विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में झारखण्ड सरकार के वर्ष 2005-06 के वित्त और विनियोग लेखे पर किये गये अवलोकन पर दो अध्याय तथा अन्य चार अध्यायों में सात समीक्षाएँ और कुछ चयनित कार्यक्रम की निष्पादन लेखा परीक्षा, आंतरिक नियंत्रण तंत्र के साथ-साथ सरकारी और सांविधिक निगमों के वित्तीय लेन-देन की लेखा परीक्षा से संबंधित 24 कंडिकायें (दो सामान्य कंडिकाओं सहित) समाविष्ट हैं।

भारतीय लेखा परीक्षा एवं लेखा विभाग के लिए विहित लेखा परीक्षण मानदण्डों के अनुसार लेखा परीक्षा संचालित की गयी। सांख्यिकीय नमूना प्रणाली के साथ-साथ न्याय के आधार पर लेखा परीक्षा नमूनों को प्राप्त किया गया। कार्यक्रमों और योजनाओं के लिए अपनायी गयी विशिष्ट लेखा परीक्षा पद्धति समीक्षाओं में उल्लिखित की गयी है। लेखा परीक्षा उपसंहार तैयार किया गया और सरकार की धारणाओं को ध्यान में रखकर अनुशंसायें की गयी।

राज्य की वित्तीय स्थिति तथा मत्स्य विभाग में आंतरिक नियंत्रण तंत्र के साथ-साथ कतिपय कार्यक्रमों और योजनाओं के कार्यान्वयन में सरकारी निगमों के साथ-साथ सरकारी विभागों के प्रदर्शन पर लेखा परीक्षा टिप्पणी का सारांश नीचे दिया गया है।

1. राज्य सरकार की वित्तीय स्थिति

2005-06 के दौरान, राजस्व घाटा में 2004-05 के 315 करोड़ रूपये से 27 करोड़ रूपये का महत्वपूर्ण ह्रास हुआ। राजस्व प्राप्तियों में पिछले वर्ष से 27 प्रतिशत बढोतरी हुई जबकि राजस्व व्यय में 22 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

राज्य का समग्र व्यय 2004-05 के 8886 करोड़ रूपये से 2005-06 में 14077 करोड़ रूपये बढ़ा। राजस्व व्यय (8491 करोड़ रूपये) कुल व्यय का 60 प्रतिशत था। वर्ष के दौरान वेतन, ब्याज भुगतान और पेंशन में राजस्व प्राप्तियों का लगभग 55 प्रतिशत उपभुक्त हुआ। 2005-06 के दौरान राजकोषीय दायित्वों (17360 करोड़ रूपये) में वृद्धि पिछले वर्ष से लगभग 29 प्रतिशत की वृद्धि के साथ थी तथा राजस्व प्राप्तियों के लगभग दुगुनी थी। राजकोषीय घाटा 2004-05 के 2217 करोड़ रूपये से 2005-06 में 5603 करोड़ रूपये तक 153 प्रतिशत से बढ़ा। इसके अलावा, राज्य को 1248 करोड़ रूपये की राशि की राजस्व प्राप्तियों की हानि को वहन करना पड़ा जिसमें जे.एस.ई.बी. द्वारा सी.पी.एस.यू. को समय पर बकाया का भुगतान (840 करोड़ रूपये) की विफलता, स्थानीय निकायों का चुनाव नहीं कराया जाना (304.62 करोड़ रूपये) और राजकोषीय उत्तरदायित्वों और बजटीय प्रबंधन अधिनियम को लागू नहीं किया जाना (103.09 करोड़ रूपये) समाविष्ट है।

242.51 करोड़ रूपये की समग्र बचतें, 50 अनुदानों एवं विनियोग में 2878.96 करोड़ रूपये की बचत तथा तीन अनुदानों एवं विनियोग ऑफसेट द्वारा 3121.47 करोड़ रूपये के आधिक्य का वास्तविक परिणाम थी।

2. सदर/अनुमंडलीय अस्पतालों का क्रियाकलाप

राज्य में स्वास्थ्य अनुरक्षण सेवायें शहरी क्षेत्र में 12 सदर और 15 अनुमंडलीय अस्पतालों के माध्यम से प्रदान की जाती हैं। सरकार द्वारा अपनी स्वास्थ्य नीति 2004 में तैयार की गयी। 2001-02 से 2005-06 की अवधि के लिए इन अस्पतालों की एक समीक्षा से, तथापि,उद्घाटित हुआ कि अपर्याप्त बजट, वित्तीय कुप्रबंधन, अस्पतालों की कमी, चिकित्सीय/पारा-चिकित्सीय कर्मचारियों की कमी से उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका। अस्पतालों के समुचित क्रियाकलाप के लिए आवश्यक मशीन और उपकरण,शय्या जैसी आधारभूत संरचना की अपर्याप्तता, औषधियों की अल्प उपलब्धता, घटिया औषधियों की आपूर्ति, आवश्यक दवाइयों की अनुपलब्धता और ऐसे अस्पतालों की क्रियाशीलता का घटिया अनुश्रवण भी लेखा परीक्षा में देखा गया।

(कंडिका 3.1)

3. खाद्य सुरक्षा और वितरण

सरकार की खाद्य प्रबंधन योजना में समर्थनीय मूल्यों पर खाद्य सामग्रियों की उपलब्धता द्वारा गरीबों के लिए खाद्य सुरक्षा प्रदान करने के लिए एक मुख्य उपकरण के रूप में जन वितरण प्रणाली की सही लक्ष्यित और समुचित क्रियाशीलता का कार्यान्वयन सम्मिलित है। खाद्य सुरक्षा और वितरणों पर निष्पादन समीक्षा से उद्घाटित हुआ कि लक्ष्यित जन वितरण प्रणाली (टी.पी.डी.एस.) अन्त्योदय अन्न योजना (ए.ए.वाई) और ए.ए.वाई. के रूप में मूल आदिवासी समूहों के अ-वर्गीकरण के अन्तर्गत लाभुकों के चिन्हीकरण में कमी के कारण जनसंख्या के गरीबतम वर्ग के बीच सुरक्षा सुनिश्चित करने का मूलभूत उद्देश्य अधिकांशतया अपूर्ण ही रह गया। योजना कम आबंटनों, आबंटित निधि के अभ्यर्पण, भारतीय खाद्य निगम (एफ.सी.आई.) से खाद्यान्नों की आबंटित मात्रा का उठाव नहीं होने के द्वारा बाधित रही थी। 2001-06 के दौरान जी.ओ.आई. द्वारा कुल आबंटन से बी.पी.एल. के अन्तर्गत गेहूँ का केवल 42 से 77 प्रतिशत और चावल का 10 से 33 प्रतिशत उठाव किया गया जबकि ए.ए.वाई. के अन्तर्गत गेहूँ का 35 से 92 प्रतिशत और चावल का 35 से 88 प्रतिशत उठाव किया गया। 2001-06 के दौरान गेहूँ पर 1.85 रूपये प्रति क्विंटल परिवहन और संचालन शुल्कों के अधिक निर्धारण के कारण बिहार राज्य खाद्य और आपूर्ति निगम को 2.46 करोड़ रूपये का अनुचित लाभ दिया गया। सरकार द्वारा चावल के वास्तविक उठाव के सत्यापन नहीं होने के कारण एफ.सी.आई. को 2.20 करोड़ रूपये अधिक परिदान का भुगतान किया गया। खाद्यान्नों के गुण को वितरण से पहले देखने के लिए कि वे उचित औसत गुणवत्ता मानदण्डों का पालन करती है, परीक्षण नहीं किया गया।

(कंडिका 3.2)

4. अ.जा. एवं अ.ज.जा. का शैक्षिक विकास

माध्यमिक विद्यालयों,उच्च विद्यालयों, महाविद्यालयों और विश्वविद्यालयों में पढ़ रहे अ.जा. एवं अ.ज.जा. विद्यार्थियों को योग्य बनाने के लिए अपनी शिक्षा आगे बढ़ाने, स्वयं का आत्म विश्वास, स्वावलम्बन उत्पन्न करने का कौशल सीखने के लिए सरकार द्वारा विभिन्न योजनाओं को लागू किया गया। 2001-06 की अवधि के दौरान अ.ज. एवं अ.ज.जा. के शैक्षिक विकास पर एक समीक्षा से उद्घाटित हुआ कि योग्य लाभुकों की वास्तविक संख्या निर्धारण के लिए सर्वेक्षण संचालित नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप योग्य लाभुकों की वास्तविक संख्या ज्ञात नहीं हुई। लोगों को योजना की जानकारी देने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया। अस्वच्छ व्यवसायों में जुड़े के बच्चों के लिए प्रवेशिका पूर्व छात्रवृत्ति योजना के अन्तर्गत लाभुकों की संख्या में तीव्र ह्रास था। 2002-06 के दौरान 175 लाभुकों को छात्रवृत्ति प्रदान नहीं की गयी। प्रवेशिकोत्तर छात्रवृत्ति योजना के अन्तर्गत छात्रवृत्ति का उसी शैक्षिक सत्र के दौरान भुगतान नहीं किया गया। पुस्तक बैंक योजना का लाभ, लाभुकों तक नहीं पहुँच सका था, क्योंकि न तो पुस्तकों की आवश्यकता का निर्धारण हुआ था और न इन्हें अ.ज. एवं अ.ज.जा. के विद्यार्थियों को वितरित ही किया गया था। विभाग द्वारा अ.ज. एवं अ.ज.जा. छात्रावासों के लिए निधि के कुल आबंटन का क्रमशः केवल 40 प्रतिशत और 28 प्रतिशत खर्च किया गया। रिक्त और अपूर्ण अ.ज. एवं अ.ज.जा. छात्रावासों के लिए आपूर्तित सामग्रियाँ अनुपयोगित ही पड़ी रही, परिणामस्वरूप 2.27 करोड़ रूपये का निष्फल व्यय हुआ। अतः विभाग द्वारा 2001-06 के दौरान योजनाओं को कार्यान्वित करने के प्रयास में वांछित बहुत कुछ छूट गया।

(कंडिका 3.3)

5. सर्व शिक्षा अभियान (एस.एस.ए.)का कार्यान्वयन

2010 तक 6 से 10 वर्ष के आयुवर्ग के सभी बच्चों के लिए उपयोगी और प्रासंगिक शिक्षा प्रदान करने के लिए 2001-02 में सर्व शिक्षा अभियान (एस.एस.ए.) कार्यक्रम प्रारंभ किया गया। राज्य में एस.एस.ए. की एक समीक्षा से उद्घाटित हुआ कि विशेषतया पहले दो वर्षों में प्राप्त निधियों के अल्प उपयोग, विद्यालयों में घटिया आधारभूत संरचना सुविधाओं और कार्यकलापों के अपर्याप्त अनुश्रवण के कारण राज्य में एस.एस.ए. का कार्यान्वयन बाधित हुआ। शिक्षकों की कमी 7.82 प्रतिशत थी। 40:1 के मानदण्ड के विरूद्ध 2004-05 में छात्र शिक्षक अनुपात 51:1 था। राज्य में छीजन दर 68.39 प्रतिशत के उच्च रूप में था जो योजना के असंतोषजनक कार्यान्वयन को प्रतिबिम्बित करता था। शिक्षकों और सामुदायिक नेताओं के प्रशिक्षण में भारी कमी थी। अतः 2005 तक सभी बच्चों को विद्यालय में या वैकल्पिक शिक्षा सुविधा देने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ। कार्यान्वयन की वर्तमान गति पर, 2010 तक व्यापक अवधारण सुनिश्चित करने का उद्देश्य एक दूरस्थ संभावना है।

(कंडिका 3.4)

6. व्याघ्र संरक्षण और परिस्थितिकी विकास

व्याघ्र परियोजना, एक वन्यजीव संरक्षण परियोजना, व्याघ्रों की जीवित जनसंख्या का अनुरक्षण सुनिश्चित करने हेतु केन्द्रीकृत प्रायोजित योजना के रूप में 1973 में प्रारंभ की गयी। व्याघ्र संरक्षण और परिस्थितिकी विकास की एक समीक्षा से उद्घाटित हुआ कि राज्य में लिये गये सुरक्षात्मक उपायों के नगण्य साक्ष्य थे। प्रत्येक वर्ष संचालित की गयी व्याघ्र संगणना बहुत ही वैज्ञानिक नहीं है, इसलिए, अविश्वसनीय है। व्याघ्र आरक्षित क्षेत्र से लोगों के पुर्नस्थापन के लिए अतिक्रमण रोकने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गयी। इससे पलामू व्याघ्र आरक्षित क्षेत्र (पी.टी.आर.) में संकटापन्न वनस्पति और जीव-जन्तु के संरक्षण का उद्देश्य विफल हो गया। पी.टी.आर. में चोरी से शिकार हेतु व्याघ्रों और अन्य जन्तुओं के सुरक्षात्मक उपाय अपर्याप्त थे। यद्यपि पी.टी.आर. में पर्यटन के लिए व्यापक सम्भावना थी, पर्यटन प्रबंधन योजना प्रतिपादित नहीं हुई और पर्यटकों की संख्या में प्रबलतम गिरावट हुई। पी.टी.आर. पर अग्रपंक्ति कर्मचारियों की कमी/उम्रदराज द्वारा परियोजना का कार्यान्वयन बाधित हुआ। सूचना तंत्र भी कमजोर था।

(कंडिका 3.5)

7. मत्स्य विभाग में आंतरिक नियंत्रण तंत्र

आंतरिक नियंत्रण एक प्रक्रिया है, जिसे यथोचित विश्वास प्रदत्त करने को परिकल्पत किया गया, जिससे संगठन के उद्देश्यों, हानि से परिसम्पत्तियों की सुरक्षा, विश्वसनीय वित्तीय और परिचालन आँकड़े, प्रतिवेदनों और नियमों को नियमन के साथ अनुपालन प्राप्त किया जाये। मत्स्य विभाग में आंतरिक नियंत्रण तंत्र के मूल्यांकन से उद्घाटित हुआ कि बजटीय नियंत्रण त्रुटिपूर्ण था क्योंकि प्राक्कलन यथार्थ से दूर थे। बचतें समय से अभ्यर्पित नहीं की गयीं और व्यपगत होने दिया गया। नियंत्री पदाधिकारी ने डी.डी.ओ. द्वारा वहित व्यय को अनुश्रवित नहीं किया, जबकि तीन डी.एफ.ओ. द्वारा नियमित रूप से रोकड़ पंजी नहीं लिखी गयी। मछुआ आवास योजना के अन्तर्गत, मानदण्ड के विरूद्ध 35 मछुआ आवास के लिए 14 लाख रूपये एक मुश्त में प्रदान किया गया। लाभुकों ने अनुदानों को प्राप्त करने के बाद घर को पूर्ण नहीं किया। राष्ट्रीय मछुआरा सहकारिता संघ लिमिटेड को 9.88 लाख रूपये के अग्रिम देने के बावजूद मछुआरों को समूह दुर्घटना बीमा की सुरक्षा प्रदान नहीं की गयी। आंतरिक लेखा परीक्षा का अभाव था। विभाग की इकाइयों का वित्त विभाग द्वारा भी कोई आंतरिक लेखा परीक्षा संचालित नहीं की गयी। विभाग में कोई निगरानी तंत्र नहीं था। तंत्र के अभाव में, सरकार द्वारा सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है कि विभाग के सभी संचालन और लेन देन पारदर्शी और जनहित में है।

(कंडिका 5.1)

8. लेन-देन लेखा परीक्षा निष्कर्ष

सरकार के नमूना जाँचित विभिन्न विभागों और उनके क्षेत्रीय इकाइयों के वित्तीय लेन-देन की नमूना जाँच से 41 करोड़ रूपये से अधिक की हानि, गबन,अपव्ययी व्यय, निष्फल व्यय, परिहार्य व्यय, अक्रियाशील व्यय,व्यर्थ व्यय इत्यादि के उदाहरण उद्घाटित हुए जैसा कि नीचे उल्लिखित हैः-

- गृह विभाग (2.37 लाख रूपये) स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा और परिवार कल्याण विभाग (0.26 लाख रूपये) और ग्रामीण विकास विभाग (5.99 लाख रूपये) में 8.62 लाख रूपये का गबन देखा गया।

- मानव संसाधन विकास विभाग में 29.88 लाख रूपये की हानि देखी गयी।

- पथ निर्माण विभाग (18.70 करोड़ रूपये), पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (9.20 करोड़ रूपये) कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग (30.03 लाख रूपये) ग्रामीण विकास विभाग (4.24 करोड़ रूपये), मानव संसाधन विकास विभाग (51.34 लाख रूपये), लघु सिंचाई विभाग (27.76 लाख रूपये), सूचना और प्रौद्योगिकी विभाग (1.98 करोड़ रूपये), समाज कल्याण, महिला और बाल विकास विभाग (58.59 लाख रूपये), जल संसाधन विभाग (1.23 करोड़ रूपये) में 37.02 करोड़ रूपये की राशि के निष्फल व्यय/ अपव्ययी व्यय/परिहार्य व्यय/अधि व्यय/अतिरिक्त व्यय देखे गये।

- स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा और परिवार कल्याण विभाग (34 लाख रूपये), मानव संसाधन विकास विभाग (28.24 लाख रूपये) और समाज कल्याण, महिला और बाल विकास विभाग (58.89 लाख रूपये) में 1.21 करोड़ रूपये की राशि के निरर्थक व्यय/अक्रियाशील व्यय देखे गये।

- स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा और परिवार कल्याण विभाग में आवश्यकता निर्धारित किये बिना 1.97 करोड़ रूपये की निधि का आबंटन और आहरण देखा गया।

- ग्रामीण विकास विभाग में 73.74 लाख रूपये की निधि का विचलन देखा गया।

कुछ मुख्य निष्कर्ष नीचे दर्शाये गये हैः-

- नियमावली के प्रावधानों के पालन नहीं होने के परिणामस्वरूप 8.62 लाख रूपये का गबन/दुर्विनियोग हुआ जिसमें से 2.78 लाख रूपये की वसूली।

(कंडिका 4.1.1)

- पश्चिम बंगाल सरकार के साथ पूर्व परामर्श और झारखण्ड में निजी भूमि का अधिग्रहण सुनिश्चित किये बिना अंतर्राज्यीय पुल कार्य की अविवेकपूर्ण स्वीकृति के कारण 6.54 करोड़ रूपये का निष्फल व्यय।

(कंडिका 4.2.2)

- बारलंगा मध्यम सिंचाई योजना गोला, हजारीबाग में त्रुटिपूर्ण रूपांकन पर निर्माण कार्य और समय से रूपांकन सुधारे नहीं जाने के परिणामस्वरूप 27.76 लाख रूपये का अपव्ययी व्यय।

(कंडिका 4.2.4)

- नवम्बर 1985 और मार्च 1989 के बीच सरकार द्वारा अधिग्रहित भूमि के लिए स्वीकृति और भुगतान में अनियमित विलम्ब के कारण 1.23 करोड़ रूपये का अतिरिक्त भुगतान।

(कंडिका 4.3.5)

- प्रारंभ से ही आयुर्वेदिक महाविद्यालय चाईबासा की अ-क्रियाशीलता के परिणामस्वरूप निष्क्रिय कर्मचारियों के वेतन और भत्तों पर 34 लाख रूपये का निरर्थक व्यय।

(कंडिका 4.4.1)

9. सरकारी वाणिज्यिक एवं व्यापारिक क्रिया कलाप

31 मार्च 2006 को राज्य सरकार के नियंत्रण में पाँच सरकारी कम्पनियाँ, एक सांविधिक निगम और एक स्वायत्त निकाय (सभी कार्यरत) थे। पी.एस.यू. के कार्य में कुल निवेश 31 मार्च 2005 के 815.69 करोड़ रूपये से बढ़कर 31 मार्च 2006 को 2473.87 करोड़ रूपये हो गया। पूँजी, ऋण एवं अनुदान/सहायता के रूप में कार्यरत पी.एस.यू. का बजटीय समर्थन 2004-05 के 645.35 करोड़ रूपये से घटकर 322.61 करोड़ रूपये हो गया। किसी भी कम्पनी द्वारा वर्ष 2005 -06 के लिए अपना लेखा निर्धारित अवधि में प्रस्तुत नहीं किया गया। सभी सरकारी कम्पनियों का लेखा एक से चार वर्षों की अवधि के बीच लंबित था। सांविधिक निगम और स्वायत्त निकाय का लेखा क्रमशः चार वर्षों और तीन वर्षों के लिए लंबित था।

झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड में ट्रांसफार्मर की अधिप्राप्ति, अनुरक्षण, मरम्मति और निष्पादन

विद्युत के संचारण और वितरण में वोल्टेज के बढ़ाने और घटाने के लिए उपयोगित ट्रांन्सफार्मर एक स्थायी उपकरण है। झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड में ट्रांसफार्मर अधिप्राप्ति, अनुरक्षण, मरम्मति,और निष्पादन की एक समीक्षा में स्टोर में 5.22 करोड़ रूपये के मूल्य के 4,633 वितरण ट्रांसफार्मरों की अनुपलब्धतता के ब्योरे उद्घाटित हुए। वितरण ट्रांसफार्मरों की उच्च विफलता दर के परिणामस्वरूप 12.77 करोड़ रूपये मूल्य के ट्रांसफार्मरों की परिहार्य अधिप्राप्ति हुई। तारों और ट्रांसफार्मर तेल की पुनः प्राप्ति के लिए मानदंड निर्धारण में विफलता के परिणामस्वरूप बोर्ड को 55 लाख रूपये की हानि हुई। पावर उप केन्द्रों की क्षमता का वितरण ट्रांसफॉमर की क्षमता के साथ एवं वितरण क्षमता के साथ संयुक्त भार के बेमेलीकरण के परिणामस्वरूप ट्रांसफार्मरों पर अतिभार हुआ जिसके कारण केन्द्रीय विद्युत प्राधिकार द्वारा निर्धारित मानदण्डों से 200 प्रतिशत अधिक टी.एण्ड.डी. हानि हुई। अधिक

टी.एण्ड.डी. हानि के कारण बोर्ड को 3,798.08 करोड़ रूपये के संभाव्य राजस्व का नुकसान हुआ।

(कंडिका 6.2)

लेन-देन लेखा परीक्षा निष्कर्ष

➢ अधिक कर्मचारियों के वेतन एवं भत्तों के परिणामस्वरूप झालकों में 3.63 करोड़ रूपये का अपव्ययी व्यय।

(कंडिका 6.3.1)

➢ जे.एस.ई.बी. को 8.03 करोड़ रूपये की हानि उठानी पड़ी क्योंकि बकाये, कालबाधित और अवसूलनीय हो गये।

(कंडिका 6.3.2)

➢ गलत विपत्रीकरण के परिणामस्वरूप जे.एस.ई.बी. को 1.20 करोड़ रूपये की हानि।

(कंडिका 6.3.3)