अध्याय – 6
आन्तरिक नियंत्रण तंत्र

6.1 आन्तरिक नियंत्रण

आन्तरिक नियंत्रण एक महत्वपूर्ण प्रबंधन उपकरण है तथा यह नीतियों के पालन, परिसम्पत्तियों की सुरक्षा, चूक तथा त्रुटियों की रोकथाम तथा पहचान, लेखांकन अभिलेखों की सटीकता तथा पूर्णता तथा विश्वसनीय वित्तीय सूचना की समय पर तैयारी को शामिल करते हुए प्रबंधन के अपने व्यवसाय को सुनिश्चित रूप से व्यवस्थित तथा कुशल तरीके से करने के उद्देश्य को प्राप्त करने में सहायता करने के लिए एक सत्व के प्रबंधन द्वारा अपनाए गए तरीको तथा प्रक्रियाओं को सम्मिलित करता है। एक अच्छी तरह से परिभाषित मॉनीटरिंग तंत्र तथा प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) संगठन में संबंधित प्राधिकारी को समय पर, पर्याप्त तथा सही जानकारी उपलब्ध कराने के लिए प्रणाली की मौजूदगी को दर्शाती है।

6.2 परियोजना मॉनीटरिंग के लिए कम्प्यूटरीकृत एमआईएस में कमियां

इरेडा ने अपने कई परिचालनों को कम्प्यूटरीकृत किया है। एक ऐसा कम्प्यूटरीकृत अनुप्रयोग परियोजना सूचना तथा प्रलेखन मॉनीटरिंग प्रणाली (पीआईडीएमओएस) है जिसे आवेदन प्राप्ति, पंजीकरण, मूल्यांकन, स्वीकृति, पूर्व निष्पादन, पश्च निष्पादन, वितरण तथा मॉनीटरिंग परियोजना जैसी व्यवसाय प्रक्रियाओं को उनके वित्तीय समापन तक कारगर बनाने के लिए सितम्बर 2009 में लागू किया गया। पीआईडीएमओएस भी एक प्रमुख एमआईएस यंत्र के रूप में कार्य करता है। इरेडा के परिचालनात्मक दिशानिर्देश बताते है कि पीआईडीएमओएस को ऋण मंजूरियों की मॉनीटरिंग के लिए उपयोग किया जाना है।

लेखापरीक्षा ने पीआईडीएमओएस डाटाबेस की समीक्षा की तथा निम्नलिखित कमियां पाई:

- सितम्बर 2009 से पूर्व मंजूर परियोजनाओं से संबंधित ऑकडों (1776 मामलें) को पूर्ण रूप से ग्रहण नहीं किया गया जैसा कि मंजूर क्षमता (518 मामलें), ऋण राशि (17 मामलें) जैसे मुख्य क्षेत्रों के रूप में परियोजना लागत को (1759 मामलें) खाली छोड़ा गया।
- स्थिति रिपोर्ट में तिथिवार कार्यान्वयन अनुसूची को नहीं दर्शाया गया।

- जॉच किए गए 211 मामलों में से पाँच में ऋण मंजूरी की तिथि को आवेदन के पंजीकरण की तिथि से पूर्व के रूप में दर्शाया गया था। इसने सॉफ्टवेयर में वैध नियंत्रको के अभाव को दर्शाया।

- इरेडा की वार्षिक रिपोर्ट में दर्शाई गई स्वीकृत परियोजना की क्षमता तथा राशि के ऑकडे तथा पीआईडीएमओएस में दर्शाए गए ऑकडे मेल नहीं खाते। पीआईडीएमओएस के अनुसार वार्षिक रिपोर्ट तथा 6219.18 एमडब्ल्यू के अनुसार 2007-08 से 2011-12 तक की क्षमता 3633.48 एमडब्ल्यू थी। इसी प्रकार, वार्षिक रिपोर्ट में प्रकट वितरित राशियों के आंकडे तथा उसी अवधि के लिए पीआईडीएमओएस के आंकड़े भी मेल नहीं खाते। वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार वितरण राशि ₹ 5293.85 करोड़ थी जबकि पीआईडीएमओएस ने इसे ₹ 5276.17 करोड़ दिखाया।

- यद्यपि पीआईडीएमओएस आकंडे यह दर्शाते है कि समीक्षा अवधि के दौरान 211 परियोजनाओं को मंजूर किया गया, तथापि वार्षिक रिपोर्ट ने दर्शाया कि 219 परियोजनाओं को मंजूर किया गया था।

- पीआईडीएमओएस में ऋण आवेदनों को पंजीकृत करने के लिए प्रक्रियाओं में कोई एकरूपता नहीं थी जैसाकि अतिरिक्त ऋणों के लिए कुछ आवेदनों को नए ऋण के रूप में व्यवहारित किया गया था (उदाहरण परियोजना संख्या 1714 तथा 1715) जबकि अन्य मामलों में इसे एक एकल ऋण के रूप में व्यवहारित किया गया (परियोजना संख्या 1814)।

- जांच किए 96 मामलों में से 25 में, परियोजना रिकॉर्ड के अनुसार तथा पीआईडीएमओएस द्वारा बनाई परियोजना स्थिति पर एमआईएस रिपोर्ट के अनुसार चालू करने की निर्धारित तिथि मेल नहीं खाती।

- परियोजना जिन्हें ओटीएस के तहत बन्द किया गया था, को 'अगले वितरण के लिए प्रतिक्षित दस्तावेज' टिप्पणियों के साथ पीआईडीएमओएस में अभी भी चालू दिखाया जा रहा था।

- अद्यतित ब्याज के साथ ऋण वसूली के संदर्भ में सूचना पीआईडीएमओएस में उपलब्ध नहीं थी।

पीआईडीएमओएस सॉफ्टवेयर में उपरोक्त कमियों अपूर्ण तथा अविश्वसनीय डाटाबेस प्रस्तुत किया है। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि इरेडा के पास एक स्वीकृत आईटी नीति नहीं थी।

प्रबंधन ने कहा (मार्च 2013 तथा अप्रैल 2014) कि पीआईडीएमओएस को 11 सितम्बर 2009 से प्रभावी रूप से लागू किया गया था। इसलिए आकंडों को प्रविष्ट के लिए कट ऑफ अवधि वर्ष 2009 को निर्धारित किया गया। 2009 से पूर्व मंजूर की गई परियोजनाओं के आंकडों का मैन्युअली अनुरक्षण

किया जाता है तथा इसके कार्यान्वयन से पूर्व की रिपोर्ट नहीं निकाली जा सकती है। कार्यान्वयन समयसारणी को बाद में विकसित किया जाएगा। 2012 के दौरान के दौरान परियोजना के कार्यान्वयन से संबंधित आंकडो को आउटसोर्सिंग के लिए माना जा रहा था परन्तु इसे कार्यान्वित नहीं किया जा सका। आगे यह कहा गया कि वार्षिक रिपोर्ट में दर्शाए अनुसार मंजूर तथा वितरित ऋणों की राशि तथा क्षमता सही थी तथा पीआईडीएमओएस आंकडों मे सामजस्य आवश्यकता है। यद्यपि प्रणाली सुधार एक निरंतर प्रक्रिया है तथा लेखापरीक्षा द्वारा पाए गए तथ्यों की निरन्तरता के आधार पर भविष्य में प्रणाली के अद्यतन के लिए लगातार समीक्षा की जाएगी तथा इरेडा को एक आईटी नीति बनाने के लिए कार्य करना होगा।

6.3 परिचालन नियंत्रण-मॉनिटरिंग तत्रं में कमियां

इरेडा जैसी एक वित्तपोषण कम्पनी में ऋणकर्त्ताओं के वार्षिक खाते की आवधिक समीक्षा, ऋण लेने वाली इकाईयों के मूल आंकड़ो का अद्यतन, आवधिक रूप से भौतिक निरीक्षण आदि सहित प्रभावशाली परिचालन नियंत्रण आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि परियोजना-वार बकाया राशि की स्थिति तथा वसूली की हालत, उच्चतम स्तर पर बकाया राशि की सक्षम मॉनीटरिंग के लिए बीओडी को प्रस्तुत की जा रही थी। तथापि, मॉनीटरिंग तंत्र में निम्नलिखित कमियां पाई गई:

- इरेडा के परिचालन नियंत्रको को पूर्ण रूप से लागू नहीं किया गया क्योंकि इसमें ऐसे मामले थे जहां प्रथम वितरण से पूर्व तथा बाद में वित्तपोषित परिसम्पत्ति की सुरक्षा तथा संरक्षा सुनिश्चित करने के लिए तथा चूक से बचने के लिए ऋणकर्ताओं की वित्तीय स्थिति तथा एनपीए के अन्दर चलने वाली इसकी परिसम्मपत्तियों की मॉनीटरिंग तथा जांच करने के लिए परियोजना का भौतिक रूप से निरीक्षण नहीं किया गया था। कमजोर परिचालन नियंत्रण एनपीए के उच्च स्तर के लिए विभिन्न कारणों में से एक था।

- जैसाकि पैरा 2.4 में चर्चा की गई है, बोर्ड अपनी कॉरपोरेट योजना के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग नहीं कर रहा था।

- ऋण मंजूरी की शर्तों के अनुसार, इरेडा को परियोजनाओं के कार्यान्वयन की स्थिति को मॉनीटर करने के लिए सहायता प्रदत्त कम्पनियों के बोर्ड में निदेशकों को मनोनीत करने तथा समवर्ती इंजीनियरों को नामित करने का अधिकार दिया गया है। जैसाकि इस रिपोर्ट के अध्याय 3 तथा 4 में दर्शाया गया है कि लेखापरीक्षा ने ऐसे मामले पाए जिनमें इरेडा ने न तो ऋणकर्त्ता कम्पनी बोर्ड में मनोनीत निदेशकों को नामित किया तथा न ही मनोनीत निदेशको ने बोर्ड की बैठक में भाग लिया अथवा इरेडा ने यह सुनिश्चित नहीं किया कि बाद

में इरेडा के नामिनों को उनके बोर्ड में लिया गया था। समवर्ती इंजीनियरों को भी कुछ मामलों में नियुक्त नहीं किया गया था।

- कार्यात्मक नियमपुस्तिका संबंधित कार्मिक को उनके कर्तव्यों को अधिक प्रभावशाली ढंग से करने के लिए दिशा निर्देश प्रदान करती है। लेखांकन नियम पुस्तिका सहित डिविजन/खण्ड के विशेष नियम पुस्तिकाओं को तैयार नहीं किया गया जो गतिविधियों के मुख्य भागों में आन्तरिक नियंत्रण तंत्र को मजबूत बना सके।

प्रबंधन ने कहा (अप्रैल 2014) कि सभी परियोजना का भौतिक रूप से निरीक्षण किया जाता है। तथापि, परियोजना की बेहतर मॉनीटरिंग को सुनिश्चित करने के लिए एक पद्धति का विकास किया जाना चाहिए और इसने परियोजना मॉनीटरिंग सेल बनाने के प्रस्ताव पर ध्यान दिया गया हैं। इरेडा लगभग सभी परियोजनाओं में समवर्ती इंजीनियरों को नियुक्त कर रहा था। तथापि, नामित निदेशकों की नियुक्ति का नामिनी मामला अन्य वित्तीय संस्थानों के अनुरूप विचाराधीन है। इरेडा ने अपने दैनिक परिचालनों के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा यथावत अनुमोनित वित्तपोषण मानदण्डों तथा परिचालन दिशानिर्देशों को निर्धारित किया है इसके अतिरिक्त, इरेडा के सभी परिचालन कम्प्यूटरीकरण प्रक्रिया में हैं। कुछ गतिविधियां पहले ही पूरी की जा चुकी है तथा कुछ गतिविधियां प्रणाली के कम्प्यूटरीकरण/अद्यतन के लिए प्रगति पर है। लेखांकन नियम पुस्तिका के संदर्भ में, इरेडा में एक पूर्ण एकीकृत लेखांकन प्रणाली है तथा वित्त और लेखा विभाग की सभी गतिविधियों को विभिन्न अधिकारियों के लिए परिभाषित प्रतिनिधिमंडलों के साथ कम्प्यूटरीकृत प्रणाली के माध्यम से पूरा किया जाता है। तदनुसार, सभी अधिकारियों को स्वयं प्रणाली में स्वयं स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाता है।

तथ्य यह है कि इसमें ऐसे मामले थे जहाँ परियोजना का भौतिक निरीक्षण नहीं किया गया तथा परियोजनाए एनपीए हो गयी (उदा. मै. सिलीकल मेटलर्जीक लिमिटेड तथा मै. श्री वासावी ग्रुप) या वैकल्पिक ईंधन (मै. इंड भारत एनर्जी (थुथुकुड़ी) लिमिटेड तथा मै. जीके बायो एनर्जी लिमिटेड) के उपयोग में परिवर्तित हो गयी थी। लेखापरीक्षा ने ऐसे मामले देखे जहां समवर्ती इंजीनियर (मै. बोथे विंड फार्म डेवलपमेंट लिमिटेड तथा मै. पनचोर हाइड्रो पावर लिमिटेड) अथवा नामिनी निदेशक (उदा. मै. केयू हाइड्रो पावर लिमिटेड तथा मै. बोथे विंड फार्म डवेलपमेन्ट लिमिटेड) को नियुक्त नहीं किया गया था। इन नियंत्रण तंत्रो का उपयोग न करने से चूक का जोखिम बढा। इरेडा के वित्तीय मानदण्ड तथा परिचालन दिशा निर्देश सामान्य दिशा निर्देश है तथा इसमें डिविजन स्तर पर कर्त्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों का विवरण नहीं है। पीआईडीएमओएस को अभी पूर्ण रूप से परिचालित किया जाना हैं।

6.4 आन्तरिक लेखापरीक्षा

आन्तरिक लेखापरीक्षा, आन्तरिक नियंत्रक तंत्र के घटकों में से एक है। यह एक संगठन के परिचालन का मूल्य बढ़ाने तथा सुधारने के लिए डिजाइन किया गया एक स्वतंत्र तथा उद्देश्यात्मक आश्वासन है। यह एक संगठन को अपने उद्देश्यों को पूरा करने में, सुव्यवस्थिति करने में, मूल्यांकन करने के लिए अनुशासनात्मक दृष्टिकोण तथा जोखिम प्रबंधन, प्रभावकारिता तथा शासन प्रक्रियाओं के नियंत्रण में सुधार करने में सहायता करता है।

इरेडा ने एक चार्टर्ड एकाउंटेंट फर्म को आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य आउटसोर्स किया था। बीओडी स्तर पर एक लेखापरीक्षा समिति है जो आन्तरिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट पर चर्चा करने के लिए तिमाही बैठक करती है।

चार्टर्ड अकांउटेंट की फर्म को सूचित अनुसार आन्तरिक लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र में मितव्ययी तथा दक्ष लेखापरीक्षा के साथ साथ प्रचालनों, नीतियों, योजनाओं तथा प्रक्रियाओं की लेखापरीक्षा शामिल है। तथापि, लेखापरीक्षा ने 30 जून 2011 तथा 31 दिसम्बर 2012 को समाप्त तिमाही के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा रिपोर्टो की जांच के दौरान यह पाया कि आन्तरिक लेखापरीक्षकों ने अपनी रिपोर्टों में इन प्रणालीगत तथ्यों पर टिप्पणी नहीं की थी। आगे यह पाया गया कि इरेडा ने आन्तरिक लेखापरीक्षा नियमपुस्तक नहीं बनाई थी।

प्रबंधन ने कहा (अप्रैल 2014) कि आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य को एक सनदी लेखाकार फर्म को आउटसार्स किया गया था तथा फर्म को कार्यक्षेत्र तथा संदर्भ शर्ते उपलब्ध कराई गई है तथा इसलिए एक अलग नियमपुस्तक अपेक्षित नहीं है। कथित फर्म ने संदर्भ शर्तों तथा कार्यक्षेत्र के अनुसार अपने लेखापरीक्षा कार्य की रूपरेखा प्रस्तुत की है। कार्य का एक विस्तृत कार्यक्षेत्र सनदी लेखाकार फर्म को दिया गया है जोडीपीई द्वारा जारी कॉरपोरेट शासन दिशा-निर्देशों में सूचीबद्ध सभी कार्यों को कवर करता है।

तथ्य यह रह जाता है कि सनदी लेखाकार फर्म इरेडा की पूर्ण लेखापरीक्षा नहीं कर रही थी, जो आंतरिक नियंत्रणों में कई कमियों को प्रबंधन के ध्यान में ला सकती थी।

6.5 श्रमबल प्रबंधन – कर्मिकों की कमी

इरेडा के संगठनात्मक सरंचना में नई दिल्ली में एक कॉरपोरेट तथा एक तकनीकी कार्यालय, चेन्नई तथा हैदराबाद में दो शाखा कार्यालय, अहमदाबाद तथा कोलकाता में दो शिविर कार्यालय शामिल है। मानव संसाधनों की पर्याप्तता यह सुनिश्चित करने के लिए प्रमुख कारक है कि कम्पनी अपने कार्यों को करने के लिए उचित प्राकर से सम्पन्न है।

2008-09 से 2012-13 के दौरान इरेडा में स्वीकृत कार्मिक संख्या तथा कर्मिक कर्मचारी की संख्या की स्थिति निम्नलिखित तालिका 6.1 में दर्शाए अनुसार थी:

तालिका 6.1: 2008-09 से 2012-13 के दौरान स्वीकृत कार्मिक संख्या (एसएस) तथा कर्मिक कर्मचारी की स्थिति (पीआईपी)

31तक	मार्च 2009			मार्च 2010			मार्च 2011			मार्च 2012			मार्च 2013		
स्तर	एस एस	पीआ ईपी	कमी / अधिकता	एस एस	पीआ ईपी	कमी / अधिकता	एस एस	पीआ ईपी	कमी/अधिकता	एस एस	पीआ ईपी	कमी / अधिकता	एस एस	पीआ ईपी	कमी / अधिकता
बोर्ड स्तर के अधिकारी	3	3	0	3	3	0	3	3	0	3	3	0	4	4	0
कार्य कारिणी	132	75	(57)	128	80	(48)	127	89	(38)	126	88	(38)	116	84	(32)
गैर यूनियन पर्यवेक्षक	-	-	-	13	13	0	13	13	0	13	13	0	11	11	0
गैर कार्य कारिणी	47	35	(12)	38	24	(14)	39	26	(13)	40	26	(14)	51	30*	(21)
जोड़	182	113	(69)	182	120	(62)	182	131	(51)	182	130	(52)	182	129	(53)

*** 6 प्रबंधन/इंजीनियरिंग प्रशिक्षु सहित**
स्रोत: इरेडा का कॉरपोरेट कार्यालय

उपरोक्त तालिका 6.1 से यह देखा जा सकता है कि:

- 182 कर्मचारियों की कुल स्वीकृत कार्मिक संख्या के प्रति 2008-09 से 2012-13 की पाँच वर्षीय समयावधि के दौरान, कार्यकारियों तथा गैर कार्याकरियों दोनो श्रेणियों में प्रत्येक वर्ष में कार्यरत व्यक्तियों का अभाव था। कमी 51 तथा 69 व्यक्तियों के बीच थी।

- कार्यकारियों की स्वीकृत संख्या 2008-09 में 132 से 2012-13 में 116 तक कम हुई थी जबकि गैर कार्यकारी की संख्या 47 से 51 तक बढ़ी थी। तथापि 2008-09 से 2012-13 की समयावधि के दौरान कुल स्वीकृत संख्या स्थाई रही।

इसी अवधि के दौरान कार्य की मात्रा स्वीकृत संचयी परियोजनाओं के अनुसार 1892 से 2064 तक बढ़ी थी जैसाकि नीचे तालिका 6.2 में दर्शाया गया है।

तालिका 6.2 पिछले 5 वर्षों के दौरान स्वीकृत परियोजनाओं की संचयी संख्या को दर्शाने वाला विवरण

मार्च तक	वर्ष के दौरान स्वीकृत परियोजनाओं की संख्या	स्वीकृत परियोजनाओं की संचयी संख्या
2009	47	1892
2010	29	1921
2011	34	1955
2012	64	2019
2013	45	2064

स्रोत: इरेडा की वार्षिक रिपोर्ट

श्रमबल का अभाव ऋणों की समय पर वसूली को सुनिश्चित करने के संदर्भ में ऋण आवेदनों के समय पर प्रसंस्करण तथा परियोजना की प्रभावी मॉनीटरिंग सुनिश्चित करने के लिए इरेडा की क्षमता को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर सकता था।

प्रबंधन ने कहा (अप्रैल 2014) कि लेखापरीक्षा अवलोकन का उल्लेख किया गया है तथा आवश्यक कार्रवाई की जा रही है। परिवर्तित बाजार आवश्यकताओं तथा अपेक्षाओं के साथ तालमेल रखने के लिए, भारत के प्रशासनिक स्टॉफ कॉलेज (एएससीआई) द्वारा एक संगठनात्मक पुनर्गठन तथा विभिन्न विषयों तथा स्तरों के लिए आवश्यक श्रमबल पर सुझाव देने के लिए एक अध्ययन किया जा रहा है।

सिफारिश संख्या 8

आन्तरिक नियंत्रण तंत्र में कमजोरी का निवारण किया जा सकता है।

जवाब में, इरेडा ने यह कहते हुए सिफारिश को आंशिक रूप से स्वीकार किया कि पीआईडीएमओएस को ओर अधिक मजबूत किया जाएगा। स्वतंत्र रेटिंग एजेंसियों द्वारा अब परियोजनाओं की बाहरी क्रेडिट रेटिंग की जा रही है तथा ऋणदाता के इंजीनियरों/समवर्ती लेखापरीक्षकों की नियुक्ति की जा रही है।