विहंगावलोकन

1. सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के कार्यकलाप

सरकारी कम्पनियों की लेखापरीक्षा कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 139 एवं 143 के तहत होती है। सरकारी कम्पनियों के लेखों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) के द्वारा नियुक्त सांविधिक लेखापरीक्षकों द्वारा की जाती है। इन लेखों की पूरक लेखापरीक्षा भी सीएजी द्वारा की जाती है। सांविधिक निगमों की लेखापरीक्षा उनसे संबंधित विधानों के तहत होती है।

31 मार्च 2017 को राजस्थान में 48 सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (पीएसयूज) जिसमें 42 कार्यरत कम्पनियां, तीन कार्यरत सांविधिक निगम एवं तीन अकार्यरत पीएसयूज (सभी कम्पनियां) थे, जिनमें लगभग एक लाख कर्मचारी नियोजित थे। कार्यरत पीएसयूज ने उनके अन्तिम रूप दिये गये नवीनतम लेखों के अनुसार वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ 62,186.43 करोड़ का टर्नओवर दर्ज किया। यह टर्नओवर राज्य के सकल घरेलू उत्पाद के 8.29 प्रतिशत के बराबर था, जो राज्य के पीएसयूज की राज्य की अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण भूमिका को दर्शाता है।

राजस्थान सरकार की हिस्सेदारी

31 मार्च 2017 को 48 पीएसयूज में ₹ 1,37,679.06 करोड़ का निवेश (पूँजी एवं दीर्घकालीन ऋण) था। यह 2012-13 के ₹ 72,018.13 करोड़ से 91.17 प्रतिशत बढ़ गया। ऊर्जा क्षेत्र ने 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान किये कुल निवेश का 92.79 प्रतिशत प्राप्त किया था। राज्य सरकार ने 2016-17 के दौरान पूंजी, ऋण एवं अनुदान/अर्थ-साहाय्य के पेटे ₹ 31,115.76 करोड़ का अंशदान किया।

पीएसयूज का कार्य निष्पादन

वर्ष 2016-17 में, 45 कार्यरत पीएसयूज में से, 23 पीएसयूज ने ₹ 1,193.49 करोड़ का लाभ अर्जित किया एवं 16 पीएसयूज ने ₹ 2,808.01 करोड़ की हानि वहन की। छः पीएसयूज में वर्ष 2016-17 हेतु न लाभ अथवा न हानि थी। साथ ही, 45 पीएसयूज में से 12 पीएसयूज, जो वर्ष 2006-07 से 2016-17 के दौरान समामेलित हुये थे, ने 2016-17 तक अपनी वाणिज्यिक गतिविधियां आरम्भ नहीं की थी। इस प्रकार, इन पीएसयूज की स्थापना का उद्देश्य विफल हो गया। सरकार को इन पीएसयूज के बारे में आवश्यक कदम उठाने चाहिये।

राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड (₹ 351.80 करोड़), राजस्थान राज्य औद्योगिक विकास एवं निवेश निगम लिमिटेड (₹ 349.58 करोड़), राजस्थान राज्य स्वान एवं स्वनिज लिमिटेड (₹ 200.33 करोड़), राजस्थान राज्य गंगानगर शुगर मिल्स लिमिटेड (₹ 56.69 करोड़) एवं राजस्थान राज्य भण्डारव्यवस्था निगम (₹ 34.83 करोड़) मुख्य लाभ अर्जित करने वाले पीएसयूज थे। जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (₹ 1,028.68 करोड़), जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (₹ 615.75 करोड़), अजमेर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (₹ 336.69 करोड़), राजस्थान राज्य पथ परिवहन निगम (₹ 492.41

करोड़) एवं गिराल लिग्नाईट ऊर्जा लिमिटेड (₹ 235.97 करोड़) ने भारी हानियां वहन की थी।

राज्य पीएसयूज के पूंजीगत निवेश एवं संचित हानियां क्रमशः ₹ 41,465.19 करोड़ एवं ₹ 1,01,241.75 करोड़ थे। निवेश एवं संचित हानियों के विश्लेषण से उजागर हुआ कि 48 पीएसयूज में से 19 में निवल संपत्ति का क्षरण हो गया था। इन 19 पीएसयूज का पूंजीगत निवेश एवं संचित हानियां क्रमशः ₹ 25,219.56 करोड़ एवं ₹ 99,077.80 करोड़ थे। इन 19 पीएसयूज में से निवल संपत्तियों का क्षरण मुख्यतया ऊर्जा क्षेत्र की कम्पनियों यथा जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (₹ 24,446.69 करोड़), जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (₹ 23,213.83 करोड़), अजमेर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (₹ 22,829.59 करोड़), गिराल लिग्नाईट ऊर्जा लिमिटेड (₹ 329.14 करोड़) एवं बाड़मेर तापीय ऊर्जा कम्पनी लिमिटेड (₹ 13.49 करोड़) में हुआ। ऊर्जा क्षेत्र की पीएसयूज में ₹ 38,026.84 करोड़ के पूंजीगत निवेश के समक्ष संचित हानियां ₹ 1,01,239.35 करोड़ थी। गैर ऊर्जा क्षेत्र की पीएसयूज में, निवल संपत्तियों का क्षरण मुख्यतया राजस्थान राज्य पथ परिवहन निगम (₹ 2,830.55 करोड़), राजस्थान पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (₹ 103.11 करोड़), राजस्थान राज्य कृषि उद्योग निगम लिमिटेड (₹ 47.20 करोड़), राजस्थान लघु उद्योग निगम लिमिटेड (₹ 10.33 करोड़) एवं राजस्थान कौशल एवं आजीविका विकास निगम (₹ 7.95 करोड़) में हुआ।

लेखों की गुणवत्ता

पीएसयूज के लेखों की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता है। 1 अक्टूबर 2016 से 30 सितम्बर 2017 तक अंतिम रूप दिये गये 43 लेखों में से सांविधिक लेखापरीक्षकों ने 18 लेखों पर मर्यादित प्रमाण-पत्र दिया। पीएसयूज द्वारा लेखांकन मानकों की अनुपालना नहीं करने के 30 मामले थे।

लेखों के बकाया एवं समापन

30 सितम्बर 2017 को सात कार्यरत पीएसयूज के नौ लेखे बकाया थे। अकार्यरत पीएसयूज में से एक पीएसयू के तीन लेखे बकाया थे। सरकार को अकार्यरत पीएसयूज के संबंध में उचित निर्णय लेना चाहिए।

इस प्रतिवेदन की विषय वस्तु

इस प्रतिवेदन में 10 अनुपालना लेखापरीक्षा अनुच्छेद एवं एक निष्पादन लेखापरीक्षा यथा 'जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड द्वारा सामग्री प्रापण एवं प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा' सम्मिलित हैं जिनमें ₹ 384.52 करोड़ का वित्तीय प्रभाव निहित है।

2. सरकारी कम्पनियों से सम्बन्धित निष्पादन लेखापरीक्षा

जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड

सामग्री के प्रापण एवं प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2012-13 से 2016-17 के अवधि के दौरान जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (कम्पनी) के सामग्री के प्रापण एवं प्रबंध कार्य को सम्मिलित करती है। कुछ झलकियां नीचे दी गई हैं:

राजस्थान लोक प्रापण में पारदर्शिता अधिनियम, 2012 (आरटीपीपी अधिनियम)

राजस्थान सरकार (राज्य सरकार) द्वारा आरटीपीपी अधिनियम को लागू किया गया (मई 2012) एवं इसके अधीन नियम अधिसूचित किये (जनवरी 2013)। अधिनियम के द्वारा माल के प्रापण, सेवाओं एवं कार्यों से संबंधित तत्समय लागू सभी नियमों एवं विनियमों को निष्प्रभावी कर दिया गया। कम्पनी, तथापि, अधिनियम/ नियमों के अनुसार क्रय मैन्युअल एवं मानक निविदा प्रलेखों को पुनरीक्षित करने में विफल रही।

सामग्री की आवश्यकता का निर्धारण

चयनित सहायक भण्डार नियंत्रक (एसीओएस) एवं चयनित उपस्खण्डीय स्टोर्स ने सामग्री की आवश्यकता का निर्धारण करने के लिए निर्धारित क्रियाविधि का अनुसरण नहीं किया। वृत कार्यालयों एवं उपस्खण्डों के पास जोनल मुख्य अभियंता (जेडसीई) को प्रस्तुत किये गये कार्यानुसार/ उपस्खण्डानुसार सामग्री की आवश्यकता के संबंध में कोई प्रलेख उपलब्ध नहीं थे। चालू वर्ष के लिए सामग्री का निर्धारण वास्तविक आवश्यकता को ध्यान में रखे बिना पिछले वर्ष के आधार पर किया गया था। साथ ही, क्रय नियोजन एवं प्रबंध समिति (पीपीएम समिति) द्वारा 2012-13 से 2016-17 के दौरान कभी भी वित्तीय वर्ष प्रारम्भ होने से पूर्व सामग्री की आवश्यकता का निर्धारण नहीं किया गया।

निविदाओं का अन्तिम निर्धारण

कम्पनी ने चयनित की गई 40 निविदाओं में से 29 निविदाओं (72.50 प्रतिशत) को 120 दिनों की निर्धारित अवधि के बाद अन्तिम रूप से निर्धारित किया। यह देरी 4 दिन से 589 दिनों के मध्य थी। साथ ही, संबंधित प्राधीकारी ने क्रय मैन्युअल के उल्लंघन में अगले उच्चत्तर प्राधीकारी के अनुमोदन के बिना इन निविदाओं को अन्तिम रूप दिया।

सामग्री के प्रापण में कुशलता एवं प्रभावशीलता

कम्पनी ने निर्धारित विशिष्ट विवरणों की पुष्टि नहीं करने वाली ₹ 83.80 करोड़ मूल्य की निम्न गुणवत्ता की सामग्री क्रय की। कम्पनी ने नयी निविदा में निम्नत्तर दरों के खुलने के उपरांत भी आपूर्तियों को स्वीकार करने के कारण, अतर्कसंगत उच्चत्तर दरों पर सामग्री के क्रय एवं निविदाओं के अविवेकपूर्ण निरस्तीकरण द्वारा उच्चत्तर दरों पर सामग्री क्रय करते हुए ₹ 6.31 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया। कम्पनी ने बिना किसी आवश्यकता के सुपुर्दगी अनुसूची से पूर्व आपूर्तियों को स्वीकार करके ₹ 38.84 करोड़ के कोषों को भी अवरुद्ध किया। साथ ही, कम्पनी

ने बिना उचित निरीक्षण एवं जांच किये सामग्री का क्रय किया जिसके परिणामतः निम्न गुणवत्ता अथवा घटिया सामग्री का क्रय किया गया।

सामग्री नियंत्रण

कम्पनी ने सामग्री के महत्वपूर्ण स्तरों को निर्धारित नहीं किया एवं मूल्य विश्लेषण अथवा चलन विश्लेषण भी नहीं किया गया। भण्डारण पर किये गये वास्तविक व्यय के आधार पर भण्डारण दर भी निर्धारित नहीं की गई। एसीओएस एवं उपस्खण्डीय स्टोर्स द्वारा भी निर्धारित प्रारूप में सामग्री का अभिलेख संधारित नहीं किया गया। सभी चयनित एसीओएस को उपस्खण्डों द्वारा प्रस्तुत किये गये मांगपत्रों पर कार्य पहचान मिमो का संदर्भ नहीं था एवं अनुमान कार्डस की प्रस्तुति के बिना ही सामग्री जारी की गई। किसी भी चयनित उपस्खण्डीय स्टोर्स ने प्रत्येक कार्यादेश के लिए कार्य पहचान मिमो, ट्रांसफॉर्मर चलन रजिस्टर एवं प्रत्येक जॉब के लिए सामग्री अनुमान कार्ड के अनुसार जॉब कार्ड संधारित नहीं किये थे। सहायक अभियंताओं ने आदेशों का उल्लंघन किया एवं मुद्रित मांगपत्रों के स्थान पर हस्तलिखित मांगपत्रों को अनुमोदित किया। भण्डारपालों ने भी हस्तलिखित मांगपत्रों के विरुद्ध सामग्री जारी की।

कम्पनी ने एसीओएस एवं उपस्खण्डीय स्टोर्स पर सामग्री का वार्षिक रूप से भौतिक सत्यापन नहीं किया। एसीओएस के भौतिक सत्यापन के अन्तर्गत सम्मिलित की गई समयावधि 12 एवं 51 माह के बीच थी जबकि उपस्खण्डीय स्टोर्स के मामले में यह 16 एवं 57 माह के बीच थी।

व्यर्थ सामग्री, भण्डारण, आधिक्य एवं कमी तथा चोरी, आगजनी एवं गबन

कम्पनी ने टर्नकी ठेकेदारों से ₹ 8.18 करोड़ की अधिशेष सामग्री को स्वीकार किया जो आदेशों के अभाव, निगम स्तरीय क्रय समिति द्वारा अनुबंधों के समापन में देरी एवं तकनीक में परिवर्तन के कारण स्टोर्स में अप्रयुक्त रही। कम्पनी ने आवश्यकता से अधिक सामग्री का क्रय किया एवं फिल्ड कार्यालयों से मांग में कमी के कारण ₹ 10.49 करोड़ मूल्य की सामग्री एसीओएस एवं उपस्खण्डीय स्टोर्स पर अप्रयुक्त पड़ी हुई थी।

एसीओएस एवं उपस्खण्डीय स्टोर्स ने अभिलेखों को संधारित नहीं किया एवं आदेशानुसार सामग्री को जमा भी नहीं किया गया। सामग्री सत्यापनकर्ताओं द्वारा सभी एसीओएस की भौतिक सत्यापन रिपोर्टस में मार्च 2017 को ₹ 2.28 करोड़ की असमायोजित कमी एवं ₹ 2.61 करोड़ के आधिक्य को इंगित किया गया। निर्धारित अभिलेखों को संधारित नहीं करने एवं निरीक्षणों के अभाव, सक्षम प्राधिकारियों द्वारा नियंत्रण एवं निगरानी के अभाव ने गबन एवं आगजनी की घटनाओं के लिए अवसर प्रदान किये। साथ ही, कम्पनी द्वारा उपस्खण्डीय स्टोर्स पर सामग्री का बीमा नहीं करवाया गया।

सिफारिशें

निष्पादन लेखापरीक्षा में छः सिफारिशें दी गई हैं जिनमें (i) आरटीपीपी अधिनियम एवं नियमों के अनुसार क्रय मैन्युअल का पुनरीक्षण करना, (ii) सामग्री की आवश्यकता के निर्धारण की प्रक्रिया को सरल एवं कारगर बनाना, (iii) निर्धारित समय सीमा में निविदाओं का अन्तिम निर्धारण, निविदाओं के निर्धारित क्रियाविधियों का पालन करना एवं विवेकपूर्ण ढ़ंग से अनुबंधों को प्रदान करना (iv) निरीक्षण एवं जांच क्रियाविधियों को मजबूत बनाना एवं आपूर्तिकर्ताओं द्वारा सामग्री की आपूर्ति के समय पर तकनीकी विशिष्ट विवरणों की कड़ी अनुपालना को सुनिश्चित करना, (v) सामग्री नियंत्रण तकनीकें अपनाना एवं सामग्री के निर्धारित अभिलेख

संधारित करना तथा (vi) निर्दिष्ट अंतराल पर भौतिक सत्यापन करना एवं भौतिक सत्यापन रिपोर्टस में रिपोर्ट की गई विसंगतियों पर सुधारात्मक कार्यवाही करना सम्मिलित हैं।

3. अनुपालना लेखापरीक्षा आक्षेप

इस प्रतिवेदन में सम्मिलित अनुपालना लेखापरीक्षा आक्षेप सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के प्रबन्धन में रही कमियों को उजागर करते हैं, जिनके गंभीर वित्तीय प्रभाव पड़े थे। प्रकट की गई कमियां मुख्यतः निम्न प्रकार की हैं:

नियमों, दिशानिर्देशों, प्रक्रियाओं एवं अनुबन्धों के नियमों व शर्तों इत्यादि की अनुपालना नहीं किये जाने के कारण छः मामलों में ₹ 100.79 करोड़ की हानि/ अतिरिक्त व्यय/ वसूली का अभाव एवं राजस्व अर्जित करने के अवसर का अभाव था।

(अनुच्छेद 3.1, 3.5, 3.7, 3.8, 3.9 एवं 3.10)

संगठन के वित्तीय हितों की सुरक्षा नहीं किये जाने के कारण चार मामलों में ₹ 45.54 करोड़ की हानि/अतिरिक्त व्यय/वसूली का अभाव।

(अनुच्छेद 3.2, 3.3, 3.4 एवं 3.6)

कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आक्षेपों का सार नीचे दिया गया है:

जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड 'राजस्थान लोक सेवाओं के प्रदान करने की गारन्टी अधिनियम, 2011' के प्रावधानों का पालन करने में विफल रही तथा इस अधिनियम में निर्धारित समयावधि के अन्दर उपभोक्ताओं के बिल संबंधित शिकायतों का समाधान भी नहीं कर सकी। राज्य सरकार भी अधिनियमानुसार कम्पनी द्वारा सेवाओं की सुपुर्दगी करने की निगरानी करने में विफल रही क्योंकि कम्पनी द्वारा निर्धारित प्रारूपों में सूचना को प्रस्तुत नहीं करने पर प्रशासनिक सुधार एवं समन्वय विभाग द्वारा कोई आदेश/निर्देश जारी नहीं किए गए थे।

(अनुच्छेद 3.1)

राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड ने एक विशेष ठेकेदार को सूरतगढ़ थर्मल पावर स्टेशन से बिना किसी समझौते के निष्पादन एवं सुरक्षा राशि जमा कराये ड्राई फ्लाई ऐश को उठाने की अनुमति प्रदान की। इसके कारण, ठेकेदार से ₹ 4.80 करोड़ की शास्ति की वसूली का अभाव रहा। साथ ही, कम्पनी द्वारा, फ्लाई ऐश की आवंटित मात्रा को उठाने में तथा शास्ति की राशि जमा करने में असफल रहने के उपरान्त भी निविदा तथा स्वीकृति-पत्र के नियम एवं शर्तो के अनुसार शास्ति की राशि ₹ 0.83 करोड़ जमा कराने के लिए अन्य तीन ठेकेदारों के विरुद्ध कार्यवाही नहीं की गई।

(अनुच्छेद 3.3)

राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड ने कार्यादेश में दोषपूर्ण वाक्यांश को समाहित किया जिसके परिणामतः रेलवे रसीद भार से अधिक मार्गेत्तर हानियों को अनुमत्त करने पर सूरतगढ़ एवं कोटा सुपर थर्मल पावर स्टेशनों पर ठेकेदार को ₹ 2.08 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया।

(अनुच्छेद 3.4)

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

(अनुच्छेद 3.6)

राजस्थान राज्य सड़क विकास एवं निर्माण निगम लिमिटेड द्वारा की गई टोल संग्रहण गतिविधि, निविदाओं के प्रक्रियाकरण में देरी एवं आरक्षित मूल्य के अनुचित निर्धारण के कारण बुरी तरह प्रभावित हुई। कम्पनी टोल प्लाजाओं के निर्माण में देरी तथा टोल नीति 2012 के उल्लंघन में ट्रैफिक गणना के स्थान पर विस्तृत परियोजना रिपोर्टस (डीपीआर) के आधार पर उच्चतर आरक्षित मूल्य तय करने के कारण नवनिर्मित सड़कों पर टोल संग्रहण गतिविधि आरम्भ करने में विफल रही। कम्पनी ने वर्तमान में चल रही टोल परियोजनाओं के लिए आरक्षित मूल्य का निर्धारण करते समय भिन्न-भिन्न मापदण्ड अपनाकर टोल नीति 2012 का उल्लंघन भी किया।

(अनुच्छेद 3.7)

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

(अनुच्छेद 3.10)