कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

राज्य की राजकोषीय स्थिति

मुद्रास्फीति हेतु गणना करने के बावजूद और सकल राज्य घरेलू उत्पाद (स.रा.घ.उ.) के *प्रतिशत* के रूप में भी राजस्व प्राप्तियाँ, राजस्व व्यय, और पूँजीगत व्यय 2012-13 से 2016-17 में बेहतर हुई हैं।

कंडिका 1.1.1

राज्य ने बजट अनुमान 2016-17 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 है। लेखापरीक्षा आकलन ने आगे उद्घटित किया कि राजस्व आधिक्य, राजकोषीय घाटा और ऋण:स.रा.घ.उ. अनुपात लेखाओं में वर्णित से भी ज्यादा प्रतिकूल थे।

कंडिका 1.1.2

झारखण्ड सरकार का प्राथमिक घाटा ₹1,015 करोड़ (2012-13) से बढ़कर 2016-17 के दौरान ₹6,020 करोड़ हो गया जो इंगित करता है कि गैर-ऋण प्राप्तियाँ राज्य के प्राथमिक व्यय को पूरा करने के लिये पर्याप्त नहीं थी।

कंडिका 1.1.2.2

संसाधनों का जुटाव

राजस्व प्राप्तियाँ (₹47,054 करोड़) पिछले वर्ष (₹40,638 करोड़) से ₹6,416 करोड़ (15.8 *प्रतिशत*) बढ़ीं जो बजट अनुमानों (₹55,746 करोड़) से कम था।

राजस्व व्यय (₹45,089 करोड़) 2015-16 से ₹8,536 करोड़ (23 *प्रतिशत*) तक बढ़ा जो बजट अनुमानों (₹48,762 करोड़) से कम था।

पूँजीगत व्यय (₹10,861 करोड़) 2015-16 से ₹2,702 करोड़ (33 *प्रतिशत*) तक बढ़ा जो बजट अनुमानों (₹10,992 करोड़) से कम था।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को बजट बनाने के उपक्रम को तर्कसंगत बनाना चाहिये ताकि बजट अनुमान और वास्तविक के बीच कायम अंतर समाप्त हो।*

कंडिका 1.1.3

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा और अनुशंसाओं का सारांश

श्रम सेस

वित्त लेखे के अनुसार 2008-09 से 2016-17 के बीच सरकारी परियोजनाएँ कार्यान्वित करने वाले संवेदकों से श्रम सेस के रूप में ₹312.90 करोड़ संग्रहित किया गया। संग्रहित सेस को श्रमिक कल्याण बोर्ड को अंतरित नहीं किया गया (फरवरी

2018) जिससे संबद्ध वर्षों के दौरान राज्य के राजस्व आधिक्य में वृद्धि और राजकोषीय घाटे में कमी दर्ज हुई।

श्रमिक कल्याण बोर्ड को श्रम सेस का अंतरण नहीं किये जाने से न केवल सेस संग्रहण का उद्देश्य विफल रहा बल्कि उस सीमा तक यह सरकारी दायित्व भी बना।

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

कंडिका 1.3.5

लोक व्यय की पर्याप्तता

कुल व्यय से विकास व्यय एवं आर्थिक व्यय का अनुपात सामान्य श्रेणी के राज्यों के औसत से ज्यादा था। तथापि, शिक्षा प्रक्षेत्र व्यय एवं स्वास्थ्य प्रक्षेत्र व्यय सामान्य श्रेणी के राज्यों के इन पर किये गये व्यय से कम थे।

कंडिका 1.7.1

सिंचाई परियोजनाओं के वित्तीय परिणाम

13$^{वें}$ और 14$^{वें}$ वित्त आयोगों ने सिंचाई परियोजनाओं के वाणिज्यिक व्यावहारिकता के मूल्यांकन हेतु इनपर लागत वसूली दर निर्धारित किया था। तथापि, जैसा कि राज्य के वित्त लेखे से उद्घाटित हुआ कि किसी भी सिंचाई योजना को वाणिज्यिक घोषित नहीं किया गया।

वित्त लेखे के परिशिष्ट VIII (i) के अनुसार 2016-17 के अंत तक झारखण्ड में ₹1,707.49 करोड़ के कुल पूँजीगत परिव्यय के साथ 42 सिंचाई परियोजनाएँ हैं, जिसमें से ₹1,543.47 करोड़ इन परियोजनाओं के कार्यचालन व्यय और रखरखाव शुल्कों पर खर्च किया गया। 2016-17 के दौरान, इन परियोजनाओं से राजस्व के रूप में ₹62.19 करोड़ प्राप्त हुए।

अनुशंसा: *राज्य सरकार वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के अनुसार लागत वसूली हेतु सिंचाई परियोजनाओं को वाणिज्यिक घोषित करने के लिये उपायों की शुरूआत कर सकती है।*

कंडिका 1.8.1

अपूर्ण परियोजनायें

अपूर्ण कार्य पर निधियों का अवरोध व्यय की गुणवत्ता पर नकारात्मक प्रभाव डालता है। लोक निर्माण विभाग के पास 280 अपूर्ण परियोजनायें थीं जिन्हें मार्च 2017 तक पूरा किया जाना था। 31 मार्च 2017 तक इन परियोजनाओं पर ₹4,777.52 करोड़ खर्च हो चुके थे।

अनुशंसा: *राज्य के लोक निर्माण विभाग को परियोजनाओं को समय से पूरा किया जाना सुनिश्चित करने हेतु एक क्रियाविधि विकसित करनी चाहिए।*

कंडिका 1.8.2

निवेश, ऋण व अग्रिमों पर प्रतिफल

2012-17 के दौरान राज्य सरकार ने सरकार के लिये गये उधार लागत और कार्यशील सा.क्षे.उ. में निवेश पर प्रतिफल के बीच अंतर के कारण ₹55.43 करोड़ का अनुमानित नुकसान वहन किया। अकार्यशील सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों पर निवेश का प्रतिफल नहीं आंका जा सकता।

यह भी कि, विगत तीन वर्षों में राज्य सरकार ने सरकार के लिये गये उधार लागत और विगत तीन वर्षों में दिये गये ऋण के बीच अंतर के कारण ₹709 करोड़ का अनुमानित नुकसान वहन किया।

अनुशंसा: *राज्य सरकार को ऐसी कंपनियों जिनका वित्तीय प्रदर्शन पूँजी के उधार लागत को भी पूरा नहीं कर पाता में निवेश की समीक्षा करने की आवश्यकता है।*

कंडिका 1.8.3 व 1.8.4

ह्रास निधि

12$^{वें}$ वित्त आयोग की अनुशंसाओं का अनुसरण करते हुए राज्य ने बैंकों के ऋणों, राष्ट्रीय अल्प बचत निधि इत्यादि पर दायित्व सहित सभी ऋणों के परिशोधन के लिये 2016-17 में एक ह्रास निधि सृजित किया।

ह्रास निधि हेतु ₹282.65 करोड़ की न्यूनतम आवश्यकता के विरुद्ध, झारखंड सरकार ने 2016-17 के दौरान बजट में ₹200 करोड़ का प्रावधान किया। तथापि, निधि में बजट प्रावधान के बावजूद 2016-17 में कोई राशि अंतरित नहीं किया गया।

अनुशंसा: *झारखंड सरकार को बारहवें वित्त आयोग के अनुशंसा का अनुसरण करना चाहिये और ऋणों के परिशोधन हेतु ह्रास निधि में आवश्यक राशियाँ अंतरित करनी चाहिये।*

कंडिका 1.9.3

राज्य आपदा मोचन निधि (रा.आ.मो.नि.)

मार्च 2017 तक रा.आ.मो.नि. में ₹1,259.21 करोड़ का अंतिम शेष था। रा.आ.मो.नि. दिशानिर्देश 2010 के कंडिका 19 एवं 20 के अनुसार, राज्य कार्यकारी समिति द्वारा निधि के अंतर्गत राशियों का (क) केन्द्र सरकार दिनांकित प्रतिभूतियाँ (ख) ऑक्शण्ड ट्रेजरी बिल्स तथा (ग) ब्याज अर्जित करनेवाले जमा और अनुसूचित वाणिज्यिक बैंको में जमा प्रमाणपत्र में निवेश किया जाना चाहिए। तथापि, सरकार ने दिशानिर्देश के अनुसार कार्य नहीं किया।

तथापि, झारखण्ड सरकार ने रा.आ.मो.नि. को इसके सृजन के समय से ही किसी ब्याज का भुगतान नहीं किया जिससे 2010-17 की अवधि के दौरान लागू ब्याज की दरों पर गणना अनुसार ₹403.63 करोड़ परिकलित होती है; अतः मार्च 2017 के अंत तक इसने उस सीमा तक एक दायित्व सृजित कर दिया। 2016-17 के दौरान भुगतान न किया गया ब्याज ₹74.50 करोड़ था।

अनुशंसा: *राज्य को इस निधि के अंतर्गत पड़ी विशाल राशि को दिशानिर्देशों के अनुसार निवेश करना चाहिए।*

कंडिका 1.9.4

प्रत्याभूतियों की स्थिति - आकस्मिक दायित्व

12$^{वें}$ वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार, झारखण्ड सरकार को वर्ष के प्रारंभ में बकाया प्रत्याभूतियों के 0.50 *प्रतिशत* न्यूनतम वार्षिक अंशदान के साथ प्रत्याभूति ऋणमुक्ति निधि (प्रत्या.ऋ.नि.) गठित करना था। तथापि, राज्य सरकार ने प्रत्याभूति ऋणमुक्ति निधि सृजित नहीं किया है।

इस प्रकार, झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड द्वारा खरीदे गये बिजली के लिये दामोदर घाटी निगम को ₹157.15 करोड़ के बकाया प्रत्याभूति के संदर्भ में, झारखण्ड सरकार ने प्र.ऋ.नि में 2005-06 (12$^{वें}$ वित्त आयोग के प्रारंभ) से 2016-17 की अवधि से संबंधित ₹6.32 करोड़ का अंतरण नहीं किया। उपर दर्शाए गए ₹6.32 करोड़ में से ₹0.79 करोड़ 2016-17 का है।

2016-17 के दौरान कोई भी प्रत्याभूति न तो दी गयी या न रद्द की गयी।

अनुशंसा: *राज्य सरकार को 12$^{वें}$ वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार प्रत्याभूति ऋणमुक्ति निधि का सृजन तथा संचालन करना चाहिए।*

कंडिका 1.9.5

बचत

19 अनुदानों से संबंधित 23 मामलों में ₹9,979.81 करोड़ (74 *प्रतिशत*) का बचत हुआ। इन मामलों में, बचत ₹100 करोड़ से अधिक और अनुदान का 20 *प्रतिशत* या उससे अधिक हुआ।

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

अनुशंसा: *वित्त विभाग को क्षेत्रीय इकाइयों से वास्तविक आवश्यकता के आधार पर उचित बजटीकरण सुनिश्चित करना चाहिये। 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

2016-17 के दौरान 52 अवसरों पर आकस्मिकता निधि से ₹382.07 करोड़ राशि के अग्रिम राशि आहरित किये गये जिसमें से, 22 अवसरों पर कुल ₹348.52 करोड़ की राशि ऐसे व्यय की पूर्ति के लिये आहरित किये गये जो न तो अप्रत्याशित और न ही आकस्मिक प्रकृत्ति के थे।

अनुशंसा: *राज्य सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि आकस्मिकता निधि से अत्यावश्यक एवं अप्रत्याशित प्रकृत्ति के व्यय की पूर्ति के अलावा कोई अग्रिम आहरित नहीं किये जाते हैं।*

कंडिका 2.4.4

प्रावधानों से अधिक व्यय के नियमन की आवश्यकता

2001-02 से 2016-17 के दौरान प्रावधानों से ₹2,749.87 करोड़ आधिक्य व्यय को भारत के संविधान की अनुच्छेद 205 के अंतर्गत नियमन की आवश्यकता है।

अनुशंसा: *आधिक्य व्यय के सभी विद्यमान मामलों को यथाशीघ्र विनियमित किया जाना चाहिए तथा भविष्य में अप्रत्याशित एवं अत्यावश्यक प्रकृति, जहाँ कि व्यय सिर्फ आकस्मिकता निधि से होना चाहिए, को छोड़कर इस प्रकार के व्यय को पूर्णत: बंद किया जाये।*

कंडिका 2.4.5

व्यय का वेग

29 शीर्षों में ₹9,977.08 करोड़ के कुल व्यय के विरुद्ध वर्ष 2016-17 की अंतिम तिमाही में ₹6,966.05 करोड़ (69.82 *प्रतिशत*) का व्यय किया गया। इसमें से, ₹3,970.49 करोड़ (कुल व्यय का 39.80 *प्रतिशत*) का व्यय झारखण्ड बजट नियमावली के प्रावधानों से बचते हुए माह मार्च 2017 में 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 2015-16 तक आहरित सहायता अनुदान विपत्रों के विरुद्ध ₹29,449.52 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्र (उ.प्र.प.) 31 मार्च 2017 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 चाहिए जिसके अन्दर प्रशासनिक विभाग, जिन्होंने अनुदान जारी किया है, अनुदान आदेश में तय समयसीमा*

से परे लंबित सभी उ.प्र.प. प्राप्त करें और यह भी सुनिश्चित करें कि उक्त अवधि के दौरान प्रशासनिक विभाग कोई अन्य अनुदान दोषी अनुदानग्राही संस्थान को जारी न करें। सरकार को वैसे अधिकारी जो समय के अन्दर उ.प्र.प. समर्पित नहीं करते है, के खिलाफ कार्रवाई करनी चाहिए।

कंडिका 3.1

सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों के लेखाओं के समर्पण में विलंब

19 कार्यशील सा.क्षे.उ. (54 लेखे) और तीन अकार्यशील सा.क्षे.उ./निगमों (15 लेखे) के लेखे एक से आठ वर्षों तक बकाया हैं। इसके बावजूद, राज्य सरकार ने अवधि के दौरान 11 कार्यशील सा.क्षे.उ. में ₹2,658.06 करोड़ (इक्विटी: ₹76.25 करोड़, ऋण: ₹1,271.80 करोड़, पूँजीगत अनुदान: ₹1,310.01 करोड़) का बजट सहायता प्रदान किया। राज्य सरकार ने अवधि के दौरान एक अकार्यशील कंपनी को भी ₹15.53 करोड़ का बजट सहायता प्रदान किया।

यह भी कि, वैसे संस्थानों, जिन्होंने अपने लेखाओं को अंतिम रूप नहीं दिया है, से दिये गये ऋण की वसूलियाँ बाकी हैं।

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

कंडिका 3.2.3

लाभांशों की घोषणा

राज्य सरकार ने कोई लाभांश नीति नहीं बनाया है जिसके अंतर्गत सा.क्षे.उ. को राज्य सरकार द्वारा अंशदानित प्रदत्त शेयर पूँजी पर न्यूनतम प्रतिफल का भुगतान आवश्यक है। उनके नवीनतम फाइनल लेखाओं के अनुसार ₹75.74 करोड़ के सरकारी इक्विटी वाले पाँच सा.क्षे.उ. ने ₹22.97 करोड़ का समग्र लाभ कमाया, लेकिन कोई लाभांश घोषित नहीं किया।

अनुशंसा: *राज्य को शेयर पूँजी के रूप में अपने निवेशों पर प्रतिफल हेतु लाभांश नीति बनाना चाहिये।*

कंडिका 3.2.4

बकाया विस्तृत आकस्मिक विपत्र

2001-17 के दौरान अग्रिम किये गये 9,503 संक्षिप्त आकस्मिक विपत्रों के विरुद्ध मार्च 2017 के अंत में ₹5,651 करोड़ की राशि के विस्तृत आकस्मिक विपत्र बकाया थे।

2000-17 अवधि के दौरान पथ निर्माण विभाग (प.नि.वि.) द्वारा सं.आ.विपत्रों पर आहरित निधियों की लेखापरीक्षा के दौरान उजागर हुआ कि अवधि के दौरान मुख्य शीर्ष 3054 (₹0.39 करोड़) और 5054 (₹449.76 करोड़) के अंतर्गत 199 सं.आ. विपत्रों पर ₹450.15 करोड़ आहरित किये गये।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी नियंत्री अधिकारी नियत अवधि से परे लंबित सभी सं.आ. विपत्र को समयबद्ध तरीके से समायोजित करें एवं यह भी सुनिश्चित करें कि स.आ. विपत्र, बजट को सिर्फ व्यपगत होने से रोकने के लिए आहरित नहीं किए जाते हैं।*

कंडिका 3.3 व 3.4

व्यक्तिगत जमा खाते/व्यक्तिगत बही खाते

झारखंड कोषागार संहिता के नियम 334 के प्रावधानों के अनुसार निक्षेप प्रशासक प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में सभी व्यक्तिगत जमा खातों की समीक्षा करेगा। दो लगातार वित्तीय वर्षों तक बिना व्यय के पड़ी राशियों को आगे खर्च नहीं करना चाहिये और बचे शेष को संबंधित सेवा शीर्ष जिससे राशि आहरित की गयी थी में व्यय में कमी के रूप में स्थानांतरित कर दिया जाना चाहिये।

2016-17 के दौरान, ₹5,217.97 करोड़ के प्रारंभिक शेष में ₹8,406.87 करोड़ जोड़े गये और वर्ष के दौरान ₹4,136.44 करोड़ खर्च किये गये जिससे 155 व्यक्तिगत बही खातों में 2016-17 के अंत में ₹9,488.40 करोड़ शेष रहा।

सात संस्थानों के व्यक्तिगत बही खातों के नमूना जाँच से उजागर हुआ कि ₹285.82 करोड़ तीन से लेकर आठ वर्षों से अधिक समय तक अप्रयुक्त पड़ी रही और 31 मार्च 2017 तक संबंधित संस्थानों के प्रशासकों द्वारा प्रत्यर्पण नहीं की गयी थीं।

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

कंडिका 3.8

लघु शीर्ष '800' के अधीन प्रविष्टि

झारखण्ड सरकार के विभागों में लघु शीर्ष 800 को नियमित रूप से परिचालित किया जिसे सिर्फ असाधारण मामलों में परिचालित किया जाना है। 2016-17 के दौरान, प्राप्तियों के अधीन ₹1,335.62 करोड़ और व्यय के अधीन ₹1,139.59 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 3.9

राज्य के पुनर्गठन पर शेष राशियों का संविभाजन

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

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

कंडिका 3.12

राजस्व आधिक्य और राजकोषीय घाटा पर प्रभाव

वित्त लेखे के अनुसार, व्यय एवं राजस्व के गलत प्रविष्टि/लेखांकन का प्रभाव राजस्व आधिक्य में ₹258.54 करोड़ के अत्योक्ति एवं राजकोषीय घाटे में ₹154.70 करोड़ की न्यूनोक्ति के रूप में हुआ।

तथापि, प्रतिवेदन में विभिन्न स्थानों में जैसी चर्चा की गयी है, व्यय और राजस्व की गलत प्रविष्टि/लेखांकन के प्रभाव जैसा लेखापरीक्षा द्वारा परिगणित किया गया ₹1,359.61 करोड़ के राजस्व आधिक्य की अत्योक्ति को अधिक और ₹671.98 करोड़ तक के राजकोषीय घाटे की न्यूनोक्ति में हुआ।

कंडिका 3.14