अध्याय–2

अध्याय–2

अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

इस अध्याय में ऊर्जा क्षेत्र के उपक्रमों के लेन–देन की नमूना जांच मे प्राप्त महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल है।

मध्य प्रदेश पूर्व क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड, मध्य प्रदेश मध्य क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड और मध्य प्रदेश पश्चिम क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड

2.1 प्रशमन शुल्क जमा न करना

वितरण कम्पनियों ने सरकारी खजाने में उपभोक्ताओं से एकत्र किए गए ₹ 52.40 करोड़ के प्रशमन शुल्क को जमा करने में विलंब किया।

विद्युत अधिनियम 2003 की धारा 152(1) के तहत प्रदत्त शक्तियों के प्रयोग में, वितरण कम्पनियाँ (डिस्कॉम कम्पनियाँ) अर्थात मध्य प्रदेश पूर्व क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड (म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि.कं.लि.), मध्य प्रदेश मध्य क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड (म.प्र. मध्य क्षे.वि.वि.कं.लि.), मध्य प्रदेश पश्चिम क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड (म.प्र. पश्चिम क्षे.वि.वि.कं.लि.) अपराध के शमन के लिए, उन उपभोक्ताओं से जिन्होने बिजली चोरी की या बिजली चोरी करने के अपराध का सन्दिग्ध था, राशि वसूल करती है। प्रशमन शुल्क के भुगतान पर, ऐसे उपभोक्ताओं के खिलाफ कोई कार्यवाही नहीं की जानी थी।

सामान्य वित्तीय नियम 2017 के अध्याय 2 के नियम 7 के अनुसार, सरकार के पक्ष में या उसके द्वारा प्राप्त सभी धन या तो सरकार के बकाये के रूप में या जमा, प्रेषण या अन्यथा, बिना देरी के सरकारी खाते में लाया जाएगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 31 मार्च 2018 तक, राज्य सरकार की ओर से डिस्कॉम के क्षेत्रीय कार्यालयो ने उपभोक्ताओं या व्यक्तियों से जो कि बिजली चोरी करने के अपराध के संदिग्ध थे, से ₹ 52.40 करोड़[1] प्रशमन शुल्क की राशि एकत्रित कर उसे कम्पनी मुख्यालय में प्रेषित कर दिया था। तथापि, डिस्कॉम की वित्त शाखा में, अभिलेख में किसी कारण के उल्लेख किए बिना, इसे सरकारी खाते में जमा नहीं किया (मार्च 2018)।

सरकार ने जवाब दिया (जनवरी 2019) कि डिस्कॉम को निर्देशित किया गया था (जनवरी 2019) कि वह जमा किए गये प्रशमन शुल्क का निक्षेपण सरकारी खाते में सुनिश्चित करें। इसके बाद, म.प्र. मध्य क्षे.वि.वि.कं.लि. ने यह उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि सरकार ने डिस्कॉम को प्राप्त होने योग्य सब्सिडी के विरूद्ध निक्षेपित की जाने वाली प्रशमन शुल्क की राशि को समायोजित कर दिया था।

इस प्रकार, तथ्य यह है कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के पश्चात विभाग ने डिस्कॉम द्वारा प्राप्त होने योग्य सब्सिडी के विरूद्ध 2006–07 से 2018–19 की अवधि के दौरान एकत्र किए गये प्रशमन शुल्क को समायोजित किया। हालांकि डिस्कॉम द्वारा एकत्र किए गए प्रशमन शुल्क का सरकारी खाते में नियमित और समय पर प्रेषण सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली स्थापित करने की आवश्यकता है।

---

[1] म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि.क.लि. (पूर्व डिस्कॉम) – ₹ 5.16 करोड़, म.प्र. मध्य क्षे.वि.वि.क.लि. (मध्य डिस्कॉम) – ₹ 18.40 करोड़ और म.प्र. पश्चिम क्षे.वि.वि.क.लि. (पश्चिम डिस्कॉम) – ₹ 28.84 करोड़।

मध्य प्रदेश मध्य क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड

2.2 ठेकेदार से बकाए की गैर–वसूली

उपयुक्त बैंक गारण्टी खाते में लामबंदी अग्रिम के सही क्रेडिट में कम्पनी की लापरवाही और लामबंदी अग्रिम पर ब्याज ना लगाने के परिणामस्वरूप ₹ 4.80 करोड़ की राशि की वसूली न होना।

मध्य प्रदेश मध्य क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड, भोपाल ने, भोपाल और ग्वालियर के क्षेत्रों के लिए अभिकल्प, निर्माण, प्रेषण पूर्व निरीक्षण, सामग्री व संयत्र की आपूर्ति तथा परीक्षण, भण्डारण, सुपरवाईजरी कण्ट्रोल एण्ड़ डाटा एक्युजिशन (स्काडा) के उपकरणो को स्थापित एवं चालू करने के कार्य टर्नकी आधार पर मेसर्स इसुन रेयरोल लिमिटेड (ठेकेदार), बैंगलोर को ₹ 83.57 करोड़ की लागत पर प्रदान (अप्रैल 2012) किया। अनुबंध को प्रभावी तिथि (जून 2012) से 18 महीने के भीतर पूर्ण किया जाना था।

अनुबंध की शर्तो के अनुसार, कंपनी ने बैंक गारण्टी[2] (अग्रिम भुगतान बैंक गारण्टी ₹ 7.39 करोड़ और निष्पादन बैंक गारण्टी का ₹ 8.35 करोड़) के रूप में अखण्डनीय अग्रिम भुगतान सुरक्षा निधि की प्राप्ति के विरूद्ध, ₹ 6.72 करोड़ तथा ₹ 2.76 करोड़ के अग्रिमों का भुगतान क्रमशः लामबन्दी और सामग्री अग्रिम के रूप में किया। अनुबंध[3] के अनुसार, ऐसे अग्रिम पर नकद ऋण दर (17.25 *प्रतिशत*) से अग्रिम के भुगतान की तिथि से लेकर ठेकेदार द्वारा बाद में जमा किए गए बिलों से वसूली/ समायोजन की तिथि तक साधारण ब्याज एकत्र किया जाना चाहिए था। आगे, बैंक गारण्टी के प्रपत्र की शर्तो[4] के अनुसार गारण्टी के तहत किसी भी भुगतान तथा दावा के लिए, ठेकेदार द्वारा अग्रिमों की प्राप्ति उसके निर्दिष्ट बैंक तथा शाखा के निर्दिष्ट खाता संख्या[5] में होनी चाहिए थी। यदि ठेकेदार ने कार्य परित्यक्त किया, बचे हुए कार्य को पूर्ण करने में किसी भी अतिरिक्त खर्च की लागत पूर्व ठेकेदार[6] से ही वसूली जानी चाहिए थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कंपनी ने बैंक गारण्टी में निर्दिष्ट खातों से ठेकेदार के भिन्न बैंक खाते[7] में लामबंदी अग्रिम में जारी किया। अनुबंध की शर्तो के अनुसार, इसने ठेकेदार से चूक के प्रकरण में किसी भी दावे की पूर्ति के लिए बैंक गारण्टी को निष्प्रभावी कर दिया। यहाँ तक कि बाद में बैंक गारण्टी के विभिन्न नवीनीकरण/ संशोधनों के समय (सितम्बर 2014, मार्च 2015, सितम्बर 2015 आदि), कम्पनी ने ठेकेदार को अंतिम समाप्ति आदेश (नवम्बर 2015) जारी करने से पहले, कम्पनी द्वारा उपरोक्त गलती को सुधारने के लिए कोई संशोधन नहीं किया गया था। लामबंदी अग्रिम जारी करने तथा साथ ही बैंक गारण्टी के विभिन्न नवीनीकरण के समय बैंक गारण्टी की मूलभूत पूर्वाभिष्ट शर्त का अनुपालन न करने का कारण समझ से परे है, जबकि कंम्पनी में प्री–ऑडिट की एक प्रणाली मौजूद है।

आगे, ठेकेदार के चल बिलों से कम्पनी लामबंदी अग्रिम पर ₹ 3.79 करोड़ की राशि का ब्याज लगाने एवं वसूलने में असमर्थ रही जिसका कोई कारण दर्ज नहीं है।

---

2 31 मार्च 2014 तक बैंक गारण्टी मान्य।

3 दिये गये अनुबन्ध की धारा 22.1

4 यह शर्त अग्रिम भुगतान सुरक्षा के प्रारूप के अनुसार निर्धारित की गई थी, बोली दस्तावेज टीएस– 355 के अनुबंध की सामान्य शर्त 13.3.2 के भाग के रूप में।

5 इस मामले में ठेकेदार के एक्सिस बैंक, बैंगलोर के खाता संख्या– 910030049414113

6 बोली दस्तावेज के अनुबंध की सामान्य शर्तो का खंड 42.2.6

7 खाता संख्या– 910020050384455

चूंकि ठेकेदार लक्ष्य और समयसीमा के अनुसार कार्य का क्रियान्वयन नही कर सका, उप मुख्य महाप्रबंधक (यू.पी.) ने नवम्बर 2015 में अनुबंध को समाप्त कर दिया था। ठेकेदार द्वारा जमा की गई ₹ 8.35 करोड़ की निष्पादन बैंक गारण्टी कम्पनी द्वारा जब्त कर ली गई थी। कम्पनी द्वारा चार्टर्ड अकाउन्टेन्ट के जरिए कराए गये आंकलन (मार्च 2018) के अनुसार, निलम्बन के समय ठेकेदार से ₹ 14.75 करोड़ बकाया वसूली योग्य थे (लामबंदी अग्रिम पर ब्याज को सम्मिलित करने तथा विभिन्न क्रेडिट को मान्य करने एवं ₹ 8.35 करोड़ की निष्पादन बैंक गारण्टी के नकदीकरण के बाद)।

सरकार ने जवाब दिया (अक्टूबर 2019) कि ठेकेदार द्वारा अन्य अनुबंध के तहत प्रदान किए ₹ 9.95 करोड़ की बैंक गारण्टी का कम्पनी ने नकदीकरण (मार्च 2018) कर लिया था। यह भी उत्तर दिया गया कि बैंक के विरूद्ध माननीय उच्च न्यायालय म.प्र., जबलपुर में ₹ 7.39 करोड़ की बैंक गारण्टी के नकदीकरण के लिए रिट याचिका (अप्रैल 2018) दायर की गयी है। आगे यह भी कहा कि यह अनजाने में हुई एक लिपिकीय त्रुटि थी और भविष्य में ऐसा नही होगा।

लेखापरीक्षा द्वारा उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है। लामबंदी अग्रिम को बैंक गारण्टी में निर्दिष्ट खाते से अलग में जारी करने में कम्पनी की विफलता से बैंक गारण्टी निष्प्रभावी हो गयी और इसलिए ठेकेदार को बिना सुरक्षा के निधि जारी हो गई थी। यदि यह एक लिपिकीय त्रुटि थी जैसा कि कहा गया है और सभी अनुमोदन वैद्यकर्ता अधिकारियों के द्वारा पता लगाऐ बिना पारित किया गया है, तो यह स्पष्ट करता है कि आंतरिक नियंत्रण प्रणाली या तो कमजोर है या अस्तित्व में ही नहीं है। एक अनुबंध के बकाया को किसी अन्य अनुबंध की बैंक गारण्टी से समायोजित करने का तत्कालीन प्रकरण का कार्य कम्पनी को कम्पनी के वित्तीय हित की रक्षा करने में हुई लापरवाही से दोषमुक्त नही करता और कम्पनी को अनावश्यक मुकदमेबाजी में फसा दिया। आज की तारीख में (अक्टूबर 2019), ठेकेदार से ₹ 4.80 करोड़[8] (बकाया) की वसूली योग्य राशि अभी भी शेष है।

मध्य प्रदेश पूर्व क्षेत्र विद्युत विवरण कंपनी लिमिटेड और मध्य प्रदेश पश्चिम क्षेत्र विद्युत विवरण कंपनी लिमिटेड

2.3 स्थायी बिजली कनेक्शन का अनियमित जारी करना

वितरण कम्पनियों ने, विद्युत आपूर्ति कोड (संहिता) के प्रावधानों के उल्लंघन में, (विद्युत संयंत्रों के निर्माण गतिविधियों के लिए) अस्थायी विद्युत कनेक्शन के बजाय, स्थायी विद्युत कनेक्शन का विस्तारण किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 24.77 करोड़ की राजस्व की हानि हुई।

विद्युत अधिनियम 2003 के अनुपालन में, मध्य प्रदेश विद्युत नियामक आयोग (एम.पी.ई.आर.सी.) ने मध्य प्रदेश विद्युत आपूर्ति कोड, 2004/ 2013 (आपूर्ति कोड) जारी किया, जिसे अक्टूबर 2015 में संशोधित किया गया था। आपूर्ति कोड के लिए आवश्यक है कि कोई भी व्यक्ति जिसे अस्थायी स्वरूप के उददेश्य हेतू, एक/ दो वर्ष से कम अवधि के लिए, विद्युत आपूर्ति की आवश्यकता है, उसे अस्थायी विद्युत आपूर्ति कनेक्शन के लिए आवेदन करना होगा। साथ ही, एम.पी.ई.आर.सी. द्वारा समय–समय पर जारी किए गए टैरिफ विनियम के अनुसार, मार्च 2018 तक अस्थायी कनेक्शन के तहत प्रभारो का बिल स्थायी कनेक्शन के टैरिफ का 1.3 गुना[9] लगाया जाना चाहिए था।

[8] ₹ 14.75 करोड़ में से ₹ 9.95 करोड़ घटाकर।
[9] अप्रैल 2018 के बाद से 1.25 गुना प्रभावी।

लेखापरीक्षा ने पाया (दिसम्बर 2018/ जुलाई 2019) कि आपूर्ति कोड 2004/ 2013 के उपरोक्त प्रावधानों के उल्लंघन में, वितरण कम्पनियों अर्थात म.प्र. पश्चिम क्षे.वि.वि.क.लि. और म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि.क.लि. ने स्थायी उच्च दाब कनेक्शन विस्तारित किया जैसा कि नीचे विस्तृत रूप में दिया गया है।

(राशि: ₹ करोड़ में)

क्रं. सं.	वितरण कंपनी का नाम	विद्युत संयंत्र का नाम	तिथि जब से स्थायी कनेक्शन जारी किया गया	वितरण कंपनी द्वारा प्रदान किए गए बिजली बिलों की अवधि	निम्न टैरिफ लागू करने के कारण हुई राजस्व हानि
1	म.प्र. पश्चिम क्षे.वि. वि.कं.लि.	श्री सिंगाजी थर्मल पावर प्रोजेक्ट	अक्टूबर 2010	अप्रैल 2012 से सितम्बर 2018	4.35
2	म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि. कं.लि.	झाबुआ पावर लिमिटेड, सिवनी	जून 2010	सितम्बर 2013 से दिसम्बर 2018	3.09
3	म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि. कं.लि.	सासन पावर लिमिटेड	नवम्बर 2010	सितम्बर 2013 से मई 2015	3.01
4	म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि. कं.लि.	बिना पावर सप्लाई कंपनी लिमिटेड	दिसम्बर 2009	दिसम्बर 2009 से अप्रैल 2014	5.22
5	म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि. कं.लि.	मोसर बेयर पावर मध्य प्रदेश लिमिटेड	अक्टूबर 2011	जनवरी 2012 से जुलाई 2014	2.72
6	म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि. कं.लि.	एस्सार पावर मध्य प्रदेश लिमिटेड कराही वर्धान	जूलाई 2010	नवम्बर 2011 से जुलाई 2013	1.32
7	म.प्र. पूर्व क्षे.वि.वि. कं.लि.	जय प्रकाश पावर वेन्चर लिमिटेड	जनवरी 2011	नवम्बर 2011 से मई 2015	5.06
योग					**24.77**

सरकार ने म.प्र. पश्चिम क्षे.वि.वि.कं.लि. (नवम्बर 2019) के जवाब का समर्थन करते हुए दिसम्बर, 2019 में उत्तर दिया कि :–

- आपूर्ति कोड 2013 में पहले संशोधन (23.10.2015 से प्रभावी) तक निर्माण उददेश्य के लिए स्थायी कनेक्शन देने के लिए कोई निषेध नही था।
- इससे पहले, आपूर्ति संहिता 2013 (30.08.2013 से प्रभावी) का खंड 4.43 केवल यह बताता है कि निर्माण उददेश्य के लिए अस्थायी कनेक्शन को पांच वर्ष तक के लिए विस्तारित किया जा सकता है, हालांकि इस खंड में 5 साल से अधिक की अवधि के लिए अस्थायी कनेक्शन देने के बारे में कुछ भी नही बताया गया है।
- स्थायी कनेक्शन के माध्यम से लाभार्थी एमपी पावर जनरेटिंग कम्पनी लिमिटेड (म.प्र.पा.ज.कं.लि.) है जो कि म.प्र. पश्चिम क्षे.वि.वि.क.लि की सहयोगी संस्था है। दोनों ही इकाइयां मध्य प्रदेश सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाली है। इसलिए श्री सिंगाजी थर्मल पावर प्रोजेक्ट के लिए वसूली को 23.10.2015 से सीमित करने के लिए अनुरोध किया गया है।

इसी तर्ज पर, म.प्र. पश्चिम क्षे.वि.वि.कं.लि. ने मेसर्स झाबुआ पावर लिमिटेड, के संबंध में उत्तर दिया (अगस्त 2019) है कि केवल ₹ 0.32 करोड़ की सीमा तक की वसूली स्वीकार्य है। यह भी जवाब दिया गया कि इस गलत कृत्य के लिए जिम्मेदार अधिकारियो के खिलाफ कार्यवाई की जा रही है। मेसर्स सासन पावर लिमिटेड, म.प्र. पश्चिम क्षे.वि.वि.कं.लि. को कोई भी वसूली स्वीकार्य नहीं है क्योकि 31 मई 2015 को ही उपभोक्ता का कनेक्शन स्थायी रूप से काट दिया गया था।

उपर दिये जवाब मान्य नहीं है क्योकिं :–

- एम.पी.ई.आर.सी. ने अपने आदेश (09.06.2015) में स्पष्टतः निर्धारित किया है कि वितरण अनुज्ञप्तियों (लाइसेंस) को निर्माण कार्यों के लिए स्थायी कनेक्शन

की अनुमति दी गई है, जो आपूर्ति संहिता 2004/2013 के प्रावधानो से सुसंगत नही है।

- आगे, यह भी स्पष्ट किया गया कि निर्माण उद्देश्य प्रकृति में अस्थायी है एवं आपूर्ति की अवधि से अलग अस्थायी विद्युत प्रदाय हेतु योग्य है। इस प्रकार कनेक्शन की श्रेणी अर्थात स्थायी/ अस्थायी, उपयोग के उददेश्य से न की कनेक्शन की अवधि के आधार पर होनी चाहिए। तथापि, किसी भी डिस्कॉम ने कोई भी ऐसा विवरण प्रस्तुत नही किया जोकि (एम.पी.ई.आर.सी. के उत्तर से पुष्ट) एम.पी.ई.आर.सी. के निदेर्शो, यथा स्थायी, कनेक्शन, जो निर्माण– कार्यो की सेवा से संबंधित थे, की पूर्ण जानकारी प्रस्तुत करने के साथ ही उत्तरदायी अधिकारियों के विरूद्ध ऐसी अनियमितताओं के लिए कार्यवाही करने का अनुपालन करता हो।

- मप्र.पा.ज.कं.लि. अकेली लाभार्थी नही है, जैसा लेखापरीक्षा द्वारा पहले ही बताया गया है।

- मेसर्स सासन पावर लिमिटेड के संबंध में, डिस्कनेक्शन के पूर्व, दिनांक 30.08.2013 से संशोधित आपूर्ति संहिता 2013 प्रभावी थी, स्पष्टतया निर्धारित करना है कि बिजली संयत्र के निर्माण उददेश्य हेतु, केवल अस्थायी कनेक्शन दिया जाना था, एवं संशोधन दिनांक 23.10.2015 में यह दोहराया गया कि किसी भी परिस्थिति में, स्थायी कनेक्शन की अनुमति निर्माण उद्देश्य के लिए नही दी जानी चाहिए।

इस प्रकार वितरण कम्पनियो ने उपभोक्ताओ को निर्माण कार्यों हेतु अस्थायी विद्युत कनेक्शन के स्थान पर अनियमित रूप से सस्ते स्थायी विद्युत कनेक्शन दिए जिससे उपभोक्ताओं को अनुचित लाभ प्राप्त हुआ तथा परिणामस्वरूप डिस्कॉम को ₹ 24.77 करोड़ की राजस्व हानि हुई।