विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

1. सरकारी कम्पनियों एवं सांविधिक निगम का विहंगावलोकन

सरकारी कम्पनियों की लेखापरीक्षा, कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 619 से अधिशासित है। कम्पनियों के लेखों की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा नियुक्त सांविधिक लेखापरीक्षकों द्वारा की जाती है। इन लेखों की अनुपूरक लेखापरीक्षा सी.ए.जी. के द्वारा भी की जाती है। सांविधिक निगम (झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड) की लेखापरीक्षा विद्युत अधिनियम, 2003 से शासित होती है। 31 मार्च 2013 तक झारखण्ड राज्य में 14 कार्यशील सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (सा.क्षे.उ.) (13 कम्पनियाँ तथा एक सांविधिक निगम) थे, जिनमें 7,773 कर्मचारी कार्यरत थे। अद्यतन अंकेक्षित लेखों के अनुसार कार्यशील सा.क्षे.उ. ने 2012-13 में ₹ 2,563.83 करोड़ का आवर्त प्राप्त किया।

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में निवेश

31 मार्च 2013 को, 14 सा.क्षे.उ. में ₹ 6,606.39 करोड़ का निवेश था। यह 2007-08 में ₹ 3,673.29 करोड़ से 79.85 प्रतिशत बढ़ा। 2012-13 में कुल निवेश का करीब 98.14 प्रतिशत उर्जा क्षेत्र में था। सरकार ने 2012-13 में ₹ 1,764.37 करोड़ पूंजी, ऋण और अनुदान/सहाय्य के रुप में दिये।

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का निष्पादन

14 सा.क्षे.उ. में से सात सा.क्षे.उ. ने ₹ 26.35 करोड़ का लाभ अर्जित किया तथा चार सा.क्षे.उ. को, उनके अद्यतन अंकेक्षित लेखों के अनुसार ₹ 3,352.95 करोड़ की हानि हुई। शेष तीन सा.क्षे.उ. ने अपने लेखों को प्रस्तुत नहीं किया। अद्यतन अंकेक्षित लेखों के अनुसार, झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड तथा तेनुघाट विद्युत निगम लिमिटेड ने वर्ष 2011-12 और 1999-2000 में क्रमश: ₹ 3,211.03 करोड़ एवं ₹ 140.51 करोड़ का भारी हानि वहन किया। नियत्रंक-महालेखापरीक्षक के अद्यतन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की समीक्षा दर्शाती है कि राज्य के सा.क्षे.उ. ने ₹ 3,257.35 करोड़ की नियंत्रण योग्य हानि वहन की तथा ₹ 67.81 करोड़ का निवेश निष्फल रहा जिसे बेहतर प्रबंधन से नियंत्रित किया जा सकता था।

बकाया लेखे

सितम्बर 2013 तक सभी 14 सा.क्षे.उ. के कुल 45 लेखे बकाया थे। सा.क्षे.उ. को लेखों की तैयारी से संबंधित कार्य के लिए लक्ष्य निर्धारित करने के साथ-साथ बकाया लेखों की निष्पादन पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है।

लेखों की गुणवत्ता

सा.क्षे.उ. के लेखों की गुणवत्ता में सुधार की जरूरत है। अक्टूबर 2012 से सितम्बर 2013 के दौरान बीस पूर्ण हुए लेखों में से चौदह लेखों को सांविधिक लेखापरीक्षकों ने दोषपूर्ण प्रमाण पत्र दिए। सांविधिक लेखापरीक्षकों के प्रतिवेदन कम्पनियों के आंतरिक नियंत्रण पर कुछ कमजोर क्षेत्रों की ओर संकेत करते हैं।

पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के उपस्थापन की स्थिति

झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड के 2001-02 से 2011-12 के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को अगस्त 2010 से मई 2013 के दौरान झारखण्ड सरकार को निर्गत किया गया। परन्तु कोई भी पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन अब तक राज्य विधान मंडल में उपस्थापित नहीं हुआ (नवम्बर 2013)। पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के गैर-उपस्थापन के कारणों को झारखण्ड सरकार द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था।

(अध्याय-I)

2. सरकारी कम्पनी से संबंधित समीक्षा

झारखण्ड सिल्क टेक्सटाईल एवं हस्तशिल्प विकास निगम लिमिटेड, उद्योग विभाग सहित, की गतिविधियों से संबंधित समीक्षा की गयी थी। हमारे लेखापरीक्षा निष्कर्षों के कार्यकारी सारांश निम्नवत है।

परिचय

उद्योग विभाग (विभाग), झारखण्ड सरकार के अधीन हस्तकरघा, रेशम कीट पालन और हस्तशिल्प निदेशालय द्वारा रेशम कीट पालन, हस्तकरघा और हस्तशिल्प से संबंधित विकास की गतिविधियाँ किए गए थे। इस क्षेत्र पर विशेष ध्यान देने के लिए, झारखण्ड सरकार ने 23 अगस्त 2006 को एक पूर्ण स्वामित्व वाली सरकारी कम्पनी के रूप में झारखण्ड सिल्क टेक्सटाईल एवं हस्तशिल्प विकास निगम लिमिटेड (कम्पनी) की स्थापना हस्तकरघा और हस्तशिल्प के उत्पादन, प्रसंस्करण, डिजाइन, विकास, विपणन और प्रबंधन सहायता के उद्देश्य से किया।

नियोजन

विभाग ने पंचवर्षीय योजना (2007-12) तैयार किया था, हालांकि, कोई निर्दिष्ट लक्ष्य हस्तकरघा और हस्तशिल्प के विकास के लिए तय नहीं किए गए थे। झारखण्ड सरकार ने ₹ 303.07 करोड़ विभाग को विमुक्त किए, जिसमें से ₹ 177.51 करोड़ कम्पनी को आवंटित हुए। कुल आवंटन में से ₹ 120.77 करोड़ कम्पनी द्वारा खर्च किये गये और शेष राशि ₹ 59.38 करोड़ 31 मार्च 2013 तक अव्ययित रही। योजनाओं के क्रियान्वयन में देरी का कारण सरकार से प्राप्त अनुदान का कम उपयोग रहा।

योजनाओं का क्रियान्वयन

रेशम कीट पालन

रोग मुक्त चकत्ते (डी.एफ.एल.) प्रति 40 कोकून के न्यूनतम मानदंडों के खिलाफ वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान 83.36 करोड़ कोकून का कम उत्पादन हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 84.36 करोड़ राजस्व की संभावित हानि हुई। ग्रेनेज गृह के निर्माण और रख-रखाव के लिए पूरी नकद सहायता रेशमदूत (आर.डी.) को प्रदान नहीं की गई और रेशमदूत से प्राप्य राशि के विरुद्ध समायोजित कर दी गई।

कम्पनी सामान्य सुविधा केन्द्र (सी.एफ.सी.) के लिए 2008-09 से 2011-12 के दौरान ₹ 12.45 करोड़ के अनुमोदन के विरुद्ध केवल ₹ 7.32 करोड़ मार्च 2013 तक खर्च कर पायी। विभाग द्वारा भूमि उपलब्ध नहीं करा पाने के कारण कम्पनी ने 82 कार्यशालाओं के लक्ष्य के विरुद्ध ₹ 1.06 करोड़ के खर्च से 18 कार्यशालाओं का ही निर्माण करा पायी।

हस्तकरघा

क्लस्टर विकास योजना

भारत सरकार ने 35 क्लस्टर के विकास के लिए ₹ 19.70 करोड़ की मंजूरी दी थी जिसमें से कम्पनी को 2008-09 से 2012-13 के दौरान ₹ 16.64 करोड़ प्राप्त हुए। हालांकि, कम्पनी ने केवल ₹ 12.61 करोड़ ही खर्च कर सकी। कम्पनी ने रँगाई, बुनाई और डिजाइन प्रत्येक में 700 व्यक्तियों के प्रशिक्षण लक्ष्य की तुलना में कार्यशाला की अनुपलब्धता के कारण रँगाई में 520, बुनाई में 560 और डिजाइन में 280 व्यक्तियों को प्रशिक्षण दिया। भूमि की अनुपलब्धता के कारण कम्पनी स्वीकृत योजना के तहत 35 सी.एफ.सी. कार्यशालाओं और 21 रँगाई घरों का निर्माण नहीं करा सकी।

ग्रुप एप्रौच योजना

झारखण्ड सरकार ने ग्रुप एप्रौच योजना के लिए ₹ 5.35 करोड़ स्वीकृत किये जिसके विरुद्ध 2008-09 से 2012-13 के दौरान ₹ 4.18 करोड़ खर्च हुए। कम्पनी ने भूमि की अनुपलब्धता के कारण 81 कार्यशालाओं के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 70 कार्यशालाओं का निर्माण किया। कार्यशाला की अनुपलब्धता के कारण 180 व्यक्तियों को बुनाई और 260 व्यक्तियों को रँगाई के लक्ष्य के विरुद्ध क्रमश: बुनाई में 140 व्यक्तियों और रँगाई में 220 व्यक्तियों को ही प्रशिक्षण दिया गया।

प्राथमिक बुनकर सहकारी समिति योजना

झारखण्ड सरकार के ₹ 31.12 करोड़ की स्वीकृति के विरुद्ध कम्पनी ने 2008-09 से 2012-13 के दौरान ₹ 19.89 करोड़ खर्च किए। कम्पनी ने भूमि की अनुपलब्धता के कारण 236 कार्यशालाओं के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 30 कार्यशालाओं का निर्माण किया। कम्पनी ने कार्यशालाओं की अनुपलब्धता के कारण 4,240 बुनकरों के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 3,624 बुनकरों को प्रशिक्षण दिया। 17 क्लस्टर के अभिलेखों के नमूना जाँच से पता चला कि कम्पनी ने 2,495 बुनकरों को प्रशिक्षण दिया, जिसमें से 1,215 बुनकरों को कम्पनी द्वारा बुनियादी सुविधाओं की कमी जैसे कार्यशालायें, कच्चे माल की अनियमित आपूर्ति और मजदूरी के भुगतान में देरी के कारण काम में नहीं लगा सकी, जिसके परिणामस्वरूप करघा का भी कम उपयोग हुआ।

हस्तशिल्प

झारखण्ड सरकार ने 21,750 शिल्पियों के प्रशिक्षण के लिए 2009-10 से 2011-12 के लिए ₹ 15.08 करोड़ स्वीकृत किए, हालांकि, कम्पनी ने ₹ 13.67 करोड़ की लागत से 23,602 कारीगरों को प्रशिक्षण दिया। नमूना जाँच के दौरान यह अवलोकित किया गया कि कम्पनी द्वारा कच्चे माल की अनियमित आपूर्ति के कारण 11,729 प्रशिक्षित शिल्पियों में से केवल 1,734 शिल्पियों को ही काम में लगाया गया।

बिक्री और प्रचार

कम्पनी ने लागत मूल्य में 50 प्रतिशत से कम वृद्धि कर अधिकतम विक्रय मूल्य तय किया जिसके परिणामस्वरूप 2008-09 से 2012-13 के दौरान ₹ 2.72 करोड़ की कम बिक्री राशि की वसूली हुई। कम्पनी ने इम्पोरियम और फ्रैंचाइजी के माध्यम से बिक्री कर ₹ 8.33 करोड़ की हानि उठाई।

निदेशक मंडल के अनुमोदन और निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन किए बिना, शहरी हाट का प्रबंधन क्राफ्टेज कंसलटेंट्स को दिया गया। इसी प्रकार सिलाई का काम निदेशक मंडल के अनुमोदन के बिना क्राफ्टेज कंसलटेंट्स की अनुषंगी इकाई क्राफ्टेज एप्रैल्स को दे दिया गया। कम्पनी द्वारा उन्हें क्रमश: ₹ 9.35 करोड़ और ₹ 10 लाख का अग्रिम भुगतान बिना किसी सुरक्षा/बैंक गारंटी के दिए गए।

वित्तीय प्रबंधन

कम्पनी अपने परिचालन खर्चों को पूरा करने में सक्षम नहीं थी और झारखण्ड सरकार पर निर्भर थी। विविध देनदार 2008-09 में ₹ 37.22 लाख से बढ़कर मार्च 2013 तक ₹ 8.30 करोड़ हो गए थे। कम्पनी ने विविध देनदारों का उम्र वार विश्लेषण नहीं किया।

सामग्री प्रबंधन

कम्पनी ने न तो कोई ए.बी.सी. विश्लेषण किया और न ही कोई अधिकतम/न्यूनतम मानक स्तर एवं पुन: आदेश स्तर नियत किया था। 2008-09 से 2011-12 के दौरान अंतिम स्टॉक निरंतर उच्च स्तर पर बना रहा जो माह के बिक्री के संदर्भ में 23 और 27 माह के बीच तक रहे।

अनुश्रवण और आंतरिक नियंत्रण

विभाग द्वारा बारीकी से योजनाओं के क्रियान्वयन के अनुश्रवण के लिए तंत्र की व्यवस्था नहीं की थी। कम्पनी ने रिलर एवं स्पीनर द्वारा कोकून से धागा उत्पादन का अनुश्रवण करने के लिए कोई भी नियंत्रण तंत्र विकसित नहीं किया था। क्रय और उत्पादन के प्रतिवेदनों को संकलित नहीं किया गया, जिसके परिणामस्वरूप अनुश्रवण और प्रबंधन सूचना प्रणाली के अनुसरण में कमी आयी। विभाग ने कम्पनी द्वारा प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण पत्रों को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं किया था।

आंतरिक लेखा परीक्षा बाह्य एजेंसी द्वारा किया गया, हालांकि कम्पनी ने आंतरिक लेखापरीक्षा मैनुअल तैयार नहीं किया था।

निष्कर्ष और अनुशंसाएं

विभाग ने पंचवर्षीय योजना में भौतिक आधार पर लक्ष्य तय नहीं किए थे। कोकून का उत्पादन कम था और आर.डी. को नकद सहायता पूरी तरह प्रदान नहीं की गई थी। विभाग/कम्पनी, कार्यशालाओं के निर्माण और बुनकरों के प्रशिक्षण के लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सकी। विभाग ने उपयोगिता प्रमाण पत्र को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं किया था। सभी इम्पोरियम और फ्रैंचाइजी दूकानें घाटा वहन कर रहे थे। फ्रैंचाइजी की नियुक्ति, शहरी हाट के प्रबंधन और अन्य कार्य निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन किये बिना सौंपा गया। कम्पनी अपने परिचालन खर्चों को पूरा करने में सक्षम नहीं थी। कम्पनी ने कोई भी क्रय नीति और इनवेंटरी नियंत्रण तंत्र तैयार नहीं किया था। आंतरिक नियंत्रण और अनुश्रवण तंत्र में कमियाँ देखी गईं और

व्यापक एम.आई.एस. प्रणाली का अभाव था। लेखापरीक्षा अनुशंसाओं में विभाग द्वारा योजनाओं के अनुश्रवण और उपयोगिता प्रमाण पत्र को सत्यापित करने के लिए तंत्र विकसित करना, कोकून का उत्पादन बढ़ाने के लिए कदम उठाना और आर.डी. को पूर्ण नकद सहायता प्रदान करना शामिल हैं। कम्पनी को भारत सरकार/झारखण्ड सरकार द्वारा स्वीकृत योजनाओं के अनुरूप योजना तैयार करने, रिलर एवं स्पीनर को दिए गए कोकून से रेशम धागों के उत्पादन का अनुश्रवण, बिक्री और विपणन को बढ़ावा देने, अपने वित्तीय हितों की सुरक्षा के लिए वित्तीय नियमों का पालन करने की जरूरत है। इसे वैज्ञानिक इनवेंटरी नियंत्रण पद्धति को अपनाने और विभिन्न आंतरिक नियंत्रण तंत्र और एम.आई.एस. प्रणाली को स्थापित एवं सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।

(अध्याय-II)

3. लेन-देन लेखापरीक्षा अवलोकन

प्रतिवेदन में शामिल किये गये लेन-देन लेखापरीक्षा अवलोकन, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में प्रबंधन की कमियाँ, जिनके परिणामस्वरूप गंभीर वित्तीय अनियमितताएं हुई, को मुख्य रूप से दर्शाती है। इंगित की गई अनियमितताएँ मुख्यत: निम्न प्रकार की है:

नियमों, दिशा-निर्देशों, प्रक्रियाओं, संविदाओं के शर्तों एवं बंधेजों के अनुपालन न करने के कारण दो मामलों में ₹ 8.35 करोड़ की हानि।

(कंडिकाएं 3.1 एवं 3.4)

त्रुटिपूर्ण/अपर्याप्त योजना के कारण एक मामले में ₹ 0.54 करोड़ की हानि और दो मामलों में ₹ 1.56 करोड़ का निष्फल व्यय।

(कंडिकाएं 3.2 एवं 3.3)

त्रुटिपूर्ण/अपर्याप्त अनुश्रवण के कारण एक मामले में ₹ 1.16 करोड़ की हानि।

(कंडिका 3.5)

कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों का सारांश निम्नप्रकार है:

झारखण्ड राज्य वन विकास निगम लिमिटेड के द्वारा केन्दु पत्ती की बिक्री में कमियाँ, केन्दु पत्ती के अबिक्रीत लॉट की बिक्री के लिए संभावित उपाय तलाशने के लिए प्रभावी कदम न उठाने, अनुबंध में त्रुटिपूर्ण धारा के तहत केन्दु पत्ती के अतिरिक्त संग्रहण के लिए 50 प्रतिशत प्रोत्साहन देने से ₹ 7.55 करोड़ का अनुचित फायदा पहुँचाने, केन्दु पत्ती की जब्ती और उसके पुन: बिक्रय के लिए

अनुबंध की धारा के प्रावधानों के अनुपालन की कार्यवाही में देरी, क्रेता से संग्रह लागत प्राप्त करने के लिए कम्पनी की निष्क्रियता के परिणामस्वरूप संग्रहकों को मजदूरी का भुगतान और केन्दु पत्ती के स्टाक के बीमा में अपर्याप्तता, के कारण देखी गईं।

(कंडिका - 3.1)

झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड द्वारा आवश्यकता का उचित निर्धारण के बिना ए.सी.एस.आर. पैंथर कंडक्टर की क्रय के परिणामस्वरूप ₹ 85.23 लाख की निधि अवरोधित रही जिससे ₹ 53.55 लाख ब्याज की हानि हुई।

(कंडिका - 3.2)

झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड ने पतरातू थर्मल पॉवर स्टेशन की बंद पड़ी इकाई संख्या-3 के जेनरेटर (स्टेटर और रोटर) की मरम्मत पर ₹ 71 लाख की राशि का निरर्थक व्यय किया जो इस इकाई के प्रस्तावित पुनर्वास के लिए कोष की उपलब्धता को सुनिश्चत किए बिना किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप जेनरेटर स्टेटर का उपयोग नहीं हो सका।

(कंडिका - 3.3)

प्रस्तावित ताप विद्युत परियोजना के लाभार्थी राज्यों से ₹ 1.57 करोड़ के खर्चों के अंशों का वसूली न होने के परिणामस्वरूप **झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड** पर ₹ 1.16 करोड़ के ब्याज का अतिरिक्त बोझ पड़ा।

(कंडिका - 3.5)