अध्याय VI

सांताक्रूज इलेक्टॉनिक्स निर्यात प्रसंस्करण क्षेत्र (एसईईपीजेड), विशेष आर्थिक क्षेत्र (सेज), प्राधिकरण द्वारा प्रमुख निर्माण कार्य प्रदान करने में अनियमितताएं

6.1 सांताक्रूज इलेक्ट्रॉनिक्स एक्सपोर्ट प्रोसेसिंग ज़ोन (एसईईपीजेड) प्राधिकरण के वित्तीय खाते में पाया गया कि वर्ष 2015-16 और 2016-17 के दौरान 'पूंजीगत खाते पर अग्रिम' (2015-16 में ₹ 637.08 लाख और 2016-17 में ₹ 3304.39 लाख) के तहत और 'पूंजीगत निर्माण कार्य प्रगति पर' के तहत (2015-16 में ₹ 3087.41 लाख और 2016-17 में ₹ 5197.56 लाख) पर्याप्त राशि दर्ज की गई थी। इसलिए, एसईईपीजेड सेज प्राधिकरण के नियमित अनुपालन लेखापरीक्षा (जनवरी/फरवरी 2018) के दौरान (यहां प्राधिकरण के रूप में संदर्भित करने के बाद) इन शीर्षो के तहत सूचित संव्यवहारों पर विषेश ध्यान दिया गया था। निम्नलिखित पैराग्राफों में लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर चर्चा की गई है।

6.2 एसईईपीजेड़-प्राधिकरण के मुख्य निर्माण-कार्य देने में अनियमितताएं:-

लेखापरीक्षा में निम्नलिखित मुख्य मुद्दे देखे गए:-

(i) अयोग्य एजेंसी को निर्माण कार्य दिया गया;

(ii) प्राधिकरण की अनुमति के बिना कार्य आदेश जारी करना;

(iii) गुणवत्ता नियंत्रण हेतु कमजोर तंत्र;

(iv) अनिवार्य मापदंडों एंव अन्य विविध अनियमितताओं की संवीक्षा किए बिना सेज इकाईयों को एलओपी/एलओए जारी करना।

आगामी पैराग्राफों में इन मुद्दों पर चर्चा की गई है।

6.2.1 अयोग्य एजेंसी (एनएफसीडी) को एसईईपीजेड़-सेज प्राधिकरण को मुख्य निर्माण कार्य प्रदान करना

दिनांक 2 नवम्बर 2010 को जारी भारत सरकार के कार्यालय ज्ञापन के अनुसार, सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) 2017 के नियम 1 के साथ पठित, जीएफआर में निहित प्रावधान पृथक वित्तीय नियमों के लिए एक स्वायत्त

निकाय के उपनियमों की सीमा के अलावा केन्द्रीय स्वायत्त निकायों पर लागू माने जाते हैं, जो सरकार द्वारा अनुमोदित किए गए हैं। सेज नियमावली 2009 में मुख्य/लघु निर्माण/मरम्मत कार्यों से संबंधित निर्माण कार्य देने से संबंधित किसी विशेष प्रावधान के अभाव में, प्राधिकरण पर जीएफआर के प्रावधान लागू होते है।

जीएफआर, 2017 के नियम 133 के उपनियम 2 और 3 के अनुसार एक मंत्रालय या विभाग अपने विवेक से किसी भी सार्वजनिक निर्माण संगठन को ₹30 लाख से अधिक की अनुमानित लागत के अनुरक्षण कार्यों और किसी भी मूल्य के मूल/लघु निर्माण कार्य सौंप सकता है जैसे केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग, राज्य लोक निर्माण विभाग, अन्य केन्द सरकार के संगठन जो सिविल या इलेक्ट्रिकल कार्यों को करने के लिए अधिकृत हैं या केन्द्र अथवा राज्य सरकार अथवा किसी अन्य केन्द्रीय/ राज्य सरकार के संगठन/ पीएसयू द्वारा स्थापित किसी भी सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पीएसयू) के लिए शहरी विकास मंत्रालय (एमओयूडी) उनकी वित्तीय क्षमता और तकनीकी कार्य निर्वाह क्षमता का मूल्यांकन करने के बाद अधिसूचित किया जा सकता है उपनियम 3 के तहत कार्य प्रदान करने हेतु, पीएसयू/ संगठनों के मध्य प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित की जाएगी।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि सेज प्राधिकरण ने ₹ 74.85 करोड़ की राशि पर भारतीय राष्ट्रीय निर्माण एवं विकास सहकारी संघ (एनएफसीडी) लिमिटेड को संरचनात्मक अनुरक्षण और संबद्ध सिविल निर्माण कार्य और जलरोधक प्रशोधन का निर्माण कार्य प्रदान किया था। दिसम्बर 2017 तक एजेंसी को ₹ 56.14 करोड़ का अग्रिम भुगतान किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया कि एनएफसीडी एमओयूडी द्वारा अधिसूचित एजेंसियों की सूची में नहीं था, एजेंसी का चयन किसी भी प्रतिस्पर्धी बोली के बिना किया गया था। यह देखा गया कि एनएफसीडी बहु राज्य सहकारी सोसाइटी अधिनियम 2002, कृषि एवं सहकारी विभाग, भारत सरकार का कृषि मंत्रालय के तहत पंजीकृत एक एजेंसी है।

इस विषय में बताए जाने पर, प्राधिकरण ने अपने उत्तर में कहा (फरवरी 2018) कि सेज अधिनियम 2005 के प्रावधानों के तहत प्राधिकरण को अधिनियमित किया गया था, और सेज अधिनियम, 2005 की धारा 51 का

किसी अन्य कानून या दस्तावेजों आदि के संबंध में व्यापक रूप से प्रभावी है। आगे बताया गया कि इसके पास ₹ 50 लाख की प्रारंभिक सीमा से अधिक व्यय वहन करने की क्षमता है और अनुरक्षण तथा मरम्मत कार्य करने के लिए निक्षेप कार्य के आधार पर एनएफसीडी को लगाने का निर्णय लिया गया क्योंकि पूर्व में भवन की मरम्मत और अनुरक्षण का कार्य एमआईडीसी के पास था, जिसने विलंब से कार्य निष्पादन किया था।

प्राधिकरण का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सेज़ नियमावली के नियम 7 के तहत प्राधिकरण को केवल ₹ 50 लाख तक के लघु और अनुरक्षण कार्यों पर व्यय वहन करने की अनुमति है। जहां तक ₹ 30 लाख से अधिक के निर्माण कार्य प्रदान करने के लिए व्यय को वहन करते समय प्रक्रिया का अनुपालन करने का संबंध है, जीएफआर के प्रावधान प्राधिकरण पर लागू होते रहेंगे।

चूंकि एनएफसीडी जो बहु राज्य सहकारी सोसाइटी अधिनियम के तहत पंजीकृत एक एजेंसी है जो सरकारी स्वायत्त निकाय के अनुरक्षण कार्यों को करने के लिए एमओयूडी द्वारा अधिसूचित एजेंसियों की सूची में नहीं होने के कारण अयोग्य थी। इसके अतिरिक्त, एजेंसी का चयन करने के लिए किसी भी प्रतिस्पर्धी प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किया गया था।

इसके बाद वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय से प्राप्त प्रतिक्रिया में, यह बताया गया कि एनएफसीडी की नियुक्ति के विषय में मंत्रालय के सर्तकता अनुभाग के द्वारा जांच की जा रही थी, कि क्या जीएफआर नियमों का अनुपालन किया गया या नहीं किया गया। आगे की प्रगति प्रतीक्षित है (अक्टूबर 2019)।

6.2.2 प्राधिकरण के अनुमोदन के बिना कार्य आदेश जारी करना

प्राधिकरण ने सरंचात्मक मरम्मत और मानक डिजाइन कारखाना (एसडीएफ) भवनों और रत्न एंव आभूषण भवनों के संबद्ध निर्माण हेतु 5 प्रतिशत आकस्मिकता सहित ₹ 40.48 करोड़ का व्यय वहन किया था। इसलिए एनएफसीडी को फरवरी 2017 में ₹ 44.58 करोड़ हेतु कार्य आदेश जारी किया गया था। अत: प्राधिकरण के अनुमोदन के बिना ₹ 4 करोड़ की अतिरिक्त राशि के लिए कार्य आदेश जारी किया गया था। इसके अलावा, प्राधिकरण के

अनुमोदन के बिना संरचनात्मक मरम्मत हेतु ₹ 7.77 करोड़ की अतिरिक्त राशि संस्वीकृत की गई थी।

उत्तर में प्राधिकरण ने बताया (अप्रैल 2018) कि ₹ 7.77 करोड़ की अतिरिक्त राशि का प्रस्ताव विवेचना एवं चर्चा हेतु प्राधिकरण की आगामी बैठक की कार्य सूची में लिया जाना था। हालांकि, प्राधिकरण का पुनर्गठन किया जा रहा था और चूक के कारण प्रशासन के द्वारा अनुमोदन पत्र जारी किया गया था।

प्राधिकरण ने आगे बताया कि अप्रैल 2018 में अनुमोदन वापस ले लिया गया था और आगामी प्राधिकरण की बैठक में इस पर विचार-विमर्श हेतु शामिल किया जाएगा और मैसर्स एनएफसीडी को इस खाते में कोई अतिरिक्त भुगतान/ बजट जारी नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जुलाई 2019) कि प्राधिकरण की समिति के सदस्यों को इस मामले को देखने के लिए पुनर्गठित किया गया जो इस दृष्टिकोण पर आधारित था कि सर्तकता अनुभाग द्वारा मैसर्स एनएफसीडी की नियुक्ति की पहले से ही जांच की जा रही थी। आगे बताया गया कि भारतीय तकनीकी संस्थान (आईआईटी), मुम्बई में, जिसने एक तीसरे पक्ष से निर्माण संबंधी लेखापरीक्षा कराई थी, ने अपनी रिपोर्ट में इस तथ्य को लागत में वृद्धि के लिए जिम्मेदारर ठहराया था कि निर्माण संबंधी और निर्माण संबंधी मरम्मत कार्य उन स्थानों पर किए थे जो प्रारंभिक लेखापरीक्षा और निरीक्षण के समय अच्छे प्रतीत हो रहे थे और प्रारंभिक आकलनों में जिन पर विचार नहीं किया गया था।

प्रमुख निर्माण कार्य के लिए ठेका प्रदान करने में अनियमिताओं ने प्राधिकरण के वित्तीय प्रबंधन में गंभीर कमियों को इंगित किया जिसके लिए जिम्मेदारी तय करने की आवश्यकता है।

6.2.3 गुणवत्ता नियंत्रण के लिए कमजोर तंत्र

प्राधिकरण के आपदा प्रबंधन सलाहकार (डीएमए) ने एनएफसीडी के ठेकेदारों द्वारा पूरा किए गए एसडीएफ और रत्न एवं आभूषण भवनों के सभी निर्माण संबंधी एवं जलरोधक निर्माण कार्य का निरीक्षण (नवम्बर 2017) में किया था। उनके द्वारा सभी भवनों में निर्माण संबंधी बड़ी कमियों को उज़ागर करते हुए निरीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत की गई और जिसमें पूर्ण किए गए कार्य में दोषपूर्ण

स्तंभ तथा बीम शामिल थे। यद्यपि प्राधिकरण ने कमियों को सुधारने के लिए एनएफसीडी को अनेक बार मामले से अवगत कराया था, लेखापरीक्षा की तिथि तक एनएफसीडी द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। चूंकि प्राधिकरण और एनएफसीडी के मध्य किसी भी समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर नहीं किया गया था और न ही कोई बैंक गारंटी (बीजी)/निष्पादन गारंटी (पीजी) ली गई थी, प्राधिकरण एनएफसीडी के विरूद्ध किसी भी कार्रवाई को लागू नहीं कर सका था।

उत्तर में प्राधिकरण ने बताया कि एनएफसीडी, डीएमए द्वारा इंगित की गई विसंगतियों पर अनुपालन कर रहा है। समझौता ज्ञापन के संबंध में, प्राधिकरण ने बताया कि समझौता ज्ञापन को अंतिम रूप दिया जा रहा था।

मंत्रालय ने आगे बताया (जुलाई 2019) कि कार्य का निष्पादन सुनिश्चित करने लिए दिए गए गुणवत्ता मानकों एवं तकनीकी विशिष्टताओं के अनुसार भारतीय सिविल इंजीनियर, (आईआईटी), मुम्बई के विभाग के माध्यम से तीसरा पक्ष लेखापरीक्षा का आयोजन किया गया था। तथ्य यह है कि आईआईटी, मुम्बई की निरीक्षण रिपोर्ट से गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र की विफलता स्पष्ट होती है जिसमें बताया गया कि मरम्मत उन स्थानों पर भी की गई थी जो स्थान अच्छी स्थिति में थे, जिसके परिणामस्वरूप लागतों में वृद्धि हुई।

6.2.4 अनिवार्य मापदडों की संवीक्षा किए बिना सेज इकाईयों को एलओपी/ एलओए जारी किए गए

सेज नियमावली 2006 के नियम 17 और 18 में सेज ईकाइयों के आवंटन से संबंधित प्रावधान शामिल है जो कि सेज में इकाई को संस्थापित करने के लिए, सेज में भूमि/औद्योगिक शेड़ों के आवंटन के साथ-साथ पानी के कनेक्शन, पंजीकरण-सह सदस्यता प्रमाणपत्र (आरसीएमसी), केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के पास पंजीकरण का प्रमाण, बिजली का कनेक्शन, भवन अनुमोदन योजना, कारखाने के निरीक्षणालय से अनुमोदन, प्रदूषण नियंत्रण मंजूरी और निर्यात अनुमानों व पिछले निष्पादन के साथ अग्नि शमन विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र, आदि के अनुमोदन के साथ विकास कमिश्नर को आवेदन करने के प्रावधान करता है, यदि आवेदक मौजूदा एसईईपीजेड इकाई है

लेखापरीक्षा में पाया गया (फरवरी 2018) कि प्राधिकरण ने (मई 2017) एमआईडीसी द्वारा व्यवसायिक प्रमाणपत्र जारी करने से पहले ही एसडीएफ VIII (न्यू टॉवर) के निर्माण के लिए इकाईयों के आवंटन हेतु आवेदन आमंत्रित किए थे। इकाई अनुमोदन समिति (यूएसी)[57] के द्वारा जुलाई 2017 में 18 सेज इकाईयों (12 नए एलओपी, छः मौजूदा इकाईयों को ब्रॉड बैंडिंग/ अतिरिक्त स्थान अनुमत किए गए थे) के लिए अनुमोदन दिए गए थे यद्यपि अपेक्षित मंजूरी जैसे व्यवसायिक प्रमाणपत्र (ओसी), पानी एवं बिजली कनेक्शन, प्रदूषण नियंत्रण मंजूरी, फायर क्लीयरेंस और आरसीएमसी प्रमाणपत्र प्राप्त नहीं किये गये थे। व्यवसायिक प्रमाणपत्र प्राप्त करने से पहले एसडीएफ VIII में इकाईयों को आवंटन अनियमित था। इसके अलावा, किसी भी सेज इकाई द्वारा कोई भी व्यवसायिक परिचालन शुरू नहीं किया जा सकता था चूंकि पानी एवं बिजली का कनेक्शन नहीं था और इकाईयों के द्वारा अपेक्षित अनुमोदन प्रमाणपत्र प्रस्तुत नहीं किए जाने के कारण आवंटनों को समीक्षा के तहत रखा गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अगस्त 2017 में आयोजित अनुवर्ती यूएसी ने, पूर्व में यूएसी द्वारा किए गए सभी आवंटनों की समीक्षा करने का निर्णय, एसईईपीजेड प्राधिकरण के अनंतिम पत्र में निर्धारित नियमों और शर्तों की पूर्ति नहीं करने के आधार पर लिया, जैसे कि आवंटी द्वारा शर्तों की स्वीकृति, निर्धारित समय के अंतर्गत भुगतान करना और क्षमता वृद्धि के कारण अतिरिक्त स्थान के लिए आवेदन करने के मामले भी, इस आधार पर कि "उनके पूर्व निष्पादन, मौजूदा संस्थापन क्षमता और उनके द्वारा उपयोग किये गए स्थान के संबंध में अनुमानित निर्यात और इकाईयों को आवंटित स्थान के बीच कोई संबंध प्रतीत नहीं होता।"

लेखापरीक्षा ने प्राधिकरण द्वारा जारी किए गए एलओए की जांच/समीक्षा के परिणाम प्रस्तुत करने का अनुरोध किया (फरवरी 2018) और जवाब देही तय करने के लिए क्या कोई विभागीय कार्यवाही/जांच आयोजित की जा रही थी।

[57]यूएसी का गठन सेज नियमावली एसईईपीजेड प्राधिकरण-डीसी, एसईईपीजेड के नियम 18 के तहत किया गया यूएसी की संरचना-विकास आयुक्त (अध्यक्ष), सदस्य-क्षेत्रीय डीजीएफटी के नामांकित व्यक्ति और आय कर मुम्बई के नांमाकित व्यक्ति के साथ विशेष आमंत्रितगण-संयुक्त डीसी, डिप्टी डीसी, एसईईपीजेड और निर्दिष्ट अधिकारी, एसईईपीजेड।

अपने उत्तर (मार्च 2018) में प्राधिकरण ने बताया कि वाणिज्य मंत्रालय (मार्च 2018) की मंजूरी के बाद, एसडीएफ-VIII (न्यू टॉवर) में रत्न एवं आभूषण इकाईयों के आवंटन रद्द (मई 2018) कर दिए गए हैं। यूएससी के निर्देशों के अनुसार, दिनांक 12 जुलाई 2017 और जुलाई 2017 के एलओए भी रद्द कर दिए गए हैं (मई 2018)।

6.3 निष्कर्ष

अध्याय में शामिल लेखापरीक्षा निष्कर्ष में गंभीर चूके और जीएफआर प्रावधानों का अननुपालन निर्दिष्ट किया गया। अनुमोदन के बिना अतिरिक्त कार्य आदेश जारी करने के मुद्दे और सांविधिक प्राधिकरणों से अनिवार्य मंजूरी की कमी के कारण इकाईयों के आवंटनों को रद्द करने के उदाहरण हैं जिसके लिए प्राधिकरण गंभीर रूप से दोषी हैं और जिसका उच्च स्तर पर पता लगाने की आवश्यकता है। बड़े निर्माण कार्य हेतु ठेका देने में अनियमितताओं ने प्राधिकरण के वित्तीय प्रबंधन में गंभीर कमियों के विषय में बताया जिसके लिए जवाबदेही तय करना आवश्यक है।

हांलाकि मंत्रालय ने बताया कि विभागीय सर्तकता जांच प्रारंभ की गई थी, जांच का परिणाम लेखापरीक्षा के साथ साझा नहीं किया गया था।

नई दिल्ली | **(एम. हिमाबिन्दु)**
दिनांक: 26 नवम्बर, 2019 | **प्रधान निदेशक (सीमा शुल्क)**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली | **(राजीव महर्षि)**
दिनांक: 29 नवम्बर, 2019 | **भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक**