विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

1. सरकारी कम्पनियों एवं सांविधिक निगम का विहंगावलोकन

सरकारी कम्पनियों की लेखापरीक्षा, कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 619 से अधिशासित है। कम्पनियों के लेखों की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा नियुक्त सांविधिक लेखापरीक्षकों द्वारा की जाती है। इन लेखों की अनुपूरक लेखापरीक्षा सी.ए.जी. के द्वारा भी की जाती है। सांविधिक निगम (झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड) की लेखापरीक्षा विद्युत अधिनियम, 2003 से शासित होती है। 31 मार्च 2012 तक झारखण्ड राज्य में 13 कार्यशील सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (सा.क्षे.उ.) (12 कम्पनियां तथा एक सांविधिक निगम) थे, जिनमें 7,588 कर्मचारी कार्यरत थे। अद्यतन अंतिमीकृत लेखों के अनुसार कार्यशील सा.क्षे.उ. ने 2011-12 में ₹ 2,139.72 करोड़ का आवर्त प्राप्त किया। यह आवर्त राज्य के सकल घरेलू उत्पाद का 1.72 प्रतिशत था।

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में निवेश

31 मार्च 2012 को, 13 सा.क्षे.उ. में ₹ 6,192.40 करोड़ का निवेश (पूंजी एवं दीर्घावधि ऋण) था। यह 2006-07 में ₹ 2,550.95 करोड़ से 142.75 प्रतिशत बढ़ा। 2011-12 में कुल निवेश का करीब 91.19 प्रतिशत उर्जा क्षेत्र में था। 2011-12 में, सरकार ने ₹ 1,179.41 करोड़ पूंजी, ऋण और अनुदान/सहाय्य के लिए दिये।

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का निष्पादन

वर्ष 2011-12 के दौरान, 13 सा.क्षे.उ. में से पाँच सा.क्षे.उ. ने ₹ 22.94 करोड़ का लाभ अर्जित किया तथा चार सा.क्षे.उ. को ₹ 809.62 करोड़ की हानि हुई। शेष चार सा.क्षे.उ. ने अपने लेखों को प्रस्तुत नहीं किया। अद्यतन अंतिमीकृत लेखों के अनुसार, वर्ष 2010-11 एवं 1995-96 में झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड तथा तेनुघाट विद्युत निगम लिमिटेड ने क्रमशः ₹ 722.82 करोड़ एवं ₹ 86.59 करोड़ का भारी हानि वहन किया। कार्यशील सा.क्षे.उ. को हानि मुख्यतः वित्तीय प्रबंधन, नियोजन, परियोजनाओं का क्रियान्वयन, संचालन और अनुश्रवण में कमियों के कारण हुआ। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के अद्यतन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की समीक्षा दर्शाती है कि राज्य के सा.क्षे.उ. ने ₹ 4,280.54 करोड़ की हानि वहन की तथा ₹ 57.19 करोड़ का निवेश निष्फलित रहा जिसे बेहतर प्रबंधन से नियंत्रित किया जा सकता था। इस प्रकार, सा.क्षे.उ. के कामकाज में सुधार लाने और हानियों को कम करने की अपार संभावनाएं हैं।

बकाया लेखे

सितम्बर 2012 तक सभी 13 सा.क्षे.उ. के कुल 52 लेखे बकाया थे। सा.क्षे.उ. को लेखों की तैयारी से संबंधित कार्य के लिए लक्ष्य निर्धारित करने के साथ-साथ बकाया लेखों की निकासी पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है।

लेखों की गुणवत्ता

सा.क्षे.उ. के लेखाओं की गुणवत्ता में सुधार की जरूरत है। अक्टूबर 2011 से सितम्बर 2012 के दौरान आठ पूर्ण हुए लेखों में से छः लेखों को सांविधिक लेखापरीक्षकों ने गुणवत्ता प्रमाण पत्र दिये। सांविधिक लेखापरीक्षकों के प्रतिवेदन कम्पनियों के आंतरिक नियंत्रण पर कुछ कमजोर क्षेत्रों की ओर संकेत करते हैं।

(अध्याय - I)

2. सांविधिक निगम से संबंधित निष्पादन लेखा परीक्षा

झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड की उर्जा संचरण गतिविधि से संबंधित निष्पादन लेखापरीक्षा किया गया था। हमारे लेखापरीक्षा निष्कर्षों के कार्यकारी सारांश निम्नवत हैं।

प्रस्तावना

झारखण्ड में विद्युत उत्पादन, संचरण तथा वितरण झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड (बोर्ड) द्वारा किया जाता है सिवाय दामोदर घाटी निगम (डी.वी.सी.) कमान क्षेत्र में जहाँ डी.वी.सी. द्वारा संचरण किया जाता है एवं बोर्ड द्वारा वितरण किया जाता है। बिहार पुनर्गठन अधिनियम, 2000 के परिणामस्वरूप बोर्ड का गठन मार्च 2001 में किया गया था। बोर्ड ने 2007-08 के दौरान 33 के.वी. पर डी.वी.सी. तथा पश्चिम बंगाल राज्य विद्युत बोर्ड (डब्ल्यू.बी.एस.इ.बी.) द्वारा बोर्ड को संचारित की गई 2,777 एम.यू. उर्जा सहित 7,412 एम.यू. उर्जा संचारित किया जो 2011-12 में 29 प्रतिशत बढ़कर डी.वी.सी. तथा डब्ल्यू.बी.एस.इ.बी. द्वारा संचारित 3,114 एम.यू. सहित 9,560 एम.यू. हो गयी। 2010-11 में बोर्ड का आवर्त्त ₹2,011 करोड़ था जो राज्य सकल घरेलू उत्पाद का 1.86 प्रतिशत था। 31 मार्च 2012 को बोर्ड के नामावली में 465 कर्मचारी थे जिन्हें संचरण कार्य में लगाया गया था।

संचरण नेटवर्क नियोजन

बोर्ड ने 11वीं योजना अवधि के लिए संचरण नेटवर्क में अभिवृद्धि तथा विद्यमान नेटवर्क के रखरखाव हेतु एक योजना बनायी थी। बोर्ड के पास आंतरिक संसाधन नहीं था और वह पूंजीगत खर्चो के वित्तपोषण के लिए ग्रामीण विद्युतीकरण निगम (आर.ई.सी.)/झारखण्ड सरकार (जी.ओ.जे.) पर निर्भर था। कार्य योजना के अनुसार 2007-08 से 2011-12 के अवधि में ₹ 6,275.59 करोड़ की आवश्यकता के विरूद्ध आर.ई.सी./ जी.ओ.जे. ने मात्र ₹463.24 करोड़ की निधि निर्गत किया। बोर्ड राशि का उपयोग करने में असमर्थ रहा तथा 31 मार्च 2012 को ₹89.50 करोड़ का शेष बिना खर्च का रहा। बोर्ड ने ₹ 6,275.59 करोड़ की अनुमानित लागत से 48 ग्रिड उप केन्द्रों (ग्रि.उ.के.) तथा अनुषंगी संचरण लाईनों के वृद्धि हेतु योजना 10 चालू ग्रि.उ.के. तथा 10 अनुषंगी संचरण लाइनों सहित बनायी, जिसके विरूद्ध 10 चालू ग्रि.उ.के. तथा पाँच अनुषंगी लाईन पूर्ण की जबकि पाँच संचरण लाइनें पूर्ण नहीं हो सकी। 14 ग्रि.उ.के. तथा अनुषंगी संचरण लाइनों को कार्य योजना में अक्सर परिवर्तन के कारण पूर्ण नहीं किया जा सका जबकि 24 ग्रि.उ.के. तथा अनुषंगी संचरण लाइनों के लिए, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन की तैयारी तथा अन्य कार्य अभी तक आरम्भ नहीं किया गया।

परियोजना प्रबंधन

दुमका, डाल्टेनगंज, जपला, लोहरदगा, लातेहार, पाकुड़, साहेबगंज तथा कांके में ग्रि.उ.के. तथा देवघर-दुमका, दुमका-लालमटिया, लालमटिया-साहेबगंज, दुमका-पाकुड़ में संचरण लाइनों का निर्माण, भूमि अधिग्रहण, वन तथा रेलवे क्रासिंग अनुमति, आरेख तथा परिमाण संशोधन का अनुमोदन, प्रेषण निर्देश, रोड परमिट निर्गत करने, सामग्रियों की जाँच तथा बोर्ड द्वारा भुगतान में विलम्ब के कारण 12 से 51 माह के पश्चात पूर्ण हुआ। सिमडेगा में ग्रि.उ.के. तथा सिमडेगा-गुमला, लोहरदगा-गुमला, लोहरदगा-लातेहार तथा लातेहार-डाल्टेनगंज संचरण लाइन पूर्ण होने की निर्धारित अवधि के 27 से 36 माह के पश्चात भी पूर्ण नहीं हो सकी। लातेहार, डाल्टेनगंज तथा कांके में ग्रि.उ.के. को 35 माह से 61 माह की अवधि तक संबद्ध संचरण लाइनों के पूर्ण नहीं होने के कारण उर्जान्वित नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹49.14 करोड़ की निधि अवरूद्ध रही।

संविदा प्रबन्धन

बोर्ड ने दुमका ग्रि.उ.के. तथा दुमका-देवघर (पैकेज-ए), दुमका-लालमटिया-साहेबगंज (पैकेज-बी) एवं दुमका-पाकुड़ (पैकेज-सी) संचरण लाइनों के निर्माण के लिए निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) के शर्त्तो में परिवर्तन किया तथा आई.ई.ई.एम.ए. मूल्य परिवर्तन सूचकांक के लिए आधार तिथि तोल-मोल तिथि से एक माह पूर्व की जगह निविदा खोलने की तिथि से एक माह पूर्व कर दिया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 10.38 करोड़ अत्यधिक भुगतान मूल्य परिवर्तन पर किया गया।

सचंरण प्रणाली का निष्पादन

220/132 के.वी. के रूपान्तरण क्षमता में अन्तराल 2007-08 में 623 एम.वी.ए. से बढ़कर 2011-12 में 1,348 एम.वी.ए. हुआ, जबकि 132/33 के.वी. में अन्तराल 2007-08 में 1,277 एम.वी.ए. से बढ़कर 2011-12 में 1,408 एम.वी.ए. हो गया था। डी.वी.सी. कमान क्षेत्र में स्वयं के संचरण प्रणाली के कमी के कारण बोर्ड को अधिक दर पर ऊर्जा क्रय करना पड़ा, इस प्रकार 2011-12 में ₹ 299.53 करोड़ का अतिरिक्त खर्च किया। संचरण हानि 2008-09 में 5.04 प्रतिशत से बढ़कर 2011-12 में 5.50 प्रतिशत हुआ। 2008-09 से 2011-12 के दौरान संचरण हानि झारखण्ड राज्य विद्युत नियामक आयोग (झा.रा.वि.नि.आ.) तथा केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण द्वारा निर्धारित मापदण्डों से अधिक था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 38.71 करोड़ की हानि हुई।

400 के.वी. पर टी.टी.पी.एस.-पी.टी.पी.एस. तथा टी.टी.पी.एस.-बिहारशरीफ लाइनों के आवेशित नहीं होने के कारण बोर्ड को 2007-08 से 2011-12 की अवधि में 603.38 एम.यू. ऊर्जा अन्य स्त्रोतों से अधिक दर पर क्रय करने के कारण ₹ 102.41 करोड़ का अतिरिक्त खर्च वहन करना पड़ा।

ग्रिड प्रबंधन

ग्रिड कोड की आवश्यकता के अनुसार अधिविकर्षण के संबंध में बोर्ड ने ग्रिड अनुशासन का पालन किया।

आपदा प्रबंधन

मई 2010 से अप्रैल 2012 की अवधि में पाँच टावरों के गिरने के बावजूद भी ₹ 7.61 करोड़ की लागत से खरीदा गया (अक्टूबर 2009) आपातकालीन पुनर्स्थापन प्रणाली (ई.आर.एस.) हटिया-II ग्री.उ.के. में व्यर्थ पड़ा रहा। बिना ई.आर.एस. के प्रयोग किये टावर निर्माण करने में बोर्ड को पाँच से 23 दिन लगा, जिसके कारण वैकल्पिक व्यवस्था होने तक उर्जा 12 दिनों तक बाधित रही।

उर्जा लेखांकन तथा लेखापरीक्षा

ऊर्जा लेखांकन तथा लेखापरीक्षा नहीं किया गया था, चूँकि जादूगोड़ा ग्रि.उ.के. में कुछ फीडर मीटर रहित था जबकि सात ग्रि.उ.के. में मीटर त्रुटिपूर्ण थे तथा पाँच से अधिक वर्षों तक मीटर बदले नही गये एवं पिछले 24 वर्षों तक मीटरों की जाँच भी नहीं की गई थी। नमूना जाँच किये गये 13 ग्रि.उ.के. में से आठ ग्रि.उ.के. में उर्जा का निर्यात, आयातित उर्जा से अधिक था जो इंगित करता है कि मीटर दोषपूर्ण थे।

सामग्री प्रबंधन

मासिक उपभोग के संख्या के रूप में 2007-08 के दौरान अन्तिम रहतिया 19 माह का था जो 2009-10 में घटकर चार माह रह गया, परंतु 2010-11 में पुनः बढ़ कर 18 माह हो गया। निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि में रहतिया का भौतिक सत्यापन नहीं किया गया था।

निष्कर्ष एंव अनुशंसाएँ

बोर्ड के पास परियोजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त निधि नहीं थी तथा वह जी.ओ.जे./आर.ई.सी. पर निर्भर था। योजना अवधि में जी.ओ.जे. द्वारा आवंटित तथा आर.ई.सी. द्वारा निर्गत निधि का भी पूर्णतः उपयोग नहीं हो पाया। बोर्ड ने भारत सरकार द्वारा संचरण परियोजनाओं पर गठित कार्य बल की अनुशंसाओं का पालन नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप समय उल्लंघन हुआ। परियोजनाएँ मित्तव्ययी तथा दक्षतापूर्ण तरीके से पूर्ण नहीं हो पाई। संविदाओं के सौंपने में, एन.आई.टी./सी.वी.सी. की शर्त्तों का पालन नहीं हुआ। केवल खराबी का ही रखरखाव किया जा रहा था चूँकि बोर्ड के द्वारा संचालन एवं रखरखाव नियमावली नहीं बनाई गई थी। बड़ी आपदा के प्रभाव शमन हेतु खरीदी गई आपातकालीन पुनर्स्थापन प्रणाली का प्रयोग नहीं किया गया। बोर्ड ने अपने सभी ग्रि.उ.के. तथा फीडरों में मीटर नहीं लगाया था। बोर्ड ने कोई भी क्रय नीति तथा भंडार नियंत्रण तंत्र नहीं बनाया था।

लेखापरीक्षा अनुशंसाओं में संचरण परियोजनाओं को अविलम्ब पूरा करना ताकि योजनाओं का पूर्ण लाभ उपयुक्त लाभार्थियों को पहुँचाना सुनिश्चित हो, सभी ग्रि.उ.के. तथा फीडरों में ठीक तरह से मीटर लगाना तथा दोषपूर्ण मीटरों को बदलना डी.वी.सी. कमान क्षेत्र में संचरण लाइनों की स्थापना करना तथा उच्च संचरण हानि को झा.रा.वि.नि.आ. के अनुमान्य मानकों के अंदर लाने के क्षेत्र में ध्यान केन्द्रित करना शामिल है।

(अध्याय - II)

3. लेन-देन लेखापरीक्षा अवलोकन

प्रतिवेदन में शामिल किये गये लेन-देन लेखापरीक्षा अवलोकनों, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में प्रबंधन की कमियाँ, जिनके परिणामस्वरूप गंभीर वित्तीय अनियमितताएं हुई, को मुख्य रूप से दर्शाती है। इंगित की गई अनियमितताएं मुख्यतः निम्न प्रकार की हैः

नियमों, दिशा-निर्देशों, प्राक्रियाओं, संविदाओं के निबंधनों एवं शर्त्तो के अनुपालन न करने के कारण दो मामलों में ₹ 1.04 करोड़ की परिहार्य हानि।

(कंडिकाएँ 3.1 एवं 3.2)

अपर्याप्त/त्रुटिपूर्ण योजना के कारण एक मामले में ₹ 0.79 करोड़ का परिहार्य ब्याज का बोझ।

(कंडिका 3.3)

अपर्याप्त/त्रुटिपूर्ण अनुश्रवण के कारण एक मामले में ₹ 2.53 करोड़ के अंशदान की हानि।

(कंडिका 3.5)

कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों का सारांश निम्न प्रकार हैः

झारखण्ड राज्य वन विकास निगम के संदर्भ में आयकर विवरणी दाखिल करने में विलम्ब के कारण वर्ष 2007-08 के व्यापार लाभ के विरूद्ध वर्ष 2005-07 के दौरान हुए व्यापार हानि के विकलन में विफलता और 2007-10 वर्षों के लिए अग्रिम कर की नहीं/कम अदायगी करने के फलस्वरूप आयकर एवं आयकर पर ब्याज ₹ 85.51 लाख का परिहार्य भुगतान।

(कंडिका 3.1)

कार्य निष्पादन के लिए ठोस योजनाओं के बिना ए.सी.एस.आर. डॉग कंडक्टर की अधिप्राप्ति के फलस्वरूप ₹ 95.74 लाख निधि का अवरोध और **तेनुघाट विद्युत निगम लिमिटेड** को ₹ 78.83 लाख का परिहार्य ब्याज का बोझ।

(कंडिका 3.3)

वार्षिक रखरखाव अनुबंध करने में **झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड** की विफलता, अतिरिक्त नियंत्रण कार्ड्स की भंडार में अनुपलब्धता और वितरित नियंत्रण प्रणाली के लिए नियंत्रक कार्ड्स की अधिप्राप्ति में विलंब के परिणामस्वरूप पतरातू वाष्प शक्ति प्रतिष्ठान की इकाई संख्या-4, 516.50 घंटा तक बंद रहा। इसके फलस्वरूप 17.97 एम.यू. की विद्युत उत्पादन की हानि तथा ₹ 2.53 करोड़ के अंशदान की हानि हुई।

(कंडिका 3.5)