

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में पाँच अध्याय हैं जिनमें छत्तीसगढ़ शासन के सामान्य, सामाजिक, आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र के अंतर्गत पाँच विभागों से संबंधित सात अनुपालन लेखापरीक्षाओं के परिणाम तथा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से संबंधित दो लेखापरीक्षा कंडिकाएं शामिल हैं।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लिए निर्धारित लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार लेखापरीक्षा का संचालन किया गया है। लेखापरीक्षा के नमूने सरल यादृच्छिक नमूनाकरण बिना प्रतिस्थापन विधि और परिमाण सापेक्ष संभाव्यता बिना प्रतिस्थापन विधि के आधार पर लिये गये हैं। अपनाई गई विशिष्ट लेखापरीक्षा पद्धति का उल्लेख अनुपालन लेखापरीक्षाओं में किया गया है। शासन के दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकाले गये हैं तथा अनुशंसाएं की गयी हैं।

अध्याय 1

यह अध्याय सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्र से संबंधित लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर शासन की प्रतिक्रियाओं के साथ-साथ विभागों के व्यय पर संक्षिप्त विवेचना तथा लेखापरीक्षा की योजना और सीमा प्रस्तुत करता है।

अध्याय 2

यह अध्याय (i) महामारी के दौरान सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से अतिरिक्त खाद्यान्न वितरण का प्रबंधन; (ii) इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत प्रत्यक्ष लाभ अंतरण का कार्यान्वयन; (iii) कार्यों में उपयोग किये गये गौण खनिजों के रॉयल्टी प्रभारों की कटौती; एवं (iv) मानक विशिष्टियों (भारतीय मानक-456:2000) के अनुसार सीमेंट कंक्रीट कार्यों का निष्पादन पर चार अनुपालन लेखापरीक्षाओं के निष्कर्षों से संबंधित है। इस अध्याय में सम्मिलित लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों का सार नीचे दिया गया है:

2.1 महामारी के दौरान सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से अतिरिक्त खाद्यान्न वितरण का प्रबंधन

भारत सरकार ने कोविड-19 के प्रसार और लॉकडाउन लगाने के कारण लोगों को होने वाली कठिनाइयों को कम करने के लिए निःशुल्क खाद्यान्न की सहायता प्रदान करने के उद्देश्य से प्रधानमंत्री गरीब कल्याण अन्न योजना (पीएमजीकेएवाई) और आत्मनिर्भर भारत योजना (एएनबीएस) शुरू की। महामारी के दौरान सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से अतिरिक्त खाद्यान्न वितरण प्रबंधन का अनुपालन लेखापरीक्षा इन योजनाओं के तहत लक्षित हितग्राहियों को खाद्यान्न के वितरण का आकलन करने के लिए किया गया।

राज्य सरकार पीएमजीकेएवाई के प्रारंभ किए जाने के पूर्व राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए)/छत्तीसगढ़ खाद्य एवं पोषण सुरक्षा अधिनियम (सीजीएफएसए) के हितग्राहियों को अतिरिक्त चावल प्रदान कर रही थी। तदनुसार, एनएफएसए-प्राथमिकता परिवार (पीएचएच) केवल एक व्यक्ति वाले राशन कार्ड धारक को 10 कि.ग्रा., दो व्यक्ति वाले को 20 कि.ग्रा., तीन से पाँच व्यक्ति वाले को 35 कि.ग्रा. तथा पाँच से अधिक व्यक्ति वाले को सात कि.ग्रा. प्रति व्यक्ति प्रति माह चावल प्रदान किया जा रहा था। यद्यपि, पीएमजीकेएवाई के प्रारंभ किए जाने के बाद, राज्य सरकार द्वारा हितग्राहियों को मिलने वाले निःशुल्क चावल की अधिकतम मात्रा की पात्रता को संशोधित किया गया, जिसके

कारण एक से तीन सदस्यों वाले एनएफएसए-पीएचएच राशन कार्ड धारकों को अतिरिक्त चावल का लाभ नहीं मिला तथा तीन से अधिक सदस्यों वाले कार्ड धारकों को पीएमजीकेवाई के तहत परिकल्पित पाँच कि.ग्रा. प्रति व्यक्ति के स्थान पर तीन कि.ग्रा. प्रति व्यक्ति की दर से अतिरिक्त चावल प्राप्त हुआ। इस प्रकार, राज्य में कुल 31.05 लाख एनएफएसए-पीएचएच (एक से तीन सदस्यों वाले राशनकार्ड धारक) हितग्राहियों को उतनी ही मात्रा में चावल प्रदान किया गया, जितना कि उन्हें पीएमजीकेवाई के कार्यान्वयन से पहले प्राप्त हो रहा था। इसी प्रकार, 136.27 लाख हितग्राहियों (तीन से अधिक सदस्यों वाले राशन कार्ड धारक) को प्रति माह तीन कि.ग्रा. चावल की अतिरिक्त मात्रा प्रदान की गई। इस प्रकार, राज्य योजना में संशोधन के कारण राज्य में 167.32 लाख एनएफएसए-पीएचएच हितग्राही पीएमजीकेवाई के तहत अपेक्षित अतिरिक्त सहायता से लाभान्वित नहीं हुए थे।

आगे, लेखापरीक्षित अवधि के दौरान 2.54 लाख परिवारों/हितग्राहियों को 17,803 क्विंटल चना का वितरण नहीं किया गया था। राज्य सरकार एएनबीएस के तहत पंजीकृत 30,218 प्रवासी/फंसे हुए व्यक्तियों को निःशुल्क चावल और एएनबीएस योजना के तहत चिन्हित 20,395 प्रवासी परिवारों को चना वितरित नहीं कर सकी। विभाग के द्वारा 80 प्रतिशत उचित मूल्य दुकानों (एफपीएस) में मासिक निरीक्षण नहीं किया गया था तथा निरीक्षण पंजी का संधारण भी नहीं किया गया था। अद्वानवे प्रतिशत एफपीएस में सामाजिक अंकेक्षण नहीं किया गया था।

(कड़िका 2.1)

2.2 इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत प्रत्यक्ष लाभ अंतरण का कार्यान्वयन

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना का अनुपालन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए किया गया था कि क्या मध्यवर्ती स्तर एवं इच्छित हितग्राहियों को भुगतान में विलंब को कम करने और हितग्राहियों के दोहराव को रोकने के प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) के कार्यान्वयन का मूल उद्देश्य प्राप्त किया गया था और डीबीटी का प्रबंधन पर्याप्त और प्रभावी था। लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य में डीबीटी के कार्यान्वयन के बाद 95 प्रतिशत पेंशन भुगतान डीबीटी के माध्यम से किया गया। तिरानवे प्रतिशत प्रकरणों में हितग्राहियों की आधार संख्या प्राप्त कर ली गयी थी, जबकि चार प्रतिशत प्रकरणों में आधार सत्यापन लंबित था। कुल 5,335 (2.13 प्रतिशत) हितग्राहियों के संबंध में डीबीटी अंतरण के लिए आवश्यक डेटा का डिजिटलीकरण पूरा नहीं किया गया था। अस्सी वर्ष और उससे अधिक आयु के 6,006 हितग्राही ऐसे थे जिन्हें बढ़ी हुई दरों पर पेंशन नहीं मिल रही थी। आगे, लेखापरीक्षा में हितग्राही की मृत्यु के बाद पेंशन को बंद करने में विलंब, हितग्राहियों को पेंशन की स्वीकृति और संवितरण में विलंब और डुप्लिकेट हितग्राहियों के प्रकरण पाये गये। राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम-पेंशन प्रसंस्करण प्रणाली (एनएसएपी-पीपीएस) में आवेदन पत्र उनकी प्राप्ति के तुरंत बाद दर्ज नहीं किए जा रहे थे, बल्कि केवल पात्र आवेदकों के विवरण सहायक दस्तावेजों जैसे फोटोग्राफ, आयु प्रमाण पत्र, निवास प्रमाण पत्र आदि को अपलोड किए बिना दर्ज किये गये थे जिसके परिणामस्वरूप ऑनलाइन पोर्टल के माध्यम से स्वीकृति प्रक्रिया की निगरानी नहीं की जा रही थी।

(कड़िका 2.2)

2.3 कार्यों में उपयोग किये गये गौण खनिजों के रॉयल्टी प्रभारों की कटौती

लोक निर्माण विभाग और जल संसाधन विभाग का अनुपालन लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए किया गया था कि क्या ठेकेदार के देयकों से रॉयल्टी की कटौती अधिनियम, नियमों और राज्य शासन के निर्देशों/आदेश के प्रावधानों के अनुसार की गई थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि दोनों विभागों ने संशोधित नियमों और शासकीय आदेशों के अनुसार निर्माण कार्यों के लिए निष्पादित अनुबंधों में मौजूदा रॉयल्टी अनुच्छेद को संशोधित नहीं किया था। दोनों विभागों में ठेकेदारों से रॉयल्टी चुकता प्रमाण पत्र (आरसीसी) प्राप्त किए बिना अंतिम भुगतान किया गया था और 203 अनुबंधों के अंतर्गत कार्यों में उपयोग किए गए गौण खनिजों के बाजार मूल्य ₹ 307.09 करोड़ की भी ठेकेदारों के देयकों से कटौती नहीं की गई थी। बीस संभागों में 66 अनुबंधों के अंतर्गत कलेक्टर द्वारा बाजार दर जारी करने में विलम्ब के कारण गौण खनिजों का बाजार मूल्य वसूल नहीं किया गया जबकि 47 संभागों में 137 अनुबंधों के अंतर्गत कलेक्टरों द्वारा बाजार मूल्य जारी किये जाने के बावजूद भी बाजार मूल्य की वसूली नहीं की गयी थी।

लोक निर्माण विभाग के 44 संभागों में, 142 अनुबंधों के अंतर्गत ठेकेदारों के देयकों से रॉयल्टी प्रभारों की वसूल की गई ₹ 65.39 करोड़ की राशि निर्माण विभाग के जमा शीर्ष (8443-सिविल निक्षेप-108-लोक निर्माण निक्षेप) में रखी गई थी और अंतिम देयकों के भुगतान के एक महीने की अवधि में खनिज साधन विभाग के अंतिम लेखा शीर्ष (0853-अलौह खनन और धातुकर्म उद्योग-102-खनिज रियायत शुल्क, किराया और रॉयल्टी) में जमा नहीं की गई थी।

(कड़िका 2.3)

2.4 मानक विशिष्टियों (भारतीय मानक-456:2000) के अनुसार सीमेंट कंक्रीट कार्यों का निष्पादन

अनुपालन लेखापरीक्षा यह जाँच करने के उद्देश्य से किया गया था कि क्या सीमेंट कंक्रीट कार्य (प्लेन सीमेंट कंक्रीट: पीसीसी और रीइन्फोर्स्ड सीमेंट कंक्रीट: आरसीसी) भारतीय मानक (आईएस) कोड 456:2000 के निर्धारित मानदंडों के अनुसार निष्पादित किए गए थे और क्या सीमेंट कंक्रीट के गुणवत्ता परीक्षण हेतु विभाग के पास पर्याप्त जनशक्ति और उपकरण/मशीनरी उपलब्ध थी।

जल संसाधन विभाग ने सीमेंट कंक्रीट कार्य के निष्पादन में आईएस कोड ऑफ प्रैक्टिस 456:2000 का अनुपालन नहीं किया। विभाग की गुणवत्ता नियंत्रण ईकाइयों में जनशक्ति तथा मशीनों की कमी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि सीमेंट कंक्रीट कार्य की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए निर्धारित संख्या में क्यूब परीक्षण नहीं किए जा रहे थे और प्रत्येक नमूने के परीक्षण के लिए तीन प्रतिरूपों का औसत नहीं लिया गया था। नमूना जाँच किये गये कार्यों में विभाग द्वारा जाँचे गये 7,401 नमूनों में से 6,852 (93 प्रतिशत) नमूने स्वीकृति मानदंडों को पूरा करने में असफल रहे, जो यह दर्शाता है कि निष्पादित कार्यों की लक्षित शक्ति प्राप्त नहीं हुई थी। विभाग ने पीसीसी कार्य (एम-15 से कम) और आरसीसी कार्य (एम-25 से कम) निम्न विशिष्टि के साथ प्रावधान कर निष्पादित किए जो आईएस कोड के अनुरूप नहीं हैं। पाँच नमूना जाँच किए गए अनुबंधों में कंक्रीट के उच्च ग्रेड (एम-25 और अधिक) के लिए डिजाइन मिक्स को नहीं अपनाया गया था। इस प्रकार, आईएस कोड 456:2000 का पालन नहीं किये जाने के कारण विभाग द्वारा निष्पादित सीमेंट कंक्रीट कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने में गुणवत्ता नियंत्रण ईकाइयां विफल रहीं।

(कड़िका 2.4)

अध्याय 3

यह अध्याय राज्य शासन की राजस्व प्राप्तियों का विहंगावलोकन, पाँच वर्ष की अवधि में प्राप्तियों की प्रवृत्ति का विश्लेषण और राजस्व क्षेत्र से संबंधित लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर सरकार की प्रतिक्रियाओं के साथ-साथ लेखापरीक्षा की योजना और सीमा के अलावा कर राजस्व के बकाया का विवरण प्रस्तुत करता है।

अध्याय 4

इस अध्याय में (i) वस्तु और सेवा कर (जीएसटी) के संक्रमणकालीन क्रेडिट; (ii) वस्तु एवं सेवा कर के प्रतिदाय; एवं (iii) वाणिज्यिक कर विभाग पर अनुपालन लेखापरीक्षाएं सम्मिलित हैं।

4.1 वस्तु और सेवा कर (जीएसटी) के संक्रमणकालीन क्रेडिट पर अनुपालन लेखापरीक्षा

वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के संक्रमणकालीन क्रेडिट पर विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा, संक्रमणकालीन क्रेडिट के दावों के सत्यापन हेतु विभाग द्वारा परिकल्पित तंत्र की पर्याप्तता और प्रभावशीलता का आकलन करने एवं करदाता द्वारा जीएसटी प्रणाली में ले जाये गये संक्रमणकालीन क्रेडिट की वैधता और स्वीकार्यता की जाँच करने के लिए की गयी।

लेखापरीक्षा ने कई कमियां पायी जैसे वैट विवरणी दाखिल किए बिना संक्रमणकालीन क्रेडिट दावे की अनियमित प्राप्ति; वैट संक्रमणकालीन क्रेडिट का अधिक अग्रनयन; अंतर कर का भुगतान किए बिना संक्रमणकालीन क्रेडिट का अधिक दावा; स्टॉक में रखे इनपुट पर संक्रमणकालीन क्रेडिट की अनियमित प्राप्ति; अधिक दावा किए गए संक्रमणकालीन क्रेडिट की वापसी पर ब्याज का भुगतान न करना और बिना बीजक के स्टॉक पर ट्रॉन-2 दाखिल कर संक्रमणकालीन क्रेडिट का अनियमित लाभ लेना।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने सभी संक्रमणकालीन क्रेडिट मामलों का वैट विवरण के साथ प्रति सत्यापन नहीं किया था, जबकि यह अनियमितताओं को सुधारने के लिए एकबारगी महत्वपूर्ण प्रयास था। आगे, यद्यपि विभाग ने सत्यापन के लिए संक्रमणकालीन प्रकरणों की पहचान की थी तथापि जहां अनियमितताएं पाई गईं वहां राजस्व की वसूली के लिए कोई ठोस कार्रवाई नहीं की गई थी।

(कंडिका 4.1)

4.2 वस्तु एवं सेवा कर के प्रतिदाय पर अनुपालन लेखापरीक्षा

वस्तु एवं सेवा कर व्यवस्था के अंतर्गत प्रतिदाय प्रकरणों का विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा का उद्देश्य अधिनियम, नियमों, अधिसूचनाओं, परिपत्रों आदि की पर्याप्तता, कर अधिकारियों द्वारा मौजूदा प्रावधानों का अनुपालन, करदाताओं द्वारा अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए प्रणालियों की प्रभावकारिता और प्रतिदाय के आवेदनों के निराकरण में विभागीय अधिकारियों के प्रदर्शन की जाँच के लिए प्रभावी आंतरिक नियंत्रण तंत्र के अस्तित्व का आकलन करना था।

प्रतिदाय आदेशों की स्वीकृति में 651 दिनों तक का विलंब हुआ था। इनवर्टेड ड्यूटी स्ट्रक्चर के मामले में नेट इनपुट टैक्स क्रेडिट (आईटीसी) में इनपुट सेवाओं पर आईटीसी को शामिल करने के कारण विभाग ने ₹ 0.82 करोड़ का अधिक प्रतिदाय प्रदान किया। विभाग द्वारा ₹ 0.26 करोड़ राशि का अनंतिम प्रतिदाय वस्तुओं और सेवाओं की शून्य रेटेड आपूर्ति से भिन्न अन्य मामलों में प्रदान किया गया। प्रतिदाय के लिए निर्धारित शर्त को पूरा किये बिना क्षतिपूर्ति उपकर की राशि ₹ 1.25 करोड़ का अनियमित प्रतिदाय प्रदान किया गया था। आगे, इनवर्टेड ड्यूटी स्ट्रक्चर के मामले में विभाग ने ₹ 1.21 करोड़ की आईटीसी का अतिरिक्त प्रतिदाय, इस उद्देश्य के लिये निर्धारित सूत्र का पालन नहीं करने के कारण प्रदान किया।

(कंडिका 4.2)

4.3 वाणिज्यिक कर विभाग की अनुपालन लेखापरीक्षा

वाणिज्यिक कर विभाग की अनुपालन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित एवं मूल्यांकन करने के लिए किया गया था कि क्या मूल्य संवर्धित कर, केन्द्रीय विक्रय कर एवं प्रवेश कर के अंतर्गत करों का आकलन निर्धारित प्रक्रियानुसार किया गया था, कर निर्धारण प्राधिकारी द्वारा प्रदान की गई कर छूट/रियायत की लागू दरें वैध घोषणा फॉर्म से समर्थित थे और दाखिल की गई कर विवरणियों के प्रारंभिक जाँच में कर निर्धारण प्राधिकारी ने यथोचित प्रयास किया था।

लेखापरीक्षा ने वस्तुओं के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण के कारण मूल्य संवर्धित कर तथा प्रवेश कर के गलत दर के अनुप्रयोग के प्रकरण पाये जिसके फलस्वरूप ₹ 6.50 करोड़ मूल्य के संवर्धित कर तथा ₹ 2.65 करोड़ मूल्य के प्रवेश कर का कम आरोपण हुआ। कर निर्धारण प्राधिकारियों ने करदाता के द्वारा वैधानिक फॉर्म प्रस्तुत किए बिना अन्तर्राज्यीय विक्रय, शाखा विक्रय एवं पारगमन विक्रय पर केन्द्रीय विक्रय कर के अंतर्गत कर की रियायती दर/कर से छूट की अनुमति दी जिसके फलस्वरूप ₹ 5.22 करोड़ कर की कम वसूली हुई।

(कंडिका 4.3)

अध्याय 5

इस अध्याय में राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से संबंधित दो लेखापरीक्षा कंडिकाएँ सम्मिलित हैं।

5.1 ब्याज से आय की हानि

छत्तीसगढ़ मेडिकल सर्विसेस निगम लिमिटेड (कंपनी) विभिन्न बैंकों में अलग-अलग बैंक खाते संचालित करती है एवं ऑटो स्वीप सुविधा का लाभ उठाती है, जिसके अंतर्गत एक निश्चित थ्रेसहोल्ड सीमा से अधिक धनराशि स्वतः ही सावधि जमा (एफडी) में परिवर्तित हो जाती है। कंपनी के एक्सिस बैंक के पाँच खातों में ऑटो स्वीप सुविधा के लिए थ्रेसहोल्ड सीमा ₹ 15.00 करोड़ थी जबकि अन्य बैंक खातों में थ्रेसहोल्ड सीमा ₹ 2.00 लाख से ₹ 10.00 लाख के मध्य थी। इसके परिणामस्वरूप ऑटो स्वीप सुविधा के लिए उच्च थ्रेसहोल्ड सीमा रखने के कारण बैंक निक्षेपों पर ब्याज से होने वाली आय अर्जित न होने से सरकारी खजाने को ₹ 3.82 करोड़ की हानि हुई एवं इसके परिणामस्वरूप बैंक को अनुचित लाभ भी पहुँचा।

(कंडिका 5.1)

5.2 देयकों को पारित करने में समुचित सावधानी का अभाव

छत्तीसगढ़ राज्य विद्युत वितरण कंपनी लिमिटेड (कंपनी) ने दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना के अंतर्गत सामग्री की आपूर्ति और लाइनों एवं सबस्टेशनों के निर्माण के लिए ठेकेदार को ₹ 202.97 करोड़ का कार्यादेश जारी किया (दिसंबर 2016)। लेखापरीक्षा ने पाया कि जीएसटी विभाग द्वारा ठेकेदार के जीएसटी पंजीकरण को रद्द कर दिया गया था (जुलाई 2017) एवं बाद में उसे नया पंजीकरण नंबर दिया गया था (अक्टूबर 2020) जिसकी देयता तिथि अगस्त 2019 से प्रभावशील थी। यद्यपि, ठेकेदार ने इन दो वर्षों की अवधि के दौरान पुराने जीएसटी नंबर के साथ देयक प्रस्तुत करना जारी रखा एवं कंपनी ने ठेकेदार द्वारा करों के भुगतान का साक्ष्य प्रस्तुत नहीं करने के बाद भी ठेकेदार को उसके देयकों पर ₹ 10.36 करोड़ के जीएसटी का भुगतान कर दिया। इसके परिणामस्वरूप सीजीएसटी अधिनियम के तहत अपंजीकृत ठेकेदार को ₹ 10.36 करोड़ का अनुचित भुगतान हुआ।

(कंडिका 5.2)