विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में तीन अध्याय सम्मिलित हैं: प्रथम अध्याय में राज्य की वित्तीय स्थिति, योजना तथा लेखापरीक्षा का संचालन और लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का अनुपालन। इस प्रतिवेदन के अध्याय दो में छः निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षा और एक वृहद कंडिका के जाँच परिणाम तथा अध्याय तीन विभिन्न विभागों के अनुपालन लेखापरीक्षा से संबंधित है। इस प्रतिवेदन में निष्पादन लेखापरीक्षा एवं अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाओं के जाँच परिणाम सम्मिलित हैं, का कुल मौद्रिक मूल्य ₹ 2,633.69 करोड़ है।

भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग हेतु विहित लेखा-परीक्षण मानकों के अनुसार लेखापरीक्षा संचालित की गयी है। लेखापरीक्षा नमूनों का चयन, सांख्यिकीय नमूना प्रणाली के साथ-साथ जोखिम आधारित विवेकपूर्ण नमूना के आधार पर किया गया है। प्रत्येक निष्पादन लेखापरीक्षा में अंगीकृत विशेष लेखापरीक्षा पद्धति का उल्लेख किया गया है। सरकार के विचारों को ध्यान में रखते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकाले गये हैं और अनुशंसाएँ की गई है। प्रमुख लेखापरीक्षा के जाँच परिणामों का सार इस विहंगावलोकन में प्रस्तुत किया गया है।

1 विभागों/कार्यकलापों/कार्यक्रमों का निष्पादन लेखापरीक्षा

(i) इंदिरा आवास योजना (आई.ए.वाई.) का क्रियान्वयन

एक मुश्त अनुदान देकर गरीबी रेखा (बी.पी.एल.) से नीचे ग्रामीणों को आवास निर्माण और नहीं रहने लायक वर्त्तमान कच्चे मकानों के उन्नयन में सहायता पहुँचाने हेतु योजना के क्रियान्वयन एवं लक्ष्य के विफलता को जानने के लिए इंदिरा आवास योजना (आई.ए.वाई.) की समीक्षा की गई। क्रियान्वयन में कमियों के कारण ग्रामीणों को आवास प्रदान करने के लक्ष्य जैसा कि वास्तव में दर्शाया गया था, पूरा नहीं हो पाया। कमियाँ जैसा कि मकानों की वास्तविक कमी जो दिशानिर्देशों के अनुसार जरूरी था, पर विचार किये बिना ही निधियों का अन्तर प्रखण्डों/ग्राम-पंचायतों को आबंटित कर दिया गया। भारत सरकार के साथ-साथ राज्य सरकार की हिस्सेदारी का कम विमुक्त किये जाने, अग्रिमों को व्यय मानने, योजना राशियों का विचलन एवं संदेहास्पद दुर्विनियोजन, सूद की राशि को जमा नहीं किये जाने और योजना राशियों का उपयोग नहीं करने से उपयोगिता क्षमता का ह्रास के कारण वित्तीय प्रबंधन भी प्रभावित हुआ। आई.ए.वाई. योजना के लाभों का अतिरिक्त चिन्हित बी.पी.एल. परिवारों तक नहीं पहुँचाने के अलावे, स्थायी प्रतीक्षा सूची नहीं/का गलत निर्माण, लाभुकों का चयन करने के लिए अपारदर्शी प्रक्रिया अपनाने के कारण फर्जी/एक से ज्यादा आवासों का अयोग्य लाभुकों को आबंटन के उदाहरण थे। प्रत्येक स्तर पर अनुश्रवण एवं मूल्यांकन की कमी थी जिससे योजना को पर्वेक्षण और मार्गदर्शन के लाभ से वंचित रहना पड़ा।

(कंडिका 2.1)

(ii) राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा.कृ.वि.यो.) का कार्यान्वयन

राज्यों को प्रोत्साहित करने के लिए भारत सरकार द्वारा मई 2007 में राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा.कृ.वि.यो.) की शुरूआत की गई ताकि कृषि एवं सहबद्ध क्षेत्रों के समग्र विकास के लिए उनके विभिन्न अवयवों के उत्पादन एवं उत्पादकता में मात्रात्मक परिवर्तन लाने हेतु लोक निवेश बढ़ाया जाय। राज्य में रा.कृ.वि.यो. के परियोजनाओं के क्रियान्वयन में योजना, वित्तीय प्रबंध, कार्यान्वयन और अनुश्रवण के प्रभाव का मूल्यांकन करने के लिए 2007-08 से 2012-13 के लिए रा.कृ.वि.यो. की निष्पादन समीक्षा की गई। वर्ष 2012-13 के लिए जिला कृषि योजना नहीं बनाये जाने के कारण लिये गये परियोजनाओं में स्थानीय जरूरतों को प्रतिबिंबित नहीं किया गया था। उपलब्ध निधि के उपयोग नहीं किये जाने के कारण 2008-09 और 2010-11 के दौरान झारखण्ड सरकार ₹ 93.37 करोड़ के केन्द्रीय अनुदान से वंचित रही। हमने पाया कि नमूना-जाँचित जिलों में सूक्ष्म उद्वह सिंचाई प्रणाली के 119 इकाईयों का पूर्ण नहीं होने के कारण कृषक समूहों को विहित सिंचाई सुविधा प्रदान नहीं किया जा सका। कार्य शुरू करने में देरी एवं मशीन की खरीद के लिए निविदा निस्तारण में देरी के कारण परिकल्पित झारखण्ड कृषि मशीनरी परीक्षण एवं प्रशिक्षण केन्द्र स्थापित नहीं किया जा सका। बीज योजना की कमी, कार्यों की मजबूती की धीमी प्रगति एवं मानव संसाधन की कमी के कारण परिकल्पित बीज उत्पादन एवं कृषि फार्मों में किसानों के प्रशिक्षण की शुरूआत नहीं की जा सकी। रा.कृ.वि.यो. के कार्यान्वयन के मूल्यांकन के लिए राज्य स्तरीय समिति का गठन नहीं किया गया था।

(कंडिका 2.2)

(iii) झारखंड में ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम

भारत सरकार ने ग्रामीण समुदाय के लिए लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण प्रणाली के माध्यम से पर्याप्त मात्रा में पेयजल की आपूर्ति की व्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम (ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी.) का प्रारंभ (1972-73) किया। राज्य का लक्ष्य हर ग्रामीण व्यक्ति को पर्याप्त सुरक्षित जल पीने, खाना पकाने और एक स्थायी आधार पर अन्य घरेलू बुनियादी जरूरतों के लिए उपलब्ध कराना था। राज्य में लगभग सात *प्रतिशत* ग्रामीण आबादी का आच्छादन जलापूर्ति योजनाओं द्वारा और शेष आबादी अन्य स्रोतों जैसे नलकूपों और कुओं के माध्यम से पूरा किया गया था। ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के तहत वार्षिक कार्य योजना वर्ष 2008-09 एवं 2009-10 के लिए तैयार नहीं किया गया था। एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के संबंध में, राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई ने प्रवाही योजना तैयार नहीं की थी। ग्राम जल सुरक्षा योजना और जिला जल सुरक्षा योजना तैयार नहीं किया गया था। राज्य योजना के संबंध में विभाग ने परिप्रेक्ष्य योजना और योजनाओं का शेल्फ तैयार नहीं किया था। निष्क्रिय ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना, भूमि अधिग्रहण के बिना कार्य आबंटन, बड़ी संख्या में अपूर्ण ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजनाएँ/लघु ग्रामीण पाईप जलापूर्ति

योजनाएँ आदि और जलकर की वसूली नहीं करने के उदाहरण थे। सभी ग्रामों में स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई क्योंकि आवश्यक संख्या में गुणवत्ता के लिए जल स्रोतों की जाँच नहीं की गई थी।

(कंडिका 2.3)

(iv) झारखंड में सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों के बुनियादी संरचना एवं कार्यकलाप

प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (पी.एच.सी.) की संख्या में वृद्धि करने के साथ-साथ सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों (सा.स्वा.केन्द्र) को प्रथम रेफरल इकाई (एफ.आर.यू.) के रूप में बनाए जाने की योजना थी। 36 नमूना परीक्षित सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में 220 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (प्रा.स्वा.केन्द्रों) की आवश्यकता थी, जबकि जुलाई 2013 तक मात्र 53 (24 *प्रतिशत*) प्रा.स्वा.केन्द्रों का ही अस्तित्व था। 53 प्रा.स्वा.केन्द्रों में 17 प्रा.स्वा.केन्द्र बिना चिकित्सक के संचालित थे। परिणामत: सा.स्वा.केन्द्र में रोगी सीधे आ रहे थे और सा.स्वा.केन्द्र के प्रथम रेफरल यूनिट के रूप में होने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ। जुलाई 2013 तक कार्यकारी एजेंसियों द्वारा भूमि चयन में देरी एवं धीमे कार्य के कारण राशि ₹ 221.98 करोड़ व्यय करने के बावजूद 111 सा.स्वा.केन्द्रों का भवन निर्माण कार्य नियत तिथि के समाप्त होने के बाद भी अपूर्ण था एवं भारतीय लोक स्वास्थ्य मानक (आई.पी.एच.एस.) के अनुसार राज्य में 1,354 विशेषज्ञ चिकित्सकों की आवश्यकता के विरूद्ध जुलाई 2013 तक कोई भी विशेषज्ञ चिकित्सक पदस्थापित नहीं थे। नवजात शिशु के देखभाल, स्त्री रोग संबंधी स्थिति के इन्ट्रानेटल जाँच, सिजिरियन प्रसव, आयुष एवं रक्त संग्रह की सुविधाएँ उपलब्ध नहीं थी। 36 नमूना परीक्षित सा.स्वा.केन्द्र में से 30 सा.स्वा.केन्द्र में आवश्यक 30 शैय्याओं के विरूद्ध केवल छ: उपयोग में शैय्याएँ उपलब्ध थे। मशीन एवं उपकरण का क्रय संबंधित सिविल सर्जन द्वारा बिना सोचे-समझे एवं आवश्यकता का अनुमान किए बिना किया गया जिसके कारण निष्क्रिय मशीन का क्रय हो गया जिससे रोगियों को लाभ नहीं मिला। नमूना परीक्षित 36 सा.स्वा.केन्द्र में आवश्यक दवाओं की उपलब्धता में 26 से 85 *प्रतिशत* के बीच कमी रही एवं स्वास्थ्य उप केन्द्र के ए.एन.एम., जो अनुसूची-एच दवा के उपयोग में सक्षम नहीं थी उनके द्वारा ग्रामीण रोगियों के बीच में उन दवाओं का वितरण किया गया जो उनके स्वास्थ्य के लिए जोखिम से भरा था। जिला स्वास्थ्य प्राधिकारी द्वारा वर्ष 2008-13 के बीच किसी नमूना परीक्षित सा.स्वा.केन्द्र का निरीक्षण नहीं किया गया। रोगी कल्याण समिति (रो.क.स.) द्वारा बैठकों की संख्या में वर्ष 2008-13 के दौरान 75 से 84 *प्रतिशत* के बीच कमी रही।

(कंडिका 2.4)

(v) पथ निर्माण विभाग का कार्यकलाप

पथ निर्माण विभाग (विभाग) राजकीय राजमार्ग (एस.एच.), प्रमुख जिला सड़कों (एम.डी.आर.) तथा अन्य जिला सड़कों (ओ.डी.आर.) का निर्माण तथा रख-रखाव

करता है। विभाग का ध्यान राज्य में सड़क सम्पर्कों का उन्नयन तथा पथों के घनत्व को बढ़ाना है। निष्पादन समीक्षा से पता चला कि विभाग में वित्तीय प्रबंधन, आयोजना, कार्यान्वयन तथा ए.डी.बी. सहित परियोजनाओं एवं लोक निजी भागीदारी परियोजनाओं के अनुश्रवण का अभाव था। विभाग द्वारा बिना क्षेत्रीय इकाईयों की आवश्कताओं का आकलन किये बजट प्राक्कलन तैयार किया गया। विभाग में निर्धारित मापदंड़ों के अनुरूप एक व्यवस्थित आयोजना प्रक्रिया का अभाव था। विभाग ने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लिए पथों तथा पुलों के निर्माण/उन्नयन के निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया। पुराने तथा संकीर्ण पुलों के पुनर्स्थापन के बगैर पथों के उन्नयन दृष्टव्य थे। विभाग लोक निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) परियोजनाओं के लिए आवश्यक उद्यमिता को प्रदर्शित किये बगैर विशेष प्रयोजन तंत्र (एस.पी.भी.) के द्वारा बी.ओ.टी. (एन्युटी) मॉडल का चयन किया। एस.पी.भी. में निजी भागीदारी के नियंत्रण के अंतर्गत रियायतग्राही कार्यकलापों पर विभाग का पर्याप्त नियंत्रण नहीं था। ए.डी.बी. सहायता प्रदत्त परियोजना की प्रगति में स्वीकृत डी.पी.आर. में हुए परिवर्तन, भूमि अधिग्रहण, जनोपयोगी सेवाओं का स्थानांतरण जैसे बाधाओं को सुलझाया नहीं जा सका। पथों के निर्माण में मानदंडों के अनुसार गुणवत्ता परीक्षण नहीं किया गया तथा मुख्य अभियंता एवं अधीक्षण अभियंता के स्तर पर कार्यों के निरीक्षण में कमी थी।

(कंडिका 2.5)

(vi) राष्ट्रीय ई-शासन योजना के तहत ई-जिला एक परियोजना की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय ई-शासन योजना (एन.ई.जी.पी.) के एक भाग के रुप में, ई-जिला प्रायोगिक परियोजना को राँची जिला में क्रियान्वयन के लिए मार्च 2008 में अनुमोदित किया गया। सितम्बर 2011 में यह परियोजना लागू हुई जिसमें मार्च 2013 तक क्रियान्वयन के लिए चिन्हित दस सेवाओं में से केवल एक सेवा (प्रमाण-पत्रों का निर्गम) ही शुरू हुई। निर्धारित समय पर प्रमाण-पत्र निर्गत करने में विलंब के कारण त्वरित सेवा प्रदान करने के मूलभूत उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका। प्रणाली पूर्णत: सुरक्षित एवं विश्वस्त नहीं था क्योंकि एक ही व्यक्ति को अनेक जन्म, मृत्यु एवं जाति प्रमाण-पत्र निर्गत किए गए थे। ई-जिला सर्वर के बंद होने की स्थिति में तुरंत सेवा (ई-जिला पोर्टल) प्रारंभ करने तथा आँकड़ों की आकस्मिक क्षति की अवस्था में कोई वैकल्पिक उपाय नही थे।

(कंडिका 2.6)

(vii) शिक्षा प्रक्षेत्र के तहत बारहवीं वित्त आयोग के अनुदान का उपयोग

झारखण्ड के जरूरतों एवं विकास संबंधी चिंताओं के आकलन के आधार पर बारहवीं वित्त आयोग (बा.वि.आ.) ने राज्य के नौ प्रक्षेत्रों के लिये ₹ 3032.82 करोड़ की सहायता अनुदान की सिफारिश पंचाट अवधि 2005-10 के लिये की थी जिसमें से ₹ 651.73 करोड़ शिक्षा प्रक्षेत्र के लिये था। शिक्षा प्रक्षेत्र के लिये निर्धारित बा.वि.आ.

के अनुदान की उपयोगिता की लेखापरीक्षा से यह उदघटित हुआ कि भारत सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देशों का पालन नहीं किए जाने के कारण भारत सरकार द्वारा निर्धारित अनुदान को राज्य सरकार प्राप्त नहीं कर सका था। राज्य सरकार ₹ 651.73 करोड़ के निर्धारित अनुदान के विरूद्ध सिर्फ ₹ 379.77 करोड़ का अनुदान प्राप्त कर सका था। कम अनुदान प्राप्त करने के कारण विद्यालय भवन के निर्माण की संख्या में कमी हुई। मानव संसाधन विकास विभाग उपलब्ध अनुदान का भी उपयोग करने में विफल रहा और ₹ 57.04 करोड़ अव्यवहृत पड़े रहे। चूँकि राज्य एवं जिला स्तर पर उचित अनुश्रवण नहीं हुआ अत: 204 निर्माण कार्य दिसम्बर 2013 तक अधूरे पड़े रहे जबकि बा.वि.आ. की अवधि मार्च 2010 में समाप्त हो गई थी। इस प्रकार, बा.वि.आ. के अनुदान के उपयोग द्वारा शिक्षा के लिये बेहतर संरचनात्मक सुविधाएँ एवं शिक्षा को सर्वसुलभ बनाने का उद्देश्य राज्य में पूरी तरह हासिल नहीं की गई।

(कंडिका 2.7)

2 अनुपालन लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने विवेचित क्षेत्रों में महत्वपूर्ण कमियों को पाया, जो राज्य सरकार की प्रभावशीलता को प्रभावित करता है। अनुपालन लेखापरीक्षा से उत्पन्न कुछ प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्षों (बारह कंडिकाओं) को प्रतिवेदन में प्रस्तुत किया गया है। प्रमुख टिप्पणीयाँ नियमों एवं विनियमों के गैर-अनुपालन, औचित्य के विरूद्ध लेखापरीक्षा तथा अपर्याप्त तर्कसंगत व्यय के मामले एवं दृष्टिचूक/शासन की विफलता से संबंधित है। कुछ का उल्लेख नीचे किया गया है:

- ₹ 4.90 करोड़ का उपकरण अग्रिम का अनियमित भुगतान

(***कंडिका 3.1.1***)

- तकनीकी रूप से अनुमोदित कम मूल्य के चिकित्सीय उपकरण को नजरअंदाज कर तथा औचित्य अंकित किए बिना उच्च मूल्य के चिकित्सीय उपकरण खरीद के परिणामस्वरूप ₹ 92.36 लाख का परिहार्य व्यय हुआ।

(***कंडिका 3.1.2***)

- रोकड़ का अनुचित प्रबंधन और वित्तीय नियमों का अनुसरण नहीं होने के कारण ₹ 1.14 करोड़ की प्राप्ति का लेखाकरण नहीं हुआ, ₹ 44.58 लाख की अनाधिकृत वापसी हुई तथा ₹ 4.06 लाख जमा नहीं हुआ।

(***कंडिका 3.1.3***)

- बैंक गारण्टी जब्त नहीं करने, संवेदक से जुर्माना तथा अधिक भुगतान की वसूली नहीं होने के कारण ₹ 1.09 करोड़ की हानि।

(***कंडिका 3.1.4***)

- पहुँच पथ के निर्माण हेतु संपूर्ण जमीन के अधिग्रहण के बिना, पुल का निर्माण किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 2.07 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(***कंडिका 3.1.5***)

- गतिविधियों को क्रमबद्ध नहीं किए जाने के कारण, संयत्र और उपकरण की खरीद पर ₹ 3.72 करोड़ खर्च करने पर भी औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थाने छात्रों को प्रशिक्षण प्रदान करने में असफल रहे।

(***कंडिका 3.2.1)***

- गलत मांग के आधार पर क्रय के फलस्वरूप साईकिल अवितरित रहे, जिस कारण ₹ 2.07 करोड़ का अलाभकारी व्यय हुआ जिसमें ₹ 97.13 लाख के चोरी और गुम हुए साईकिल सम्मिलित हैं।

(***कंडिका 3.2.2***)

- विभागों के बीच समन्वय का अभाव तथा जल के बाह्य स्रोत को समझे बिना अनुमानित व्यय का अनुमोदन के परिणामस्वरूप सरकारी आवासों के निर्माण पर ₹ 2.14 करोड़ का व्यय अलाभकारी हुआ।

(***कंडिका 3.3.1***)

- सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना के अन्तर्गत चावल का अविवेकपूर्ण उठाव, समय पर उपयोग न किये जाने के फलस्वरूप उनकी गुणवत्ता में कमी एवं गबन के कारण ₹ 1.54 करोड़ की हानि।

(***कंडिका 3.3.2***)

- कार्यान्वयन एजेंसी के निस्तेज पहुँच एवं प्राधिकारों द्वारा अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण के अभाव के कारण अस्पताल भवन अपने स्वीकृति के छः वर्ष के बाद भी अपूर्ण रहा, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.39 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ एवं लोगों को चिकित्सा सुविधा प्रदान करने से इनकार किया गया।

(***कंडिका 3.3.3***)

- उच्च अधिकारियों के बीच समन्वय की कमी और ₹ 83.82 लाख की लागत से नवनिर्मित सिविल सर्जन कार्यालय भवन, गिरिडीह के आदान-प्रदान न होने के परिणामस्वरूप चार वर्षो से अधिक समय तक बेकार पड़ा रहा और सिविल सर्जन कार्यालय को समुचित जगह प्रदान किये जाने के लक्षित उद्देश्य के लिए उपयोग नहीं किया जा सका जिससे कारण स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

(***कंडिका 3.3.4***)

- भौतिक बुनियादी ढांचे की पूर्णता के पहले कार्डियोलॉजी और कार्डियोथोरेसिक उपकरणों की खरीद और चिकित्सा दल की अनुपलब्धता के परिणामस्वरूप उपकरणों का अधिष्ठापन/उपयोग नहीं हुआ जिसके कारण निरुपयोगी उपकरणों पर ₹ 1.47 करोड़ सरकारी धन अवरूद्ध हुई।

(***कंडिका 3.4.1)***