

અધ્યાય-।
વિહંગાવલોકન

अध्याय 1

विहंगावलोकन

1.1 परिचय

इस प्रतिवेदन में सामान्य, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों के अंतर्गत आने वाले कुछ राज्य सरकार के विभागों के निष्पादन और अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आए मामलों को शामिल किया गया है। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को विधानमंडल के संज्ञान में लाना है। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से उम्मीद है कि कार्यकरी को सुधारात्मक कार्रवाई करने में मदद मिलेगी, साथ ही ऐसी नीतियां और निर्देशों को तैयार करने में मदद मिलेगी जिससे संगठनों के वित्तीय प्रबंधन में सुधार होगा और बेहतर प्रशासन में योगदान मिलेगा।

यह प्रतिवेदन तीन अध्यायों में निम्नानुसार तैयार की गई है:

अध्याय 1 में पिछले पांच वर्षों के दौरान व्यय के संक्षिप्त विहंगावलोकन के साथ लेखापरीक्षित विभागों की रूपरेखा, लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकार और क्षेत्राधिकार, लेखापरीक्षा की योजना और संचालन, महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों और विभिन्न लेखापरीक्षा परिणामों पर सरकार की प्रतिक्रिया जैसे निरीक्षण प्रतिवेदन, पृथक लेखापरीक्षा कंडिकाएं, निष्पादन लेखापरीक्षा (नि.ले.), लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर अनुवर्ती कार्रवाई, आदि शामिल हैं।

अध्याय 2 में झारखण्ड में राष्ट्रीय उद्यानों और वन्यजीव अभ्यारण्यों के संरक्षण पर निष्पादन लेखापरीक्षा से संबंधित अवलोकन शामिल हैं।

अध्याय 3 में राज्य सरकार के पांच विभागों¹ से संबंधित छः अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं शामिल हैं।

लेखापरीक्षित विभागों और लेखापरीक्षा क्षेत्र की रूपरेखा

बजट के अनुसार, झारखण्ड सरकार ने अपने विभिन्न विभागों/संगठनों से संबंधित 60 अनुदानों (2022-23 के दौरान) के अंतर्गत निधियाँ जारी की। झारखण्ड सरकार के 34 विभागों में से, जो महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आने वाले 29 विभाग सामान्य, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों के अंतर्गत आते हैं, जबकि अन्य पांच विभाग राजस्व क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं।

वित्त वर्ष 2018-19 से 2022-23 के दौरान इन 29 विभागों में व्यय के प्रवृत्ति तालिका 1.1 में दर्शाई गई है।

¹ (i) कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता (ii) पंचायती राज (iii) पथ निर्माण (iv) ग्रामीण विकास और (v) अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक और पिछड़ा वर्ग कल्याण।

तालिका 1.1: व्यय की प्रवृत्ति 29 विभागों में

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विभाग का नाम	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
1	वित्त	14,003.18	15,660.37	15,686.99	18,426.88	21,365.24
2	स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विकास	6,392.84	7,864.45	8,304.41	9,288.01	10,510.63
3	गृह, कारा एवं आपदा प्रबंधन	5,632.55	6,502.39	7,216.87	6,072.45	7,564.06
4	ग्रामीण विकास	4,708.14	4,868.98	6,018.08	5,665.54	4,968.95
5	महिला, बाल विकास एवं सामाजिक सुरक्षा	2,582.92	3,912.46	3,777.78	5,653.58	5,883.77
6	ऊर्जा	4,155.20	3,148.42	6,846.78	5,483.63	8,240.42
7	स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा और परिवार कल्याण	3,382.55	3,128.30	4,061.85	4,813.42	5,298.71
8	पथ निर्माण	4,098.29	3,921.38	3,491.79	3,432.41	3,737.86
9	कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता	1,667.69	2,611.77	1,646.90	3,363.04	2,720.88
10	शहरी विकास एवं आवास	1,986.42	2,559.20	2,912.09	2,463.06	2,703.72
11	उच्च एवं तकनीकी शिक्षा	1,583.84	1,918.40	1,665.10	1,728.17	1,859.50
12	जल संसाधन	1,883.63	1,722.65	1,421.55	1,586.05	1,766.15
13	अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण	1,547.94	1,378.32	1,188.34	1,445.96	3,309.94
14	खाद्य, सार्वजनिक वितरण एवं उपभोक्ता मामले	1,030.86	1,134.72	1,380.71	1,445.92	1,489.24
15	ग्रामीण कार्य	4,323.44	2,525.28	1,663.49	1,109.70	1,740.55
16	पंचायती राज	875.27	2,482.11	1,857.49	806.10	1,767.64
17	वन, पर्यावरण एवं जलवायु परिवर्तन	525.07	714.44	725.80	742.18	1,024.81
18	विधि	440.66	458.52	446.42	510.93	611.31
19	भवन निर्माण	496.32	549.55	256.68	429.08	626.31
20	उद्योग	314.59	276.47	220.09	288.79	385.96
21	श्रम, रोजगार, प्रशिक्षण और कौशल विकास	179.84	161.24	294.26	252.07	570.86
22	सूचना प्रौद्योगिकी एवं ई-गवर्नेंस	145.48	153.57	122.51	179.71	246.91
23	सूचना एवं जनसंपर्क	170.77	201.18	130.79	178.97	211.78

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विभाग का नाम	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
24	पर्यटन, कला, संस्कृति, खेल और युवा मामले	249.09	212.43	179.90	141.50	273.03
25	पेयजल एवं स्वच्छता	1,765.30	1,180.18	1,278.86	121.05	2,140.38
26	योजना एवं विकास	559.87	270.39	108.25	113.60	212.19
27	मंत्रिमंडल (चुनाव)	102.62	348.16	113.81	106.45	136.67
28	कैबिनेट सचिवालय और सतर्कता	178.05	178.02	185.18	218.57	336.12
29	व्यक्तिगत, प्रशासनिक सुधार और राजभाषा	50.32	54.29	60.41	71.20	81.02
योग		65,032.74	70,097.64	73,263.18	76,238.02	91,784.61

(स्रोत: विनियोग लेख 2018-19 से 2022-23)

1.2 लेखापरीक्षा - प्राधिकार

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा का प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 और 151 तथा सीएजी (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 (डीपीसी अधिनियम) से उद्धृत है। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक, डीपीसी अधिनियम की धारा² 13 के तहत राज्य सरकार के विभागों के व्यय की लेखापरीक्षा करती है। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक स्वायत्त निकायों का एकमात्र लेखापरीक्षक है, जिनकी लेखापरीक्षा डीपीसी अधिनियम की धारा 19 (2), 19 (3)³ और 20 (1)⁴ के अंतर्गत की जाती है। सरकार द्वारा समुचित वित्तपोषित अन्य स्वायत्त निकायों की लेखापरीक्षा भी नियंत्रक-महालेखापरीक्षक, डीपीसी अधिनियम की धारा⁵ 14 के अंतर्गत करती।

विभिन्न लेखापरीक्षा के लिए सिद्धांत एवं कार्यप्रणाली, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा और लेखा (संशोधन), विनियम 2020 और लेखापरीक्षा मानकों में वर्णित हैं।

² (i) राज्य की संचित निधि से सभी व्यय (ii) आकस्मिक निधि और लोक लेखा से संबंधित सभी लेनदेन और (iii) सभी व्यापार, विनिर्माण, लाभ और हानि लेखे, बैलेंस-शीट और अन्य सहायक लेखे (iv) सभी प्राप्तियां जो राज्य की संचित निधि में भूगतेय हैं।

³ संबंधित विधानों के प्रावधानों के अनुसार या जनहित में राज्य के राज्यपाल द्वारा अनुरोध के अनुसार राज्य विधानमंडल द्वारा या उसके तहत बनाए गए कानून के तहत स्थापित निगमों (जो कंपनियाँ नहीं हैं) के खातों की लेखापरीक्षा।

⁴ नियंत्रक-महालेखापरीक्षक तथा सरकार के बीच तय नियमों एवं शर्तों पर राज्यपाल के अनुरोध पर किसी भी निकाय अथवा प्राधिकरण के खातों की लेखापरीक्षा।

⁵ कई गैर-वाणिज्यिक स्वायत्त / अर्ध-स्वायत्त निकाय जो रोजगार सृजन, गरीबी उन्मूलन, साक्षरता का प्रसार, सभी के लिए स्वास्थ्य और रोगों की रोकथाम, पर्यावरण आदि की योजनाओं को लागू करने के लिए स्थापित हैं तथा पर्याप्त रूप से वित्तपोषित हैं उनकी लेखापरीक्षा का धारा 14 के तहत होती है।

1.3 लेखापरीक्षा की योजना और संचालन

निष्पादन लेखापरीक्षा (नि.ले.) और पृथक अनुपालन लेखापरीक्षा (अ.ले.) वार्षिक लेखापरीक्षा योजना (ए.ए.पी.) के अनुसार आयोजित की जाती हैं। पृथक अनुपालन लेखापरीक्षा के लिए इकाइयों का चयन शीर्ष इकाइयों, लेखापरीक्षा इकाइयों और कार्यान्वयन एजेंसियों के जोखिम मूल्यांकन के आधार पर किया जाता है जिसमें उनके वित्तीय महत्व के मामले, सामाजिक प्रासंगिकता, आंतरिक नियंत्रण प्रणालियाँ, पूर्व में गबन, दुर्विनियोजन कपट इत्यादि के मामलों के साथ-साथ पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के परिणाम शामिल होते हैं।

लेखापरीक्षा पूर्ण होने के पश्चात् इकाइयों के प्रमुखों को निरीक्षण प्रतिवेदन जारी की जाती है। प्राप्त जवाब के आधार पर, लेखापरीक्षा अवलोकनों को या तो निपटान किया जाता है या अनुपालन के लिए आगे की कार्रवाई की सलाह दी जाती है। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को पृथक अवलोकनों/ कंडिकाओं के रूप में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए आगे परिष्कृत किया जाता है। संसाधित किया जाता है। निष्पादन लेखापरीक्षा महत्वपूर्ण मुद्दों पर तैयार की जाती हैं। मुद्दों का चयन उपर्युक्त कार्यप्रणाली सादृश्य के अनुसार किया जाता है।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु सामग्रियों को अंतिम रूप देते समय विभागों द्वारा प्रस्तुत औपचारिक जवाबों पर सावधानीपूर्वक विचार किया जाता है। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत राज्य विधानमंडल के समक्ष रखे जाते हैं।

1.4 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2022-23 के दौरान, महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड द्वारा “झारखण्ड में राष्ट्रीय उद्यानों और वन्यजीव अभ्यारण्यों के संरक्षण” पर निष्पादन लेखापरीक्षा और 18 विभागों के अंतर्गत 496 इकाइयों का पृथक अनुपालन लेखापरीक्षा शामिल हैं।

1.5 लेखापरीक्षा पर सरकार की प्रतिक्रिया का अभाव

निरीक्षण प्रतिवेदनों पर सरकार की प्रतिक्रिया

महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड लेन-देन में नियमों और विनियमों के अनुपालन की जांच तथा निर्धारित नियमों और प्रक्रियाओं के अनुसार महत्वपूर्ण लेखाओं और अन्य अभिलेखों के संधारण में नियमितता को सत्यापित करने के लिए सरकारी विभागों की लेखापरीक्षा करता है। निरीक्षण के दौरान पाई गई महत्वपूर्ण अनियमितताएं एवं अन्य बिंदु, जिनका निपटान मौके पर नहीं होता है, निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) में शामिल किए जाते हैं। लेखापरीक्षा के बाद निरीक्षण किए गए कार्यालयों के प्रमुखों को निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किए जाते हैं तथा इसकी प्रतियाँ अगले उच्च अधिकारियों को प्रेषित की जाती है। महालेखाकार द्वारा गंभीर अनियमितताएं भी सरकार के संज्ञान में लाई जाती हैं।

लेखापरीक्षा एवं लेखा पर विनियम (संशोधन), 2020 के अनुसार, लेखापरीक्षित इकाई के प्रभारी अधिकारी, निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) का जवाब इसकी प्राप्ति के चार सप्ताह के अंदर भेजेंगे। महालेखाकार द्वारा किसी बड़ी अनियमितता⁶ की सूचना देने पर, सरकार तथ्यों का प्रथम दृष्टया सत्यापन करेगी और सूचना प्राप्त होने के तीन सप्ताह के भीतर तथ्यों की पुष्टि या खंडन करते हुए प्रारंभिक प्रतिवेदन महालेखाकार को भेजेगी। जहां प्रारंभिक प्रतिवेदन में सरकार द्वारा बड़ी अनियमितता के तथ्य से इनकार नहीं किया जाता है, सरकार प्रारंभिक प्रतिवेदन के दो महीने के भीतर, इसकी पुनरावृत्ति को रोकने के लिए की गई उपचारात्मक कार्रवाई और चूक के लिए जिम्मेदार लोगों के विरुद्ध की गई कार्रवाई को बताते हुए एक विस्तृत प्रतिवेदन महालेखाकार को भेजेगी।

इसके अलावा, झारखण्ड सरकार का वित्त विभाग भी ससमय सुधारात्मक कार्रवाई सुनिश्चित करने के लिए महालेखाकार द्वारा जारी निरीक्षण प्रतिवेदन पर त्वरित प्रतिक्रिया के लिए विभागों को समय-समय पर निर्देश जारी करता है।

विचाराधीन निरीक्षण प्रतिवेदनों की लंबित लेखापरीक्षा टिप्पणियों की निगरानी एवं उनके निपटान को सुलभ बनाने हेतु संबंधित विभाग के प्रधान सचिव/सचिव को निरीक्षण प्रतिवेदनों को लंबित दिखाती हुई एक छमाही प्रतिवेदन भेजी जाती है।

मार्च 2023 तक 29 विभागों को जारी किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों की एक विस्तृत समीक्षा से पता चला कि 5,440 निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित 40,242 कंडिकाएँ 31 मार्च 2024 (तालिका 1.2) तक उपयुक्त अनुपालन के अभाव में लंबित थे। इनमें से, 3,968 निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित 30,054 कंडिकाओं के संबंध में प्रारंभिक जवाब भी प्राप्त नहीं हुए थे।

**तालिका 1.2: 31 मार्च 2024 को बकाया नि.प्र. और कंडिकाएँ
(31 मार्च 2023 तक जारी)**

क्र. सं.	अवधि	बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों की सं.	बकाया कंडिकाओं की सं.
1	2022-23	400	5,442
2	1 वर्ष से 3 वर्ष	696	6,468
3	3 से 5 वर्ष	424	2,817
4	5 वर्ष से अधिक	3,920	25,515

इसके अलावा लेखापरीक्षा समितियाँ, जिसमें प्रधान सचिव/सचिव या/और प्रशासनिक विभागों के किसी भी नोडल अधिकारी और लेखापरीक्षा के प्रतिनिधि शामिल हैं, बकाया

⁶ प्रमुख अनियमितता का अर्थ है (क) लेखापरीक्षा में संदिग्ध भौतिक धोखाधड़ी या मिलीभगत या भ्रष्टाचार का दृष्टांत, या (ख) सार्वजनिक धन से जुड़ी गंभीर प्रकृति की अनियमितता, विशेष रूप से कुप्रबंधन, हानि, अपशिष्ट, निरर्थक व्यय या राजस्व की हानि, आंतरिक नियंत्रणों का गंभीर टूटना/उल्लंघन, आदि।

निरीक्षण प्रतिवेदन/कंडिका के शीघ्र निपटान के लिए समय-समय पर बैठक करते हैं। उच्चतम स्तर के अनुसरण के बावजूद, 2022-23 के दौरान लेखापरीक्षा समिति की कोई बैठक नहीं हो सकी।

यह सिफारिश की जाती है कि राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि (i) निर्धारित समय-सारणी के अनुसार निरीक्षण प्रतिवेदनों/कंडिकाओं के उत्तर भेजने में विफल रहने वाले अधिकारियों के विरुद्ध कार्रवाई (ii) नुकसान/बकाया अग्रिमों/अधिक भुगतान आदि की समयबद्ध तरीके से वसूली तथा (iii) प्रत्येक विभाग के लिए प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक लेखापरीक्षा समिति की बैठक के आयोजन के लिए एक प्रक्रिया की स्थापना सुनिश्चित की गई है।

प्रारूप प्रतिवेदनों/कंडिकाओं पर सरकार की प्रतिक्रिया

लेखापरीक्षा और लेखा पर विनियम (संशोधन) 2020 यह निर्धारित करता है कि भारत के नियंत्रक- महालेखापरीक्षक की प्रतिवेदन में शामिल किए जाने हेतु प्रस्तावित प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर प्रतिक्रिया छः सप्ताह के भीतर समर्पित की जानी चाहिए।

प्रारूप नि.ले./वि.वि.ले.प. की प्रारूप प्रतिवेदन और पृथक प्रारूप कंडिकाएँ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर ध्यान आकर्षित करने हेतु संबंधित विभागों के प्रधान सचिवों/सचिवों के साथ-साथ वित्त विभाग को अग्रेसर किए जाते हैं और उनसे निर्धारित समय के भीतर प्रतिक्रिया भेजने का अनुरोध किया जाता है। उनके व्यक्तिगत ध्यान में यह भी लाया जाता है कि भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, जो विधायिका के समक्ष रखे जाते हैं, में ऐसी कंडिकाओं को शामिल करने की संभावना को देखते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनकी टिप्पणियों को शामिल करना वांछनीय होगा।

इस प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन और छः अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाओं को नवंबर 2023 और जून 2024 के बीच संबंधित विभागों के प्रधान सचिवों/सचिवों और वित्त विभाग को भेजे गए थे। वन, पर्यावरण एवं जलवायु परिवर्तन विभाग से नि.ले. पर प्रतिक्रिया प्राप्त हुई थी, वहीं छः अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाओं के लिए प्रतिक्रिया प्राप्त⁷ नहीं हुआ है। जहां भी विभाग / लेखापरीक्षित इकाइयों की प्रतिक्रियाएं प्राप्त हुई हैं, उसे प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से समाहित किये गये हैं।

1.6 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक लेखा समिति द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर चर्चा

लोक लेखा समिति के आंतरिक कामकाज की प्रक्रिया के नियमों के अनुसार, नियंत्रक- महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल सभी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन/कंडिका

⁷ पथ निर्माण विभाग, ग्रामीण विकास विभाग, कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विभाग और अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग।

पर प्रशासनिक विभागों को स्वतः कार्रवाई शुरू करनी थी, भले ही लोक लेखा समिति (पीएसी) द्वारा उन्हें जांच के लिए लिया गया हो अथवा नहीं। विभागों को लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत पुनरीक्षित विस्तृत कार्रवाई नोट (एटीएन), जो उनके द्वारा की गई या की जाने वाली प्रस्तावित उपचारात्मक कार्रवाई को दर्शाता हो, को पीएसी को प्रस्तुत करना था।

वर्ष 2008-09 से 2020-21 के लिए सामान्य, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में 220 लेखापरीक्षा कंडिकाएँ हैं। इनमें से, पीएसी ने 110 कंडिकाओं पर चर्चा किया है और एक उप-कंडिका के संबंध में सिफारिश की है जिसके लिए की गई कार्रवाई संबंधी टिप्पणी गृह, कारा एवं आपदा प्रबंधन विभाग से प्राप्त नहीं हुआ है।

इसके अतिरिक्त, 2000-01 से 2007-08 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों जो अनुवर्ती कार्रवाई के लिए विभागों पर छोड़े गए थे, इनमें 201 लंबित कंडिकाएँ थी, जिनमें से 94 कंडिकाएँ पीएसी द्वारा चर्चा हेतु लिए गये थे। इसके विरुद्ध, लोक लेखा समिति ने सात कंडिका और आठ उप-कंडिका के संबंध में सिफारिशें की थीं, जिनमें से दो कंडिका और छः उप-कंडिका के संबंध में एटीएन प्राप्त हुई थी, जैसा कि तालिका 1.3 में वर्णित है।

तालिका 1.3: पीएसी चर्चा की स्थिति

स्थिति	वर्ष 2000-01 से 2007-08 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन	वर्ष 2008-09 से 2020-21 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन
बकाया लेखापरीक्षा कंडिकाओं की संख्या	201	220
पीएसी द्वारा चर्चा के लिए लिया गया	94	110
पीएसी चर्चा के लिए नहीं लिया गया	107	110
पीएसी द्वारा की गई सिफारिश	7 कंडिका और 8 उप-कंडिका	1 उप-कंडिका
प्राप्त की गई कार्रवाई संबंधी टिप्पण	2 कंडिका और 6 उप-कंडिका	शून्य
विभाग द्वारा की गई कार्रवाई	2 कंडिका और 6 उप-कंडिका	शून्य

1.7 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकन

इस प्रतिवेदन में एक निष्पादन लेखापरीक्षा और छः अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएँ शामिल हैं।

निम्नलिखित कंडिकाओं में महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर संक्षेप में चर्चा की गई है:

झारखण्ड में राष्ट्रीय उद्यानों और वन्यजीव आश्रयणीयों के संरक्षण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

जंगली जानवरों, पक्षियों और पौधों तथा उनसे संबंधित मामलों को संरक्षण प्रदान करने के उद्देश्य से भारत सरकार ने वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 लागू किया। वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम राज्य सरकार को पर्याप्त पारिस्थितिक, जीव-जंतु, पुष्प, भू-आकृति विज्ञान, प्राकृतिक या प्राणी विज्ञान संबंधी महत्व के किसी भी क्षेत्र को वन्यजीव या उसके पर्यावरण की सुरक्षा, प्रसार या विकास के लिए राष्ट्रीय उद्यान या वन्यजीव आश्रयणी घोषित करने का अधिकार देता है। वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम के अंतर्गत इन्हें संरक्षित क्षेत्र कहा जाता है।

झारखण्ड में 11 वन्यजीव आश्रयणी और एक राष्ट्रीय उद्यान (बेतला राष्ट्रीय उद्यान) है। इसके अतिरिक्त, एक बाघ अभयारण्य (पलामू ब्याघ्र आरक्ष) और एक हाथी अभयारण्य (सिंहभूम हाथी अभयारण्य) भी है।

वर्ष 2018-19 से 2022-23 की अवधि के लिए “झारखण्ड में राष्ट्रीय उद्यानों और वन्यजीव आश्रयणीयों के संरक्षण” पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा आयोजित की गई, ताकि योजना और वित्त पोषण की पर्याप्तता; संरक्षित क्षेत्रों के प्रबंधन के लिए अपनाए गए उपायों और आंतरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र की प्रभावकारिता का आकलन किया जा सके। निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए प्रासंगिक अधिनियमों, नियमों, मार्गदर्शिकाओं और प्रकाशनों को मानक के रूप में लिया गया।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा पर आधारित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे संक्षेप में दिए गए हैं:

जैसा कि वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 के अंतर्गत अपेक्षित है, राज्य सरकार संरक्षित क्षेत्रों के अंदर व्यक्तियों या समुदायों के विद्यमान अधिकारों का निपटान नहीं कर सकी, जिससे संरक्षित क्षेत्रों के संरक्षण और सुरक्षा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। इसके परिणामस्वरूप 12 संरक्षित क्षेत्रों में से 11 के लिए अंतिम अधिसूचनाएं (आश्रयणीयों के क्षेत्र की सीमाओं को निर्दिष्ट करते हुए) उनकी प्रारंभिक अधिसूचनाओं की तिथि (मई 1976 और अगस्त 1991 के बीच) से 32 से 47 वर्षों तक, मार्च 2024 तक निर्गत नहीं की गई।

[कंडिका 2.2.1]

12 संरक्षित क्षेत्रों में से 11 के लिए 2001-02 से लेकर अब तक की पूरी अवधि को शामिल करने वाली प्रबंधन योजना (एमपी) तैयार नहीं की गई थी और मार्च 2023 तक अंतराल दो से 19 वर्षों के बीच था। एक संरक्षित क्षेत्र (तोपचांची वन्यजीव आश्रयणी) के लिए एमपी बिल्कुल तैयार नहीं था।

इसके अलावा, 2018-23 के दौरान संरक्षित क्षेत्रों में जल निकायों के निर्माण, विरल वनों का वनीकरण और अवांछित खरपतवारों को हटाने की गतिविधियां जल स्रोतों के मानचित्रण, सर्वेक्षण और आवश्यकता के आकलन के बिना ही शुरू की गईं, जैसा कि अनुमोदित प्रबंधन योजना में सुझाव दिया गया है।

[कंडिकाएँ 2.2.2 एवं 2.2.3]

हाथियों द्वारा अपने निवास क्षेत्र के विभिन्न भागों के बीच आवागमन के लिए उपयोग किए जाने वाले प्रवास मार्गों और गलियारों का संरक्षण, इस प्रजाति के अस्तित्व के लिए आवश्यक है। हाथी परियोजना मार्गदर्शिका में प्रत्येक हाथी अभ्यारण्य के वैज्ञानिक प्रबंधन के लिए एक परिप्रेक्ष्य प्रबंधन योजना तैयार करने की परिकल्पना की गई है। परिप्रेक्ष्य प्रबंधन योजना के आधार पर एक व्यापक योजना (पांच वर्षों के लिए) तैयार की जानी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सिंहभूम हाथी अभ्यारण्य का प्रबंधन एक व्यापक योजना के माध्यम से नहीं किया जा रहा था, जिससे कोर और बफर दोनों क्षेत्रों की एक समान समन्वित तरीके से देखरेख की जा सके, ताकि जंगली हाथियों को उनके प्राकृतिक आवासों में संरक्षित और सुरक्षित रखा जा सके।

[कंडिका 2.2.5]

भारत सरकार ने झारखण्ड में सभी 12 संरक्षित क्षेत्रों को आच्छादित करते हुए नौ पारिस्थितिक-संवेदनशील क्षेत्र अधिसूचित किए थे (मार्च 2012-अगस्त 2019) अधिसूचनाओं के अनुसार, राज्य सरकार को ईएसजेड की अधिसूचना की तारीख से दो वर्ष के अंदर प्रत्येक ईएसजेड के लिए क्षेत्रीय मास्टर प्लान तैयार करना और अनुमोदित करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी संवेदनशील क्षेत्र के क्षेत्रीय मास्टर प्लान तीन से 11 वर्षों (मार्च 2023 तक) से अधिक समय बीतने के बावजूद तैयार नहीं किए गए थे।

[कंडिका 2.2.6]

नमूना जांचित छः प्रमंडल वर्ष 2018-23 के दौरान ₹ 397.86 करोड़ की उपलब्ध निधियों में से ₹ 41.22 करोड़ (10 प्रतिशत) का उपयोग नहीं कर सके, जिसका मुख्य कारण वनरोपण, मृदा संरक्षण, वन्यजीव संरक्षण, क्षमता निर्माण आदि योजनाओं का क्रियान्वयन न होना था।

[कंडिका 2.3.2]

पलामू टाइगर कंजर्वेशन फाउंडेशन (पीटीसीएफ) मैनुअल के अनुसार, मुख्य वन संरक्षक एवं क्षेत्र निदेशक, पलामू बाघ अभ्यारण्य और प्रमंडलीय वन अधिकारियों (कोर और बफर क्षेत्र) द्वारा तीन बैंक खाते संचालित किए जाने थे और प्रत्येक बैंक खाते के लिए अलग-अलग रोकड़ बही रखी जानी थी। हालाँकि, जुलाई 2023 तक पीटीसीएफ अनुज्ञेय तीन बैंक खातों के स्थान पर आठ बैंक खातों का संचालन कर रहा था और निर्धारित

अनुसार दैनिक लेनदेन को अभिलेखित करने के लिए रोकड़ पंजी भी संधारित नहीं की जा रही थी।

[कंडिका 2.3.3]

विभाग ने संरक्षित क्षेत्रों की पारिस्थितिकी पर प्रतिकूल प्रभाव डालने वाली बाह्य गतिविधियों को प्रतिबंधित करने के लिए डिफरेंशियल ग्लोबल पोजिशनिंग सिस्टम सर्वेक्षण के आधार पर सीमा स्तंभों के निर्माण के माध्यम से संरक्षित क्षेत्रों की सीमाओं को सुदृढ़ करना सुनिश्चित नहीं किया। इसके अलावा, सीमा स्तंभों का निर्माण न होने के कारण संरक्षित क्षेत्र की भूमि पर अतिक्रमण की संभावना से भी इनकार नहीं किया जा सकता।

[कंडिका 2.4.1.1]

गश्त के लिए कुशल कार्मिकों की अनुपस्थिति, वाहनों की कमी तथा निर्बाध संचार सुनिश्चित करने के लिए वायरलेस तंत्र के अभाव के कारण, संरक्षित क्षेत्रों में उचित गश्त सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

12 में से 10 संरक्षित क्षेत्रों में विद्यमान निगरानी टावरों में गश्ती कर्मियों की नियमित तैनाती या गश्ती शिविर के रूप में उनके उपयोग के लिए उचित बुनियादी सुविधाएं नहीं थीं।

[कंडिका 2.4.1.2]

अग्रिमपंक्ति कर्मचारी (वन प्रक्षेत्र अधिकारी, वनपाल और वनरक्षी) की 49 प्रतिशत कमी से संरक्षित क्षेत्रों के प्रबंधन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। इसके अलावा, मौजूदा कर्मचारियों का कौशल विकास सुनिश्चित नहीं किया गया था और इस प्रकार संरक्षित क्षेत्रों का प्रबंधन ऐसे कर्मचारियों द्वारा किया जा रहा था जिनमें वन्यजीव प्रबंधन पर विशेष कौशल की कमी थी।

[कंडिका 2.4.1.3]

नमूना जांचित प्रमंडलों में अपराध प्रबंधन प्रभावी नहीं था, क्योंकि अभियोजन प्रतिवेदन न्यायालय में प्रस्तुत करने में विलम्ब था, अपराध क्षेत्रों के मानचित्रण का अभाव था, पुलिस और समीपवर्ती वन प्रमंडलों के साथ सूचना साझा नहीं की गई थी तथा जल्द वस्तुओं की सूची का भी रखरखाव नहीं किया गया था।

[कंडिका 2.4.1.4]

नमूना जांचित प्रमंडलों ने भारतीय वन सर्वेक्षण द्वारा भेजी गई आग की चेतावनियां और उनके विरुद्ध की गई कार्रवाई के आंकड़ों को संकलित नहीं किया। 52 प्रतिशत क्षेत्रों के उच्च अग्नि संभावित क्षेत्र में आने के बावजूद, प्रमंडलों ने वार्षिक अग्नि प्रबंधन योजनाएं तथा अग्नि प्रभावित क्षेत्रों के लिए पुनर्स्थापन योजनाएं तैयार नहीं कीं।

नमूना जांचित प्रमंडलों ने 2018-23 के दौरान अग्निशमन उपकरणों की आवश्यकता का आकलन नहीं किया था या अग्निशमन दस्ते में तैनात स्थानीय लोगों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था नहीं की थी, जैसा कि वन अग्नि पर राष्ट्रीय कार्य योजना 2018 में परिकल्पित किया गया था।

[कंडिका 2.4.2]

2017 की तुलना में 2021 में संरक्षित क्षेत्रों में वृक्षों से आच्छादित क्षेत्र में 2.60 प्रतिशत की कमी आई, जबकि खाली जमीन और निर्माण क्षेत्र में क्रमशः 13.51 प्रतिशत और 22.35 प्रतिशत की वृद्धि हुई, जिसका मुख्य कारण पारिस्थितिकी-संवेदनशील क्षेत्रों में क्षेत्रीय मास्टर प्लान का कार्यान्वयन न करना और अपर्याप्त सुरक्षा और संरक्षण उपाय हैं।

[कंडिका 2.4.3.1]

झारखण्ड के संरक्षित क्षेत्रों में समग्र वन्यजीव आबादी में पिछले कुछ वर्षों में कोई सुधार नहीं हुआ है, जिसका मुख्य कारण संरक्षित क्षेत्रों पर जैविक दबाव को कम करके जंगली जानवरों के लिए अछूते स्थान का निर्माण न करना, मांसाहारियों के लिए शिकार के आधार की कमी, शाकाहारी जानवरों के लिए अपर्याप्त चारागाह और वन्यजीव जीवों के लिए अनुकूल वातावरण का अभाव है। वन्यजीवों की आबादी 2017-18 में 20,028 से घटकर 2020-21 में 19,882 हो गई। पिछले वर्षों की तुलना में वन्यजीव आबादी में 2018-19 में 38 प्रतिशत (7,660 की कमी) और 2020-21 में 64 प्रतिशत (7,778 की वृद्धि) का व्यापक उतार-चढ़ाव दर्शाता है कि विभाग ने वैज्ञानिक जनगणना तंत्र नहीं अपनाया था।

[कंडिका 2.4.3.2]

मध्य एशियाई फ्लाइंग के प्रवासी मार्ग पर एक महत्वपूर्ण आर्द्रभूमि, उधवा झील पक्षी अभयारण्य (अगस्त 1991 में अधिसूचित) का विकास, वर्ष भर झीलों में एक समान जल स्तर बनाए रखने के लिए आवश्यक अवसंरचना के निर्माण न होने के कारण खतरे में पड़ गया था।

[कंडिका 2.4.3.3]

वर्ष 2000 से 2005 के बीच पीटीआर में 34 से 46 बाघ थे जो लगातार कम होते गए और 2022 में केवल एक बाघ पाया गया। इसी प्रकार, पीटीआर में अनुमानित शिकार आधार 2012-13 में 85,666 से घटकर 2022-23 में 4,411 हो गया, जो बाघों की संख्या में कमी के पीछे प्रमुख कारणों में से एक था। इस प्रकार, पीटीआर में बाघों की आबादी विलुप्त होने के कगार पर है।

कोर/क्रिटिकल क्षेत्र के अंदर स्थित आठ गांवों में से छः के लिए स्वैच्छिक पुनर्वास प्रस्ताव, जो पीटीआर पर अलग-अलग स्तर का जैविक दबाव डाल रहे हैं, सितंबर 2023 तक भारत सरकार को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

MSTRiPES (बाघों के लिए निगरानी प्रणाली: गहन संरक्षण और पारिस्थितिक स्थिति), अक्टूबर 2020 से पीटीआर द्वारा संचालित एक ऑनलाइन एप्लीकेशन प्रणाली, पीटीआर के बेहतर प्रबंधन के लिए इष्टतम रूप से उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि डेटाबेस में बाघों के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रूप से देखे जाने, जल संसाधनों, पशु मृत्यु दर, मानव प्रभाव और अपराधों की स्थिति, मांसाहारी और बड़े खुर वाले जानवरों के उपलब्धता, संरक्षित क्षेत्र पर मानवजनित प्रभावों, जंगली जानवरों के हमलों और फसल/संपत्ति के नुकसान इत्यादि का विश्लेषण करने के लिए स्थल की तस्वीरों से संबंधित आंकड़े संधारित नहीं थे।

[कंडिका 2.4.3.4]

जंगली जानवरों के लिए बचाव एवं पुनर्वास केंद्र-सह-बाड़े 12 संरक्षित क्षेत्रों में से केवल चार में ही मौजूद थे। इसके अलावा, प्रयोगशालाओं की अनुपस्थिति और पशु चिकित्सकों की स्थायी तैनाती न होने के कारण इन केंद्रों में उचित स्वास्थ्य देखभाल सुविधाएं नहीं थीं।

[कंडिका 2.4.4.1]

पर्यावरण अनुकूल पर्यटन अवसंरचना के विकास तथा स्थानीय लोगों के लिए रोजगार के अवसर सृजित करने के लिए पारिस्थितिकी-पर्यटन योजना, 10 संरक्षित क्षेत्रों में तैयार नहीं की गई, जिनमें 145.39 वर्ग किलोमीटर का पारिस्थितिकी-पर्यटन क्षेत्र चिह्नित किया गया था। छः संरक्षित क्षेत्रों में पारिस्थितिकी-पर्यटन को संरक्षित क्षेत्रों की वहन क्षमता, यात्रा के विशिष्ट स्थानों, यात्रा मार्गों और यात्रा के साधनों के संबंध में किसी भी अभिलेख/दस्तावेज के बिना ही लागू किया जा रहा था।

[कंडिका 2.4.6.1]

वन्यजीवों और जैव-विविधता की रक्षा करने तथा गांवों में पारिस्थितिकी विकास गतिविधियों को शुरू करने के लिए, संरक्षित क्षेत्रों में और उसके आसपास के 1,412 गांवों में से केवल 571 (40 प्रतिशत) में ही पारिस्थितिकी विकास समिति (ईडीसी) का गठन किया गया था। 571 ई.डी.सी. में से, 429 ई.डी.सी. ने 2016-20 के दौरान सूक्ष्म-योजनाएँ तैयार कीं, जिनमें से जुलाई 2023 तक 299 योजनाओं को संबंधित वन संरक्षक द्वारा अनुमोदित किया गया।

[कंडिका 2.4.7.1 एवं 2.4.7.2]

विभाग 2021-22 से वार्षिक लक्ष्य और आउटपुट/परिणाम संकेतक दिखाकर परिणाम बजट तैयार कर रहा है। वनरोपण एवं मृदा संरक्षण, वन अग्नि प्रबंधन और सीमाओं के सुदृढ़ीकरण की योजनाओं के लिए वार्षिक लक्ष्य निर्धारित किए गए। हालांकि, अन्य

योजनाओं जैसे वन्यजीव संरक्षण एवं अपराध नियंत्रण, पारिस्थितिकी-पर्यटन, हाथी परियोजना, ब्याघ्र परियोजना, प्रशिक्षण, प्रचार, अनुसंधान एवं मूल्यांकन आदि के लिए वार्षिक लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए थे। इस प्रकार, इन योजनाओं के प्रदर्शन का मूल्यांकन प्रस्तावित परिणामों के आधार पर नहीं किया जा सका, जिससे सतत विकास लक्ष्य (एसडीजी) 15 की उपलब्धि सुनिश्चित हो सके, जो “भूमि पर जीवन” से संबंधित है।

[कंडिका 2.5.1]

प्रबंधन योजना संबंधी मार्गदर्शिका में सभी प्रबंधन गतिविधियों, समस्याओं, उनके परिमाण और घटनाओं के विवरण को अभिलेखित करने के लिए नियंत्रण प्रपत्र बनाए रखने की परिकल्पना की गई है। प्रबंधन गतिविधियों की प्रगति पर नज़र रखने के लिए संरक्षित क्षेत्रों में संरक्षित क्षेत्र (पीए) बुक और रेंज बुक बनाए रखी जानी चाहिए। पर्यावास प्रवृत्तियों, प्राकृतिक और मानव प्रेरित प्रभावों और प्रबंधन की दक्षता के मूल्यांकन के लिए कम्पार्टमेंट हिस्ट्री भी प्रतिवर्ष तैयार किया जाना है। किसी भी संरक्षित क्षेत्र ने संरक्षित क्षेत्रों की गतिविधियों और उनके पारिस्थितिकी तंत्र पर पड़ने वाले प्रभावों की निगरानी के लिए इन आवश्यक अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया।

[कंडिका 2.5.3]

प्रबंधन योजनाएं पुराने शोध आंकड़े और जानकारी के आधार पर तैयार की गईं। यद्यपि प्रबंधन योजना ने महत्वपूर्ण विषयों पर मानक ज्ञान में सुधार के लिए अनुसंधान आधार को मजबूत करने का प्रस्ताव रखा, लेकिन न तो अनुसंधान अधिकारी किसी भी संरक्षित क्षेत्र में नियोजित थे और न ही 2018-23 के दौरान कोई शोध गतिविधि शुरू की गई थी।

[कंडिका 2.5.4]

अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएँ

सड़क चौड़ीकरण के लिए भूमि के अधिग्रहण हेतु, जिला भू-अर्जन पदाधिकारी को अतिरिक्त निधि प्रदान करने में विभाग की असमर्थता और निर्धारित समय के भीतर भू-अर्जन की प्रक्रिया को पूरा करने हेतु, कार्यपालक अभियंता तथा जिला भू-अर्जन पदाधिकारी के बीच समन्वय की कमी के परिणामस्वरूप, ₹ 19.15 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ

[कंडिका 3.1.1]

दामोदर और गवई नदियों पर दो पुलों के निर्माण पर हुए ₹ 15.09 करोड़ का व्यय निष्फल रहा, क्योंकि निर्माण कार्य पूरा होने के बाद भी इसे उपयोग में नहीं लाया जा सका, क्योंकि पहुँच पथों के निर्माण के लिए आवश्यक भूमि का अधिग्रहण नहीं किया जा सका था।

[कंडिका 3.1.2]

बोकारो जिले के चंदनकियारी प्रखण्ड में एक मॉल के लिए निर्मित भवन का उपयोग नहीं किया जा सका, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.09 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

[कंडिका 3.1.3]

वेब-आधारित लेखांकन प्रबंधन प्रणाली के गैर-कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप ₹ 1.77 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

[कंडिका 3.1.4]

जनवरी और जून 2014 के बीच ₹ 3.67 करोड़ की लागत से निर्मित 16 शीतागार और छंटाई श्रेणीकरण सुविधाओं को चालू नहीं किया गया, जिससे व्यय निष्फल रहा।

[कंडिका 3.1.5]

पूर्वी सिंहभूम जिले के धालभूमगढ़ प्रखण्ड में 50 बिस्तरों वाले ग्रामीण अस्पताल भवन के निर्माण पर ₹ 1.55 करोड़ का व्यय निष्फल रहा, क्योंकि इसके निर्माण के तीन वर्ष से अधिक समय के पश्चात भी अस्पताल का संचालन नहीं हुआ।

[कंडिका 3.1.6]