विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में तीन अध्याय समावेशित है; पहला अध्याय राज्य के वित्तीय रूपरेखा, योजना एवं लेखापरीक्षा का संचालन तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्तन से संबंधित है। इस प्रतिवेदन का अध्याय-2 पाँच निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षाओं और चार वृहद कंडिकाओं तथा अध्याय-3 विविध विभागों के अनुपालन लेखापरीक्षा से संबंधित है। इस प्रतिवेदन के निष्पादन लेखापरीक्षाओं और अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाओं में कुल ₹ 460.99 करोड़ के लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल हैं।

भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा विभाग के लिये निर्धारित लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार लेखापरीक्षा संपादित की गयी। लेखापरीक्षा के नमूने सांख्यिकी नमूना पद्धति के साथ-साथ जोखिम आधारित विवेकीय प्रतिचयन के निष्कर्ष के आधार पर लिये गये हैं। लेखापरीक्षा निष्कर्ष तथा अनुशंसायें शासन के दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए की गयी है। इस विहंगावलोकन में लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्ष का सार प्रस्तुत किया गया है।

1 कार्यक्रम/योजनाओं/क्रियाकलापों/विभागों का निष्पादन लेखापरीक्षा

(i) राष्ट्रीय कृषि विकास योजना

कृषि क्षेत्र के लिये व्यापक योजनाएं बनाने हेतु राज्यों को प्रोत्साहित करने के लिये राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आरकेव्हीवाय) शुरू किया गया था जिससे कि कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों में संपूर्ण प्रगति सुनिश्चित कर ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के दौरान कृषि क्षेत्र में चार प्रतिशत वृद्धि दर प्राप्त किया जा सके। यद्यपि उक्त अवधि के दौरान कृषि क्षेत्र में छः प्रतिशत से अधिक की वृद्धि दर प्राप्त करने में राज्य सफल रहा, वहीं जिला कृषि योजनाओं एवं राज्य कृषि योजना तैयार एवं प्रस्तुत करने में देरी हुई। कई परियोजनाओं को राज्य कृषि योजना के शामिल किये बिना ही क्रियान्वयित किया गया जो योजना में कमी को अवलोकित करता है। क्रियान्वयन एजेंसियों को निधि जारी करने में देरी की गयी एवं निधियों का उपयोग कुशलतापूर्वक नहीं करने के कारण भारत सरकार द्वारा आगामी निधियाँ जारी नहीं की गयी। निर्माण कार्यों का अपूर्ण रहना एवं निर्मित सरचनाओं का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं करने के मामले थे। योजना की गतिविधियों की निगरानी अप्रभावी थी, राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति की बैठकों की आवृति बहुत कम थी एवं योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार आरकेव्हीवाय के क्रियान्वयन की समीक्षा हेतु समिति गठन किया जाना था जो कि नहीं किया गया।

(कंडिका 2.1)

(ii) इंदिरा आवास योजना

इंदिरा आवास योजना (आईएवाई) की निष्पादन लेखापरीक्षा, ग्रामीण क्षेत्र के गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल), आवासहीन आबादी को मूलभूत सुविधाओं से परिपूर्ण आवास उपलब्ध कराने के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु योजना के क्रियान्वयन का परीक्षण करने के लिए की गयी। यद्यपि निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान इंदिरा आवास योजना

का लक्ष्य लगभग पूरी तरह से विभाग द्वारा प्राप्त किया गया था, ग्राम सभाओं द्वारा हितग्राहियों के चयन का जनपद पंचायत स्तर पर निगरानी के अभाव से इंदिरा आवास प्रतीक्षा सूची बनाने में अनियमितता हुई। जनपद पंचायतों द्वारा आईएवाई की निधियों को पृथक बैंक खाते में नहीं रखा गया एवं जिला पंचायतों द्वारा आईएवाई निधियों का इस्तेमाल नहीं किया जा रहा था। राज्यांश के विमुक्तिकरण में विलंब हुआ और अनाधिकृत व्यय एवं निधियों के व्यपवर्तन के मामले भी दृष्टिगोचर हुए। आईएवाई का अन्य योजनाओं से तालमेल में कमी थी। निगरानी एवं मूल्यांकन को ज्यादा सशक्त बनाने की आवश्यकता है।

(कंडिका 2.2)

(iii) राष्ट्रीय ई-गवर्नेन्स योजना और सामान्य सेवा केन्द्रों के माध्यम से आम नागरिकों के लिए सेवाओं को प्रदान करने के लिये बुनियादी ढ़ाचें के निर्माण की समीक्षा

राष्ट्रीय ई-गवर्नेन्स योजना (एनईजीपी) के तहत ग्रामीण क्षेत्रों में 'वेब सक्षम कभी भी, कहीं भी पहुँच' सूचना और सेवाओं को प्रदान करने के लिये तीन स्तंभ मॉडल की परिकल्पना की गई। छत्तीसगढ़ शासन (जीओसीजी) ने गवर्नमेंट से सिटिजन (जी2सी) सेवायें प्रदान करने के लिए 10 आधारभूत सेवाओं की पहचान की थी। एनईजीपी का निष्पादन लेखापरीक्षा किया गया जिसमें सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) का सृजन और राज्य द्वारा सेवाओं के संचालन के लिये बुनियादी ढ़ांचे के प्रभावी और लागत के कुशल संचालन की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि आवश्यक वस्तुओं की स्थापना, आईटी जैसे प्रमुख बुनियादी आधारभूत ढ़ांचा और परियोजना परिचालन को स्थापित नहीं किया जा सका। जी2सी सेवाओं की उपलब्धता के अभाव और ग्रामीण क्षेत्रों में सीएससी के अधुरे रोल्डआउट होने से स्वान नेटवर्क का उपयोग नहीं किया जा सका। जानकारी साझा करने और सेवा प्रदान करने के लिये विभिन्न विभागों के बीच परस्पर इंटरकनेक्टिविटी भी स्थापित नहीं किया जा सका। उच्च स्तरीय समिति द्वारा निगरानी की कमी के परिणामस्वरूप एनईजीपी परियोजना के दिशा-निर्देशों में परिकल्पित उद्देश्यों को हासिल नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.3)

(iv) सेंट्रल रोड फण्ड (सीआरएफ) और न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम (एमएनपी) के तहत सड़कों का विकास

सेन्ट्रल रोड फण्ड (सीआरएफ) और न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम (एमएनपी) का निष्पादन लेखापरीक्षा यह परीक्षण करने के लिए किया गया था कि सड़कों का चयन, नियोजन, निधि प्रबंधन और परियोजनाओं का क्रियान्वयन मितव्ययिता, कुशलता एवं प्रभावी रूप से किया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि अपर्याप्त नियोजन और सड़कों की प्राथमिकता का निर्धारण नहीं होने के कारण स्वीकृतियों का दोहरीकरण हुआ। लोक निर्माण विभाग सड़क निर्माण कार्य से पूर्व विस्तृत सर्वेक्षण एवं जांच करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप कार्य की मात्रा में अत्यधिक अंतर रहा और कार्य की पूर्णता में विलंब रहा। आवश्यक भूमि की उपलब्धता एवं वन विभाग की अनुमति में विलंब के कारण सड़क निर्माण में विलंब हुआ और कार्य की लागत में वृद्धि हुई। पीडब्ल्यूडी द्वारा शासन के निर्देशों व संविदा की शर्तों का पालन करने में विफल रहने से एमएनपी निधि का अनाधिकृत विचलन, शास्ति की वसूली नहीं होना, अमान्य मूल्यवृद्धि का

भुगतान, कार्य का अनियमित निष्पादन अत्यधिक व्यय, अधिक भुगतान आदि हुआ।

(कंडिका 2.4)

(v) खेल एवं युवा कल्याण विभाग का क्रियाकलाप

राज्य में खेल गतिविधियों का आयोजन करने एवं बढ़ावा देने की जिम्मेदारी खेल एवं युवा कल्याण विभाग की है। विभाग के महत्वपूर्ण गतिविधियों के मितव्ययिता, दक्षता और प्रभावशीलता की जॉच के लिए लेखापरीक्षा किया गया था। लेखापरीक्षा में योजना की कमियां जैसे खेल नीति 2001 का पालन नहीं करना, पंचायत युवा क्रीड़ा एवं खेल अभियान (पायका) के क्रियान्वयन के लिए अधुरी विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन बनाना आदि के मामले देखे गये। पायका योजना के क्रियान्वयन में अनियमितता जैसे निधि का उपयोग नहीं करना, खरीदी में अनियमितता, क्रीड़ाश्री की नियुक्ति में कमियां, ग्राम एवं विकास खण्ड के कवरेज में कमियां आदि देखे गये। वर्ष 2017 में 37वें राष्ट्रीय खेल के आयोजन हेतु पिछले साढ़े तीन वर्षों में आवश्यक अधोसंरचनाओं के निर्माण हेतु राज्य शासन द्वारा कोई भी ठोस कदम नहीं उठाये गये। कई अनियमितताओं जैसे डिजाईन एवं स्कोप के बदलने से मूल्य वृद्धि में अधिक भुगतान, मोबिलाईजेशन अग्रिम में ठेकेदार को अनुचित लाभ, विभाग में विभिन्न स्तर पर मानव संसाधन के कमियों के कारण क्रियाकलापों का अप्रभावी क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण में कमी के मामले पाये गये।

(कंडिका 2.5)

(vi) सार्वजनिक निजी भागीदारी के अध्याय से औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों का उन्नयन

तकनीकी शिक्षा किसी राज्य और देश के संपूर्ण सामाजिक, आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण योगदान करता है। भारत सरकार ने आईटीआई का उन्नयन उत्कृष्ट केन्द्र के रूप में सार्वजनिक निजी भागीदारी के तहत् करने का निर्णय इस उद्देश्य के साथ लिया (अक्टुबर 2007) कि आईटीआई में विद्यमान व्यवसाय का उन्नयन एवं नये व्यवसाय प्रारम्भ कर कुशल श्रमिकों में बढ़ोत्तरी किया जाएगा। छत्तीसगढ़ के कुल 118 औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान में से 42 का चयन उन्नयन के लिए किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि विद्यमान व्यवसाय का उन्नयन एवं नये व्यवसाय को प्रारम्भ करने के लिए आवश्यक आधारभूत संरचना का विकास नहीं किया जा सका और संबद्धता प्राप्त नहीं किया जा सका। निधियों का अवरूद्ध रहना, अधोसंरचना और नियमित अनुदेशकों में कमी के मामले पाये गये। आईएमसी द्वारा आय सृजन के लिए कोई कदम नहीं उठाये गये। आन्तरिक नियंत्रण कमजोर था, निगरानी अपर्याप्त थी और राज्य कार्यान्वयन प्रकोष्ठ के नियमित बैठक का अभाव था।

(कंडिका 2.6)

(vii) प्री-मैट्रिक आदिवासी छात्रावासों एवं आश्रमों की कार्यप्रणाली

अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के बच्चों को दूरस्थ क्षेत्रों से विद्यालयों में लाकर अध्ययन को जारी रखने के उद्देश्य से छात्रावास एवं आश्रम योजना (2010) लागू की गई थी। छात्रावासों एवं आश्रमों में मूल आधारभूत संरचना, विशेष सुरक्षा व्यवस्थाएँ तथा अन्य सुविधाओं की पर्याप्तता को देखने के लिये हमने योजना के क्रियान्वयन की

समीक्षा की। स्वयं के भवनों के अभाव में छात्रावास एवं आश्रम निजी एवं किराये के भवन में संचालित हो रहे थे जो बिना मूल सुविधाओं जैसे स्नानागार, शौचालय, ओव्हरहेड टैंक,बाउन्ड्रीवॉल, विद्युत तथा वैकल्पिक विद्युत के थे। नमूना जांच किये गये जिलों में 39 प्रतिशत विद्यार्थियों को पाक्षिक स्वास्थ्य परीक्षण की सुविधा प्रदाय नहीं की जा सकी। पिछले दो वर्षों से कम्प्यूटर प्रशिक्षण नहीं दिया गया और कक्षा 6वीं एवं 8वीं के विद्यार्थियों को छोड़कर अन्य सभी विद्यार्थियों को कठिन विषयों पर विशेष कोचिंग नहीं दिया गया। शिष्यवृत्ति राशि के उपयुक्त उपयोग किये जाने के संबंध में भोज्य सामग्री पंजी का संधारण नहीं किया गया। छात्रावासियों के लिये सुरक्षा व्यवस्था नहीं थी तथा कन्या छात्रावास की सुरक्षा हेतु महिला पुलिस को नियोजित नहीं किया गया था। अभिलेख जैसे आगंतुक पंजी,शिकायत पंजी आदि का संधारण बहुत ही खराब था।

(कंडिका 2.7)

(viii) बंदी प्रतिकर का पीड़ित पक्षों के परिवार को वितरण न होना

जेल विभाग व्यक्तिगत निक्षेप (पीडी) खाते के रूप में एक सामान्य निधि के गठन तथा इस निधि में दण्डित बंदियों द्वारा एक माह में उपार्जित मजदूरी का 50 प्रतिशत जमा किए जाने हेतु उत्तरदायी है जिसे पीड़ित या पीड़ित के आश्रित परिवार को वितरित किया जाता है। हमने पाया कि पीडी खाते में ₹ 4.64 करोड़ संग्रहित था जिसका मुख्य कारण पीड़ितों की पहचान नहीं किया जाना, पीड़ितों द्वारा प्रतिकर को स्वीकार करने से इंकार किए जाना, पीड़ितों के अन्यत्र स्थानांतरण तथा गलत पतासाजी था। परिणामस्वरूप पीड़ितों को प्रतिकर के भुगतान किए जाने के निधि का मूल उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका। लेखों का पुनर्मिलान न किया जाना एवं निधियों को पीडी खाते से इतर जमा किया जाना भी पाया गया। आगे, समिति की त्रैमासिक बैठक आयोजित नहीं किये जाने से पीड़ित या पीड़ित के आश्रित परिवार को प्रतिकर के भुगतान के अनुश्रवण किए जाने में विभाग असफल रहा।

(कंडिका 2.8)

(ix) पर्यटन मोटलों की कार्यप्रणाली

छत्तीसगढ़ में पर्यटकों के आगमन में वृद्धि करने के लिए तथा पयर्टकों के लिए मूलभूत पर्यटन सुविधाओं के विकास हेतु छत्तीसगढ़ पयर्टन मण्डल उत्तरदायी था। आठ वर्षों से अधिक समय व्यतीत हो जाने पर भी नवम्बर 2013 की स्थिति में छत्तीसगढ़ पर्यटन मण्डल 18 में से केवल 16 मोटलें ही निर्मित कर सका था। लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रारम्भिक स्तर पर उपयुक्त योजना न बनाये जाने तथा निविदा प्रक्रिया के पश्चात् कार्य की प्रकृति में बार-बार परिवर्तन किये जाने के परिणामस्वरूप मोटलों के निर्माण में देर हुई थी, अतिरिक्त लागत आई थी तथा मोटलें पूर्ण नहीं की जा सकी थी। इन मोटलों के संचालन के संबंध में समावेशित योजना बनाने में छत्तीसगढ़ पर्यटन मण्डल के असफल रहने के कारण निविदा आमंत्रण में विलम्ब हुआ था, निविदा के पश्चात् भी मोटलें हस्तांतरित नहीं की जा सकी थीं तथा राजस्व हानि के बावजूद भी मोटलें अनुपयोगी पड़ी थी।

(कंडिका 2.9)

3 अनुपालन लेखापरीक्षा की महत्वपूर्ण टिप्पणियाँ

लेखापरीक्षा ने महत्वपूर्ण क्षेत्रों में कई बड़ी कमियाँ पाई थी जो कि राज्य शासन की प्रभावकारिता पर असर डालती है। अनुपालन लेखापरीक्षा से उत्पन्न कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्षों (नौ कंडिकाएँ) को प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है। लेखापरीक्षा में सम्मिलित की गयी प्रमुख टिप्पणियों में नियमों और विनियमों का अनुपालन नही किया जाना, औचित्य लेखापरीक्षा तथा पर्याप्त न्यायसंगत के बिना व्यय के प्रकरण, तथा दूरदर्शिता/प्रशासन की विफलताएं से उत्पन्न राशि ₹ 8.59 करोड़ के निष्कर्षों को इस प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है जिसकी चर्चा आगे की गई है:

मूल्यवृद्धि के समायोजन की गणना में गलत सूचकांक लिये जाने के कारण ठेकेदार को ₹ 67.74 लाख का अधिक भुगतान किया गया।

(कंडिका 3.1.1)

हल्दीमुण्डा व्यपवर्तन योजना के निर्माण में अधिक भुगतान और अदेय लाभ के मामले पाये गये।

(कंडिका 3.2.1)

ठेकेदार की लागत पर क्षतिग्रस्त कार्य का सुधार न किए जाने के फलस्वरूप ₹1.12 करोड़ का निष्फल व्यय ।

(कंडिका 3.3.2)

विभाग का डीएनए जाँच प्रयोगशाला के लिए विभिन्न मशीनरी और उपकरणों के क्रय के तत्काल बाद प्रयोगशाला के आधारभूत संरचना को विकसित करने और डीएनए जाँच प्रयोगशाला को चलाने हेतु प्रशिक्षितकर्मी तैयार करने में विभाग की विफलता के कारण ₹ 1.48 करोड़ का निष्क्रिय निवेश।

(कंडिका 3.3.3)

अनुबंध के अनुरूप पावर-फैक्टर को कायम न रखने के साथ-साथ उच्च दाब विद्युत आपूर्ति के लिये अनुबंधित मांग के अनुपयुक्त निर्धारण के फलस्वरूप ₹ 37.20 लाख का परिहार्य व्यय।

(कंडिका 3.3.5)

शीत-ईकाई के लिए शीत-केबिनेट नहीं खरीदे जाने के परिणामस्वरूप ₹ 63 लाख का निष्क्रिय व्यय और योजना के निहित उद्देश्य की प्राप्ति नहीं होना।

(कंडिका 3.3.6)