अध्याय - 3

वित्तीय प्रबंधन

3.1 सभी स्रोतों से प्राप्त निधि की समीक्षा से उसके प्रयोग का पता चला कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर, एनएचएआई के पास पर्याप्त अव्ययित निधि बचती है। पिछले पांच वर्षों का विवरण नीचे तालिका 5 और चार्ट 5 में है।

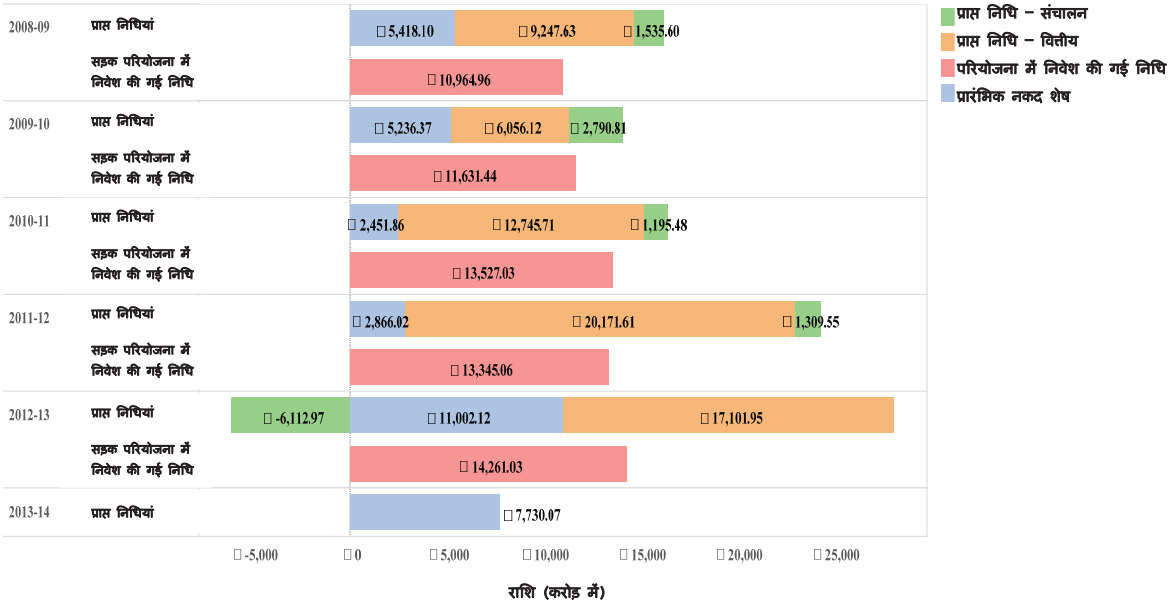
तालिका 5-निधियों के स्रोत और प्रयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक नकद और बैंक में जमा राशि	संचालन से प्राप्त निधियां	वित्तिय गतिविधियों से प्राप्त निधियां			सड़क परियोजनाओं आदि में निवेश की गई निधि	अंतशेष और बैंक में जमा राशि
			उधार राशियां	उधार राशियों के अलावा	कुल प्राप्त निधियां		
2008-09	5418.10	1535.60	2304.01	6943.62	9247.63	10964.96	5236.37
2009-10	5236.37	2790.81	1550.64	4505.48	6056.12	11631.44	2451.86
2010-11	2451.86	1195.48	2465.83	10279.88	12745.71	13527.03	2866.01
2011-12	2866.01	1309.55	12511.52	7660.09	20171.61	13345.06	11002.11
2012-13	11002.11	(-)6112.97*	2902.06	14199.89	17101.95*	14261.03	7730.06

* वर्ष 2012-13 के दौरान पूंजी खाते में स्थानांतरित टोल और ऋणात्मक अनुदान आदि के कारण 1 अप्रैल 2010 से पूर्व की अवधि के लिये सरकार को देय ₹ 6183.56 करोड़ शामिल हैं।

चार्ट 5: निधियों का स्रोत और प्रयोग



तथ्य कि एनएचएआई के पास प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर अव्ययित धन की बड़ी राशि थी राष्ट्रीय राजमार्ग के विकास में निवेश के लिये उस राशि को प्रभावी रूप से निवेश करने में उसकी असक्षमता दर्शाता हैं। यह आवश्यकताओं के आंकलन को सुधारने के साथ-साथ आवश्यकतानुसार बाज़ार से उधार लेने में तालमेल रखने की आवश्यकता पर भी प्रकाश डालता है। क्योंकि एनएचएआई बांड जारी करती है जिसकी करीब आठ प्रतिशत की ब्याज दर होती है, ऐसा सुधार उधार ली गई निधियों पर ब्याज के भुगतान के अनावश्यक बोझ को भी कम करेगा।

3.2 वित्तीय योजना:

कार्य योजना के अनुसार लक्षित लंबाई प्राप्त करने के लिये, निधियों के प्रयोग और संभावित स्रोत को ध्यान में रखते हुये वर्ष 2009-10 से 2030-31 के लिये बी. के. चतुर्वेदी समिति द्वारा राष्ट्रीय राजमार्ग के लिये वित्तीय योजना (एफपी), बनाई गई थी और 2009 में भारत सरकार द्वारा अनुमोदित की गई थी। 2012-13 को समाप्त पिछले पांच वर्षों के लिये वित्तीय योजना का अंश नीचे तालिका 6 में है:

तालिका 6-वित्तीय योजना 2008-13

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बी. के. चतुर्वेदी समिति पर आधारित एफपी के अनुसार संभावित निर्माण व्यय	संभावित लक्ष्य के संदर्भ में वास्तविक किया गया कार्य/प्रदान किये गये कार्य का प्रतिशत (अध्याय II की तालिका 4 का संदर्भ ले)	वास्तविक परियोजना निर्माण व्यय	बी. के. चतुर्वेदी समिति द्वारा सिफारिश किये गये एफपी के अनुसार उधार	वास्तविक उधार	प्रस्तावित उधार से वास्तविक उधार का प्रतिशत
2008-09	-	-	-	1631	2304.01	141.26
2009-10	13,423.00	26.46	11529.88	5336	1550.64	29.06
2010-11	16,419.00	45.72	13618.53	7455	2465.83	33.08
2011-12	15,585.00	81.34	13280.01	9155	12511.52	136.66
2012-13	23,222.00	10.47	13996.28	21922	2902.07	13.24
कुल	**68,649.00**		**52424.70**	**45499**	**20703.18**	**45.50**

एनएचएआई ने बी. के. चतुर्वेदी समिति की रिपोर्ट के अनुमान के अनुसार उपलब्ध निधि का व्यय नहीं किया। एनएचएआई द्वारा अवार्ड की गई सड़कों की लंबाई अनुमानित 42391 कि.मी. के प्रति केवल 16036.81 कि.मी. (अध्याय II में तालिका 4 का संदर्भ लें) थी। इसके बावजूद, एनएचएआई ने लगातार उधार का सहारा लिया, जिसके कारण अधिशेष नकद शेष उसके पास बचता रहा।

लक्ष्यों की गैर-प्राप्ति (अध्याय V में अलग से चर्चा की गई हैं) भूमि अधिग्रहण में विलंब, संबंधित मंत्रालय/विभाग/स्थानीय निकाय जैसे पर्यावरण/वन मंजूरी, आरओबीज़/आरयूबीज़, उपयोगिता स्थानांतरण आदि से अपेक्षित अनुमोदन प्राप्त न करने के कारण थी।

बी. के. चतुर्वेदी समिति द्वारा अनुमानित उधार के आंकडों और उसके प्रति ऊपर तालिका 6 में दिये गये एनएचएआई द्वारा वास्तविक रूप से लिये गये उधार की राशि में असंतुलन दर्शित होता है जो (-) 13.24 प्रतिशत और (+) 41.26 प्रतिशत के बीच की सीमा में था। 2008-09 के दौरान कोई भी कार्य योजना या उसके प्रति किये गये कार्य के अभाव में, लेखापरीक्षा 41.26 प्रतिशत अधिक उधार के कारणों पर टिप्पणी करने में असमर्थ हैं। इसके अतिरिक्त, 2011-12 के दौरान लक्षित लंबाई की प्राप्ति में 18.66 प्रतिशत (अध्याय II में तालिका 4 का संदर्भ लें) की कमी के बावजूद, वास्तविक उधार, स्वीकृत उधार से 36.66 प्रतिशत अधिक था। यह आयकर (आईटी) अधिनियम की धारा 10(15) (iv) (एच) के अंतर्गत कर मुक्त बांड के माध्यम से वर्ष के दौरान ₹ 10,000 करोड़ की निधि बढ़ोत्तरी के कारण था। यह भी देखा गया कि 31 मार्च 2012 के अंत में, ₹ 11002.11 करोड़ की कुल अधिशेष निधि में से ₹ 9928.31 करोड़ की राशि एनएचएआई द्वारा बैंकों में सावधि जमा में रखी गई थी। इसके अतिरिक्त, इतनी बड़ी निधि की उपलब्धता के साथ-साथ किये गये कार्य/अवार्ड किये गये कार्य में 89.53 प्रतिशत की कमी के बावजूद, एनएचएआई ने आईटी अधिनियम के बांड यू/एस 54 ईसी को जारी करने के माध्यम से 2012-13 के दौरान ₹ 2902.06 करोड़ की अतिरिक्त राशि जमा की। 31 मार्च 2013 के अंत में ₹ 5933.59 करोड़ की राशि सावधि जमा में एनएचएआई द्वारा अपने पास रखी गई।

लेखापरीक्षा की राय यह है कि सरकार ने कर मुक्त बांड के माध्यम से निधियों में से 9.85 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर सावधि जमा में निवेश किये गये अधिशेष धन पर, 32.45 प्रतिशत के कॉरपोरेट कर दर लगाते हुये ₹ 135.87 करोड़ की सीमा तक कर राजस्व प्राप्त करने के अवसर को खो दिया। एनएचएआई ने 2011-12 के दौरान जारी बाण्ड से उगाहे गये ₹ 10,000 पर दलाली प्रभार के रूप में लीड मैनेज़र्स को ₹ 113.56 करोड़ का भी भुगतान किया था।

सड़क परियोजनाओं के कार्यान्वयन और कार्य की प्रगति के साथ निधि की उगाही को उद्देश्य पूर्ण ढंग से लिंक करके एनएचएआई द्वारा निधि प्रबंधन की महत्वपूर्ण समीक्षा किये जाने की आवश्यकता थी।

एनएचएआई में अधिक नकद शेष से संबंधित मामले की एक्जिट कांफ्रेस (जुलाई 2014) में सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के सचिव के साथ चर्चा की गई थी जिसमें प्रबंधन ने कहा कि एनएचएआई निधियों की आवश्यकता को निर्धारित करने के लिये संभाव्य मॉडल का पालन करता है। एक्जिट कांफ्रेंस के दौरान सचिव, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने एनएचएआई को उनकी वित्तीय योजना सामान्य सांख्यिकीय प्रयास के बजाए परियोजना-वार विश्लेषण पर

आधारित करने के निर्देश दिये। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने अपने सितम्बर 2014 के उत्तर में कहा कि 2014-15 के लिये एनएचएआई और बजट अनुमान 2015-16 के संशोधित बजट को अंतिम रूप देते समय आवश्यक कार्यवाही के लिये निर्देशों को नोट कर लिया गया है।

3.3 एनएचएआई में लेखांकन प्रणाली

एनएचएआई के लेखे न तो पूर्ण रूप से नकद के आधार पर न ही उपचय के आधार पर तैयार किये जाते हैं और उसी रूप में उसका पूर्ण वित्तीय विवरण सामान्यत: स्वीकार्य लेखांकन सिद्धांत (जीएएपी) और भारत के सनदी लेखाकार संस्थान (आईसीएआई) द्वारा जारी लेखांकन मानकों के मुताबित नहीं होते। एनएचएआई के कुछ अभिलक्षण सरकारी विभाग के हैं तो कुछ सार्वजनिक क्षेत्र इकाई की तरह भी जैसाकि एनएचएआई अधिनियम के प्रावधानों, उसके निदेशक मण्डल की रचना, शक्तियों के प्रत्यायोजन, व्यापार के नियमों आदि से स्पष्ट है। एनएचएआई अधिनियम की धारा 10 के अनुसार, एनएचएआई को व्यापार सिद्धांतों पर कार्य करना होता है।

एनएचएआई के खातों में मुख्य कमियां और वर्ष 2012-13 के लिये वित्तीय विवरण पर टिप्पणियां निम्नलिखित प्रकार है:

1. एनएचएआई ने कोई भी सड़क परियोजना व्यय पूँजीकृत नहीं किया है जब से 1995 से यह प्रचालनात्मक हुआ जो कि लेखांकन मानक-6 'मूल्यह्रास लेखांकन' के साथ-साथ स्वीकृत लेखांकन प्रारूप के अनुरूप नहीं है, 31 मार्च 2013 के अंत में, एनएचएआई द्वारा पूर्ण सड़क परियोजनाओं (218 ईपीसी और 20 बीओटी वार्षिक परियोजनाओं) पर ₹ 69280.44 करोड़ का व्यय किया गया। यह सड़के पहले ही आम जनता द्वारा प्रयोग में लाई जा रही थी और इन स्ट्रैचों में से 224 पर टोल एकत्रित किया जा रहा है। यद्यपि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि लेखांकन मानक-6 के विरूद्ध, यह पूर्ण परियोजनाओं जो पूंजीकरण/स्थानांतरण की प्रतिक्षा कर रही थी पर 'व्यय' शीर्ष के अंतर्गत तुलन पत्र में रिकॉर्ड किया गया था जिस पर मूल्यह्रास प्रभारित नहीं किया गया था। एनएचएआई द्वारा विकसित परिसंपत्तियों का सुनिश्चित जीवन होता है जिस अवधि में वे टोल के रूप में राजस्व प्राप्त कराते हैं। समय व्यतीत होने और प्रयोग के कारण परिसंपत्तियों के मूल्य में कमी होती है और अवधि के अंत में, राष्ट्रीय राजमार्ग को निधि के नये निवेश के साथ उन्नयन की आवश्यकता होती है। केवल वर्ष 2012-13 के लिये एनएचएआई नीति के अनुसार, 5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की निर्धारित दर के अनुसार मूल्यह्रास ₹ 3116.32 करोड़ निकलता है और यही पिछले चार वर्षों के लिये ₹ 6954.04 करोड़ निकलता है। पूर्ण परियोजना के वर्ष वार विवरण के अभाव में, प्रभारित सही राशि नहीं निकाली जा सकती जिसके कारण लेखापरीक्षा, राशि जिसके द्वारा परिसंपत्तियों को अधिक बताया गया, को परिमाणित करने में असमर्थ है।

2. सड़क परियोजना के लिये उधार ली गई निधि पर ब्याज उस समय तक पूंजीकृत हो सकता है जब तक परिसंपत्तियां पूरी न हो जायें और प्रयोग में लाई जाऐं। पूर्ण होने के बाद, ब्याज और अन्य व्यय राजस्व के आधार पर प्रभारित होने चाहिये। यद्यपि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि ₹ 865.64 करोड़ की उधार लागत, लाभ में अधिशेष/कम और ₹ 106.07 करोड़ (कम) के हानि लेखे और एसपीवी (सहायक कंपनियों) आदि में निवेश पर ₹ 124.44 का अर्जित ब्याज पूर्ण हो चुकी परियोजनाओं पर विनियोजित किया गया।

3. एनएचएआई को पूर्व वित्तीय वर्ष के दौरान अपनी गतिविधियों का पूर्ण स्पष्टीकरण देते हुये अनुमोदित प्रारूप पर आधारित अपनी वार्षिक रिपोर्ट तैयार करनी आवश्यक है। एनएचएआई नियमों में लाभ और हानि खाते, तुलन पत्र और ऐसे सहायक खाते, जैसे सीएजी के साथ परामर्श में निर्धारित किया गया हो; तैयार करने का प्रावधान है। संसद, मंत्रालय, निवेशकों और हितबद्ध जनता को गतिविधियों की जानकारी प्रदान करने हेतु जीएएपी के आधार पर लेखे/वित्तीय विवरण तैयार करना आवश्यक है। 2012-13 में लेखों की लेखापरीक्षा के दौरान, यह देखा गया कि एनएचएआई सही भावना से लेखों का वार्षिक विवरण अनुमोदित प्रारूप का अनुसरण नहीं कर रहा है। व्यय और आय (स्थापना व्यय के अलावा) लाभ और हानि खाते के माध्यम से दर्शित करने की बजाय सीधे तुलन पत्र में दिखाये जा रहे है, इस प्रकार अनुमोदित प्रारूप से अलग होने के कारण लाभ और हानि खाता/वित्तीय विवरण सही और निष्पक्ष दृष्टिकोण प्रकट नहीं करता। इसके अतिरिक्त, यद्यपि तुलनपत्र के लिये अनुमोदित प्रारूप चालू परियोजनाओं अर्थात् निर्धारित परिसंपत्तियों के अंतर्गत 'प्रगति पर पूंजीगत कार्य' के लिये केवल एक शीर्ष दर्शाता है, एनएचएआई ने दूसरा शीर्ष 'स्थानांतरण/पूंजीकरण की प्रतिक्षा करने वाली पूर्ण परियोजनाओं पर व्यय' बनाया है जो कि अनुमोदित प्रारूप के अनुरूप नहीं है।

4. वित्तीय रिपोर्ट में मैसर्स मोरादाबाद टोल रोड कंपनी लिमिटेड और मैसर्स अहमदाबाद वडोदरा एक्सप्रेसवे कंपनी लिमिटेड नामक दो सहायक कंपनियों में ₹ 345.21 करोड़ का निवेश लागत और निष्पक्ष मूल्य में जो भी कम हो, के बजाय लागत पर दर्शाया गया है।

5. उधार की निधियों पर ₹ 5894.66 करोड़ का ब्याज और अप्रयुक्त उधार की निधियों पर ₹ 5419.32 करोड़ का अर्जित ब्याज लेखांकन मानक-16 'उधार लागत' के प्रावधानों के अनुसार विशेष परियोजना को आबंटित नहीं किया गया और मात्र अचल परिसंपत्ति में समायोजित किया गया है।

6. लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया था कि लोक निधि से एनएचएआई द्वारा विकसित राष्ट्रीय राजमार्गों पर ₹ 4493.96 करोड़ का व्यय किया गया और बाद में बीओटी के अंतर्गत

उन्नयन के लिये ग्यारह रियायतग्राहियों को स्थानांतरित किये जाने के बाद भी एनएचएआई द्वारा किताबों में अचल परिसंपत्ति के रूप दिखाया जा रहा है।

7. वाणिज्यिक बैंको द्वारा रियायतग्राहियों को दिये गये ऋण की राशि आरबीआई के दिशानिर्देशों के अनुसार छूट करार के समाप्ति खंड के प्रावधान के अंतर्गत सुरक्षित है। तथापि इसके लिये वार्षिक रिपोर्ट में कोई भी कंटिजेंट देयता नहीं दर्शाये गये थे।

8. एनएचएआई ने खातों में टिप्पणियों में स्पष्ट किया कि आईसीएआई (एएस-15 'कर्मचारी लाभ', एएस-17 'खंड रिपोर्टिग' और एएस-2, 'समेकित वित्तीय विवरण' को छोड़कर) द्वारा जारी लेखांकन मानकों का सामान्य रूप से पालन किया है, जबकि, लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया था कि एनएचएआई लेखांकन मानकों के प्रावधानों और आईसीएआई द्वारा जारी दिशानिर्देशों से विचलित हो गई हैं।

9. एनएचएआई की आंतरिक लेखापरीक्षा, वित्तीय रिपोर्टिंग के ऊपर आंतरिक नियंत्रण की पर्याप्तता और प्रभावशीलता से संबंधित कोई भी औपचारिक आश्वासन प्रदान नहीं करता।

10. शेष राशि पुष्टिकरण प्रमाणपत्र प्राप्त करने की प्रणाली एनएचएआई में मौजूद नहीं है।

सिफारिश 3: *एनएचएआई को प्रभावी वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का विकास करना चाहिये ताकि आवश्यकता के साथ निधियों का अंतर्वाह समकालिक हो सके और अधिशेष/व्यर्थ निधि से बचा जा सके।*