अध्याय–एक : विहंगावलोकन

1.1 प्रतिवेदन के विषय में

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में छत्तीसगढ़ शासन के सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक (सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम और गैर–सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम) क्षेत्रों से संबंधित विभिन्न विभागों के चयनित कार्यक्रमों/योजनाओं की निष्पादन लेखापरीक्षा एवं लेन–देनों की अनुपालन लेखापरीक्षा से प्रकट हुए मामले शामिल हैं। इस प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को राज्य विधानमंडल के ध्यान में लाना है। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से कार्यपालिका को सुधारात्मक कार्रवाई करने में, उचित नीतियाँ बनाने के साथ–साथ निर्देश जारी करने में सक्षम बनाने की अपेक्षा की जाती है जो संगठनों के बेहतर वित्तीय प्रबंधन को बढ़ावा देगा और बेहतर प्रशासन में योगदान देगा। इस अध्याय में लेखापरीक्षा की योजना एवं क्षेत्र, लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विभागों एवं शासन की प्रतिक्रिया, लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को तैयार करने और पिछली लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई की व्याख्या की गई है।

1.2 सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों की रूपरेखा

छत्तीसगढ़ शासन के सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों के अधीन आने वाले विभागों द्वारा 2016–17 से 2018–19 तक की तीन वर्ष की अवधि के दौरान किये गये व्यय का सारांश **तालिका 1.1** में दिया गया है।

तालिका 1.1 : राज्य में सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों के अधीन विभिन्न विभागों द्वारा किये गये व्यय

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	विभाग का नाम	व्यय		
		2016–17	2017–18	2018–19
क	**सामान्य क्षेत्र**			
1	सामान्य प्रशासन विभाग	296.54	360.27	533.80
2	गृह विभाग (पुलिस)	2656.07	3117.03	3558.87
3	जेल विभाग	123.57	138.11	135.77
4	वित्त विभाग	4694.85	4990.73	6646.53
5	विधि एवं विधायी कार्य विभाग	225.62	235.71	297.62
6	योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग	19.82	26.80	24.51
7	जनसंपर्क विभाग	131.47	153.66	248.44
8	संसदीय कार्य विभाग	34.72	38.76	39.35
	योग	**8182.66**	**9061.07**	**11484.89**
ख	**सामाजिक क्षेत्र**			
1	खेल एवं युवा कल्याण विभाग	42.52	54.41	39.56
2	श्रम विभाग	39.08	46.19	61.50
3	लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग	2876.95	3525.24	3421.95
4	स्कूल शिक्षा विभाग	10752.95	11502.61	12073.40
5	पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग	5873.57	5715.81	4041.73
6	अनुसूचित जनजाति एवं अनुसूचित जाति कल्याण विभाग	647.75	684.18	584.73
7	समाज कल्याण विभाग	2270.38	2557.83	1918.77
8	तकनीकी शिक्षा विभाग	193.29	183.08	161.80
9	खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग	3258.94	3460.63	4106.49
10	संस्कृति एवं पुरातत्व विभाग	38.31	41.32	44.07
11	लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग	1739.70	1810.47	1071.92
12	आवास एवं पर्यावरण विभाग	1276.46	3287.76	2408.24

स.क्र.	विभाग का नाम	व्यय		
		2016–17	2017–18	2018–19
13	उच्च शिक्षा विभाग	569.24	730.83	683.49
14	जनशक्ति नियोजन विभाग	180.96	208.81	165.63
15	महिला एवं बाल विकास विभाग	681.47	705.26	535.79
16	चिकित्सा शिक्षा विभाग	415.32	482.65	335.43
17	नगरीय प्रशासन और विकास विभाग	2360.43	1992.61	1763.35
	योग	**33217.32**	**36989.69**	**33417.85**
ग	**आर्थिक क्षेत्र**			
1	वाणिज्य और उद्योग विभाग	144.92	200.09	159.62
2	ऊर्जा विभाग	2099.79	3580.24	2802.55
3	कृषि विभाग	1809.46	3556.20	9360.90
4	सहकारिता विभाग	416.33	231.42	3276.19
5	लोक निर्माण विभाग	4825.05	5555.76	5849.98
6	जल संसाधन विभाग	2413.41	2213.55	2155.81
7	पर्यटन विभाग	49.46	23.11	19.47
8	पशुपालन विभाग	355.36	421.67	399.75
9	मत्स्य विभाग	76.00	88.81	74.89
10	इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी विभाग	79.05	72.29	266.01
11	विमानन विभाग	15.35	24.59	2.42
12	ग्रामोद्योग विभाग	241.05	233.74	186.62
	योग	**12525.23**	**16201.47**	**24554.21**
	कुल योग (क+ख+ग)	**53925.21**	**62252.23**	**69456.95**

(स्त्रोत : संबंधित वर्षों के लिए छत्तीसगढ़ शासन के विनियोजन लेखे और वित्त लेखे)

1.3 प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) का कार्यालय

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के निर्देशों के अधीन प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़ का कार्यालय छत्तीसगढ़ राज्य में 44 विभागों[1] एवं उनके अधीन स्थानीय निकायों/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/ स्वायत्त निकायों की लेखापरीक्षा संचालित करता है। इनमें से 37 विभाग सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्र लेखापरीक्षा के अंतर्गत आते हैं।

1.4 लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकार

लेखापरीक्षा के लिए नियंत्रक–महालेखापरीक्षक का प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 तथा नियंत्रक–महालेखापरीक्षक की (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 (डीपीसी एक्ट) से लिया गया है। नियंत्रक–महालेखापरीक्षक, डीपीसी एक्ट के निम्नलिखित प्रावधानों के अनुसार शासन के सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों में आने वाले विभागों की लेखापरीक्षा करता है:

- व्यय की लेखापरीक्षा डीपीसी एक्ट की धारा 13 के अधीन की जाती है:

[1] राजस्व क्षेत्र से संबंधित विभागों सहित।

- स्वायत्त निकायों की लेखापरीक्षा डीपीसी एक्ट की धारा 19(2)[2], 19(3)[3] एवं 20(1)[4] के अधीन की जाती है:
- स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा डीपीसी एक्ट की धारा 20(1) के अधीन की जाती है:
- इसके अतिरिक्त, नियंत्रक–महालेखापरीक्षक अन्य स्वायत्त निकायों, जिन्हें सरकार द्वारा पर्याप्त वित्त पोषित किया जाता है, की लेखापरीक्षा भी डीपीसी एक्ट की धारा 14[5] के अधीन करता है।

विभिन्न लेखापरीक्षाओं के लिए सिद्धांत एवं कार्यप्रणाली, लेखापरीक्षा मानकों तथा लेखापरीक्षा एवं लेखाओं पर विनियम के साथ ही नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा अथवा उसकी ओर से जारी किये गये अन्य दिशा–निर्देशों, नियमावली और निर्देशों में निर्धारित हैं।

1.5 नियोजन तथा लेखापरीक्षा का संचालन

चार्ट 1.1 में दिये गये प्रवाह चित्र में नियोजन की प्रक्रिया, लेखापरीक्षा के संचालन और लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार करने को दर्शाया गया है।

---

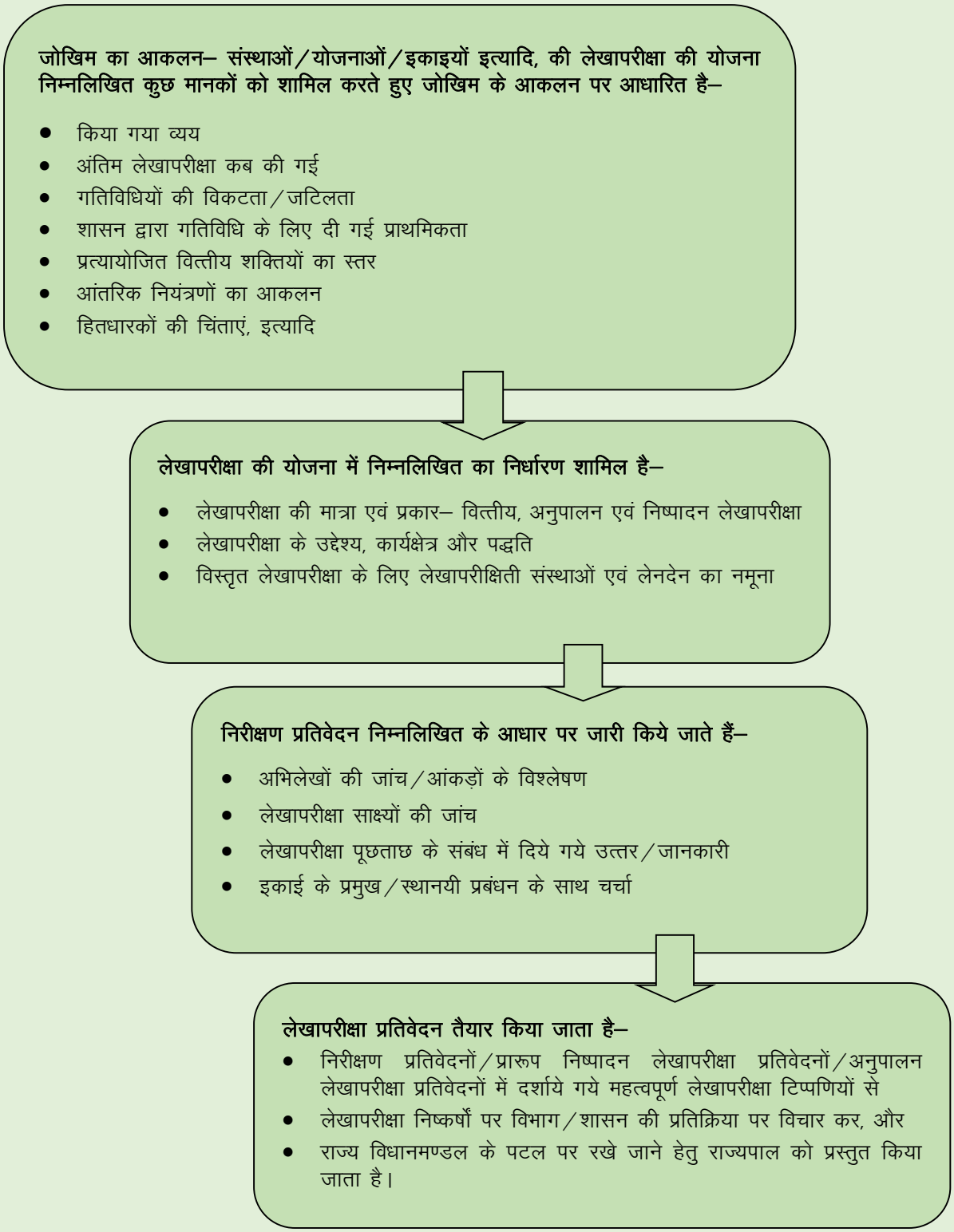
[2] संसद द्वारा बनाई गई विधि द्वारा या उसके अधीन स्थापित निगमों (जो कंपनियां न हो) के लेखाओं की लेखापरीक्षा, संबंधित विधानों के उपबंधों के अनुसार।

[3] राज्य विधानमण्डल द्वारा बनाई गई विधि द्वारा या उसके अधीन स्थापित निगमों (जो कंपनियां न हो) के लेखाओं की लेखापरीक्षा, संबंधित विधानों के उपबंधों के अनुसार।

[4] राज्यपाल के अनुरोध पर, किसी निकाय अथवा प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा ऐसे निबंधनों एवं शर्तों पर जैसा कि नियंत्रक–महालेखापरीक्षक और सरकार के मध्य तय हुआ हो।

[5] (i) राज्य की संचित निधि से अनुदान अथवा ऋण द्वारा पर्याप्त वित्त पोषित निकाय/प्राधिकरण के सभी प्राप्तियों एवं व्यय और (ii) जहाँ किसी निकाय अथवा प्राधिकरण को राज्य के संचित निधि से किसी वित्तीय वर्ष में दिया गया अनुदान अथवा ऋण ₹ एक करोड़ से कम न हो, ऐसे निकाय अथवा प्राधिकरण के सभी प्राप्तियों एवं व्यय की लेखापरीक्षा।

चार्ट 1.1: नियोजन, लेखापरीक्षा का संचालन और लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को तैयार किया जाना



प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा पूरा होने के बाद, एक निरीक्षण प्रतिवेदन जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्ष होते हैं, निरीक्षण प्रतिवेदन के प्राप्त होने के एक महीने के भीतर उत्तर प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ उस इकाई के प्रमुख को जारी किया जाता है। जब भी उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा निष्कर्ष या तो निराकृत किये जाते हैं या अनुपालन हेतु आगे की कार्रवाई की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में इंगित किये गये महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियों, जिन्हें शासन में उच्चतम स्तर

के ध्यान में लाना अपेक्षित हो, को शासन की प्रतिक्रिया पर यथोचित विचार के बाद लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में संभावित समावेशन के पहले, शासन को उनकी प्रतिक्रिया के लिए प्रारूप कंडिकाओं के रूप में जारी किया जाता है। इसके अतिरिक्त, विशिष्ट प्रसंगों, विषयों अथवा योजनाओं पर प्रारूप अनुपालन लेखापरीक्षाओं एवं निष्पादन लेखापरीक्षाओं को भी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में संभावित समावेशन के पहले, शासन को उनकी प्रतिक्रिया के लिए जारी किया जाता है। ये लेखापरीक्षा प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अधीन राज्य विधानमण्डल के पटल पर रखे जाने हेतु छत्तीसगढ़ के राज्यपाल को प्रस्तुत किये जाते हैं।

1.6 लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विभागों की प्रतिक्रिया

1.6.1 पिछली निरीक्षण प्रतिवेदनों पर प्रतिक्रिया

कार्यालय प्रमुखों एवं अगले उच्च प्राधिकारियों को निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित टिप्पणियों का उत्तर देने एवं उचित सुधारात्मक कार्रवाई करने की आवश्यकता होती है। निरीक्षण प्रतिवेदन में बताये गये लेखापरीक्षा टिप्पणियों की चर्चा महालेखाकार कार्यालय के अधिकारियों द्वारा संबंधित विभागों के अधिकारियों के साथ जिला/राज्य स्तर की बैठकों में भी नियत अंतराल पर की जाती है। 31 दिसम्बर 2020 तक, पिछले वर्षों से संबंधित 4520 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 22565 कंडिकाएं निराकरण हेतु लंबित थे जैसा **तालिका 1.2** में विवरण दिया गया है। इनमें से, 905 निरीक्षण प्रतिवेदनों (7467 कंडिकाओं) के संबंध में पहला उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं।

तालिका 1.2 : कंडिकाओं की बकाया की स्थिति

वर्ष	31 दिसम्बर 2020 तक निराकरण हेतु लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों/कंडिकाओं की संख्या		31 दिसम्बर 2020 तक पहला उत्तर ही प्राप्त नहीं होने वाले निरीक्षण प्रतिवेदनों/कंडिकाओं की संख्या	
	निरीक्षण प्रतिवेदन	कंडिकाएं	निरीक्षण प्रतिवेदन	कंडिकाएं
2014–15 तक	3,096	12,081	20	163
2015–16	241	1,529	132	1,006
2016–17	472	3,580	273	2,333
2017–18	423	3,257	276	2,269
2018–19	288	2,118	204	1,696
योग	**4,520**	**22,565**	**905**	**7,467**

निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर कार्रवाई की कमी इन प्रतिवेदनों में बतायी गयी गंभीर वित्तीय अनियमितताओं को चिरस्थायी करने के जोखिम से भरा है। इसके परिणामस्वरूप शासन प्रक्रिया में आंतरिक नियंत्रणों में कमी, सार्वजनिक वस्तुओं/सेवाओं की अदक्ष और अप्रभावी डिलीवरी, धोखाधड़ी, भ्रष्टाचार एवं सरकारी खजाने को नुकसान भी हो सकता है। इसलिए राज्य सरकार को इन निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं लेखापरीक्षा कंडिकाओं में चिन्हित चिंताओं की समीक्षा एवं उन्हें दूर करने के लिए त्वरित कार्रवाई करने हेतु एक उपयुक्त तंत्र की स्थापना करने की आवश्यकता है।

1.6.2 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर शासन की प्रतिक्रिया

सभी विभागों को नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर अपनी प्रतिक्रिया, उनकी प्राप्ति के छः सप्ताह के भीतर भेजना आवश्यक है। वर्ष 2019–20 के दौरान, 11 विभागों से संबंधित कुल 19 प्रारूप अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रमुख सचिवों/सचिवों को, लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनका ध्यान आकर्षित करते हुए तथा छः सप्ताह के भीतर अपनी प्रतिक्रिया भेजने के अनुरोध के साथ भेजे गये थे। उनके व्यक्तिगत ध्यान में यह बात लाया गया था कि इन कंडिकाओं को भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, जिसे राज्य विधानमण्डल के समक्ष रखा जाएगा, में शामिल किये जाने की संभावना है तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनकी टिप्पणियों/प्रतिक्रियाओं को शामिल करना वांछनीय होगा। इसके बावजूद, चार विभागों[6] ने इस प्रतिवेदन को अंतिम रूप दिये जाने की तारीख तक सात प्रारूप अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाओं के उत्तर नहीं दिये। शासन की प्रतिक्रियाएं, जहाँ भी प्राप्त हुई हैं, उचित रूप से प्रतिवेदन में शामिल की गई हैं।

1.6.3 पिछली लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाये गये लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर शासन की प्रतिक्रिया

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के राज्य विधानमण्डल में प्रस्तुतीकरण के बाद प्रशासनिक विभागों को उनमें शामिल कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर की गई अथवा प्रस्तावित कार्रवाई को विधिवत दर्शाते हुए व्याख्यात्मक टीप प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है। इस प्रयोजन के लिए, विभागों को लोक लेखा समिति से किसी नोटिस अथवा मांग की प्रतीक्षा करने की आवश्यकता नहीं है। 31 दिसम्बर 2020 तक, वर्ष 2016–17 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाये गये 19 कंडिकाओं/ निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षाओं के संबंध में व्याख्यात्मक टीप अभी भी दो विभागों अर्थात् नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग और पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग से प्राप्त होने बाकी थे।

1.6.4 लोक लेखा समिति की सिफारिशों पर शासन की प्रतिक्रिया

प्रशासनिक विभागों को लोक लेखा समिति की सिफारिशें प्राप्त होने की तारीख से छः महीने के भीतर सिफारिशों पर एक्शन टेकन नोट्स (एटीएन) प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है। 31 दिसम्बर 2020 तक, 13 विभागों से संबंधित 19 एटीएन प्राप्त होने बाकी थे।

1.7 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

इस प्रतिवेदन में (i) प्रधानमंत्री आवास योजना–ग्रामीण, (ii) राज्य राजमार्गों एवं प्रमुख जिला मार्गों का निर्माण और (iii) एकीकृत बाल विकास सेवा पर निष्पादन लेखापरीक्षा के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष तथा वर्ष 2017–19 के दौरान छत्तीसगढ़ शासन के विभागों और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखाओं एवं लेन–देनों के नमूना जांच से संबंधित अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ शामिल हैं।

इस प्रतिवेदन में दर्शाये गये लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को नीचे संक्षेप में प्रस्तुत किया गया है।

भाग–एक

1.7.1 कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा

निष्पादन लेखापरीक्षा सार्वजनिक निधियों की प्राप्ति और प्रयोग में मितव्ययता, दक्षता एवं प्रभावशीलता की लेखापरीक्षा से संबंधित है। यह निवेशों, नियोजन एवं तैयारियों सहित प्रक्रियाओं, उत्पादनों, प्रतिफलों और परिणामों पर ध्यान केन्द्रित करता है। निष्पादन लेखापरीक्षा में विश्लेषण, अनुपालन संबंधी मामलों से भिन्न है और उससे परे जाता है तथा संस्था द्वारा ली गयी गतिविधि के वास्तविक लाभ पर नयी जानकारी, विश्लेषण या अंतर्दृष्टि प्रदान करने का प्रयास करता है।

[6] जल संसाधन विभाग, लोक निर्माण विभाग, संस्कृति एवं पुरातत्व विभाग और पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

प्रधान मंत्री आवास योजना– ग्रामीण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

छतीसगढ़ शासन द्वारा निर्धारित लक्ष्य 7,88,235 मे से 7,43,484 (94 प्रतिशत) आवास का निर्माण कराया गया एवं वर्ष 2016–19 मे योजना राशि की 98 प्रतिशत राशि का उपयोग हितग्राही को सहायता वितरण मे किया गया। यद्यपि आवास निर्माण में अच्छी प्रगति पायी गयी परंतु योजना क्रियान्वयन की रूपरेखा का अनुपालन न होना भी पाया गया।

राज्य सरकार द्वारा आवास सुरक्षा लक्ष्य के तारतम्य में राज्य विशिष्ट योजना की रूपरेखा तैयार नहीं की गई। योजना द्वारा केवल 65 प्रतिशत पात्र हितग्राहियों को ही लाभ पहुँचाया गया, जबकि विभाग द्वारा चिन्हित 35 प्रतिशत अतिरिक्त हितग्राही, सितम्बर 2020 की स्थिति में, स्थायी प्रतीक्षा सूची से बाहर ही रहे। भारत सरकार से प्राप्त राशि के राज्य नोडल खाता में हस्तांतरण में देरी (6 से 225 दिवस तक) पायी गई एवं राज्य सरकार द्वारा तीन वर्षों की अवधि 2016–19 में ₹ 896.22 करोड़ कम जारी किए गए। 43,930 (15.19 प्रतिशत) हितग्राहियों को आवास निर्माण पश्चात भी पूर्ण सहायता राशि का भुगतान नहीं किया गया। हितग्राहियों को प्रथम किश्त जारी करने में अधिकतम 812 दिवस तक की देरी पायी गई एवं सहायता राशि का गलत बैंक खाते में हस्तांतरण करना भी पाया गया।

निर्मित आवास का वाणिज्यिक उद्देश्य के लिए उपयोग करना एवं अपूर्ण आवास का पूर्ण दिखाया जाना जैसे उदाहरण भी पाये गए। आगे यह भी देखा गया कि अन्य सामाजिक क्षेत्र योजनाओ से अभिसरण के अभाव में कई पूर्ण आवासों में मूलभूत सुविधाओ की आपूर्ति नहीं की गई। विभागीय अधिकारी द्वारा निगरानी एवं निरीक्षण में कमी किए जाने के कारण धरातल पर कमी चिन्हित करना/खामियों की पहचान करने में अयोग्यता पायी गई।

(कंडिका 2.1)

राज्य मार्गों एवं मुख्य जिला मार्गों के निर्माण की निष्पादन लेखापरीक्षा

वर्ष 2014–19 की अवधि के दौरान राज्य में सड़क नेटवर्क की लम्बाई में 857 किलोमीटर की कुल वृद्धि हुई थी, छ.ग. शासन ने वर्ष 2015–19 की अवधि के दौरान निर्माण, सुदृढ़ीकरण, चौड़ीकरण एवं नवीनीकरण द्वारा 3,820 किमी राज्य मार्गों एवं मुख्य जिला मार्गों का उन्नयन किया था।

यद्यपि शासन ने वर्ष 2002 में सड़क नीति की रुपरेखा तैयार कर ली थी किन्तु लेखापरीक्षा की अवधि तक उसे अपनाया नहीं गया था। विभाग के पास सड़कों के चयन, वित्तपोषण एवं विभिन्न क्रियान्वयन एजेंसियों के माध्यम से कार्यान्वयन की प्राथमिकता तय करने की एक पारदर्शी प्रणाली का अभाव था। रोड डेटाबेस तथा सड़क प्रबंधन प्रणाली के अभाव में सड़क कार्यों के लिए व्यापक योजना स्थापित किया जाना अभी तक शेष था। वन विभाग से पूर्व अनुमति प्राप्त किये बिना तथा कुछ मामलों में संबंधित एजेन्सियों से अनुमति प्राप्त किये बिना ही सड़क कार्य प्रारंभ कर दिये गये थे।

निधियों के गलत वर्गीकरण, प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त किये बिना कार्यों को बजट में सम्मिलित किये जाने, विचलनों की स्वीकृतियों तथा समयवृद्धि प्रदान करने में अनियमितताओं के प्रकरण पाये गये थे। प्राक्कलन तैयार करने में कमियों, इंडियन रोड कांग्रेस विशिष्टियों का पालन न किये जाने एवं ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिये जाने के प्रकरण भी पाये गये थे। सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा स्वतंत्र एजेन्सियों से निष्पादित नहीं करायी गई थी।

(कंडिका 2.2)

समेकित बाल विकास सेवाएँ पर निष्पादन लेखापरीक्षा

समेकित बाल विकास सेवाएँ निष्पादन लेखापरीक्षा से पता चला कि 2014–15 से 2018–19 की अवधि के दौरान 0–6 वर्ष आयु समूह के 30.72 लाख बच्चों (135.42 लाख में से) और 3.81 लाख गर्भवती एवं शिशुवती माताओं (26.13 लाख में से) को पूरक पोषण वितरण नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा अवधि के दौरान योजना के लाभार्थियों की वास्तविक संख्या में लागातार गिरावट हो रही थी। भारत सरकार द्वारा निधियों की स्वीकृति के बावजूद, लाभार्थियों और आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं/सहायिकाओं दोनों के आधार सीडिंग का कार्य पूरा नहीं किया गया था।

नमूनों को देर से भेजने या प्रयोगशाला से आरटीई पैकेट का जाँच प्रतिवेदन प्राप्त नहीं होने के कारण एवं राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए) मानक से पोषक मात्रा में सहनशीलता की सीमा में विचलन के कारण विभाग दिशा–निर्देशों के अनुसार भोजन की गुणवत्ता सुनिश्चित करने में असमर्थ था। प्रारंभिक बाल्यावस्था देखभाल और शिक्षा पाठ्यक्रम दो वर्षो से अधिक की देरी से क्रियान्वित किया गया था तथा आंगनबाड़ी केन्द्रों हेतु मेडिसिन किट की खरीदी नहीं की गई थी।

आंगनबाड़ी केन्द्रों में मानकों के अनुरूप आधारभूत संरचना और उपकरणों की उपलब्धता में कमी थी तथा मूलभूत सुविधाओं जैसे पीने का पानी, शौचालय, खेल का मैदान, भंडार कक्ष, रैम्प, बिजली, खाना बनाने तथा खिलाने के बर्तन, आवश्यक दवाई तथा स्वास्थ्य की निगरानी हेतु सामग्री की कमियाँ आंगनबाड़ी केन्द्रों के संचालन में बाधा थी। 5,915 आंगनबाड़ी भवनों के निर्माण में देरी तथा जीर्ण अवस्था एवं बसाहट से अधिक दूरी के कारण 1,487 आंगनबाड़ी भवनों के उपयोग में नहीं आने से केवल 37,407 आंगनबाड़ी केन्द्र स्वयं के भवन में संचालित थे। आंगनबाड़ी केन्द्रों की निगरानी में कमी थी जैसा कि बाल विकास परियोजना अधिकारियों और पर्यवेक्षकों के क्षेत्र भ्रमणों में अत्यंत कमी से स्पष्ट है।

(कंडिका 2.3)

1.7.2 अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

अनुपालन लेखापरीक्षा एक स्वतंत्र मूल्यांकन है कि क्या एक दी गयी विषयवस्तु (एक गतिविधि, वित्तीय या गैर–वित्तीय लेन–देन, एक इकाई या इकाइयों के एक समूह के संबंध में जानकारी) सभी महत्वपूर्ण मामलों में, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों, स्थापित संहिताओं इत्यादि, तथा ठोस सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन और लोक सेवकों के आचरण को नियंत्रित करने वाले सामान्य सिद्धांतों का अनुपालन करती है।

लेखापरीक्षा ने महत्वपूर्ण क्षेत्रों में गंभीर कमियां पायी जो कि राज्य शासन की प्रभावशीलता पर असर डालती हैं। प्रतिवेदन में अनुपालन लेखापरीक्षा में दृष्टिगत कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्षों (दो कंडिकाओं) को शामिल किया गया है। प्रमुख टिप्पणियाँ नियमों और विनियमों के अनुपालन के अभाव, पर्याप्त न्यायसंगतता के बिना व्यय के प्रकरण तथा दूरदर्शिता/प्रशासनिक नियंत्रण की विफलता से संबंधित है। इनका विवरण निम्नानुसार है:

जल संसाधन विभाग

चार व्यपवर्तन योजनाओं के अंतर्गत नहर कार्य के लिए भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना शीर्ष कार्य के निर्माण में ₹ 6.13 करोड़ का व्यय निष्फल रहा, क्योंकि व्यपवर्तन योजनायें आठ वर्ष पश्चात् भी अपूर्ण रही।

(कंडिका 3.1)

महासमुंद जिले में जोंक बैराज के निर्माण स्थल पर उत्खनन से प्राप्त हार्ड रॉक को ठेकेदार को कम दर पर जारी किये जाने के कारण उसे ₹ 78.36 लाख का अनुचित लाभ हुआ।

(कंडिका 3.2)

भाग–दो

1.7.3 राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पीएसयूज) के कार्यकलाप

31 मार्च 2019 की स्थिति में छत्तीसगढ़ में राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के 31 उपक्रम (जिनमें 30 सरकारी कम्पनियाँ एवं एक सांविधिक निगम सम्मिलित है) सीएजी की लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अधीन थे। इन 31 पीएसयूज में से छः पीएसयूज ऊर्जा क्षेत्र से संबंधित है एवं 25 पीएसयूज (जिनमें वर्ष 2018–19 के दौरान सम्मिलित की गई पाँच सरकारी कम्पनियाँ सम्मिलित है) ऊर्जा क्षेत्र के अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों से संबंधित है। 31 मार्च 2019 की स्थिति में इन 25 पीएसयूज में से 22 (एक सांविधिक निगम एवं 21 कम्पनियाँ) कार्यशील पीएसयूज थे तथा तीन निष्क्रिय थे। इस प्रतिवेदन में प्रस्तुत विश्लेषण के उद्देश्य हेतु केवल उन्हीं 20 पीएसयूज, जिनके तीन वर्षों से कम समय के लेखे बकाया थे, पर विचार किया गया है। इन पीएसयूज में से पाँच ऊर्जा क्षेत्र जबकि 15 पीएसयूज गैर–ऊर्जा क्षेत्र से संबंधित है।

इनके अद्यतन अंतिमीकृत लेखों के अनुसार ₹ 36,922.95 करोड़ का टर्नओवर दर्ज किया गया जो कि वर्ष 2018–19 के दौरान छत्तीसगढ़ राज्य के सकल घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) का 11.85 प्रतिशत हिस्सा था। 31 मार्च 2019 को, 31 राज्य पीएसयूज में केन्द्र सरकार, राज्य सरकार तथा अन्य द्वारा पूँजी एवं दीर्घावधि ऋण के रुप में कुल निवेश ₹ 20,621.88 करोड़ था। 2016–17 से 2018–19 की अवधि के दौरान ₹ 3,207.10 करोड़ के कुल निवेश (पूँजी, ऋण एवं सब्सिडी/अनुदान) में से ऊर्जा क्षेत्र की हिस्सेदारी ₹ 2,376.99 करोड (74.12 प्रतिशत) थी।

ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज के कार्यकलाप

31 मार्च 2019 की स्थिति में छत्तीसगढ़ में ऊर्जा क्षेत्र के छः पीएसयूज थे। 2018–19 के दौरान ऊर्जा क्षेत्र पाँच पीएसयूज का समग्र टर्नओवर ₹ 22,794.73 करोड़ था जिसका छत्तीसगढ़ की जीएसडीपी में 7.31 प्रतिशत हिस्सा था। 2018–19 के दौरान एक कम्पनी सम्मिलित हुई परन्तु इसने संचालन प्रारम्भ नहीं किया था। ऐतिहासिक लागत के आधार पर इन पाँच पीएसयूज का कुल निवेश ₹ 17,924.97 करोड़ था।

पाँच पीएसयूज द्वारा समग्र अर्जित लाभ 2016–17 के दौरान ₹ 64.82 करोड़ के विरूद्ध 2018–19 के दौरान ₹ 497.29 करोड़ था। 2018–19 के दौरान, पाँच पीएसयूज में से तीन पीएसयूज (छत्तीसगढ़ राज्य विद्युत उत्पादन कम्पनी लिमिटेड, छत्तीसगढ़ राज्य विद्युत पारेषण कम्पनी लिमिटेड तथा छत्तीसगढ़ राज्य विद्युत होल्डिंग कम्पनी लिमिटेड) ने ₹ 779.49 करोड़ का लाभ अर्जित किया था जबकि दो पीएसयूज (छत्तीसगढ़ राज्य विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड तथा छत्तीसगढ़ राज्य विद्युत ट्रेडिंग कम्पनी लिमिटेड) ने ₹ 282.20 करोड़ की हानि वहन की थी। 2016–17 से 2018–19 की अवधि के दौरान ऊर्जा क्षेत्र पीएसयूज में निवेश पर वास्तविक प्रतिफल की दर धनात्मक थी एवं 0.49 प्रतिशत से 6.69 प्रतिशत के मध्य रही।

अंशधारकों के कोष ₹ 6,744.33 करोड़ के विरूद्ध, इन पीएसयूज द्वारा प्रतिवेदित संचित हानि ₹ 5,339.97 करोड़ थी, परिणामतः निवल मूल्य क्षरित होकर ₹ 1,404.36 करोड़ हुआ।

गैर–ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज के कार्यकलाप

31 मार्च 2019 की स्थिति में छत्तीसगढ़ में 25 पीएसयूज जिनमें तीन निष्क्रिय पीएसयूज भी सम्मिलित है, ऊर्जा क्षेत्र के अतिरिक्त अन्य क्षेत्र से संबंधित थे। 22 कार्यशील पीएसयूज में 21 सरकारी कम्पनियाँ एवं एक सांविधिक निगम सम्मिलित थे। 2018–19 के दौरान इन 15 पीएसयूज (22 कार्यशील पीएसयूज में से सात पीएसयूज, जिनके लेखे तीन या अधिक वर्षों से बकाया थे/ प्रथम लेखे प्राप्त नहीं हुए थे, के अतिरिक्त) का समग्र टर्नओवर उनके अद्यतन अंतिमीकृत लेखों के अनुसार ₹ 14,056.20 करोड़ था तथा इन पीएसयूज में कुल निवेश ₹ 1,202.06 करोड़ था। छत्तीसगढ़ राज्य भण्डारगृह निगम द्वारा अर्जित लाभ (₹ 138.69 करोड़) के कारण इन पीएसयूज द्वारा अर्जित समग्र लाभ 2016–17 में ₹ 76.54 करोड़ से बढ़कर 2018–19 में ₹ 182.46 करोड़ हो गया। इन 15 कार्यशील पीएसयूज में से, नौ पीएसयूज ने ₹ 202.27 करोड़ का लाभ अर्जित किया, चार पीएसयूज ने ₹ 19.81 करोड़ की हानि वहन की तथा शेष दो पीएसयूज ने न लाभ न हानि प्रतिवेदित की।

अंशधारकों के कोष ₹ 328.13 करोड़ के विरूद्ध इन पीएसयूज का संचित लाभ ₹ 696.15 करोड़ था जिसने निवल मूल्य ₹ 1,024.28 करोड़ की वृद्धि में योगदान दिया।

1.7.4 अनुपालन लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

इस प्रतिवेदन में सम्मिलित अनुपालन लेखापरीक्षा आपत्तियाँ राज्य पीएसयूज द्वारा, स्थापित नीतियों, नियमों एवं विनियमों जिनके वित्तीय हित निहित थे, के गैर–अनुपालन के मामलों पर प्रकाश डालती है। ये आपत्तियाँ संबंधित पीएसयूज एवं सरकार को उनकी टिप्पणियों तथा प्रतिक्रियाओं हेतु जारी कर दी गई है। प्राप्त उत्तरों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है। लेखापरीक्षा में परीक्षण जाँच के दौरान देखे गए विचलन/अनियमितताओं के महत्वपूर्ण मामले नीचे दिए गए है:

छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड

कम्पनी ने 99 वर्षों के लिये पट्टे पर एक निजी पक्षकार को भूमि के आबंटन पर सेवा शुल्क की वसूली के लिये भूमि के मूल्य के भाग के रुप में पुनर्वास अनुदान पर विचार नहीं किया। इसके परिणामस्वरुप निजी पक्षकार से ₹ 34.39 लाख के सेवा शुल्क तथा 31 मार्च 2020 तक ₹ 23.78 लाख (शेष पट्टा अवधि के लिए ₹ 1473.52 लाख) के भू–भाटक की कम वसूली हुई।

(कंडिका 7.1)

कम्पनी ने निजी पक्षकार को व्यवसायिक उद्देश्य से 99 वर्षों के लिये पट्टे पर भूमि का आबंटन किया तथा भू–प्रब्याजी और भू–भाटक की गणना के लिये गलत भूमि दर को अपनाया। इसके परिणामस्वरुप ₹ 1.37 करोड़ की भू–प्रब्याजी तथा 99 वर्षों की अवधि के लिये दिये जाने वाले ₹ 5.42 करोड़ के भू–भाटक का कम मूल्यांकन होने से कम संग्रहण हुआ।

(कंडिका 7.2)

1.8 आभार

कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़ लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान राज्य सरकार तथा विभिन्न अन्य विभागों के अधिकारियों के द्वारा प्रदान की गयी सहायता एवं सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है।