जा सके।
- सीईआरसी द्वारा प्रतिदाय अथवा अनुमति के स्थगन से बचने के लिए यह सुनिश्चित करे कि टैरिफ याचिकाओं में आरण्डएम व्यय के रूप में दावा की गई राशि टैरिफ अवधि में ही उपयोग की गई है।
- सभी स्तरों पर निगरानी तंत्र को अग्रसक्रिय किया जाए ताकि आरण्डएम योजनाओं की समय पर पूर्णता तथा वॉछित उद्देश्यों की समग्र प्राप्ति सुनिश्चित की जा सके।

एनटीपीसी ने सभी सिफारिशों को स्वीकार किया (फरवरी/दिसम्बर 2015) तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों की प्रशंसा की क्योंकि ये महत्वपूर्ण हैं।

मामला जनवरी 2016 में मंत्रालय की जानकारी में लाया गया, उनका उत्तर प्रतीक्षित था।

### रूरल इलेक्ट्रिफिकेशन कारपोरेशन लिमिटेड

#### 11.6 वित्तीय रूप से कमजोर निजी विकासक को ऋण की संस्वीकृति

*वितरण-पूर्व शर्तों में झूट के पश्चात् वित्तीय रूप से कमजोर निजी विकासकों से जुड़े जोखिम को अनदेखा कर ऋण की मंजूरी और वितरण के निर्णय के परिणामस्वरूप ₹ 250 करोड़ का जोखिम हुआ।*

रूरल इलेक्ट्रिफिकेशन कारपोरेशन लिमिटेड (आरईसी) ने मध्य प्रदेश में एक जल विद्युत परियोजना स्थापित करने के लिए मै. श्री महेश्वर हाइडल पावर कारपोरेशन लिमिटेड को

₹ 250 करोड़ ऋण की मंजूरी दी (सितम्बर 2005)। आरईसी ने अगस्त 2007 और मार्च 2010 के बीच 12 किशतों में ऋण वितरित किया। दिसम्बर 2010 से ऋण भुगतान में ऋणकर्ता के लगातार चूक के कारण जून 2011 में ऋण को गैर-निष्पादन परिसंपत्ति और जनवरी 2013 में संदेहास्पद ऋण के रूप में वर्गीकृत किया गया था। परियोजना का वाणिज्यिक प्रचालन मार्च 2010 तक शुरू किया जाना था, लेकिन कार्यान्वयन में देरी के कारण वाणिज्यिक प्रचालन अभी तक नहीं शुरू किया गया है (दिसम्बर 2015)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ऋण मंजूरी पत्र के अनुसार, ऋणकर्ता को कुछ वितरण-पूर्व शर्तों को पूरा करना था जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ (i) सार्वजनिक रूप से इक्विटी एवं बांड्स जारी करने हेतु पूर्ण सहमति, (ii) सम्पूर्ण इक्विटी शेयर पूँजी लगाना, (iii) प्रभावित गाँवों और जल प्लावन के पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के लिए आवश्यक सारी भूमि का अधिग्रहण, (iv) अन्य ऋणदाताओं के बकायों की मंजूरी की पुष्टि, (v) विकासकों की निवल आय सूचित करना और (vi) ऋणकर्ताओं को स्थानांतरित परिसंपत्ति के संरक्षण हेतु मध्य-प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड और मध्य-प्रदेश सरकार का अनुमोदन शामिल थे। हालांकि ऋण के अनुमोदन के पश्चात् किशतों के वितरण के समय इन शर्तों के अनुपालन हेतु समय सीमा बढ़ाए जाने के द्वारा इनमें ढील प्रदान कर दी गई थी। आरईसी प्रबंधन ने ऋण चुकाने में चूक और इक्विटी के गैर संचार का उल्लेख करते हुए मौजूदा ऋणकर्ता को दो बार (अगस्त 2003/जुलाई 2004) ऋण देने से मना कर दिया था। यद्यपि जांच समिति ने ₹ 529 करोड़ की अवधि ऋण के लिए मुख्य ऋणदाता की प्रतिबद्धता के विषयगत ₹ 45 करोड़ की राशि स्वीकृति हेतु ऋण आवेदन का मूल्यांकन किया था, तथापि निदेशक मंडल ने ₹ 250 करोड़ ऋण की मंजूरी दी।

आरईसी ने बताया (दिसम्बर 2015) कि यथोचित सावधानी बरतने के बाद ही ऋण की मंजूरी दी गई थी और चिह्नित जोखिम को उपयुक्त शर्तों के माध्यम से एवं/या ऋणकर्ता/विकासकों से घोषणापत्र प्राप्त करने के माध्यम से कम किया गया था। ऋणदाता संस्थाओं के बीच अपनाई जाने वाली पद्धति एवं मुख्य ऋणदाता के अनुरूप सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के पश्चात् शर्तों में छूट दी गई थी अथवा संशोधन कर दिया गया था। परियोजना कार्यान्वयन के अंतिम चरण के दौरान निधियों का संकट था और देरी का मुख्य कारण विकासकों द्वारा इक्विटी के गैर-संचार था।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि जांच समिति द्वारा सुझाई गई यथोचित सावधानी के अनुसार केवल ₹ 45 करोड़ का ऋण औचित्यपूर्ण था, जबकि बोर्ड ने ₹ 250 करोड़ की मंजूरी दी थी। यद्यपि निदेशक मंडल ने प्रबंधन को मुख्य/अन्य ऋणदाताओं के निर्णय से निरपेक्ष एक सुविचारित, स्वतंत्र मत और निर्णय लेने का निर्देश दिया था, वितरण पूर्व शर्तों के माध्यम से अभिकल्पित जोखिम न्यूनकरण उपायों



*2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)*

में उनके अनुपालन हेतु समय विस्तार प्रदान कर छूट दी गई थी और अधिकांश शर्तों का सम्पूर्ण ऋण वितरण अवधि में और दिसम्बर 2015 तक अनुपालन नहीं किया गया है।

इस प्रकार, वितरण-पूर्व शर्तों में छूट के पश्चात् वित्तीय रूप से कमजोर निजी विकासकों से जुड़े जोखिम को अनदेखा कर ऋण की मंजूरी और वितरण के निर्णय के परिणामस्वरूप ₹ 250 करोड़ का जोखिम हुआ।

मामला जनवरी 2016 में मंत्रालय की जानकारी में लाया गया, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)

## अध्याय XII – लेखापरीक्षा के अनुरोध पर सीपीएसईज द्वारा वसूलियाँ, सुधार/परिशोधन

भारत हेवि इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड, भारतीय खाद्य निगम, नादर्न कोलफील्डस लिमिटेड, साउथ ईस्टर्न कोलफील्डस लिमिटेड और दि न्यू इंडिया अश्योरेंस कम्पनी लिमिटेड

### 12.1 लेखापरीक्षा के अनुरोध पर वसूलियाँ

05 सीपीएसई से संबंधित 22 मामलों में, लेखापरीक्षा ने इस ओर ध्यान दिलाया कि ₹ 49.19 करोड़ की राशि की वसूली जानी थी। सीपीएसईज के प्रबंधन ने 2014-15 की अवधि के दौरान ₹ 34.55 करोड़ (70 प्रतिशत) की राशि वसूल की जैसा परिशिष्ट-I में विवरण है।

सेन्ट्रल वेयरहाउसिंग कार्पोरेशन और इंजीनियरिंग प्रोजेक्ट्स (इंडिया) लिमिटेड

### 12.2 लेखापरीक्षा के अनुरोध पर सुधार/परिशोधन

नमूना जांच के दौरान, नियमों/विनियमों के उल्लंघन, दिशानिर्देशों का अनुपालन न करने से संबंधित मामले देखे गये और प्रबंधन के ध्यान में लाये गये। उन मामलों का विवरण जहां लेखापरीक्षा के अनुरोध पर प्रबंधन द्वारा अपने नियमों/विनियमों में परिवर्तन किया गया, परिशिष्ट-II में दिया गया है।

## अध्याय XIII

### लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) पर की गई अनुवर्ती कार्रवाई

सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सीपीएसईज के विभिन्न कार्यालयों तथा विभागों में अनुरक्षित खातों तथा अभिलेखों की संवीक्षा की प्रक्रिया की पराकाष्ठा को प्रस्तुत करते हैं। इसलिए यह आवश्यक है कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर कार्यकारी से उचित तथा समय पर प्रतिक्रिया प्राप्त की जाए।

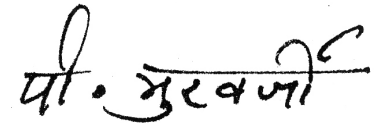
लोकसभा सचिवालय ने सभी मंत्रालयों को संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) में निहित विभिन्न पैराग्राफों/मूल्यांकनों पर उनके द्वारा की गई उपचारात्मक/सुधारात्मक कार्रवाई को दर्शाते हुए टिप्पणियां (लेखापरीक्षा द्वारा पूर्ण रूप से पुनरीक्षित) प्रस्तुत करने के लिए अनुरोध किया (जुलाई 1985)। पैराग्राफों/मूल्यांकनों के संदर्भ में ऐसी टिप्पणियां प्रस्तुत करना अपेक्षित था जिसे विस्तृत जांच के लिए सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम समिति (कोपू) द्वारा चयनित नहीं किया गया। उक्त निर्देशों को दोहराते समय अपने द्वितीय प्रतिवेदन (1998-99- बारहवीं लोक सभा) में कोपू ने सिफारिश की कि:

- प्रत्येक सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (पीएसयूज) पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) के संदर्भ में एकशन टेकन नोट (एटीएन) की प्रस्तुति की मॉनीटरिंग के लिए प्रत्येक मंत्रालय में एक मॉनीटरिंग सेल की स्थापना करना;
- विभिन्न मंत्रालयों के तहत कई पीएसयूज से संबंधित पैरो वाले प्रतिवेदनों के संदर्भ में एटीएन की प्रस्तुति की मॉनीटरिंग के लिए सार्वजनिक उद्यम विभाग (डीपीई) में एक मॉनीटरिंग सेल की स्थापना करना; तथा
- संसद में प्रस्तुत किए गए सीएजी के सभी प्रतिवेदनों के संदर्भ में सम्बद्ध लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों, की प्रस्तुति की तिथि से छः माह के अन्दर लेखापरीक्षा द्वारा पूर्ण रूप से पुनरीक्षित अनुवर्ती कार्रवाई एटीएन समिति को प्रस्तुत करना।

सचिवों की समिति की बैठक में (जून 2010) आगामी तीन माह के अन्दर सीएजी लेखापरीक्षा पैरो तथा पीएससी सिफारिशों पर लम्बित एटीएन/एटीआर को स्पष्ट करने के लिए विशेष प्रयास करने का निर्णय लिया गया। यह निर्णय सूचित करते समय (जुलाई 2010), वित्त मंत्रालय ने भविष्य में शीघ्र कार्रवाई के लिए संस्थागत तंत्र की सिफारिश की।

उक्त सिफारिशो पर सरकार द्वारा की गई अनुवर्ती कार्रवाई की समीक्षा करते समय, कोपू ने अपने प्रथम प्रतिवेदन (1999-2000-तेरहवीं लोक सभा) में अपनी पूर्व सिफारिशों को दोहराया कि डीपीई को प्रत्येक उपक्रम पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) में निहित आपत्तियों पर विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा की गई अनुवर्ती कार्रवाई को मॉनीटर करने के लिए स्वयं डीपीई में एक पृथक मॉनीटरिंग सेल की स्थापना करनी चाहिए। डीपीई ने सूचित किया (मार्च 2015) कि संबंधित प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग द्वारा एटीएन की प्रस्तुति पर अनुवर्ती कार्रवाई को मॉनीटर करने के लिए एक पृथक मॉनीटरिंग सेल की स्थापना की गई थी। डीपीई ने यह भी सूचित किया कि उन्होंने अपने विभाग में मॉनीटरिंग सेलों की स्थापना करने के लिए सीपीएसई पर क्षेत्राधिकार वाले सभी संबंधित विभागों को भी अनुरोध किया था।

लेखापरीक्षा में समीक्षा से पता चला कि अनुस्मारकों के बावजूद, विभिन्न मंत्रालयों से 39 एटीएन प्रतीक्षित है जैसाकि परिशिष्ट-III में विस्तृत किया गया है।



(प्रसेनजीत मुखर्जी)

नई दिल्ली

दिनांक : 23 मई 2016

उप-नियंत्रक महालेखापरीक्षक एवं अध्यक्ष,  
लेखापरीक्षा बोर्ड

प्रतिहस्ताक्षरित



(शशि कान्त शर्मा)

नई दिल्ली

दिनांक : 23 मई 2016

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

परिशिष्ट  
एवं  
अनुबंध

## परिशिष्ट-I

(पैरा 12.1 देखें)

2014-15 के दौरान लेखापरीक्षा के अनुरोध पर वसूलियाँ

(₹ लाख में)

मंत्रालय/विभाग का नाम	केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम (सीपीएसई) का नाम	संक्षिप्त में लेखापरीक्षा आपत्ति	लेखापरीक्षा द्वारा बताई गई वसूली की राशि	प्रबंधन द्वारा वसूली गई राशि
कोयला	नोदर्न कोलफील्डस लिमिटेड	निष्पादन प्रोत्साहन की कम बिलिंग के कारण हानि	522.00	1329.00
कोयला	नोदर्न कोलफील्डस लिमिटेड	वन विभाग को अधिक भुगतान	1874.29	321.33
कोयला	साउथ इस्टर्न कोलफील्डस लिमिटेड	क्षेत्रों पर कम्पनी के क्वाटरों के संबंध में कार्यकारियों से बढ़ी हुई लाइसेंस फीस की वसूली और परिणामस्वरूप कम वसूली	150.00	179.39
कोयला	नोदर्न कोलफील्डस लिमिटेड	कम्पनी के कार्यकारियों से संशोधित लाइसेंस फीस की गैर-वसूली	616.00	90.18
उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	कैरीओवर प्रभारों का गलत भुगतान	16.89	16.89

2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)

उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	राज्य एजेंसियों को गलत भुगतान	66.66	56.58
उपभोक्ता मामले खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	2009-10 के दौरान सीएमआर चावल की खरीद पर राज्य सरकार और इसकी एजेंसियों को गनी मूल्यहास का अधिक भुगतान	402.00	788.42
उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	राज्य एजेंसियों को ऋण के तौर पर दी गई गनी पर खराब आंतरिक नियंत्रण के कारण वसूली में विलम्ब	874.00	262.68
उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	विलम्बन प्रभारों का परिहार्य भुगतान	28.69	3.76
उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	राज्य एजेंसियों/मिलरों द्वारा खराब चावल के प्रतिस्थापन में विलम्ब के कारण बीआरएल चावल के प्रतिस्थापन पर स्टैकिंग और तुलाई प्रभारों की गैर वसूली	5.50	8.67
उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	राज्य से विभेदक राशि की गैर वसूली	29.40	77.18
उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	2010-11 की अवधि के लिए चूककर्ता परिवहन ठेकेदार से एकत्रित सुरक्षा जमा राशि की गैर-जब्ती	29.76	29.65

उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण	भारतीय खाद्य निगम	वरिष्ठ विभागीय श्रमिक के मूल वेतन के आधार पर कनिष्ठ विभागीय श्रमिक को प्रोत्साहन का अनियमित भुगतान	70.30	58.38
वित्त	दि न्यू इंडिया एश्योरेंस कम्पनी लिमिटेड	बट्टा किराया समझौतों पर स्टाम्प शुल्क का गैर-भुगतान	7.39	8.33
हैवी इण्डस्ट्रीज एंड पब्लिक एंटरप्राइजेज	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	उपभोक्ता से सीमा शुल्क की वापसी के गैर दावाकरण के कारण हानि	108.85	110.00
हैवी इण्डस्ट्रीज एंड पब्लिक एंटरप्राइजेज	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	₹ 10.97 लाख की राशि के मालभाड़े और सेवा कर का दावा न करना	10.97	12.11
हैवी इण्डस्ट्रीज एंड पब्लिक एंटरप्राइजेज	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	आपूर्ति पूर्णता से एक वर्ष से अधिक के बीत जाने के बाद भी ₹ 4.62 लाख के माल भाड़े की बिलिंग न होना।	4.62	4.00
हैवी इण्डस्ट्रीज एंड पब्लिक एंटरप्राइजेज	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	ईआरपी एसएपी सिस्टम में कमी के कारण ₹ 18.32 लाख की गैर वसूली	18.32	18.32
हैवी इण्डस्ट्रीज एंड पब्लिक एंटरप्राइजेज	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	परिवहन पर किए गए ₹ 13.05 लाख के सेवाकर का ग्राहक से गैर दावा	13.05	13.05
हैवी इण्डस्ट्रीज एंड पब्लिक एंटरप्राइजेज	भारत हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	शुद्ध बीजक मूल्य से सहायक बॉयलर के लिए लागू कीमत के अपवर्जन के कारण ₹ 17.10 लाख की रायाल्टी का अधिक भुगतान	17.10	17.10



2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)

हैवी इण्डस्ट्रीज एंड पब्लिक एंटरप्राइजेज	भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड	विभिन्न विक्रेताओं द्वारा आपूर्ति किए गए स्पलाइस प्लेस में छिद्रों के विमेल के परिशोधन के लिए स्वीकृत साईट डेबिट (₹ 49.96 लाख) की गैर वसूली	49.96	46.96
हैवी इण्डस्ट्रीज एंड पब्लिक एंटरप्राइजेज	भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड	छूट प्राप्त माल की बिक्री के लिए सेवाकर पर लिए गए अनुपाती सैनवेट क्रेडिट का गैर-उत्क्रमण	3.00	3.00
		<b>जोड़</b>	<b>4918.75</b>	<b>3454.98</b>

## परिशिष्ट-II

(पैरा 12.2 देखें)

## लेखापरीक्षा के अनुरोध पर सुधार/परिशोधन

मंत्रालय/विभाग का नाम	सीपीईएस का नाम	संक्षिप्त में लेखापरीक्षा आपत्तियां/सुझाव	प्रबंधन द्वारा की गई कार्रवाई
उपभोक्ता मामलों, खाद्य तथा सार्वजनिक वितरण, खाद्य तथा सार्वजनिक वितरण विभाग	केन्द्रीय भंडारण निगम	डीपीई ओएम सं. 2(27)85-बीपीई (डब्ल्यूसी) दिनांक 24 अप्रैल 1987, के साथ जुलाई 2012 के डीपीई के स्पष्टीकरण के अनुसार केन्द्रीय सार्वजनिक उद्यमों को उनके कर्मचारियों की सेवानिवृत्ति पर ईएल तथा एचपीएल के नकदीकरण के लिए समग्र 300 दिनों की अधिकतम सीमा का अनुसरण करना अपेक्षित था। उपर्युक्त निर्देशों के उल्लंघन में, केन्द्रीय भंडारण निगम (सीडब्ल्यूसी) ने मात्र सेवानिवृत्ति की आयु प्राप्त करने के बाद इसके कर्मचारियों को 300 दिनों की निर्धारित अधिकतम सीमा से परे 240 दिनों की एचपीएल (पूर्ण वेतन तथा डीए /डीपी के साथ 120 दिन) के नकदीकरण की अनुमति दी थी तथा जनवरी 2010 से अप्रैल 2014 की अवधि के दौरान ₹ चार करोड़ की राशि का भुगतान किया।	लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर (अप्रैल 2009), सीडब्ल्यूसी ने 26 अप्रैल 2014 को आयोजित निदेशक मंडल की 309वीं बैठक में इसके अवकाश नियमों को संशोधित करते हुए सेवानिवृत्ति के समय पर अवकाश के नकदीकरण की अधिकतम सीमा को 1 मई 2014 से एचपीएल के विनिमय के बिना 300 दिनों (एचपीएल सहित) तक सीमित कर दिया गया।
भारी उद्योग एवं सार्वजनिक उद्यम	इंजीनियरिंग प्रोजेक्ट्स	डीपीई ओएम सं. 2(27)85-बीपीई (डब्ल्यूसी) दिनांक 24 अप्रैल 1987, के साथ जुलाई 2012 के डीपीई के	लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर (सितम्बर 2013), ईपीआईएल ने 22

2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)

	(इंडिया) लिमिटेड	स्पष्टीकरण के अनुसार, केन्द्रीय सार्वजनिक उद्यम को उनके कर्मचारियों की सेवानिवृत्ति पर ईएल तथा एचपीएल के नकदीकरण के लिए समग्र 300 दिनों की अधिकतम सीमा का अनुसरण करना अपेक्षित था। उपर्युक्त निर्देशों के उल्लंघन में, ईपीआईएल ने इसके कर्मचारियों को सेवानिवृत्ति/मृत्यु पर 300 दिनों की निर्धारित अधिकतम सीमा के परे ईएल/एचपीएल के नकदीकरण की अनुमति दी तथा जनवरी 2006 से मार्च 2014 की अवधि के दौरान ₹ 2.51 करोड़ की राशि का भुगतान किया।	नवम्बर 2013 को आयोजित निदेशक मंडल की 229वीं बैठक में इसके अवकाश नियमों को संशोधित करते हुए सेवानिवृत्ति/अनुशासनात्मक आधार के अतिरिक्त सेवा की समाप्ति के समय पर अवकाश के नकदीकरण की अधिकतम सीमा को 28 नवम्बर 2013 से ईएल तथा एचपीएल संयुक्त के 300 दिनों तक सीमित कर दिया।
--	---------------------	--	--

## परिशिष्ट-III

(अध्याय XIII देखें)

2015 तक लेखापरीक्षा रिपोर्टों (वाणिज्यिक) के ब्यौरे को दर्शाने वाला विवरण जिसके लिए एक्शन टेकन नोट लंबित है

रिपोर्ट की संख्या तथा वर्ष	रिपोर्ट का नाम	पैरा संख्या
<b>परमाणु उर्जा विभाग</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 1.1, 1.2 तथा 1.3
<b>नागर विमानन मंत्रालय</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 2.1, 2.2, 2.6, 2.7, 2.8 तथा 8.1
2013 की 13	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 3.1 तथा 3.3
<b>कोयला मंत्रालय</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 3.2, 3.4 तथा 8.1
2012-13 की 8	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 3.1
<b>वाणिज्यिक एवं उद्योग मंत्रालय</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 4.1 तथा 4.3
<b>पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 6.1
2014 की 13	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 8.1
<b>उर्वरक विभाग</b>		
2014 की 13	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 2.2
2013 की 13	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 8.1
2011-12 की 3	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 8.1

2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)

<b>वित्त मंत्रालय, वित्तीय सेवाएं विभाग</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 7.1, 7.2 तथा 7.3
2013 की 13	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 9.2 (02 कम्पनियां) तथा 9.4
<b>खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 5.3
<b>भारी उद्योग विभाग</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 1.1, 1.7 तथा 1.8
2014 की 13	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 13.2
2013 की 26	भेल में विद्युत उपकरण विनिर्माण क्षमता के विस्तारण तथा उपयोग पर निष्पादन लेखापरीक्षा	स्टैंडअलोन रिपोर्ट
<b>खनन मंत्रालय</b>		
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 2.2
2014 की 13	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 13.1
<b>विद्युत मंत्रालय</b>		
2012-13 की 10	सीपीएसईज द्वारा जल विद्युत क्षेत्र में क्षमता वृद्धि पर निष्पादन लेखापरीक्षा	स्टैंडअलोन रिपोर्ट
2015 की 21	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 4.1
2013 की 13	अनुपालन लेखापरीक्षा	पैरा 12.1

**अनुबंध -I**  
(पैरा 8.1.2.1 देखें)  
लक्ष्य तथा उपलब्धि

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15
<b>ग्राहक कारबार डिवीजन</b>			
लक्ष्य	84.92	88.43	113.71
उपलब्धि	59.14	65.51	79.93
उपलब्धि का प्रतिशत	<b>69.64</b>	<b>74.08</b>	<b>70.29</b>
<b>हाई-केयर डिवीजन</b>			
लक्ष्य	60.03	77.97	107.88
उपलब्धि	42.50	53.57	73.64
उपलब्धि का प्रतिशत	<b>70.80</b>	<b>68.70</b>	<b>68.27</b>
<b>नारी स्वास्थ्य देखभाल डिवीजन</b>			
लक्ष्य	75.00	95.58	129.00
उपलब्धि	82.34	110.05	117.37
उपलब्धि का प्रतिशत	<b>110</b>	<b>115.13</b>	<b>90.98</b>
<b>अन्तर्राष्ट्रीय कारबार डिवीजन</b>			
विवरण	<b>2012-13</b>	<b>2013-14</b>	<b>2014-15</b>
लक्ष्य	76.60	206.76	165.29
उपलब्धि	126.96	133.11	155.58
उपलब्धि का प्रतिशत	<b>165.74</b>	<b>64.38</b>	<b>94.12</b>
<b>सरकारी कारबार डिवीजन</b>			
लक्ष्य	कोई लक्ष्य निश्चित नहीं		
उपलब्धि	319.10	283.56	342.85

**अनुबंध-II**

{ पैरा संख्या 11.5.3.1(क) देखें }

20 मीड/मेगालाईफ आरण्डएम योजनाओं की विभिन्न आरण्डएम गतिविधियों में विलम्ब के ब्यौरे

(माह में विलम्ब)

क्र. सं.	विद्युत स्टेशन का नाम	आरण्डएम योजना के प्रकार	विद्युत स्टेशनों को प्रारंभ करने में विलम्ब <sup>@</sup>	विद्युत स्टेशनों द्वारा निगम कार्यालय को अंतिम प्रस्ताव के प्रस्तुत करने में विलम्ब	सीईए को भेजने से पूर्व <sup>1</sup> ईडी स्तर समिति द्वारा अनुमोदन में विलम्ब	सीईए <sup>2</sup> द्वारा अनुमोदन में विलम्ब	सीईए के अनुमोदन के बाद ईडी स्तरीय समिति द्वारा अन्तिम अनुमोदन में विलम्ब	सीएमडी/बोर्ड द्वारा निवेश के अनुमोदन में विलम्ब	कुल विलम्ब
	निर्धारित समय	आरण्डएम नीति के अनुसार		8 माह	8 माह	8 माह	1 माह	1 माह	
1	कोबरा एसटीपीएस (3x500मे.वा.) स्तर-II	मीड	कोई विलम्ब नहीं <sup>*</sup>	4	लागू नहीं <sup>3</sup>	अपेक्षित नहीं	कोई विलम्ब नहीं	8	12

<sup>1</sup> सीईए को भेजने से पूर्व प्रबन्धन अनुमोदन के लिए एक माह का समय विलम्ब के लिए माना नहीं गया था।

<sup>2</sup> सीईआरसी टेरिफ विनियमावली 2009-14 के अनुसार सीईए अनुमोदन मार्च 2009 के बाद अपेक्षित नहीं था।

<sup>3</sup> सीईए को भेजने से पहले ईडी स्तर की सशक्त समिति से अनुमोदन सीईआरसी टेरिफ विनियमावली 2009-14 के मद्दे नजर मार्च 2009 के बाद लागू नहीं था।

2	कोबरा एसटीपीएस (3x500मे.वा.) स्तर-II	मीड (सीएण्डआई <sup>4</sup> )	कोई विलम्ब नहीं*	कोई विलम्ब नहीं	6	कोई विलम्ब नहीं	धारित नहीं	3	9
3	सिंगरोली एसटीपीएस (2x500 मे.वा.) स्तर-II	मीड	कोई विलम्ब नहीं*	कोई विलम्ब नहीं	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	कोई विलम्ब नहीं	10	10
4	सिंगरोली एसटीपीएस (2x500 मे.वा.) स्तर-II	मीड (डीडीसीएमआई एस )	कोई विलम्ब नहीं*	2	कोई विलम्ब नहीं	कोई विलम्ब नहीं	धारित नहीं	1	3
5	दादरी टीपीएस (4x210 मे.वा.)	मीड	12	20	12	10	धारित नहीं	28	82
6	रामागुंडम एसटीपीएस (3x500 मे.वा.) स्तर-II	मीड	कोई विलम्ब नहीं*	कोई विलम्ब नहीं	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	34	8	42
7	फरक्का एसटीपीएस (2x500 मे.वा.) स्तर -II	मीड	कोई विलम्ब नहीं*	कोई विलम्ब नहीं	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	कोई विलम्ब नहीं	कोई विलम्ब नहीं	0
8.	कोबरा एसटीपीएस (3x200 मे.वा.) स्तर-I	मेगा	19	18	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	19	6	74
9	कोबरा एसटीपीएस (3x200 मे.वा.), स्तर-I	मेगा (सीएण्डआई)	19	18	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	कोई विलम्ब नहीं	10	47

<sup>4</sup> नियंत्रण एवं इन्सूमेंटेशन प्रणाली



2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड I)

10	कोबरा एसटीपीएस (3x200 मे.वा.), स्तर-I	मेगा (ईएसपी <sup>5</sup> स्तर I एवं II)	निगम कार्यालय द्वारा प्रारंभ किया गया	64	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	कोई विलम्ब नहीं	9	73
11	सिंगरोली एसटीपीएस (5x200 मे.वा.) स्तर-I	मेगा	38	4	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	34	6	82
12	सिंगरोली एसटीपीएस (5x200 मे.वा.) स्तर-I	मेगा (सीडब्ल्यू <sup>6</sup> डक्ट)	38	4	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	3	4	49
13	सिंगरोली एसटीपीएस (5x200मे.वा.) स्तर-I	मेगा (ईएसपी स्तर – I एवं II)	38	38	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	अपेक्षित नहीं	कोई विलम्ब नहीं	76
14	बादरपुर टीपीएस(2x210 मे.वा.) यूनिट 4एवं5	मेगा	कोई विलम्ब नहीं	11	30	कोई विलम्ब नहीं	अपेक्षित नहीं	20	61
15	बादरपुर टीपीएस (3x95 मे.वा. + 2x210 मे.वा.)	मेगा (सीडब्ल्यू डक्ट)	कोई विलम्ब नहीं	11	30	29	अपेक्षित नहीं	39	109

<sup>5</sup> इलेक्ट्रॉनिक प्रेसिपिटेटर

<sup>6</sup> क्लिंग वाटर डक्ट

16	रामागुंडम एसटीपीएस (3x200 मे.वा.) स्तर-I	मेगा	20	17	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	19	3	59
17	फरक्का एसटीपीएस (3x200 मे.वा.) स्तर-I	मेगा ईएसपी	निगम कार्यालय द्वारा प्रारंभ किया गया	50	अपेक्षित नहीं	अपेक्षित नहीं	अपेक्षित नहीं	कोई विलम्ब नहीं	50
18	झानोर जीपीएस (657.39 मे.वा.)	मेगा	कोई विलम्ब नहीं	6	15	5	धारित नहीं	20	46
19	दादरी जीपीएस	मेगा	4	24	7	2	27	4	68
20	अंता जीपीएस	मेगा	कोई विलम्ब नहीं	29	लागू नहीं	अपेक्षित नहीं	अपेक्षित नहीं	कोई विलम्ब नहीं	29

@ यद्यपि आरण्डएम योजनाओं के शुरू करने के समय संबंधित वित्तीय वर्षों के बीच में पड़ता था, तथापि बिलम्ब अगले वित्तीय वर्ष की शुरुआत से गिने गए थे।

\*इन आरण्डएम योजनाओं में विलम्बों पर बिचार नहीं किया गया है क्योंकि प्रबंधन ने 2001 और 2007 के बीच परियोजनाओं में आरण्डएम गतिविधियाँ शुरू कर दी थी।

अनुबन्ध-III

{ पैरा संख्या 11.5.3.1(क) देखें }

विभिन्न आर एंड एम गतिविधियों में विद्युत स्टेशन/निगम कार्यालय में असमान्य विलम्ब के ब्यौरे

क्र. सं.	विद्युत स्टेशन का नाम	आर एंड एम योजना का प्रकार	विलम्ब के मुख्य कारण
1	कोरबा सुपर थर्मल पावर स्टेशन (केएसटीपीएस)(3x200एमडब्ल्यू) चरण-I	मेगा	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ विद्युत स्टेशनों द्वारा पैकेजों का संशोधन</li> <li>➤ अत्यावश्यकता तथा वैधानिक आवश्यकता के अनुपालन के आधार पर मेगा आर एंड एम योजना से सी एंड आई तथा ईएसपी पैकेजों को हटाया गया था।</li> <li>➤ आरएंडएम पैकेज का मेगा जीवनकाल योजना से प्रचालन तथा अनुरक्षण को स्थानान्तरण</li> <li>➤ सीईआरसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन के प्रकाश में ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा पैकेजों का संशोधन/विलोपन</li> </ul>
2	कोरबा एसटीपीएस (3x200 एमडब्ल्यू), चरण-I	मेगा (सीएण्डआई)	
3	कोरबा एसटीपीएस (3x200 एमडब्ल्यू), चरण-I	मेगा (ईएसपी चरण I एवं II)	
4	कोरबा एसटीपीएस(3x500एमडब्ल्यू)चरण-II	मिड	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ सशक्त समिति/वित्तीय समीक्षा एजेंसी द्वारा मिड लाइफ से मेगा लाइफ को आर एंड एम पैकेजों का स्थानान्तरण</li> <li>➤ सीईआरसी टैरिफ विनियमावली में परिवर्तन</li> <li>➤ प्रारंभ करने तथा निगमित कार्यालय को प्रस्तुतिकरण में विलम्ब के कारण अभिलेख पर नहीं थे।</li> </ul>
5	कोरबा एसटीपीएस (3x500 एमडब्ल्यू) चरण-II	मिड (सीएण्डआई)	
6	सिंगरौली सुपर थर्मल पावर स्टेशन (एसएसटीपीएस) (5x200 एमडब्ल्यू) चरण-I	मेगा	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ विद्युत स्टेशनों द्वारा पैकेजों का संशोधन</li> <li>➤ कूलिंग जल वाहिनी तथा ईएसपी पैकेजों को कानून श्रेणी में परिवर्तन तथा वैधानिक आवश्यकता के अनुपालन के आधार पर मेगा आर एंड एम योजना से विलोपित कर दिया गया था।</li> </ul>
7	सिंगरौली एसटीपीएस (5x200 एमडब्ल्यू) चरण-I	मेगा (सीडब्ल्यू जल वाहिनी)	

क्र. सं.	विद्युत स्टेशन का नाम	आर एंड एम योजना का प्रकार	विलम्ब के मुख्य कारण
8	सिंगरौली एसटीपीएस (5x200एमडब्ल्यू), चरण-I	मेगा (ईएसपी चरण -I एवं II)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ सीईआरसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन के मद्देनजर ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा आरएण्डएम योजनाओं का संशोधन/विलोपन</li> </ul>
9	सिंगरौली एसटीपीएस (2x500 एमडब्ल्यू) चरण-II	मिड	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ प्रारंभिक स्तर पर व्यापक आरएण्डएम प्रस्ताव/योजनाएं नहीं बनाई गई थी।</li> <li>➤ पैकेजों का संशोधन तथा ईडी स्तरीय सशक्त समिति, द्वारा लिया गया अत्याधिक समय,</li> <li>➤ सीईआरसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन के मद्देनजर ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा संशोधित/विलोपित की गई आरएण्डएम योजनाएं ।</li> </ul>
10	सिंगरौली एसटीपीएस (2x500 एमडब्ल्यू) चरण-II	मिड (डीडीसीएमआईएस )	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ विद्युत स्टेशन द्वारा पैकेजों का संशोधन</li> <li>➤ ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा लिया गया असामान्य समय</li> <li>➤ असामान्य समय सीईआरसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन की दृष्टि से ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा आर एंड एम योजनाएं संशोधित/विलोपित की गई।</li> </ul>
11	झानौर गांधार जीपीएस(657.39 एमडब्ल्यू)	मेगा	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ सीईए को प्रस्तुत करने से पहले आर एंड एम प्रस्तावों का अनुमोदन करने के लिए ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा असामान्य समय लिया गया।</li> <li>➤ सीईआरसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन के मद्देनजर ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा आरएण्डएम योजनाएं संशोधित/विलोपित की गई।</li> <li>➤ प्रारंभ करने तथा निगम कार्यालय को प्रस्तुतिकरण में विलम्ब के लिए कारण अभिलेख पर नहीं थे।</li> </ul>
12	दादरी टीपीएस(4x210 एमडब्ल्यू)	मिड	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ विद्युत स्टेशन द्वारा आर एंड एम प्रस्ताव भेजने में देरी</li> <li>➤ सशक्त समिति द्वारा पैकेजों का संशोधन/विलोपन</li> </ul>
13	दादरी जीपीएस (829.78 एमडब्ल्यू)	मेगा	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ सीईए को प्रस्तुत करने से पहले आर एंड एम प्रस्तावों का अनुमोदन करने के लिए ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा असामान्य समय लिया गया।</li> <li>➤ सीईआरसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन के मद्देनजर ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा आरएण्डएम योजनाएं संशोधित/विलोपित की गई।</li> <li>➤ प्रारंभ करने तथा निगम कार्यालय को प्रस्तुतिकरण में विलम्ब के लिए कारण अभिलेख पर नहीं थे।</li> </ul>

2016 की प्रतिवेदन संख्या 15 (खण्ड 1)

क्र. सं.	विद्युत स्टेशन का नाम	आर एंड एम योजना का प्रकार	विलम्ब के मुख्य कारण
			<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ सीईआरसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन के मद्देनजर ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा आर एंड एम योजनाएं संशोधित/विलोपित की गई थी।</li> </ul>
14	बदरपुर टीपीएस (2x210 एमडब्ल्यू) यूनीट 4एवं5	मेगा	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ आरएण्डएम पैकेज में संशोधन जो सीईए से पहले ही अनुमोदित थे,</li> <li>➤ ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा आर एंड एम पैकेजों का संशोधन</li> </ul>
15	बदरपुर टीपीएस (3x95 एमडब्ल्यू + 2x210 एमडब्ल्यू)	मेगा (सीएंडडब्ल्यू)	
16	अंता जीपीएस (419.33 एमडब्ल्यू)	मेगा	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ स्टेशन द्वारा निगमित कार्यालय को आरएंड एम प्रस्ताव के प्रस्तुतिकरण में देरी</li> </ul>
17	रामागुंडमएसटीपीएस(3x200 एमडब्ल्यू) चरण-I	मेगा	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ व्यापक प्रस्ताव आर एंड एम योजना के प्रारंभिक स्तर पर नहीं बनाया गया था।</li> <li>➤ आवश्यक योजनाओं के आधार पर ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा आर एंड एम पैकेजों का संशोधन/विलोपन</li> <li>➤ सीईआरसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन के मद्देनजर ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा आर एंड एम पैकेज संशोधित/विलोपित किए गए।</li> </ul>
18	रामागुंडम एसटीपीएस(3x500 एमडब्ल्यू) चरण-II	मिड	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ व्यापक प्रस्ताव/योजनाएं प्रारंभिक स्तर पर नहीं बनाई गई थी।</li> <li>➤ सीआरईसी टैरिफ विनियमन में परिवर्तन के मद्देनजर ईडी स्तरीय समिति द्वारा आर एंड एम योजनाओं में संशोधन/विलोपन</li> <li>➤ ईडी स्तरीय सशक्त समिति द्वारा मेगा जीवनकाल में आर एंड एम योजनाओं का स्थानान्तरण/विलोपन</li> </ul>
19	फरक्का टीपीएस(2x500 एमडब्ल्यू)चरण -II	मिड	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ निगम कार्यालय के प्रारंभ करने में विलम्ब के लिए कारण अभिलेख पर नहीं थे।</li> </ul>
20	फरक्का टीपीएस(3x200 एमडब्ल्यू)चरण-I	मेगा ईएसपी पैकेज	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ निगम कार्यालय के प्रारंभ करने में विलम्ब के लिए कारण अभिलेख पर नहीं थे।</li> </ul>

© भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक  
[www.cag.gov.in](http://www.cag.gov.in)