

अध्याय-॥

अध्याय-11

2. सरकारी कंपनी का निष्पादन लेखापरीक्षा

2.1 झारखण्ड पर्यटन विकास निगम लिमिटेड की कार्यप्रणाली

कार्यकारी सारांश

परिचय

झारखण्ड राज्य में होटलों, पर्यटक कॉम्प्लेक्सों (टीसीएस) और पर्यटक सुचना केन्द्रों (टीआईसी) इत्यादि के स्थापना एवं प्रबंधन के द्वारा पर्यटन को प्रोत्साहित करने के मुख्य उद्देश्य से मार्च 2002 में झारखण्ड पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (कंपनी) को एक पूर्ण सरकारी स्वामित्व वाली कंपनी के रूप में निगमित किया गया था। कंपनी छः होटलों, तीन टीसीएस का प्रबंधन करती है तथा दो होटलों, चार टीसीएस, दो पर्यटक कॉटेजों एवं एक रज्जुमार्ग को पट्टे पर दिया था। तकनीकी

इसके अलावा कंपनी को पर्यटन विभाग (विभाग), झारखण्ड सरकार द्वारा निजी एवं सार्वजनिक भागीदारी (पीपीपी) के अर्न्तगत संचालन एवं रखरखाव हेतु 35 परिसंपत्तियों को सौंपा गया (मार्च 2012 एवं मार्च 2015) था एवं तीन परिसंपत्तियाँ राज्य के सृजन के समय प्राप्त हुई थी। कंपनी विभाग द्वारा नियोजित पर्यटन आधारभूत संरचना विकास कार्य को भी कार्यान्वित करती है।

2010-15 के दौरान, कंपनी के निष्पादन के आंकलन हेतु विभिन्न पहलुओं को जैसे कि वित्तीय प्रबंधन, होटल सेवाओं, सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी के अर्न्तगत संचालन, परिसंपत्तियों को पट्टे पर देना, आधारभूत संरचना विकास कार्य, यातायात सेवाओं एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र की सम्मिलित करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा किया गया। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

वित्तीय प्रबंधन

- पर्यटन आधारभूत संरचना विकास कार्यों के क्रियान्वयन में विलम्ब के कारण 2010-11 से 2014-15 के दौरान भारत सरकार से उपलब्ध निधियों की उपयोगिता 3 से 44 प्रतिशत एवं राज्य सरकार से प्राप्त निधियों की उपयोगिता 7 से 85 प्रतिशत रही थी।

(कंडिका 2.1.6.1)

- अक्टूबर 2007 से मार्च 2013 की अवधि में कंपनी अपने ग्राहकों/पट्टाधारियों से सेवा कर संग्रह करने में असफल रही। परिणामस्वरूप, कंपनी को ₹ 43.35 लाख के सेवा कर का भुगतान अपने स्रोतों से करना पड़ा।

(कंडिका 2.1.6.3)

पर्यटन नीति एवं नियोजन

- राज्य सृजन के 15 वर्ष बाद विभाग/कंपनी द्वारा पर्यटन नीति के विलम्बित अनुमोदन एवं दीर्घकालिक योजना नहीं बनाने के कारण राज्य में पर्यटन का सुनियोजित रीति से विकास सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.1.7)

स्वसंचालित होटल एवं पर्यटक कॉम्प्लेक्स

- कंपनी के स्वसंचालित होटलों में अधिवास 21 प्रतिशत से 35 प्रतिशत के बीच था जो कि 2010-11 से 2013-14 के दौरान 60 प्रतिशत से 62 प्रतिशत के अखिल भारतीय औसत अधिवास से बहुत कम थी। कम अधिवास का मुख्य कारण होटल के भवनों की दयनीय स्थिति, मुलभूत सुविधाओं की कमी, योग्य श्रमशक्ति की कमी एवं होटलों के अपर्याप्त विपणन थे।

(कंडिका 2.1.8.2)

सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी (पीपीपी) के आधार पर संचालन

- कंपनी को सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी आधार पर संचालन एवं रखरखाव हेतु मिले 38 परिसंपत्तियों में से कंपनी 35 परिसंपत्तियों का संचालन प्राधिकृत के चयन नहीं होने एवं प्राधिकारिता अनुबंध में विलम्ब तथा अधिकारिता द्वारा डीपीआर जमा करने एवं उन्नयन कार्य में विलम्ब के कारण नहीं कर सका।

(कंडिका 2.1.9.1)

- होटल बिरसा विहार, राँची के प्राधिकृत संचालक द्वारा प्राधिकारिता शुल्क के भुगतान में चूक के परिणामस्वरूप, ₹ 37.17 लाख बकाया थी किन्तु कंपनी ने अनुबंध की शर्तों के अनुसार न तो दंडात्मक ब्याज भारित किया और ना ही अनुबंध को निरस्त किया।

(कंडिका 2.1.9.4)

पट्टे में दी गयी परिसम्पत्तियां

- बरही में शीतल विहार एवं हजारीबाग में अरण्य विहार पर्यटक कॉम्प्लेक्सों के पट्टेदारों द्वारा पट्टा किराया के भुगतान में चूक किया तथा बैंक गारंटी के नवीकरण करवाने में विफलता के कारण कंपनी, सेवा कर, भुगतान विलम्ब के लिए दंडात्मक ब्याज एवं त्रुटियों की लागत नहीं वसूल सकी। इसके अतिरिक्त, अनुबंध में दंडात्मक ब्याज का प्रावधान नहीं होने के कारण कंपनी, रज्जूमार्ग, देवघर के पट्टेदार द्वारा पट्टा किराया जमा करने में विलम्ब पर दंडात्मक ब्याज भारित नहीं कर सकी।

(कंडिकाएँ 2.1.10.2 एवं 2.1.10.5)

आधारभूत संरचनात्मक विकास गतिविधियाँ

- कार्य क्षेत्र में परिवर्तन, संवेदकों के विपत्र के भुगतान में विलम्ब और संवेदकों द्वारा कार्य सम्पादन में देरी के कारण जमशेदपुर और डाल्टेनगंज में पर्यटक कॉम्प्लेक्सों के निर्माण में विलम्ब हुआ था। भवन में त्रुटियाँ होने के कारण जमशेदपुर का पर्यटक कॉम्प्लेक्स बेकार पड़ी रही तथा डाल्टेनगंज के पर्यटक कॉम्प्लेक्स का संचालन संवेदक द्वारा भवन सौंपने में विलम्ब के कारण नहीं किया जा सका था।

(कंडिकाएँ 2.1.11.1 एवं 2.1.11.2)

- पहले से विद्यमान पर्यटक कॉम्प्लेक्स के दयनीय प्रदर्शन का विचार किए बिना उरवाँ में ₹ 5.25 करोड़ की लागत से बैंक्वेट हॉल, फुडकोर्ट, हेल्थ क्लब और पर्यटक कॉटेज बनाये गये, परिणामस्वरूप विवेकहीन व्यय हुई एवं ये परिसम्पत्तियाँ बेकार पड़ी थी।

(कंडिका 2.1.11.4)

आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण तंत्र

- कंपनी की कोई आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा नहीं थी तथा संचालन संबंधी कोई मैनुअल नहीं तैयार की गई थी। कंपनी ने अचल परिसम्पत्तियों का भौतिक सत्यापन भी नहीं किया था।

(कंडिका 2.1.13)

2.1.1 परिचय

पूर्ण स्वामित्व वाली सरकारी कंपनी के रूप में झारखण्ड पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (कंपनी) को मार्च 2002 में निगमित किया गया था। कंपनी का मुख्य उद्देश्य झारखण्ड में पर्यटन रुचिकर स्थलों के विकास, पर्यटन गृहों की स्थापना एवं प्रबंधन, होटलों/मोटलों/रिसॉर्ट के विकास में सुगम या तेजी लाने एवं पर्यटकों के लिए परिवहन सुविधा प्रदान करते हुए पर्यटन को बढ़ावा देना है।

कंपनी छः होटलों, तीन पर्यटक कॉम्प्लेक्सों (टीसी) को स्वयं संचालित करती है एवं दो होटलों, चार पर्यटक कॉम्प्लेक्सों, दो पर्यटक कॉटेजों एवं एक रज्जूमार्ग को पट्टे पर दिया था, जैसा कि परिशिष्ट - 2.1.1 में वर्णित है। इसके अलावा, कंपनी को पर्यटन विभाग (विभाग), झारखण्ड सरकार द्वारा पर्यटन कॉम्प्लेक्सों (टीसी), पर्यटक सूचना भवन (टीआईसी), मार्गीय सुविधाएँ (डब्लूएसए) इत्यादि जैसी 35 परिसंपत्तियों को सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी (पीपीपी) रीति से संचालन एवं रखरखाव हेतु मार्च 2012 तथा मार्च 2015 में सौंपी गई थी जैसा कि परिशिष्ट - 2.1.2 में वर्णित है। इसके अतिरिक्त, कंपनी ने बिहार राज्य के विभाजन के परिणाम स्वरूप प्राप्त तीन परिसम्पत्तियों का पीपीपी रीति से संचालन करने का निर्णय लिया।

कंपनी, होटलों के निर्माण एवं जिर्णोद्धार, पर्यटक सूचना केन्द्रों का सशक्तिकरण, मार्गीय सुविधाओं के निर्माण एवं पर्यटन स्थलों के विकास इत्यादि के संदर्भ में विभाग द्वारा तैयार योजनाओं का भी क्रियान्वयन करती है।

2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

कंपनी विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन है। कंपनी का प्रबंधन एक निदेशक मंडल (बीओडी) में निहित है, जिसमें शामिल 10 निदेशकों की नियुक्ति झारखण्ड सरकार द्वारा की गई थी। प्रबंध निदेशक (एमडी) कंपनी का मुख्य कार्यकारी अधिकारी है। प्रबंध निदेशक, एक महाप्रबंधक (जीएम) एवं एक उप महाप्रबंधक द्वारा सहायता प्राप्त है। स्वसंचालित होटलों/पर्यटक कॉम्प्लेक्सों का मुखिया, इकाई प्रबंधक होता है जो एक स्वागतकर्ता और एक लेखापाल के द्वारा सहायता प्राप्त होता है।

कंपनी के पास मुख्यालय में 34 कर्मचारी (13 नियमित कर्मचारियों सहित) एवं क्षेत्र इकाईयों में 69 कर्मचारी (सभी संविदा के आधार पर) कार्यरत हैं। अभियंत्रण प्रकोष्ठ, परिवहन शाखा, स्थापना शाखा और लेखा एवं वित्त शाखा की देखरेख का प्रभार बाह्य/संविदा कर्मचारियों पर है। संगठनात्मक चार्ट परिशिष्ट - 2.1.3 में दिया गया है।

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि:

- कुशल वित्तीय प्रबंधन प्रणाली विद्यमान थी;
- राज्य में पर्यटन के विकास हेतु विभाग ने सुस्पष्ट नीति के साथ दीर्घ अवधि एवं लघु अवधि के योजनाओं का निर्माण किया था तथा ऐसी योजनाओं का क्रियान्वयन मितव्ययिता, कुशलता एवं प्रभावशाली रूप से किया गया था;
- कंपनी के होटलों का संचालन मितव्ययिता एवं कुशलतापूर्वक किया गया था;
- आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाओं का क्रियान्वयन मितव्ययिता, कुशलता एवं प्रभावशाली रूप से किये गये थे; और
- कंपनी का आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण तंत्र पर्याप्त एवं प्रभावी था।

2.1.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से लिये गये हैं:

- झारखण्ड पर्यटन नीति;
- प्रायोजित परियोजनाओं हेतु भारत सरकार/झारखण्ड सरकार द्वारा निर्गत दिशा निर्देश एवं निर्देश;

- कंपनी अधिनियम, 1956/2013 के प्रावधान एवं अन्य प्रासंगिक अधिनियम, कंपनी के अन्तर्नियम एवं सन्नियम तथा निदेशक मंडल के संकल्प एवं अन्य प्रासंगिक नियम और विनियम; और
- कंपनी द्वारा अपने ईकाईयों/होटलों के लिए अधिवास एवं राजस्व प्राप्ति के निर्धारित लक्ष्य।

2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं विधि

2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान कंपनी के होटल सेवाओं, परिसम्पत्तियों के पट्टे, आधारभूत संरचना विकास गतिविधियों, परिवहन सेवा और कंपनी से संबंधित विभाग की गतिविधियों के संचालनीय प्रदर्शन को सम्मिलित करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल से जून 2015 में की गई थी। लेखापरीक्षा में कॉरपोरेट कार्यालय एवं सभी नौ स्व-संचालित होटलों एवं कंपनी के पर्यटक कॉम्प्लेक्सों (टीसीएस) के अभिलेखों एवं कंपनी से संबंधित विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा शामिल हैं।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं विधि पर विचार विमर्श हेतु 20 अप्रैल 2015 को विभाग के सचिव एवं कंपनी के प्रबंध निदेशक (एमडी) के साथ एक प्रविष्टी सम्मेलन आयोजित किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्ष कंपनी और सरकार को निर्गत किये गये (अगस्त 2015) एवं 19 अक्टूबर 2015 को आयोजित एक निर्गम सम्मेलन में विभाग के सचिव एवं कंपनी के प्रबंध निदेशक (एमडी) के साथ विमर्श किया गया था। प्रबंधन का जवाब (सितम्बर 2015) प्राप्त हो गया है तथा सरकार का जवाब प्रतिक्षित है। कंपनी के जवाब एवं सरकार द्वारा निर्गम सम्मेलन में प्रकट विचारों को प्रतिवेदन में यथोचित रूप में सम्मिलित कर लिया गया है।

2.1.6 वित्तीय प्रबंधन

कंपनी अपनी दैनिक गतिविधियों को अपने आन्तरिक स्रोतों जैसे होटलों, परिवहन सेवा, पट्टे पर दी गयी संपत्तियों इत्यादि से उत्पन्न उपार्जनों से पूरा करती है। कंपनी को केन्द्रीय वित्तीय सहायता (सीएफए) के तहत भारत सरकार से एवं राज्य सरकार से भी आधारभूत संरचनात्मक विकास गतिविधियों के लिए प्रचुर निधि प्राप्त होती है। सीएफए के अर्न्तगत प्राप्त निधि को सावधि जमा में इसके उपयोग तक रखा जाता है तथा इसपर प्राप्त ब्याज को सीएफए में ही जमा किया जाता है। कंपनी के अधीन परिसम्पत्तियों का स्वामित्व झारखण्ड सरकार में निहित है। झारखण्ड सरकार ने इन परिसम्पत्तियों का हस्तांतरण कंपनी को संचालन एवं रखरखाव हेतु किया है और उनके संचालन से अर्जित आय को कंपनी¹ का आय माना जाता है।

कंपनी ने वर्ष 2006-07 से 2014-15 तक के अपने वार्षिक लेखों का अंतिमीकरण अब तक नहीं किया है। अनुमोदित लेखों के अभाव में हमारा अवलोकन प्रोविजनल

¹ मार्च 2012 एवं मार्च 2015 में हस्तांतरित 35 परिसम्पत्तियों के संदर्भ में, शुद्ध आय में सरकार का अंश प्रथम वर्ष में पाँच प्रतिशत होगी जो पाँच प्रतिशत वार्षिक दर से बढ़कर पाँच वर्षों में 25 प्रतिशत होगी तदोपरान्त शुद्ध आय का 25 प्रतिशत होगा।

लेखों एवं मूल अभिलेखों के सत्यापन पर आधारित है। प्रोविजनल लेखों के आधार पर पिछले पाँच वर्षों के कंपनी की वित्तीय स्थिति एवं कार्यकारी परिणाम परिशिष्ट 2.1.4 में दिया गया है।

कंपनी का आवर्त 2010-11 से 2014-15 के दौरान ₹ 2.30 करोड़ एवं ₹ 3.69 करोड़ के बीच था। कंपनी की कुल आय पर कर से पहले लाभ का प्रतिशत 2010-11 में 15.64 प्रतिशत से बढ़कर 2012-13 में 46.87 प्रतिशत हो गया यद्यपि प्रचार एवं विज्ञापन तथा अवसूलनीय सेवा कर को अपलिखित करने के कारण 2014-15 में यह घटकर 29.11 प्रतिशत हो गया। 2010-11 से 2014-15 के दौरान कंपनी की कुल आय में संचालन से आय का प्रतिशत 86.73 प्रतिशत और 93.09 प्रतिशत के मध्य था।

निधि का उपयोग

2.1.6.1 आधारभूत संरचनात्मक विकास संबंधित गतिविधियों के लिए भारत सरकार एवं राज्य सरकार से कंपनी को प्रचुर निधि प्राप्त होती है। कंपनी द्वारा 2010-11 से 2014-15 के दौरान प्राप्त एवं उपयोग किये गये निधि का विवरण तालिका - 2.1.1 में दिया गया है।

तालिका 2.1.1

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आरंभिक शेष		प्राप्त निधि		व्यय किया गया निधि		शेष	
	केन्द्र	राज्य	केन्द्र	राज्य	केन्द्र (प्रतिशत)	राज्य (प्रतिशत)	केन्द्र	राज्य
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2010-11	31.25	56.11	5.95	0.26	5.73 (15)	47.99 (85)	31.47	8.38
2011-12	31.47	8.38	12.09	5.33	3.20 (7)	0.99 (7)	40.36	12.72
2012-13	40.36	12.72	0.52	0.85	1.30 (3)	6.34 (47)	39.58	7.23
2013-14	39.58	7.23	0.00	4.64	17.11(43)	2.34 (20)	22.47	9.53
2014-15	22.47	9.53	0.00	4.91	9.99 (44)	3.19 (22)	12.48	11.25
कुल			18.56	15.99	37.33	60.85		

(स्रोत: कंपनी द्वारा प्रस्तुत ऑकड़े)

उपरोक्त सारणी से देखा जा सकता है कि 2010-11 से 2014-15 के दौरान उपयोगिता प्रतिशत, भारत सरकार से प्राप्त निधि के विरुद्ध 3 से 44 प्रतिशत एवं राज्य निधि के विरुद्ध 7 से 85 प्रतिशत के बीच थी। निधि के दायनीय उपयोग के मुख्य कारण पर्यटन आधारभूत संरचना विकास कार्यों के कार्यावयन में विलम्ब था।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि वे केवल निधियों के संरक्षक हैं तथा विभाग के निर्देशानुसार व्यय करते हैं। सरकार ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2015) कि निर्माण संबंधी गतिविधियों में विलम्ब हुआ था और कार्यों के शीघ्र समापन के लिए कदम उठाने पर सहमति व्यक्त की।

तथ्य यथावत है कि आधारभूत संरचना संबंधित विकास गतिविधियों के कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण निधियों का उपयोग निम्न था।

अनुशांसा :

कंपनी को समयवद्ध रीति से आधारभूत संरचना विकास कार्यों के क्रियान्वयन द्वारा निधि का कुशलता से उपयोग करना चाहिए।

बकाया देय की वसूली न होना

2.1.6.2 कंपनी को देय राशि 31 मार्च 2011 तक ₹ 44.29 लाख थी जो 31 मार्च 2015 तक बढ़कर ₹ 81.11 लाख हो गई। यद्यपि, कंपनी के पास ग्राहकों को उधार देने की कोई नीति नहीं थी, तथापि, कंपनी के स्वसंचालित होटलों एवं परिवहन इकाईयों के प्रबन्धकों ने ग्राहकों को स्वयं ही उधार सुविधा प्रदान की और इन उधारों के संबंध में वसूली योग्य राशि 31 मार्च 2015 तक ₹ 23.07 लाख थी। इसके अतिरिक्त, बकाया राशि की बढ़ती प्रवृत्ति दायनीय वसूली प्रबंधन को दर्शाती है जिसके कारण कंपनी की कार्यशील पूँजी अवरूद्ध रही।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि उधार सुविधा नियमित ग्राहकों को प्रदान की गई थी। निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में पर्यटन विभाग के सचिव ने प्रबंधन को निर्देश दिया कि उधार प्रदान करने की नीति एवं न वसूली योग्य राशि के अपलिखित करने के प्रस्ताव को निदेशक मंडल में लाया जाय।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्राहकों को उधार प्रदान करने संबंधी कोई नीति नहीं थी। इसके अलावा, इकाई प्रबन्धकों के द्वारा उधार प्रदान की गई कुल ₹ 23.07 लाख में से ₹ 17.15 लाख का बकाया तीन वर्षों से अधिक का था।

ग्राहकों/पट्टेदारों से सेवा कर की उगाही न होने के कारण हानि

2.1.6.3 सेवा कर परिनियमों के अनुसार, अल्प-अवधि अधिवास संबंधी सेवा यथा होटल, सराय अतिथि गृह (मई 2011 से प्रभावी), अचल सम्पत्तियों को किराये पर देना (जून 2007 से प्रभावी), मण्डप सेवा (जुलाई 1997 से प्रभावी) एवं किराया वाहन की सेवा (अप्रैल 2000 से प्रभावी) हेतु सेवा प्रदाता, सेवा कर भुगतान करने के लिए जिम्मेवार होता है।

हमने अवलोकन किया कि अक्टूबर 2007 से मार्च 2013 के दौरान कंपनी ने ₹ 3.72 करोड़ कर योग्य आय इन सेवाओं से अर्जित की थी जिसके लिए सेवा कर के भुगतान का दायित्व था। किन्तु, कंपनी ने अपने ग्राहकों/पट्टेदारों से ₹ 43.35 लाख सेवा कर संग्रह नहीं किया था।

इस प्रकार, अपने ग्राहकों/पट्टेदारों से सेवा कर संग्रह नहीं करने के कारण कंपनी ने दिसम्बर 2013 से जून 2014 तक अपने संसाधनों से ₹ 43.35 लाख सेवा कर का भुगतान किया जिसमें से कंपनी ने ₹ 14.08 लाख अवसूलनीय सेवा कर को

ग्राहकों/पट्टेदारों से सेवा कर संग्रह नहीं करने के कारण कंपनी को अपने संसाधनों से ₹ 43.35 लाख के सेवा कर का भुगतान करना पड़ा

अपलिखित कर दिया। शेष राशि को भी अपलिखित करने की आवश्यकता है, जिससे ₹ 43.35 लाख की हानि होगी क्योंकि, सेवा कर की उगाही नहीं होने की प्रबल संभावना है।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को निर्गम सम्मेलन में स्वीकार (अक्टूबर 2015) किया और कहा कि सेवा कर को जमा करने हेतु पट्टेदारों को नोटिस निर्गत किया गया है।

अनुशंसा :

कम्पनी को ग्राहकों/पट्टेदारों से वैधानिक बकायों का संग्रह नियमित रूप से करने की आवश्यकता है।

चालू खाता में फ्लैक्सी डिपोजिट की सुविधा नहीं लेने के कारण हानि

2.1.6.4 निदेशक मण्डल ने यह निर्णय लिया (अगस्त 2005) कि ब्याज के अर्जन हेतु चालू खाते को बंद किया जाए और इसकी जगह एक बचत खाता खोला जाए। बोर्ड के निर्णय के बावजूद कम्पनी ने चालू खाते का संचालन यह कहते हुए जारी रखा कि भारतीय स्टेट बैंक एक लिमिटेड कम्पनी के नाम पर बचत खाता नहीं खोलती है। यद्यपि, कंपनी खाते में फ्लैक्सी डिपोजिट सुविधा ले सकती थी और जमा पर ब्याज अर्जित कर सकती थी, या किसी अन्य सार्वजनिक बैंक में बचत खाता खोलने की संभावना तलाश कर सकती थी।

हमने अवलोकित किया कि 2010-11 से 2014-15 के दौरान किसी भी दिन चालू खाते में ₹ 2.20 लाख से ₹ 2.14 करोड़ तक की राशि चालू खाता में पड़ी हुई थी। यदि कंपनी खाते में फ्लैक्सी डिपोजिट सुविधा लेती तो वह ब्याज के रूप में ₹ 31.94² लाख अर्जित कर लेती। इस प्रकार फ्लैक्सी डिपोजिट सुविधा नहीं लेने के कारण कंपनी को ₹ 31.94 लाख ब्याज की हानि हुई।

प्रबंधन ने निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में यह आश्वस्त किया कि कंपनी खातों में जमा राशि को घटाएगी और खातों को फ्लैक्सी डिपोजिट से जोड़ेगी।

तथ्य यथावत है कि कंपनी को चालू खाते को पहले ही फ्लैक्सी डिपोजिट एकाउंट से जोड़ लेना चाहिए था।

2.1.7 पर्यटन नीति एवं नियोजन

झारखण्ड सांस्कृतिक धरोहर से सम्पन्न है तथा प्रचुर प्राकृतिक संपदा से भरा हुआ है। झारखण्ड सरकार ने पर्यटन को उद्योग का दर्जा देने की घोषणा (अगस्त, 2009) की ताकि राज्य में पर्यटन क्षेत्र और रोजगार सृजन तथा आय के अवसर में वृद्धि हो।

² न्यूनतम मासिक शेष पर आठ प्रतिशत वार्षिक ब्याज की दर से परिकलित।

वर्ष 2000 में झारखण्ड राज्य के सृजन के बावजूद, विभाग के साथ-साथ ही कंपनी ने भी राज्य के पर्यटन उद्योग को बढ़ावा देने हेतु कोई भी दीर्घकालीन योजना या कार्य योजना तैयार नहीं की थी। पर्यटन नीति विलम्ब से जून 2015 में अनुमोदित किया गया। विभाग के द्वारा बजट प्रावधानों पर आधारित मात्र तदर्थ वार्षिक योजनाएँ तैयार की गई थी। इसके अलावे, पर्यटन के विकास के लिए कोई भी विशिष्ट भौतिक लक्ष्य का निर्धारण नहीं किया गया था।

सरकार ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2015) कि पर्यटन नीति अनुमोदित किए गए हैं तथा यह योजनाओं एवं अन्य क्रियाकलापों पर ध्यान देगी।

तथ्य यथावत है कि विलम्ब से पर्यटन नीति के अनुमोदन एवं दीर्घकालीन योजना नहीं बनाने के कारण राज्य में पर्यटन का विकास योजनाबद्ध तरीके से सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

अनुशंसा:

विभाग को राज्य में पर्यटन के विकास हेतु दीर्घकालीन योजना को तैयार करने की जरूरत है।

2.1.8 स्वसंचालित होटल एवं पर्यटन कॉम्प्लेक्स

पर्यटक अंतर्वाह

2.1.8.1 2010-11 से 2014-15 के दौरान राज्य में पर्यटकों के अंतर्वाह एवं कंपनी के आवासीय सुविधाओं का उपयोग करने वाले पर्यटकों का विवरण **परिशिष्ट - 2.1.5** में वर्णित है।

परिशिष्ट - 2.1.5 में देखा जा सकता है कि 2010-11 से 2014-15 के दौरान झारखण्ड की यात्रा करने वाले 10.94 करोड़ पर्यटकों में से मात्र 75,662 पर्यटकों ने ही कंपनी के आवासीय सुविधाओं का उपयोग किया। उपरोक्त समयावधि में कंपनी के आवासीय सुविधाओं के उपयोग करने वाले पर्यटकों का प्रतिशत काफी कम रही जो केवल कुल पर्यटकों का 0.05 प्रतिशत से 0.15 प्रतिशत के बीच था। कम्पनी के होटलों में कम अधिवास के कारणों का उल्लेख आगामी कंडिकाओं में किया गया है।

होटलों में निम्न अधिवास

2.1.8.2 कंपनी राज्य के विभिन्न स्थानों में फैले हुए छः होटलों एवं तीन पर्यटक कॉम्प्लेक्सों का संचालन करती है। 2010-11 से 2014-15 के दौरान नौ स्व-संचालित होटलों/पर्यटक कॉम्प्लेक्सों के प्रदर्शन को दर्शाती अधिवास प्रतिशत तालिका- 2.1.2 में दी गई है:

तालिका 2.1.2

वर्ष	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
स्व-प्रबंधित होटलों की संख्या	8	8	8	9	9
प्रतिदिन उपलब्ध कमरों की संख्या	40484	29604 ³	36465	36930	41940
भरे हुए कमरों की संख्या	8691	8693	12728	12712	11007
अधिवास (प्रतिशत में)	21	29	35	34	26
उपलब्ध डोरमेटरी बिस्तरों की संख्या	4380 ⁴	4380	36500	36500	36500
भरे हुए डोरमेटरी बिस्तरों की संख्या	445	750	5668	6667	6061
अधिवास (प्रतिशत में)	10	17	16	18	17

(स्रोत - प्रत्येक होटलों से संग्रहित आँकड़ें)

तालिका में यह देखा जा सकता है कि होटलों/पर्यटक कॉम्प्लेक्सों का अधिवास 21 प्रतिशत से 35 प्रतिशत के बीच तथा डोरमेटरी सुविधाओं के अधिवास मात्र 10 प्रतिशत से 18 प्रतिशत के बीच में रहा। यह निश्चित रूप से अखिल भारतीय औसत अधिवास⁵ से काफी कम था जो कि वर्ष 2010-2014 के दौरान 60 प्रतिशत से 62 प्रतिशत के बीच में था।

इसके अतिरिक्त, प्रसिद्ध स्थानों पर अवस्थित सात⁶ होटलों के अधिवास के आँकड़ों के विश्लेषण से पता चलता है कि वर्ष 2010-2015 के दौरान उनका औसत अधिवास 24 प्रतिशत से 37 प्रतिशत के मध्य रहा। यह इंगित करता है कि होटलों के प्रसिद्ध पर्यटन स्थलों एवं व्यापारिक केन्द्रों में अवस्थित होने के बावजूद, पर्यटकों के अंतरप्रवाह को आकर्षित करने में असफल रहे थे।

हमने अवलोकित किया कि कंपनी ने अपने स्व-संचालित होटलों के अधिवास हेतु कोई नियम/लक्ष्य का निर्धारण नहीं किया था, बल्कि प्राक्कलन के आधार पर मात्र मासिक आय को लक्ष्य बनाया था। होटलों के कम अधिवास के मुख्य कारण, होटलों/पर्यटक कॉम्प्लेक्सों के भवनों की दयनीय दशा, दक्ष श्रमशक्ति का अभाव, मूलभूत सुविधाओं जैसे इंटरकॉम, इंटरनेट, परिवहन की कमी, होटलों का अपर्याप्त विपणन तथा उच्च प्रबंधन द्वारा ग्राहकों को गुणवत्तापूर्ण सुविधाएं प्रदान की जा रही थी या नहीं एवं अधिवास पंजी में दर्ज अधिवास की सत्यता को सुनिश्चित करने के लिए आवधिक निरीक्षण का अभाव था।

निर्गम सम्मलेन (अक्टूबर 2015) में सरकार ने कहा कि पर्यटकों की अधिवास में कमी का कारण नक्सल - समस्या थी।

³ इनमें होटल वासुकी बिहार, दुमका एवं पर्यटक कॉम्प्लेक्स उरवॉ का अधिवास शामिल नहीं है क्योंकि कंपनी ने उक्त को उपलब्ध नहीं कराया था।

⁴ इसमें 2010-11 एवं 2011-12 की अवधि तक के होटल वैधनाथ विहार का अधिवास शामिल नहीं है क्योंकि अधिवास पंजी पढ़ने की दशा में नहीं थी।

⁵ फेडरेशन ऑफ होटल एण्ड रेस्टोरेन्ट एसोसिएशन ऑफ इण्डिया के सर्वे रिपोर्ट के आधार पर।

⁶ वासुकी विहार, दुमका नटराज विहार एवं वैधनाथ विहार, देवघर, रतन विहार, धनबाद, वन विहार, बेतला, प्रभात विहार, नेतरहाट एवं विभूति विहार, घाटशिला।

अखिल भारतीय औसत अधिवास की तुलना में स्वयं संचालित होटलों एवं टूरिस्ट कॉम्प्लेक्सों का अधिवास बहुत कम था।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शहरी क्षेत्रों के धार्मिक या व्यापारिक आकर्षण के स्थलों में अवस्थित चार⁷ होटलों में अधिवास मात्र 24 से 41 प्रतिशत के बीच था।

अनुशांसा:

निजी संचालकों से कठिन प्रतियोगिता के आलोक में कंपनी को मुलभूत सुविधाओं के विकास के साथ-साथ इलेक्ट्रॉनिक मीडिया, समाचार-पत्र, मेला/प्रदर्शनी एवं बुकलेट इत्यादि जैसे विज्ञापन माध्यमों पर काफी ज़ोर देना चाहिए।

टैरिफ निर्धारण हेतु नीति का अभाव

2.1.8.3 कंपनी के पास होटलों एवं पर्यटक कम्प्लेक्सों के कमरों के टैरिफ निर्धारण एवं उसकी वर्तमान सेवाओं में सुधार की कोई नीति नहीं थी। बाजार प्रचलन के अनुसार एक निश्चित समय-सीमा के बाद टैरिफ की समीक्षा की कोई व्यवस्था नहीं थी, क्योंकि प्रतिवेदन काल में एक ही बार टैरिफ का संसोधन किया गया वह भी लागत-लाभ विश्लेषण के बिना। इसके अलावे, मौसम और बिना मौसम की टैरिफ में कोई अन्तर नहीं किया गया था।

सरकार ने निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में कहा कि बोर्ड पर्यटकों को लुभाने के लिए अपने टैरिफ-निर्धारण नीति में परिवर्तन करने का निर्णय लेगी।

अभी भी, तथ्य यथावत है कि कंपनी के पास टैरिफ निर्धारण की कोई टैरिफ नीति नहीं थी।

2.1.9 सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी (पीपीपी) के द्वारा संचालन

2.1.9.1 पीपीपी रीति के अन्तर्गत कंपनी को परिसम्पत्तियों की श्रेणी में सुधार, संचालन एवं रख-रखाव के लिए निविदा के माध्यम से प्राधिकृतों का चयन करना था जिनके बदले में वे कंपनी को वार्षिक लाईसेंस शुल्क की अदायगी करते। प्राधिकृतों को अनुज्ञा पत्र (एलओआई) की प्राप्ति के 15 दिनों के अन्दर अनुज्ञा पत्र की शर्तों को पूर्ण करते हुए प्राधिकरण अनुबंध करना था, तथा शर्तों की अवहेलना पर, अनुज्ञा पत्र निरस्त हो जानी थी।

इसके अतिरिक्त, अनुबंध के अनुसार प्राधिकृतों को अनुबंध के हस्ताक्षर के 90 दिनों के अन्दर विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) प्रस्तुत करना था एवं डीपीआर के अनुमोदन के छः महीने के अंदर उन्नयन-कार्य को पूर्ण कर देना था। उपरोक्त शर्तों के अनुपालन में असफल रहने पर कंपनी करार को रद्द कर सकती थी तथा प्रदर्शन बैंक गारण्टी को जब्त कर सकती थी। अनुबंध में यह भी उल्लेखित था कि डीपीआर के अनुमोदन के छः महीने के अंदर उन्नयन कार्य पूरा नहीं होने पर ₹ 25,000 प्रति सप्ताह या सप्ताह के भाग पर जुर्माना लगाना था।

⁷ दुमका में बासुकी विहार, देवघर में नटराज विहार एवं बैधनाथ विहार तथा धनबाद में रतन विहार।

जैसा कि अनुच्छेद 2.1.1 में दर्शाया गया है कंपनी ने विभाग से पीपीपी रीति से संचालन एवं रखरखाव हेतु 35 विभिन्न परिसम्पत्तियों (सात पर्यटक कॉम्प्लेक्स, सात टीआईसी, 11 डब्लूएसए, चार संस्कार भवन, दो पर्यटक प्लेस, एक जंगल हट, एक टूरिस्ट प्लाजा, एक धर्मशाला एवं एक शांति कॉम्प्लेक्स) प्राप्त की थी। इनमें से मार्च 2015 में प्राप्त 20 परिसम्पत्तियों के लिए प्राधिकृतों का चुनाव प्रक्रिया (सितम्बर 2015) में है। मार्च 2012 में प्राप्त 15 परिसम्पत्तियों एवं बिहार राज्य के बंटवारे के कारण कम्पनी को प्राप्त तीन परिसम्पत्तियों की अद्यतन स्थिति **परिशिष्ट-2.1.6** में वर्णित है।

मार्च 2015 तक केवल तीन परिसंपत्तियां संचालन में थी। एलओआइ/अनुबंध की अवहेलना के कारण चार परिसम्पत्तियों का प्राधिकरण समझौता रद्द हो चुका था एवं छः परिसम्पत्तियों का व्यापारिक संचालन, उनके प्राधिकृतों के चयन में विलम्ब के कारण एवं प्राधिकृतों के द्वारा उन्नयन कार्य में देरी होने के कारण प्रारम्भ नहीं हो सकी। इसके अतिरिक्त, निविदा में बोलीदाताओं के भाग नहीं लेने के कारण तीन परिसम्पत्तियों के लिए प्राधिकृतों का चयन नहीं हो सका तथा दो परिसम्पत्तियों में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल का अधिवास था।

इन परिसम्पत्तियों के संचालन एवं प्रबंधन की कमियों की चर्चा नीचे की गई है:

पर्यटक कॉम्प्लेक्स एवं पर्यटक सूचना केन्द्र मधुबन

2.1.9.2 कंपनी ने टीआईसी एवं टीसी मधुबन के उन्नयन, संचालन, रखरखाव एवं प्रबंधन हेतु प्राधिकृत को अनुज्ञा पत्र निर्गत (दिसम्बर, 2012) किया था। अनुज्ञा पत्र की शर्तों के अनुपालन में विलंब के कारण प्राधिकृत ने 20 महीने की देरी से अनुबंध (सितम्बर 2014) किया। प्राधिकृत समझौते के 90 दिनों के अंदर डीपीआर सौंपने में भी विफल रहा। अनुज्ञा पत्र/अनुबंध के नियमों एवं शर्तों को पूरा नहीं करने के बाद भी कंपनी ने 29 माह के विलंब के बाद अनुबंध को निरस्त (मई 2015) किया। कंपनी के द्वारा अनुज्ञा पत्र/अनुबंध को रद्द करने में देरी के कारण परिसम्पत्तियां बेकार पड़ी रही ।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (सितम्बर 2015) करते हुए कहा कि प्रदर्शन प्रतिभूति को जब्त कर लिया गया है।

तथ्य यथावत है कि कंपनी के द्वारा कार्यवाही में विलंब के परिणामतः टीआईसी एवं टीसी, मधुबन का संचालन नहीं होने के कारण राजस्व की संभावित हानि हुई।

पर्यटक सूचना केन्द्र, जमशेदपुर

2.1.9.3 पर्यटक सूचना केन्द्र (टीआईसी), जमशेदपुर का निर्माण कार्य ₹ 91.84 लाख की लागत से पूर्ण (मई 2011) हुई थी। यद्यपि, प्रक्रियात्मक विलंब के कारण टीआईसी को कंपनी को सुपुर्द (मार्च 2012) करने में विभाग ने 10 माह लगाया।

कंपनी द्वारा अनुबंध को निरस्त करने में विलंबित कार्रवाई के कारण परिसम्पत्तियां बेकार पड़ी रही।

कंपनी ने टीआईसी के उन्नयन, संचालन, रखरखाव एवं प्रबंधन हेतु प्राधिकृत को एलओआई जारी किया (दिसम्बर 2012)। प्राधिकृत ने पाँच महीने से अधिक की देरी से अनुबंध किया (जून 2013) तथा अनुबंध में उल्लिखित समय से 14 महीने विलम्ब से विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) सौपा (नवम्बर 2014)। परिणामतः उन्नयन कार्य पूरे नहीं हो सके (सितम्बर 2015) और परिसंपत्तियों का संचालन नहीं किया जा सका। कंपनी ने प्राधिकृत के द्वारा एलओआई/समझौते के शर्तों के अनुपालन में देरी के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की थी।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (सितम्बर 2015) करते हुए कहा कि 26 मई 2015 के प्रभाव से दंड भारत की जाएगी।

तथ्य यथावत है कि समझौते के विभिन्न स्तरों में उल्लंघन के लिए अनुबंध के शर्तों के अनुसार कंपनी प्राधिकृत के विरुद्ध त्वरित कार्रवाई करने में विफल रही।

होटल बिरसा विहार, राँची

2.1.9.4 प्राधिकरण समझौते (जून 2012) के अनुसार प्राधिकृत को ₹ 61.00 लाख का वार्षिक लाइसेंस शुल्क देय था जिसे समान मासिक किस्तों में प्रत्येक महीने के प्रारम्भ से सात दिनों के अंदर भुगतान करना था। यदि चार सप्ताह तक प्राधिकरण लाइसेंस शुल्क के भुगतान में विफल होगा तो प्राधिकृत 15 प्रतिशत वार्षिक दर से ब्याज भुगतान का उत्तरदायी होगा एवं यदि चार सप्ताह से अधिक की देरी होती है तो कंपनी प्राधिकरण समझौते को रद्द कर सुरक्षा गारन्टी को जब्त कर सकती थी।

हमने पाया कि जनवरी 2013 से जुलाई 2015 के दौरान प्राधिकृत ने लाइसेंस शुल्क के भुगतान में एक से 254 दिनों का विलंब किया था तथा मार्च 2015 के बाद से लाइसेंस शुल्क का भुगतान नहीं किया था। परिणामतः ₹ 4.77 लाख ब्याज सहित ₹ 37.17 लाख का लाइसेंस शुल्क बकाया था। यद्यपि, प्राधिकृत द्वारा भुगतान में विफलता के बावजूद भी कंपनी ने न ही बकाया की उगाही के लिए कोई कदम उठाया और न ही अनुबंध के शर्तों के अनुसार, प्राधिकरण समझौते को रद्द किया।

प्रबंधन ने तथ्यों को स्वीकार (सितम्बर 2015) किया तथा कहा कि प्राधिकृत को अनुबंध निरस्त करने का नोटिस निर्गत कर दी गई है।

अनुशंसा:

कंपनी को पीपीपी रीति के अंतर्गत परिसम्पत्तियों का समय से संचालन प्रारम्भ सुनिश्चित करने हेतु प्राधिकरण समझौते की शर्तों के अनुरूप प्रभावी कदम उठाने चाहिए।

2.1.10 पट्टे पर दी गई सम्पत्तियाँ

2.1.10.1 कंपनी ने मार्च 2015 तक दो⁸ होटलों, चार⁹ पर्यटक कॉम्प्लेक्सों (टीसी), नेतरहाट के दो पर्यटक कॉटेजों तथा देवघर में एक रज्जुमार्ग को पट्टे पर दिया था। हमने अवलोकित किया कि कंपनी के पास परिसंपत्तियों के पट्टे के प्रबंधन कि कोई प्रलेखित नीति नहीं थी। इसके अतिरिक्त, परिसंपत्तियों को पट्टे पर देने में भी एकरूपता का अभाव था। दस्तावेजों के संवीक्षा में पाया गया कि कंपनी अपनी परिसंपत्तियों को दो से 15 वर्षों के अलग अलग अवधि के लिए पट्टा किराया में शून्य से 10 प्रतिशत की वृद्धि के साथ पट्टे पर दिया था।

पट्टे पर दी गई परिसंपत्तियों के संबंध में पाई गई कमियों को नीचे विवेचित किया गया है:

पर्यटक कॉम्प्लेक्स शीतल विहार, बरही एवं अरण्य विहार, हजारीबाग

2.1.10.2 समझौते के अनुसार, पट्टेदार को अगले वर्ष का पट्टा किराया तथा बैंक गारंटी (बीजी) चालू वर्ष की समाप्ति के तीन माह पूर्व ही जमा करना था तथा ऐसा करने में विफल रहने पर दो प्रतिशत प्रतिमाह की दर से ब्याज भुगतान था। इसके अतिरिक्त, पट्टे की समाप्ति पर पट्टेदारों को परिसंपत्ति जैसा उसे सौंपी गई थी, वैसी ही दशा में कंपनी को वापस करनी थी।

कंपनी ने सेवा कर, अर्थदण्ड के ₹ 7.32 लाख की राशि एवं ऋणियों की लागत वसूल नहीं कर सकी।

शीतल विहार, बरही तथा अरण्य विहार, हजारीबाग के पर्यटक कॉम्प्लेक्सों के पट्टेदारों ने 2011-12 से 2014-15 के दौरान पट्टा किराया साढ़े तीन माह से लेकर 14 माह तक की देरी से जमा किया। सितंबर 2015 तक कुल बकाया सेवा कर ब्याज दण्ड सहित ₹ 7.32 लाख (शीतल विहार टीसी ₹ 0.80 लाख तथा अरण्य विहार ₹ 6.52 लाख) थी।

इसके अतिरिक्त, कंपनी ने शीतल विहार टीसी के ऋणपूर्ण खिड़कियों तथा विद्युत उपकरणों में पट्टेदार द्वारा सुधार किए बिना ही अधिग्रहित (फरवरी 2015) कर लिया। उसके बाद परिसंपत्ति बेकार पड़ी हुई थी (सितंबर 2015)। हमने पाया कि शीतल विहार तथा अरण्य विहार के पट्टेदार ने लगातार दो वर्षों (15 जनवरी 2013 से 14 जनवरी 2015) तथा लगातार तीन वर्षों (19 नवम्बर 2012 से 18 नवंबर 2015) तक बीजी जमा नहीं किया था। बीजी के अभाव में कंपनी वकाया सेवा कर, ब्याज तथा ऋणियों की लागत की उगाही करने विफल रही।

प्रबंधन ने कहा (सितंबर 2015) कि शीतल विहार टीसी के मामले में सेवा कर की पूर्ण उगाही हो चुकी है तथा ऋणियों के निराकरण के बाद इकाई का अधिग्रहण (फरवरी 2015) हो गया है, तथा अरण्य विहार टीसी के मामले में सेवा कर, ब्याज की उगाही तथा बीजी जमा करवाने के लिए कदम उठाए जा रहे हैं।

⁸ बरही में शीतल विहार एवं हजारीबाग में अरण्य विहार।

⁹ चतरा में इटखोरी, दुमका में वासुकीनाथ, देवघर में रिखिया तथा पारसनाथ में मधुबन।

शीतल विहार टीसी के मामले में जवाब, मान्य नहीं है क्योंकि प्रबंधन ने सेवा कर तथा ब्याज की उगाही के दस्तावेजी साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराया तथा शीतल विहार टीसी के प्रबंधक के साथ लेखापरीक्षा दल के संयुक्त भौतिक सत्यापन (जुलाई 2015) में यह देखा गया कि त्रुटियों का निराकरण नहीं हुआ था।

अनुशांसा:

कंपनी को, कंपनी के वित्तीय हितों की सुरक्षा हेतु पट्टा समझौते के नियमों एवं शर्तों को लागू करने की आवश्यकता है।

पर्यटक कॉम्प्लेक्स रिखिया, देवघर

2.1.10.3 विभाग ने कंपनी को पर्यटक कॉम्प्लेक्स मधुबन को दिये गये पट्टे के समान शर्तों पर इस पर्यटक कॉम्प्लेक्स को पट्टे पर देने का निर्देश दिया (जुलाई 2004)। इसके अनुसार, रिखिया पर्यटक कॉम्प्लेक्स का वार्षिक किराया ₹ 1.31 लाख छठे वर्ष से प्रतिवर्ष 5 प्रतिशत वार्षिक किराया वृद्धि के साथ दिया जाना चाहिए था।

यद्यपि, विभाग के निर्देश पर कंपनी (अक्टूबर 2004) ने पर्यटक कॉम्प्लेक्स को ₹ एक लाख स्थायी वार्षिक किराया पर 10 वर्ष के लिए पट्टे में दिया गया। पट्टे के नवीकरण के समय (अक्टूबर 2014) निदेशक मंडल ने पट्टे का किराया बिना कोई कारण दर्ज किये फिर घटाकर ₹ 10 हजार प्रतिवर्ष पर सितम्बर 2024 तक दिया। इस प्रकार, कंपनी को टीसी मधुबन के पट्टे में वर्णित शर्तों का पालन ना करने से सितम्बर 2015 तक ₹ 4.98 लाख की राजस्व हानि हुई और पट्टेदार को अवांछित लाभ पहुंचाया गया।

सरकार/प्रबंधन निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2015) में कहा कि अध्यात्मिक पर्यटकों को बढ़ावा देने के लिए पट्टे के किराये को कम किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वाणिज्यिक संगठन होने के नाते कंपनी को वित्तीय हितों को सुरक्षित करना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, पर्यटक कॉम्प्लेक्स, मधुबन भी धार्मिक पर्यटकों को बढ़ावा देता है तथापि कंपनी ने इसका पट्टा किराया बढ़ा दिया था।

पर्यटक कॉम्प्लेक्स विभूति विहार, घाटशिला

2.1.10.4 यद्यपि, टीसी विभूति विहार का पट्टा अनुबंध समाप्त (अगस्त 2010) हो गया था फिर भी कंपनी न तो पट्टा अनुबंध का नवीकरण किया न ही टी.सी. को अपने अधीन लिया और पट्टेदारी के आग्रह पर (फरवरी 2013) टीसी को बिना पट्टे के वार्षिक किराया वृद्धि के तब तक चलाने को कहा जब तक नया पट्टा अनुबंध संपादित नहीं हो जाता है।

हमने पाया कि पट्टेदार ने पट्टे का किराया सितम्बर 2011 से भुगतान नहीं किया था और बकाया पट्टे का किराया दिसम्बर 2013 तक ब्याज छोड़कर ₹ 7.90 लाख था।

यद्यपि, कंपनी ने जून 2013 तक ₹ 6.13 लाख पट्टे का किराया वसूल किया (दिसम्बर 2013) और मार्च 2014 में टीसी को अपने अधीन लिया। इस प्रकार, ₹ 4.31¹⁰ लाख का पट्टे का किराया फरवरी 2014 तक और दंड के रूप में ब्याज नहीं लेने से पट्टेदार को अवांछित लाभ पहुँचाया।

प्रबंधन ने जबाब दिया (सितम्बर 2015) कि जून 2013 तक का पट्टे का किराया वसूला गया था और इस प्रकार अवांछित लाभ नहीं दिया गया।

उत्तर स्वीकार्य योग्य नहीं है, क्योंकि कंपनी ने मार्च 2014 में टीसी को अपने अधीन लिया अतः फरवरी 2014 तक की अवधि का पट्टे का किराया वसूल करना था।

रज्जुमार्ग देवघर

2.1.10.5 कंपनी ने देवघर स्थित रज्जुमार्ग का संचालन के लिए पट्टेदार के साथ ₹ 50.22 लाख के वार्षिक पट्टा किराया एवं 10 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि के साथ तीन वर्षों के लिए पट्टा अनुबंध किया (फरवरी 2011)। पट्टा अनुबंध का नवीकरण (मई 2014) ₹ 61 लाख के पट्टा किराया पर पाँच वर्ष के लिए किया गया। पट्टा अनुबंध के अनुसार, पट्टेदार को चालू वर्ष समाप्त होने के तीन महीने पहले अग्रिम वर्ष का पट्टा किराया जमा करना था। यद्यपि, कंपनी ने पट्टा अनुबंध में देर से पट्टा किराया भुगतान करने पर दंडात्मक ब्याज भारित करने की शर्त शामिल नहीं की थी, जैसा कि दूसरी सम्पत्तियों के पट्टे के मामलों में प्रावधान था जो, 15 प्रतिशत से 24 प्रतिशत के बीच था।

कंपनी ने अनुबंध में विलंब ब्याज भुगतान के उपबंध को शामिल नहीं करते हुए पट्टेदार को अनुचित लाभ प्रदान किया।

हमने अवलोकित किया कि 2012-13 से 2014-15 के दौरान पट्टेदार ने पट्टा किराया देय तिथि से 75 दिनों से 118 दिनों तक के विलम्ब से जमा किया था। जबकि, अनुबंध में दण्डात्मक ब्याज की शर्त शामिल नहीं होने के कारण कंपनी ₹ 6.74¹¹ लाख का दण्डात्मक ब्याज भारित नहीं कर सकी।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा के अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015)।

दुकानों को पट्टे पर देना

2.1.10.6 कंपनी के पास 83 दुकानें, राँची (27) देवघर (41) और धनबाद (15) में हैं जिसे विभिन्न पट्टेदारों को पट्टे पर दिया गया। पट्टे अनुबंध में शर्त था कि पट्टेदारों को मासिक भूमि किराया और अधिकारियों द्वारा लगाये गये करों का भुगतान करना था। इसके अतिरिक्त, पट्टेदारों द्वारा भूमि किराया देर से भुगतान करने पर दंडात्मक ब्याज का भुगतान करना था और कंपनी के पूर्व अनुमति के बिना पट्टे का हस्तांतरण या उस परिसम्पत्ती को उपपट्टे पर देने का अधिकार नहीं था। पट्टेदारों को दुकानों के बरामदा और अन्य सार्वजनिक जगह के अतिक्रमण या अन्य तरिके से अपने निजी सुविधा या व्यवसाय के लिए उपयोग करने का अधिकार नहीं था।

¹⁰ जुलाई 2013 से फरवरी 2014 तक का पट्टा किराया ₹ 2.33 लाख + ₹ 1.98 लाख का ब्याज दण्ड।

¹¹ 15 प्रतिशत की वार्षिक की दर से परिकलित।

हमने अवलोकित किया (अप्रैल 2015) कि 30 दुकानों (राँची-3, धनबाद-3, देवघर-24) के संदर्भ में भूमि किराया तीन माह से 51 माह तक का बकाया था। आगे, राँची के तीन पट्टेदारों ने नगरपालिका कर 12 माह से 51 माह की अवधि तक जमा नहीं किया था, धनबाद के 10 पट्टेदारों और देवघर के सभी 41 पट्टेदारों ने नगरपालिका कर कभी नहीं चुकाया था।

हमने पुनः अवलोकित किया कि राँची के एक और देवघर के 25 दुकानों को पट्टेदारों द्वारा उप पट्टा पर दिया गया था और अनुबंध के शर्तों के खिलाफ दुकान के बरामदा/सार्वजनिक जगह का अतिक्रमण किया गया था। जबकि, कंपनी ने सिर्फ राँची के एक दुकान को नोटिस देने के अतिरिक्त अनुबंध के शर्तों के अनुसार दोषी पट्टा धारियों के खिलाफ कोई कदम नहीं उठाया।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2015) कि भूमि किराया और नगरपालिका कर को वसूल करने के लिए आगे कदम उठाया जाएगा लेकिन दुकान के सामने प्रदर्शन बोर्ड लगाना अतिक्रमण की परिभाषा में नहीं आता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि पट्टेदार अपने समान को बरामदा में अपनी निजी सुविधा या अन्य व्यवसायिक उद्देश्य के लिए उपयोग करते थे जैसा कि नीचे फोटोग्राफ में दिखाया गया है। आगे, दुकानों के उप-पट्टा के बारे में जवाब मौन था।



बिरसा बिहार बाजार कॉम्प्लेक्स, राँची में सार्वजनिक स्थल का अतिक्रमण

2.1.11 आधारभूत संरचनात्मक विकास गतिविधियाँ

राज्य में पर्यटन को बढ़ावा देने के लिए कंपनी ने आधारभूत संरचनात्मक विकास गतिविधियों जैसे मार्गीय सुविधाओं, पर्यटक कॉम्प्लेक्स का निर्माण, पर्यटक सूचना केन्द्र के सशक्तिकरण, होटलों का नवीकरण आदि का कार्य लिया था। विभाग निविदा द्वारा न्यूनतम (एल1) निविदादाता का चयन करती है और कंपनी निविदादाता के साथ अनुबंध करता है। विभाग द्वारा कार्य का निरीक्षण किया जाता है जो कंपनी को भुगतान के लिए विपत्र भेजता है।

2008-09 से 2014-15 के दौरान कंपनी ने 38 आधारभूत संरचना विकास परियोजनाएँ ली थी। मार्च 2015 तक इसमें से सिर्फ 13 परियोजनाओं को पूर्ण किया जा सका था जिसमें से 6 परियोजनाओं को 10 महीनों से 53 महीनों की देरी से पूर्ण किया गया। शेष 25 परियोजना का कार्य पूर्णता के विभिन्न चरण में थे।

आधारभूत संरचनात्मक विकास परियोजनाओं के क्रियान्वयन में कमियों की चर्चा नीचे की गई है:

पर्यटक कॉम्पलेक्स, साकची सराय, जमशेदपुर

2.1.11.1 टीसी साकची सराय का निर्माण ₹ 4.63 करोड़ की लागत से अक्टूबर 2008 में पूर्ण करना निर्धारित था। यद्यपि, कार्यक्षेत्र बदलने एवं ठेकेदार द्वारा देरी करने के कारण कार्य 45 महीना बाद अगस्त 2012 में पूर्ण हुआ। कंपनी में प्राधिकृत के साथ टीसी को संचालन के लिए ₹ 1.01 करोड़ की वार्षिक लाईसेंस शुल्क के साथ प्राधिकरण समझौता किया गया (जून 2013)। यद्यपि, प्राधिकृत को टीसी को भौतिक रूप से सिर्फ फरवरी 2014 में हस्तांतरित किया गया, क्योंकि टीसी में अतिक्रमण था।

संवेदक द्वारा निर्माण में विलंब एवं त्रुटिपूर्ण निर्माण के कारण भवन बेकार पड़े रहे।

बाद में प्राधिकृत ने भवन में तकनीकी दोष अर्थात् मानसून के शुरूआत में भूतल में पानी का एकत्र होना एवं रिसाव समस्या बताते हुए स्वयं को परियोजना से बाहर कर (जनवरी 2015) लिया। इसके बाद से टीसी बेकार पड़ा (सितम्बर 2015) हुआ था और टीसी के निर्माण पर ₹ 4.63 करोड़ का खर्च निष्फल रहा। इसके अतिरिक्त, निर्माण में देरी के लिए संवेदक ने समय वृद्धि के लिए आवेदन नहीं दिया था तथा कंपनी ₹ 46.30 लाख का दण्डशुल्क काटने में असफल रहा।

प्रबंधन ने कहा कि भूतलक्षी प्रभाव से समयवृद्धि को स्वीकृत किया गया था जिसके कारण दण्डशुल्क नहीं काटा गया।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समयवृद्धि जनवरी 2009 तक स्वीकृत किया गया था और इसके बाद के देरी के लिए समयवृद्धि स्वीकृत नहीं किया गया था। भवन के दोषपूर्ण निर्माण के बारे में जवाब मौन था।

पर्यटक कॉम्पलेक्स, डाल्टनगंज

2.1.11.2 संवेदक द्वारा कार्य करने में देरी के कारण पर्यटक कॉम्पलेक्स, डाल्टनगंज का निर्माण (अक्टूबर 2011) ₹ 1.19 करोड़ की लागत से निर्धारित तिथि से 37 महीने विलम्ब से पूर्ण हुआ था। यद्यपि, टीसी को संचालित (सितम्बर 2015) नहीं किया जा सका था क्योंकि अक्टूबर 2014 तक भवन के निर्माण को संवेदक द्वारा हस्तांतरित नहीं किया गया क्योंकि विभाग द्वारा अतिरिक्त कार्य की तकनीकी स्वीकृति की अनुपस्थिति में उसका अंतिम बिल का भुगतान नहीं हुआ था। इस प्रकार ₹ 1.19 करोड़ खर्च के बावजूद टीसी (सितम्बर 2015) बेकार पड़ा हुआ था और पर्यटन को बढ़ावा देने का उद्देश्य असफल हुआ था।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2015) कि विभाग द्वारा भवन का हस्तांतरण नहीं करने के कारण इस यूनिट को पट्टेदारों को हस्तांतरण नहीं किया जा सका।

तथ्य यथावत है कि विभाग और कंपनी के बीच आपसी समन्वय के अभाव के कारण भवन 48 माह तक बेकार पड़ा हुआ था।

आराम बहरागोड़ा

2.1.11.3 आराम बहारगोड़ा का निर्माण ₹ 77.88 लाख की लागत से अक्टूबर 2008 में पूर्ण होना निर्धारित था। संवेदक ने काम बन्द (मई 2009) कर दिया था और कंपनी ने प्रथम चालू विपत्र ₹ 30.88 लाख का भुगतान (फरवरी 2010) किया।

विभाग ने संवेदक को एक सप्ताह के अन्दर काम पुनः शुरू करने अन्यथा काम को खत्म कर अनुबंध के अनुसार कार्रवाई करने के लिए नोटिस देने का कंपनी को निर्देश (फरवरी 2011) दिया। हमने पाया कि कंपनी ने विभाग के निर्देश पर कोई कार्रवाई नहीं किया था।

विभाग ने पुनः कंपनी को अंतिम माप लेने के बाद अनुबंध को खत्म करने का निर्देश (मार्च 2013) दिया। यद्यपि, कंपनी 50 माह विलम्ब होने के बाद भी कार्रवाई करने में असफल रही। परिणामस्वरूप, कार्य अपूर्ण (सितम्बर 2015) पड़ा हुआ था और परियोजना को बनाना निष्फल हुआ और ₹ 30.88 लाख का खर्च व्यर्थ हुआ।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2015) कि सिक्युरिटी डिपोजिट को जब्त कर लिया गया है और संवेदक को काली सूची में डालने के लिए कार्रवाई शुरू की गई है।

तथ्य यथावत है कि 76 माह विलम्ब होने के बावजूद भी कंपनी अभी तक जवाबदेही निर्धारित नहीं किया है।

उरवाँ में बैंकवेट हॉल, फूडकोर्ट, हेल्थ क्लब और पर्यटक कॉटेज का निर्माण

2.1.11.4 उरवाँ में बैंकवेट हॉल/सम्मेलन कक्ष और फूडकोर्ट का निर्माण ₹ 2.23 करोड़ और ₹ 1.97 करोड़ की लागत से निर्धारित तिथि से 12 माह और 53 माह के विलम्ब से क्रमशः सितम्बर 2011 तथा जनवरी 2015 को पूरा किया गया था। विलम्ब के मुख्य कारण विभाग द्वारा नक्शा का डिजाइन एवं रेखाचित्र और अतिरिक्त कार्य की तकनीकी स्वीकृति देरी से सौपने तथा कंपनी द्वारा संवेदक के विपत्र के विलम्ब भुगतान थे।

इसके अतिरिक्त, हेल्थ क्लब और पर्यटक कॉटेज का निर्माण पूर्ण होने की निश्चित तिथि से क्रमशः 58 माह और 62 माह देरी के बावजूद विभाग द्वारा अतिरिक्त कार्य की तकनीकी स्वीकृति में देरी, नक्शा एवं डिजाइन उपलब्ध कराने में विलम्ब तथा संवेदकों का दूलमुल रवैया के कारण पूर्ण नहीं किया जा सका (जुलाई 2015)। जून 2015 तक कंपनी ने हेल्थ क्लब तथा पर्यटक कॉटेज के निर्माण में क्रमशः ₹ 67.43 लाख और ₹ 37.51 लाख खर्च किया था।

प्राधिकृत के चयन न होने के कारण सितम्बर 2015 तक बैंकवेट हॉल/सम्मेलन कक्ष तथा फूडकोर्ट बेकार पड़े हुए थे। कंपनी के अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा दल के बैंकवेट/सम्मेलन कक्ष के संयुक्त भौतिक सत्यापन (जुलाई 2015) के दौरान पाया गया कि बैंकवेट/सम्मेलन कक्ष भवन का भूतल पानी में डुबा हुआ था तथा दीवारों में रिसाव एवं दरार दिखाई पड़ रहे थे जो निर्माण की खराब गुणवत्ता को दर्शाता था।



उरवाँ में पानी से भरा हुआ बैंकवेट हॉल का भूतल

उरवाँ में अधूरा पर्यटक कॉटेज

हमने अवलाकित किया कि उरवाँ स्थित बैंकवेट हॉल/सम्मेलन कक्ष, फूडकोर्ट हेल्थ क्लब और पर्यटक कॉटेज का ₹ 5.25 करोड़ की लागत से निर्माण उचित नहीं था, क्योंकि उरवाँ में 2014-15 तक पिछले पाँच वर्षों¹² में पर्यटकों के आगमन की वार्षिक औसत मात्रा 576 थी जिसमें सिर्फ 143 पर्यटक, पर्यटन के उद्देश्य से आये थे। तथापि, इसी अवधि में उरवाँ में विद्यमान पर्यटक कॉम्प्लेक्स की औसत वार्षिक आय मात्रा ₹ 2.25 लाख थी तथा इसकी हानि 2010-11 में 44 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 93 प्रतिशत हो गई। इस प्रकार, ऐसे एकांत स्थल पर बैंकवेट हॉल/सम्मेलन कक्ष, फूडकोर्ट, हेल्थ क्लब और पर्यटक कॉटेज के निर्माण में निवेश उचित नहीं था।

सरकार ने निर्गम सम्मेलन में कहा (अक्टूबर 2015) कि उरवाँ को पर्यटन स्थल के रूप में विकसित करने हेतु निर्माण किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरकार को आयकर दाताओं के करोड़ों की राशि खर्च करने के ऐसे निर्णय पर पहुंचने से पहले उसी परिसर में विद्यमान पर्यटक कॉम्प्लेक्स के पूर्व के आँकड़ों पर विचार करना चाहिए था।

उरवाँ में विद्यमान पर्यटक कॉम्प्लेक्स के पहले के खराब निष्पादन पर विचार किये बिना नये परिसम्पत्तियों के निर्माण पर ₹ 5.52 करोड़ का विवेकहीन व्यय किया गया।

¹² 2011-12 का अधिवास आंकड़ा तथा 2013-14 का आय एवं व्यय उपलब्ध नहीं थे।

होटल रतन विहार, धनबाद

2.1.11.5 होटल रतन विहार (पुराने ब्लॉक) का नवीकरण ₹ 43.55 लाख की लागत से सितम्बर 2007 तक पूर्ण होना निर्धारित था। संवेदक को मार्च 2008 तक ₹ 23.48 लाख का भुगतान किया गया था। इसके बाद नवीकरण का कार्य लंबित था क्योंकि कंपनी वर्तमान या नये संवेदक से कार्य करवाने में असफल रही। इस प्रकार, होटल उपयोग करने योग्य नहीं था और खाली पड़ा हुआ था (सितम्बर 2015)। इस प्रकार ₹ 23.48 लाख का खर्च निष्फल हुआ और ग्राहकों को आवास उपलब्ध करने का वांछित लाभ नहीं प्रदान किया जा सका।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि पत्राचारों के वाबजूद भी संवेदक ने कार्य को पुनः शुरू नहीं किया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रबंधन को अनुबंध रद्द करना चाहिए था तथा संवेदक के खिलाफ दंडात्मक कार्यवाही करनी चाहिए थी।

अनुशंसा:

कंपनी को परियोजनाओं के क्रियान्वयन में आ रही बाधाओं को दूर करने और परियोजनाओं को निर्धारित समय के अन्दर पूरा करना सुनिश्चित करना चाहिए। विभाग को परियोजनाओं पर निवेश करने से पहले इसकी व्यवहारिकता सुनिश्चित करनी चाहिए।

2.1.12 परिवहन सेवाएँ

लगजरी बस

2.1.12.1 कंपनी ने 18 सीटों वाली वातानुकूलित (एसी) लगजरी बस ₹ 15.08 लाख की लागत से पर्यटकों के राँची जिले में स्थानीय स्थल भ्रमण हेतु खरीदा (मार्च 2006)। बस के एसी कंप्रेसर को एक अधिकृत विक्रेता द्वारा प्रतिस्थापित (नवंबर 2010) किया गया, हालांकि, यह वारंटी अवधि के भीतर पुनः खराब (अक्टूबर 2011) हो गया। खराबी का सुधारा नहीं किया जा सका क्योंकि, कंपनी ने अधिकृत विक्रेता से वारंटी की अवधि की समाप्ति के बाद संपर्क (अगस्त 2012) किया तथा कंपनी द्वारा कम्प्रेसर में बेल्टिंग का कार्य स्थानीय स्तर पर कराया गया।

हमने अवलोकित किया कि 2006-07 से 2013-14 (फरवरी 2014 तक) के दौरान बस पर ₹ 12.75¹³ लाख के परिचालन एवं रखरखाव व्यय के विरुद्ध कंपनी ने बसों के संचालन से मात्र ₹ 6.45 लाख की आय अर्जित की। एसी कंप्रेसर बिना मरम्मत के रहे तथा बस केवल सर्दियों में ही संचालन किए जा सकते थे। इसके अतिरिक्त, बस फरवरी 2014 से बेकार पड़े हुए थे जिसका कारण अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था।

¹³ 2011-12 से 2013-14 की अवधि तक स्टाफ की मजदूरी शामिल नहीं।

प्रबंधन ने जवाब दिया (सितंबर 2015) कि बस एक मशीनरी वस्तु है तथा खराबी किसी के नियंत्रण से बाहर है।

प्रबंधन का जवाब मान्य नहीं है क्योंकि एसी कंप्रेसर वारंटी अवधि के अंदर ही खराब हो गया था, उसे बनाने हेतु कंपनी वारंटी अवधि की समाप्ति के बाद विक्रेता से संपर्क किया।

नगरीय बस सेवा

2.1.12.2 शहरी विकास विभाग, झारखण्ड सरकार ने कंपनी को राँची (70 बसें), जमशेदपुर (50 बसें) एवं धनबाद (70 बसें) में बसों के संचालन हेतु विशेष प्रयोजन कंपनी के रूप में इस शर्त के साथ नामित (दिसंबर 2009) किया था कि कंपनी न तो अतिरिक्त आय में किसी हिस्सेदारी की हकदार होगी, और न ही आय से उपर के खर्च के लिए जिम्मेवार होगी।

शहरी विकास विभाग, झारखण्ड सरकार की अधिसूचना (अगस्त 2010) के अनुसार, कंपनी को संचालन में स्थिरता प्राप्त करने के बाद बसों को नगर निकायों को हस्तांतरित करना था। कंपनी ने बसों का परिचालन जमशेदपुर में जुलाई 2014 तक, धनबाद में अगस्त 2014 तक तथा राँची में मार्च 2015 तक किया। कंपनी द्वारा कई अनुस्मारक देने के बावजूद भी संबंधित नगर निकायों द्वारा बसों का अधिग्रहण (अप्रैल 2015) नहीं किया तथा बसें बेकार पड़ी रही।

कंपनी के नगरीय बस सेवा का परिचालन प्रदर्शन पिछले पाँच वर्ष अर्थात् 2014-15 तक तालिका 2.1.3 में दिखाया गया है।

तालिका 2.1.3

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आय	व्यय	लाभ/(हानि)	लाभ का प्रतिशत
2010-11	2.99	2.59	0.40	13
2011-12	3.46	4.67	(1.21)	(35)
2012-13	3.55	4.69	(1.14)	(32)
2013-14	3.44	4.81	(1.37)	(40)
2014-15	2.42	2.88	(0.46)	(19)

(स्रोत: कंपनी द्वारा प्रदत्त आँकड़े)

उपर्युक्त में मुख्यालय व्यय, हास एवं अन्य प्रावधान शामिल नहीं हैं।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि नगरीय बस सेवा केवल 2010-11 में लाभ अर्जित किया तथा उसके उपरांत के सभी वर्षों में इससे हानि उठानी पड़ी। आय के प्रतिशत के रूप में वार्षिक हानि 2011-12 से 2014-15 के दौरान राँची में आठ से 27 प्रतिशत, जमशेदपुर में 56 से 103 प्रतिशत और धनबाद में 70 से 102 प्रतिशत के मध्य रही। बिना लाभ लागत विश्लेषण के टैरिफ निर्धारण, डीजल के दामों में वृद्धि के बावजूद टैरिफ का असंशोधन, डीजल का उच्च खपत एवं क्षमता का कम उपयोग हानि के मुख्य कारण थे।

हमने पुनः अवलोकित किया कि

- श्रम शक्ति के अभाव में 2010-11 से 2014-15 के दौरान राँची के 70 में से मात्र 30 से 36 तथा धनबाद के 70 में से मात्र नौ से 21 बसें औसतन सड़कों में प्रतिदिन चलती थी। तथापि, कंपनी समझौते के अनुरूप श्रम शक्ति आपूर्तिकर्ता एजेंसियों पर कोई दंड नहीं लगाया था।
- 31 मार्च 2015 तक, सरकारी कार्यालयों द्वारा बसों के उपयोग पर बकाया ₹ 50.08 लाख में से बकाया ₹ 38.74 लाख तीन वर्षों से थे। तथापि, कंपनी द्वारा मार्च 2013 के बाद बकाया की उगाही हेतु की गई कार्रवाई का कोई अभिलेख नहीं था।

प्रबंधन ने स्वीकार किया (सितंबर 2015) कि देनदारों को कई अनुस्मारक देने के बावजूद बकाया की उगाही नहीं की गई थी और कहा कि चूँकि श्रम शक्ति की पूर्ति में कोई कमी नहीं थी इसलिए श्रम शक्ति आपूर्ति एजेंसी से कोई दंड नहीं वसूला गया था।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मार्च 2013 के बाद देनदारों के साथ कोई पत्राचार अभिलेख में दर्ज नहीं पाया गया और श्रम शक्ति के अभाव में बसें बेकार पड़ी हुई थी जैसा कि कंपनी के अभिलेखों में देखा गया था।

2.1.13 आंतरिक नियंत्रण और अनुश्रवण तंत्र

आंतरिक नियंत्रण और अनुश्रवण, प्रबंधन गतिविधियों के आवश्यक घटक हैं। एक कुशल और प्रभावी प्रणाली निर्धारित लक्ष्यों, प्रक्रियाओं के अनुपालन एवं वित्तीय अनुशासन की प्राप्ति में प्रबंधन की सहायता करता है।

कंपनी में प्रचलित आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण प्रणाली में निम्नलिखित कमियाँ अवलोकित की गई थी;

- कंपनी में स्वयं का कोई आंतरिक अंकेक्षण शाखा नहीं था तथा आंतरिक अंकेक्षण का कार्य 2010-11 तक चार्टर्ड एकाउंटेंट्स के फर्म द्वारा किया जाता था तदोपरांत आंतरिक अंकेक्षण करने हेतु चार्टर्ड एकाउंटेंट्स की नियुक्ति नहीं की गई थी;
- कंपनी ने कोई संचालन मैनुअल एवं आंतरिक अंकेक्षण मैनुअल तैयार नहीं किया था;
- होटल प्रबंधक/प्रभारी नगरीय बस सेवा ने कंपनी के खाते में राजस्व को जमा नहीं किया था तथा ₹ पाँच लाख से ₹ 1.62 करोड़ को तीन माह से चार वर्ष तक स्वयं के पास रखा था;
- कंपनी ने पट्टा/प्राधिकरण समझौते की शर्तों का उल्लंघन करने के लिए पट्टेदारों/प्राधिकृतों के विरुद्ध त्वरित कार्रवाई नहीं की थी;

- कंपनी ने होटल/टीसी के कार्यकलापों की जाँच हेतु होटलों के आवधिक/औचक निरीक्षण की प्रणाली विकसित नहीं की थी;
 - कंपनी ने पट्टे पर दी गई परिसंपत्तियों के आवधिक निरीक्षण की प्रणाली विकसित नहीं की थी;
 - कंपनी ने अपने स्थायी संपत्तियों का वार्षिक भौतिक सत्यापन नहीं किया था।
- प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार कर लिया (सितंबर 2015)।

अनुशंसा:

कंपनी को आंतरिक अंकेक्षण शाखा और संचालन मैनुअल बनाने की जरूरत है। कंपनी को नियमित रूप से संपत्तियों का भौतिक सत्यापन करना चाहिए।

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

- अधारभूत संरचना विकास कार्यों के क्रियांवयन में विलम्ब के कारण 2010-11 से 2014-15 के दौरान उपलब्ध निधि की उपयोगिता भारत सरकार से प्राप्त निधि की तीन से 44 प्रतिशत एवं राज्य सरकार से प्राप्त निधि की सात से 85 प्रतिशत थी।

कंपनी को समयबद्ध तरीके से अधारभूत संरचना विकास कार्यों का क्रियांवयन करते हुए निधियों का कुशलतापूर्वक उपयोग करना चाहिए।

- ग्राहकों/पट्टेदारों से अक्टूबर 2007 से मार्च 2013 तक सेवा कर नहीं वसुलने के कारण कंपनी ने अपने संसाधनों से ₹ 43.35 लाख का सेवा कर भुगतान किया।

कंपनी को ग्राहकों/पट्टेदारों से वैधानिक बकायों का नियमित संग्रह करने की जरूरत है।

- विभाग/कंपनी के द्वारा पर्यटन नीति के निर्माण में विलंब तथा दीर्घकालीन योजना एवं कार्य योजनाओं के निर्माण नहीं करने के कारण राज्य में पर्यटन का विकास नियोजित तरीके से सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

विभाग तथा कंपनी को राज्य में पर्यटन के विकास हेतु दीर्घकालीन योजना एवं कार्य-योजनाएँ तैयार करनी चाहिए।

- होटल भवनों की दयनीय दशा, मूल सुविधाओं के अभाव, योग्य श्रमशक्ति का अभाव तथा होटलों के अप्रत्याप्त विपणन के कारण होटलों/टीसी का अधिवास 2010-11 से 2013-14 के दौरान अखिल भारतीय औसत अधिवास 60 प्रतिशत एवं 62 प्रतिशत के विरुद्ध 21 प्रतिशत तथा 35 प्रतिशत के मध्य थी।

निजी संचालकों से कठिन प्रतियोगिता का सामना करने के लिए कंपनी को होटलों/टीसी में मूल सुविधाओं को सुधारने तथा इलेक्ट्रॉनिक मीडिया, समाचार पत्रों, मेलों, पत्रिकाओं इत्यादि के माध्यम से अपने होटलों/टीसी के प्रचार एवं प्रसार में आक्रामक कदम उठाने की आवश्यकता है।

• पीपीपी रीति से संचालन एवं रखरखाव हेतु कंपनी को प्राप्त 38 परिसंपत्तियों (होटलों, पर्यटक कॉम्प्लेक्स, पर्यटक सूचना केन्द्रों इत्यादि) में से कंपनी 35 परिसंपत्तियों का संचालन प्राधिकृतों के चयन के अभाव, प्राधिकरण समझौते के निष्पादन, डीपीआर जमा करने तथा प्राधिकृतों के द्वारा उन्नयन कार्यों में विलम्ब के कारण नहीं कर सकी।

कंपनी को प्राधिकरण समझौते की शर्तों के अनुसार पीपीपी रीति के अन्तर्गत परिसंपत्तियों का समयबद्ध संचालन सुनिश्चित करने के लिए कारगर कदम उठाने चाहिए।

• कंपनी, तीन पर्यटक कॉम्प्लेक्स के संबंध में प्राधिकरण समझौते के नियम एवं शर्तों को लागू करने में विफल रही जिसके कारण पट्टा किराया, सेवा कर तथा अर्थ दण्ड के बकायों की उगाही नहीं हो पायी।

कंपनी को पट्टा समझौते के नियम एवं शर्तों के अनुरूप कड़ाई से कार्रवाई करना चाहिए।

• आठ आधारभूत संरचनात्मक विकास परियोजनाओं के संबंध में संवेदकों के द्वारा कार्य निष्पादन, विभाग द्वारा अतिरिक्त कार्य की तकनीकी स्वीकृति तथा कंपनी के द्वारा संवेदकों के विपत्रों के भुगतान में विलंब के कारण कार्य समाप्ति में 12 माह से 76 माह तक का अत्यधिक विलंब हुआ इसके अतिरिक्त, उरवाँ में आधारभूत संरचनात्मक विकास पर ₹ 5.25 करोड़ का निवेश, परियोजना की लाभप्रदता का आकलन किये बिना किया गया था।

कंपनी को परियोजनाओं के निष्पादन के अवरोधों को दूर करना चाहिए तथा निर्धारित समय के अंदर परियोजनाओं की समाप्ति सुनिश्चित करनी चाहिए। कंपनी को परियोजनाओं पर निवेश के पूर्व परियोजना की व्यवहार्यता सुनिश्चित करनी चाहिए।

• कंपनी की आन्तरिक अंकेक्षण शाखा नहीं थी तथा कोई संचालन मैनुअल तैयार नहीं था। कंपनी ने परिसंपत्तियों का वार्षिक भौतिक सत्यापन भी नहीं किया था।

कंपनी को आंतरिक अंकेक्षण शाखा और संचालन मैनुअल बनाने की जरूरत है। कंपनी को नियमित रूप से संपत्तियों का भौतिक सत्यापन करना चाहिए।

2.2 “आर-एपीडीआरपी के अंतर्गत झारखंड बिजली वितरण निगम लिमिटेड में आधारभूत आँकड़ों के संग्रहण की प्रणाली तथा ऊर्जा लेखांकन के एप्लीकेशनों” पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

परिचय

सकल तकनीकी एवं वाणिज्यिक हानियों (एटी एंड सी) में निरंतर कमी के सन्दर्भ में वास्तविक प्रदर्शनीय निष्पादन तथा ऊर्जा लेखाकरण के क्षेत्र में सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) के अंगीकरण द्वारा शुद्ध आधारभूत आँकड़ों के संग्रहण के लिए विश्वसनीय स्वचालित प्रणाली की स्थापना के उद्देश्य से ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार ने पुनर्स्थापित त्वरित ऊर्जा विकास एवं उद्धार कार्यक्रम (आर-एपीडीआरपी) की शुरुआत (दिसम्बर 2008) की।

परियोजना को ऊर्जा मंत्रालय द्वारा स्वीकृति के तिथि से तीन वर्ष के भीतर पूर्ण करना था। परियोजना के लिए निधियां, पीएफसी के द्वारा ऋण के रूप में उपलब्ध कराना था जिसे परियोजना को केवल तय समयसीमा के भीतर पूर्ण करने पर ही भारत सरकार के अनुदान में परिवर्तित होना था। झारखण्ड में, ऊर्जा मंत्रालय ने आर-एपीडीआरपी के क्रियावयन हेतु 30 परियोजना शहरों के लिए ₹ 225.72 करोड़ सितम्बर 2009 में स्वीकृत किया।

हमने आर-एपीडीआरपी के अंतर्गत स्थापित प्रणालियों तथा एप्लीकेशनों का आईटी लेखापरीक्षा किया तथा आँकड़ों का विश्लेषण किया, आँकड़ों की सुरक्षा, शुद्धता, पूर्णता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु उनमें बने विभिन्न नियंत्रणों का आकलन किया। प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

वित्तीय स्थिति

• वर्ष 2009-2015 के दौरान पीएफसी से ऋण के रूप में प्राप्त कुल ₹ 75.96 करोड़ तथा झारखण्ड सरकार से ऋण के रूप में प्राप्त ₹ 65.11 करोड़ में से सितंबर 2015 तक क्रमशः केवल ₹ 56.95 करोड़ (77 प्रतिशत) तथा ₹ 15.94 करोड़ (24 प्रतिशत) का उपयोग किया गया था। निधियों के कम उपयोग मुख्यतः निष्पादन में विलम्ब एवं परियोजना माइल-स्टोन की प्राप्ति नहीं कर पाने के कारण हुआ।

(कंडिका 2.2.6)

नियोजन एवं सूचना प्रौद्योगिकी संरचना का क्रियान्वयन

• परियोजना के समापन हेतु सितम्बर 2015 की विस्तारित समयसीमा के विरुद्ध अक्टूबर 2015 तक 30 में से केवल 17 परियोजना शहरों को ‘गो-लाइव’ घोषित किया गया था। इसके अलावा, परियोजना की शुरुआत के साढ़े चार वर्ष बीत जाने के बाद भी आईटी प्रणाली तथा एप्लीकेशन पूरी तरह से परिचालित नहीं थे। परियोजना के समापन में विलम्ब के मुख्य कारण सूचना प्रौद्योगिकी क्रियान्वयन एजेंसी (आईटीआईए) की

नियुक्ति में विलम्ब, आईटीआईए के द्वारा अपूर्ण परिसंपत्ति प्रत्यांकन तथा उपभोक्ता सूचीकरण, अपर्याप्त श्रमशक्ति तथा त्रुटिपूर्ण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) थे। स्थापित फीडर/वितरण ट्रांसफार्मर/बाउंडरी मीटरों में से 60 प्रतिशत से अधिक मीटर या तो खराब थे अथवा आँकड़ा केंद्र को आँकड़े नहीं भेज रहे थे। इस तरह पूर्ण ऊर्जा लेखांकन का उद्देश्य विफल हुआ।

(कंडिका 2.2.7.1)

• आँकड़ा केंद्र एवं आपदा निवारण केंद्र के लिए वार्षिक रखरखाव अनुबंध (एएमसी) तथा स्थलीय सहायता के कार्य अक्टूबर 2014 के पश्चात नहीं दिए गए। परिणामतः आईटी क्रियान्वयन एजेंसी (आईटीआईए) ने जेनरेटर्स, सीसीटीवी प्रणाली, वातानुकूलन प्रणाली, विद्युतीय उपकरणों इत्यादि के काम न करने के कारण डीआरसी में संचालन बंद कर दिया था (फरवरी 2015)।

(कंडिका 2.2.7.4 (ii))

• सूचना प्रौद्योगिकी सलाहकार की नियुक्ति के पूर्व कंपनी ने डीपीआर स्वयं बनाया तथा पीएफसी को उपस्थापित किया (अगस्त 2009)। त्रुटिपूर्ण डीपीआर के कारण, क्रियान्वयन के दौरान सामग्रियों के वास्तविक परिमाणों तथा लागत में क्रमशः 158 प्रतिशत तथा 295 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई। बढ़ी हुई मात्रा तथा लागत का पीएफसी द्वारा अनुमोदन अब भी बाकी है।

(कंडिका 2.2.7.5)

एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर पर अवलोकन

• प्रणाली में स्थापित फीडर/ वितरण ट्रांसफार्मर/बाउंडरी मीटरों के सभी मीटर-पठनों की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए एप्लीकेशन में इनपुट एवं सत्यापन नियंत्रण की कमी थी। परिणामतः 6793 मीटरों में से 4513 मीटरों के दैनिक संचरण प्रतिवेदन दो से 1460 दिनों तक गायब थे, जिससे पूर्ण ऊर्जा लेखांकन का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

(कंडिका 2.2.8.1)

• कंपनी की कोई प्रलेखित बैकअप तथा पुनर्स्थापन नीति नहीं थी। फलतः आँकड़ों की आकस्मिक हानि का जोखिम था जिसकी पुनर्प्राप्ति इन नीतियों के अभाव में नहीं की जा सकती है।

(कंडिका 2.2.8.2)

• चूंकि कंपनी उपभोक्ताओं के 100 प्रतिशत मीटरीकरण के उद्देश्य को प्राप्त नहीं कर सकी, आर-एपीडीआरपी क्षेत्र में विद्यमान मीटर विहीन उपभोक्ताओं के कारण सकल तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटी एंड सी) हानियों का त्रुटिपूर्ण प्रतिवेदन परिकल्पित हुआ।

(कंडिका 2.2.8.3)

2.2.1 परिचय

ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार ने पुनर्स्थापित त्वरित ऊर्जा विकास एवं उद्धार कार्यक्रम (आर-एपीडीआरपी) भाग अ तथा भाग ब की शुरुआत (दिसम्बर 2008) की जो ऊर्जा के सकल तकनीकी एवं वाणिज्यिक हानियों (एटी एंड सी) में निरंतर कमी के सन्दर्भ में वास्तविक प्रदर्शनीय निष्पादन तथा 30000 से अधिक की जनसंख्या वाले शहरी क्षेत्रों में ऊर्जा लेखाकरण हेतु सुचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग द्वारा आधारभूत आँकड़ों के संग्रहण के लिए विश्वसनीय स्वचालित सिस्टम की स्थापना करने पर केन्द्रित था।

कार्यक्रम के अंतर्गत चार लाख जनसंख्या और 350 मिलियन इकाई वार्षिक ऊर्जा आगत से अधिक वाले शहरों में पर्यवेक्षी नियंत्रण एवं आँकड़ा अर्जन (स्काडा) तथा वितरण प्रबंधन प्रणाली (डीएमएस)¹ की स्थापना सन्निहित थी। ऊर्जा वित्त निगम (पीएफसी) कार्यक्रम के संचालन एवं क्रियान्वयन हेतु नोडल एजेंसी था।

भाग- अ के अंतर्गत आधारभूत एटी एंड सी हानियों का निर्धारण, वितरण नेटवर्क का भौगोलिक सुचना प्रणाली प्रत्यांकन तथा उपभोगता सूचीकरण, सभी वितरण ट्रांसफार्मरों एवं फीडरों से केंद्रीकृत आँकड़ा केंद्र में आँकड़ों का स्वतः संग्रहण, मीटर पठन, विपत्रीकरण, संग्रहण, ऊर्जा लेखांकन एवं अंकेक्षण हेतु सुचना प्रौद्योगिकी का अंगीकरण, प्रबंध सुचना प्रणाली, सुचना प्रौद्योगिकी युक्त उपभोक्ता सेवा केंद्र की स्थापना इत्यादि गतिविधियाँ सम्मिलित थीं। इसके अलावा, वितरण नेटवर्क सशक्तिकरण परियोजनाएं भाग - ब के अंतर्गत सम्मिलित था।

झारखण्ड बिजली वितरण निगम लिमिटेड (कंपनी) के द्वारा राज्य में आर-एपीडीआरपी भाग-अ का क्रियान्वयन शुरू किया गया है। 30 में से 17 परियोजना शहरों को 'गो-लाइव' घोषित (अक्टूबर 2015) किया गया। इसके अलावा, भाग-ब तथा स्काडा के कार्य अभी शुरू किये जाने हैं।

2.2.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा यह करने के लिए किया गया था कि:

- सुचना प्रौद्योगिकी प्रणाली के क्रियान्वयन में यथोचित नियोजन सुनिश्चित किया गया था, जैसा कि कार्यक्रम में वर्णित था तथा कार्यक्रम के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु परियोजना का क्रियान्वयन मितव्ययिता, कुशलता तथा प्रभावपूर्ण तरीके से किया गया था; तथा
- यह सत्यापित करना कि कंपनी के व्यवसायिक आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु आँकड़ों की सुरक्षा, शुद्धता, विश्वसनीयता एवं सुसंगतता हेतु पर्याप्त नियंत्रण उपस्थित थे।

¹ हानियों के न्यूनीकरण, भार समायोजन एवं वोल्टेज में सुधार तथा भावी वृद्धि के लिए नेटवर्क के कुशल नियोजन हेतु वास्तविक समय में अनुश्रवण तथा सभी वितरण उप-केन्द्रों सहित शहरी विद्युत वितरण नेटवर्क की एक विश्वसनीय एवं अत्याधुनिक स्वचालित प्रणाली।

2.2.3 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड निम्नलिखित स्रोतों द्वारा प्राप्त किये गए थे :

- ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा निर्गत आर-एपीडीआरपी का कार्यक्रम दिशानिर्देश;
- कार्यक्रम के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर);
- प्रस्तावों का निवेदन (आरएफपी);
- इस सम्बन्ध में ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार/पीएफसी तथा झारखण्ड सरकार द्वारा निर्गत निर्देश; तथा
- सर्वोत्तम सूचना प्रद्योगिकी प्रचलन।

2.2.4 संगठनात्मक संरचना

आर-एपीडीआरपी के दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य में योजना का क्रियान्वयन तत्कालीन झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड (जेएसइबी) तथा इसके पुनर्गठन के उपरांत वितरण इकाई - झारखण्ड बिजली वितरण निगम लिमिटेड (कंपनी) के द्वारा किया जाना था।

ऊर्जा मंत्रालय, पीएफसी, झारखण्ड सरकार तथा कंपनी के द्वारा कार्यक्रम को झारखण्ड में क्रियान्वित करने हेतु हस्ताक्षरित (जुलाई 2009) समझौते के ज्ञापन के प्रावधानों के तहत मुख्य सचिव, झारखण्ड सरकार की अध्यक्षता में राज्य स्तर पर आर-एपीडीआरपी परियोजनाओं के अनुश्रवण हेतु एक वितरण सुधार समिति का गठन (मार्च 2011) किया गया। प्रधान सचिव, ऊर्जा विभाग, झारखण्ड सरकार, कंपनी के अध्यक्ष तथा सदस्य (वितरण) इसके सदस्य थे।

महाप्रबंधक, आर-एपीडीआरपी को कार्यक्रम के क्रियान्वयन हेतु नोडल पदाधिकारी नियुक्त किया (जनवरी 2009) गया था जो कंपनी के विद्युत आपूर्ति अंचलों के 13 विद्युत अधीक्षण अभियंताओं, जिन्हें क्षेत्रीय स्तर पर कार्य के प्रवेक्षण हेतु मुख्य कार्यकारी अधिकारी नामित किया गया था, के द्वारा सहायतित थे। परियोजना के क्रियान्वयन के लिए कंपनी का संगठनात्मक चार्ट परिशिष्ट-2.2.1 में वर्णित है।

2.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं विधि

अप्रैल से जुलाई 2015 के दौरान सूचना प्रद्योगिकी लेखापरीक्षा 2008 से 2015 की अवधि के लिये किया गया। महाप्रबंधक (आर-एपीडीआरपी) एवं प्रभारी, आँकड़ा केंद्र, राँची के कार्यालयों में परियोजना के क्रियान्वयन से सम्बंधित संलेखों का नमूना जाँच किया गया। आठ² परियोजना शहरों के साथ-साथ उनके अंचल कार्यालयों को क्षेत्रीय स्तर पर परियोजना के क्रियान्वयन के सत्यापन हेतु चुना गया था। हमने आर-एपीडीआरपी के आँकड़ा संग्रह को प्राप्त (जून 2015) किया तथा उनका विश्लेषण उनकी विश्वसनीयता, विशुद्धता एवं सुसंगतता को सुनिश्चित करने हेतु IDEA (एक कंप्यूटर सहायतित लेखापरीक्षा उपकरण) का प्रयोग करते हुए किया गया (जुलाई से अगस्त 2015)।

² लोहरदगा (पायलट शहर), दुमका (दो 'गो-लाइव' परियोजनाओं में से एक) तथा शेष 27 परियोजनाओं में से छः परियोजना शहरों (चक्रधरपुर, जमशेदपुर, धनबाद, चाईबासा, राँची एवं मिहीजाम) का सामान्य यादृच्छिक नमूना विधि द्वारा चयनित।

हमने कंपनी के प्रबंध निदेशक से 15 जून 2015 को आयोजित प्रविष्टी सम्मलेन में लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मापदंड, क्षेत्र एवं विधि पर चर्चा किया। प्रारूप प्रतिवेदन 12 अगस्त 2015 को प्रबंधन एवं सरकार को निर्गत किया गया। प्रधान सचिव, ऊर्जा विभाग, झारखण्ड सरकार तथा कंपनी के प्रबंध निदेशक के साथ 26 अक्टूबर 2015 को निर्गम सम्मेलन आयोजित हुआ। प्रबंधन के उत्तर तथा निर्गम सम्मेलन में व्यक्त सरकार के विचारों को यथोचित रूप से सम्मिलित कर लिया गया है।

2.2.6 वित्तीय निष्पादन

परियोजना के लिए निधियाँ पीएफसी के द्वारा ऋण के रूप में उपलब्ध कराया जाना था जो केवल परियोजना को पीएफसी द्वारा तय समयसीमा (सितम्बर 2012 तक जो सितम्बर 2015 तक विस्तारित) के भीतर पूर्ण करने पर ही भारत सरकार के अनुदान में परिवर्तित होना था।

झारखण्ड के लिए ऊर्जा मंत्रालय ने आर-एपीडीआरपी भाग-अ के अंतर्गत 30 परियोजना शहरों (परिशिष्ट-2.2.2) के लिए ₹ 225.72 करोड़ स्वीकृत (सितम्बर 2009) किया जिसमें से भारत सरकार ने ₹ 160.61 करोड़ पीएफसी के माध्यम से ऋण स्वीकृत किया तथा शेष ₹ 65.11 करोड़ झारखण्ड सरकार के द्वारा ऋण के रूप में स्वीकृत किया गया था।

पीएफसी तथा झारखण्ड सरकार से ऋण के रूप में प्राप्त निधियाँ एवं उनसे किये गए खर्च नीचे तालिका-2.2.1 में दिये गए हैं:

तालिका 2.2.1

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पीएफसी से प्राप्त निधि		झारखण्ड सरकार से प्राप्त निधि	
	प्राप्ति	खर्च	प्राप्ति	खर्च
2009-10	30.00	-	-	-
2010-11	-	0.10	-	-
2011-12	18.18	20.84	37.26	0.08
2012-13	-	12.06	27.85	4.77
2013-14	27.78	20.78	-	5.77
2014-15	-	3.17	-	5.31
2015-16 (सितम्बर 2015 तक)	-	1.50	-	-
कुल	75.96	58.45	65.11	15.93

(स्रोत: कम्पनी द्वारा उपलब्ध की गई सूचनाएं)

उपरोक्त तालिका में देखा जा सकता है कि सितम्बर 2015 तक, पीएफसी से ऋण के रूप में कुल ₹ 75.96 करोड़ प्राप्त हुए, जिसमें से ₹ 58.45 करोड़ (77 प्रतिशत) का उपयोग किया गया; तथा झारखण्ड सरकार से ऋण के रूप में ₹ 65.11 करोड़ प्राप्त हुआ जिसमें से ₹ 15.93 करोड़ (24 प्रतिशत) का उपयोग हो पाया था। निधियों के कम उपयोग मुख्यतः निष्पादन में विलम्ब एवं परियोजना माइल-स्टोन को प्राप्त नहीं कर पाने के कारण थे।

2.2.7 नियोजन एवं सूचना प्रद्योगिकी संरचना का क्रियान्वयन

2.2.7.1 सुस्त निष्पादन के कारण परियोजना के उद्देश्यों की अप्राप्ति

कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजना के भाग-अ को परियोजना स्वीकृति के तीन वर्ष के अन्दर अर्थात् सितम्बर 2012 तक पूरा करना था। तत्पश्चात्, भारत सरकार द्वारा सितम्बर 2015 तक का समय विस्तार इस शर्त पर दिया गया कि कोई पुनः समय विस्तार नहीं दिया जायेगा तथा ऋण का अनुदान में परिवर्तन मात्र विस्तारित समय में पूर्ण शहरों तक सीमित रहेगा। परियोजना की समाप्ति पर, सकल तकनीकी एवं वाणिज्यिक हानियों (एटी एंड सी) में कमी को ध्यान में रखते हुए 100 प्रतिशत ऊर्जा लेखांकन को सुनिश्चित करना होगा।

अक्टूबर 2015 तक, 30 में से मात्र 17 परियोजना शहर 'गो-लाइव' घोषित हुए थे तथा साढ़े चार वर्ष के बाद भी सूचना प्रद्योगिकी एवं एप्लीकेशन पूर्ण रूपेण कार्यरत नहीं थे।

हमने लेखापरीक्षा में पाया कि अक्टूबर 2015 तक, 30 में से मात्र 17 परियोजना शहर 'गो-लाइव' घोषित हुए। इसके साथ ही, निर्धारित 18 माह के विरुद्ध साढ़े चार वर्ष के बाद भी सूचना प्रद्योगिकी प्रणाली एवं एप्लीकेशन पूर्ण रूपेण कार्यरत नहीं थे। परियोजना के समापन में विलम्ब के मुख्य कारण सूचना प्रद्योगिकी क्रियान्वयन एजेंसी (आईटीआईए) की नियुक्ति में विलम्ब, आईटीआईए के द्वारा अपूर्ण परिसंपत्ति प्रत्यांकन तथा उपभोक्ता सूचीकरण, अपर्याप्त श्रमशक्ति तथा त्रुटिपूर्ण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) थे जैसा कि कंडिका 2.2.7.2, 2.2.7.3, 2.2.7.5 तथा 2.2.7.6 में विवेचित हैं।

हमने यह भी पाया कि फीडर/ वितरण ट्रांसफॉर्मरों/बाउंड्री मीटरों के 60 प्रतिशत से अधिक मीटर या तो खराब थे या आँकड़ा केंद्र को आँकड़े नहीं भेज रहे थे। अतः परियोजना के पूर्ण ऊर्जा लेखांकन सुनिश्चित करने का उद्देश्य विफल रहा।

इसके अलावे, विपत्रीकरण तथा संग्रहण, नया संयोजन, विच्छेदन जैसे 'गो-लाइव' के बाद की गतिविधियाँ, प्रणाली के द्वारा नहीं की गई थी तथा एटी एंड सी हानि, उच्च हानि वाले फीडर, फीडर/वितरण ट्रांसफार्मर वार प्रदर्शन से सम्बंधित प्रतिवेदन कंपनी के कर्मचारियों का प्रणाली के प्रति अनभिज्ञता के कारण वियुत्पन्न नहीं किए जा रहे थे।

जवाब में, प्रबंधन ने कहा (दिसंबर 2015) कि अक्टूबर 2015 तक 17 शहरों को 'गो-लाइव' घोषित किया गया है तथा कोर-समिति के निष्कर्षों के अनुरूप सभी माँड्यूलों के त्रुटिपूर्ण आँकड़ों में सुधार की शुरुआत की जा रही है।

तथ्य यथावत है कि यदि आँकड़ों में सुधार की शुरुआत पहले की गयी होती तो परियोजना समय पर पूर्ण हो सकती थी। दिसंबर 2015 तक, 13 शहरों को 'गो-लाइव' घोषित किया जाना बाकी है।

अनुशंसा :

कंपनी को परियोजना को पूर्ण करने हेतु एक विशिष्ट समय-सीमा निर्धारित करनी चाहिए तथा वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु 'गो-लाइव' के बाद की गतिविधियों को तत्काल प्रारंभ करनी चाहिए।

2.2.7.2 सूचना प्रद्योगिकी क्रियान्वयन एजेंसी की विलम्ब से नियुक्ति

कार्यक्रम दिशानिर्देशानुसार, केवल पीएफसी द्वारा अधिसूचित आईटीआईए के पैनल से ही एक सूचना प्रद्योगिकी क्रियान्वयन एजेंसी (आईटीआईए) की नियुक्ति टर्न-की आधार पर की जानी थी। आईटीआईए को प्रणाली आवश्यकता विनिर्देश (एसआरएस) संलेख में दिए गए विस्तृत ढांचे के अनुरूप एक एकीकृत समाधान की आपूर्ति, स्थापना एवं प्रारंभ करना था। वह कार्यक्रम के अंतर्गत निर्मित सभी परियोजना शहरों में सूचना प्रद्योगिकी प्रणालियों, केन्द्रीकृत ग्राहक सेवा केंद्र, आँकड़ा केंद्र तथा आपदा निवारण केंद्र के एकीकरण के लिए जिम्मेवार था।

आईटीआईए के चयन हेतु एक निविदा आमंत्रित (सितम्बर 2010) की गयी तथा सफल बोलीकर्ता, मेसर्स एचसीएल इन्फोसिस्टम लि. को ₹ 138.31 करोड़ के लागत पर आशय पत्र, उसकी निर्गति के तिथि से 18 महीने के भीतर कार्य पूर्ण करने की समयसीमा के साथ, निर्गत (जनवरी 2011) किया गया।

यद्यपि, पूरी परियोजना को स्वीकृति की तिथि (सितम्बर 2009) से तीन वर्ष के अन्दर पूर्ण करना था जबकि 14 महीने केवल आईटीआईए के चयन में ही बीत गया।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (दिसंबर 2015) कर लिया।

2.2.7.3 अपूर्ण परिसंपत्ति प्रत्यांकन तथा उपभोक्ता सूचीकरण

आईटीआईए को उच्च विभव/निम्न विभव लाइनों, खम्भों, वितरण ट्रांसफॉर्मरों, उप-शक्ति केंद्रों जैसे सभी विद्युतीय नेटवर्क का भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) परिसंपत्ति प्रत्यांकन तथा उपभोक्ता सूचीकरण के लिए अन्तरीय वैश्विक स्थिति सर्वे (डीजीपीएस) करना था। पीएफसी के निर्देशानुसार, कंपनी के उप-प्रमंडलीय स्तर के क्षेत्रीय अधिकारियों/लाइनमैनों को भी आईटीआईए के साथ शामिल किया जाना था जिससे जीआईएस कार्यों में तेजी आ सके।

हमने लेखापरीक्षा में पाया कि आईटीआईए ने आठ परियोजना शहरों के उपग्रहीय चित्रण प्राप्त करने के लिए नवम्बर 2011 तथा शेष 22 शहरों के लिए जनवरी 2012 में राष्ट्रीय दूरसंवेदिय केंद्र (एनआरएससी), अंतरिक्ष विभाग, भारत सरकार, हैदराबाद को आदेश दिए। चित्रों की प्राप्ति के उपरांत जीआईएस परिसंपत्ति प्रत्यांकन तथा उपभोक्ता सूचीकरण की गतिविधियां प्रारंभ (मार्च 2012) की गई। परन्तु कार्य की प्रगति संतोषजनक नहीं थी क्योंकि आईटीआईए के द्वारा प्रतिस्थापित श्रमशक्ति अपर्याप्त थी।

हमने यह भी पाया कि लोहरदगा परियोजना शहर (पायलट शहर) के जीआईएस आंकड़े, उपभोक्ता सूचीकरण तथा परिसंपत्ति प्रत्यांकन अक्टूबर 2012 में पूर्ण हो गए थे। साथ ही, 26 शहरों के परिसंपत्ति प्रत्यांकन तथा 20 शहरों के उपभोक्ता सूचीकरण अक्टूबर 2015 में पूर्ण हो गए थे। परन्तु रांची, धनबाद एवं जमशेदपुर जैसे तीन बड़े परियोजना शहरों में ये गतिविधियां पूर्ण की जानी अब भी शेष थीं (अक्टूबर 2015)।

तीन वर्षों के अन्दर परियोजना पूर्ण करने के लक्ष्य के विरुद्ध, 14 महीने केवल आईटीआईए के चयन में ही बीत गया

जवाब में, प्रबंधन ने कहा (दिसंबर 2015) कि शेष शहरों में परिसंपत्ति प्रत्यांकन तथा उपभोक्ता सूचीकरण को संपन्न करने हेतु आईटीआईए को पर्याप्त श्रमशक्ति प्रतिस्थापित करने के लिए कहा जा रहा है।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तीन बड़े शहरों का परिसंपत्ति प्रत्यांकन तथा नौ शहरों का उपभोक्ता सूचीकरण, जहाँ कुल उपभोक्ताओं का 75 प्रतिशत अवस्थित हैं, पूर्ण किया जाना अब भी शेष है।

2.2.7.4 आँकड़ा केंद्र तथा आपदा निवारण केंद्र की स्थापना में त्रुटियाँ

(i) संवेदक को अनुचित लाभ दिया गया

आरएफपी के अनुसार, आईटीआईए को, विभिन्न स्थानों पर स्थित अन्य कार्यालयों में स्थापित कंपनी के विभिन्न व्यवसायिक प्रक्रियाओं से सम्बंधित एप्लीकेशनों का निरंतर पहुँच उपलब्ध कराने हेतु कम्प्यूटर प्रणाली एवं सहयोगी घटकों को रखने तथा आँकड़ा संग्रह के लिए रांची में एक आँकड़ा केंद्र (डीसी) स्थापित करना था। साथ ही, आईटीआईए को आँकड़ों के अतिरिक्त बैकअप के लिए, आँकड़ा केंद्र की प्रतिकृति के रूप में, एक आपदा निवारण केंद्र (डीआरसी) जमशेदपुर में स्थापित करना था। ये कार्य आशय पत्र की निर्गति तिथि से 12 माह के अन्दर अर्थात् जनवरी 2012 तक पूर्ण करना था। कंपनी द्वारा आईटीआईए को सभी भौतिक संरचनाओं से युक्त डीसी एवं डीआरसी भवनों को उपलब्ध कराना था।

हमने लेखापरीक्षा में पाया कि कम्पनी ने डीसी एवं डीआरसी भवनों के लिए भौतिक संरचनाओं के डिजाइन, आपूर्ति, स्थापना, प्रारंभ, रखरखाव एवं संचालन हेतु आरएफपी निर्गत (जनवरी 2012) किया। आरएफपी के अनुसार, बोलीकर्ताओं को मुख्य बीओक्यू सामग्रियों (महत्वपूर्ण गैर सूचना-प्रोद्योगिकी संरचना कार्यों) के साथ-साथ वैकल्पिक बीओक्यू सामग्रियों (स्थलीय सहायता एवं वार्षिक रखरखाव अनुबंध) के लिए भी दर बताना था।

निविदा मूल्यांकन के उपरांत, डीसी एवं डीआरसी में मुख्य बीओक्यू कार्यों के लिए क्रमशः 79 दिनों तथा 120 दिनों के समापन अवधि के साथ एक फर्म को ₹ 7.71 करोड़ की लागत पर आशय पत्र निर्गत (जुलाई 2012) किया गया। यद्यपि, फर्म ने अपनी निविदा में ही डीसी एवं डीआरसी के लिए कुछ अतिरिक्त उपकरणों का सुझाव दिया था जबकि ये मुख्य बीओक्यू अथवा वैकल्पिक बीओक्यू के भाग नहीं थे। कंपनी ने इन अतिरिक्त उपकरणों को उसी फर्म से प्राप्त करने का निर्णय लिया तथा संवेदक को अनुचित लाभ पहुंचाते हुए प्रतियोगी बोली के बिना ही ₹ 3.95 करोड़ की लागत पर एक कार्यादेश दे दिया।

डीसी एवं डीआरसी में भौतिक संरचनाओं के कार्य पूर्ण कर आईटीआईए को क्रमशः मार्च 2013 तथा जून 2013 में हस्तान्तरित कर दिए गए तथा डीसी एवं डीआरसी क्रमशः सितम्बर 2013 तथा मार्च 2014 में प्रारंभ हो गए थे।

(ii) डीआरसी का असंचालन

आईटीआईए ने जेनरेटर्स, सीसीटीवी प्रणाली, वातानुकूलन प्रणाली इत्यादि के काम न करने के कारण डीआरसी में संचालन बंद कर दिया

हमने पुनः पाया कि कंपनी ने कार्यकारी फर्म को ₹ 36.33 लाख के मूल्य पर एक वर्ष के लिए डीसी एवं डीआरसी के वार्षिक रखरखाव अनुबंध (एएमसी) एवं स्थलीय सहायता हेतु कार्यादेश दिया (सितम्बर 2013)। जबकि, एएमसी तथा स्थलीय सहायता के कार्यादेश को अक्टूबर 2014 के बाद विस्तारित नहीं किया गया तथा उसके उपरांत भौतिक संरचनाओं का नियमित रखरखाव नहीं हुआ। परिणामस्वरूप, आईटीआईए ने जेनरेटर्स, सीसीटीवी प्रणाली, वातानुकूलन प्रणाली, विद्युतीय उपकरणों इत्यादि के काम न करने के कारण डीआरसी में संचालन बंद (फरवरी 2015) कर दिया। यथोचित रखरखाव के अभाव तथा संरचनाओं में त्रुटि के कारण प्रणाली, सर्वर तथा आंकड़ों के सुरक्षा में गंभीर संकट उत्पन्न हो गया है।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा (दिसम्बर 2015) कि एएमसी तथा स्थलीय सहायता के कार्य अप्रशिक्षित श्रमशक्ति द्वारा किया जा रहा था। जबकि, जवाब प्रतियोगी बोली के बिना अतिरिक्त उपकरणों के लिए कार्यादेश तथा एएमसी किसी फर्म को नहीं दिए जाने के सम्बन्ध में मौन था।

तथ्य यथावत है कि यदि एएमसी किसी योग्य फर्म को दिया गया होता तो डीआरसी यथोचित रूप से कार्यरत होती तथा प्रणाली तथा आंकड़ों की सुरक्षा सुनिश्चित हो सकती थी।

अनुशंसा :

कंपनी को प्रणाली तथा आंकड़ों की सुरक्षा हेतु डीसी एवं डीआरसी के रखरखाव हेतु एक योग्य फर्म को नियुक्त करना चाहिए।

2.2.7.5 डीपीआर के तैयारियों में त्रुटि

आर-एपीडीआरपी देशानिर्देशों के अनुसार, कंपनी को प्रत्येक परियोजना प्रक्षेत्र के लिए स्वयं, यदि उनके पास कौशल एवं निपुणता हो, अथवा पीएफसी द्वारा सूचीबद्ध सूचना प्रोद्योगिकी सलाहकार के सहयोग से डीपीआर बनाना था ताकि एक वास्तविक डीपीआर तैयार किया जा सके।

हमने पाया कि कंपनी ने भाग अ के अंतर्गत चयनित परियोजना शहरों के लिए डीपीआर स्वयं बनाया तथा सूचना प्रोद्योगिकी सलाहकार की नियुक्ति के पूर्व ही पीएफसी को उपस्थापित किया (अगस्त 2009)। ऊर्जा मंत्रालय द्वारा गठित संचालन समिति ने 30 परियोजना शहरों के लिए ₹ 225.72 करोड़ के डीपीआर अनुमोदित किए (सितम्बर 2009)।

त्रुटिपूर्ण डीपीआर के कारण बीओएम मात्रा में 158 प्रतिशत तक तथा वस्तुओं के लागत में 295 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई

यद्यपि, बाद में क्रियान्वयन के दौरान डीपीआर की सामग्री सूचियाँ (बीओएम) 158 प्रतिशत तक तथा वस्तुओं के लागत में 295 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई। मात्रा तथा लागत में वृद्धि का पीएफसी द्वारा अनुमोदन अब भी बाकी है (अक्टूबर 2015)। इस प्रकार, कंपनी द्वारा तैयार डीपीआर त्रुटिपूर्ण थे।

जवाब में, प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार कर लिया (दिसम्बर 2015)।

2.2.7.6 अपर्याप्त श्रमशक्ति

कंपनी ने सहायक अभियंताओं (आईटी) के 20 पद सृजित किये (नवंबर 2010) जिसके विरुद्ध 13 पद भरे गए, पुनः 30 आईटी अभियंताओं को, बाह्य श्रोतों से ₹ 1.23 करोड़ की वार्षिक लागत पर काम पर रखा गया (नवंबर 2013); एक अभियंता को प्रत्येक परियोजना शहर में प्रतिनियुक्त किया। इसके अलावा, ऊर्जा मंत्रालय ने यह निर्देश दिया था (मार्च 2014) कि प्रत्येक 30 शहरों में कम से कम एक अतिरिक्त आईटी पेशेवर तथा हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर समस्याओं को संबोधित करने हेतु आँकड़ा केंद्र में 10 पेशेवरों को प्रतिनियुक्त किया जाए क्योंकि समर्पित आईटी श्रमशक्ति का अभाव कार्यक्रम के क्रियान्वयन को बुरी तरह प्रभावित कर रहा था।

इसके अतिरिक्त, कंपनी के आईटी अभियंताओं के सेवा शर्तों, केंद्र नियमों के निर्धारण और कार्यात्मक व्यवस्था के लिए गठित (जुलाई 2013) एक समिति ने दो मुख्य अभियंता (आईटी), आठ अधीक्षण अभियंता (आईटी), 18 कार्यपालक अभियंता (आईटी) तथा 49 सहायक अभियंताओं (आईटी) के पदों के सृजन का सुझाव दिया (नवंबर 2013) था। परन्तु, कंपनी किसी भी आईटी अभियंता की नियुक्ति में विफल रही। इस प्रकार, आर-एपीडीआरपी के अंतर्गत स्थापित आईटी प्रणाली के संचालन हेतु आवश्यक मानव संसाधन का यथोचित निवारण नहीं हो पाया।

जवाब में, प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2015) कि महाप्रबंधक (आईटी) का एक, उप-महाप्रबंधक (आईटी) के चार, वरीय प्रबंधकों के 10 तथा सहायक अभियंताओं के 20 पद सृजित किए गए हैं।

तथापि, तथ्य यथावत है कि अभी तक कोई अतिरिक्त आईटी अभियंता की नियुक्ति नहीं की गई है।

अनुशंसा :

कंपनी को पर्याप्त आईटी श्रमशक्ति की नियुक्ति तुरंत करनी चाहिए।

2.2.7.7 अपर्याप्त क्षमता संवर्धन

आरएफपी के अनुसार, आईटीआईए को कंपनी के व्यवसायिक कार्यकलापों एवं आईटी में विस्तारित, क्रियान्वयन के कोर समूह के 60 कार्यपालक अभियंताओं, 200 सहायक अभियंताओं/कनीय अभियंताओं तथा 30 वरीय प्रबंधकों के लिए 31 दिवसीय पेशेवर प्रशिक्षण का आयोजन करना था। अंतिम प्रयोगकर्ताओं को भी प्रशिक्षण पाँच से दस व्यक्तियों के दल में 'प्रशिक्षकों को प्रशिक्षण' आधार पर दिया जाना था, जो बदले में अन्य अंतिम प्रयोगकर्ताओं को प्रशिक्षित करेंगे। प्रशिक्षण समग्र परियोजना क्रियान्वयन रणनीति के अंतर्गत समन्वित की जानी थी।

हमने लेखापरीक्षा के दौरान पाया कि आईटीआईए ने 'गो-लाइव' शहरों में मीटरीकरण, विपत्रीकरण एवं संग्रहण मोड्यूलों पर दो दिनों का 'प्रशिक्षकों हेतु प्रशिक्षण' आयोजित किया (जुलाई 2015) जिसमें उच्च एवं मध्यम स्तर के मात्र 32 पदाधिकारी प्रशिक्षित

हुए। इस प्रकार, आईटीआईए के द्वारा प्रणाली के कुशल उपयोग हेतु पर्याप्त प्रशिक्षण नहीं दिया गया।

उत्तर में, प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2015) कि आईटीआईए, मुख्यालय स्तर पर दो प्रशिक्षणों के अतिरिक्त क्षेत्रीय पदाधिकारियों को जब भी आवश्यक हो सॉफ्टवेयर मोड्यूलों की संचालन प्रक्रिया समझाता रहा है।

उत्तर पुष्टि करता है कि आरएफपी में वर्णित रीति से प्रशिक्षण नहीं दिया गया था।

अनुशंसा :

कंपनी को आरएफपी में वर्णित रीति से पेशेवर प्रशिक्षण आयोजित करना चाहिए।

2.2.8 एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर पर अवलोकन

कंपनी के क्रियाकलापों का ध्यान रखने के लिए आर-एपीडीआरपी दिशानिर्देशों में एक एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर समाधान का उल्लेख था, जिसे एक केन्द्रीय वास्तुसंरचना में स्थापित करना था, जिसमें कंपनी के विभिन्न कार्यालयों को आँकड़ा केंद्र के द्वारा प्रणाली से आबद्ध करना था। सॉफ्टवेयर की संकल्पना फीडरों, रिंग फेंसों (आरएफ) अर्थात् बाउंडरी एवं वितरण ट्रांसफॉर्मरों (डीटीआर) जैसे समग्र वितरण नेटवर्क से ऊर्जा के आयात एवं निर्यात के आँकड़ों की प्राप्ति के लिए कम्पनी को सशक्त करने के लिए किया गया था ताकि, ऊर्जा लेखांकन, अंकेक्षण एवं प्रतिवेदन की आवश्यकताओं को पूरा किया जा सके।

ये सेवाएँ विविध तकनीकों, लैंग्वेजों तथा ऑपरेटिंग प्रणालियों पर पुनः उपयोग करने योग्य थी तथा स्मार्ट फोन जैसे विभिन्न उपकरणों से सुलभ होंगी। सेवाओं का उपयोग आंतरिक उपयोगिता वेब एप्लीकेशनों, उपभोक्ता स्वयं-सहायता तथा उपभोक्ता सहायता सेवा पोर्टलों के द्वारा होना था।

आर-एपीडीआरपी के वर्णित लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए, आईटीआईए के द्वारा एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर का विकास किया गया था जो वेब एप्लीकेशन के रूप में वितरण नेटवर्क तथा क्षेत्रीय कार्यालयों एवं उच्चस्तरीय प्रबंधन के वास्तविक समय (रियल टाइम) की सूचनाओं की उपलब्धता को सुलभ करेगा। तथापि, राज्य में कनेक्टिविटी के चुनौतियों को देखते हुए नेटवर्क ब्रॉडबैंड सेवाप्रदाता के द्वारा वी-सैट की अतिरिक्त सहायक कनेक्टिविटी के साथ एक समर्पित विविध-प्रोटोकॉल स्तरीय स्विचिंग (एमपीएलएस) कनेक्टिविटी को भी स्थापित किया जाना था।

हमने अवलोकित किया कि आर-एपीडीआरपी एप्लीकेशन के सभी 17 मोड्यूल (परिशिष्ट-2.2.3) आँकड़ा केंद्र में लगाया गया तथा किसी भी परियोजना शहर के लिए प्रतिवेदन प्राप्त करने एवं वितरण ट्रांसफार्मरवार के साथ-साथ फीडरवार एटी एंड सी हानियों का परिकलन हेतु प्रयोगकर्ताओं के एक्सेस प्रोफाइल बनाए गए थे। आँकड़ों के विश्लेषण पर लेखापरीक्षा अवलोकन आगे की कंडिकाओं में वर्णित हैं:

2.2.8.1 अपर्याप्त इनपुट एवं सत्यापन नियंत्रण

आर-एपीडीआरपी एप्लीकेशन में ऊर्जा लेखांकन के लिए, फीडर स्तर से वितरण ट्रांसफार्मर एवं बाउंडरी मीटरों तक ऊर्जा के आगत एवं निर्गत की गणना के लिए मीटरीकरण किया जाना था। विभिन्न मीटरों से इनपुट प्राप्त करने के लिए सभी मीटरों में एक संचारी यंत्र लगाया जाना था जो प्रत्येक 30 मिनट के अंतराल पर मीटर-पठन सीधे आँकड़ा केंद्र को भेजेगा। प्रत्येक मीटर से दिन में एक बार समेकित ऊर्जा उपभोग प्रतिवेदन भी प्रेषित करना था। तदोपरांत इन दैनिक समेकित आँकड़ों का प्रसंस्करण कर एटी एंड सी हानियों, संचरण एवं वितरण हानियों, विपत्रीकरण इत्यादि जैसे ऊर्जा लेखांकन अभिप्रायों के लिए प्रतिवेदन बनाये जाते हैं।

4513 मीटरों के दो से 1460 दिनों तक के दैनिक संचरण प्रतिवेदन गायब थे

हमने आँकड़ा विश्लेषण के दौरान पाया कि 9654 स्थापित फीडर/वितरण ट्रांसफार्मर/बाउंडरी मीटरों में से मात्र 6793 मीटरों में संचारी यंत्र स्थापित किये गए थे। हमने पुनः पाया कि इन 6793 मीटरों में से 4513 मीटरों के दो से 1460 दिनों तक के दैनिक संचरण प्रतिवेदन गायब थे। इन मीटरों के कुछ दृष्टांत मामले परिशिष्ट-2.2.4 में दिए गए हैं। फलतः इन मीटरों से सम्बंधित ऊर्जा निर्गत/आगत/उपभोग की मात्रा की गणना नहीं हुई जिससे त्रुटिपूर्ण एटी एंड सी हानि प्रतिवेदित हुई।

यह स्पष्टतः इंगित करता है कि सभी मीटरों से प्रणाली में मीटर-पठन प्राप्ति सुनिश्चित करने हेतु एप्लीकेशन में इनपुट एवं सत्यापन नियंत्रण नहीं हैं। एटी एंड सी हानियों की गणना के लिए सभी मीटरों के मीटर-पठनों का आँकड़ा-इनपुट, आंकड़ों की पूर्णता सुनिश्चित करने हेतु अनिवार्य था, चूँकि एटी एंड सी हानियों में कमी आर-एपीडीआरपी का मुख्य उद्देश्य है।

इन मीटरों से आँकड़ों के असंचरण के कारण पूछने पर, कंपनी ने कहा (अगस्त 2015) कि उपर्युक्त के मुख्य कारणों में खराब एवं बंद मीटर, जले/क्षतिग्रस्त संचारी यंत्र तथा असंगत स्थापित मीटर थे।

जवाब में, प्रबंधन ने लेखापरीक्षा अवलोकन में उठाये गए तथ्यों की पुष्टि करते हुए कहा (दिसम्बर 2015) कि आईटीआईए को आँकड़ों की सुसंगतता, विश्वसनीयता एवं पूर्णता सुनिश्चित करने का निर्देश दिया गया है।

अनुशंसा :

कंपनी को आँकड़ों की सुसंगतता, विश्वसनीयता एवं पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए ऊपर उठाए गए इनपुट एवं सत्यापन नियंत्रण के मामलों पर ध्यान देना चाहिए। ऐसी विफलताओं के लिए प्रत्येक पदाधिकारी की जिम्मेवारी भी निर्धारित की जा सकती है।

2.2.8.2 आँकड़ों की सुरक्षा हेतु अपर्याप्त नियंत्रण

व्यवसाय निरंतरता नियोजन (बीसीपी), व्यापार संचालन की सुरक्षा के उपायों की तैयारी एवं परीक्षण तथा किसी हानि, क्षति या संसाधनों की विफलता की दशा में आँकड़ों को पुनः स्थापित करने के तरीकों को उपलब्ध करना भी है। प्रणाली के प्रवर्तन के पहले एक

कुशल बैकअप नीति, एक अच्छी तरह से प्रलेखित उपयोगकर्ता और पासवर्ड नीति का निर्धारण किया जाना चाहिए।

हमने लेखापरीक्षा के दौरान पाया कि अब तक कंपनी के पास प्रलेखित बैकअप तथा पुनर्स्थापन नीति नहीं थी, जबकि, 17 परियोजना शहर 'गो-लाइव' घोषित हो चुके हैं। इस प्रकार, आँकड़ों के आकस्मिक क्षय का जोखिम था जिसकी पुनर्प्राप्ति इन नीतियों के अभाव में नहीं हो सकती है।

हमने पुनः पाया कि कोई प्रलेखित उपयोगकर्ता/पासवर्ड नीति नहीं थी। उपयोगकर्ता के द्वारा असफल लॉग-इन प्रयासों की सीमा या पूर्वनिर्धारित अवधि के बाद पासवर्ड की स्वतः समाप्ति या प्रणाली बाध्य नियतकालिक पासवर्ड परिवर्तन जैसे सामान्य पासवर्ड नियंत्रण प्रक्रियाएं अनुपस्थित थी। सक्रिय उपयोगकर्ताओं का कोई प्रलेख नहीं था। उपर्युक्त के कारण, आँकड़ों की सुरक्षा का जोखिम अधिक है।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2015) कि प्रणाली आवश्यकता विनिर्देश (एसआरएस) में संधारण एवं बैकअप नीति सन्निहित है। आईटीआईए को केवल एसआरएस के अनुरूप उपयोगकर्ता स्वीकृति परीक्षण पूर्ण करना है।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आँकड़ों में 17 'गो-लाइव' शहरों के भी आंकड़े शामिल थे जो केवल इन नीतियों के अनुपालन के उपरांत ही सुनिश्चित हो सकते थे।

अनुशंसा :

कंपनी को आँकड़ों की सुरक्षा का जोखिम कम करने के लिए व्यवसाय निरंतरता नियोजन तैयार करना चाहिए।

2.2.8.3 आर-एपीडीआरपी परियोजना क्षेत्र में मीटर विहीन उपभोक्ता

आर-एपीडीआरपी के उद्देश्यों के अनुसार, शुद्ध एटी एंड सी हानियों के निर्धारण हेतु सम्पूर्ण परियोजना क्षेत्र (शहरों) में ऊर्जा आगत एवं ऊर्जा निर्गम के प्रत्येक बिंदु पर गणना की जानी चाहिए।

हमने लेखापरीक्षा में पाया कि लोहरदगा परियोजना शहर में 437 उपभोक्ता मीटर विहीन थे तथा उनका विपत्रीकरण ग्रामीण टैरिफ के अनुसार हो रहा था। परिणामतः मीटर यंत्रों की अनुपस्थिति में, शहरों के ऊर्जा उपभोग आंकड़े एवं प्रणाली के द्वारा परिकलित हानि की शुद्धता प्रभावित हुई थी।

जवाब में, प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2015) कि सभी शहरों के 100 प्रतिशत उपभोक्ताओं का मीटरीकरण सुनिश्चित करने हेतु सभी अधिक्षण अभियंताओं (सीइओ) को निर्देशित किया गया है।

तथ्य यथावत है कि अभी तक परियोजना शहरों के सभी उपभोक्ताओं का मीटरीकरण नहीं किया गया था।

अनुशंसा :

कंपनी को प्रणाली के आधारभूत आँकड़ों की शुद्धता एवं पूर्णता हेतु सभी उपभोक्ताओं का मीटरीकरण करना चाहिए।

2.2.8.4 एक ही भूकंपीय प्रक्षेत्र में डीसी एवं डीआरसी की स्थापना

भूकंपीय प्रक्षेत्र एक ऐसा क्षेत्र है जहाँ भूकंपीय गतिविधियाँ प्रायः एक जैसी रहती हैं। प्रत्येक देश अपने सम्पूर्ण क्षेत्र को विभिन्न प्रक्षेत्रों में विभाजित करता है। आँकड़ों के पुनर्स्थापन हेतु स्थल-चयन के परिप्रेक्ष्य से प्राथमिक एवं आँकड़ा पुनर्स्थापन स्थलों का चयन भिन्न भूकंपीय प्रक्षेत्रों में होना चाहिए जिससे भूकंप जैसे विभिन्न भूकंपीय गतिविधियों द्वारा उत्पन्न होने वाले मुद्दों पर अंकुश लगाने में मदद मिलेगी।

डीसी एवं डीआरसी एक ही भूकंपीय प्रक्षेत्र में स्थापित हुए

हमने लेखापरीक्षा में पाया कि डीसी एवं डीआरसी रांची तथा जमशेदपुर में क्रमशः सितंबर 2013 तथा मार्च 2014 में स्थापित हुईं जो एक ही भूकंपीय प्रक्षेत्र में आते हैं। अतः कंपनी द्वारा भूकंपीय आपदा के समय अपने ग्राहकों तथा अंतिम उपयोगकर्ताओं को निर्बाध सेवाएँ प्रदान करना सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है।

प्रबंधन ने अवलोकन को स्वीकार कर लिया था (दिसम्बर 2015)।

निष्कर्ष तथा अनुशंसाएँ

- अक्टूबर 2015 तक 30 में से केवल 17 परियोजना शहरों को 'गो-लाइव' घोषित किया गया था। इसके अलावा, परियोजना की शुरुआत के साढ़े चार वर्ष बीत जाने के बाद भी आईटी प्रणाली तथा एप्लीकेशन पूरी तरह से परिचालित नहीं थे। स्थापित फीडर/वितरण ट्रांसफार्मर/बाउंडरी मीटरों में से 60 प्रतिशत से अधिक मीटर या तो खराब थे अथवा आँकड़ा केंद्र को आँकड़े नहीं भेज रहे थे जिससे पूर्ण ऊर्जा लेखांकन सुनिश्चित करने का परियोजना का उद्देश्य विफल हुआ।

कंपनी को परियोजना को पूर्ण करने हेतु एक विशिष्ट समय-सीमा निर्धारित करनी चाहिए तथा वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु 'गो-लाइव' के बाद की गतिविधियों को तत्काल प्रारंभ करनी चाहिए।

- आँकड़ा केंद्र एवं आपदा निवारण केंद्र के लिए वार्षिक रखरखाव अनुबंध (एएमसी) तथा स्थलीय सहायता के कार्य अक्टूबर 2014 के पश्चात नहीं दिए जाने के कारण डीसी एवं डीआरसी की परिसंपत्तियों का रखरखाव समुचित ढंग से नहीं किया गया। परिणामतः आईटी क्रियान्वयन एजेंसी (आईटीआईए) ने जेनरेटर्स, सीसीटीवी प्रणाली, वातानुकूलन प्रणाली, विद्युतीय उपकरणों इत्यादि के काम न करने के कारण डीआरसी में संचालन बंद कर दिया था।

कंपनी को प्रणाली तथा आँकड़ों की सुरक्षा सुनिश्चित करने हेतु डीआरसी के रखरखाव के लिए एक योग्य फर्म को नियुक्त करना चाहिए।

- कंपनी द्वारा त्रुटिपूर्ण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार करने के कारण, क्रियान्वयन के दौरान सामग्रियों के वास्तविक परिमाणों तथा लागत में क्रमशः 158 प्रतिशत तथा 295 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई।

- प्रणाली में स्थापित फीडर/वितरण ट्रांसफार्मर/बाउंडरी मीटरों के सभी मीटर-पठनों की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए एप्लीकेशन में इनपुट एवं सत्यापन नियंत्रण की कमी

थी। 6793 मीटरों में से 4513 मीटरों के दैनिक संचरण प्रतिवेदन दो से 1460 दिनों तक गायब थे, इस प्रकार पूर्ण ऊर्जा लेखांकन का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

कंपनी को आँकड़ों की सुसंगतता, विश्वसनीयता एवं पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए इनपुट एवं सत्यापन नियंत्रणों के मामलों पर अविलंब ध्यान देना चाहिए। ऐसी विफलताओं के लिए पदाधिकारियों की जिम्मेवारी भी निर्धारित की जा सकती है।

- पूर्ण मीटरीकरण के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं होने के कारण, आर-एपीडीआरपी क्षेत्र में विद्यमान मीटर विहीन उपभोक्ताओं के कारण सकल तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटी एंड सी) हानियों का त्रुटिपूर्ण प्रतिवेदन परिकल्पित हुआ।

कंपनी को प्रणाली के आधारभूत आँकड़ों की शुद्धता एवं पूर्णता हेतु सभी उपभोक्ताओं का मीटरीकरण करना चाहिए।

- प्रलेखित व्यवसाय निरंतरता नियोजन के अभाव के कारण आँकड़ों की आकस्मिक हानि का जोखिम था।

कंपनी को आँकड़ों की सुरक्षा का जोखिम कम करने के लिए व्यवसाय निरंतरता नियोजन तैयार करना चाहिए।