अध्याय चार : राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के कार्यकलाप

4.1 प्रस्तावना

सरकारों द्वारा राज्य के विकास के साथ–साथ अपने लोगों के कल्याण के उद्देश्यों को पूरा करने के लिये व्यवसायिक स्वरूप की गतिविधियों के संचालन हेतु सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पीएसयूज) की स्थापना की जाती है।

मध्यप्रदेश पुनर्गठन अधिनियम, 2000 के अनुसार पूर्ववर्ती राज्य मध्य प्रदेश (मप्र) का छत्तीसगढ़ एवं मप्र के अवशिष्ट राज्य में विभाजन के द्वारा 1 नवम्बर 2000 को छत्तीसगढ़ राज्य का गठन किया गया था। 31 मार्च 2019 तक, छत्तीसगढ़ में 31 राज्य पीएसयूज थे (जिनमें 30 सरकारी कम्पनियाँ एवं एक[1] सांविधिक निगम सम्मिलित हैं) जो भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अधीन थे। इनमें से कोई भी पीएसयू शेयर बाजार (बाजारों) में सूचीबद्ध नहीं था।

31 दिसम्बर 2019 की स्थिति में पीएसयूज द्वारा वित्तीय विवरणों के प्रस्तुतीकरण की स्थिति **तालिका 4.1** में दर्शाई गई है।

तालिका 4.1: पीएसयूज द्वारा वित्तीय विवरणों के प्रस्तुतीकरण की स्थिति

पीएसयूज का प्रकार	पीएसयूज की कुल संख्या	31 दिसम्बर 2019 की स्थिति में पीएसयूज द्वारा लेखों के अंतिमीकरण की स्थिति				पीएसयूज जिनके लेखे बकाया थे, की संख्या (बकाया लेखों की संख्या)
		2018–19[2] के लेखे	2017–18 के लेखे	2016–17 तक के लेखे	योग	
सरकारी कम्पनियाँ	27	9	13	1	23	18 (25)
सांविधिक निगम	1	1	–	–	1	–
कुल कार्यरत पीएसयूज	**28**	**10**	**13**	**1**	**24**	**18 (25)**
निष्क्रिय पीएसयूज	3	1	1	1	3	2 (3)
योग	**31**	**11**	**14**	**2**	**27**	**20 (28)**

(स्त्रोतः छत्तीसगढ़ राज्य पीएसयूज द्वारा प्रस्तुत वार्षिक लेखे)

31 राज्य पीएसयूज में से, 28 कार्यरत पीएसयूज थे (27 कम्पनियाँ एवं एक सांविधिक निगम) और तीन पीएसयूज निष्क्रिय थे। इन 28 कार्यरत पीएसयूज में से, केवल 20 पीएसयूज (19 कम्पनियाँ एवं एक सांविधिक निगम), जिनके लेखे 31 दिसम्बर 2019 की स्थिति में दो वर्षो या कम समय से बकाया थे, को वित्तीय निष्पादन के विस्तृत विश्लेषण हेतु इस प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

31 राज्य पीएसयूज ने इनके अद्यतन अंतिमीकृत लेखों के अनुसार ₹ 36,922.95 करोड़ का टर्नओवर दर्ज किया जो कि वर्ष 2018–19 के दौरान छत्तीसगढ़ राज्य के सकल घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) ₹ 3,11,660 करोड़ का 11.85 प्रतिशत हिस्सा था। इस प्रतिवेदन में सम्मिलित 20 कार्यरत राज्य पीएसयूज ने वर्ष 2018–19 के दौरान, उनके अद्यतन अंतिमीकृत लेखों के अनुसार, ₹ 36,850.93 करोड़ का टर्नओवर दर्ज किया जो कि जीएसडीपी का 11.82 प्रतिशत हिस्सा था।

राज्य तथा केन्द्र सरकारों एवं अन्य द्वारा 11 पीएसयूज, जिन्हें इस प्रतिवेदन में विस्तृत विश्लेषण हेतु नहीं लिया गया है (**परिशिष्ट 5.1 एवं परिशिष्ट 6.2**) में पूँजी (₹ 364.65 करोड़) एवं दीर्घावधि ऋण (₹ 1,130.20 करोड़) के रूप में राशि ₹ 1,494.85 करोड़ का निवेश किया गया था।

---

[1] छत्तीसगढ़ राज्य भण्डारगृह निगम।

[2] 1 जनवरी 2019 से 31 दिसम्बर 2019 तक।

4.2 राज्य पीएसयूज में निवेश

4.2.1 छत्तीसगढ़ सरकार की भागीदारी

राज्य सरकार की इन पीएसयूज में निम्नलिखित रूप में महत्वपूर्ण वित्तीय भागीदारी है:

(i) अंश पूँजी एवं ऋण: अंश पूँजी योगदान के अतिरिक्त, राज्य सरकार समय–समय पर पीएसयूज को ऋणों के माध्यम से वित्तीय सहायता भी प्रदान करती है।

(ii) विशेष वित्तीय सहायता: राज्य सरकार पीएसयूज को आवश्यकता के अनुसार अनुदान एवं सब्सिडी के रूप में बजटीय सहायता प्रदान करती है।

(iii) गारंटियाँ: राज्य सरकार पीएसयूज द्वारा वित्तीय संस्थानों से लिये गये ऋण के ब्याज सहित पुनर्भुगतान की गारंटी भी देती है।

31 मार्च 2019 की स्थिति में 31 पीएसयूज में निवेश (पूँजी एवं दीर्घावधि ऋण) का क्षेत्रवार सारांश **तालिका 4.2** में दिया गया है।

तालिका 4.2: पीएसयूज में क्षेत्रवार निवेश

क्षेत्र का नाम	सरकारी कम्पनियाँ		सांविधिक निगम		योग	निवेश (₹ करोड़ में)		
	कार्यरत	गैर–कार्यरत	कार्यरत	गैर–कार्यरत		पूँजी*	दीर्घावधि ऋण*	योग
ऊर्जा	5	1	–	–	6	6,791.89	11,333.08	18,124.97
कृषि एवं संबद्ध	2	–	–	–	2	27.15	25.91	53.06
सेवा	5	3	1	–	9	68.07	798.56	866.63
अधोसंरचना	4	4	–	–	8	11.15	896.22	907.37
वित्त	1	–	–	–	1	5.00	56.82	61.82
अन्य	2	3	–	–	5	110.60	497.43	608.03
योग	**19**	**11**	**1**	**0**	**31**	**7,013.86**	**13,608.02**	**20,621.88**

(स्त्रोत: पीएसयूज के वार्षिक लेखे तथा पूँजी एवं ऋण की स्वीकृति/जारी आदेश)

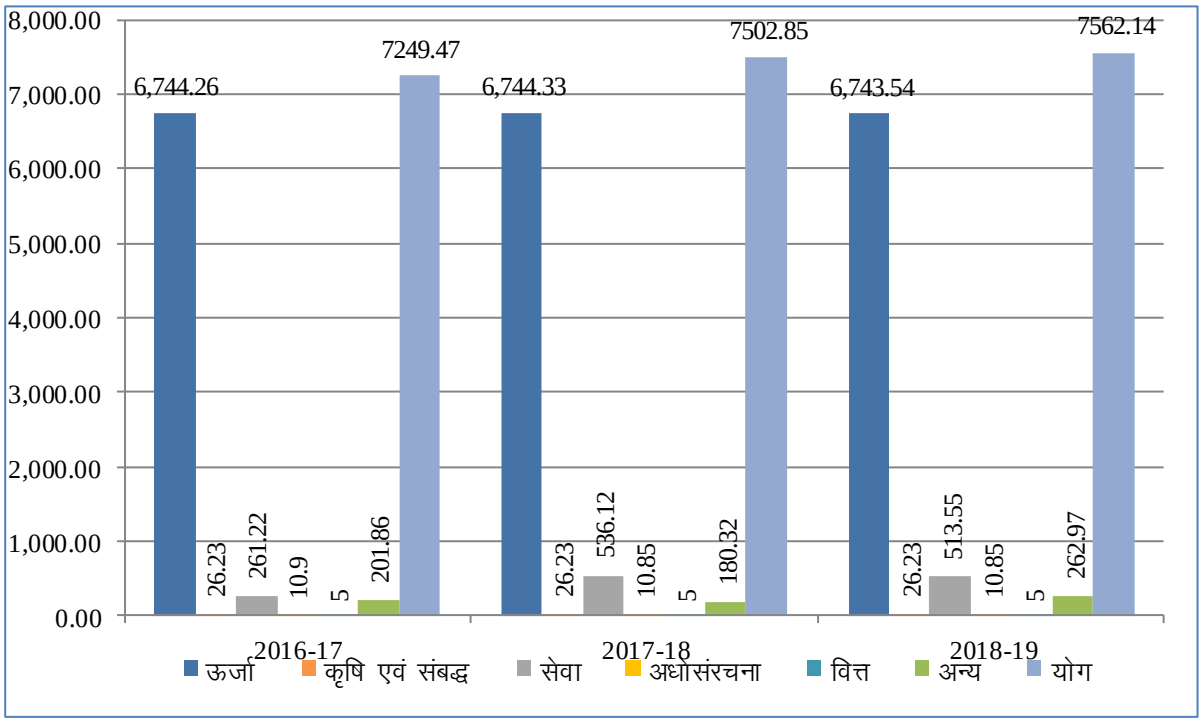
**पूँजी में अंश आवेदन राशि और दीर्घावधि ऋण में केन्द्र तथा राज्य सरकारों, सार्वजनिक वित्तीय संस्थानों एवं वाणिज्यिक बैंकों से प्राप्त ऋण सम्मिलित है।*

31 मार्च 2019 को, 31 राज्य पीएसयूज में कुल निवेश में 34.01 प्रतिशत पूँजी एवं 65.99 प्रतिशत दीर्घावधि ऋण शामिल थे। 31 राज्य पीएसयूज के दीर्घावधि ऋणों मे केन्द्र एवं राज्य सरकारों द्वारा प्रदान किये गये ₹ 889.62 करोड़ तथा अन्य स्त्रोतों से जुटाए गए ₹ 12,718.40 करोड़ सम्मिलित थे। विगत तीन वर्षों के दौरान राज्य सरकार द्वारा पीएसयूज में किए गए निवेश का प्रभुत्व मुख्यतः ऊर्जा क्षेत्र में 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 74.12 प्रतिशत (₹ 2,376.99 करोड़) थी।

2016–17 से 2018–19 तक वर्ष के अंत में विभिन्न महत्वपूर्ण क्षेत्रों में राज्य सरकार के निवेश (पूँजी एवं दीर्घावधि ऋण) का पैटर्न **चार्ट 4.1** में दर्शाया गया है।

चार्ट 4.1: पीएसयूज में क्षेत्रवार निवेश

(₹ करोड़ में)



(स्त्रोतः पीएसयूज द्वारा प्रदान किये गये लेखे/जानकारी)

4.3 जवाबदेयता संरचना

एक सरकारी कम्पनी अथवा अन्य कोई कम्पनी, जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से केन्द्र सरकार अथवा किसी राज्य सरकार या सरकारों अथवा आंशिक रूप से केन्द्र सरकार द्वारा एवं आंशिक रूप से एक अथवा एक से अधिक राज्य सरकारों द्वारा स्वामित्व अथवा नियंत्रित होती है, सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा के अधीन है। सरकारी कम्पनियों की लेखापरीक्षा कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 139 एवं 143 के संबंधित प्रावधानों द्वारा शासित होती है। धारा 2(45) 'सरकारी कम्पनी' को, एक कम्पनी जिसमें प्रदत्त अंशपूँजी का कम से कम 51 प्रतिशत सरकार/सरकारों द्वारा धारित हो, के रूप में परिभाषित करती है। एक सरकारी कम्पनी में किसी सरकारी कम्पनी की सहायक कम्पनी सम्मिलित है।

कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 143(5) के अनुसार पीएसयूज के लेखों की लेखापरीक्षा कराने के लिए सीएजी द्वारा कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 139 के अंतर्गत सरकारी कम्पनियों के सांविधिक लेखापरीक्षकों की नियुक्ति की जाती है। पीएसयूज के लेखे, कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 143 (6) के अंतर्गत सीएजी द्वारा पूरक लेखापरीक्षा के अधीन है। सांविधिक लेखापरीक्षकों के निष्पादन की निगरानी करके सीएजी एक पर्यवेक्षक की भूमिका निभाते है। इस भूमिका का निर्वहन निम्नलिखित साधनों द्वारा किया जाता है।

(i) कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 143(5) के अंतर्गत सांविधिक लेखापरीक्षकों को निर्देश जारी करके, तथा

(ii) कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 143(6) के अंतर्गत सांविधिक लेखापरीक्षकों के प्रतिवेदन का अनुपूरण अथवा उस पर टिप्पणी करके।

सांविधिक निगमों की लेखापरीक्षा उनके संबंधित अधिनियमों द्वारा शासित होती है। छत्तीसगढ़ राज्य

भण्डारगृह निगम की लेखापरीक्षा चार्टर्ड एकाउण्टेंट एवं पूरक लेखापरीक्षा सीएजी द्वारा की जाती है।

4.4 पीएसयूज द्वारा लेखों का प्रस्तुतीकरण

4.4.1 समय पर अंतिमीकरण एवं प्रस्तुतीकरण की आवश्यकता

कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 394 एवं 395 के अनुसार, एक सरकारी कम्पनी के क्रियाकलापों एवं मामलों पर वार्षिक प्रतिवेदन, इसकी वार्षिक सामान्य सभा (एजीएम) के तीन महीने के अंदर तैयार किया जाना है एवं इस तरह की तैयारी के बाद जितना शीघ्र हो सके लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रति एवं सीएजी द्वारा बनायी गयी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के पूरक या किसी भी टिप्पणियों के साथ राज्य विधानसभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा। सांविधिक निगमों को विनियमित करने के लिये भी उनके संबंधित अधिनियमों में लगभग समान प्रावधान है। यह तंत्र राज्य की समेकित निधि से कम्पनियों में निवेश किए गए सार्वजनिक कोष के उपयोग पर आवश्यक विधायी नियंत्रण प्रदान करता है।

कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 96 में प्रत्येक कम्पनी को प्रत्येक कैलेंडर वर्ष में एक बार अंशधारकों की एजीएम करनी होती है। यह भी कहा गया है कि एक एजीएम की तिथि से अगली एजीएम की तिथि के बीच 15 महीने से अधिक समय व्यतीत नहीं होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 129 अनुबंधित करती है कि वित्तीय वर्ष के लिए लेखापरीक्षित वित्तीय विवरण को उक्त एजीएम में उनके विचार करने के लिए रखा जाना चाहिए। कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 129(7) में कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 129 के प्रावधानों के गैर–अनुपालन के लिए जिम्मेदार कम्पनी के निदेशकों सहित जिम्मेदार व्यक्तियों पर जुर्माना एवं कारावास का प्रावधान है।

4.4.2 सरकार एवं विधानसभा की भूमिका

राज्य सरकार अपने प्रशासनिक विभागों के माध्यम से इन पीएसयूज के मामलों पर नियंत्रण रखती है। बोर्ड के मुख्य कार्यकारी एवं निदेशकों की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है।

राज्य विधायिका पीएसयूज में सरकारी निवेश के लेखांकन एवं उपयोग की निगरानी करती है। इसके लिए कम्पनी अधिनियम 2013 की धारा 394 के अंतर्गत राज्य सरकार की कम्पनियों के वार्षिक प्रतिवेदन, सांविधिक लेखापरीक्षकों के प्रतिवेदन तथा सीएजी की टिप्पणियों के साथ राज्य विधानसभा के समक्ष रखे जाते है। सांविधिक निगमों के मामलों में पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संबंधित अधिनियमों में निर्धारित किये गये प्रावधानों के अनुसार विधानसभा के समक्ष रखा जाना आवश्यक है।

सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सीएजी के (कर्त्तव्य, शक्तियाँ तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 19–ए के अंतर्गत विधानसभा के समक्ष रखे जाने हेतु शासन को प्रस्तुत किये जाते है।

4.5 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

सीएजी के प्रतिवेदन लेखापरीक्षा संवीक्षा के उत्पाद है। अतः यह आवश्यक है कि इन पर कार्यपालिका से उचित एवं समयबद्ध उत्तर प्राप्त किये जाये। छत्तीसगढ़ सरकार के वित्त विभाग द्वारा जारी निर्देश (अप्रैल 2017) के अनुसार सभी प्रशासनिक विभागों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित कण्डिकाओं/निष्पादन लेखापरीक्षाओं (पीए) पर इन प्रतिवेदनों के विधानसभा के समक्ष प्रस्तुत किये जाने से तीन माह की अवधि में, सार्वजनिक उपक्रम समिति (कोपू) से किसी प्रश्नसूची की प्रतीक्षा किए बिना, निर्धारित प्रारूप में, उत्तर/व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ प्रस्तुत करना आवश्यक है।

31 दिसम्बर 2019 की स्थिति में ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज के प्रतिवेदनों से संबंधित 26 पीए/कण्डिकाओं में से किसी की व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ (ईएन) प्रतीक्षित नहीं थी। हालाँकि, इसी दिनांक तक गैर–ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज के प्रतिवेदनों से संबंधित 61 पीए/कण्डिकाओं में से दो कण्डिकाओं की व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ (ईएन) प्रतीक्षित थी। विवरण **तालिका 4.3** में दर्शाया गया है।

तालिका 4.3: व्याख्यात्मक टिप्पणियों की प्राप्ति की स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	राज्य विधानसभा में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन रखे जाने का दिनांक	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में कुल पीए/कण्डिकाएं		पीए/कण्डिकाओं की संख्या जिनके लिये ईएन प्राप्त नहीं हुए थे	
		पीए	कण्डिकाएं	पीए	कण्डिकाएं
ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज					
2008–09	26.03.2010	–	2	–	–
2009–10	28.03.2011	1	–	–	–
2010–11	03.04.2012	1	1	–	–
2011–12	22.03.2013	1	5	–	–
2012–13	25.02.2014	–	3	–	–
2013–14	26.03.2015	–	4	–	–
2014–15	31.03.2016	–	6	–	–
2015–16	30.03.2017	1	1	–	–
2016–17	10.01.2019	–	–	–	–
कुल		**4**	**22**	–	–
गैर–ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज					
2008–09	26.03.2010	1	3	–	2
2009–10	28.03.2011	–	8	–	–
2010–11	03.04.2012	–	7	–	–
2011–12	22.03.2013	–	5	–	–
2012–13	25.02.2014	1	6	–	–
2013–14	26.03.2015	1	7	–	–
2014–15	31.03.2016	1	7	–	–
2015–16	30.03.2017	–	9	–	–
2016–17	10.01.2019	1	4	–	–
कुल		**5**	**56**	**–**	**2**

(स्त्रोतः कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) छत्तीसगढ़ द्वारा संकलित)

4.6 कोपू द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की चर्चा

31 दिसम्बर 2019 की स्थिति में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (पीएसयूज) में सम्मिलित ऊर्जा एवं गैर–ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज संबंधी पीए तथा कण्डिकाओं की स्थिति एवं कोपू द्वारा चर्चा को **तालिका 4.4** में दर्शाया गया है।

तालिका 4.4: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित एवं चर्चा किये गए पीए/कण्डिकाएं

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष (वाणिज्यिक/पीएसयूज)	पीए/कण्डिकाओं की संख्या			
	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित		चर्चा किये गये	
	पीए	कण्डिकाएं	पीए	कण्डिकाएं
ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज				
2008–09	–	2	–	2 (4.3.1, 4.3.2)
2009–10	1(सीएसपीजीसीएल)	–	1	–
2010–11	1(सीएसपीडीसीएल)	1	1	1(4.3.8)
2011–12	1(सीएसपीटीसीएल)	5	1	5 (3.6 से 3.10)
2012–13	–	3	–	3 (3.7 से 3.9)
2013–14	–	4	–	–

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष (वाणिज्यिक/पीएसयूज)	पीए/कण्डिकाओं की संख्या			
	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित		चर्चा किये गये	
	पीए	कण्डिकाएं	पीए	कण्डिकाएं
2014–15	–	6	–	–
2015–16	1(आरएपीडीआरपी)	1	–	–
2016–17	–	–	–	–
कुल	**4**	**22**	**3**	**11**
गैर–ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज				
2008–09	1	3	1	1
2009–10	–	8	–	8
2010–11	–	7	–	5
2011–12	–	5	–	5
2012–13	1	6	1	6
2013–14	1	7	1	7
2014–15	1	7	–	5
2015–16	–	9	–	6
2016–17	1	4	–	–
कुल	**5**	**56**	**3**	**43**

(स्त्रोतः कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) छत्तीसगढ़ द्वारा संकलित)

31 दिसम्बर 2019 की स्थिति में, ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज संबंधी चार पीए एवं 22 कण्डिकाओं में से तीन पीए तथा 11 कण्डिकाओं पर कोपू द्वारा चर्चा की गयी थी। इसी प्रकार, इसी दिनांक तक गैर–ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज संबंधी पाँच पीए एवं 56 कण्डिकाओं में से तीन पीए तथा 43 कण्डिकाओं पर कोपू द्वारा चर्चा की गयी थी। 2018–19 के दौरान कोपू द्वारा पीएसयूज संबंधी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की आठ कण्डिकाओं पर चर्चा की गयी थी।

4.7 कोपू के प्रतिवेदनों का अनुपालन

राज्य विधानसभा के समक्ष प्रस्तुत किये गए ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज पर कोपू के प्रतिवेदनों की चार कण्डिकाओं पर एक्शन टेकन नोट (एटीएन) प्राप्त नहीं हुई थी (31 दिसम्बर 2019) जैसा कि **तालिका 4.5** में दर्शाया गया है।

तालिका 4.5: कोपू के प्रतिवेदनों का अनुपालन

कोपू प्रतिवेदन का वर्ष	कोपू प्रतिवेदनों की कुल संख्या	कोपू प्रतिवेदनों में सम्मिलित अनुशंसाओं की संख्या	अप्राप्त एटीएन
ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज			
2008–09	5	6	1
2010–11	1	1	0
2011–12	3	1	0
2018–19	3	3	3
कुल	**12**	**11**	**4**
गैर–ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज			
2008–09	5	1	0
2009–10	2	1	1
2010–11	1	1	0
2011–12	3	1	0
2017–18	1	1	0
2018–19	3	2	2
कुल	**15**	**7**	**3**

(स्त्रोतः कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) छत्तीसगढ़ द्वारा संकलित)

इसी प्रकार, राज्य विधानसभा में प्रस्तुत किये गए गैर–ऊर्जा क्षेत्र के पीएसयूज के तीन कोपू प्रतिवेदनों संबंधी तीन अनुशंसाओं पर एटीएन प्राप्त नहीं (दिसम्बर 2019) हुई थी।

सीएजी के प्रतिवेदनों में सम्मिलित पीए/कण्डिकाओं पर कार्यवाही की कमी तथा इन प्रतिवेदनों पर कोपू द्वारा चर्चा की कमी के साथ ही कोपू के प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही का अभाव इन प्रतिवेदनों में इंगित की गयी गंभीर वित्तीय अनियमितताओं को बनाए रखने के जोखिम से भरा है। यह शासन की प्रक्रिया में आंतरिक नियंत्रण को कमजोर करने, सार्वजनिक वस्तुओं तथा सेवाओं का अकुशल तथा अप्रभावी वितरण, भ्रष्टाचार तथा राजकोष के हानि के रूप में परिणामित हो सकता है।