

3. अनुपालना लेखापरीक्षा आक्षेप

राज्य सरकार की कम्पनियों एवं निगमों द्वारा किये गये व्यवहारों की नमूना जांच से प्रकट हुए महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणाम इस अध्याय में सम्मिलित किये गये हैं।

जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड

3.1 उपभोक्ताओं के बिजली के बिलों में सुधार-राजस्थान लोक सेवाओं के प्रदान करने की गारन्टी अधिनियम, 2011 का क्रियान्वयन

राजस्थान सरकार (राज्य सरकार) ने निर्धारित समय सीमाओं के भीतर राज्य के लोगों को निर्धारित अधिसूचित सेवाओं की सुपुर्दगी प्रदान करने के लिए 'राजस्थान लोक सेवाओं के प्रदान करने की गारन्टी अधिनियम, 2011' (आरजीडीपीएस अधिनियम, 2011) लागू किया (सितम्बर 2011)। राज्य सरकार द्वारा 'राजस्थान लोक सेवाओं के प्रदान करने की गारन्टी अधिनियम, 2011' (आरजीडीपीएस अधिनियम, 2011) भी अधिसूचित किये गये (अक्टूबर 2011) जिनमें आरजीडीपीएस अधिनियम, 2011 के प्रावधानों को क्रियान्वित करने के लिए क्रियाविधियों का प्रावधान है। राज्य सरकार का प्रशासनिक सुधार एवं समन्वय विभाग (एआरसीडी) आरजीडीपीएस अधिनियम/नियमों के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार विभागों को निर्देश/दिशानिर्देश/परिपत्र जारी करता है।

आरजीडीपीएस अधिनियम, 2011 की धारा 4 में निर्दिष्ट है कि पदनामित अधिकारी सेवा प्राप्त करने के लिए पात्र व्यक्ति को निर्दिष्ट समय में अधिसूचित सेवा प्रदान करेगा। अगर किसी व्यक्ति को निर्दिष्ट समय के भीतर किसी प्रकार की सेवा प्रदान नहीं की जाती है, तो वह व्यक्ति आवेदन की अस्वीकृति अथवा निर्दिष्ट समय सीमा की समाप्ति से 30 दिनों की अवधि के अन्दर प्रथम अपीलीय प्राधिकारी को अपील दायर कर सकता है। प्रथम अपीलीय प्राधिकारी के निर्णय के विरुद्ध प्रथम अपील के फैसले की तारीख से 60 दिनों की अवधि के भीतर द्वितीय अपील भी दायर की जा सकती है। जहां द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी यह मानता है कि नामित अधिकारी सेवा प्रदान करने में विफल रहा या पर्याप्त तथा उचित कारणों के बिना देरी की, तो वह ₹ 500 से ₹ 5,000 के बीच एकमुश्त जुर्माना लगा सकता है जो कि अधिनियम की धारा 7 के अनुसार नामित अधिकारी के वेतन से वसूली योग्य होगा।

मार्च 2016 तक, राज्य सरकार अधिनियम की धारा 3 के तहत 153 सेवाओं को अधिसूचित कर चुकी थी। 153 सेवाओं में से पांच सेवाएं ऊर्जा विभाग से संबंधित हैं जिसमें नए कनेक्शन जारी करना, बिजली बिलों में सुधार, मीटर्स के प्रतिस्थापन, बिजली आपूर्ति में सुधार, एवं आधारभूत सुविधाओं पर आधारित सेवाओं की सुपुर्दगी सम्मिलित हैं। राज्य की तीन¹ बिजली

1 अजमेर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड, जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड एवं जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड।

वितरण कंपनियों द्वारा इस अधिनियम में निर्धारित निर्दिष्ट समयावधि के भीतर इन सेवाओं की सुपुर्दगी को सुनिश्चित करना आवश्यक है।

वर्तमान लेखापरीक्षा (दिसंबर 2016 से मार्च 2017 तक) यह आकलन करने के लिए की गई कि क्या 'जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड' (कम्पनी) द्वारा इस अधिनियम में निर्दिष्ट समयावधि के भीतर उपभोक्ताओं के बिजली बिलों में सुधार किया गया था। यह भी देखा गया था कि क्या कम्पनी ने आरजीडीपीएस अधिनियम एवं उसके अधीन नियमों के अनुसार अधिसूचित सेवाओं की सुपुर्दगी के बारे में उचित अभिलेखों को संधारित किया था एवं उपभोक्ताओं के बीच प्रचार एवं जागरूकता उत्पन्न करने के लिए पर्याप्त उपाय किए गये थे। लेखापरीक्षा द्वारा 2014-15 से 2016-17 (अक्टूबर 2016 तक) की अवधि के दौरान बिजली बिलों में सुधार के लिए कम्पनी के निष्पादन का विश्लेषण किया गया। सरकार के उत्तर (जुलाई 2017) को ध्यान में रखते हुए अनुच्छेद को अन्तिम रूप दिया गया था।

कम्पनी का विद्युत वितरण नेटवर्क तीन जोन (जोधपुर, बीकानेर तथा बाड़मेर) में विभाजित किया गया है जो आगे 12 वृत्तों एवं वृत्तों के अन्तर्गत 155 उपखण्डों में विभाजित है। उपभोक्ताओं को लो टेंशन (एलटी) एवं हाईटेंशन (एचटी) श्रेणियों में बांटा गया है। साथ ही, कम्पनी ने एलटी उपभोक्ताओं को ग्रामीण तथा शहरी उपभोक्ताओं में वर्गीकृत किया। मार्च 2016 तक कम्पनी के पास 1,586 एचटी उपभोक्ताओं सहित 33.12 लाख उपभोक्ता थे। हमने एचटी तथा एलटी उपभोक्ताओं से संबंधित बिलिंग शिकायतों के संशोधन में कम्पनी के निष्पादन का आकलन करने के लिए 12 वृत्तों में से पांच² वृत्तों (42 प्रतिशत) का चयन किया। नमूना चयन के लिए प्राथमिक आधार एचटी तथा एलटी उपभोक्ताओं की सर्वाधिक संख्या थी। सभी वृत्तों के भौगोलिक प्रतिनिधित्व को रखने के लिए प्रत्येक जोन से कम से कम एक वृत्त चुना गया था।

एचटी श्रेणी में निष्पादन की समीक्षा जोधपुर शहर तथा पाली वृत्तों में की गई। दोनों वृत्तों में कम्पनी के कुल एचटी उपभोक्ताओं की हिस्सेदारी³ 37.64 प्रतिशत थी। शेष तीन वृत्तों में (चुरु, जोधपुर जिला वृत्त एवं बाड़मेर) एलटी श्रेणी में निष्पादन की समीक्षा की गई। एलटी उपभोक्ताओं की बड़ी संख्या को ध्यान में रखते हुए हमने उपभोक्ताओं की अधिकतम संख्या के अनुसार प्रत्येक वृत्त से दो उपखण्डों का चयन किया। चयनित छह⁴ उपखण्डों में मार्च 2016 तक कम्पनी के 1.64 लाख उपभोक्ता समाविष्ट थे।

3.1.1 बिजली के बिल को सुधारने के लिए अधिनियम के तहत अनुमत्त समयावधि

विद्युत बिलों से संबंधित विभिन्न प्रकार की शिकायतों को हल करने के लिए अधिनियम के

2 जोधपुर शहर वृत्त, पाली, चुरु, जोधपुर जिला वृत्त एवं बाड़मेर।

3 जोधपुर शहर वृत्त (379 एचटी उपभोक्ता) और पाली वृत्त (218 एचटी उपभोक्ता)।

4 जोधपुर जिला वृत्त के अधीन बालेसर एवं मंडोर उपखण्ड; बाड़मेर वृत्त के अधीन सिवाना एवं चोहटन उपखण्ड; एवं चुरु वृत्त के अधीन चुरु एवं तारानगर उपखण्ड।

अन्तर्गत अनुमत्त समयावधि नीचे उल्लिखित है।

| शिकायत का प्रकार | शिकायत के समाधान के लिए अधिनियम के अन्तर्गत निर्धारित समयावधि |
|---|--|
| गलत बिल / अनुचित टैरिफ / बिजली बिल का प्राप्त नहीं होना /अपर्याप्त समयावधि के बारे में शिकायत | <ul style="list-style-type: none"> अगर शिकायत ग्राहक द्वारा टेलीफोन अथवा व्यक्तिशः की गई है, तो तीन घंटे के अन्दर। अगर शिकायत डाक द्वारा प्राप्त की जाती है तो सात दिनों के अन्दर। |
| गणितीय त्रुटि या बिल के भुगतान के लिए अनुमत्त अपर्याप्त समयावधि | <ul style="list-style-type: none"> उसी दिन जिस पर शिकायत मिलती है। जिस दिन शिकायत डाक द्वारा प्राप्त हो चुकी है। |
| बिजली बिल के संबंध में अन्य शिकायतें | <ul style="list-style-type: none"> सात दिनों के अन्दर। |
| अन्य शिकायतें (जहां मीटर की जांच सम्मिलित है) | <ul style="list-style-type: none"> 30 दिनों में सत्यापन के बाद के 60 दिनों में सुधार किया जाना है। |
| विद्युत बिल के संबंध में हाई टेंशन उपभोक्ता की शिकायत | <ul style="list-style-type: none"> तीन दिन में। |

3.1.2 आवश्यक अभिलेखों/पंजिकाओं के रख-रखाव का अभाव

आरजीडीपीएस नियमों के नियम 17 के अनुसार नामित अधिकारी को फॉर्म -3 में एक रजिस्टर संधारित किया जाना आवश्यक था जिसमें आवेदक का नाम तथा पता, सेवा जिसके लिए आवेदन प्राप्त हुआ है, निर्दिष्ट समय सीमा की अंतिम तिथि, स्वीकृत/अस्वीकृत आवेदन, तथा पारित किये गये आदेश की तिथि एवं विवरण शामिल होगा। नियम 17 के अनुसार प्रथम अपील प्राधिकारी, द्वितीय अपील प्राधिकारी तथा पुनरीक्षण अधिकारी द्वारा क्रमशः फॉर्म-4, फॉर्म-5 तथा फॉर्म-6 में मामलों के अभिलेख संधारित करना भी आवश्यक है। इसके साथ ही, नियम 4 में निर्दिष्ट है कि नामित अधिकारी अथवा उसके द्वारा अधिकृत व्यक्ति आवेदक को फॉर्म-1 में इसकी पावती देगा तथा पावती पर इस सेवा को प्रदान करने की निर्दिष्ट समय सीमा की अंतिम तिथि का उल्लेख करेगा।

हमने देखा कि छह उपस्वण्ड कार्यालयों तथा एचटी बिलिंग अनुभाग में से किसी भी नामित अधिकारियों/ प्राधिकारियों के द्वारा अप्रैल 2014 से अक्टूबर 2016 के दौरान वांछित रिकार्ड संधारित नहीं किया गया। यद्यपि, कम्पनी द्वारा उपस्वण्ड कार्यालयों एवं एचटी बिलिंग अनुभाग को पावती रसीदें उपलब्ध कराई गई थी लेकिन नामित अधिकारियों/ उनके द्वारा अधिकृत व्यक्तियों द्वारा इस अवधि के दौरान किसी भी आवेदक को शिकायत की पावती नहीं दी गई।

उपस्वण्डों तथा एचटी बिलिंग अनुभाग के सहायक अभियंताओं /लेखा अधिकारी ने उत्तर दिया (मार्च 2017) कि अधिक कार्य भार के कारण अभिलेख संधारित नहीं किये गये थे।

इस प्रकार, उपस्वण्ड निर्धारित अभिलेखों के रखरखाव के संबंध में अधिनियम तथा आरजीडीपीएस नियमों के प्रावधानों का अनुपालन करने में विफल रहे।

सरकार ने बताया (जुलाई 2017) कि आवश्यक अभिलेख सामान्य रूप से फील्ड कार्यालयों द्वारा संधारित किये जाते हैं। फील्ड कार्यालयों को फॉर्म 3, 4, 5 एवं 6 में अभिलेखों को संधारित करने एवं पावती रसीद जारी करने के लिए एक बार फिर से आदेशित किया जा चुका है। साथ ही, एचटी बिलिंग अनुभाग को अवधि (2014-17) के दौरान केन्द्रीकृत कर दिया गया था एवं उपस्वण्डों में एचटी उपभोक्ताओं से प्राप्त परिवेदनाओं को उनके समाधान के लिए तुरंत

एचटी बिलिंग अनुभाग को अग्रेषित कर दी गई थी। उत्तर सही नहीं था क्योंकि निर्धारित अभिलेखों को चयनित किसी भी उपखण्ड तथा एचटी बिलिंग अनुभाग द्वारा संधारित नहीं किया गया था। इसके साथ ही, उपखण्डों तथा एचटी बिलिंग अनुभाग के सहायक अभियंताओं / लेखा अधिकारियों द्वारा इसकी पुष्टि की गई कि निर्धारित अभिलेख संधारित नहीं किये गये थे।

3.1.3 राज्य सरकार को गलत सूचना रिपोर्ट करना

राज्य सरकार के प्रशासनिक सुधार तथा समन्वय विभाग (एआरसीडी) द्वारा प्राप्त शिकायतों, शिकायतों के निपटान तथा उपभोक्ताओं द्वारा दायर की गई अपीलों के संबंध में निर्धारित प्रारूप में पाक्षिक सूचना प्रस्तुत करने के लिए संबंधित विभागों को आदेश जारी किये गये (मार्च 2012)। एआरसीडी ने कम्पनी द्वारा राज्य के लोगों को समय पर अधिसूचित सेवाओं की सुपुर्दगी की निगरानी के लिए एक नोडल अधिकारी नियुक्त करने का निर्देश भी दिया (जुलाई 2015)।

कम्पनी ने अधीक्षण अभियंता (एसई), परियोजना, नियोजन एवं निगरानी (पीपीएण्डएम) को एक नोडल अधिकारी के रूप में नामित किया (अक्टूबर 2012) जिसके द्वारा अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार उपभोक्ताओं को सेवाओं की सुपुर्दगी की निगरानी करना, प्रत्येक जोन से प्राप्त सूचना को संकलित करना, तथा निर्धारित प्रारूप में राज्य सरकार को पाक्षिक रूप से सूचना प्रस्तुत करना आवश्यक था। जोनल कार्यालय को दी जाने वाली सूचना उपखण्डों, खण्ड कार्यालयों, एवं वृत्त कार्यालय के माध्यम से प्रवाहित की जानी थी।

हमने देखा कि चयनित उपखण्डों ने उपभोक्ता की शिकायतों एवं उनके निपटान के बारे में कोई भी जानकारी को संकलित नहीं किया तथा खण्ड कार्यालयों को नहीं भेजा। इसके साथ ही, खण्ड कार्यालयों द्वारा भी कोई सूचना संकलित नहीं की गई तथा वृत्तों को नहीं भेजी गई। यहां तक कि वृत्त कार्यालयों ने भी उपखण्डों एवं खण्डों से बिना किसी आगत के अपने स्तर पर ही सूचना को संकलित किया तथा संबंधित जोनल कार्यालय को इसके पाक्षिक आंकड़े भेज दिए जिन्हें आगे एसई (पीपीएण्डएम) को भेज दिया गया। एसई (पीपीएण्डएम) ने कम्पनी के लिए सम्पूर्ण रूप से सूचना को संकलित किया तथा इसे राज्य सरकार को भेज दिया।

यह इंगित करता है कि जोनल कार्यालय द्वारा भेजी गई सूचना उपखण्डों द्वारा प्राप्त की गई एवं निपटाई गई शिकायतों के वास्तविक आंकड़ों पर आधारित नहीं थी। इसने एसई (पीपीएण्डएम) द्वारा राज्य सरकार को गलत सूचना प्रस्तुत करने को भी बढ़ावा दिया।

जोनल कार्यालयों द्वारा एसई (पीपीएण्डएम) को भेजी गई पाक्षिक सूचना एवं एसई (पीपीएण्डएम) द्वारा राज्य सरकार को प्रस्तुत प्रतिवेदनों की हमारी संवीक्षा से खुलासा हुआ कि:

- प्राप्त की गई एवं दूर की गई शिकायत की प्रकृति तथा उसके प्रकार को इंगित किये बिना सभी पांच प्रकार की शिकायतों का एक समेकित आंकड़ा बाड़मेर तथा बीकानेर जोनों के अधीन चयनित वृत्त कार्यालयों द्वारा भेजा गया। सभी तीनों जोनल कार्यालयों द्वारा भी एसई (पीपीएण्डएम) को सभी पांच प्रकार की शिकायतों के समेकित आंकड़े प्रस्तुत किये गये
- एसई (पीपीएण्डएम) द्वारा भी प्राप्त की गई एवं दूर की गई सभी पांच प्रकार की शिकायतों का एक समेकित आंकड़े राज्य सरकार को सूचित किया गया। इसके साथ ही, यह भी बताया

गया कि सभी शिकायतों का निवारण इस अधिनियम में निर्धारित समयावधि के अन्दर किया गया तथा यहां तक कि अधिनियम के लागू होने के बाद देरी का एक भी मामला नहीं था।

इस प्रकार, स्पण्ड स्तर से एसई (पीपीएण्डएम) तक सभी प्राधिकारी, अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार उपभोक्ताओं को सेवाओं की सुपुर्दगी की निगरानी करने में विफल रहे। कम्पनी द्वारा राज्य सरकार को गलत सूचना प्रदान की गई। इसके साथ ही, सूचित की गई जानकारी निर्धारित प्रारूपों में नहीं थी। राज्य सरकार भी अधिनियमानुसार कम्पनी द्वारा सेवाओं की सुपुर्दगी की निगरानी करने में विफल रही क्योंकि निर्धारित प्रारूपों में जानकारी को प्रस्तुत नहीं करने के लिए एआरसीडी द्वारा कोई निर्देश/सुझाव जारी नहीं किये गये।

सरकार ने बताया कि केन्द्रीकृत ग्राहक सेवा केंद्र एवं 33 केवी जीएसएस पर शिकायतों को दर्ज कराने का एक तंत्र विद्यमान है एवं इसलिए यह सही नहीं था कि अभिलेख संधारित नहीं किये गये थे। एसई (पीपीएण्डएम) ग्राहक सेवा केन्द्र के साथ साथ वृत्त कार्यालयों से सूचना एकत्र करता है। सभी पांच प्रकार की शिकायतों की सूचना समेकित करने के लिए निर्देश जारी किये जा चुके हैं। आरजीडीपीएस अधिनियम की आवश्यकता के अनुसार सूचना का संकलन करने के लिए फील्ड कार्यालयों तथा ग्राहक सेवा केंद्र को भी निर्देश जारी किये जा चुके हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपस्पण्ड एवं स्पण्ड कार्यालयों द्वारा सूचना को संकलित नहीं किया गया तथा वृत्त कार्यालयों को भी कोई सूचना नहीं भेजी गई। सहायक अभियंताओं द्वारा भी स्वीकार किया गया कि अधिक कार्य भार के कारण अभिलेख संधारित नहीं किये गये थे। यह भी देखा गया कि अधिनियम के लागू होने के बाद एसई (पीपीएण्डएम) द्वारा यहां तक कि देरी का एक भी मामला प्रतिवेदित नहीं किया गया लेकिन कम्पनी ने आगामी अनुच्छेद में अपने उत्तर में शिकायतों के निवारण में देरी के तथ्य को स्वीकार किया।

3.1.4 शिकायतों के निवारण में विलंब

फॉर्म 3 में रजिस्टर, पावती रसीदों तथा अन्य सम्बद्ध अभिलेख/ डाटा के अभाव में, लेखापरीक्षा द्वारा बिजली बिलों के सुधार से संबंधित शिकायतों के निपटान में देरी की सीमा का विस्तृत परीक्षण नहीं किया जा सका। इसलिए, हमने उपस्पण्डों पर संधारित की गई शिकायत/ आवेदन पत्रावली की संवीक्षा की जिसमें उपभोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत किये गये व्यक्तिगत शिकायतें/ आवेदन शामिल थे। तथापि, आवेदन पत्रों का पृष्ठ क्रमांक अथवा सूचीयन अथवा आवेदन पत्रों पर पंजीकरण नम्बर का आबंटन अथवा पत्रावली में आवेदन पत्रों से सहसंबंधित शिकायत रजिस्टर के संधारण के अभाव के कारण पत्रावली में सभी आवेदन पत्र /शिकायतों की उपलब्धता को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

चयनित छः उपस्पण्डों पर संधारित की गई पत्रावलियों में पाई गई बिलों से संबंधित 10,367 आवेदनपत्रों /शिकायतों में से 6,680 (64 प्रतिशत) मामलों में आवेदनों के प्राप्त होने की तारीख अथवा उपभोक्ताओं द्वारा आवेदन प्रस्तुत करने की तारीख तथा कम्पनी द्वारा शिकायत निपटान की तिथि उपलब्ध नहीं थी। शेष 3,687 शिकायतों में से 'उपभोक्ता प्रभार तथा अनुमोदन रजिस्टर' (सीसीएण्डएआर) में दर्शायी गई 141 शिकायतों के निपटान की तिथि आवेदन की प्राप्ति की तिथि से पहले की दर्शायी हुई थी। इसलिए, उचित डाटा के अभाव के कारण 10,367 शिकायतों में से 6,821 (66 प्रतिशत) के सुधार में शामिल समयावधि सत्यापित योग्य नहीं थी।

शेष 3,546 शिकायतों में जहां आवेदन की प्राप्ति की तिथि तथा शिकायत निपटान की तिथि का उल्लेख किया गया था, हमने पाया कि 3,184 (90 प्रतिशत) शिकायतों के निपटान करने में देरी थी। इन शिकायतों के सुधार के लिए अधिनियम में अनुमत्त एक दिन की निर्दिष्ट समयावधि के विरुद्ध एक दिन से 233 दिनों की सीमा तक देरी की गई थी। 420 मामलों (13 प्रतिशत) में देरी 30 दिनों से अधिक की थी।

कम्पनी द्वारा राज्य सरकार को 16.65 लाख शिकायतों के निपटान में विलंब का एक भी मामला रिपोर्ट नहीं किया गया (अधिनियम के लागू होने के बाद से 31 अक्टूबर 2016 तक सम्पूर्ण कम्पनी के लिए)। तथापि, चयनित एसडीओज में, 90 प्रतिशत शिकायतों का निस्तारण एक दिन से 233 दिनों के बीच की देरी के साथ किया गया था।

इस प्रकार, कम्पनी निर्धारित समयावधि के अन्दर उपभोक्ताओं के बिल संबंधित शिकायतों को हल करने में विफल रही। एसई (पीपीएण्डएम) ने अधिनियम में निर्दिष्ट समयावधि के अन्दर सभी शिकायतों के समाधान करने के बारे में राज्य सरकार को सूचित किया था। शिकायतों को हल करने में समय सीमा का पालन करने में कम्पनी की विफलता तथा राज्य सरकार द्वारा निगरानी के अभाव में अधिनियम के लागू किये जाने के उद्देश्य को विफल किया जबकि निर्धारित समयावधि में सेवाओं की सुपुर्दगी प्राप्त करना लोकाधिकार था।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि बिलिंग संबंधी शिकायतों के निवारण में देरी फील्ड कार्यालयों में कर्मचारियों की कमी के कारण थी। कर्मचारियों की कमी से निपटने के लिए फील्ड कार्यालयों में कर्मचारियों को प्रतिनियुक्त किया जा रहा था। साथ ही, अधिनियम में निर्धारित समय सीमा के अन्दर शिकायतों के समाधान को सुनिश्चित करने के लिए सभी फील्ड अधिकारियों को सलाह दी जा रही है तथा, यदि, शिकायतों के समाधान करने में देरी के संबंध में कोई सूचना प्राप्त हुई तब दोषी अधिकारियों के विरुद्ध आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

3.1.5 एचटी बिलिंग में विसंगतियाँ

दो चयनित वृत्तों में एचटी उपभोक्ताओं की व्यक्तिगत पत्रावलियों की जांच में खुलासा हुआ कि कम्पनी को अप्रैल 2014 से अक्टूबर 2016 की अवधि के दौरान बिलों से संबंधित 43 शिकायतें प्राप्त हुईं। हमने देखा कि 43 में से 41 शिकायतों (95 प्रतिशत) को तीन दिनों की निर्धारित अवधि के विपरीत चार दिन एवं 135 दिनों के बीच की देरी के साथ हल किया गया।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं परिवेदनाओं के निवारण में देरी का कारण कर्मचारियों की भारी कमी को बताया। आगे यह भी बताया कि प्रत्येक मामले में संबंधित उच्चाधिकारी की पूर्वानुमति आवश्यक थी एवं इसलिए परिवेदनाओं के निवारण में देरी हुई।

3.1.6 शिकायतों को स्वीकार नहीं करना

उपभोक्ताओं से प्राप्त शिकायतों/ आवेदन पत्रों की संवीक्षा के आधार पर हमने देखा कि उपस्वण्डों तथा स्वण्ड कार्यालयों ने शिकायतों को हल करने के लिए उपभोक्ताओं के आवेदन पत्रों को तुरंत स्वीकार नहीं किया। आवेदकों को लाइनमैन से मीटर पठन की एक तथ्यात्मक रिपोर्ट लाकर देने एवं इसे संबंधित कनिष्ठ अभियंता से सत्यापित करवाकर देने के लिए कहा गया।

गणितीय त्रुटि/गलत बिलिंग से संबंधित शिकायतों को अधिनियमानुसार उसी दिन हल किया जाना आवश्यक था। तथापि, उपखण्डों द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया ने उपभोक्ताओं को सेवा की सुपुर्दगी में देरी की क्योंकि लाइनमैन तथा कनिष्ठ अभियंताओं की फील्ड ड्यूटी के कारण तथ्यात्मक मीटर पठन को सत्यापित कराने में लगभग दो से छह दिनों का समय लगा।

चयनित उपखण्डों के सहायक अभियंताओं ने उत्तर दिया (मार्च 2017) कि उपभोक्ताओं के समय को बचाने के लिए सत्यापित तथ्यात्मक मीटर रीडिंग रिपोर्ट लाने को कहा गया था। तथापि, भविष्य में उपभोक्ताओं के आवेदन पत्रों को सीधे स्वीकार कर लिया जाएगा तथा क्रियाविधिनुसार कार्यवाही की जाएगी।

सरकार ने कहा कि उपभोक्ताओं की शिकायतों को सीधे स्वीकार कर लिया गया था तथा निवारण के लिए संबंधित लाइनमैन एवं कनिष्ठ अभियंताओं को भेजा गया। आगे यह बताया कि अब फील्ड प्रभारी को सभी प्रकार की शिकायतों के निवारण के लिए जिम्मेदारी दी जा चुकी है। शिकायतों को स्वीकार करने के संबंध में सरकार का उत्तर उपभोक्ताओं की शिकायतों/ आवेदन पत्रों की दृष्टि से सही नहीं था जो कि उपखण्डों के संबंधित सहायक अभियंताओं द्वारा स्वीकार किया गया था।

3.1.7 पदनामित अधिकारियों/अपीलीय अधिकारियों को प्रशिक्षण का अभाव

आरजीडीपीएस नियम 2011 का नियम 20 (4) राज्य सरकार को वित्तीय तथा अन्य संसाधनों की उपलब्धता की सीमा तक इस अधिनियम के अन्तर्गत नामित अधिकारी, प्रथम अपील अधिकारी, द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी तथा पुनरीक्षणाधिकारी को उनके अपने कर्तव्यों के बारे में प्रशिक्षण प्रदान करने का निर्देश देता है।

हमने देखा कि कम्पनी अथवा राज्य सरकार ने अधिनियम के अन्तर्गत नामित अधिकारियों तथा अन्य अधिकारियों/ प्राधिकारियों को अपने कर्तव्यों के बारे में अवगत कराने के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन नहीं किया।

सरकार ने उत्तर दिया कि नए राजस्थान संपर्क पोर्टल के अंतर्गत शिकायतों के समाधान के लिए राज्य सरकार द्वारा उचित प्रशिक्षण दिया गया था तथा आरजीडीपीएस अधिनियम के लिए अतिरिक्त प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं थी। उत्तर इस तथ्य की दृष्टि से सहमतिकारक नहीं था कि उपखण्डों द्वारा आरजीडीपीएस अधिनियम के अधीन आवश्यक अभिलेखों को संधारित नहीं किया गया था तथा इसके साथ ही बिल से संबंधित शिकायतें सीधे तौर पर उपभोक्ताओं से प्राप्त नहीं हुई थी।

3.1.8 उपभोक्ताओं के बीच जागरूकता का अभाव

आरजीडीपीएस नियमों के नियम 7 के अनुसार नामित अधिकारी द्वारा जनसाधारण की सुविधा के लिए फॉर्म-2 में सूचना पट्ट पर सेवाओं से संबंधित सभी प्रासांगिक सूचना प्रदर्शित किया जाना आवश्यक था। सूचना पट्ट को कार्यालय के एक विशिष्ट स्थान पर स्थापित करने की आवश्यकता थी तथा अधिसूचित सेवा प्राप्त करने के लिए आवेदन पत्र के साथ संलग्न किये जाने वाले सभी आवश्यक दस्तावेजों को सूचना पट्ट पर प्रदर्शित किया जाना चाहिए था। फॉर्म-2 में अधिसूचित सेवाओं का विवरण, आवेदन पत्र के साथ संलग्न किये जाने वाले दस्तावेजों, सेवाएं प्रदान करने के लिए निर्धारित समय सीमाओं, प्रथम अपील अधिकारी का

पदनाम एवं पता, पहली अपील के निपटारे के लिए निर्धारित समय सीमा, तथा द्वितीय अपीलीय प्राधिकारी का पदनाम एवं पते को सम्मिलित किया गया था।

आरजीडीपीएस नियमों के नियम 20(1) के अनुसार राज्य सरकार को निम्न बातें आवश्यक थीं:

- जनता, विशेष रूप से वंचित समुदायों की समझ को आगे बढ़ाने, अधिनियम के तहत परिकल्पित अधिकारों का प्रयोग कैसे करें इसके लिए अभियानों एवं कार्यक्रमों को विकसित तथा व्यवस्थित करना
- कार्यक्रमों के विकास एवं संगठन में भाग लेने के लिए लोक प्राधिकारियों को प्रोत्साहित करना तथा स्वयं ऐसे कार्यक्रम करना
- अधिसूचित सेवाओं तथा आवेदन पत्रों की समय-सीमाओं एवं प्रक्रियाओं के बारे में लोक प्राधिकारियों द्वारा सटीक जानकारी को समय पर एवं प्रभावशाली प्रचार द्वारा बढ़ावा दिया जाना।

हमने देखा कि कम्पनी ने निर्दिष्ट समय के अन्दर अधिसूचित सेवाओं की सुपुर्दगी प्राप्त करने के लिए उपभोक्ताओं के बीच उनके अधिकार के बारे में जागरूकता पैदा करने के लिए पर्याप्त कदम नहीं उठाए। कम्पनी द्वारा उपभोक्ता जागरूकता कार्यक्रमों का आयोजन नहीं किया तथा ना ही इलेक्ट्रॉनिक मीडिया अथवा समाचार पत्रों में विज्ञापन के माध्यम से उपभोक्ता अधिकारों का प्रचार किया। हमने पाया कि प्रधान कार्यालय, चोहटन, चुरु तथा तारानगर उपस्वण्डों द्वारा तो सूचना प्रदर्शित करने के लिए सूचना पट्ट भी स्थापित नहीं किये गये थे जैसा कि अधिनियम के अधीन निर्धारित था।

3.1.9 बिलिंग सिस्टम में विसंगतियां

हमने देखा कि बिलिंग प्रणाली उपभोक्ताओं को प्रथम बिल जारी नहीं करना, मीटर रीडर द्वारा गलत मीटर पठन के कारण गलत बिलिंग, बिजली बिल का वितरण नहीं किया जाना, बिजली बिलों के भुगतान के लिए अनुमत्त अपर्याप्त समयावधि तथा अनुचित प्रभार लगाने जैसी विसंगतियों से भरी हुई थी जैसा कि नीचे बताया गया है।

- अप्रैल 2014 से अक्टूबर 2016 की अवधि के दौरान पांच⁵ चयनित उपस्वण्डों में नये जारी किये गये 32,481 एलटी कनेक्शनों में से 11,613 (35.75 प्रतिशत) मामलों में प्रथम बिल जारी करने में देरी हुई। देरी की समय सीमा 90 दिनों की निर्धारित अवधि के विपरीत एक से 50 महीनों के मध्य थी। देरी के कुल 11,613 मामलों में से उपभोक्ताओं से केवल 26 शिकायतों में देरी चार माह एवं 28 माह के मध्य पाई गई। कुछ उपभोक्ताओं ने बार-बार बिल जारी करने का अनुरोध किया लेकिन उपस्वण्डों ने प्रथम बिल को समय पर जारी करने को सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया। चुरु उपस्वण्ड द्वारा ए-49⁶ रजिस्टर संधारित नहीं किया गया तथा इस प्रकार, प्रथम बिल जारी करने में देरी सत्यापन योग्य नहीं थी।

5 मण्डौर, बालेसर, सिवाना, चोहटन एवं तारानगर।

6 ए-49 रजिस्टर सर्विस संख्या एवं उपभोक्ताओं को जारी किये गये नये विद्युत कनेक्शन को दर्शाता है। यह रजिस्टर कनेक्शन की तिथि एवं उपभोक्ता को जारी किये गये प्रथम बिल की तिथि भी दर्शाता है।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि कनेक्शन करने के बाद एक साथ लोट में पत्रावलियों को प्रस्तुत करने के कारण कुछ स्थानों, विशेष रूप से बीपीएल कनेक्शन जो ठेकेदारों द्वारा किये जाते हैं, में देरी हुई थी। देरी को सही करने के लिए प्रयास शुरू किये जा चुके हैं।

- हमारे द्वारा की गई 10,367 आवेदन पत्रों की संवीक्षा में से 7,746 (74.72 प्रतिशत) शिकायतें मीटर रीडर द्वारा गलत मीटर पठन लिये जाने से संबंधित थी। 550 मामलों में उपभोक्ता के परिसरों में जाये बिना ही मीटर रीडरों द्वारा मीटर पठन दर्ज किया गया।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि कम्पनी गलत मीटर पठन को रिपोर्ट करने पर बहुत सख्त है तथा दोषी मीटर रीडर के विरुद्ध कार्यवाही की जा रही थी।

- चयनित उपखण्डों में हमने पाया कि बिजली बिलों को प्राप्त नहीं करने के संबंध में उपभोक्ताओं की 188 शिकायतें थी। हमने देखा कि ठेकेदारों ने अप्रैल 2014 से अक्टूबर 2016 के दौरान 52,201 बिलों की सुपुर्दगी नहीं किये जाने के बारे में सूचित किया। तथापि, उपखण्डों ने ठेकेदारों द्वारा बिलों की सुपुर्दगी नहीं दिये जाने के कारणों का पता नहीं लगाया। इन उपभोक्ताओं द्वारा बकाया देयों का भुगतान करने के लिए उपखण्डों से बिल जारी करवाना पड़ा।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि कार्यादेशों में पावती रसीद लेने का प्रावधान किया जा चुका है। साथ ही, देय तिथि, बिल की राशि इत्यादि के बारे में उपभोक्ताओं को सूचित करने के लिए बिल जनरेट होने का एसएमएस पंजीकृत मोबाइल नम्बरों पर भेजा जा रहा है।

- विद्युत आपूर्ति के नियम तथा शर्तें, 2004 का वाक्यांश 36 (1) बिल के भुगतान के लिए इसको जारी करने की तिथि से 15 दिनों की समयावधि (पीएचईडी के मामले में 19 दिन) की अनुमति प्रदान करता है। अभिलेखों की जांच से पता चला कि कई मामलों में बिल के मुद्रण की तारीख से पहले बिल जारी करने की तारीख का उल्लेख था। इस प्रकार, इन मामलों में उपभोक्ताओं को बिल जमा करने के लिए निर्धारित समयावधि नहीं मिली।

सरकार ने बताया कि जब बिलों के वितरण में देरी हुई हो तब उपखण्डों द्वारा सामान्यतः उचित कारण उपलब्ध कराने पर उपभोक्ताओं के निवेदन पर देय तिथि को बढ़ा दिया जाता है।

- कम्पनी ने अगस्त 2013 में सूर-सागर उपखण्ड से मण्डोर उपखण्ड जो कि ग्रामीण उपखण्ड है, में 30 उपभोक्ताओं का स्थानांतरण किया। तथापि, मण्डोर उपखण्ड द्वारा इन उपभोक्ताओं से शहरी उपकर वसूलना बंद नहीं किया गया। सात उपभोक्ताओं के अनुरोध पर शहरी उपकर को सितंबर 2015 में हटा दिया गया। शेष मामलों में उपभोक्ताओं से शहरी कर की वसूली अभी भी की जा रही थी (मार्च 2017)।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि सुधारात्मक कदम उठाये जा चुके थे तथा शेष उपभोक्ताओं पर शहरी उपकर नहीं लगाया गया था।

उपरोक्त उदाहरणों से पता चलता है कि उपभोक्ताओं को इस अधिनियम के अन्तर्गत अपने अधिकारों के बारे में जानकारी नहीं थी तथा इसलिए, बिल प्रणाली में भारी कमियों के उपरांत भी अधिनियम के तहत शिकायतें दर्ज नहीं कराई गईं। इसके साथ ही, शिकायत दर्ज कराने वाले उपभोक्ताओं को अपीलीय प्राधिकारियों के बारे में भी जानकारी नहीं थी क्योंकि किसी भी उपभोक्ता द्वारा अपनी शिकायतों के निवारण के लिए कभी भी अपील दर्ज नहीं की।

सरकार ने बताया कि सेवाओं से संबंधित सभी सम्बद्ध सूचना को अब सूचना पट्ट पर प्रदर्शित किया जा चुका है। साथ ही, ऊर्जा विभाग द्वारा दूरदर्शन, अखबार पर विज्ञापन तथा समय समय पर चौपाल एवं कैम्प आयोजन के माध्यम से उपभोक्ताओं के बीच जागरूकता पैदा की जा रही थी।

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

कम्पनी, इस अधिनियम के प्रावधानों का पालन करने में विफल रही तथा यह अधिनियम में निर्धारित समयावधि के अन्दर उपभोक्ताओं के बिल संबंधित शिकायतों का समाधान भी नहीं कर सकी। राज्य सरकार भी अधिनियमानुसार कम्पनी द्वारा सेवाओं की सुपुर्दगी करने की निगरानी करने में विफल रही क्योंकि कम्पनी द्वारा निर्धारित प्रारूपों में सूचना को प्रस्तुत नहीं करने पर प्रशासनिक सुधार एवं समन्वय विभाग द्वारा कोई आदेश/निर्देश जारी नहीं किए गए थे।

कम्पनी को अधिनियम में निर्धारित एवं निर्दिष्ट समयावधि के अन्दर लोगों को सेवाओं की सुपुर्दगी को सुनिश्चित करने तथा बारीकी से इसकी निगरानी को सुनिश्चित किया जाना चाहिए ताकि उपखण्डों, खण्डों एवं वृत्त कार्यालयों द्वारा अधिनियम के प्रावधानों की पालना की जा सके। कम्पनी द्वारा भी अधिनियम के तहत अधिकारियों को उनके कर्तव्यों के बारे में जागरूक करने के लिए पर्याप्त प्रशिक्षण प्रदान करना चाहिए एवं दोषी अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही की जानी चाहिए।

इसके साथ ही, निर्धारित समय के भीतर सेवाओं की सुपुर्दगी प्राप्त करने के उपभोक्ताओं के अधिकार के बारे में उनके बीच जागरूकता पैदा करने के लिए कम्पनी को महत्वपूर्ण स्थानों पर नोटिस बोर्ड स्थापित करने एवं अभियानों को आयोजित करना चाहिए।

राजस्थान राज्य विद्युत प्रसारण निगम लिमिटेड

3.2 ग्रिड सब-स्टेशन के निर्माण में अत्यधिक देरी के कारण नुकसान

अजमेर में 400 केवी जीएसएस के निर्माण में अत्यधिक देरी के कारण कम्पनी को मार्च 2017 तक ₹ 38.12 करोड़ का नुकसान हुआ।

राजस्थान राज्य विद्युत प्रसारण निगम लिमिटेड (कम्पनी) द्वारा 400 केवी ग्रिड सब-स्टेशन योजना (जीएसएस) डीडवाना के अन्तर्गत ट्रांसमिशन प्रणाली के निर्माण के लिए मारु ट्रांसमिशन सर्विस कम्पनी लिमिटेड (ट्रांसमिशन सेवा प्रदाता-टीएसपी) नाम का एक विशेष प्रयोजन वाहन (एसपीवी) स्थापित किया गया (जून 2009)। इस ट्रांसमिशन प्रणाली में 400 केवी एकल सर्किट बीकानेर-डीडवाना लाइन, 400 केवी एकल सर्किट अजमेर-डीडवाना लाइन, तथा अन्य⁷ संबंधित कार्य शामिल थे। कम्पनी द्वारा एसपीवी की स्वरीद के लिए सफल बोलीदाता को आशय पत्र (एलओआई) जारी किया गया (30 सितंबर 2010)। ट्रांसमिशन सेवाओं की स्वरीद के लिए एक ट्रांसमिशन सेवा समझौता (टीएसए) भी टीएसपी एवं राज्य की तीनों⁸ बिजली वितरण कंपनियों (डिस्कॉम्स) के मध्य निष्पादित किया गया (फरवरी 2011)।

टीएसए में बताया गया था कि अंतर-संयोजन सुविधाओं के साथ संयोजन के 72 घंटे पश्चात 'व्यावसायिक उत्पादन तिथि' (सीओओडी) घोषित किये जाने अथवा टीएसपी द्वारा चार्जिंग के लिए तैयार होने की घोषित तिथि के सात दिन बाद लेकिन यह ट्रांसमिशन प्रणाली कुछ कारणों से चार्ज के योग्य नहीं थी जिसके लिए टीएसपी जिम्मेदार नहीं था, को परियोजना का एक घटक माना जायेगा। टीएसपी द्वारा यह भी बताया गया कि एक बार परियोजना के किसी घटक द्वारा सीओडी प्राप्त करने को घोषित किया हुआ मान लिया जा चुका है तब परियोजना के ऐसे घटक के वास्तविक चार्जिंग तक ऐसे घटक को लक्ष्य उपलब्धि के समान उपलब्ध हुआ मान लिया जाएगा तथा इस सीमा तक ऐसे घटक के लिए लागू होने वाले मासिक ट्रांसमिशन प्रभार भुगतान के लिए देय होंगे।

टीएसपी द्वारा 16 दिसंबर 2013 को परियोजना द्वारा सीओडी के लक्ष्य को प्राप्त करने का दावा किया गया तथा टीएसए के नियमों एवं शर्तों के अनुसार डिस्कॉम्स से ट्रांसमिशन प्रभारों का दावा किया गया। डिस्कॉम्स के अध्यक्ष द्वारा परियोजना के स्थापित होने की पुष्टि करने के लिए एक समिति का गठन किया गया (दिसंबर 2013)। समिति ने सूचित किया (जनवरी 2014) कि परियोजना को पूरी तरह से स्थापित नहीं किया गया था क्योंकि परियोजना के एक अंश (400 केवी अजमेर-डीडवाना लाइन) को स्थापित/ चार्ज नहीं किया गया था। टीएसपी द्वारा स्पष्ट किया गया (जनवरी 2014) कि 400 केवी अजमेर-डीडवाना लाइन को चालू करना संभव नहीं था क्योंकि लाइन की समाप्ति का छोर अर्थात् अजमेर जीएसएस को कम्पनी

7 अन्य संबद्ध कार्यों में (i) 400/220 केवी, डीडवाना में 2 गुणा 315 एमवीए ग्रिड सब-स्टेशन के साथ 1 गुणा 100 एमवीए 220/132 केवी ट्रांसफार्मर एवं 1 गुणा 50 एमवीएआर, 400 केवी बस टाइप शंट रिपेक्टर की स्थापना तथा (ii) 220 केवी सुजानगढ़-डीडवाना डबल सर्किट लाइन को सम्मिलित किया गया था।

8 जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड, अजमेर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड तथा जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड।

द्वारा स्थापित नहीं किया गया था एवं लाइन को स्थापित करने में देरी के लिए टीएसपी जिम्मेदार नहीं था।

कम्पनी, डिस्कॉम्स तथा टीएसपी के मध्य आयोजित एक बैठक में (फरवरी 2014), कुल सम्पत्तियों से स्थापित की गई एवं प्रयुक्त की जा रही सम्पत्तियों के आधार पर 16 दिसंबर 2013 से टीएसपी को आनुपातिक मासिक ट्रांसमिशन प्रभारों (लगभग 70 प्रतिशत) को भुगतान करने का निश्चय किया। आनुपातिक आधार पर प्रभारों को जून 2014 या उससे पहले तक चुकाये जाने थे जब कम्पनी द्वारा 400 केवी जीएसएस अजमेर स्थापित किया गया था। यह भी निर्णय लिया गया कि अगर कम्पनी जून 2014 तक 400 केवी अजमेर जीएसएस को स्थापित करने में असफल होती है तो इस मुद्दे की समीक्षा की जाएगी तथा देय अवधि में समय पर उचित निर्णय लिया जाएगा।

हमने देखा कि 24 महीने के अन्दर स्थापित करने की निर्धारित तिथि के साथ अजमेर में 400 केवी जीएसएस के निर्माण का कार्य कम्पनी द्वारा ज्योति स्ट्रक्चर्स लिमिटेड, मुंबई (ठेकेदार) को प्रदान किया गया (फरवरी 2011)। तथापि, कम्पनी द्वारा ठेकेदार को जमीन सौंपने में देरी, प्रस्तावित जीएसएस के उपर से गुजरने वाली 132 केवी ट्रांसमिशन लाइन को नहीं हटाना, ठेकेदार द्वारा काम की धीमी प्रगति इत्यादि विभिन्न मुद्दों के कारण जीएसएस स्थापित नहीं किया जा सका (जनवरी 2017)।

कम्पनी ने काम की धीमी प्रगति के लिए समय-समय पर ठेकेदार को कई नोटिस जारी किए तथा बिलों से शास्ति की कटौती भी की गई। निर्धारित समयवधि के अंदर अजमेर जीएसएस को स्थापित नहीं किये जाने के कारण 400 केवी अजमेर-डीडवाना लाइन के पूर्ण उपयोग के बिना मारू ट्रांसमिशन को मासिक ट्रांसमिशन प्रभारों के भुगतान के लिए डिस्कॉम्स पर दायित्व उत्पन्न हुआ।

चूंकि कम्पनी जून 2014 तक 400 केवी अजमेर जीएसएस को स्थापित नहीं कर सकी, टीएसपी ने इस मामले पर राजस्थान विद्युत विनियामक आयोग (आरईआरसी) के पास एक अपील दर्ज कराई (जुलाई 2014) एवं कहा कि डिस्कॉम्स द्वारा टीएसए के प्रावधानों के विपरीत मनमाने ढंग से देय प्रभारों के 70 प्रतिशत का भुगतान किया जा रहा था। आरईआरसी ने अपने निर्णय में (जनवरी 2015) डिस्कॉम्स को 16 दिसंबर 2013 से टीएसए की शर्तों के अनुसार टीएसपी को ट्रांसमिशन प्रभार चुकाने के लिए आदेशित किया क्योंकि यह 400 केवी अजमेर-डीडवाना लाइन की मानी गई सीओडी को प्राप्त कर चुकी थी। आरईआरसी ने अपने निर्णय में यह भी बताया कि कम्पनी ने यह दिखाने के लिए कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया कि अजमेर में 400 केवी जीएसएस का निर्माण नहीं करना उसके नियंत्रण से बाहर था।

आरईआरसी के दिशानिर्देशानुसार, डिस्कॉम्स द्वारा टीएसपी को मासिक ट्रांसमिशन प्रभारों (16 दिसंबर 2013 से बकाया सहित) का पूरा भुगतान शुरू किया गया (अगस्त 2015)। तथापि, डिस्कॉम्स द्वारा 400 केवी अजमेर-डीडवाना लाइन के अप्रयुक्त भाग के कारण ट्रांसमिशन प्रभारों के लिए कम्पनी द्वारा जारी किये गये बिलों से टीएसपी को देय राशि का 30 प्रतिशत वसूल किया गया। मार्च 2017 तक, डिस्कॉम्स द्वारा ट्रांसमिशन प्रभारों के लिए कम्पनी द्वारा जारी किये गये बिलों से ₹ 38.12 करोड़ वसूल किया जा चुका था।

इस प्रकार, अजमेर में 400 केवी जीएसएस के निर्माण में असामान्य देरी के कारण कम्पनी द्वारा ₹ 38.12 करोड़ की हानि वहन की गई। अजमेर में जीएसएस की स्थापना तक कम्पनी इस हानि को वहन करना जारी रखेगी।

सरकार ने उत्तर में बताया (जून 2017) कि अजमेर में जीएसएस के पूर्ण नहीं होने से 400 केवी जीएसएस डीडवाना को चालू करने में कोई बाधा उत्पन्न नहीं हुई क्योंकि अजमेर जीएसएस केवल वैकल्पिक आपूर्ति प्रदान करने के लिए था। आगे यह भी बताया गया कि कटौती को रोकने तथा कटौती की गई राशि की वसूली के लिए कम्पनी डिस्कॉम्स के साथ लगातार प्रयास कर रही थी। उत्तर सहमतिकारक नहीं था क्योंकि ट्रांसमिशन प्रभार, ट्रांसमिशन लाइन को उपयोग में लेने के स्थान पर सीओडी को प्राप्त करने पर टीएसपी को देय थे।

राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड

3.3 शास्ति की वसूली नहीं करना

कम्पनी ने एक विशेष ठेकेदार को सूरतगढ़ थर्मल पावर स्टेशन से बिना किसी समझौते के निष्पादन एवं सुरक्षा राशि जमा कराये ड्राई फ्लाइ ऐश को उठाने की अनुमति प्रदान की। साथ ही, कम्पनी द्वारा, फ्लाइ ऐश की आवंटित मात्रा को उठाने में तथा शास्ति की राशि जमा करने में असफल रहने के उपरान्त भी निविदा तथा स्वीकृति-पत्र के नियम एवं शर्तों के अनुसार सभी चार ठेकेदारों के विरुद्ध कार्यवाही नहीं की गई।

राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड (कम्पनी) द्वारा सूरतगढ़ सुपर थर्मल पावर स्टेशन (एसएसटीपीएस) की इकाईयों से उत्पादित लगभग 12 लाख मीट्रिक टन (एमटी) ड्राई फ्लाइ ऐश की बिक्री के लिए निविदाएं (टीएन-2252 तथा 2281) आमन्त्रित की गई (अगस्त तथा नवंबर 2014)। अनुबंध के सामान्य नियम एवं शर्तों (भाग बी) में प्रावधान था कि अगर स्वरीदार द्वारा सामग्री उठाने, उठाई गए मात्रा के लिए फ्लाइ ऐश के भुगतान तथा क्षतिपूर्ति के भुगतान में, यदि कोई हो, कोई चूक हुई हो तो अनुबंध समाप्ति के लिए दायी होगा। अनुबंध के समापन के परिणामस्वरूप कोई दावा अथवा क्षतिपूर्ति देय नहीं थी। सफल निविदादाता द्वारा फ्लाइ ऐश की वार्षिक आवंटित मात्रा के एक महीने की मात्रा के मूल्य के बराबर सुरक्षा राशि जमा कराना आवश्यक थी। यदि निविदादाता अनुबंध के अन्तर्गत किसी भी शर्तों का पालन करने में विफल रहा तो कम्पनी को पूर्ण अथवा आंशिक रूप से सुरक्षा जमा राशि को जब्त करने का अधिकार था। अनुबंध के लिए कार्यक्षेत्र एवं विशेष नियमों तथा शर्तों (भाग सी) में प्रावधान था कि स्वरीदार आवंटित मात्रा के मासिक औसत आधार पर फ्लाइ ऐश को उठाने में विफल रहा एवं इस तरह की कमी को वेट सिस्टम⁹ के माध्यम से निस्तारित किया गया, तो स्वरीदार इस कमी के लिए बिक्री मूल्य के साथ ₹ 150 प्रति एमटी पर गणना की गई शास्ति का भुगतान करने के लिए दायी होगा। ड्राई फ्लाइ ऐश की मासिक उत्पादित मात्रा, वार्षिक उत्पादन बंद होने अथवा उत्पादन इकाई में अन्य समस्या के कारण कम होने पर तथा फ्लाइ ऐश को डंप करने के लिए कोई वेट सिस्टम नहीं प्रयुक्त करने की दशा में कोई जुर्माना नहीं लगाया जाना था।

9 वेट निपटान में राख को पानी के साथ मिश्रित किया जाता है तथा राख की स्तरी को निपटान क्षेत्र में ले जाया जाता है।

कम्पनी ने निविदा के नियमों एवं शर्तों के अनुसार निविदाओं को अंतिम रूप दिया तथा ड्राई फ्लाई ऐश की बिक्री के लिए निम्नलिखित चार फर्मों को स्वीकृति-पत्र (एलओए) प्रदान किये।

| फर्म का नाम | स्वीकृति-पत्र की तिथि | वार्षिक आवंटित मात्रा (एमटी में) | दर प्रति एमटी (₹ में) |
|---|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|
| सिद्धि विनायक सीमेंट प्राइवेट लिमिटेड (टीएन 2252) | 11 नवंबर 2014 | 1,26,000 | 252 |
| अंबुजा सीमेंट लिमिटेड (टीएन 2281) | 3 जनवरी 2015 | 2,20,000 | 160 |
| जे.के. सीमेंट वर्क्स (टीएन 2281) | 3 जनवरी 2015 | 1,04,000 | 160 |
| श्री सीमेंट लिमिटेड (टीएन 2281) | 3 जनवरी 2015 | 7,50,000 | 160 |

स्वीकृति-पत्रों के वाक्यांश-11 में प्रावधान था कि ठेकेदारों द्वारा अनुबंध में देय शर्तों के लिए एक समझौता निष्पादित किया जाना था।

हमने देखा (नवम्बर/दिसम्बर 2016) कि श्री सीमेंट लिमिटेड ने कम्पनी के साथ समझौते को निष्पादित नहीं किया जैसा एलओए के वाक्यांश-11 के अन्तर्गत आवश्यक था। इसके साथ ही, इसने, एलओए एवं निविदाओं की शर्तों एवं नियमों के अनुसार ₹ एक करोड़¹⁰ की सुरक्षा जमा राशि भी जमा नहीं कराई। तथापि, कम्पनी ने श्री सीमेंट लिमिटेड को एसएसटीपीएस से बिना समझौते को निष्पादित किये तथा सुरक्षा जमा राशि के फ्लाई ऐश उठाने की अनुमति दी गई।

साथ ही, ठेकेदारों द्वारा उठाए गई फ्लाई ऐश की मात्रा से संबंधित अभिलेखों की जांच में खुलासा हुआ कि सभी चारों ठेकेदार जनवरी 2015 से नवंबर 2016 के दौरान विभिन्न महीनों में आवंटित मात्रा को मासिक आधार पर उठाने में विफल रहे। फ्लाई ऐश उठाने में सर्वाधिक कमी श्री सीमेंट लिमिटेड से संबंधित थी। कुल 23 महीनों (जनवरी 2015 से नवंबर 2016) में से 21 महीनों में श्री सीमेंट लिमिटेड द्वारा फ्लाई ऐश की सम्पूर्ण आवंटित मात्रा नहीं उठाई गई।

हमने देखा कि ठेकेदारों द्वारा आवंटित मात्रा को नहीं उठाने के कारण कम्पनी द्वारा अगस्त 2015 से अक्टूबर 2016 के दौरान वेट सिस्टम के माध्यम से 1.77 लाख एमटी फ्लाई ऐश का निपटान किया गया। कम्पनी ने मासिक आधार पर आवंटित मात्रा को उठाने में हुई कमी के लिए शास्ति की गणना की तथा इसे जमा कराने के लिए ठेकेदारों को भी सूचित किया। तथापि, किसी भी ठेकेदार ने किसी भी महीने के लिए जुर्माना राशि जमा नहीं कराई जिसमें वे आवंटित मात्रा को उठाने में विफल रहे थे।

अक्टूबर 2016 तक ₹ 5.63 करोड़ की शास्ति होने के उपरांत भी कम्पनी द्वारा निविदा तथा एलओए के नियम एवं शर्तों के अनुसार ठेकेदारों के विरुद्ध कार्रवाई नहीं की गई। अक्टूबर

10 वार्षिक आवंटित मात्रा / 12 गुणा दर प्रति मीट्रिक टन अर्थात् 7,50,000/12 गुणा 160।

2016 तक शास्ति की राशि एवं उपलब्ध सुरक्षा जमा राशि की स्थिति निम्नानुसार थी:

(₹ करोड़ में)

| फर्म का नाम | उपलब्ध सुरक्षा जमा राशि | वसूल की जाने वाली शास्ति | उपलब्ध सुरक्षा जमा के विरुद्ध कमी |
|---------------------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| सिद्धि विनायक सीमेंट प्राइवेट लिमिटेड | 0.38 | 0.47 | 0.09 |
| अंबुजा सीमेंट लिमिटेड | 0.40 | 0.10 | - |
| जे. के. सीमेंट वर्क्स | 0.32 | 0.26 | - |
| श्री सीमेंट लिमिटेड | 0.39 | 4.80 | 4.41 |
| कुल | 1.49 | 5.63 | 4.50 |

कम्पनी ने अपने वित्तीय हितों को खतरे में डालते हुए उपलब्ध सुरक्षा जमा राशि के आधिक्य में शास्ति की राशि को बढ़ते जाने के लिए अनुमत्त किया। श्री सीमेंट लिमिटेड के साथ समझौते तथा सुरक्षा जमा राशि के अभाव में शास्ति की वसूली की संभावनाएं बहुत कम हैं।

सरकार ने बताया (मई 2017) कि कम्पनी ने समझौते के बिना श्री सीमेंट लिमिटेड को फ्लाई ऐश को उठाने की अनुमति दी क्योंकि कम्पनी का मुख्य उद्देश्य फ्लाई ऐश को एक उत्पादकीय तरीके से उपयोग में लाने को सुनिश्चित करना था तथा पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) द्वारा जारी दिशानिर्देशों का अनुपालन करने के लिए था जिसने उत्पादित की गई फ्लाई ऐश के 100 प्रतिशत उपयोग का लक्ष्य रखा था। तथ्य यही रहा कि श्री सीमेंट लिमिटेड द्वारा बिना किसी समझौते तथा सुरक्षा जमा राशि जमा कराये फ्लाई ऐश को उठाया गया। साथ ही, दो वर्ष व्यतीत होने के पश्चात भी समझौता निष्पादित नहीं किया गया। समझौते तथा सुरक्षा जमा राशि के अभाव में कम्पनी फर्म पर आवंटित मात्रा को उठाने एवं शास्ति की वसूली करने के लिए बाध्य नहीं कर सकी।

3.4 कार्यादेश में दोषपूर्ण वाक्यांश के कारण अधिक भुगतान

कार्यादेश में दोषपूर्ण वाक्यांश के परिणामतः रेलवे रसीद भार से अधिक मार्गत्तर हानियों को अनुमत्त करने पर सूरतगढ़ एवं कोटा सुपर थर्मल पावर स्टेशन पर ठेकेदार को ₹ 2.08 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया।

राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड (कम्पनी) अपने कोटा सुपर थर्मल पावर स्टेशन (केएसटीपीएस) एवं सूरतगढ़ सुपर थर्मल पावर स्टेशन (एसएसटीपीएस) के लिए साउथ इस्टर्न कोलफील्डस लिमिटेड (एसईसीएल) के कोरबा कोलफील्डस से कोयला खरीदती है। कम्पनी ने कोरबा कोलफील्डस पर कच्चे कोयले के बेनेफिशिएशन /धोने एवं धुले हुए कोयले की केएसटीपीएस एवं एसएसटीपीएस पर आपूर्ति के लिए आर्यन कोल बेनेफिशिएशन प्राइवेट लिमिटेड (ठेकेदार) को कार्यादेश दिया (जुलाई 2006 एवं जनवरी 2013)। कम्पनी ने विद्युत स्टेशन पर प्राप्त वास्तविक वजन के आधार पर ठेकेदार को मार्गत्तर हानि की अनुमति दी। आपूर्तियां पुराने (जुलाई 2006) कार्यादेश के विरुद्ध दिसंबर 2012 तक प्राप्त की गई थी। नए कार्यादेश के विरुद्ध आपूर्तियां जनवरी 2013 से शुरू हुई थी।

कार्यादेशों की समीक्षा (जनवरी 2017) में खुलासा हुआ कि कम्पनी ने नए कार्यादेश में मार्गत्तर हानि से संबंधित वाक्यांश को संशोधित कर दिया था। जुलाई 2006 में दिये गये पुराने

कार्यादेश में प्रावधान था कि "रेक से रेक आधार पर प्राप्त बेनेफिशिएटेड कोल के वास्तविक वजन की गणना करते समय कम्पनी मासिक आधार पर अधिकतम 1.5 प्रतिशत मार्गोत्तर हानि की अनुमति देगी। इस उद्देश्य के लिए, पावर स्टेशनों पर प्राप्त साफ कोयले का वजन 1.5 प्रतिशत से बढ़ाया जाएगा लेकिन यह संबंधित रैक के रेलवे रसीद भार से अधिक नहीं होगा।" जनवरी 2013 में दिए गए नए कार्यादेश में शामिल संशोधित वाक्यांश में प्रावधान था कि "कम्पनी प्रत्येक रेक पर पावर स्टेशनों पर प्राप्त बेनेफिशिएटेड कोल के वास्तविक वजन पर 0.80 प्रतिशत मार्गोत्तर हानि की अनुमति देगी। इस उद्देश्य के लिए, पावर स्टेशन पर प्राप्त बेनेफिशिएटेड कोल का वजन रेक से रेक आधार पर 0.80 प्रतिशत से बढ़ाया जाएगा।" आरआर रसीद तक भुगतान को सीमित करने का कोई संदर्भ उपलब्ध नहीं था।

हमने देखा कि कम्पनी ने राजस्थान विद्युत विनियामक आयोग टैरिफ विनियम, 2009 के अनुसार नये कार्यादेश में मार्गोत्तर हानि की दर को घटा दिया। तथापि, मार्गोत्तर हानि से संबंधित संशोधित नियम तथा शर्तें विवेकपूर्ण नहीं थीं क्योंकि संशोधित वाक्यांश ने हमेशा के लिए वास्तविक वजन पर ठेकेदार को 0.8 प्रतिशत लाभ की अनुमति इस तथ्य पर विचार किए बिना प्रदान की कि कोयले के भार में वृद्धि का लाभ रेलवे रसीद (आरआर) के वजन से अधिक अनुमत्त नहीं किया जाना था। आरआर वजन नमी इत्यादि जैसे सभी विशिष्ट मानदण्डों को ध्यान में रखते हुए लोडींग बिंदू पर ठेकेदार द्वारा लोड की गई वास्तविक मात्रा को दर्शाता है। पुराने कार्यादेश में नियम एवं शर्तों द्वारा इस पहलू पर विचार किया गया था एवं इसलिए केवल आरआर भार तक के लिए मार्गोत्तर हानि को प्रतिबंधित किया गया था।

अभिलेखों की संवीक्षा से खुलासा हुआ कि कम्पनी ने केएसटीपीएस एवं एसएसटीपीएस पर प्राप्त किये गये कोयले के वास्तविक भार को 0.8 प्रतिशत से बढ़ाया तथा तदनुसार भुगतान किये। कम्पनी को केवल आरआर भार की सीमा तक मार्गोत्तर हानि का लाभ प्रदान करना चाहिए था।

सरकार ने बताया (मई 2017) कि थर्मल पावर स्टेशन पर प्राप्त हुए कोयले के वास्तविक भार की गणना सकल भार में से खाली वैगन के भार को घटाने के बाद की गई थी। इसलिए, आरआर में दर्शाये गये भार को डिस्पैच किये गये कोयले के अधिकतम भार के रूप में नहीं माना जा सकता है। साथ ही, निविदादाताओं द्वारा निविदा की शर्तानुसार दरें उद्धृत की गई थी तथा थर्मल स्टेशन पर प्राप्त किये गये वास्तविक भार पर मार्गोत्तर हानि को अनुमत्त करने वाले वाक्यांश निविदा की शर्तानुसार थे।

उत्तर सहमतिकारक नहीं था क्योंकि आरआर भार से अधिक मार्गोत्तर हानियों की क्षतिपूर्ति करने के लिए भार में नियमित वृद्धि के द्वारा ठेकेदार द्वारा लोड नहीं किये गये कोयले के लिए भुगतान को बढ़ावा दिया गया। इसके अतिरिक्त, नये कार्यादेश के वाक्यांश में परिवर्तन करने के लिए कारणों को अभिलेखित नहीं किया गया था। कार्यादेश में दोषपूर्ण वाक्यांश को शामिल करके कम्पनी द्वारा जनवरी 2013 से सितंबर 2016 के दौरान आरआर भार से अधिक मार्गोत्तर हानि के कारण एसएसटीपीएस (₹ 1.20 करोड़) एवं केएसटीपीएस (₹ 87.82 लाख) पर ठेकेदार को ₹ 2.08 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया।

राजस्थान राज्य खान एवं खनिज लिमिटेड

3.5 जिला खनिज फाउण्डेशन एवं राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट के लिए ग्राहकों से अंशदान की वसूली का अभाव

कम्पनी द्वारा ग्राहकों से राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट और जिला खनिज फाउण्डेशन ट्रस्ट के लिए वसूली बहुत देरी से शुरू की गई जिसके कारण कम से कम ₹ 14.54 करोड़ को वसूलने का अवसर गंवा दिया गया।

भारत सरकार (जीओआई) ने 27 मार्च 2015 की अधिसूचना के द्वारा 'खान एवं खनिज (विकास एवं विनियम) अधिनियम, 1957 (एमएमडीआर अधिनियम, 1957) को संशोधन किया तथा नई धाराएं 9 बी एवं 9 सी जोड़ी गई। एमएमडीआर अधिनियम, 1957 के संशोधन 12 जनवरी 2015 से लागू हुए माने गये। साथ ही, एमएमडीआर अधिनियम, 1957 के संशोधन से जिला खनिज फाउण्डेशन ट्रस्ट (डीएमएफटी) एवं राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट (एनएमईटी) की स्थापना हुई।

| | |
|-----------------|--|
| धारा 9 बी | राज्य सरकारों द्वारा खनन संबंधित कार्यों से प्रभावित किसी भी जिले में जिला खनिज फाउण्डेशन ट्रस्ट (डीएमएफटी) की स्थापना की जानी थी। एक खनन पट्टे के धारक द्वारा रॉयल्टी के अतिरिक्त, ऐसी रॉयल्टी के एक तिहाई तक सीमित राशि का डीएमएफटी में योगदान करना था। |
| धारा 9 सी | केंद्र सरकार द्वारा राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट (एनएमईटी) की स्थापना की जानी थी तथा एक खनन पट्टे के धारक द्वारा रॉयल्टी के दो प्रतिशत के बराबर राशि का योगदान एनएमईटी में किया जाना था। |
| 14 अगस्त 2015 | जीओआई द्वारा राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट नियम, 2015 अधिसूचित किये गये (14 अगस्त 2015)। |
| 16 सितम्बर 2015 | जीओआई ने राज्य सरकार को निर्देश दिया कि डीएमएफटीज 12 जनवरी 2015 से अस्तित्व में आए हुए माने जायेंगे। |
| 17 सितम्बर 2015 | जीओआई द्वारा खान एवं खनिज (जिला खनिज फाउण्डेशन में अंशदान) नियम, 2015 अधिसूचित किये गये (17 सितम्बर 2015) जिनके द्वारा डीएमएफटी में अंशदान के लिए दरें निर्दिष्ट की गईं। नियमानुसार, 12 जनवरी 2015 अथवा इसके पश्चात प्रदान किये गये खनन पट्टों के धारकों को रॉयल्टी के 10 प्रतिशत की दर पर डीएमएफटी में अंशदान करना आवश्यक था जबकि 12 जनवरी 2015 से पहले प्रदान किये गये खनन पट्टों के धारकों को रॉयल्टी के 30 प्रतिशत की दर पर अंशदान करना आवश्यक था। |

राजस्थान सरकार (जीओआर) द्वारा जिला खनिज फाउण्डेशन ट्रस्ट नियम, 2016 अधिसूचित किये गये (31 मई 2016)। इन नियमों को 12 जनवरी 2015 से प्रभावी होना माना गया। जीओआर द्वारा भी राज्य के खनन प्रभावित जिलों में जिला खनिज फाउण्डेशन ट्रस्ट (डीएमएफटी) स्थापित किये गये (9 जून 2016)।

राजस्थान राज्य खान एवं खनिज लिमिटेड (कम्पनी) मुख्यतः रॉक फॉस्फेट, जिप्सम, लाइम स्टोन तथा लिग्नाइट खनिजों के खनन एवं विपणन में लगी हुई है। जनवरी 2017 को कम्पनी के पास सभी खनन पट्टे 12 जनवरी 2015 से पूर्व के प्रदान किये हुए थे तथा इस तरह इसे

12 जनवरी 2015 से प्रभावी रॉयल्टी के 30 प्रतिशत एवं रॉयल्टी के 2 प्रतिशत की दर से क्रमशः डीएमएफटीज एवं एनएमईटी को भुगतान करना आवश्यक था।

तथापि, कम्पनी ने 1 अप्रैल 2016 एवं 1 जून 2016 के बीच विभिन्न स्वनिजों के लिए ग्राहकों से डीएमएफटी तथा एनएमईटी के लिए अंशदान की वसूली शुरू¹¹ की। लिग्नाइट के संबंध में डीएमएफटी के पेटे अंशदान को कोयला मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी की गई अधिसूचना (20 अक्टूबर 2015) के आधार पर ग्राहकों से वसूल नहीं किया गया जिसमें कहा गया था कि राज्य सरकार द्वारा जारी अधिसूचना की तिथि अथवा स्वान एवं स्वनिज (जिला स्वनिज फाउंडेशन में अंशदान) नियम, 2015 लागू होने की तिथि जो भी बाद में हो, अंशदान की तिथि होगी। तथापि, एनएमईटी के भुगतान के लिए ऐसी कोई शर्त नहीं थी। अन्य स्वनिजों के बिलों में डीएमएफटी तथा एनएमईटी को लेवी करने में देरी के कारण अभिलेखों में नहीं पाये गये।

डीएमएफटी तथा एनएमईटी के लिए भारत सरकार द्वारा जारी की गई अधिसूचनाओं पर कम्पनी द्वारा समय पर कार्य नहीं किया गया। अधिसूचनाएं क्रमशः 17 सितंबर 2015 तथा 14 अगस्त 2015 को जारी की गईं लेकिन कम्पनी ने 1 अप्रैल 2016 एवं 1 जून 2016 के मध्य विभिन्न स्वनिजों के लिए ग्राहकों से वसुलियां प्रारम्भ की। यदि कम्पनी ने अधिसूचनाओं पर समय पर कार्यवाही की होती तो यह अक्टूबर 2015 से डीएमएफटी तथा एनएमईटी के पेटे ग्राहकों से कम से कम ₹ 14.54 करोड़ वसूल कर लेती।

हमने देखा कि कम्पनी ने वर्ष 2015-16 के लिए एनएमईटी के पेटे अपने स्वयं के कोषों से ₹ 1.14 करोड़ जमा कराये। तथापि, वर्ष 2015-16 के लिए डीएमएफटी के लिए कोई अंशदान नहीं दिया गया था (जनवरी 2017)।

सरकार ने बताया (अगस्त 2017) कि एनएमईटी तथा डीएमएफटी को भूतकालीन तिथि से लागू करने का मामला माननीय दिल्ली उच्च न्यायालय में निर्णयाधीन था। साथ ही, कम्पनी द्वारा कानूनी राय के आधार पर इन ट्रस्टों के गठन की तारीख से डीएमएफटी तथा एनएमईटी में अंशदान का प्रारम्भ किया जा चुका था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अनुच्छेद में यह उल्लिखित किया गया है कि भारत सरकार द्वारा अधिसूचनाओं के जारी होने के उपरांत भी कम्पनी द्वारा डीएमएफटी तथा एनएमईटी के लिए अंशदान वसूल नहीं किया गया।

11 रॉक फॉस्फेट (1 मई 2016), जिप्सम (1 जून 2016), लाइमस्टोन (1 अप्रैल 2016) तथा लिग्नाइट (1 अप्रैल 2016)।

3.6 कार्यादेश में अवास्तविक वाक्यांशों के कारण राजफोस की उत्पादन लागत बढ़ी एवं क्षतिपूर्ति का अनिवार्य भुगतान।

उत्पादन में कमी के लिए भुगतान/ क्षतिपूर्ति के संबंध में कम्पनी द्वारा कार्यादेश में अवास्तविक वाक्यांशों को समाहित किया गया जिसने वसूली की किसी सम्भावनाओं के बिना कम्पनी द्वारा ठेकेदार को क्षतिपूर्ति का भुगतान करना अनिवार्य कर दिया। इससे ठेकेदार को ₹ 78.86 लाख की क्षतिपूर्ति के भुगतान का बढ़ावा मिला।

राजस्थान राज्य खान एवं खनिज लिमिटेड (कम्पनी) के द्वारा अपनी झामरकोटड़ा खान पर एक लाख मीट्रिक टन (एमटी) प्रति वर्ष की क्षमता वाली एक राजफोस¹² पिसाई इकाई की डिजाइनिंग, स्थापना तथा संचालन एवं रखरखाव के लिए आर. के. धाभाई मिनरल्स एण्ड केमिकल प्राइवेट लिमिटेड (ठेकेदार) को कार्यादेश प्रदान किया गया (सितंबर 2013)। कार्यादेश 10 साल की अवधि के लिए डिजाइन, निर्माण, संचालन तथा स्वामित्व के आधार पर दिया गया था।

कार्यादेश की शर्तानुसार ठेकेदार द्वारा रॉक फॉस्फेट को पीसना एवं कार्यादेश में उल्लिखित दरों¹³ पर अन्दर से परतदार वाल्व टाइप एचडीपीई¹⁴ बैगों में राजफोस को भरा जाना आवश्यक था। कम्पनी को ग्राइंडिंग इकाई की स्थापना एवं राजफोस के पैक किये बैगों को सही ढंग से जमाने के लिए पर्याप्त जगह तथा अधिकतम खुदरा मूल्य मुद्रित किये हुए वाल्व प्रकार के खाली एचडीपीई बैग उपलब्ध कराने थे। भीतर की तरफ लेमीनेशन के साथ खुले मुंह वाले एचडीपीई बैग का उपयोग करने की प्रचलित प्रथा के स्थान पर वाल्व प्रकार के एचडीपीई बैग के उपयोग करने का निर्णय प्रचलन में आया।

साथ ही, कम्पनी/ ठेकेदार के कारण हुई उत्पादन में कमी के कारण क्षतिपूर्ति का क्रमशः भुगतान/ वसूली का निर्धारण कार्यादेश में निम्न प्रकार था:

- प्रति माह 5,000 एमटी की दर से राजफोस का औसत उत्पादन मानते हुए रेटेड क्षमता के 60 प्रतिशत (60,000 टन प्रति वर्ष) के लिए कम्पनी के द्वारा भुगतान करना अनिवार्य था। कम्पनी स्वयं के कारण मासिक उत्पादन 5,000 एमटी से कम होने की दशा में, लागू दर के 50 प्रतिशत दर पर कमी के लिए **मासिक** आधार पर क्षतिपूर्ति का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी थी तथा
- ठेकेदार द्वारा स्वयं के कारण प्रति वर्ष एक लाख एमटी की रेटेड क्षमता हासिल करने में असफल रहने की दशा में कम्पनी **वार्षिक** आधार पर कमी के लिए लागू दर के 50 प्रतिशत के आधार पर क्षतिपूर्ति वसूल करने की हकदार थी।

ठेकेदार ने निष्पादन गारंटी परीक्षण सफलतापूर्वक पूरा किया तथा 16 मई 2015 से राजफोस का वाणिज्यिक उत्पादन शुरू हुआ।

12 एक उत्पाद जिसमें 18 से 20 प्रतिशत रॉक फॉस्फेट (पी2ओ5) शामिल हैं। सामग्री मुख्य रूप से किसानों द्वारा अम्लीय मिट्टी में सीधे उर्वरक के रूप में उपयोग में लाई जाती है।

13 माप तौल, बैगिंग एवं सिलाई सहित प्रति एमटी दर: प्रथम वर्ष (₹ 470); 2 से 6 वें वर्ष (₹ 551); सातवें एवं आठवें वर्ष (₹ 591); तथा नौवें एवं दसवें वर्ष (₹ 621)।

14 उच्च घनत्व पॉलीएथीलीन बैग।

हमने देखा कि क्षतिपूर्ति वाक्यांश ने कम्पनी के वित्तीय हितों की रक्षा नहीं की। इस प्रकार ठेकेदार मासिक आधार पर 5,000 एमटी से नीचे उत्पादन के लिए क्षतिपूर्ति की वसूली कर सकता था जबकि कम्पनी ठेकेदार के कारण रेटेड क्षमता में कमी के लिए वार्षिक आधार पर क्षतिपूर्ति वसूल करने की हकदार थी। वर्ष 2009-16 के दौरान, राजफोस की बिक्री¹⁵ 0.34 लाख एमटी एवं 0.80 लाख एमटी के मध्य थी जबकि एक लाख एमटी प्रति वर्ष लक्षित उत्पादन के विरुद्ध वास्तविक उत्पादन¹⁶ 0.02 लाख एमटी एवं 0.83 लाख एमटी के मध्य था। वर्ष 2012-13 के दौरान राजफोस की कोई बिक्री नहीं हुई थी। मांग के अभाव ने इंगित किया कि कम्पनी एक लाख एमटी प्रति वर्ष की रेटेड क्षमता तक राजफोस के उत्पादन के लिए निर्देश जारी करने की स्थिति में नहीं थी। मांग एवं आपूर्ति आदेशों के अभाव के कारण एक ऐसी स्थिति पैदा हुई जहां कम्पनी कुछ महीनों में क्षतिपूर्ति की वसूली नहीं कर सकी भले ही ठेकेदार स्वयं के कारण आवंटित मात्रा को उत्पादित करने में असफल रहा हो क्योंकि दक्षता को वार्षिक आधार पर मापा जाना था। इसके विपरीत, ठेकेदार आसानी से 5,000 एमटी प्रति माह का लक्ष्य हासिल कर सकता था क्योंकि संयंत्र की औसत कार्यचालन क्षमता 8,333 एमटी प्रति माह थी। वर्ष 2009-10 के दौरान कम्पनी द्वारा हासिल किया गया अधिकतम उत्पादन (0.83 लाख एमटी) 10 महीनों में उत्पादित किया जा सका। इस प्रकार, यह सिद्ध होता है कि ठेकेदार के हित में डाले गये वाक्यांशों की रचना करने से पहले राजफोस की कमजोर मांग को ध्यान में नहीं रखा गया था।

कम्पनी ने बताया (सितंबर 2017) कि नियमित नकद प्रवाह के लिए ठेकेदार को आश्वस्त करने के लिए ठेकेदार को क्षतिपूर्ति का प्रावधान मासिक आधार पर रखा गया था क्योंकि इसने महत्वपूर्ण पूंजी निवेश कर रखा था एवं परिचालन खर्चों के लिए इसे मासिक भुगतान करना पड़ता था। कम्पनी ने आगे बताया कि अब ठेकेदार को उत्पादन एवं उसे देय क्षतिपूर्ति में विचलन को कम करने के लिए 5,000 एमटी तक मासिक उत्पादन को प्रतिबंधित करने के लिए निर्देशित किया जा चुका था (अप्रैल 2017)। तथ्य यही रहा कि कम्पनी ने क्षतिपूर्ति के संबंध में एक अनुचित वाक्यांश को समाहित करके अपने वित्तीय हितों को स्वतरे में डाला।

अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी एवं जुलाई 2017) से खुलासा हुआ कि ठेकेदार 16 मई 2015 से 31 मार्च 2017 के दौरान 22 महीनों में से 11 महीनों में 5,000 एमटी प्रति माह के उत्पादन लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सका। इन 11 महीनों में 55,000 एमटी के लक्षित उत्पादन के मुकाबले वास्तविक उत्पादन केवल 22,425 एमटी था। लक्ष्य में मासिक कमी 460 एमटी एवं 5,000 एमटी के मध्य थी।

ठेकेदार ने उत्पादन में कमी के लिए कम्पनी द्वारा संविदात्मक दायित्वों की पूर्ति नहीं करने के कारणों को जिम्मेदार ठहराया जिसमें वाल्व प्रकार एचडीपीई बैग उपलब्ध नहीं कराने, बैग पर नए एमआरपी¹⁷ के स्टैसिल में देरी एवं राजफोस के पैक किये गये बैगों को सही ढंग से जमाने के लिए पर्याप्त स्थान उपलब्ध नहीं कराने को सम्मिलित किया गया था। ठेकेदार ने इन कारणों

15 2009-10 (79,600 एमटी), 2010-11 (74,923 एमटी), 2011-12 (33,592 एमटी), 2012-13 (शून्य), 2013-14 (76,026 एमटी), 2014-15 (78,402 एमटी) एवं 2015-16 (53,139 एमटी)।

16 2009-10 (82,707 एमटी), 2010-11 (68,955 एमटी), 2011-12 (30,976 एमटी), 2012-13 (1,595 एमटी), 2013-14 (76,201 एमटी), 2014-15 (78,250 एमटी) एवं 2015-16 (62,698 एमटी)।

17 अधिकतम खुदरा मूल्य।

का हवाला देते हुए कम्पनी को उत्तरदायी बताकर उत्पादन में कमी की क्षतिपूर्ति के लिए मासिक रूप से मांग उठाई। कम्पनी ने इन कारणों को स्वीकार किया (मार्च 2016) तथा ठेकेदार को ₹ 78.86 लाख¹⁸ की क्षतिपूर्ति का भुगतान किया गया।

हमने देखा कि कम्पनी की आवश्यकता के अनुसार बैगों की आपूर्ति के लिए प्रस्ताव प्राप्त नहीं होने के कारण राजफ़ोस की स्वतः भराई के लिए वाल्व प्रकार के एचडीपीई बैग उपलब्ध नहीं कराये जा सके। इसके साथ ही, आवश्यक भूमि से कम आवंटन तथा कमजोर मांग के कारण पैक की गई राजफ़ोस के ढेर लगने के कारण जगह की कमी हुई।

हमने देखा कि निम्नलिखित अतिरिक्त नियमों तथा शर्तों पर प्रचलित खुले मुंह वाले अंदर से लेमीनेशन सहित एचडीपीई बैगों को प्रयुक्त करने पर ठेकेदार सहमत हुआ जिसमें शामिल था:

- वाणिज्यिक उत्पादन शुरू होने की तिथि से समय-समय पर भारत सरकार द्वारा घोषित न्यूनतम मजदूरी पर आधारित बढ़ोतरी/ घटोतरी के साथ ₹ 13.11 प्रति एमटी की दर पर श्रम प्रभारों के लिए भुगतान
- 10 वर्ष की संपूर्ण अनुबंध अवधि के लिए स्वपत के स्वरूप पर आधारित ₹ 12.72 प्रति एमटी की एक निश्चित दर पर धागे की लागत तथा
- खुले मुंह वाले एचडीपीई बैगों को प्रयुक्त करने के उपयुक्त बनाने के लिए संयंत्र के संशोधन के लिए ₹ 5.27 लाख का एकमुश्त भुगतान।

बाजार में उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना वाल्व प्रकार के एचडीपीई बैगों की आपूर्ति के संबंध में कार्यादेश में अवास्तविक वाक्यांश को शामिल करने के लिए कम्पनी के संचालक मण्डल ने भी चिन्ताएं व्यक्त की थी। तथापि, इसने, इस अवास्तविक वाक्यांश को शामिल करने की जिम्मेदारी तय किए बिना ठेकेदार के अतिरिक्त नियम तथा शर्तों पर संयंत्र के संचालन के लिए स्वीकृति प्रदान की (मार्च 2017)। इससे राजफ़ोस के उत्पादन की लागत ₹ 25.83 प्रति एमटी से बढ़ गई।

कम्पनी ने बताया (सितम्बर 2017) कि इस प्रकार के बैगों के लिए उचित प्रतिक्रिया वाली निविदाएं प्राप्त नहीं हुई तथा ये बैग ओपन टाइप बैगों की तुलना में महंगे भी थे। कम्पनी का उत्तर लेखापरीक्षा आक्षेप की पुष्टि करता है कि इन बैगों की लागत एवं उपलब्धता के संबंध में उचित बाजार सर्वेक्षण के बिना कम्पनी द्वारा नये प्रकार के बैगों को प्रयुक्त करने की परिकल्पना की गई थी।

18 स्रोत पर कर की कटौती सहित: ₹ 20.62 लाख (सितंबर 2016); ₹ 23.37 लाख (नवंबर 2016); ₹ 21.09 लाख (दिसंबर 2016), ₹ 13.78 लाख दिसम्बर 2016- जनवरी 2017 माह के लिए (गणना किये गये आंकड़े)।

राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड

3.7 टोल संग्रहण हेतु निविदाओं का प्रक्रियाकरण

राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड (कम्पनी) निर्माण-संचालन-हस्तान्तरण (बीओटी)/ सार्वजनिक निजी सहभागिता (पीपीपी) मॉडल पर राजमार्गों, पुलों एवं सड़क ओवर ब्रिज (आरओबी) इत्यादि का निर्माण करती है। कम्पनी, राजस्थान सड़क विकास अधिनियम, 2002 के प्रावधानों एवं इसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के अनुसार यूजर फी (टोल) की लेवी के माध्यम से रियायत अवधि के दौरान निवेश की वसूली करती है। संभावित लागतों एवं अपेक्षित टोल राजस्व को ध्यान में रखते हुए रियायत अवधि निर्धारित की जाती है। परियोजना पर किए गए निवेश (प्रत्याय सहित) की वसूली के बाद परियोजना को राज्य सरकार को निःशुल्क हस्तांतरित कर दिया जाता है।

टोल संग्रहण की निविदाओं को प्रक्रियागत करने में रही कमियां 31 मार्च 2011 को समाप्त हुए वर्ष के लिए, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के, राजस्थान सरकार के प्रतिवेदन संख्या 4 (वाणिज्यिक), इसके पश्चात इसे लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010-11 के रूप में जाना जावे, के अनुच्छेद 3.6 में इंगित की गई थी। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010-11 में वर्ष 2007-08 से 2009-10 की अवधि के दौरान टोल संग्रहण निविदाओं के अंतिमीकरण में हुई देरी तथा टोल संग्रहण के लिए आमंत्रित निविदाओं के आरक्षित मूल्य के निर्धारण में कमियों पर प्रकाश डाला गया था।

राजकीय उपक्रम समिति (कोपू) द्वारा अनुच्छेद पर चर्चा की गई (जुलाई 2013)। चर्चा के दौरान, कोपू ने पाया कि टोल संग्रहण हेतु निविदाओं के प्रक्रियाकरण में प्रणालीगत कमियों के कारण निविदाओं के अंतिमीकरण में देरी हुई। कोपू द्वारा टोल संग्रहण अवधि को दो से तीन वर्ष तक बढ़ाने के लिए वर्तमान वार्षिक निविदा प्रक्रिया की समीक्षा करने के लिए, भविष्य में विभागीय कर्मचारियों के माध्यम से टोल संग्रहण नहीं कराने के लिए तथा उचित स्तर पर निर्णय लेने के पश्चात अनुशंसाओं के क्रियान्वयन के बारे में इसे सूचित करने के लिए अनुशंसा की गई (सितंबर 2015)।

वर्तमान लेखापरीक्षा (दिसंबर 2016 से मार्च 2017) यह जानने के लिए की गई कि क्या कम्पनी ने समयबद्ध रूप से टोल संग्रहण निविदाओं को अन्तिम रूप दिया, निविदाओं के आरक्षित मूल्य तय करने के लिए एक उचित प्रणाली विकसित की गई, तथा कोपू की सिफारिशों को क्रियान्वित किया गया था। लेखापरीक्षा, वर्ष 2011-12 से 2016-17 की अवधि के दौरान कम्पनी की टोल संग्रहण गतिविधि को समाहित करती है।

3.7.1 टोल संग्रहण के लिए निविदाएं

31 मार्च 2017 को कम्पनी 25 बीओटी परियोजनाओं पर टोल संग्रहण कर रही थी। वर्ष 2011-16 के दौरान 25 बीओटी परियोजनाओं में से 23 बीओटी परियोजनाओं को पूरा कर लिया गया था जबकि शेष दो परियोजनाओं को पूर्व के वर्षों (2007-08 एवं 2009-10) में पूरा किया जा चुका था।

उच्चतर आरक्षित मूल्य के कारण निविदादाताओं की भागेदारी नहीं करने के कारण, आरक्षित मूल्य की तुलना में अपर्याप्त प्रस्तावों के कारण निविदाओं का निरस्तीकरण, एवं कुछ मामलों में

सफल निविदादाताओं द्वारा प्रस्तावों को वापस लेने के कारण वर्ष 2011-16 के दौरान कम्पनी को इन 25 सड़कों पर भिन्न-भिन्न अवधि के लिए 65 टोल संग्रहण अनुबंधों को प्रदान करने के लिए 138 बार 'निविदा आमंत्रण सूचना' (एनआईटीज) जारी करनी पड़ी।

वर्ष 2011-17 के दौरान पूर्ण की गई बीओटी परियोजनाओं, अंतिम रूप से तैयार निविदाओं एवं एनआईटीज को जारी करने की संख्या का विवरण नीचे दिया गया है:

| वर्ष | वर्ष के दौरान पूर्ण की गई बीओटी सड़कों की संख्या | अंतिम रूप दी गई निविदाओं की संख्या | आमंत्रित निविदाओं की संख्या |
|------------|--|------------------------------------|-----------------------------|
| 2011-12 | 01 | 02 | 09 |
| 2012-13 | 06 | 07 | 10 |
| 2013-14 | 04 | 09 | 20 |
| 2014-15 | 08 | 18 | 37 |
| 2015-16 | 04 | 15 | 27 |
| 2016-17 | 00 | 14 | 35 |
| योग | 23 | 65 | 138 |

3.7.2 निविदा प्रक्रिया शुरू करने में देरी

टोल संग्रहण के लिए निविदाओं को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया कम्पनी के परियोजना निदेशक द्वारा की जाने वाली ट्रैफिक गणना के साथ शुरू होती है तथा इसमें ट्रैफिक गणना के आधार पर आरक्षित मूल्य का निर्धारण, सक्षम समिति द्वारा आरक्षित मूल्य का अनुमोदन, निविदाओं का आमंत्रण, मूल्य निविदाओं को खोलना, निविदाओं का अंतिमीकरण, सुरक्षा राशि जमा कराने, अग्रिम किस्त राशि, उत्तरतिथिय चेक जमा कराने एवं निविदादाता के साथ समझौते का निष्पादन करने जैसी निविदादाताओं द्वारा औपचारिकताओं को पूरा करने को सम्मिलित किया जाता है। टोल नीति 2012, चल रहे अनुबंध की समाप्ति से पहले अपवादात्मक परिस्थितियों में जहां नये अनुबंध को अंतिम रूप नहीं दिया गया है उन मामलों में दरों में 7.50 प्रतिशत की बढ़ोतरी के पश्चात चल रहे अनुबंध को तीन महीने तक बढ़ाने की कम्पनी को अनुमति प्रदान करती है। इसलिए कम्पनी के लिए समय पर निविदा प्रक्रिया शुरू करना अनिवार्य है ताकि चल रहे अनुबंध के पूरा होने से पूर्व नयी निविदा को अन्तिम रूप दे दिया जाये।

कोपू ने भी कम्पनी को चालू अनुबंध की समाप्ति से कम से कम चार महीने पूर्व निविदा प्रक्रिया शुरू करने का निर्देश दिया (जुलाई 2013) जिससे निविदाओं को समय पर अंतिम रूप दिया जा सके। साथ ही, हर साल निविदा से बचने के लिए टोल संग्रहण अवधि को दो से तीन साल के लिए किया जा सकता है।

कम्पनी ने, तथापि, 14 महीनों की देरी के बाद इकाई कार्यालयों को इस बारे में निर्देश जारी किये (22 सितम्बर 2014)। अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि कम्पनी ने कोपू के निर्देशों के उल्लंघन करते हुए वर्ष 2013-17 के दौरान अंतिम रूप दी गई 56 निविदाओं में से 21 निविदाओं (38 प्रतिशत) में चल रहे अनुबंधों की समाप्ति से चार महीने पहले निविदा प्रक्रिया शुरू नहीं की (अनुबंध 6)। परियोजना निदेशक ने, इन मामलों में, चल रहे टोल संग्रहण अनुबंधों की समाप्ति से 32 से 94 दिन पूर्व ट्रैफिक गणना प्रारम्भ की। निविदा प्रक्रिया शुरू करने में विलंब के चलते 12 निविदाओं के अंतिमीकरण में देरी हुई जिनको वर्तमान में

जारी अनुबंध के समापन के पश्चात 11 से 75 दिनों के अंदर अंतिम रूप दिया गया। निविदा प्रक्रिया शुरू करने में देरी के परिणामतः

- निविदाओं को प्रस्तुत करने के लिए निविदादाताओं को अपर्याप्त समय अवधि देना
- दो मामलों¹⁹ में 7.5 प्रतिशत की दर को बढ़ाए बिना ठेकेदारों को अवधि में बढ़ोतरी अनुमत्त की जिससे ₹ 15.28 लाख का राजस्व नुकसान हुआ
- टोल नीति 2012 के उल्लंघन में पाली-नाडोल सड़क (सितंबर एवं दिसंबर 2013) पर ठेकेदार को तीन महीने से अधिक की अवधि के लिए बढ़ोतरी अनुमत्त की
- ठेकेदारों की ओर से स्वतः ही दिये गये प्रस्तावों को स्वीकार करके तीन मामलों²⁰ में कम दरों पर लघु अवधि के टोल संग्रहण अनुबंधों को प्रदान करने से ₹ 7.13 लाख की हानि तथा
- निविदाओं को अंतिम रूप देने में देरी के कारण दो²¹ मामलों में ₹ 1.35 करोड़ की हानि।

इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने एक वर्ष से अधिक के लिए टोल संग्रहण अनुबंधों को प्रदान करने के लिए कोपू के दिशा-निर्देशों का भी पालन नहीं किया। वर्ष 2013-17 के दौरान, 56 में से 18 मामलों में इसने छः से 12 महिनो के बीच की अवधि के लिए अनुबंध प्रदान किये।

सरकार ने बताया (अगस्त 2017) कि टोल संग्रहण के लिए निविदाएं/ स्वतः प्रस्तावों को कम्पनी के हित में कार्यस्थल दशाओं के अनुसार सक्षम प्राधिकरी द्वारा अनुमोदित किया गया था। तथापि, कोपू के निर्देशों की पालना नहीं करने के संबंध में इसने बताया कि नई निर्माण की जाने वाली सड़कों के संबंध में टोल संग्रहण के लिए प्रारम्भ से एक वर्ष की अवधि के लिए इस पूर्वानुमान के साथ निविदाएं आमंत्रित की गयी थी कि एक वर्ष के बाद ट्रैफिक में वृद्धि हो जायेगी। उत्तर में निविदा प्रक्रिया को देरी से शुरू करने के कारणों को स्पष्ट नहीं किया गया। साथ ही, यह भी देखा जा सकता है कि अनुच्छेद में इंगित किये गये 18 मामलों में से केवल आठ सड़कें नई बनवाई गई थी।

3.7.3 राजस्थान लोक प्रापण में पारदर्शिता अधिनियम, 2012 की अनुपालना का अभाव

राजस्थान सरकार (राज्य सरकार) ने लोक प्रापण प्रक्रिया में लोक विश्वास बढ़ाने के लिए निविदादाताओं से निष्पक्ष एवं न्यायसंगत व्यवहार करने, प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने, दक्षता एवं मितव्ययिता को बढ़ावा देने, तथा पारदर्शिता, जवाबदेही एवं विश्वसनीयता के उच्चतम मानकों को प्राप्त करने को सुनिश्चित करने के उद्देश्य के साथ 'राजस्थान लोक प्रापण में पारदर्शिता, अधिनियम 2012' (आरटीपीपी अधिनियम 2012) अधिनियमित किया (मई 2012)। राज्य सरकार ने भी आरटीपीपी अधिनियम 2012 के तहत राजस्थान लोक प्रापण में पारदर्शिता नियम, 2013 (आरटीपीपी नियम 2013) अधिसूचित किये (जनवरी 2013)।

19 मेड़ता- रास रोड़ (अक्टूबर 2014) एवं जहाजपुर-माण्डलगढ़ रोड़ (अप्रैल 2014)।

20 मंगलवाड-निम्बाहेड़ा रोड़ (सितंबर 2016), फतेहनगर-दरिबा रोड़ (सितंबर 2016) एवं सलूम्बर-कीर की चौकी रोड़ (सितंबर 2016)।

21 (i) 28 दिसम्बर 2016 से 24 फरवरी 2017 के दौरान मेड़ता-रास (₹ 0.36 करोड़) एवं (ii) 9 मई 2014 से 22 जुलाई 2014 के दौरान हनुमानगढ़-सुरतगढ़ (₹ 0.99 करोड़)।

आरटीपीपी नियम 2013 का नियम 43, ₹ 50 लाख से अधिक के अनुमानित मूल्य वाली निविदाओं के मामले में निविदाएं प्रस्तुत करने के लिए 'निविदा आमंत्रण सूचना' (एनआईटी) के प्रकाशन की तिथि से 30 दिनों की समयावधि प्रदान करता है।

हमने देखा कि 2011-17 के दौरान कम्पनी ने टोल संग्रहण के लिए 138 एनआईटीज में से 89 एनआईटीज (64.49 प्रतिशत) में नियम का उल्लंघन किया तथा निविदादाताओं को नियम में निर्धारित 30 दिनों के स्थान पर निविदाओं को जमा करने के लिए 9 से 26 दिनों के बीच की समयावधि की अनुमति दी गई। 89 एनआईटीज में निविदाएं जमा करने के लिए निविदादाताओं को दी गई समयावधि नीचे दी गई है।

| निविदाओं को जमा करने के लिए अनुमत्त समयावधि (दिनों में) | 9 से 15 | 16 से 22 | 23 से 26 |
|---|---------|----------|----------|
| एनआईटीज की संख्या | 54 | 31 | 4 |

12 परियोजनाओं में निविदाओं को प्रस्तुत करने के लिए 30 दिनों की निर्धारित अवधि की अनुमति नहीं देने के कारण अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे। तथापि, अन्य मामलों में अभिलेखों की संवीक्षा में उजागर हुआ कि अल्पावधियों को अनुमत्त करने के मुख्य कारण निविदा प्रक्रिया शुरू करने में देरी, आरक्षित मूल्य के निर्धारण में देरी एवं पुनः आमंत्रित की जाने वाली निविदाओं के अंतिमीकरण नहीं किये जाने थे।

केस स्टडी: किशनगढ बास-खैरथल-बानसुर-कोटपूतली सड़क

कम्पनी ने सड़क के उच्च मूल्य निविदा के लिए दो साल की अवधि के लिए ₹ 13.83 करोड़ के आरक्षित मूल्य के साथ निविदाओं को जमा करने के लिए केवल 15 दिनों की समयावधि अनुमत्त की (7 अक्टूबर 2016)। कम्पनी के पास निविदा के अंतिमीकरण के लिए पर्याप्त समय था यदि इसने निविदाओं को प्रस्तुत करने के लिए 30 दिनों की समयावधि अनुमत्त कर दी होती क्योंकि वर्तमान में चल रहा अनुबंध 26 दिसंबर 2016 को समाप्त हो रहा था। निविदा को वर्तमान में चल रहे अनुबंध की समाप्ति से डेढ़ महीने पहले ₹ 16.17 करोड़ में दो साल के लिए अंतिम रूप दिया गया (7 नवंबर 2016)। इस प्रकार, निविदादाताओं को 30 दिनों की अवधि में निविदाओं को प्रस्तुत करने की अनुमति नहीं देकर कम्पनी द्वारा प्रतिस्पर्धा को सीमित कर दिया गया।

इस प्रकार, कम्पनी ने निविदाओं को प्रस्तुत करने के लिए अल्पावधि प्रदान करके आरटीपीपी अधिनियम 2012 के उल्लंघन का कार्य किया।

सरकार ने बताया कि अप्रत्याशित स्थितियों में प्रापण संस्था, कारणों को अभिलेखित करने के बाद, आरटीपीपी नियम 2013 के नियम 43 (7) में विनिर्दिष्ट अवधि की आधी अवधि तक निविदाओं को जमा करने के लिए घटा सकती है। उत्तर सहमतिकारक नहीं था क्योंकि निविदा समय में कमी के कारणों को अभिलेखित नहीं किया गया था। कम्पनी ने अधिकांश (64 प्रतिशत) मामलों में बिना कोई कारण बताये निविदा की अवधि को कम किया।

3.7.4 आरक्षित मूल्य का निर्धारण

कम्पनी द्वारा बनाई गई टोल नीति 2012 में प्रावधान है कि टोल संग्रहण के लिए निविदाओं के आमन्त्रण के लिए आरक्षित मूल्य का अंतिमीकरण संबन्धित परियोजना निदेशक द्वारा की गई ट्रैफिक गणना के आधार पर एक समिति द्वारा किया जायेगा।

3.7.5 टोल नीति के अनुसार ट्रैफिक गणना नहीं कराना

टोल नीति 2012 में संबंधित परियोजना निदेशक द्वारा की जाने वाली सात दिन की ट्रैफिक गणना के आधार पर आरक्षित मूल्य के निर्धारण को विनिर्दिष्ट किया गया। तथापि, तीन मामलों²² में परियोजना निदेशकों ने, टोल नीति के अनुसार सात दिनों के लिए ट्रैफिक गणना नहीं की तथा तीन से पांच दिनों के लिए ट्रैफिक गणना के आधार पर आरक्षित मूल्य प्रस्तावित किया।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि प्रारम्भिक रूप से इन सड़कों पर सात दिनों के लिए ट्रैफिक गणना की गई थी लेकिन आरक्षित मूल्यानुसार प्रस्ताव प्राप्त नहीं हुए थे। बाद में, आवश्यकता होने एवं आरक्षित मूल्य को पुनर्निर्धारित करने के कारण अल्प-अवधि की ट्रैफिक गणना की गई। इस तथ्य के मध्यनजर उत्तर सहमतिकारक नहीं था कि अल्प-अवधि की ट्रैफिक गणना के फलस्वरूप गलत आंकड़े तथा आरक्षित मूल्य के अपर्याप्त निर्धारण हो सकते हैं।

3.7.6 नव-निर्मित सड़कों पर आरक्षित मूल्य का निर्धारण

हमने देखा कि निर्माण की गई 23 नई सड़कों के लिए प्रथम टोल संग्रहण निविदा आमंत्रित करने के लिए आरक्षित मूल्य निर्धारण करने में कम्पनी द्वारा एक सुसंगत तथा तार्किक दृष्टिकोण का पालन नहीं किया गया। कम्पनी ने 19 मामलों (अनुबंध 7) में ट्रैफिक गणना के आधार पर परियोजना निदेशक द्वारा प्रस्तावित आरक्षित मूल्य पर विचार नहीं किया तथा सड़कों की डीपीआर के आधार पर उच्च आरक्षित मूल्य तय किया। तीन²³ मामलों में, डीपीआर पर आधारित आरक्षित मूल्य पर विचार नहीं किया गया क्योंकि ट्रैफिक गणना ने एक उच्चतर आरक्षित मूल्य की गणना की। शेष एक मामले में (पाली-नाडोल सड़क), ट्रैफिक गणना के आधार पर निकाला गया आरक्षित मूल्य डीपीआर के अनुसार निर्धारित आरक्षित मूल्य के समान ही था।

हमारे विश्लेषण से उजागर हुआ कि सभी निविदाएं (छह मामले) जहां आरक्षित मूल्य ट्रैफिक गणना के आधार पर तय किया गया था, प्रथम प्रयास में ही कार्यादेश प्रदान कर दिये गये थे। तथापि, 16 मामलों में जहां कम्पनी ने डीपीआर पर आधारित उच्च आरक्षित मूल्य तय किया था, केवल एक मामले में निविदा (नसीराबाद-केकड़ी) को पहले प्रयास में प्रदान की गई जबकि शेष 15 मामलों में उच्चतर आरक्षित मूल्य के कारण निविदाओं में किसी निविदादाता ने भाग नहीं लिया। इन 15 मामलों में, कम्पनी को आरक्षित मूल्य कम करना पड़ा एवं प्रथम टोल संग्रहण अनुबंध प्रदान करने के लिए निविदाओं को दो से पांच बार पुनः आमंत्रित करना पड़ा। इससे टोल संग्रहण गतिविधि की शुरुआत में देरी हुई एवं कम्पनी ₹ 33.27 करोड़ का टोल राजस्व अर्जित करने के अवसर से वंचित हुई।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि डीपीआर एवं परियोजना निदेशक द्वारा की गई ट्रैफिक गणना पर आधारित आरक्षित मूल्य में बहुत अधिक अंतर था। कम्पनी के हितों को

22 गोटेन-सोजत: 29 जून 2012 (6:00 पूर्वाह्न) से 02 जुलाई 2012 (6:00 पूर्वाह्न) के दौरान तीन दिन; बाड़ी-बयाना-स्नेड़ली रोड़: 7 मार्च 2016 से 12 मार्च 2016 के दौरान पांच दिन; तथा नसीराबाद-केकड़ी-देवली रोड़: 25 जनवरी 2017 से 28 जनवरी 2017 के दौरान तीन दिन।

23 (i) महुआ-हिण्डोन- करौली, (ii) जोधपुर- औसियां एवं (iii) कोटपूतली-सीकर-कुचामण।

देखते हुए पहली बार डीपीआर/ ट्रेफिक गणना के उच्चतर आरक्षित मूल्य के आधार पर निविदाएं आमंत्रित करने का निश्चय किया गया।

डीपीआर पर आधारित आरक्षित मूल्य का निर्धारण, तथापि, एक विश्वसनीय मानदंड नहीं था जिसके परिणामतः निविदाएं रद्द की गईं एवं राजस्व की हानि हुई।

3.7.7 चल रहे अनुबंधों के लिए आरक्षित मूल्य का निर्धारण

हमने देखा कि वर्तमान में चल रही सड़कों हेतु आगामी टोल संग्रहण निविदाएं आमंत्रित करने के लिए आरक्षित मूल्य तय करने में कम्पनी द्वारा एकरूप दृष्टिकोण की पालना नहीं की गई। सात मामलों (अनुबंध 8) में कम्पनी ने टोल नीति में निर्धारित ट्रेफिक गणना के तंत्र पर विचार नहीं किया एवं इसके बजाय पिछले अनुबंध मूल्य में या तो 10 प्रतिशत वृद्धि या ट्रेफिक में पांच प्रतिशत वार्षिक वृद्धि तथा पिछले टोल दरों में पांच प्रतिशत वृद्धि या ट्रेफिक में छह प्रतिशत वृद्धि को ध्यान में रखते हुए सड़कों का आरक्षित मूल्य निर्धारित किया। अलग-अलग मापदंडों को अपनाकर निर्धारित किया गया आरक्षित मूल्य हमेशा ही ट्रेफिक गणना के आधार पर गणना किये गये आरक्षित मूल्य से अधिक रहा (7.52 एवं 58.14 प्रतिशत के मध्य)। आरक्षित मूल्य के पुनरीक्षण के कारण कम्पनी को दो से तीन बार निविदाएं आमंत्रित करनी पड़ी। पहली एनआईटी को जारी करने की तिथि से 38 एवं 187 दिनों के बीच की अवधि के पश्चात टोल संग्रहण अनुबंध प्रदान किए गए।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि डीपीआर एवं परियोजना निदेशक द्वारा की गई ट्रेफिक गणना पर आधारित आरक्षित मूल्य के बीच व्यापक अंतर था। कम्पनी के हितों को देखते हुए पहली बार डीपीआर/ ट्रेफिक गणना के उच्चतर आरक्षित मूल्यों के आधार पर निविदाएं आमंत्रित करने का निश्चय किया गया। उत्तर सहमतिकारक नहीं था क्योंकि कम्पनी ने टोल नीति 2012 के प्रावधानों का पालन नहीं किया तथा अधिकांश मामलों में इसको उच्चतर आरक्षित मूल्य पर निविदादाताओं से प्रतिक्रिया के अभाव के कारण निविदाएं पुनः आमंत्रित करनी पड़ी।

3.7.8 नई टोल नीति 2016 के अनुसार आरक्षित मूल्य का निर्धारण

कम्पनी ने 1 अप्रैल 2016 से लागू होने वाली एक नई टोल नीति (टोल कर के संग्रहण के लिए निविदाओं की प्रक्रियाएं एवं शर्तों के मापदण्ड) 2016 को मंजूरी दी (मार्च 2016)। नई टोल नीति में निर्धारित किया गया था कि वर्तमान में जारी निविदाओं के लिए आरक्षित मूल्य ट्रेफिक गणना के आधार पर गणना किये गये मूल्य से अधिक होगा अथवा वर्तमान टोल अनुबंध को ट्रेफिक में वृद्धि के पेटे पांच प्रतिशत से बढ़ाने के साथ-साथ आधार तिथि के रूप में 1 अप्रैल को मानते हुए आगामी वर्ष में टोल दर में वास्तविक वृद्धि के बाद गणना किये गये मूल्य से अधिक होगा। नई टोल नीति में यह भी प्रावधान था कि अगर कोई निविदादाता निविदा में भाग नहीं लेता है अथवा आरक्षित मूल्य से कम दर उद्धृत करता है तो आरक्षित मूल्य का निर्धारण निरस्त की गई निविदा में प्राप्त उच्चतम दर के आधार पर किया जाएगा।

हमने देखा कि वर्ष 2016-17 के दौरान अंतिम रूप दी गई 14 निविदाओं में से नई टोल नीति के आधार पर गणना किये गये आरक्षित मूल्य पर पहली बार में केवल पांच²⁴ (36 प्रतिशत) निविदाएं ही प्रदान की जा सकी। कम्पनी को निविदाओं के उच्चतर आरक्षित मूल्य होने के कारण निविदादाताओं द्वारा भाग नहीं लेने के कारण / आरक्षित मूल्य से निविदा मूल्य कम होने के कारण निविदाओं के निरस्तीकरण के कारण शेष रहे नो²⁵ मामलों में टोल संग्रहण अनुबंध प्रदान करने के लिए 30 बार निविदाएं आमंत्रित करनी पड़ी।

इस प्रकार, नई टोल नीति में दिये गये आरक्षित मूल्य को निर्धारित करने की प्रणाली के परिणामतः 64 प्रतिशत मामलों में निविदाएं बार-बार आमंत्रित करनी पड़ी। इस दृष्टिकोण से, प्रणाली पर पुनः विचार किये जाने की आवश्यकता है।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि नई टोल नीति के आधार पर गणना किये गये आरक्षित मूल्य पर निविदाएं आमंत्रित करने के प्रयास किए गए तथा बाद में अधिक निविदादाताओं को आकर्षित करने के लिए आरक्षित मूल्य को घटाया गया था।

3.7.9 एग्रीमेंट के निष्पादन में देरी

वर्ष 2011-16 के दौरान पूर्ण की गई 23 नई सड़कों में से सड़कों के पूरे किये जाने के पश्चात भी तत्परता के साथ कम्पनी सात मामलों में (30.43 प्रतिशत) पहली टोल संग्रहण निविदा प्रदान नहीं कर सकी। हमने देखा कि कम्पनी के मुख्यालय ने निविदाओं को अंतिम रूप दिया तथा निविदादाताओं के साथ एग्रीमेंट के निष्पादन के लिए परियोजना निदेशकों को निर्देश जारी किये। तथापि, टोल प्लाजाओं अथवा टोल प्लाजाओं में विद्युत कार्यो अथवा अन्य छोटे कार्यो की अपूर्णता के कारण परियोजना निदेशकों द्वारा 50 दिन से 309 दिनों के बीच देरी के साथ निविदादाताओं के साथ एग्रीमेंटस का निष्पादन किया गया। इसके परिणामतः ठेकेदारों द्वारा टोल संग्रहण गतिविधि की शुरुआत में विलम्ब हुआ एवं कम्पनी द्वारा ₹ 18.08 करोड़ के टोल राजस्व एकत्र करने का अवसर खो दिया गया जैसा कि अनुबंध 9 में वर्णित है।

इस प्रकार, टोल प्लाजाओं की अपूर्णता के कारण सड़कों को पूरा करने के उपरांत भी कम्पनी टोल की समय पर वसूली शुरू करने में विफल रही। किसी भी अस्थायी व्यवस्था के अभाव में टोल के भुगतान के बिना एक महत्वपूर्ण अवधि के लिए ट्रैफिक का आवागमन जारी रहा।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि निर्धारित समय में काम पूरा होने की आशा में टोल संग्रहण के लिए निविदाएं आमंत्रित की गई थी। तथापि, विभिन्न कारणों से कार्य निर्धारित समय में पूरा नहीं किया जा सका।

3.7.10 विभागीय टोल संग्रहण के कारण टोल राजस्व की हानि

हनुमानगढ़-पीलीबंगा-सूरतगढ़ 24 किमी सड़क (26/0 से 50/0) पर टोल संग्रहण अनुबंध (11 मई 2010 से एक वर्ष की अवधि के लिए) 11 मई 2011 को समाप्त हो रहा था। मौजूदा ठेकेदार ने चल रहे अनुबंध मूल्य (₹ सात करोड़ प्रति वर्ष) में 7.5 प्रतिशत की वृद्धि करके

24 (i) डबोक-मावली-चित्तौड़गढ़, (ii) पाली-नाडोल, (iii) बांसवाड़ा-रतलाम, (iv) किशनगढ़-बास-खैरथल-कोटपूतली एवं (v) बीकानेर बाईपास।

25 (i) महुआ-हिन्डौन-करौली, (ii) मेड़ता-रास, (iii) अलवर-बहरोड़-नारनौल, (iv) नसीराबाद-केकड़ी, (v) मंगलवाड़-निम्बाहेड़ा, फतेहनगर-दरिबा, सलूमबर-कीर की चौकी, (vi) जयपुर-जोबनेर-कुमाचन-नागौर, (vii) कोटा-धरनावाड़ा, (viii) बड़ी-बायां-खेड़ली एवं (ix) हनुमानगढ़-सूरतगढ़।

अनुबंध को तीन माह बढ़ाने का प्रस्ताव दिया (फरवरी 2011)। कम्पनी ने प्रस्ताव को स्वीकार नहीं किया एवं नये अनुबंध की कार्यवाही की भी शुरुआत नहीं की क्योंकि शेष 26 किमी (0/0 से 26/0) सड़क जुलाई 2011 में पूर्ण हो जानी थी तथा तत्पश्चात ही संपूर्ण सड़क (0/0 से 50/0) के लिए निविदाएं आमंत्रित की जायेगी। इस प्रकार, कम्पनी ने इस सड़क पर 11 मई 2011 से विभागीय टोल संग्रहण प्रारम्भ किया।

सड़क के 0/0 से 26/0 तक के हिस्से के पूर्ण होने में देरी के कारण संपूर्ण सड़क के लिए नई निविदा फरवरी 2012 में प्रदान की जा सकी तथा ठेकेदार ने 9 मई 2012 से टोल संग्रहण प्रारम्भ किया। 11 मई 2011 से 9 मई 2012 की अवधि के दौरान कम्पनी ने ₹ 5.76 करोड़ का टोल संग्रहण किया तथा मानवशक्ति के लिए ₹ 22.06 लाख का व्यय किया।

अगर कम्पनी ने ठेकेदार का प्रस्ताव स्वीकार कर लिया होता तो यह कम से कम ₹ 1.97 करोड़ का अतिरिक्त टोल राजस्व कमा सकती थी (ठेकेदार द्वारा प्रस्तावित मूल्य के आधार पर गणना की गई)।

सरकार ने बताया कि कम्पनी ने अनुमान लगाया था कि 26 किलोमीटर के शेष हिस्से पर जुलाई 2011 तक काम पूरा हो जाएगा तथा पूरी सड़क के लिए उच्चतर मूल्य पर निविदा प्राप्त कर सकती है। तथ्य यही रहा कि वर्तमान ठेकेदार द्वारा प्रस्तावित मूल्य टोल नीति के अनुसार होने के साथ-साथ कम्पनी के लिए फायदेमंद भी था।

3.7.11 ठेकेदार से वसूली का अभाव

किशनगढ़-बास-स्वैरथल-कोटपुतली सड़क पर टोल के संग्रहण के लिए ठेकेदार (एसपी कंस्ट्रक्शंस) के साथ किये गये (जून 2015) एग्रीमेंट के वाक्यांश 12 में प्रावधान था कि यदि ठेकेदार देय तिथि पर किराए की किसी भी किश्त का भुगतान करने में विफल रहा अथवा समझौते की किसी भी शर्त का उल्लंघन किया तो एग्रीमेंट को समाप्त कर दिया जाएगा। इसके साथ ही, विभागीय टोल संग्रहण अथवा पुनर्विक्रय के कारण कम्पनी को हुई समस्त हानियों को वहन करने के लिए ठेकेदार दायी था।

हमने देखा कि कम्पनी ने किश्तों का भुगतान नहीं करने के लिए ठेकेदार के साथ समझौते को समाप्त कर दिया (14 अगस्त 2015) एवं सड़क पर विभागीय टोल संग्रहण शुरू किया। कम्पनी ने ठेकेदार को काली सूची में भी डाल दिया तथा इसे भविष्य के अनुबंधों में भाग लेने के लिए प्रतिबंधित कर दिया। टोल संग्रहण के लिए नया अनुबंध ₹ 5.91 करोड़ में एक वर्ष के लिए प्रदान किया गया (दिसंबर 2015)। नये अनुबंध के तहत टोल संग्रहण 26 दिसंबर 2015 से शुरू हुआ।

14 अगस्त 2015 से 25 दिसंबर 2015 की अवधि के दौरान टोल का संग्रहण 20 अगस्त 2015 से 12 सितंबर 2015 तक विभागीय रूप से किया गया तथा 12 सितंबर से 25 दिसंबर 2015 तक ठेकेदार के माध्यम से किया गया था। कम्पनी ने तीन बार (अगस्त 2015, सितंबर 2015 तथा अक्टूबर 2015) निविदाएं आमंत्रित की लेकिन उच्चतर आरक्षित मूल्य के कारण निविदादाताओं की गैर-भागीदारी अथवा पर्याप्त निविदाओं के प्राप्त नहीं होने के कारण उन्हें अंतिम रूप नहीं दे सकी।

हमने देखा कि एसपी कंस्ट्रक्शंस द्वारा अनुबंधात्मक दायित्वों के निष्पादन नहीं करने के परिणामतः कम्पनी द्वारा 14 अगस्त 2015 से 24 जून 2016 (एसपी कंस्ट्रक्शंस के अनुबंध के

समाप्ति की तिथि) की अवधि के दौरान ₹ 2.66 करोड़ के टोल राजस्व की निम्न वसूली की गई। टोल राजस्व की निम्न वसूली एग्रीमेंट के वाक्यांश 12 के अनुसार ठेकेदार से वसूली योग्य थी लेकिन कम्पनी ने इस राशि की वसूली के लिए कोई कार्यवाही शुरू नहीं की। इसके स्थान पर कम्पनी ने ठेकेदार का नाम काली सूची से हटा दिया (नवम्बर 2015) तथा उसे भावी अनुबंधों में भाग लेने के लिए अनुमत्त किया।

सरकार ने बताया कि ठेकेदार ने कानून एवं व्यवस्था को सम्मिलित करते हुए असाधारण/असामान्य परिस्थितियों में कार्य को छोड़ दिया था। सशक्त स्थायी समिति की सिफारिश के अनुसार ठेकेदार को काली सूची से हटा दिया गया था तथा यह मामला समिति के पास लंबित था। उत्तर सहमतिकारक नहीं था क्योंकि यदि कानून एवं व्यवस्था को सम्मिलित करते हुए असामान्य परिस्थितियां होती तो इस अवधि के दौरान विभागीय रूप से तथा अन्य ठेकेदार द्वारा टोल एकत्रित नहीं किया गया होता।

3.7.12 लाभ की हानि के पेटे ठेकेदार को अदेय राहत

कम्पनी ने कोटपुटली-सीकर-कुचामन सड़क पर एसपीसी इंफ्रास्ट्रक्चर प्राइवेट लिमिटेड (ठेकेदार) को एक वर्ष की अवधि के लिए ₹ 30.51 करोड़ में टोल संग्रहण अनुबंध प्रदान किया (मई 2014)। इस सड़क पर पांच टोल बूथ हैं। जन आंदोलन के कारण 8 जुलाई 2014 से 10 फरवरी 2015 (218 दिन) की अवधि के दौरान एक टोल बूथ (चल्ला नीम का थाना) पर टोल संग्रहण गतिविधि स्थगित रही। कम्पनी ने अनुबंध मूल्य के आधार पर बूथ बंद रहने के कारण ठेकेदार द्वारा वहन की गई ₹ 4.30 करोड़ के टोल राजस्व की हानि का अनुमान लगाया। कम्पनी ने अपनी गणना में 218 दिनों की अवधि के लिए ₹ 44.99 लाख की ठेकेदार को हुई लाभ की हानि के पेटे छूट भी प्रदान की।

हमने देखा कि समापन अवधि के दौरान ठेकेदार लाभ के नुकसान की भरपाई के लिए योग्य नहीं था क्योंकि निविदा/ अनुबंध की शर्तों में इस तरह की किसी राहत का प्रावधान नहीं था तथा कम्पनी ठेकेदार से केवल अनुबंध मूल्य वसूल करने की हकदार थी। इसके साथ ही, ठेकेदार ने निविदाओं को प्रस्तुत करने के समय उद्धृत मूल्य में लाभ के अंश को पहले से ही शामिल कर लिया था। इस प्रकार, कम्पनी ने ठेकेदार को ₹ 44.99 लाख की अदेय राहत की अनुमति प्रदान की जिसे वसूल करने की आवश्यकता है।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि सशक्त स्थायी समिति के निर्णय के आधार पर ठेकेदार को लाभ की हानि का भुगतान किया गया था। तथ्य यही रहा कि निविदा/ अनुबंध की शर्तों में ऐसे कोई लाभ के लिए प्रावधान नहीं दिया गया था।

3.7.13 सड़क का कार्य अपूर्ण होने के कारण हानि

नसीराबाद-केकड़ी-देवली सड़क पर टोल संग्रहण अनुबंध 2 नवंबर 2014 को समाप्त हो रहा था। वर्तमान में जारी निविदा की समाप्ति से पहले ही कम्पनी द्वारा दो साल के लिए ₹ 42.33 करोड़ की लागत पर नई निविदा को अंतिम रूप दे दिया गया था (22 अक्टूबर 2014)। तथापि, सड़क पर नए टोल प्लाजा के पूरा नहीं होने के कारण नए अनुबंध के तहत टोल संग्रहण की गतिविधि शुरू नहीं की जा सकी। इसलिए, कम्पनी ने अनुबंध मूल्य को 7.5 प्रतिशत से बढ़ाकर वर्तमान में जारी अनुबंध को तीन महीने के लिए बढ़ा दिया। नए अनुबंध के अन्तर्गत टोल संग्रहण 31 जनवरी 2015 से शुरू हुआ। इसके परिणामतः विस्तारित अवधि के दौरान

कम्पनी को ₹ 2.26 करोड़ के टोल राजस्व की हानि हुई (नए अनुबंध में प्राप्त दरों के अनुसार गणना की गई)।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि समय पर कार्य एवं नये टोल प्लाजा के पूरा होने की आशा में निर्माण की गई नई सड़क के एक हिस्से सहित टोल संग्रहण के लिए निविदाएं आमंत्रित की गई थी। तथापि, कार्य अनुसूचित समय में पूर्ण नहीं किया जा सका।

3.7.14 दोषी ठेकेदारों के अनुबंध को समाप्त करने में देरी

कम्पनी बैंक गारंटी के रूप में सुरक्षा राशि जमा (अनुबंध मूल्य का 10 प्रतिशत) कराने पर सफल निविदादाताओं को टोल संग्रहण अनुबंध प्रदान करती है। ठेकेदार को टोल संग्रहण गतिविधि के प्रारंभ होने से पूर्व 10 प्रतिशत की टोल फीस की अग्रिम किश्त डिमांड ड्राफ्ट/चेक के रूप में तथा शेष 90 प्रतिशत राशि के लिए मासिक किस्त के पेटे उत्तर दिनांकित अग्रिम चेक प्रस्तुत करने भी आवश्यक है। ठेकेदार द्वारा किसी भी किस्त का भुगतान करने में विफल रहने के मामले में अनुबंध को समाप्त किया जाना तथा सुरक्षा जमा को जब्त किया जाना आवश्यक है।

हमने देखा कि कम्पनी ने ठेकेदारों द्वारा प्रथम दृष्टया किस्त के भुगतान में विफल रहने के पश्चात दो²⁶ मामलों में अनुबंधों को तुरंत रूप से समाप्त नहीं किया। इससे अनुबंधों की समाप्ति तक उपलब्ध सुरक्षा जमा के अतिरिक्त देय राशि के बढ़ते जाने को बढ़ावा मिला। इन मामलों में उपलब्ध सुरक्षा जमा का समायोजन करने के पश्चात ₹ 1.28 करोड़ की कमी की गणना की गई।

साथ ही हमने देखा कि कम्पनी ने बड़ी-बयाना-स्नेडली सड़क के लिए टोल संग्रहण अनुबंध उस ठेकेदार को प्रदान किया (मई 2016) जो पहले सुकेत-पिपलीया-भवानी मंडी सड़क के मामले में दोषी था (अप्रैल 2016)।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि टोल अनुबंध ठेकेदारों के मौखिक आश्वासन पर समाप्त नहीं किये गये थे।

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010-11 में इसी प्रकार की कमियों को लेखापरीक्षा द्वारा इंगित करने के उपरांत भी निविदाओं के प्रक्रियाकरण में देरी एवं आरक्षित मूल्य के अनुचित निर्धारण के कारण टोल संग्रहण गतिविधि लगातार बुरी तरह प्रभावित हुई। कम्पनी टोल प्लाजाओं के निर्माण में देरी तथा टोल नीति 2012 के उल्लंघन में ट्रैफिक गणना के स्थान पर विस्तृत परियोजना रिपोर्ट्स (डीपीआरस) के आधार पर उच्चतर आरक्षित मूल्य तय करने के कारण नवनिर्मित सड़कों पर टोल संग्रहण गतिविधि आरम्भ करने में विफल रही। आरक्षित मूल्य के अनुचित निर्धारण से निविदादाताओं की भागीदारी नहीं होने को बढ़ावा मिला तथा कम्पनी को आरक्षित मूल्य को घटाकर कई बार निविदाओं को फिर से आमंत्रित करना पड़ा। कम्पनी ने निविदाओं को प्रस्तुत करने के लिए कम समयावधि की

26 (i) सुकेत-पिपलीया-भवानीमंडी रोड़: अप्रैल 2016 से फरवरी 2017 के दौरान मैसर्स चौधरी बिल्डर्स के विरुद्ध ₹ 0.78 करोड़ की कमी तथा (ii) चेचट-मोड़क-रामगंजमंडी रोड़: मार्च 2016 से नवंबर 2016 के दौरान मैसर्स जाट ट्रेडर्स के विरुद्ध ₹ 0.50 करोड़ की कमी।

अनुमति देकर राजस्थान लोक प्रापण में पारदर्शिता, अधिनियम 2012 (आरटीपीपी अधिनियम, 2012) के प्रावधानों का उल्लंघन किया।

हम कम्पनी को निविदा प्रक्रियाकरण समय से शुरू करने तथा नवनिर्मित सड़कों एवं वर्तमान में जारी परियोजनाओं के आरक्षित मूल्य को तय करने के लिए एक उचित प्रणाली विकसित करने की सिफारिश करते हैं। कम्पनी वैज्ञानिक रूप से ट्रैफिक गणना करने तथा आरक्षित मूल्य के निर्धारण के लिए विभिन्न मानदंडों को अपनाने के स्थान पर एकरूप मानदंडों को अपनाने पर विचार कर सकती है। निविदादाताओं को निविदाओं को जमा करने के लिए पर्याप्त समयावधि देकर कम्पनी को आरटीपीपी अधिनियम, 2012 के प्रावधानों का पालन भी करना चाहिए।

राजस्थान अक्षय ऊर्जा निगम लिमिटेड

3.8 कर दायित्व के कम निर्धारण के कारण जुर्माने के रूप में ब्याज का परिहार्य भुगतान

कम्पनी द्वारा आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 80 आईए के अन्तर्गत अनुमत्त अवधि से परे परियोजनाओं से कमाये गये लाभों तथा परिलाभों को शामिल करने के कारण वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए कर दायित्व का कम निर्धारण किया गया। इसके परिणामतः अधिनियम की धारा 234 बी तथा 234 सी के अन्तर्गत ₹ 83.32 लाख के परिहार्य ब्याज के रूप में जुर्माने का भुगतान हुआ।

आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) की धारा 80 आईए, उपधारा (4) में संदर्भित किसी व्यवसाय से निर्धारिती (उपक्रम अथवा एक उद्यम) को हुए लाभों एवं परिलाभों की इस धारा के अनुसार एवं प्रावधानों के अधीन लगातार 10 वर्षों की अवधि में 100 प्रतिशत की कटौती प्रदान करता है। अधिनियम की धारा 80 आईए को एक बार फिर नीचे दिया गया है।

80-आईए (1) जहां एक निर्धारिती की सकल कुल आय में उपधारा (4) में संदर्भित एक उपक्रम या उद्यम द्वारा किसी भी व्यवसाय (ऐसे व्यवसाय को इसके बाद योग्य व्यवसाय के रूप में संदर्भित किया जा रहा है) से प्राप्त किये गये किन्हीं भी लाभों एवं परिलाभों को शामिल किया गया है, वहां इस धारा के प्रावधानों के अनुसार एवं इसके तहत निर्धारिती की कुल आय की गणना करने में ऐसे व्यवसाय से प्राप्त किये गये लाभों एवं परिलाभों की दस लगातार निर्धारण वर्षों के लिए शत प्रतिशत के बराबर राशि की कटौती अनुमत्त की जायेगी।

(2) उप-धारा (1) में विनिर्दिष्ट कटौती, निर्धारिती के विकल्प पर, जिस वर्ष में उपक्रम अथवा उद्यम किसी आधारभूत सुविधा को संचालित करने के लिए विकसित एवं शुरू करता है अथवा दूरसंचार सेवा प्रदान करना शुरू करता है अथवा एक औद्योगिक पार्क विकसित करता है अथवा उपधारा (4) के वाक्यांश (iii) में संदर्भित विशेष आर्थिक क्षेत्र विकसित करता है अथवा बिजली उत्पादन करता है अथवा ट्रांसमिशन शुरू करता है अथवा विद्युत का वितरण करता है अथवा वर्तमान ट्रांसमिशन एवं वितरण लाइनों का सारभूत रूप से नवीनीकरण एवं आधुनिकीकरण करता है, उस वर्ष से शुरू होने वाले पन्द्रह वर्षों में से किसी भी दस लगातार निर्धारण वर्षों के लिए उसके द्वारा दावा किया जा सकता है।

इसके साथ ही, अधिनियम की धारा 211 के साथ पठित अधिनियम की धारा 208 के अनुसार, जहां देय अग्रिम कर ₹ 10000 अथवा अधिक है वहां एक निर्धारिती के लिए चार तिमाही किश्तों²⁷ में अग्रिम कर का भुगतान करना अनिवार्य है। निर्धारिती, अधिनियम की धारा 234 बी के अन्तर्गत अग्रिम कर के भुगतान में चूक के लिए ब्याज तथा धारा 234 सी के अन्तर्गत अग्रिम कर के स्थगन के लिए ब्याज के भुगतान करने के लिए दायी है। धारा 234 बी के अन्तर्गत, ब्याज वहां लागू होता है जहां निर्धारिती अग्रिम कर नहीं चुकाता है अथवा जहां भुगतान किया गया अग्रिम कर निर्धारित कर के 90 प्रतिशत से कम है। धारा 234 सी के अन्तर्गत ब्याज वहां लागू होता है जहां निर्धारिती ने अग्रिम कर की किश्तों को कम निर्धारित किया है।

राजस्थान अक्षय ऊर्जा निगम लिमिटेड (कम्पनी) ने अप्रैल 2000 तथा अप्रैल 2012 के मध्य आठ पवन/ सौर ऊर्जा परियोजनाओं को निष्पादित किया। अधिनियम की धारा 80 आईए के प्रावधानों के अनुसार इन परियोजनाओं से प्राप्त लाभ तथा परिलाभ 100 प्रतिशत कटौती के लिए पात्र थे। इन आठ²⁸ परियोजनाओं में से पांच परियोजनाओं पर कम्पनी ने वित्तीय वर्ष 2004-05 से धारा 80 आईए के अन्तर्गत कटौती का लाभ उठाना शुरू कर दिया था। अतः, ये पांच परियोजनाएं वित्तीय वर्ष 2013-14 तक कटौती के लिए पात्र थीं।

हमने देखा (नवंबर 2016) कि कम्पनी द्वारा वित्त वर्ष 2014-15 के लिए अग्रिम कर का मूल्यांकन करते समय अधिनियम की धारा 80 आईए के अन्तर्गत इन पांच परियोजनाओं पर लाभों तथा परिलाभों की कटौती को भी ध्यान में रखा गया था। इस प्रकार, कम्पनी ने वित्तीय वर्ष के लिए कम कर देयता का आकलन किया एवं अग्रिम कर की सही किश्तों का भुगतान करने में विफल रही। वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए भरी गई²⁹ (28 सितंबर 2015) मूल आयकर रिटर्न में कम कर देयता का निर्धारण किया गया था। यह गलती सितंबर 2016 में कम्पनी के ध्यान में आई तथा वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए एक संशोधित रिटर्न धारा 234 बी तथा 234 सी के अन्तर्गत ₹ 83.32 लाख³⁰ के ब्याज के दंड के साथ भरी गई (16 सितंबर 2016)।

इस प्रकार, कम्पनी ने अधिनियम की धारा 80 आईए के अन्तर्गत स्वीकृत वांछनीय अवधि से परे परियोजनाओं के लाभों एवं परिलाभों को ध्यान में रखने के कारण वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए कर देयता का कम आकलन किया। इसके परिणामतः अधिनियम की धारा 234 बी तथा 234 सी के अन्तर्गत ₹ 83.32 लाख के परिहार्य ब्याज के रूप में जुर्माना हुआ।

सरकार ने अधिनियम की धारा 80 आईए के अन्तर्गत अस्वीकार्य कटौती का दावा करने के तथ्य को स्वीकार किया (जून 2017)। इसने, तथापि, यह तथ्य भी रखा कि कम्पनी को ₹ 67.68 लाख ब्याज के रूप में जुर्माना चुकाना ही पड़ता भले ही इस छूट का दावा नहीं किया गया होता क्योंकि स्वातों को अंतिम रूप देते समय अप्रत्यक्ष आय में अप्रत्याशित रूप से वृद्धि

27 15 जून अथवा उससे पहले प्रथम किस्त (अग्रिम कर देयता के 15 प्रतिशत से कम नहीं), 15 सितंबर अथवा उससे पहले द्वितीय किस्त (पिछली किस्त को घटाने के बाद अग्रिम कर देयता के 45 प्रतिशत से कम नहीं), 15 दिसंबर अथवा इससे पहले तृतीय किस्त (पहले वाली किश्तों को घटाने के बाद अग्रिम कर देयता के 75 प्रतिशत से कम नहीं) तथा 15 मार्च अथवा उससे पहले चतुर्थ किस्त (पहले वाली किश्तों को घटाने के बाद अग्रिम कर देयता की सम्पूर्ण राशि)।

28 शेष तीन परियोजनाओं पर कटौती वित्तीय वर्ष 2006-07, 2009-10 एवं 2012-13 से शुरू की गई थी।

29 रिटर्न भरने की देय तिथि 30 सितंबर 2015 थी।

30 धारा 234 बी तथा 234 सी के अन्तर्गत ब्याज जुर्माना 14 सितंबर 2016 को जमा कराया गया था।

हुई थी जिसके कारण वास्तविक देय कर तथा जमा कराये गये अग्रिम कर में व्यापक अंतर आ गया। सरकार ने आगे बताया कि संशोधित रिटर्न के समय चुकाये गए ब्याज के रूप में जुर्माने की राशि सावधि जमाओं में निवेश रही जिससे ₹ 27.34 लाख का ब्याज अर्जित किया गया।

उत्तर सही नहीं था क्योंकि कम्पनी वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान अप्रत्यक्ष आय में वृद्धि को ध्यान में रखते हुए मार्च 2015 तक ₹ 67.68 लाख ब्याज के रूप में जुर्माने की गणना कर चुकी थी। इसने इस तथ्य को नजरअंदाज किया कि अस्वीकार्य कटौती की देरी से वसूली के कारण कर देयता के भुगतान में देरी से संशोधित रिटर्न दाखिल करने की तिथि तक (16 सितंबर 2016) ब्याज के रूप में जुर्माने की राशि काफी हद तक बढ़ चुकी थी। संशोधित रिटर्न दाखिल करने की तिथि तक धारा 234 बी तथा 234 सी के अन्तर्गत कुल जुर्माने की राशि ₹ 1.13 करोड़ थी जिसमें से ₹ 83.32 लाख केवल अधिनियम की धारा 80 आईए के अन्तर्गत अस्वीकार्य कटौती का दावा करने के कारण थी। इसके अतिरिक्त, कम्पनी, अधिनियम के अन्तर्गत वैधानिक देयों का भुगतान करने के लिए कानूनी रूप से बाध्य थी तथा इसलिए यह तर्क कि विलम्बित भुगतान ने इसे ब्याज अर्जित करने में सहायता की, सहमतिकारक नहीं है।

राजस्थान राज्य पथ परिवहन निगम

3.9 व्यावहार्यता अन्तर अनुदान के अंतर्गत सार्वजनिक-निजी सहभागिता प्रणाली पर ग्रामीण क्षेत्रों में बसों का संचालन

परिचय

राजस्थान के मुख्यमंत्री ने, वर्ष 2011-12 के बजट भाषण में 'मुख्यमंत्री ग्रामीण बस योजना' (योजना) की घोषणा की (मार्च 2011)। इस योजना में 'सार्वजनिक-निजी सहभागिता' (पीपीपी) मॉडल के माध्यम से ग्रामीण क्षेत्रों में बस सेवाओं के विस्तार करने की परिकल्पना की गई थी। इस योजना का मुख्य उद्देश्य जहां तक संभव हो सके सभी पंचायत मुख्यालयों को तहसील मुख्यालयों, जिला मुख्यालयों, कृषि उपज मंडियों, शैक्षणिक संस्थानों, अस्पतालों, औद्योगिक क्षेत्रों, बस टर्मिनलों तथा रेलवे स्टेशनों के साथ जोड़ते हुए अगले तीन वर्षों में राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में बस संपर्क सुविधा प्रदान करना था। राज्य सरकार ने योजना के कार्यान्वयन के लिए नोडल एजेंसी के रूप में 'राजस्थान राज्य पथ परिवहन निगम' (निगम) को नामांकित किया (मार्च 2011)।

निगम ने अलवर, धौलपुर, भरतपुर, दौसा एवं करौली जिलों तथा कोटपुतली तहसील में ग्रामीण परिवहन सेवाओं के कार्यान्वयन के लिए परियोजना की व्यापक योजना एवं संभाव्यता रिपोर्ट सहित राज्य में ग्रामीण परिवहन सेवाओं के लिए एक संकल्पना रिपोर्ट तैयार करने के लिए पीडीकोर लिमिटेड को परियोजना प्रबंधन सलाहकार (सलाहकार) के रूप में नियुक्त किया (जुलाई 2011)। संभाव्यता रिपोर्ट में समूह गठन के बारे में विस्तृत रिपोर्ट, बस संचालन योजना तैयार करना, लागत अनुमान एवं वित्तीय विश्लेषण, परियोजना कार्यान्वयन रणनीति एवं निविदा प्रक्रिया प्रबंधन शामिल किया गया था।

सलाहकार ने निगम को संकल्पना पत्र (जुलाई 2011) तथा संभाव्यता रिपोर्ट (फरवरी 2012) को प्रस्तुत किया। संभाव्यता रिपोर्ट में सुझाव दिया गया कि बस संचालक छह साल की पूर्व-निर्धारित अवधि के लिए प्रत्येक समूह के लिए मिडी बसों की खरीद, धारण, संचालन

एवं रखरखाव करेगा, किराये एवं विज्ञापन राजस्व को एकत्र करेगा एवं रखेगा तथा निगम को भुगतान करेगा अथवा हर समूह के लिए निश्चित व्यावहार्यता अंतर का भुगतान करने के लिए कहेगा। व्यावहार्यता अंतर द्वारा बसों के संचालन में बस संचालक द्वारा अर्जित किये गये राजस्व से किये गये अधिक व्यय को दर्शाया गया। बस संचालकों को देय व्यावहार्यता अंतर राज्य सरकार द्वारा वित्त पोषित किया जाना था।

राज्य सरकार ने योजना के कार्यान्वयन में विभिन्न अनियमितताओं का हवाला देते हुए नई निविदाएं आमंत्रित करने के लिए अनुमति प्रदान नहीं की (दिसंबर 2016) तथा आखिरकार 1 अप्रैल 2017 से इस योजना को बंद कर दिया। तथापि, 31 मार्च 2017 तक बस संचालकों को देय व्यावहार्यता अंतर को अनुमत्त किया।

वर्तमान लेखापरीक्षा का आयोजन यह आकलन करने के लिए किया गया कि क्या निगम ने बजट घोषणा के अनुसार योजना को कार्यान्वित किया तथा वांछित परिणाम प्राप्त किए। मार्च 2017 तक, यह योजना निगम द्वारा राज्य के 19 जिलों में स्थित 49 संचालित³¹ डिपोज में से 23 डिपोज में कार्यान्वित की जा रही थी। हमारे द्वारा 23 डिपोज में से चार (जयपुर, दौसा, करौली तथा हनुमानगढ़) में योजना के कार्यान्वयन की समीक्षा की गई। डिपोज का चयन 2015-16 तक निगम द्वारा अधिकतम व्यावहार्यता अंतर के भुगतान के आधार पर किया गया।

लेखापरीक्षा संवीक्षा (फरवरी से अप्रैल 2017) में प्रधान कार्यालय तथा चयनित डिपोज पर रिकॉर्ड की समीक्षा की गई। अनुच्छेद में अन्य डिपो के संबंध में, जहां निगम द्वारा पर्याप्त सूचना प्रदान की गई, का वित्तीय प्रभाव भी शामिल है।

अनुच्छेद को निगम के उत्तरों (अगस्त 2017) को ध्यान में रखते हुए अंतिम रूप दिया गया। सरकार ने निगम के उत्तर की पुष्टि की (सितम्बर 2017)।

3.9.1 योजना के उद्देश्यों की प्राप्ति

सलाहकार ने अनुमान लगाया कि राजस्थान राज्य में जनवरी 2009 के अनुसार राज्य के 33 जिलों में 9,192 ग्राम पंचायतें थीं। निगम 3,615 ग्राम पंचायतों में बस सेवाएं प्रदान कर रहा था जबकि चार ग्राम पंचायतें सड़कों से नहीं जुड़ी हुई थीं। इस प्रकार, निगम को 5,573 ग्राम पंचायतों में इस योजना को लागू करना आवश्यक था। सलाहकार ने 9,188 ग्राम पंचायतों को बस कनेक्टीविटी प्रदान करने के लिए लगभग 2,000 मिडी बसों (फील्ड सर्वेक्षण के अधीन 20 प्रतिशत विचलन को मानते हुए) की आवश्यकता का अनुमान लगाया।

निगम ने शुरू में इस योजना को 23 जिलों के 30 डिपो में कार्यान्वित किया। तथापि, मार्च 2017 तक, यह योजना केवल 19 जिलों के 23 डिपो में कार्यान्वित की जा रही थी। यह इंगित करता है कि निगम राज्य के सभी ग्रामीण क्षेत्रों में बस कनेक्टीविटी प्रदान करने के उद्देश्य को प्राप्त करने में विफल रहा।

3.9.2 योजना के क्रियान्वयन के विश्लेषण में लेखापरीक्षा की सीमाएं

इस योजना के कार्यान्वयन में परिवहन विभाग की प्रमुख भूमिका थी क्योंकि यह मार्गों को अधिसूचित करने, पंजीयन प्रमाण पत्र तथा मार्ग परमिट जारी करने के लिए अधिकृत था। निगम तथा परिवहन विभाग ने, तथापि, फरवरी 2017 तथा अप्रैल 2017 के मध्य किये गये विभिन्न

31 कार्यशालाओं, डीलक्स डिपो एवं राज्य के बाहर स्थित डिपो को छोड़कर।

निवेदनों एवं जारी किए गए स्मरण पत्रों के उपरांत भी ग्राम पंचायतों एवं समूहों जहां योजना के अंतर्गत बस कनेक्टीविटी नियोजित थी, से संबंधित जिलेवार सूचना/ अभिलेख, फरवरी 2012 के दौरान पहली बार आमंत्रित निविदाओं, ग्रामीण कनेक्टीविटी बढ़ाने के लिए अधिसूचित मार्गों की संख्या, अधिसूचित मार्गों/ समूहों पर बसों के संचालन, योजना के अंतर्गत आने वाले ग्राम पंचायतों आदि से संबंधित अभिलेखों को उपलब्ध नहीं कराया।

निगम के उत्तर ने इस मामले को संबोधित नहीं किया।

लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई सूचना के आधार पर चयनित डिपोज में योजना के क्रियान्वयन में देखी गई कमियों की चर्चा नीचे की गई है।

3.9.3 व्यावहार्यता अंतर की दर का अनुचित निर्धारण

निगम ने सलाहकार द्वारा तैयार किये गये आरएफपी प्रलेखों तथा संभाव्यता रिपोर्ट के आधार पर राज्य के 11³² जिलों के चिन्हित किये गये समूहों में बसों के संचालन के लिए निविदाएं आमंत्रित की (फरवरी 2012)। आरएफपी के वाक्यांश 1.7 (निविदा प्रक्रिया) में प्रावधान था कि निविदादाता निम्नलिखित रूपों में से किसी एक में वित्तीय प्रस्ताव प्रस्तुत करेंगे;

- प्रीमियम प्रति किलोमीटर जो निविदादाता समूह के लिए निगम को भुगतान करेगा अथवा
- प्रति किलोमीटर व्यावहार्यता अंतर जो निविदादाता समूह के लिए निगम से मांग के लिए प्रस्तावित करेगा।

आरएफपी प्रलेख के साथ संलग्न किये गये फॉर्म एफ 1 (मूल्य प्रस्ताव प्रारूप) में भी निविदादाताओं को प्रीमियम अथवा व्यावहार्यता अंतर को उद्धृत करते हुए प्रस्तुत करने का निर्देश दिया गया।

निगम को केवल तीन जिलों (अलवर, दौसा तथा करौली) के लिए दो (स्टार रूरल बस लिंक्स, नई दिल्ली तथा करौली परिवहन सहकारी समिति लिमिटेड) फर्मों से निविदाएं प्राप्त हुईं। स्टार रूरल बस लिंक्स (स्टार लिंक्स) ने ₹ 9.50 प्रति किलोमीटर (किमी) की दर पर व्यावहार्यता अंतर के भुगतान पर अलवर तथा दौसा जिलों के समूहों में बसों को संचालित करने के लिए प्रस्ताव दिया जबकि करौली परिवहन सहकारी समिति लिमिटेड (करौली परिवहन) ने करौली जिले के समूहों के लिए ₹ 25 प्रति किमी की दर से व्यावहार्यता अंतर की मांग की।

निगम ने सलाहकार द्वारा गणना की गई वीजीएफ की दर (₹ 4.48 प्रति किमी) एवं निविदादाताओं द्वारा प्रस्तावित दरों के बीच व्यापक अंतर को देखते हुए निविदादाताओं के साथ मोलभाव किया (मई तथा जून 2012)। मोलभाव के दौरान, स्टार लिंक्स ने अपनी दर को ₹ 9.35 प्रति किमी तक घटा दिया लेकिन करौली परिवहन ने अपनी दर को घटाने से इनकार कर दिया। निगम ने स्टार लिंक द्वारा प्रस्तुत संशोधित वित्तीय योजना का विश्लेषण करने के लिए सलाहकार को कहा (जून 2012)। सलाहकार ने सिफारिश की (जून 2012) कि निगम अलवर तथा दौसा जिलों के समूहों के लिए घटाई गई दर पर स्टार लिंक्स को अनुबंध प्रदान कर सकती है। इसने यह भी सिफारिश की कि विज्ञापन से राजस्व को ध्यान में रखने के बाद

32 अलवर, दौसा, करौली, भरतपुर, धौलपुर, उदयपुर, डुंगरपुर, बांसवाड़ा, चित्तौड़गढ़, राजसमंद तथा प्रतापगढ़।

दर को ₹ 0.05 प्रति किमी तक और घटाया जा सकता था। तथापि, स्टार लिंक्स आखिरकार ₹ 9.32 प्रति किमी की दर से सहमत हुआ (जून 2012)। छह वर्ष की अवधि के लिए व्यावहार्यता अंतर की दर तय करने में ध्यान में रखी गई बसों के संचालन की लागत, आय तथा यात्रीभार घटक निम्नानुसार थी:

| माना गया यात्री भार घटक (प्रतिशत में) | | | | | |
|--|--------------|------------|-------------|-----------|------------|
| प्रथम वर्ष | द्वितीय वर्ष | तृतीय वर्ष | चतुर्थ वर्ष | पंचम वर्ष | छठवाँ वर्ष |
| 42 | 45 | 50 | 53 | 58 | 65 |
| संचालन की औसत अनुमानित लागत (₹ प्रति किमी में) | | | | | 19.79 |
| औसत अनुमानित आय (₹ प्रति किमी में) | | | | | 10.47 |
| व्यावहार्यता अंतर (₹ प्रति किमी में) | | | | | 9.32 |

वित्त विभाग (राजस्थान सरकार) ने ₹ 9.32 प्रति किमी की व्यावहार्यता अंतर अनुदान की दर को मंजूरी दी। बाद में, करौली परिवहन भी स्टार लिंक्स द्वारा स्वीकार की गई दर पर बसों के संचालन के लिए सहमत हुआ (जुलाई 2012)। तदनुसार, निगम ने अलवर, दौसा तथा करौली जिलों के चुने हुए समूहों में बसों के संचालन के लिए निविदादाताओं के साथ समझौता किया (अक्टूबर तथा नवंबर 2012)।

हमने देखा कि निगम ने स्टार लिंक्स द्वारा प्रस्तुत वित्तीय योजना के आधार पर ₹ 9.32 प्रति किमी की दर को व्यावहार्यता अंतर की मॉडल दर के रूप में अपनाया। यह दर, वर्ष 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान आगामी निविदाओं में छह साल की अवधि के लिए प्रत्येक समूह के लिए अधिकतम दर के रूप में प्रस्तावित की गई। यहां तक कि इन निविदाओं के अनुच्छेद-1 (प्राधिकार) के वाक्यांश 1.1 में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया था कि आरएफपी के नियमों तथा शर्तों के अनुसार बस संचालक निगम से ₹ 9.32 प्रति किमी के अधिकतम व्यावहार्यता अंतर को प्राप्त कर सकेंगे।

हमने आगे देखा कि बस संचालकों ने फॉर्म एफ 1 में, निगम द्वारा प्रस्तावित अधिकतम दर (₹ 9.32 प्रति किमी) बिना किसी सहायक वित्तीय योजना के दरें उद्धृत कीं। निगम ने इस तथ्य को ध्यान में रखे बिना कि बस संचालक व्यावहार्यता अंतर की अधिकतम निर्धारित दर परिकल्पित यात्री भार प्राप्त करने पर प्रीमियम सृजित करेगा, निम्नतम निविदादाता के पक्ष में छह वर्षों के लिए निविदाओं को अंतिम रूप दिया।

हमने देखा कि

- प्रत्येक समूह के लिए सबसे व्यवहार्य दर की गणना करने के लिए प्रत्येक समूह के लिए संभावित आय एवं व्यय को दर्शाते हुए कम्पनी द्वारा वित्तीय योजना तैयार नहीं की गई
- आरएफपी के वाक्यांश 1.7 के अनुसार निविदादाताओं को वित्तीय योजना प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी लेकिन किसी भी निविदादाता द्वारा छह साल की अवधि के लिए प्रत्येक समूह के लिए संभावित राजस्व, व्यय, भार तत्व, तथा प्रीमियम /व्यावहार्यता अंतर को दर्शाते हुए योजना प्रस्तुत नहीं की गई। निगम ने भी निविदादाताओं द्वारा उद्धृत की गई दर को उचित ठहराते हुए निविदाओं के मूल्यांकन के समय पर वित्तीय योजनाएं प्राप्त नहीं की तथा

- निगम ने सलाहकार की सिफारिश पर ध्यान नहीं दिया कि व्यावहार्यता अंतर का भुगतान सीधे यात्री भार घटक से जुड़ा हुआ था।

इस प्रकार, निगम द्वारा निश्चित की गई व्यावहार्य अंतर की अधिकतम दर समूह की स्थिति एवं समूह पर यात्री भार घटक एवं लोगों के लिए परिवहन के अन्य साधनों की उपलब्धता जैसे अन्य अत्यावश्यक घटकों तथा आय एवं व्यय के किसी विश्वसनीय आंकड़ों पर आधारित नहीं थी जिन समूहों के लिए निविदाएं आमंत्रित की गई थीं।

निगम ने राज्य के प्रत्येक जिले के हर समूह के लिए सभी दशाओं में व्यावहार्यता अंतर प्राप्त करने के लिए बस संचालकों को एक अवसर भी प्रदान किया। इस तथ्य से यह प्रमाणित होता है कि किसी भी बस संचालक ने किसी भी समूह के लिए प्रीमियम उद्धृत नहीं किया तथा निगम को वर्ष 2012-13 एवं 2013-14 के दौरान अंतिम रूप दिये गये सभी निविदाओं के संबंध में व्यावहार्यता अंतर का भुगतान करना पड़ा। चयनित जिलों में, निगम ने 27 में से 19 समूहों के लिए ₹ 6.88 से ₹ 9.21 प्रति किमी के मध्य दरों पर निविदाएं प्रदान कीं।

हमने आगे देखा कि निगम द्वारा अनुमानित घटक की तुलना में उच्चतर भार घटक के कारण जब बस संचालक अधिक राजस्व अर्जित कर रहे थे उसके दौरान निगम ने अपने वित्तीय हितों की रक्षा करने के लिए आरएफपी/ निविदा आमन्त्रण सूचनाओं में पर्याप्त वाक्यांशों को शामिल नहीं किया। व्यावहार्यता अंतर के लिए भुगतान आरएफपी के वाक्यांश 7.2.1 के अनुसार बस संचालकों को जारी किये गये थे जिसने दैनिक वाहन उपयोग (किलोमीटर्स में) को निगम द्वारा स्वीकार किए गए व्यावहार्यता अंतर की दर से गुणा करने के आधार पर भुगतान की अनुमति दी।

वित्त विभाग ने बस संचालकों को देय राशि में क्रमिक कमी द्वारा व्यावहार्यता अंतर के उन्मूलन के लिए एक कार्य योजना तैयार करने के लिए निगम को निर्देशित किया (जनवरी 2014)। निगम ने उत्तर दिया (फरवरी 2014) कि व्यावहार्यता अंतर में कमी की कोई संभावना नहीं थी क्योंकि गणना छह साल की अवधि के दौरान राजस्व तथा व्यय को ध्यान में रखते हुए की जा चुकी थी।

अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि विभिन्न डिपोज में बस संचालकों द्वारा प्राप्त किया गया वास्तविक औसत भार घटक व्यावहार्यता अंतर की दर तय करने में परिकल्पित भार घटक की तुलना में बहुत अधिक (श्रीमाधोपुर डिपो में दोगुने से अधिक) था। चयनित³³ डिपो में बस

33 निगम ने करौली डिपो के बारे में कोई जानकारी प्रदान नहीं की।

संचालकों द्वारा प्राप्त किये गये वास्तविक औसत भार घटक निम्नानुसार थे:

| डिपो का नाम | बस संचालक का नाम | वास्तविक औसत यात्री भार घटक (प्रतिशत में) | | | |
|---|--|---|--------------|------------|-------------|
| | | प्रथम वर्ष | द्वितीय वर्ष | तृतीय वर्ष | चतुर्थ वर्ष |
| व्यावहार्यता अंतर की दर तय करने के लिए निगम द्वारा माना गया भार घटक (प्रतिशत) | | 42 | 45 | 50 | 53 |
| जयपुर | नो-वैल इंडिया ट्यूर्स प्राइवेट लिमिटेड | 69.00 | 71.25 | 70.17 | - |
| दौसा | प्रशांत इलेक्ट्रॉनिक्स | 42.83 | - | 50.86 | - |
| | स्टार लिंक्स | 57.00 | 61.50 | 57.10 | 55.00 |
| हनुमानगढ़ | गुरजीत सिंह | 64.75 | 66.83 | 67.26 | - |
| | भागीरथ दूधवाल | 64.42 | 64.25 | 80.17 | - |
| | सीताराम प्रताप सिंह | 46.08 | 52.18 | - | - |

निगम ने 12³⁴ डिपो में बस संचालकों द्वारा प्राप्त किये गये उच्च भार घटक की अनदेखी करते हुये वर्ष 2013-14 से 2015-16 के दौरान ₹ 13.26 करोड़ के व्यावहार्यता अंतर का अधिक भुगतान किया। इसे वसूल किये जाने की आवश्यकता है क्योंकि व्यावहार्यता अंतर की दर तय करने हेतु ध्यान में रखे गये लाभ-अलाभ बिंदु पर बस संचालकों को उनके द्वारा किए गए सभी व्ययों की क्षतिपूर्ति कर दी गई थी। इसके अतिरिक्त, इसने सरकारी खजाने पर अतिरिक्त बोझ डाल दिया क्योंकि यह योजना राज्य सरकार द्वारा वित्तपोषित की गई थी।

निगम ने बताया कि स्टार लिंक्स द्वारा प्रस्तुत की गई विस्तृत वित्तीय रिपोर्ट, सलाहकार द्वारा विश्लेषित की गई थी तथा विस्तृत विश्लेषण के बाद इसने वीजीएफ की औसत दर की सिफारिश की थी। निगम ने आगे बताया कि वीजीएफ की दर विस्तृत परीक्षण एवं अनुबंधावधि के लिए मोलभाव के बाद तय की गई थी। तथ्य यही रहा कि निगम द्वारा तय की गई संभाव्यता की अधिकतम दर उन समूहों के राजस्व तथा व्यय, समूह का स्थान, समूह पर यात्री भार घटक तथा अन्य महत्वपूर्ण घटक, लोगों के लिए परिवहन के अन्य साधनों की उपलब्धता इत्यादि जैसे किसी भी आंकड़ों पर आधारित नहीं थी जिनके लिए निविदाएं आमंत्रित की गई थी।

3.9.4 बस संचालकों द्वारा मानव संसाधन अधिभार तथा दुर्घटना क्षतिपूर्ति अधिभार का संग्रहण

आरएफपी के वाक्यांश 3.1 में निर्दिष्ट था कि बस संचालक ग्रामीण मार्गों के लिए समय-समय पर निगम/ परिवहन विभाग द्वारा अधिसूचित किये गये किराये के अनुसार यात्रियों से किराया वसूल करेंगे। हमने देखा कि निगम/ परिवहन विभाग ने मार्गानुसार किराया सारणी को अधिसूचित नहीं किया तथा इसके स्थान पर निगम ने आरएफपी के साथ अनुसूची सी³⁵ संलग्न

34 जयपुर (₹ 5.17 करोड़), दौसा (₹ 2.79 करोड़), हनुमानगढ़ (₹ 0.53 करोड़), श्रीमाधोपुर (₹ 1.00 करोड़), नागौर (₹ 0.15 करोड़), खेतड़ी (₹ 1.46 करोड़), मत्स्य नगर (₹ 0.28 करोड़), गंगानगर (₹ 0.30 करोड़), ब्यावर (₹ 0.44 करोड़), अनूपगढ़ (₹ 0.79 करोड़), अलवर (₹ 0.32 करोड़) तथा आबू रोड (₹ 0.03 करोड़)। शेष डिपो का भार घटक लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था।

35 अनुसूची सी में भिन्न-भिन्न प्रकार की बसों के लिए कुल किराये की गणना के लिए डिपोज को निर्देश दिये गये थे। कुल किराये में प्रति किमी मूल किराये के साथ एचआरएस, एसीएस, टोल इत्यादि जैसे कई अन्य प्रभार शामिल थे।

की जिसमें इसके द्वारा संचालित भिन्न-भिन्न प्रकार की बसों (साधारण, एक्सप्रेस, डीलक्स इत्यादि) के लिए टैरिफ संरचना दी गई थी।

अनुसूची सी की समीक्षा में उजागर हुआ कि उसने बस संचालकों को ₹ 0.58 प्रति किमी के आधार किराये के साथ यात्रियों से मानव संसाधन अधिभार (एचआरएस) तथा दुर्घटना क्षतिपूर्ति अधिभार (एसीएस) एकत्रित करने की अनुमति दी।

बस संचालकों को यात्रियों से एसीएस तथा एचआरएस को एकत्रित करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए थी क्योंकि राज्य सरकार ने इन योजनाओं को क्रमशः वर्ष 2000 तथा 2001 में निगम के कर्मचारियों के लिए पेंशन, ग्रेच्युटी एवं अन्य सेवानिवृत्ति पश्चात लाभ, कर्मचारी स्वास्थ्य तथा चिकित्सा जांच, परिचालन स्टाफ के दीर्घकालिक कौशल विकास, निगम की बसों के दुर्घटना के मामले में यात्रियों को मुआवजे इत्यादि के निगम के विशिष्ट उद्देश्यों को पूरा करने के लिए अधिसूचित किया था। राज्य सरकार ने निजी बस संचालकों को यात्रियों से एचआरएस तथा एसीएस की वसूली करने के लिए निगम को अधिकृत नहीं किया था। इसके साथ ही, निगम द्वारा तय किये गये व्यावहार्यता अंतर की दर में भी यात्रियों से केवल आधार किराये की वसूली को ध्यान में रखा था। एचआरएस तथा एसीएस, बस संचालकों को देय व्यावहार्यता अंतर की दर को निर्धारित करने में ध्यान में रखी गई आय का हिस्सा नहीं थे।

निगम को बस संचालकों से एचआरएस तथा एसीएस की रकम वसूल करनी चाहिए क्योंकि यात्रियों से इसको प्रभारित करने के लिए उन्हें अधिकृत नहीं किया गया था। हमने देखा कि बस संचालकों ने वर्ष 2012-13 से 2015-16 के दौरान 14 डिपो (करौली डिपो के 2 समूहों सहित) में यात्रियों से एचआरएस एवं एसीएस के पेटे ₹ 7.68 करोड़ की राशि एकत्र की। निगम से सूचना के अभाव के कारण एचआरएस तथा एसीएस के पेटे शेष डिपो में बस संचालकों द्वारा किया गया संग्रहण का पता नहीं लगाया जा सका।

ग्रामीण क्षेत्रों के लिए अलग किराये को अधिसूचित करने में निगम की विफलता ने बस संचालकों द्वारा यात्रियों से एचआरएस तथा एसीएस के अनाधिकृत संग्रहण को बढ़ावा दिया।

निगम ने बताया कि इस मुद्दे की जांच की जा रही थी तथा बस संचालकों द्वारा अनधिकृत संग्रहण की स्थिति में उचित कार्रवाई की जाएगी।

3.9.5 ट्रैफिक चालान, अर्थदंड तथा जुर्माने के पेटे अनियमित भुगतान

निगम ने स्टार लिंक्स द्वारा प्रस्तुत की गई वित्तीय योजना को पूरे राज्य के लिए आदर्श योजना के रूप में अपनाया। वित्तीय योजना की समीक्षा में उजागर हुआ कि संचालन की लागत में ट्रैफिक चालान, अर्थदंड तथा सजा के घटक को शामिल किया गया था जिसे बस संचालकों को देय व्यावहार्यता अंतर की दर तय करने में निगम द्वारा अलग नहीं किया गया था।

हमने देखा कि परिचालन लागत के भाग के रूप में ट्रैफिक चालान, अर्थदंड तथा जुर्माने का विचार आरएफपी के अनुच्छेद VII के वाक्यांश 8 के अनुरूप नहीं था जिसमें यह निर्धारित किया गया था कि ट्रैफिक पुलिस अथवा अन्य किसी सक्षम प्राधिकारी द्वारा लगाया गया कोई भी जुर्माना संचालक द्वारा सीधा वहन किया जाएगा तथा निगम का ऐसी घटनाओं के लिए कोई दायित्व नहीं था।

मार्च 2016 तक, निगम ने 20 डिपो के संबंध में ट्रैफिक चालान, अर्थदण्ड एवं जुर्माने के पेटे बस संचालकों को ₹ 1.41 करोड़³⁶ का अनियमित भुगतान किया जिसे आरएफपी के अनुच्छेद-7 के वाक्यांश 8 के अनुसार वसूल करने की आवश्यकता है। निगम से सूचना के अभाव के कारण शेष डिपो के संबंध में ट्रैफिक चालान, अर्थदंड तथा जुर्माने के पेटे अनियमित भुगतान का निर्धारण नहीं किया जा सका।

निगम ने बताया कि संबंधित डिपोज से रिपोर्ट्स मांगी गई थी जिनमें दर्शाया गया था कि इन शीर्षों के अन्तर्गत सीधे कोई भुगतान नहीं किया गया था। उत्तर सहमतिकारक नहीं था क्योंकि वीजीएफ दर की गणना में ट्रैफिक चालान, अर्थदण्ड एवं जुर्माने का तत्व शामिल किया गया था।

3.9.6 ईटीआईएम डाटा को प्रस्तुत नहीं करने के लिए जुर्माने की वसूली का अभाव

आरएफपी का अनुच्छेद IV (ix) में निर्धारित था कि बस संचालकों द्वारा निगम को दैनिक आधार पर इलेक्ट्रॉनिक टिकेटिंग इश्युइंग मशीन (ईटीआईएमस) के डाटा प्रदान किये जाएंगे एवं इसमें विफल होने पर ₹ 100 प्रतिदिन की दर से जुर्माना लगाया जाएगा।

हमने देखा कि बस संचालकों ने दैनिक आधार पर ईटीआईएमस के डाटा उपलब्ध नहीं कराए तथा निगम ने भी इसके लिए नहीं पूछा। इस प्रकार, निगम भिन्न-भिन्न मार्गों पर यात्रियों से बस संचालक द्वारा प्रभारित किये गये किराए की निगरानी नहीं कर सका। इसके साथ ही, निगम ने दैनिक आधार पर ईटीआईएमस के डाटा उपलब्ध नहीं कराने के लिए चयनित डिपो में बस संचालकों से ₹ 1.53 करोड़³⁷ की जुर्माना राशि की वसूली भी नहीं की।

निगम ने बताया कि इस मुद्दे की जांच की जा रही थी तथा ईटीआईएमस डाटा प्रस्तुत नहीं करने के लिए उचित कार्रवाई प्रारम्भ की जाएगी।

3.9.7 राज्य सरकार को गलत सूचना देना

वित्त विभाग ने निगम को वित्तीय सलाहकार से प्राप्त प्रमाण पत्र के साथ व्यावहार्यता अंतर के भुगतान के लिए दावों को प्रस्तुत करने का निर्देश दिया (सितंबर 2013)। वित्तीय सलाहकार को यह प्रमाणित करना था कि व्यावहार्यता अंतर के दावों की गणना वास्तविक संचालन के आंकड़ों तथा बस संचालक के साथ निष्पादित किये गये परिचालन समझौते के अनुसार की गई थी।

निगम ने वित्तीय सलाहकार के प्रमाण पत्र के अन्तर्गत दावों को पेश किया। चयनित डिपो में, हमने देखा कि राज्य सरकार को सूचित किए गए संचालित किलोमीटर्स तथा जिन किलोमीटर्स के आधार पर बस संचालकों को व्यावहार्यता अंतर का भुगतान किया गया था, के मध्य व्यापक अंतर था। यहां तक कि राज्य सरकार को सूचित किए गए संचालित किलोमीटर्स भी समूहों के अनुसूचित किलोमीटर्स के साथ मेल नहीं करते थे। इसके परिणामतः वर्ष 2013-16 के दौरान बस संचालकों को भुगतान किए गए वास्तविक व्यावहार्यता अंतर की तुलना में राज्य सरकार को ₹ 6.80 करोड़ के अतिरिक्त दावे किये गये जैसा कि अनुबंध 10 में दर्शाया गया।

36 6.13 करोड़ किमी गुणा ₹ 0.23 प्रति किमी।

37 दौसा (₹ 0.59 करोड़), जयपुर (₹ 0.42 करोड़), करौली (₹ 0.44 करोड़) तथा हनुमानगढ़ (₹ 0.08 करोड़)।

हमने देखा कि दावों को दर्ज कराने के समय निगम के पास सटीक सूचना की उपलब्धता नहीं होना, वास्तविक तथा सूचित आंकड़ों के बीच भिन्नता का कोई कारण नहीं था क्योंकि बसों के वास्तविक संचालन के एक से तीन महीने के पश्चात दावों को राज्य सरकार के पास दायर किया गया था। इस समय तक निगम के पास बस संचालकों द्वारा माँग किए गए संचालित किलोमीटर्स का डाटा उपलब्ध था क्योंकि बिल पाक्षिक आधार पर प्रस्तुत किये गये थे। इसके साथ ही, व्यावहार्यता अंतर का भुगतान संचालन समझौते में उल्लिखित अनुसूचित किलोमीटर्स अथवा वाहन ट्रैकिंग सिस्टम (वीटीएस) द्वारा दर्ज किये गये संचालित किलोमीटर्स अथवा बिलों में बस संचालकों द्वारा दावा किये गए संचालित किलोमीटर्स में से निम्नतम पर आधारित था।

निगम ने बताया कि राज्य सरकार से प्राप्त की गई वीजीएफ की अतिरिक्त राशि, यदि कोई हो, का उपयोग मानदण्डों के अनुसार किया जाएगा।

3.9.8 बैंक गारंटियों को नहीं भुनाना

निगम के अलवर डिपो ने जिले के नौ समुहों में 100 बसों के संचालन के लिए स्टार लिंक्स (संचालक) के साथ परिचालन समझौता किया (नवंबर 2012)। परिचालन समझौते के अनुसार, संचालक ने 23 नवंबर 2015 तक वैधता वाली ₹ 15 लाख की नौ बैंक गारंटी (बीजी) प्रस्तुत की। निगम ने आरएफपी/ परिचालन समझौतों के सभी नियमों तथा शर्तों की अनुपालना नहीं करने के कारण सभी समझौतों को समाप्त कर दिया (जुलाई 2015 से जनवरी 2016)। संचालक को देय व्यावहार्यता अंतर को समायोजित करने के पश्चात निगम ने ₹ 2.82 करोड़ का जुर्माना लगाया (14 सितंबर 2016)। संचालक ने जुर्माना जमा नहीं कराया (अप्रैल 2017) तथा मामला उच्च न्यायालय (जयपुर) के पास लंबित था (अप्रैल 2017)।

हमने देखा कि निगम ने पहले समझौते (अलवर डिपो का समूह नंबर 5 तथा 6) के निरस्तीकरण (जुलाई 2015) के बाद जुर्माने की राशि की गणना नहीं की तथा उनकी वैधता के दौरान बीजी को भी नहीं भुनाया। निगम ने बीजी की वैधता की अंतिम तिथि (23 नवंबर 2015) को बीजी को भुनाने के लिए बैंक को एक पत्र लिखा था। बैंक ने निगम को उत्तर नहीं दिया तथा बीजी को भी नहीं भुनाया। इसके साथ ही, संचालक ने 8 सितंबर 2016 तक वैधता के साथ समूह नंबर 4 के लिए ₹ 45,000 की एक अन्य बीजी को प्रस्तुत किया था (9 सितंबर 2013) लेकिन पर्याप्त समय एवं संचालक से भारी जुर्माना वसूलनीय होने के उपरांत भी निगम द्वारा इसे भी नहीं भुनाया गया। इसके अतिरिक्त, अलवर डिपो द्वारा मई 2013 से फरवरी 2014 के दौरान संचालक को जारी किये गये भुगतानों में से ₹ 0.39 लाख कम टीडीएस (स्रोत पर कर की कटौती) काटा गया।

निगम ने बैंक गारंटीज को नहीं भुनाने के संबंध में कोई विशेष उत्तर प्रस्तुत नहीं किया।

3.9.9 व्यावहार्यता अंतर निधि लेखे का मिलान नहीं होना

हमने देखा कि निगम ने राज्य सरकार से प्राप्त निधियों तथा बस संचालकों को व्यावहार्यता अंतर के पेटे किये गए भुगतानों का कभी भी मिलान नहीं किया। निगम ने राज्य सरकार से वर्ष 2013-16 के दौरान ₹ 56.33 करोड़³⁸ की धनराशि प्राप्त की जिसमें से मार्च 2016 तक ₹ 42.37 करोड़ बस संचालकों को भुगतान किए गए थे। इस प्रकार, निगम के पास ₹ 13.96

38 2013-14 (₹ 5.63 करोड़), 2014-15 (₹ 29.85 करोड़) तथा 2015-16 (₹ 20.85 करोड़)।

करोड़ अप्रयुक्त राशि होनी चाहिए थी। तथापि, बजट अनुभाग के अनुसार, उपलब्ध धनराशि ₹ 7.20 करोड़ थी जबकि वित्तीय विवरणों में 31 मार्च 2016 को ₹ 1.99 करोड़ की शेष राशि का उल्लेख किया गया। इसके साथ ही, निगम के मुख्य कार्यालय पर संधारित व्यावहार्यता अंतर कोष के समेकित विवरण में वर्ष 2014-16 के दौरान ₹ 48.47 करोड़³⁹ का शुद्ध भुगतान दर्शाया गया था। ट्रेफिक अनुभाग द्वारा ₹ 6.67 करोड़ के भुगतान के लिए स्वीकृति जारी करने के उपरांत भी वर्ष 2013-14 के दौरान किये जाने वाले किसी भी भुगतान के बारे में सूचित नहीं किया।

निगम ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि भुगतान की वास्तविक स्थिति एवं शेष राशि को संकलित किया जा रहा था।

3.9.10 आरएफपी तथा मार्ग परमिट्स से भिन्न बसों का संचालन

आरएफपी के अनुच्छेद IV के वाक्यांश 4.1 में प्रावधान था कि संचालक केवल आवंटित मार्गों तथा समय-समय पर निर्दिष्ट समय एवं आवृत्ति के अनुसार निगम के नियंत्रण तथा पर्यवेक्षणाधीन निर्दिष्ट संख्या में बसों का संचालन करेगा। इसके साथ ही, वाक्यांश 6.3 के अनुसार प्रत्येक समूह के लिए बनाई गई एक समिति⁴⁰ द्वारा मार्गों के संशोधन/ फेरबदल से संबंधित मुद्दों को संबोधित किया जायेगा। समिति को एकल चरण में मूल लम्बाई के 10 प्रतिशत तक एवं एक वर्ष में अधिकतम चार बार तक समूह में किसी भी मार्ग को बढ़ाने अथवा संशोधित करने के लिए अधिकृत किया गया था। निर्धारित सीमाओं से बाहर मार्गों के संशोधन/ परिवर्तन के लिए प्रबंध निदेशक की मंजूरी आवश्यक थी। मार्गों के संशोधन के कारण वित्तीय निहितार्थ दोनों पार्टियों को पारस्परिक सहमति पर गणना करनी थी तथा व्यावहार्यता अंतर की राशि को तदनुसार समायोजित करना था।

चयनित डिपो में अभिलेखों की समीक्षा से उजागर हुआ कि आरएफपी में परिकल्पित मार्ग, मार्ग की लंबाई, तथा दैनिक फेरों की संख्या को बसों के संचालन से पहले ही ज्यादातर मामलों में निगम द्वारा बदल दिया गया था। इसके अतिरिक्त, बस संचालकों के अनुरोध पर डिपोज ने अनुमोदित मार्गों तथा दैनिक यात्राओं की संख्या में बदलाव भी किए।

निर्दिष्ट मार्गों में परिवर्तन करने के लिए अधिकृत समितियों का विवरण किसी भी चयनित डिपो में उपलब्ध नहीं था। इसके साथ ही, निगम ने निर्दिष्ट मार्गों के संशोधन/परिवर्तन के कारण व्यावहार्यता अंतर में कोई समायोजन नहीं किया।

लेखापरीक्षा के साथ चर्चा के दौरान निगम के अधिकारियों ने बताया कि निगम, परिवहन विभाग तथा संचालक के प्रतिनिधि द्वारा संयुक्त सर्वेक्षण के पश्चात मार्ग बदले गए। आरएफपी में निर्दिष्ट मार्गों के लिए परिवहन विभाग द्वारा परमिट जारी नहीं किए जाने के कारण भी मार्ग बदल दिए गए। परिवहन विभाग से परमिट जारी करने के लिए मनाही तथा संयुक्त सर्वेक्षण प्रतिवेदन का एक भी मामला, तथापि, निगम के पास उपलब्ध नहीं था। इसके साथ ही, परिवहन विभाग ने भी लेखापरीक्षा को इस तरह का कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया। इस प्रकार, बस

39 2014-15 के दौरान ₹ 30.68 करोड़ एवं 2015-16 के दौरान जुमाने की राशि ₹ 0.91 करोड़ को घटाकर ₹ 18.70 करोड़।

40 संबंधित डिपो का मुख्य प्रबंधक, जिला परिवहन अधिकारी एवं संचालक का प्रतिनिधि।

संचालकों के अनुरोध पर आरएफपी में निर्दिष्ट मार्गों में परिवर्तन की आवश्यकता का पता नहीं लगाया जा सका।

जयपुर डिपो में संचालित (15 नवंबर 2015 से 30 नवंबर 2015) की गई 48 बसों की नमूना जांच में उजागर हुआ कि 45 बसों को अनुमोदित मार्गों से बदलकर चलाया गया। दैनिक आधार पर इन बसों के संदर्भ में वीटीएस द्वारा दर्ज किए गए वास्तविक यात्रा किलोमीटर्स आवंटित किलोमीटर्स से कम थे। हमने पाया कि 15 दिनों की अवधि के दौरान इन बसों द्वारा 1,330 मार्ग-परिवर्तन किये गये जिसमें एक बस द्वारा अधिकतम 98 बार मार्ग बदला गया।

बस संचालक, प्रत्येक मार्ग-परिवर्तन के लिए ₹ 200 का जुर्माना चुकाने के लिए दायी थे लेकिन निगम द्वारा स्वीकृत मार्ग की लंबाई तथा फेरों की बड़ी संख्या में मार्ग-परिवर्तन के उपरांत भी कोई जुर्माना नहीं लगाया था।

निगम ने, निर्दिष्ट विवरण दिये बिना ही बताया कि मार्गों में विचलन के लिए जुर्माना लगाया गया था तथा इसकी कटौतियां कर ली गई थी। निगम ने आगे बताया कि यदि आगे कोई विचलन, निगम के ध्यान में आयेगा तो नियमों के अनुसार कार्रवाई की जाएगी।

3.9.11 आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी में कमी तथा अनुबंध प्रबंधन में कमियां

आरएफपी, बस संचालकों के साथ निष्पादित किये गये संचालन समझौते, तथा चयनित डिपोज पर अन्य अभिलेखों की समीक्षा में अनुबंध प्रबंधन में निम्नलिखित कमियां तथा निगम की तरफ से आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी का अभाव उजागर हुआ।

- छह साल की अनुबंध अवधि के लिए प्रत्येक समूह के लिए अग्रिम जमा धनराशि को अनुबंध के अनुमानित मूल्य का पता लगाये बिना केवल ₹ 5,000 रखा गया। इसने राजस्थान लोक प्रापण में पारदर्शिता नियमों (आरटीपीपी) 2013 के नियम 42 तथा सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियम (जीएफएण्डएआर) के नियम 57 का उल्लंघन किया जो बताता है कि ईएमडी विषय वस्तु के अनुमानित मूल्य के दो प्रतिशत की दर से प्राप्त किया जाना है। निगम, अनुबंध अवधि के दौरान अनुसूचित किलोमीटर्स के साथ निविदादाताओं को प्रस्तावित की गई व्यावहार्यता अंतर की दर से गुणा करके अनुबंध मूल्य का अनुमान लगा सकता था।
- आरटीपीपी नियम 2013 के नियम 75 तथा जीएफएण्डएआर के नियम 57 के उल्लंघन में निष्पादन सुरक्षा जमा को निम्नतर (₹ 15,000/ ₹ 25,000 प्रति बस) रखा गया जो यह प्रावधान करता है कि निष्पादन सुरक्षा जमा कार्यादेश के मूल्य के कम से कम पांच प्रतिशत होनी चाहिए।

निगम ने बताया कि आरएफपी /निविदा प्रलेखों के अनुसार अग्रिम जमा राशि तथा निष्पादन सुरक्षा जमा की मांग की गई थी। तथ्य यही रहा कि निगम ने आरटीपीपी नियमों के अनुरूप अग्रिम जमा राशि तथा निष्पादन सुरक्षा जमा को तय एवं प्राप्त नहीं किया।

- करौली परिवहन सहकारी समिति लिमिटेड (करौली परिवहन) के मामले में संचालन समझौते तथा अन्य प्रलेखों पर प्रबंधक द्वारा हस्ताक्षर किए गये थे। तथापि, निगम ने सहकारी समिति अधिनियम के अन्तर्गत करौली परिवहन के पंजीकरण, समिति के सदस्यों की सूची, तथा हस्ताक्षर के लिए समिति के पदाधिकारियों से प्राधिकार से संबंधित प्रलेखों

को प्राप्त नहीं किया। साथ ही, प्राइवेट लिमिटेड कंपनियों के मामले में, निगम ने कम्पनी की तरफ से हस्ताक्षर अधिकृत करने के लिए पावर ऑफ अटोर्नी अथवा संचालक मण्डल के प्रस्ताव को प्राप्त नहीं किया जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि समझौता निष्पादित करने वाला व्यक्ति ऐसा करने के लिए अधिकृत था।

निगम ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि डिपोज को संचालकों से संबंधित प्रलेख एकत्र करने के निर्देश दिए जा रहे हैं।

- संचालन समझौतों के अनुच्छेद-II के अनुसार बस संचालकों को विशिष्ट एजेंसियों से टिकट जारी करने के लिए ग्लोबल पोजीशनींग सिस्टम (जीपीएस) तथा हैण्ड हेल्ड मशीनें क्रय करना आवश्यक था। तथापि, चयनित डिपोज तथा मुख्य कार्यालय पर विक्रेताओं तथा विशिष्ट विक्रेताओं से बस संचालकों द्वारा जीपीएस तथा हैण्ड हेल्ड मशीनों की खरीद को निर्दिष्ट करते हुए कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं थे।

निगम ने बताया कि उसने किसी भी विशिष्ट ईटीआईएमएस तथा जीपीएस प्रणाली को प्रयुक्त करने के लिए कोई दिशानिर्देश जारी नहीं किये थे। उत्तर इस तथ्य के संदर्भ में सही नहीं था कि परिचालन समझौते के अनुच्छेद-II के अनुसार बस संचालकों को विशिष्ट एजेंसियों से ईटीआईएमएस एवं जीपीएस मशीनें क्रय करनी आवश्यक थी। नोडल एजेंसी होने के कारण निगम को इन मशीनों की खरीद के लिए एजेंसियों को निर्दिष्ट करना आवश्यक था।

- संचालन समझौते के अनुच्छेद-II के अनुसार पक्षकार के लिए लागू शर्तों की संतुष्टि के लिए प्रत्येक पक्षकार को दूसरे पक्षकार को 'अनुपालन प्रमाणपत्र' जारी करना आवश्यक था। तथापि, चयनित डिपो पर निगम तथा बस संचालकों द्वारा कोई प्रमाण पत्र जारी करना नहीं पाये गये।

निगम ने बताया कि संबंधित डिपोज को संचालकों से संबंधित प्रलेख एकत्र करने के लिए निर्देश दिए जा रहे थे।

- संचालन समझौतों के अनुच्छेद IV के वाक्यांश 4.1 (बी) (vi) के अनुसार बस संचालकों को सेवा में कमी तथा किसी कटौती के बिना बस सेवा प्रदान करनी आवश्यक थी। अन्यथा, संचालक निगम द्वारा निर्धारित व्यावहार्यता अंतर के पुनः समायोजन के साथ साथ जुर्माने के लिए दायी थे। हमने देखा कि निगम ने अधिसूचित किलोमीटर्स को परिवर्तित कर दिया तथा अलग-अलग समय अवधियों में एक ही मार्ग पर संचालित किलोमीटर्स के बीच भी अंतर था। निगम ने, तथापि, परिचालन समझौतों के वाक्यांश के अनुसार जुर्माना नहीं लगाया तथा व्यावहार्यता अंतर को भी समायोजित नहीं किया।

निगम ने, बिना किसी विशिष्ट विवरण एवं प्रलेखीय सबूत के बताया कि मार्गों में कटौती के लिए संचालकों पर जुर्माना लगाया गया था।

- डिपो ने नियमित आधार पर संचालकों से पंजीकरण प्रमाणपत्र (आरसी), बीमा, परमिट तथा कर जमा पावती की प्रति प्राप्त नहीं की। वाहन के स्वामित्व की वैधता तथा सरकारी करों की बकाया की स्थितियों की नमूना जांच करने के क्रम में हमने परिवहन विभाग से कुछ आरसीज की प्रतियां प्राप्त की। यह देखा गया कि आरसीज बस संचालकों के अतिरिक्त अन्य व्यक्तियों के नाम पर पंजीकृत थी जिन्होंने निगम के साथ परिचालन

समझौतों को निष्पादित किया था। इस प्रकार, सभी बस संचालकों द्वारा लगाये गये वाहनों के स्वामित्व को सत्यापित नहीं किया जा सका।

निगम ने बताया कि संबंधित डिपोज को संचालकों से संबंधित प्रलेख एकत्र करने के लिए निर्देशित किया जा रहा था।

- संचालन समझौते के अनुच्छेद VI के अनुसार, एक निगरानी समिति (समिति) को ईटीआईएमएस के डाटा सांझा करने, जीपीएस के संतोषजनक कार्य करने, निर्दिष्ट टिकट वितरण मशीनों के उपयोग इत्यादि जैसे 13 मापदंडों पर बस संचालकों के निष्पादन की समीक्षा करनी आवश्यक थी। बस संचालक, मापदंडों (वाक्यांश 6.2) की पालना नहीं करने पर लगभग ₹ 2,000 प्रतिदिन प्रति बस का जुर्माना चुकाने के लिए दायी थे। तथापि, बस संचालकों के खिलाफ लोगों की शिकायतों के उपरांत भी डिपोज ने बस संचालकों के निष्पादन की समीक्षा करने के लिए समितियों का गठन नहीं किया। निष्पादन की समीक्षा के अभाव में निगम बस संचालकों के खिलाफ जुर्माना भी नहीं लगा सका।

निगम ने, किसी प्रलेखीय सबूत को प्रस्तुत किये बिना बताया कि निष्पादन मापदंडों का पालन नहीं करने के लिए संचालकों पर निर्दिष्ट जुर्माना लगाया गया था। निगम ने यह भी बताया कि इस मामले की आगे जांच करने के लिए संबंधित डिपोज को निर्देशित किया जा रहा था।

- परिचालन समझौतों के अनुच्छेद IX के अनुसार बस संचालकों द्वारा पूंजी तथा राजस्व व्यय पर विवरणियां, प्राप्तियां तथा निगम द्वारा निर्धारित प्रारूप में तथा अंतराल पर यात्री संख्या, वित्तीय वर्ष के समाप्त होने के 90 दिनों के भीतर लेखापरीक्षित वार्षिक लेखे, तिमाही आधार पर संचालन एवं रखरखाव योजना, तथा परियोजना के निष्पादन की निगरानी करने के लिए निगम द्वारा अपेक्षित कोई अन्य सूचना प्रस्तुत की जानी आवश्यक थी। निगम ने ना तो निर्धारित सूचना की मांग की तथा बस संचालकों ने भी निगम को सूचना प्रस्तुत नहीं की।

निगम ने तथ्यों को स्वीकार किया लेकिन बताया कि इस सूचना के अभाव ने वीजीएफ राशि की गणना को प्रभावित नहीं किया।

- करौली डिपो के समूह नंबर 1 तथा 2 के संबंध में निगम द्वारा प्रदत्त यात्री भार घटक (पीएलएफ) से खुलासा हुआ कि दिसंबर 2012 से मई 2016 (जनवरी 2014 में 45 प्रतिशत को छोड़कर) के दौरान पीएलएफ 13 से 31 प्रतिशत के मध्य था। पीएलएफ, व्यावहार्यता अंतर की आदर्श दर के निर्धारण में माने गये पीएलएफ (42 से 53 प्रतिशत) से बहुत नीचे था। पिछले चार सालों से बस संचालक इतने कम पीएलएफ पर बसों का संचालन जारी रखे हुए थे यह संभवतः प्रतीत नहीं होता है। तथापि, निगम ने बस संचालक के खिलाफ शिकायतों के उपरांत भी मामले की कभी समीक्षा नहीं की। ईटीआईएम के डाटा के अभाव में लेखापरीक्षा भी वास्तविक भार घटक का निर्धारण नहीं कर सकी। निगम ने समूह 1 तथा 2 की सटीकता की तुलना तथा निर्धारण करने के लिए करौली डिपो के अन्य समूहों का पीएलएफ प्रदान नहीं किया।

निगम ने बताया कि संबंधित डिपो से सूचना एकत्र की जा रही थी।

- वित्त विभाग ने निगम को प्रत्येक मार्ग के भार घटक तथा इसमें कमी के कारणों को सूचित करने के लिए निर्देश दिया (जनवरी 2014)। हमने देखा कि राज्य सरकार को सूचित

किया गया (फरवरी 2014) भार घटक (दिसंबर 2013 को समाप्त तिमाही के लिए) डिपोज के अभिलेख से मेल नहीं करता था। करौली डिपो में अधिकतम अंतर देखा गया जहां निगम ने अक्टूबर, नवंबर तथा दिसंबर 2013 के महीनों में क्रमशः 30, 31 एवं 31 प्रतिशत भार घटक के मुकाबले 66, 74 एवं 63 प्रतिशत भार घटक सूचित किया।

निगम ने बताया कि संबंधित डिपो से सूचना एकत्र की जा रही थी।

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

निगम राज्य के सभी ग्रामीण क्षेत्रों में बस संपर्क प्रदान करने में विफल रहा क्योंकि यह योजना केवल 19 जिलों के 23 डिपो में ही कार्यान्वित की गई थी। प्रत्येक समूह के लिए बस संचालकों से वित्तीय योजना तैयार कराने अथवा प्राप्त किए बिना ही व्यवहार्यता अंतर की दर तय की गई थी। निगम ने बस संचालकों द्वारा प्राप्त किये गये उच्च भार घटक की उपेक्षा करते हुए उनको व्यवहार्यता अंतर का अधिक भुगतान किया। ग्रामीण क्षेत्रों के लिए अलग से किराया अधिसूचित करने में निगम की विफलता ने बस संचालकों द्वारा अधिभारों के अनधिकृत संग्रहण को बढ़ावा दिया। साथ ही, ट्रैफिक चालान, दंड तथा जुर्माने के रूप में अनियमित भुगतान भी किया। निगम ने ईटीआईएमएस के डाटा उपलब्ध नहीं कराने के लिए बस संचालकों से जुर्माना भी वसूल नहीं किया। ईटीआईएमएस डाटा के अभाव में निगम बस संचालक द्वारा प्रभारित किये गये किराए की निगरानी नहीं कर सका। साथ ही, निगम ने राज्य सरकार से प्राप्त निधियों तथा बस संचालकों को किये गये भुगतानों का मिलान नहीं किया। आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी का अभाव था क्योंकि समझौते के अनुसार बस संचालकों से आवश्यक प्रलेखों को निगम द्वारा प्राप्त नहीं किया गया था।

हम सिफारिश करते हैं कि निगम को व्यवहार्यता अंतर अनुदान के विरुद्ध बस संचालकों को किये गये अतिरिक्त भुगतान को वसूल करना चाहिए। निगम को आरएफपी तथा समझौते की शर्तों के उल्लंघन के लिए बस संचालकों से जुर्माने का निर्धारण एवं उसकी वसूली भी करनी चाहिए। साथ ही, निगम को राज्य सरकार से प्राप्त निधियों एवं बस संचालकों को किये गये भुगतानों का मिलान करना चाहिए।

राजस्थान पर्यटन विकास निगम लिमिटेड

3.10 भविष्य निधि देयताओं को जमा कराने में चूक

कम्पनी ने जुलाई 2015 से अगस्त 2017 की अवधि के दौरान ₹ 12.35 करोड़ की भविष्य निधि की देय राशि के भुगतान करने में चूक की तथा इस प्रकार कर्मचारी भविष्य निधि एवं विविध प्रावधान अधिनियम, 1952 की धारा 7 (क्यू) के अन्तर्गत ब्याज का भुगतान करने के अतिरिक्त कर्मचारियों के भविष्य निधि योजना, 1952 के वाक्यांश 32 ए के अनुसार ₹ 4.05 करोड़ के जुर्माने के नुकसान के जोखिम को भी उठाया।

कर्मचारी भविष्य निधि एवं विविध प्रावधान अधिनियम, 1952 (अधिनियम) की धारा 6 प्रत्येक कर्मचारी, चाहे वह सीधे नियोक्ता द्वारा अथवा ठेकेदार के माध्यम से नियोजित है, के संबंध में

भविष्य निधि के पेटे मूल मजदूरी, महंगाई भत्ता तथा प्रतिधारण भत्ता, तत्समय, यदि कोई देय हो, के 12 प्रतिशत की दर से नियोक्ता के अंशदान को जमा कराने के लिए इसे एक नियोक्ता⁴¹ के लिए अनिवार्य बनाती है। इसके साथ ही, कर्मचारी का अंशदान नियोक्ता के अंशदान के बराबर अथवा यदि कोई कर्मचारी उसकी मूल मजदूरी, महंगाई भत्ता तथा प्रतिधारण भत्ता, यदि कोई हो, के 12 प्रतिशत से अधिक के अंशदान की इच्छा रखता है तो, वह राशि इस शर्त के अधीन कि नियोक्ता इस धारा के अन्तर्गत देय अपने अंशदान के ऊपर कोई अंशदान का भुगतान करने के लिए किसी भी दायित्व के अधीन नहीं होगा।

नियोक्ता को कर्मचारी भविष्य निधि योजना, 1952 (ईपीएफ योजना) के वाक्यांश 38 के अनुसार प्रत्येक माह की समाप्ति के 15 दिनों के अन्दर कर्मचारी के अंशदान के साथ नियोक्ता के अंशदान को जमा करना आवश्यक होता है। अधिनियम तथा ईपीएफ योजना के द्वारा भविष्य निधि की देय राशि को जमा नहीं कराये जाने को क्रमशः धारा 14 एवं वाक्यांश 76 के अन्तर्गत दंडनीय अपराध के रूप में माना जा चुका है। नियोक्ता को एक वर्ष की अवधि के लिए कैद अथवा पांच हजार ₹ का जुर्माना अथवा दोनों के साथ दंडित किया जा सकता है। इसके साथ ही, नियोक्ता नीचे दिए गए किसी भी अंशदान के भुगतान में चूक के लिए ब्याज एवं क्षति के रूप में दंड का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी भी हो सकता है:

- इस अधिनियम के अन्तर्गत देय किसी भी राशि पर उस तिथि से जिस पर यह राशि भुगतान के लिए देय हो चुकी एवं इसके वास्तविक भुगतान की तिथि तक 12 प्रतिशत प्रति वर्ष अथवा योजना में निर्दिष्ट इससे उच्च दर से सरल ब्याज (अधिनियम की धारा 7 (क्यू)) तथा
- चूक की अवधि छह महीने अथवा उससे अधिक होने के मामले में बकाया के 37 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से क्षति के लिए जुर्माना (ईपीएफ योजना के वाक्यांश 32 ए के अनुसार आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना जारी करके)।

हमने देखा कि राजस्थान पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (कम्पनी) द्वारा मजदूरी/ वेतन के भुगतान के समय कर्मचारियों के अंशदान की कटौती की गई लेकिन इसे जुलाई 2015 से नियोक्ता के हिस्से के साथ भविष्य निधि योजना में नियमित रूप से जमा नहीं करवाया। कर्मचारियों के अंशदान की राशि का अन्य संचालन गतिविधियों के लिए उपयोग किया गया। फलस्वरूप, भविष्य निधि की बकाया राशि जनवरी 2017 तक ₹ 9.31 करोड़ तक पहुंच गई। भविष्य निधि की बकाया राशि को जमा नहीं कराने के कारण के रूप में कम्पनी ने भारी हानियों के कारण कोषों की कमी का उल्लेख किया। कम्पनी ने देरी के साथ जुलाई 2015 से मार्च 2016 तक की अवधि से संबंधित भविष्य निधि की देय राशि के पेटे ₹ 4.36 करोड़ जमा करवाये। सितंबर 2017 तक, भविष्य निधि की देनदारी के पेटे ₹ 7.99 करोड़ की राशि अभी भी लंबित थी।

भविष्य निधि की देय राशि के भुगतान में चूक करते हुए, कम्पनी ने अधिनियम की धारा 7 (क्यू) के अन्तर्गत ब्याज के भुगतान के अतिरिक्त ईपीएफ योजना के वाक्यांश 32 ए के अनुसार अगस्त 2017 तक ₹ 4.05 करोड़ के जुर्माने के नुकसान के जोखिम को जारी रखा।

41 जैसा कि अधिनियम की धारा 2 (ई) के अधीन परिभाषित किया गया।

कम्पनी ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया (अगस्त 2017) कि कम्पनी की गंभीर वित्तीय स्थिति के कारण भविष्य निधि देय राशि जमा नहीं करायी जा सकी। साथ ही, कम्पनी को भविष्य निधि देय राशि के भुगतान में देरी के संबंध में जुर्माना तथा ब्याज के लिए कोई सूचना नहीं मिली थी।

हमने देखा कि कम्पनी वैधानिक तौर पर अधिनियम तथा ईपीएफ योजना के प्रावधानों के अन्तर्गत दंड से बचने के लिए समय पर भविष्य निधि की देय राशि जमा करने के लिए बाध्यकारी थी। भारत सरकार, कर्मचारियों की सामाजिक सुरक्षा आवश्यकताओं को सुरक्षित रखने के लिए अधिनियम तथा ईपीएफ योजना में कड़े प्रावधान शामिल कर चुकी है जिन्हें धन की कमी का हवाला देते हुए किसी भी संगठन द्वारा रोका नहीं जा सकता है। कम्पनी को वैधानिक देय राशि का भुगतान करने के लिए उचित प्राथमिकता देते हुए कोषों का प्रबंध करना आवश्यक है।

जयपुर

अनादि मिश्र

(अनादि मिश्र)

महालेखाकार

(आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा), राजस्थान

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

राजीव महर्षि

(राजीव महर्षि)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक