

1. राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का परिचय

सामान्य

1.1 राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (राजकीय उपक्रमों) में राज्य सरकार की कम्पनियां एवं सांविधिक निगम सम्मिलित हैं। राजकीय उपक्रमों की स्थापना जन-कल्याण को ध्यान में रखते हुए वाणिज्यिक स्वरूप की गतिविधियों के संचालन के लिए की जाती है एवं इनका राज्य की अर्थव्यवस्था में एक महत्वपूर्ण स्थान है। 31 मार्च 2020 को राजस्थान में 45 राजकीय उपक्रम थे जिनमें 38 सरकारी कम्पनियां (तीन¹ अकार्यरत सरकारी कम्पनियों² को सम्मिलित करते हुए), तीन³ सांविधिक निगम एवं सरकार द्वारा नियंत्रित अन्य चार⁴ कम्पनियां भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (सीएजी) के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के तहत थीं। वर्ष 2019-20 के दौरान, दो सरकारी कम्पनियां⁵ परिसमाप्त हो गईं थीं एवं सरकार द्वारा नियंत्रित अन्य चार कम्पनियां लेखापरीक्षा हेतु सीएजी के कार्यक्षेत्र में आ गईं थीं।

लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यक्षेत्र

1.2 कुल 45 राजकीय उपक्रमों में से 30 राजकीय उपक्रमों की लेखापरीक्षा का सम्पादन इस कार्यालय (कार्यालय महालेखाकार, लेखापरीक्षा-II, राजस्थान) के द्वारा किया जाता है जबकि शेष 15 राजकीय उपक्रमों की लेखापरीक्षा का सम्पादन कार्यालय महालेखाकार, लेखापरीक्षा-I, राजस्थान द्वारा किया जाता है। वर्ष 2019-20 के दौरान, इस कार्यालय के लेखापरीक्षा क्षेत्र के अन्तर्गत 30 राजकीय उपक्रमों की 1130 इकाईयां थीं। समस्त राजकीय उपक्रमों की वित्तीय सत्यापन लेखापरीक्षा के अतिरिक्त इन 30 राजकीय उपक्रमों की 295 इकाईयों का चयन अनुपालन लेखापरीक्षा हेतु किया गया था।

अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेद

1.3 31 मार्च 2020 को समाप्त हुए वर्ष के लिए सीएजी के अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के भाग-II हेतु राजकीय उपक्रमों से संबंधित छः अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेद राज्य सरकार के संबंधित प्रधान सचिव को दो सप्ताह के भीतर उत्तर देने के अनुरोध के साथ जारी किए गये थे। सभी छः अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेदों के उत्तर राज्य सरकार से प्राप्त हो गये हैं।

- 1 राजस्थान राज्य कृषि उद्योग निगम लिमिटेड, राजस्थान जल विकास निगम लिमिटेड एवं राजस्थान नागरिक उड्डयन निगम लिमिटेड।
- 2 अकार्यरत राजकीय उपक्रम वे हैं जो अपने व्यावसायिक कार्यों का समापन कर चुके हैं।
- 3 राजस्थान राज्य पथ परिवहन निगम, राजस्थान राज्य भण्डार व्यवस्था निगम एवं राजस्थान वित्त निगम।
- 4 जयपुर स्मार्ट सिटी लिमिटेड, उदयपुर स्मार्ट सिटी लिमिटेड, कोटा स्मार्ट सिटी लिमिटेड एवं अजमेर स्मार्ट सिटी लिमिटेड।
- 5 केशोरायपाटन गैस तापीय ऊर्जा कंपनी लिमिटेड एवं राजस्थान राज्य विद्युत वितरण वित्त निगम लिमिटेड।

(अगस्त 2021) एवं इस प्रतिवेदन में उचित रूप से समाहित कर लिए गये हैं। अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेदों का कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 114.26 करोड़ है।

लेखापरीक्षा अनुच्छेदों एवं निरीक्षण प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

1.4 भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन लेखापरीक्षा संवीक्षा की प्रक्रिया का सार है। अतः यह आवश्यक है कि इन पर कार्यपालिका से उचित एवं समयबद्ध उत्तर प्राप्त किया जाये। राजस्थान सरकार के वित्त विभाग ने सभी प्रशासनिक विभागों को सीएजी के प्रतिवेदनों में सम्मिलित किये गये अनुच्छेदों/निष्पादन लेखापरीक्षाओं (पीए) पर प्रतिवेदनों के विधायिका के समक्ष प्रस्तुतीकरण से तीन माह की अवधि में, राजकीय उपक्रम समिति (कोपू) से किसी प्रश्नसूची की प्रतीक्षा किये बिना, निर्धारित प्रारूप में उत्तर/व्याख्यात्मक टिप्पणियां प्रस्तुत करने के निर्देश जारी (जुलाई 2002) किये थे।

तालिका 1.1: 30 नवम्बर 2020 को राजकीय उपक्रमों से संबंधित लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर स्पष्टीकरण टिप्पणियों की स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (उपक्रमों) का वर्ष	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की राज्य विधायिका में प्रस्तुतीकरण की तिथि	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन ⁶ में राजकीय उपक्रमों से संबंधित पीए एवं अनुच्छेदों की कुल संख्या		पीए/अनुच्छेदों की संख्या जिन पर स्पष्टीकरण टिप्पणियां प्राप्त नहीं हुई	
		पीए	अनुच्छेद	पीए	अनुच्छेद
2018-19	21.08.2020	1	9	1	9

स्रोत: राजस्थान सरकार के संबंधित विभागों से प्राप्त स्पष्टीकरण टिप्पणियों के आधार पर संकलित।

एक पीए एवं नौ अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेदों पर स्पष्टीकरण टिप्पणियां नवम्बर 2020 तक विभाग से लंबित थी।

लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आये लेखापरीक्षा आक्षेपों, जिनका निपटान इकाई पर ही नहीं किया गया हो, को निरीक्षण प्रतिवेदन के माध्यम से संबंधित राजकीय उपक्रमों के प्रमुखों एवं राज्य सरकार के संबंधित विभागों को प्रेषित किया जाता है। राजकीय उपक्रमों के प्रमुखों को निरीक्षण प्रतिवेदनों का उत्तर एक माह के भीतर प्रेषित करना होता है।

30 उपक्रमों से संबंधित, मार्च 2020 तक जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों से उजागर हुआ कि 587 निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित 2580 अनुच्छेद सितम्बर 2020 के अंत में बकाया थे, जिनका मौद्रिक मूल्य ₹ 23269.49 करोड़ था। 30 सितम्बर 2020 को निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं अनुच्छेदों की कम्पनी-वार स्थिति **परिशिष्ट-3** में दर्शाई गई है। साथ ही, 2019-20 के दौरान

6 कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II) राजस्थान के लेखापरीक्षा क्षेत्र के अन्तर्गत राजकीय उपक्रमों से संबंधित पीए एवं अनुच्छेद सम्मिलित हैं।

30 राजकीय उपक्रमों की 295 इकाईयों की लेखापरीक्षा की गई थी एवं 1014 अनुच्छेदों को सम्मिलित करते हुए 147 निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किए गये थे। बकाया अनुच्छेदों के शीघ्र निपटान के लिए, 21 राजकीय उपक्रमों (नौ सहायक कम्पनियों को छोड़कर) में से 17 राजकीय उपक्रमों में लेखापरीक्षा समितियों का गठन किया गया था। वर्ष 2019-20 के दौरान इन 15 लेखापरीक्षा समितियों (दो लेखापरीक्षा समितियों को छोड़कर जिनकी 2019-20 के दौरान कोई बैठक नहीं हुई थी) की कुल 34 बैठकें हुई थी जिनमें उत्तरदायित्व एवं जवाबदेयता सुनिश्चित करने के लिए बकाया अनुच्छेदों की स्थिति की चर्चा कार्यकारी/प्रशासनिक विभागों के साथ की गई थी।

लेखापरीक्षा के इंगित किए जाने पर वसूली

1.5 2019-20 में अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान, राजकीय उपक्रमों के प्रबंधन को ₹ 1549.03 करोड़ की वसूली इंगित की गई थी। साथ ही, वर्ष 2019-20 के दौरान ₹ 32.86 करोड़ (2019-20 में इंगित की गई वसूली के समक्ष ₹ 9.10 करोड़ एवं गत वर्षों में इंगित की गई वसूली के पेटे शेष ₹ 23.76 करोड़) की वसूली की गई थी।

राजकीय उपक्रम समिति द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर चर्चा

1.6 30 सितम्बर 2020 को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (राजकीय उपक्रमों) में सम्मिलित निष्पादन लेखापरीक्षाओं एवं अनुच्छेदों पर राजकीय उपक्रम समिति द्वारा चर्चा की स्थिति निम्न प्रकार थी:

तालिका 1.2: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित एवं 30 सितम्बर 2020 तक चर्चा की गई निष्पादन लेखापरीक्षाएं/अनुच्छेद

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की अवधि	निष्पादन लेखापरीक्षाओं/अनुच्छेदों की संख्या			
	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन ⁷ में सम्मिलित		अनुच्छेद जिन पर चर्चा की गई	
	निष्पादन लेखापरीक्षा	अनुच्छेद	निष्पादन लेखापरीक्षा	अनुच्छेद
2015-16	2	10	1	9
2016-17	1	10	1	4
2017-18	1	7	-	-
2018-19	1	9	-	-

स्रोत: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर राजकीय उपक्रम समिति की चर्चा के आधार पर संकलित

2014-15 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (राजकीय उपक्रमों) पर चर्चा पूर्ण हो गई है।

7 कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II) राजस्थान के लेखापरीक्षा क्षेत्र के अन्तर्गत राजकीय उपक्रमों से संबंधित पीए एवं अनुच्छेद सम्मिलित हैं।

2 अनुपालन लेखापरीक्षा आक्षेप

इस अध्याय में राज्य की सरकारी कम्पनियों के व्यवहारों की नमूना जांच में उजागर हुए महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को सम्मिलित किया गया है।

राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड

2.1 राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड की निर्माण गतिविधि

परिचय

2.1.1 राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड (कम्पनी⁸) का निगमन (फरवरी 1979) लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी), राजस्थान सरकार, भारत सरकार एवं भारत के सभी अन्य राज्यों एवं केंद्रशासित प्रदेशों के अन्य विभागों एवं स्वायत्त निकायों द्वारा की गई गतिविधियों का हिस्सा होने पर सड़को, पथों, पुलों, फुटपाथों, सुरंगों एवं अन्य संरचनात्मक/वास्तुशिल्पीय कार्यों के निर्माण एवं रख-रखाव जैसी निर्माण गतिविधियों को करने के लिए किया गया था।

कम्पनी निर्माण गतिविधियां यथा भवनों, रेल/सड़क ओवर ब्रिज (आरओबी) एवं निर्माण-परिचालन-हस्तांतरण (बीओटी) तथा समय-समय पर प्रारंभ की गई ऐसी अन्य योजनाओं के अन्तर्गत सड़कों की निर्माण गतिविधियों को करती है। कंपनी द्वारा प्राप्त की गई परियोजनाएं/कार्यों को मुख्यतया: दो श्रेणियों यथा ;(i) निविदा कार्य-प्रतिस्पर्धी बोली में भाग लेकर प्राप्त की गई संविदाएं एवं (ii) निक्षेप कार्य- लागत जमा आधार पर सौंपी गई परियोजनाएं/कार्य में वर्गीकृत किया गया है। इसके अतिरिक्त, पीडब्ल्यूडी लागत जमा एजेंसी प्रभार⁹ आधार पर बीओटी सड़कों के निर्माण (नवीनीकरण लागत सहित) सौंपता है।

2016-17 से 2019-20 के दौरान, कम्पनी ने ग्राहक विभागों/संगठनों से ₹ 5164.03 करोड़ (453 कार्य) की स्वीकृत लागत रखने वाली परियोजनाएं प्राप्त की एवं ₹ 4700.82 करोड़ (288 कार्य) की परियोजनाएं पूर्ण/सौंपी गई। इस अवधि के दौरान प्राप्त की गई सभी परियोजनाएं बीओटी/निक्षेप कार्यों की थी।

संगठनात्मक व्यवस्था

2.1.2 कम्पनी का प्रबंधन निदेशक मंडल (बीओडी) में निहित है जिसमें राज्य सरकार द्वारा नियुक्त अध्यक्ष, प्रबंध निदेशक एवं निदेशक सम्मिलित हैं। प्रबंध निदेशक कम्पनी के मुख्य कार्यकारी अधिकारी है एवं उनकी सहायता वित्तीय सलाहकार, महाप्रबंधक एवं अन्य कर्मचारियों द्वारा की

8 पूर्व में राजस्थान राज्य पुल एवं निर्माण निगम लिमिटेड के नाम से जानी जाती थी।

9 राजस्थान सरकार के साथ निष्पादित समझौता ज्ञापन (दिसंबर 2010) के अनुसार लगाया गया।

जाती है। प्रधान कार्यालय के अतिरिक्त, कम्पनी के पास परियोजना निदेशकों के नेतृत्व में 25 इकाई कार्यालय थे। निर्माण गतिविधियाँ, कम्पनी के प्रधान कार्यालय पर स्थित विभिन्न समूहों/प्रकोष्ठों एवं इसके इकाई कार्यालयों द्वारा निष्पादित की जाती है। प्रधान कार्यालय के समूहों/प्रकोष्ठों एवं इकाई कार्यालयों द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्यों का संक्षिप्त विवरण **परिशिष्ट-4** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य एवं क्षेत्र

2.1.3. वर्तमान अध्ययन यह मूल्यांकन करने के लिए किया गया (जनवरी 2020 से जुलाई 2020 तक) कि क्या कम्पनी परियोजनाओं के लिए बोली लगाने हेतु स्पष्ट कार्य योजना रखती थी; सामग्री के प्रापण एवं ठेके प्रदान करने हेतु एक पारदर्शी एवं पर्याप्त प्रणाली विद्यमान थी; संविदा में निर्दिष्ट नियमों व शर्तों के अनुसार परियोजनाएँ मितव्ययितापूर्ण एवं दक्षतापूर्ण निष्पादित की गई थी; तथा निर्माण गतिविधियों की निगरानी हेतु एक दक्ष एवं प्रभावी प्रणाली विद्यमान थी। लेखापरीक्षा में कम्पनी के प्रधान कार्यालय के साथ-साथ छह चयनित इकाई कार्यालयों¹⁰ (24 प्रतिशत) द्वारा निष्पादित निर्माण परियोजनाओं/कार्यों से संबंधित संधारित अभिलेखों की संवीक्षा सम्मिलित थी। कार्यों/परियोजनाओं के चयन के लिए, वर्ष 2016-19 के दौरान छह चयनित इकाई कार्यालयों द्वारा प्रदान किए गये सभी 99 निक्षेप कार्यों (₹ 970.31 करोड़) को तीन श्रेणियों में यथा बीओटी/सड़क कार्य, आरओबी कार्य एवं भवन निर्माण कार्यों में विभाजित किया गया था। इन कार्यों में से, 26 कार्यों¹¹ का चयन आरओबी एवं बीओटी/सड़क कार्यों की सीमित संख्या तथा भवन निर्माण कार्यों के उच्च मौद्रिक मूल्य को संपूर्णतः विचार करते हुए किया गया था। साथ ही, शेष 73 भवन निर्माण कार्यों¹² में से 15 कार्यों का चयन यादृच्छिक नमूना विधि अपनाकर किया गया था एवं एक कार्य का चयन अनुकूलतम प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करने के लिए किया गया था। इस प्रकार, कुल 42 कार्य (42 प्रतिशत), जिनका कार्यादेश मूल्य ₹ 897.39 करोड़ (92 प्रतिशत) था, चयन किए गये थे।

10 जयपुर II, अजमेर I, अजमेर II, अलवर, झुंझुनू और जोधपुर I यादृच्छिक नमूना विधि अपनाकर चयनित की गई।

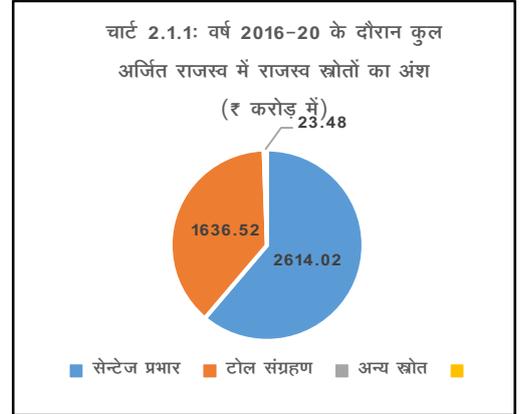
11 सभी 15 बीओटी एवं आरओबी कार्य तथा ₹ 5 करोड़ से अधिक कार्यादेश मूल्य रखने वाले 11 भवन निर्माण कार्यों।

12 भवन निर्माण कार्य जिनका कार्यादेश मूल्य ₹ 5 करोड़ तक था।

राजस्व स्रोत, लाभप्रदता एवं सरकारी निधियों पर निर्भरता

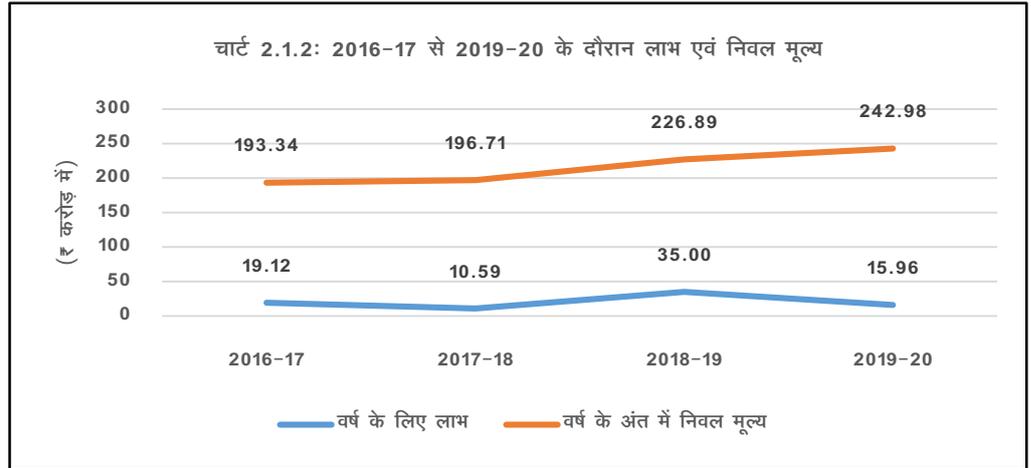
राजस्व स्रोत

2.1.4 राजस्व के स्रोतों में सेंटेंज शुल्क, टोल संग्रहण एवं अन्य स्रोतों यथा मशीनों को किराये पर देना, ब्याज से आय, परिसंपत्तियों की बिक्री पर लाभ, विविध प्राप्तियां इत्यादि सम्मिलित हैं। कंपनी ने इन स्रोतों से 2016-20 के दौरान कुल ₹ 4,274.02 करोड़ का राजस्व अर्जित किया जैसा कि चार्ट 2.1.1 में दर्शाया गया है।



31 मार्च 2020 को कम्पनी की प्रदत्त पूंजी

₹ 100 करोड़ (राज्य सरकार द्वारा निवेशित) थी। 2016-17 से 2019-20 के दौरान वर्ष के लिए अर्जित लाभ एवं और वर्ष के अंत में निवल मूल्य का वर्षवार विवरण चार्ट 2.1.2 में दर्शाया गया है।



कम्पनी ने इस अवधि के दौरान कुल ₹ 80.67 करोड़ का लाभ अर्जित किया जिसके कारण इसका निवल मूल्य 2016-17 में ₹ 193.34 करोड़ से बढ़कर 2019-20 में ₹ 242.98 करोड़ हो गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी आत्मनिर्भर थी एवं अपनी संचालन आवश्यकताओं को पूर्ण करने के लिए राज्य सरकार की वित्तीय सहायता पर निर्भर नहीं थी। इसके लाभों का मुख्य स्रोत ग्राहक विभागों/संगठनों से वसूले जाने वाला उपस्थित था क्योंकि सभी कार्य लागत जमा आधार पर प्राप्त एवं निष्पादित किए गये थे।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.5. लेखा परीक्षा निष्कर्षों में मुख्यतया: परिकल्पित उद्देश्यों की प्राप्ति यथा सार्वजनिक निर्माण परियोजनाओं में योगदान, तकनीकी प्रगति को अंगीकार करना, परियोजनाओं को सौंपने के समय

में वृद्धि; निर्माण संविदाओं को देने एवं निष्पादन में विलंब/कमियां, यांत्रिकी शाखा का स्वराब निष्पादन, वित्तीय प्रबंधन में कमियां, गुणवत्ता नियंत्रण एवं निर्माण परियोजनाओं की निगरानी से संबंधित मुद्दों को समाहित किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार/कम्पनी को प्रेषित किए गये थे (दिसम्बर 2020) एवं तत्पश्चात कम्पनी प्रबंधन के साथ समापन सभा (जनवरी 2021) के दौरान चर्चा की गई थी। सरकार/कम्पनी द्वारा अभिव्यक्त विचार/प्रस्तुत उत्तर (जनवरी/फरवरी 2021) को उपयुक्त रूप से सम्मिलित कर लिया गया है।

परिकल्पित उद्देश्यों की उपलब्धि

2.1.6 कम्पनी का निगमन सार्वजनिक निर्माण क्षेत्र में राजस्थान सरकार की नोडल एजेन्सी के रूप में कार्य करने के लिए किया गया था। संस्था के बहिर्नियम (एमओए) के अनुसार, कम्पनी के मुख्य उद्देश्य निर्माण गतिविधियों यथा भवन निर्माण कार्य, पुलों/आरओबी कार्य, सड़क कार्य एवं संस्थागत रूप से वित्तपोषित ढांचागत परियोजनाओं को करना है। एमओए में आगे निर्माण गतिविधियों को करने हेतु कम्पनी द्वारा निधियों की व्यवस्था परिकल्पित की गई क्योंकि इससे राज्य सरकार का भार कम होगा। इसमें आगे एक संगठन से संबंधित निर्माण गतिविधियों को करार करने के पश्चात प्रारंभ किया जाना उल्लेखित है। कम्पनी के संचालक मंडल के प्रतिवेदनों में आगे विस्तार से बताया गया है कि कम्पनी बनाने का उद्देश्य विशेषीकृत निर्माण एजेंसियों की संख्या में वृद्धि करना एवं निर्माण परियोजनाओं में लागत तथा समयवधि को कम करना था। वार्षिक प्रगति प्रतिवेदनों में, कम्पनी ने निर्माण क्षेत्र में आधुनिक निर्माण तकनीकों को अंगीकृत किए जाने का भी वर्णन किया गया है।

कम्पनी ने अपने निगमन के उद्देश्यों को किस सीमा तक प्राप्त किया है, का आंकलन करने हेतु एक विश्लेषण किया गया था, जिसकी चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है।

सार्वजनिक निर्माण परियोजनाओं में योगदान

2.1.7 कम्पनी द्वारा की गई निर्माण गतिविधियों को मुख्यतया: तीन श्रेणियों अर्थात् सड़क (बीओटी) कार्य, आरओबी कार्य एवं भवन निर्माण कार्य में वर्गीकृत किया गया है। सार्वजनिक निर्माण परियोजनाओं में 2016-17 से 2019-20 के दौरान कम्पनी का योगदान का विवरण नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.1.1: 2016-17 से 2019-20 के दौरान लोक निर्माण परियोजनाओं में कम्पनी के योगदान को दर्शाने वाला विवरण-पत्र

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कम्पनी द्वारा निष्पादित सड़क एवं पुल कार्य			कम्पनी द्वारा निष्पादित बीओटी कार्य हेतु कोषों की व्यवस्था		राजस्थान सरकार द्वारा सड़को एवं पुलों के निर्माण पर किया गया व्यय ¹³	वर्ष के दौरान राज्य में निर्माण की गई सड़को एवं पुलों की कुल कीमत	सड़क एवं पुल परियोजनाओं को किए जाने में कम्पनी का अंश (%)	राज्य सरकार के कोष से की गई सड़क एवं पुल परियोजनाएं (%)
	सड़क (बीओटी)	पुल	योग	राज्य सरकार द्वारा प्रदान किए गये कोष	कम्पनी द्वारा की गई कोष की व्यवस्था				
1	2	3	4=2+3	5	6=2-5	7	8=6+7	9=4/8*100	10=7/8*100
2016-17	451.17	14.85	466.02	-	451.17	3018.63	3469.80	13.43	87.00
2017-18	365.21	29.75	394.96	153.23	211.98	5254.23	5465.21	7.23	97.16
2018-19	715.66	20.09	735.75	-	715.66	5364.78	6080.44	12.10	88.23
2019-20	650.00	14.10	664.10	-	650.00	4239.99*	4889.99	13.58	86.71
योग	2182.04	78.79	2260.83	153.23	2028.81	17877.63	19904.44	11.36	89.82

स्रोत: कम्पनी द्वारा उपलब्ध करवायी गई सूचना एवं राजस्थान सरकार के वित्त लेखे।

*अनंतिम आँकड़े

यह देखा जा सकता है कि 2016-20 के दौरान सड़कों एवं पुलों के निर्माण में कंपनी का योगदान काफी कम रहा क्योंकि इसके द्वारा राज्य में निर्मित कुल सड़कों एवं पुलों का मात्र 11.36 प्रतिशत ही निष्पादित किया गया था। परिणामस्वरूप, इस अवधि के दौरान राज्य में निष्पादित निर्माण कार्यों का प्रमुख हिस्सा (89.82 प्रतिशत) राज्य सरकार की निधियों पर ही निर्भर रहा।

सरकार/प्रबंधन ने आक्षेप का उत्तर प्रस्तुत नहीं किया था।

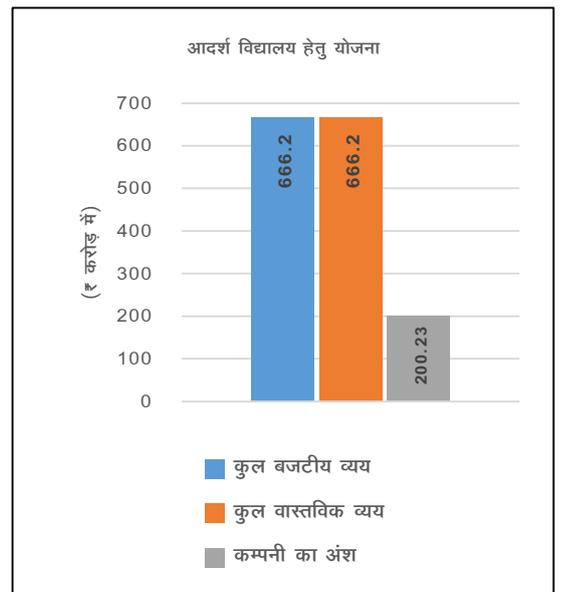
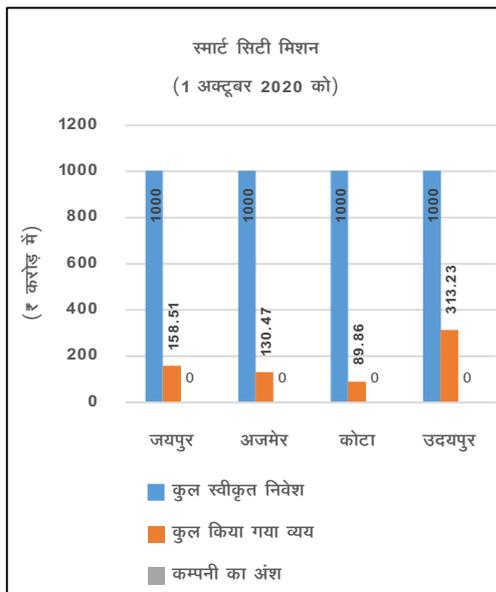
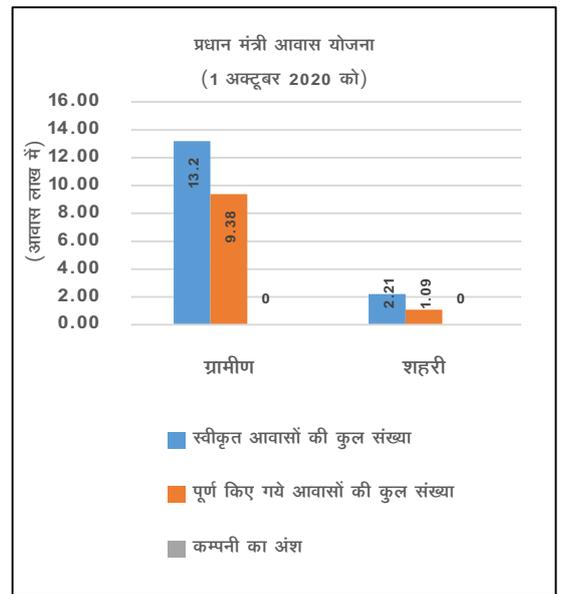
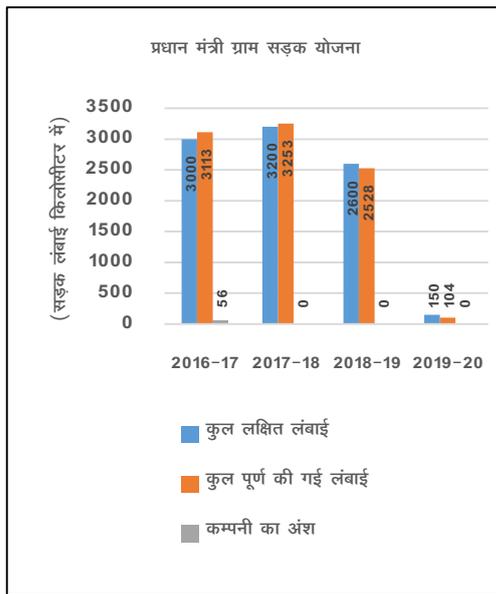
भारत सरकार/राजस्थान सरकार की प्रमुख योजनाओं में कम्पनी का अंश

2.1.8 निगमन के उद्देश्यों के अनुसरण में, कम्पनी ने बोली प्रक्रिया में भाग लेकर निविदाएं सुनिश्चित करने हेतु एक व्यवसाय प्रापण प्रकोष्ठ (बीपीसी) का गठन किया (अप्रैल 2002)। प्रकोष्ठ निविदा आमंत्रण नोटिस (एनआईटी) की जाँच, नये निविदा कार्यों एवं तकनीकी बोली के लिए प्रस्ताव तैयार करने तथा प्रबंध निदेशक को इसकी सिफारिशें प्रस्तुत करने के लिए उत्तरदायी था।

13 संबंधित वर्ष हेतु राज्य सरकार के वित्त लेखों से लिए गये आँकड़े।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बीपीसी ने निर्दिष्ट कार्य को निष्पादित नहीं किया था क्योंकि इसने भारत सरकार/राजस्थान सरकार की प्रमुख योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु विभिन्न नोडल एजेन्सियों द्वारा आमंत्रित की गई निविदाओं में भाग नहीं लिया था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि अधिकांश विभागों/संगठनों द्वारा निविदा प्रणाली का अनुसरण किया जा रहा है एवं परियोजनाएँ स्वीकृत निविदाएं आमंत्रित करके प्रदान की जाती हैं तथा नामांकन आधार पर कार्य सीमित संख्या में ही सुपुर्द किए जा रहे हैं। कम्पनी को केवल दो कार्य यथा एक पीएमजीएसवाई¹⁴ के अंतर्गत एवं एक आदर्श विद्यालय योजना के अंतर्गत नामांकन आधार पर सौंपे गये थे। भारत सरकार/राजस्थान सरकार की चार प्रमुख योजनाओं में कम्पनी का अंश चार्ट 2.1.3 से 2.1.6 में दर्शाया गया है:

चार्ट 2.1.3 से 2.1.6: भारत सरकार/राजस्थान सरकार की प्रमुख योजनाओं का कार्यान्वयन



14 प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना।

इस प्रकार, कंपनी का कुल निर्माण गतिविधियों के साथ-साथ प्रमुख योजनाओं में योगदान केवल नामांकन आधार पर ग्राहकों द्वारा सुपुर्द किए गए कार्यों के मूल्य तक ही सीमित था (जैसा कि तालिका-2.1.1 में दर्शाया गया है)। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि कंपनी ने निविदा ठेके प्राप्त करने हेतु, जैसी कि राजकीय उपक्रम समिति द्वारा सिफारिशों की गई थी (2015-16), अपनी क्षमताओं में वृद्धि करने हेतु प्रयास नहीं किए थे। इस प्रकार कंपनी अपने निगमन के उद्देश्य की प्राप्ति में पिछड़ गई।

सरकार/प्रबंधन ने आक्षेप पर उत्तर प्रस्तुत नहीं किया था।

तकनीकी प्रगति को अंगीकार करना

2.1.9 नवीन एवं उभरती हुई तकनीके सतत विकास पर ध्यान केंद्रित करने के साथ सड़क निर्माण की गतिशीलता को नया आकार देती हैं। वह सड़क उपयोगकर्ताओं, प्राधिकरण/सरकार, रियायतग्राही एवं विकासकर्ता सहित सभी हितधारकों को विभिन्न लाभ प्रदान करती हैं। इन तकनीकों में सड़क निर्माण हेतु उन्नत सामग्रियों का उपयोग भी सम्मिलित है। सड़क निर्माण के क्षेत्र में होने के कारण, कम्पनी से सड़क निर्माण क्षेत्र में तकनीकी नवाचारों/उन्नयन/प्रगति पर कड़ी निगरानी रखने एवं ऐसे तकनीकी नवाचारों/उन्नयन/प्रगति को अंगीकार करने हेतु कदम उठाए जाने की अपेक्षा की जाती है। अभिलेखों की समीक्षा से उजागर हुआ कि कम्पनी में अनुसंधान संस्कृति के विकास हेतु संरचना प्रदान करने एवं निर्माण गतिविधियों में किसी नई/आधुनिकीकृत तकनीकों को चिन्हित करने तथा अपनाने हेतु कोई अनुसंधान एवं विकास (आरएंडडी) प्रकोष्ठ नहीं था।

सड़कों के निर्माण में अपशिष्ट प्लास्टिक का उपयोग

भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) ने वियरिंग कोर्स में अपशिष्ट प्लास्टिक का मिश्रित गर्म बिटुमिनस (शुष्क प्रक्रिया) में उपयोग किए जाने हेतु दिशानिर्देश (आईआरसी: एसपी: 98-2013) प्रकाशित किया (नवम्बर 2013)। इन दिशानिर्देशों में बिटुमिन वियरिंग कोर्स एवं मिश्रित डिजाइन आवश्यकता के अनुसार बिटुमिन के वजन के आठ प्रतिशत तक अपशिष्ट प्लास्टिक का उपयोग करने का प्रावधान है। सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (मोर्थ), भारत सरकार ने मिश्रित गर्म बिटुमिन वियरिंग आवरण में अपशिष्ट प्लास्टिक के उपयोग किए जाने की अनुशंसा की (नवम्बर 2015) एवं सभी राष्ट्रीय राजमार्गों के सामयिक नवीनीकरण में अपशिष्ट प्लास्टिक के उपयोग के लिए (राज्य सरकारों सहित) निर्देश जारी किए। मोर्थ, भारत सरकार ने पुनः अपने पूर्व निर्देशों को दोहराया (दिसंबर 2019) एवं प्रायोगिक परियोजना आधार पर सड़कों के निर्माण में अपशिष्ट प्लास्टिक के उपयोग को निर्धारित किया। दिसंबर 2019 में, भारतीय वाणिज्य एवं उद्योग महासंघ (फिक्की) और क्रिसिल ने 'भारत के लिए भविष्य की पक्की सड़के' नाम से एक श्वेत पत्र तैयार किया। श्वेत पत्र में 2018 तक अपशिष्ट प्लास्टिक का उपयोग करके भारत में एक लाख किलोमीटर सड़कों के निर्माण को दर्शाया गया था। साथ ही, क्षेत्र निष्पादन अध्ययनों ने इस प्रक्रिया को लाभप्रद पाया था क्योंकि बिटुमिनस मिश्रण में अपशिष्ट प्लास्टिक का उपयोग करके निर्मित सड़कों

में विरूपण, स्थायित्व में वृद्धि, उन्नत श्रान्ति आयु एवं बेहतर स्थिरता तथा मजबूती हेतु उच्च प्रतिरोध था। इसके अतिरिक्त, यह अपशिष्ट प्लास्टिक को पुनः चक्रित करने की भी एक पद्धति है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- कम्पनी ने इस तथ्य के उपरांत भी कि नई तकनीक आरंभ की गई परियोजनाओं की निर्माण लागत को कम करने के साथ-साथ अपशिष्ट प्लास्टिक के निपटान में मदद कर सकती है, मार्च 2020 तक सड़कों के निर्माण/रखरखाव में अपशिष्ट प्लास्टिक का उपयोग करने की पहल नहीं की थी;
- कम्पनी ने 2016-19 के दौरान बीओटी योजनाओं के अंतर्गत कुल 531.48 किलोमीटर सड़कों का निर्माण किया। यदि कम्पनी ने इन सड़कों के निर्माण में अपशिष्ट प्लास्टिक का उपयोग किया होता, तो कम्पनी 425.18 टन बिटुमिन (कुल बिटुमिन का 8 प्रतिशत¹⁵) को अपशिष्ट प्लास्टिक के साथ प्रतिस्थापित कर सकती थी एवं इन सड़कों में उपयोग किये गये बिटुमिन की लागत को ₹ 2.14 करोड़ से कम कर सकती थी। साथ ही, नई तकनीक से उसी सीमा तक अपशिष्ट प्लास्टिक के निपटान में मदद मिलती; एवं
- 1 अप्रैल 2016 को, 1785.50 किलोमीटर सड़कों का निर्माण पहले ही किया जा चुका था एवं टोल संग्रहण के लिए कम्पनी के पास उपलब्ध थी। कम्पनी 2016-19 के दौरान इन सड़कों की सामयिक मरम्मत एवं रखरखाव में अपशिष्ट प्लास्टिक का उपयोग कर सकती थी जो कि नहीं किया गया था।

इस प्रकार, तकनीकी रूप से उन्नत, पर्यावरण के अनुकूल एवं सतत प्रयास को न अपनाने के कारण, कम्पनी ने 2016-19 के दौरान सड़कों के निर्माण/मरम्मत लागत को नियंत्रित करने के साथ-साथ टनों अपशिष्ट प्लास्टिक के निपटान का अवसर खो दिया।

सरकार ने कहा कि लेखापरीक्षा के सुझाव पर विचार करते हुए, कम्पनी ने निर्माण क्षेत्र में नई तकनीक विकसित करने वाली एजेन्सियों/विक्रेताओं के साथ समन्वय करने के लिए एक आरएण्डी प्रकोष्ठ का गठन किया था। इसने आगामी बीओटी परियोजनाओं में अपशिष्ट प्लास्टिक के उपयोग को संभावित सीमा तक सम्मिलित किए जाने का आश्वासन भी दिया।

परियोजनाओं का अधिग्रहण एवं कार्यान्वयन

2.1.10 ग्राहक विभागों/संगठनों से परियोजनाओं के अधिग्रहित करने एवं उनके कार्यान्वयन में पायी गई कमियों को नीचे उजागर किया गया है:

15 एक अनुमान के अनुसार एक किलोमीटर सड़क के निर्माण के लिए 10 टन बिटुमिन की आवश्यकता होती है एवं इस प्रकार, इन सड़कों के निर्माण में कुल 5314.8 टन बिटुमिन का उपयोग हुआ होगा।



इन कमियों पर आगामी अनुच्छेदों में विस्तार से चर्चा की गई है।

ग्राहकों से ली गई निर्माण परियोजनाएं

2.1.11 कम्पनी ग्राहक विभागों/संगठन से निर्माण परियोजनाएं प्राप्त करती है एवं उन्हें कार्य संविदा प्रदान करने के साथ-साथ विभागीय रूप से निष्पादित करती है। 1 अप्रैल 2016 को ₹2439.02 करोड़ की स्वीकृत लागत वाली 199 परियोजनाएं निष्पादन की प्रक्रिया में थी। 2016-17 से 2019-20 के दौरान प्राप्त की गई परियोजनाओं एवं पूर्ण की गई परियोजनाओं का विवरण तालिका 2.1.2 में दिया गया है।

तालिका 2.1.2: 2016-17 से 2019-20 के दौरान प्राप्त एवं पूर्ण की गई परियोजनाएं

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वर्ष के दौरान प्राप्त की गई परियोजनाएं		वर्ष के दौरान पूर्ण की गई परियोजनाएं		वर्ष के अंत में लंबित परियोजनाएं	
	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य
2016-17	52	1292.69	77	782.14	174	2949.57
2017-18	88	3036.50	52	1017.81	210	4968.26
2018-19	33	170.45	114	1872.83	129	3265.88
2019-20	280	664.39	45	1028.04	364	2902.23
कुल	453	5164.03	288	4700.82		

स्रोत: कम्पनी द्वारा प्रदान की गई सूचना।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी का वर्ष हेतु लिए गए/निष्पादित कार्यों की मात्रा पर नियंत्रण नहीं था क्योंकि प्राप्त किए गये कार्यों (2018-19 में 94 प्रतिशत की गिरावट) एवं पूर्ण की गई परियोजनाओं (2018-19 में 84 प्रतिशत की वृद्धि) के मूल्य में व्यापक उतार-चढ़ाव था एवं यह परियोजनाओं की प्राप्ति हेतु केवल अपने ग्राहक विभागों पर निर्भर थी। तथापि, इन कार्यों को निष्पादित करने के लिए कम्पनी के पास उपलब्ध संसाधन स्थिर थे। परिणामस्वरूप, कम्पनी ली गई परियोजनाओं के उचित तरीके से कार्यान्वयन की निगरानी करने एवं उन वर्षों में, जिसमें कार्यों की मात्रा में सारभूत वृद्धि हुई थी, परियोजनाओं को सौंपने में समयावृद्धि को नियंत्रित करने की स्थिति में नहीं थी। चयनित परियोजनाओं को पूर्ण करने/संबंधित ग्राहकों विभागों को सौंपने में समयावृद्धि की चर्चा आगामी अनुच्छेद 2.1.12 में की गई है।

परियोजनाओं को सौंपने में विलंब/कमियां

2.1.12 कम्पनी के एमओए में ग्राहक के साथ करार करने के पश्चात निर्माण गतिविधियों को किए जाने का प्रावधान है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 42 चयनित कार्य संविदाओं (23 परियोजनाओं¹⁶) में से, कम्पनी ने 9 परियोजनाओं (11 कार्य संविदाओं) में करार/समझौता ज्ञापन (एमओयू) निष्पादित किया जैसा कि **परिशिष्ट-5** में दर्शाया गया है जबकि शेष 14 परियोजनाओं (31 कार्य संविदाओं) में करार/एमओयू निष्पादित नहीं किया गया था। इस प्रकार, कम्पनी ने इसके स्वयं के एमओए के प्रावधान का उल्लंघन किया।

परिशिष्ट से यह देखा जा सकता है कि मार्च 2020 तक पूर्ण किए जाने हेतु नियत 10 कार्यों¹⁷ में से, एक कार्य नियत समय-सीमा में पूर्ण किया गया, तीन कार्य छह माह व 21 माह के मध्य विलम्ब से पूर्ण हुए थे एवं शेष छह कार्य¹⁸ संबंधित करार/एमओयू में नियत समय-सीमा से परे तीन माह व 27 माह के मध्य अवधि व्यतीत होने के पश्चात भी अपूर्ण रहे। इस प्रकार, संबंधित इकाई कार्यालय प्रतिबद्ध समय-सीमा में परियोजनाओं को पूर्ण करने/सौंपने को सुनिश्चित नहीं कर सका। लेखापरीक्षा विश्लेषण से उजागर हुआ है कि परियोजनाओं को सौंपने में विलम्ब मुख्य रूप से कार्य संविदाओं को प्रदान करने में विलम्ब/कमियों, प्रदान किये गये कार्यों को निष्पादित करने, ग्राहकों से आवश्यक निधियों की व्यवस्था करने इत्यादि के कारण था जैसा कि आगामी अनुच्छेदों में चर्चा की गई है। लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने इन कार्यों में विलम्ब के कारणों का विश्लेषण करने एवं समयावृद्धि को नियंत्रित करने हेतु प्रभावी कदम उठाने हेतु कोई कार्यविधि तैयार नहीं की थी। परिणामस्वरूप, इन अवसंरचनात्मक परियोजनाओं के निर्माण से अपेक्षित लाभ भी विलम्ब की अवधि के दौरान अप्राप्य रहे। इसके अतिरिक्त, वित्तीय स्वीकृति के आधार पर निष्पादित सभी परियोजनाओं को सौंपने में विलम्ब (एक कार्य¹⁹ के अतिरिक्त जिसमें तीन माह

16 कम्पनी ने प्रत्येक परियोजना के निष्पादन हेतु एक या अधिक कार्य संविदाएं प्रदान की।

17 2020-21 में नियत पूर्णता वाले एक कार्य के अतिरिक्त।

18 क्रम संख्या 2, 3, 5, 7, 10 एवं 11

19 ब्रह्मा मंदिर, पुष्कर, अजमेर में विकास कार्य जहाँ ग्राहक द्वारा जारी वित्तीय स्वीकृति में कार्य के निष्पादन की अवधि (12 माह) परिभाषित की गई थी।

का विलम्ब हुआ था) को ऐसी परियोजनाओं को निष्पादित करने के लिए सहमत अवधि के अभाव में सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

सरकार ने कहा कि कार्यों में विलम्ब मूल कारणों यथा सीमांकन विवाद के कारण ले आउट को अंतिम रूप नहीं दिया जाना, स्थल पर अतिक्रमण, ग्राहकों से निधियों की प्राप्ति नहीं होना, कार्य क्षेत्र में परिवर्तन, सलाहकार द्वारा आरेख व रूपरेखा को अंतिम रूप देने में विलम्ब, स्थल को सौंपने में विलम्ब, स्थल से हाई टेंशन लाइन एवं पुलिस चौकी के स्थानांतरण में विलम्ब, सीमेन्ट की कमी के कारण हुआ था।

तथ्य यह रहा कि करार/एमओयू को निष्पादित किए जाते समय, कम्पनी ने महत्वपूर्ण घटकों की परिकल्पना नहीं की यथा ले आउट, आरेख व रूपरेखा एवं कार्य के क्षेत्र को अंतिम रूप देना तथा कार्यस्थल का स्पष्ट, निर्विवाद व पूर्ण कब्जा एवं समय पर निधियों की प्राप्ति जिसने परियोजना की प्रगति एवं समय पर सौंपने को प्रभावित किया। इसके अतिरिक्त, उत्तर एमओए के प्रावधानों के उल्लंघन में अधिकांश प्रकरणों में अपेक्षित करार/एमओयू को निष्पादित नहीं किए जाने के मुद्दे पर मौन था।

निर्माण संविदाओं को प्रदान एवं निष्पादित करना

2.1.13 कम्पनी परियोजनाओं का निष्पादन ठेकेदारों को सम्पूर्ण परियोजना प्रदान कर अथवा कम्पनी की शक्तियों की अनुसूची में दिए गए प्रावधानों के अनुसार परियोजना को कई भागों/पैकेजों में विभाजित करके प्रदान करती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि छह चयनित इकाई कार्यालयों ने 2016-17 से 2019-20 के दौरान 99 कार्य संविदाएं प्रदान कीं। इन कार्यों हेतु परिकल्पित नियत पूर्णता 31 मार्च 2020 से पूर्व ही समाप्त हो चुकी थी। 31 मार्च 2020 को इन कार्य संविदाओं के कार्यान्वयन की स्थिति को तालिका 2.1.3 में दिया गया है।

तालिका 2.1.3: 31 मार्च 2020 को इन कार्य संविदाओं के कार्यान्वयन की स्थिति

(₹ करोड़ में)

कार्यों का प्रकार	प्रदान किए गए कार्य		पूर्ण किये गए कार्य		समग्र कार्य प्रगति में (डब्ल्यूआईपी)		
	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य	संख्या	प्रदान कार्य का मूल्य	निष्पादित मूल्य
भवन निर्माण कार्य	84	258.91	57	101.23	27	145.43	74.93
आरओबी कार्य	3	278.76	0	0.00	3	278.76	0.00
सड़क (बीओटी) कार्य	12	432.64	12	432.03	0	0.00	0.00
कुल	99	970.31	69	533.26	30	424.19	74.93

स्रोत:-कम्पनी द्वारा प्रदान की गई सूचना।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पूर्ण किए गये 69 कार्यों में से 37 कार्यों में विलम्ब (43 महीनों तक) मुख्य रूप से ग्राहक विभागों से आवश्यक आरेख व रूपरेखा प्राप्त नहीं करने/स्वडों में प्राप्त करना; ठेकेदारों को लेआउट/आरेख प्रदान किए जाने में विलम्ब; निधियों की कमी; अनिवार्य अनुमति प्राप्त करने में विलम्ब; निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता में कमी/असंतोषजनक होने के कारण ग्राहक द्वारा तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा की नियुक्ति; कार्य प्रदान किए जाने के पश्चात सीमेंट कंक्रीट क्रस्ट रूपरेखा की प्रूफ जांच के लिए तृतीय पक्ष की सेवाएं प्राप्त करना; सार्वजनिक सुविधाओं के स्थानान्तरण को सुनिश्चित न करना इत्यादि के कारण था।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि 30 डब्ल्यूआईपीज में से 27 में जहां कार्यों को पूर्ण किए जाने की नियत अवधि पूर्व में ही समाप्त हो चुकी थी, मार्च 2020 (25 माह तक का विलम्ब) तक पूर्ण नहीं किये जा सके। साथ ही, छह डब्ल्यूआईपीज (यथा मई 2018 व मार्च 2019 के मध्य प्रदान किए गये तीन आरओबी एवं अप्रैल 2019 व जुलाई 2019 के मध्य प्रदान किए गये तीन भवन निर्माण कार्यों) के प्रकरणों में कोई प्रगति नहीं हुई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि कार्यों के निष्पादन में विलम्ब मुख्य रूप से कार्यस्थल/भूमि पर अतिक्रमण; ग्राहक विभाग/संगठन से निधियों कि अनुपलब्धता/उपलब्धता में विलम्ब; कार्यस्थल से सीवरेज, पानी एवं अन्य सुविधाओं को नहीं हटाना/स्थानान्तरण; ठेकेदार द्वारा कार्य प्रारम्भ नहीं करने; कार्यों के क्षेत्र में आगामी परिवर्तन इत्यादि के कारण हुए थे।

कार्यों के निष्पादन की खराब प्रगति एवं असामान्य विलम्ब दर्शाता है कि कम्पनी ने समयावृद्धि को टालने हेतु कार्यों के निष्पादन पर प्रभावी निगरानी एवं उचित नियंत्रण के लिए एक कार्यविधि तैयार नहीं की थी। इस प्रकार, निर्माण संविदाओं को किए जाने हेतु एक विशेषीकृत एजेंसी के रूप में कंपनी के निगमन का प्रमुख उद्देश्य विफल रहा। इसके अतिरिक्त, ग्राहक विभाग/संगठन संबंधित परियोजनाओं से परिकल्पित लाभों से विलम्ब की अवधि के दौरान वंचित रहे थे।

सरकार ने कहा कि कम्पनी कार्य को निष्पादित किए जाते समय सदैव आवश्यक सावधानी रखती है। इसने आगे कहा कि आरओबी में निविदा कार्य के कार्यक्षेत्र में परिवर्तन, कार्यस्थल पर अतिक्रमण, निधियों के प्राप्त नहीं होने, अनुमानों की स्वीकृति नहीं होने, भूमि की अनुपलब्धता इत्यादि के कारण विलम्ब हुए थे।

उत्तर अपूर्ण है एवं आक्षेप में उजागर किये गये मुद्दों/कमियों को संबोधित नहीं करता था। इसके अतिरिक्त, समापन सभा के दौरान, प्रबंधन ने अपनी प्रक्रियाओं यथा व्यवधानों को चिन्हित करने एवं दूर करने में डिजिटाइजेशन का उपयोग, पूर्व-गतिविधियों जैसे कि सुविधाओं का स्थान परिवर्तन, ले-आउट, आरेख व रूपरेखा इत्यादि को अंतिम रूप देना एवं करार/एमओयू में गतिविधि-वार निष्पादन समयबद्धता को सम्मिलित करना, अंतर्विभागीय समन्वय में सुधार, ग्राहकों द्वारा दर्ज शिकायतों पर तत्परता से ध्यान देना इत्यादि में सुधार का आश्वासन दिया जिससे कि भविष्य में ऐसी स्थितियों को टाला जा सके। तथापि, सरकार ने कम्पनी द्वारा इसकी कार्य पद्धति/प्रक्रियाओं में सुधार के लिए आरम्भ किये गये प्रयासों का उल्लेख नहीं किया था।

साथ ही, 2016-19 की अवधि में परियोजनाओं/कार्यों को प्रदान एवं निष्पादन किए जाने में विलम्ब/कमियों की चर्चा आगामी अनुच्छेदों 2.1.14 से 2.1.18 एवं 2.1.24 में की गई है।

कार्य संविदाएं प्रदान करने में विलंब/कमियां

2.1.14 चयनित प्रकरणों की संवीक्षा से उजागर हुआ है कि कम्पनी ने तीन चयनित परियोजनाओं अर्थात् राजस्थान आयुर्वेदिक विश्वविद्यालय, कारवाड़, जोधपुर में सीवरेज उपचार संयंत्र का निर्माण (15 माह), लेवल क्रॉसिंग संख्या 265, झुंझुनू पर आरओबी (19 माह) एवं दो भवनों को मध्य से जोड़ने वाले कॉरीडोर का निर्माण (33 माह) के कार्यान्वयन हेतु संविदा प्रदान करने में असामान्य समय लिया। लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी कार्य संविदाएं प्रदान करने में तत्पर नहीं थी क्योंकि इन कार्य संविदाओं हेतु एमओयू/करार निष्पादित किए जाने के पश्चात कार्य को प्रदान करने में लिया गया समय बहुत अधिक था। यह मुख्यतया रूपरेखा/आरेख/विशेष विवरण को अंतिम रूप देने में लिया गया असामान्य समय, गलत विनिर्देशों के साथ निविदायें आमंत्रित करना, कार्य आरम्भ न करने के उपरांत भी चूककर्ता ठेकेदारों के कार्यादेश को निरस्त नहीं किए जाने इत्यादि के कारण था। इन तीन प्रकरणों में पायी गई कमियों की विस्तृत रूप से चर्चा **परिशिष्ट-6** में की गई है।

समापन सभा के दौरान, प्रबंधन ने भविष्य में ऐसी स्थितियों को टालने हेतु अपनी प्रक्रियाओं में सुधार किए जाने का आश्वासन दिया। तथापि, सरकार ने कम्पनी द्वारा अपनी कार्य पद्धति/प्रक्रियाओं में सुधार के लिए आरम्भ किये गये प्रयासों का उल्लेख नहीं किया था।

अमान्य संयुक्त उद्यम को कार्य प्रदान करना

2.1.15 इकाई कार्यालय, अजमेर ने एलिवेटेड सड़क के निर्माण हेतु, दिसम्बर 2019 तक नियत पूर्णता के साथ, निविदाएं आमंत्रित की (दिसंबर 2017)। बोली दस्तावेज के वाक्यांश 4 (बोलीदाताओं को निर्देश) के अन्तर्गत निर्दिष्ट अर्हता के अनुसार, बोलीदाताओं को गत पाँच वर्षों में से किसी एक वर्ष में ₹ 243 करोड़ (अर्थात् कार्य की अनुमानित लागत के समतुल्य) का न्यूनतम वित्तीय टर्नओवर प्राप्त किया जाना आवश्यक था एवं गत पाँच वर्षों में एक कार्य या दो कार्य या तीन कार्य, जिनमें प्रत्येक कार्य का मूल्य गत पाँच वर्षों में कार्य की अनुमानित लागत का क्रमशः 80 प्रतिशत, 50 प्रतिशत या 40 प्रतिशत होना चाहिए, संतोषजनक रूप से पूर्ण किये गये हो। साथ ही, संयुक्त उद्यम (जेवी) द्वारा बोली प्रस्तुत करने के प्रकरण में, बोली के साथ जेवी समझौते की प्रति अथवा प्रस्तावित जेवी समझौता आशय पत्र (एलओआई) के साथ प्रस्तुत किया जाना था। जेवी समझौते को पंजीकृत किया जाना था जिससे कि कानूनी रूप से वैध एवं जेवी साझेदारों पर बाध्यकारी हो सके। इसके अतिरिक्त, बोलीदाताओं द्वारा वर्तमान या गत पांच वर्षों के दौरान कानूनी विवादों की सूचना, जिसमें बोलीदाता शामिल है, को प्रदान करना आवश्यक था।

एकल पात्र बोलीदाता (एक जेवी जिसमें दो साझेदार अर्थात् प्रमुख साझेदार एवं द्वितीय साझेदार सम्मिलित है) की तकनीकी बोली का मूल्यांकन दर्शाता है कि प्रमुख साझेदार के पास अपनी

व्यक्तिगत क्षमता में न्यूनतम वार्षिक टर्नओवर एवं कार्य अनुभव नहीं था। तथापि, जेवी के पास निर्दिष्ट अर्हता मानदंड थे क्योंकि द्वितीय साझेदार इन दोनों मानदंडों को पूर्ण करता था। कम्पनी ने अपने निदेशक मंडल के अनुमोदन (मार्च 2018) के पश्चात जेवी के पक्ष में ₹ 220 करोड़ का कार्य नियत आरंभ तिथि एवं पूर्णता तिथि क्रमशः 9 मई 2018 एवं 8 मई 2020 के साथ प्रदान किया (अप्रैल 2018) जिसमें कार्य की प्रगति निर्दिष्ट माइलस्टोन्स²⁰ के अनुसार सुनिश्चित की जानी थी। कार्य में कोई प्रगति नहीं थी एवं अपेक्षित योजनाएं यथा निर्माण कार्यक्रम, सार्वजनिक सुविधाओं की स्थानांतरण योजना, गुणवत्ता आश्वासन योजना इत्यादि प्रस्तुत नहीं किए गये थे। अतः इकाई कार्यालय ने जेवी के दोनों साझेदारों को दो नोटिस जारी किये (नवम्बर 2018 एवं फरवरी 2019)। द्वितीय नोटिस के उत्तर में जेवी के द्वितीय साझेदार ने सूचित किया (मार्च 2019) कि वह संबंधित परियोजना/कार्य का हिस्सा नहीं था क्योंकि इसे कम्पनी/प्रमुख साझेदार द्वारा कोई कार्यादेश नहीं दिया गया था। इसने प्रमुख साझेदार के विरुद्ध कार्यादेश प्राप्त करने के लिए इसके नाम का दुरुपयोग करने हेतु कार्यवाही किए जाने का अनुरोध किया। इसके बाद, इसने यह भी सूचित किया (मई 2019) कि इसने प्रमुख साझेदार के विरुद्ध एक प्रथम सूचना रिपोर्ट²¹ दर्ज की थी (अप्रैल 2019)।

जेवी साझेदारों के मध्य विवाद को देखते हुए, इकाई कार्यालय ने एकल इकाई आधार पर प्रमुख साझेदार को कार्य प्रदान किए जाने के प्रस्ताव की पहल की (जुलाई 2019)। तथापि, कम्पनी ने वित्त शाखा की अनुशंसा पर विद्यमान संविदा को ही जारी रखने का निर्णय किया (जुलाई 2019) क्योंकि इस प्रकरण में पुलिस ने अंतिम रिपोर्ट दर्ज कर दी थी। तत्पश्चात, कम्पनी को द्वितीय साझेदार द्वारा दस्तावेजों की जालसाजी हेतु प्रमुख साझेदार के विरुद्ध दर्ज की गई शिकायत पर दिल्ली पुलिस²² द्वारा जारी किया गया एक नोटिस प्राप्त हुआ था (6 अगस्त 2019) एवं इसने दिल्ली पुलिस द्वारा मांगे गये दस्तावेज/अभिलेख प्रदान किए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कार्य अनिवार्य पंजीकृत जेवी समझौते को प्राप्त किए बिना प्रदान किया गया था एवं इस प्रकार, कार्य संविदा व्यर्थ थी क्योंकि वांछित जेवी (एलओआई एवं ड्राफ्ट जेवी समझौता) हेतु प्रमुख साझेदार द्वारा प्रस्तुत दस्तावेज कानूनी रूप से मान्य नहीं थे। कंपनी ने एक अन्य अनिवार्य वाक्यांश की अनुपालना को भी अनदेखा किया क्योंकि जेवी साझेदारों के कानूनी विवादों में सहभागिता के संबंध में सूचना प्राप्त नहीं की गई थी, जो कि बाद में पुलिस²³ द्वारा दर्ज अंतिम रिपोर्ट में उजागर हुई थी (9 जुलाई 2019)। साथ ही, जेवी के माध्यम से कार्य जारी रखे जाने का निर्णय लेते समय, कम्पनी ने सावधानी नहीं रखी क्योंकि इसने महत्वपूर्ण घटकों यथा जेवी समझौते का निष्पादन एवं पंजीकरण नहीं किया जाना, द्वितीय साझेदार के जेवी के

20 करार की अनुसूची जे में प्रदान किए गये कार्य के चार माइलस्टोन यथा 10 प्रतिशत, 30 प्रतिशत, 60 प्रतिशत एवं 100 प्रतिशत की प्राप्ति निर्धारित की गई थी एवं प्रत्येक माइलस्टोन के लिए 180 दिनों की अवधि प्रदान की गई थी।

21 पुलिस थाना, मालवीय नगर, जयपुर में दर्ज की गई एफआईआर।

22 पुलिस थाना, फतेहपुर बेरी, नई दिल्ली।

23 पुलिस थाना, मालवीय नगर, जयपुर द्वारा दर्ज की गई अंतिम रिपोर्ट।

अस्तित्व से इंकार के साथ-साथ उसके द्वारा लगाए गए गंभीर आरोप एवं आपराधिक शिकायतें, दोनों साझेदारों के मध्य चल रहे कानूनी विवादों²⁴, उपेक्षित कमियों, द्वितीय माइलस्टोन (मई 2019) के व्यतीत होने के उपरांत भी कार्य की प्रगति नहीं होना इत्यादि को अनदेखा किया था। कम्पनी ने प्रमुख साझेदार द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों की प्रामाणिकता की जांच नहीं की थी। साथ ही, संविदा को जारी रखने का निर्णय न्यायोचित नहीं था, क्योंकि वैध समझौते के अभाव में एवं द्वितीय साझेदार के इंकार के कारण, कार्य को व्यक्तिगत रूप से प्रमुख साझेदार द्वारा निष्पादित किया जा रहा था जिसके लिए उसके पास अपेक्षित क्षमता का अभाव था। यह इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि प्रमुख साझेदार फरवरी 2020 तक केवल 10.57 प्रतिशत कार्य (₹ 23.25 करोड़) ही पूर्ण कर सका था। तथापि, कम्पनी ने महत्वपूर्ण विलम्ब को स्वयं के भाग पर स्वीकार करते हुए कार्य निष्पादन अवधि को बढ़ाने का लाभ दिया।

इस प्रकार, कम्पनी द्वारा विद्यमान ठेकेदार को कार्य प्रदान करने एवं जारी रखने का निर्णय विवेकपूर्ण नहीं था जिसके कारण यह ग्राहक विभाग को एमओयू अवधि व्यतीत होने के उपरांत भी कार्य सुपुर्द नहीं कर सकी। साथ ही, एक अन्य पुलिस शिकायत प्राप्त होने के पश्चात भी कम्पनी ने न तो स्वयं के स्तर पर जालसाजी के गंभीर आरोप की जांच की एवं न ही संबंधित पुलिस थाने में प्रकरण को जारी रखा। इस प्रकार, संविदा प्राप्त करने के लिए प्रमुख साझेदार द्वारा जाली दस्तावेज प्रस्तुत करने की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता है।

सरकार ने कहा कि चूँकि प्रकरण अभूतपूर्व/जटिल था एवं इसलिए, कानूनी राय के आधार पर, कम्पनी ने प्रमुख साझेदार को एकल इकाई के आधार पर कार्य निष्पादित किए जाने की अनुमति दी। इसने आगे कहा कि पंजीकृत जेवी समझौता (31 मार्च 2018 को निष्पादित) इकाई कार्यालय को 18 जून 2019 को प्रस्तुत किया गया था। चूँकि पूर्व पुलिस शिकायत (अप्रैल 2019) झूठी एवं निराधार पायी गई थी, इसी तरह की अन्य शिकायत के अनुसरण की आवश्यकता नहीं थी। साथ ही, निष्पादन में विलम्ब ठेकेदार पर आरोप्य नहीं थी क्योंकि कार्य में विलम्ब मुख्यतया सार्वजनिक सुविधाओं यथा पानी एवं सीवर पाईपलाइन, विद्युत एवं बीएसएनएल केबिल इत्यादि के स्थानान्तरण में विलम्ब के कारण हुआ था एवं फरवरी 2021 तक 30 प्रतिशत कार्य पूर्ण हो गया था।

उत्तर यथार्थपूर्ण नहीं था क्योंकि कम्पनी ने कार्य से संबंधित पंजीकृत जेवी समझौते की प्रति एवं कानूनी विवाद में जेवी साझेदारों की सहभागिता न होने को प्रमाणित करने वाला प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया था। साथ ही, कम्पनी का जेवी के माध्यम से संविदा को जारी रखने का निर्णय जो कि वास्तव में एक अक्षम्य साझेदार के माध्यम से निष्पादित किया गया था, ने समस्त निविदा प्रक्रिया को विकृत कर दिया था। समापन सभा के दौरान, इन सभी पहलुओं पर विस्तार से चर्चा की गई थी एवं प्रबंधन ने प्रकरण की समीक्षा के पश्चात पूरक उत्तर प्रस्तुत करने का आश्वासन दिया, जो कि अभी तक प्रतीक्षित था (अगस्त 2021)।

24 अप्रैल 2019 में दूसरे साझेदार द्वारा दर्ज कराई गई शिकायत में राष्ट्रीय कम्पनी विधि प्राधिकरण के पास चल रहे कानूनी विवादों का उल्लेख किया गया था।

उपरिव्यय प्रभारों एवं क्षतिपूर्ति की वसूली

उपरिव्यय प्रभारों की अनाधिकृत दरें

2.1.16 पीडब्ल्यूडी ने सिविल इंजीनियरिंग कार्यों हेतु संविदाएं प्रत्यक्ष रूप से कम्पनी को वास्तविक लागत पर उपरिव्यय जोड़ने के आधार पर प्रदान करने के संबंध में राज्य के राज्यपाल की स्वीकृति को सूचित करते हुए कहा (जून 2013) कि ₹ 100 करोड़ से अधिक की लागत वाले कार्य हेतु उपरिव्यय का निर्णय प्रकरण-दर-प्रकरण आधार पर, इसके माध्यम से वित्त विभाग की पूर्व सहमति से किया जाएगा।

अभिलेखों की संवीक्षा में चार प्रकरण उजागर हुए जिनमें कम्पनी ने 2016-20 के दौरान वित्त विभाग की पूर्व सहमति लिए बिना उपरिव्यय की दरें निर्णीत की, जैसा कि तालिका 2.1.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1.4: 2016-20 के दौरान उपरिव्यय शुल्क की कम दर पर निष्पादित परियोजनाओं की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र सं.	कार्य का विवरण (कार्य की वर्तमान स्थिति)	माह जिसमें एमओयू निष्पादित किया गया था	एमओयू के अनुसार परियोजना की अनुमानित लागत	कम्पनी द्वारा स्वीकार किए गए उपरिव्यय शुल्क की दर (% में)	कार्य की वास्तविक लागत
1	मेडिकल कॉलेज परिसर का निर्माण, सीकर (डब्ल्यूआईपी)	जून 2017	189.00	5.00	57.30
2	आरओबी (एलिवेटेड सड़क) का निर्माण, अजमेर (डब्ल्यूआईपी)	दिसम्बर 2017	252.00	5.00	23.25
3	मेडिकल कॉलेज परिसर का निर्माण, भरतपुर (डब्ल्यूआईपी)	जुलाई 2015	139.00	6.40	139.75
4	मेडिकल कॉलेज परिसर का निर्माण, भीलवाड़ा (डब्ल्यूआईपी)	सितम्बर 2015	189.00	6.40	134.42

स्रोत:- कम्पनी के अभिलेखों से।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने पीडब्ल्यूडी द्वारा जारी स्वीकृति/आदेशों में निहित प्रावधानों की अवहेलना की क्योंकि इसने वित्त विभाग की पूर्व सहमति प्राप्त नहीं की थी एवं इन चार परियोजनाओं के निष्पादित कार्यों के समक्ष ₹ 21.58 करोड़ मूल्य के उपरिव्यय प्रभारों की अनियमित रूप से वसूली/बुकिंग की थी। इस प्रकार, कम्पनी ने इन प्रकरणों में अनाधिकृत रूप से उपरिव्यय प्रभारों की दरें निर्णीत की थी।

सरकार ने कहा कि तीन प्रकरणों (क्र. सं. 1,3 एवं 4) में उपरिव्यय प्रभारों की दर भारतीय चिकित्सा परिषद द्वारा अनुमत्य यथानुपात प्रभारों²⁵ पर आधारित थी।

तथ्य यह रहा कि कम्पनी ने निर्धारित प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किया था क्योंकि यह इन प्रकरणों में उपरिव्यय प्रभारों की दरों को स्वयं निर्णीत करने में सक्षम नहीं थी। समापन सभा के दौरान, प्रबंधन ने अपनाई गई प्रक्रिया में त्रुटियों को स्वीकार करते हुए वित्त विभाग का कार्योत्तर अनुमोदन प्राप्त करने का आश्वासन दिया। तथापि, आगे के विवरण प्रस्तुत नहीं किए गये थे।

क्षतिपूर्ति (एलडी) की कम वसूली

2.1.17 मानक बोली दस्तावेज (एसबीडी) के वाक्यांश 49 सपठित एसबीडी की धारा 4 (संविदा आंकड़े) में कार्य पूर्ण करने में विलम्ब हेतु क्रमशः सम्पूर्ण कार्य हेतु प्रारंभिक संविदा मूल्य एवं निर्दिष्ट माइलस्टोन की उपलब्धि प्राप्त नहीं होने पर माइलस्टोन में निर्दिष्ट मूल्य के 0.05 प्रतिशत प्रति दिन की दर से एलडी आरोपित करने, प्रारंभिक संविदा मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत, का प्रावधान है। साथ ही, इस तथ्य को देखते हुए कि संविदा समझौतों के अनुसार एलडी आरोपित/कटौती नहीं की जा रही थी, कम्पनी ने सभी इकाई कार्यालयों के प्रमुखों को संविदा के प्रावधानों के अनुसार ठेकेदारों के चल रहे भुगतानों से एलडी की कटौती सुनिश्चित करने का निर्देश दिया (18 अगस्त 2017)।

एक चयनित इकाई कार्यालय (जोधपुर-1) से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि इकाई कार्यालय ने ठेकेदार पर आरोप्य विलम्ब की गणना हेतु समय-समय पर व्यवधान रजिस्टर को समयबद्ध तरीके से संधारित/अद्यतन करने एवं उच्च प्रबंधन द्वारा जारी किए गये दिशानिर्देशों के अनुसार लागू एलडी की कटौती किए जाने हेतु एक कार्यविधि तैयार नहीं की थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि इकाई कार्यालय से संबंधित नौ चयनित संविदाओं में से सात निर्दिष्ट समय में पूर्ण नहीं हो सकी थी एवं समग्र पूर्णता अवधि व्यतीत होने के उपरांत भी वह प्रगति पर थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन सात संविदाओं के निष्पादन में विलम्ब 258 दिवसों व 825 दिवसों के मध्य सीमा में था। चूंकि इनमें से प्रत्येक प्रकरण में 200 दिवसों से अधिक का विलम्ब था, इसलिए इकाई कार्यालय से इनमें से प्रत्येक प्रकरण में अधिकतम एलडी (अर्थात् संविदा मूल्य का 10 प्रतिशत) की कटौती अपेक्षित थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन सात संविदाओं का सकल मूल्य ₹ 31.98 करोड़ था एवं इकाई कार्यालय ने इन सात कार्यों के लिए ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत चालू बिलों के समक्ष ₹ 19.33 करोड़ रुपये जारी किए थे। तदनुसार, इन संविदाओं के लिए अधिकतम कटौती योग्य एलडी ₹ 3.20 करोड़ आंकलित की गई। तथापि, पांच प्रकरणों में, इकाई कार्यालय ने एलडी की कोई कटौती नहीं की थी जबकि शेष दो प्रकरणों में, एलडी के पेटे वसूली गई राशि (₹ 0.32 करोड़) प्रासंगिक मानदंडों के अनुसार कटौती योग्य एलडी से कम थी। इसलिए, इन सात कार्य संविदाओं में ₹ 2.88 करोड़ के मूल्य की एलडी की कम वसूली समाहित थी। इस प्रकार, इन सात प्रकरणों में से किसी में भी, इकाई कार्यालय ने

25 6.40 प्रतिशत (1.40 प्रतिशत परामर्श प्रभारों को सम्मिलित करते हुए)

प्रबंधन के दिशानिर्देशों की अनुपालना सुनिश्चित नहीं की थी जिसके कारण ठेकेदारों से एलडी की कम/अवसूली हुई।

इन सात प्रकरणों में से एक प्रकरण जहां माइलस्टोनस की उपलब्धि नहीं होने एवं कार्य पूर्ण करने में विलम्ब के उपरांत भी, इकाई कार्यालय ने ₹ 1.94 करोड़ मूल्य की एलडी की कम कटौती की, का विवेचन **परिशिष्ट-7** में किया गया है।

सरकार ने आक्षेप का उत्तर प्रस्तुत नहीं किया था।

निर्माण गतिविधि हेतु सीमेंट का प्रापण

2.1.18 राजस्थान लोक उपापन मे पारदर्शिता (आरटीपीपी) अधिनियम 2012 की धारा 36 (दर संविदा) में प्रावधान है कि कोई उपापन संस्था दर संविदा प्रक्रिया में संलग्न होने का चयन कर सकती है जिसमें यह अवधारित किया जायेगा कि दी गई समयावधि के दौरान उपापन की विषय वस्तु की आवश्यकता अनिश्चित या दोहराये गये आधार पर उत्पन्न होने की आशा की जाती है। इसके अतिरिक्त, आरटीपीपी नियम 2013 के नियम 29 (2) के अंतर्गत दर अनुबंध की प्रक्रिया में अन्य बातों के साथ-साथ यह प्रावधान है कि एक उपापन संस्था खुली प्रतियोगी बोली के माध्यम से या उपापन की अन्य पद्धति के माध्यम से कारण अभिलिखित कर दर संविदा प्रदान कर सकती है। दर संविदा की अवधि साधारणतया एक वर्ष, प्राथमिक रूप से एक वित्तीय वर्ष होगी। साथ ही, दर संविदा के लिए अन्य अवधि के चयन के कारणों को भी अभिलेखित किया जाना चाहिए। दर संविदा के अंतर्गत कीमतें, मूल्य में गिरावट वाक्यांश²⁶ के अधीन होगी। नई दर संविदा विद्यमान दर संविदा की समाप्ति के तुरंत पश्चात बिना किसी अंतराल के प्रभावी हो जायेगी एवं यदि अपरिहार्य कारणों से इसे समय पर तय नहीं किया जा सके तो विद्यमान दर संविदा को उसी कीमत, नियमों व शर्तों पर अधिकतम तीन माह की अवधि के लिए बढ़ाई जा सकेगी। तथापि, ऐसे प्रकरणों में, यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि उपापन की विषय वस्तु की बाजार मूल्य में इस अवधि के दौरान गिरावट नहीं आई हो।

सीमेंट निर्माण गतिविधि में उपयोग की जाने वाली प्रमुख सामग्रियों में से एक है। प्रचलित प्रथा के अनुसार, कम्पनी सभी निर्माण संविदाएं सीमेंट की आपूर्ति रहित प्रदान करती है एवं परियोजना को निष्पादित करने हेतु आवश्यक सीमेंट ठेकेदार को कम्पनी द्वारा स्वयं ही प्रदान किया जाता है। सीमेंट की आवश्यकता को पूर्ण करने हेतु, पूछताछ समूह (पूर्व में सितम्बर 2019 तक व्यापार संवर्धन एवं निगरानी समूह द्वारा किया जाता था) सभी इकाई कार्यालयों से सीमेंट की द्वि-वार्षिक आवश्यकता प्राप्त करती है एवं सीमेंट के उपापन के लिए सीमेंट निर्माताओं/आपूर्तिकर्ताओं से

26 यह दर संविदाओं में मूल्य सुरक्षा क्रियाविधि है एवं यह उपबंध करता है कि यदि दर संविदा धारक, दर संविदा के चालू रहने के दौरान किसी भी समय राज्य में किसी को दर संविदा मूल्य से कम मूल्य पर समान माल/कार्य/सेवाएं देने के लिए इसका मूल्य उद्धरित/कम करता है तो दर संविदा के अधीन उपापन की विषय वस्तु के समस्त परिदान के लिए दर संविदा मूल्य, मूल्य कम करने या कम मूल्य उद्धरित किए जाने की तारीख से स्वतः कम हो जायेगी और दर संविदा तदनुसार संशोधित की जायेगी।

दर संविदा करता है। सीमेंट निर्माताओं/आपूर्तिकर्ताओं के साथ निष्पादित दर संविदाओं में निहित प्रावधानों के अनुसार, सीमेंट की आपूर्ति की व्यवस्था इसके इकाई कार्यालयों द्वारा समय-समय पर पुष्टि आपूर्ति आदेशों के माध्यम से प्रस्तुत आवश्यकता के आधार पर की जानी थी जिसे पूछताछ समूह को सूचित करते हुए प्रत्यक्ष रूप से आपूर्तिकर्ता को भेजा जाना था। साथ ही, आपूर्तिकर्ता को आपूर्ति की गई मात्रा की सूचना प्रत्येक सप्ताह पूछताछ समूह को प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी।

सीमेंट के उपापन से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से कम्पनी द्वारा अपनाई गई उपापन प्रणाली में निम्नलिखित कमियां/त्रुटियां प्रकट हुईं:

आरटीपीपी अधिनियम/नियमों के प्रावधानों की अनुपालना नहीं करना

2.1.19 दर संविदाओं के संबंध में आरटीपीपी अधिनियम/नियमों में निहित संविदा अवधि एवं मूल्य में गिरावट से संबंधित प्रावधान एक उपापन संस्था को संभावित हानियों से सुरक्षित रखते हैं जो कि प्रापण की गई मद की दरों में अस्थिरता के कारण उत्पन्न होते हैं। दर संविदा के लिए निर्धारित अवधि एक विशिष्ट अवधि के लिए दरों में स्थिरता प्रदान करती है एवं कम अंतराल पर दरों में वृद्धि के कारण होने वाली हानियों को टालती है जबकि मूल्य में गिरावट वाक्यांश दर संविदा के चलन के दौरान दरों में कमी के कारण हानियों से बचाव करने में सहायता करता है।

2016-17 से 2019-20 के दौरान, कम्पनी ने पोर्टलैंड पोजोलाना सीमेंट (पीपीसी) एवं साधारण पोर्टलैंड सीमेंट (ओपीसी) के प्रापण हेतु 10 दर संविदा प्रदान की जैसा कि **परिशिष्ट-8** में दिया गया है। लेखापरीक्षा ने देखा कि इन दर संविदाओं के लिए अपनाई गई अवधि तीन व छह माह के मध्य सीमा में थी। साथ ही, सम्पूर्ण 2016-20 के दौरान निर्माण गतिविधि हेतु सीमेंट की निरंतर आवश्यकता होने के उपरांत भी, कम्पनी ने आरटीपीपी नियम 2013 में निर्धारित अवधि के लिए सीमेंट के प्रापण के बजाय, दर संविदाओं को निष्पादित करने हेतु लघु अवधि को अपनाया। तथापि, दर संविदाओं के लिए लघु अवधियों को अपनाये जाने के कोई भी कारण कम्पनी के अभिलेखों में नहीं पाये गये थे।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि कम्पनी अस्थिरता से स्वयं को सुरक्षित नहीं कर सकी क्योंकि इसमें सीमेंट की अस्थिर दरों की निगरानी हेतु मूल्य गिरावट वाक्यांश एवं अन्य प्रावधानों को सम्मिलित नहीं किया था। साथ ही, लघु अंतरालों में संविदा दरों में निरंतर अस्थिरता थी। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि अधिकांश अवसरों पर, कम्पनी के मूल संविदा अवधि की समाप्ति के पश्चात दर संविदाओं की अवधि को बढ़ाया था (एक अवसर सहित जब दर संविदा को तीन माह की अधिकतम विस्तार सीमा से आगे बढ़ाया था) क्योंकि यह या तो नये दर संविदा को समय पर अंतिम रूप देने में या मूल संविदा अवधि में आदेशित मात्रा को लेने में विफल रही थी। कम्पनी ने दर संविदाओं को आगे बढ़ाए जाने से पूर्व सीमेंट की बाजार दर की निगरानी भी नहीं की थी।

साथ ही, पूछताछ समूह ने इकाई कार्यालयों द्वारा समय-समय पर दिये गये आपूर्ति आदेशों से संबंधित सूचना का संग्रहण एवं संकलन सुनिश्चित नहीं किया था। आपूर्तिकर्ता ने भी इकाई

कार्यालयों को आपूर्ति किए गये सीमेंट से संबंधित सूचना साप्ताहिक आधार पर प्रस्तुत नहीं की थी। परिणामस्वरूप, कम्पनी इन दर संविदाओं के समक्ष प्रस्तुत मांग-पत्रों एवं स्वीकार की गई आपूर्ति से संबंधित सूचना लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं कर सकी। अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि चयनित इकाई कार्यालयों (इकाई कार्यालय, अलवर को छोड़कर) में से किसी ने भी अपेक्षित सीमेंट प्रापण रजिस्टर का संधारण नहीं किया एवं इसलिए 2016-20 के दौरान प्रस्तुत मांग-पत्रों एवं प्राप्त आपूर्ति से संबंधित माह-वार सूचना प्रदान नहीं की थी। इसलिए, अपेक्षित सूचना के अभाव में, आरटीपीपी अधिनियम/नियमों के प्रावधानों के अनुसार संविदा अवधि को नहीं अपनाए जाने के प्रभाव एवं अनुबंधित दरों में परिणामी नियमित अस्थिरता को लेखापरीक्षा में परिमाणित नहीं किया जा सका। तथापि, दो नमूना जांच किए गये प्रकरणों (अर्थात् फरवरी 2019 में पीपीसी एवं ओपीसी हेतु निष्पादित दर संविदाओं) के प्रभाव मूल्यांकन से उजागर हुआ कि कम्पनी ने उच्च दरों पर सीमेंट के प्रापण के कारण ₹ 2.20 करोड़ का परिहार्य व्यय किया जैसा कि **परिशिष्ट-9** में विस्तृत रूप से वर्णित है।

इस प्रकार, कम्पनी न केवल दर संविदा से संबंधित आरटीपीपी अधिनियम/नियमों के प्रावधानों की अनुपालना करने में अपितु इसके वित्तीय हितों की सुरक्षा हेतु सीमेंट की अनुबंधित दरों में नियमित अस्थिरता को नियंत्रित करने में भी विफल रही।

सरकार ने कहा कि बाजार अस्थिरता को देखते हुए, निविदाएं लघु अवधि अर्थात् तीन से छह माह के लिए जारी की गई थीं। इसने आगे कहा कि प्रत्येक निविदा की समाप्ति पर, कम्पनी ने बाजार सर्वेक्षण किया एवं आरटीपीपी नियम 2013 के नियम 73 (3) के अनुसार आपूर्ति की अवधि बढ़ाई थी। इसने यह भी कहा कि इकाई कार्यालयों द्वारा संबंधित परियोजना स्थलों पर परियोजना-वार सीमेंट प्रापण रजिस्टर संधारित किए गये थे।

उत्तर यथार्थपूर्ण नहीं था क्योंकि दर संविदाएं प्रदान करने से संबंधित सांविधिक प्रावधानों की अनुपालना अनिवार्य थी। साथ ही, उत्तर में उद्धृत नियम 73(3) अप्रासंगिक था क्योंकि यह केवल अतिरिक्त मात्रा हेतु आदेश देने के प्रावधानों का उल्लेख करता है। इसके अतिरिक्त, सीमेंट प्रापण रजिस्टर को संधारित किए जाने के संबंध में दिया गया उत्तर तथ्यात्मक रूप से गलत था क्योंकि छह चयनित इकाई कार्यालयों में से केवल एक ने सीमेंट प्रापण रजिस्टर प्रदान किया था। साथ ही, दर संविदाओं में मूल्य गिरावट वाक्यांश को समावेशित नहीं किए जाने एवं पृच्छताछ समूह द्वारा सीमेंट की आपूर्ति के आंकड़े संधारित नहीं किए जाने के मुद्दों पर उत्तर मौन था।

यांत्रिकी इकाई का निष्पादन

नई क्रय की गई मशीनों के अल्प उपयोग

2.1.20 कम्पनी द्वारा अपनाए गए मानदंडों²⁷ के अनुसार, बैच मिक्स संयंत्रों, डीजल जनरेटर (डीजी) सेट, डम्पर्स/टिप्पर्स एवं, वाइब्रेटर रोलर्स का आर्थिक जीवन 12 वर्ष होगा जबकि सेंसर पेवर्स का आर्थिक जीवन 15 वर्ष होगा। साथ ही, निर्माणी मशीनरी हेतु निर्धारित उपयोग अवधि/दूरी 9,000 घंटे (बैच मिक्स संयंत्रों एवं सेंसर पेवर्स), 10,000 घंटे (डीजी सेट एवं वाइब्रेटर रोलर) एवं 2,40,000 किलोमीटर (डम्पर/टिप्पर्स) निर्धारित थी।

कम्पनी ने वर्ष 2016-17 एवं 2017-18 के दौरान नई निर्माण मशीनों के क्रय हेतु क्रमशः ₹ 6.00 करोड़ एवं ₹ 2.31 करोड़ के बजट का प्रावधान किया। बजट का उपयोग करने हेतु, कम्पनी की यांत्रिक इकाई ने संबंधित वित्तीय वर्षों के दौरान कुछ मशीनों (एक बैच मिक्स संयंत्र, डीजी सेट्स, सेंसर पेवर्स, डम्पर्स/टिप्पर्स इत्यादि को सम्मिलित करते हुए) को क्रय किए जाने का प्रस्ताव रखा। इसने कम्पनी द्वारा निष्पादित की जाने वाली निर्माण गतिविधियों में इन मशीनों का उपयोग करने का भी प्रस्ताव रखा। तदनुसार सक्षम प्राधिकारी की अनुमति से मशीनों का क्रय किया गया था।

अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि यांत्रिक इकाई 2016-20 के दौरान क्रय की गई निर्माण मशीनों का पूर्ण उपयोग अपनाए गए मानदंडों के अनुसार सुनिश्चित नहीं कर सकी, जैसा कि तालिका 2.1.5 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1.5: 2016-20 के दौरान खरीदी गई निर्माणी मशीनों का उपयोग

मशीन	मात्रा (संख्या)	माह जिसमें मशीन की क्रय की गई थी	मशीन की लागत (₹ लाख में)	मानक उपयोग (घंटों या किलोमीटर में)	वास्तविक उपयोग (घंटों या किलोमीटर में)	उपयोग (% में)
बैच मिक्स संयंत्र	1	मार्च 2017	207.55	2252	675	30
डीजी सेट 320 केवी	2	फरवरी 2017	46.68	5132	923	18
डीजी सेट 30 केवी	1	मार्च 2017	5.08	2502	1302	52
डीजी सेट 15/25 केवी	2	मार्च 2019	0.35	1671	0	0
सेंसर पेवर	1	मार्च 2017	64.62	1802	1674	93
डम्पर्स/टिप्पर्स	6	मार्च 2017	139.74	360329	146778	41
डम्पर्स/टिप्पर्स	6	जुलाई 2018	187.90	200219	1052	1
वाइब्रेटर रोलर	1	अप्रैल 2016	22.34	3265	1963	60
योग			674.26			

स्रोत:- कम्पनी द्वारा प्रदान की गई सूचना।

27 भारत सरकार, भूतल परिवहन मंत्रालय के सड़क समूह द्वारा जारी (दिसंबर 1993) किए गए सड़क/पुल निर्माण मशीनों के आर्थिक जीवन के संशोधित मानदंड।

यह देखा जा सकता है कि यांत्रिक इकाई ने इन मशीनों/उपकरणों को क्रय किए जाने से क्रमशः 21 महीने एवं 12 महीने व्यतीत हो जाने के उपरांत भी मार्च 2020 तक ₹1.88 करोड़ मूल्य के छह डम्पर्स/टिप्पर्स (केवल पंजीकरण एवं फिटनेस उद्देश्य हेतु संचालित किए जाने को छोड़कर) एवं दो डीजी सेट को उपयोग में नहीं लिया था। साथ ही, इसी अवधि के दौरान ₹ 4.21 करोड़ की अधिग्रहण लागत वाली अन्य मशीनों (सेंसर पेवर को छोड़कर) का उपयोग 18 प्रतिशत एवं 60 प्रतिशत के मध्य सीमा में रहा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने उचित योजना के बिना विभागीय आधार पर कार्यों के निष्पादन हेतु निर्माण मशीनों को क्रय किया। यह इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि इन मशीनों को क्रय किए जाने के पश्चात कम्पनी ने इन मशीनों की सहायता से मात्र एक विभागीय कार्य²⁸ निष्पादित किया था। इसके अतिरिक्त, आवश्यकता का उचित आंकलन के अभाव में 2016-17 में क्रय किए गये डम्पर्स/टिप्पर्स के अलावा, क्रय किए गये (2018-19) छह डम्पर्स/टिप्पर्स निष्क्रिय रहे। इस प्रकार, विभागीय कार्यों हेतु अपूर्ण नियोजन के कारण मशीनों का गैर-उपयोग/अल्प उपयोग हुआ एवं कम्पनी इनके अधिग्रहण पर सारभूत राशि व्यय करने के पश्चात भी इन मशीनों को क्रय किए जाने के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं कर सकी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि उच्च प्रबंधन के निर्देशों (जुलाई 2019) के पश्चात भी, कम्पनी अगस्त 2020 तक इन मशीनों के वैकल्पिक उपयोग/किराए पर दिए जाने को सुनिश्चित नहीं कर सकी।

सरकार ने कहा कि 2017-22 हेतु प्रस्तावित सड़क नवीनीकरण कार्यों की मात्रा को ध्यान में रखते हुए मशीनें क्रय की गई थी किन्तु कम्पनी की प्रतिकूल वित्तीय स्थिति के कारण सभी परियोजनाओं के बाधित होने से इनका उपयोग नहीं हो सका। इसके अतिरिक्त, अनेक प्रयासों के उपरांत भी, किसी भी ठेकेदार ने मशीनों के उपयोग करने/किराये पर लेने में रूचि नहीं दर्शायी थी। अभी हाल ही में बीओडी ने प्रत्येक वर्ष में कम से कम एक नवीनीकरण कार्य में मशीनों के उपयोग करने हेतु दिशानिर्देश जारी किये थे।

तथ्य यही रहा कि कम्पनी द्वारा अपर्याप्त योजना किए जाने के परिणामस्वरूप मशीनों का मार्च 2021 तक उपयोग नहीं हो सका।

वित्तीय प्रबंधन, गुणवत्ता नियंत्रण एवं निगरानी

निर्माण संविदाओं में वित्तीय प्रबंधन

उपलब्ध निधियों के आधिक्य में कार्यों का निष्पादन

2.1.21 निर्माण गतिविधियों के सुचारु रूप से संचालन एवं निधियों की कमी के कारण उत्पन्न होने वाले व्यवधानों को टालने हेतु ग्राहक विभागों/संगठनों से निधियों का अग्रिम संग्रहण एक

28 दूदू-मालपुरा-टोडारायसिंह (चान तक) सड़क का निर्माण।

प्राथमिक आवश्यकता है। साथ ही यह बाद के चरण में, ग्राहकों के साथ विवाद उत्पन्न होने की स्थिति में वित्तीय नुकसान की संभावना को टालते हुए वित्तीय सुरक्षा भी प्रदान करता है।

राजकीय उपक्रम समिति ने संबंधित परियोजना के पूर्ण होने के तुरंत बाद ग्राहक विभाग को अंतिम बिल जारी किए जाने हेतु एक तंत्र विकसित किए जाने की सिफारिश की (2015-16)। तदनुसार, कम्पनी ने सभी इकाई कार्यालयों को अंतिम बिल जारी करने से पूर्व ग्राहक विभागों/संगठनों द्वारा सम्पूर्ण राशि जमा करवाने को सुनिश्चित किए जाने के निर्देश दिए (दिसम्बर 2015 एवं अप्रैल 2016) क्योंकि कुछ प्रकरणों में अंतिम बिल जारी करने में विलम्ब की परिणति ग्राहक विभागों/संगठनों से भुगतान प्राप्त नहीं होने के रूप में हुई। इसने यह भी निर्देश दिया कि किसी भी प्रकरण में व्यय, ग्राहक विभाग द्वारा जमा की गई राशि से अधिक नहीं होना चाहिए। इसके अतिरिक्त एक अन्य परिपत्र में, कम्पनी ने अपने पूर्व निर्देशों को दोहराया (मई 2016) एवं निर्देश दिया कि ग्राहक विभागों के साथ नियमित अनुसरण के माध्यम से समय पर बकाया राशि की वसूली सुनिश्चित की जाए एवं वसूली हेतु किए गए प्रयास प्रधान कार्यालय को प्रतिवेदित किए जाने थे।

चयनित प्रकरणों के अभिलेखों की जांच से सात मामले उजागर हुए जहां ग्राहक विभाग/संगठनों द्वारा प्रदान की गई निधियों से अधिक व्यय किया गया था जैसा कि **परिशिष्ट-10** में विस्तृत रूप से दर्शाया गया है। परिशिष्ट से यह देखा जा सकता है कि इन सात प्रकरणों में कम्पनी ने ग्राहक विभागों/संगठनों से प्राप्त ₹ 114.35 करोड़ की निधियों के समक्ष संबंधित ठेकेदारों द्वारा किए गए निर्माण कार्यों के पेटे ₹ 137.82 करोड़ की राशि (अगस्त 2020 तक) जारी की थी। इस प्रकार, कम्पनी ने उपलब्ध निधियों से ₹ 23.47 करोड़ का अधिक व्यय किया जो कि कम्पनी द्वारा निर्दिष्ट दिशानिर्देशों के साथ-साथ राजकीय उपक्रम समिति द्वारा की गई सिफारिशों का उल्लंघन था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि इन सात परियोजनाओं में से चार पूर्व में ही पूर्ण हो चुकी थी एवं संबंधित ग्राहक विभाग/संगठन को सौंप दी गई थी। तथापि, संबंधित इकाई कार्यालय इन परियोजनाओं को सौंपने के पश्चात सात महीने व 19 महीने के मध्य अवधि व्यतीत हो जाने के उपरांत भी इन परियोजनाओं से संबंधित बकाया देयताओं की वसूली नहीं कर सका। इसके अतिरिक्त, सारभूत रूप से व्यय की अधिकता के पश्चात, संबंधित इकाई कार्यालय ने विलंब से दो परियोजनाओं के निष्पादन को रोका जबकि शेष एक परियोजना अभी भी प्रगतिरत थी। इससे इंगित होता है कि स्पष्ट निर्देशों के उपरांत भी, इकाई कार्यालयों ने उपलब्ध निधियों की सीमा के भीतर व्यय को नियंत्रित करने के लिए एक तंत्र विकसित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, उपलब्ध निधियों से अधिक व्यय ने कम्पनी के वित्तीय हित को बाधित किया। इकाई कार्यालय भी इन परियोजनाओं से संबंधित बकाया की वसूली किए जाने में विफल रहे थे।

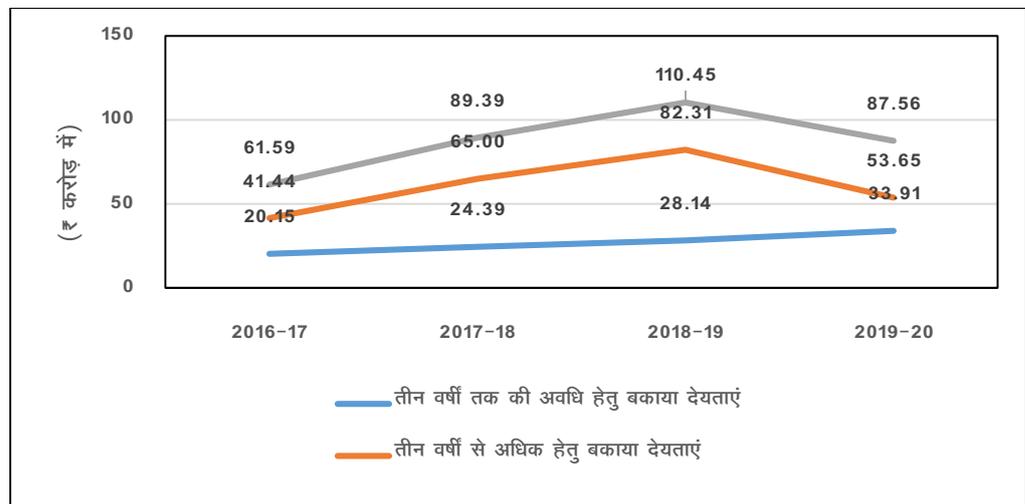
लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि कम्पनी राजकीय उपक्रम समिति की सिफारिशों को सही अर्थों में लागू नहीं कर सकी क्योंकि इसने जारी निर्देशों/परिपत्रों की इकाई कार्यालयों द्वारा अनुपालना किए जाने की निगरानी नहीं की थी। इस प्रकार दिशानिर्देश/परिपत्र अप्रभावी रहे थे।

प्रत्युत्तर में सरकार ने दो प्रकरणों की स्थिति प्रस्तुत की जो की आक्षेप से सम्बन्ध नहीं रखते थे एवं इसलिए उत्तर प्रासंगिक नहीं था। तथ्य यही रहा कि कंपनी ने राजकीय उपक्रम समिति की सिफारिशों के उल्लंघन में निधियों के आधिक्य में कार्य निष्पादित किए।

समग्र रूप से कम्पनी की बकाया देयताएं

2.1.22 कम्पनी के वित्तीय विवरणों की समीक्षा से उजागर हुआ कि 1 अप्रैल 2016 को, कम्पनी की वसूली योग्य देयताएं ₹ 60.97 करोड़ की थी, जिसमें से ₹ 43.16 करोड़ की बकाया राशि तीन वर्षों तक की अवधि से संबंधित थी जबकि शेष ₹ 17.81 करोड़ की राशि तीन वर्ष से अधिक समय से वसूली हेतु लंबित थी। साथ ही, 2016-17 से 2019-20 की अवधि हेतु वित्तीय विवरणों में वर्ष के अंत में प्रकट की गई वसूली योग्य देयताओं की स्थिति को चार्ट 2.1.9 में दर्शाया गया है।

चार्ट 2.1.9: 2016-17 से 2019-20 के दौरान ग्राहकों से वसूलनीय देयताओं की स्थिति

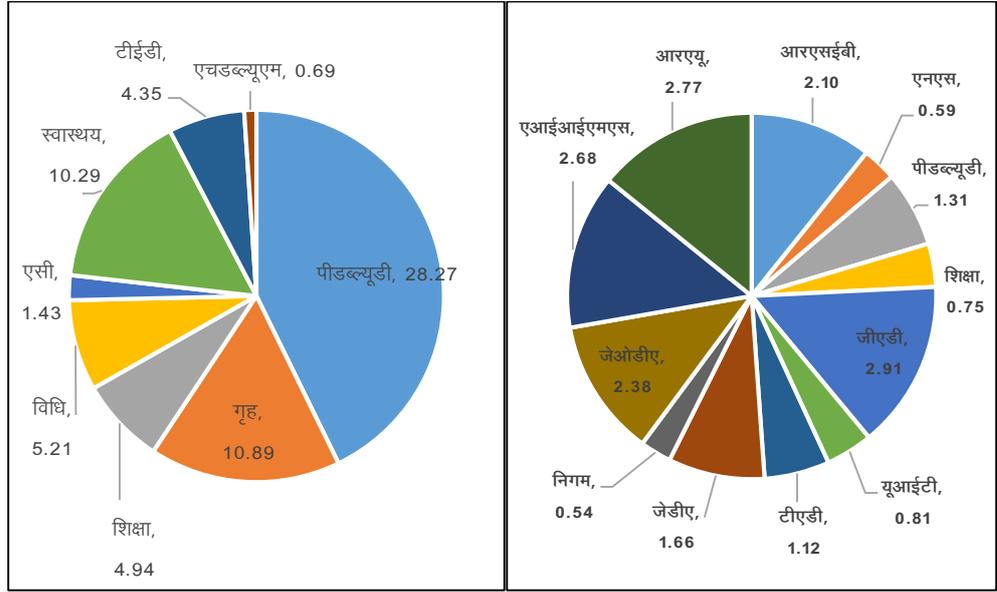


वर्ष 2019-20 के अंत में बकाया देयताओं में गत वर्षों की तुलना में मामूली गिरावट हुई परन्तु 2016-19 के दौरान बकाया देयताओं में तीव्र वृद्धि हुई थी। इससे इंगित होता है कि कम्पनी ने इस अवधि के दौरान संबंधित ग्राहक विभाग/संगठन से समतुल्य निधियों की प्राप्ति सुनिश्चित किए बिना कार्य निष्पादित किए थे। साथ ही, 31 मार्च 2020 को कुल बकाया देयताओं का 38 प्रतिशत तीन वर्षों से अधिक समय से लंबित था, जिससे यह परिलक्षित हुआ कि ग्राहक की अनुमति एवं अग्रिम रूप से निधियों की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना कार्यों के निष्पादन से कम्पनी के महत्वपूर्ण बकाया की वसूली बाधित हुई। 31 मार्च 2019²⁹ को ग्राहक विभागों/संगठनों जिनके विरुद्ध ₹ 0.50 करोड़ या उससे अधिक बकाया थे, को चार्ट 2.1.10 (तीन वर्षों तक की अवधि हेतु बकाया देयताएं) एवं चार्ट 2.1.11 (तीन वर्षों से अधिक हेतु बकाया देयताएं) में दिया गया है:

29 31 मार्च 2020 को समाप्त अवधि हेतु ग्राहक वार बकाया देयताओं के समेकित आंकड़े कम्पनी के पास उपलब्ध नहीं थे।

चार्ट 2.1.10 और 2.1.11: 31 मार्च 2019 को ग्राहकवार³⁰ बकाया देयताएं

(₹ करोड़ में)



लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने 2019-21 के दौरान ₹3.60 करोड़³¹ की इसकी देयताओं को अपलिखित कर दिया था।

सरकार ने स्वीकार किया कि कम्पनी की बीओडी ने दीर्घ समय से लंबित बकाया को अपलिखित करने का निर्णय लिया क्योंकि संबंधित परियोजनाएं पूर्व में ही बंद हो चुकी थीं एवं यह बकाया की वसूली हेतु समस्त प्रयास कर चुकी थी। तथापि, उत्तर में निधियों की उपलब्धता के अनुसार व्यय को सीमित नहीं रखने के कारण बकाया राशि में निरन्तर वृद्धि के मुख्य मुद्दे को संबोधित नहीं किया गया था।

दीर्घ समय से लंबित बकाया की वसूली हेतु दोषपूर्ण प्रणाली

2.1.23 चयनित छह इकाई कार्यालयों से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि चार इकाई कार्यालयों³² में 31 मार्च, 2020 को ₹ 8.40 करोड़ की बकाया देयताएं थीं जो कि तीन वर्षों से अधिक समय से बकाया थीं। यह बकाया तीन शहरी विकास प्राधिकरणों/ट्रस्टों (₹ 3.18 करोड़) से एवं चार राजकीय उपक्रमों/विभागों (₹ 0.63 करोड़) से

30 लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी), गृह विभाग (गृह), चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (स्वास्थ्य), विधि एवं न्यायपालिका विभाग (विधि), शिक्षा विभाग (शिक्षा), तकनीकी शिक्षा विभाग (टीईडी), हाइड्रोलिक एवं जल प्रबंधन विभाग (एचडब्ल्यूएम), कृषि कॉलेज (एसी), सामान्य प्रशासन विभाग (जीएडी), राजस्थान आयुर्वेद विश्वविद्यालय (आरएयू), जोधपुर विकास प्राधिकरण (जेओडीए), जयपुर विकास प्राधिकरण (जेडीए), जनजातीय क्षेत्र विकास विभाग (टीएडी), राजस्थान राज्य विद्युत मंडल (आरएसईबी), शहरी सुधार ट्रस्ट (यूआईटी), नवोदय विद्यालय (एनएस) तथा नगर निगम (निगम)।

31 2019-20 में ₹ 1.87 करोड़ एवं 2020-21 में ₹ 1.73 करोड़।

32 इकाई कार्यालय, अलवर के ₹ 2.14 करोड़, इकाई कार्यालय, जयपुर-II के ₹ 2.60 करोड़, इकाई कार्यालय जोधपुर-I के ₹ 3.41 करोड़ एवं इकाई कार्यालय, अजमेर-I के ₹ 0.25 करोड़।

वसूलनीय थे। इसके अतिरिक्त, इन देयताओं का एक अन्य प्रमुख भाग केंद्र सरकार के तीन विभागों/संगठनों (₹ 2.99 करोड़), अन्य राज्य सरकारों के दो शहरी विकास प्राधिकरणों/नगर निगमों (₹ 0.52 करोड़) एवं एक राष्ट्रीयकृत बैंक (₹ 0.17 करोड़) से संबंधित था। देयताएं, जो कि तीन वर्ष से लेकर 25 वर्ष तक की अवधि से लंबित थी, संबंधित विवरणों/अभिलेखों के अभाव में अथवा संबंधित ग्राहकों द्वारा ऐसे दावों को अस्वीकार करने के कारण वसूली नहीं जा सकी थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि कम्पनी का प्रधान कार्यालय अपने बकाया दावों की पुष्टि नहीं कर सका क्योंकि इसके पास ग्राहक/विभागवार देयताओं का कोई समेकित अभिलेख नहीं था एवं मुद्दे को ग्राहक विभागों/संगठनों के साथ समय-समय पर उठाया नहीं गया था। अपर्याप्त वसूली प्रयासों ने कम्पनी को वर्ष 2020-21 के दौरान इसकी ₹ 1.32 करोड़³³ मूल्य की सारभूत देयताओं को अपलिखित करने हेतु बाध्य किया जो कि चार चयनित इकाई कार्यालयों के 13 ग्राहकों से संबंधित थी। राज्य सरकार द्वारा नियंत्रित ग्राहक विभागों/संगठन से देयताओं की वसूली नहीं किया जाना इंगित करता है कि कम्पनी ने राज्य सरकार के उचित स्तर पर प्रकरण को उठाने हेतु समय-समय पर बैठकें आयोजित किए जाने के पर्याप्त एवं ठोस प्रयास नहीं किए थे।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि बकाया को अपलिखित करते समय कम्पनी ने स्वयं इन तथ्यों को स्वीकार किया कि स्वीकृत राशि से अधिक व्यय करने, अतिरिक्त मदों का निष्पादन करने एवं सेंटेज प्रभारों की दरों पर विवादों के कारण देयताओं की वसूली नहीं की जा सकी थी। साथ ही, कुछ प्रकरणों में तो संबंधित परियोजनाएं/योजनाएं पूर्व में ही बंद हो जाने अथवा इन योजना/परियोजनाओं के अंतर्गत निधियां उपलब्ध नहीं होने के कारण यह वसूली नहीं कर सकी थी। इससे यह इंगित हुआ कि कम्पनी ने अपने स्तर पर कार्य संविदाओं में विस्तार/संशोधन से पूर्व संबंधित ग्राहक विभागों/संगठनों के साथ आवश्यक वित्तीय व्यवस्था को सुनिश्चित नहीं किया था।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि ग्राहकों से पुराने बकाया की वसूली हेतु सशक्त प्रयास किये जा रहे हैं।

समापन सभा के दौरान प्रबंधन ने कहा कि ग्राहक/विभाग वार बकाया का समेकित विवरण संधारित किया गया था एवं इसे लेखापरीक्षा को प्रदान किए जाने का आश्वासन दिया। ऐसे विवरण प्रतीक्षित थे (अगस्त 2021)। साथ ही, कम्पनी ने भविष्य में निर्धारित मापदंडों के अनुसार वसूली सुनिश्चित किए जाने के मुख्य मुद्दे को संबोधित नहीं किया था।

गुणवत्ता नियंत्रण

2.1.24 गुणवत्ता नियंत्रण (क्यूसी) गुणवत्ता प्रबंधन का भाग है जो यह सुनिश्चित करता है कि उत्पाद एवं सेवाएं आवश्यकताओं की अनुपालना करें। यह किसी कार्य की गुणवत्ता विशेषताओं को मापने, स्थापित मानकों से उनकी तुलना करने एवं प्राप्त परिणामों तथा वांछित परिणामों के

33 यह 2020-21 के दौरान अपलिखित की गई देयताओं (1.73 करोड़ रुपये) का भाग है।

मध्य अंतरों का विश्लेषण करने एवं उनमें सुधार करने में मदद करता है। यह एक महत्वपूर्ण उपकरण है क्योंकि निर्माण क्षेत्र में संलग्न संगठन का निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता के साथ सीधा सह-संबंध है। इसके अतिरिक्त, तकनीकी विनिर्देश कार्य का उचित निष्पादन सुनिश्चित करने हेतु किये जाने वाले नियंत्रणों के प्रकार को परिभाषित करते हैं। साथ ही, कम्पनी सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (मोर्थ) द्वारा सड़क एवं पुलों के निर्माण हेतु निर्धारित मानदंडों/दिशानिर्देशों का पालन करती है।

निरीक्षण किए जाने हेतु मानदंड

2.1.25 कम्पनी ने निष्पादित किए जाने वाले कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु मासिक आधार पर किए जाने वाले निरीक्षणों के मानदंड³⁴ निर्धारित किए (जनवरी 2012)।

अभिलेखों की समीक्षा ने उजागर किया कि कम्पनी ने नामित अधिकारियों {परियोजना अधिकारी (क्यूसी) को छोड़कर} द्वारा एक माह में किए गए वास्तविक निरीक्षणों का कोई डाटाबेस संधारित नहीं किया था। अपेक्षित अभिलेखों के अभाव में, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि इन नामित अधिकारियों द्वारा निरीक्षण हेतु मानदंडों की अनुपालना की गई थी।

सरकार ने कहा कि कुल किए गये निरीक्षणों एवं निरीक्षण दिवसों की संख्या के विवरणों के साथ-साथ निरीक्षण प्रतिवेदन क्यूसी समूह द्वारा मासिक आधार पर संधारित किए गये थे। तथापि उत्तर अन्य नामित अधिकारियों द्वारा किए गये निरीक्षणों के मुद्दे पर मौन था।

गुणवत्ता नियंत्रण पर निरीक्षण प्रतिवेदनों की निगरानी/ अनुवर्ती कार्यवाही नहीं करना

2.1.26 क्यूसी समूह कार्यों/परियोजनाओं का भौतिक निरीक्षण करती है एवं निरीक्षण के दौरान पायी गई कमियों का उल्लेख करते हुए निरीक्षण प्रतिवेदन (आईआर) जारी करती है। तत्पश्चात, संबंधित इकाई कार्यालय को आईआर में बताई गई कमियों में सुधार करना आवश्यक है एवं की गई कार्यवाही की सूचना (एटीआर) क्यूसी समूह को प्रस्तुत करनी होती है। 2016-20 के दौरान क्यूसी समूह द्वारा जारी की गई आईआर की संख्या एवं इकाई कार्यालयों द्वारा प्रस्तुत एटीआर को तालिका 2.1.6 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1.6: 2016-20 के दौरान जारी आईआर के समक्ष प्रस्तुत किये एटीआर की स्थिति

वर्ष	क्यूसी समूह द्वारा जारी आईआर (संख्या)	इकाई कार्यालयों द्वारा 31 मार्च 2020 तक प्रस्तुत एटीआर (संख्या)	प्रकरण जहां इकाई कार्यालय द्वारा 31 मार्च 2020 तक एटीआर प्रस्तुत नहीं किए गए थे। (संख्या)
2016-17	427	418	9
2017-18	205	180	25
2018-19	320	259	61
2019-20	207	108	99
योग	1159	965	194

स्रोत:- कम्पनी द्वारा प्रदान की गई सूचना

34 महाप्रबंधक/मुख्य परियोजना प्रबंधक (9 दिन), उप महाप्रबंधक (9 दिन), परियोजना निदेशक (9 दिन), परियोजना निदेशक क्यूसी (10 दिन)।

यह देखा जा सकता है कि 2016-20 के दौरान क्यूसी समूह द्वारा जारी की गई 1159 आईआर में से, इकाई कार्यालयों ने मात्र 965 प्रकरणों (83 प्रतिशत) में एटीआर प्रस्तुत किए जबकि 194 प्रकरणों में 31 मार्च 2020 तक एटीआर प्रस्तुत नहीं किए गए थे। पांच चयनित भवन³⁵ निर्माण कार्यों से संबंधित आईआर की नमूना जांच में निर्माण गतिविधि में विभिन्न कमियां यथा बीम का अनियमित सुदृढीकरण, एयर वेंट्स की गलत स्थापना एवं पीसीसी ऑफसेट का गलत/अनुपस्थित होना परिलक्षित हुई थी। इसके अलावा पत्थर की खोखली चिनाई कार्य, जॉब मिश्रण में मोटे समुच्चय के निर्दिष्ट संयुक्त उन्नयन का अभाव, लघु आकार का पैटम, मोर्टार की निम्न गुणवत्ता तथा सीमेंट कंक्रीट की निम्न श्रेणी इत्यादि के प्रकरण भी थे। साथ ही, आईआर में अन्य कमियों यथा अपेक्षित परीक्षण का अभाव, फूटिंग योजना का अभाव, निष्क्रिय क्यूब परीक्षण मशीन, ठेकेदार के स्थल अभियंता की अनुपस्थिति, गुणवत्ता नियंत्रण/दैनिक सीमेंट स्वपत रजिस्टर का संधारण नहीं किया जाना होना, बीओक्यू में शामिल नहीं किए गए कार्यों का निष्पादन इत्यादि को भी उजागर किया हुआ था। साथ ही, इन पांच कार्यों में से एक में ग्राहक विभाग ने संयुक्त निरीक्षण के दौरान कार्य में अनुचित पर्यवेक्षण के कारण कई कमियों को उजागर किया एवं तृतीय पक्षकार द्वारा निरीक्षण करवाया व जिसमें कार्य में अनेक कई कमियां उजागर हुई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि इन 194 निरीक्षण प्रतिवेदनों हेतु एटीआर चार वर्ष तक की अवधि के लिए लंबित थे। यह इंगित करता है कि कम्पनी इसके क्यूसी समूह द्वारा किए गए निरीक्षणों के दौरान बताई गई कमियों की निगरानी में तत्पर नहीं थी। साथ ही, इन 194 आईआर से संबंधित एटीआर के अभाव में लेखापरीक्षा यह आंकलन नहीं कर सकी कि क्या क्यूसी समूह द्वारा उजागर की गई कमियों को संबंधित इकाई कार्यालय द्वारा ठीक कर दिया गया था। इस प्रकार, इन कार्यों के गुणवत्ता संबंधी पहलुओं को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि क्यूसी समूह ने न तो इकाई कार्यालयों द्वारा प्रस्तुत एटीआर में सूचित सुधारात्मक कार्यवाही की निगरानी की एवं न ही इसके द्वारा जारी की गई आईआर पर अनुवर्ती कार्यवाही सुनिश्चित की। इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने क्यूसी समूह द्वारा किए गए गुणवत्ता नियंत्रण निरीक्षणों की दक्षता और प्रभावशीलता की निगरानी करने हेतु कोई तंत्र विकसित नहीं किया था। यह इंगित करता है कि कम्पनी द्वारा अपनाया गया गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र पूरी तरह से क्रियाशील एवं प्रभावी नहीं था।

सरकार ने कहा कि मात्र एक ही एटीआर लम्बित था। इसने आगे कहा कि आईआर में निष्पादन में कमियों/त्रुटियों को प्रभावी ढंग से बताया गया था जो इंगित करता है कि अपनाया गया तंत्र प्रभावी रूप से कार्य कर रहा था।

उत्तर में उल्लिखित आईआर तथा एटीआर के आंकड़े लेखापरीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा को प्रदान किये गये आंकड़ों से सारभूत रूप से भिन्न थे। समापन सभा के दौरान इस मुद्दे को उठाया गया था जहां प्रबंधन ने आंकड़ों की पुनः जांच करने एवं संशोधित उत्तर प्रस्तुत करने का आश्वासन

35 शेरगढ़ एवं लोहावत में आईटीआई भवन, जोधपुर एवं अलवर में आवासीय (पुलिस) क्वार्टर तथा मत्स्य विश्वविद्यालय अलवर में प्रशासनिक एवं परीक्षा ब्लॉक।

दिया। प्रबंधन से संशोधित उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2021)। साथ ही, उत्तर आक्षेप में उजागर की गई कमी को संबोधित नहीं करता था।

सड़क कार्यों में गुणवत्ता नियंत्रण का अभाव

2.1.27 मोर्थ सड़कों एवं पुलों के निर्माण से संबंधित भारतीय मार्ग संगठन (आईआरसी) संहिता एवं अन्य भारतीय मानकों (आईएस) संहिता का पालन करता है एवं समय-समय पर कुछ परिपत्र/दिशानिर्देश भी जारी करता है। सड़क कार्यों हेतु निष्पादित किए जाने वाले करारों की धारा 5 (तकनीकी विनिर्देश) में निर्दिष्ट है कि कार्यक्षेत्र में सम्मिलित कार्य की समस्त मदों को, सड़क एवं पुल कार्य हेतु मोर्थ विनिर्देशों (5वें संशोधन 2013), प्रासंगिक आईआरसी/आईएस संहिताओं तथा मोर्थ द्वारा समय-समय पर जारी किए गए परिपत्र/दिशानिर्देशों के अनुसार निष्पादित किया जाएगा। मोर्थ विनिर्देशों³⁶ में निर्दिष्ट है कि गुणवत्ता पहलू को बनाए रखने हेतु, ठोस बिटुमिनस पक्की सड़क (डीबीएम) एवं बिटुमिनस कंक्रीट (बीसी) सड़कों के निर्माण में बिटुमिन अवयव की न्यूनतम मात्रा कुल मिश्रण के द्रव्यमान का क्रमशः 4.50 प्रतिशत एवं 5.40 प्रतिशत होनी चाहिए।

निर्माण कार्यों को निष्पादित करने वाला इकाई कार्यालय, कार्यस्थल पर एवं इकाई की प्रयोगशाला में कार्यों की गुणवत्ता के परीक्षण के लिए प्राथमिक रूप से उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त, क्यूसी समूह विस्तृत परीक्षा परिणाम/प्रतिवेदनों को तैयार करता है एवं इकाई कार्यालयों को अपने स्तर पर निर्धारित मानदंडों के अनुसार कार्य की समग्र गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु सूचित करता है। वर्ष 2016-19 के दौरान 19 सड़क कार्यों (तीन चयनित सड़कों सहित³⁷) के संबंध में क्यूसी समूह द्वारा तैयार किए गये जांच परिणामों/प्रतिवेदनों के विश्लेषण ने दर्शाया कि संबंधित सड़कों के निर्माण में डीबीएम भागों के लिए बिटुमिन अवयव के उपयोग हेतु निर्धारित प्रतिशतता 4.50 प्रतिशत एवं 4.72 प्रतिशत के मध्य थी (एक कार्य के अतिरिक्त जहां बिटुमिन अवयव की प्रतिशतता 4.25 प्रतिशत थी) एवं सड़कों के बीसी भाग हेतु 5.40 प्रतिशत एवं 6.01 प्रतिशत के मध्य थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि क्यूसी समूह ने इन सड़कों से संबंधित 155 श्रृंखलाओं से डीबीएम एवं 137 श्रृंखलाओं से बीसी के नमूने लिए एवं कम्पनी की केंद्रीय प्रयोगशाला में इन नमूनों का परीक्षण किया। इन नमूनों के तैयार किए गए जांच परिणामों/प्रतिवेदनों से प्रकट हुआ कि 96 डीबीएम श्रृंखलाओं एवं 91 बीसी श्रृंखलाओं के नमूनों में, इन सड़कों के निर्माण में बिटुमिन अवयव के कम उपयोग को दर्शाया गया। इन अवमानक श्रृंखलाओं में उपयोग किए गये बिटुमिन अवयव की प्रतिशतता संबंधित सड़कों में निर्धारित बिटुमिन अवयव से कम थी एवं डीबीएम भागों में 2.45 प्रतिशत व 4.71 प्रतिशत एवं बीसी भागों में 4.23 प्रतिशत व 5.98 प्रतिशत के मध्य

36 ठोस बिटुमिनस पक्की सड़क (डीबीएम) एवं बिटुमिनस कंक्रीट (बीसी) के निर्माण से क्रमशः संबंधित तालिका 500-10 एवं तालिका 500-17।

37 (i) दूदू-मालपुरा-टोडारायसिंह-चान सड़क (ii) टोडारायसिंह-भगेरा-केकड़ी सड़क एवं (iii) सीकर-झुंझुनू-लुहारू सड़क।

थी। चयनित तीन सड़कों में से एक³⁸ में सभी आठ नमूना श्रृंखलाओं में बीसी कोर की मोटाई संबंधित मात्रा बिल में निर्धारित मोटाई से कम थी। साथ ही, 16 सड़को के प्रकरण में, डीबीएम भागों के साथ-साथ बीसी भागों के लिए अवमानक श्रृंखलाओं की संख्या 12 तक थी। यह इंगित करता है कि संबंधित इकाई कार्यालय निर्माण के दौरान इन सड़कों के निर्माण में गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित करने में विफल रहे क्योंकि सभी 18 प्रकरणों में निर्धारित मानदंडों/मोर्थ विनिर्देशों का उल्लंघन किया गया है।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि क्यूसी समूह द्वारा दो चयनित सड़को से संबंधित जांच प्रतिवेदनों को सूचित करने के उपरांत भी, इकाई कार्यालय अजमेर-1 ने प्रतिवेदनों/ परिणामों पर कोई संज्ञान नहीं लिया था क्योंकि इकाई कार्यालय द्वारा की गई सुधारात्मक कार्यवाही से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करवाए थे। साथ ही, कम्पनी ने क्यूसी समूह द्वारा प्रदान किये गये इनपुट के आधार पर इकाई कार्यालयों द्वारा की गई कार्यवाही की निगरानी करने हेतु एक तंत्र विकसित नहीं किया था। इस प्रकार, क्यूसी समूह को स्थापित किए जाने के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई।

सरकार ने स्वीकार किया कि इकाई कार्यालयों ने कोई प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किए थे क्योंकि अधिकांश जांच परिणाम संतोषजनक पाये गये थे। इसने यह भी स्वीकार किया कि प्रतिवेदित की गई कार्यवाही की क्यूसी समूह द्वारा उचित निगरानी नहीं की गई थी। उजागर किये गये प्रकरणों में से एक में (अर्थात् नमूना जिसमें बिटुमिन अवयव की मात्रा 2.45 प्रतिशत पायी गई) इसने दावा किया कि संबंधित खण्ड का पुनर्निर्माण किया गया था परन्तु सत्यापन हेतु समर्थन में कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया था। साथ ही, उत्तर आक्षेप में उजागर किए गये अन्य अवमानक प्रकरणों के संबंध में की गई सुधारात्मक कार्यवाही के बारे में मौन था। सरकार विभाग के कर्मचारियों एवं ठेकेदारों पर अवमानक कार्य हेतु कार्यवाही किए जाने के मुद्दे पर भी मौन थी।

एक चयनित सड़क परियोजना का संयुक्त भौतिक निरीक्षण

2.1.28 लेखापरीक्षा ने चयनित सड़कों³⁹ में से एक (जून 2019 में पूर्ण की गई) का कम्पनी के प्रतिनिधियों⁴⁰ के साथ संयुक्त भौतिक निरीक्षण किया (जुलाई 2020) जिसमें सड़क के निर्माण में निम्नलिखित कमियां पायी गई थी;

- प्रस्तावित विस्तृत तकनीकी अनुमानों में सम्पूर्ण सड़क के साथ सड़क के दोनो ओर 2.5 मीटर के इन्टरलॉकिंग ब्लॉक्स/ग्रेन्युलर सब-बेस (जीएसबी) शोल्डर का निर्माण एवं इन्टरलॉकिंग ब्लॉक्स के साथ ही सड़क के दोनो ओर ढके हुए सीमेंट कंक्रीट नाले का निर्माण प्रस्तावित था। निरीक्षण के दौरान यह देखा गया कि ठेकेदारों ने निर्धारित

38 सीकर-झुंझुनू-लुहारू सड़क।

39 दूदू-मालपुरा-टोडारायसिंह (चान तक) सड़क का प्रथम 50 कि.मी.।

40 संबंधित इकाई कार्यालय (टोंक) एवं क्यूसी समूह के प्रमुखा

तकनीकी अनुमानों के अनुसार सड़क के किनारे इंटरलॉकिंग ब्लॉक्स/जीएसबी शोल्डर/नालियों का निर्माण नहीं किया था क्योंकि कुछ स्थानों पर यह या तो गायब पाये गये थे अथवा सड़क के किनारे उनमें एकरूपता का अभाव पाया गया। साथ ही, कुछ स्थानों पर, सड़क के किनारों की गहराई को 30 सेंटीमीटर/एक फुट तक मापा गया जैसा कि चित्र 1 एवं चित्र 2 में दर्शाया गया है:



चित्र 1: नदारद पाये गये इंटरलॉकिंग ब्लॉक्स/जीएसबी शोल्डर/नाली



चित्र 2: सड़क के किनारे गहराई

- संयुक्त निरीक्षण के दौरान, 60 मीटर का एक अनिर्मित खंड पाया गया था जो यह इंगित करता है कि कम्पनी द्वारा कार्य की संतोषजनक पूर्णता को मानना सही नहीं था जैसा कि चित्र 3 एवं चित्र 4 में दर्शाया गया है। कमी हेतु उत्तरदायित्व तय किया जाए।



चित्र 3: सड़क के अनिर्मित खण्ड



चित्र 4: सड़क के अनिर्मित खण्ड

- संबंधित ठेकेदार द्वारा दोष दायित्व अवधि (डीएलपी⁴¹) की समयावधि के दौरान रखरखाव एवं सुगम रास्ता (जीएसबी/इंटरलॉकिंग सहित) सुनिश्चित किया जाना था। तथापि, सड़क के संयुक्त निरीक्षण के दौरान सड़क के शुरुआती बिंदु (दूदू गांव) से मालपुरा मोड़ तक जीएसबी को ढकने वाली सघन झाड़ियां देखी गई थी। चूंकि यह एक नवनिर्मित सड़क थी, सड़क का निर्माण कार्य लगभग अच्छी स्थिति में पाया गया था

41 जून 2019 से जून 2022 तक।

तथापि, कुछ स्थानों पर सड़क पर गड़ढे पाए गए थे जिन्हें ठीक नहीं किया गया था। चूंकि सड़क डीएलपी के अधीन थी, अतः ठेकेदार को सड़क का उचित रखरखाव एवं उस पर सुगम रास्ता सुनिश्चित करना था जो नहीं किया गया था, जैसा कि चित्र 5 एवं 6 में दर्शाया गया है।



चित्र 5: सड़क के किनारे पर झाड़ियां



चित्र 6: सड़क पर गड़ढे

सरकार ने कहा कि संबंधित ठेकेदार द्वारा जीएसबी/इंटरलॉकिंग का निर्माण, झाड़ियों को हटाने एवं क्षतिग्रस्त शोल्डर्स की मरम्मत का कार्य अब कर दिए गये है।

तथ्य यह रहा कि कम्पनी ने कार्य संविदा के प्रावधानों के अनुसार सड़क कार्य की संतोषजनक पूर्णता एवं उचित रखरखाव को सुनिश्चित नहीं किया था। उत्तर भी उस खण्ड के संबंध में मौन था जिसे अनिर्मित छोड़ दिया गया था।

प्रमुख अभिलेखों का संधारण एवं निगरानी

व्यवधान रजिस्टर का संधारण नहीं किया जाना

2.1.29 चयनित 42 प्रकरणों की विस्तृत संवीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि संबंधित इकाई कार्यालयों ने पांच कार्यों के संबंध में व्यवधान रजिस्टर तैयार नहीं किए थे, जैसा कि **परिशिष्ट-11** में वर्णित है।

निर्माण का अनिवार्य कार्यक्रम/अद्यतन कार्यक्रम प्राप्त नहीं किया जाना

2.1.30 चयनित 42 कार्यों से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि 21 कार्यों के प्रकरण में संबंधित इकाई कार्यालयों ने या तो कार्यक्रम/ अद्यतन कार्यक्रम को प्राप्त करने अथवा इन ठेकेदारों को जारी भुगतान से निर्दिष्ट राशि को रोके जाने हेतु प्रयास नहीं किए थे। साथ ही, 20 प्रकरणों में, कम्पनी ने संबंधित निर्माण संविदाओं में कार्यक्रम/अद्यतन कार्यक्रम प्रस्तुत करने हेतु वाक्यांश को सम्मिलित नहीं किया था। लेखापरीक्षा में पायी गई कमियों पर **परिशिष्ट-11** में विस्तार से चर्चा की गई है।

ठेकेदारों से बीमा पॉलिसी प्राप्त नहीं किया जाना

2.1.31 एसबीडी के वाक्यांश 13 के अनुसार, ठेकेदार को कम्पनी एवं ठेकेदार के संयुक्त नामों में, कार्य संविदा के प्रारंभ होने की तिथि से लेकर दोष दायित्व अवधि (डीएलपी) के अंत तक, उन घटनाओं जो कि ठेकेदार की जोखिम के कारण है यथा (i) कार्यों, संयंत्र एवं सामग्री की हानि या क्षति (ii) उपकरणों की हानि या क्षति एवं (iii) अन्य सम्पत्तियों की हानि या क्षति तथा (iv) व्यक्तिगत चोट या मृत्यु हेतु बीमा कवर प्रदान किए जाने की आवश्यकता थी। बीमा हेतु पॉलिसियां एवं प्रमाण पत्र ठेकेदार द्वारा अभियंता को प्रारंभ तिथि से पूर्व अनुमोदन हेतु सुपुर्द किये जाने थे। इसमें आगे प्रावधान है कि यदि ठेकेदार कोई भी वांछित पॉलिसियां एवं प्रमाण-पत्रों को प्रदान नहीं करता है तो, कम्पनी ठेकेदार द्वारा प्रदान किए जाने वाले बीमा को व्याप्त कर सकती है एवं ठेकेदार को देय भुगतानों में से भुगतान किए गये प्रीमियम की वसूली कर सकती है। ठेकेदारों से बीमा कवर प्राप्त नहीं किए जाने में पायी गई कमियों को **परिशिष्ट-12** में उजागर किया गया है।

परिशिष्ट से यह देखा जा सकता है कि छह प्रकरणों में ठेकेदारों ने सम्पूर्ण संविदा अवधि/संविदाओं के प्रारंभ होने से बीमा कवर प्रस्तुत नहीं किए थे जबकि शेष प्रकरणों में ठेकेदारों ने बीमा कवर सारभूत विलंब से प्रस्तुत किए थे। साथ ही, संबंधित इकाई कार्यालयों ने स्वयं के स्तर पर बीमा कवर प्राप्त करने/नवीनीकृत किए जाने के विकल्प का प्रयोग नहीं किया था जैसा कि एसबीडी/करार में प्रावधान दिया हुआ था।

इस प्रकार, निर्दिष्ट प्रावधानों को लागू नहीं किए जाने ने इन्हें सम्मिलित किए जाने के उद्देश्यों को विफल किया एवं सारभूत मूल्य रखने वाली परिसम्पत्तियों की वित्तीय सुरक्षा को जोखिम में डाला था।

आक्षेप में उजागर किए गये 20 प्रकरणों में से सरकार ने केवल छह प्रकरणों में, उन दो प्रकरणों (परिशिष्ट के क्र. सं. 14 व 20) को सम्मिलित करते हुए, जिनमें अभी हाल ही में पॉलिसी ली गई थी, बीमा पॉलिसी लिए जाने की स्थिति प्रदान की। अन्य चार प्रकरणों (परिशिष्ट के क्र. सं. 16 से 19) में कम्पनी ने स्वीकार किया कि पॉलिसियां या तो कार्य प्रारंभ होने के पश्चात अथवा कार्य संविदा के प्रारंभ होने की तिथि के स्थान पर कार्य प्रारंभ होने की वास्तविक तिथि से प्राप्त की गई थी। तथापि, उत्तर में शेष 14 प्रकरणों में बीमा पॉलिसियों की स्थिति एवं इकाई कार्यालयों द्वारा संबंधित एसबीडी/करार के प्रावधानों के अनुसार सुधारात्मक उपायों को लागू नहीं किए जाने के कारणों का विवरण नहीं प्रदान किया गया था।

प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस)

2.1.32 प्राप्त की गई परियोजनाओं के कुशल एवं प्रभावी निष्पादन हेतु, उनके कार्यान्वयन की सामयिक प्रगति पर सूचना देने हेतु एक प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) होनी चाहिए। निष्पादन में कमियों एवं व्यवधानों को दूर करने हेतु सुधारात्मक कदम उठाकर परियोजना को समय पर पूर्ण करने एवं सौंपे जाने को सुनिश्चित करने के लिए चालू परियोजनाओं की प्रगति की समीक्षा करने की आवश्यकता होती है। कम्पनी का पूछताछ समूह समस्त इकाई कार्यालयों से परियोजनाओं की मासिक प्रगति एकत्र करता है एवं मासिक प्रगति प्रतिवेदन के रूप में माह हेतु एकत्रित समस्त सूचनाओं को एक साथ रखता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रणाली दोषपूर्ण थी तथा किसी उद्देश्य की पूर्ति नहीं करती थी क्योंकि इस प्रकार एकत्रित की गई जानकारी न तो संकलित की गई थी एवं न ही कम्पनी के उच्च प्रबंधन को प्रस्तुत की गई थी। आवधिक संकलन एवं प्रगति प्रतिवेदनों के प्रस्तुतीकरण के अभाव में, समयबद्ध तरीके से कार्यों की प्रगति की समीक्षा तथा निगरानी करने एवं परियोजनाओं में व्यवधानों को दूर करने हेतु कदम उठाए जाने के लिए कोई प्रणाली विद्यमान नहीं थी। इसके अतिरिक्त, कम्पनी के पास अपने इकाई कार्यालयों के निष्पादन की समयबद्ध तरीके से निगरानी करने हेतु कोई तंत्र नहीं था। निष्पादन की निगरानी एवं नियंत्रण हेतु आवश्यक तंत्र के अभाव की परिणति परियोजनाओं के कार्यान्वयन में अदक्षता एवं प्रभावहीनता के रूप में हुई। यह इस तथ्य से स्पष्ट है कि अधिकांशतः चयनित कार्यों के निष्पादन में संबंधित एमओयू में परिकल्पित अवधि से अधिक विलंब हुआ था एवं इन कार्यों के निष्पादन में अनेक कमियां देखी गई थीं, जैसा कि **अनुच्छेद 2.1.14 से 2.1.18 एवं 2.1.24** में विवेचन किया गया है। साथ ही, बीओडी को निष्पादन के अधीन कार्यों की प्रगति के संबंध में सूचित नहीं किया गया था एवं परिणामस्वरूप, इसके स्तर पर कार्यों की गति के संबंध में कभी भी समीक्षा नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि कम्पनी ने परियोजनाओं की उचित निगरानी हेतु प्रबंधन की सहायता करने के लिए एक सुदृढ़ तथा प्रभावी एमआईएस एवं निगरानी तंत्र को अपनाए जाने के प्रयास नहीं किए थे।

सरकार ने कहा कि कम्पनी के अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक समय-समय पर समीक्षा बैठकें/आवधिक बैठकें आयोजित करते हैं जिसमें कार्यों की प्रगति, देयताओं की स्थिति इत्यादि की समीक्षा की

जाती है। साथ ही, बीओडी को मार्च में बजटीय लक्ष्यों के बारे में एवं प्रत्येक वर्ष लेखों को अंतिम रूप दिए जाते समय लक्ष्यों को प्राप्त करने में आने वाले व्यवधानों से भी अवगत कराया जाता है। उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि यह सुदृढ़ व प्रभावी एमआईएस तथा निगरानी तंत्र की अनुपस्थिति एवं आक्षेप में उजागर की गई कमियों के मुद्दे पर मौन था। समापन सभा के दौरान प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आक्षेप को स्वीकारते हुए अपनी एमआईएस को संशोधित किए जाने, जिससे कि उच्च प्रबंधन स्तर पर उचित निगरानी सुनिश्चित की जा सके, का आश्वासन दिया। तथापि, इस संबंध में कम्पनी द्वारा उठाए गये कदमों के बारे में उत्तर मौन था।

निष्कर्ष

उद्देश्यों की प्राप्ति

- कम्पनी की स्थापना का उद्देश्य निर्माण गतिविधियों को कार्यान्वित करने हेतु एक विशेषीकृत एजेंसी के रूप में कार्य करना एवं इस प्रकार सरकार के वित्तीय भार को कम करना था। यह अप्राप्य रहा क्योंकि निर्माण संविदाओं में कम्पनी की हिस्सेदारी बहुत सीमित थी यथा राज्य में सड़कों तथा पुलों के निर्माण में मात्र 11.36 प्रतिशत थी।

उन्नत तकनीकों और सतत प्रथाओं को अपनाना

- कम्पनी ने तकनीकी रूप से उन्नत, पर्यावरण के अनुकूल एवं सतत प्रथाओं के अन्वेषण/अपनाए जाने हेतु एक तंत्र विकसित नहीं किया था एवं इस प्रकार न केवल सड़कों के निर्माण/मरम्मत लागत को नियंत्रित करने का अवसर खो दिया अपितु प्लास्टिक कचरा, जो पर्यावरण हेतु घातक है, के निस्तारण में भी विफल रही थी।

परियोजनाओं का निष्पादन

- कम्पनी प्राप्त की गई परियोजनाओं का निष्पादन एमओए/कार्यादेशों में उल्लिखित अनुसूचियों के अनुसार, करने में तत्पर एवं प्रभावी नहीं थी क्योंकि परियोजनाओं को प्रदान किए जाने में (15 माह से 33 माह तक) एवं निष्पादित किए जाने में (पूर्ण हो चुकी परियोजनाओं के 54 प्रतिशत में 43 माह तक) विलंब के उदाहरण थे। साथ ही, इसने परियोजनाओं के कार्यान्वयन में समयवृद्धि को टालने हेतु प्रभावी कदम उठाए जाने के लिए विलंब के कारणों का विश्लेषण नहीं किया था।

आरटीपीपी अधिनियम/नियमों के प्रावधानों की अनुपालना

- कंपनी ने सीमेण्ट के प्रापण एवं आपूर्ति का आंकलन करने हेतु आवश्यक दस्तावेजों का रखरखाव नहीं किया था। साथ ही, कंपनी दर संविदा से संबंधित आरटीपीपी अधिनियम/नियमों के प्रावधानों की अनुपालना एवं इसके वित्तीय हित की सुरक्षा हेतु सीमेण्ट की संविदागत दरों में नियमित विचलनो को नियंत्रित करने में भी विफल रही थी।

नई प्रापण की गई मशीनों का उपयोग

- ₹ 1.88 करोड़ मूल्य के छः डम्पर्स/टिप्पर्स एवं दो डीजी सेट क्रय किए जाने से क्रमशः 21 माह एवं 12 माह तक उपयोग नहीं किए गये थे।

वित्तीय प्रबंधन

- कम्पनी का वित्तीय प्रबंधन सुदृढ़ नहीं था क्योंकि उपरिव्यय प्रभारित करने हेतु राज्य सरकार के निर्देशों की अनुपालना नहीं की गई थी। कार्यों के निष्पादन को प्राप्त निधियों के स्तर तक सीमित किए जाने के राजकीय उपक्रम समिति के निर्देशों को भी सुनिश्चित नहीं किया गया था क्योंकि सात प्रकरणों में कंपनी ने उपलब्ध निधियों के आधिक्य में ₹ 23.47 करोड़ जारी कर दिए थे। साथ ही, कार्यादेशों के नियमों व शर्तों के अनुसार क्षतिपूर्ति का आरोपण एवं ग्राहकों से बकाया देयताओं (31 मार्च 2021 को ₹ 87.56 करोड़) की वसूली भी सुनिश्चित नहीं की गई थी।

गुणवत्ता नियंत्रण का प्रबंधन

- लेखापरीक्षा विश्लेषण से उजागर हुआ कि इकाई कार्यालय गुणवत्ता नियंत्रण में विफल रहे थे क्योंकि सड़क के निर्माण में बिटुमिन अवयव हेतु मोर्थ/कंपनी के निर्धारित विनिर्देशों की अनुपालना 18 सड़क कार्यों के संबंध में नहीं की गई थी।
- साथ ही, क्यूसी समूह द्वारा किए गए गुणवत्ता नियंत्रण निरीक्षणों की प्रभावोत्पादिकता एवं प्रभावशीलता की निगरानी नहीं की गई थी।

निरीक्षण एवं निगरानी

- कार्यों की प्रगति की समयबद्ध तरीके से निगरानी किए जाने एवं व्यवधानों को दूर करने हेतु सुधारात्मक कदम उठाए जाने के लिए प्रणाली सुनिश्चित नहीं की गई थी।

सिफारिशें

कम्पनी को:

- निर्माण गतिविधियों में तकनीकी उन्नति का अन्वेषण/अपनाए जाने हेतु अनुसंधान एवं विकास प्रकोष्ठ स्थापित करना चाहिए;
- व्यवसाय को निक्षेप कार्यों से आगे बढ़ाने हेतु संभावनाओं की तलाश करनी चाहिए;
- निर्माण गतिविधियों पर गहन निगरानी हेतु आईटी डेटाबेस संधारित किया जाना चाहिए;
- निविदा एवं कार्य संविदा प्रदान करने में गंभीर चूकों के लिए जिम्मेदार अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही सुनिश्चित करें;

- उपरिव्यय को प्रभारित किए जाने एवं राज्य सरकार/राजकीय उपक्रम समिति के निर्देशों/सिफारिशों के अनुसार व्यय को सीमित किए जाने को सुनिश्चित करना चाहिए;
- सीमेण्ट के प्रापण, आपूर्ति एवं निर्गमन की सम्पूर्ण प्रक्रिया का डिजिटাইजेशन सुनिश्चित करें जिससे कि लागत घटक पर पर्याप्त नियंत्रण लागू किया जा सके;
- गुणवत्ता नियंत्रण निरीक्षणों की प्रभावोत्पादिकता एवं प्रभावशीलता सुनिश्चित किए जाने हेतु एक तंत्र विकसित करना चाहिए; एवं
- कार्यों की आवधिक समीक्षा हेतु एक तंत्र विकसित करना चाहिए।

राजस्थान राज्य औद्योगिक विकास एवं निवेश निगम लिमिटेड

2.2 परिहार्य ब्याज का भुगतान ₹ 6.24 करोड़

कंपनी ने आयकर अधिनियम के प्रावधानों का पालन करने हेतु कार्यवाही प्रारंभ करने में विलंब किया जिसके कारण ₹ 6.24 करोड़ के परिहार्य ब्याज की शास्ति का भुगतान किया गया।

आयकर अधिनियम (आईटी अधिनियम) 1961 अन्य बातों के साथ साथ प्रावधान करता है कि:

अग्रिम कर के भुगतान का दायित्व (धारा-207)

किसी वित्तीय-वर्ष के दौरान निर्धारिती की कुल आय, जो उस वित्तीय वर्ष के तुरंत बाद के निर्धारण-वर्ष के लिए कर हेतु प्रभाय होगी, के संबंध में कर अग्रिम रूप से देय होगा।

अग्रिम-कर की किश्तें एवं देय तिथियां तथा चूक/आस्थगन के लिए ब्याज

निर्धारिती द्वारा प्रत्येक वित्तीय-वर्ष के दौरान अग्रिम कर चार किश्तों⁴² में देय होगा (धारा-211)। साथ ही, आय की विवरणी देने में चूक (धारा-234क⁴³), अग्रिम कर के भुगतान में चूक (धारा-234ख⁴⁴) एवं अग्रिम कर के आस्थगन (धारा-234ग⁴⁵) हेतु ऐसी चूक की अवधि के दौरान एक प्रतिशत की दर से साधारण ब्याज प्रभाय होगा।

आईटी अधिनियम 1961 की धारा 139 के अधीन वित्तीय-वर्ष 2018-19 (निर्धारण-वर्ष 2019-20) के लिए आईटीआर फाईल करने की विस्तारित नियत तिथि (धारा-234क⁴⁶ के अधीन विवरणी प्रस्तुत करने हेतु ब्याज के उद्देश्य के अतिरिक्त) 31 अक्टूबर 2019 थी। इसके

- 42 प्रथम किस्त (15 जून या उससे पूर्व देय), द्वितीय किस्त (15 सितम्बर या उससे पूर्व देय), तृतीय किस्त (15 दिसम्बर या उससे पूर्व देय) एवं चतुर्थ किस्त (15 मार्च या उससे पूर्व देय) जहां ऐसे संदेय अग्रिम कर की राशि, पूर्व में भुगतान की गई किश्त/किश्तों की राशि, यदि कोई हो, तो उसको कम करने के बाद, क्रमशः 15 प्रतिशत, 45 प्रतिशत, 75 प्रतिशत एवं 100 प्रतिशत से कम नहीं होगी।
- 43 जहां किसी निर्धारण-वर्ष के लिए आय की विवरणी नियत तिथि के पश्चात प्रस्तुत की जाती है, निर्धारिती कुल आय पर कर, पूर्व में भुगतान किए अग्रिम-कर एवं स्रोत पर काटे गए अथवा संग्रहीत किए गए कर को कम करने के बाद, पर देरी से सम्बंधित प्रत्येक माह अथवा माह के किसी भाग के लिए एक प्रतिशत की दर से साधारण ब्याज का भुगतान करने हेतु दायी होगा।
- 44 जहां किसी वित्तीय-वर्ष में, निर्धारिती द्वारा भुगतान किया गया अग्रिम-कर निर्धारित-कर के 90 प्रतिशत से कम है, निर्धारिती देरी से सम्बंधित प्रत्येक माह अथवा माह के किसी भाग के लिए एक प्रतिशत की दर से साधारण ब्याज का भुगतान करने हेतु दायी होगा।
- 45 जहां निर्धारिती द्वारा किसी किश्त के देय होने की सम्बंधित नियत तिथि अथवा उससे पूर्व भुगतान किया गया अग्रिम-कर, विवरणी में दर्शायी गई आय पर देय निर्धारित कर के प्रतिशत से कम है, तब, निर्धारिती आय की विवरणी में दर्शायी गई आय पर कर की न्यूनता की राशि पर तीन माह की अवधि हेतु एक प्रतिशत प्रतिमाह की दर से साधारण ब्याज का भुगतान करने हेतु दायी होगा।
- 46 इस उद्देश्य हेतु आईटीआर फाईल करने की नियत तिथि 30 सितम्बर 2019 थी।

अतिरिक्त, कारपोरेट कार्य मंत्रालय (एमसीए), भारत सरकार ने भारतीय लेखा मानक (इंड-एएस)-115 को पुनः लागू⁴⁷ किया (28 मार्च 2018) जो कि ग्राहकों के साथ सभी संविदाओं {इंड-एएस-17 (पट्टे) के कार्यक्षेत्र में आने वाले पट्टा संविदाओं के अतिरिक्त} पर लागू होना था एवं 1 अप्रैल 2018 अथवा उसके बाद प्रारंभ होने वाली अवधियों से प्रभावी होना था।

राजस्थान राज्य औद्योगिक विकास एवं निवेश निगम लिमिटेड (कम्पनी) के वित्त प्रकोष्ठ ने वित्तीय-वर्ष 2018-19 हेतु देय अग्रिम-कर के निर्धारण के उद्देश्य से उक्त वर्ष के लिए अपने कुल लाभ/आय, कुल कर योग्य आय तथा देय कर हेतु त्रैमासिक बजटीय अनुमान तैयार किए (जून 2018 से मार्च 2019) जैसा कि **परिशिष्ट-13** में वर्णित है। इसने तदनुसार आंकलित कुल कर योग्य आय पर देय अग्रिम-कर, जैसा कि परिशिष्ट में दर्शाया गया है, की चार किश्तें जमा करवायीं।

इस दौरान, कम्पनी ने इंड-एएस को कार्यान्वित करने एवं वित्तीय-वर्ष 2018-19 के लिए इंड-एएस अनुपालक वित्तीय-विवरण तैयार करने के लिए परामर्श सेवा देने हेतु एक परामर्शदाता⁴⁸ नियुक्त किया (दिसंबर 2018)। चूँकि कम्पनी अपने इंड-एएस अनुपालक वित्तीय-विवरणों को अन्तिम रूप प्रदान नहीं कर सकी, इसने वित्तीय-वर्ष 2018-19 हेतु भारतीय सामान्यतः स्वीकृत लेखा सिद्धान्त (आईजीएपी) पर आधारित परिणामों⁴⁹ का आंकलन किया (25 अक्टूबर 2019) एवं ₹ 24.46 करोड़⁵⁰ की कर वापसी का दावा करते हुए आईजीएपी पर आधारित परिणामों के आधार पर आईटीआर फाइल की। नये इंड-एएस की अनुपालना हेतु, कम्पनी ने 31 मार्च 2018 तक समाप्त हुए गत वर्षों हेतु ₹ 207.25 करोड़ के अतिरिक्त लाभ का भी आंकलन किया था (25 अक्टूबर 2019)। तदनुसार, कम्पनी ने आयकर विभाग, भारत सरकार को अपनी शेष कर देयता हेतु ₹ 54.59 करोड़, प्रत्याशित कर वापसी को समायोजित करते हुए, जमा करवाये (30 अक्टूबर 2019)। तत्पश्चात, कम्पनी ने वित्तीय-वर्ष 2018-19 के लिए अपने इंड-एएस अनुपालक वित्तीय-विवरणों को नवंबर 2019 में अंतिम रूप दिया।

बाद में, कम्पनी ने अपने संशोधित वित्तीय परिणामों⁵¹ के आधार पर आयकर विभाग, भारत सरकार के समक्ष संशोधित आईटीआर, आईटी अधिनियम 1961 की धारा 234क, 234ख एवं

47 एमसीए ने 1 अप्रैल 2016 से इंड-एएस लागू करने हेतु कम्पनी (इंड-एएस) नियम 2015 अधिसूचित किए (15 फरवरी 2015) एवं कम्पनी (इंड-एएस) (संशोधन) नियम 2016 के माध्यम से इंड-एएस-115: ग्राहकों के साथ संविदाओं से आय को विलोपित किया (30 मार्च 2016)। उसके बाद इंड-एएस-115 को पुनः प्रभावी करने के लिए कम्पनी (इंड-एएस) (संशोधन) नियम 2018 अधिसूचित किए।

48 जिसे पूर्व में वित्तीय-वर्ष 2017-18 हेतु वित्तीय-विवरण तैयार करने का कार्य प्रदान किया गया था।

49 कुल कर योग्य आय ₹ 104.05 करोड़ एवं कुल कर दायित्व ₹ 36.36 करोड़।

50 अग्रिम-कर हेतु भुगतान की राशि ₹ 57.73 - ₹ 36.36 करोड़।

51 इंड-एएस अनुपालक वित्तीय-विवरण के अनुसार कुल कर योग्य आय ₹ 303.14 करोड़ एवं कुल कर देयता ₹ 112.17 करोड़।

234ग के प्रावधानों के अनुसार चुकाए गए ₹ 6.24 करोड़ के ब्याज की शास्ति को सम्मिलित करते हुए, फाईल की।

लेखापरीक्षा ने देखा कि:-

1. कम्पनी ने वित्तीय-वर्ष 2018-19 के प्रारंभ से ही इंड-एएस के प्रभाव को सम्मिलित करते हुए उक्त वर्ष के लिए सटीक मूल/ संशोधित बजटीय अनुमानों का आंकलन करने के लिए आंतरिक विशेषज्ञता/ बाह्य स्रोत से परामर्श सेवा की उपलब्धता हेतु प्रयास शुरू नहीं किए थे जिसकी परिणति अग्रिम कर जमा करावाने हेतु गलत बजटीय अनुमान के रूप में हुई।
2. कम्पनी ने, इंड-एएस-115 एवं इंड-एएस-17 को अपनाने संबंधी प्रभाव⁵² को सम्मिलित करते हुए इंड-एएस अनुपालक वित्तीय-विवरण को अन्तिम रूप देने में विलंब से अवगत होते हुए भी, आईजीएपी आधारित वित्तीय-परिणामों का समय पर आंकलन नहीं किया था तथा मूल आईटीआर को लगभग एक माह के विलंब से फाईल किया। परिणामस्वरूप, इसने आईटी अधिनियम 1961 की धारा 234-क के अधीन आईटीआर को फाईल करने में हुई चूक/विलंब हेतु ₹ 0.45 करोड़ के ब्याज की शास्ति वहन की।
3. सटीक अनुमानों के अभाव में, कम्पनी गलत बजटीय अनुमानों के आधार पर अग्रिम कर की किश्तें जमा करती रही। परिणामस्वरूप, कम्पनी ने ₹ 105.93 करोड़ की सही कर देयता के समक्ष मात्र ₹ 57.73 करोड़ का अग्रिम कर जमा किया। साथ ही, चूक/ आस्थगन को अक्टूबर 2019 तक जारी रखने के कारण, कम्पनी ने उक्त वर्ष के लिए किश्तों/कुल कर का कम भुगतान करने के कारण आईटी अधिनियम 1961 की धारा-234ख एवं 234-ग के अधीन ₹ 5.79 करोड़ के ब्याज की शास्ति वहन की।

इस प्रकार, कम्पनी (भारतीय लेखा मानक) नियम 2015 में परिवर्तनों/संशोधनों को ध्यान में रखते हुए वित्तीय-परिणामों का सटीक अनुमान लगाने हेतु तंत्र का अभाव एवं वित्तीय-विवरणों को अन्तिम रूप देने में हुए विलंब की परिणति ₹ 6.24 करोड़ के परिहार्य ब्याज की शास्ति के भुगतान के रूप में हुई।

सरकार ने कहा (जुलाई 2021) कि इंड-एएस 115 के प्रभावी होने एवं इंड-एएस-17 के संगामी रूप से प्रभावी होने से, कम्पनी को गत वर्षों हेतु भू-आवंटन से राजस्व की पुनर्गणना पूर्वव्यापी प्रभाव से करनी पड़ी। इसके लिए, समस्त औद्योगिक क्षेत्रों हेतु रियायती/शून्य मूल्य पर चुकाए गए भूमि मुआवजे के उचित मूल्य की गणना करनी पड़ी थी जिसके लिए अत्यधिक समय एवं प्रयास की आवश्यकता थी। इसने आगे कहा कि कम्पनी सैद्धान्तिक रूप से लेखापरीक्षा के आक्षेपों से सहमत है परन्तु कुछ बाधाओं यथा विशिष्ट कार्यप्रणाली, समकक्ष प्रकरण/ मार्गदर्शक टिप्पणी की अनुपलब्धता, वर्ष 2018-19 के दौरान ही भूमि मुआवजे के उचित मूल्य एवं आय का प्रारंभ से अनुमान लगाने की असंभवता, के कारण 2018-19 के प्रारंभ में नए इंड-एएस के अनुसार

52 भूमि घटक के उचित मूल्य पर मूल्यांकन से उत्पन्न होने वाला लाभ।

संशोधित आय का अनुमान लगाना संभव नहीं था। परिणामस्वरूप, वर्ष के लिए सटीक लाभ एवं देय अग्रिम कर का अनुमान बाधित हुआ था। इसने आगे स्वीकार किया कि आंतरिक विशेषज्ञता के अभाव में, नए इंड-एएस को 2018-19 के अंत में परामर्श सेवा लेते हुए, पूर्वव्यापी प्रभाव से अपनाया गया, जिसकी परिणति गत वर्षों के लिए ₹ 207.25 करोड़ के उच्चतर लाभ तथा 2019-20 के दौरान अतिरिक्त कर एवं ब्याज के रूप में हुई।

सरकार का उत्तर विश्वसनीय नहीं था चूँकि सम्पूर्ण कवायद के साथ-साथ लाभों पर सकल प्रभाव का मुख्य भाग पूर्व अवधियों (अर्थात् 2017-18 तक समाप्त होने अवधियां) से संबंधित था तथा पूर्व अवधियों की गणना से संबंधित कवायद को 2018-19 के प्रारंभ में ही शुरू किया जा सकता था एवं इसे 2018-19 में ही अंतिम रूप दिया जा सकता था। साथ ही, कम्पनी ने अनिवार्य वैधानिक आवश्यकताओं की अनुपालना करने हेतु त्वरित कार्यवाही प्रारंभ करने के स्थान पर संबंधित वित्तीय-वर्ष 2018-19 की समाप्ति के पश्चात् अपेक्षित कवायद प्रारंभ की। कम्पनी आईटी अधिनियम 1961 के प्रावधानों की अवहेलना करने के कारण वहन किए गए ₹ 6.24 करोड़ के व्यय को टाल/कम कर सकती थी यदि इसने निर्धारित आयकर प्रावधानों का पालन करने हेतु त्वरित कार्यवाही प्रारंभ की होती।

राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड

2.3 पर्याप्त जांच एवं नियंत्रण के अभाव में ₹ 1.90 करोड़ के निष्प्रयोज्य भाड़े की अल्प प्राप्ति

कंपनी के दो तापीय विद्युत संयंत्रों (एसटीपीएस⁵³ एवं केटीपीएस⁵⁴) ने पर्याप्त जांच व नियंत्रण स्थापित नहीं किए थे एवं परिणामस्वरूप, एसईसीएल द्वारा 2017-20 हेतु पुनर्भुगतान किए गए निष्प्रयोज्य भाड़े में माल और सेवा को समायोजित नहीं किए जाने की पहचान करने में विफल रहे। उचित आंतरिक जाँच के अभाव में कंपनी ने ₹ 1.90 करोड़ की न्यूनतम हानि वहन की।

राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड (कम्पनी) के पास विद्युत उत्पादन हेतु कोयला आधारित दो तापीय विद्युत⁵⁵ संयंत्र हैं। इन विद्युत संयंत्रों की ईंधन आवश्यकता की पूर्ति हेतु, कम्पनी ने कोल इण्डिया लिमिटेड (सीआईएल) की सहायक कंपनियों साउथ ईस्टर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड (एसईसीएल) एवं नॉर्दर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड (एनसीएल) से 20 वर्ष की अवधि के लिए (यथा 2009-10 से 2028-29) कोयला प्रापण हेतु ईंधन आपूर्ति अनुबंध (एफएसए) निष्पादित किये (जुलाई 2020/अगस्त 2009)। एफएसए के अनुसार, कोयले की अनुबंधित मात्रा की आपूर्ति, एफएसए की समयावधि के दौरान, एसईसीएल/एनसीएल के खान स्रोतों से संबंधित विद्युत संयंत्रों तक करना था। एफएसए में यह भी प्रावधान था कि रेल-मार्ग द्वारा कोयले के परिवहन हेतु कम्पनी रेलवेज के साथ तय की गयी भुगतान व्यवस्था के आधार पर वैगन आरक्षित करवाए। तदनुसार, कोयले के परिवहन पर देय भाड़े का भुगतान कम्पनी द्वारा रेलवेज को किया जाना था।

एफएसए के वाक्यांश 10 में अन्य बातों के साथ यह भी प्रावधान था कि कोयले की नौ ग्रेड⁵⁶ के लिए, स्टेन्सिल्ड वहन क्षमता⁵⁷ से नीचे अल्प-लदान होने संबंधी निष्प्रयोज्य भाड़ा एसईसीएल/एनसीएल द्वारा वहन किया जायेगा। कोयले की अन्य ग्रेड के लिए, स्टेन्सिल्ड वहन क्षमता में दो टन जोड़ने पर प्राप्त क्षमता से नीचे अल्प-लदान होने संबंधी निष्प्रयोज्य भाड़ा एसईसीएल/एनसीएल द्वारा वहन किया जायेगा। वैगन के अल्प लदान के संबंध में निष्प्रयोज्य भाड़ा संबंधित बिल में समायोजित किया जायेगा। इसमें यह भी प्रावधान था कि निष्प्रयोज्य भाड़े की गणना होगी:

53 सूरतगढ थर्मल पावर स्टेशन, सूरतगढ़।

54 कोटा थर्मल पावर स्टेशन, कोटा।

55 एसटीपीएस एवं केटीपीएस।

56 ग्रेड-अ, ग्रेड-ब, स्टील ग्रेड-1 एवं II, वाशरी ग्रेड-1 एवं II, सेमी-कोकिंग ग्रेड-1 एवं II तथा वाशड कोयला।

57 स्टेन्सिल्ड वहन क्षमता प्रकरणानुसार वैगन पर दर्शायी गई वहन क्षमता या वास्तविक खाली वैगन-भार के आधार पर निर्धारित वहन क्षमता होती है।

- इस वाक्यांश में विनिर्दिष्ट कोयले की नौ ग्रेड हेतु, स्टेन्सिल्ड वहन क्षमता हेतु लागू भाड़े में से वैगन में लदान किये गये कोयले के वास्तविक अभिलिखित भार हेतु देय भाड़े को घटाने पर प्राप्त अन्तर; एवं/अथवा
- कोयले की अन्य ग्रेड हेतु, स्टेन्सिल्ड वहन क्षमता में दो टन जोड़ने पर प्राप्त क्षमता हेतु लागू भाड़े में से वैगन में लदान किये गये कोयले के वास्तविक अभिलिखित भार हेतु देय भाड़े को घटाने पर प्राप्त अन्तर।

लेखापरीक्षा के दौरान, कंपनी के दो विद्युत संयंत्रों (एसटीपीएस, सूरतगढ एवं केटीपीएस, कोटा) हेतु 2017-20 के दौरान कोयले के प्रापण से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा की गई। सेवा कर व्यवस्था⁵⁸ (अप्रैल 2017 से जून 2017) एवं माल और सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था (जुलाई 2017 से मार्च 2020) के दौरान कोयले के प्रापण एवं उक्त प्रापण में सम्मिलित कोयले के अल्प-लदान की स्थिति नीचे दर्शायी गई है:

अवधि	कोयले का प्रापण		कोयले का अल्प-लदान	
	मात्रा (टन में)	मूल्य (₹ करोड़ में)	मात्रा (टन में)	मूल्य (₹ करोड़ में)
सेवा कर (जीएसटी से पूर्व) व्यवस्था	392107.73	100.86	11851.92	1.55
जीएसटी व्यवस्था	5633600.13	1383.86	175157.51	36.51
कुल	6025707.86	1484.72	187009.43	38.06

2017-20 की अवधि के दौरान, एसईसीएल ने कम्पनी के इन दो विद्युत संयंत्रों को ₹ 1484.72 करोड़ मूल्य के कुल 60.26 लाख टन कोयले की आपूर्ति की। समस्त प्रापण रेल-मार्ग के माध्यम से किया गया था। उक्त अवधि हेतु की गयी कोयले की आपूर्ति के समक्ष, एसईसीएल ने एसटीपीएस एवं केटीपीएस को समय-समय पर रैक-वार बिल प्रस्तुत किये। एसईसीएल ने प्रत्येक बिल में से निष्प्रयोज्य भाड़े को समायोजित किया/घटाया, जिसकी गणना इसके द्वारा संबंधित बिल के कोयला आपूर्ति से संबंधित अल्प-लदान के समक्ष की गई थी। एसईसीएल ने, अपने बिलों के माध्यम से, जीएसटी से पूर्व की व्यवस्था एवं जीएसटी व्यवस्था के दौरान की गयी आपूर्तियों के समक्ष कोयले के अल्प-लदान हेतु क्रमशः ₹1.55 करोड़ एवं ₹ 36.51 करोड़ का निष्प्रयोज्य भाड़ा समायोजित किया।

एसईसीएल द्वारा 2017-20 के दौरान प्रस्तुत किये गये बिलों की नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि रेलवे रसीदों में स्पष्टतः दर्शाया गया था कि भारतीय रेल द्वारा खान स्रोत से विद्युत संयंत्रों तक कोयले के परिवहन हेतु वसूले गये भाड़े में सेवाकर/जीएसटी⁵⁹ सम्मिलित था जबकि एसईसीएल द्वारा बिलों में समायोजित निष्प्रयोज्य भाड़ा परिपूर्ण नहीं था क्योंकि इसमें

58 इसमें नमूना जांच के आधार पर अभिलेखों की समीक्षा हेतु चयनित तीन माह की अवधि सम्मिलित है।

59 अप्रैल 2017 से जून 2017 के दौरान 4.50 प्रतिशत की दर से सेवाकर एवं जुलाई 2017 से मार्च 2020 के दौरान 5 प्रतिशत की दर से माल और सेवा कर।

कर संबंधी घटक सम्मिलित नहीं था। यह इंगित करता है कि कम्पनी को एसईसीएल से निष्प्रयोज्य भाड़े का पुनर्भुगतान भारतीय रेल द्वारा इससे वसूले गये भाड़े की दरों से कम दरों पर प्राप्त हुआ। परिणामस्वरूप, कम्पनी को एसईसीएल से भारतीय रेल को 2017-20 के दौरान संबंधित समतुल्य निष्प्रयोज्य भाड़े के मूल्य पर भुगतान किए गए सेवाकर/जीएसटी के पेटे ₹ 1.90 करोड़⁶⁰ का पुनर्भुगतान प्राप्त नहीं हुआ था।

उपरोक्त से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता था कि:

- कम्पनी एसईसीएल से 2017-20 हेतु ₹1.90 करोड़ मूल्य के कर संबंधी घटक की पहचान एवं वसूली/समायोजन समुचित आंतरिक जांच के अभाव में सुनिश्चित नहीं कर सकी। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा जीएसटी से पूर्व व्यवस्था हेतु ध्यान में लाई गई अल्प-वसूली की गणना एक नमूना जांच अवधि के लिए की गई है। साथ ही, उक्त अनियमितता का पुनरावर्ती-प्रभाव 2020-21 से प्राप्त होने वाली आपूर्तियों पर था। अतः निष्प्रयोज्य भाड़े के अल्प-पुनर्भुगतान की वास्तविक राशि इस आक्षेप में प्रतिवेदित राशि से अधिक हो सकती है।
- दोनों कोयला आपूर्तिकर्ताओं (एसईसीएल एवं एनसीएल) द्वारा प्रस्तुत किये गये बिलों की नमूना जांच के दौरान, ऐसे प्रकरण देखे गये थे जिनमें निष्प्रयोज्य भाड़े की गणना एवं समायोजन हेतु प्रयुक्त अल्प-लदान की मात्रा, स्टेन्सिल्ड वहन क्षमता एवं वैगन में लदान किये गये कोयले के वास्तविक अभिलिखित भार के अंतर से भिन्न थी। तथापि, प्रबंधन उक्त अंतर के कारणों को लेखापरीक्षा के दौरान स्पष्ट नहीं कर सका था। अतः ऐसे प्रकरणों में और भी अल्प-समायोजन होने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता परन्तु अल्प-समायोजन की मात्रा, यदि कोई हो तो, का वांछित विवरण के अभाव में लेखापरीक्षा द्वारा मापन नहीं किया जा सका।

सरकार ने, प्रत्युत्तर में, तथ्यों को स्वीकार किया (मार्च 2021) एवं कहा कि निष्प्रयोज्य भाड़े हेतु क्रेडिट नोट्स जारी करने के लिए एसईसीएल से संपर्क किया जा रहा है यद्यपि एसईसीएल से आदिनांक तक कोई प्रतिक्रिया नहीं मिली है। इसने आगे कहा कि दोनों संयंत्रों को भी एसईसीएल से वांछित क्रेडिट नोट्स प्राप्त करने के लिए अल्प-पुनर्भुगतान के वास्तविक मूल्य की गणना करने हेतु निर्देशित किया गया है। साथ ही, सरकार ने एसईसीएल के साथ प्रकरण पर विचार करने एवं लेखापरीक्षा को प्रकरण की अग्रिम प्रगति से अवगत करवाने हेतु आश्वस्त किया।

तथ्य इस प्रकार यह रहा कि कोयले के अल्प-लदान पर निष्प्रयोज्य भाड़े के अल्प-समायोजन के कारण कम्पनी ने ₹1.90 करोड़ की न्यूनतम हानि वहन की।

60 ₹1.55 करोड़ का 4.5 प्रतिशत + ₹36.51 करोड़ का 5.00 प्रतिशत।

सिफारिशें

कम्पनी को निष्प्रयोज्य भाड़े के अल्प-समायोजन के वास्तविक मूल्य की पुनर्गणना अतिशीघ्र करनी चाहिए एवं एसईसीएल से इस प्रकार आंकी गई राशि की वसूली/समायोजन को यथाशीघ्र सुनिश्चित करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, भविष्य में इसे ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति की रोकथाम हेतु सुधारात्मक कार्यवाही करनी चाहिए।

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

2.4 प्रशासनिक अनुमोदन एवं सरकारी गारंटी प्राप्त किए जाने की अनिवार्य पूर्व-आवश्यकताएं ₹ 4,121 करोड़ मूल्य के ऋणों को प्राप्त किए जाने हेतु अनदेखी की गई थी

तीनो डिस्कॉम्स ने राज्य सरकार से प्रशासनिक अनुमोदन एवं ऋणों पर गारंटी की व्यवस्था की अनिवार्य पूर्व आवश्यकताओं का पालन किए बिना ₹ 4121 करोड़ मूल्य के ऋण प्राप्त किये। डिस्कॉम्स के अनियमित वित्तीय व्यवहार ने उन्हें ₹ 9.36 करोड़ की ब्याज छूट से वंचित कर दिया। डिस्कॉम्स ने उस अवधि के लिए भी गारंटी कमीशन के भुगतान हेतु ₹ 35.13 करोड़ व्यय किये जिसमें राज्य सरकार द्वारा विस्तारित गारंटियां वैध नहीं थी।

राज्य की तीन⁶¹ विद्युत वितरण कंपनियों (डिस्कॉम्स) अपनी कोष आवश्यकता की पूर्ति हेतु समय-समय पर वित्तीय संस्थानों (एफआई)/बैंकों से सावधि ऋण (सुरक्षित/असुरक्षित) प्राप्त करती हैं। कार्यशील पूंजी ऋण (डब्ल्यूसीएल) सहित असुरक्षित ऋणों की प्रतिभूति हेतु, डिस्कॉम्स संबंधित वित्तीय संस्थानों के पक्ष में राज्य सरकार से गारंटी की व्यवस्था करती हैं। इसके बदले में, राज्य सरकार, राज्य गारंटी अनुदान विनियम 1970 के अनुसार डिस्कॉम्स से गारंटी कमीशन वसूलती है। सरकारी गारंटी मांगे जाते समय, डिस्कॉम्स को राजस्थान राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम (आरएफआरबीएम), 2005 के अन्तर्गत निर्दिष्ट प्रावधानों/मापदंडों की अनुपालना में दस्तावेजों को प्रस्तुत किया जाना एवं महत्वपूर्ण सूचनाएं प्रकट किया जाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, डिस्कॉम्स को संबंधित एफआई द्वारा जारी किए गये ऋण अनुमोदन पत्रों में निर्धारित पूर्व-संवितरण शर्तों यथा समझौता ज्ञापन (एमओए) का निष्पादन, प्रतिभूति दस्तावेज (गारंटी विलेख) इत्यादि की अनुपालना किया जाना अपेक्षित है। तदनुसार, डिस्कॉम्स को ऋण प्राप्त करने हेतु निम्नलिखित प्रक्रिया की सुव्यवस्थित तरीके से अनुपालना की जानी चाहिए:

61 जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (जेवीवीएनएल), अजमेर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (एवीवीएनएल) एवं जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (जेडीवीवीएनएल)।



राज्य के तीन डिस्कॉम्स ने 2016-18 के दौरान छह डब्ल्यूसीएल (₹ 5808 करोड़)⁶² दो वित्तीय संस्थानों⁶³ से प्राप्त किये। यह ऋण विद्युत क्रय के बकाया दायित्वों से संबंधित परिचालन आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु प्राप्त किए गये थे।

ऋण स्वीकृति पत्रों की पूर्व-संवितरण शर्तों के अनुसार, डिस्कॉम्स को एमओए निष्पादित किए जाने थे एवं तत्पश्चात प्रतिभूति दस्तावेज अर्थात् बकाया भुगतान/पुर्नभुगतान हेतु राज्य सरकार की बिना शर्त, सतत एवं अपरिवर्तनीय गारंटी रखने वाला गारंटी विलेख पत्र को एफआई के पक्ष में सृजित करने थे। इस प्रकार निष्पादित किए गए गारंटी विलेख संबंधित ऋणों का संवितरण प्राप्त किए जाने से पूर्व एफआई को प्रस्तुत किए जाने थे। इन ऋणों के ऋण स्वीकृति पत्रों एवं एमओए में प्रभावी ब्याज दर के ऊपर 25 आधार अंक (बीपीएस) (अर्थात् 0.25 प्रतिशत प्रति वर्ष) की छूट प्रदान किए जाने का प्रावधान था जो कि सरकारी गारंटी हेतु, इसके प्रस्तुत⁶⁴ किए जाने के पश्चात दी जानी थी एवं यह ऐसी गारंटी की प्रभावी तिथि से लागू होनी थी। प्रतिभूति/गारंटी विलेख पत्र प्रस्तुत करने में विलंब हेतु एक एफआई (पीएफसी) द्वारा बकाया राशि पर एक प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से अतिरिक्त ब्याज वसूल किया जाना था।

इन छह डब्ल्यूसीएल के लिए आवेदन एक साथ 20 दिसंबर 2016 को किए गये थे। इन छह डब्ल्यूसीएल में से चार, जो सरकारी गारंटी सुनिश्चित किए बिना प्राप्त किए गए थे, से संबंधित विवरण नीचे दिया गया है:

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	डिस्कॉम का नाम	स्वीकृति की तिथि	एमओए की तिथि	तिथि जिस पर ऋण प्राप्त किया गया था	ऋण संस्वीकृति एवं प्राप्त किया जाना
अ. पॉवर फाइनेंस कारपोरेशन लिमिटेड (पीएफसी)से ऋण					
1	जेवीवीएनएल	30 दिसम्बर 2016	1 फरवरी 2017	7 फरवरी 2017 एवं 2 मार्च 2017	1217

62 प्रत्येक एफआई से ₹2904 करोड़ मूल्य के तीन ऋण {अर्थात् जेवीवीएनएल (₹ 1,217 करोड़), एवीवीएनएल (₹ 776 करोड़) एवं जेडीवीवीएनएल (₹ 911 करोड़)}।

63 पॉवर फायनेन्स कारपोरेशन (पीएफसी) एवं ग्रामीण विद्युतीकरण निगम लिमिटेड (आरईसी)।

64 आरईसी ऋण के प्रकरण में, गारंटी विलेख प्रस्तुत करने हेतु 45 दिवसों की अनुग्रह अवधि अनुमत्य थी।

क्र.सं.	डिस्कॉम का नाम	स्वीकृति की तिथि	एमओए की तिथि	तिथि जिस पर ऋण प्राप्त किया गया था	ऋण संस्वीकृति एवं प्राप्त किया जाना
2	एवीवीएनएल	30 दिसम्बर 2016	1 फरवरी 2017	7 फरवरी 2017 एवं 2 मार्च 2017	776
3	जेडीवीवीएनएल	30 दिसम्बर 2016	1 फरवरी 2017	7 फरवरी 2017 एवं 2 मार्च 2017	911
कुल अ					2904
ब. ग्रामीण विद्युतीकरण निगम लिमिटेड (आरईसी) से ऋण					
4	जेवीवीएनएल	9 फरवरी 2017	15 मार्च 2017	25 सितम्बर 2017	1217
कुल ब					1217
कुल (अ+ब)					4121

स्रोत:- डिस्कॉम्स के अभिलेख

यह पाया गया कि इन ऋणों की स्वीकृति के बाद, डिस्कॉम्स की उधार समितियों ने (i) ऋणों की प्राप्ति हेतु एवं (ii) राज्य सरकार से इसकी सहमति प्रदान किए जाने तथा सरकारी गारंटी जारी किए जाने इत्यादि हेतु अनुरोध करने के लिए अनुमोदन प्रदान किया (19 जनवरी 2017 एवं 6 मार्च 2017), जिसकी उनके निदेशक मंडलों (बीओडी) द्वारा भी पुष्टि की गई थी (फरवरी-मार्च 2017)। प्रशासनिक सहमति एवं सरकारी गारंटी प्राप्त किए जाने हेतु प्रस्तावों की पहल करने के स्थान पर, डिस्कॉम्स ने गारंटी विलेखों को प्रस्तुत किए जाने की अवधि को बढ़ाए जाने एवं इससे संबंधित तीन ऋणों को गारंटी विलेखों को प्रस्तुत किए जाने में विलंब हेतु लगाए जाने वाले अतिरिक्त ब्याज को प्रभारित किए बिना आहरण किए जाने को अनुमत्य करने हेतु पीएफसी की अनुमति प्राप्त की (फरवरी 2017)। तत्पश्चात, डिस्कॉम्स ने एमओए निष्पादित किए जाने के बाद 2 मार्च 2017 तक ₹ 2904 करोड़⁶⁵ की सम्पूर्ण ऋण राशि आहरित कर ली। आरईसी से चतुर्थ ऋण (क्र.सं. 4) 25 सितंबर 2017 को प्राप्त किया गया था।

इस दौरान, डिस्कॉम्स ने ऊर्जा विभाग (डीओई), राजस्थान सरकार को वैयक्तिक प्रस्ताव विलंब से (23 मार्च 2017 से 31 मार्च 2017 तक) अग्रेषित किये एवं सभी चार ऋणों के संबंध में राज्य सरकार से प्रशासनिक सहमति मांगी। डिस्कॉम्स ने ऊर्जा विभाग से इन ऋणों पर सरकारी गारंटी की व्यवस्था, वित्त विभाग के माध्यम से, करवाने हेतु अनुरोध भी किया। डिस्कॉम्स का प्रशासनिक विभाग होने के नाते, ऊर्जा विभाग ने ऋणों को प्राप्त किए जाने हेतु प्रशासनिक सहमति व्यक्त की (19 अप्रैल 2017) एवं इन ऋणों पर सरकारी गारंटी जारी करने के लिए प्रकरणों को वित्त विभाग को भी अग्रेषित किया (20 अप्रैल, 2017)। वित्त विभाग ने सभी प्रस्तावों को वापस लौटाया (मई 2017) एवं चालू वर्ष (2017-18) से संबंधित अद्यतन

65 7 फरवरी 2017 को ₹ 2240 करोड़ एवं 2 मार्च 2017 को ₹664 करोड़।

सूचनाएं/दस्तावेजों⁶⁶ मांगे क्योंकि प्रस्तावों के साथ प्रस्तुत सूचनाएं/दस्तावेज अप्रचलित हो गए थे। वित्त विभाग ने प्रस्तावों को अग्रेषित किए जाने में असामान्य विलम्ब के बारे में भी स्पष्टीकरण मांगा। तथापि, विस्तृत पत्राचार (मई 2017 से जुलाई 2017) के उपरांत भी, डिस्कॉम्स वित्त विभाग द्वारा उठाए गए प्रश्नों पर पूर्ण सूचनाएं/दस्तावेज एवं संतोषजनक स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं कर सके। साथ ही, पीएफसी से संबंधित संपूर्ण ऋण राशि (₹ 2904 करोड़) को आहरित किए जाने के तथ्य को भी विलंब से जुलाई 2017 में वित्त विभाग के समक्ष प्रकट किया गया था। परिणामस्वरूप, वित्त विभाग ने सरकारी गारंटी प्राप्त करने के लिए भेजी गई सभी चार ऋण पत्रावलियों को वापस लौटा दिया (27 जुलाई 2017)।

डिस्कॉम्स, ऊर्जा विभाग एवं वित्त विभाग के मध्य कई दौर की प्रस्तुतियों, बैठकों एवं सम्प्रेषणों को आयोजित (सितंबर 2017 से फरवरी 2018) किए जाने के पश्चात, डिस्कॉम्स ने प्रस्तावों को एक बार पुनः राज्य सरकार को यह आश्वासन देकर प्रस्तुत किया (मार्च 2018) कि (i) डिस्कॉम्स ऋण को आहरण किए जाने की तिथि से बकाया देयताओं पर गारंटी कमीशन जमा करायेंगे; एवं (ii) आरएफआरबीएम अधिनियम, 2005 के अन्तर्गत निर्धारित सीमाएं ऋण आहरण के कारण प्रभावित नहीं होंगी। राज्य सरकार ने इन सभी ऋणों के लिए संबंधित वित्तीय संस्थानों के पक्ष में गारंटी विलेख निष्पादित किए (28 मार्च 2018)। वित्त विभाग ने इन गारंटी विलेखों को अग्रेषित करते हुए, वित्तीय संस्थानों को संबंधित ऋणों के आहरण की तिथि से उनकी वैधता की प्रभावशीलता के बारे में बताया। इसके अतिरिक्त, वित्त विभाग ने डिस्कॉम्स से इन गारंटियों पर गारंटी कमीशन की मांग की। डिस्कॉम्स ने भी वित्तीय संस्थानों को गारंटी विलेखों को अग्रेषित करते हुए ब्याज दर में छूट की वापसी का दावा किया (31 मार्च 2018), जो कि गारंटी विलेखों के प्रस्तुत किए जाने पर ऋणों की आहरण की तिथि से स्वीकार्य था एवं धन वापसी हेतु अनेक बार अनुरोध किया (सितंबर 2018 तक), परन्तु समस्त अनुरोध अनुत्तरित रहे। इस दौरान, डिस्कॉम्स ने मार्च 2018 तक की समाप्त अवधि हेतु ऋणों पर गारंटी कमीशन के पेटे ₹ 35.13 करोड़ (पीएफसी ऋणों के लिए ₹ 29.04 करोड़ + आरईसी ऋण के लिए ₹ 6.09 करोड़) जमा किए (अप्रैल 2018)। बाद में, लेखापरीक्षा में उजागर होने पर (नवंबर 2018/जनवरी 2019), डिस्कॉम्स ने पुनः अपने तीन ऋणों हेतु पीएफसी से ₹ 8.13 करोड़ की छूट का दावा किया (दिसंबर 2018/जून 2019)। पीएफसी ने यह कहते हुए छूट को बढ़ाने से मना कर दिया (जनवरी/जून 2019) कि इसकी नीति के तहत इस तरह की छूट केवल गारंटी विलेखों के निष्पादन की तिथि से अनुमत होती है। साथ ही, चतुर्थ ऋण के प्रकरण में, आरईसी ने अतिरिक्त/शास्ति ब्याज के पेटे ₹ 1.23 करोड़ की मांग की (जून 2018) क्योंकि इसने भी गारंटी विलेख के निष्पादन होने तक, जो कि अक्टूबर 2019 में जमा किया गया था, ब्याज दर में छूट को स्वीकार नहीं किया था। डिस्कॉम्स ने उस अवधि हेतु, जिस दौरान ऋणों को असुरक्षित माना गया था, के संबंध में भुगतान किये गये गारंटी कमीशन की वापसी हेतु

66 बीओडी के स्वीकृति प्रस्ताव जिसमें वर्ष 2017-18 के दौरान वांछित सरकारी गारंटी की राशि एवं 2017-18 के अंत में ऋणों का अनुमानित शेष, 2017-18 में बकाया सरकारी गारंटियों की अद्यतन स्थिति, त्रैमासिक ऋण आहरण अनुसूची इत्यादि सम्मिलित हैं।

राज्य सरकार से भी अनुरोध किया, परन्तु यह भी राज्य सरकार द्वारा मना कर दिया था (सितम्बर 2019)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि:

1. सभी तीनों डिस्कॉम्स ने ऋण स्वीकृति पत्रों/एमओए में निर्दिष्ट मानक प्रक्रिया की अनदेखी की क्योंकि ऋण वित्तीय संस्थानों के पक्ष में प्रतिभूति दस्तावेज/गारंटी विलेख सृजित किए जाने की अनिवार्य पूर्व-संवितरण शर्त की अनुपालना किए बिना प्राप्त किए गये थे। डिस्कॉम्स की लापरवाही इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि पीएफसी से लिए गये तीनों ऋणों के प्रकरण में, तीनों डिस्कॉम्स में से किसी ने भी इन ऋणों को लिए जाने से पूर्व प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त करने एवं सरकारी गारंटी की व्यवस्था करने हेतु प्रस्तावों को प्रस्तुत भी नहीं किया।
2. सरकारी सहमति एवं सरकारी गारंटी प्राप्त किए जाने हेतु प्रस्तावों को प्रस्तुत करने में असाधारण विलंब (23-31 मार्च 2017) एवं इन प्रस्तावों को वित्तीय वर्ष (2016-17) की लगभग समाप्ति पर प्रस्तुत करने के कारण समय पर ऋणों पर गारंटी प्राप्त किए जाने को बाधित किया।
3. साथ ही डिस्कॉम्स ने, प्रारंभिक प्रस्तावों को प्रस्तुत करते समय इस महत्वपूर्ण तथ्य को प्रकट नहीं किया था कि चार ऋणों में से, ₹ 2904 करोड़ मूल्य के तीन ऋण, जिनके लिए सरकारी गारंटी मांगी जा रही थी, पीएफसी से पूर्व में ही आहरण किए जा चुके थे।
4. ऐसा कोई कानूनी प्रावधान विद्यमान नहीं है जो पूर्वव्यापी प्रभाव से ऋण पर गारंटी प्रस्तुत करने को अनुमत्य करता हो। अतः गारंटी विलेखों के पूर्वव्यापी प्रभावशीलता के आधार पर छूट प्राप्त करने हेतु डिस्कॉम्स के दावे वैध नहीं थे। परिणामस्वरूप, दोनों वित्तीय संस्थानों द्वारा दावे नकार दिए गये थे।
5. सरकारी गारंटी प्राप्त होने के पश्चात (15-16 मार्च 2018), डिस्कॉम्स ने शेष दो ऋणों (पांचवें व छठे ऋणों हेतु ₹ 1687 करोड़) को तुरंत प्राप्त किया (27 मार्च 2018)। यह इंगित करता है कि डिस्कॉम्स को अपनी वित्तीय प्रतिबद्धताओं के लिए धन की अत्यंत आवश्यकता थी। तथापि, डिस्कॉम्स, उच्चतर ब्याज दायित्व वाली वित्तीय प्रतिबद्धताएं होने के उपरांत भी, इन ऋणों के आहरण को स्थगित करने के लिए बाध्य थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त करना एवं सरकारी गारंटी की व्यवस्था करना ऋण प्राप्ति प्रक्रिया के महत्वपूर्ण भाग हैं क्योंकि इनमें न केवल वैधानिक अनुपालना सम्मिलित है अपितु सारभूत वित्तीय निहितार्थ भी शामिल हैं। साथ ही, राज्य सरकार के समक्ष सही एवं पूर्ण तथ्यों का समय पर प्रकटन भी महत्वपूर्ण है क्योंकि राज्य सरकार निर्दिष्ट कानूनों के अनुसार अपने राजकोषीय एवं बजटीय मापदंडों/दायित्वों को बनाए रखने के लिए इन तथ्यों पर निर्भर

करती है। तथापि, तीनो डिस्कॉम्स ने इस प्रकार के महत्वपूर्ण प्रावधानों/शर्तों की अनुपालना नहीं किए जाने को टालने हेतु उचित नियंत्रणों को विकसित नहीं किया था।

सरकार ने कहा (मार्च 2021) कि गंभीर नकदी संकट एवं विद्युत क्रय दायित्वों की पूर्ति करने हेतु निधियों की कोषों की अत्यावश्यकता होने के कारण, डिस्कॉम्स ने सरकारी गारंटी प्राप्त किए जाने हेतु प्रस्तावों के प्रस्तुतिकरण से पूर्व ही ऋणों को प्राप्त किया जिससे कि उन्हें अपनी प्रतिबद्धताओं की पूर्ति करने में सहायता मिली। इसके अतिरिक्त, डिस्कॉम्स आहरण अनुसूची से विचलन नहीं कर सके क्योंकि विचलन पर भी बराबर शास्ति (0.25 प्रतिशत) प्रभावित होगी। इसने आगे कहा कि गारंटी जारी किए जाने में विलंब एवं पूर्वव्यापी प्रभाव से गारंटी कमीशन प्रभारित किए जाने की शर्त डिस्कॉम्स के नियंत्रण में नहीं थी क्योंकि वित्त विभाग ने इसकी आंतरिक एफआरबीएम बाध्यताओं के कारण, गारंटी प्रदान किए जाने में लगभग एक वर्ष का समय लिया एवं गारंटी कमीशन को ऋण प्राप्त करने की वास्तविक तिथि से प्रभारित किए जाने हेतु प्रावधान किया। आक्षेप को स्वीकार करते हुए, दो डिस्कॉम्स (एवीवीएनएल एवं जेवीवीएनएल) ने भविष्य में अनिवार्य पूर्व आवश्यकताओं की अनुपालना किए जाने का आश्वासन दिया। यह भी कहा गया कि जेवीवीएनएल ने वित्त विभाग, राजस्थान सरकार के समक्ष सही एवं पूर्ण तथ्यों को प्रकट किया था।

तथ्य यह रहा कि डिस्कॉम्स ने अनिवार्य पूर्व आवश्यकताओं की अनदेखी की क्योंकि उन्होंने ऋणों की प्राप्ति के पश्चात प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त किए जाने हेतु एवं सरकारी गारंटी की व्यवस्था हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत किये थे। परिणामस्वरूप, डिस्कॉम्स न केवल ₹ 9.36 करोड़ की छूट से वंचित रहे थे अपितु उस अवधि के लिए भी, जिसमें संबंधित सरकारी गारंटी वैध नहीं थी, ₹ 35.13 करोड़ का गारंटी कमीशन भी दिया था।

सिफारिशें:

डिस्कॉम्स को चाहिए कि:

- उनकी उधारियों को इस तरीके से नियोजित करे जिससे कि वह समयबद्ध तरीके से कोष जुटा सकें;
- भविष्य में अनिवार्य आवश्यकताओं/प्रक्रियाओं की निष्ठापूर्वक अनुपालना सुनिश्चित करें एवं इनके उल्लंघन की रोकथाम हेतु उचित नियंत्रण/जांच प्रणाली स्थापित करें।

जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड

2.5 व्यावसायिक नियमों की मैपिंग नहीं किए जाने के कारण शास्ति/शुल्क का अल्प-आरोपण

बिलिंग-प्रणाली में व्यावसायिक नियमों/सूत्र की मैपिंग नहीं करना तथा विद्युत के अधिक आहरण एवं शास्ति राशि की गणना मानवीय रूप से किए जाने की परिणति आधिक्य क्षमता उपयोग हेतु ₹ 2.80 करोड़ के शास्ति/शुल्क के अल्प-आरोपण के रूप में हुई।

राजस्थान विद्युत विनियामक आयोग (आरईआरसी) ने, आरईआरसी (कैप्टिव विद्युत संयंत्रों द्वारा वितरण लाइसेंसधारियों को विद्युत विक्रय हेतु टैरिफ) विनियम, 2010 (विनियमन 2010) एवं आरईआरसी (ओपन एक्सेस हेतु नियम एवं शर्तें) विनियम, 2016 (विनियम 2016) अधिसूचित (मई 2010 एवं जनवरी 2016) किए। यह विनियम प्रावधान करते हैं कि:

- स्टैंडबाय एवं स्टार्ट-अप आपूर्ति की माह के दौरान बिलिंग दैनिक आधार पर अस्थायी आपूर्ति टैरिफ पर, आरईआरसी द्वारा अनुमोदित विद्युत आपूर्ति हेतु टैरिफ, जैसा कि एचटी वृहद-औद्योगिक आपूर्ति सेवा पर लागू है, के अनुसार की जाएगी। {विनियम 2010 का क्रमांक 7 (4)};
- अधिक आहरण की स्थिति में, किसी ओपन एक्सेस⁶⁷ उपभोक्ता को क्षमता से अधिक उपयोग⁶⁸ हेतु संपूर्ण माह के लिए स्थायी शुल्क और विद्युत शुल्क⁶⁹ के उस प्रतिशत के समकक्ष शुल्क देना आवश्यक होगा जिस प्रतिशत से उस माह के दौरान अधिक मांग प्रयुक्त की गई हो। {विनियम 2016 का क्रमांक 21 (V)}; एवं
- ओपन एक्सेस उपभोक्ता समस्त स्रोतों (ओपन एक्सेस एवं कंपनी को सम्मिलित करते हुए) से अपनी कुल आहरण के योग को कम्पनी द्वारा स्वीकृत अनुबंधित मांग तक सीमित करेगा। साथ ही, यदि किसी ब्लॉक में वास्तविक आहरण अनुमत्य आहरण से अधिक हो तो प्रतिशतीय अधिक आहरण की गणना अनुमत्य आहरण पर की जाएगी तथा एक माह की सभी ब्लॉक अवधियों में ऐसे अधिक आहरण के अधिकतम प्रतिशत को उस माह के दौरान अधिक क्षमता (अधिमांग) उपयोग माना जाएगा एवं विनियम 21 (V) के अनुसार बिलिंग की जाएगी। {विनियम 2016 का क्रमांक 26}

67 विद्युत अधिनियम 2003 के अनुसार, ओपन एक्सेस से अभिप्राय प्रसारण लाइनों अथवा वितरण तंत्र अथवा ऐसी लाइनों अथवा तंत्र से संबद्ध सुविधाओं का उपयुक्त आयोग द्वारा निर्दिष्ट विनियमों के अनुसार उत्पादन करने में संलग्न किसी लाइसेंसधारी अथवा ग्राहक अथवा व्यक्ति द्वारा उपयोग किये जाने हेतु पक्षपात-रहित प्रावधान से है।

68 विनियम 2016 के विनियम क्रमांक 26 में निर्दिष्ट प्रणाली के अनुसार गणना किया गया।

69 स्थाई एवं विद्युत शुल्क की गणना प्रभावी टैरिफ आदेशों में निर्दिष्ट दरों के आधार पर की जानी थी।

विनियम 2016 के विनियम क्रमांक 9 की अनुपालना में, राजस्थान राज्य विद्युत प्रसारण निगम लिमिटेड (आरआरवीपीएनएल) ने, आरईआरसी के अनुमोदन से, कम्पनी/आरआरवीपीएनएल के प्रसारण/वितरण तंत्र से ओपन एक्सेस उपलब्ध करने हेतु 'ओपन एक्सेस प्रदान कराने हेतु प्रक्रिया' जारी की (मई 2016/मई 2018)। अल्पकालीन ओपन एक्सेस हेतु प्रक्रिया की धारा 3 के वाक्यांश 8 ने विनियम क्रमांक 21(v) एवं 26 के प्रावधान दोहराए थे तथा 'प्रतिशतीय अधिक आहरण'⁷⁰ के सूत्र की व्याख्या की थी जो निम्नानुसार है:

प्रतिशतीय अधिक आहरण	वास्तविक आहरण – कुल अनुमत्य आहरण⁷¹ X 100
	कुल अनुमत्य आहरण अथवा अनुबंधित मांग जो भी कम हो

लेखापरीक्षा ने देखा कि जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (कम्पनी) ने पुनर्गठित त्वरित विद्युत विकास एवं सुधार कार्यक्रम (आर-एपीडीआरपी) को क्रियान्वित किए जाने हेतु एक आईटी कार्यान्वयन एजेंसी (विकासकर्ता) नियुक्त की (सितम्बर 2009)। कार्यक्षेत्र में मीटरिंग एवं बिलिंग संग्रहण (एमबीसी) मॉड्यूल को विकसित किया जाना सम्मिलित था, जिसमें विकासकर्ता द्वारा कम्पनी को इसके व्यावसायिक नियमों एवं नीतियों की रूपरेखा तैयार करने, गठन करने, संरचना करने एवं प्रबंधन करने हेतु सक्षम करने के लिए व्यावसायिक नियम ढांचा प्रदान किया जाना आवश्यक था। कम्पनी ने आरईआरसी द्वारा समय-समय पर जारी किए गए टैरिफ नियम एवं विनियम के अनुसार नियम बनाए तथा विकासकर्ता को एमबीसी मॉड्यूल में व्यावसायिक नियमों की मैपिंग करने हेतु आवश्यक परिपत्र/कार्यालय आदेश जारी किए। इसलिए, विद्युत शुल्क, स्थाई शुल्क, विभिन्न शास्ति इत्यादि की गणना करने के लिए व्यावसायिक नियमों/सूत्रों को एमबीसी मॉड्यूल में ही मैप किया जाना था जिससे कि मानवीय हस्तक्षेप के अधीन होने वाली गलत गणनाओं से उत्पन्न राजस्व हानि/अल्प-वसूली के अवसरों को टाला जा सके।

कम्पनी के एचटी उपभोक्ताओं के अभिलेखों की समीक्षा (नवंबर 2019) के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि इसने एक वृहद-औद्योगिक एचटी उपभोक्ता (उपभोक्ता) के साथ उक्त उपभोक्ता के परिसर तक 1000 केवीए तक की नियमित अधिकतम मांग (अर्थात् अनुबंधित मांग) एवं 6250 केवीए⁷² तक की अधिकतम मांग की स्टैंडबाय-आपूर्ति (अर्थात् स्टैंडबाय मांग) की विद्युत आपूर्ति करने हेतु एक करार किया (सितम्बर 2007)। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि उपभोक्ता के कैप्टिव विद्युत संयंत्र में अपरिहार्य रूकावट आने (21 अगस्त 2019) के कारण, उपभोक्ता ने कुल अनुमत्य आहरण (7250 केवीए) की सीमा को पार किया चूंकि उस दिन एक विशेष ब्लॉक अवधि के दौरान वास्तविक आहरण 19763.20 केवीए दर्ज किया गया। उपभोक्ता पर माह अगस्त 2019 हेतु जारी किए गए मासिक विद्युत बिल ने दर्शाया कि कम्पनी ने उक्त माह

70 इसका अभिप्राय अधिक आहरण की प्रतिशतता से है जब वास्तविक आहरण कुल अनुमत्य आहरण से अधिक हो।

71 अनुबंधित मांग एवं अनुसूचित कैप्टिव उपयोग/स्टैंडबाय अनुबंधित मांग का योग।

72 पूर्व में स्टैंडबाय मांग 4250 केवीए थी जिसे 20 सितंबर 2017 को बढ़ाया गया था।

के दौरान उपभोक्ता पर क्षमता से अधिक उपयोग के पेटे ₹ 48.58 लाख का शुल्क/शास्ति आरोपित किए थे एवं यह उपभोक्ता द्वारा जमा करवा दिए गये थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने अधिक आहरण प्रतिशतता की गणना हेतु आरईआरसी द्वारा अनुमोदित व्यावसायिक नियमों/सूत्र को एमबीसी मॉड्यूल में मैप नहीं किया था एवं इस प्रकार, कम्पनी क्षमता से अधिक उपयोग हेतु आरोपित किए जाने वाले शुल्क/शास्ति की गणना मानवीय-रूप से करने के लिए अपने नियामक कार्य एवं वाणिज्यिक (आरएएण्डसी) प्रकोष्ठ⁷³ पर निर्भर रही जिसमें सारभूत राजस्व की गणना करने में मानवीय भूल/हस्तक्षेप की संभावना के साथ-साथ उपयुक्त शुल्क/शास्ति की वसूली नहीं किए जाने/अल्प-वसूली का जोखिम सदैव निहित था।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि इस प्रकरण में, आरएएण्डसी प्रकोष्ठ द्वारा उपभोक्ता के अगस्त 2019 के मासिक विद्युत बिल में अधिक आहरण प्रतिशतता की गणना हेतु प्रयुक्त सूत्र गलत था क्योंकि:

- i. आरएएण्डसी प्रकोष्ठ ने सूत्र लगाते समय सही भाजक अर्थात् 1000 केवीए {अनुबंधित मांग (1000 केवीए) एवं कुल अनुमत्य आहरण (7250 केवीए) में से कमतर} के स्थान पर गलत भाजक अर्थात् 7250 केवीए का प्रयोग किया। परिणामस्वरूप, बिल में गणना की गई अधिक आहरण प्रतिशतता (172.59 प्रतिशत) गलत थी क्योंकि सही अधिक आहरण प्रतिशतता 1251.32 प्रतिशत होनी चाहिए थी।
- ii. क्षमता से अधिक उपयोग हेतु शास्ति/शुल्क की गणना मात्र अनुबंधित मांग संबंधी विद्युत शुल्क एवं स्थायी शुल्क के योग को प्रयुक्त किए जाने के स्थान पर कुल विद्युत शुल्क एवं कुल स्थायी शुल्क के योग (स्टैंडबाय मांग संबंधी विद्युत एवं स्थायी शुल्क को सम्मिलित करते हुए) को प्रयुक्त करते हुए प्रचलित टैरिफ दरो पर की गयी थी।
- iii. अधिक आहरण की सही प्रतिशतता एवं सही सूत्र को अपनाने के उपरांत क्षमता से अधिक उपयोग हेतु आरोपित किए जाने वाली शास्ति/शुल्क ₹ 0.49 करोड़ के स्थान पर ₹ 3.29 करोड़ आँकी गई। इस प्रकार, अधिक आहरण की गलत प्रतिशतता एवं शास्ति की गलत गणना की परिणति ₹ 2.80 करोड़ की शास्ति/शुल्क के अल्प-आरोपण के रूप में हुई।
- iv. लेखापरीक्षा में उजागर होने (22 नवम्बर 2019) के पश्चात, कम्पनी ने उपभोक्ता के खाते को अल्प-वसूली की राशि से डेबिट कर दिया (14 दिसम्बर 2019) जिसे उपभोक्ता द्वारा 18 दिसम्बर 2019 को जमा करवा दिया गया था।
- v. उपभोक्ता ने इससे पूर्व अप्रैल 2014 के दौरान कुल अनुमत्य क्षमता (8435 केवीए) को पार किया था। उस समय, कम्पनी ने मानवीय-रूप से सूत्र का प्रयोग किया एवं

73 यह बिल के आंकड़े संग्रहित करती है, बिलिंग साफ्टवेयर के माध्यम से उपभोक्ताओं (एचटी उपभोक्ता सहित) के विद्युत बिलों को तैयार करती है एवं बिलों में समायोजन करती है।

शास्ति की गणना की तथा गणना ठीक थी। तथापि, भविष्य में मानवीय हस्तक्षेप को टालने के लिए, कम्पनी द्वारा प्रथम प्रकरण घटित होने पर ही अपने बिलिंग सॉफ्टवेयर में उक्त सूत्र मैप करते हुए बिलिंग प्रणाली को सुदृढ़ बनाने हेतु सुधारात्मक प्रयास किया जाना भी अपेक्षित था जिसे सुनिश्चित नहीं किया गया था। यह इंगित करता है कि कम्पनी ने समान समस्याओं/चुनौतियों की पुनरावृत्ति की रोकथाम हेतु अपने निगरानी तंत्र को विकसित/बिलिंग प्रणाली को सशक्त नहीं किया था।

इस प्रकार, आरईआरसी द्वारा निर्दिष्ट व्यावसायिक नियम/ विनियम/ मापदंड/ सूत्र को एमबीसी मॉड्यूल में मैप नहीं किए जाने एवं प्रणालीगत कमियों/विसंगतियों की पहचान होने के पश्चात भी प्रकरणों का मानवीय रूप से निपटान जारी रखने के कारण राजस्व की हानि हुई जिसे लेखापरीक्षा द्वारा उजागर करने के पश्चात ही सुधारा जा सका। चूँकि लेखापरीक्षा समान प्रकार की कमियों/विसंगतियों वाले अन्य प्रकरणों, यदि कोई हो, को चिन्हित एवं उद्धरित करने की स्थिति में नहीं थी। अतः कम्पनी से एक व्यापक कार्यविधि संचालित किया जाना एवं चिन्हित किए गए सभी प्रकरणों में लेखापरीक्षा को सूचित करते हुए सुधारात्मक कार्यवाही किया जाना अपेक्षित है।

सरकार ने कहा (जून 2021) कि लेखापरीक्षा आक्षेप को ध्यान में रखते हुए, मानवीय रूप से गणना किए जाने को टालने के लिए, आरईआरसी द्वारा निर्दिष्ट स्टैंडबाय आपूर्ति प्रावधान हेतु व्यावसायिक नियमों को बिलिंग प्रणाली/सॉफ्टवेयर में मैप किए जाने के निर्देश जारी किये गये हैं। इसने आगे कहा कि कम्पनी समान प्रकार की समस्याओं/चुनौतियों की पुनरावृत्ति की रोकथाम के लिए अपने निगरानी तंत्र को विकसित कर रही है। बिलिंग प्रणाली को सुदृढ़ किए जाने एवं समान प्रकरणों को चिन्हित किए जाने हेतु व्यापक कार्यविधि प्रक्रियाधीन है।

तथ्य यह रहा कि बिलिंग प्रणाली में व्यावसायिक नियमों/सूत्रों को मैप नहीं करने तथा सारभूत शास्तियों की गणना मानवीय रूप से किए जाने पर निर्भर रहने के कारण कम्पनी के वित्तीय हित को जोखिम में रखा गया था।

जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड

2.6 वितरण फ्रैंचाइजी व्यवस्था

परिचय

2.6.1 भारत सरकार (जीओआई) ने निजी क्षेत्र के निवेश एवं सम्बद्ध दक्षताओं का दोहन करने के उद्देश्य से विद्युत वितरण में निजी भागीदारी की संभावना एवं स्वरूप की खोज हेतु एक कार्यबल (टास्क-फोर्स)⁷⁴ का गठन किया (नवंबर 2010)। कार्यबल ने, अपने प्रतिवेदन में, विद्युत वितरण क्षेत्र में निजी भागीदारी की अनुमति हेतु दो मॉडल प्रस्तावित किए (जुलाई 2012), जो कि निम्नानुसार हैं:

<p>सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) मॉडल</p>	<ul style="list-style-type: none"> पीपीपी मॉडल में प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से चयनित रियायतग्राही, वितरण-तंत्र संबंधी सभी कार्यों अपनी पसंद के आपूर्तिकर्ताओं से विद्युत के क्रय से एवं अंतिम उपयोगकर्ता को आपूर्ति किए जाने तक, बिलिंग एवं संग्रहण के साथ अन्य कार्यों यथा वितरण तंत्र के रखरखाव, संचालन एवं उन्नयन हेतु तथा विनियमित उपभोक्ताओं को विद्युत की आपूर्ति हेतु उत्तरदायी होगा। इसका उद्देश्य शून्य विद्युत कटौती एवं वहनीय वितरण टैरिफ सुनिश्चित करना तथा टीएंडडी हानियों को कम करना है। यह मॉडल विद्युत अधिनियम (लाइसेंसयुक्त व्यवसाय) के अनुरूप एवं पूर्णतः विनियामकीय निरीक्षण को अनुमत करने वाला होना चाहिए।
<p>फ्रैंचाइजी मॉडल</p>	<ul style="list-style-type: none"> वितरण फ्रैंचाइजी (डीएफ) मॉडल राज्य के स्वामित्व वाले डिस्कॉम्स को निजी पक्षकारों को विशिष्ट कार्यों मुस्तयः बिलिंग एवं राजस्व संग्रहण करने में उपयोग किए जाने की अनुमति प्रदान करता है। राज्य वितरण कंपनी (डिस्कॉम) द्वारा उच्चतम बोली लगाने वाले (कोई भी निजी कंपनी) को क्षेत्र का टेंडर प्रदान किया जाता है, जो डिस्कॉम की ओर से बिलिंग एवं संग्रहण का काम करता है। फ्रैंचाइजी को क्षेत्र विशेष के लिए डिस्कॉम के साथ इसके द्वारा हस्ताक्षरित अनुबंध की अवधि हेतु लक्षित विद्युत देयताओं का संग्रहण सुनिश्चित करना होगा।

भारत सरकार ने राज्य डिस्कॉम्स⁷⁵ के कायापलट हेतु योजना लागू की (अक्टूबर 2012) जिसमें निजी क्षेत्र को फ्रैंचाइजी अथवा अन्य किसी निजी भागीदारी के माध्यम से राज्य के विद्युत् वितरण क्षेत्र में सम्मिलित करने के लिए रूपरेखा तैयार करने की अनिवार्य शर्त थी। राज्य सरकार ने विद्युत् क्षेत्र सुधार हेतु परामर्श/सहयोग प्रदान करने के लिए एक राज्य कार्यबल (एसटीएफ) का गठन किया (फरवरी 2015)। एसटीएफ ने, राज्य में पीपीपी मॉडल को लागू करने में बाधाओं को ध्यान में रखते हुए, राज्य सरकार को चरणबद्ध ढंग से वितरण फ्रैंचाइजी (डीएफ) मॉडल को अपनाने/ क्रियान्वित करने का सुझाव दिया (मार्च/जून 2015)। एसटीएफ ने, जयपुर विद्युत्

74 कार्यबल का गठन योजना आयोग, भारत सरकार के सदस्य की अध्यक्षता में किया गया था।

75 योजना भारत सरकार की अंतिम पुनर्चना योजना 2012 से संबद्ध थी।

वितरण निगम लिमिटेड (कम्पनी) एवं अन्य दो राज्य डिस्कॉम्स द्वारा प्रदत्त सूचना के आधार पर, प्रथम चरण एवं द्वितीय चरण में से प्रत्येक में तीन वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र (प्रथम चरण एवं द्वितीय चरण में कम्पनी के क्रमशः दो वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र यथा कोटा शहर एवं भरतपुर शहर तथा एक वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र यथा अलवर वृत्त को सम्मिलित करते हुए) सुझाव दिया। कम्पनी ने भी चयनित वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्रों में वितरण फ्रैंचाइजी व्यवस्था के क्रियान्वयन हेतु 'आगत एवं निवेश आधारित फ्रैंचाइजी मॉडल' का चयन किया।

आगत एवं निवेश आधारित फ्रैंचाइजी मॉडल

इस फ्रैंचाइजी मॉडल के अन्तर्गत, फ्रैंचाइजी सम्बद्ध कम्पनी से निर्धारित आगत बिन्दुओ (इनपुट पॉइंट्स) पर विद्युत क्रय करता है जो किसी भी वोल्टेज स्तर पर हो सकता है तथा थोक आपूर्ति टैरिफ के आधार पर विद्युत शुल्क का भुगतान करता है। विद्युत आपूर्ति/क्रय को नियमित रूप से साप्ताहिक अथवा मासिक अंतराल पर मापा जाता है। फ्रैंचाइजी प्रदत्त क्षेत्र में वितरण लाइसेंसधारी के एजेंट के रूप में कार्य करता है; तथा इसे विद्युत अधिनियम, 2003 एवं अन्य विनियमों में उल्लेखित लाइसेंसधारी के सभी दायित्वों का पालन करना होता है। राजस्व सुरक्षा, सुनिश्चित दक्षता सुधार, प्रदत्त क्षेत्र में पूंजी निवेश करने की आवश्यकता से मुक्ति एवं गारंटीकृत नेटवर्क स्थिति/उपभोक्ता सेवा आदि इस मॉडल के लाभ हैं। अतः इसे अन्य सभी मॉडल्स में सबसे सशक्त फ्रैंचाइजी मॉडल माना जाता है।

कम्पनी ने पीडीकोर लिमिटेड को एसटीएफ की बैठक में लिए गए निर्णय के साथ-साथ वितरण फ्रैंचाइजी मॉडल पर निर्णय की अनुपालना में प्रस्ताव निवेदन (आरएफपी) दस्तावेज तैयार करने का कार्य भी प्रदान किया (सितंबर 2014)। कॉरपोरेट स्तरीय क्रय समिति (सीएलपीसी) द्वारा आरएफपी के अनुमोदन के पश्चात, कोटा शहर एवं भरतपुर शहर में वितरण फ्रैंचाइजी की नियुक्ति के लिए निविदाएं आमंत्रित की गई (अक्टूबर 2015)। तत्पश्चात्, कम्पनी के निदेशक मंडल (बीओडी) ने कुछ शर्तों को संशोधित करते हुए आरएफपी को अनुमोदित किया (दिसंबर 2015)। बोलियों के तकनीकी एवं वित्तीय मूल्यांकन के आधार पर, कोटा इलेक्ट्रिसिटी डिस्ट्रीब्यूशन लिमिटेड (केईडीएल) एवं भरतपुर इलेक्ट्रिसिटी सप्लाई लिमिटेड (बीईएसएल), जो सीईएससी लिमिटेड के संयुक्त उद्यम हैं, को क्रमशः कोटा एवं भरतपुर शहर हेतु वितरण फ्रैंचाइजी के रूप में नियुक्त किया गया (मई 2016) तथा तदनुसार, केईडीएल और बीईएसएल के साथ प्रभावी दिनांक क्रमशः 1 सितंबर 2016 एवं 1 दिसंबर 2016 से 20 वर्ष की अवधि हेतु वितरण फ्रैंचाइजी अनुबंध निष्पादित किए गए थे (17 जून 2016)।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

2.6.2 वर्तमान अध्ययन कम्पनी में वितरण फ्रैंचाइजी व्यवस्था के कार्यान्वयन का आंकलन करने हेतु किया गया था (अक्टूबर 2020 से दिसंबर 2020 तक)। लेखापरीक्षा उद्देश्य निम्नानुसार थे:

- अपनाए गए वितरण फ्रैंचाइजी मॉडल एवं चयनित वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र की प्रभावकारिता का मूल्यांकन करना;
- यह मूल्यांकन करना कि क्या वितरण फ्रैंचाइजी के साथ निष्पादित अनुबंधों के प्रावधान/वाक्यांश स्पष्टतः परिभाषित थे एवं कम्पनी के वित्तीय हितों की रक्षा हेतु समुचित रूप से लागू किए गए थे;
- वितरण फ्रैंचाइजी के चयन, वितरण फ्रैंचाइजी अनुबंधों के निष्पादन एवं परिकल्पित लाभों की प्राप्ति हेतु कम्पनी के निष्पादन का आंकलन करना; एवं
- वितरण फ्रैंचाइजी अनुबंधों के कार्यान्वयन के संदर्भ में वितरण फ्रैंचाइजी के निष्पादन का मूल्यांकन करना।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.6.3 वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र/वृत्त का चयन, वितरण फ्रैंचाइजी अनुबंधों का निष्पादन, वितरण फ्रैंचाइजी अनुबंधों का कार्यान्वयन, वितरण फ्रैंचाइजी से बकाया वसूली, आदि से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों का वर्णन **अनुच्छेद 2.6.4 से 2.6.9** में किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष सरकार/कम्पनी को सूचित किये गए थे (जून 2021)। सरकार द्वारा प्रदत्त (अगस्त 2021) प्रत्युत्तर को समुचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र/वृत्त का चयन

2.6.4 कम्पनी राजस्थान के 12 जिलों के 13 वृत्तों⁷⁶ में विद्युत वितरण करती है। विद्युत वितरण में निजी क्षेत्र की भागीदारी का एक प्रत्यक्ष एवं प्रामाणिक प्रभाव के निर्माण किए जाने के उद्देश्य से, एसटीएफ ने ऊर्जा उपभोग की कुल मात्रा का लगभग 25 प्रतिशत को पीपीपी माध्यम/वितरण फ्रैंचाइजी के द्वारा निजी क्षेत्र भागीदारी में अपनाने की सिफारिश की (29 अप्रैल 2015)। साथ ही, इसने उच्च एवं मध्यम हानि वाले क्षेत्रों को ध्यान में रखते हुए उपयुक्त समूह बनाने की भी सिफारिश की। ऊर्जा विभाग, राजस्थान सरकार ने तीनों डिस्कॉम्स से उच्च/मध्यम हानि वाले समूहों/ उप-खंडों की सूचना मांगी (30 अप्रैल 2015)।

कम्पनी ने, वर्ष 2014-15 हेतु श्रेणी-वार उपभोक्ता, विद्युत विक्रय, राजस्व वसूली, टीएंडडी हानि की समूह/उप-खंड/वृत्त-वार सूचना प्रदान करते समय, उच्च/मध्यम हानि वाले तीन समूह/उप-खंड यथा कोटा शहर, भरतपुर शहर एवं अलवर वृत्त भी प्रस्तावित किए (जून 2015)। कम्पनी द्वारा प्रदत्त सूचना के आधार पर, एसटीएफ ने प्रथम चरण में कोटा शहर एवं भरतपुर शहर तथा द्वितीय चरण में अलवर वृत्त को क्रमशः अक्टूबर 2015 एवं जनवरी 2016 तक प्रारंभ

76 अलवर, बारां, भरतपुर, बूंदी, दौसा, धौलपुर, जयपुर (शहर), जयपुर (जिला), झालावाड़, करौली, कोटा, सवाईमाधोपुर एवं टोंका

करने का निर्णय लिया (जून 2015)। प्रथम चरण में चिन्हित एवं अनुमोदित समूह वितरण फ्रैंचाइजी मॉडल पर आवंटित किए गये थे (मई 2016)।

31 मार्च 2015 को समाप्त होने वाले वर्ष के एटीएंडसी हानियों की वृत्त-वार स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका 2.6.1: वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान वृत्त-वार एटीएंडसी हानियों का विवरण

क्र. सं.	वृत्त का नाम	वर्ष 2014-15 हेतु एटीएंडसी हानियां	वर्ष हेतु रैंक
1.	अलवर	28.79	10
2.	बारां	48.58	5
3.	भरतपुर	55.31	3
4.	बूंदी	35.71	8
5.	दौसा	39.34	6
6.	धौलपुर	58.27	1
7.	जयपुर शहर	9.64	13
8.	जयपुर जिला	34.29	9
9.	झालावाड़	49.53	4
10.	करौली	57.86	2
11.	कोटा	28.44	11
12.	सवाईमाधोपुर	37.81	7
13.	टोंक	27.81	12

स्रोत: कम्पनी द्वारा अपनी एमआईएस के आधार पर प्रदान की गई सूचना।

लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रस्तावित तीन समूहों/वृत्तों की एटीएंडसी हानियाँ 23.79 प्रतिशत एवं 28.79 प्रतिशत के मध्य थी जबकि शीर्ष पांच वृत्तों⁷⁷ की एटीएंडसी हानियाँ बहुत अधिक थी जो कि 48.58 प्रतिशत एवं 58.27 प्रतिशत के मध्य थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने विस्तृत विश्लेषण नहीं किया चूँकि निजी क्षेत्र की भागीदारी हेतु इन तीन समूहों/वृत्तों के चयन के लिए मापदण्ड अभिलेखों में नहीं पाए गए थे। यह भी देखा गया था कि ऊर्जा के संदर्भ में, एसटीएफ द्वारा परिकल्पित 25 प्रतिशत के समक्ष प्रथम चरण में चिन्हित समूहों के ऊर्जा उपभोग की कुल मात्रा केवल 5.39 प्रतिशत थी। साथ ही, अलवर वृत्त को वितरण फ्रैंचाइजी मॉडल पर आवंटित करने हेतु कार्यवाही मार्च 2021 तक प्रारंभ नहीं की गई थी जिसने राज्य सरकार द्वारा वितरण क्षेत्र सुधार हेतु की गई पहल के मूल उद्देश्य को ही विफल कर दिया।

77 धौलपुर, करौली, भरतपुर वृत्त, झालावाड़ वृत्त एवं बारां।

सरकार ने कहा कि जुलाई 2014 में हुई वित्तीय पुनर्गठन योजना (एफआरपी) की समीक्षा बैठक में लिये गये निर्णय तथा उच्च हानि एवं मध्यम हानि वाले क्षेत्रों के सानिध्य को ध्यान में रखने हेतु एसटीएफ के पश्चातवर्ती निर्देशों के अनुसार कोटा शहर एवं भरतपुर शहर का वितरण फ्रैंचाइजी हेतु चयन तकनीकी मापदण्डों यथा प्रत्येक शहर में ऊर्जा आगत, राजस्व एवं हानि के आधार पर किया गया था। इसने आगे कहा कि समस्त सात क्षेत्रों (अन्य दो डिस्कॉम्स के क्षेत्रों एवं चरण-II के लिए चिन्हित क्षेत्रों सहित) को समेकित करने पर कुल ऊर्जा निकासी के लगभग 25 प्रतिशत से अधिक आएगा। साथ ही, द्वितीय चरण हेतु वितरण फ्रैंचाइजी नियुक्ति की प्रक्रिया को एसटीएफ द्वारा स्थगित किया गया था। आगामी प्रत्युत्तर (अगस्त 2021) में, इसने आगे कहा कि वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र के चयन हेतु एटीएंडसी हानि सदैव एकमात्र मापदंड नहीं है चूँकि अन्य घटक यथा राजस्व क्षमता, राजनैतिक हस्तक्षेप, श्रमिक आंदोलन, निजी हितभागियों का हित, क्षेत्र की जनभावना आदि की भी महत्वपूर्ण भूमिका थी। प्रायोगिक योजना का प्रथम प्रकरण होने के कारण, अन्य वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्रों हेतु मार्ग प्रशस्त करने के लिए, एक क्षेत्र, जिसमें वितरण फ्रैंचाइजी मॉडल को सफलतापूर्वक क्रियान्वित किया जा सके, को चयनित करना अत्यधिक महत्वपूर्ण था। प्रत्युत्तर विश्वसनीय नहीं पाया गया था चूँकि प्रबंधन ने उच्च एवं मध्यम हानि वाले क्षेत्रों को चिन्हित करने हेतु नई कवायद नहीं की थी तथा एसटीएफ को वित्तीय पुनर्गठन योजना (एफआरपी) की समीक्षा बैठक (जुलाई 2014) में पूर्वचयनित क्षेत्रों (कोटा शहर एवं भरतपुर शहर) के चयन का प्रस्ताव दिया। यह इंगित करता है कि एसटीएफ द्वारा निर्दिष्ट (अप्रैल 2015) मापदंडों की कम्पनी द्वारा अनुपालना नहीं की गई थी। साथ ही, एसटीएफ ने तीनों डिस्कॉम्स के द्वितीय चरण को सम्मिलित करते हुए समस्त सातों क्षेत्रों के विद्युत आहरण आंकड़ों (अजमेर: 22.58 प्रतिशत, जयपुर: 29.03 प्रतिशत एवं जोधपुर: 25.94 प्रतिशत) को ध्यान में रखा जो समेकित रूप से कुल विद्युत आहरण के 25 प्रतिशत से अधिक का प्रतिनिधित्व करता है। यद्यपि, कम्पनी मात्र दो शहरों हेतु वितरण फ्रैंचाइजी नियुक्त कर सकी जिनका विद्युत आहरण कम्पनी की कुल विद्युत आहरण का मात्र 5.39 प्रतिशत था। इसके अतिरिक्त, एसटीएफ ने दो या तीन पैकेज बनाकर 25 प्रतिशत या अधिक एटीएंडसी हानि वाले समस्त कस्बों एवं नगरपालिकाओं हेतु वितरण फ्रैंचाइजी व्यवस्था प्रस्तावित करने तथा इस कवायद को तत्काल संपन्न करने की सिफारिश की थी (मार्च 2016)। तथापि, ऐसी कोई कवायद कम्पनी के अभिलेखों में नहीं पायी गई थी। यह उल्लेखित करना भी प्रासंगिक है कि अत्यधिक समय व्यतीत हो जाने के पश्चात् भी, वितरण फ्रैंचाइजी मॉडल अगस्त 2021 तक अन्य किसी क्षेत्र में क्रियान्वित नहीं किया जा सका।

वितरण फ्रैंचाइजी अनुबंधों का क्रियान्वयन

2.6.5 अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि डीएफए के कुछ वाक्यांश त्रुटिपूर्ण/अपूर्ण थे। त्रुटिपूर्ण/अपूर्ण पाए गए वाक्यांशों का वर्णन निम्नानुसार है:

डीएफए के वाक्यांश	संबंधित वाक्यांश में पायी गई कमी
(i) चेक मीटर एवं मुख्य मीटर को स्थापित करना	
डीएफए की धारा 7 मीटरिंग एवं माप का प्रावधान करती है। अनुच्छेद के प्रावधानानुसार, वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा चेक मीटरिंग तंत्र का संस्थापन एवं संचालन किया जाना आवश्यक था जबकि कम्पनी/आरआरवीपीएनएल वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र में विद्युत आगत की प्रत्यक्ष माप हेतु आवश्यक मुख्य मीटरों के संस्थापन एवं समयानुकूल प्रतिस्थापन के लिए उत्तरदायी थे। साथ ही, कम्पनी/आरवीपीएनएल एवं वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा नियमित रूप से प्रत्येक तीन माह में कम से कम एक बार मीटरिंग तंत्र का संयुक्त निरीक्षण किया जाना था तथा यदि आवश्यक हो तो मीटरिंग तंत्र का पुनर्समयोजन किया जाना था। मुख्य मीटर एवं चेक मीटर के मासिक पठन के मध्य 0.5 प्रतिशत तक का अंतर रहने की स्थिति में, मुख्य मीटर के पठन को अंतिम माना जाना था जबकि ± 0.5 प्रतिशत से अधिक अंतर होने की स्थिति में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार अंतिम पठन की गणना की जानी थी। साथ ही, 0.2एस वर्ग के मीटर का मुख्य मीटर के रूप में संस्थापन होने तक, चेक मीटर की पठन का बिलिंग हेतु उपयोग किया जाना था बशर्ते कि चेक मीटर 0.2एस शुद्धता वर्ग के हों।	<p>अभिलेखों की जांच से प्रकट हुआ कि वितरण फ्रैंचाइजी के साथ एक संयुक्त बैठक में, कम्पनी ने निर्णय लिया (दिसंबर 2016) कि तकनीकी मापदण्डों में एकरूपता सुनिश्चित करने एवं भविष्य में टकराव को टालने हेतु, मुख्य मीटरों का प्रापण एवं संस्थापन भी वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा ही किया जाएगा तथा इस प्रकार प्रापण किए गए मुख्य मीटरों की लागत की प्रतिपूर्ति कम्पनी द्वारा वितरण फ्रैंचाइजी को कर दी जाएगी। कम्पनी ने वितरण फ्रैंचाइजी को कोटा शहर एवं भरतपुर शहर से सम्बद्ध समस्त आगत एवं मिलान बिन्दुओं पर समान बनावट, प्रकार एवं श्रेणी युक्त दोनों प्रकार के मीटर (मुख्य मीटर एवं चेक मीटर) प्रापण एवं संस्थापित करने हेतु निर्देशित किया (जनवरी 2017)।</p> <p>लेखापरीक्षा ने देखा कि दोनों वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र (भरतपुर शहर एवं कोटा शहर) संबंधित वितरण फ्रैंचाइजी को क्रमशः 1 दिसंबर 2016 एवं 1 सितंबर 2016 से सौंप दिए गए थे। तथापि, इन वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्रों में, चेक मीटर क्रमशः 30 अगस्त 2017 से 1 दिसंबर 2017 के मध्य एवं 5 जून 2017 से 13 नवंबर 2017 के मध्य संस्थापित किए गए थे। साथ ही, मुख्य मीटर क्रमशः जुलाई 2018 से नवंबर 2018 के मध्य एवं अगस्त 2018 से अक्टूबर 2018 के मध्य संस्थापित किए गए थे।</p> <p>लेखापरीक्षा ने देखा कि वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा दोनों प्रकार के मीटरों के संस्थापन हेतु निर्णय करते समय, कम्पनी ने, ना तो चेक मीटरों के संस्थापन हेतु समयसीमा निर्धारित की ना ही चेक मीटरों के संस्थापन में विलंब हेतु शास्ति लगाने का प्रावधान सम्मिलित किया। परिणामस्वरूप, वितरण फ्रैंचाइजियों ने चेक मीटर संस्थापित करने हेतु भरतपुर शहर में 9 माह से 12 माह</p>

डीएफए के वाक्यांश	संबंधित वाक्यांश में पायी गई कमी
	<p>के मध्य एवं कोटा शहर में 9 माह से 14 माह के मध्य का असामान्य समय लिया। साथ ही, कम्पनी द्वारा, वितरण फ्रैंचाइजी का आवंटन करते समय, चेक मीटर के समकक्ष बनावट, प्रकार एवं श्रेणी युक्त मुख्य मीटर लगाने की आवश्यकता का पुर्वानुमान नहीं लगाया था। संबंधित वितरण फ्रैंचाइजी पर मुख्य मीटर संस्थापित करने का दायित्व सौंपते समय भी, कम्पनी ने मुख्य मीटरों की संस्थापना हेतु कोई कार्ययोजना/समयसीमा निर्धारित नहीं की। परिणामस्वरूप, मुख्य मीटरों का संस्थापन चेक मीटरों के संस्थापित होने से भी लगभग एक वर्ष के विलम्ब से हुआ।</p> <p>इस प्रकार, मीटरों के संस्थापन में असामान्य विलम्ब के कारण, कम्पनी डीएफए के प्रारंभ से इन मीटरों के संस्थापन तक वितरण फ्रैंचाइजी को आपूर्ति की गई आगत विद्युत की समुचित एवं समरूप मीटरिंग सुनिश्चित नहीं कर सकी। प्रारंभ से ही दोनों प्रकार के मीटरों की स्थापना के अभाव में, उक्त अवधि के दौरान पारेषित ऊर्जा की मीटरिंग में विसंगति/ अशुद्धि से इंकार नहीं किया जा सकता।</p> <p>सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि चेक मीटरों एवं मुख्य मीटरों को संस्थापित किए जाने में विलंब कुछ तकनीकी कठिनाईयों यथा आगत तथा संक्रमण बिन्दुओं पर स्थापित किए जाने वाले एबीटी मीटर कम्पनी की नियमित स्वीद नहीं थे एवं एबीटी मीटर के विशिष्टीकरण के अनुमोदन, घालमेल की घटनाओं तथा पराध्वनिक जुड़ाव इत्यादि में प्रक्रियागत विलंब थे। इसने आगे कहा कि चेक मीटरों की संस्थापना में विलंब हेतु एसबीडी में कोई शास्ति प्रावधान नहीं था।</p> <p>तथ्य यही रहा कि कम्पनी समय पर मीटरों को संस्थापित कर मीटरिंग अनुरूपता सुनिश्चित नहीं कर सकी।</p>
(ii) औसत बिलिंग दर (एबीआर) की गणना हेतु अस्पष्ट फार्मूला	
<p>डीएफए के वाक्यांश 8.1.1 में निर्दिष्ट है कि प्रत्येक माह हेतु औसत बिलिंग दर (एबीआर) की गणना वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा आगामी माह के पांचवें कार्यदिवस</p>	<p>अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि एबीआर की गणना करते समय, वितरण फ्रैंचाइजियों ने निर्धारण राशि से बिल की गई ऊर्जा की संबंधित इकाइयों की कटौती किए बिना अनंतिम बिलिंग की राशि काट ली</p>

डीएफए के वाक्यांश	संबंधित वाक्यांश में पायी गई कमी
<p>तक प्रत्येक श्रेणी के उपभोक्ताओं हेतु जारी किए गए बिलों के आधार पर अनंतिम रूप से की जाएगी। इस एबीआर को अनंतिम माना जाएगा तथा कम्पनी इसके आधार पर बिल तैयार करेगी। साथ ही, तिमाही के प्रत्येक माह की अनंतिम एबीआर की त्रैमासिक लेखापरीक्षा करने हेतु एवं आगामी तिमाही के 15 दिवस के भीतर लेखापरीक्षित एबीआर को वितरण फ्रैंचाइजी को सूचित करने हेतु, कम्पनी एवं वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा संयुक्त रूप से एक स्वतंत्र लेखापरीक्षक की नियुक्ति की जाएगी।</p>	<p>(जनवरी 2018 से आगे)। साथ ही, वितरण फ्रैंचाइजियों ने कम्पनी को उनके द्वारा किए गए समायोजनों के बारे में सूचित नहीं किया था। यह तथ्य जुलाई 2019 में कम्पनी के संज्ञान में आया। स्थायी विवाद समाधान निकाय (पीडीआरबी) की बैठक (अगस्त 2019) में उक्त प्रकरण पर चर्चा के दौरान, वितरण फ्रैंचाइजियों ने विरोध किया कि आधार वर्ष हेतु एबीआर की गणना करते समय भी बिल की गई ऊर्जा की अनंतिम इकाइयों की कटौती नहीं की गई थी। स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा की गई (दिसंबर 2019) गणना के आधार पर, कम्पनी ने जून 2019 तक समाप्त हुई अवधि के लिए केईडीएल पर ₹24.48 करोड़ एवं बीईएसएल पर ₹3.77 करोड़ की विलंबित मांग (मई 2020) की। तथापि, वितरण फ्रैंचाइजियों ने आदिनांक तक मांग राशि जमा नहीं की थी। उक्त प्रकरण पीडीआरबी के सामने बारम्बार (जुलाई 2020 एवं अप्रैल 2021 के मध्य) रखा गया था, तथापि विवाद का समाधान अप्रैल 2021 तक नहीं किया जा सका।</p> <p>लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने डीएफए के वाक्यांश में एबीआर की गणना हेतु प्रयुक्त होने वाले घटकों का स्पष्ट उल्लेख नहीं किया था। इसने कम्पनी एवं वितरण फ्रैंचाइजियों के मध्य एक विवाद उत्पन्न किया जो आदिनांक तक अनसुलझा था। परिणामस्वरूप, कम्पनी ₹ 28.25 करोड़ के बकाया की वसूली सुनिश्चित नहीं कर सकी। वास्तविक वसूलनीय राशि और भी अधिक होगी क्योंकि वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा जुलाई 2019 से इस सम्बन्ध में काटी गयी राशि की सूचना लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गयी थी।</p> <p>सरकार ने कहा (मार्च 2021) कि उक्त विवाद वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा विगत माहों के अनंतिम आंकलन को समायोजित करने हेतु अपनाई गयी पद्धति से संबंधित है क्योंकि उन्होंने एबीआर फॉर्मूले के अंश से तो अनंतिम राशि को समायोजित कर लिया परन्तु फॉर्मूले के भाजक से संबंधित अनंतिम इकाइयों को समायोजित नहीं किया जो कि डीएफए के वाक्यांश 8.1.1 के अन्तर्गत प्रदत्त एबीआर की मौलिक परिभाषा के विरुद्ध था। पश्चातवर्ती</p>

डीएफए के वाक्यांश	संबंधित वाक्यांश में पायी गई कमी
	<p>प्रत्युत्तर में (अगस्त 2021), इसने कहा कि कम्पनी द्वारा वितरण फ्रैंचाइजियों को इस संबंध में 'चूक की गंभीर घटना' हेतु नोटिस जारी (जुलाई 2021) किए गये थे तथा डीएफ अनुबंध के प्रावधानानुसार वसूली शीघ्र ही अपेक्षित है।</p> <p>लेखापरीक्षा सरकार द्वारा की गई कार्यवाही को स्वीकार करता है। लेखापरीक्षा का विचार है कि समस्त घटकों के स्पष्ट उल्लेख के अभाव में, कम्पनी द्वारा निर्धारित एबीआर फॉर्मूला भ्रामक था। परिणामस्वरूप, कम्पनी अगस्त 2021 तक वितरण फ्रैंचाइजियों के साथ विवाद का समाधान करके अपनी सारभूत बकाया राशि की वसूली नहीं कर सकी।</p>
<p>(iii) स्वतंत्र लेखापरीक्षक को सूचना/आंकड़े प्रस्तुत करने के लिए समय-सीमा को सम्मिलित न करना</p>	
<p>डीएफए के वाक्यांश 8.1.1 के अनुसार, कम्पनी एवं वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा संयुक्त रूप से नियुक्त एक स्वतंत्र लेखापरीक्षक तिमाही के प्रत्येक माह के अनंतिम एबीआर का त्रैमासिक ऑडिट करेगा और अगली तिमाही के 15 दिनों के भीतर वितरण फ्रैंचाइजी को लेखापरीक्षित एबीआर को सूचित करेगा।</p>	<p>कम्पनी ने डीएफए के वाक्यांश 8.1.1 के अनुसार वितरण फ्रैंचाइजियों के संचालन की प्रभावी दिनांक से वितरण फ्रैंचाइजियों के संचालनों की लेखापरीक्षा करने के लिए एक स्वतंत्र लेखापरीक्षक नियुक्त किया (मई 2018)। स्वतंत्र लेखापरीक्षक ने समय पर लेखापरीक्षित एबीआर युक्त अपनी मसौदा प्रतिवेदन प्रस्तुत की, तथापि लेखापरीक्षित एबीआर में एबीआर के कुछ घटक शामिल नहीं थे यथा विविध राशि एवं इकाइयों का समायोजन, अनंतिम राशि का समायोजन, ईंधन अधिभार, वीसीआर राशि एवं इकाइयां, सीडी अधिभारों के अंतर, वितरण फ्रैंचाइजियों के कार्यालयों, ग्राहक देस्परेस् सेवा केंद्रों एवं उप-स्वंड कार्यालयों और अनंतिम इकाइयों के उत्क्रमण के विरुद्ध बिल की गई विद्युत से संबंधित राजस्व आदि क्योंकि इनके संबंध में संबंधित आंकड़े वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा प्रदान नहीं किए गये थे। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षित एबीआर को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका।</p> <p>लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने न तो वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा स्वतंत्र लेखापरीक्षक को अपेक्षित सूचना/आंकड़े प्रस्तुत करने के लिए कोई समय-सीमा निर्धारित की एवं न ही उनके द्वारा अपेक्षित सूचना/आंकड़े प्रस्तुत करने में देरी या गैर-प्रस्तुतीकरण हेतु दंडात्मक</p>

डीएफए के वाक्यांश	संबंधित वाक्यांश में पायी गई कमी
	<p>प्रावधान सम्मिलित किया। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षित एबीआर को सूचित करने हेतु स्वतंत्र लेखापरीक्षक के लिए निर्धारित समय-सीमा का प्रयोग नहीं किया जा सका क्योंकि स्वतंत्र लेखापरीक्षक अपेक्षित सूचना/आंकड़ों के अभाव में लेखापरीक्षित एबीआर को अंतिम रूप नहीं दे सका। यह इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि स्वतंत्र लेखापरीक्षक आज तक केवल 2018-19 की प्रथम तिमाही तक ही अपने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को अंतिम रूप दे सका है। चूंकि लेखापरीक्षित एबीआर वितरण फ्रैंचाइजियों से विभिन्न देयताओं की वसूली को प्रभावित करते हैं, इसे अंतिम रूप देने में असामान्य विलंब के परिणामस्वरूप वितरण फ्रैंचाइजियों से महत्वपूर्ण देय राशियों की ना-वसूली/कम राशि की वसूली हो सकती है।</p> <p>सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि कार्य अपनी तरह का पहला था। कम्पनी के साथ-साथ वितरण फ्रैंचाइजी संयुक्त रूप से नियुक्त लेखापरीक्षक को आंकड़े प्रदान किए जाने हेतु उत्तरदायी थे। साथ ही, वितरण फ्रैंचाइजी से विलंब से आंकड़े उपलब्ध करवाया जाना अपेक्षित नहीं था। इसने आगे कहा कि लेखापरीक्षा आक्षेप को ध्यान में रखते हुए कम्पनी ने स्वतंत्र लेखापरीक्षक की नियुक्ति से संबंधित नई निविदा (अगस्त 2021) में आंकड़े प्रस्तुत किए जाने हेतु समयसीमा को सम्मिलित किया है।</p>

वितरण फ्रैंचाइजी समझौतों का कार्यान्वयन

2.6.6 अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा डीएफए के कुछ प्रावधानों की अनुपालना किए जाने को सुनिश्चित नहीं किया था। लेखापरीक्षा में अनुपालना नहीं किए जाने के पाये गए प्रकरणों का वर्णन निम्नानुसार है:

डीएफए के प्रावधान	प्रावधानों की अवहेलना
<i>(i) वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्रों में किया गया अनधिकृत पूँजीगत व्यय</i>	
डीएफए के वाक्यांश 5.2.1 के अनुसार, वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा दक्षता में सुधार, अवसंरचना के उन्नयन आदि हेतु पूँजीगत व्यय के नियोजन एवं	वितरण फ्रैंचाइजियों ने क्रमशः कोटा एवं भरतपुर शहर हेतु प्रथम पांच वर्षों के दौरान किए जाने वाले पूँजीगत व्यय की कार्ययोजना प्रस्तुत की (अगस्त 2016 एवं नवंबर 2016)। यह योजनाएँ सीएलपीसी के समक्ष रखी

डीएफए के प्रावधान	प्रावधानों की अवहेलना
<p>कार्यान्वयन, जैसा कि उनके द्वारा आवश्यक समझा जाए, किए जाने थे। तथापि, वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा ऐसे पूँजी निवेश, जिसके लिए कम्पनी से किसी औपचारिक अनुमोदन की आवश्यकता नहीं थी, हेतु प्रस्तावित कुल राशि के 90 प्रतिशत के लिए प्रतिवर्ष एक कार्ययोजना प्रस्तुत की जानी थी। तथापि, पूँजीगत व्यय के शेष 10 प्रतिशत हेतु, वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा प्रतिवर्ष कम्पनी का पूर्वानुमोदन प्राप्त करना आवश्यक था।</p>	<p>गई (अप्रैल 2017)। योजनाओं की समीक्षा के पश्चात, सीएलपीसी ने (i) वितरण फ्रैंचाइजियों से पर्ट-चार्ट के साथ एक विस्तृत पूँजीगत व्यय योजना, क्योंकि एएमआई कार्य हेतु आवंटित राशि असंगत प्रतीत हुई थी, प्राप्त करने हेतु; (ii) सार्वजनिक सुरक्षा एवं नगरीय सौंदर्यीकरण पर पूँजी निवेश सुनिश्चित करने के लिए, ओवरहेड लाइनों के स्थान पर भूमिगत लाइनों के निर्माण/प्रतिस्थापन कार्य के लिए व्यय आवंटित करने हेतु; एवं (iii) आईपीडीएस के कार्यान्वयन हेतु कम्पनी द्वारा भुगतान की जाने वाली राशि के विरुद्ध प्रथमवर्ष के पूँजीगत व्यय का 10 प्रतिशत आवंटित करने हेतु निर्देशित किया। तथापि, सीएलपीसी की अनुशंसाओं की अनुपालना सुनिश्चित करने हेतु कोई कार्यवाही अभिलेखों में नहीं पाई गई थी। इस प्रकार, कम्पनी अनुबंधात्मक प्रावधानों की अनुपालना सुनिश्चित करने में विफल हुई क्योंकि मार्च 2021 तक समाप्त अवधि हेतु पूँजीगत व्यय का 10 प्रतिशत अनुमोदित नहीं हुआ था।</p> <p>सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा विविध क्षेत्रों में पूँजीगत व्यय किया गया था एवं इसलिए पूर्व में उठाए गए विषयों पर ध्यान देने की आवश्यकता नहीं थी। साथ ही, 10 प्रतिशत राशि का अनुमोदन, वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा किए गए निवेश में अन्तर्निहित मान लिया गया था।</p> <p>इसने आगे कहा कि वितरण फ्रैंचाइजी को वांछित सूचना प्रस्तुत करने एवं 10 प्रतिशत व्यय के औपचारिक अनुमोदन योजना प्रस्तुत करने हेतु कहा गया था।</p> <p>तथ्य रहा कि सीएलपीसी के आक्षेपों के साथ-साथ अनुबंधात्मक प्रावधानों की अनुपालना सुनिश्चित नहीं की गई थी।</p>
<p><i>(ii) वितरण फ्रैंचाइजियों के पक्ष में ₹ 1.23 करोड़ के अवांछित समायोजन की अनुमति</i></p>	
<p>डीएफए के वाक्यांश 5.7 में वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा दोषपूर्ण मीटरों को नए</p>	<p>लेखापरीक्षा ने देखा कि व्यवसाय सौंपने के पश्चात (अगस्त 2016 एवं नवंबर 2016), केईडीएल एवं</p>

डीएफए के प्रावधान	प्रावधानों की अवहेलना
<p>मीटरों से प्रतिस्थापित करने का प्रावधान था। विद्युत आपूर्ति के लिए नियम एवं शर्तें (टीसीओएस) 2004 का वाक्यांश 34(2), जो कि वितरण फ्रैंचाइजियों⁷⁸ पर समान रूप से प्रभावी था, प्रावधान करता था कि यदि बंद/दोषपूर्ण मीटरिंग यन्त्र इसकी पहचान होने से दो माह की अवधि के भीतर प्रतिस्थापित नहीं किया जाता है तो उपभोक्ता के कुल बिल⁷⁹ पर पांच प्रतिशत की छूट, ऐसा पता लगाने के पश्चात आगामी बिल⁸⁰ से मीटर प्रतिस्थापित करने तक अनुमत्य की जाएगी।</p>	<p>बीईएसएल ने उन उपभोक्ताओं को क्रमशः ₹ 56.13 लाख और ₹ 66.86 लाख की छूट (कुल बिल मूल्य का पांच प्रतिशत) की अनुमति दी, जिनके दोषपूर्ण मीटरों को निर्धारित अवधि से जून 2020 तक प्रतिस्थापित नहीं किया जा सका था एवं कम्पनी को भुगतान करते समय, इस तथ्य को प्रकट किए बिना अपने बिलों से छूट की राशि को समायोजित कर लिया। कम्पनी को इस समायोजन का विलम्ब से (अगस्त 2020) पता लगा एवं पीडीआरबी की बैठक (अक्टूबर 2020) में इस मुद्दे को उठाया। दोनों वितरण फ्रैंचाइजी उन मीटरों के लिए शास्ति/छूट वहन करने के लिए सहमत हुए जो सौंपने की दिनांक के पश्चात दोषपूर्ण हो गए थे, तथापि, उन मीटरों के प्रतिस्थापन हेतु एक वर्ष की शिथिलता मांगी जो सौंपने के समय दोषपूर्ण थे। इस पर, पीडीआरबी ने वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा वांछित शिथिलता को देने की राय दी, तथापि, कम्पनी प्रबंधन द्वारा अप्रैल 2021 तक इस मामले पर कोई निर्णय नहीं लिया गया है।</p> <p>लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा बिलों में दावा किए जा रहे समायोजनों के प्रति सतर्क नहीं थी एवं परिणामस्वरूप, वितरण फ्रैंचाइजियों के पक्ष में ₹ 1.23 करोड़ के अनुचित समायोजन की अनुमति दी। साथ ही, कम्पनी प्रबंधन वितरण फ्रैंचाइजियों के साथ विवादों के समाधान में तत्पर नहीं था। परिणामस्वरूप, कम्पनी ₹ 1.23 करोड़ की अधिक समायोजित राशि की वसूली अप्रैल 2021 तक सुनिश्चित नहीं कर सकी।</p>

78 डीएफए के वाक्यांश 5.5 के अनुसार, वितरण फ्रैंचाइजियों को, कम्पनी के फ्रैंचाइजी होने के नाते, सभी दायित्वों को स्वीकार करना था एवं आरईआरसी द्वारा समय-समय पर जारी कानूनों, विनियमों एवं निर्देशों की अनुपालना में डीएफ क्षेत्रों में कम्पनी के सभी दायित्वों को पूरा करना था जैसे कि वे कम्पनी पर एवं ऐसे कानूनों, विनियमों, आदेशों आदि की अनुपालना हेतु कम्पनी द्वारा जारी किए गए निर्देशों पर लागू होने वाले थे।

79 जैसा कि टीसीओएस 2004 के वाक्यांश 32 के अधीन तैयार किए गए बिलों में गणना की गई है।

80 मासिक/पाक्षिक बिलिंग के मामले में तृतीय मासिक बिल से एवं द्विमासिक बिलिंग के मामले में द्वितीय बिल से।

डीएफए के प्रावधान	प्रावधानों की अवहेलना
	सरकार ने कहा कि प्रकरण की समीक्षा हेतु एक समिति का गठन किया गया है। अधिक समायोजित राशि की वसूली का विवरण लेखापरीक्षा में प्रतीक्षित था (अगस्त 2021)।
(iii) स्वतंत्र लेखापरीक्षक की नियुक्ति में विलंब	
<p>डीएफए के वाक्यांश 8.1.1 के अनुसार, कम्पनी एवं संबंधित वितरण फ्रैंचाइजी को डीएफए के अन्तर्गत परिकल्पित विभिन्न मापदंडों की लेखापरीक्षा करने हेतु एक स्वतंत्र लेखापरीक्षक (आईए) को संयुक्त रूप से नियुक्त करना आवश्यक था। इस प्रकार नियुक्त आईए को प्रत्येक माह की अनंतिम औसत बिलिंग दरों (एबीआर) की त्रैमासिक लेखापरीक्षा करने एवं टैरिफ सूचकांक अनुपात⁸¹ (टीआईआर) निर्धारित करने हेतु संबंधित वितरण फ्रैंचाइजी को लेखापरीक्षित एबीआर सूचित करनी थी।</p>	<p>सीईएससी एवं संबंधित वितरण फ्रैंचाइजियों (केईडीएल एवं बीईएसएल) के साथ निष्पादित (जून 2016) डीएफए क्रमशः 1 सितंबर 2016 एवं 1 दिसंबर 2016 से प्रभावी हो गए थे, जबकि दोनों वितरण फ्रैंचाइजियों के लिए डीएफए में परिकल्पित सभी पहलुओं की प्रारंभ से लेखापरीक्षा हेतु आईए मई 2018 में नियुक्त किया गया।</p> <p>लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने आईए की नियुक्ति हेतु कार्यप्रणाली तथा नियम एवं शर्तों को अंतिम रूप देने एवं तत्पश्चात इसकी नियुक्ति के लिए निविदा प्रक्रिया को अंतिम रूप देने में असामान्य समय लिया। परिणामस्वरूप, डीएफए के निष्पादन से लगभग दो वर्षों के व्यतीत होने के पश्चात आईए की नियुक्ति की जा सकी जिससे डीएफए में परिकल्पित पहलुओं की समकालिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित नहीं की जा सकी। आईए की नियुक्ति में विलंब से वसूली न होना/कम वसूली की पहचान के साथ-साथ कम्पनी एवं वितरण फ्रैंचाइजियों के मध्य एबीआर की गणना करते समय संबंधित अनंतिम रूप से बिल की गई इकाइयों की कटौती न करना जैसे विवादों के समाधान में अवरोध/विलंब हुआ क्योंकि विवाद की पहचान बाद की अवस्था में हुई। इस प्रकार, स्वतंत्र लेखापरीक्षक की नियुक्ति में असामान्य विलम्ब ने कम्पनी के वित्तीय हित को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया।</p>

81 यह उस कैलेंडर माह के लिए जो डीएफ क्षेत्र के सभी उपभोक्ताओं (एबीआरएन) पर लागू प्रचलित एबीआर एवं आधार वर्ष अर्थात् वित्त वर्ष 2014-15 (एबीआरआधार वर्ष) में डीएफ क्षेत्र के सभी उपभोक्ताओं पर लागू एबीआर का अनुपात है।

डीएफए के प्रावधान	प्रावधानों की अवहेलना
	सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि विलंब विभिन्न घटकों यथा चयन प्रक्रिया को अपनाने, सामान्य विनिर्देशों को तैयार व अंतिम रूप देने में व्यतीत समय इत्यादि के कारण था। इसने आगे आश्वासन दिया कि नियुक्ति में विलंब से कम्पनी प्रतिकूल रूप से प्रभावित नहीं होगी क्योंकि डीएफ अनुबंध में किसी भी क्षति की वसूली हेतु समुचित प्रावधान निहित हैं।
(iv) गंभीर चूक के नोटिस जारी नहीं करना	
डीएफए का वाक्यांश 12.8 (संपार्श्विक व्यवस्था) यह निर्धारित करता है कि वितरण फ्रैंचाइजियों के दायित्वों को सुनिश्चित करने के लिए एक अतिरिक्त उपाय के रूप में, वितरण फ्रैंचाइजियों को कम्पनी के पक्ष में डिफाल्ट एस्करो को कम्पनी के पक्ष में डिफाल्ट एस्करो स्वाते स्पोलने एवं संचालित करने के लिए एक पृथक डिफाल्ट एस्करो समझौता निष्पादित करना होगा, जिसके माध्यम से वितरण फ्रैंचाइजी के राजस्व को डिफाल्ट एस्करो समझौते की शर्तों के अनुसार संचालित एवं उपयोग किया जाएगा। इसमें आगे वर्णित है कि डिफाल्ट एस्करो स्वाते में किसी भी समय न्यूनतम शेष राशि कम से कम, वाक्यांश 12.1 एवं 12.4 के अनुसार साख पत्र (एलसी) के लिए आवश्यक राशि के बराबर होनी चाहिए। डीएफए के वाक्यांश 12.1 एवं 12.4 के अनुसार, वितरण फ्रैंचाइजियों को दो माह के विद्युत आगत (विद्युत शुल्क एवं अन्य शुल्क सहित) के आधार पर कम्पनी को देय दो माह की अनुमानित राशि के समकक्ष राशि की किसी भी राष्ट्रीयकृत/अनुसूचित बैंक से एक अप्रतिसंहरणीय एवं शर्त रहित एलसी के	दोनों वितरण फ्रैंचाइजियों के साथ 17 जून 2016 को डिफाल्ट एस्करो समझौते निष्पादित किए गए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि वितरण फ्रैंचाइजियों ने 2017-18 से 2020-21 के दौरान अपने डिफाल्ट एस्करो स्वाते में अपेक्षित शेष राशि को संधारित नहीं किया था क्योंकि स्वातों में शेष निर्धारित सीमा अर्थात् एलसी के मूल्य के समकक्ष से बहुत कम थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने डिफाल्ट एस्करो स्वाते में न्यूनतम शेष राशि को संधारित नहीं करने हेतु वितरण फ्रैंचाइजियों पर चूक की गंभीर घटना के लिए नोटिस नहीं दिए थे। साथ ही, अपेक्षित नोटिसों के अभाव में, कम्पनी डिफाल्ट एस्करो स्वाते में न्यूनतम शेष राशि संधारित करने हेतु न तो वितरण फ्रैंचाइजियों को बाध्य कर सकी एवं न ही इस चूक के लिए वितरण फ्रैंचाइजियों पर शास्ति लगा सकी। कम्पनी ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि वितरण फ्रैंचाइजियों ने उन्नत एलसी गणना की कार्यप्रणाली पर विवाद उठाया था। डीएफए के अनुसार, मामला प्रथमतः पीडीआरबी (जुलाई 2020) एवं इसके पश्चात अगली उच्च स्तरीय समिति (अक्टूबर 2020) को भेजा गया था, तथापि, मार्च 2021 तक कोई सौहार्दपूर्ण निर्णय नहीं लिया जा सका। तथ्य यह है कि यदि कम्पनी ने वितरण फ्रैंचाइजियों पर चूक की गंभीर घटना के लिए नोटिस दिया होता एवं समय पर एलसी सीमा को अद्यतन किया होता, तो यह

डीएफए के प्रावधान	प्रावधानों की अवहेलना
<p>रूप में प्रतिभूति जमा प्रस्तुत एवं संधारित करनी होगी। साथ ही, गत तिमाही में औसत विद्युत आगत एवं वर्ष के लिए लागू आगत विद्युत दरों के आधार पर एलसी को प्रत्येक तिमाही के एक सप्ताह में अद्यतन करना भी आवश्यक था।</p> <p>डीएफए का वाक्यांश 17.1 'वितरण फ्रैंचाइजियों के चूक की घटना' से संबंधित है जिसमें डीएफए के अनुसार एलसी, डिफाल्ट एस्करो स्वाता एवं निष्पादन प्रतिभूति को संधारित रखने में वितरण फ्रैंचाइजी की विफलता को 'वितरण फ्रैंचाइजी की चूक की गंभीर घटना के रूप में माना जाना है। डीएफए के वाक्यांश 17.3.2 (ए) से (ई) में प्रावधान है कि वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा चूक की गंभीर घटना होने पर, कम्पनी इस संबंध में एक नोटिस जारी करेगी एवं वितरण फ्रैंचाइजी 15 दिवसों की अवधि में ही चूक की गंभीर घटना का सुधार/कम करेगा, जिसमें विफल होने पर वितरण फ्रैंचाइजी निर्धारित दर से क्षतिपूर्ति की राशि का भुगतान करेगा।</p>	<p>दोनों वितरण फ्रैंचाइजियों को डिफाल्ट एस्करो स्वाते में अपेक्षित शेष राशि बनाए रखने के लिए बाध्य कर सकती थी।</p> <p>सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए आश्वासन दिया कि लेखापरीक्षा आक्षेप एवं इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि बकाया राशि उपलब्ध प्रतिभूति के समीप आ गई थी, कम्पनी डीएफए के प्रावधानों के अनुसार दोनो वितरण फ्रैंचाइजियों को चूक की गंभीर घटना के लिए शीघ्र ही नोटिस जारी करेगी।</p>

वितरण फ्रैंचाइजी से बकाया की वसूली

बकाया ₹46.23 करोड़ की अवसूली

2.6.7 डीएफए के वाक्यांश 9 के अनुसार, बकाया को दो श्रेणियों अर्थात (i) विद्यमान विद्युत उपभोक्ताओं (सीएलसी) से बकाया एवं (ii) स्थायी रूप से विद्युत-संबंध-विच्छेदित उपभोक्ताओं (पीडीसी) से बकाया, में वर्गीकृत किया गया था। सीएलसी वे हैं जो वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्र के वितरण-तंत्र से वर्तमान में वैध विद्युत-संबंध रखते हैं जबकि पीडीसी अब वितरण-तंत्र से जुड़े हुए नहीं हैं। वितरण फ्रैंचाइजी को बकाया वसूली हेतु एवं संबंधित प्रभावी तिथि⁸² से आपूर्ति की

82 डीएफए की प्रभावी तिथि कोटा शहर हेतु 1 सितंबर 2016 एवं भरतपुर शहर हेतु 1 दिसंबर 2016 थी।

गई विद्युत के लिए उपभोक्ताओं से संग्रहण हेतु पृथक खाते संधारित करना आवश्यक था। कम्पनी द्वारा संबंधित प्रभावी तिथि पर बकाया वसूली का अधिकार वितरण फ्रैंचाइजियों को हस्तांतरित किया जाना था। साथ ही, वितरण फ्रैंचाइजियों के साथ-साथ कम्पनी को भी बकाया की वसूली हेतु निर्धारित प्रक्रिया यथा बकाया निर्धारित करने के लिए समिति का गठन, उक्त रूप से गठित समिति द्वारा वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्रों में बकाया की मात्रा का निर्धारण एवं प्रमाणन, प्रभावी कानूनों के अनुसार बकाया की वसूली आदि का पालन करना था एवं बकाया वसूली निम्नलिखित माध्यम से की जानी थी:

1. सीएलसी से बकाया वसूली जो विगत एक माह में उपार्जित हुए हो

डीएफए के वाक्यांश 9 सपठित वाक्यांश 8.2.6 में आगे प्रावधान था कि वितरण फ्रैंचाइजी संबंधित प्रभावी तिथि से पूर्व विगत एक माह में विद्युत-उपयोग हेतु शुल्क के विरुद्ध उपार्जित बकाया की सीएलसी से वसूली करने के लिए एवं इस प्रकार वसूल की गई राशि का संबंधित प्रभावी तिथि से तीन माह के भीतर कम्पनी को भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होंगे। वितरण फ्रैंचाइजियों द्वारा संग्रहित एवं भुगतान की राशि, कम से कम वर्तमान संग्रहण दक्षता, विगत वर्ष के समतुल्य माह में पूर्व वसूली को सम्मिलित करते हुए संग्रहण दक्षता, के समकक्ष होनी आवश्यक थी।

साथ ही, डीएफए के अनुसार, वितरण फ्रैंचाइजियों को टीसीओएस 2004 के वाक्यांश 41 (1) के अनुसार चूककर्ता उपभोक्ताओं की विद्युत-आपूर्ति विच्छेदित करने का अधिकार था।

2. विगत एक माह में उपार्जित बकाया के अतिरिक्त अन्य बकाया की वसूली

वितरण फ्रैंचाइजियों को संबंधित प्रभावी तिथि से पूर्व विगत एक माह में सीएलसी के विरुद्ध उपार्जित बकाया के अतिरिक्त अन्य बकाया की वसूली हेतु सर्वोत्तम प्रयास करने थे। सीएलसी से वसूली को सर्वप्रथम वर्तमान बिल के विरुद्ध एवं तत्पश्चात बकाया के विरुद्ध विनियोजित किया जाना था।

संबंधित समिति द्वारा निर्धारित बकाया एवं उक्त बकाया के समक्ष सितम्बर 2020 तक वसूली निम्नानुसार थी:

तालिका 2.6.2: निर्धारित बकाया एवं उक्त बकाया के विरुद्ध सितंबर 2020 तक वसूली

(₹ करोड़ में)

विवरण	केईडीएल		बीईएसएल	
	निर्धारित बकाया	वसूल की गई राशि	निर्धारित बकाया	वसूल की गई राशि
सीएलसी (विगत एक माह का बकाया)	17.22	41.46	3.50	7.64
सीएलसी (अन्य बकाया)	50.63		11.17	
योग	67.85	41.46	14.67	7.64
पीडीसी	11.19	0.99	1.31	0.08
एलपीएस	1.88	0.56	0.37	0.31
कुल योग	80.92	43.01	16.35	8.03

स्रोत: कम्पनी द्वारा प्रदान की गई सूचना।

लेखापरीक्षा ने पाया कि किसी भी वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा प्रभावी तिथि से विगत एक माह के दौरान सीएलसी के विरुद्ध उपार्जित बकाया की वसूली तीन माह की निर्धारित अवधि में सुनिश्चित नहीं की गई। अवसूली की दशा में, वितरण फ्रैंचाइजियों को ऐसे चूककर्ताओं के विद्युत-संबंध विच्छेद करने का अधिकार था, जिसे सुनिश्चित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने आगे यह भी देखा कि कम्पनी द्वारा ना तो निर्धारित अवधि में वसूली प्रभावी नहीं किए जाने हेतु कोई शास्ति वाक्यांश सम्मिलित किया गया था एवं ना ही सीएलसी से विगत एक माह हेतु बकाया की वसूली के संबंध में वितरण फ्रैंचाइजियों के निष्पादन एवं संग्रहण-दक्षता की निगरानी की गई। साथ ही, कम्पनी के पास विगत एक माह हेतु सीएलसी के बकाया के विरुद्ध की गई मासिक वसूली का विवरण भी नहीं था। इसके अतिरिक्त, सीएलसी से अन्य बकाया की वसूली के साथ-साथ पीडीसी से वसूली के संबंध में वितरण फ्रैंचाइजियों का कार्य निष्पादन अत्यंत खराब था। यह इस तथ्य से स्पष्ट था कि चार वर्ष की अवधि व्यतीत होने के पश्चात भी, वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्रों के उपभोक्ताओं से ₹ 46.23 करोड़ की बड़ी राशि अवसूल रही।

सरकार ने कहा कि पीडीआरबी की विभिन्न बैठकों के दौरान दोनों वितरण फ्रैंचाइजियों को बकाया देयताओं की वसूली करने एवं तत्पश्चात कम्पनी को भुगतान करने हेतु निर्देश जारी किए गए थे। तथापि कोविड-19 महामारी के कारण विगत डेढ़ वर्ष के दौरान वसूली की कार्यवाही प्रभावित हुई थी।

सरकारी संस्थानों से देयताओं से वसूली नहीं किया जाना

2.6.8 डीएफए के वाक्यांश 9.15 में प्रावधान था कि वितरण-लाइसेंसधारी सरकारी संस्थानों⁸³ से देय उपभोक्ता बिलों की वसूली हेतु वितरण फ्रैंचाइजियों की सहायता करेगा। उनके द्वारा भुगतान में तीन माह से अधिक के विलंब की दशा में, वितरण-लाइसेंसधारी ऐसी बकाया राशि को सीधे वसूलेगा एवं वितरण फ्रैंचाइजी संबंधित माह की आगत विद्युत देयता में से उक्त राशि को विनियोजित करने हेतु स्वतंत्र होंगे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सरकारी संस्थानों के प्रति बकाया देयता मार्च 2018 में ₹ 21.83 करोड़ से बढ़कर जून 2020 में ₹ 124.37 करोड़⁸⁴ हो गई। डीएफए के वाक्यांश 9.15 की अनुपालना में, कम्पनी ने वितरण फ्रैंचाइजी को मार्च 2019 तक उपार्जित देयता हेतु ₹ 15.48 करोड़ का क्रेडिट जारी करते हुए आगत विद्युत देयता को समायोजित किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि चूंकि वितरण फ्रैंचाइजी आगत विद्युत देयता के समायोजन के माध्यम से सरकारी संस्थानों से वसूली हेतु आश्वस्त थे, उन्होंने अपने बकाया की वसूली के लिए कठोर कदम नहीं उठाए थे। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि वितरण फ्रैंचाइजी ने पीडीआरबी के स्पष्ट निर्देशों (दिसंबर 2017) के उपरांत भी, सरकारी संस्थानों के विद्युत-संबंध विच्छेद करने हेतु

83 एक संगठन, जिसे राज्य कानून द्वारा अथवा उसके अनुसार बनाया गया हो एवं जो सार्वजनिक उद्देश्यों हेतु संचालित होता है यथा सरकारी विभाग, अस्पताल, नगर निगम, स्थानीय निकाय इत्यादि।

84 केईडीएल ₹ 97.94 करोड़ एवं बीईएसएल ₹ 26.43 करोड़।

कार्यवाही प्रारंभ नहीं की थी। परिणामस्वरूप, संबंधित वितरण फ्रैंचाइजी क्षेत्रों के लिए वितरण फ्रैंचाइजियों की नियुक्ति के उपरांत भी, सरकारी संस्थानों से वसूली करने का भार मात्र कम्पनी का ही रहा। कम्पनी ने मार्च 2019 के पश्चात् वितरण फ्रैंचाइजियों को उक्त मद में कोई अन्य क्रेडिट जारी नहीं किया था, तथापि, यह आगत विद्युत देयता के समक्ष समायोजित किए गए अपने बकाया की वसूली आदिनांक तक सुनिश्चित नहीं कर सकी।

सरकार ने कहा (मार्च 2021) कि सरकारी संस्थानों को बकाया देयताओं के संबंध में प्रदत्त क्रेडिट को नगरीय उपकर संग्रहण के विरुद्ध समायोजित किया जाएगा। आगामी प्रत्युत्तर में (अगस्त 2021), सरकार ने कहा कि वाक्यांश 9.15 को इस संशय के साथ सम्मिलित किया गया था कि वितरण फ्रैंचाइजी पर वाणिज्यिक पहलू एवं सार्वजनिक सुरक्षा तथा सामान्य कानून व व्यवस्था की स्थिति हावी हो सकती थी। इसने यह भी कहा कि ऐसे बकाया की वसूली हेतु प्रयास किए गए थे एवं वितरण फ्रैंचाइजी को समय-समय पर निर्देश जारी किए गए थे।

तथ्य यह रहा कि वाक्यांश 9.15 को सम्मिलित करने के कारण, कम्पनी सरकारी संस्थानों से बकाया की वसूली हेतु वितरण फ्रैंचाइजियों को बाध्य करने में विफल रही। साथ ही, कम्पनी ने संबंधित सरकारी संस्थानों से उक्त बकाया की वसूली हेतु प्रभावी एवं सामयिक कदम नहीं उठाए थे। परिणामस्वरूप, सारभूत बकाया की वसूली/समायोजन लम्बित था (अगस्त 2021)।

सामान्य मुद्दे

डीएफए/डीईए में अनुकूल संशोधन पर अनिर्णय

2.6.9 कोटा शहर एवं भरतपुर शहर से संबद्ध डीएफए के वाक्यांश 12.8 की अनुपालना में, कम्पनी ने अपने पक्ष में डिफाल्ट एस्करो स्वाते खोलने एवं संचालित करने के लिए क्रमशः केईडीएल एवं बीईएसएल के साथ डिफाल्ट एस्करो अनुबंध (डीईए) निष्पादित किए (जून 2016)। वितरण फ्रैंचाइजी का राजस्व इन डिफाल्ट एस्करो अनुबंध की शर्तों के अनुसार संचालित एवं उपयोग किया जाना था। डिफाल्ट एस्करो अनुबंध के अनुसार, डिफाल्ट एस्करो स्वाते में जमा समस्त ब्याज एवं अन्य राशियाँ, संबंधित वितरण फ्रैंचाइजी की आय मानी जानी थी (वाक्यांश 2.5.1) तथा सुरक्षा राशि में, इन स्वातों में जमा आधिक्य राशि में से वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा करवायी गयी सावधि जमाओं (एफडीआर) पर अर्जित के किए गए ब्याज की आय एवं उनके शोधन के समय किए गए भुगतान को सम्मिलित नहीं किया जाना था (वाक्यांश 1.1.2)। तथापि, डिफाल्ट एस्करो स्वाते हेतु न्यूनतम वांछित शेष में से एफडीआर सृजित किए जाने एवं इस प्रकार सृजित एफडीआर पर ब्याज अर्जित किए जाने के बारे में अनुबंध मौन थे।

बाद में, दोनों वितरण फ्रैंचाइजियों ने अपने डिफाल्ट एस्करो स्वाते के शेष को एफडीआर के रूप में रखने हेतु कम्पनी की स्वीकृति मांगी (दिसंबर 2016, सितंबर 2017 एवं अक्टूबर 2017)। कम्पनी ने वितरण फ्रैंचाइजियों के प्रस्ताव की समीक्षा हेतु एक समिति गठित की (अक्टूबर 2017)। समिति ने निलंब राशि को एफडीआर के रूप में रखने की अनुमति दिए जाने से ब्याज

के पेटे अर्जित होने वाले लाभों को साझा करने के लिए वितरण फ्रैंचाइजियों के साथ मोलभाव किया (फरवरी 2018) परन्तु वितरण फ्रैंचाइजी इससे सहमत नहीं थी। तथापि, वितरण फ्रैंचाइजियों ने डीएफए के अन्तर्गत निर्दिष्ट त्वरित भुगतान हेतु छूट (त्वरित भुगतान की गई राशि का 0.15 प्रतिशत) का दावा नहीं करने के लिए सहमति दी। तदनुसार, समिति ने सिफारिश की कि वितरण फ्रैंचाइजियों को डिफाल्ट एस्करो स्वाते के कोष को एफडीआर में रखे जाने एवं उन पर ब्याज अर्जित करने की अनुमति दी जा सकती है।

कम्पनी के निदेशक मंडल ने उक्त विषय की समीक्षा की (जुलाई 2018 एवं मार्च 2019) तथा सशर्त अनुमोदन प्रदान किया जिसके अनुसार वितरण फ्रैंचाइजियों को कोष एफडीआर में रखने की अनुमति प्रदान की जानी थी बशर्ते कि वितरण फ्रैंचाइजी द्वारा ऐसे एफडीआर पर उनके द्वारा अर्जित ब्याज को कम्पनी के साथ समान रूप से (50:50) साझा किया जाएगा एवं त्वरित भुगतान हेतु छूट का परित्याग किया जाएगा। वितरण फ्रैंचाइजियों ने सशर्त अनुमोदन को स्वीकार करने से मना कर दिया (अप्रैल 2019)। तत्पश्चात, एक वितरण फ्रैंचाइजी (केईडीएल) द्वारा मध्यस्थता के लिए अनुसरण (जनवरी 2020) की प्रतिक्रिया में, कम्पनी ने राजस्थान के महाधिवक्ता (एजीआर) से राय ली (फरवरी 2020) जिसमें एजीआर ने, सिफारिशों (फरवरी 2018) को कम्पनी हेतु लाभकारी समझते हुए, राय दी कि कम्पनी द्वारा उक्त सिफारिशों को स्वीकृत किया जा सकता है। तथापि, कम्पनी ने आदिनांक तक अपने निर्णय पर पुनर्विचार नहीं किया था।

इस प्रकार, डीएफए/ डिफाल्ट एस्करो अनुबंध में अनुकूल संशोधनों की अनुमति देने के विषय पर अनिर्णय की परिणति, फरवरी 2020 तक ₹ 2.35 करोड़ की त्वरित भुगतान छूट अनुमत्य किए जाने से अतिरिक्त भार के रूप में हुई।

सरकार ने कहा कि समिति की 30 जून 2021 को आयोजित बैठक के दौरान, लेखापरीक्षा आक्षेप पर चर्चा की गई थी एवं उक्त विषय को बीओडी के समक्ष समीक्षा हेतु प्रस्तुत करने के लिए सैद्धांतिक सहमति बनी थी।

तथ्य यह रहा कि प्रकरण पर निर्णय में देरी के कारण कम्पनी को त्वरित भुगतान हेतु छूट स्वीकृत करनी पड़ी थी।

निष्कर्ष

कम्पनी द्वारा वितरण फ्रैंचाइजी व्यवस्था के कार्यान्वयन में नियोजन एवं निष्पादन दोनों ही चरणों में अनेक कमियाँ पायी गई थी। प्रथमतः, एसटीएफ को प्रस्ताव भेजने से पूर्व उच्च एवं मध्यम हानि के क्षेत्रों को चिन्हित किए जाने हेतु कोई नवीन प्रयास नहीं किया गया था। कुल विद्युत आहरण का मात्र 5.39 प्रतिशत ही समाविष्ट करते हुए, तीन चिन्हित शहरों/क्षेत्रों में से मात्र दो शहरों/क्षेत्रों के लिए ही वितरण फ्रैंचाइजी की नियुक्ति की जा सकी। चेक मीटरों एवं प्रधान मीटरों को स्थापित किए जाने, एबीआर की गणना हेतु फॉर्मूला, स्वतंत्र लेखापरीक्षक को सूचना/आँकड़े प्रस्तुत करने से संबंधित डीएफए के वाक्यांश त्रुटिपूर्ण/अपूर्ण थे। साथ ही, डीएफए के कई प्रावधानों की

अनुपालना नहीं किया जाना भी पाया गया था। कम्पनी ने दोषपूर्ण मीटरों का प्रतिस्थापन नहीं करने हेतु छूट के विरुद्ध अनुचित समायोजन भी स्वीकार किए। कम्पनी सरकारी संस्थानों से संबंधित सारभूत बकाया, जो कि सुपुर्दगी के समय विद्यमान थे के साथ-साथ वर्तमान बकाया राशियों की वसूली सुनिश्चित नहीं कर सकी। लेखापरीक्षा का दृष्टिकोण है कि लेखापरीक्षा में उजागर की गई अनेक कमियों के समाधान करने हेतु, कम्पनी को अपनी प्रक्रियाओं को गति देने की आवश्यकता है।

सिफारिशें

कम्पनी को चाहिए कि:

- वितरण फ्रैंचाइजियों के साथ विवादों का समाधान करते हुए वितरण फ्रैंचाइजी अनुबंधों में समुचित संशोधन करे;
- वितरण फ्रैंचाइजी अनुबंधों के प्रावधानों की अनुपालना सच्ची भावना में सुनिश्चित करे; एवं
- बकाया देयताओं की वसूली हेतु समुचित उपाय करे।

जयपुर

दिनांक 27 जनवरी 2022



(अतूर्वा सिन्हा)

महालेखाकार

(लेखापरीक्षा-II), राजस्थान

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक 31 जनवरी 2022



(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

