4.1 राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार के परिवहन विभाग की मु.नि. अ.आधारित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

मल्टी मॉडल ट्रांजिट नेटवर्क को लागू करने के लिये परिवहन विभाग ने दिल्ली इटिग्रटेड मल्टी मॉडल ट्रॉजिट सिस्टम (डीआईएमटीएस), एक एसपीवी, जो कि आरंभ में कम्पनी अधिनियम में पब्लिक लिमिटेड कम्पनी थी तथा बाद में औधोगिक विकास वित्तीय निगम लिमिटेड (आईडीएफसी) के साथ संयुत उपक्रम (जेवी) बनाई गई । परिवहन विभाग (प.वि) ने एक निजी कम्पनी को विशेष व्यवहार के तहत काम देना जारी रखा जो कि स्थापित वित्तीय नियमों का उल्लंघन है प.वि.ने डीआईएमटीएस का प्रस्ताव बिना औचित्य, वित्तीय और तकनीकी जाँच किये बिना स्वीकार किया । यद्यपि सरकार के पास कम्पनी के निदेशक मडंल की अध्यक्षता थी और अन्य निदेशन पद भी थे फिर भी डीआईएमटीएस से जुड़े मामलों की सरकारी समीतियों में वह बनी रही । यह और साथ में दमघोंटू प्रतियोगिता और पारदर्शिता के अतिरिक्त सम्भावित स्वार्थ के संघर्ष दर्शाता है ।

यधापि, योजनाविधि के दौरान परिणामों को प्राप्त नही किया जा सका,प.वि.ने वित्त विभाग की सहमति के बगैर लोक निर्माण विभाग से अधिक दर पर वी आर टी से संबंधित कार्य डीआइएमटीएस को दिया।

प.वि. ने अच्छी तरह तैयार योजना और वित्त विभाग या विधायिका की सहमति के बिना "निजी बस वाहनो के निगमनीकरण का कार्यन्वयन (क्लस्टर बस स्कीम) किया । सम्पन्न कार्य के आधार पर वित्त विभाग से अनुमोदन प्राप्त किया । प.वि.ने निर्धारित नियमों का पालन नही किया और सरकारी लेखा से अधिक आवश्यक सरकारी निधियों का देने के लिए तंत्रों के जरिए योजना व्यय से असंबंधित विभिन्न शीर्षो में व्यय करना जारी रखा । इसने ग्राही से सरकारी लेखो तक प्राप्तियों के क्रेडिट का निगरानी नही किया ।

मेसर्स ईएसपी को वाहन धार्ता पर अत्यधिक भार सौपने के अलावा विश्वसनीय जाँच नही देने तथा समय पर परियोजनाओं के वितरण में असमर्थ होने के बावजुद अनुचित फायदे दिए गए ।

नामांकन आधार पर टीपीटीआई का कार्य मेसर्स ईएसपी को दिया जाना अनियनित था और टीपीटीआई के लिए शुल्क का अप्राधिकृत उदग्रहण भी इसमें सम्मिलित था । फर्म के द्वारा जारी वाहनो के लिए योग्यताओं का प्रमाण-पत्र, संभवतः अविश्वसनीय था ।

प.वि.ने अत्यधिक कीमत मंत्रीमंडलीय निर्णयों के विचलन पर 19 आर एस डी खरीदने का प्रस्ताव किया यद्यपि प्रदूषण जाँच के लिए तकनीक सत्यापित नहीं थी ।

डीटीआईडीसी इसके निर्माण के दो वर्षो बाद भी उचित रूप से कार्य करना और योजनाओं का उचित रूप से कार्यान्वयन प्रारंभ नही किया ।

डीआईएमटीएस सहित प.वि. के कार्यात्मक आच्छादन का विशिष्ट निगम के निर्माण में आश्वासन नही दिया गया । डीटीआईडीसी ने डीआईएमटीएस को भुगतान किया यद्यपि, इसका डीआईएमटीएस द्वारा किये कार्यो के निष्पादन पर नियंत्रण नही था, जिसके परिणामस्वरूप अप्राधिकृत और अनियमित भुगतान हुआ ।

4.1.1 प्रस्तावना

रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार के परिवहन विभाग का दायित्व है कि वह परिवहन संबंधित सभी नीति-निर्धारण, समन्वयन, क्रियान्वयन, निर्देशन का कार्य करें जो सरकार के परिवहन के पहलु से किसी भी तरह सम्बधित हैं । इसका उद्देश्य दिल्ली के निवासियों को सुरक्षित, पर्यावरण-अनुकूल, किफायती तथा उत्तम परिवहन के विभिन्न साधनों को उपलब्ध कराना है ।

परिवहन विभाग 20 योजना प्रणाली का क्रियान्वयन कर चुका है । **(अनुलग्नक-4.1)**, वर्ष 2007-12 की स्कीम में ₹7706.65 करोड़ के प्रस्तावित बजट के प्रति ₹ 7609.67 करोड़ खर्च किए गए । परिवहन विभाग के वर्ष 2011-12 में ₹2498.40 करोड़ के प्रस्तावित वार्षिक बजट में से ₹1797.86 करोड़ इन योजनाओं पर खर्च किए गए । 20 योजनाओं में से 3 योजनाओं जिनके नाम हैं-मास रेपिड ट्रान्जिट सिस्टम (एमआरटीएस), रिवाइवल एवं रिस्ट्रकचरिंग ऑफ द दिल्ली ट्रासपोर्ट कॉरपोरेशन (डीटीसी) तथा दिल्ली मैट्रो रेल कॉरपोरेशन (डीएमआरसी) फीडर बस सेवा को केन्द्र तथा राज्य दोनों सरकारों के सौजन्य से पूरा किया गया, चाहे वह इक्विटी शेयर के योगदान के रूप में हो या भारत सरकार की जवाहर लाल नेहरू अर्बन रिन्यूवल मिशन (जेएनएनयूआरएम) के अन्तर्गत अतिरिक्त केन्द्रिय सहायक के द्वारा हो । शेष 17 योजनाएं पूर्ण रूप से राज्य सरकार के सौजन्य से पूरी की गई ।

4.1.1.1 संगठनात्मक ढांचा

परिवहन विभाग पूर्ण रूप से प्रधान सचिव-सह-आयुक्त के निरीक्षण में कार्य करता है । जिसे एक विशेष आयुक्त, तीन अतिरिक्त आयुक्त, दस उपायुक्त तथा एक उप-लेखानियंत्रक द्वारा सहायता प्रदान की जाती है । केवल एक आहरण एवं समवितरण अधिकारी होता है जो परिवहन विभाग सम्बन्धी सभी लेखों व विवरणों का रख रखाव करता है । तीन एजेन्सियाँ दिल्ली मैट्रो रेल कॉरपोरेशन (डीएमआरसी), दिल्ली ट्रासपोर्ट कॉरपोरेशन (डीटीसी) तथा दिल्ली ट्रासपोर्ट इन्फ्रास्टक्चर डैवलेपमेन्ट कॉरपोरेशन (डीटीआईडीसी) की स्थापना की गई जिसका कार्य है अर्न्तराज्यीय बस टर्मिनल्स (आईएसबीटी), का संचालन, प्रबन्धन करना तथा रख रखाव करना तथा परिवहन की अवसंरचना की रचना, विकास तथा रख रखाव का दायित्व भी दिल्ली ट्रासपोर्ट इन्फ्रास्टक्चर डवलपमेन्ट कॉरपोरेशन का है । दिल्ली के विभिन्न भागो मे स्थित 13 क्षेत्रीय कार्यालयो (एमएलओ) मे वाहनो का पंजीकरण तथा ड्राइविंग लाइसेंस बनवाने का कार्य किया गया ।

परिवहन विभाग का संगठनात्मक ढांचा **अनुलग्नक-4.2** पर हैं।

4.1.2.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

परिवहन विभाग की लेखापरीक्षा का उद्देश्य निम्नलिखित पैमाने पर विभाग के प्रदर्शन को जाँचना था:

- बजटीय, व्यय नियंत्रण सहित वित्तीय प्रबन्ध,
- परियोजनाओं का संचालन, प्रबन्ध तथा निरीक्षण, और
- आंतरिक नियंत्रण तथा निरीक्षण ।

4.1.2.2 लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा कार्यविधि

परिवहन विभाग तथा इसकी इकाइयों की संचालनात्मक प्रदर्शन की पुनरीक्षण की अनुपालना लेखापरीक्षा समेत वित्तीय लेखापरीक्षा के लिए मुख्य नियंत्रक अधिकारी (सी.सी.ओ.) आधारित लेखापरीक्षा ऊपर से नीचे की ओर लेखापरीक्षा नमूना संग्रहण की गई । लेखापरीक्षा मुख्यतः विभिन्न योजनाओं के लिए बजट विनियोजन तथा व्यय पर आधारित थी । वर्ष 2011-12 के दौरान किए गए व्यय की विस्तृत संवीक्षा तथा निर्णायक सैंपलिंग करने के लिए सात योजना प्रणालियों तथा एक गैर-योजना प्रणाली का चयन किया गया । सात योजना प्रणाली में से तीन योजना प्रणाली जिसका कार्यान्वयन[1] डीटीआईडीसी द्वारा किया गया, की संवीक्षा भी की गई । मार्च 2012 के दौरान डीडीओ के द्वारा किए गए लेन-देन को भी लेखापरीक्षा में शामिल किया गया, हालांकि यह योजना से सम्बन्धित नहीं है ।

रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार के परिवहन विभाग के प्रधान सचिव सह-आयुक्त के साथ 12 जुलाई 2012 को एक प्रवेश सम्मेलन हुआ, जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्य, मापदण्ड तथा क्षेत्र पर चर्चा की गई । 5 मार्च 2013 को लेखापरीक्षा का निष्कर्ष निकालते हुए एक निकास सम्मेलन हुआ । विभाग द्वारा प्राप्त जवाबों को प्रतिवेदन में (मार्च 2013) शामिल किया जा चुका है ।

4.1.2.3 लेखापरीक्षा का मापदण्ड

निम्नलिखित मापदण्डों के प्रति विभाग के प्रदर्शन को चिन्हित किया गया:

- मोटर वाहन अधिनियम, 1988 तथा इसके अन्तर्गत नियम,
- विभाग की 11वीं पंचवर्षीय योजना,
- रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार द्वारा जारी किए गए विभिन्न निर्देश, निर्णय तथा निर्देशन,
- सामान्य वित्तीय नियम, 2005,

[1] आईएसबीटी का तार्किकीकरण तथा भीड़-मुक्त करना, बस-टर्मिनल तथा डिपो का विकास तथा डीटीआईडीसी के ऋण

- निर्देशन समिति द्वारा जारी कार्यालय ज्ञापन, प्रतिवेदन, निर्देश तथा दिशा-निर्देशन,
- रा.रा.क्षे.दि.स. के व्यवसाय सम्बंधी लेन-देन अधिनियम, 1993,
- सीवीसी दिशा-निर्देशन, भारत सरकार के वित्त मंत्रालय द्वारा लाये गये पी.पी.पी. दिशा-निर्देशन तथा अवसंरचना क्षेत्र में स्थापित संयुक्त कार्य का दिशा-निर्देशन,
- भारत सरकार के रोजगार-परामर्श हेतु नीतियाँ तथा कार्यप्रणाली की नियमावली।

4.1.2.4 चयनित आठ योजनाओं का बजट तथा व्यय

चयनित आठ योजनाओं का वर्ष 2011-12 के लिए बजट प्रावधान और वास्तविक व्यय तालिका 4.1 में दिया गया है :

तालिका 4.1: वर्ष 2011-12 के दौरान चयनित आठ योजनाओं के बजट प्रावधान तथा वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	योजना-स्कीम	बजट विनियोजन	व्यय
1.	मास रेपिड ट्रान्जिट सिस्टम (एम.आर.टी.एस.)	1499.50	1499.39
2.	परिवहन के वैकल्पिक साधनों का विकास	9.25	9.25
3.	वाहनों की सड़क उपयुक्तता के सत्यापन हेतु अवसंरचना का आधुनिकीकरण	3.50	0.62
4.	शैक्षिक तथा परामर्श-सेवा	2.00	0.82
5.	अन्तराज्यीय बस टर्मिनल्स का तार्किकरण तथा भीड़-मुक्तिकरण	1.00	0.96
6.	बस टर्मिनल तथा डिपो का विकास	20.00	18.36
7.	दिल्ली ट्रांसपोर्ट इन्फ्रास्ट्रक्चर डिवलेपमेन्ट कॉरपोरेशन को ऋण	20.00	20.00
	गैस-योजना स्कीम		
8.	दिल्ली की प्राइवेट स्टेज कैरिज़ बस का सामुहिकीकरण (कलस्टर के रूप मे चर्चित बसें)		76.32

4.1.3 परिवहन विभाग का आन्तरिक नियंत्रण तंत्र

आंतरिक नियंत्रण किसी भी संगठन की प्रबन्धन प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग है जिसकी स्थापना किसी कार्यक्रम को अच्छी तरह से, सक्षम रूप से तथा किफायती तरीके से चलाने की तार्किक निश्चितता के लिए की जाती है । लेखापरीक्षा में

परिवहन विभाग की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की क्रिया विधि में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईः

4.1.3.1 कार्यों का आवधिक निरीक्षण

किसी भी विभाग द्वारा क्रियान्वित योजना तथा परियोजना के प्रभाव का पता लगाने के लिए निरीक्षण एक प्रभावशाली यंत्र है । जब यह पाया गया कि मासिक प्रगति प्रतिवेदन उच्च प्राधिकारियों के अनुसार योजनाओं की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति की निगरानी की उच्च प्राधिकारियो के द्वारा कार्य का आवधिक भौतिक निरीक्षण करने के लिए कोई प्रणाली नही थी । योजना एवं निरीक्षण प्रकोष्ठ तथा परिवहन विभाग क्षेत्रीय कार्य करने के लिए उत्तरदायी है परन्तु उनके द्वारा ऐसा कोई कार्य नहीं किया गया जबकि इनके द्वारा वर्ष 2007-12 के दौरान ₹0.44 लाख से ₹4.48 लाख का वार्षिक व्यय किया गया ।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि 11वीं पंचवर्षीय योजना में अलग से निरीक्षण प्रकोष्ठ की संरचना शामिल नहीं थी । हालांकि प्रति वर्ष इस योजना के अन्तर्गत ₹एक लाख की सांकेतिक राशि रखी गई थी । परिवहन विभाग की योजना शाखा द्वारा विभिन्न शाखाओं की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति के निरीक्षण हेतु सचिव-सह-आयुक्त की अध्यक्षता में त्रैमासिक बैठक कराई जाती रही ।

विभाग लेखापरीक्षा के दावों के जवाब देने में असफल रहे कि 11वीं पंचवर्षीय योजना में योजना तथा निरीक्षण प्रकोष्ठ का विचार किया गया, जिसका दायित्व फील्ड कार्य का निरीक्षण करना था जो वास्तव में नहीं किया गया । परिवहन विभाग ने अपने अगले जवाब (अक्टूबर 2012) में यह बात स्वीकार कर ली । इसके अतिरिक्त, 20.10.11, 23.01.12, 02.03.12 तथा 30.03.12 को प० वि० के प्रधान सचिव-सह-आयुक्त की अध्यक्षता में हुई चार बैठकों की कार्यवृत्तों की संवीक्षा में खुलासा हुआ कि परिवहन विभाग ने केवल वित्तीय प्रगति पर चर्चा की ना कि भौतिक प्रगति पर ।

4.1.3.2 लेखापरीक्षा की अनुक्रिया

मार्च 2012 के अंत तक 32 अनुच्छेद वाली 6 लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन निपटान के लिए लम्बित रही । लेखापरीक्षा की अनुक्रिया में अरूचि परिवहन विभाग की अक्रियाशीलता दर्शाती है परिणामस्वरूप सरकार को घाटा तथा अनियमितता का सामना करना पड़ा ।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि सम्बन्धित वित्तीय वर्ष की लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन की संवीक्षा की गई है तथा जवाब निर्धारित समयावधि में जमा करा दिए जाएंगे ।

4.1.3.3 सार आकस्मिक अग्रिमों का गैर-समायोजन- ₹ 3.08 करोड़

सार आकस्मिक अग्रिम रजिस्टर की संवीक्षा में खुलासा हुआ कि ₹3.08 करोड़ रूपये के मूल्य के 40 अग्रिम वर्ष 2004-12 से संबंधित है, जो कि प्राप्ति तथा भुगतान नियम[2]का उल्लंघन करते हुए नवम्बर 2012 तक समायोजन के लिये लंबित रहे । ₹3.08 करोड़ में से, ₹1.98 करोड़ के मूल्य के दो मामलें मेंसर्स ईएसपी इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड को किए गए भुगतान से सम्बन्धित है जो 2008-09 से 2009-10 वर्ष के दौरान चार ओटोमेटेड इन्सपेक्सन और सर्टिफिकेशन लेन को लगाने के लिए थे। ₹0.29 करोड़ मूल्य के छः मामले नवम्बर 2004 से मार्च 2008 के दौरान लैपटाप/कम्प्यूटर/सॉफ्टवेयर की खरीद के लिए मेसर्स एनआईसीएसआई को किए गए भुगतान से सम्बधित हैं। शेष ₹0.81 करोड़ मूल्य के 32 मामले अक्टूबर 2004 से मार्च 2012 की समयावधि से सम्बंधित हैं । इस प्रकार इतनी लम्बी समयावधि में आकस्मिक अग्रिमों के निपटान में नाकामयाबी को देखते हुए दुर्विनियोजन की सम्भावना को नकारा नहीं जा सकता ।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि 40 अग्रिम में से 10 अग्रिमों का निपटान किया जा चुका है ।

4.1.4 इंटिग्रेटिड मल्टी-मॉडल ट्रांजिट नेटवर्क हेतु विशेष उद्देश्य वाहन का गठन

इंटिग्रेटिड मल्टी-मॉडल ट्रांजिट नेटवर्क (आईएमएमटीएन) जन-यातायात को उत्तम, पहुंच योग्य तथा किफायती बनाने के लिए रेल-नेटवर्क सहित बसे, मिनी बसें,बिजली चालित बसों की वृद्धि का विचार किया । जैसे मास रेपिड ट्रांजिट नेटवर्क, मैट्रों, यात्र रेल, सार्वजनिक परिवहन पर जोर देते हुए कुछ विशेष स्थानों हेतु लाइट रेल, अवसंरचना में वृद्धि पर जोर दिया। फरवरी 2006 में मन्त्रीपरिषद के अनुमोदन के बाद ₹1000 करोड़ की प्राधिकृत पूंजी के साथ आईएमएमटीएन तथा विशेष उद्देश्य वाहन के क्रियान्वयन हेतु दिल्ली इंट्रीग्रेटेड मल्टीमॉडल ट्रांजिट सिस्टम (डीआईएमटीएस) की कम्पनी अधिनियम के अंतर्गत पब्लिक लिमिटेड के रूप में स्थापना की गई । यातायात विभाग के अन्तर्गत परिवहन के वैकल्पिक बहुलक का विकास योजना हेतु ₹100 करोड़ की पूंजी का भुगतान किया गया । मुख्य सचिव, प्रधान सचिव(वित्त) तथा आयुक्त (यातायात) रा.रा.क्षे.दिल्ली सरकार कम्पनी के प्रोमोटर में मुख्य सचिव, चार पूर्ण कालीन निदेशक तथा आठ अंशकालीन निदेशक थे । इस बात का भी निर्णय लिया गया कि लागत तथा सामाजिक वचनबद्धता की अनिवार्यता से उत्पन्न वित्तीय अन्तराल सरकार के वित्तीय अनुदान से पूरे किए जाएंगें।

[2]नियम 118 (अनुलग्नक 4.4)

इसके बाद डीआईएमटीएस तथा इंफ्रास्ट्रकचर डिवलेपमेन्ट एंड फाइनेंस कॉरपोरेशन (आईडीएफसी) के बीच बराबर सहभागिता के संयुक्त कार्य के प्रस्ताव को जुलाई 2006 में अनुमोदन दिया गया। मन्त्रिपरिषद ने यातायात विभाग को (आईडीएफसी) के साथ शेयरधारक समझौते पर हस्ताक्षर करने के लिए प्राधिकृत किया जिसे जुलाई 2007 में हस्ताक्षरित किया । यह महसूस किया गया कि वित्तिय संस्थान के इनपुट् परियोजना तैयारी के स्तर पर, निजी क्षेत्रों की भुमिका के प्रोत्साहन तथा रा.रा.क्षे.दि. स. के दायित्वों को कम करने में सहायक हों ।

यह देखा गया कि रा.रा.क्षे. दि.स. के जे.वी में वास्तविक निष्पक्ष स्टेक 49.99 *प्रतिशत* है, जबकि आईडीएफसी की सहभागिता बराबर थी । डीआईएमटीएस के शेष शेयर अल्पसंख्यक शेयर-धारको के पास थे । हालाकि डीआईएमटीएस की शुरूआत से वार्षिक वित्तीय लेखों में डीआईएमटीएस के शेयर सरकार ने प्रतिबिम्बित नहीं किये । शेयरधारकों का विस्तृत विखण्डन लेखापरीक्षा के लिए उपलब्ध नहीं कराया गया ।

अवसंरचना क्षेत्र में सयुक्त उपक्रम पर वित्त मंत्रालय द्वारा जारी किए गए दिशार्निदेश लागू थे जहाँ एक सयुक्त उपक्रम किसी अवसंरचना परियोजना या इससे संबंधित सेवाओं को प्रतिपादित करने विकास करने या लागू करने के लिए लगाया गया है ।

4.1.4.1 डीआईएमटीएस को कार्य का आबंटन

मंत्रिपरिषद ने (सितम्बर 2008) डीआईएमटीएस को विभिन्न कार्य नामांकन आधार पर सौंपने हेतु अनुमोदित किया और मुख्य सचिव की अध्यक्षता में तथा सदस्य रूप में प्रधान सचिव (वित्त) तथा आयुक्त (परिवहन) के साथ डीआईएमटीएस को आवंटित विभिन्न कार्यों की फीस के निर्धारण हेतु एक समिति की । लेखापरीक्षा में पाया गया कि डीआईएमटीएस जुलाई 2007 में एक निजी कम्पनी के रूप में परिवर्तित हो गई हैं । इसके बाद भी परिवहन विभाग ने नामाकंन आधार पर कार्य का आबंटन जारी रखा । परिवहन विभाग ने लोक पक्ष के लिए उपलब्ध अवसरों का दुसरे परामर्शदाताओं के उपयोग के अवसर को खुली निविदा प्रणाली का अच्छी तरह से उपयोग नहीं किया । निर्धारित मानकों का उंल्लघंन करते हुए रा.रा.क्षे.दि.स. के कानून विभाग के बार-बार निरीक्षण में पाया गया कि प्राइवेट स्टेज कैरिज बसों के संगठन के इंटिग्रेटेड मैकनिजम एग्रीमेन्ट (आईएमए) समेत डीआईएमटीएस तथा परिवहन विभाग के साथ समझौते में डीआईएमटीएस की जिम्मेदारियों को कम किया गया तथा कम्पनी के मुनाफे को बढ़ाया गया ।

प.वि. ने कहा कि शेयर धारक समझौता पत्र के अनुबंधित प्रावधान और सयुक्त उपम्क्रम को 50:50 में बदलते हुए इसके प्रबंधन की पुनः संरचना, कम्पनी के संविधान के दिशा निर्देशित करते हुए इसके उद्देश्यों से प्रकट हुआ कि सरकार की नीति के तहत डीआईएमटीएस को दी गई परियोजनाएं कैबिनेट द्वारा अभिलेखों पर

दिए गए निर्णयों के अनुसार थी। कैबिनेट का निर्णय विशेष परिस्थितियों में जैसा कि सा. वि. नि.[3] में एक विशेष सलाहकार के चयन करने को न्यायोचित ठहराने की आवश्यकता तथा साविनि[4] जिसमे एक विशिष्ट संगठन की सेवाएँ लेने का आवश्यकता को पूरा करता है।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि पूरे शहर की परिवहन व्यवस्था के जरूरतों तथा सेवाओं के पूरे समूह को एक मात्र खिडकी प्रदान करने के लिए डीआईएमटीएस का निर्माण किया गया ।

हॉलाकि जवाब भी लेखापरीक्षा अभियुक्तियों के लिए असफल रहे, जबकि डी.आई.एम.टी.एस. एक गैर सरकारी कम्पनी बन गई है, परिवहन विभाग द्वारा नामांकन आधार पर कार्य सौंपे गए । सामान्य वित्तीय नियम 176 नामांकन द्वारा परामर्श से सम्बंधित है जबकि परिवहन विभाग ने स्वचालित वाहन ट्रेकिंग तथा स्थिति प्रणाली सम्बंधी सेवाओं, स्वचालित किराया-एकिकृत प्रणाली का क्रियांवयन, किराया एकत्रित प्रणाली व सम्बन्धित सेवाओं तथा प्राइवेट तथा स्टेज कैरिज बस (कलस्टर स्कीम) के सामूहिकरण के एकीकृत तंत्र जैसी विभिन्न परियोजनाओं के क्रियांवयन में नामांकन आधार पर परिवहन विभाग द्वारा टुकडों में बटा हुआ दृष्टिकोण अपनाया गया ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डी.आई.एम.टी.एस. एक निजि कम्पनी है । अवसंरचना क्षेत्रों में सामूहिक कार्य के निर्देशानुसार, यदि किसी निजि क्षेत्र निकाय के पास 50 प्रतिशत शेयर से अधिक है तो वह जेवी सरकारी क्षेत्र उपकरण माना जाएगा । या इससे कम शेयर है, जो कि निजि क्षेत्र निकाय है तथा सरकार, लोक लेखा समिति, सरकारी उपक्रम समिती तथा भारतीय नियंत्रक लेखा-परीक्षक के प्रति उत्तरदायी नहीं है ना ही जेवी के क्रय तथा व्यय के सम्बन्ध में सरकारी नियम लागू होगा । सामान्य वित्तीय नियम के अनुसार ऐसे सामूहिक कार्य द्वारा निजी कम्पनी के साथ तथा माल के क्रय के अनुसार व्यवहार किया गया ओर सामान्य निविदा सम्बन्धी प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए । परिवहन विभाग ने फिर कहा (मार्च 2013) कि जो सेवाएं डीआईएमटीएससे प्राप्त की गई वे सेवा प्रबन्ध, सॉफ्टवेयर सॉल्युशन तथा एकीकृत इत्यादि प्रकृति की है तथा पदार्थो के आपूर्तिकर्ता नहीं है तथा डीआईएमटीएस एक प्रबन्ध परामर्शदाता है न कि संचालक है ।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डीआईएमटीएस न केवल परामर्शदाता है बल्कि पैराग्राफ- 4.1.5.2(vii) की परियोजना के कार्यान्वयन करने वाली है । इसके अतिरिक्त जहाँ तक इस विचार का सम्बन्ध है कि डीआईएमटीएस विभिन्न सेवाओं

[3]सा. वि. नि. का नियम 176 (अनुलग्नक-4.4)
[4]सा. वि. वि. का नियम 184 (अनुलग्नक-4.4)

को प्रदान करने वाली परामर्शदाता थी, परामर्शदाता के रोजगार की नीतियों तथा प्रवृद्धियों की भारत सरकार की नियमावली पारदर्शी बिड प्रक्रिया के द्वारा परामर्श में लगे रहने के लिए विस्तृत प्रक्रिया प्रदान करती है। जब तक कि परामर्श शुल्क ₹ 10 लाख या इससे कम हो, परामर्शदाता नामांकन आधार पर नियुक्त किए जा सकते थे। हालांकि लेखापरीक्षा संवीक्षा में खुलासा हुआ कि डीआईएमटीएस को पहले ही ₹ 10 लाख की अत्याधिक राशि का भुगतान किया जा चुका है जिसकी चर्चा पैराग्राफ- 4.1.5.2(vi), (vii) तथा 4.1.5.5.(i)में की जा चुकी है । इसके बाद डी.आई.एम.टी.एस. का परियोजना निर्माण स्तर पर तथा कार्यान्वयन स्तर पर लगे रहना सी.वी.सी. के आदेश[5] का उल्लंघन है

4.1.4.2 डी.आई.एम.टी.एस. को अनुचित भुगतान

डी.आई.एम.टी.एस. ने ₹ 45 लाख की फीस पर "दिल्ली में प्राइवेट स्टेज कैरिज बस के कारपोरेटाइजेशन" की विस्तृत योजना का निर्माण, बिड् दस्तावेजों की तैयारी तथा बिड् मूल्यांकन सम्बन्धी प्रारम्भिक कार्य किए । डीआईएमटीएस से पुछे जाने पर लेखापरीक्षा में पाया गया कि परिवहन विभाग ने पूर्ण किए गए कार्यो को सत्यापित तथा निरीक्षण किए बिना व्यवसाय योजना, रेवेन्यु मॉडल तथा परियोजना ढांचे के प्रतिवेदन को तैयार करने हेतु ₹1 करोड का अतिरिक्त भुगतान जारी (जुलाई 2008) किया जो कि अनुचित था ।

परिवहन विभाग ने कहा (नवम्बर 2012 तथा मार्च 2013) कि यह रकम अतिरिक्त नहीं थी अपितु परियोजना संरचना, रेवेन्यु मॉडल, कानूनी सलाह, कल्सटर बसों की पी.पी.पी. परियोजना की व्यवसायिक नीति के सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों के परामर्शनुसार प्राप्त इनपुटस के आधार पर अतिरिक्त कार्यो पर व्यय की गयी ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियमों की विस्तृत सुत्रबद्धता, संकल्पना दस्तावेजों का प्रस्तुतिकरण, मसौदा टेन्डर दस्तावेज, अन्तिम बिड् मुल्यांकन प्रतिवेदन, संचालको को आदेश देना, समझौते हस्ताक्षरित करना तथा योजनाओं के जीवन-क्रम को पूरा करने वाले रेवेन्यू शेयरिंग मॉडल के निर्माण समेत कार्यो को परिवहन विभाग द्वारा ₹ 45 लाख की फीस पर कार्य करने के लिए अनुमोदित (अक्तूबर 2007) किया गया ।

4.1.4.3 सिविल परियोजना के लिए परियोजना प्रबन्ध परामर्शदाता के रूप में डी.आई.एम.टी.एस. की नियुक्ति

इन तथ्यों के बावजूद कि डीआईएमटीएस का जुलाई 2007 में निजीकरण किया गया तथा पी.डब्ल्यू.डी., डीएसआईआईडीसी, डीटीसी जैसी अन्य सरकारी एजेन्सियां परियोजना प्रबन्ध परामर्शदाता तथा सिविल कार्यो के उपलब्ध विकल्पों के रूप में

[5]सी.वी.सी. आदेश सं. 75/12/04 (**अनुलग्नक 4.4**)

थी, परिवहन विभाग ने डीआईएमटीएस को नामांकन आधार पर कार्य सौपना जारी रखा, जोकि सी.वी.सी. के आदेश (जुलाई 2007) के अनुसार अनियमित था ।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि डीआईएमटीएस दिल्ली की केवल एक ही विशेष एजेंसी थी, जिसने यातायात सम्बन्धी कठिन प्रकृति की परियोजनाओं को अच्छी प्रकार पूरा किया । परिवहन विभाग ने फिर जवाब दिया कि डीआईएमटीएस को सिविल अवसंरचना परियोजना का निर्वाह कार्य नहीं सौंपा गया। इसको मन्त्रीपरिषद के निर्णयानुसार विशेष सिविल कार्य के लिए परियोजना प्रबन्ध परामर्श का कार्य सौंपा गया था । परिवहन विभाग ने फिर जवाब दिया कि सी.वी.सी. के आदेश सामान्य वित्तिय नियम के प्रावधानों को नहीं नकारते जिसमें विशेष परिस्थितियों (नियम 176) के अन्तर्गत नामांकन आधार पर साफतौर पर कार्य सौंपा जाता है तथा सी.वी.सी. आदेश मुख्यतः क्रय संविदा पर आधारित है ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चुंकि डीआईएमटीएस की रचना 2006 में हुई थी, यह एक नयी एजेंसी हैं, ना कि एकमात्र विशेष एजेंसी उस समय डीएसआईआईडीसी, पी.डब्ल्यू.डी., डीटीसी, डीएमआरसी तथा आरआईटीईएस जैसे अन्य संगठन सिविल अवसरचना परीयोजनाओं तथा परिवहन क्षेत्र के कार्यों में लगे हुए थे ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं थे चुंकि डीआईएमटीएस को कश्मीरी गेट के आई.एस.बी.टी. का स्तर सुधारने व नवीनीकरण तथा लोधी रोड के नजदीक सुनहेरी नाला में बस पार्किंग डिपों के निर्माण जैसे कार्य सौंपे गए । जोकि उस प्रकृति के कार्य थे जिन्हे खासतौर पर डी.टी.सी. जैसी एजेंसियों को सौंपा जा सकता था जो बस डिपों के सिविल कार्य करते है ।

पैराग्राफ 4.1.4.1 में दिए गए तथ्यों के आधार पर उत्तर स्वीकार्य नहीं था तथा परामर्श रोजगार की नियम तथा प्रक्रिया नियमावली के पैराग्राफ 1.5.3 के अधिनियमानुसार कार्य विशेष परिस्थितियों के अन्तर्गत नहीं थे । इसके बाद परिवहन विभाग ने जवाब दिया कि लोक कार्य, लोक क्रय खरीदारी तथा परामर्श संविदा सम्बन्धी सी.वी.सी. के आदेश के कारण प्रापण संविदा सम्बन्ध सी.वी.सी. के आदेश असंगत तथा गलत थे ।

4.1.4.4 परिवरहन विभाग में स्वतन्त्र तकनीकी प्रकोष्ठ की अनुपस्थिति के कारण नामांकन आधार पर सौंपे गए कार्यो का गैर - निर्धारण

परिवहन विभाग ने डीआईएमटीएस की दो भुमिकाओं के बीच मतभेद को पहचाना " क्षेत्र के मुख्य खिलाडी के रूप में " तथा "विभाग के परामर्शदाता के रूप में " तथा डीआईएमटीएस दोनो भुमिकाएं निभा सकती थी बशर्ते परिवहन विभाग के पास एक तकनीकी प्रकोष्ठ होता जिसे डी.आई.एम.टी.एस. के कार्यो के निर्धारण तथा पुनरीक्षण के लिए कार्मिक विभाग के बाहरी कार्मिक में से बनाया जाता । प्रकोष्ठ के

बाहरी कार्मिक में यातायात अभियन्ता, योजनाकार, अर्थशास्त्री, परियोजना मुल्यांकन विशेषज्ञ तथा सम्बन्धित शौध कर्मचारी होते ।

केबिनेट ने केबिनेट निर्णय (नं. 1473 दिनाँक 30 सितम्बर 2008) के अनुच्छेद 11.3 में बताया कि पक्षपात के प्रश्न के निवारण हेतु यह जरूरी है कि डी.आई.एम.टी.एस. के प्रस्ताव पर तटस्थ सलाह देने तथा संवीक्षा के लिए परिवहन विभाग को स्वतन्त्र तकनीकी प्रकोष्ठ को उपलब्ध कराया जाता है, जहाँ वे इच्छुक दल थे ।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि अप्रैल 2006 में डी.आई.एम.टी.एस. की स्थापना के बाद, परिवहन विभाग ने तकनीकी प्रकोष्ठ को समाप्त कर दिया, डीआईएमटीएस एक निजी कम्पनी बन गई यद्यपि आई.डी.एफ.सी. के साथ शेयर होल्डिंग समझौते पर जुलाई 2007 में हस्ताक्षर किए जा चुके थे ।

इस प्रकार, स्वतंत्र तकनीकी प्रकोष्ठ की अनुपस्थिति में, परिवहन विभाग द्वारा प्राप्त डीआईएमटीएस के तथा अन्य ऐजेंसियों द्वारा प्राप्त प्रस्तावों की निष्पक्ष तकनीकी संवीक्षा का आश्वासन प्रदान नहीं किया जा सका । वास्तव में, बगैर उचित तकनीकी पुनरीक्षण के परिवहन विभाग प्रस्तावित भुगतान देता गया । वित्त विभाग की असहमति ने आगे इन प्रस्तावों को मानने तथा भुगतान करने में अनियमितताओं को और जटिल बना दिया ।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि डीआईएमटीएस को कार्यों का कार्यान्वयन नहीं सौंपा एवं इसके विपरीत इसे परिवहन विभाग की ओर से कार्यों के कार्यान्वयन की निगरानी का कार्य सौंपा ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अभ्युक्ति परिवहन विभाग के प्रस्तावों को परामर्शदाताओं/ऐजेंसियों से जाँच कराने से संबंधित थी । परिवहन विभाग के उत्तर ने पुष्टि की कि इसके पास आवश्यक विशेषज्ञता उपलब्ध नहीं थी एवं इसने डी.आई.एम.टी.एस. द्वारा प्रस्तुत डिजाईन एवं प्रस्तावों की स्वतंत्र रूप से जाँच नहीं की ।

4.1.4.5 मुख्य सचिव, रा.रा.क्षे. दि.स. की एक निजि कम्पनी के अध्यक्ष के रूप में नियुक्ति

डीआईएमटीएस अप्रैल 2006 में सार्वजनिक लिमिटेड कंपनी बनी, एवं बाद में, आईडीएफसी के साथ संयुक्त उपक्रम बनाया गया । यह भी निर्णय लिया गया कि मुख्य सचिव (सी.एस.) संयुक्त उपक्रम का पदेन अध्यक्ष होगा । मुख्य सचिव सहित अन्य वरिष्ठ नौकरशाह जोकि डीआईएमटीएस के निदेशक मंडल में विविध पदों पर थे, डीआईएमटीएस के विभिन्न कार्यों के लिए भुगतान की जाने वाली फीस तय करते थे । इस प्रकार, मुख्य सचिव के बोर्ड के अध्यक्ष पद पर होने से हितों के टकराव की स्थिति उत्पन्न हो गई, क्योंकि डीआईएमटीएस एक निजि कंपनी थी ।

परिवहन विभाग ने कहा (दिसंबर 2012 तथा मार्च 2013) कि मुख्य सचिव तथा उसकी समिति के अन्य सदस्यों के डी.आई.एम.टी.एस. के निदेशक मंडल में होने का यह अर्थ कदापि नहीं निकलता कि वे सर्वोत्तम जनहित में निर्णय नहीं लेंगें । वास्तव में, ये सभी अधिकारी वरिष्ठ नौकरशाह है तथा वे नामांकित निदेशक की न्यासधारी क्षमता में शेयरधारको (अर्थात सरकार) के हितों के रक्षक है ।

भारत सरकार के वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग ने आधारभूत संरचनाओं के क्षेत्र में संयुक्त उपक्रमों के संबंध में दिशानिर्देशों (जुलाई 2009) में हितों के टकराव के बारे में टिप्पणी की कि सामान्यतः सरकारी अधिकारियों को किसी संयुक्त उपक्रम जहाँ निजि क्षेत्रों की शेयरधारिता 50 प्रतिशत अथवा उससे अधिक हो में अध्यक्ष बनने अथवा कोई अन्य पद धारण करने की सलाह नही दी जाती है क्योंकि इससे संयुक्त उपक्रम की सरकारी कंपनी होने की गलत धारणा बनती है अथवा इसे आवंछित लाभ या हित प्राप्त हो सकता है । परिवहन विभाग इन प्रबंध के विषय में कोई तर्क प्रस्तुत नहीं कर सका । आगे, शेयरधारकों के समझौतें के अनुसार डी.आई.एम.टी.एस. के निदेशक मंडल में कोई स्वतंत्र निदेशक नियुक्त नहीं किया गया ।

4.1.4.6 मुख्य सचिव की अध्यक्षता में आई.एम. के फीस को अन्तिम रूप दिए जाने के लिए अंतरिम कार्यवाही

कैबिनेट की निर्णय संख्या 1466 दिनाँक 22.9.2008 के अनुसार यह निर्णय किया गया कि डी.आई.एम.टी.एस. को संचालकों से प्राप्त सकल राजस्व के तीन प्रतिशत का भुगतान किया जाना चाहिए था । जिसमें फेयर-बॉक्स तथा आईएम के रूप में सेवाऐं प्रदान करने की लागत विज्ञापन राजस्व शामिल है । एक सप्ताह के भीतर, अन्य कैबिनेट निर्णय संख्या 1473 दिनाँक 30.9.2008 के अंतर्गत मुख्य सचिव की अध्यक्षता (सी.एस.) में एक समिति बनाई गई जो डीआईएमटीएस द्वारा लिए गए कार्यों के भुगतान की शर्तें तय करेगी । लेखापरीक्षा में पाया कि मई 2012 तक, सी.एस. समिति ने परिवहन विभाग को ₹ 50 लाख प्रतिमाह की तय राशि के भुगतान की विद्यमान व्यवस्था को जारी रखा, जोकि फेयर बाक्स संग्रहण की तीन प्रतिशत पर शुल्क के भुगतान की पूर्ववर्ती कैबिनेट निर्णय का उल्लंघन है । इस प्रकार, डी.आई.एम.टी.एस. को भुगतान किए जाने वाले शुल्क का समिति का निर्णय ठीक नहीं है ।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि यह एक संक्रमणीय व्यवस्था है तथा परिवहन विभाग के संग्रहण का तीन प्रतिशत समस्त कलस्टर योजना के अनुसार है। आगे, आई.एम. को दोनों तय तथा चल घटकों का भुगतान करना था और तय लागत तब तक वहन की जानी थी जब तक कि 1000 बसों की आवश्यक स्ख्या प्राप्त नहीं हो जाए।

उत्तर ने लेखापरीक्षा द्वारा इंगित तथ्यों की पुष्टि कर दी जो कि आई एम की फीस पर कैबिनेट निर्णय के उल्लंघन को दर्शाता है।

4.1.5 परियोजना प्रबधन तथा चयनित योजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा

चयनित योजनाओं की परिचालनीय निष्पादन की समीक्षा यह जानने के लिए की गई कि क्या स्कीमों की योजना बनाना तथा कार्यान्वयन करना दक्ष, प्रभावी तथा मितव्ययी था, एवं स्कीमों के लिए आंतरिक नियंत्रण तथा निगरानी प्रणाली व्यवस्थित तथा प्रभावी थी।

4.1.5.1 परिवहन के विकल्प का विकास

इस स्कीम का उदेश्य धारणीय मल्टी मोडल परिवहन जैसे उच्च क्षमता की बस प्रणाली, मोनोरेल तथा लाईट ट्रेन ट्रांसिट एवं मेट्रो रेल, दि.प.नि.अन्य बस सेवाओं को लागू करना था।

रा.रा.क्षे. दि.स. ने दिल्ली में परिवहन सेवाओं की वृद्वि के लिए शहरी जनपरिवहन नेटवर्क की योजना बनाई । इस योजना के अंदर 38 कॉरिडोर प्रस्तावित किए गए, जिनका कार्यान्वयन परिवहन के विभिन्न प्रकारों के अंतर्गत किया जाना था। इन कॉरिडोरों का निर्माण तीन फेजों ,फेज -1 2011 तक, फेज -II 2016 तक तथा फेज III 2021 तक किया जाना था । रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा फेज एक में 14 बस रैपिड ट्रांजिट (बी आर टी) कॉरीडोर जनपरिवहन तंत्र लागु करने के लिए चिन्हित तथा अनुमोदित किए गए।

दिल्ली में ट्रैफिक मामलों पर दिल्ली उच्च न्यायालय के निर्देशों /आदेशों पर रा.रा.क्षे. दि.स. ने मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक विशेष कार्यबल गठित किया, जिसने निर्णय किया कि (जनवरी 2011) कि 14 कॉरीडोरो में से सात की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) डीआईएमटीएस तथा सात लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) द्वारा बनाई जाएगी। इसी प्रकार, परिवहन विभाग ने डीआईएमटीएस के नामांकन के आधार पर 115.60 कि.मी. के सात कॉरिडोर के डीपीआर ₹36.99 करोड़(₹ 32 लाख /कि.मी.) की लागत पर तैयार करने के लिए कार्य आदेश सौंपा (अप्रैल 2011)। डीआईएमटीस की प्रार्थना पर परिवहन विभाग ने कार्य के लिए ₹ 9.25 करोड़ की पहली किश्त (मई 2011) जारी की।

(i) बीआरटी कॉरिडोर के डीपीआर को तैयार करने के लिये ₹ 9.25 करोड़ का अनियमित व्यय

परिवहन विभाग ने वित्त विभाग के उचित अनुमोदन के बगैर डीआईएमटीएस को ₹ 9.25 करोड़ की पहली किस्त जारी की (मई 2011), जो कि अनियमित था। वित्त विभाग ने परिवहन विभाग को निर्देश दिया (जुलाई 2011) कि वह डीआईएमटीएस से राशि की वापिसी के लिये कहा।

परिवहन विभाग ने कहा (दिसम्बर 2012) कि डीआईएमटीएस को दिया गया कार्य मार्च 2011 में कैबिनेट के निर्णय के अनुसार था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योकि जनवरी 2011 में विशेष कार्य बल की 11 वीं मीटिंग, जिसे मुख्य सचिव द्वारा संचालित किया गया था, में यह निर्णय लिया गया था कि "डीआईएमटीएस परिवहन विभाग के लिये पहले से ही कार्य कर रहा था, अतः उन्हे बीआरटी कारीडोर के लिये कार्य शुरू करने के लिये भी चुनाव करना चाहिये।" वास्तव में डीआईएमटीएस को उनके अनुरोध पर (मार्च 2011) कार्य सौंपा गया था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित करने के पश्चात (अगस्त 2012), परिवहन विभाग ने योजना और वित्त विभाग को कार्य के लिये ₹ 9.25 करोड़ के मोबलाइजेशन प्रभार की पूर्व प्रभाव से स्वीकृति के लिये एक प्रस्ताव भेजा (अक्टूबर 2012)।

(ii) निर्माण के लिये डीआईएमटीएस का कार्य अनुचित उच्च मूल्य पर डीपीआर का सौंपा जाना

अभिलेखो की लेखापरीक्षा में पाया गया कि 105 किमी के सात कॉरिडोर के लिये लो.नि.वि. को निविदाकर्ता द्वारा दी गयी बोली के आधार पर डीपीआर को तैयार करने की लागत ₹ 9.73 लाख प्रति किमी निकाली गयी। यद्यपी परिवहन विभाग ने डीआईएमटीएस की दरों को लो.नि.वि. की दरों से तुलना नही की जिसके परिणामसवरूप डीआईएमटीएस को (₹ 22.27 लाख प्रति किमी) ₹ 25.74 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि परिवहन विभाग द्वारा डीआईएमटीएस से डीपीआर के कार्य के क्षेत्र और लो.नि.वि. द्वारा तैयार डीपीआर के मध्य भारी अंतर था और यह इस तथ्य के कारण था कि लो.नि.वि. को सौपे गये डीपीआर के कार्य में आईटीएस घटक,क्रियाशील योजना अंतर्राष्ट्रीय इनपुट और अपने क्षेत्र में सापेक्ष पुनरीक्षण नही थें। आगे, लो.नि.वि. एजेंसी प्रभार को जोड़ेगा और लो.नि.वि. के सलाहकार रिपोर्ट, के प्रस्तुत करने के साथ ही अपना सम्बन्ध समाप्त करेगे और इपीसीए, यूटीटीआईपीइसी से अनुमती के लिये अपना सहयोग नही प्रदान करेगे।

यह उत्तर लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका क्योंकि लो.नि.वि.तथा डीआईएमटीएस को प्रदत्त कार्य सौपने का पत्र (जिसमें कार्यक्षेत्र की रूपरेखा थी) लेखापरीक्षा से साझा नहीं गया। आगे, मुख्यमंत्री ने निर्देश दिया था कि सभी बीआरटी कॉरिडोर के कार्य पीडब्ल्यूडी द्वारा किए जायें और वित्त विभाग ने पाया कि डीआईएमटीएस को दिया गया फंड बहुत अधिक था।

4.1.5.2 दिल्ली में निजी स्टेज कैरेज बसों का निगमीकरण

इस योजना का उद्देश्य धीरे धीरे वर्तमान स्टेज कैरेज बसों (ब्लूलाईन) को इस ढ़ग से हटाना था कि वर्तमान या सम्भाव्य ओपरेटरों से बसों के बेडों को लाया जाए और ब्लू लाइन बसों को हटाया जाए।

जुलाई 2007 में प.वि. ने नागरिकों को एक विश्वसनीय, सुरक्षित तथा आरामदायक यात्रा प्रदान करने हेतु बस तन्त्र का नवीयन करने का निर्णय किया तथा दिल्ली में निजी स्टेज कैरेज बसों का निगमीकरण करने हेतु एक योजना आरंभ की। तदनुसार इसने विस्तृत योजना के निर्माण हेतु परामर्श प्रदान करने तथा बोली के मूल्यांकन का कार्य डीआईएमटीएस को 45 लाख के शुल्क पर सौंपा (अगस्त 2007) डीआईएमटीएस ने दिल्ली में निजी स्वामित्व वाली स्टेज कैरेज बसों के कार्यविधि पर प्रतिवेदन प्रस्तुत किया (अक्टूबर 2007)। मंत्रिपरिषद (म.प.)ने अपने नवम्बर 2007 के मंत्रिमंण्डल निर्णय के माध्यम से यह निर्णय किया कि:-

- बसें निम्न तल वाली ,अर्द्ध तल वाली तथा मानक तल वाली होगी।
- राजस्व शेयरिंग मॉडल के नियम, शर्तो तथा निबन्धनों को सूत्रधार तथा मूल्यकान दस्तावेज को अंतिम रूप दिया जाना चाहिए था, तथा
- आर्थिक सहायता के मामले को समय-पूर्व विचार किया जाना चाहिए

डी.आई.एम.टी.एस ने प.वि. को जनवरी 2008 में अर्हता के लिए निवेदन, जुलाई 2008 में प्रस्ताव के लिए निवेदन (प्र.नि), अगस्त 2008 मे बिजनेस मॉडल पर प्रतिवेदन भेजा तथा प्रोत्साहन के आरंभ तथा समेकन प्रणाली सहित सकल लागत आधारित चयनित प्रणाली की सफारिश की। सकल लागत प्रणाली मे आपरेटर्स को सर्विस देने का ठेका दिया तथा उस सर्विस को देने के प्रति बोली राशि के आधार पर मुआवजा दिया गया। इस प्रकार की प्रणाली के अन्तर्गत रियायती प्राधिकारी द्वारा यात्री राजस्व रखा जाता है । निबल लागत प्रणाली के अन्तर्गत यात्रा भाडा सर्विस देने वाले को जाता है तथा बोली मूल्य सर्विस तथा उगाही को दिए जाने के बीच की लागत का अनुमानित अंतर है ।

सभी हितधारको - प.वि., योजना विभाग, वित्त विभाग तथा डी.आई.एम.टी.एस ने कलस्टर में सकल लागत मॉडल के अन्वेषण को चयनित किए जाने का निर्णय लिया। मंत्रीपरिषद ने नई सकल लागत प्रणाली को अनुमोदित (सितम्बर 2008) किया जो कुशल पुनरिक्षण को सुनिश्चित किए जाने मे प्रोत्साहित तथा निरूत्साहित करता था ।

तदुनुसार, प.वि.ने प्र.नि.(दिसम्बर 2008) रियायती करार के प्रारूप सहित पूर्व सात योग्य आवेदकों को प्रस्ताव निवेदन जारी किया प्र.नि.दस्तावेज की धारा 1.30.3 में उल्लिखित है कि समेकित वर्ष एकल किराया (स.व.ए.कि.) पर बोलीकर्ता के प्रस्ताव को प.वि.द्वारा बोलीकर्त्ता को दिये जाने वाले वार्षिक प्रभारों के भुगतान के अधार पर मूल्याकंन किया जाएगा । प्र.नि. के जवाब में ,केवल चार बोलीकत्ताओं ने अपनी बोलियों को जमा कराया जिसे मूल्यांकन समिति द्वारा मूल्यांकित किया गया। परिणामस्वरूप,मैसर्स स्टार बस सर्विस प्रा.लिमिटेंड(एल-I) ने पूँजी लागत (मूल्यह्रास तथा वित लागत को सम्मिलित करते हुए) उपभोज्यों श्रमशक्ति उपरी लागत, तथा

कम मार्जिनल रेट को शामिल करते हुए ₹ 85.78 करोड़ की सबसे कम बोली लगाते हुए सबसे आगे रहा।

प्राइवेट स्टेज कैरिज बसों के परिचालन के प्रबन्धन के लिए, प.वि. डी.आईएम.टी.एस के साथ एकीकृत तंत्र(ए.त.)करार में नामांकन आधार पर शामिल (अप्रैल 2011) हुआ । ए.त.करार की संशोधित धारा 5 में प्रणाली के सम्बन्ध में प्राप्तियों तथा आहरणों के लिए क्रियाविधि निर्दिष्ट थी ।

इस प्रकार, 657 रूटों को शामिल करते हुए 17 क्लस्टरों की योजना बनाई गई थी प. वि. एक से पाँच कलस्टर को पूरी तरह परिचालित करने योग्य नहीं था क्योंकि वह डिपो को जगह देने में असफल रहा। मार्च 2012 तक, चार कलस्टरों (एक,तीन,चार तथा पाँच)के लिए 351 बसों के आरंभ किए जाने की योजना तथा एक से पाँच कलस्टरों के लिए रियायती करारों के अनुसार 912 बसों की सर्विस के प्रति रोड़ पर ऑसतन संख्या 208 बसें थी ।

(i)बिजनेस मॉडल का अभिग्रहण

प.वि.ने अपनी फाईल मे रिकार्ड किया (अप्रेल 2008) कि सकल लागत मॉडल की हानियॉ लाभों को प्रभावित करती हैं । इन्दौर सिटी ट्रांसपोर्ट सर्विसेज लिमिटड की मामलो की जांच से पता चला कि निबल लागत मॉडल बिल्कुल सफलतापूर्वक चल रहा था। इसके अतिरिक्त यह बताया गया कि यदि सकल लागत मॉडल का अभिग्रहण किया जाता है तो सरकार से नकद का बार्हिगमन आनुपातिक आधार पर 17 कलस्टरों के लिए ₹ 350 करोड़ हो सकता था। जो पहले कलस्टर में पहले साल में लगभग ₹ 21 करोड़ था, यदि पूर्वानुमान सही हैं। योजना तथा वित्त विभागों पर प्राइवेट आपरेटर्स को कोई सहायता दिए बिना स्व-वित्तीय प.वि. को संपोषित मॉडल पर जोर दिया तथा प.वि. ने भी सकल लागत मॉडल व्यवहार्य नहीं बताया। यह केवल मुख्य सचिव की अध्यक्षता के अधीन हुई चर्चा के पश्चात हुआ, कि सकल लागत मॉडल को कलस्टर एक के लिए चुना जाए व कलस्टर एक के लिए अन्वेषण किया जाए तथा इसे दिल्ली के लिए उसके हित में मॉडल के रूप में मंत्रीपरिषद के सामने प्रस्तुत किया गया। जब रियायती करार प्रारूप का मूल अनुमोदन मिला (सितम्बर 2008) यह उल्लिखित था कि पूर्वयोग्य आवेदकों के इन दस्तावेजो को देने से पहले वित्त /कानुन विभाग से वित्तीय तथा कानूनी पहलुओं को पुनः जाँच के लिए प्राप्त किया जाए । उसी समय, यह भी निर्णित किया कि राज्य द्वारा दी जा रही वित्तीय सहायता को एक बार प्राप्त हो गई बोलियों के मूल्यनिर्धारण के आधार पर निर्णित किया जाए।

यह भी निर्णत किया गया कि कलस्टर एक के परिचालन परिणामों के तदनुरूप अन्य कलस्टर पर चलाए जाने से पूर्व मूल्य निर्धारित किया जाना चाहिए था। इस प्रकार, प.वि.ने सकल लागत मॉडल में सरकार से दी गई राशी को शामिल

किया जाना स्वीकार किया। अभिलेखें की संवीक्षा से आगे पता चला कि केबिनट ने कलस्टर के परिचालन परिणामो का विश्लेषण किए बिना इन मॉडल पर बाकी बचे 16 कलस्टर्स के लिए आर.एफक्यू. तथा आर.एफपी. के मामलो को अनुमादित (नवम्बर 2009) किया, तदनुसार प.वि. सकल लागत मॉडल पर 2 से 9 कलस्टर्स के लिए बोली दतावेजों को जारी किया गया। 6 से 9 कलस्टर्स के लिए बोलियों को अन्तिम रूप दिए जाने पर वित्त विभाग ने पुनः टिप्पणी दी कि प्रस्तावित की गई क्लस्टर स्कीम सभी 17 कलस्टरों में चलाई जाए, जो कन्जयूमर प्राईस इन्डैक्स सी.एन.जी.इत्यादि लागत,में बहुत बढ़ोतरी के प्रावधान सहित ₹ 778 करोड़ की वार्षिक वित्तीय विवक्षा का परिणाम होगा, जोकि दि.प.नि. को सरकारी सहायता उसके परिचालन हानियों के लिए मिली से कही अधिक सामने आई तथा वित्त विभाग ने महसूस किया कि अगले 10 वर्षें में स्व-वित्ती मॉडल बनाए जाने के लिए सरकार द्वारा उत्तरदायित्व लिया जाना चाहिए तथा इस तरह किए जाने से जन राजकोष लेखों पर भी भार नहीं पड़ता। वित्त विभाग के बार-बार आपत्तियों के बावजूद, प.वि. ने जिसने अलग मॉडल निकाले जाने को डी.आई.एम.टी.एस के साथ मामलों को नहीं लिया, जन राजकोष से निकाले जाने वाले बहिगर्मन को नियन्त्रित किया जा सकता था। इस प्रकार, प.वि. ने कलस्टर एक के पुनरीक्षण के परिणाम की प्रतीक्षा किए बिना अन्य कलस्टर के लिए वही मॉडल आगे लाने का नेतृत्व किया,जिसमें सरकार से निजी चालकों को बहिगर्मन की गई काफी राशि शामिल थी।

लेखा परीक्षा में देखा गया कि प.वि. 2011-12 के दौरान ₹ 27.41 करोड़ के राजस्व संग्रहण के प्रति चार कलस्टरो (1,3,4 तथा 5) के परिचालन के लिए निजी आपरेटर्स को ₹ 42.89 करोड़ दिए गए।

प.वि. ने कहा (दिसम्बर 2012) कि दिल्ली के उच्च न्यायालय की सख्ती से संवीक्षा करने पर पता चला कि मंत्री परिषद द्वारा अनुमोदित सकल लागत मॉडल को अनुमोदित किया गया तथा जिसके परिणामस्वरूप कलस्टर स्कीम के तहत बसों को लाया जाना पूरी तरह से प्रमाणिक था । इसके आगे कहा (मार्च 2013) कि मुख्यत डिपों की जगह की गैर- उपलब्धता के कारण कलस्टर को परिचालित नहीं किया जा सका था । यह भी कहा गया कि सरकार वित्तीय घाटों तथा अन्य उपायों द्वारा मुश्किल से दि.प.नि. को लगातार सहायता कर रही थी ।

उत्तर संगत तथा स्वीकार्य नही था क्योंकि यह स्व-संपोषण किए जाने के मामले की पुष्टि नहीं कर रहा था। इसके अतिरिक्त कलस्टर के परिणामों का मूल्यनिर्धारण किए बिना 2 से 9 कलस्टर के लिए बोली दस्तावेजों के जारी किए जाने सरकार से वित्तीय बहिगर्मन के सम्भावित संपोंषण योग्य विकल्प को शामिल करते हुए लगातार प.वि. को बाधित किया। कलस्टर के निष्पादन के पुनरीक्षण के लिए प्रतीक्षा किए बिना उच्च न्यायालय के आदेशों की अनुपालना के लिए ब्लूलाइन बसों के हर पहलु

की आवश्यकता के संबध में प.वि. का दावा भी स्वीकार्य नही था क्योंकि डिपों की जगह के गैर-प्रावधान का होना, रियायती करार की शर्ते, दर्शाती थी कि परियोजना के कार्यान्यवन से पहले प.वि. ने सभी घटको और सीमाओं को ध्यान से नहीं रखा था। तथ्य द्वारा इसकी पुष्टि की गई कि प.वि. ने उच्च न्यायालय के निर्देशो के अनुसार समाप्त वर्ष मार्च 2009 तक सिटी बस फ्लीट की 11000 तक (प्राइवेट बस तथा दि.प.नि. बसों में रूट के प्रत्येक कलस्टर 50-50 प्रस्तावित किया गया था) वृद्धि नहीं कर सका था । वह जून 2009 तक सभी कलस्टरों के प्रति पूरी की जा रही बोलियों के लिए मंत्री परिषद के निर्देशों सहित अनुपालना करने में असफल रहें । इसके अतिरिक्त, इनकी तुलना दि.प.नि. की बसों से किया जाना सही नही था क्योकि स्टेज कैरिज बसों के निगमीकरण ने ब्लू लाईन बसों को हटा दिया था जो कि स्व-संपोषित आधार पर चल रही थी। इसके अतिरिक्त,6 से 9 कलस्टर के लिए रियायत पर सौपे जाने के अनुमोदन (जुलाई 2012) दौरान प.वि.ने स्वयं रोक दिया कि बिजनेस मॉडल स्वीकार करने योग्य नहीं थे 2011-12 के दौरान 15.48 के मूल्य पर बिजनेस मॉडल को अपनाने से धन के बहिगर्मन को अपरिहार्य कर दिया, यद्यपि, स्कीम को आंशिक रूप से चलाया जा रहा था ।

(ii)अन्तर निधि में डीआईएमटीएस शुल्क का अनुचित समिलन

सा.वि.नि. का नियम 176 तथा जुलाई 2007 के के.स.आ. के आदेश साथ -साथ कहता है कि किसी सरकारी एजेन्सी द्वारा अनुबंध प्रदान करने के लिए निविदा प्रक्रिया एक आधारित आवश्यकता है । इसके अतिरिक्त,भा.स.द्वारा सा. नि भा. परियोजना के लिए गैप फण्डिंग (जी.एफ) दिशा निर्देश स्पष्ट रूप से कहते है कि एक निजी कम्पनी जी.एफ के लिए पात्र होगी केवल यदि यह खुली प्रतियोगी निविदा के आधार चुनी गई है । लेखापरीक्षा ने पाया कि डीआईएमटीएस को ₹ 7.19 करोड़ आईएम फीस के रूप में भुगतान किया चाहे इसका चयन नामांकन के आधार पर हुआ था। परिवहन विभाग भी स्वचालित किराया संग्रहण प्रणाली को इलैक्ट्रोनिक टिकट मशीन को स्मॉर्ट कार्ड के उपयोग से कार्ययोग्य बनाते हुए (जून 2011) लागू करने के लिए तथा कलस्टर बसों में किराया संग्राहक कर्मी प्रबंधन तथा संबंधित सेवाओं (मई 2011) के लिए डीआईएमटीएस के साथ अनुबंध में प्रविष्ट हुआ जिसके लिए डीआईएमटीएस को मई 2011 से जून 2012 की अवधि के दौरान क्रमशः ₹35.32 लाख तथा ₹ 5.53 करोड़ का भुगतान किया । जैसा कि डीआईएमटीएस को उपरोक्त कार्यों हेतु नामित किया गया था, इसे ₹13.07 करोड़ की कुल फीस का भुगतान किया गया, जिसकी गैप फण्डिंग आवश्यकताओं की गणना करते समय गणना नहीं की जानी चाहिए थी ।

परिवहन विभाग ने अपने जवाब में कहा (दिसम्बर 2012 तथा मार्च 2013) कि डीआईएमटीएस को इसकी फीस का भुगतान किया गया था जिसने गैप फण्डिंग

का गठन नहीं किया। गैप फण्डिंग,बस ठेकेदार को टिकटों की बिक्री तथा सी.बाई.एफ. राशी के बीच के अन्तर की राशि के रूप में दी जाती है।

यह जवाब तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि नामोदिष्ट खाते को पुनःपुर्ति करते समय,परिवहन विभाग ने न केवल वास्तविक संग्रहणों तथा ठेकदार को देय योग्य सी.वाईएफ के अंतर का बल्कि संबंद्ध खर्चो का भी भुगतान किया गया जैसा कि आईएम के रूप मे कार्य करने के लिए डीआईएमटीएस की फीस स्वचालित किराया संग्रहण प्रणाली को लागू करने की फीस तथा किराया संग्रहण कर्मी के प्रबंधन की फीस, संग्रहणों के साथ संयोजित भुगतानों के रूप में संबंधित सेवाओं के लिए फीस ।

(iii) बोली मूल्यांकन प्रक्रिया में स्वतंत्र मॉनीटर का शामिल नहीं होना

बोली मूल्यांकन प्रक्रिया की जाँच से प्रकट हुआ कि परि.वि. द्वारा यह देखने के लिए दो व्यक्तियों को नामित किया कि डीआईएमटीएस किस प्रकार खुली निविदा प्रक्रिया पूरी करता है तथा सफल बोली कर्ता का चयन करता है। इस तथ्य के बावजूद (प्राईवेट स्टेज कैरिज बसों का सामूहिकीकरण) एक पीपीपी परियोजना थी, वित्तीय विभाग या विधि विभाग आदि से प्रतिनिधि के रूप में निविदा प्रक्रिया में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए कोई स्वतंत्र मॉनीटर प्रक्रिया में शामिल नहीं था। परि.वि.ने कहा (दिसम्बर 2012 तथा मार्च 2013) कि यह निष्कर्ष निकालना गलत था कि समूह बोली प्रक्रिया में कोई स्वतंत्र निगरानी नहीं थी चूंकि बोली का मूल्यांकन तथा सिफरिशो के वित्त विभाग के साथ विधि विभाग से जॉच करवाई गई थी।

विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि समर्थक प्रधिकरण के संबंध में एक स्वतंत्र स्थिति रखने वाले, एक स्वंतंत्र मानीटर की भूमिका भागीदारों के व्यवहार को रिकार्ड करना तथा प्रविधियों विशेषकर निविदा प्रक्रिया तथा अनुबंध को अन्तिम रूप देने के दौरान मॉनिटर करना था। तथापि, तथ्य समान है कि बोली मूल्यांकन के दौरान कोई स्वतंत्र मॉनीटर शामिल नहीं था।

(iv) नामोद्धिष्ट खाता

मसौदें के पश्चात इन्टिग्रेटिड मकैनिजम एग्रीमेन्ट (आईएमए) विधि विभाग द्वारा जाँचा गया था (दिसंबर 2010), परि.वि. ने अनुबंध को वित्त विभाग की टिप्पणियों के लिए नहीं भेजा,यहाँ तक कि इसमें आई,एम फीस के रूप मे वित्तीय देनदारी साथ ही साथ बस कन्सैशन इन्टिग्रेटिड मैनेजमैन्ट फण्ड के नाम में डीआईएमटीएस द्वारा नामोद्धिष्ट खाता (ना.खा) की स्थापना सम्बद्ध थी। अनुबंध के अनुसार,सभी प्राप्तियाँ (किराया संग्रहण क्रिया विधि के द्वारा संग्रहण तथा अन्य संसाधनों जैसे विज्ञापन से राजस्व आदि) ना.खा. में जमा कराये जाने थे। परि.वि. को ठेकेदार को

दी जाने वाली छः माह अग्रिम का अनुमानित भुगतान प्रारम्भ में नामोद्दिष्ट खाते में डाले जाने की आवश्यकता हैं।

(क) विधायिका के अनुमोदन के बिना ना.खा. के लिए ₹ 30.00 करोड़ जारी करना

परि.वि. ने वित्त विभाग को पूर्व अनुमोदन के बिना नया वित्तीय नियमों के विरूद्ध रियायती पासों के लिए गैर-योजनागत शीर्ष- "3055.डी.3(3)(1) - डी.टी.सी को सब्सिडि" को डेबिट करते हुए, ना.खा. में जमा करवाने के लिए डी.आई.एम.टी.एस. को ₹20.00 करोड़ अग्रिम रूप में जारी किए (मई 2011)। परि.वि. ने वित्त विभाग को शीर्ष "3055.डी.3(3)(2) - दि.प.नि. को सहायतानुदान" (गैर-योजनागत) से "3055.डी.3(3)(2) - सामूहिकीकरण योजना के अन्तर्गत समूह बसों का प्रचालन आई.एम., ए.वी.एल.एस. तथा ए.एफ.सी.एस. (गैर योजनागत)" में नाम परिवर्वित करने का एक प्रस्ताव भेजा तथा बाद में शीर्ष 3055.डी.3(3)(2) -समूह बसों के घाटे को पूरा करने के लिए क्षतिपूर्ति से ₹ 20.00 करोड़ शीर्ष 3055.डी.3(3)(1) - रियायती पासों के लिए दि.प.नि. को सब्सिडि में, इस शीर्ष से किए गए व्यय को नियमित करने के लिए स्थानांतरित किए। फिर भी वित्त विभाग ने परि.वि. को डी.आई.एम.टी.एस. से जारी की गई राशि को वापिस लेने को कहा, इसे प्रस्तावों से निर्विवाद के तथ्य रूप में, सहमत होना पड़ा क्योकि डी.आई.एम.टी.एस. पहले ही राशि खर्च कर चुका था तथा रिकवरी संभव नहीं थी। वित्त विभाग ने पुनः ₹ 10 करोड़ (मार्च 2012) तथा ₹ 12.50 करोड़ (जून 2012) ना.खा. की पुनः पूर्ति के लिए, समूह स्कीम को सम्पूर्ण संवीक्षा के अध्याधीन अन्तरिम मापदण्ड के रूप में सस्वीकृत किए (मार्च 2012)।

नामोद्दिष्ट खाता की रचना तथा प्रबंधन रा.रा.क्षे.दि.स. के बजट शीर्ष के नाम परिवर्तन के साथ सा.वि.नि.[6], वित्तीय अधिकार नियमों का प्रत्यायोजन[7] तथा व्यवसाय नियमों[8] का लेन-देन के उल्लंघन में था। यह भी देखा गया कि 2012-13 के लिए अनुदान के लिए विस्तृत मांग में अंग्रेजी में शीर्ष "3055.डी.(3)(3)(2) समूह बसों के घाटे को पूरा करने के लिए क्षतिपूर्ति" के रूप में तथा इसके हिन्दी विवरण में "दि.प.नि.को सहायतानुदान"के रूप में चित्रित किया गया था। इस प्रकार, ना.खा. की रचना तथा नाम के परिवर्तन के परिणाम स्वरूप बजट में लिया गया संबंधित शीर्ष आवश्यक प्रशासनिक तथा वैधानिक अनुमोदनों की कमी के कारण गलत था।

[6]सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 57 (अनुलग्नक 4.4)
[7]वित्तीय शक्तियां प्राव्यायोजन नियम 10(4) (अनुलग्नक 4.4)
[8]व्यापार सम्पादन के नियम 1993

विभाग ने कहा (अक्तूबर 2012) कि फरवरी 2012 में हुई मिटिंग के कार्यवृत्त में समूह बसों के घाटे को पूरा करने के लिए ₹ 20.00 करोड़ स्थानांतरण करने के लिए वित्त विभाग (बजट) को सहमति प्रधान सचिव (वित्त) द्वारा प्रदान की गई।

यह जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वित्त विभाग ने अपना अनुमोदन फरवरी 2012 में सम्पन कार्य के रूप में प्रदान किया तथा उसी समय कहा कि ना.खा. की पुनः पूर्ति अंतरिक मापदण्ड बस क्लस्टर के सामूहिकीकरण स्कीम की सम्पूर्ण संवीक्षा के अध्याधीन था। परि.वि. ने कहा (मार्च 2013) कि राशि को "3055-सड़क परिवहन के वर्तमान मुख्य शीर्ष के अन्तर्गत नये उप-शीर्ष में बाँटते हुए राशि को जारी किया गया जो विधायिका द्वारा अनुमोदित बजट के अन्तर्गत विद्यमान योजना थी।

परि.वि. का जवाब ना.खा.की रचना तथा प्रबंधन, बजट शीर्ष के नाम परिर्वतन के साथ जो रा.रा.क्षे.दि.स. के सा.वि.नि. वित्तीय अधिकार नियमों का प्रत्यायोजन तथा व्यवसायिक नियमों के उल्लंघन में था की प्रक्रिया के संबंध में लेखापरीक्षा के विचार को सम्बोधन करने में असफल रहा।

(ख) नामोद्दिष्ट खाते में सरकारी राजस्व का रखा जाना

जैसा कि परि.वि. ने सकल लागत मॉडल स्वीकार किया था, संहिता प्रावधानों के अनुसार संग्रहित राजस्व सरकारी लेखा में जमा करवाया जाना आवश्यक था। जबकि किराया संग्रहित करने तथा इसे ना.खा. में किराया संग्रहण सेवा प्रदान करने वाले के लिए अनुबंध प्रदान करता है, लेखापरीक्षा ने पाया कि डी.आई.एम.टी.एस. जिसे नामांकन आधार पर किराया संग्रहण सेवा प्रदाता नियुक्त किया गया, ने ना.खा. से संग्रहित धनराशि का उपयोग अपने शुल्क तथा ग्राहियों हेतु किया तथा प.वि. ने कुल राजस्व एवं कुल व्यय के बीच अंतर की पूर्ति करने हेतु ना.खा. की पुनः पूर्ति की।

इस प्रकार, ना.खा. में सरकारी राजस्व रखना सकल लागत तन्त्र की भावना के विरूद्ध था तथा वित्त मंत्रालय की सहमति के बिना भी हुआ था । चूंकि सरकारी खाते के बाहर सरकारी प्राप्तियों को रखने का कोई प्रावधान नहीं था, इसलिए डीआईएमटीएस के माध्यम से ना.खा. का संचालन अनियमिततापूर्ण कार्य था ।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि किराए के रूप में एकत्र की गई धनराशि से क्लस्टर योजना के संचालन के व्यय की पूर्ति की जानी थी तथा इस प्रकार यह निष्कर्ष कि इन धनराशियों को ना.खा. में जमा करना सकल लागत मॉडल के विरूद्ध है, गलत है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्वयं प.वि. ने पहले यह दर्ज किया था कि सकल लागत जमा तन्त्र में यात्री राजस्व कन्सेसनिंग प्राधिकारी द्वारा रख लिया जाता है जिससे राजस्व जोखिम कन्सेसनिंग प्राधिकारी को स्थानांतरित हो जाता है। इस

प्रकार प.वि. को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी राजस्वों का भली प्रकार संग्रहण कर सौंप दिए जाये ।

(ग) ना.खा. में यात्री किराया प्राप्तियों के जमा करने की निगरानी

आई.एम.ए. के उपबन्ध 5.1.1 के अनुसार डीआईएमटीएस ने ना.खा. सिण्डिकेट बैंक के दिल्ली सचिवालय शाखा में रखा था। अभिलेखों की जाँच में पता चला कि इस खाते से डीआईएमटीएस ने अन्य बैंक खाते भी खोले जिनमें यात्री किराया संग्रहणों को पहले जमा किया गया और तत्पश्चात इन्हें ना.खा. में स्थानांतरित कर दिया गया। यद्यपि डीआईएमटीएस ने किराया राजस्व के संग्रहण, साथ ही साथ संबंधित खातों के रखरखाव की दोहरी भूमिका निभाई। प.वि. के पास सही प्राप्तियों की समय पर ना.खा. में जमा करने की निगरानी हेतु कोई प्रणाली नहीं थी। आई.एम. समझौते का अनुच्छेद प.वि. को डीआईएमटीएस द्वारा दी जा रही सेवाओं के संबंध में खातों तथा अभिलेखों के निरीक्षण की अनुमति देता है। यद्यपि प.वि. द्वारा खातों तथा अभिलेखों का कोई ऐसा निरीक्षण नहीं किया गया ।

प.वि. ने बताया (दिसम्बर 2012 तथा मार्च 2013) कि विभागीय स्तर पर समाधान की प्रणाली संग्रहित तथा मासिक उपयोग प्रमाण पत्रों के रूप में अन्य खातों से ना.खा. में जमा किया गया राजस्व के मासिक विवरण तथा डिपोवार/क्लस्टरवार/रूटवार मासिक राजस्व विवरण पर आधारित होता है ।

यह ध्यान में रखते हुए कि डीआईएमटीएस ने एक दोहरी भूमिका का निर्वाह किया उत्तर से ना.खा. में जमा की गई प्राप्तियों की निगरानी न किए जाने के मामले का समाधान नहीं करता। इसके अतिरिक्त, प.वि. ने डीआईएमटीएस द्वारा सौंपे गए राजस्व तथा व्यय के खातों तथा अभिलेखों का कोई निरीक्षण या लेखापरीक्षा नहीं की ।

(v) छूट के समझौते की अवधि आईएमए के दो वर्षों की विस्तारित अवधि के परिणाम स्वरूप ₹ 12.00 करोड़ की अतिरिक्त देयता

अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि छूट समझौते की अवधि 10 वर्ष थी जबकि आईएम समझौते में यह 12 वर्ष थी, जिस पर विधि विभाग द्वारा इस आधार पर आपत्ति की गई कि डीआईएमटीएस एक ग्राही नहीं था जिसे एक लंबी अवधि के दौरान पूंजीगत परिसम्पत्तियों में निवेश की पूर्ति करनी हो । अतः छूट समझौते की अवधि आईएमए की दो वर्ष की विस्तारित अवधि के परिणामस्वरूप प.वि. पर ₹12.00 करोड़ की अतिरिक्त संविदागत देयता हुई ।

प.वि. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि डीआईएमटीएस के साथ किए गए आईएमए में 12 वर्षों की समयावधि नहीं थी क्योंकि यह बस क्लस्टरों के संचालन तक की अवधि तथा उसके बाद बस क्लस्टरों के प्रचालन को बंद कर नई योजना की ओर

जाने हेतु आवश्यक तर्कसंगत अवधि के लिए नियुक्त किया गया था । प.वि. ने आगे बताया (मार्च 2013) कि प. वि. ने समाप्ति की अवधि के कम से कम एक माह पहले ग्राही सूचना देकर छूट समझौते को आगे दो वर्ष तक की अवधि तक विस्तारित करने के विकल्प करने का अधिकार अपने पास रखा ।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि आईएमए का अनुच्छेद 1 समाप्ति को नियुक्ति की तिथि अर्थात समझौते की तिथि से 12 वर्षों के समाप्ति पर समय निकल जाने पर समझौते की समाप्ति के रूप में पारिभाषित किया है। इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 2.1 नई योजना की ओर परिवर्तन की प्रत्याशा करता है जिसका अभिप्राय यह है कि डीआईएमटीएस नामांकन आधार पर जारी रहेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विस्तार प.वि.द्वारा छूट की अवधि के अंत में निर्णय लेने पर समाश्रित है जबकि आईएम हेतु समयावधि प्रारंभ से ही दो वर्ष की विस्तारित अवधि के लिए था। इसके आगे विधि विभाग ने यह भी सलाह दी की डीआईएमटीएस की नियुक्ति की समयावधि एक ही वर्ष रखी जाए जो समय-समय पर (प.वि. के एकमात्र विवेकाधीन) विस्तार किए जाने योग्य हो ।

(vi) आईएमए में मंत्रिमण्डल निर्णय के उल्लंघन में नकारात्मक उपबन्ध के परिणामस्वरूप डीआईएमटीएस को ₹5.96 करोड़ का अनुचित भुगतान

नवम्बर 2007 में मंत्रिमण्डल के अनुमोदन के बाद रा.रा.क्षे.दि.स. ने डीआईएमटीएस को आईएम नियुक्त किया तथा अप्रैल 2011 अर्थात 40 माह बीत जाने के बाद एक औपचारिक समझौते पर हस्ताक्षर हुए । सितम्बर 2008 में मंत्रिमण्डल निर्णय के अनुसार डीआईएमटीएस को आईएम के रूप में सेवा प्रदान करने से सम्बन्धित लागत की पूर्ति हेतु किराया डिब्बा तथा विज्ञापन राजस्व सहित प्रदाताओं सकल राजस्व का तीन प्रतिशत का भुगतान किया जाना था। यद्यपि प.वि. ने आईएमए समझौता किया जिसका संशोधित किया गया अनुच्छेद 6 (मई 2011) बताता है कि प.वि. डीआईएमटीएस को ₹50 लाख प्रतिमाह अथवा मंत्रिमंडल निर्णय (सितम्बर 2008) के अनुपालन में गठित समिति द्वारा निर्णत ऐसी किसी राशि अथवा माह में किराया डिब्बा का तीन प्रतिशत या जैसा भी सरकार द्वारा समय-समय पर संशोधित, जो भी अधिक हो, भुगतान करेगा । अभिलेखों की जाँच से पता चला कि मई 2011 से मई 2012 तक की अवधि के लिए डीआईएमटीएस को ₹ 7.19 करोड़ (सेवा कर सहित) का भुगतान किया गया । इसके विपरीत इसी अवधि के लिए किराया-डिब्बा संग्रहण ₹37.04 करोड़ मानते हुए पर विचार करते हुए तीन प्रतिशत पर वास्तविक आईएम शुल्क ₹1.23 करोड़ निकलता है । इस प्रकार प.वि. ने मंत्रिमण्डल के निर्णय का उल्लंघन करते हुए ₹5.96 करोड़ का अनुचित भुगतान किया ।

प.वि. ने बताया (नवम्बर 2012 तथा मार्च 2013) आईएम शुल्क का सकल प्राप्तियों के निर्धारित प्रतिशत के रूप में निर्धारण योजना का संपूर्णता में अर्थात् सभी 17

क्लस्टरों में बसों की पूर्ण शक्ति में लेने पर उसके अंतर्गत होने वाली प्राप्तियों के अनुमान पर आधारित था । इसमें आगे कहा गया कि चरणवार ढंग से 1000 बसों के शामिल होने तक आईएम गतिविधियों को संचालित रखने हेतु ₹50 लाख न्यूनतम धनराशि थी। इसमें आगे जोड़ा गया कि इसने सीएस की समिति को संशोधित शुल्कगत ढाँचा का एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया तथा उसके निर्णय का पालन किया ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि डीआईएमटीएस, जो एक पृथक ईकाई है तथा मात्रा की लाभ प्राप्त करने हेतु प्रयासरत है, के सम्बन्ध में वित्तीय विवेकशीलता नहीं बरती गई । इसके अतिरिक्त, नवम्बर 2011 की अपनी बैठक में सीएस की समिति ने डीआईएमटीएस को इसकी वास्तविक लागत का पुनर्निर्धारण करने को कहा तथा यह निर्णय लिया कि बाद में भुगतान के समायोजन कर दिए जाने पर प.वि. वर्तमान व्यवस्था को जारी रखेगा । मई 2012 में हुई बैठक में ही यह निर्णय लिया गया कि आईएम के शुल्क को किराया डिब्बा संग्रहण से जोडा न जाए तथा यह कि डीआईएमटीएस को संचालित बसों की संख्या से सम्बन्धित शुल्क का संशोधित श्रेणीकृत ढांचा प्रस्तावित करना चाहिए । इस प्रकार, यह तथ्य रह जाता है कि प.वि. ने डीआईएमटीएस को मई 2011 से मार्च 2012 हेतु आईएम शुल्क के रूप में ₹5.96 करोड़ का अनुचित भुगतान किया ।

(vii) ऑटोमैटिक वेहिकल लोकेशन ट्रैकिंग एण्ड पैसेन्जर इन्फॉर्मेशन सिस्टम(एवीटीएमपीएस) परियोजना

दिल्ली उच्च न्यायालय (सितम्बर 2007) के आदेश के अनुपालन में प.वि. ने निर्णय लिया कि दि.प.नि. अपनी बसों तथा क्लस्टर बसों हेतु ग्लोबल पोजिशनिंग सिस्टम परिचालित एवीटीएमपीएस का क्रियान्वयन करेगा तथा डीआईएमटीएस प.वि. को हार्डवेयर, साफ्टवेयर के आवश्यक विनिर्दिष्टता तथा डीटीसी द्वारा निर्मित प्र.अ. दस्तावेज का पुनरीक्षण के सम्बन्ध में दोनों द्वारा परस्पर सनर्थित शुल्क पर तकनीकी सहायता प्रदान करेगा ।

यह भी निर्णय किया गया कि डीआईएमटीएस को ₹ 50 लाख के एकबारगी शुल्क पर परियोजना हेतु विक्रेता के चयन हेतु बोली प्रक्रिया प्रबंधक के रूप में तथा ₹ 36 लाख के मासिक शुल्क पर, जिसे आईएम के रूप में आने पर सकल राजस्व के तीन प्रतिशत के शुल्क में सम्मिलित किया जाएगा, ट्रैफिक कंट्रोल सेंटर हेतु तकनीकी सलाहकार तथा पर्यवेक्षकीय एजेंसी के रूप में नियुक्त किया जाए । यद्यपि प.वि. ने डीआईएमटीएस (जून 2009 अर्थात डीटीसी द्वारा परियोजना को संभाले जाने के पिछले निर्णय के दो सप्ताह के भीतर) को क्रियान्वयन हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत करने को कहा जिसमें जवाबदेही की आवश्यकता को डीआईएमटीएस द्वारा स्वीकार करना अनिवार्य होगा । यह निर्णय लिया गया कि दिल्ली के मुख्यमंत्री की

अध्यक्षता में जुलाई 2009 में की गई बैठक में यह निर्णय लिया गया कि डीआईएमटीएस एवीटीएमपीएस/जीपीएस तथा यात्री सूचना तन्त्र की स्थापना का कार्य हाथ में लेगी तथा प.वि. द्वारा एक आदेश जारी किया गया जिसके अनुसार डीआईएमटीएस डीटीसी निजी क्लस्टर बसों के अलावा सरकारी विभागों तथा ऑटो व टैक्सियों हेतु भी इस परियोजना को क्रियान्वित करेगा । तदनुसार डीआईएमटीएस के साथ मार्च 2010 को एक समझौते पर हस्ताक्षर किए गए ।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि इससे पूर्व डीटीसी ने पीपीपी मॉडल पर बसों में जीपीएस तन्त्र का क्रियान्वयन हेतु परियोजना का प्रारम्भ किया परंतु डीटीसी की निविदा फलीभूत नहीं हुई क्योंकि विक्रेता ने ठेके का सम्मान नहीं किया और उसकी सुरक्षा जमा डीटीसी द्वारा जब्त कर ली गई ।

प.वि. का उत्तर स्वीकार्य नहीं है । विक्रेता के पीछे हटने के बाद डीआईएमटीएस ने जीपीएस/एवीटीएमपीएस की स्थापना हेतु प्रस्ताव प.वि. प्रस्तुत किए (नवम्बर 2008 तथा मार्च 2009) । इस मामले पर 4 मई 2009 में प.वि. में चर्चा की गई क्योंकि डीआईएमटीएस तन्त्र के प्रभावी तथा कारगर क्रियान्वयन से सम्बन्धित विभिन्न गतिविधियों के सुचारू संचालन की जिम्मेदारी लेने को तैयार नहीं था । अतः प.वि. ने वित्त मंत्रालय की सहमति से पुनः डीटीसी द्वारा परियोजना का क्रियान्वयन कराने का निर्णय लिया (मई 2009) । यद्यपि इसके विपरीत परियोजना जून 2009 में डीआईएमटीएस को परिचालन के लिए सौंपी गई । एवीटीएमपीएस परियोजना पर आगे की अभ्युक्तियों पर आगे के अनुच्छेदों में चर्चा की गई है:

(क) परामर्शदाता की क्रियान्वयक अभिकरण के रूप में नियुक्ति

जाँच में पता चला कि प.वि. ने डीटीसी द्वारा परियोजना संभाले जाने हेतु वित्त विभाग की सहमति प्राप्त की (मई 2009), जबकि परियोजना डीआईएमटीएस को सौंपी गई थी । ऐसी बड़ी तकनीकी परियोजना जिसके दूरगामी वित्तीय प्रभाव हों, हेतु आवश्यक विस्तृत योजना तथा उचित अध्यवसाय के बिना तथा साथ ही अनुरूप तथा सुनिश्चित सेवा वितरण को सुनिश्चित किए बिना प.वि. द्वारा नामांकन आधार पर सौंप दी गई । डीआईएमटीएस को परियोजना प्रबंधन परामर्शदाता (पीएमसी) नियुक्त किया गया जबकि उसके द्वारा माँग की गई नियम तथा शर्तें प.वि. को मान्य नहीं थीं । डीआईएमटीएस न केवल पीएमसी ही नहीं परियोजना क्रियान्वयन अभिकरण भी था, जो सीवीसी आदेश[9] का उल्लंघन था ।

[9] सी.वी.सी. आदेश सं. 75/12/04 (अनुलग्नक-IV)

(ख) ऑटोमैटिक वैहिकल लोकेशन सिस्टम (एवीएलएस) समझौते का पुनरीक्षण

जाँच में पता चला कि अत्यावश्यकता को ध्यान में रखते हुए एवीएलएस समझौते को पुनरीक्षण हेतु भेजा नहीं गया । अत्यावश्यकता की दलील न्यायसंगत नहीं थी क्योंकि ड्राफ्ट एवीएलएस समझौता प.वि. एवीएलएस समझौते की तिथि से लगभग एक माह पूर्व प्राप्त हुआ। जो भी हो, वित्त मंत्रालय की सहमति के बिना समझौते पर हस्ताक्षर करना अनियमितितापूर्ण था ।

प.वि. ने बताया (नवम्बर 2012 तथा मार्च 2013) कि एवीएलएस का प्रस्ताव वित्त मंत्रालय द्वारा अनुमोदित था तथा समझौते का पुनरीक्षण विधि विभाग द्वारा किया गया था। आवश्यक भुगतान वित्त विभाग द्वारा परियोजना निधि को जारी किए जा रहे थे। प.वि. ने आगे बताया कि मंत्री परिषद ने 01 जून 2009 को हुई अपनी बैठक में अन्य बातों के साथ बसों में जीपीएस के क्रियान्वयन पर चर्चा की तथा निर्देश दिया कि परियोजना का क्रियान्वयन डीआईएमटीएस द्वारा, न कि डीटीसी द्वारा किया जाएगा। इस बैठक पर तत्कालीन प्र.सचिव-सह-आयुक्त (परिवहन) ने विचार किया तथा तदनुसार उसने इस संबंध में नोट मंत्रिमण्डल के मुख्य सचिव/ मंत्रिमण्डल सचिव के अनुमोदनार्थ भेजा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पीएओ ने एवीएलएस परियोजना निधि को भुगतान इस कारण रोका क्योंकि प.वि. ने डीटीसी द्वारा परियोजना संभाले जाने हेतु वित्त मंत्रालय की सहमति प्राप्त की थी (मई 2009) जबकि परियोजना को डीआईएमटीएस द्वारा क्रियान्वित किया जा रहा था। प.वि. ने वित्त मंत्रालय के विचारार्थ एक मसौदा संशोधित अनुमोदन भेजा (फरवरी 2012), जिसमें वर्तमान व्यवस्था जारी रखने की अनुमति प.वि. के अनुमोदन तथा आवश्यक होने पर मंत्रिमण्डल की पूर्व व्यापी अनुसमर्थन की शर्त के साथ दी गई थी । यद्यपि ये अनुमोदन अभिलेखों में नहीं पाए गए। इस प्रकार यह तर्क कि परियोजना निधि को भुगतान वित्त मंत्रालय के माध्यम से जारी किए जा रहे थे, स्वीकार्य नहीं हैं । 01 जून 2009 के मंत्रिमण्डल निर्णय पर उत्तर तथा प्र.सचिव-सह-आयुक्त (परिवहन) के तत्सम्बन्धी नोट जिसका मुख्य सचिव द्वारा भी अनुमोदन किया गया, इस तथ्य की पुष्टि कर नहीं समझे जा सकते क्योंकि मंत्रिमण्डल के दिनांक 01 जून 2009 के निर्णय 1533 में डीआईएमटीएस द्वारा एवीटीएमपीएस के क्रियान्वयन के बारे में उल्लेख नहीं किया गया था। यद्यपि प.वि. ने परियोजना के क्रियान्वयक के रूप में डीआईएमटीएस की नियुक्ति के साथ आगे बढ़े ।

(ग) सरकारी खाते के बाहर सरकारी निधियों का रखा जाना

डीआईएमटीएस द्वारा संचालित किए जा रहे एवीएलएस परियोजना खाते के तन्त्र में पर्याप्त बडी सरकारी निधि को सरकारी खातों के बाहर रखना सम्मिलित है जो सामान्य वित्तीय नियमों के अन्तर्गत उपलब्ध प्रावधानों के अनुरूप नहीं था ।

प.वि. ने बताया (नवम्बर 2012 तथा मार्च 2013) कि दिसम्बर 2011 में हुई सीएस समिति की बैठक में विशेष रूप से एवीएलएस परियोजना खाते हेतु निधि जारी करने पर चर्चा की गई तथा वित्तीय प्रतिबद्धता हेतु वित्त मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त किया गया ।

इसमें आगे बताया गया कि सा.वि.नि. में ईकाईयों को दिए जाने वाले अग्रिमों की भी आज्ञा दी गई है । समय से पूर्व डीआईएमटीएस को निधियों को सौपना जमा कार्यों हेतु अनुपालन की जाने वाली प्रक्रिया से सादृश्य पर आधारित थी तथा डीआईएमटीएस ने निधियों का व्यय सा.वि.नि. के नियम 215(3) के अनुपालन में था जिसमें यह निर्धारित किया गया है कि ऐसी परियोजनाओं तथा योजनाओं हेतु निधियाँ एक या अधिक किश्तों में जारी की जाएँगी ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था, परियोजना खाते के संचालन तथा प्रकिया हेतु वित्त मंत्रालय के अनुमोदन संबंधी मामले नवम्बर 2011 तथा मई 2012 में हुई मुख्य सचिव समिति की बैठक में सुलझाए नहीं गए ।

इसके अतिरिक्त जमा कार्य निर्माण कार्यो तथा भवनों की मरम्मत तथा यान्त्रिक/वैद्युत उपकरणों के संबंध में लागू होते हैं, जिनकी लागत की पूर्ति स्वायत्त निकायों या संस्थानों को उनकी प्रशासकीय मंत्रालयों के माध्यम से सरकारी अनुदानों से की जाती है । सा.वि.नि. का नियम 215 (3) परिसम्पत्तियों के सृजन से सम्बन्धित परियोजनाओं तथा योजनाओं के संबंध में हैं, वह भी जब उन्हें स्वायत्त संगठनों द्वारा क्रियान्वित किया जा रहा हो, जबकि डीआईएमटीएस एक स्वायत्त निकाय नहीं है ।

(घ) सेवा वितरण तथा सेवा स्तरीय समझौता प्रबंधन प्रभार

जीपीएस विक्रेता/जीपीआरएस विक्रेता की गतिविधियों सेवा वितरण तथा सेवा स्तरीय समझौता प्रबंधन हेतु प्रभार जिनको दिसम्बर 2009 में की गई सीएस समिति की बैठक में डीआईएमटीएस द्वारा अनुमोदित किया गया तथा उस पर सहमति प्रदान की गई, वित्त मंत्रालय द्वारा स्वीकार नहीं किए गए । प.वि. 03 मार्च 2010 से 30 नवम्बर 2011 की अवधि हेतु डीआईएमटीएस को सेवा वितरण तथा सेवा स्तरीय समझौता प्रबंधन प्रभारों के रूप में ₹ 2.94 करोड़, भुगतान किए जो, इस प्रकार, अनियमिततापूर्ण था ।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि डीआईएमटीएस को दिनांक 17 फरवरी 2010 के पत्र के माध्यम से सूचना दे दी गई है कि वित्त मंत्रालय ने डीआईएमटीएस को सेवा वितरण तथा सो.स्त.स. प्रबंधन प्रभारों के रूप में ₹12 लाख के साथ प्रतिमाह सेवा प्रभार के भुगतान पर स्वीकृति प्रदान की है ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प.वि. ने स्पष्ट तौर पर यह नहीं बताया कि वित्त मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त हुआ था । इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा द्वारा कोई पुष्टिकारी साक्ष्य नहीं पाया गया ।

(ड.) बैकएण्ड प्रबन्धन प्रभार

डीआईएमटीएस को ट्रैफिक कंट्रोल सेंटर हेतु ₹ 36 लाख के मासिक शुल्क पर जिसे डीआईएमटीएस के आईएम बनने पर सकल राजस्व के तीन प्रतिशत में जोड़ दिया जाएगा तकनीकी सलाहकार तथा पर्यवेक्षक एजेन्सी नियुक्त किया गया । लेखापरीक्षा जाँच मे पता चला कि डीआईएमटीएस अप्रैल 2011 में आईएम के स्थान पर आया। यद्यपि प.वि. ने आईएम समझौते के बाद भी बैकएण्ड प्रबन्धन प्रभारों हेतु ₹ 36 लाख का भुगतान (एवीएलएस समझौते के अनुसार) जारी रखा । डीआईएमटीएस को बैकएण्ड प्रबन्धन के रूप में 06 अप्रैल 2011 से 30 नवम्बर 2011 की अवधि के लिए ₹ 3.11 करोड़ की धनराशि का आईएम शुल्क में इसे जोड़े बिना भुगतान किया गया जो अनियमितितापूर्ण था तथा परिहार्य व्यय था ।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि आईएम समझौते के अनुबन्ध 6 के अनुसार एवीएलएस हेतु बैकएण्ड प्रबन्धन सेवा प्रभारों को क्लस्टर समूह के 1000 बसों की संख्या के स्तर तक पहुँचने पर आईएम शुल्क में से घटाया जाएगा । दिनांक 15.02.2012 को हुई सीएस समिति की बैठक में यह निर्णय लिए जाने के बाद कि निर्धारित प्रभार भुगतान किए जाएँगें, समझौतें में निर्धारित वृद्धि के आधार पर शुल्क में कोई बढ़ोत्तरी नहीं हुई है ।

उत्तर से लेखापरीक्षा में दिए गए इस तर्क का समाधान नहीं होता कि वित्त मंत्रालय ने बैकएण्ड मैनेजमेन्ट प्रभारों हेतु डीआईएमटीएस की नियुक्ति का अनुमोदन ₹ 36 लाख प्रतिमाह पर किया आईएम तन्त्र के होने तक जिसके बाद इसे आईएम शुल्क में जोड़ दिया जाना था ।

(च) ₹ 1.00 करोड़ का अनियमिततापूर्ण व्यय

यह पाया गया कि प.वि. ने 2010-11 से एवीएलएस परियोजना के अन्तर्गत सेवा प्रभारों के भुगतान हेतु योजना के अन्तर्गत नए शीर्ष का आरंभ करने का प्रस्ताव किया तथा वर्ष 2009-10 हेतु डीआईएमटीएस को योजना शीर्ष एमएच-2041 डी1 (4) (2) (4) ओ.ई. से भुगतान किया जाए। यद्यपि प.वि. ने वर्ष 2010-11 हेतु नए शीर्ष के आरंभ करने की प्रक्रिया का प्रारंभ नहीं किया तथा खातों के एक भिन्न शीर्ष से एवीएलएस परियोजना के पुनःआरम्भ हेतु ₹ एक करोड़ की धनराशि जारी की

(फरवरी 2011) । इस प्रकार, ₹ एक करोड़ का व्यय व्यवसाय नियमावली[10] के उल्लंघन की दृष्टि से यह अनियमिततापूर्ण था ।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि एसवीएलएस परियोजना को जन परिवहन बसों में एक समयबद्ध ढंग से क्रियान्वित करने के क्रियान्वयन हेतु माननीय उच्च न्यायालय के निर्णय को ध्यान में रखते हुए उसने एमएच - 2041 डी 1(4)(2)(4) ओ.ई. से निधियों को पुनर्विनियोजित करने का विचार किया ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यह लेखापरीक्षा में दिए गए इस तर्क का समाधान नहीं करता कि खाता के एक नए शीर्ष का आरंभ करने के बजाय प.वि. ने एवीएलएस परियोजना निधि के पुनःआरम्भ हेतु वित्त वर्ष 2010-11 के दौरान एक अन्य शीर्ष अर्थात "एमएच -3075(1) (1) (3) अध्ययन परामर्श सेवाएँ से ₹ एक करोड़ जारी किए ।

(viii) वित्त विभाग द्वारा स्वीकृति प्रदान न किया जाना तथा इलेक्ट्रॉनिक टिकटिंग मशीन (इटीएम) से संबंधित निधियों का अवरोध

डीआईएमटीएस को इटीएम (न्यूनतम 5000 ईटीएम) तथा डिपो अवसंरचना का क्रय कर (ई.टी.एम.) परियोजना का क्रियान्वयन करना था, जिसके लिए प.वि.द्वारा वित्त मंत्रालय के अनुमोदन के बिना ₹ 8.00 करोड़ जारी किए गए (जुलाई 2011) प्रधान सचिव (वित्त) द्वारा इंगित किए जाने पर इसने डीआईएमटीएस को इस धनराशि को लौटाने का अनुरोध किया । यद्यपि डीआईएमटीएस ने केवल ₹ 5.40 करोड़ (मार्च 2012) वापिस किए चूंकि ₹ 86.95 लाख की धनराशि का उपयोग 503 ईटीएम के क्रय में उपयोग हो गया था तथा इसने बताया कि ₹1.72 करोड़ कुछ समय बाद ब्याज सहित लौटा दिए जाएँगे । यह भी देखा गया कि डीआईएमटीएस को यह सूचित किया गया था कि ईटीएम तथा अवसंरचना को एक चरणवार ढंग से वास्तविक आवश्यकता के अनुसार क्रय किया जाएगा, तब भी विभाग ने एकमुश्त धनराशि के रूप में ₹आठ करोड़ जारी किए, जिससे ₹ 5.41 करोड़ पर 9.25 प्रतिशत[11] प्रतिवर्ष की दर से नौ माह हेतु ₹ 31.45 लाख ब्याज की हानि हुई तथा 19 माह के लिए (जारी की तिथि से 31.10.2012 तक) ₹1.72 करोड़ पर ₹25.19 लाख की संभाव्य हानि हुई। इसके अतिरिक्त यद्यपि ईटीएम के प्रापण पर ₹ 86.16 लाख व्यय हुए, व्यय अनियमिततापूर्ण ही थे।

प.वि. ने बताया (अक्टूबर 2012 तथा मार्च 2013) कि सा.वि.नि.का नियम 140 विभागाध्यक्ष को सामान के प्रापण हेतु संपूर्ण शक्तियाँ प्रदान करता है तथा डीआईएमटीएस को भुगतान जारी करने हेतु वित्त मंत्रालय की पूर्वानुमति आवश्यक

[10] वि.स. के व्यवसाय नियम, 1993 का नियम 5 (2)(क) तथा 5 (6)(घ) (अनुलग्नक- IV)

[11] 241 दिनों से 1 वर्ष से कम की अवधि हेतु 9.25 प्रतिशत की दर से ब्याज, जैसा कि भारतीय स्टेट बैंक, स्थानीय मुख्यालय से प्राप्त हुआ ।

नहीं थी। इसमें आगे बताया गया कि डीआईएमटीएस को ईटीएम परियोजना हेतु ₹आठ करोड़ जारी करते समय डीटीसी 6200 बसों के सम्पूर्ण समूह तथा सभी क्लस्टर बसों को भी सम्मिलित करने का विचार किया गया था। जबकि डीटीसी ने परियोजना में भाग लेने हेतु सहमत नहीं हुआ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आवश्यक आदेश दिए बगैर अग्रिम भुगतान जारी करना सरकारी खातों के बाहर निधियों की पार्किंग के समान था जो इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि डीआईएमटीएस ने ₹ 86.95 लाख लागत के मात्र 503 ईटीएम का क्रय किया तथा अधिशेष धनराशि को लौटाने के बजाय उसका निवेश कर दिया। इसके अतिरिक्त सा.वि.नि. का संदर्भ देने पर यह भी अपेक्षित है कि समुचित प्रापण प्रक्रिया का पालन किया जाए, जो इस मामले में नहीं किया गया क्योंकि डीआईएमटीएस को यह कार्य नामांकन आधार पर दिया गया।

4.1.5.3 वाहनों के सड़क योग्य होने के प्रमाणन हेतु अवसंरचना का आधुनिकीकरण

इस योजना का उद्देश्य बुरारी में वाहन निरीक्षण ईकाई (वीआईयू) के पुराने उपकरणों का रखरखाव तथा उन्नयन करना तथा विभिन्न क्षेत्रों में व्यावसायिक परिवहन वाहनों के पंजीकरण तथा उपयुक्तता के विकेंद्रीकरण हेतु नए निरीक्षण तथा रखरखाव इकाईयों की स्थापना करना है।

प.वि. ने 2005 में बुरारी मे दो पूणर्तः स्वचालित वाहन परीक्षण लेन, सभी जाँच उपकरण तन्त्रबद्ध कर, का निर्माण किया था । परीक्षण तन्त्र हार्डवेयर तथा सॉफ्टवेयर स्थापत्य लचीला है तथा भविष्य में नए परीक्षणों के क्षेत्रों को आसानी से जोड़ने हेतु योग्य बनाने के लिए विस्तारित किया जा सकता है। लेखापरीक्षा ने निम्न बातें नोट की:-

(i) व्यावसायिक वाहनों हेतु स्वचालित वाहन परीक्षण व प्रमाणन लेन का क्रियान्वयन

प.वि. ने बुरारी में अपने वीआईयू का आधुनिकीकरण करने के उद्देश्य से नए उपकरण के अधिष्ठापन द्वारा मध्यम तथा भारी सवारी मोटर वाहनों हेतु निरीक्षण तथा प्रमाणन पर एक पाईलट निरूपण तन्त्र की स्थापना हेतु ऑटोमेटिव रिसर्च एसोसिएशन ऑफ इण्डिया (एआरएआई) का प्रस्ताव स्वीकार किया। यह प्रस्ताव व्यय वित्त समिति (ईएफसी द्वारा) सितम्बर 2003 में दो लेन हेतु (एक मीडियम ड्यूटी वाहनों के लिए तथा एक हेवी ड्यूटी वाहनों के लिए)₹ 248 लाख की लागत पर अनुमोदित किया गया। ए.आर.ए.आई. ने निविदा तथा विनिर्देश दस्तावेज तैयार करने हेतु परामर्शदाता के रूप में मैसर्स एनवायरनमेण्टल सिस्टम प्रॉडक्टस (ईएसपी) की सेवाएँ किराए पर लीं तथा इसे कार्य भी सौंप दिया। पाईलट निरूपण तन्त्र की

स्थापना जून 2005 में पूर्ण हुई। इस बीच प.वि. के अनुरोध पर ए.आर.ए.आई. ने एक सुरक्षा तथा उत्सर्जन परीक्षण लेन हेतु प्रस्ताव किया तथा प.वि. ने यह कार्य ए.आर.ए.आई. को ₹ 113.52 लाख की कुल लागत पर सौंपा जिसके लिए समझौते पर मार्च 2006 में हस्ताक्षर किए गए।

पहली दो लेनें फरवरी 2006 में तथा तीसरी मार्च 2007 में परिचालित की गई फरवरी 2006 में कई बार खराब हो जाने पर प.वि. ने लेनों के रखरखाव तथा संचालन का कार्य फरवरी 2008 में मैसर्स ईएसपी को पाँच वर्षों के लिए दे दिया। समझौते के अनुसार मैसर्स ईएसपी इण्डिया प्रा.लि. को सीधे वाहन स्वामियों से निर्दिष्ट वाहन परीक्षण शुल्क लेने की अनुमति प्रदान की गई।

प.वि. ने पुनः सितम्बर 2008 तथा मई 2009 में 4 परीक्षण लेनों के लिए ₹ 3.23 करोड़ (जिसे घटाकर ₹3.01 करोड़ कर दिया गया) तथा आटो रिक्शा तथा टैक्सी ईकाई हेतु चार अन्य लेनों हेतु ₹3.36 करोड़ (जिसे घटाकर ₹3.01 करोड़ कर दिया गया) की लागत पर मैसर्स ईएसपी को आदेश प्रदान किये। अतिरिक्त लेनों के लिए मैसर्स ईएसपी को ₹ 5.41 करोड़ अदा किए गए । मैसर्स ईएसपी ने दो लेनों को अप्रैल 2011 में परिचालित किया । इस प्रकार 2003 से अक्टूबर 2011 तक 11 परीक्षण लेनों में से केवल पाँच लेनों को परिचालित किया जा सका ।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि शेष छः अतिरिक्त परीक्षण लेनों हेतु सिविल, वैद्युत तथा मशीनी अधिष्ठापन कार्य प्रगति पर था। यद्यपि जबाव में कार्य के पूर्ण करने की किसी लक्ष्य तिथि का उल्लेख नहीं किया ।

(क) कार्य सौंपने में हुई अनियमितताएँ

अतिरिक्त परीक्षण लेनों हेतु कार्य सौंपने की प्रक्रिया में निम्नवत् अनियमितताएँ पाई गईः

- ईएफसी का अनुमोदन प्राप्त करने की आवश्यकता से बचने हेतु खरीद का बंटवारा कर दिया गया, क्योंकि आठ लेनों हेतु कुल लागत ₹ 7.94 करोड़ (₹ 3.23 करोड़, ₹ 3.36 करोड़ तथा ₹1.35 करोड़) थी।

विभाग ने बताया (मार्च 2013) कि खरीद का बंटवारा नहीं किया गया क्योंकि बुरारी के वीआईयू में चार लेनों तथा बुरारी के एआरयू की अन्य चार लेनों हेतु क्रय आदेश भिन्न वित्त वर्षों में प्रदान किए गए।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मैसर्स ईएसपी ने अतिरिक्त आठ लेनों (तिपहियां वाहनों के लिए दो लेने, लाईट ड्यूटी वाहनों के लिए चार लेने तथा हेवी ड्यूटी वाहनों के लिए दो लेनें) हेतु प्रस्ताव किया (मई 2008) । इसके अतिरिक्त प.वि. ने स्वयं पाया था (जुलाई 2008)कि प्रस्ताव को ईएफसी के विचार हेतु रा.रा.क्षे.दिल्ली

सरकार के वित्त विभाग को भेजा जाए क्योंकि आठ लेनों के लिए कुल लागत ₹ 6.45 करोड़ होगी तथा यह विदेशी मदों की क्रय से सम्बन्धित था ।

- प.वि. द्वारा (सितम्बर 2008)में चार परीक्षण लेनों हेतु तथा मई 2009 में अन्य चार परीक्षण लेनों हेतु आदेश प्रदान किए जाने के बाद मैसर्स ईएसपी द्वारा मशीनरी तथा उपकरण मार्च 2010 में पहुँचाए गए। अप्रैल 2011 तक केवल दो लेनें परिचालित की गई, परन्तु मशीनरी तथा उपकरणों की स्टॉक प्रविष्टि अभिलेखों में नहीं पाई गई।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि मशीनों को उसके द्वारा औपचारिक रूप से अधिग्रहित नहीं किया गया था, अतःइसकी स्टॉक में प्रविष्टि नहीं की गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मैसर्स ईएसपी लि. को देय धनराशि का 90 प्रतिशत अदा कर दिया गया था और मशीनें प.वि. के पास थी। इसके अतिरिक्त दो लेनों हेतु मशीनरी अधिष्ठापित की जा चुकी थी तथा उन पर परीक्षण किए जा रहे थे।

- प.वि. ने मैसर्स ईएसपी को प्रदान की जानेवाली सेवाओं हेतु औपचारिक समझौते को क्रियान्वित किए बिना ₹ 5.41 करोड़ (₹6.02 करोड़ का 90 प्रतिशत) का अग्रिम भुगतान किया ।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि समझौता फरवरी 2011 में क्रियान्वित किया गया।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि अग्रिम मार्च 2009 से फरवरी 2010 के दौरान दिए गए, जबकि उपरोक्त कार्यों को सम्मिलित करने हेतु अनुपूरक समझौते पर हस्ताक्षर फरवरी 2011 में किया गया।

- आवश्यक विनियोजन तथा पुनर्विनियोजन प्राप्त किए बिना आपूर्तिकर्त्ता को मुख्य शीर्ष 5055-डीडी-1 (1) (3) नए निरीक्षण पिट हेतु भूमि का क्रय, से अग्रिम का भुगतान किया गया।

प.वि. ने लेखापरीक्षा की अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा यह बताया कि व्यय को इस शीर्ष के अन्तर्गत दर्ज किया गया क्योंकि व्यय को दर्ज करने हेतु कोई अन्य शीर्ष उपलब्ध नहीं था।

- आपूर्तिकर्ता को मार्च 2009 में अदा किया गया ₹96.77 लाख का अग्रिम प्राप्ति मुख्य शीर्ष 0041- वाहनों पर कर, के नामें दर्ज किया ।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि यद्यपि यह संस्वीकृति आदेश व्यय को शीर्ष 0041 के अंतर्गत दर्ज करने हेतु जारी किया गया था, परन्तु वास्तविक व्यय 5055 (योजनागत), डी.डी.1(1) (3) के अंतर्गत दर्ज किया गया।

उत्तर तर्कसगत नहीं था क्योंकि प.वि. कोई ऐसे दस्तावेज प्रस्तुत नहीं कर पाया जिससे यह प्रमाणित हो कि वास्तविक व्यय 5055 (योजनागत), डी.डी.1(1) (3) के अंतर्गत दर्ज किया गया ।

- मैसर्स ई.एस.पी. इंक. ने परामर्शदाता के रूप में निविदा तथा विनिर्देशन दस्तावेज तैयार करने में ए.आर.ए.आई. की सहायता की। ए.आर.ए.आई.ने मैसर्स ई.एस.पी. इंक. को परियोजना हेतु निविदा में भाग लेने हेतु अनुमति दी तथा उन्हें कार्य सौंप दिया।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि उल्लंघन न होना सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व ए.आर.ए.आई. का था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प.वि. ने यह कार्य ए.आर.ए.आई. को सौंपा और इसलिए इसे सुनिश्चित करना चाहिए था कि सभी कोडीय औपचारिकताओं का पालन हो। इसके अतिरिक्त यह कार्य प.वि. की ओर से किया जा रहा था और तत्पश्चात भी उसने मैसर्स ई.एस.पी. इंडिया प्रा.लि. को नामांकन आधार पर इसी प्रकार के कार्यों का आवंटन जारी रखा।

- मार्च 2006 में प.वि. ने तीसरी परीक्षण लेन की स्थापना का कार्य ₹ 113.52 लाख की लागत पर ए.आर.ए.आई. को सौंपा जिसने यह कार्य नामांकन आधार पर निविदा प्रक्रिया के बिना मैसर्स इ.एस.पी. इंक. को सौंपा । इस प्रकार प.वि. ने संभाव्य विक्रेताओं से प्रतियोगी प्रस्ताव प्राप्त करने का अवसर खो दिया।

प.वि. ने बताया (मार्च 2013) कि चूंकि ए.आर.ए.आई. को सौंपी गई पिछले दो लेनें सार्वभौमिक निविदा प्रक्रिया के आधार पर प्राप्त की गई थीं, तीसरी लेन को भी उन्हीं को वर्तमान कार्य के विस्तार के रूप में मोल-तोल किए गए मूल्य पर सौंपा गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प्रत्येक लेन अन्य से स्वतंत्र थी, इसलिए यह एक नवीन कार्य था तथा इसे वर्तमान कार्य का विस्तार नहीं माना जा सकता था ।

(ख) सॉफ्टवेयर अद्यतन के लिए ₹15.62 लाख का अनुचित व्यय

मै. ई.एस.पी. फार्म 38, अर्थात फिटनेस के प्रमाण (सी.ओ.एफ) का निर्धारित फार्म, में वाहन परीक्षण रिपोर्ट जारी कर रहा था । इससे जनता में भ्रम बन गया क्योंकि वे सड़क पर अपना वाहन विभागीय बोर्ड द्वारा जारी किए गए उचित सी.ओ.एफ. प्राप्त किए बगैर ले गये। इसे देखकर, प.वि. ने मै. ई.एस.पी. इण्डिया प्रा. लि. को निर्धारित प्रारूप में परीक्षण रिपोर्ट जारी करने के लिए कहा। इसके लिए, मै.ई.एस.पी. इण्डिया प्रा.लि. ने अप्रैल 2008 में सॉफ्टवेयर संशोधित किया तथा ₹15.62 लाख के लिए बीजक प्रस्तुत किया (जुलाई 2008) तथा प.वि. ने मार्च 2009 में राशि का भुगतान किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि प.वि. तथा मै.

ई.एस.पी. इण्डिया प्रा.लि. के मध्य हुए अनुबंध के उपखण्ड 2.4.1 (ओ) के अनुसार,ठेकेदार को परीक्षण रिपोर्ट प.वि. द्वारा वांछित प्रारूप में प्रदान करना था । इस प्रकार साफ्टवेयर में संशोधन के लिए मै. ई.एस.पी. इण्डिया प्रा.लि. को ₹15.62 लाख का भुगतान अनुचित था।

प.वि. ने कहा (मार्च 2013) कि साफ्टवेयर को इस प्रकार डिजाईन किया गया था कि यह फार्म 38 में फिटनेस सर्टिफिकेट उत्पादित करता था तथा साफ्टवेयर संशोधित करना आवश्यक था ताकि मै.ई.एस.पी. इण्डिया प्रा.लि. केवल परीक्षण रिपोर्ट ही जारी करे।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मै. ई.एस.पी. इण्डिया प्रा.लि. ने अपने प्रस्ताव में परीक्षण रिपोर्टों को उत्पादित करने के लिए कहा था। इसके अतिरिक्त, परीक्षण रिपोर्ट के उत्पादन के लिए कोई नया डाटा/सूचना आवश्यक नहीं था, इसलिए सॉफ्टेवयर के संशोधन/अद्यतन की जरूरत नहीं थी।

(ग) फिटनेस का गैरभरोसेमंद प्रमाण पत्र (सी.ओ.एफ.)

मै. ई.एस.पी. इण्डिया प्रा. लि. ने वाहनों पर, सी.ओ.एफ. प्राप्त करने के लिए योग्य घोषित करने से पूर्व, विभिन्न परीक्षणों को संचालित करना था । परीक्षण लेनों की क्षमता,आठ घंटों में 18 से 22 वाहन प्रति पिट की थी । इस प्रकार अधिकतम 33 वाहन 12 घण्टो में प्रति पिट प्रतिदिन परीक्षित हो सकते थे, अर्थात 99 वाहन तीन पिटों पर । अप्रैल 2010 से मार्च 2011 के लिए सांख्यकीय परीक्षण के नमूना जाँच से पता चला कि मै.ई.एस.पी. ने तीन पिटों पर प्रतिदिन 300 से 459 वाहनों का परीक्षण किया (**अनुलग्नक 4.3**) ।

इसी प्रकार, संचालक को कम्प्रैस्ड नेचुरल गैस (सी.एन.जी.) चालित वाहन पर तृतीय पक्ष तकनीकी निरीक्षण (टी.पी.टी.आई.) के संचालन के लिए 8-15 मिनट की आवश्यकता थी अर्थात एक लेन पर एक घण्टे में अधिकतम आठ वाहनों का परीक्षण किया जा सकता था । यद्यपि, यह पाया गया कि मार्च 2012 के माह के दौरान मै. ई.एस.पी. इण्डिया प्रा. लि. ने कई अवसरों पर एक लेन पर एक घण्टे में 16 से अधिक वाहनों का परीक्षण किया(पिट संख्या 8) ।

इस प्रकार, पिट की क्षमता से अधिक वाहनों का निपटान, निर्धारित परीक्षणों की अपूर्णता तथा गैर-भरोसेमंद सी.ओ.एफ. के जारी होने का संकेत था ।

परिवहन विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि परीक्षण स्वचालित परीक्षण लेनों पर संचालित किए गए जो पूर्णतया कम्प्यूटर द्वारा नियंत्रित थे तथा उसी लेन पर साथ ही साथ टी.पी.टी.आई. संचालित किया गया। इसने आगे कहा कि उन्होंने सभी वाहनों का निरीक्षण, जिन्होंने दिए गए दिन पर फीस जमा करवाई थी, वाहनों के जमाव से बचने के लिए कार्य के घण्टों से अधिक कार्य करके किया।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि परीक्षण लेन की क्षमता आठ घण्टों में प्रति पिट 18 से 22 वाहन की थी, तथा लेखापरीक्षा ने दृष्टान्त पाये जहाँ संचालक ने प्रति घण्टा 26 वाहनों का निपटान किया।

(ii)सी.एन.जी द्वारा चालित वाहनों के परीक्षण के लिए तृतीय पक्ष तकनीकि निरीक्षण (टी.पी.टी. आई.) का लागू किया जाना

सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय (एम ओ आर टी एच) ने कम्प्रैस्ड नैचुरल गैस (सी.एन.जी.) चालित वाहनों के लिए मास ईमिशन स्टैन्डर्डस विनिर्दिष्ट किए (नवम्बर 2001) मै.ई.एस.पी. को मोटर वाहन अधिनियम के अर्न्तगत निर्धारित वाहन परीक्षण फीस (₹ 400,₹ 300,₹ 200 तथा ₹100 क्रमशः भारी, मध्यम, हल्के तथा दुपहिया/तिपहिया वाहन) सीधे वाहन मालिकों से चार्ज करने के लिए अनुमत किया गया। मै.ई.एस.पी. ने लोडिड मोड इमिशन सिस्टिम के चार सैटअप के रखरखाव प्रचालन तथा अधिष्ठापन के लिए प्रस्तावित किया (मई 2009) तथा परि.विभाग ने लोडिड मोड परीक्षण तथा टी.पी.टी.आई. का कार्य मै.ई.एस. पी.को भारी तथा हल्के व्यवसायिक वाहनों, मध्यम मोटर वाहनों, टैक्सियों तथा आटों रिक्शाओं क्रमशः₹ 1600,₹ 1200, ₹ 900,₹ 600 तथा ₹ 350 की दर पर (₹ 1000,₹ 800,₹ 600,₹ 250 तथा ₹ 150 पूनः निरीक्षण हेतु) सौंपा (अप्रैल 2010) जिसके लिए फरवरी 2011 में पूरक अनुबंध हस्ताक्षर किया ।

प.वि. ने कहा (मार्च 2013) कि उन्होने टी.पी.टी.आई के लिए स्टेट रोड ट्रन्सपोट अन्डरटेकिंग की एसोसिएशन (ए.एस.आर.टी.यू.) से दरों को कम करने के लिए कहा जिसके लिए ए.एस.आर.टी.यू. ने ना तो अपना निर्णय संप्रेषित किया न ही करार नवीकृत किया और इस बीच मैं.ईएस.पी.ने टी.पी.टी.आई. के साथ अन्य परीक्षण ए.एस.आर.टी.यू की तुलना में कम दरों पर संचालित करने का प्रस्ताव किया तथा इस प्रकार मै.ई.एस. पी. इण्डिया प्रा. लि. को कार्य को करने के लिए नामांकित किया गया । परि. वि ने यह भी कहा कि मै.इ.एस.पी. इण्डिया प्रा.लि. किसी अतिरिक्त फीस को चार्ज किए बगैर लोडिड मोड परीक्षण संचालित करने के लिए सहमत थी । यद्यपि लोडिड मोड परीक्षण के लिए कोई मशीनरी अभी तक लगाई नहीं गई थी ।

जवाब स्वीकार्य नहीं था चुंकि मार्च 2007 में एएसआरटीयु ने भी भारी व्यवसायिक वाहनों, हल्के व्यवसायिक वाहनों तथा मध्यम मोटर वाहनों के निरीक्षण (पुनः निरीक्षण) के लिए क्रमशः₹ 1280 (₹ 800), ₹ 960 (₹ 640) तथा ₹ 720 (480) की दर पर टी.पी.टी.आई. संचालित करने का प्रस्ताव किया था। इसके अतिरिक्त चूंकि मै ई.एस. पी. इण्डिया प्रा. लि. एक निजी कम्पनी थी,इसे नामांकन के आधार पर बिना सामान्य निविदा प्रक्रिया के कार्य सौंपा नहीं जा सकता था ।

(क) टी.पी.टी.आई. के लिए फीस का अप्राधिकृत उदग्रहण

मोटर वाहन अधिनियम 1988 की धारा 64 विनिर्दिष्ट करता है कि केन्द्र सरकार फिटनेस के प्रमाणपत्र के लिए इसके प्रकार, प्रभावकारिता की अवधि तथा फीस चार्ज करने के संबधं में नियम बना सकती है । केन्द्रीय मोटर वाहन नियम 1989 (सी.एम.वी.आर.) के नियम 81 के अनुसार वाहन फिटनेस प्रपाणपत्र के प्रदान किये जाने तथा नवीकरण हेतु परीक्षण् के लिए चार्ज करने योग्य फीस दुपहिया/तीपहिया, हल्के मोटर वाहन, मध्यम मोटर वाहन तथा भारी मोटर वाहन के लिए क्रमशः ₹100, ₹ 200, ₹300 तथा ₹ 400 है ।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अधिनियम के अन्तर्गत विभाग को सी.ओ.एफ. के लिए योग्य फीस के लागू/संशोधित करने का अधिकार नहीं है । यह भी पाया गया कि मै.ई.एस.पी. इंण्डिया प्रा.लि. ने निरीक्षण तथा प्रमाणन (आई.एवं.सी.) परीक्षण लेनों में लोडिड मोड ईमिशन सिस्टम के चार सैटअपों को अधिष्ठापित नहीं किया । इस प्रकार वाहन मालिको से मोटर वाहन अधिनियम के अन्तर्गत चार्ज करने योग्य फीस से अधिक चार्ज की गई फीस वाहन मालिकों पर अप्राधिकृत भार था तथा परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित लाभ हुआ।

प.वि. ने कहा (मार्च 2013) कि मो.वा. अधिनियम 1988 की धारा 111 (डी)में निर्धारित प्राधिकारियों द्वारा वाहनों के आवधिक परीक्षण् तथा निरीक्षण के लिए राज्य सरकार की नियम बनाने का अधिकार विनिर्दिष्ट था । इसके अतिरिक्त दिल्ली मोटर वाहन नियम 1993 का नियम 98 विनिर्दिष्ट करता है–"समय-समय पर आयुक्त (परिवहन) द्वारा इस संबंध में निर्धारित विधियों के अनुसार वाहनों के आवधिक परीक्षण तथा निरीक्षण संचालित किए जाएंगे।"

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि परि.वि. टी.पी.टी.आई. के लिए फीस के उदग्रहण के संबंध में जारी अधिसूचना की प्रति प्रस्तुत कराने में असफल रहा।

(iii) सुदूर संवेदन यंत्र (आरएसडी) तथा उसके परिचालन एवं रख-रखाव के लिए संविदा

प.वि.ने जुलाई 2010 में दिल्ली के सभी महत्वपूर्ण प्रवेश बिन्दुओं पर गतिशील वाहनों से निकलने वाले प्रदूषण को रोकने के लिए "सुदूर संवेदन यंत्र" को लगाने का प्रस्ताव रखा था । आयोजना विभाग (सितम्बर 2010) ने बिल्ड ओन आपरेट एण्ड ट्रांसफर (बीओओटी) के आधार पर प्रायोगिक परियोजना के लिए केवल एक आरएसडी की सिफारिश थी यद्यपि प.वि. के पास आरएसडी को परिचालित करने एवं बनाये रखने का ज्ञान नहीं था। हालाँकि प.वि.ने प्रत्यक्ष अथवा किराया खरीद के आधार पर 19 आरएसडी की खरीद के लिए प्रस्ताव रखा था। प.वि. ने पश्चिम बंगाल (जो कि आरएसडी की खरीद प्रक्रिया में शामिल थी) की निविदा के आधार पर वैश्विक निविदा तैयार किया था तथा इसे मई 2011 में पूर्णता खरीद अथवा बीओओटी के आधार पर आरएसडी की आपूर्ति, परिचालन एवं रख-रखाव के

लिए जारी किया था। इसने विज्ञापन पर ₹22.07 लाख का व्यय किया था परन्तु परियोजना के लिए एक मात्र अकेली बोली को प्राप्त किया था। परियोजना हेतु 10 वर्षों के लिए प्रस्तावित कुल परिव्यय ₹245.41 करोड़ था।

प.वि. (मार्च 2013) ने कहा कि अब तक कोई आरएसडी उपकरण नहीं खरीदा गया था तथा बोली को रद्द कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त इसने कहा कि सीएमवीआर,1989 के नियम 126 के अधीन एआरएआई एक विधिक जाँच एजेंसी थी तथा वैश्विक निविदा एआरएआई से आरएसडी प्रौधोगिकी के अनुमोदन की शर्त के साथ जारी की गई थी।

प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सीएमवीआर, 1989 के नियम 126 में उल्लिखित है कि ट्रेलर एवं अर्द्ध-ट्रेलरों के अलावा मोटर वाहनों के प्रत्येक विनिर्माता अथवा आयातक को उनके द्वारा विनिर्मित अथवा आयातित किये जाने वाले वाहन का प्रोटोटाइप उसमें उल्लिखित विभिन्न एजेंसियों के द्वारा जाँच के लिए सौंपा जाना चाहिये था। लेखापरीक्षा में यह पाया गया है कि नियम में यह प्रावधान नहीं था कि आरएसडी के लिए एआरएआई की स्वीकृति जरूरी है ।

(क) मंत्रिमण्डल निर्णय से विचलन

यह पाया गया कि मंत्रिमण्डल (दिसम्बर 2007) ने दिल्ली के सीमांत क्षेत्रों में नियंत्रणाधीन प्रदूषण केन्द्रों (पीयूसी) की पर्याप्त संख्या खोलने के लिए अनुमोदन प्रदान किया था तथा राज्य के लिए प्रदूषण जाँच क्रियाविधियों पर निर्णय लेने हेतु अपने अनुमोदन को नामंजूर कर दिया था । इस प्रकार, प्रदूषण जाँच के लिए आरएसडी का अभिग्रहण मंत्रिमडल के निर्णय में इस सीमा तक का विचलन था ।

प.वि. (मार्च 2013) ने कहा कि आरएसडी का प्रस्ताव मंत्रिमण्डल के निर्णय की वजह से शुरू नहीं हुआ था । इसके अतिरिक्त इसने कहा कि आरएसडी परम्परगत उपकरण की अपेक्षा ज्यादा उपयुक्त पाया गया ।

प्रत्युत्तर स्वीकार्य नही था क्योंकि आरएसडी के साथ प्रदूषण जाँच के संदर्भ में एआरएआई ने स्पष्ट किया (मार्च 2009) कि "तत्र परम्परागत निरीक्षण एवं प्रमाणन (आई एवं सी)तकनीक का स्थान नहीं ले सकता है, बल्कि पूरक का कार्य कर सकता है । दूसरी ओर परम्परागत आई एवं सी तथा आर एस डी आँकडों के बीच कोई सहसम्बन्ध नहीं है।" एआरएआई ने आगे स्पष्ट किया कि दो पहिया वाहनों के वायु प्रदूषण की जाँच के लिए आरएसडी की क्षमता स्थापित नहीं हो पायी थी जिसके लिए परीक्षण के दौरान अभिग्रहण की दर केवल 30 प्रतिशत थी ।

(ख) आयोजना

प.वि. ने जनवरी 2009 में परियोजना का संप्रत्ययीकरण किया था । एआरएआई ने भारतीय परिदृश्य में प्रौधोगिकी को अमल में लाने से पहले आरएसडी का उपयोग करते हुए प्रायोगिक परियोजना को 6 से 12 महीने के लिए कार्यान्वित किए जाने

की सिफारिश की थी । स्वचालित प्रौधोगिकी हेतु अन्तर्राष्ट्रीय केन्द्र (आईसीएटी) ने आरएसडी के अभिग्रहण से पहले प्रयोगात्मक परीक्षण के लिए भी सुझाव दिया था । अगस्त 2009 में, लगभग 7 दिनों के प्रयोगात्मक परीक्षण करने के बाद प.वि. (जनवरी 2012) प्रायोगिक परियोजना के रूप में केवल एक आरएसडी की खरीद के लिए आयोजना विभाग की सलाह के विरूद्ध 10 वर्षों के लिए क्रमशः ₹ 37.81 करोड़ की संभावित लागत पर 19 आरएसडी की पूर्णतया खरीद के लिए तथा उसके परिचालन एवं रख-रखाव के लिए ₹207.60 करोड़ हेतु आगे बढ़ा ।

प.वि.ने विशेष प्रशासनिक प्रयासों एवं समय को बरबाद कर दिया था जिसका कि विभिन्न विधियों अर्थात् पणधारियों से विचार-विमर्श, अभिरूचि के लिए अभिव्यक्ति को आमंत्रित करना (ईओआई) अथवा प्रायोगिक परियोजना को अमल में लाना आदि का उपयोग करते हुए नई प्रौधोगिकी के बारे में पर्याप्त ज्ञान प्राप्त करने के लिए उपयोग किया जा सकता था । यह भी पाया गया था कि पीयूसी केन्द्रों में अपनायी गई सूदूर संवेदन यंत्र परम्परागत निरीक्षण एवं प्रमाणन(आई एवं सी) तकनीक का स्थान नहीं ले सकती थी । यह केन्द्रीय मोटर वाहन नियम[12] की शर्तों में न तो कानूनी रूप से पर्याप्त था और न ही इसके आँकड़ों का परम्परागत आई एवं सी के आँकड़ों से सहसम्बद्व किया जा सकता था । यह तंत्र बहु पंक्ति सड़कों तथा दो पहिया वाहनों के लिए गैर भरोसेमंद था और यह परिवेशी परिस्थितियों पर निर्भर था ।

इसके अतिरिक्त पश्चिम बंगाल की सरकार के द्वारा ₹ 6.75 लाख प्रतिमाह की संभावित व्यय के साथ 36 महीनों के लिए बीओओटी के आधार पर निविदा बोली आमंत्रित की गई थी जिसमें उपकरण एवं परिचालन तथा रख-रखाव की लागत शामिल थी जो कि प.वि. की लागत से बहुत कम थी ।

प.वि. ने (मार्च 2013) में कहा कि प्रौधोगिकी को सीएमवीआर, 1989 के नियम 116 के अन्तर्गत जारी नोटिसों/निर्देशों के अनुसार सकल प्रदूषक की पहचान करना था ।

प्रत्युत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि आरएसडी परीक्षणों पर आधारित चालान कानूनी रूप से प्रभावी नहीं था क्योंकि केन्द्रीय मोटर वाहन नियम, 1989 के नियम 116 के उपनियम (3) के अनुसार वाहनों आदि के लिए धूम्र उत्सर्जन एवं कार्बन मोनो ऑक्साइड स्तर का मापन प्रधान नियमों के नियम 126 में उल्लिखित किसी एजेंसी के द्वारा अथवा राष्ट्रीय पर्यावरण इंजीनियरिंग अनुसंधान संस्थान, नागपुर के द्वारा अनुमोदन प्राप्त किसी मापक के द्वारा की जानी चाहिए थी बशर्ते कि इस प्रकार की जाँच एजेंसी ने मापन मापकों के अनुमोदन के लिए आईएसओ अथवा ईसीई मानकों एवं क्रियाविधियों का पालन किया हो ।

[12] केन्द्रीय मोटर वाहन नियमावली 1989 का नियम 116 के उपखण्ड (3)

4.1.5.4 अध्ययन एवं परामर्श सेवा

इस योजना का उद्देश्य उपलब्ध आँकड़ा/सूचना को यह जानने के लिए प्रासंगिक बनाना है कि परिवहन की नई प्रणाली अथवा विद्यमान परियोजनाओं में परिवर्तन संभव है और यदि ऐसा है तो क्या यह वित्तीय रूप से व्यवहार्य है एवं क्या इससे समाजिक लाभ मिलेगा ।

(i) ₹0.23 करोड़ के बजट राशि का अप्राधिकृत विपथन

वर्ष 2011-12 की अवधि के दौरान डीओटी ने एमएच- 3075 (योजना) डी4 (1) (3)-अध्ययन एवं परामर्श के अन्तर्गत ₹82.52 लाख का व्यय किया था । ₹82.52 करोड़ के इस व्यय में 'ऑनलाइन लाइसेंसिंग सुविधा के प्रचार के लिए रेडियो अभियान- पर ₹22.71 लाख का व्यय शामिल था जो कि अध्ययन एवं परामर्श से संबंधित नहीं था । इस प्रकार, ₹0.23 करोड. के व्यय का विपथन हुआ ।

प.वि. ने कहा कि अध्ययन एवं प्रशिक्षण के बीच एक बारीक सीमा-रेखा थी तथा विज्ञापन को सामान्य लोक चेतना हेतु डीओटी की विभिन्न सेवाओं के संबंध में आनलाइन सुविधाओं का उपयोग करने के लिए डीएवीपी की अनुमोदित दर जारी किया गया था ।

इनका प्रत्युत्तर तर्क संगत नही है क्योंकि अध्ययन एवं परामर्श से संबंधित ₹ 0.23 करोड़ का व्यय योजना के उद्देश्यों में शामिल नहीं था जिसके लिए इसका विचार -विमर्श किया गया था।

4.1.5.5 आईएसबीटी को भीड़-भाड़ मक्त बनाना एवं उसका यौक्तिकीकरण करना, बस टर्मिनलों एवं डिपो का विकास तथा दिल्ली परिवहन अवसंरचना विकास (डीटीआईडीसी) को ऋण

रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार ने अगस्त 2010 में कम्पनी अधिनियम, 1956 के अन्तर्गत डीटीआईडीसी के नाम से पूर्ण स्वामित्त वाली एक अलग कानूनी निकाय की स्थापना की थी जिसे परिवहन अवसंरचना का सृजन, विकास, वित्तीयन एवं रखा-रखाव की पूर्ण जिम्मेदारी के अतिरिक्त आईएसबीटी के बस अड्डों एवं डिपो के परिचालन, प्रबंधन तथा रख-रखाव की बढ़ती आवश्यकताओं का प्रबंध करने हेतु वित्तीय एवं प्रशासनिक स्वायत्तता प्रदान की गई थी ।

लेखापरीक्षा के लिए तीन योजनाओं- अन्तर्राज्यीय बस टर्मिनलों (आईएसबीटी) को भीड़-भाड़ मुक्त बनाना एवं उनका यौक्तिकीकरण करना 'बस टर्मिनलों एवं डिपो का विकास' एवं 'डीटीआईडीसी को ऋण' का चयन किया था । अन्तर्राज्यीय यात्रियों/वाणिज्यिक यातायात को हाथ में लेने का उनका उद्देश्य यह है कि दिल्ली के बाहर रहने वाले नागरिकों को अपने अपेक्षित गन्तव्यों हेतु बस पकड़ने के लिए ज्यादा यात्रा न करना पड़े, दिल्ली में प्रवेश करने वाली एवं दिल्ली से बाहर जाने वाली अन्य राज्यों की डीजल बसों से निकलने वाले वायु प्रदूषकों को रोकने के

लिए, कश्मीरी गेट आईएसबीटी के अतिरिक्त बोझ को कम करने के लिए तथा उपयुक्त स्थलों पर भूमि की उपलब्धता के अन्तर्गत नये आईएसबीटी का निर्माण वाह्य स्रोत से कराने हेतु, डीटीसी की सेवाओं में सुधार के लिए दिल्ली में उपयुक्त स्थलों पर बस टर्मिनलों एवं डिपो का विकास करना है ताकि यात्रा की सुविधा को बढ़ाया जा सके । डीटीआईडीसी को विकास का कार्य लेने एवं आईएसबीटी के विकास के लिए खर्चों की पूर्ति हेतु ₹60.00 करोड़ स्वीकृत किया गया था ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष की आगे के पैरों में चर्चा की गई है ।

(i) आईएसबीटी, कश्मीरी गेट के नवीकरण एवं उन्नयन हेतु डीआईएमटीएस को ₹48.39 करोड़ का अप्राधिकृत भुगतान

डीआईएमटीएस (दिसम्बर 2009) के द्वारा कश्मीरी गेट स्थित आईएसबीटी के उन्नयन एवं नवीकरन हेतु मुहरबंद बोली आमंत्रित की गई थी । प.वि. ने जून 2010 में मेसर्स नागर्जुन कॉन्स्ट्रक्शन कम्पनी (मेसर्स एनसीसी) की निविदा को ₹73.19 करोड़ पर स्वीकार किया था । हालांकि, यह पाया गया कि परियोजना प्रबंधन परामर्श के लिए प.वि. एवं डीआईएमटीएस के बीच समझौते पर जून 2010 में हस्ताक्षर किया गया था । इस प्रकार प.वि. के साथ किसी समझैते पर हस्ताक्षर करने से पूर्व अर्थात् दिसम्बर 2009 में डीआईएमटीएस के द्वारा निविदाएं आमंत्रित करना एवं फरवरी 2010 में उन्हें खोलना एवं आगे बढ़ाना अनियमित था।

इनके अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि प.वि. एवं डीटीआईडीसी मेसर्स एनसीसी के द्वारा किए जाने वाले निर्माण कार्यों के लिए डीआईएमटीएस को भुगतान कर रहे थे जो कि अनियमित था क्योंकि आईएसबीटी के नवीकरण के लिए प.वि. एवं मेसर्स एनसीसी के बीच समझौता हुआ था । इसके अतिरिक्त चूँकि डीटीआईडीसी एवं एनसीसी अथवा डीटीआइडीसी एवं डीआईटीएमएस के बीच कोई समझौता नहीं हुआ था इसलिए डीटीआईडीसी मेसर्स एनसीसी आथवा डीआईएमटीएस को भुगतान करने के लिए प्राधिकृत नहीं थी ।

परियोजना प्रबंधन परामर्श (पीएमसी) प्रभारों हेतु ₹6.75 करोड़ भुगतान करने के अतिरिक्त प.वि. एवं डीटीआईडीसी ने डीआईएमटीएस को ₹47.50 करोड़ का भुगतान किया था । लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दर्शाया गया है ।

(i) डीटीआईडीसी जो इस समय नवीकरण एवं उन्नयन के लिए भुगतान कर रही है उसका कार्य की प्रगति, शिल्पकारी एवं गुणवत्ता आदि के ऊपर कोई नियंत्रण नही है जिसके परिणाम स्वरूप फरवरी 2011 में पूर्ण किए जाने वाला निर्माण- कार्य अभी भी (अगस्त 2012) अपूर्ण था । निर्माण-कार्य का केवल 66 प्रतिशत भाग पूर्ण हुआ था जबकि डीआईएमटीएस को ₹ 47.50 करोड़ का भुगतान किया गया था ।

डीटीआईडीसी मेसर्स एनसीसी अथवा डीआईएमटीएस के विरूद्ध कोई भी कार्यवाही करने की स्थिति में नहीं था क्योंकि यह समझौते का पक्षकार नहीं था । इसके अतिरिक्त यह स्पष्ट नहीं था कि क्या प.वि. एवं डीआईएमटीएस के बीच किया गया अंतिम समझौता रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार के विधि विभाग के नियमों से बिल्कुल मेल खाता था ।

इस प्रकार डीआईएमटीएस को जुलाई 2012 तक ₹ 47.50 करोड़ का किया गया भुगतान अनियमित था ।

(ii) प.वि. एवं डीआईएमटीएस के बीच हुए समझौते के अनुसार परियोजना का प्रबंधक परियोजना की वास्तविक लागत का पाँच प्रतिशत पारिश्रमिक पाने का हकदार था । इसके अतिरिक्त परियोजना का प्रबंधक नियोजन, रूपरेखा संरचनात्मक नक्शा एवं वास्तुकला फीस के लिए परियोजना की अनुमानित लागत/वास्तविक लागत के तीन प्रतिशत फीस पाने का हकदार था । इस प्रकार डीआईएमटीएस को कुल देय फीस ₹5.86 करोड़ (₹73.19 करोड़ का 8 प्रतिशत) थी । परन्तु अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि डीटीआईडीसी ने डीआईएमटीएस को जुलाई 2012 तक परामर्श फीस हेतु ₹6.75 करोड़ का भुगतान पहले ही कर दिया था । इस प्रकार प.वि./डीटीआईडीसी ने डीआईएमटीएस को ₹0.89 करोड़ के आधिक्य पारिश्रमिक का भुगतान पहले ही कर दिया था ।

प.वि. ने कहा कि (मार्च 2013) माननीय मुख्यमंत्री की अध्यक्षता वाली व्यय वित्तीय समिति (ईएफसी) ने अपनी 5 अप्रैल 2010 की बैठक में अन्य बातों के साथ-साथ कश्मीरी गेट स्थित आईएसबीटी के फेज -1 के लिए ₹74.89 करोड़ राशि की सफल बोली और ₹70.47 करोड़ के अनुमानित लागत पर 5 प्रतिशत की दर पर डीआईएमटीएस के लिए परियोजना प्रबंधक पारिश्रमिक की मंजूरी दी थी । कश्मीरी गेट स्थित आईएसबीटी के पुनर्विकास/उन्नयन के लिए डीआईएमटीएस को भुगतान परिवहन विभाग एवं डीआईएमटीएस के बीच हस्ताक्षरित परियोजना प्रबंधन परामर्श कार्य (पीएमसी) समझौते के अनुसार किया गया था । प.वि. ने आगे कहा कि मेसर्स एनसीसी के साथ जो समझौता हुआ था उस पर प.वि. के द्वारा हस्ताक्षर किया गया था । परियोजना प्रबंधक के रूप में डीआईएमटीएस की यह जिम्मेदारी थी कि वह निमार्ण कार्य के प्रगति के साथ-साथ उसकी गुणवत्ता एवं शिल्पकारी को सुनिश्चित करे एवं डीटीआईडीसी को निर्माण-कार्य की पूर्णता के संबंध में उपरोक्त ठेकेदार के ऊपर समय का विस्तार प्रदान करते समय परिवहन विभाग एवं मेसर्स एनसीसी के बीच हस्ताक्षरित सुविधा समझौते की विभिन्न उप-धाराओं के अनुसार कार्यवाही करनी चाहिए थी ।

प.वि. का यह प्रत्युत्तर लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को इस बात के लिए समर्थ बनाता है कि डीआईएमटीएस के द्वारा प.वि. के साथ समझौते पर न केवल हस्तक्षर करने से पूर्व बल्कि कश्मीरी गेट स्थित आईएसबीटी के नवीकरण हेतु 5 अप्रैल 2010 के ईएफसी निर्णय के पहले ही निविदा जारी कर दी गई थी ।

जबकि तथ्य यह है कि प.वि. एवं मेसर्स एनसीसी के बीच आईएसबीटी के पुनर्विकास उन्नयन के लिए संविदा पर हस्ताक्षर किया गया था । इसलिए मेसर्स एनसीसी को डीआईएमटीएस के माध्यम से किए जाने वाले भुगतान को लेखापरीक्षा में न्याय संगत नहीं सिद्ध किया जा सका ।

इनका प्रत्युत्तर भी स्वीकार्य नही है क्योंकि प.वि. के द्वारा मेसर्स एनसीसी लिमिटेड को उन्नयन/पुनर्विकास के लिए निर्माण-कार्य को सौपा गया था । इसलिए ठेकेदार को प्रत्यक्ष भुगतान न करके डीआईएमटीएस के माध्यम से करना ही न्याय संगत नहीं था ।

(ii) आनन्द विहार तथा सराय काले खाँ स्थित आईएसबीटी के लिए डीआईएमटीएस को ₹ 7 करोड़ का अनियमित भुगतान

रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार ने आनन्द विहार तथा सराय काले खाँ स्थित आईएसबीटी के पुनर्विकास के लिए डीआईएमटीएस को परियोजना प्रबंधन परामर्शदाता के रूप में नियुक्त किया था तथा इसने अप्रैल 2008 में ₹ 2 करोड से ₹ 7 करोड़ तक एवं अक्टूबर 2008 में ₹5 करोड़ जारी किया था ।

यह पाया गया कि प.वि. एवं डीआईएमटीएस के बीच जून 2010 में परियोजना प्रबंधन परामर्श (पीएमसी) कार्य के लिए समझौते पर हस्तक्षर किया गया था जबकि डीआईएमटीएस को बहुत पहले ही ₹7 करोड़ (अप्रैल 2008 में ₹2 करोड़ एवं अक्टूबर 2008 में ₹5 करोड़) जारी कर दिया गया था ।

डीटीआईडीसी (सितम्बर 2012) ने कहा कि पीएमसी पर हस्ताक्षर करने से पहले ही डीआईएमटीएस को जारी किया गया भुगतान निबंधन एवं शर्तों के अनुसार था तथा इसे सक्षम प्राधिकारी द्वारा मंजूरी प्राप्त थी । इनका प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंत्रिमण्डल ने इस पर निर्णय सितम्बर 2008 में दिया था जबकि डीआईएमटीएस को अप्रैल 2008 मे ही ₹2 करोड़ जारी कर दिया गया था ।

प.वि. ने कहा (मार्च 2013) कि 22 सितम्बर 2008 के मंत्रिमण्डल निर्णय सं. 1467 के अनुसार मंत्रिपरिषद ने डीआईएमटीएस को अन्य बातों के साथ-साथ आनन्द विहार एवं सराय काले खाँ स्थित आईएसबाटी के आयोजना निर्माण, परियोजना प्रबंधन परिचालन, रख-रखाव, रूप रेखा एवं उनके उन्नयन / पुनर्विकास को कर्यान्वित करने की जिम्म्दारी सौपी थी ।

जबकी तथ्य यह है कि मंत्रिमडल निर्णय के पूर्व ही डी आई एम टी एस को आनन्द विहार एवं सराय काले खाँ स्थित आई एस बी टी के उन्नयन/पुनर्विकास के लिए ₹2 करोड़ (अप्रैल 2008) में जारी किया गया था ।

(iii) वसंत कुन्ज स्थित बस अड्डा के विकास के विषय में ₹ 20.36 करोड़ राशि का निधि का अवरोधन

डीडीए ने जनवरी 2011 में डीओटी को वसंत कुन्ज में बस अड्डा अथवा डिपो के निर्माण के लिए ₹20.36 करोड़ की अनंतिम लागत पर 38900 वर्ग मीटर माप का एक भूखण्ड आबंटित किया था । इसका भुगतान फरवरी 2011 में डीओटी की ओर से डीटीसी के द्वारा किया गया था ।

इस भूमि का भौतिक निरीक्षण डीडीए, डीओटी, डीटीआईडीसी एवं डीआईएमटीएस के अधिकारियों के एक दल द्वारा मई 2011 में किया गया था जिसमे यह पाया गया था कि इस भूमि पर मंदिर, नाला, टैक्सी अड्डा एवं नल–कूप आदि के द्वारा अतिक्रमण कर दिया गया था इसके बावजूद भी डीओटी ने जून 2011 में इस भूमि को अपने अधिकार में ले लिया था । प.वि. भी मार्च 2012 में जान गया था कि इस भूमि के स्वामित्व पर मुकदमा चल रहा था यद्यपि ₹20.36 करोड़ के भुगतान करने के 14 महीने (सितम्बर 2012) के बाद भी प.वि. ने कोई वैकल्पिक भूमि प्राप्त नहीं की ।

प.वि. ने (मार्च 2013) कहा कि सरकार डीडीए के साथ मिलकर भूमि को शीघ्रातिशीघ्र अतिक्रमण मुक्त कराने एवं इस भूमि के हिस्से को सीमांकित करने का सभी प्रयास कर रही थी जिस पर मुकदमा चल रहा था । प.वि. ने आगे कहा कि वह डीडीए से अतिरिक्त भूमि प्राप्त करने के लिए गम्भीर प्रयत्न कर रहा था । मुक्त भूमि पर बस डिपो के निर्माण या वैकल्पिक भूमि प्राप्त करने के लिए प.वि. के द्वारा डीडीए से परामर्श के पश्चात् वसंत कुन्ज मामले पर अंतिम निर्णय लिया जाएगा ।

इनका प्रत्युत्तर लेखा परीक्षा प्रेक्षणों के प्रतिकूल नही है ।

निष्कर्ष

प.वि. को अन्तर्राज्यीय परिवहन साधनों के अतिरिक्त दिल्ली में बढ़ती जनसंख्या एवं यातायात माँग को ध्यान में रखते हुए समुचित परिवहन साधनो की सुनिश्चितता के लिए अध्यादेश जारी किया गया था । प.वि. ने अपने उत्तरदायित्वों को निभाने के लिए 11वी पंचवर्षीय योजना अवधि के दौरान 20 स्कीमों को अपने अधीन लिया था । प.वि. ने इसके अधिकांश तकनीकी कार्यों को निजी संगठनों के माध्यम से पूरा किया था क्योंकि इसके पास उनके परिचालन अथवा यहां तक कि नियंत्रण एवं निगरानी की क्षमता का अभाव था । प.वि. ने संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए नामांकन के आधार पर डीआईएमटीएस अथवा ईएसपी जैसे निजी निकायों को अपारदर्शी एवं अप्रतिस्पर्धी तरीके से नियुक्त किया था । इसने नियमों अथवा संहिता के प्रावधानों का पूर्णतया उल्लंघन करते हुए, मंत्रिमण्डल निर्णयों,

दिशा-निर्देशों, सीवीसी आदेशों एवं औचित्य को मात देते हुए इन निकायों का पक्ष लिया था ।

प.वि. न तो अपने अभीष्ट सेवाओं को प्रदान करने में समर्थ रहा और न ही सरकार अथवा वाहन उपयोगकर्ताओं के हितो की पूर्ति एवं दिल्ली में परिवहन क्षेत्र में अपनी अधिदेशित भूमिका के पालन को सुनिश्चित करने में समर्थ रहा ।

सिफारिशें

- आबंटन से अधिक व्यय न हो इसको सुनिश्चित करने के लिए प.वि. को अपने बजटीय नियंत्रण को मजबूत करना चाहिए ।
- प.वि. को लोकहितों की रक्षा करने हेतु निर्माण-कार्य/परामर्श/अध्ययन के अभ्यर्पण में सरकारी नियमों एवं क्रियाविधियों का पालन करना चाहिए ।
- परिवहन साधनों के मूल्यांकन एवं प्रबंधन के लिए एक स्वतंत्र तकनीकी प्रकोष्ठ स्थापित किया जाना चाहिए ।
- विभाग को अपने आकार एवं विविध क्रिया-कलापों के अनूरूप एक आन्तरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र विकसित करना चाहिए ।

4.2 आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति का प्रबंध करने में खाद्य, आपूर्ति तथा उपभोक्ता मामले विभाग की भूमिका पर सीसीओ आधारित लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

अभीष्ट लाभार्थियों को आवश्यक वस्तुओं के समयपूर्ण वितरण के प्रबंध में खाद्य आपूर्ति तथा उपभोक्ता मामले विभाग की भूमिका का मूल्यांकन करने हेतु मुख्य नियंत्रक अधिकारी (सीसीओ) पर आधारित एक लेखापरीक्षा आयोजित की गई ।

विभाग द्वारा ए.पी.एल. (स्टाम्परहित) श्रेणी के उन लाभार्थियों को राशन कार्ड जारी किए जा रहे थे जिन्हें एस.एफ.ए. तथा केरोसिन तेल प्रदान नहीं किए जा रहे थे । लाभार्थियों की पहचान के लिए विभाग द्वारा कोई व्यावहारिक लक्ष्य नहीं अपनाए गए थे । 12 वर्षों से अधिक बीत जाने पर भी विभाग मार्च 2000 में भा.स. द्वारा दर्शाए गए आंकड़ों पर निर्भर था और वर्ष के दौरान नए कार्डों को जारी करने हेतु कोई अधिसूचना जारी नहीं की गई थी ।

राशन कार्डों के जारी करने, नवीकरण/समीक्षा तथा संशोधन का तन्त्र दोषपूर्ण था क्योंकि विभाग द्वारा वास्तविक लाभार्थियो को उनकी योग्यता, श्रेणी के अनुसार एस.एफ.ए का संवितरण को उचित ठहराने हेतु किसी दस्तावेज का रखरखाव नहीं किया जा रहा था ।

लाभार्थियों की संख्या के आधार पर दर्शाई गई एसएफए की अव्यावहारिकता के कारण विभाग भारत सरकार द्वारा आवंटित मात्राओं का पूर्ण उपयोग नहीं कर सका ।

लाभार्थियों की संख्या के आधार पर मानको से अधिक एफपीएस/केओडी का होना, अपर्याप्त विक्रेता सीमांत मूल्य तथा एफपीएस तथा लाभार्थियों की कीमत पर परिवहन प्रभारों की अनियमित वृद्धि के साथ-साथ वित्तीय रिटर्नों को बढ़ाने हेतु नितिगत निर्णयों पर अनुवर्ती कार्यवाही न करने से अजीवनक्षम संचालन परस्थितियाँ उत्पन्न हुई जिससे एफपीएस/केओडी के मालिकों द्वारा भ्रष्ट तरीके अपनाने तथा व्यवसाय बंद कर देने के खतरे उत्पन्न होते हैं ।

टीडीपीएस के अन्तर्गत खाद्यान्न का बर्हिस्राव रोकने, एफपीएस की अपर्याप्त निगरानी, तथा शिकायत निवारण तन्त्र में कमियाँ, विभाग में कमजोर आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली का होना दर्शाते हैं ।

विभाग कुछ अत्यावश्यक वस्तुओं के आकस्मिक मूल्य वृद्धि के मामलों में बहुत थोड़ी प्रवृत्तियों के अवरोध हेतु मुक्त बाजार मध्यस्थता के अन्तर्गत महत्वहीन गतिविधियॉ कर रहा था । अपनी मुक्त बाजार बिक्री योजना की प्रणाली संचालित करने हेतु विक्रेता, वर्तमान थोक मिलमालिकों तथा खुदरा विक्रताओं के डाटाबेस के अभाव में विभाग काला बाज़ारी की संभावित गतिविधियों को रोकने तथा आवश्यकता पड़ने पर अत्यावश्यक वस्तुओं के मूल्यों को स्थिर करने की स्थिति में नहीं था ।

4.2.1 प्रस्तावना

खाद्य आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग (विभाग) सार्वजनिक वितरण तथा आवश्यक वस्तुओं के व्यापार तथा वाणिज्य का प्रबंध संभालने हेतु 1962 में स्थापित किया गया था । इसका उद्देश्य आवश्यक वस्तुएँ अधिनियम 1955 और उसके अन्तर्गत बनाए गए विभिन्न नियंत्रण आदेशों को लागू कर उचित वितरण तथा उचित मूल्य पर आवश्यक वस्तुओं की उपलब्धता सुनिश्चित करना है ।

विभाग निर्दिष्ट खाद्य वस्तुओं (एसएफए) के मासिक आवंटन हेतु भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) को मांग पत्र देता है तथा दिल्ली राज्य नागरिक आपूर्ति निगम (डीएससीएससी) को उसे उठवाने तथा आगे लाभार्थियों के विभिन्न वर्गों में वितरण हेतु संबंधित फेयर प्राईस शॉप (एफपीएस) को पहुँचाने हेतु प्राधिकृत करता है । इसके लिए एफपीएस द्वारा एसएफए की लागत और यातायात प्रभारों से संबंधित धनराशि को अग्रिम रूप में डीएससीएससी के बैंक खाते में उनके मासिक आवंटन को प्राप्त करने के लिए जमा करना चाहिए। डीएससीएससी एसएफए की धनराशि एफसीआई को उठाई के समय अदा करता है तथा यातायात प्रभारों की धनराशि अपने पास रखता है । विभाग उचित वितरण तथा उचित मूल्यों पर आवश्यक वस्तुओं की उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु मुक्त बाजार संचालन के संबंध में गतिविधियाँ भी करता है ।

1142 पदों की स्वीकृत संख्या के विपरीत मार्च 2012 तक 624 व्यक्ति पद पर थे और 518 पद रिक्त थे । विभाग में 22 डीडीओ हैं जिनमें से 10 खाद्य तथा आपूर्ति की गतिविधियों से सम्बन्धित है ।

4.2.1.1 विभाग द्वारा संचालित योजनाएँ

विभाग निम्न योजनाओं को क्रियान्वित कर रहा है:

केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ (सीएसएस)

(i) उपभोक्ता जागरूकता कार्यक्रम

(ii) अन्नपूर्णा योजना

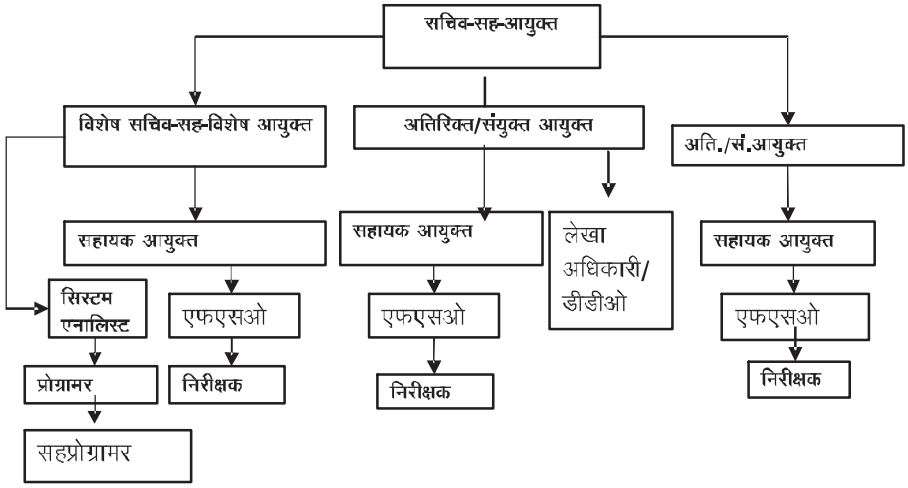
राज्य प्रायोजित योजना (एसएसएस)

(i) अन्नपूर्णा योजना (राज्य अंश)

4.2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

विभाग का अध्यक्ष सचिव-सह-आयुक्त होता है जिसकी सहायता एक विशेष सचिव-सह विशेष आयुक्त और दो अतिरिक्त आयुक्त करते हैं। नौ क्षेत्रों में से प्रत्येक का अध्यक्ष एक सहायक आयुक्त होता है और इनमें से प्रत्येक पुनः 70 सर्किलों (प्रत्येक संसदीय क्षेत्र के लिए एक) में विभाजित है , प्रत्येक सर्किल का मुखिया एक खाद्य आपूर्ति अधिकारी होता है ।

विभाग का संगठनात्मक ढाँचा निम्नलिखित है:



4.2.2 लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा कार्य प्रणाली

सी.सी.ओ. आधारित लेखापरीक्षा की गई जिसके अन्तर्गत विभाग तथा इसकी ईकाईयों की वित्तीय लेखापरीक्षा, अनुपालन लेखापरीक्षा तथा कार्य संचालन निष्पादन की समीक्षा को ऊपर से नीचे की ओर की विधि में किया गया ।

वर्ष 2011-12 के लिए सीसीओ आधारित लेखापरीक्षा का आयोजन बहु स्तरीय जोखिम आधारित सांख्यिकीय नमूना प्रति दर्शी के माध्यम से चयनित ईकाईयों में से किया गया ।

- विभाग का मुख्यालय
- नौ क्षेत्रीय कार्यालयों में से लाभार्थियों की संख्या के आधार पर चयनित दो कार्यालय सर्वाधिक लाभार्थी संख्या वाला एक क्षेत्र तथा सबसे कम लाभार्थी संख्या वाला एक क्षेत्र चुना गया है ।
- चयनित क्षेत्रों में से प्रत्येक के अन्तर्गत तीन सर्किल चुने गए थे। दो सर्किलों को क्षेत्रीय कार्यालयों के चयन के मापदण्डों के समान मापदण्डों के आधार पर चुना गया है तथा तीसरा चयनित सर्किल वह था जिसमें उस क्षेत्र के अन्तर्गत सभी सर्किलों की माध्य संख्या में लाभार्थी थे ।
- सर्किलों के चयन हेतु लागू किए गए मापदण्डों का पालन कर चयनित सर्किलों में से तीन एफपीएस तथा तीन केरोसिन ऑयल डिपो (के.ओ.डी) को चयनित किया गया।

जून 2012 में विभाग के सचिव-सह-आयुक्त के साथ हुई बैठक के साथ लेखापरीक्षा का आरंभ किया गया । फरवरी 2013 में लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा के लिए एक समापन सम्मेलन किया गया ।

4.2.2.1 लेखापरीक्षा मापदण्ड

आवश्यक वस्तुओं के आपूर्ति के प्रबंधन में विभाग के पुनरीक्षण को निम्न व्युत्पन्न मापदंडों के अनुसार परखा गया।

- आवश्यक वस्तुएँ अधिनियम, 1955,
- दिल्ली केरोसिन तेल नियंत्रण आदेश, 1962,
- दिल्ली विनिर्दिष्ट वस्तुएँ (वितरण विनियमन) आदेश 1981,
- लोक वितरण प्रणाली (नियंत्रण) आदेश, 2001
- सामान्य वित्तीय नियम 2005,
- दिशानिर्देश, सामरिक लक्ष्य, तथा उद्देश्य, जिन्हें प्राप्त करना है, तथा
- दिल्ली सरकार के व्यवसाय के लेनदेनो के नियम 1993 ।

4.2.3 सम्पूर्ण मानव संसाधन प्रबंधन

सभी जिलों में एफपीएस का पूर्ण स्वचालन प्रक्रियाधीन है, तथा जैसा कि आयुक्त द्वारा बताया गया है, जून 2013 तक पूर्ण किया जाना अपेक्षित है; अतः बाद की लेखापरीक्षाओं में सम्पूर्ण मानव संसाधन प्रबंधन को पृथक रूप से देखा जायेगा। हालांकि विभाग द्वारा की जा रही कार्यात्मक गतिविधियों के संदर्भ में मानव संसाधन प्रबंधन पर अभ्युक्तियों को आगे के अनुच्छेदों में उचित स्थानों पर सम्मिलित किया गया है ।

4.2.4 विभाग की सम्पूर्ण आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

4.2.4.1 विभाग में आन्तरिक नियंत्रण प्रक्रिया तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा तन्त्र की प्रणाली

रा.रा.क्षे.दि. का लेखापरीक्षा निदेशालय विभाग की आन्तरिक लेखापरीक्षा का आयोजन करता है । विभाग ने विभाग के प्रति बकाया अभ्युक्तियों की कुल संख्या के सम्बन्ध में समेकित सूचना उपलब्ध नहीं कराई ।

विभाग के मुख्यालय की आन्तरिक लेखापरीक्षा का 2009-10 तक आयोजन हो चुका था और अनुपालन हेतु 112 अनुच्छेद बकाया थे (जिसमें 1976-77 तक पुरानी अभ्युक्तियाँ थी) ।

नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के लेखों की आन्तरिक लेखापरीक्षा का आयोजन मार्च 2009 तक किया गया था और 11 अभ्युक्तियों (जिनमें से कुछ 1996-98 तक पुरानी हैं) के संबंध में अनुपालना का दिया जाना अभी शेष है । इसी प्रकार उत्तर-पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय के लेखों की लेखापरीक्षा का मार्च 2011 तक

आयोजन किया गया था और 23 अभ्युक्तियों की अनुपालना (इसमें भी 1996-97 के दौरान की गई लेखापरीक्षा की अभ्युक्तियाँ हैं) लेखापरीक्षा निदेशालय को दिया जाना अभी शेष था ।

4.2.4.2 आन्तरिक नियन्त्रण के अन्तर्गत अन्य मामले

विभाग में पदानुक्रम के किसी स्तर पर निर्धारित कार्यालय कार्यप्रणाली का अनुपालन नहीं किया गया । क्षेत्रीय तथा सर्किल कार्यालयों की क्रियात्मक आवश्यकता संबंधी गार्ड फाईल/आदेश को रखे न जाने से कार्यालय कार्यप्रणाली की नियमावली का अभाव और गंभीर हो गया ।

4.2.4.3 उत्तरदायित्व प्रणाली

विभाग में आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति से संबंधित गतिविधियों के क्रियान्वयन तथा निगरानी हेतु एक त्रिस्तरीय तन्त्र अर्थात मुख्य कार्यालय, क्षेत्रीय कार्यालय तथा सर्किल कार्यालय है । तथापि उक्त तीन स्तरों में समन्वय का अभाव पाया गया क्योंकि सभी क्रियारत ईकाईयाँ एकल ईकाईयों के रूप में कार्य कर रही हैं जैसा कि रिर्पोट के आगामी अनुच्छेदों में वर्णित है ।

4.2.4.4 सांविधिक लेखापरीक्षा के प्रति प्रतिक्रिया

मार्च 2011 के समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन सिविल तथा वाणिज्यिक, के पैरा 2.1 में विभाग की निष्पादन लेखापरीक्षा शामिल की गई । यद्यपि मार्च 2013 तक उन पर एक्शन टेकन नोट (ए.टी.एन.) की प्रतीक्षा की जा रही थी ।

मुख्य कार्यालय के लेखों की लेखापरीक्षा 2009-10 तक आयोजित की जा चुकी है और 10 लेखापरीक्षा अनुच्छेद अक्टूबर 2012 में बकाया थे। इसी प्रकार मार्च 2009 तक उत्तर पश्चिम क्षेत्रिय कार्यालय की लेखापरीक्षा की गयी और पांच अनुच्छेद बकाया थे।

विभाग ने वर्ष 2011-12 के लिए लाभार्थियों को एसएफए, केरोसिन तेल तथा सब्सिडी के आवंटन तथा वितरण के संबंध में आवश्यकता के अनुसार मांगी गयी विस्तृत सूचना प्रदान नहीं की ।

4.2.4.5 जालसाजी तथा भ्रष्टाचार के प्रति संवेदनशीलता

एसएफए तथा केरोसिन तेल के वितरण में सामयिकता, गुणवत्ता तथा साथ ही योग्य लाभार्थियों की पहचान से संबंधित मुद्दे सम्मिलित होते हैं । विभाग द्वारा किए गए पीडीएस दुकानों के निरीक्षणों की अपर्याप्त संख्या, नकली कार्डों को समाप्त करने हेतु लाभार्थियों का नवीकरण तथा समीक्षा न किया जाना, लाभार्थियों का अनुचित वर्गीकरण तथा वितरण तन्त्र में अपारदर्शिता से विभाग की गतिविधियाँ कालाबाजारी,

एसएफए एवं केरोसिन तेल की चोरी तथा/या विचलन के खतरों के साथ जालसाजी तथा भ्रष्टाचार के प्रति बहुत संवेदनशील हो जाता है ।

4.2.5 सम्पूर्ण निगरानी प्रणाली

- कोई प्रभावी निगरानी प्रणाली नहीं थी, जैसा कि खराब बजटीय नियंत्रण लाभार्थियों, वस्तुओं तथा पीडीएस केन्द्रों संबंधी आंकड़ो की अपर्याप्तता तथा अविश्वसनीयता तथा मुक्त बाजार प्रक्रियाओं के अंतर्गत विभाग की निष्क्रिय भूमिका से स्पष्ट होता है ।
- राशन कार्ड जारी करने तथा उनके पुनरावलोकन पर प्राप्तियों होती हैं । एफपीएस/केओडी के खोले जाने तथा नवीकरण होने पर भी राजस्व प्राप्त होता है । उपर्युक्त गतिविधियों के कारण देयताओं पर निगरानी रखने हेतु व्यवस्था दर्ज नहीं पाई गई ।
- विभाग को वित्त विभाग द्वारा आवंटित समस्त अनुदानों तथा विनियोजनाओं पर तथा इसके नौ क्षेत्रीय कार्यालयों में इसके पुनः संवितरण पर निगाह रखने के लिए, मुख्यालय के स्तर पर पर्याप्त निगरानी प्रणाली नहीं थी, जैसा कि आगे के अनुच्छेदों में चर्चा की गई है ।

विभाग ने बताया (मार्च 2013) कि आयुक्त (खा.एवं सं.) के स्तर पर पाक्षिक बैठकें होती थीं जिसमें सभी शाखाओं के अध्यक्ष सम्मिलित होते थे और जिसमें प्रवर्तन,एसएफए तथा केरोसिन के वितरण, नीति, नई योजनाओं, शिकायत निवारण से संबंधित मुद्दे उठाए गए और बेहतर प्रबंधन के लिए योजना बनाई गई । विभाग ने यह भी बताया कि वर्ष 2009-12 के दौरान प्रवर्तन शाखा ने आवश्यक वस्तुऐं अधिनियम, 1955 के प्रावधानो का उल्लंघन करने पर 69 एफआईआर दर्ज कराई । विभाग का उत्तर संतोष जनक नहीं है क्योंकि बजटीय नियंत्रण तथा लाभार्थियों के डाटाबेस, वस्तुओं तथा पीडीएस केन्द्रों के संबंधन में प्रभावी निगरानी प्रणाली नहीं पाई गई ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.2.6 वित्तीय प्रबंधन

पिछले पाँच वर्षों के दौरान संसाधन तथा निधियों का अनुप्रयोग **तालिका 4.2**: में दर्शाया गया है:

तालिका 4.2: संसाधन तथा निधियों का अनुप्रयोग

संसाधन (₹ लाख में)

प्राप्ति शीर्ष (बजट)	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
वेतन व भत्ते	1205.00	1995.00	2298.10	1975.50	2500.00
प्रशासन	397.75	530.75	563.24	536.00	562.54
केन्द्र अंश (सीएसएस)					
(i) उपभोक्ता जागरूकता कार्यक्रम	9.00	-	-	8.30	-
(ii) अन्नपूर्णा योजना	-	-	-	53.87	-
राज्य अंश: अन्नपूर्णा योजना	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

अनुप्रयोग (₹ लाख में)

व्यय शीर्ष	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
वेतन तथा भत्ते	1187.96	1907.37	2199.57	1978.12	2092.02
प्रशासन	374.36	515.50	374.97	467.16	509.72
केन्द्र अंश (सीएसएस)					
(i) उपभोक्ता जागरूकता कार्यक्रम	-	-	-	-	-
(ii) अन्नपूर्णा योजना	-	-	-	-	-
राज्य अंश: अन्नपूर्णा योजना	-	-	-	-	-

तालिका से स्पष्ट है कि यद्यपि सीएसएस (केन्द्र व राज्य अंश दोनों) के क्रियान्वयन के लिए संसाधन उपलब्ध थे, उनका उपयोग नहीं किया गया ।

सामान्य वित्तीय नियमों के नियम 48 के **अनुलग्नक- 2** के अनुसार मंत्रालय/विभागों को पिछले वर्षों के दौरान संवितरणों की प्रवृत्ति तथा अन्य महत्वपूर्ण तत्वों जैसे वित्त मंत्रालय द्वारा समय-समय पर मितव्ययिता हेतु जारी निर्देश को ध्यान में रखते हुए अपना अनुमान तैयार करना चाहिए । इसके अतिरिक्त नियम 56(2) निर्धारित करता है कि जो बचत तथा प्रावधान लाभपूर्ण ढंग से उपयोग नहीं हो सकते, उन्हें वित्त वर्ष की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बिना, जैसे ही इनका पूर्वानुमान हो जाए सरकार को अभ्यर्पित करना चाहिए । इसका उद्देश्य बाद के स्तर पर अभ्यर्पण की संभावना से बचना है । विभाग के वित्तीय प्रबंधन के विश्लेषण से आवंटित निधियों का उपयोग करने हेतु गतिविधियों/व्यय की योजना में खराब प्रबंधन का पता चला, जिसे आगे के अनुच्छेदों में विस्तार से बताया गया है ।

विभाग ने अपने जवाब (मार्च 2013) में कहा कि अन्नापूर्णा योजना के अन्तर्गत वर्ष 2001 में धन का आवंटन किया था, परंतु कोई भी उपयुक्त दावेदार नहीं मिल सका, उस धन को न तो खर्च किया गया न ही अभ्यर्पित किया गया। विभाग का

जबाव स्वीकार्य नहीं था क्योंकि न तो इन्होंने योजना के अन्तर्गत लाभार्थियों को ढूंढने का प्रयास किया, न ही एक दशक से अधिक समय तक उपयोग न किये जाने पर उसे अभ्यर्पित किया गया। इसके अतिरिक्त विभाग ने उपभोक्ता जानकारी कार्यक्रम के अन्तर्गत आवंटित ₹17.30 लाख की गैर-उपयोगिता का भी जवाब नहीं दिया ।

4.2.6.1 अपर्याप्त नियोजन के परिणाम स्वरूप निरंतर बचत

वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के बजटीय विवरणों की समीक्षा में पता चला कि शीर्ष 3456 डी.1(4)(5)-अत्यावश्यक वस्तुओं की बढ़ती कीमतों को रोकने हेतु बाजार मध्यस्थता का प्रावधान के अन्तर्गत ₹2.50 करोड़ की निरंतर बचत हुई, जो कुल प्रावधान का 100 *प्रतिशत* था । विभाग ने अपने उत्तर (नवम्बर 2012) में अपने अभ्यर्पण पत्र (मार्च 2012) का संदर्भ देते हुए बचतों को उचित ठहराया । इसमें आगे बताया गया (मार्च 2013) कि निधि को मूल्य वृद्धि का आकस्मिक स्थिति से निपटने के लिए आकस्मिकता निधि के रूप में सुरक्षित रखा गया था और इसे मंत्रिमण्डल के निर्णय के अनुसार रा. रा. क्षे. दि. स. द्वारा आवश्यक दिशानिर्देशों को जारी किए जाने के बाद ही किसी आवश्यक वस्तु के मूल्य में अपूर्व वृद्धि के परिणामस्वरूप जनआक्रोश की स्थिति में ही उपयोग किया जाएगा । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसने वर्ष 2010-11 और 2011-12 के दौरान उक्त गतिविधि के लिए आवंटित निधियों का उपयोग कर अत्यावश्यक वस्तुओं की उपलब्धता को सुनिश्चित करने की अपने अधिदेश की पूर्ति नहीं की, जबकि इस अवधि के दौरान तीव्र मूल्य वृद्धि के मामले हुए थे ।

4.2.6.2 अवास्तविक बजटीकरण

बजट में आठ उपशीर्षों के अंतर्गत गैर-योजनागत शीर्ष के अंतर्गत आंकड़े वास्तविक व्यय की तुलना में ₹6.96 करोड़ अधिक थे तथा योजनागत शीर्ष के अंतर्गत ₹6.84 करोड़ कम थे जैसा कि निम्न **तालिका 4.3** में दिया गया है:

तालिका 4.3: विभाग के संबंध में अवास्तविक बजटीकरण का विवरण

(₹ लाख में)

क्र. सं.	उप-शीर्ष	वर्ष 2011-12 के लिए बजट अनुमान	2009-10 के दौरान किया गया व्यय	2010-11 के दौरान किया गया व्यय	2011-12 के लिए अनुमोदित बजट आवंटन	2011-12 के दौरान वास्तविक व्यय
	गैर-योजनागत					
1.	डी. 1(2)(3)-उपभोक्ता आंदोलन, प्रचार, इत्यादि में लगी हुई स्वैच्छिक एजेंसियों को सहायता	5.00	5.00	5.00	5.00	शून्य

2.	डी. 1 (4)(1)–गरीबी रेखा के नीचे परिवारों को दालों का रियायती दर से वितरण	50.00	472.26	शून्य	5.00	शून्य
3.	डी. 1 (4)(3)– चीनी के लिए उपभोक्ताओं को सब्सिडी	50.00	शून्य	शून्य	5.00	शून्य
4.	डी. 1 (4)(4)–पीडीएस के अंतर्गत खाद्य हेतु उपभोक्ताओं को सब्सिडी	50.00	शून्य	शून्य	5.00	शून्य
5.	डी. 1 (4)(5)–आवश्यक वस्तुओं के बढ़ते दामों को रोकने के लिए बाजार मध्यस्थता का प्रावधान	250.00	1.12	शून्य	250.00	शून्य
6.	डी. 1 (2)(5)–अन्नपूर्णा योजना	1.00	शून्य	शून्य	1.00	शून्य
7.	डी. 1 (3)(1)– बीपीएल पर फोकस के साथ पीडीएस को धारारेखित करना	350.00	74.50	204.73	250.00	60.18
	कुल	**756.00**			**521.00**	**60.18**
	योजनागत					
1.	डीडी (1)(1)(2)–बीपीएल पर फोकस के साथ पीडीएस को धारारेखित करना	200.00	शून्य	शून्य	1100.00	884.47
कुल		**200.00**	**शून्य**	**शून्य**	**1100.00**	**884.47**

उपरोक्त से स्पष्ट है कि विभाग ने न तो पिछले दो वर्षों के दौरान व्यय की प्रवृति को आधार मानकर अपने बजट आंकड़ों को तैयार किया, न ही इसके पास इसे आवंटित निधियों के उपयोग की कोई योजना थी जो यह दर्शाता है कि बजट अनुमान पर्याप्त बजट-पूर्ण जाँच किए बगैर बनाए गए । इसी प्रकार नई दिल्ली तथा उत्तर-पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालयों में बजट के आंकड़े वास्तविक आकड़ों की तुलना में क्रमशः₹0.89 करोड़ तथा ₹3.06 करोड़ अधिक थे **(अनुलग्नक 4.5)**। विभाग भविष्य में अनुपालन हेतु व्यावहारिक आधार पर बजटीकारण तथा सतत निगरानी की लेखापरीक्षा की अभ्युक्ति से सहमत था ।

4.2.6.3 आवंटित की गई निधियों के कुप्रबंधन से बचतों का अभ्यर्पण न होना

वर्ष 2011-12 के लिए बजटीय विवरण के विश्लेषण द्वारा पायी गयी बचतें **तालिका 4.4** में दी गयी हैः

तालिका 4.4 अभ्यर्पित न की गयी बचतों का विवरण

(₹ लाख में)

क्र. सं.	लेखा शीर्ष	बजट अनुमानों के अनुसार आवंटन	अंतिम संशोधित आवंटन	वास्तविक व्यय	बचतें	प्रतिशतता
1.	डी.1(1) निर्देशन	2692.00	3062.54	2601.74	460.80	15.05

	तथा प्रशासन					
2.	3456डी.1(4) उपभोक्ता सब्सिडी	265.00	92.00	21.95	70.05	76.14
3.	3456 डी.1(2)(3) स्वैच्छिक एजेंसियों को सहायता	5.00	5.00	-	5.00	100
4.	3456 डी.1(2)(5) अन्नपूर्णा (राज्य अंश)	1.00	1.00	-	1.00	100
5.	3456 डी.1(3)(1) बीपीएल पर फोकस के साथ पीडीएस को धारारेखित करना	250.00	368.00	60.18	307.82	83.65
6.	डीडी(1)(1)(2)-बी.पी.एल.पर फोकस के साथ सार्वजनिक वितरण तन्त्र को धारारेखित करना	1100.00	900.00	884.47	15.53	1.73
	कुल		4428.54	3568.34	860.20	

तालिका से यह स्पष्ट है कि विभाग उसे आवंटित की गई निधियों का प्रबंधन नहीं कर पाया क्योंकि इसने निधियों के उपयोग हेतु अपनी गतिविधियों की समुचित ढंग से योजना नहीं बनाई, जैसा कि नीचे विस्तार में बताया गया है:

- पाँच मामलों (क्रम संख्या 1 से 5) में लगभग ₹8.45 करोड़ की बचतें हुईं जिनमें प्रत्येक मामले में ये एक करोड़ या प्रत्येक उप-शीर्ष के अन्तर्गत कुल प्रावधान का 25 *प्रतिशत* से अधिक थी ।
- शीर्ष-निर्देशन तथा प्रशासन के अन्तर्गत उप-शीर्ष-वेतन में ₹3.00 करोड़ का तथा शीर्ष-बीपीएल पर फोकस के साथ पीडीएस का धारारेखीयकरण के अन्तर्गत ₹1.18 करोड़ का अविवेकपूर्ण अतिरिक्त विनियोजन था जिनमें बजट अनुमानों के अन्तर्गत आवंटन व्यय की पूर्ति हेतु पर्याप्त थे जिससे ₹7.16 करोड़ से अधिक की बचतें हुईं जो इन दो उप-शीर्षों में दोषपूर्ण बजटीकरण की ओर संकेत करता है ।
- विभाग ने विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत हुए ₹44.29 करोड़ के कुल आवंटन में से ₹8.60 करोड़ की कुल बचतों का अभ्यर्पण नहीं किया जो अन्य प्रयोजनों में उपयोग किए जा सकते थे ।

अपने उत्तर में (नवम्बर 2012 तथा मार्च 2013) विभाग ने बचतों का कारण वित्त वर्ष की समाप्ति पर दावों की प्राप्ति न होना, वित्त विभाग से अनुमोदन न होना, तथा उसके ₹3.40 करोड़ एवं ₹ 19.51 लाख के अभ्यर्पण के संबंध में आवंटन का गैर-उपयोग बताया (मार्च 2012)। अतिरिक्त विनियोजन का कारण स्टाफ का बार-बार स्थानांतरण तथा रिक्त पदों को न भरा जाना बताया । यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग ने निधियों के उपयोग हेतु अपनी गतिविधियों का नियोजन नहीं किया जिससे निधियों का अन्य विकास प्रयोजनों हेतु उपयोग नहीं हो सका । विभाग ने निधियों का अभ्यर्पण की स्वीकृति दर्शाते हुए वित्त मंत्रालय का अनुमोदन पत्र भी प्रस्तुत नहीं किया ।

चयनित क्षेत्रीय कार्यालयों के बजटीय विवरणों के विशलेषण से निम्न बातों का पता चलाः

- नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय में तीन मामलों में कुल प्रावधान के 25 *प्रतिशत* से अधिक बचतें (₹0.17 करोड़) हुई **(अनुलग्नक- 4.6)**। नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय ने बचतों से सम्बन्धित तथ्यों की पुष्टि करते हुए बताया (नवम्बर 2012) कि बी.पी.एल. पर फोकस के साथ पीडीएस को धारारेखित करने-के संबंध में वित्त मंत्रालय द्वारा स्वीकृत अतिरिक्त राशि तथा परिवहन प्रभारों का अनुमोदन निरस्त कर दिया गया था । इसी प्रकार उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय में कुल बचतों के 25 *प्रतिशित* से अधिक की बचतें ₹0.80 करोड़) हुई **(अनुलग्नक- 4.6)** ।

  नई दिल्ली तथा उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालयों में ₹4.65 लाख तथा ₹23.80 लाख का अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन पाया गया, जहाँ उप-शीर्ष डी.1(3)(1)-बीपीएल पर फोकस के साथ पीडीएस की धारारेखीयकरण में क्रमशः₹14.65 लाख तथा ₹73.80 लाख की बचते हुईं ।

- नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय में वर्ष 2011-12 के अंत में तीन उप-शीर्षों में जिनमें ₹0.23 करोड़ की बचतें हुईं, क्षेत्रीय कार्यालय ने मुख्यालय को कोई धनराशि अभ्यर्पित नहीं की थी । उत्तर पश्चिमी कार्यालय के मामले में भी तीन उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹0.78 करोड़ की बचतें वर्ष के अंत में अभ्यर्पित नहीं की गईं **(अनुलग्नक-4.7)** ।

विभाग ने अपने उत्तर में बताया (नवम्बर 2012) कि अभ्युक्तियाँ संबंधित क्षेत्रीय कार्यालयों के संबंध में थी । उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधि प्रबंधन की सम्पूर्ण निगरानी मुख्य कार्यालय का उत्तरदायित्व है ।

4.2.6.4 नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा पुनः समायोजन विवरणों का त्रुटिपूर्ण निर्माण

नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय में पुर्नसमायोजन विवरणों में निम्न अनियमित्ताएँ पाई गईः

- डीडीओ द्वारा पीएओ को जमा किए गए पुर्नसमायोजन विवरण में बजट आवंटन ₹ हजार में दर्शाए गए थे, जबकि व्यय के आंकड़े ₹ में थे ।
- कुल व्यय का विवरण ₹3230, कम दर्शाया गया था क्योंकि फरवरी 2012 के माह में आरंभिक अधिशेष ₹359224 के बजाय ₹355994 लिया गया।
- मार्च 2012 के माह हेतु पुर्नसमायोजन विवरण में उप-शीर्ष डी.1 (3)(1)-बीपीएल पर फोकस के साथ पीडीएस का धारारेखीयकरण के अंतर्गत बजट आवंटन ₹1465 हजार के स्थान पर ₹300 हजार दर्शाया गया ।

अपने उत्तर में (नवम्बर 2012) क्षेत्रीय कार्यालय ने लेखापरीक्षा में की गई अभ्युक्तियों की पुष्टि की ।

4.2.6.5 अनुमोदित प्रावधानों से अधिक व्यय

उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय के शीर्षवार बजटीय विवरण में पाया गया कि दो उप-शीर्षों में व्यय उपलब्ध प्रावधनों से ₹1.55 लाख अधिक था **(अनुलग्नक-4.8)** । विभाग ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2012 तथा मार्च 2013) में बताया कि वेतन तथा कार्यालयी व्ययों के अंतर्गत सम्पूर्ण व्यय अधिक नहीं था । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह क्षेत्रीय कार्यालय के विनियोजन की निगरानी नहीं कर सका ।

4.2.7 अनुपालन/औचित्य लेखापरीक्षा

4.2.7.1 वित्त विभाग की सहमति माँगे बिना परिवहन प्रभारों में संदिग्ध वृद्धि

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार के कार्यव्यापार नियम, 1993 का नियम 26 यह प्रावधान करता है कि इन नियमों के अंतर्गत उन मामलों में जिसमें उसकी पूर्वानुमति आवश्यक है, उन सभी में उसकी सलाह ली जानी चाहिए । इसके आगे नियम 18(1) निर्धारित करता है कि जब कोई प्रस्ताव अथवा मामला एक से अधिक विभाग से सम्बंद्धित हो, तब सभी विभागों द्वारा इस पर विचार हुए बिना कोई आदेश जारी नहीं होगा जब तक कि प्रस्ताव पर अविलंब कार्यवाही अत्यावश्यक हो ।

रा.रा.क्षे.दि.स. के वित्त (लेखा) विभाग द्वारा प्रस्तुत दृष्टिकोण के अनुसार, एसएफए के निर्गम मूल्य मे संशोधन एक नीतिगत मामला है तथा प्रधान सचिव (वित्त) का अनुमोदन आवश्यक है । यद्यपि यह पाया गया कि चीनी के खुदरा मूल्य में वृद्धि

हेतु अनुमोदन वित्त मंत्रालय को दरकिनार करते हुए दिल्ली के उप-राज्यपाल से प्राप्त किया गया (सितम्बर 2011) । इस प्रकार चीनी के खुदरा निर्गम मूल्य में परिवहन प्रभारों के संशोधन के कारण 15 पैसे प्रति कि.ग्रा. की वृद्धि की गई । विभाग को नवम्बर 2011 से मार्च 2012 की अवधि हेतु बीपीएल लाभार्थियों पर ₹11.67 लाख का अतिरिक्त बोझ लादने हेतु वित्त मंत्रालय द्वारा वृद्धि की स्वीकृति संबंधी दस्तावेजी साक्ष्य प्रस्तुत करने का अनुरोध किया गया ।

अपने उत्तर में (मार्च 2013) विभाग ने बताया कि प्रस्ताव दिल्ली के उप-राज्यपाल द्वारा अनुमोदित था तथा वित्त विभाग के कार्योत्तर स्वीकृति हेतु प्रक्रिया चल रही थी,जिसे राजकोष पर प्रभाव न होने के कारण पहले नहीं लिया गया था। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परिवहन प्रभारों की वृद्धि का प्रभाव बार-बार होने वाली घटना है तथा पीडीएस के अन्तर्गत उचित मूल्य पर आवश्यक वस्तुओं को प्रदान करने के अधिदेश का पालन न करते हुए इसे पहले से आर्थिक रूप से कमजोर बीपीएल लाभार्थियों पर अतिरिक्त बोझ के रूप में डाला गया है ।

4.2.8 विभाग की कार्य-संचालन निष्पादन का पुर्नरीक्षण

विभाग के नागरिक घोषणापत्र (2011) के अनुसार रा.रा.क्षे. की सम्पूर्ण जनसंख्या एसएफए तथा केरोसिन तेल के समुचित आपूर्ति तथा वितरण के लिए निम्न वर्गों में विभाजित है:

- **गरीबी रेखा के ऊपर (एपीएल)** जन परिवारों की कुल पारिवारिक आय एक लाख प्रतिवर्ष से ऊपर हो, उन्हें स्टाम्प न किए गए एपीएल कार्ड तथा एक लाख से कम, परंतु ₹ 24200 प्रतिवर्ष से अधिक आय वाले परिवारों को स्टाम्प लगे एपीएल कार्ड (एपीएल (एस)) जारी किये जाते है। एपीएल (एस) कार्डों के लाभार्थी ही एस.एफ.ए. (25 कि.ग्रा. गेंहू तथा 10 कि.ग्रा. चावल) तथा केरोसिन तेल (9.5 लि.) के लिए योग्य हैं ।
- **गरीबी रेखा के नीचे (बीपीएल)-**₹24200 प्रतिवर्ष से कम कुल पारिवारिक आय वाले परिवारों को इस वर्ग में चयनित किया जाता है तथा रियायती दरों पर एसएफए तथा केरोसिन तेल 25 कि.ग्रा. गेंहू, 10कि.ग्रा. चावल, 6 कि.ग्रा. चानी तथा 9.5 ली केरोसिन तेल हेतु योग्य है ।
- **अन्त्योदय अन्न योजना (एएवाई)-** जिन घरों में विकलांग वयस्क तथा जीवनयापन के निश्चित साधनों से रहित, भूमिहीन मजदूर, सीमांत कृषक, कारीगर, शिल्पी, विधवाएँ, रोगी व्यक्ति,इत्यादि हों, इस योजना में सम्मिलित किए जाते हैं । वे एसएफए तथा केरोसिन तेल 25 कि.ग्रा. गेंहू, 10 कि.ग्रा. चावल, 6 कि.ग्रा.चीनी, तथा 9.5 ली. केरोसिन तेल की मात्रा हेतु योग्य हैं ।

- **अन्नपूर्णा योजना (एवाई)-**इस योजना के अंतर्गत 65 वर्ष से अधिक आयु वाले असहाय व्यक्ति जिनकी आय का कोई नियमित स्रोत न हो तथा जिन्हें राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन या राज्य पेंशन योजना का लाभ न मिल रहा हो, प्रतिमाह 10 कि.ग्रा. निःशुल्क खाधान्न हेतु योग्य हैं ।
- **कल्याण संस्थानों को खाधान्न आवंटन -** सामाजिक कल्याण विभाग द्वारा अनुमोदित कल्याण संस्थान यथा भिक्षुक गृह, नारी निकेतन, अज/अजजा तथा पिछड़े वर्ग के छात्रों हेतु छात्रावास, निराश्रित बच्चे, निस्सहाय, उपेक्षित, बालअपराधी तथा परित्यक्त बच्चे, किशोर, वृद्ध व्यक्ति इत्यादि हेतु गृहों को 15 कि.ग्रा. प्रति संवासी प्रति माह की दर से खाधान्न बीपीएल द्वारा निर्धारित दर पर प्रदान किए जाते हैं ।

उपरोक्त के अतिरिक्त एसएफए (25 कि.ग्रा.गेंहू तथा 10 कि.ग्रा. चावल) तथा केरोसिन (9.5 ली.) भी झुग्गी राशन कार्ड वाले लाभार्थियों को एपीएल हेतु निर्दिष्ट दर से संवितरित किए जाते हैं ।

यद्यपि वर्ष के दौरान एसएफए तथा केरोसिन तेल की वितरित की जाने वाली वास्तविक मात्रा तथा लाभार्थियों के विभिन्न वर्गों से वसूली जाने वाली दरें भारत सरकार (भा.स.) द्वारा समय-समय पर जारी की गई सूचनाओं के आधार पर भिन्न-भिन्न होती हैं ।

4.2.8.1 एपीएल (स्टाम्परहित) लाभार्थियों को राशन कार्डों का जारी करना

31 मार्च 2012 तक 1585313 एपीएल (स्टाम्परहित) कार्ड/लाभार्थी तथा कुल 1779476 कार्ड/लाभार्थी एपीएल (स्टाम्पयुक्त,जेआरसी), बीपीएल तथा ए.ए.वाई. श्रेणियों के संबंध में थे । विभाग के घोषणापत्र से पता चला कि नए राशन कार्ड केवल एपलीएल (स्टामपरहित) श्रेणी को जारी किए जा रहे थे । इसके अतिरिक्त पॉलिसी के अनुसार एपीएल (स्टाम्पहीन) श्रेणी के कार्डधारकों को कोई एसएफए या केरोसिन तेल का वितरण नहीं किया जा रहा है । विभाग लाभार्थियों की ऐसी श्रेणी को राशन कार्ड जारी कर रहा था जिसे वह एसएफए के वितरण के तौर पर कोई सहायता प्रदान नहीं कर रहा है । इस प्रकार जारी किए गए राशन कार्ड केवल एसएफए तथा केरोसिन तेल के क्रय के लिए ही वैध हैं और किसी अन्य प्रयोजन जैसे पहचान प्रमाण पत्र इत्यादि के रूप में ये वैध नहीं है । इस प्रकार विभाग की ऐसी गतिविधि तर्कसंगत नहीं थी ।

अपने उत्तर (मार्च 2013) में विभाग ने इस गतिविधि को परम्परा के अनुरूप बताया क्योंकि राशन कार्ड पिछले कई सालों से परिवार की पहचान के रूप में प्रयोग किए जाते रहे हैं । विभाग ने अपने कार्य को तर्कसंगत बताते हुए आगे कहा कि इसने इसके पहले अधिशेष आवंटन का वितरण जनवरी, फरवरी, जुलाई तथा सितम्बर 2010 में किया और इस मामले पर रा.रा.क्षे.दि.स. के स्तर पर एक नीतिगत निर्णय

की आवश्यकता है । विभाग का उत्तर पीडीएस (नियंत्रण) आदेश,2001 के अनुसार तर्कसंगत नहीं है जो यह प्रावधान करता है कि राशन कार्ड का प्रयोग पहचान के दस्तावेज के रूप में प्रयोग नहीं किया जाना चाहिए । इसके अतिरिक्त विभाग का यह तर्क कि अधिशेष आवंटन एपीएल (स्टाम्परहित) लाभार्थियों में वितरित किया गया, भी उचित प्रतीत नहीं होता क्योंकि विभाग ने स्वयं एपीएल (स्टाम्परहित) श्रेणी कार्डों को वर्तमान वर्ष के दौरान बनाई गई प्रक्षेपणों में सम्मिलित नहीं किया है।

4.2.8.2 बीपीएल श्रेणी हेतु गेंहू तथा चावल के खुदरा निर्गम मूल्य में अनियमित वृद्धि

भा.स. (अगस्त 2001) ने लक्ष्य सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के अंतर्गत बीपीएल परिवारों को वितरण हेतु खाधान्न के खुदरा निर्गम मूल्य तथा केन्द्रीय निर्गम मूल्य (सीआईपी) के मध्य अन्तर को 50 पैसे प्रति कि.ग्रा. के भीतर रखने की बाध्यता को समाप्त कर एफपीएस मालिक हेतु अतिरिक्त राशि निर्धारित करने के मामले में राज्य सरकारों/के.शा.प्र. के प्रशासनों को लचीलापन प्रदान करने का निर्णय लिया । इस प्रकार यह छूट केवल एफपीएस मालिक हेतु अतिरिक्त राशि के निर्धारण के कारण खुदरा निर्गम मूल्य के संशोधन के लिए थी न कि डीएससीएससी को देय परिवहन प्रभारों के संशोधन हेतु।

यद्यपि अभिलेखों की जाँच में पता चला कि विभाग ने एसएफए के परिवहन प्रभारों तथा बिक्री मूल्य में 1 नवम्बर 2011 के प्रभाव से वृद्धि की । बीपीएल श्रेणी के लिए गेंहू तथा चावल की आपूर्ति हेतु परिवहन प्रभारों का संशोधन कर ₹15 प्रति क्विंटल से ₹30 प्रति क्विंटल कर दिया गया जिससे बीपीएल श्रेणी के लिए अंतिम खुदरा मूल्य बढ़कर 65 पैसे प्रति कि.ग्रा. हो गया ।

अपने उत्तर में (मार्च 2013) विभाग ने आश्वस्त किया कि बीपीएल लाभार्थियों के लिए खुदरा निर्गम मूल्य की समीक्षा लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए भा.स. के निर्देशों के अनुसार होगी ।

4.2.9 सार्वजनिक वितरण प्रणाली-लाभार्थी

4.2.9.1 आंकड़ों की पर्याप्तता

(क) लाभार्थियों की पहचान के तन्त्र में कमियाँ

(i) पीडीएस (नियंत्रण) आदेश, 2001 के अनुलग्नक के अनुबन्ध 2(1) के अनुसार राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि पीडीएस के अन्तर्गत कोई योग्य आवेदक राशन कार्ड से वंचित न हो । यद्यपि यह पाया गया कि विभाग द्वारा मार्च 2009 के बाद बीपीएल श्रेणी को नए कार्ड जारी करने के लिए कोई सूचना जारी नहीं की गई । वस्तुतः लाभार्थियों की पहचान के लिए विभाग द्वारा कोई व्यावहारिक, संशोधित तथा नवीन लक्ष्य नहीं रखे गए । 12 वर्षों से अधिक

बीत जाने के बाद भी विभाग भा.स. द्वारा मार्च 2000 में प्रक्षेपित किए गए आंकड़ों पर निर्भर था, जिसके अनुसार दिल्ली में बीपीएल घरों की संख्या 4.09 लाख थी । विभाग ने (जूलाई 2012) उसके द्वारा प्राप्त किए जा रहे लक्ष्यों की तुलना में बीपीएल/एएवाई के लिए 44739 कार्डों की कमी को सूचित किया । विभाग उपरोक्त अनुसार कार्डधारकों की अन्य श्रेणियों से सम्बन्धित लक्ष्यों का विवरण प्रदान नहीं कर सका । लाभार्थियों की पहचान के संबंध में कोई व्यावहारिक तथा अद्यतनीकृत लक्ष्य का अभाव विभाग द्वारा उसके अधिदेशित उत्तरदायित्वों की पूर्ति करने में असमर्थता तथा निष्क्रियता को दर्शाता है ।

(ii) मई 2011 में मंत्री (विद्युत, विकास तथा खाद्य व नागरिक आपूर्ति) की अध्यक्षता में हुई बैठक में ऐसी प्रक्रिया का निर्माण करने की माँग की गई जिससे बीपीएल में से केवल अतिसंवेदनशील वर्ग जैसे वृद्ध, विकलांग व्यक्तियों से आवेदन आमंत्रित किए जाएँ जिन्हें बीपीएल कार्ड जारी किया जाए, क्योंकि सभी योग्य बीपीएल परिवारों से आवेदन आमंत्रित करने से भारी संख्या में आवेदन आएँगे, जबकि उपलब्ध रिक्तितायें भा.स. द्वारा 2000 में निर्धारित बीपीएल कार्ड के 4.09 लाख के लक्ष्य को ध्यान में रखते हुए लगभग 54000 ही थीं। विभाग द्वारा 2007 में बीपीएल कार्डों को एएवाई कार्डों में परिवर्तित करने के दौरान भी ऐसी ही प्रक्रिया अपनाई गई थी, जब दिल्ली में एएवाई कार्डों को लक्ष्य प्राप्त कर लेने के कारण बीपीएल कार्डों को ए.ए.वाई. कार्डों में परिवर्तित न कराने के निर्देश जारी किए गए थे । मार्च 2012 में लगभग 1.03 लाख एएवाई राशन कार्ड थे । चूंकि खाद्य प्रबंधन की समुचित प्रणाली हेतु नियमित आधार पर योग्य आवेदकों को राशन कार्डों का सुव्यवस्थित ढंग से जारी करना आवश्यक है, विभाग द्वारा ऐसा तन्त्र विकसित करने में निष्क्रियता के परिणामस्वरूप दिल्ली के योग्य तथा जरूरतमंद निवासी राशन कार्डों से वंचित रह गए । अतः लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर पाई कि विभिन्न श्रेणियों में वर्तमान लाभार्थियों की वास्तविक संख्याएँ ही दिल्ली में पीडीएस प्रणाली के अंतर्गत योग्य लाभार्थी हैं ।

अपने उत्तर (मार्च 2013) में विभाग ने बताया कि रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा बार-बार अनुरोध किए जाने पर भी योजना विभाग तथा भा.स. ने ऊपरी सीमा में वृद्धि का अनुमोदन नहीं किया । इसके अतिरिक्त बीपीएल/एएवाई श्रेणी के कार्डों की संख्या में कमी का कारण 24500 पुराने बीपीएल कार्डों की समीक्षा न होना बताया गया तथा लगभग 14200 नवीन बीपीएल कार्डों को आवेदकों द्वारा एकत्र नहीं किया गया, अतः उन्हें तदनुसार हटा दिया गया । विभाग ने यह भी बताया कि यह एपीएल/बीपीएल कार्डों की निष्क्रिय श्रेणी के कार्डों की समीक्षा कर रहा है जिन्हें समुचित सत्यापन तथा अनुमोदन के उपरांत सक्रिय श्रेणी में पुनः प्रविष्ट कर लिया गया है । विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि भा.स. द्वारा निर्दिष्ट ऊपरी सीमा के भीतर भी विभाग में वार्षिक रूप से फ़र्जी तथा अयोग्य कार्डों को हटाने के

लिए कोई प्रयत्न नहीं किया गया, जिससे उसे वास्तविक लाभार्थियों को कार्ड से वंचित करना पड़ा ।

(ख) टीपीडीएस के अन्तर्गत विभिन्न श्रेणियों के वर्तमान लाभार्थियों की संख्या के संबंध में डाटाबेस में असंगतता

एसएफए तथा/या केरोसिन तेल हेतु योग्य विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत कार्डों की कुल संख्या वर्ष 2011-12 के लिए मासिक आवंटन के अनुसार निम्न **तालिका 4.5** मे दर्शाई गई है:

तालिका 4.5: विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत कार्डधारकों की संख्या

आवंटन माह	एपीएल (स)	एपीएल (जे आरसी तथा आरसीआर सी)	बीपीएल	एएवाई	कुल	पिछले माह की तुलना में कार्डों की कुल संख्या में अंतर
अप्रैल-11	1158471	255568	253011	98698	1765748	-
मई-11	1158232	255552	253917	101095	1768796	3048
जून-11	1158014	255697	253867	100715	1768293	-503
जुलाई-11	1156304	256518	256425	100223	1769470	1177
अगस्त-11	1156615	258014	259155	102036	1775820	6350
सितम्बर-11	1157258	258709	260534	103047	1779548	3728
अक्टूबर-11	1155404	260251	260959	103138	1779752	204
नवम्बर-11	1154608	260120	260939	102866	1778533	-1219
दिसम्बर-11	1152995	261443	261255	102949	1778642	109
जनवरी-12	1153102	261497	261444	103053	1779096	454
फरवरी-12	1152039	261526	262534	103503	1779602	506
मार्च-12	1151953	261501	262522	103500	1779476	-126

स्रोत: विभाग की आवंटन फाईलें

कार्डों की कुल संख्या अप्रैल 2011 में 1765748 से बढ़कर मार्च 2012 में 1779476 हो गई । मासिक आवंटन से सम्बन्धित अभिलेखों से वर्ष के दौरान विभिन्न श्रेणियों में कार्डों की कुल संख्या में 7569 {6350-(-1219)}कार्डों की सीमा तक भिन्नता थी, हालांकि विभाग ने वर्ष के दौरान नए कार्ड जारी करने या वर्तमान कार्डों की समीक्षा करने हेतु कोई गतिविधि नहीं की गई ।

विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2013) में बताया कि कार्डों की संख्या में भिन्नता कार्डधारकों के अनुरोध तथा निरीक्षक द्वारा सत्यापन के बाद निष्क्रिय पडे कार्डों को सक्रिय किए जाने और पीजीसी के निर्देशन तथा न्यायालय के आदेशों के कारण हो सकती है । विभाग ने आगे बताया कि आवश्यक त्रुटि सुधार कर दिया गया है और प्रणाली भी कमोवेश स्थिर हो गई है ।

विभाग का उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि इसने माहवार भिन्नता हेतु कारण प्रस्तुत नहीं किए, जैसा कि लेखापरीक्षा में इंगित किया गया । इसके अतिरिक्त 2012-13 के दौरान एसएफए के प्रतिमाह आवंटन हेतु अभिलेखों (मार्च 2013) की जाँच में पता चला कि डाटाबेस में अब भी असंगति बनी रही थी । कार्डों की संख्या में भिन्नता 13877 कार्डों तक थी जो सितम्बर 2012 में 3000 कार्ड की अधिकतम वृद्धि और फरवरी 2013 में 10877 की अधिकतम कमी के कारण थी ।

4.2.9.2 लाभार्थियों के सम्बन्ध में आंकडों का अद्यतन न किया जाना

सार्वजनिक वितरण प्रणाली (नियंत्रण) आदेश, 2001, के अनुबन्ध 2(8) के अनुसार फर्जी कार्डों, साथ ही राशन कार्डों में फर्जी ईकाईयों को समाप्त करना अत्यावश्यक वस्तुओं का मार्ग परिवर्तन रोकने हेतु राज्य सरकार की निरंतर चलने वाली गतिविधि होगी । इस प्रयोजन से राज्य सरकार प्रतिवर्ष समीक्षा किए जाने वाले बीपीएल तथा अन्त्योदय परिवारों की सूची योग्य तथा अयोग्य परिवारों के आंकड़ों को अद्यतनीकृत करने हेतु प्राप्त करेगी । इसके अतिरिक्त एक राशन कार्ड जारी की तिथि से पाँच वर्ष की अवधि के लिए वैध होगा यदि वह उसे पहले रोका या निरस्त न किया गया हो । एक राशन कार्ड नया जारी किया जा सकता है अथवा पूर्ववृत के पुनः सत्यापन के बाद नवीकृत किया जा सकता है, जैसा भी इस संबंध में सरकार के निर्देश हों ।

नि.एवं म.ले.प. के मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के प्रतिवेदन में बीपीएल तथा एएवाई कार्डों के पुनरावकोकन के संबंध में पीडीएस (नियंत्रण) आदेश, 2001 के प्रावधानों का गैस-अनुपालन बताया गया था (अनुच्छेद 2.1.7.5) । यद्यपि 2011-12 के दौरान विभाग द्वारा ऐसा तन्त्र निर्मित करने हेतु कोई कदम नहीं उठाया गया ।

अपने उत्तर में (जुलाई 2012) विभाग ने वर्ष 2011-12 के दौरान बीपीएल तथा एएवाई कार्डों का पुनरावलोकन न होना स्वीकार किया तथा यह बताया कि वर्ष 2009-10 के लिए कार्डों की समीक्षा बायोमेट्रिक प्रणाली से की गई । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह पीडीएस (नियंत्रण) आदेश, 2001 के अन्तर्गत निर्धारित किए गए प्रावधानों का अनुपालन करने में असफल रहा तथा कार्डों की बायोमेट्रिक प्रणाली से समीक्षा करने से केवल लाभार्थी की दिल्ली में शारीरिक उपस्थित सुनिश्चित हो सकेगी, उसकी आय के प्रमाण के आधार पर उसकी

वर्तमान श्रेणी में उस की योग्यता का सत्यापन नहीं होगा । कार्डों के नवीकरण के संबंध में कोई उत्तर नहीं दिया गया ।

इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि विभाग द्वारा संशोधनों को अधिकृत करने तथा डुप्लीकेट राशन कार्ड जारी करने में कोई सावधानी नहीं बरती गई क्योंकि लाभार्थियों को उनके द्वारा बताई गई नवीन वार्षिक आय पर ध्यान न देते हुए संशोधित/डुप्लीकेट राशन कार्ड जारी किए गए थे जिससे विभिन्न श्रेणियों में उनकी वर्तमान सामाजिक-आर्थिक प्रस्थिति के अनुसार राशन कार्डों के संशोधन का अवसर चूक गया ।

चयनित सर्किल कार्यालयों में 452 आवेदन पत्रों की जाँच में पता चला कि डुप्लीकेट राशन कार्डों के संशोधन तथा जारी करने हेतु 72 मामलों में वार्षिक आय के प्रमाण/घोषण हेतु बाध्य नहीं किया गया । ऐसे मामले पाए गए जिनमें एफआईआर के आधार पर डुप्लीकेट कार्ड जारी किए गए थे परंतु डुप्लीकेट राशन कार्डों की संख्या एफआईआर में उल्लिखित संख्याओं से भिन्न थीं । ऐसे मामले भी पाए गए जिनमें आवेदकों द्वारा प्रदत्त अपूर्ण फार्मों के आधार पर डुप्लीकेट कार्ड जारी किए गए (**अनुलग्नक-4.9**) । आवेदन पत्रों की प्रक्रिया में अनियमितताएँ तथा लाभार्थियों की वर्तमान वित्तीय स्थिति को नजरअंदाज करने से अयोग्य जनों को एसएफए, केरोसिन तेल तथा आर्थिक सहायता मिलने की संभावना होती है ।

अपने उत्तर (मार्च 2013) में विभाग ने बताया कि बीच के स्तरों पर तथा क्षति/खोने/चोरी इत्यादि के कारण डुप्लिकेट राशन कोर्ड जारी करने के मामलों में आय प्रमाणपत्र माँगने हेतु कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त यह भी बताया गया कि प्रावधानों को लागू करने हेतु विस्तृत दिशानिर्देशों को दोहराया जाएगा तथा क्षेत्रीय सहायक आयुक्तों को पीडीएस (नियंत्रण) आदेश, 2001 के प्रावधानों को लागू करने हेतु निर्देश दिया जाएगा । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उसके द्वारा योग्य तथा अयोग्य लाभार्थियों के आकड़ों का अद्यतन करने हेतु प्रतिवर्ष कार्डों की समीक्षा करने में अपनी असफलता को ध्यान में रखते हुए संशोधित/डुप्लीकेट कार्डों को जारी करते समय लाभार्थियों के पूर्ववृत्त के सत्यापन करने के अवसर का लाभ नहीं उठाया ।

4.2.9.3 आंकड़ों की विश्वसनीयता तथा जाँच

विभाग आवेदकों को निम्न प्रमाण/दस्तावेज प्रदान करने पर राशन कार्ड जारी करता है:

- घर की प्रतिवर्ष आय,
- आवेदक का निवास स्थिति, तथा
- किसी सरकारी अभिकरण द्वारा आवेदक को जारी किया गया फोटो पहचान पत्र

(क) दस्तावेजों के अनुरक्षण में अनियमितताएँ- घर की प्रतिवर्ष आय

लाभार्थियों की विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत आवेदकों का वर्गीकरण आय मापदण्डों के आधार पर किया जाता है । यद्यपि लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि नई दिल्ली तथा उत्तर पश्चिमी क्षेत्रीय कार्यालयों के अधिकार क्षेत्र के अधीन चयनित सर्किल कार्यालय लेखापरीक्षा द्वारा चयनित एफपीएस तथा केओडी के संबंध में राशन कार्डों को जारी करने के प्रमाण रूप में किसी भी लाभार्थी के आय के दस्तावेज प्रस्तुत नहीं कर सका जिन्हें एसएफए तथा केरोसिन तेल/गैस सब्सिडी दी जा रही थी ।

विभाग राशन कार्डों की समीक्षा तथा फर्जी कार्डों को समाप्त करने हेतु भारत सरकार द्वारा समय-समय पर जारी आदेशों पर कोई प्रक्रिया निमित नहीं कर सका ।

अपने उत्तर में (मार्च 2013) विभाग ने बताया कि प्रतिरक्षण योजना के अनुसार प्रतिरक्षण की अवधि दो वर्ष थी । अतः दस्तावेजों को इसके बाद अनुरक्षण नहीं किया गया । विभाग ने आगे बताया कि अब सभी नए कार्डों के दस्तावेजों को स्कैन किया किया जा रहा है । विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि इसने लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान जारी किए गए एपीएल (स्टाम्परहित) श्रेणी के लिए भी दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए । इसके अतिरिक्त उत्तर में बताई गई प्रतिरक्षण योजना भी लेखापरीक्षा में उपलब्ध नहीं कराया । प्रतिवर्ष फर्जी कार्डों तथा अयोग्य लाभार्थियों की समीक्षा हेतु पीडीएस (नियंत्रण) आदेश, 2001, की वैधानिक बाध्यताओं की पूर्ति करने से पूर्व दस्तावेजों को नष्ट किया जाना अनियमित था ।

(ख) एलपीजी उपभोगी श्रेणी के अन्तर्गत लाभार्थियों की अविश्वनीयता

मंत्रिमण्डल द्वारा (जून 2011) उन बीपीएल तथा एएवाई कार्डधारकों हेतु जो गैस प्रयोक्ता की श्रेणी में आते हैं तथा सब्सिडी वाला केरोसिन तेल नहीं लेते, ₹40 प्रतिमाह की दर से सब्सिडी का अनुमोदन किया गया । लेखापरीक्षा में उपलब्ध कराई गई सूचना की जाँच से पता चला कि सर्वाधिक 6748 बीपीएल तथा एएवाई लाभार्थियों को गैस सब्सिडी दी गयी । विभाग द्वारा उन कार्ड धारकों की विवरणी प्रेषित नहीं की गयी जिन्होंने सब्सिडी हेतू चयन किया परन्तु जिन्हें सब्सिडी नही दी गयी ।

चयनित क्षेत्रीय कार्यालय के संबंध में सूचना की जाँच से पता चला कि उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय के अंतर्गत 649 बीपीएल/एएवाई लाभार्थियों को गैस सब्सिडी दी गई । यद्यपि यह पाया गया कि सब्सिडी हेतु फार्म 7312 लाभार्थियों को भेजे गए, जिनमें से 2483 अवितरित फार्म वापिस प्राप्त हुए तथा 4180 लाभार्थियों के संबंध में विभाग को न तो अवितरित फार्म वापस प्राप्त हुए और न ही पूर्ण रूप से भरे हुए फॉर्म प्राप्त हुए । इसी प्रकार, नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के अंतर्गत केवल 188 लाभार्थियों को गैस सब्सिडी प्रदान की गई । न तो विभाग द्वारा,और न ही सम्बन्धित क्षेत्रीय कार्यालय/सर्किल कार्यालयों द्वारा प्रतिक्रिया न भेजने वाले

लाभार्थियों की विश्वसनीयता तथा सत्यता सुनिश्चित करने हेतु कोई कदम नहीं उठाया गया। ऐसी स्थिति में एसएफए लेने वाले फर्जी लाभार्थियों के होने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता ।

अपने उत्तर में (मार्च 2013) विभाग ने बताया कि सभी बीपीएल/एएवाई गैस प्रयोक्ताओं को स्पीड पोस्ट के जरिए सूचना भेज दी गई थी तथा वैकल्पिक योजना के अन्तर्गत उन लाभार्थियों को सब्सिडी प्रदान की गई जिन्होंने अपने विवरण प्रस्तुत किए । यह मान लिया गया कि बहुत छोटी सब्सिडी होने के कारण इस योजना के प्रति समुचित उत्साह उत्पन्न नहीं हो सका । फर्जी कार्डों को रोकने हेतु नए कम्प्यूटरीकृत तन्त्र के माध्यम से उपाय किए जाएँगे जिसमें राशन कार्डों को आधार कार्डों से जोड़ा जाएगा ।

विभाग का उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि इसने ऐसे लाभार्थियों का वास्तविक अस्तित्व जानने हेतु उपाय नहीं किए जिनके आवेदन अवितरित वापस प्राप्त किए गए अथवा जिन्होंने प्रतिक्रिया नहीं की तथा पीडीएस के अंतर्गत अन्य एसएफए प्राप्त कर रहे थे ।

4.2.9.4 आवासहीन तथा झुग्गी राशन कार्डों (जे.आर.सी.) के लाभार्थियों की श्रेणी में अनियमितताएँ

लाभार्थियों का वर्गीकरण एसएफए तथा केरोसिन तेल/गैस सब्सिडी की मात्रा निर्धारित करता है । अभिलेखों की जाँच में पता चला कि वर्गीकरण में अनियमितता के कारण आवासहीन तथा जे आरसी श्रेणी के लाभार्थियों को एसएफए का वितरण उच्चतर जारी मूल्य पर किया गया जैसा कि नीचे बताया गया है:

(क) छह महीनों में आवासहीन जनसंख्या को एएवाई कार्डों से कवर करने हेतु उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के अनुपालन में रा.रा.क्षे.दि.स. ने निर्णय किया (जुलाई 2007) कि आवासहीन परिवारों को सर्वाधिक गरीब परिवारों में से पहचाना जायेगा। अनुपालन में विभाग ने नागरिक सामाजिक संगठनों की सहायता से नगर में आवासहीन परिवारों का विस्तृत सर्वेक्षण किया । जारी किए गए निर्देशों के अनुसार (अगस्त 2008),आवासहीन राशन कार्डधारक 15 कि.ग्रा. एसएफए तथा 10 ली.केरोसिन तेल हेतु अधिकृत होंगे । यद्यपि यह पाया गया कि आवासहीन परिवारों को बीपीएल कार्ड उनकी सामाजिक-आर्थिक स्थिति के आधार पर नहीं बल्कि इस आधार पर जारी किए गए कि विभाग की भारत सरकार द्वारा निर्दिष्ट एएवाई कार्डों को जारी करने की सीमा (1.57 लाख) समाप्त हो चुकी थी ।

जनवरी 2012 के आवंटन के अनुसार दिल्ली के पाँच क्षेत्रीय कार्यालयों के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत जारी किए गए 4388 आवासहीन कार्ड थे । आवासहीन कार्डों के अनियमितता के कारण अधिक दरों पर एसएफए का वितरण किया

गया क्योंकि एएवाई की बहुत रियायती दरों के स्थान पर बीपीएल दरें ली जा रही थीं ।

अपने उत्तर में (मार्च 2013) विभाग ने बताया कि आवासहीनों को एएवाई दरों पर एसएफए के वितरण हेतु विचार करने हेतु लेखापरीक्षा की सलाह को विस्तृत जाँच के बाद सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन हेतु प्रस्तुत किया जाएगा ।

(ख) नए बीपीएल राशन कार्डों को जारी करने संबंधि विभाग द्वारा निर्गत निर्देशों (मार्च 2009) के अनुसार यह स्पष्ट किया गया कि केवल झुग्गी में रहनेवाले वैध एपीएल कार्डधारक ही आवेदन कर इन्हें नए बीपीएल कार्ड में परिवर्तित करा सकते हैं । नए बीपीएल कार्डों के लिए अनके आवेदन स्वीकृत हो जाने पर नए बीपीएल कार्ड के जारी होने से पूर्व एपीएल कार्ड को अभ्यर्पित कर निरस्त कराना होगा । यद्यपि यह पाया गया कि झुग्गी राशन कार्डों को अब भी एपीएल श्रेणी में वर्गीकृत किया जा रहा था, जो बीपीएल दरों से पर्याप्त अधिक थीं । मार्च 2012 माह हेतु आवंटन के अनुसार झुग्गी राशन कार्ड श्रेणी में 261396 लाभार्थी थे । अपने उत्तर में (जुलाई 2012) में विभाग ने बताया कि राशन कार्डों की ऐसी कोई श्रेणी जैसे बीपीएल-जेआसी के रूप में पारिभाषित नहीं की गई । विभाग ने आगे बताया (मार्च 2013) कि इस ड्राइव के दौरान जिन झुग्गीवासियों ने नए बीपीएल कार्ड का विकल्प चुना है, आय के मापदण्ड के आधार पर नए बीपीएल कार्ड प्रदान किए गए । विभाग के अपने निर्देश (मार्च 2009) के अनुसार उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं,क्योंकि जेआरसी लाभार्थियों को बीपीएल कार्ड जारी किए जाने थे । इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा दिए गए तर्क के मार्च 2009 में जारी आदेश का अनुपालन प्रस्तुत नहीं किया गया ।

4.2.9.5 उचित दर की दुकानें तथा केरोसिन तेल डिपो

(क) लाइसेंसों का आवंटन

विभाग के दिनांक 18 जून 1993 के का.ज्ञा. के अनुसार सभी सर्किल एफएसओं को अपने सर्किलों में एफ.पी.एस.एवं केओडी को लाइसेन्स प्रदान करने हेतु एक 40-बिन्दु कार्यक्रमावली निर्मित करनी थी, जैसा कि **तालिका 4.6** में दिया गया है:

तालिका 4:6 एफपीएस तथा केओडी को प्राधिकृत करने हेतु 40-बिन्दु कार्यक्रमावली

क्र. सं.	वर्ग	एफपीएस	केओडी
1.	अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति	25%	25%
2.	महिलाएँ जिनके पति लाभपूर्ण ढंग से कार्यरत नहीं हैं	10%	10%
3.	भूतपूर्व सैनिक/युद्ध विधवाएँ	10%	10%

अन्य मापदण्डों में समान होने पर निम्न वर्गों को प्राथमिकता दी जानी थीः

(क) कम उम्र की विधवाएँ तथा युद्ध विधवाएँ

(ख) शारीरिक रूप से विकलांग;

(ग) सहकारी सोसाईटियाँ, तथा

(घ) बेरोजगार स्नातक

यह पाया गया कि विभाग में संगठन की किसी श्रेणी के स्तर पर किसी कार्यक्रमावली का अनुरक्षण नहीं किया गया था, जिसके अभाव में चालू एफपीएस/केओडी की विभिन्न वर्गों का वास्तविक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित नहीं किया जा सकता । 2011-12 के दौरान तीन एफपीएस तथा एक केओडी को लाइसेन्स आवंटित किए गए । एफपीएस आवंटित किए जाने वाले वर्ग के सम्बन्ध में कोई सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई, जबकि केओडी को सामान्य वर्ग को आवंटित किया जाना बताया गया । नई दिल्ली क्षेत्र में आनेवाले एक सर्किल क्षेत्र द्वारा एफपीएस को प्राधिकृत करने तथा केओडी लाईसेन्स प्रदान करने हेतु निर्दिष्ट कार्यक्रमावली का अनुपालन न किया जाना स्वीकार किया गया तथा भविष्य में उसके अनुपालन का आश्वासन दिया गया । इस प्रकार एफपीएस तथा केओडी के आवंटन हेतु नीति का उचित क्रियान्वयन लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका ।

विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2013) में सूचित किया कि मुख्यालय में एफपीएस तथा केओडी हेतु क्रमशः वितरण शाखा तथा ईंधन शाखा में 40-बिन्दु कार्यक्रमावली तन्त्र का अनुरक्षण किया जा रहा था तथा वर्ग दिल्ली के रा.रा.क्षे. में कहीं भी पीडीएस बिक्री केन्द्र की रिक्ति की कार्यक्रमावली के अनुसार निर्धारित किया गया । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि लेखापरीक्षा जाँच में उपलब्ध कराए गए कार्यक्रमावली के अंशों से पता चला कि कार्यक्रमावलियाँ सर्किलों के क्रम में नहीं बल्कि चालू खातों की तरह तैयार की जा रही थीं, जैसा कि स्वयं विभाग द्वारा निर्गत आदेशों में भी निर्धारित किया गया है । चूंकि विभिन्न वर्गों का प्रतिनिधित्व निकाला नहीं गया है लाइसेन्सों के अनियमित आवंटन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है ।

(ख) लाइसेन्स का नवीकरण

दिल्ली केरोसिन तेल (निर्यात तथा मूल्य) आदेश, 1962 के अनुच्छेद 3 (सी) के अन्तर्गत अनुबन्ध 4 विभाग द्वारा जारी किए गए तथा एफपीएस के संबंध में 30 जनवरी 2006 के राजपत्र आदेश के अनुसार प्रदान किया गया प्रत्येक लाइसेंस/प्राधिकार जारी की तिथि से तीन वर्ष की अवधि तक वैध रहेगा ।

उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा 176 एफपीएस/केओडी लाइसेन्स में से 174 का नवीकरण दर्ज कराया गया । यह पाया गया कि नौ लाइसेन्स 22 से 74 दिनों के विलम्ब से नवीकृत किए गए । यद्यपि नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय ने एक सर्किल कार्यालय के 12 मामलों के अतिरिक्त लाइसेंसों के नवीकरण संबंधी सूचना तथा अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया ।

लाइसेन्सों के नवीकरण की देय तिथि के संबंध में समुचित डाटा बैंक न होने से अमान्य एफपीएस तथा केओडी के एसएफए तथा केरोसिन तेल की अनियमित आपूर्ति होने की संभावना बनती है ।

अपने उत्तर (मार्च 2013) में विभाग ने बताया कि वर्तमान दिशानिर्देशों तथा परिपत्रों के अनुसार लाइसेन्स के नवीकारण सबंधी पंजीका का रखरखाव वर्तमान में ए.सी. कार्यालयों से किया जा रहा है । विभाग ने आगे आश्वस्त किया कि लाइसेंसों के नवीकरण से सम्बन्धित कार्य का कम्प्यूटरीकरण प्रत्येक पीडीएस बिक्री केन्द्र के नवीकरण हेतु कम से कम दो माह पूर्व एक एलर्ट उत्पन्न किया जाएगा । विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि इसने पीडीएस बिक्री केन्द्रों की वैधता संबंधी सम्पूर्ण निगरानी नहीं की । इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय का लाइसेंसों के नवीकरण संबंधी कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया तथा उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय के संबंध में लाइसेंसों के नवीकरण में विलम्ब का कोई कारण नहीं दिया गया ।

(ग) चालू एफपीएस तथा केओडी की संख्या संबंधी आंकडे को अद्यतित न किया जाना

मार्च 2012 हेतु एफपीएस को गेहूँ तथा चावल के आवंटन के आंकडों के लेखापरीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि डीएससीएससी द्वारा चालित किए जा रहे सात एफपीएस के बंद किए जाने की सूचना (अगस्त 2009) विभाग द्वारा संबंधित क्षेत्रीय कार्यालयों को लगभग एक वर्ष के विलंब के बाद (सितंबर 2010) में सूचित की गई । इसके आगे यह पाया गया कि इनमें से पाँच एफपीएस मार्च 2012 में आवंटन हेतू सम्मिलित थे और इनमें से दो एफपीएस के सम्बन्ध में विभाग अभी भी एपीएल(स्टॉम्पयुक्त) श्रेणी के लाभार्थियों को आवंटन दर्शा रहा था । इसी प्रकार, एक एफपीएस तथा दो केओडी मार्च 2012 में आवंटन हेतू आंकडों में सम्मिलित थे, जबकि उन्होंने जून तथा अगस्त 2011 के दौरान व्यवसाय छोड दिया था । विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2013) में बताया कि 2012 की प्रथम तिमाही में खाद्यान्न का आवंटन पूर्व के हस्तचालित तन्त्र के स्थान पर नए ऑनलाइन ई-पीडीएस में परिवर्तित किया जा रहा था इसलिए कुछ दुकाने बंद होने के बाद भी ऑनलाईन सिस्टम से हटाई नहीं गई होगी । विभाग ने आगे बताया कि आवश्यक संशोधन अब कर दिये गए हैं । विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योकि इसने

तुरंत कार्यवाही करके संबंधित क्षेत्रीय कार्यालय को पीडीएस बिक्री केन्द्रो के बंद होने की सूचना नहीं दी जिससे अपर्याप्त निगरानी का पता चलता है । इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा आवश्यक संशोधन कर दिए जाने के तर्क का अनुपालन लेखापरीक्षा में दिखाया नहीं गया ।

(घ) मानकों के अनुसार एफपीएस एवं केओडी के नवीकरण में अनियमितताएँ

एफपीएस तथा केओडी की स्थापना हेतु निर्धानित मानक विभाग द्वारा क्रमशः अगस्त 1997 तथा जनवरी 2000 में परिचालित किए गए जिसमें एक नए एफपीएस को न्यूनतम 1000 कार्ड तथा नए केओडी हेतु न्यूनतम 850 कार्ड होने पर अधिसूचित कर दिया गया । यह पाया गया कि एफपीएस तथा केओडी के लाइसेंस संबंधित एफपीएस एव केओडी से सम्बद्ध लाभार्थियों की संख्या विनिर्दिष्ट निर्धारित सीमाओं से बहुत कम होने पर भी नवीकृत कर दिए गए। लाभार्थियों की संख्या में कमी 134 से 844 के मध्य थी । **(अनुलग्नक 4.10)**

एफपीएस तथा केओडी के लाइसेंसों का नवीकरण करते हुए निर्धारित मानको की अनदेखी करना पुनः विभाग की अपर्याप्त निगरानी उजागर करता है ।

अपने उत्तर में (मार्च 2013) विभाग ने बताया कि कमी केवल केओडी के संबंध में पाई गई क्योंकि एपीएल(स्टॉम्पयुक्त) कार्डो को जून 2011 से केरोसिन तेल लेने की अनुमति नहीं दी गई थी । यद्यपि विभाग ने आश्वस्त किया कि एफपीएस तथा केओडी के तार्किकीकरण के मामले हेतु रा.रा.क्षे.दि.स. से चर्चा करेगा । विभाग का उत्तर संतोषजनक नहीं है, क्योंकि पीडीएस बिक्री केन्द्रों के दोनो वर्गो में कमियाँ स्पष्ट थी संबंधित पीडीएस बिक्री केन्द्रो से सम्बद्ध लाभार्थियो की संख्या में एपीएल (स्टाम्पयुक्त) कार्ड सम्मिलित थे ।

4.2.10. संचालनात्मक गतिविधियाँ

4.2.10.1 विभाग द्वारा एसएफए का अवास्तिवक प्रक्षेपण

वित्त वर्ष के आरंभ से पूर्व विभाग विभिन्न श्रेणियों में लाभार्थियों में वितरण करने हेतु एसएफए जैसे गेहूँ तथा चावल की माँग का प्रक्षेपण प्रस्तुत करता है तथा भा.स. को उसके आवंटन हेतु माँग-पत्र भेजता है । नीति के अनुसार एएवाई तथा बीपीएल वर्गो के लिए खाद्यान्न का आवंटन 35 कि.ग्रा. प्रति परिवार प्रति माह की दर से किया जाता है । यद्यपि एपीएल श्रेणी हेतु आवंटन भा.स. द्वारा आवंटित स्टॉकों की उपलब्धता के अनुसार किया जाता है। विभाग ने एसएफए के संपूर्ण आवंटन करने के अनुरोध के साथ भा.स. को उसके द्वारा विभिन्न श्रेणियो के अंतर्गत एसएफए का वितरण किए जाने वाले कार्डो की कुल संख्या के सम्बंध में विवरण प्रदान किया (फरवरी 2011) । यद्यपि यह पाया गया कि विभाग द्वारा किए गए प्रक्षेपण अवास्तविक थे तथा विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत लाभार्थियों की वास्तविक संख्या पर

आधारित नहीं है (**अनुलग्नक 4.11**) । एपीएल, बीपीएल तथा एएवाई की श्रेणी में कार्डो की वास्तविक संख्या में कमी क्रमशः 1386013, 35202 तथा 51537 थी । भा.स. को गलत सूचना प्रस्तुत करने के परिणामस्वरूप एएवाई लाभार्थियों को अधिक आवंटन हुआ जिससे अतिरिक्त 51502 एएवाई लाभार्थियों के भरण हेतु पर्याप्त गेहूँ तथा चावल उठाया नहीं गया तथा 1291 बीपीएल लाभार्थियों हेतु गेहूँ के आवंटन की कमी तथा 23489 बीपीएल लाभार्थियों को अधिक चावल का आवंटन हुआ। इसी प्रकार ए. पी. एल. लाभार्थियों को गेहूँ हेतु 331479 एवं चावल के लिये 614039 का कम आवंटन हुआ। वास्तविक आवश्यकता सुनिश्चित करने तथा तन्त्र की कमी में सुधार हेतु विभाग द्वारा किए गए कोई उपाय अभिलेखों में दर्ज नहीं पाए गए ।

इसके अतिरिक्त विभाग द्वारा दिल्ली के लाभार्थियों में वितरण हेतु चीनी व केरोसिन तेल हेतु कोई प्रक्षेपण प्रस्तुत नहीं किए जबकि इसके पास इनके लिए योग्य लाभार्थियों से संबंधित आंकडे उपलब्ध थे ।

अपने उत्तर में (मार्च 2013) विभाग ने बताया कि भा.स. को भेजे गए आँकड़े में एपीएल (स्टॉम्परहित) कार्ड सम्मिलित है जो लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए अंतर के लगभग समान है । यद्यपि विभाग ने स्पष्ट किया कि इसने वर्तमान वर्ष हेतु भा.स. को भेजे गए प्रक्षेपण में एपीएल (स्टॉम्परहित) को सम्मिलित नहीं किया । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एपीएल (स्टॉम्परहित) कार्डो को, जिन्हें विभाग एसएफए तथा केरोसिन तेल वितरित नहीं कर रहा, सम्मिलित करना उचित नहीं था । इसके अतिरिक्त बीपीएल तथा एएवाई श्रेणी के कार्ड धारकों हेतु माँग के त्रुटिपूर्ण प्रक्षेपण के संबंध में विभाग द्वारा कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया ।

4.2.10.2 एसएफए एवं केरोसिन तेल के आवंटन, ढुलाई तथा वितरण में विसंगतियाँ

(अ) एसएफए तथा केरोसिन तेल के आवंटन में विचलन

लेखापरीक्षा ने 2011-12 में भारत सरकार द्वारा एसएफए तथा केरोसिन तेल के किए गए वितरण की तुलना में विभाग द्वारा किए गए वितरण में कमी पाई, जैसा

कि नीचे तालिका 4.7 में दिया गया है:

तालिका 4.7: एसएफए एवं केरोसिन तेल के आवंटन में कमी

(आँकड़े टनों में)

वर्ग	गेहूँ			चावल			चीनी		
	भारत सरकार द्वारा आवंटन	विभाग द्वारा आवंटन	अंतर	भारत सरकार द्वारा आवंटन	विभाग द्वारा आवंटन	अंतर	भारत सरकार द्वारा आवंटन	विभाग द्वारा आवंटन	अंतर
एपीएल	327228.00	321441.26	5786.74	96726.00	89371.00	7355.00	शून्य	शून्य	शून्य
बीपीएल	107370.49	105102.57	2267.92	47294.49	42680.31	4614.18	33636.00	20038.27	3121.10
एएवाई	45060.00	30364.91	14695.09	18024.00	12138.23	5885.77		10476.63	
कुल	479658.49	456908.74	22749.75	162044.49	144189.54	17854.95	33636.00	30514.90	3121.10

(किलो ली. में)

वस्तु	भारत सरकार द्वारा आवंटन	विभाग द्वारा आवंटन	अंतर
केरोसिन तेल	61380	60509	871

उपरोक्त से यह देखा जा सकता था कि भारत सरकार ने कुल 479658.49 टन गेहूँ तथा 162044.49 टन चावल का आवंटन किया जिसके प्रति विभाग ने केवल 456908.74 टन गेहूँ तथा 144189.54 टन चावल आवंटित किया जिस कारण 22749.75 टन गेहूँ तथा 17854.95 टन चावल अनावंटित रह गया। इस प्रकार, लाभार्थियों की संख्या के परिप्रेक्ष्य में विभाग द्वारा गलत एसएफए माँग प्रस्तुत करने के कारण भारत सरकार द्वारा आवंटित मात्राओं का पूर्णतः उपयोग नहीं किया जा सका ।

इसी प्रकार, चीनी तथा केरोसिन तेल के आवंटन में क्रमशः 3121.10 टन तथा 871 कि.ली. की कमी पाई गई । विभाग ने चीनी तथा केरोसिन तेल का श्रेणी वार आवंटन नहीं दिया ।

लाभार्थियों को आवंटित एसएफए तथा केरोसिन तेल की वास्तविक मात्रा के संबंध में विभाग समेकित श्रेणी तथा सामग्री-वार विवरण प्रस्तुत करने में असफल था, यह इंगत करता है कि इस प्रकार की सूचना को संग्रहित करने की कोई प्रणाली नहीं थी ।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि भारत सरकार द्वारा किए गए आवंटन का 100 प्रतिशत उपयोग करना संभव नहीं था क्योंकि यह कार्डों की संख्या के अधिकतम सीमा पर आधारित था । विभाग ने आगे सूचित किया कि

आवंटन की तुलना में उठाए नहीं गए एसएफए तथा केरोसिन तेल की प्रतिशतता नगण्य थी । इसके अतिरिक्त, वास्तविक आवंटन को पूर्ण किया गया, जिसके परिणामस्वरूप थोड़ा वितरण हुआ। यह भी सूचित किया गया कि दिल्ली खाद्य एवं आपूर्ति विभाग द्वारा गेहूँ तथा चावल का भंडारण नहीं किया जाता ।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि भा.स. द्वारा किए गए 100 प्रतिशत आवंटन का विभाग द्वारा अवास्तविक एसएफए माँग के कारण उपयोग नहीं किया गया था । लेखापरीक्षा की आपत्ति भारत सरकार द्वारा एसएफए तथा केरोसिन तेल के आवंटन की तुलना मे कम आवंटन पर है ना कि कम उठाए जाने पर । विभाग द्वारा गेहूँ तथा चावल का गैर-भंडारण इसके द्वारा कम आवंटन से संबंधित नहीं था ।

(ब) अन्नपूर्णा योजना के अंतर्गत खाद्यानों का आवंटन तथा ढुलाई

योजना के अंतर्गत 65 वर्ष से अधिक आयु के असहाय वृद्ध जिनके पास आमदनी का कोई नियमित स्त्रोत नहीं था और जो राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन या राज्य पेंशन योजना का लाभ नहीं उठा रहे थे, वे मुफ्त में 10 कि.ग्रा. खाद्यान्न प्राप्त करने हेतु अधिकृत थे। विभाग द्वारा दी गई सूचना के अनुसार, योजना के अंतर्गत केवल 11 लाभार्थी थे । अप्रैल 2011 से जून 2011 तक कुल 110 कि.ग्रा. गेहूँ प्रत्येक माह लाभार्थियों को आवंटित किए गए थे, यद्यपि विभाग द्वारा खद्यान्नों के आवंटन तथा ढुलाई के संबंध मे कोई सूचना नहीं दी गई । डीएससीएससी द्वारा खाद्यान्नों की ढुलाई से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि योजना के अंतर्गत खाद्यान्नों की ढुलाई तथा आवंटन शून्य थी । यह लाभार्थियों की पहचान करने तथा अन्य योजनाओं के साथ डाटा को सहसंबंध करने में विभाग की अकार्यात्मकता की ओर इंगित करता है । मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लिए नियंत्रक व महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन में इसी प्रकार की अभियुक्ति थी (पैरा 2.1.8.4), यद्यपि, सुधारात्मक कार्रवाई करने के बजाए आगे स्थिति और खराब हुई । विभाग द्वारा दी गई सूचना के अनुसार, लाभार्थियों की संख्या वर्ष 2006-07 में 128 से घटकर 2011-12 में 11 हो गई और यहाँ तक कि ये लाभार्थी भी आवंटित मात्राओं को लेने के लिए आगे नहीं आए थे और इसीलिए योजना के अंतर्गत लाभार्थियों की संख्या प्रभावी रूप से शून्य थी ।

विभाग ने अपने उत्तर में सूचित किया (मार्च 2013) की योजना के अंतर्गत कम प्रतिक्रिया का कारण योजना की पात्रता शर्ते और अन्य अधिक लुभावनी योजनाओं के अंतर्गत लाभार्थियों का लाभ उठाना था । यह भी सूचित किया गया कि योजना को बंद करने के लिए मामले को रा.रा.क्षे.दि.स. के समक्ष रखा गया यद्यपि रा.रा.क्षे.दि.स.ने यह कहते हुए सहमति नहीं दी कि योजना के अंतर्गत लाभार्थियों की पहचान करने के विभाग को प्रयास करने चाहिए । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा उपभोक्ता जागरूकता कार्यक्रम आयोजित कर नए

लाभार्थियों की पहचान किए जाने के प्रयासों में कमी थी । यद्यपि, 2000-01 के दौरान आवंटित ₹53.87 लाख की राशि मार्च 2013 तक अप्रयुक्त ही रखी गई थी।

(स) एसएफए तथा केरोसिन तेल के संबंध में पीडीएस आउटलेटों की कार्यप्रणाली में अनियमितताएँ

(i) एसएफए के वितरण में संदेहास्पद जालसाजी एवं विचलन

लेखापरीक्षा द्वारा चयनित एफपीएस तथा केओडी के बिक्री तथा स्टॉक रजिस्टरों की जाँच कर विभाग द्वारा संबंधित पीडीएस आउटलेटों को एसएफए तथा केरोसिन तेल के वितरण एवं उन आउटलेटों के द्वारा किये गये वितरण का मिलान किए जाने का प्रयास किया गया । एक एफपीएस के संदर्भ में, बिक्री रजिस्टर की दो प्रतियाँ प्रस्तुत की थी, इनमें से एक प्रति में, लाभर्थियों के हस्ताक्षर नहीं थे, जबकि दूसरी प्रति में, उसी अवधि के लिए राशन प्राप्त करने के टोकन के रूप में लाभार्थियों के हस्ताक्षर उपलब्ध थें । इसी प्रकार, एक एफपीएस तथा तीन केओडी में, राशन प्राप्त करने के टोकन के रूप में हस्ताक्षर/अँगूठे का निशान एक ही व्यक्ति द्वारा अंकित किए गए प्रतीत हुए । तीन अन्य एफपीएस तथा एक केओडी में एसएफए तथा केरोसिन तेल की प्राप्ति के टोकन के रूप में लाभार्थियों के हस्ताक्षर/अँगूठे के निशान की अनुपस्थिति भी देखी गई ।

अपने उत्तर में, विभाग ने सूचित किया (मार्च 2013), कि क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा प्राथमिक जाँच की गई तथा निलंबन हेतु कारण बताओं नोटिस जारी किया जा रहा था एवं विस्तृत कार्रवाई रिपोर्ट हेतु आश्वासन दिया ।

(ii) बेघर कार्डधारकों को अनुपयुक्त संवितरण

बेघर कार्डधारकों के मामले में विभाग ने आपूर्ति एवं वास्तविक माँग से मिलान नहीं किया । विभाग द्वारा प्रारंभ की गई तथा दिल्ली मुख्यमंत्री द्वारा अनुमोदित बेघर लोगों के परिवारों को एसएफए के संवितरण के मामले में एक सदस्यीय परिवारों को उनकी भोजन की आदतों के अनुरूप एसएफए की मात्रा को 10 किलो गेहूँ तथा 5 किलो चावल या इनके विपरीत तक सीमित किया । बहुसदस्यीय परिवारों को 35 कि.ग्रा. एसएफए संवितरित किए जाने थे । लेखापरीक्षा ने देखा कि विभाग, बहुसदस्यीय परिवारों को भी मात्र 15 कि.ग्रा. एसएफए ही संवितरित कर रहा था ।

अपने उत्तर में विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि उसके पास ऐसा कोई डाटा उपलब्ध नहीं था कि बेघर लोगों के पास एक से अधिक पारिवारक सदस्य थे और प्रत्येक बेघर कार्ड धारकों को एक इकाई माना गया था । विभाग का उत्तर सही नहीं था क्योंकि विभाग ने स्वयं दिल्ली के मुख्यमंत्री को प्रस्ताव दिया कि एकसदस्यीय परिवार वाले बेघर लोगो के लिए 15 कि.ग्रा. एसएफए की सीमा रखी जाए। इसके अतिरिक्त, विभाग ने इसी मुद्दे पर गै.स.सं. साम्या, जो कि बेघर

लाभार्थियों की पहचान के लिए सर्वे कर रहा था द्वारा माँगे गए स्पष्टीकरण का कोई प्रत्युत्तर नहीं दिया ।

(iii) एएवाई श्रेणी को खाद्यान्नों के अतिरिक्त तदर्थ कोटे का गैर-आवंटन

एसएफए के वितरण की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2011-12 के दौरान रियायती दरों पर नियमित आपूर्ति/कोटा के साथ खाद्यान्नों के अतिरिक्त तदर्थ कोटे के वितरण के मामले में विभाग द्वारा समाज के सबसे कमजोर वर्ग अर्थात् एएवाई श्रेणी के कार्ड धारकों की उपेक्षा की गई थी । नियमित आवंटित कोटे के अंतर्गत पर्याप्त बगैर ढुलाई के खाद्यान्न (14762.20 टन गेहूँ एवं 5921.20 टन चावल) उपलब्ध होने के बावजूद विभाग द्वारा एएवाई की आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई ।

अपने उत्तर में विभाग ने कहा (अगस्त 2012) एएवाई श्रेणी के राशन कार्डो हेतु भारत सरकार से कोई अतिरिक्त/तदर्थ आवंटन प्राप्त नहीं हुआ था । विभाग ने आगे कहा (मार्च 2013) कि एएवाई श्रेणी को 35 कि.ग्रा. की अधिकतम सीमा पहले ही वितरित की जा रही थी और इसलिए एएवाई को कोई अतिरिक्त आवंटन नहीं किया जा सकता था । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एपीएल तथा बीपीएल कार्डधाराकों को वर्ष 2011-12 के दौरान नियमित आपूर्ति के अलावा एसएफए का अतिरिक्त कोटा जारी किया गया था एवं विभाग द्वारा 35 कि.ग्रा. की अधिकतम सीमा के ऊपर एसएफए बीपीएल लाभार्थियो को संवितरित किया गया था ।

4.2.11 दिल्ली राज्य नागरिक आपूर्ति निगम-परिवहन शुल्कों की अनियमित वृद्धि

दिल्ली सरकार नागरिक आपूर्ति निगम (डीएससीएससी) भा.खा.नि. आउटलेटों से एसएफए को एफ पी एस तक पहुँचाती है और परिवहन शुल्क एफ पी एस के मालिकों से वसूलती है, जो आगे, इन प्रभारों को एस एफ ए के खुदरा मूल्यों द्वारा राशन कार्ड धारकों (आरसीएच) से वसूलती है । इस प्रकार, सभी श्रेणियों में एएवाई श्रेणी को छोडकर जिसके लिए प्रभारों का भुगतान डीएससीएससी को विभाग द्वारा किया जाता है, परिवहन लागत का अंतिम भार आरसीएच पर डाल दिया जाता है ।

डीएससीएससी की वित्तीय विवरणी के अनुसार, 2010-11 और 2011-12 के दौरान

एसएफए के संदर्भ में बिक्री राजस्व एवं प्रत्यक्ष खर्चे तालिका 4.8 में दर्शाए गए हैः

तालिका 4.8 : पीडीए तथा लेवी-चीनी के संबंध में सक्रिय योगदान की विवरणी

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	2010-11		2011-12	
	पीडीएस	लेवी सुगर	पीडीएस	लेवी सुगर
बिक्री एवं अन्य राजस्व	413.00	36.27	358.84	39.18
प्रत्यक्ष लागत	410.59	36.15	354.74	37.27‡
निवल योगदान	2.41	0.12	4.10	1.91

उपरोक्त वित्तीय विवरणी के विश्लेषण से पता चलता है कि दोनों गतिविधियों द्वारा डीएससीएससी को सकारात्मक योगदान हो रहा है । वर्ष 2010-11 के दौरान, डीएससीएससी ने परिवहन प्रभारों में वृद्धि हेतु विभाग के सामने एक (अप्रैल 2011) माँग रखी थी क्योंकि विभाग द्वारा 1995-96 में लेवी-चीनी के, 1997 में बीपीएल/एएवाई (गेहूँ तथा चावल) तथा 2005 में एपीएल (एस) (गेहूँ तथा चावल) के मामले में परिवहन प्रभारो का अंतिम संशोधन किया गया था । कर्मचारियों के वेतन तथा डीजल के मूल्य में ठोस वृद्धि के कारण माँग रखी गई थी । यद्यपि, डीएससीएससी ने वेतन तथा डीजल मूल्य में वृद्धि के अपने प्रस्ताव के समर्थन में सही राशि नहीं निकाली थी । डीएससीएससी ने वित्तीय वर्ष 2009-10 के आँकडों के आधार पर एक विवरणी प्रस्तुत की (अप्रैल 2011) जिसमे 58.12 लाख क्विंटल गेहूँ तथा चावल की ढुलाई के कारण ₹1.92 करोड़ की हानि वर्णित थी। परिवहन कार्यो को बिना किसी औचित्य के ₹3.66 करोड के अतिरिक्त प्रशासनिक व्यय के रूप में आवंटन किये जाने के कारण ₹1.92 करोड (₹3.30 प्रति क्विंटल) की हानि परिकलित की गई, अन्यथा परिवहन कार्य में हानि नहीं होती।

डीएससीएससी ने स्वयं अनुमानित ₹3.30 प्रति क्विंटल की हानि के विरूद्ध बीपीएल के मामले में चीनी में ₹19.68 प्रति क्विंटल (₹10.32 प्रति क्विंटल से ₹30 प्रति क्विंटल) एवं गेहूं व चावल (₹15 प्रति क्विंटल से ₹30 प्रति क्विंटल)की आपूर्ति हेतू परिवहन प्रभारों मे एवं एपीएल (एस) को गेहूँ व चावल (₹35 प्रति क्विंटल से ₹60 प्रति क्विंटल) की आपूर्ति हेतू ₹25 प्रति क्विंटल के वृद्धि की माँग की ।विभाग ने डीएससीएससी की माँग के अनुसार बढाए गए परिवहन प्रभार चीनी को छोड़कर अर्थात ₹25.32 प्रति क्विंटल को अनुमोदित कर दिया (अक्टूबर 2011) और उसी अनुसार एसएफए के खुदरा मूल्य को 1 नवंबर 2011 से संशोधित कर

‡बैलेंस शीट के अनुसार लेवी चीनी के मामले में प्रत्यक्ष लागत = ₹ 39.47 करोड़
(-) लेवी चीनी के अंतर्गत गलत दर्ज बाजार की गतिविधियों से संबंधित राशि = (-) ₹ 2.20करोड़
₹ 37.27 करोड़

दिया। डीएससीएससी ने वर्ष 2009-10 के दौरान एपीएल(एस) बीपीएल, एएवाई एवं अन्नपूर्णा श्रेणियों में क्रमश 4400988, 871489, 539673 एवं 11 क्विंटल गेहूँ तथा चावल की ढुलाई की। वित्तीय विवरणी में दर्शाये गये ₹ 1.92 करोड़ की हानि के प्रति बढे हुए परिवहन के प्रभार डीएससीएससी द्वारा ₹12.31 करोड[$] की राशि कमाने हेतु पर्याप्त थे । यह भी देखा गया कि वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 के दौरान चीनी संबंधी कार्य लगातार डीएससीएससी को सकारात्मक योगदान देते रहे ।

अनौचित्यपूर्ण अनुपात में परिवहन लागत के संशोधन से एसएफए के रियायती मामले मे सरकार पर न केवल अतिरिक्त लागत का बोझ पडा बल्कि आर्थिक रूप से कमजोर आरसीएच की कीमत पर डीएसीएससी को अनुचित लाभ भी प्राप्त हुआ ।

विभाग ने अपने उत्तर में (मार्च 2013) कहा कि परिवहन प्रभारों में वृद्धि रा.रा.क्षे.दि.स. के अनुमोदन से की गयी थी और रा.रा.क्षे.दि.स. तथा वित्त विभाग से इसे पुनरीक्षित किया जायेगा । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इसने डीएससीएससी द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव का विश्लेषण नहीं किया था ।

4.2.12 एफपीएस तथा केओडी के संचालन में व्यवहार्यता

जनवितरण प्रणाली की सफलता एफपीएस तथा केओडी उत्तरजीविता पर आधारित होती है, जो एफपीएस/केओडी के मालिकों को उपलब्ध वित्तीय रिटर्न पर आधारित है। वित्तीय दृष्टिकोण से, मालिकों के प्रयासों तथा निवेश का उचित प्रतिदान होना चाहिए । एफपीएस/केओडी की व्यवहार्यता बहुआयामी तथ्य है एवं यह कई कारको जैसे कि, एफपीएस/केओडी से संबंधित उपभोक्ताओं की संख्या, पीडीएस आपूर्ति का नियमित प्रवाह, सकल टर्नओवर पर देय अतिरिक्त राशि, एक एफपीएस चलाने की लागत, परिवहन की लागत के संबंध में मध्यस्थता एवं स्टॉकिंग के लिए आवश्यक निधि पर ब्याज दर, से संबंधित है । सिस्टम की लेखापरीक्षा से एफपीएस/केओडी धारकों की उत्तरजीविता एवं प्रचालन के कमजोर व्यवहारिक स्थिति का पता चला जो अनुवर्ती पैराग्राफों में वर्चित हैः

4.2.12.1 मानकों से अधिक एफपीएस/केओडी का अस्तिव

यह देखा गया कि (मार्च 2012 के आवंटन के अनुसार) 1779476 कार्ड धारकों हेतु 2498 एफपीएस एवं 2361 केओडी थे । कुल कार्डो की संख्या को ध्यान में रखते हुये यह स्पष्ट था कि औसतन 712 लाभार्थियों पर एक एफपीएस जबकि औसतन 151 लाभार्थियों पर एक केओडी कार्यशील था । इस प्रकार निर्धारित मानकों के अनुसार 719 एफपीएस एवं 1942 केओडी अधिक थे । दोनों चयनित क्षेत्रीय कार्यालयों में एफपीएस तथा केओडी से जुडे लाभार्थियों की संख्या में कमी की प्रवृत्ति देखी गई ।

[$] (4400988 *25) + (871489 *15) = 110024700+13072335 = ₹ 12,30,97,035

नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत, 157 एफपीएस तथा 224 केओडी थे जो प्रति एफपीएस 647 लाभार्थियों तथा प्रति केओडी 81 लाभार्थियों के औसत के साथ 101508 तथा 18066 कार्ड धारकों के लिए कार्यशील थे। इसी प्रकार, उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय के मामले में,325 एफपीएस तथा 298 केओडी थे जो क्रमशः प्रति एफपीएस 849 लाभार्थियों तथा प्रति केओडी 212 लाभार्थियों के औसत के साथ 276077 एवं 63027 कार्डधारकों के लिए कार्यरत थे।

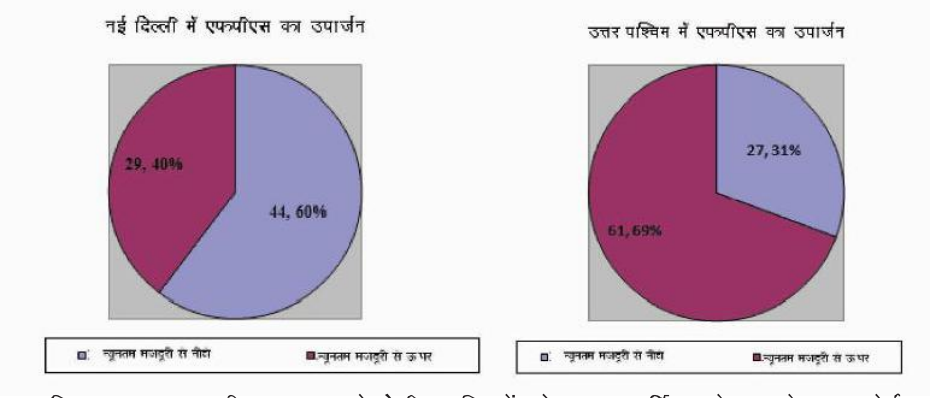
तयशुदा अधिक मानकों के आधिक्य में एफपीएस/केओडी के संचालन से ना केवल इतने अधिक एफपीएस/केओडी की कार्यप्रणाली पर नियमित निरीक्षण की (कम कर्मिक बल के साथ जैसा पैरा 4.2.1 में उल्लिखित है) निगरानी की प्रक्रिया बाधित हो रही थी, बल्कि संबंधित एफपीएस/केओडी को कम लाभ मिल रहा था । इससे उन्हे आर्थिक क्षतिपूर्ति के लिए गलत कार्य जैसे कालाबाजारी, चोरी और एसएफए तथा केरोसिन तेल के विचलन का प्रोत्साहन मिलता है, जैसा कि पैरा 4.2.10.2 (स) (i) मे टिप्पणी की गई थी ।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा था (मार्च 2013) कि पीडीएस आउटलेट से संबंधित लाभार्थियों की संख्या में कमी का कारण जनसांख्यिकी वितरण है। आगे, पीडीएस आउटलेट इन तथ्यों को ध्यान में रखते हुए संचालित किए जाते है कि लाभार्थी अपने घरों से दूरी के संबंध में लाभान्वित होंगे तथा एफपीएस को बन्द करने से जनआक्रोश होगा । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पीडीएस से जुडे लाभार्थियों की न्यूनतम संख्या के मापदंड हेतु जनसांख्यिकी वितरण को ध्यान में रखा जाता है और लाभार्थियों की बडी जनसंख्या के परिणामस्वरूप अधिक संख्या में पीडीएस आउटलेट खोले जाएँगे । आगे, दिल्ली विनिर्दिष्ट वस्तुऐं (वितरण के नियमन) आदेश, 1981 की धारा - 5(3) (ए) एफपीएस के अनुमोदन को निरस्त किए जाने से संबंधित है, एसएफए के उचित वितरण को सुनिश्चित किए जाने हेतु किसी विशेष क्षेत्र एफपीएस की संख्या आवश्यकता से अधिक थी ।

4.2.12.2 एफपीएस तथा केओडी के मालिको को उपलब्ध अपर्याप्त मार्जिन

यह देखा गया कि नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के अधिकार क्षेत्र में चयनित सर्किल कार्यालयों में 60 प्रतिशत की औसत के साथ 53 से 69 प्रतिशत के बीच एफपीएस धारक थे जिनकी अर्द्धकुशल श्रमिकों के लिए निर्धारित न्यूनतम मजदूरी अर्थात ₹ 7356 प्रति माह से भी कम सकल आमदनी थी जबकि कोई भी केओडी मालिक अर्द्धकुशल मजदूरों के लिए निर्धारित मजदूरी के बराबर सकल मार्जिन अर्जित नही कर सका था। डीएसआरीएसआरी द्वारा संचालित चुनिंदा एफपीएस की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि इन्हें भारी हानि उठाने के कारण बंद कर दिया गया था ।

उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय के चयनित सर्किलों के संबंध में बेहतर स्थिति दर्शाई गई थी जहाँ 31 प्रतिशत के औसत के साथ 15 से 56 प्रतिशत एफपीएस धारको की संख्या ने न्यूनतम मजदूरी से कम आमदनी अर्जित की थी और चयनित सर्किलों के सभी केओडी न्यूनतम मजदूरी से कम अर्जित कर रहे थे । चयनित एफपीएस और केओडी के अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि एक एफपीएस तथा तीन केओडी ने उनके आउटलेटो से जुडे लाभार्थियों की कम संख्या के कारण, बिक्री पर अर्जित कम मार्जिन के कारण काम छोड दिया ।



विभाग द्वारा एफपीएस तथा केओडी मालिकों के कम मार्जिन के मसले पर कोई कार्रवाई किए जाने के संबंध में कुछ भी अभिलेखों में नहीं था ।

विभाग ने अपने उत्तर में सूचित किया (मार्च 2013) कि वाधवा समिति की सिफारिशों के अनुसार, एफपीएस आउटलेटों को चरणबद्ध तरीके से समाप्त करते हुए इन कार्यों को रा.रा.क्षे. दि.स./डीएससीएससी द्वारा किया जाना चाहिए । वर्तमान स्थिति अस्थायी थी और सर्किल स्तर पर अक्षम दुकानों के पुनरभिमुखीकरण का कार्य, शीर्ष न्यायालय तथा भा.स. के निर्णयानुसार किया जाएगा । विभाग ने आगे कहा कि आधारभूत स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा में अनुचित कार्य करने वाले एफपीएस मालिको पर नजर रखी जाती है । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मालिको को परिसरों का रखरखाव, बिजली बिल, परिसर का किराया, अग्निशमन संयंत्र इत्यादि का भुगतान करना होता था एवं स्वयं के निर्वाह स्तर तक भी उपार्जित नहीं कर पाना एक असंभव विचार था, जब तक कि वे पैरा 4.2.10.2(स) (i) में उल्लिखित अनुचित कार्यो का सहारा ना ले ।

4.2.12.3 गैर पीडीएस वस्तुओं का एफपीएस के माध्यम से गैर-कार्यान्वयन

आधिकारिक खुला रहने के घंटों मे अपने एफपीएस खोले रखने हेतु एफपीएस मालिकों को प्रोत्साहित करने के लिए एफपीएस द्वारा नॉन पीडीएस वस्तुओं की बिक्री की अनुमति दिए जाने का निर्णय किया गया (मई 2011)। विभाग द्वारा आयोजित सर्वे के आधार पर यह निर्णय लिया गया था जिसमें कई एफपीएस बंद

पाये गये थे । विभाग द्वारा फेयर प्राईस दुकान (एफ.पी.एस.) को व्यवहार्य बनाने हेतु एक ऐसी ही पहल मई 2005 में की गई थी, जिसमें सभी उप आयुक्तों (पीडीएस आउटलेटों के लाइसेंस जारी करने का प्राधिकारी) को एफपीएस द्वारा नॉन पीडीएस वस्तुओं की बिक्री की अनुमति का निर्देश दिया गया । इस निर्णय की सूचना सभी एफपीएस धारकों को देनी थी तथा इस संबंध में अनुपालना प्रतिवेदन भी प्रस्तुत की जानी थी । मई 2011 में हुई बैठक से अब तक एफपीएस की व्यवहार्यता को बढाने हेतु विभाग की किसी कार्रवाई का अभिलेख में कोई उल्लेख नहीं था । जबकि मुख्यालय कार्यालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति का प्रत्युत्तर नहीं दिया, नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय ने निर्णय के कार्यान्वयन के संबंध में अनुपालना प्रतिवेदन/निरीक्षण प्रतिवेदन की अनुपलब्धता को स्वीकार किया (जुलाई 2012)। इसी प्रकार उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय ने अपने अधिकार क्षेत्र के अंर्तगत संबंधित एफपीएस द्वारा नॉन पीडीएस वस्तुओं की गैर बिक्री की पुष्टि की (अक्टूबर 2012) । विभाग ने अपने उत्तर में आश्वासन दिया (मार्च 2013) कि 2005 में जारी आदेशों के संबंध में एफपीएस को व्यवहार्य बनाए जाने हेतु अन्य नॉन पीडीएस वस्तुओं की बिक्री का लाभ उठाने के लिए एफपीएस मालिकों को जागरूक बनाने के प्रयास किए जाएँगे । विभाग ने आगे सूचित किया कि मई 2011 के आदेश कार्यान्वित नहीं किए जा रहे है क्योंकि इन्हें वापिस ले लिया गया है ।

4.2.12.4 खुदरा विक्रेताओं के मार्जिन का गैर-संशोधन और लाभार्थियों पर परिवहन व्यय का अनुचित भार

मेमोरेन्डम ऑफ एसोशिएसन के अनुसार, डीएससीएससी आवंटित चीनी को मिलों से ढोने एवं विभाग द्वारा किए गए आवंटन के अनुसार दिल्ली में विभिन्न एफपीएस तक आपूर्ति करने हेतु अधिकृत है । एफपीएस धारक डीएससीएससी को मासिक आवंटन हेतु केंद्रीय निर्गम मूल्य का अग्रिम भुगतान किया जाता है। अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि डीएससीएससी ने मिल मालिको को पूर्व-फैक्ट्री मूल्य अदा किया एवं भा.खा.नि. से पूर्व-फैक्ट्री मूल्य तथा केन्द्रीय निर्गम मूल्यों के मध्य के अंतर का दावा किया । खाद्य मंत्रालय द्वारा नवंबर 1996 में जारी दिशानिर्देशों के अनुसार, थोक विक्रेता तथा खुदरा विक्रेताओं द्वारा थोक मार्जिन तथा खुदरा मार्जिन का दावा तथाकथित दिशानिर्देशों के अनुसार किया जा सकता था । भा.खा.नि. से अनुमोदन प्राप्त कर 1996 से डीएससीएससी नियमित रूप से मार्जिन राशि, परिवहन लागत तथा मूल्यों में अंतर का दावा करता रहा था । डीएससीएससी द्वारा वर्ष 2011-12 के लिए थोक अतिरिक्त लाभ तथा परिवहन प्रभार क्रमशः₹50.32 प्रति क्विंटल (₹50.22 अप्रैल 2011 हेतु) तथा ₹33.52 प्रति क्विंटल का दावा किया गया । तथाकथित दिशानिर्देश के आधार पर वर्ष 2011-12 के लिए खुदरा मार्जिन ₹22.77 परिकलित की गई । उसके अतिरिक्त अक्टूबर 2011 तक ₹10.32 प्रति क्विंटल की लागत जो कि बाद में नवंबर 2011 से ₹25.32 प्रति क्विंटल संशोधित की गई थी, डीएससीएससी को भुगतान करने हेतु परिवहन प्रभार

के लिए एफपीएस धारक से वसूली गई । रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा एफपीएस को प्रदत्त वास्तविक मार्जिन ₹10.08 प्रति क्विंटल थी जो कि तथाकथित दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं थी । 3 अगस्त 2001 में आयोजित मार्जिन समिति बैठक में रा.रा.क्षे.दि.स. ने 1995-96 से खुदरा विक्रेताओं के मार्जिन के संशोधन हेतु मना कर दिया और इसे अभी तक भी संशोधित किया जाना शेष था । इसके अतिरिक्त, खुदरा विक्रेताओं के परिवहन प्रभार का रा.रा.क्षे.दि.स.द्वारा भुगतान किया जाना था लेकिन इसे आर्थिक रूप से कमजोर बीपीएल कार्डधारको से वसूला गया ।

अपने उत्तर में विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि मामले का पुनरीक्षण किया जाएगा ।

4.2.12.5 एफपीएस धारकों को देय मार्जिन राशि का गैर-पुनर्भुगतान

अंत्योदय अन्न योजना के अंतर्गत ₹35 किलो प्रति क्विंटल की दर से एसएफए की बिक्री के कारण एफपीएस धारकों को भुगतान किए जाने वाले मार्जिन धन राशि के पुनर्भुगतान हेतु विभाग जिम्मेदार था । यह देखा गया कि 2011-12 में एफपीएस धारको को विभाग ने मार्जिन धनराशि का पुनर्भुगतान नहीं किया था । ₹1.29 करोड की संस्वीकृति (14 मार्च 2012) एफपीएस धारकों के मार्जिन धनराशि का पुनर्भुगतान हेतु जारी की गई यद्यपि, इसे विभाग द्वारा पुनः वापिस ले लिया गया (28 मार्च 2012)। एफपीएस धारकों को भुगतान किए जाने वाली मार्जिन धनराशि का वर्ग तथा क्षेत्रवार वर्णन विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था ।

विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2013) में स्वीकर किया कि 2500 एफपीएस से आँकडे संग्रह करने के कारण उसके विगत प्रयास अपर्याप्त थे । उन्होंने यह भी सूचित किया कि मार्जिन धनराशि एवं परिवहन प्रभारों का पुनर्भुगतान कार्य अब प्राथमिकता आधार पर किया जा रहा था और मामला अनुमोदन हेतु प्रस्तुत था ।

4.2.12.6 लेवी-चीनी के परिवहन पर सेवा प्रभारों का आरोपण

डीएससीएससी द्वारा लेवी चीनी के परिवहन से संबंधित फाइलों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि डीएससीएससी ने विभाग से (जनवरी 2011) निवेदन किया कि सर्किल अधिकारियों को उपयुक्त निर्देश जारी कर उनके सर्किल में आने वाले एफपीएस धारको को एक्सिस बैंक की दिल्ली में स्थित किसी भी शाखा में आवंटित मात्रा हेतु निर्धारित दर पर (₹1339.92 प्रति क्विंटल भाडा सहित) एवं ₹50 (प्रति लेनदेन) सहित सेवा प्रभारों को ड्राफट से जमा कराने के लिए सूचित करे । विभाग एवं डीएससीएससी इस मामले में एफपीएस धारकों से प्राप्त कुल राशि साथ ही ₹50 रूपये की लेवी के उद्ग्रहण के लिए सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन के प्रमाण स्वरूप अभिलेखीय साक्ष्य से प्रस्तुत करने मे असफल रहे । सेवा प्रभारों के आरोपण से एफपीएस धारको पर अतिरिक्त बोझ पडा, जिससे उनके द्वारा अर्जित मार्जिन भी प्रतिकुल ढंग से प्रभावित हुए । विभाग का उत्तर मार्च 2013 तक प्रतीक्षित था ।

4.2.13 नियंत्रण एवं निगरानी

4.2.13.1 गेहूँ के आटे के वितरण के लिए संशोधित नीति का गैर-कार्यान्वयन

टीपीडीएस के अंतर्गत खाद्यान्नों के विचलन/रिसाव को नियंत्रित करने के लिए भा.स. के उपभोक्ता मामले, खाद्य तथा जनवितरण मंत्रालय द्वारा राशन कार्ड धारको को गेहूँ के आटे के वितरण पर संशोधित नीति जारी की गई (जनवरी 2008) संशोधित नीति के अनुसार, प्रत्येक वित्तीय वर्ष के प्रारंभ में, राज्य/सं.रा. क्षे. के सरकारों द्वारा उनके राज्य/सं.रा. क्षे. में गेहूँ के आटे की आवश्यकता का आकलन राशन कार्ड धारकों द्वारा विकल्पों यदि कोई हो, के आधार पर किया जाएगा एवं मार्च 2008 के बाद से राशन कार्डधारकों को गेहूँ के मासिक आवंटन की आधी-मात्रा के बराबर गेहूँ के आटे का वितरण किया जाएगा । साबुत गेहूँ को मिल में डालने/पिसाने ,साबुत गेहूँ की पैकिंग एवं मिल तक भेजने एवं मिल से वितरण क्षेत्रों तक गेहूँ के आटे को भेजने के व्यय इत्यादि का वहन राज्य/सं.रा. क्षे. द्वारा किया जाना था अथवा इस प्रकार गेहूँ के आटे की मात्रा/जारी मूल्य में उपयुक्त समायोजन किया जाना था कि लक्षित एएवाई, बीपीएल और एपीएल राशन कार्डधारक परिवारों पर कोई अतिरिक्त भार न पडे ।

अप्रैल 2011 से मार्च 2012 की अवधि के लिए टीपीडीएस अंतर्गत भारत सरकार द्वारा एएवाई, बीपीएल तथा एपीएल परिवारों के लिए 12267 टन चावल तथा 37112 टन गेहूँ की मासिक मात्राओं का आवंटन किया गया (फरवरी 2011)। आवंटित चावल का वितरण साबुत अनाज के रूप में किया जाना था,जबकि, फेयर प्राइस दुकानों के नेटवर्क द्वारा आवंटित गेहूँ को गेहूँ का आटा/आटा अथवा पोषक तत्वों से भरपूर गेहूँ का आटा/आटा के रूप में वितरित किया जाना था । लेखापरीक्षा को प्रस्तुत अभिलेखों एवं सूचनाओं की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि विभाग ने मंत्रालय के निर्देशों का पालन नहीं किया एवं इस संबंध में राशन कार्ड धारको से विकल्प प्राप्त करने के लिए कोई शुरूआत नहीं की । इसके विपरीत विभाग ने समस्त आवंटित गेहँ को केवल साबुत अनाज के रूप में वितरित किया। निर्देशों का पालन नहीं किए जाने के कारण ना केवल लाभार्थियों को पिसाई प्रभार से राहत नहीं दी जा सकी बल्कि यह भी परिलक्षित हुआ कि टीपीडीएस के अंतर्गत, विभाग द्वारा खाद्यान्नों के विचलन /रिसाव को नियंत्रित/कम करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई ।

अपने उत्तर में विभाग ने कहा कि (मार्च 2013) गेहूँ के आटे की योजना वैकल्पिक थी और रा.रा.क्षे. दि. स., टीपीडीएस के अंतर्गत आटे का वितरण प्रारंभ नहीं कर सकी । विभाग ने आगे कहा कि बाजार से सस्ते दरों पर पोषक तत्वों से पूर्ण आटा देने हेतु भागीदारी आटा योजना प्रारंभ की गई लेकिन पीडीएस के अंतर्गत नहीं । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि उच्चतम न्यायालय के निर्देशों की

अनुपालना के लिए गेहूँ के आटे के वितरण पर संशोधित नीति का पालन मार्च 2008 से किया जाना चाहिए था । भा.स. द्वारा जारी किये गये आवंटन पत्र (फरवरी 2011) में गेहूँ का वितरण आटे/पौषक तत्वों से पूर्ण आटे के रूप में किए जाने की विशेष व्यवस्था थी । आगे रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा आरंभ की गयी भागीदारी आटा योजना मुक्त बाजार बिक्री योजना (घरेलु) का भाग थी और यह पीडीएस के अंतर्गत गेहूँ के आटे के वितरण की संशोधित नीति के कार्यान्वयान का विकल्प नहीं हो सकता था ।

4.2.13.2 फेयर प्राइस दुकानों की अपर्याप्त निगरानी

जन वितरण प्रणाली (पीडीएस) नियंत्रणदेश, 2001 के परिशिष्ट के पैराग्राफ 6(2) के संबंध में , राज्य सरकारों को पदधारी प्राधिकारियों द्वारा एफपीएस की छः माह में कम से कम एक बार नियमित निरीक्षण सुनिश्चित करना चाहिए। राज्य सरकार निरीक्षण कार्यक्रम, निरीक्षण बिंदुओं की सूची एवं तथकथित आदेशों की अनुपालना सुनिश्चित करनेवाले प्राधिकारी का उल्लेख करते हुए आदेश जारी कर सकती है । मार्च 2012 के आवटन के अनुसार 2498 एफपीएस थी। यद्यपि वर्ष के दौरान कम से कम 4996 नियमित निरीक्षण किए जाने चाहिए । यद्यपि यह देखा गया कि वर्ष 2011-12 में विभाग के प्रवर्तन शाखा ने केवल 95 निरीक्षण किए ।

आगे पीडीएस आउटलेटों के मासिक यादृच्छिक निरीक्षण के लिए निरीक्षकों एफएसओ एवं उपआयुक्तो के क्रमशः पंद्रह, दस एवं सात लक्ष्य तय किए गए । यह देखा गया कि नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के अंतर्गत 157 एफपीएस (मार्च 2012 के आवंटन के अनुसार) कार्यरत थे, जिनके न्यूनतम 314 निरीक्षण किए जाने थे । यद्यपि, वर्ष के दौरान सतर्कता एवं प्रवर्तन शाखा द्वारा केवल 22 औचक निरीक्षण किए गए । इसी प्रकार उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय के अंतर्गत 325 एफपीएस (मार्च 2012 के आवंटन के अनुसार) कार्यरत थे जिनका 650 निरीक्षण निर्धारित थे। इसके विपरीत केवल 396 निरीक्षण् किए गए । इसके अतिरिक्त निरीक्षणों के दावे के प्रमाण स्वरूप विभाग एक भी निरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं कर सका । मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लिए नि.म.ले.प. (सिविल तथा वाणिज्यिक) के प्रतिवेदन में इसी प्रकार की अभियुक्ति थी (पैरा 2.1.11.1)जिसमें प्रत्येक स्तर पर निर्धारित नियंत्रण आदेशों के अनुसार निरीक्षण किए जाने की सिफारिश की गई थी । आवश्यक आवृत्ति के साथ मासिक निरीक्षणों के गैर-आयोजन से विभाग की एफपीएस के कार्यकलापों की निगरानी में उदासीनता परिलक्षित होती है ।

विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2013) में लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया तथा कहा कि निर्देशो के पुनःवितरण द्वारा प्रभावी निगरानी सुनिश्चित की जाएगी ।

4.2.13.3 शिकायत निवारण प्रणाली में कमियाँ

पदानुक्रम के प्रत्येक स्तर पर प्राप्त शिकायतों की संख्या के आकलन के लिए विभाग के पास कोई समेकित आँकडा उपलब्ध नहीं था । लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार वर्ष 2011-12 के दौरान विभाग के मुख्य कार्यालय में 103 शिकायतें प्राप्त हुई थी, जिसमें से 32 लंबित थी। इसी प्रकार नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के समस्त अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत कार्यरत एफपीएस/केओडी के संबंध में 175 शिकायते (पाँच सर्किल से संबंधित) प्राप्त की गई थी । क्षेत्रीय कार्यालय ने कहा कि चूककर्त्ताओं के विरूद्ध कार्रवाई करने के लिए शिकायतों को संबंधित एफएसओ के पास अग्रेषित किया गया है । यद्यपि, यह देखा गया कि क्षेत्रीय कार्यालय ना तो शिकायतो के निपटान/लंबन की स्थिति से अवगत थे न ही इस बारे में संबंधित अभिलेख प्रदान कर सके, यह इनके अधिकार क्षेत्र में आने वाले सर्किल कार्यालयों पर नियंत्रण की कमी को दर्शाता है ।

उत्तर पश्चिम क्षेत्रीय कार्यालय में शिकायतों की स्थिति के संबंध में कोई समेकित आँकडा उपलब्ध नहीं था । सर्किल कार्यालयों से प्राप्त सूचनाओं से संकलित आंकडे दर्शाते है कि सात सर्किल कार्यालयों के संबंध में 259 शिकायते थी (81 शिकायतों के आरंभिक शेष को शामिल करें) जिसमें वर्ष के अंत तक 75 शिकायते लंबित थी । लेखापरीक्षा को न तो लंबन का कोई कारण और ना ही कोई कार्रवाई रिपोर्ट उपलब्ध कराई गई । चयनित एफपीएस (सं. 3533) की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 19 अगस्त 2011 को एसएफए के गैर-वितरण(दो माह के लिए) तथा उचित लेखों के गैर-अनुरक्षण के कारण तत्काल प्रभाव से लाइसेंस निरस्त किए जाने का एक आदेश निकाला गया था । मामले को संबंधित सक्षम प्राधिकारी को आदेश जारी करने हेतु वापिस भेजा गया (मई 2012), जिसकी स्थिति उपलब्ध नहीं थी । विभाग इस मामले में असंवितरित एसएफए की मात्रा साथ ही मामले के निपटारे की समयसीमा के मानक के संबंध में कोई स्थिति प्रस्तुत करने में असफल था ।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि जल्द निवारण हेतु शिकायत निवारण प्रणाली मुख्यालय स्तर पर विद्यमान है । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग के मुख्य कार्यालय सहित पदानुक्रम के किसी स्तर पर शिकायती मामलों के अंतिम निपटान से संबंधित कोई भी अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया ।

4.2.13.4 एसएफए तथा केरोसिन तेल की मात्रा के संबंध में कमी की गैर जिम्मेदारी

जुलाई 2003 में जारी परिपत्र के संबंध में, सभी सामग्रियों मुख्यतः गेहूँ, चावल एवं चीनी के भंडारण में 50 किलों तक अल्प विचलन के ममले में विभागीय कार्रवाई, 50 कि.ग्रा. से अधिक के विचलन के मामले में निलंबन तथा 100 कि.ग्रा. से

अधिक के मामले में निलंबन सहित एफआईआर दर्ज कराया जाना तय किया गया । केरोसिन तेल की मात्रा विचलन के संबंध में भी ऐसी ही कार्रवाई की जानी थी । नमूना जाँच में शामिल एफपीएस तथा केओडी के बिक्री रजिस्टरों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि आठ एफपीएस के संबंध में 57 कि.ग्रा. से 347 कि.ग्रा. की औसत मासिक कमी थी, जबकि, तीन केओडी के संबंध में 60 से 100 लीटर की औसत मासिक कमी थी । इसके अलावा अन्य चयनित आउटलेटों में उपरोक्त निर्धारित सीमा से कम कमी पाई थी। यद्यपि, यह देखा गया कि विभाग में पदानुक्रम के किसी स्तर पर कोई कार्रवाई नहीं की गई और बिना कोई जिम्मेवारी तय किए तथा जैसा कि निर्धारित किया गया था उस अनुसार कोई दंड आरोपित किए बिना कमी को नियमित कार्य की तरह स्वीकार कर लिया गया ।

अपने उत्तर में विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि संबंधित क्षेत्रीय कार्यालयों से विस्तृत टिप्पणी प्रतीक्षित थी ।

4.2.13.5 बिक्री प्रारंभ करने में देरी

नई दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले तीन चयनित एफपीएस के मामले में एसएफए प्राप्त करने के बाद बिक्री प्रारंभ करने में चार से 13 दिनों की देरी देखी गई जिससे क्षेत्रीय कार्यालयों एवं विभाग द्वारा कमजोर निगरानी का पता चलता है एवं इस प्रकार एफपीएस धारकों को एसएफए की मात्रा तथा गुणवत्ता को अपने लाभ हेतु निरूपित करने का अवसर प्राप्त होता है ।

विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2013) में कहा कि कुछ मामलों में एफपीएस आउटलेटों पर एसएफए तथा चीनी की आपूर्ति एक साथ नहीं प्राप्त हुई, इस कारण लाभार्थियों को एक बार में ही एसएफए के वितरण की सुविधा प्रदान करने हेतु बिक्री प्रारंभ करने में देरी हुई । आगे यह सूचित किया गया कि पीडीएस आउटलेटों को गोदामों से सामान्यत चार घंटों के भीतर आपूर्ति की जाती है । पीडीएस (नियंत्रण) आदेश, 2001 की धारा 6(2) के अनुसार विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था, जो यह कहता है कि एफपीएस मालिकों को राज्य सरकार के प्राधिकृत नामितों से स्टॉक की प्राप्ति करनी चाहिए ताकि एफपीएस पर आवश्यक सामग्रियों, जिनके लिए आवंटन किया गया है, की उपलब्धता माह के प्रथम सप्ताह में सुनिश्चित की जा सके ।

4.2.14 मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लिए नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक के सिविल तथा वाणिज्यिक प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों एवं सिफारिशों की स्थिति

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि विभाग ने निम्नलिखित अभ्युक्तियों के संबंध में कोई उपचारी कार्रवाई नहीं की:

- विभाग संयुक्त निरीक्षण आयोजित किए जाने के साथ ही उनको आपूर्ति किए गए खाद्यान्नों के स्टॉक के वर्गवार नमूनों की प्राप्ति के संबंध में निरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत करने में असफल रहा था जिससे कि पीडीएस (नियंत्रण) आदेश, 2001 में निर्धारित गुणवत्ता आश्वासन मानकों की अनुपालना सुनिश्चित की जा सकी ।
- 2011-12 के दौरान भा.स. को प्रस्तुत उ.प्र. के संबंध में सूचना प्रस्तुत करने में विभाग असफल था।
- वर्ष 2011-12 के दौरान विभिन्न स्तरों पर आयोजित बैठकों का वर्णन प्रस्तुत करने में विभाग असफल था ।
- केरोसिन तेल के स्टॉक तथा बिक्री से संबंधित मासिक विवरणी का गैर-प्रस्तुतिकरण ।

मार्च 2013 तक विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था ।

4.2.15 मुक्त बाजार प्रचालन

4.2.15.1 मुक्त बाजार बिक्री योजना की अपनी प्रणाली को प्रचालनीय बनाने हेतु विद्यमान थोक विक्रेताओं, मिल मालिकों तथा खुदरा विक्रेताओं की संख्या के डाटाबेस का गैर-अनुरक्षण

आवश्यक वस्तुएँ अधिनियम, 1955 एवं उसके अंतर्गत विभिन्न नियंत्रण आदेशों को लागू कर विभाग आवश्यक वस्तुओं के व्यापार तथा वाणिज्य को नियंत्रित एवं उनके वितरण बढाने एवं उचित मूल्यों पर उपबलब्धता एवं इस प्रकार विभिन्न श्रेणियों के व्यापारियों जैसे मिल मालिको, उत्पादकों, थोक विक्रेताओं तथा खुदरा विक्रेताओं के लिए स्टॉक सीमा तय करने हेतु उत्तदायी था । यद्यपि, रा.रा.क्षे.दि. में स्थित थोक विक्रेताओं, मिल मालिकों तथा खुदरा विक्रेताओं के संबंध में विभाग के पास कोई डाटाबेस नहीं था ।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि थोक विक्रेताओं/मिल मालिकों का डाटाबेस नहीं रखा जा रहा था क्योंकि इसकी आवश्यकता नहीं थी । विभाग का उत्तर इसे सौंपे अधिदेश के अनुरूप नहीं था जो कि विभिन्न श्रेणियो के व्यापारियों के लिए स्टॉक सीमा तय करने की व्यवस्था करता है ताकि उचित मूल्य पर आवश्यक सामग्रियों की आपूर्ति सुनिश्चित की जा सके । डाटाबेस की अनुपस्थिति में, विभाग इस स्थिति में नहीं था कि संभव कालाबाजारी की जाँच की जा सके तथा जब आवश्यकता हो आवश्यक वस्तुओ के मूल्य स्थिर कर सके ।

4.2.15.2 मुक्त बाजार प्रचालन के अंतर्गत गतिविधियों में अनियमितताएँ

रा.रा.क्षे.दि.स. ने दिल्ली रोलर आटा मिल संघ(संघ), केंद्रीय भंडार, एनसीसीएफ तथा भा.खा.नि. के साथ साझेदारी में दिल्ली की आम जनता को उचित दरों पर साबुत गेहूँ का आटा वितरित करने का निर्णय लिया ताकि भा.स. के खाद्य एवं जन वितरण मंत्रालण् मुक्त बाजार बिक्री योजना के अंतर्गत वृद्धि प्रवृत्ति की रोकथाम हो । खाद्य, आपूर्ति तथा उपभोक्ता मामलों के विभाग के द्वारा रा.रा.क्षे.दि.स. एवं दिल्ली रोलर आटा मिल संध के मध्य सहमति का ज्ञापन पत्र हस्ताक्षरित हुआ (जनवरी 2010) । स.ज्ञा.प. की धारा 12 के अनुसार, विभाग द्वारा तय विभिन्न स्थानों पर संघ अपने व्यय पर ट्रकों एवं विक्रेताओं की व्यवस्था करेगा और 10 कि.ग्रा. के बैग को ₹139 की दर तथा 5 कि.ग्रा. के बैग को ₹70 की दर पर बेचेगा । इस प्रयास के सफल तथा आसान कार्यान्वयन के लिए, संबंधित जिलों के सभी संयुक्त आयुक्तों, उप-आयुक्तों तथा एफएसओ को निर्देश दे दिए गए (नवंबर 2009) । जारी आदेशों के अनुसार अपने अधिकार क्षेत्र के अंदर आने वाले सर्किल कार्यालयों के विहिन्त बिक्री स्थलों पर आटा की उपलब्धता सभी उ.आ. द्वारा सुनिश्चित की जानी थी । लेखापरीखा को उपलब्ध अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि विभाग द्वारा सूचित (फरवरी 2010) स्थिति के अनुसार योजना के अंतर्गत प्रतिदिन लगभग 700-800 एमटी आटे की आपूर्ति की गयी ।

आगे, होल मील आटा उत्पादकों के संघ दिल्ली (पंजी) (अप्रैल 2010) ने ₹136 प्रति 10 कि.ग्रा. बैग के पोषक तत्वों से परिपूर्ण आटे की बिक्री करने और रियायती दरों अर्थात - पिसाई प्रभार तथा वितरण प्रभारों में कमी करना तथा न लाभ और न हानि के आधार पर आटे के वितरण की भागीदारी योजना में हिस्सेदारी की इच्छा प्रदर्शित की । इसी प्रकार का प्रस्ताव दिल्ली रोलर मिल संघ से प्राप्त हुआ (अप्रैल 2010) जिसमें उन्होंने प्रति 10 कि.ग्रा. बैग की कीमत ₹ 2 से घटाने का प्रस्ताव किया अर्थात प्रति 10 कि.ग्रा. बैग ₹137 की दर पर । अगस्त 2011 तक विभाग ने इन प्रस्तावों पर कोई निर्णय नहीं लिया ।

विभाग वर्ष 2009-11 के दौरान भागीदारी पौषक तत्वों से परिपूर्ण आटे के औसत मासिक खपत साथ ही योजना की स्थिति एवं उसे समाप्त किए जाने के कारणों के संबंध में सूचनाएँ प्रस्तुत करने में असफल रहा । इसी प्रकार चयनित पदानुक्रम के प्रत्येक स्तर पर अभिलेखों की नमूना जाँच में योजना के समन्वय के संबंध में गैस-अनुरक्षण तथा सूचनाओं की अनुपलब्धता देखी गई ।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि यह सच नहीं है कि विभाग कार्रवाई करने में असफल था और यद्यपि फाईल मई 2010 से अगस्त 2011 तक खाद्य एवं आपूर्ति मंत्रालय के कार्यालय में बगैर कार्रवाई के पड़ी रही , मामले को 30 जून 2011 को उसी समय दूसरी फाईल में लिया जा रहा था । विभाग ने आगे

कहा कि होल आटा निर्माता संघ, दिल्ली अगस्त तथा अक्टूबर 2011 में माँगी गई सूचना को प्रस्तुत करने मे असफल रहा और बाद में योजना बंद कर दी गई ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग दिल्ली रोलर आटा मिल संघ जो कि भागीदारी योजना के अंतर्गत आटे की आपूर्ति करने तथा इसके विद्यमान मूल्य को आगे और क्रय करने का प्रस्ताव दे रहा था (अप्रैल 2010) उसे पूँजीकृत करने में असफल रहा । विभाग द्वारा एक वर्ष से भी अधिक देरी के बाद संघ के प्रत्यय पत्र, आधारभूत विवरण इत्यादि आवश्यक सूचनाएँ माँगी गई ।।

4.2.15.3 मुक्त बाजार प्रक्रिया में मध्यस्थता के संबंध में नीतिगत योजना की कमी

विभाग आवश्यक वस्तुओं की बढती कीमतो की रोकथाम तथा दिल्ली के निवासियों को राहत देने के लिए किसी योजना का निर्माण नहीं कर पाया, जैसा कि नीचे दिखाया गया:

(क) आवश्यक वस्तुओं की कीमतों को नियंत्रित करने में विभाग की उदासीनता

वर्ष के दौरान, आवश्यक वस्तुओं की बढ़ती कीमतों को नियंत्रित करने के लिए बाजार में मध्यस्थता हेतू ₹ 2.50 करोड़ का प्रावधान रखा गया । यद्यपि, यह भी देखा गया कि वर्ष के अंत में समस्त प्रावधान अप्रयुक्त पडे रहे जबकि वर्ष के दौरान कुछ आवश्यक वस्तुओं की कीमतों में 16 *प्रतिशत* से 142.86 *प्रतिशत* के मध्य विचलन के साथ एक ऊर्ध्वगामी प्रवृत्ति प्रतीत हुई जैसा कि तालिका 4.9 में दिखाया गया है:

तालिका 4.9: दिल्ली में आवश्यक वस्तुओं एवं सब्जियों के खुदरा मूल्य

(₹प्रति कि.ग्रा./लि.)

वस्तु का नाम.	अप्रैल -11	मई - 11	जून -11	जुलाई - 11	अगस्त - 11	सितम्बर -11	अक्टूबर -11	नवंबर - 11	दिसम्बर - 12	जनवरी - 12	फरवरी - 12	मार्च -12	अधिकतम विचलन (% में)
चना दाल	39	38	37	37	39	44	55	55	56	52	51	50	51.35
दूध	25	25	27	27	27	27	29	29	29	29	29	29	16.00
प्याज	11.5	12	10.5	14	17	21	23	21	17	15	13.5	13	119.05
चीनी	32	32	32	31	32	33	33	33	36	35	34	33	16.13
सरसों तेल	71	70	69.5	74	70	74	76	76	77	83	85	84	22.30
आलू	9	9	10	14	15	15.5	17	15	12	8	7	9	142.86

2009-10 से 2011-12 की तीन वर्षो की अवधि के दौरान कुछ वस्तुओं के दो लगातार तिमाहियों में 10.05 *प्रतिशत* से 79.31 *प्रतिशत* के मध्य मूल्यों में काफी तेजी से वृद्धि हुई **(अनुलग्नक-4.12)**। आवश्यक वस्तुओं की बढ़ती कीमतों को रोकने के लिए बाजार अनुकूलता के प्रावधान को लागू करने एवं उपयोग में लाने

के संबंध में नीति, मानकों एवं मापदंडों के संबंध में सूचनाएँ प्रस्तुत करने के लिए विभाग से निवेदन किया गया (जुलाई 2012) ।

अपने उत्तर में विभाग ने कहा (मार्च 2013) कि उसके द्वारा केवल आवश्यक वस्तुओं के संग्रहण के मामलों में कार्य किया गया एवं सरकार द्वारा आवंटित निधि आकस्मिकता निधि की तरह रखी गई। विभाग ने आगे कहा कि बाजार मध्यस्थता का प्रावधान लागू करना काफी जटिल था और इस प्रकार कम अंतरालों पर इसका प्रयोग नहीं हो सका । विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 2009-10 से 2011-12 के दौरान कुछ आवश्यक वस्तुओं के संबंध में मूल्य वृद्धि की लंबी अवधि के दौरान भी इसने आकस्मिकता निधि का उपयोग नहीं किया ।

(ख) आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति के अनुसरण एवं कालाबाजारी की रोकथाम

आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति के अनुरक्षण एवं कालाबाजारी की रोकथाम अधिनियम (बीएमएसईसी) 1980 के नियम 3 के प्रावधान विभाग को आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति के अनुरक्षण पहुँचाने की गतिविधियों में संचित व्यक्तियों को बंदी बनाए जाने का अधिकार देता है ।

विभाग द्वारा विभिन्न वर्गों के व्यापारियों द्वारा संग्रहण प्रवृत्ति की रोकथाम करने हेतु छापा डालने एवं निरीक्षण करने के तरीकों को किसी भी स्तर पर नहीं अपनाया गया।

मुक्त बाजार प्रचालनों के कारण विभाग द्वारा नगण्य कार्रवाई की जा रही थी । इसने आवश्यक वस्तुओं की बढती कीमतो की उर्ध्वगामी प्रवृत्ति के मुद्दे पर ना तो इसे आवंटित निधियों का उपयोग करने की रणनीतिक योजना विकसित की और ना ही कालाबाजारी की रोकथाम करने के लिए निरीक्षण एवं छापा मारने का कार्य किया ।

विभाग ने अपने उत्तर में (मार्च 2013) काला बाजारी की रोकथाम के लिए डाटाबेस तैयार करने का आश्वासन दिया ।

4.2.16 मानव संसाधन प्रबंधन

लक्ष्यों को प्राप्त करने तथा मानदंडों की पूर्ति के लिए उपलब्ध संसाधनों के उचित उपयोग विभाग द्वारा आयोजित गतिविधियों के परिणाम तय करने में मुख्य कारक है । मार्च 2012 को विभाग 624 कार्मिको की मानव शक्ति एवं 518 कार्मिकों की कमी के साथ काम कर रहा था । यद्यपि, यह देखा गया कि उपलब्ध कार्मिकों की सेवाओं का उचित रूप से उपयोग करने के बजाय विभाग उनहें निष्फल कार्यों जैसे एपीएल गैर मुद्रांकित श्रेणी को जारी किए जाने वाले राशन कार्डों को तैयार एवं संसाधित करने में नियुक्त कर रहा था । उपरोक्त वर्ग में राशन कार्ड जारी किया

जाना न्यायसंगत नहीं था क्योंकि कोई रियायत अथवा एसएफए का लाभ उन्हे वितरित नहीं किया जा रहा था, जैसा कि पैरा 4.2.8.1 में संदर्भित है ।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि निष्फल कार्यों जैसे एपीएल (गैर मुद्रांकित) कार्डो को जारी करना में सेवाओं का उपयोग किए जाने जैसे मामलों की जाँच की जाऐगी । उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग को विवेकानुसार अपने शासनादेश को प्राप्त करने के लिए उपलब्ध कार्मिकशक्ति का उचित उपयोग करना चाहिए था ।

निष्कर्ष

मुख्य नियंत्रक अधिकारी पर आधारित लेखापरीक्षा में स्पष्ट पाया गया कि रा.रा.क्षे.दि.स. के खाद्य एवं आपूर्ति विभाग की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में कमी है, जिससे वित्तीय कुप्रबंधन, कमजोर-बजटीय नियंत्रण साथ ही केओडी एवं एफपीएस की अपर्याप्त निगरानी हुई । विभाग की कम कार्मिकशक्ति के कारण आगे और कमियाँ उत्पन्न हुई । इसके परिणामस्वरूप राशन कार्डो का अनुचित नवीनीकरण हुआ । प्रकियाओं के अंतर्विरोध ने लाभार्थियो पर अनावश्यक बोझ डाला । डीएससीएससी को एफपीएस तथा लाभार्थियों दोनों की कीमत पर क्षतिपूर्ति का अनुमोदन प्रदान करना सही नहीं था । विभाग ने एफपीएस/केओडी की व्यवहार्यता के मुद्दे पर विचार नहीं किया । विभाग अपनी समस्त शासनादेश भूमिका का निर्वहन नहीं कर रहा था, विशेषकर मुक्त, बाजार मध्यस्थता के संबंध में जबकि इसे प्रत्येक वर्ष निधियाँ आवंटित की गई थी। कुछ आवश्यक वस्तुओं के मूल्यों में तीव्र वृद्धि के बावजूद इसने उसके लिए कोई रणनीति विकसित नहीं की । उसके लिए दुकान मालिको, थोक विक्रेताओं, खुदरा विक्रेताओं, मिल मालिकों इत्यादि के संबंध में आवश्यक डाटाबेस के गैर अनुरक्षण ने विभाग की क्षमता को जरूरत पड़ने पर सीमित किया ।

सिफारिशे

- *विभिन्न वर्गो के अंतर्गत लाभार्थियों की पहचान के लिए पहल किए जाने की आवश्यकता है और जाली कार्डो को खत्म करने के लिए नियमित आधार पर संवीक्षा की जानी चाहिए ।*
- *लाभार्थियों साथ ही एफपीएस एवं केओडी को अद्यतन बनाने की प्रकिया के सशक्तिकरण साथ ही संवीक्षा की आवश्यकता है ।*
- *विभाग को आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को सशक्त बनाए जाने की आवश्यकता है ।*
- *आवश्यकता पर आधारित कार्यालय प्रक्रिया मैनुअल विकसित किए जाने की जरूरत है ताकि पदानुक्रम के प्रत्येक स्तर पर लागू कार्य प्रक्रिया के संबंध में जागरूकता विकसित हो ।*

- *एफपीएस तथा केओडी के संचालन की व्यवहार्यता सुनिश्चित करने हेतु समयबद्ध उपाय एवं अनुपालना कार्रवाई की आवश्यकता है ।*
- *मुक्त व्यापार मध्यस्थता में अपनी भूमिका के लिए विभाग को रणनीति विकसित करना उस तद्नुरूप लागू किया जाना चाहिए ।*

डौली चक्रबर्ती

नई दिल्ली
दिनांक : 30 मार्च 2013

(डौली चक्रबर्ती)
प्र.महालेखाकार (लेखापरीक्षा), दिल्ली

प्रतिहस्ताक्षरित

Vinod Roy

नई दिल्ली
दिनांक : 30 मार्च 2013

(विनोद रॉय)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक