कार्यकारी सारांश

राज्य की राजकोषीय स्थिति

मुद्रास्फीति के लेखांकन के बावजूद सकल राज्य घरेलू उत्पाद (स.रा.घ.उ.) के *प्रतिशत* के रूप में राजस्व प्राप्ति, राजस्व व्यय और पूँजीगत व्यय 2013-14 से 2017-18 तक वृद्धि हुई हैं। तथापि, पिछले वर्ष की तुलना में इसकी वृद्धि दर कम हुई।

कंडिका 1.1.1

राज्य ने बजट अनुमान 2017-18 और राजकोषीय दायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम के राजस्व आधिक्य, राजकोषीय घाटा और स.रा.घ.उ. से बकाया ऋण के अनुपात के लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया।

राजकोषीय घाटा (₹ 11,933 करोड़) वर्तमान मूल्यों पर स.रा.घ.उ. का 4.67 *प्रतिशत* था जो 14वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित 3.25 *प्रतिशत* की सीमा से बहुत अधिक था। अग्रतर, वर्ष के लिए राजस्व घाटा-स.रा.घ.उ. अनुपात मध्यावधि राजकोषीय नीति (एम.टी.एफ.पी.) और इसके बजट अनुमान के लक्ष्य से लगभग दोगुना था।

कंडिका 1.1.2

झारखण्ड सरकार का 2013-14 में ₹ 358 करोड़ का प्राथमिक आधिक्य 2017-18 के दौरान ₹ 7,271 करोड़ के प्राथमिक घाटे में बदल गया।

कंडिका 1.1.2.2

संसाधनों का जुटाव एवं अनुप्रयोग

राजस्व प्राप्तियाँ (₹ 52,756 करोड़) पिछले वर्ष (₹ 47,054 करोड़) से ₹5,702 करोड़ (12.12 *प्रतिशत*) बढ़ीं जो बजट अनुमान (₹ 65,978 करोड़) से कम था।

राजस्व व्यय (₹ 50,952 करोड़) 2016-17 (₹ 45,089 करोड़) से ₹ 5,863 करोड़ (13 *प्रतिशत*) बढ़ा जो बजट अनुमान (₹ 58,222 करोड़) से कम था।

पूँजीगत व्यय (₹ 11,953 करोड़) 2016-17 (₹ 10,861 करोड़) से ₹1,092 करोड़ (10.10 *प्रतिशत*) बढ़ा जो बजट अनुमान (₹ 12,742 करोड़) से कम था।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को बजट तैयार करने के उपक्रम को तर्कसंगत बनाना चाहिए ताकि बजट अनुमान और वास्तविक के बीच की खाई को पाटा जाए।*

कंडिका *1.1.3, 1.2 एवं 1.6*

राज्य के स्वयं के संसाधन

झारखण्ड के स.रा.घ.उ. से स्वयं के कर राजस्व (ओ.टी.आर.) का अनुपात 4.84 *प्रतिशत* था, जो पड़ोसी राज्यों जैसे ओडिशा, पश्चिम बंगाल और छत्तीसगढ़ (क्रमशः 6.71, 5.16 और 6.82 *प्रतिशत*) के अनुपात से काफी कम था, जबकि, यह 2017-18 के दौरान बिहार के अनुपात (4.74 *प्रतिशत*) की तुलना में थोड़ा अधिक था।

कंडिका 1.3.1

श्रम सेस

वित्त लेखे के अनुसार 2017-18 तक सरकारी परियोजनाएँ कार्यान्वित करने वाले संवेदकों से श्रम सेस के रूप में ₹ 393.67 करोड़ संग्रहित किया गया। उक्त संग्रहित सेस को श्रमिक कल्याण बोर्ड को अंतरित नहीं किया गया (मार्च 2018) जिससे संबद्ध वर्षों के दौरान राज्य के राजस्व आधिक्य में वृद्धि और राजकोषीय घाटे में कमी दर्ज हुई तथा यह राज्य के अलेखांकित देनदारियों को दर्शाता है।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को श्रम सेस का श्रमिक कल्याण बोर्ड को यथाशीघ्र अंतरण सुनिश्चित करना चाहिए।*

कंडिका 1.3.5

पूँजीगत व्यय

झारखण्ड के स.रा.घ.उ. (4.68) से पूँजीगत व्यय का अनुपात पश्चिम बंगाल और छत्तीसगढ़ (क्रमशः 1.90 और 3.43) की तुलना में काफी अधिक था। तथापि, यह बिहार और ओडिशा के अनुपात (क्रमशः 5.93 और 5.07) से कम था।

कंडिका 1.6.1

लोक व्यय की पर्याप्तता

2017-18 के दौरान कुल व्यय (कु.व्य.) से विकास व्यय, आर्थिक सेवा व्यय एवं पूँजीगत व्यय का अनुपात सामान्य श्रेणी के राज्यों के औसत से काफी अधिक था। तथापि वर्ष के दौरान शिक्षा क्षेत्र व्यय एवं स्वास्थ्य क्षेत्र व्यय सामान्य श्रेणी के राज्यों के औसत व्यय से कम था।

कंडिका 1.7.1

सिंचाई परियोजनाओं के वित्तीय परिणाम

तेरहवें और चौदहवें वित्त आयोगों ने सिंचाई परियोजनाओं की वाणिज्यिक व्यावहारिकता का मूल्यांकन करने हेतु इनपर लागत वसूली दर निर्धारित किया था। तथापि, किसी भी सिंचाई योजना को झारखण्ड सरकार द्वारा वाणिज्यिक घोषित नहीं किया गया।

झारखण्ड में 42 सिंचाई परियोजनाएँ है जिसमें 2017-18 के अंत तक कुल पूँजीगत परिव्यय ₹ 1,982.10 करोड़ था, जिनमें से ₹ 1,720.06 करोड़ का खर्च कार्य व्यय और रखरखाव शुल्क पर किया गया। 2017-18 के दौरान, इन परियोजनाओं से ₹ 48.78 करोड़ विविध राजस्व के रूप में प्राप्त हुआ।

अनुशंसा: *राज्य सरकार को वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार लागत वसूली हेतु सिंचाई परियोजनाओं को वाणिज्यिक घोषित करने हेतु उपाय शुरू करनी चाहिये।*

कंडिका 1.8.1

अपूर्ण परियोजनाएँ

लोक निर्माण विभागों की 113 अपूर्ण परियोजनाएँ थीं जिन्हें मार्च 2018 तक पूर्ण किया जाना था। 31 मार्च 2018 तक इन परियोजनाओं पर ₹ 1,402.66 करोड़ का व्यय किया गया। अपूर्ण कार्यों पर निधियों का अवरोध व्यय की गुणवत्ता पर नकारात्मक प्रभाव डालता है। परियोजनाओं/कार्यों को पूरा करने में विलंब न केवल लागत में वृद्धि के जोखिम को आमंत्रित करता है, बल्कि राज्य को अपेक्षित लाभ से भी वंचित करता है।

अनुशंसा: *राज्य के लोक निर्माण विभाग को परियोजनाओं को समय से पूरा किया जाना सुनिश्चित करने हेतु एक क्रियाविधि विकसित करनी चाहिए। सभी अपूर्ण परियोजनाओं का संशोधित अनुमान प्राथमिकता के आधार पर तैयार एवं अनुशंसित किया जाना चाहिये जिससे कि इन परियोजनाओं के लिए आवश्यक निधियों का वास्तविक अनुमान लगाया जा सके।*

कंडिका 1.8.2

निवेश पर प्रतिफल

2013-18 के दौरान राज्य सरकार को लिये गये उधार लागत और कार्यशील सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम में निवेश पर प्रतिफल के बीच अंतर के कारण ₹ 83.52 करोड़ का अनुमानित नुकसान हुआ।

झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड (जे.एस.ई.बी.) को ₹ 7,222 करोड़ की राशि का ऋण सरकारी लेखाओं में बोर्ड से प्राप्य के रूप में दर्शाया जाना जारी है, यद्यपि बोर्ड जनवरी 2014 में अलग-अलग कंपनियों में विभाजित कर दिया गया था। इस प्रकार, राज्य की संपत्ति ₹ 7,222 करोड़ की सीमा तक बढ़ गई थी।

अनुशंसा: *राज्य सरकार द्वारा विभिन्न संस्थाओं में अपने निवेशों और ऋणों को तर्कसंगत बनाना चाहिए, ताकि निवेश और ऋणों पर प्रतिफल कम से कम सरकार की उधार लागत के बराबर हो।*

कंडिका 1.8.3 व 1.8.4

राज्य आपदा मोचन निधि (एस.डी.आर.एफ.)

31 मार्च 2018 तक एस.डी.आर.एफ. में ₹ 1,551.04 करोड़ का अंत शेष था। तथापि निधि की शेष राशि राज्य सरकार द्वारा एस.डी.आर.एफ. दिशानिर्देश 2010 के अनुसार निवेश नहीं की गई थी।

अग्रतर, दिशानिर्देशों के अनुसार, सरकार को निवेश नहीं किये गये शेष पर ओवरड्राफ्ट पर भुगतेय ब्याज (8.08 *प्रतिशत*) की दर से ब्याज का भुगतान करना था जिसे निधि के कोष में डाला जाना था। तथापि, झारखण्ड सरकार ने एस.डी.आर.एफ. गठन के बाद से इसपर कोई ब्याज नहीं दिया फलस्वरूप 2010-18 की अवधि के लिए ब्याज की लागू दरों के आधार पर यह राशि ₹ 505.37 करोड़ हो गयी। इसमें से, अकेले 2017-18 हेतु भुगतान न किये गये ब्याज की राशि ₹ 101.74 करोड़ थी, जिससे उस वर्ष में राजस्व आधिक्य की अत्योक्ति और राजकोषीय घाटे की न्यूनोक्ति हुई। परिणामस्वरूप, निधि में शेष केवल बुक एंट्रीज हैं और यह वास्तविक रोकड़ शेष नहीं दर्शाता है। निधि के प्रचालन के बाद से इस तरह का भुगतान न किया गया ब्याज राज्य की अलेखांकित देनदारियों को दर्शाता हैं।

अनुशंसा: *राज्य को एस.डी.आर.एफ. के दिशा-निर्देशों के अनुसार इस निधि में पड़ी राशियों का निवेश करना चाहिए।*

कंडिका 1.9.4

बचत

21 अनुदानों से संबंधित 24 मामलों में ₹ 11,501 करोड़ (80 *प्रतिशत*) का बचत हुआ। इन मामलों में, बचत ₹ 100 करोड़ से अधिक और अनुदान का 20 *प्रतिशत* या उससे अधिक था।

विगत पाँच वर्षों के दौरान 11 मामलों में (10 विभागों) कुल अनुदानों का 10 *प्रतिशत* या उससे अधिक सतत बचत हुआ।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को क्षेत्रीय इकाइयों से वास्तविक आवश्यकताओं के आधार पर बजट तैयार करना चाहिए और आवंटित राशि का समुचित उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए। सभी प्रत्याशित बचतों को समय पर अभ्यर्पित किया जाना चाहिये ताकि निधियों को अन्य विकासात्मक उद्देश्यों हेतु उपयोग में लाया जा सके।*

कंडिका 2.4.1 व 2.4.3

आकस्मिकता निधि से अग्रिम

2017-18 के दौरान 49 अवसरों पर आकस्मिकता निधि से ₹ 337.55 करोड़ की अग्रिम राशि आहरित की गयी जिसमें से, 24 अवसरों पर, ₹ 226.71 करोड़ की राशि ऐसे व्यय की पूर्ति के लिये आहरित किये गये जो न तो अप्रत्याशित थे और न ही आकस्मिक प्रकृति के थे।

इस प्रकार, राज्य द्वारा आकस्मिक निधि का उपयोग गैर-आकस्मिक व्यय को पूरा करने के लिए एक अग्रिम खाते के रूप में किया गया था।

अनुशंसा: *राज्य सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि आकस्मिकता निधि से आपातकालीन एवं अप्रत्याशित प्रकृति के व्यय की पूर्ति के अतिरिक्त कोई अग्रिम आहरित नहीं हो।*

कंडिका 2.4.4

प्रावधानों से अधिक व्यय के विनियमन की आवश्यकता

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत वर्ष 2001-02 से 2016-17 तक के प्रावधानों से ₹ 2,749.87 करोड़ के अधिक व्यय को राज्य विधानसभा द्वारा विनियमित करना अब भी लंबित था। अग्रतर, 2017-18 के दौरान भी ₹ 265.50 करोड़ का प्रावधानों से अधिक व्यय हुआ।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को ₹ 3,015.37 करोड़ के अतिरिक्त व्यय को विनियमित करने के लिए तत्काल कदम उठाने चाहिए।*

कंडिका 2.4.5

व्यय का वेग

13 अनुदानों में ₹ 10,083.23 करोड़ के कुल व्यय के विरुद्ध वर्ष की अंतिम तिमाही में ₹ 5,956.80 करोड़ (59.08 *प्रतिशत*) का व्यय किया गया। इसमें से, ₹ 3,913.00 करोड़ (कुल व्यय का 38.81 *प्रतिशत*) का व्यय मार्च 2018 में किया गया। अग्रतर, मार्च में आहरित कुल राशि से, ₹ 9.30 करोड़ संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र के द्वारा आहरित किया गया।

अनुशंसा: *राज्य सरकार को बजट नियमावली के प्रावधानों का कठोरता से अनुपालन करना चाहिये।*

कंडिका 2.5

अनुदानों के विरुद्ध बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र

विभिन्न विभागों द्वारा 2016-17 तक आहरित सहायता-अनुदान विपत्रों के विरुद्ध ₹ 38,911.59 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्र (उ.प्र.प.) 31 मार्च 2018 तक बकाया थे जो अभीष्ट उद्देश्य हेतु अनुदानों की समयबद्ध उपयोगिता सुनिश्चित करने हेतु नियमावलियों व प्रक्रियाओं का अनुपालन करने में विभागीय अधिकारियों की विफलता का सूचक था।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को एक समय सीमा निर्धारित करनी चाहिये जिसके अंदर अनुदान विमुक्त करने वाले प्रशासनिक विभाग अनुदान आदेशों में निर्धारित से अधिक समय तक लंबित उ.प्र.प. प्राप्त करें और ये भी सुनिश्चित करें कि उस समय तक, प्रशासनिक विभाग चूककर्ता अनुदानग्राहियों को कोई अगला अनुदान विमुक्त न*

करें। सरकार उन अधिकारियों के विरुद्ध जो समय पर उ.प्र.प. प्रस्तुत करने में विफल रहे उचित कार्रवाई शुरू कर सकती है।

कंडिका 3.1

सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सा.क्षे.उ.) के लेखाओं के समर्पण में विलंब

20 कार्यशील सा.क्षे.उ. (55 लेखे) और 01 अकार्यशील सा.क्षे.उ./निगमों (05 लेखे) के लेखे एक से नौ वर्षों तक बकाया हैं। अग्रतर, यह देखा गया कि राज्य सरकार ने 2008-09 और 2016-17 के बीच चार सार्वजनिक उपक्रमों के शेयर पूँजी में ₹ 64.97 करोड़ का निवेश किया था, जिन्होंने कंपनी अधिनियम के प्रावधानों के विरुद्ध अपने लेखाओं को अंतिम रूप नहीं दिया था।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को सभी सा.क्षे.उ. जिनके लेखे बकाया हैं के मामलों की समीक्षा करनी चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिये कि लेखे एक तर्कसंगत अवधि के भीतर अद्यतन किये जाते हैं और उन सभी मामलों में वित्तीय सहायता को रोक देना चाहिए जहाँ लेखे लगातार बकाया हैं।*

कंडिका 3.2.3

बकाया विस्तृत आकस्मिक विपत्र

2001-18 के दौरान आहरित 18,406 संक्षिप्त आकस्मिक विपत्रों के विरुद्ध अक्तूबर 2018 के अंत में ₹ 5,216 करोड़ की राशि के विस्तृत आकस्मिक विपत्र बकाया थे।

अग्रतर, 2017-18 में संक्षिप्त आकस्मिक विपत्रों पर आहरित ₹ 1,209 करोड़ में से, मार्च 2018 में ₹ 233 करोड़ (19.27 *प्रतिशत*) की राशि के संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र आहरित किए गए और इसमें से ₹ 40 करोड़ रुपये वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन आहरित किए गए।

ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि) द्वारा 2000-18 की अवधि के दौरान संक्षिप्त आकस्मिक विपत्रों पर आहरित की गई निधि के लेखापरीक्षा से उद्घटित हुआ कि इस अवधि के दौरान 5,963 संक्षिप्त आकस्मिक विपत्रों पर ₹ 4,965 करोड़ आहरित किए गए थे, जिसके विरुद्ध जुलाई 2018 तक ₹ 1,293.34 करोड़ के 2,854 विस्तृत आकस्मिक विपत्र बकाया थे।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सारे नियंत्रक अधिकारी निर्धारित अवधि के बाद सभी लंबित सं.आ. विपत्रों को, समयबद्ध रूप से, समायोजित करें और यह भी सुनिश्चित करे कि केवल बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए सं.आ. विपत्र आहरित नहीं किये जाते हैं।*

कंडिका 3.3 व 3.4

व्यक्तिगत बही खाते (पी.एल.ए.)

झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 174 के अनुसार, यदि यह तत्काल भुगतान हेतु आवश्यक न हो तो कोषागार से धनराशि का आहरण नहीं किया जाना चाहिए।

2017-18 के दौरान, ₹ 9,488.40 करोड़ के आरंभिक शेष में ₹ 12,694.02 करोड़ जोड़ा गया, फलस्वरूप व्यक्तिगत बही खातों में ₹ 22,182.42 करोड़ का संचय हुआ। अग्रतर, वर्ष के दौरान ₹ 8,979.76 करोड़ व्यय किया गया जिससे 2017-18 के अंत में व्यक्तिगत बही खातों में ₹ 13,202.66 करोड़ का शेष बचा रहा।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को सभी व्यक्तिगत बही खातों की समीक्षा तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इन व्यक्तिगत बही खातों में पड़ी सभी अनावश्यक राशियाँ तत्काल समेकित निधि में जमा करायी जाती हैं। अग्रतर, वित्त विभाग को वित्तीय नियमावलियों में सन्निहित निर्देशों को दुहराने और सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि विभागीय अधिकारियों जो नियमावलियों के अनुसरण में विफल रहते हैं के विरूद्ध समुचित कार्रवाई की जाती है।*

कंडिका 3.6

लघु शीर्ष '800' के अधीन प्रविष्टि

झारखण्ड सरकार के विभागों ने लघु शीर्ष 800 को नियमित रूप से परिचालित किया जिसे सिर्फ असाधारण मामलों में परिचालित किया जाना है। 2017-18 के दौरान, प्राप्तियों के अधीन ₹ 1,107.08 करोड़ और व्यय के अधीन ₹ 2,006.67 करोड़ लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत प्रविष्ट किये गये परिणामस्वरूप लेन-देनों में अस्पष्टता रही।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के परामर्श से वर्तमान में लघुशीर्ष 800 में दर्ज सभी मदों की विस्तृत समीक्षा करनी चाहिए तथा सुनिश्चित करना चाहिए कि भविष्य में ऐसी सभी प्राप्तियाँ व व्यय उचित लेखा-शीर्षों के अंतर्गत दर्ज किये जाते हैं।*

कंडिका 3.7

राज्य के पुनर्गठन पर शेष राशियों का संविभाजन

पूँजीगत खंड के अंतर्गत ₹ 11,935.23 करोड़ तथा ऋण व अग्रिम के अंतर्गत ₹ 6,583.36 करोड़ सहित लोक लेखा शीर्ष के अंतर्गत ₹ 7,443.90 करोड़ की शेष राशि उत्तरवर्ती बिहार और झारखण्ड राज्यों के बीच, नवंबर 2000 से तत्कालीन बिहार राज्य के पुनर्गठन के लगभग दो दशकों के बाद भी संविभाजन किया जाना बाकी है।

अनुशंसा: *राज्य सरकार को दोनों उत्तरवर्ती राज्यों के बीच जमा एवं अग्रिमों के अंतर्गत शेषों के संविभाजन को शीघ्र निबटाने की आवश्यकता है।*

कंडिका 3.9

राजस्व आधिक्य और राजकोषीय घाटा पर प्रभाव

व्यय और राजस्व के गलत लेखांकन के परिणामस्वरूप ₹ 831.08 करोड़ के राजस्व आधिक्य की अत्योक्ति और राजकोषीय घाटे की न्यूनोक्ति हुई। राज्य की बकाया देनदारियों में भी ₹ 831.08 करोड़ की न्यूनोक्ति हुई।

कंडिका 3.11