विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

1. राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के कार्यकलाप

सरकारी कम्पनियों की लेखापरीक्षा, कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 139 एवं 143 से अधिशासित होती है। 31 मार्च 2015 तक झारखण्ड राज्य के 18 सरकारी कंपनियाँ (सभी कार्यशील) थे। सरकारी कंपनियों के लेखों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा नियुक्त सांविधिक लेखापरीक्षकों द्वारा की जाती है। इन लेखों की पूरक लेखापरीक्षा सीएजी के द्वारा भी की जाती है।

झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड (जेएसईबी), पूर्ववत एक सांविधिक निगम, जिसका सीएजी एकल लेखापरीक्षक है, की लेखापरीक्षा विद्युत अधिनियम, 2003 से अधिशासित होती थी। जेएसईबी को चार ऊर्जा क्षेत्र की सरकारी कम्पनियों में पुन: संगठित (जनवरी 2014) कर दिया गया था। यद्यपि, जेएसईबी ने अपना 2013-14 (05.01.2014 तक) के लेखे को 2014-15 के दौरान अंतिमीकृत किया।

31 मार्च 2015 को कार्यशील सा.क्षे.उ. ने 7023 कर्मचारियों को नियोजित किया। सितंबर 2015 तक सा.क्षे.उ. (जेएसईबी सहित) ने अद्यतन अंतिमीकृत लेखों के अनुसार ₹ 3205.87 करोड़ का आवर्त पंजीकृत किया।

(कंडिकाएँ 1.1 एवं 1.3)

सा.क्षे.उ में निवेश

31 मार्च 2015 को, 18 सा.क्षे.उ. में निवेश (अंशपूँजी एवं दीर्घावधि ऋण) ₹ 1784.33 करोड़ का था। यह पूर्ववत जेएसईबी के सम्पत्तियों एवं दायित्वों का झारखण्ड राज्य विद्युत सुधार अंतरण योजना, 2013 के अनुसार इसके उत्तराधिकारी कम्पनियों में स्थांतरण नहीं करने के कारण 2010-11 में ₹ 5195.28 करोड़ से 65.65 प्रतिशत घट गया था और जिसे राज्य सरकार की अवशिष्ट परिसंपत्तियों और देनदारियों का हिस्सा बनाया गया।

सा.क्षे.उ. में कुल निवेश में से 11.32 प्रतिशत अंशपूँजी एवं 88.68 प्रतिशत दीर्घावधि ऋण के रूप में था। 2014-15 में कुल निवेश का 94.35 प्रतिशत ऊर्जा क्षेत्र में था। 2014-15 के दौरान सरकार ने ₹ 2903.79 करोड़ अंशपूँजी, ऋण और अनुदान/ सहाय्य के लिए योगदान दिये।

(कंडिकाएँ 1.6, 1.7 एवं 1.8)

लेखों के बकाया

सितम्बर 2015 तक 18 सा.क्षे.उ. के कुल 57 लेखें बकाया थे। बकाया लेखों की अवधि एक से नौ वर्षों की थी। सा.क्षे.उ. को लेखों की तैयारी से संबंधित कार्य के लिए लक्ष्य निर्धारित करने के साथ-साथ बकाया लेखों के निष्पादन पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है।

(कंडिका 1.10)

सा.क्षे.उ. का निष्पादन

वर्ष 2014-15 के दौरान, अद्यतन अंकेक्षित लेखों के अनुसार छः सा.क्षे.उ. ने ₹ 32.01 करोड़ का लाभ अर्जित किया तथा छः सा.क्षे.उ. (जेएसईबी सहित) ने ₹ 4518.94 करोड़ की हानि वहन की। शेष सात सा.क्षे.उ. ने अपना पहला लेखा भी अंतिमीकृत नहीं किया था। अद्यतन अंकेक्षित लेखों के अनुसार, मुख्यत: झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड ने वर्ष 2013-14 में तथा तेनुघाट विद्युत निगम लिमिटेड ने वर्ष 2007-08 में क्रमश: ₹ 3950.07 करोड़ एवं ₹ 556.59 करोड़ की हानि वहन किया।

(कंडिका 1.15)

लेखों की गुणवत्ता

अक्टूबर 2014 से सितम्बर 2015 के दौरान सांविधिक लेखापरीक्षकों ने सरकारी कम्पनियों द्वारा अंतिमीकृत नौ लेखों में से तीन लेखों पर दोषरहित प्रमाण पत्र एवं छः लेखों पर दोषपूर्ण प्रमाण पत्र दिए थे। इसी प्रकार जेएसईबी, पूर्ववत एक सांविधिक निगम के 2013-14 के लेखे जो वर्ष के दौरान अंतिमीकृत हुए, पर सीएजी ने दोषपूर्ण प्रमाणपत्र दिया। सीएजी द्वारा नियुक्त किये गये सांविधिक लेखापरीक्षकों की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन और सीएजी की पूरक/एकल लेखापरीक्षा यह दर्शाता है कि लेखों के रखरखाव की गुणवत्ता में काफी सुधार की जरूरत है।

(कंडिकाएँ 1.18 एवं 1.19)

प्रतिवेदन का क्षेत्र

इस प्रतिवेदन में एक निष्पादन लेखापरीक्षा, एक सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा एवं पाँच कंडिकाएँ शामिल हैं जिसका वित्तीय प्रभाव ₹ 45.55 करोड़ है।

(कंडिका 1.24)

2.1 झारखंड पर्यटन विकास निगम लिमिटेड की कार्यप्रणाली पर निष्पादन लेखापरीक्षा

परिचय

झारखंड राज्य में होटलों, पर्यटक कॉम्पलेक्सों (टीसीएस) और पर्यटक सुचना केन्द्रों (टीआईसी) इत्यादि के स्थापना एवं प्रबंधन के द्वारा पर्यटन को प्रोत्साहित करने के मुख्य उद्देश्य से मार्च 2002 में झारखंड पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (कंपनी) को एक पूर्ण सरकारी स्वामित्व वाली कंपनी के रूप में निगमित किया गया था। कंपनी छः होटलों, तीन टीसीएस का प्रबन्धन करती है तथा दो होटलों, चार टीसीएस, दो पर्यटक कॉटेजों एवं एक रज्जुमार्ग को पट्टे पर दिया था।

इसके अलावा कंपनी को पर्यटन विभाग (विभाग), झारखंड सरकार द्वारा सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी (पीपीपी) के अन्तर्गत संचालन एवं रखरखाव हेतु 35 परिसंपत्तियों को सौंपा गया (मार्च 2012 एवं मार्च 2015) था एवं तीन परिसंपत्तियाँ राज्य के सृजन के समय प्राप्त हुई थी। कंपनी विभाग द्वारा नियोजित पर्यटन आधारभूत संरचना विकास कार्य को भी कार्यान्वित करती है।

2010-15 के दौरान, कंपनी के निष्पादन के आंकलन हेतु विभिन्न पहलुओं को जैसे कि वित्तीय प्रबंधन, होटल सेवाओं, सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी के अन्तर्गत संचालन, परिसंपत्तियों को पट्टे पर देना, आधारभूत संरचना विकास कार्य, यातायात सेवाओं एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र को सम्मिलित करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा किया गया। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित है:

वित्तीय प्रबंधन

• पर्यटन आधारभूत संरचना विकास कार्यों के क्रियान्यवयन में विलम्ब के कारण 2010-11 से 2014-15 के दौरान भारत सरकार से उपलब्ध निधियों की उपयोगिता 3 से 44 प्रतिशत एवं राज्य सरकार से प्राप्त निधियों की उपयोगिता 7 से 85 प्रतिशत थी।

(कंडिका 2.1.6.1)

• अक्टूबर 2007 से मार्च 2013 की अवधि में कंपनी अपने ग्राहकों/पट्टाधारियों से सेवाकर संग्रह करने में असफल रही। परिणामस्वरूप, कंपनी को ₹ 43.35 लाख के सेवा कर का भुगतान अपने स्रोतों से करना पड़ा।

(कंडिका 2.1.6.3)

पर्यटन नीति एवं नियोजन

• राज्य सृजन के 15 वर्ष बाद विभाग/कंपनी द्वारा पर्यटन नीति के विलम्बित अनुमोदन एवं दीर्घकालिक योजना नहीं बनाने के कारण राज्य में पर्यटन का सुनियोजित रीति से विकास सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.1.7)

स्वसंचालित होटल एवं पर्यटक कॉम्पलेक्स

• कंपनी के स्वसंचालित होटलों में अधिवास 21 प्रतिशत से 35 प्रतिशत के बीच था जो कि 2010-11 से 2013-14 के दौरान 60 प्रतिशत से 62 प्रतिशत के अखिल भारतीय औसत अधिवास से बहुत कम थी। कम अधिवास का मुख्य कारण होटल के भवनों की दयनीय स्थिति, मुलभूत सुविधाओं की कमी, योग्य श्रमशक्ति की कमी एवं होटलों के अपर्याप्त विपणन थे।

(कंडिका 2.1.8.2)

सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी (पीपीपी) के आधार पर संचालन

• कंपनी को सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी आधार पर संचालन एवं रखरखाव हेतु मिले 38 परिसंपत्तियों में से कपंनी 35 परिसंपत्तियों का संचालन प्राधिकृत के चयन नहीं होने एवं प्राधिकारिता अनुबंध में विलम्ब तथा अधिकारिता द्वारा डीपीआर जमा करने एवं उन्नयन कार्य में विलम्ब के कारण नहीं कर सका।

(कंडिका 2.1.9.1)

• होटल बिरसा विहार, राँची के प्राधिकृत संचालक द्वारा प्राधिकारिता शुल्क के भुगतान में चूक के परिणामस्वरूप, ₹ 37.17 लाख बकाया थी किन्तु कंपनी ने अनुबंध की शर्तों के अनुसार न तो दंडात्मक ब्याज भारित किया और ना ही अनुबंध को निरस्त किया।

(कंडिका 2.1.9.4)

पट्टे में दी गयी परिसम्पत्तियां

• बरही में शीतल विहार एवं हजारीबाग में अरण्य विहार पर्यटक कॉम्पलेक्सों के पट्टेदारों द्वारा पट्टा किराया के भुगतान में चूक किया तथा बैंक गारंटी के नवीकरण करवाने में विफलता के कारण कंपनी, सेवाकर, भुगतान विलम्ब के लिए दंडात्मक ब्याज एवं त्रुटियों की लागत नहीं वसूल सकी। इसके अतिरिक्त, अनुबंध में दंडात्मक ब्याज का प्रावधान नहीं होने के कारण कंपनी, रज्जूमार्ग, देवघर के पट्टेदार द्वारा पट्टा किराया जमा करने में विलम्ब पर दंडात्मक ब्याज भारित नहीं कर सकी।

(कंडिकाएँ 2.1.10.2 एवं 2.1.10.5)

आधारभूत संरचनात्मक विकास गतिविधियाँ

• कार्य क्षेत्र में परिवर्तन, संवेदकों के विपत्र के भुगतान में विलम्ब और संवेदकों द्वारा कार्य सम्पादन में देरी के कारण जमशेदपुर और डाल्टेनगंज में पर्यटक कॉम्पलेक्सों के निर्माण में विलम्ब हुआ था। भवन में त्रुटियां होने के कारण जमशेदपुर का पर्यटक कॉम्पलेक्स बेकार पड़ी रही तथा डाल्टनगंज के पर्यटक कॉम्पलेक्स का संचालन संवेदक द्वारा भवन सौंपने में विलम्ब के कारण नहीं किया जा सका था।

(कंडिकाएँ 2.1.11.1 एवं 2.1.11.2)

• पहले से विद्यमान पर्यटक कॉम्पलेक्स के दयनीय प्रदर्शन का विचार किए बिना उरवाँ में ₹ 5.25 करोड़ की लागत से बैंक्वेट हॉल, फुडकोर्ट, हेल्थ क्लब और पर्यटक कॉटेज बनाये गये, परिणामस्वरूप विवेकहीन व्यय हुई एवं ये परिसम्पत्तियां बेकार पड़ी थी।

(कंडिका 2.1.11.4)

आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण तंत्र

• कंपनी की कोई आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा नहीं थी तथा संचालन संबंधी कोई मैन्युअल नहीं तैयार की गई थी। कंपनी ने अचल परिसम्पत्तियों का भौतिक सत्यापन भी नहीं किया था।

(कंडिका 2.1.13)

2.2 आर-एपीडीआरपी के अंतर्गत झारखंड बिजली वितरण निगम लिमिटेड में आधारभूत ऑकड़ों के संग्रहण की प्रणाली तथा ऊर्जा लेखांकन के एप्लीकेशनों" पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

परिचय

सकल तकनीकी एवं वाणिज्यिक हानियों (एटी एंड सी) में निरंतर कमी के सन्दर्भ में वास्तविक प्रदर्शनीय निष्पादन तथा ऊर्जा लेखाकरण के क्षेत्र में सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) के अंगीकरण द्वारा शुद्ध आधारभूत आँकड़ो के संग्रहण के लिए विश्वसनीय स्वचालित प्रणाली की स्थापना के उद्देश्य से ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार ने पुनर्स्थापित त्वरित ऊर्जा विकास एवं उद्धार कार्यक्रम (आर-एपीडीआरपी) की शुरुआत (दिसम्बर 2008) की।

परियोजना को ऊर्जा मंत्रालय द्वारा स्वीकृति के तिथि से तीन वर्ष के भीतर पूर्ण करना था। परियोजना के लिए निधियाँ, पीएफसी के द्वारा ऋण के रूप में उपलब्ध कराना था जिसे परियोजना को केवल तय समयसीमा के भीतर पूर्ण करने पर ही भारत सरकार के अनुदान में परिवर्तित होना था। झारखण्ड में, ऊर्जा मंत्रालय ने आर-एपीडीआरपी के क्रियांवयन हेतु 30 परियोजना शहरों के लिए ₹ 225.72 करोड़ सितम्बर 2009 में स्वीकृत किया।

हमने आर-एपीडीआरपी के अंतर्गत स्थापित प्रणालियों तथा एप्लीकेशनों का आईटी लेखापरीक्षा किया तथा आँकड़ो का विश्लेषण किया, आँकड़ो की सुरक्षा, शुद्धता, पूर्णता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु उनमें बने विभिन्न नियंत्रणों का आकलन किया। प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

वित्तीय स्थिति

• वर्ष 2009-2015 के दौरान पीएफसी से ऋण के रूप में प्राप्त कुल ₹ 75.96 करोड़ तथा झारखण्ड सरकार से ऋण के रूप में प्राप्त ₹ 65.11 करोड़ में से सितंबर 2015 तक क्रमश: केवल ₹ 56.95 करोड़ (77 प्रतिशत) तथा ₹ 15.94 करोड़ (24 प्रतिशत) का उपयोग किया गया था। निधियों के कम उपयोग मुख्यतः निष्पादन में विलम्ब एवं परियोजना माइल-स्टोन की प्राप्ति नहीं कर पाने के कारण हुआ।

(कंडिका 2.2.6)

नियोजन एवं सूचना प्रद्योगिकी संरचना का क्रियान्वयन

• परियोजना के समापन हेतु सितम्बर 2015 की विस्तारित समयसीमा के विरुद्ध अक्टूबर 2015 तक 30 में से केवल 17 परियोजना शहरों को 'गो-लाइव' घोषित किया गया था। इसके अलावा, परियोजना की शुरूआत के साढ़े चार वर्ष बीत जाने के बाद भी आईटी प्रणाली तथा एप्लीकेशन पूरी तरह से परिचालित नहीं थे। परियोजना के समापन में विलम्ब के मुख्य कारण सूचना

प्रद्योगिकी क्रियान्वयन एजेंसी (आईटीआईए) की नियुक्ति में विलम्ब, आईटीआईए के द्वारा अपूर्ण परिसंपत्ती प्रत्यांकन तथा उपभोक्ता सूचीकरण, अपर्याप्त श्रमशक्ति तथा त्रुटिपूर्ण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) थे।

स्थापित फीडर/वितरण ट्रांसफार्मर/बाउंडरी मीटरों में से 60 प्रतिशत से अधिक मीटर या तो खराब थे अथवा आँकड़ा केंद्र को आँकड़े नहीं भेज रहे थे। इस तरह पूर्ण ऊर्जा लेखांकन का उद्देश्य विफल हुआ।

(कंडिका 2.2.7.1)

• आँकड़ा केंद एवं आपदा निवारण केंद के लिए वार्षिक रखरखाव अनुबंध (एएमसी) तथा स्थलीय सहायता के कार्य अक्टूबर 2014 के पश्चात नहीं दिए गए। परिणामतः आईटी क्रियान्वयन एजेंसी (आईटीआईए) ने जेनरेटरों, सीसीटीवी प्रणाली, वातानुकूलन प्रणाली, विद्युतीय उपकरणों इत्यादि के काम न करने के कारण डीआरसी में संचालन बंद कर दिया था (फरवरी 2015)।

(कंडिका 2.2.7.4 (ii))

• सूचना प्रोद्योगिकी सलाहकार की नियुक्ति के पूर्व कंपनी ने डीपीआर स्वयं बनाया तथा पीएफसी को उपस्थापित किया (अगस्त 2009)। त्रुटिपूर्ण डीपीआर के कारण, क्रियान्वयन के दौरान सामग्रियों के वास्तविक परिमाणों तथा लागत में क्रमशः 158 प्रतिशत तथा 295 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई। बढ़ी हुई मात्रा तथा लागत का पीएफसी द्वारा अनुमोदन अब भी बाकी है।

(कंडिका 2.2.7.5)

एप्लीकेशन सोफ्टवेयर पर अवलोकन

• प्रणाली में स्थापित फीडर/ वितरण ट्रांसफार्मर/बाउंडरी मीटरों के सभी मीटर-पठनों की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए एप्लीकेशन में इनपुट एवं सत्यापन नियंत्रण की कमी थी। परिणामतः 6793 मीटरों में से 4513 मीटरों के दैनिक संचरण प्रतिवेदन दो से 1460 दिनों तक गायब थे, जिससे पूर्ण ऊर्जा लेखांकन का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

(कंडिका 2.2.8.1)

• कंपनी की कोई प्रलेखित बैकअप तथा पुनर्स्थापन नीति नहीं थी। फलत: आँकड़ों की आकस्मिक हानि का जोखिम था जिसकी पुनर्प्राप्ति इन नीतियों के अभाव में नहीं की जा सकती है।

(कंडिका 2.2.8.2)

• चुँकि कंपनी उपभोक्ताओं के 100 प्रतिशत मीटरीकरण के उद्देश्य को प्राप्त नहीं कर सकी, आर-एपीडीआरपी क्षेत्र में विद्यमान मीटर विहीन उपभोक्ताओं के कारण सकल तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटी एंड सी) हानियों का त्रुटिपूर्ण प्रतिवेदन परिकलित हुआ।

(कंडिका 2.2.8.3)

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 नियम एवं शर्तों के अनुपालन न करने के कारण दो मामलों में ₹ 2.98 करोड़ की हानि।.

(कंडिकाएँ 3.1 एवं 3.3)

त्रुटिपूर्ण/दोषपूर्ण योजना के कारण एक मामला में ₹ 21.70 करोड़ का अनियमित व्यय।

(कंडिका 3.2)

अपर्याप्त/त्रुटिपूर्ण अनुश्रवण के कारण ₹ 2.05 करोड़ के राजस्व का उगाही नहीं होने एवं दो मामलों में ₹ 1.28 करोड़ की हानि।

(कंडिकाएँ 3.4 एवं 3.5)

लेन-देन लेखापरीक्षा कंडिकाओं के संदर्भ में कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों का सारांश निम्नप्रकार है:

झारखंड पहाड़ी क्षेत्र उद्वह सिंचाई निगम लिमिटेड द्वारा आयकर विवरणी के देर से दायर करने के कारण स्रोत पर कर कटौती की वापसी का दावा करने में विफल रहने के फलस्वरुप ₹ 44.82 लाख की हानि हुई।

(कंडिका 3.1)

निविदा में अयोग्य पायी गई दो एजेंसियों से बेधन और अन्वेषण कार्य को क्रियान्वित करने के फलस्वरुप झारखंड ऊर्जा उत्पादन निगम लिमिटेड और तेनुघाट विद्युत निगम लिमिटेड द्वारा ₹ 21.70 करोड़ का अनियमित व्यय किया गया।

(कंडिका 3.2)

अनुबंध के प्रावधानों के अनुपालन नहीं करने के कारण झारखण्ड बिजली वितरण निगम लिमिटेड द्वारा ₹ 2.53 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया।

(कंडिका 3.3)

उच्च तनाव सेवा (एचटीएस) टैरिफ के अनुसार उपभोक्ताओं के विपत्रीकरण नहीं करने के कारण झारखण्ड बिजली वितरण निगम लिमिटेड ₹ 55.15 लाख राजस्व की उगाही में विफल रही।

(कंडिका 3.4)

झारखण्ड बिजली वितरण निगम लिमिटेड द्वारा उच्च तनाव (एचटी) उपभोक्ताओं के विपत्रीकरण में गुणांक कारक के गलत प्रयोग के कारण उपभोक्ताओं को अनुचित लाभ तथा ₹ 2.05 करोड़ के राजस्व की उगाही नहीं होने के परिणामस्वरूप ₹ 73.17 लाख ब्याज की हानि हुई।

(कंडिका 3.5)