अध्याय V

राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता (आरटीपीपी) अधिनियम, 2012 एवं आरटीपीपी नियम, 2013 की अनुपालना

परिचय

5.1 सार्वजनिक प्रापण सरकार का एक महत्वपूर्ण कार्य है। एक प्रभावी, कुशल और निष्कपट प्रापण प्रक्रिया यह सुनिश्चित करने हेतु महत्वपूर्ण है कि सीमित सार्वजनिक कोषों को भली प्रकार से व्यय किया जाए एवं महत्वपूर्ण सार्वजनिक परियोजनाएं समय पर पूर्ण की जाये। सार्वजनिक प्रापण प्रक्रिया के महत्व को ध्यान में रखते हुए एवं पारदर्शिता सुनिश्चित करने, बोलीदाताओं से निष्पक्ष व समान व्यवहार करने, प्रतिस्पर्धा को प्रोन्नत करने, दक्षता व मितव्ययिता को बढ़ावा देने तथा प्रापण प्रक्रिया में सत्यनिष्ठा को सुरक्षित करने के उद्देश्यों एवं उससे जुड़े अथवा संबंधित प्रासंगिक मामलों में सार्वजनिक प्रापण को विनियमित करने हेतु राजस्थान सरकार (जीओआर) ने राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता विधेयक 2012 (अधिनियम) राजस्थान विधान सभा में प्रस्तुत किया। विधान सभा ने 26 अप्रैल, 2012 को अधिनियम को लागू किया। तत्पश्चात, राजस्थान सरकार ने राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता नियम , 2013 (नियम) को भी अधिसूचित किया।

अभी तक, सरकारी विभागों में वस्तुओं, कार्यों एवं सेवाओं का सार्वजनिक प्रापण सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियम (जीएफ एंड एआर), लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम (पीडब्ल्यूएफ एंड एआर), कोषागार नियम आदि के प्रावधानों द्वारा शासित किया जा रहा था। राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (राजकीय उपक्रमों) ने भी अपनी क्रय नियमावलियाँ निर्मित कर रखी थी। अब, अधिनियम 2012 एवं नियम 2013 को अधिनियमित/अधिसूचित करने के बाद, सभी राजकीय उपक्रमों द्वारा सार्वजनिक प्रापण उक्त अधिनियम तथा नियम के प्रावधानों द्वारा शासित है।

अधिनियम की मुख्य विशेषताएं

5.2 इस अधिनियम में पांच अध्याय यथा; प्रारंभिक, प्रापण, अपील, अपराध व दंड एवं विविध हैं तथा इसके प्रावधान 59 धाराओं में दिये गये है। अधिनियम की प्रमुख विशेषताएं हैं:

पारदर्शिता मानक	**धारा 10** सभी प्रापण इकाईयों को सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 के प्रावधानों के अध्यधीन यथोचित अवधि के लिए अपनी सभी प्रापण कार्यवाहियों एवं संचारों के दस्तावेजी अभिलेख रखने तथा बनाये रखने के लिए बाध्य करती है जिससे कि लेखापरीक्षा या ऐसी अन्य समीक्षाओं को सक्षम किया जा सके।

	धारा 11 प्रापण इकाई और बोलीदाताओं की सत्यनिष्ठा संहिता के बारे में बताती है। इस अधिनियम का वाक्यांश III प्रापण प्रक्रिया की पारदर्शिता को विकृत करने के लिए किसी भी मिलीभगत, बोली में हेराफेरी अथवा प्रतिस्पर्धा-विरोधी व्यवहार से प्रापण इकाईयों को प्रतिबंधित करता है। **धारा 17** सार्वजनिक प्रापण से संबंधित प्रकरणों को दर्शाने एवं सभी प्रापण इकाईयों में प्रापण की समस्त प्रक्रियाओं से संबंधित सूचना प्रदान करने हेतु जनता के लिए सुलभ राज्य लोक उपापन पोर्टल (एसपीपीपी) की स्थापना एवं रखरखाव का प्रावधान करती है। **धारा 28, एक प्रापणकर्ता संस्था के लिए प्रापण के विभिन्न प्रकारों को निर्धारित करती है एवं धारा 28 (2)** राज्य सरकार को प्रापण के विभिन्न चरणों एवं प्रकारों के लिए अनिवार्य रूप से इलेक्ट्रॉनिक प्रापण को अपनाने की अधिसूचना द्वारा घोषणा हेतु अधिकृत करती है।
संविदा प्रबंधन की गुणवत्ता	**धारा 55 (2) (xxvi)** बोली प्रतिभूतियों, कार्य निष्पादन प्रतिभूतियों, कार्यों, वस्तुओं और सेवाओं के निरीक्षण, बोलियों का संशोधन एवं वापसी तथा संविदा प्रबंधन के संबंध में नियमों को बनाने की राज्य सरकार की शक्ति से संबंधित है। **आरटीपीपी नियम, 2013 के नियम 9** में प्रावधान है कि प्रत्येक प्रापण इकाई को समस्त प्रापण प्रक्रियाओं को नियमित रूप से ट्रैक करने के लिए एक प्रश्न आधारित प्रारूप में प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) को विकसित करना चाहिए, जिससे कि वांछित परिणाम प्राप्त करने हेतु प्रापण संरचना की क्षमता का सार्थक विश्लेषण किया जा सके। **आरटीपीपी नियम, 2013 के नियम 10** में प्रावधान है कि प्रत्येक प्रापण इकाई को एक प्रापण रजिस्टर का संधारण करना चाहिए एवं इसकी सुरक्षित अभिरक्षा सुनिश्चित करनी चाहिए।
विक्रेताओं का पंजीकरण	धारा 19 प्रापण की विषयवस्तु अथवा प्रापण की श्रेणी, जो प्रापण इकाईयों के मध्य सामान्यतः वांछनीय है अथवा बारम्बार वांछनीय हो, के लिए बोलीदाताओं के पंजीकरण के लिए प्रावधान करती है। इस सूची को प्रापण इकाई की वेबसाइट के साथ-साथ राज्य लोक उपापन पोर्टल पर अपलोड करना होगा।

बोली दस्तावेज को तैयार करना एवं बोली वैधता अवधि	बोली दस्तावेज में प्रापण की कीमत, प्रापण की विषय वस्तु का विवरण, मूल्यांकनों के मापदंड, प्रापण के अधिमान्य तरीके, पूर्व योग्यता, योग्यताएँ, बोलीदाताओं की पात्रता, समय सीमा, बोली वैधता अवधि एवं बोली प्रक्रिया के सभी अपेक्षित कदमों तथा चरणों जैसे बोलियों को खोलने, मूल्यांकन एवं बोलियों को स्वीकार करने अथवा अस्वीकार करने के बारे में मानदंडों का स्पष्ट उल्लेख करने से संबंधित दायित्व हैं ।
शिकायत निवारण तंत्र	**धारा 40 के अध्यधीन धारा 38** प्रावधान करती है कि यदि कोई बोलीदाता अथवा संभावित बोलीदाता इस बात से व्यथित है कि प्रापण इकाई का कोई निर्णय, कार्यवाही या चूक अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन में है, तो वह प्रापण इकाई के अधिकारी के पास याचिका दायर कर सकता है। **धारा 40** (i) प्रापण की आवश्यकता का निर्धारण (ii) बोली प्रक्रिया में बोलीदाताओं की भागीदारी को सीमित करने के प्रावधानों; (iii) मोल-भाव करने या न करने के निर्णय; (iv) प्रापण प्रक्रिया को रद्द करने; एवं (v) धारा 49 के अन्तर्गत गोपनीयता के प्रावधानों की प्रयोज्यता से संबंधित मामलों में कोई याचिका नहीं होगी ।
लोक उपापन के लिए नोडल विभाग का निष्पादन	**धारा 50** में धारा 17 के अन्तर्गत गठित एसपीपीपी के रखरखाव एवं अद्यतन करने, धारा 48 के संदर्भ में निर्दिष्ट प्रशिक्षण और प्रमाणन की व्यवस्था करने एवं इस अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन के लिए प्रभावी उपाय करने हेतु राज्य सरकार को सिफारिश करने हेतु राज्य उपापन सुविधा प्रकोष्ठ (एसपीएफसी) की स्थापना का प्रावधान है। एसपीएफसी को, इस अधिनियम के तहत, किसी प्रापण इकाई या किसी अन्य व्यक्ति से ऐसी सूचना, जो इसके कार्यकलापों के निष्पादन हेतु आवश्यक हो, को लिखित नोटिस द्वारा मांग करने की शक्ति होगी।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

5.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि:

- लोक उपापन प्रक्रिया में पारदर्शिता, जवाबदेही एवं सत्यनिष्ठा के उच्चतम मानक पालन किये गये थे; एवं
  उपापन प्रक्रिया में आरटीपीपी अधिनियम एवं आरटीपीपी नियम के प्रावधानों का प्रभावी रूप से अनुपालन किया गया था।

लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं व्याप्ति

5.4 तीन सांविधिक निगमों सहित राज्य के कुल 45 सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (राजकीय उपक्रमों) में से, जिनका विवरण **अनुबंध 5.1** में दिया गया है, आठ राजकीय उपक्रमों के अतिरिक्त (पॉवर व ऊर्जा क्षेत्र के पांच राजकीय उपक्रम जिनमें 2019-20 के दौरान कोई प्रापण नहीं किया गया था, एक राजकीय उपक्रम परिसमापन के अन्तर्गत एवं दो निष्क्रिय राजकीय उपक्रम) 37 राजकीय उपक्रमों में आरटीपीपी अधिनियम 2012 एवं आरटीपीपी नियम के प्रावधानों की सामान्य अनुपालना की जांच की गई थी। साथ ही, आवश्यकता के निर्धारण से संबंधित विशिष्ट नियमों का अनुपालन, प्रापण के विविध तरीकों अर्थात; सीमित बोली, एकल स्त्रोत प्रापण, उद्धरण के लिए अनुरोध, मौके पर क्रय, उद्धरण के बिना प्रापण, बोलियों की स्वीकृति या अस्वीकृति के संबंध में समय पर निर्णय, बोली पूर्व स्पष्टीकरण एवं मात्रा में परिवर्तन का अधिकार की गहनता से जांच की गई थी। वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान, 37 राजकीय उपक्रमों द्वारा ₹10269.06 करोड़ मूल्य की 2214 निविदाएं (जैसा कि **अनुबंध 5.1** में वर्णित) आमंत्रित की गई थी। इसके अतिरिक्त, राजकीय उपक्रमों की अनुपालना लेखापरीक्षा के दौरान अधिनियम/नियम के प्रावधानों की अनुपालना की निरपवाद रूप से जांच की गई एवं अनुपालना नहीं किये जाने के मुद्दे/प्रकरण भी निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से प्रबंधन को प्रतिवेदित किए गए है।

लेखापरीक्षा मानदंड

5.5 विश्लेषण निम्नलिखित मानदंड के अन्तर्गत किया गया थाः

- राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता अधिनियम , 2012; एवं
- राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता नियम, 2013।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.6 कार्यक्षेत्र एवं व्याप्ति के अनुसार, लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को दो भागों में सम्मिलित किया गया है अर्थात राजकीय उपक्रमों द्वारा सामान्य प्रावधानों की अनुपालना नहीं किया जाना एवं विशिष्ट नियमों की अनुपालना नहीं किया जाना जैसा कि नीचे वर्णित किया गया हैः

सामान्य प्रावधानों की अनुपालना

उपापन समितियों का गठन

5.7 आरटीपीपी नियम 2013 के नियम 3 (1) में प्रावधान है कि प्रत्येक प्रापण इकाई बोली दस्तावेजों को तैयार करने, बोलियां को खोलने, बोलियों के मूल्यांकन, संविदा की निगरानी, मौके पर क्रय, मोल-भाव एवं प्रापण से संबंधित किसी अन्य उद्देश्य के लिए, जो कि प्रापण इकाई द्वारा तय किया जाए, हेतु एक या एक से अधिक समितियों का गठन करेगी। साथ ही, नियम 3 (2) में प्रावधान है कि प्रत्येक समिति में प्रापण इकाई के वरिष्ठतम लेखा अधिकारी या पदधारी को सम्मिलित करते हुए तीन या अधिक सदस्य होने चाहिए एवं यदि आवश्यक हो, प्रापण इकाई द्वारा एक तकनीकी अधिकारी को नामित किया जा सकता है।

सभी 37 राजकीय उपक्रमों द्वारा नियम की अनुपालना किया जाना आवश्यक था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 37 राजकीय उपक्रमों में से, 28[1] राजकीय उपक्रमों ने एक या अधिक स्थायी समितियों का गठन किया एवं नौ[2] राजकीय उपक्रमों ने प्रकरण-दर-प्रकरण आधार पर अपनी आवश्यकता के अनुसार प्रापण समितियों का गठन किया, जैसा कि **अनुबंध 5.1** में वर्णित है। साथ ही 28 राजकीय उपक्रम, जिनमें विभिन्न स्थायी समितियों का गठन किया गया था, समग्र रूप से नियम प्रावधान की अनुपालना करने में विफल रहे थे, क्योंकि तीन राजकीय उपक्रमों (आरआरवीपीएनएल, रीको, आरएसएफएंडसीएससीएल) में निगरानी समिति, मौके पर क्रय समिति व प्रतिस्पर्धी मोल-भाव समिति, 13 राजकीय उपक्रमों (जेवीवीएनएल, एवीवीएनएल, आरएसआईसीएल, जेएससीएल, एएससीएल, केएससीएल, यूएससीएल, आरयूडीडब्ल्यूएसएंडआईसीएल, आरएसएचसीएल, आरएमएससीएल, आरईएससीएल, आरएसआरडीसीसीएल एवं आरपीएचसीसीएल) में निगरानी समिति तथा मौके पर क्रय समिति, तीन राजकीय उपक्रमों (आरएफसी, आरएसएससीएल एवं आरएसआरटीसी) में निगरानी समिति एवं दो राजकीय उपक्रमों (जेडीवीवीएनएल एवं आरआईएसएल) में मौके पर क्रय समिति गठित नहीं की गई थी।

इसके अतिरिक्त, आठ राजकीय उपक्रमों (जहां स्थायी समितियां गठित की गई थी) में नियम 3 (2) की भी अनुपालना का अभाव पाया गया था क्योंकि वरिष्ठतम लेखा अधिकारी या पदधारी को समिति के सदस्य के रूप में नामित नहीं किया गया था जैसा कि तालिका 5.1 में दिया गया है।

---

1 अनुबंध 5.1 का क्र.सं. 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42 एवं 43।

2 अनुबंध 5.1 का क्र.सं. 2, 3, 12, 13, 14, 20, 28, 32 एवं 38।

तालिका 5.1: समितियों में वरिष्ठतम लेखा अधिकारी की नियुक्ति की स्थिति

क्र.सं.	राजकीय उपक्रमों का नाम	गठित समितियों की संख्या	समितियों की संख्या, जिनमें वरिष्ठतम लेखा अधिकारी नामित किए गए थे उनकी संख्या	समितियों की संख्या, जिनमें वरिष्ठतम लेखा अधिकारी नामित नहीं किए गए थे
1	आरयूवीएनएल	1	-	1
2	आरएफसी	6	4	2
3	आरएसएफएंडसीएससीएल	3	1	2
4	आरएसपीएफएंडएफएससीएल	1	-	1
5	आरएसआरटीसी	8	2	6
6	आरटीडीसीएल	3	1	2
7	आरएसआरडीसीसीएल	1	-	1
8	आरएसएंडएलडीसीएल	3	2	1

साथ ही, नौ राजकीय उपक्रमों, जिन्होने प्रकरण-दर-प्रकरण आधार पर समितियों का गठन किया था, में से एक राजकीय उपक्रम (आरएसडब्ल्यूसी), वरिष्ठतम लेखा अधिकारी या पदधारी को समिति सदस्य के रूप में नामित करने में विफल रहा था।

प्रापण प्रबंधन सूचना प्रणाली एवं ट्रैकिंग

5.8 आरटीपीपी नियम के नियम 9 में प्रावधान है कि प्रत्येक प्रापण इकाई प्रापण प्रक्रिया पर नज़र रखने हेतु एक प्रापण प्रबंधन सूचना प्रणाली (पीएमआईएस) विकसित करेगी एवं इसे संधारित करेगी जिसमें सूचना का संग्रहण एवं मिलान हेतु संबंधित प्रशासनिक विभाग को भेजना सम्मिलित होगा। प्रशासनिक विभाग एकत्रित प्रापण प्रबंधन सूचना को राज्य उपापन सुविधा प्रकोष्ठ को भेजेगा। साथ ही, पीएमआईएस को गहन विश्लेषण तथा उपयोग में आसानी हेतु प्रश्न-आधारित प्रारूप में विकसित किया जाएगा जिससे कि किसी भी समय बोली की स्थिति के बारे

अधिनियम 2012 की धारा 17 के प्रावधानों के अनुसार, राज्य सरकार ने राज्य लोक उपापन पोर्टल की स्थापना की। ₹ 1 लाख से अधिक या उसके बराबर मौद्रिक मूल्य वाली बोलियां/निविदाएं एसपीपीपी के माध्यम से आमंत्रित की जा सकती हैं जबकि ₹ 5 लाख से अधिक या उसके बराबर मूल्य के कार्यों के मामले में एवं ₹ 10 लाख से अधिक या उसके बराबर मूल्य वाली वस्तुओं और सेवाओं के मामले में ई-प्रापण के माध्यम से बोलियां/निविदाएं आमंत्रित की जा सकती हैं।

में रियल टाईम सूचना प्रदान की जा सके। इसे राज्य लोक उपापन पोर्टल (एसपीपीपी) के साथ एकीकृत किया जाएगा जिससे कि संविदाओं के निष्पादन, विलंब तथा लगायी गई शास्ति सहित विभिन्न मापदंडों के निष्पादन को आगे ट्रैक किया जा सके।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सभी 37 राजकीय उपक्रमों द्वारा पीएमआईएस विकसित नहीं किया गया था। आगे विश्लेषण से उजागर हुआ कि एक राजकीय उपक्रम (आरएसजीएल) ने ₹40.86 करोड़ का मौद्रिक मूल्य वाली 51 बोलियों/निविदाओं को आमंत्रित करने के लिए एसपीपीपी का उपयोग नहीं किया था एवं निविदाओं को मात्र अपनी वेबसाइट पर अपलोड किया जबकि तीन राजकीय उपक्रमों (आरएसडीसीएल, आरएसएचडीसीएल, बीएलएमसीएल) ने राजकीय उपक्रम की वेबसाइट तथा एसपीपीपी दोनों पर अपनी निविदा अपलोड की। शेष 33 राजकीय उपक्रमों ने अपनी निविदाएं राज्य पोर्टल पर अपलोड की थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि पीएमआईएस के अभाव में, सभी 37 राजकीय उपक्रम संविदाओं के निष्पादन, विलंब इत्यादि सहित विभिन्न मापदंडों के निष्पादन को ट्रैक करने की स्थिति में नहीं थे।

प्रापण रजिस्टर

5.9 आरटीपीपी नियम के नियम 10 में प्रावधान है कि प्रत्येक प्रापण इकाई एक प्रापण रजिस्टर संधारित करेगी एवं प्रापण रजिस्टर को सुरक्षित अभिरक्षा में रखना सुनिश्चित करेगी। राजकीय उपक्रम-वार प्रापण रजिस्टर के संधारण के संबंध में विवरण **अनुबंध 5.1** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 17 राजकीय उपक्रमों एवं आठ राजकीय उपक्रमों द्वारा प्रापण रजिस्टर को क्रमशः मैन्युअल रूप से एवं सॉफ्ट कॉपी में संधारित किया गया था। एक राजकीय उपक्रम (आरएमएससीएल) के अतिरिक्त, ये समस्त राजकीय उपक्रम रजिस्टर को नियमित रूप से अद्यतन भी कर रहे थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि 12 राजकीय उपक्रमों ने प्रावधान की अनुपालना नहीं की थी क्योंकि प्रापण रजिस्टर को या तो मैन्युअल रूप से अथवा सॉफ्ट कॉपी में संधारित नहीं किया गया था।

बोलियों की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति पर निर्णय

5.10 नियम 40 (2) के अन्तर्गत नोट 2 में यह निर्दिष्ट है कि यदि प्रापण इकाई राज्य सरकार के विभागों या उससे सम्बद्ध या अधीनस्थ कार्यालयों के अतिरिक्त है, तो संबंधित प्रशासनिक विभाग बोली पर निर्णय लेने हेतु समकक्ष सक्षम प्राधिकारी को निर्दिष्ट करेगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 37 राजकीय उपक्रमों में से मात्र एक राजकीय उपक्रम (आरआरवीपीएनएल) के मामले में संबंधित प्रशासनिक विभाग अर्थात् ऊर्जा विभाग ने बोली पर निर्णय लेने हेतु समकक्ष सक्षम प्राधिकारी को निर्दिष्ट (12 दिसम्बर 2019) किया। अन्य प्रशासनिक विभागों ने, तथापि, ऐसे आदेश जारी नहीं किये थे एवं इस प्रकार शेष 36 राजकीय उपक्रमों में बोली पर निर्णय हेतु समकक्ष सक्षम प्राधिकारी निर्दिष्ट नहीं किया गया था।

विशिष्ट प्रावधान/नियम की अनुपालना

आवश्यकता का निर्धारण

5.11 आरटीपीपी अधिनियम, 2012 की धारा 5 में यह निर्धारित किया गया है कि प्रापण इकाई पहले प्रापण की विषयवस्तु की आवश्यकता का निर्धारण करेगी एवं प्रापण की अनुमानित लागत को ध्यान में रखेगी तथा प्रापण से संबंधित विस्तार अथवा मात्रा, पद्धति, पूर्व-अर्हता की आवश्यकता, परिसीमा व अन्य किसी मामलों की औचित्यता भी तय करेगी। साथ ही, आरटीपीपी नियम 2013 के नियम 6 में प्रावधान है कि प्रापण इकाई पहले आवश्यकता का निर्धारण करेगी एवं आवश्यकता के निर्धारण तथा आंकलन से संबंधित दस्तावेजों को संधारित करेगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (कंपनी) की प्रापण नियोजन एवं प्रबंधन समिति (पीपीएंडएम समिति) प्रत्येक वित्तीय वर्ष के प्रारंभ होने से पूर्व केन्द्रीकृत क्रय की जाने वाली मदों की वार्षिक आवश्यकता का आंकलन करती है एवं इसे कंपनी की कॉरपोरेट स्तरीय क्रय समिति (सीएलपीसी) द्वारा अनुमोदित किया जाता है। तदनुसार, कंपनी का सामग्री प्रबंधन समूह, इन केन्द्रीकृत रूप से क्रय की जाने वाली मदों की प्रापण प्रक्रिया प्रारंभ करता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कंपनी केन्द्रीकृत रूप से क्रय की जाने वाली मदो की आवश्यकता का तर्कसंगत आंकलन करने में विफल रही जैसा कि 2019-20 के दौरान विभिन्न मदों के प्रापण के लिए आमंत्रित आठ निविदाएं[3] या तो बाद में निरस्त कर दी गई थी अथवा स्थगित कर दी गई थी क्योंकि कंपनी के भण्डारों में सामग्री का पर्याप्त स्टॉक उपलब्ध था। इस प्रकार, कंपनी ने अधिनियम/नियम के प्रावधानों की अनुपालना नहीं की थी।

प्रत्युत्तर में कंपनी ने कहा (मार्च 2021) कि यह लक्ष्यों को प्राप्ति हेतु एवं ऐसी स्थिति को टालने हेतु, जो मद विशेष की आवश्यकता से प्रभावित होती है, सभी संभव प्रयास करती है, तथापि, कभी-कभी स्थिति इसके नियंत्रण से बाहर होती है। यद्यपि, इसने भविष्य में और अधिक सुधारात्मक उपाय करने का आश्वासन दिया।

प्रापण की पद्धतियां

5.12 आरटीपीपी अधिनियम के प्रावधानों, इन नियमों, धारा 37 के अन्तर्गत अधिसूचित किन्हीं अतिरिक्त शर्तों एवं अधिनियम के अन्तर्गत जारी दिशानिर्देशों के तहत एक प्रापण इकाई धारा 28 की उप-धारा (1) के अन्तर्गत निर्दिष्ट अथवा अधिसूचित किसी भी पद्धति से प्रापण की

3 टीएन-4720, टीएन-2544, टीएन-2525, टीएन-2526, टीएन-4747, टीएन-4714, टीएन-2513 एवं टीएन-2518।

विषयवस्तु का प्रापण कर सकती है यथा सामग्री का खुली प्रतिस्पर्धी बोली, सीमित बोली, द्विस्तरीय बोली, एकल स्त्रोत प्रापण, इलेक्ट्रॉनिक रिवर्स नीलामी, आरएफक्यू, मौके पर क्रय, प्रतिस्पर्धी मोल-भाव, दर संविदा आदि के माध्यम से प्रापण किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने, तथापि, पाया कि राजस्थान राज्य गैस लिमिटेड (गेल गैस लिमिटेड एवं राजस्थान राज्य पेट्रोलियम कॉर्पोरेशन लिमिटेड का संयुक्त उद्यम) ने प्रापण की उपरोक्त वर्णित किसी भी पद्धति को नहीं अपनाया था। इसके स्थान पर, कंपनी ने विभिन्न मदों (कलपुर्जो सहित 5 स्टेशनरी/मोबाइल कासकेड्स; 10 सीएनजी कार डिस्पेंसर एट ट्विन आर्म एवं 400 एससीएमएच क्षमता के तीन इलेक्ट्रिक मोटर चालित सीएनजी बूस्टर कंप्रेसर) को, उन ठेकेदारों/आपूर्तिकर्ताओं से जिन्हें गेल गैस लिमिटेड द्वारा आदेश दिया गया था पुनः आदेश के आधार पर आदेशित कर क्रय किया था। इस प्रकार, कंपनी ने आरटीपीपी अधिनियम के प्रावधानों की अनुपालना नहीं की थी।

अधिसूचित एजेंसियों से प्रत्यक्ष प्रापण

5.13 नियम 32 में प्रावधान है कि एक प्रापण इकाई, राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर प्रापण की विषय वस्तु हेतु अधिसूचित बोलीदाताओं की श्रेणी से, बोली आमंत्रित किए बिना प्रापण कर सकती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड (आरआरवीयूएनएल) ने ईआरपी प्रणाली के कार्यान्वयन के लिए निविदाएं आमंत्रित की (सितंबर 2018)। निविदा को इस तर्क पर निरस्त कर दिया गया था कि निविदा दस्तावेज में हार्डवेयर की आपूर्ति को सम्मिलित नहीं किया गया था। निविदा जुलाई 2019 में पुनः आमंत्रित की गई थी जिसमें मात्र एक बोलीदाता ने अपनी बोली प्रस्तुत की थी एवं इसलिए इसे निरस्त कर दिया गया था। निविदा तीसरी बार 2019-20 में आमंत्रित की गई थी एवं न्यूनतम बोलीदाता को कार्यादेश जारी किया गया था (फरवरी 2020) परन्तु इसे पूर्णकालिक निदेशकों द्वारा वापस (जून 2020) ले लिया गया था क्योंकि परियोजना ई-गवर्नेंस मिशन टीम समिति की आवश्यक पूर्व स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आईटी एवं ई-गवर्नेंस परियोजनाओं से संबंधित वस्तुओं तथा सेवाओं के प्रापण हेतु राजस्थान सरकार ने सूचना प्रौद्योगिकी व संचार विभाग/राजकॉम्प इंफो सर्विसेज लिमिटेड को अधिसूचित एजेंसियों के रूप में अधिसूचित किया था (सितंबर 2013) एवं इस प्रकार इन एजेंसियों पर बोली आमंत्रित किए बिना ही कार्यादेश जारी किया जा सकता था। तथापि, कंपनी ने आरटीपीपी नियम के प्रावधान पर संज्ञान नहीं लिया एवं निविदाएं अनावश्यक रूप से बारम्बार आमंत्रित की, जिस पर आदिनांक तक कोई निर्णय नहीं लिया गया था।

निविदा आमंत्रित करना

5.14 अधिनियम की धारा 27 (3) में निर्दिष्ट है कि प्रापण इकाई, सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन से, जैसे ही बोली स्वीकार करने का निर्णय लेती है, तो वह समस्त प्रतिभागी बोलीदाताओं को उस तथ्य से अवगत करायेगी एवं इस निर्णय को एसपीपीपी पर भी प्रकट करेगी। साथ ही, आरटीपीपी नियम, 2013 के नियम 71 में भी यह निर्दिष्ट है कि धारा 27 की उप-धारा (3) के प्रावधानों के अनुसार संविदा प्रदान करने की सूचना सभी प्रतिभागी बोलीदाताओं को सूचित की जाएगी एवं एसपीपीपी पर प्रकट की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड ने उपरोक्त प्रावधान की अनुपालना नहीं की थी क्योंकि संविदा प्रदान करने की सूचना एसपीपीपी पोर्टल/ई-प्रापण पोर्टल पर उपलब्ध नहीं थी।

बोलियों की स्वीकृति या अस्वीकृति पर निर्णय

5.15 आरटीपीपी नियम 2013 के नियम 40 (2) में निर्दिष्ट है कि प्रापण प्रक्रिया में आमंत्रित बोलियों की स्वीकृति या अस्वीकृति पर निर्णय जहाँ दो लिफाफों की पद्धति का अनुसरण किया जाता है, तकनीकी बोली खुलने के दिनांक से, अन्यथा वित्तीय बोली के खुलने के दिनांक से, सक्षम स्वीकृतिकर्ता प्राधिकारी द्वारा अधिकतम 70 दिवसों, जिसे आगे 50 दिवसों (यद्यपि वैधता की अवधि अधिक हो सकती है) में संशोधित किया गया था (6 अगस्त 2018), की अवधि में लिया जाना चाहिए। यदि संबंधित स्वीकृतिकर्ता प्राधिकारी द्वारा दी गई समयावधि में निर्णय नहीं लिया जाता है, तो सक्षम स्वीकृतिकर्ता प्राधिकारी द्वारा कारणों को विशिष्ट रूप से दर्ज किया जायेगा।

लेखापरीक्षा ने उपरोक्त नियम के उल्लंघन के निम्नलिखित प्रकरण पायेः

(i) राजकॉम्प इंफो सर्विसेज लिमिटेड के 16 प्रकरणों की नमूना जांच में लेखापरीक्षा ने पाया कि बोलियों को, औचित्य को दर्ज किए बिना, विलंब से अंतिम रूप दिया था एवं इस प्रकार कार्यादेश जारी करने में 6 से 109 दिनों के मध्य का विलंब था।

(ii) राजस्थान राज्य विद्युत प्रसारण निगम लिमिटेड के मुख्य अभियंता (संविदा) के कार्यालय में प्रापण के 40 प्रकरणों की नमूना जांच में उजागर हुआ कि चार प्रकरणों में तकनीकी बोलियां 6 अगस्त 2018 से पूर्व एवं शेष 36 प्रकरणों में 6 अगस्त 2018 के पश्चात खोली गईं थी। तथापि, इन्हें निर्धारित समय में अंतिम रूप नहीं दिया गया था एवं इस प्रकार कार्यादेश जारी करने में 12 से 203 दिवसों के मध्य का विलंब था जिसके लिए अभिलेखों में कोई औचित्यता नहीं पायी गयी थी।

(iii) अजमेर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (कंपनी) ने मीटर बॉक्स सहित सिंगल फेज स्टेटिक ऊर्जा मीटरों के प्रापण हेतु निविदा (टीएन-1358) आमंत्रित की (अगस्त 2019)। लेखापरीक्षा ने पाया कि तकनीकी बोली एवं वित्तीय बोली क्रमशः 28 नवंबर 2019 एवं 14 फरवरी 2020 को खोली गई थी। निविदा को अंतिम रूप दिया गया था एवं 4 लाख मीटरों की आपूर्ति हेतु चार फर्मों के पक्ष में 27 मार्च 2020 को क्रय आदेश जारी किए गए थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि कंपनी ने निविदा प्रक्रिया को अंतिम रूप देने में आठ महीने का असामान्य समय लिया एवं इस प्रकार आरटीपीपी नियम का उल्लंघन किया क्योंकि विलंब हेतु कोई लिखित औचित्य नहीं पाया गया था।

वित्तीय बोलियों का मूल्यांकन व सफल बोली की स्वीकृति एवं संविदा प्रदान करना

5.16 आरटीपीपी नियम 2013 का नियम 65 (झ) में निर्दिष्ट है कि प्रापण इकाई यह सुनिश्चित करेगी कि स्वीकृति हेतु अनुशंसित प्रस्ताव प्रापण किये जाने वाले माल, कार्यों या सेवा की प्रचलित बाजार दरों को देखते हुए न्यायोचित है। साथ ही, नियम 70 (3) में भी निर्दिष्ट है कि संविदा प्रदान करने से पूर्व, प्रापण इकाई यह सुनिश्चित करेगी कि सफल बोली का मूल्य उचित एवं अपेक्षित गुणवत्ता के अनुरूप है।

जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (कंपनी) ने 10-60 एम्पीयर (श्रेणी 1.0 सटीकता) वाले 50000 एवं 150000 थ्री फेज स्टेटिक ऊर्जा मीटरों, जिनमें ऑप्टिकल एवं अतिरिक्त आरएस 232 पोर्ट सहित डीएलएमएस प्रोटोकॉल, बैकलिट एलसीडी डिस्प्ले हो, के मीटर बॉक्स सहित एवं बिना मीटर बॉक्स के प्रापण हेतु क्रमशः टीएन 2501 एवं 2502 के अर्न्तगत निविदाएं आमंत्रित की (दिसम्बर 2018)। तकनीकी-वाणिज्यिक मूल्यांकन के पश्चात, 5 बोलीदाताओं (टीएन-2501) तथा 6 बोलीदाताओं (टीएन-2502) की वित्तीय बोलियां क्रमशः 25 सितंबर 2019 एवं 26 जुलाई 2019 को खोली गई थीं जिसमें आपूर्तिकर्ता ($एल_1$) ने दोनों टीएन हेतु एफ.ओ.आर. गंतव्य ₹ 1584.00 प्रति इकाई निश्चित मूल्य का प्रस्ताव दिया। लेखापरीक्षा ने पाया कि कॉर्पोरेट स्तरीय क्रय समिति (सीएलपीसी) ने 27 अगस्त 2019 एवं 16 अक्टूबर 2019 को आयोजित दो अलग-अलग बैठकों में $एल_1$ फर्म को ₹ 1575 (टीएन-2502) तथा ₹ 1565 (टीएन-2501) का प्रतिप्रस्ताव देने का निर्णय किया, जिसे इसने एवं अन्य उत्तरदायी बोलीदाताओं ($एल_1$ फर्म की दरों पर आपूर्ति करने के लिए सहमत) ने स्वीकार किया था। तथापि, दरो की औचित्यता का आंकलन कंपनी ने किस प्रकार किया, इस संबंध में अभिलेखों पर कुछ भी उल्लेख नहीं था। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि गत टीएन-2420 एवं टीएन-2421 में समक्ष समान तकनीकी विशिष्टताओं के थ्री फेज स्टेटिक ऊर्जा मीटरों की आपूर्ति के आदेश (सितंबर 2018) आपूर्तिकर्ता एवं अन्य आपूर्तिकर्ताओं के पक्ष में मीटर बॉक्स सहित तथा बिना मीटर बॉक्स के एफओआर गंतव्य सभी समायोजित इकाई मूल्य क्रमशः ₹ 1500.00 एवं ₹ 1450.00 पर दिये गये थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि गत निविदओं (टीनए-2420 एवं 2421) में मीटर बॉक्स सहित एवं बिना मीटर बॉक्स के ऊर्जा मीटरो के मूल्य में ₹ 50 का

अन्तर था जबकि वर्तमान निविदा में, बिना मीटर बॉक्स के ऊर्जा मीटर का मूल्य, मीटर बॉक्स सहित ऊर्जा मीटर के मूल्य से ₹ 10 अधिक था। इस प्रकार, कंपनी द्वारा दरो की औचित्यता का आंकलन किये जाने की आवश्यकता है जैसा कि आरटीपीपी नियम में वर्णित है।

प्रापण प्रक्रिया में हस्तक्षेप

5.17 अधिनियम की धारा 42 (2) में निर्दिष्ट है कि एक बोलीदाता जो (क) वित्तीय बोलियां खोलने के बाद प्रापण प्रक्रिया से हट जाता है, (ख) सफल बोलीदाता घोषित किये जाने के पश्चात प्रापण प्रक्रिया से हट जाता है; (ग) सफल बोलीदाता घोषित किये जाने के पश्चात प्रापण संविदा करने में विफल रहता है; (घ) सफल बोलीदाता घोषित किये जाने के पश्चात बोली दस्तावेजों के संदर्भ में अपेक्षित, निष्पादन प्रतिभूति अथवा कोई अन्य दस्तावेज या प्रतिभूति प्रदान करने में वैध आधारों के बिना विफल रहता है, तो बोली दस्तावेजों या संविदा में उपलब्ध संसाधन के अतिरिक्त ऐसे जुर्माने से दण्डनीय होगा जो पचास लाख रुपये या प्रापण के आंकलित मूल्य का दस प्रतिशत, जो भी कम हो, तक का हो सकेगा।

लेखापरीक्षा ने कथित नियम के उल्लंघन के निम्नलिखित प्रकरण पायेः

Rajasthan State Road Transport Corporation

प्रकरण का अध्ययनः राजस्थान अक्षय ऊर्जा निगम लिमिटेड

उपरोक्त प्रकरण में, दो बोलीदाताओं ने ''रूफटॉप सौर ऊर्जा उत्पादन योजना'' के अन्तर्गत ग्रिड से जुड़े सोलर फोटोवॉल्टिक (एसपीवी) ऊर्जा संयत्रों के डिजाइन, आपूर्ति, स्थापना, परीक्षण, चालू करना एवं 5 वर्ष हेतु रखरखाव के संबंध में आरआरईसीएल द्वारा जारी कार्य आवंटन पत्र (एलओए) को स्वीकार करने से मना कर दिया। लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि उन्होने कार्य निष्पादित करने से मना कर दिया एवं निविदा दस्तावेज में निर्धारित समय सीमा में संविदा करार निष्पादित नहीं करने के उपरांत भी आरआरईसीएल ने इन दोनों बोलीदाताओं के विरूद्ध आरटीपीपी अधिनियम में निर्धारित कोई कार्यवाही शुरू नहीं की थी।

आरआरईसीएल ने उत्तर में कहा (जुलाई 2021) कि दोनों बोलीदाताओं की ईएमडी जब्त कर ली गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आरआरईसीएल ने आरटीपीपी अधिनियम 2012

की धारा 42 (2) के अनुसार कार्यवाही नहीं की थी।
प्रकरण का अध्ययनः राजस्थान राज्य पथ परिवहन निगम
निगम ने कंप्यूटर पृष्ठ 60 जीएसएम सफेद (खाली) की शीट्स एवं कार्बन पृष्ठ शीट्स की आपूर्ति हेतु जयपुर स्थित एक फर्म को ₹21.31 लाख मूल्य का क्रयादेश जारी किया (सितम्बर 2019)। लेखापरीक्षा ने पाया कि फर्म ने क्रयादेश प्रदान किए जाने के पश्चात् आदेशित सामग्री की आपूर्ति करने से मना कर दिया। अतः निगम को प्रावधानो के अनुसार क्रयादेश के मूल्य के दस प्रतिशत के बराबर शास्ति आरोपित करनी थी। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि निगम प्रावधान की अनुपालना सुनिश्चित नहीं कर सका क्योंकि इसने मात्र ईएमडी जब्त की थी एवं निर्धारित प्रावधान के अनुसार फर्म से शास्ति वसूलने में विफल रहा।

निष्पादन प्रतिभूति

5.18 नियम 75 के उप नियम (1) में निर्दिष्ट है कि सभी सफल बोलीदाताओं से निष्पादन प्रतिभूति ली जाएगी। साथ ही, उप नियम (2) में वर्णित है कि निष्पादन प्रतिभूति की राशि माल एवं सेवाओं के प्रापण के मामले में आपूर्ति आदेश की राशि का पांच प्रतिशत, या जैसा कि बोली दस्तावेजों में निर्दिष्ट किया गया है, तथा कार्यों के प्रापण के मामले में कार्यादेश की राशि का दस प्रतिशत होगी।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि बाड़मेर लिग्नाइट माइनिंग कंपनी लिमिटेड (कंपनी) ने ईपीसी आधार पर "जलीपा खदानो से राज वेस्ट ऊर्जा संयंत्र तक 6.0 एमटीपीए लिग्नाइट हैंडलिंग प्रणाली" स्थापित करने व जलीपा लिग्नाइट खदानो से उत्खनित लिग्नाइट को आकार देने एवं परिवहन हेतु ठेकेदार को ₹ 15.87 करोड़ के जीएसटी सहित कुल ₹ 104.03 करोड़ के संविदा मूल्य पर कार्यादेश जारी किया (नवंबर 2018)। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि ठेकेदार ने 28 नवम्बर 2018 को बैंक गारंटी के रूप में ₹ 8.82 करोड़ (आधार मूल्य यथा ₹ 88.16 करोड़ का 10 प्रतिशत) की निष्पादन प्रतिभूति प्रस्तुत की। लेखापरीक्षा ने देखा कि ठेकेदार द्वारा दी गई निष्पादन प्रतिभूति अपर्याप्त थी क्योंकि नियम के अनुसार, ₹ 10.40 करोड़ रुपये (कार्यादेश मूल्य का 10 प्रतिशत) की बैंक गारंटी प्रस्तुत की जानी आवश्यक थी, तथापि, कंपनी ने कम राशि की बैंक गारंटी स्वीकार की थी। इस प्रकार, कंपनी नियम की अनुपालना सुनिश्चित करने में विफल रही।

मात्रा में परिवर्तन का अधिकार

5.19 राजस्थान लोक उपापन में पारदर्शिता (आरटीपीपी) नियम 2013 के फरवरी 2018 में संशोधित वाक्यांश 73 (3) में निर्दिष्ट किया गया कि प्रापण इकाई शक्तियों की अनुसूची के अनुसार, जैसा कि वित्त विभाग द्वारा निर्धारित की गई है, मूल संविदा के मूल्य का पांच प्रतिशत तक, यदि बोली दस्तावेजों में अनुमति दी गई है, अतिरिक्त मदों के लिए आदेश दे सकती है।

प्रापण इकाई द्वारा ठेकेदार को देय ऐसी अतिरिक्त मदों का उचित बाजार मूल्य, संबंधित प्रशासनिक विभाग द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार प्रापण इकाई द्वारा निर्धारित किया जाएगा। अतिरिक्त मात्राओं के लिए आदेशों की सीमा मूल संविदा का 50 प्रतिशत होगी। आगे, यह भी प्रावधान किया गया था कि असाधारण परिस्थितियों में एवं संविदा के अन्तर्गत वर्णित कार्यक्षेत्र को परिवर्तित किये बिना, एक प्रापण इकाई सक्षम प्राधिकारी के पूर्व अनुमोदन एवं संशोधित तकनीकी, वित्तीय एवं प्रशासनिक स्वीकृतियों के साथ मूल कार्य आदेश में प्रावधित की गई व्यक्तिगत मदों की मात्रा के 50 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त मात्रा में प्रापण कर सकती है। लेखापरीक्षा के दौरान कथित नियम के उल्लंघन के निम्नलिखित प्रकरण पाये गए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकार ने राज्य के सभी जिलों में कमान एवं नियंत्रण केन्द्रों की स्थापना एवं चालू करने का निर्णय किया (26 अप्रैल 2018)। तदनुसार, राजकॉम्प इंफो सर्विसेज लिमिटेड (आरआईएसएल) ने राजस्थान के 12 जिला मुख्यालयों पर ऐसे केंद्रों की स्थापना हेतु ₹ 11.75 करोड़ की कुल लागत पर 120 दिवसों की निर्धारित कार्य पूर्णता अवधि अर्थात् 20 दिसंबर 2018 तक, के साथ कार्यादेश प्रदान किए (21 जुलाई 2018)। आरआईएसएल की प्रापण समिति-III ने 28 फरवरी 2019 तक के समय विस्तार एवं अतिरिक्त मात्राओं की प्रापण के लिए भी अनुमति प्रदान की (22 जनवरी 2019)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आरआईएसएल ने 26 मदों के प्रापण हेतु आदेश जारी किया (फरवरी 2019) जिसमें से 11 मदों का प्रापण मूल आदेशित मात्रा से अधिक था जो नियमों में निर्धारित 50 प्रतिशत की अनुमत्य सीमा के समक्ष 55.17 प्रतिशत एवं 238.71 प्रतिशत के मध्य था। लेखापरीक्षा ने देखा कि आरआईएसएल ने न केवल इन 11 मदों का अनुमत्य सीमा से अधिक प्रापण किया अपितु सक्षम प्राधिकारी से संशोधित तकनीकी, वित्तीय और प्रशासनिक स्वीकृति भी प्राप्त नहीं की थी। साथ ही, आरआईएसएल इन मदों के उचित बाजार मूल्य का आंकलन करने में भी विफल रहा, जैसा कि संबंधित प्रशासनिक विभाग द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार आवश्यक था।

निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों में आरटीपीपी अधिनियम एवं आरटीपीपी नियम के सामान्य प्रावधान की अनुपालना नहीं किया जाना उजागर हुआ। विशिष्ट नियमों एवं अधिनियम के प्रावधानों की विस्तृत जांच ने राजकीय उपक्रमों द्वारा अधिनियम एवं नियम की अनुपालना नहीं करने के संबंध में कमियों को उजागर किया।

सिफारिशें

राजकीय उपक्रमों को यह सुनिश्चित करने के लिए कि प्रापण क्षेत्र की आवश्यकताओं के अनुसार किया गया है, सामग्री की आवश्यकता के आंकलन की प्रक्रिया को सरल बनाना चाहिए। राजकीय उपक्रमों को निर्धारित समय सीमा में निविदाओं को अंतिम रूप देना चाहिए। राजकीय उपक्रमों को आरटीपीपी अधिनियम एवं नियम के प्रावधानों की अनुपालना भी सुनिश्चित करनी चाहिए।

जयपुर

दिनांक 23 सितम्बर, 2021

(अतूर्वा सिन्हा)

महालेखाकार

(लेखापरीक्षा-II), राजस्थान

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक 27 सितम्बर, 2021

(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक