

अध्याय 3

बजटीय प्रबंधन

परिचय

यह अध्याय बजटीय प्रक्रिया की सत्यनिष्ठा, पारदर्शिता और प्रभावशीलता की समीक्षा करता है और पूरक अनुदान एवं सहगामी वित्तीय प्रबंधन सहित आवंटित प्राथमिकताओं का आकलन करता है कि नीतिगत स्तर पर लिया गया निर्णय निधि के विचलन के बिना प्रशासनिक स्तर पर लागू किया गया है। यह विनियोग लेखे की लेखापरीक्षा पर आधारित है और अनुदान के अनुसार विनियोगों का विवरण तथा आवंटित संसाधनों का सेवा प्रदान करने वाले विभागों द्वारा प्रबंधन के तरीकों को प्रस्तुत करता है।

3.1 बजटीय प्रक्रिया

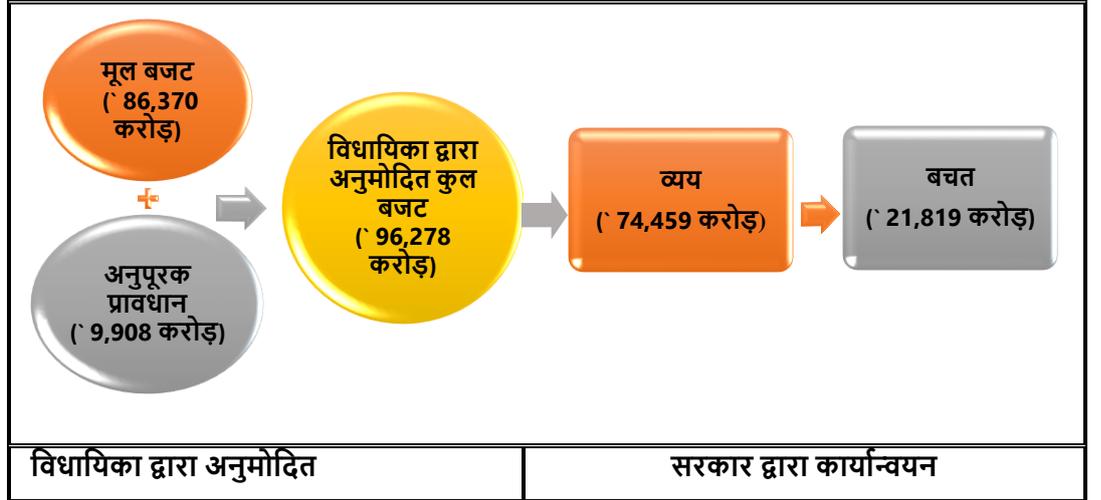
बजट का वार्षिक अभ्यास सार्वजनिक संसाधनों के कुशल उपयोग के लिए दिशानिर्देश का विवरण देने का एक साधन है। सामान्यतः बजट प्रक्रिया प्रत्येक वर्ष अगस्त-सितम्बर में वित्त विभाग द्वारा बजट परिपत्र जारी करने के साथ शुरू होती है, जिसमें चालू वित्तीय वर्ष हेतु पुनरीक्षित अनुमान तथा अगले वित्तीय वर्ष हेतु बजट अनुमान तैयार करने में सभी विभागों द्वारा पालन किए जाने वाले निर्देश शामिल होता है। इसमें बजट अनुमान तैयार करने में एकरूपता हेतु नमूना प्रारूप भी शामिल रहता है। राज्य के बजट निर्माण प्रक्रिया को नीचे चित्र में दर्शाया गया है।



विनियोग लेखापरीक्षा से यह पता चलता है कि वास्तव में विभिन्न अनुदानों के तहत किए जाने वाले व्यय, विनियोग अधिनियम के अंतर्गत दिए जाने वाले प्राधिकरण के अनुसार है और यदि व्यय को संविधान के प्रावधानों के तहत भारित किया जाना अपेक्षित है, तो यह भारित किया गया है। इससे यह भी पता चलता है कि क्या इस प्रकार किया गया व्यय विधिसंगत, प्रासंगिक नियमों एवं विनियमों और निर्देशों के अनुरूप है।

बजट का विभिन्न अवयव चार्ट 3.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट 3.1: बजट के अवयव



स्रोत: विनियोग लेखे

3.1.1 वित्तीय वर्ष के दौरान कुल प्रावधानों, वास्तविक संवितरण और बचत का सारांश

दत्तमत/भारित में विभाजन सहित कुल बजट प्रावधान, संवितरण एवं बचत/आधिक्य की सारांशीकृत स्थिति तालिका 3.1 में दी गयी है।

तालिका 3.1: वित्तीय वर्ष के दौरान बजट प्रावधान संवितरण एवं बचत/आधिक्य

(₹ करोड़ में)

व्यय की प्रकृति	कुल बजट		संवितरण		बचत (+)/ आधिक्य (-)	
	दत्तमत	भारित	दत्तमत	भारित	दत्तमत	भारित
(I) राजस्व	73,171.79	6,104.89	53,651.29	6,217.05	19,520.50	-112.16
(II) पूँजीगत	10,458.97	0.00	8,465.66	0.00	1,993.31	0.00
(III) ऋण एवं अग्रिम तथा अंतर्राज्यीय समायोजन	3,785.47	2,756.96	3,379.77	2,744.82	405.70	12.14
कुल	87,416.23	8,861.85	65,496.72	8,961.87	21,919.51	-100.02

वर्ष 2020-21 के दौरान, राजस्व अनुभाग के अधीन 54 दत्तमत अनुदानों एवं चार विनियोगों में ₹ 19,553.29 करोड़ तथा पूँजीगत अनुभाग के अधीन 32 अनुदानों एवं एक विनियोग में ₹ 2,411.14 करोड़ के बचत के परिणामस्वरूप कुल बचत ₹ 21,819.49 करोड़ (कुल बजट का 22.66 प्रतिशत) था। राजस्व अनुभाग के अधीन एक विनियोग सं. 13- ब्याज भुगतान में ₹ 114.95 करोड़ का अत्यधिक व्यय हुआ।

आगे, यह पाया गया कि 2020-21 के दौरान कुल बचत ₹ 21,819.49 करोड़ में से ₹ 14,135.95 करोड़ की बचत नौ¹ अनुदानों के अंतर्गत हुई जिसका कारण समुचित रूप से विनियोग लेखे में नहीं बताए गए। आगे, इन अनुदानों में विगत चार वर्षों (2017-21) के दौरान सतत कुल बचत ₹ 6,500.64 करोड़ थी।

वर्ष 2020-21 के दौरान ₹ 21,819.49 करोड़ की बचत मार्च 2021 में अभ्यर्पित की गयी जिससे वित्त विभाग को अन्य जरूरतमंद विभागों को राशि के पुनः आवंटन के लिए कोई

¹ 1-कृषि, पशुपालन तथा सहकारिता विभाग (कृषि प्रभाग) (₹ 2,069.46 करोड़), 10-उर्जा विभाग (₹ 1,622.16 करोड़), 20- स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग (₹ 940.62 करोड़), 22- गृह, कारागार एवं आपदा प्रबंधन विभाग (गृह प्रभाग) (₹ 823.35 करोड़), 36- पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (₹ 1,552.54 करोड़), 42- ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण विकास प्रभाग) (₹ 2,433.26 करोड़), 55- ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण कार्य प्रभाग) (₹ 993.95 करोड़), 59- स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग (प्राथमिक एवं व्यस्क शिक्षा प्रभाग) (₹ 2,368.79 करोड़) तथा 60- महिला, बाल विकास एवं सामाजिक सुरक्षा विभाग (₹ 1,331.82 करोड़)

समय नहीं बचा। यह बजट प्रबंधन में दक्षता हासिल करने के उद्देश्य को भी विफल करता है।

झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे 2020-21 के विस्तृत समीक्षा से पता चला कि कुछ मामलों को छोड़कर, योजनाओं/उप-शीर्षों के बजट प्रावधानों के विरुद्ध बचत/आधिक्य का कारण विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए।

3.1.2 भारत एवं दत्तमत संवितरण

विगत पाँच वर्षों (2016-21) के दौरान भारत एवं दत्तमत में विभाजित कुल वितरणों को **तालिका 3.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.2: 2016-21 के दौरान भारत एवं दत्तमत संवितरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संवितरण		बचत (+)/आधिक्य (-)	
	दत्तमत	भारत	दत्तमत	भारत
2016-17	53,108.80	6,324.00	13,057.61	475.30
2017-18	60,105.66	7,709.46	14,191.49	154.67
2018-19	57,908.04	8,022.04	18,727.57	1,496.17
2019-20	61,431.27	9,661.98	23,466.38	205.01
2020-21	65,496.72	8,961.87	21,919.51	-100.02

तालिका 3.2 यह दर्शाता है कि 2016-21 की अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष दत्तमत अनुभाग के तहत बजट प्रावधानों का पूर्ण रूप से विभागों द्वारा उपयोग नहीं किया गया परिणामस्वरूप बहुत अधिक बचत हुई। विगत चार वर्षों (2016-20) के दौरान भारत अनुभागों के अंतर्गत भी प्रावधानों के एक बड़े हिस्से का उपयोग नहीं किया गया तथा विभागों द्वारा बजट प्रावधान का एक वृहत भाग अभ्यर्पित किया गया।

3.2 विनियोग लेखे

भारत के संविधान की अनुच्छेद 204 एवं 205 के अंतर्गत पारित विनियोग अधिनियम के संलग्न अनुसूची में निर्दिष्ट विभिन्न प्रयोजनों के लिए दत्तमत अनुदान एवं भारत विनियोग की राशि की तुलना में विनियोग लेखे प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के व्यय का लेखा है। विनियोग लेखे सकल आधार पर होते हैं। ये लेखे मूल बजट प्रावधान, अनुपूरक अनुदान, अभ्यर्पण और पुनर्विनियोजन को अलग-अलग स्पष्ट रूप से दर्शाते हैं और बजट के भारत और दत्तमत मदों के संबंध में विनियोग अधिनियम द्वारा अधिकृत विभिन्न निर्दिष्ट सेवाओं पर वास्तविक पूँजीगत एवं राजस्व व्यय को दर्शाते हैं। इस प्रकार, विनियोग लेखे निधियों के उपयोग की जानकारी, वित्त प्रबंधन और बजटीय प्रावधानों की निगरानी की सुविधा प्रदान करते हैं और इसलिए ये वित्त लेखे के पूरक होते हैं।

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोगों की लेखापरीक्षा द्वारा यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया जाता है कि विभिन्न अनुदानों के तहत किया गया व्यय विनियोग अधिनियम के अधीन दिए गए प्राधिकरण के अनुसार किया गया है तथा संविधान के प्रावधानों (अनुच्छेद 202) के तहत भारत किए जाने वाले व्यय को भारत किया गया है। यह भी सुनिश्चित किया जाता है कि किया गया व्यय विधिसंगत, प्रासंगिक नियमों, विनियमों और निर्देशों के अनुरूप है।

3.2.1 बजट प्रावधान के बिना किया गया व्यय

संविधान के अनुच्छेद 204 के प्रावधानों के अनुसार विधि द्वारा पारित विनियोग को छोड़कर राज्य के समेकित निधि से राशि की निकासी नहीं होगी। पुनर्विनियोजन, अनुपूरक अनुदान या विनियोग या राज्य की आकस्मिक निधि से अग्रिम के अतिरिक्त निधियों के प्रावधान के बिना किसी नई योजना/सेवा पर व्यय नहीं किया जाना चाहिए।

संविधान के अनुच्छेद 115(1)(अ) और 205(1)(अ) के तहत, नई सेवा का अर्थ एक नए नीतिगत निर्णय से होने वाला व्यय है जो एक नई गतिविधि या नये निवेश सहित पूर्व में संसद/राज्य विधानसभा के संज्ञान में नहीं लाया गया था।

‘सेवा के नए साधन’ का अर्थ मौजूदा गतिविधि के महत्वपूर्ण विस्तार के कारण होने वाला अपेक्षाकृत बड़ा व्यय है।

लेखापरीक्षा की संवीक्षा से यह उद्घटित होता है कि तीन अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत पाँच मामलों में बिना बजट प्रावधान के ₹ 61 लाख या उससे अधिक का भुगतान किया गया था। वर्ष के दौरान बिना प्रावधान के कुल ₹ 570.69 करोड़ का व्यय किया गया। विस्तृत विवरण **तालिका 3.3** में दिया गया है।

तालिका 3.3: बजट प्रावधान के बिना व्यय का सारांश

अनुदान/ विनियोजन	व्यय (₹ करोड़ में)	योजनाओं/ उप-शीर्षों की संख्या
13- ब्याज भुगतान	68.97	2
14- ऋणों का पुनर्भुगतान	500.00	1
49- जल संसाधन विभाग	1.72	2
कुल	570.69	5

जैसा कि **तालिका 3.3** से देखा जा सकता है, 2020-21 के दौरान ब्याज भुगतान और ऋणों के पुनर्भुगतान पर भारी व्यय किया गया था। ब्याज भुगतानों और ऋणों की अदायगी पर व्यय प्रतिबद्ध व्यय थे और राज्य से अपेक्षा थी कि वे ऐसे दायित्वों से भली-भाँति अवगत होंगे हालांकि, राज्य द्वारा इन व्ययों को पूरा करने के लिए पर्याप्त प्रावधान नहीं किये गए थे।

3.2.2 मुख्य शीर्ष 8443 के अंतर्गत लघुशीर्ष 800 में जमा की गई राशि

वित्त लेखों के विवरण संख्या 21 के सत्यापन के दौरान पाया गया कि प्रत्येक वर्ष मुख्य शीर्ष 8443 के अंतर्गत लघुशीर्ष 800 में एक बड़ी राशि जमा की गई थी जिसके परिणामस्वरूप मार्च 2021 के अंत तक ₹ 386.23 करोड़ की राशि शेष थी। इसके आगे सत्यापन में, यह पाया गया कि इस शीर्ष में जमा की गई राशि मुख्य रूप से भूमि अधिग्रहण के मुआवजे के लिए आवंटित राशि से संबंधित थी।

दिसम्बर 2019 में, महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के परामर्श से, झारखण्ड सरकार ने राज्य प्राधिकारियों को मुख्य शीर्ष 8443 – सिविल जमा के लघु शीर्ष 106 – व्यक्तिगत जमा खाता के तहत संचालित करने का निर्देश दिया गया था। तदनुसार, 24 जिला कोषागारों में जिला भूमि अधिग्रहण अधिकारियों के नाम से पी.डी. लेखे खोले गए, लेकिन लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत पूर्व में जमा राशि को पी.डी. लेखे में हस्तांतरित नहीं किया गया।

3.2.3 अनावश्यक या अत्यधिक अनुपूरक अनुदान

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड द्वारा यथा अंगीकृत) के नियम 117 के अनुसार व्यय के नए विशिष्ट मदों को अथवा दत्तमत अनुदानों में संभावित अधिकता को पूरा करने के लिए वित्त विभाग के परामर्श से अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया जाना चाहिए। इसके अलावा बजट नियमावली के नियम 57 के टिप्पणी के अनुसार, प्राक्कलन तैयार करने हेतु जिम्मेदार अधिकारी को यह सुनिश्चित कर लेना चाहिए कि व्यय की जा सकने वाली राशि से अधिक का प्रावधान नहीं है।

जैसा कि **परिशिष्ट 3.1** में दर्शाया गया है, ₹ 9,908.08 करोड़ के कुल अनुपूरक बजट प्रावधान में से वर्ष के दौरान 34 मामलों (प्रत्येक मामले में ₹ 0.50 करोड़ या उससे अधिक) में प्राप्त ₹ 5,400.83 करोड़ (54.51 प्रतिशत) का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक/अत्यधिक साबित हुआ क्योंकि अधिकांश मामलों में मूल प्रावधानों के स्तर तक भी व्यय नहीं हुआ था।

3.2.4 अनावश्यक या अत्यधिक पुनर्विनियोजन

‘पुनर्विनियोजन’- का अर्थ एक सक्षम प्राधिकारी द्वारा विनियोग की एक ईकाई से उसी अनुदान या भारित विनियोग के दूसरी ईकाई के अंतर्गत अतिरिक्त व्यय को पूरा करने के लिए बचत का अंतरण है।

अनुदान पंजिकाओं, अभ्यर्पित आदेशों, पुनर्विनियोजन आदेशों इत्यादि के सत्यापन के दौरान यह देखा गया कि 2020-21 के दौरान कई योजनाओं में, अविवेकपूर्ण ढंग से 19 उप-शीर्षों में अतिरिक्त धनराशि प्रदान की गई (परिशिष्ट 3.2) जो अत्यधिक साबित हुई। इन योजनाओं/उप-शीर्षों के अधीन, 206.05 करोड़ के बचत के बावजूद अतिरिक्त धनराशि पुनर्विनियोजन द्वारा प्रदान की गई जिसके परिणामस्वरूप 266.20 करोड़ की बचत हुई।

आगे, जैसा कि परिशिष्ट 3.2 में दर्शाया गया है, दो मामलों में राशि एक ओर पुनर्विनियोजन द्वारा जोड़ी गई है वहीं दूसरी ओर उन उप-शीर्षों के अंतर्गत अधिक व्यय के बावजूद राशि अभ्यर्पित की गई।

3.2.5 अव्ययित राशि एवं अभ्यर्पित विनियोजन तथा/या वृहत बचत/ अभ्यर्पण

अवास्तविक प्रस्तावों एवं खराब निगरानी तंत्र पर आधारित बजटीय आवंटन, बजट प्रावधानों के वृहत बचत की प्रवृत्ति को बढ़ावा देते हैं।

3.2.5.1. 100 करोड़ या उससे अधिक की बचत

कुल बचत 21,819.49 करोड़ में से 20,348.96 करोड़ (93.26 प्रतिशत) की बचत 26 अनुदानों में हुई, प्रत्येक अनुदान में 100 करोड़ से अधिक (परिशिष्ट 3.3) बचत हुई। इतनी बड़ी राशि के बचत का कारण विभागीय अधिकारियों द्वारा स्पष्ट नहीं किया गया।

इसके अलावा, 2020-21 के दौरान 11 अनुदानों में राजस्व अनुभाग के अंतर्गत बचत 500 करोड़ या उससे अधिक था जो अवास्तविक बजट प्रस्तावों, खराब व्यय निगरानी तंत्र, कमजोर योजना कार्यान्वयन क्षमता/ कमजोर आंतरिक नियंत्रण का सूचक था। विवरण परिशिष्ट 3.4 में दिए गए है। विगत पाँच वर्षों के दौरान नौ अनुदानों में 35 प्रतिशत से अधिक बचत को तालिका 3.4 में दिया गया है।

तालिका 3.4: बजट के 35 प्रतिशत से अधिक अनुपयोग वाले अनुदान/विनियोजन

क्रं. सं.	अनुदान	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	वर्षों की सं.*	(प्रतिशत में)
								बजट 2020-21 (करोड़ में)
राजस्व								
1	1- कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विभाग (कृषि प्रभाग)	36	46	53	39	65	5	3,200.46
2	9- कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विभाग (सहकारिता प्रभाग)	2	29	34	75	55	2	204.25
3	23- उद्योग विभाग	34	50	33	38	31	2	308.45
4	26- श्रम, रोजगार, प्रशिक्षण एवं कौशल विकास विभाग	39	45	32	50	57	4	553.91
5	36- पेयजल एवं स्वच्छता विभाग	16	9	25	65	65	2	2,393.11

² इसमें से 25 अनुदान राजस्व से संबंधित है (18,717.65 करोड़), पाँच पूँजी से संबंधित है (1,631.31 करोड़) और चार दोनों से संबंधित है।

6	42- ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण विकास प्रभाग)	27	40	33	36	30	2	7,985.72
7	51- अनु.जा., अनु. जनजाति, पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग	31	42	35	30	46	3	1,699.59
8	54- कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विभाग (डेयरी प्रभाग)	31	43	55	76	47	4	170.63
पूँजीगत								
1	1- कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विभाग (कृषि प्रभाग)	21	1	24	46	54	2	5.00
2	26- श्रम, रोजगार एवं प्रशिक्षण विभाग	48	56	87	87	58	5	135.15
3	60- महिला, बाल विकास एवं सामाजिक सुरक्षा विभाग	56	100	100	98	89	5	46.35

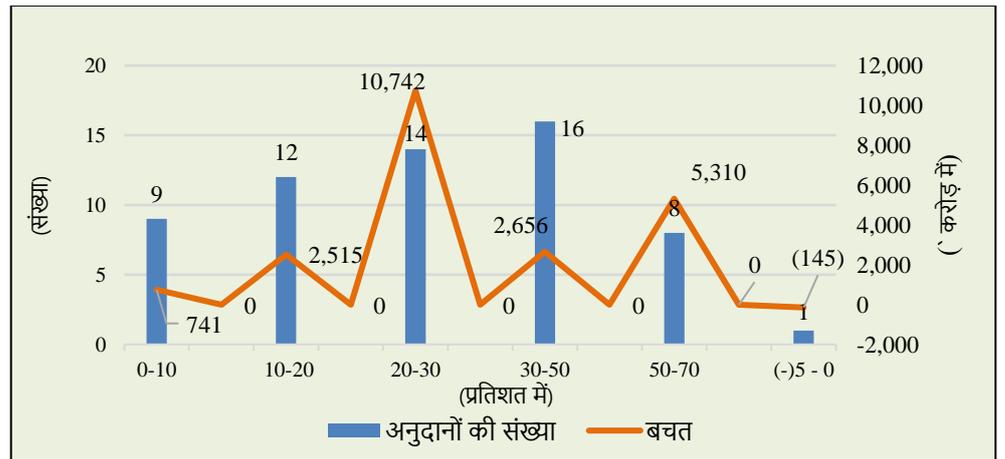
* 35 प्रतिशत से अधिक की बचत वाले वर्षों की संख्या

ये अनुदान सामाजिक और आर्थिक सेवाओं से संबंधित थे और व्यय विकासात्मक उद्देश्यों के लिए किया जाना था, इसके बावजूद सरकार वर्ष-दर-वर्ष प्रावधानों का उपयोग करने में असमर्थ रही और राज्य के लक्षित लाभुकों को परिकल्पित लाभों से वंचित होना पड़ा।

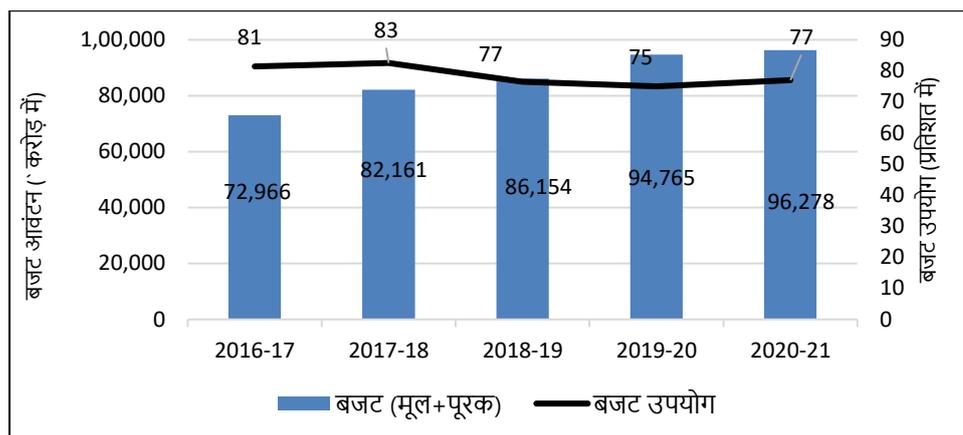
3.2.6 मार्च के अंत में ` 10 करोड़ से अधिक निधि का अभ्यर्पण

राज्य के विनियोग लेखों के सत्यापन से यह उद्घटित हुआ कि ` 21,819.49 करोड़ के कुल प्रावधानों में से, ` 10 करोड़ या उससे अधिक बचत वाले ` 21,621.96 करोड़ (99 प्रतिशत) की राशि मार्च 2021 के अंत में अभ्यर्पित की गई जिससे सरकार इस राशि को अन्य विकासात्मक योजनाओं पर उपयोग करने से वंचित रह गई। विवरण परिशिष्ट 3.5 में दिया गई है।

चार्ट 3.2: कुल बचत के साथ बचत की प्रतिशतता की समूहीकृत अनुदान/विनियोग की संख्या का संवितरण



चार्ट 3.3: 2016-17 से 2020-21 के दौरान बजट उपयोगिता



जैसा कि चार्ट 3.2 में परिलक्षित है, 26 अनुदानों में बचत 10 से 30 प्रतिशत के बीच था जबकि 16 अनुदानों में बचत 30 से 50 प्रतिशत के बीच था। आठ अनुदानों में बचत 50 प्रतिशत से अधिक था जो बजटीय प्रक्रिया के सिद्धांतों के प्रतिकूल था। आगे, चार्ट 3.3 विगत पाँच वर्षों में बजट आकलन और इसके उपयोग को दर्शाता है।

3.2.7 आधिक्य व्यय एवं इसका विनियमन

संविधान के अनुच्छेद 205(1)(ब) में प्रावधान है कि यदि किसी वित्तीय वर्ष के दौरान किसी भी सेवा पर खर्च की गई कोई धनराशि उस सेवा पर दी गई राशि से अधिक हो तो राज्यपाल को ऐसे आधिक्य हेतु मांग को राज्य के विधान सभा में प्रस्तुत करना होगा। इसका तात्पर्य यह है कि, राज्य सरकार के लिए यह अनिवार्य है कि उस वित्तीय वर्ष के लिए राज्य विधानसभा द्वारा आधिक्य अनुदान/ विनियोग को विनियमित किया जाये।

अनुदान/विनियोग से आधिक्य संवितरण संविधान के अनुच्छेद 205 का उल्लंघन है जो राज्य विधानमंडल द्वारा आधिक्य अनुदानों के विनियमित करने का प्रावधान देती है। यह बजटीय तंत्र एवं वित्तीय नियंत्रण के उद्देश्य को विफल करती है तथा सार्वजनिक संसाधनों के प्रबंधन में वित्तीय अनुशासनहीनता को बढ़ावा देती है।

3.2.7.1 2020-21 से संबंधित आधिक्य व्यय

वर्ष के लिए प्रावधानों से आधिक्य व्यय न केवल अपेक्षित विधायी संस्वीकृत प्रावधानों का उल्लंघन है बल्कि कमजोर नियोजन का सूचक भी है, जिसे इस उद्देश्य के लिए बनाए गए बजट से व्यय की स्थिति पर नजर रखकर बचा जा सकता है।

जैसा की विनियोग लेखों में देखा गया, वर्ष 2020-21 के दौरान एक विनियोग (13-ब्याज भुगतान) में ₹ 144.95 करोड़ का आधिक्य व्यय किया गया।

वित्तीय वर्ष के प्रावधान से आधिक्य व्यय के मामलों की जाँच सावधानीपूर्वक की जानी चाहिए। वित्तीय वर्ष के दौरान राज्य के समेकित निधि से प्राधिकरण पर शीर्ष-वार अधिक व्यय परिशिष्ट 3.6 में दर्शाया गया है।

3.2.7.2 विगत वित्तीय वर्षों के आधिक्य व्यय का विनियमन

विस्तारित अवधियों तक अनियमित रही आधिक्य व्यय कार्यकारिणी शक्ति पर विधायी नियंत्रण को कमजोर करती है। वर्ष 2001-02 से 2019-20 तक 11 अनुदानों से संबंधित ₹ 3,328.68 करोड़ की राशि का अनुदान/ विनियोग पर अधिक संवितरण को राज्य विधानमंडल द्वारा विनियमित नहीं किया गया जिसका विस्तृत विवरण परिशिष्ट 3.7 में वर्णित है।

तीन अनुदानों/विनियोगों (13- ब्याज भुगतान, 14- ऋण का पुनर्भुगतान और 15-पेंशन) में ₹ 645.43 करोड़ (19.39 प्रतिशत), ₹ 957.57 करोड़ (29.07 प्रतिशत) और ₹ 1,541.58 करोड़ (46.31 प्रतिशत) के 2000-01 से 2019-20 से

संबंधित कुल आधिक्य व्यय को अब तक नियमित नहीं किया गया। यह बजटीय तंत्र एवं वित्तीय नियंत्रण के उद्देश्य को विफल करती है तथा सार्वजनिक संसाधनों के प्रबंधन में वित्तीय अनुशासनहीनता को प्रोत्साहित करती है। राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में बार-बार सूचना देने के बाद भी विगत वर्षों के आधिक्य व्यय को विनियमित नहीं किया गया।

3.2.8 पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु सहायता अनुदान

सहायता अनुदान वह भुगतान है जो एक सरकार द्वारा किसी अन्य सरकार, निकाय, संस्था या व्यक्ति को सहायता, दान या अंशदान के रूप में दी जाती है। सहायता अनुदान परिसंपत्तियों के सृजन सहित किसी संस्था को विशिष्ट उद्देश्य हेतु सहायता देने के लिए दिया जाता है।

2020-21 के दौरान, राज्य के निकायों और प्राधिकरणों को पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए ` 6,369.87 करोड़ अनुदान के रूप में दिए गए। हालांकि, राज्य के लेखों में ऐसा अनुदान पूँजीगत व्यय के रूप में इंद्राज नहीं किया गया।

3.3 बजटीय और लेखा प्रक्रिया की पारदर्शिता पर टिप्पणियाँ

3.3.1 बजट अनुमान तथा प्राक्कलन एवं वास्तविकता के बीच अंतर

कर प्रशासन/अन्य प्राप्तियाँ तथा सार्वजनिक व्यय का कुशल प्रबंधन विभिन्न वित्तीय संकेतकों की उपलब्धि के लिए संतुलन बनाए रखता है। बजटीय आवंटन वास्तविक प्रस्तावों, अच्छे व्यय निगरानी तंत्र, सुदृढ़ योजना कार्यान्वयन क्षमता/ आंतरिक नियंत्रण पर आधारित होना चाहिए ताकि लाभार्थियों को लक्षित लाभ प्रदान करने के लिए योजनाओं पर निधियों का सर्वोत्तम उपयोग किया जा सके।

तालिका 3.5: वर्ष 2020-21 के दौरान बजट (मूल/अनुपूरक) प्रावधानों के सापेक्ष व्यय की सारांशीकृत स्थिति

(करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	कुल	व्यय	निवल बचत	मार्च के दौरान अभ्यर्षण	
दत्तमत	राजस्व	67,217.79	5,954.00	73,171.79	53,651.29	19,520.50	सभी अभ्यर्षण मार्च माह में की गईं।	
	पूँजीगत	8,653.13	1,805.83	10,458.97	8,465.66	1,993.31		
	ऋण एवं अग्रिम	1,643.97	2,141.50	3,785.47	3,379.77	405.70		
	कुल	77,514.89	9,901.33	87,416.23	65,496.72	21,919.51		
भारित	राजस्व	6,098.15	6.74	6,104.89	6,217.05	-112.16		
	पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
	लोक ऋण-पुनर्भुगतान	2,756.96	0.00	2,756.96	2,744.82	12.14		
	कुल	8,855.11	6.74	8,861.85	8,961.87	-100.02		
सकल योग		86,370.00	9,908.07	96,278.08	74,458.59	21,819.49		

स्रोत: विनियोग लेखे

तालिका 3.5 यह दर्शाता है कि राजस्व अनुभाग के तहत ` 21,819.49 करोड़ की कुल बचत राजस्व अनुभाग के तहत 58 अनुदानों और चार विनियोगों में ` 19,553.28 करोड़ की बचत और पूँजी अनुभाग के तहत 33 अनुदानों में ` 2,411.15 करोड़ की बचत का परिणाम था जो राजस्व अनुभाग के एक विनियोग में ` 144.95 करोड़ के आधिक्य से भरपाई होकर वर्ष के दौरान अंतिम बचत ` 21,819.49 करोड़ हो गयी। राज्य सरकार को मासिक लेखा के माध्यम से शीर्षवार व्यय की स्थिति मासिक रूप में उपलब्ध कराने के बावजूद वर्ष के दौरान व्यय के एक समान प्रवाह को बनाए रखने के लिए कोई कदम नहीं उठाया गया।

इस प्रकार ` 96,278.08 करोड़ के कुल प्रावधान में से ` 74,458.59 करोड़ की राशि राज्य के विभागों द्वारा खर्च की गई और ` 21,819.49 करोड़

(22.66 प्रतिशत) वर्ष 2020-21 के दौरान अनुपयोगी रहे जो मार्च माह में अभ्यर्पण कर दिया गया।

तालिका 3.6: 2016-21 के दौरान मूल बजट, संशोधित अनुमान एवं वास्तविक व्यय

(करोड़ में)

	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
मूल बजट	63,502.68	75,673.42	80,200.00	85,429.00	86,370.00
अनुपूरक बजट	9,463.03	6,487.86	5,953.81	9,335.64	9,908.07
संशोधित अनुमान	72,965.71	82,161.28	86,153.82	94,764.64	96,278.07
वास्तविक व्यय	59,432.80	67,815.12	65,930.08	71,093.25	74,458.59
बचत	13,532.91	14,346.16	20,223.74	23,671.39	21,819.49
बचत की प्रतिशतता	18.55	17.46	23.47	24.98	22.66

जैसा कि **तालिका 3.6** से स्पष्ट है, प्रत्येक वर्ष प्रावधान की एक वृहत राशि का उपयोग नहीं किया गया एवं राज्य के विभागीय अधिकारियों द्वारा बिना कारण बताए बचत को अभ्यर्पित किया गया। प्रत्येक वर्ष ये बचत राज्य के अनुपूरक प्रावधानों से अधिक थी जो अवास्तविक प्रस्तावों, कमजोर व्यय निगरानी तंत्र, कमजोर योजना कार्यान्वयन क्षमता/कमजोर आंतरिक नियंत्रण के आधार पर बजटीय आवंटन के संकेत है। अधिक, विस्तृत विश्लेषण इस अध्याय के अन्य अनुच्छेदों में देखा जा सकता है।

3.3.2 अनुपूरक बजट एवं अवसर लागत

कभी कभी, अनुपूरक प्रावधान बनाते समय, विभाग विभिन्न योजनाओं/ गतिविधियों के तहत भिन्न-भिन्न प्रयोजनों के लिए वृहत अतिरिक्त माँग को विधानमंडल को सूचित करती है; लेकिन अंततः, वे मूल बजट प्रावधान का भी व्यय करने में असमर्थ होते हैं जिसके कारण वृहत बचत होती है। वहीं, कुछ योजनाएं धन के अभाव में अधूरी रह जाती है। इस प्रकार, ऐसे मामलों में बड़े पैमाने पर अधूरी योजनाओं के लक्षित लाभ को आम लोगों तक नहीं पहुँचाया जाता है। आगे, यह परियोजना लागत में वृद्धि को प्रोत्साहित करती है। विवरण **तालिका 3.7** दिया गया है।

तालिका 3.7: बचत के बावजूद अनावश्यक/अत्यधिक अनुपूरक प्रावधान

(करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान का नाम	मूल आवंटन	अनुपूरक	कुल	व्यय	अनुपयोग निधि
पूँजीगत (दत्तमत)						
1	26- श्रम, रोजागर एवं प्रशिक्षण विभाग	97.72	37.43	135.15	56.67	78.48
2	41- पथ निर्माण विभाग	3,384.00	40.31	3,424.31	3,081.21	343.10
3	42- ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण विकास प्रभाग)	487.04	7.13	494.17	465.62	28.55
4	46- पर्यटन, कला संस्कृति, खेल एवं युवा मामले विभाग (पर्यटन प्रभाग)	80.00	10.00	90.00	43.62	46.38
5	49- जल संसाधन विभाग	902.00	351.63	1,253.63	952.97	300.66
6	50- जल संसाधन विभाग (लघु-सिंचाई प्रभाग)	110.65	20.00	130.65	93.34	37.31
7	60- महिला, बाल विकास एवं सामाजिक सुरक्षा विभाग	43.00	3.35	46.35	5.29	41.06
कुल		5,104.41	469.85	5,574.26	4,698.72	875.54

3.3.2.1 कुछ प्रमुख योजनाओं को आवंटित निधियों की अनुपयोगिता

राज्य के विनियोग लेखे की समीक्षा से यह उदघटित होता है कि कई योजनाएँ, जो बड़े पैमाने पर आम लोगों को लाभ प्रदान करने के लिए लक्षित थी, के लिए आवंटित राशि में बड़ी बचत हुई थी। योजनाओं को पूर्ण नहीं किए जाने तथा लाभुकों तक अधूरे योजनाओं का लक्षित लाभ नहीं पहुँचाये जाने के परिणामस्वरूप इन योजनाओं में विगत तीन वर्षों में बड़ी बचत हुई। उन योजनाओं में से कुछ को तालिका 3.8 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.8: कुछ प्रमुख योजनाओं के तहत वर्ष-वार बचत

(करोड़ में)

क्र.सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2018-19		2019-20		2020-21	
		बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत
36- पेयजल एवं स्वच्छता विभाग							
1	4215-01-102-02-ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना	159.20	25.54	322.55	141.02	207.57	66.52
42- ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण विकास प्रभाग)							
2	2501-06-101-05-सामान्य के लिए स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (सी.ऐ.एस.सी.)	177.25	114.83	205.21	86.26	300.00	107.71
3	2501-06-796-05-सामान्य के लिए स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (सी.ऐ.एस.सी.)	129.60	102.55	150.77	100.81	126.00	25.20
51- अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग (अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण प्रभाग)							
4	2225-01-789-59-प्रवेश के बाद छात्रवृत्ति	53.00	43.23	27.00	4.86	27.00	5.05
5	2225-01-789-61-प्राथमिक स्कूल छात्रवृत्ति	28.00	22.55	12.27	7.97	8.00	5.22

जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है, कि पिछले तीन वर्षों के दौरान तालिका में दिखाई गई योजनाओं में 16 से 81 प्रतिशत के बीच बचत हुई थी, जो राज्य की बजटीय प्रक्रिया की प्रभावशीलता का मुद्दा उठाती है।

3.3.3 कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए बजट एवं उनकी वास्तविक धनराशि में प्रमुख नीतिगत घोषणाएँ

सरकार द्वारा की गई कई नीतिगत घोषणाओं को कार्यान्वित नहीं किया गया, जिससे लाभुक अपेक्षित लाभ से वंचित रह गए। हालांकि, उन प्रावधानों का उपयोग नहीं किए जाने का कारण विभागों द्वारा नहीं दिया गया था। ऐसी योजनाओं में बचत इन निधियों के अन्य विभागों में उपयोग से वंचित करती है। 293 मामलों में, 100 प्रतिशत प्रावधान (प्रत्येक मामले में एक करोड़ और उससे अधिक) वाले 4,262.08 करोड़ की राशि अभ्यर्पित की

गई जिसके परिणामस्वरूप योजनाओं/ कार्यक्रमों को लागू नहीं किया गया जिसका विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 3.8** में दिया गया है।

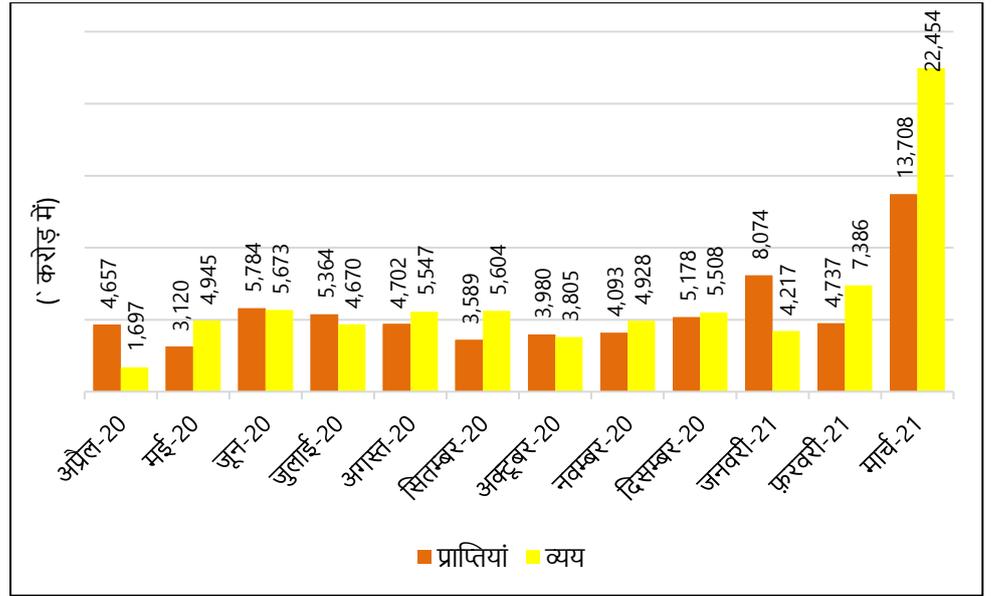
3.4 व्यय का वेग

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड द्वारा यथा अंगीकृत) का नियम 113 बतलाता है कि वित्तीय वर्ष के आखिरी महीनों में व्यय का वेग को सामान्यतः वित्तीय नियमितता का उल्लंघन माना जाएगा। व्यय का एक समान प्रवाह यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता का निर्वहन किया गया है। इसके अलावा, व्यय की स्थिर गति को बनाए रखना अच्छी सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन का एक महत्वपूर्ण घटक है। व्यय की स्थिर गति किसी विशेष महीने में अप्रत्याशित/अत्यधिक व्यय से उत्पन्न राजकोषीय असंतुलन और अस्थायी नकदी संकट को दूर करता है।

आगे, यह देखा गया कि मार्च 2021 में मुख्य रूप से कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विभाग तथा गृह, कारागार एवं आपदा प्रबंधन विभाग द्वारा ए.सी विपत्र पर ` 286.74 करोड़ की निकासी की गई जिसमें ` 44.20 करोड़ की निकासी वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन में की गई।

वर्ष 2020-21 के दौरान, कुल व्यय (` 73,854 करोड़) में से ` 22,454 करोड़ जो 30.40 प्रतिशत था, मार्च 2021 में व्यय किया गया। मार्च में उच्च व्यय प्रतिशतता से स्पष्ट था कि व्यय का एक समान प्रवाह, जो बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता थी, का निर्वहन नहीं किया गया। वित्तीय वर्ष के आखिरी माह में व्यय का वेग वित्तीय नियमावली के विरुद्ध है और लोक धन के दुरुपयोग एवं खराब प्रचलन के जोखिम को बतलाती है।

चार्ट 3.4: 2020-21 के दौरान राज्य की मासिक प्राप्तियाँ एवं व्यय



आगे, यह देखा गया कि 33 प्रमुख शीर्षों के अंतर्गत ` 15,430.57 करोड़ के कुल व्यय के विरुद्ध वर्ष की अंतिम तिमाही में 60 प्रतिशत और उससे अधिक राशि जो ` 11,993.28 करोड़ (77.72 प्रतिशत) थी, का व्यय किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 3.9** में वर्णित है। इसमें से ` 8,268.10 करोड़ (इन शीर्षों के अंतर्गत कुल व्यय का 53.58 प्रतिशत) का व्यय माह मार्च 2021 में किया गया था।

3.5 अनुदान संख्या 03-भवन निर्माण विभाग के बजटीय प्रावधान की लेखापरीक्षा

3.5.1 परिचय

भवन निर्माण विभाग (भ.नि.वि.) का उद्देश्य राज्य में सरकारी कार्यालयों और आवासीय क्वार्टरों का निर्माण एवं रख-रखाव करना है। विभाग का मुख्य उद्देश्य योजना, भवन समूह की रूपरेखा तैयार करना एवं विभिन्न विभागों के आवासीय और गैर-आवासीय सरकारी भवनों को बेहतर कनेक्टिविटी प्रदान करना है। यह विभाग राज्य के आवासीय एवं गैर-आवासीय भवनों के नवीकरण, उन्नयन एवं अनुरक्षण का कार्य भी करता है।

उपरोक्त दायित्वों को पूरा करने के लिए राज्य सरकार ने इस विभाग को वर्ष 2020-21 के दौरान ` 691.60 करोड़ का बजट प्रदान किया। बजट का विस्तृत विवरण एवं उसकी उपयोगिता **तालिका 3.9** में दी गयी है।

तालिका 3.9: 2020-21 के दौरान बजट प्रावधान, व्यय और बचत का विवरण

विवरण	पूंजीगत दत्तमत	राजस्व दत्तमत	कुल
मूल अनुदान	566.50	125.10	691.60
अनुपूरक अनुदान	0.00	0.00	0.00
कुल अनुदान	566.50	125.10	691.60
व्यय	175.99	80.69	256.68
बचत	390.51	44.41	434.92
अभ्यर्पण	390.64	44.41	435.05
अत्यधिक व्यय	0.13	0.00	0.13

स्रोत: विनियोग लेखे 2020-21

3.5.2 लेखापरीक्षा के क्षेत्र

भवन निर्माण विभाग का विभागीय सचिवालय तथा 13 इकाईयों³ (आठ जिलों⁴ में) का बजटीय प्रक्रिया के लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया गया।

लेखापरीक्षा परिणाम

3.5.3 बजटीय प्रावधान से अधिक व्यय

झारखण्ड राज्य द्वारा अपनाए गए बिहार बजट नियमावली के नियम 138 के अनुसार, अत्यधिक व्यय से सख्ती से बचना चाहिए।

यह देखा गया है कि तीन उप-शर्षों में ` 46.35 करोड़ के बजट प्रावधान के विरुद्ध विभाग द्वारा ` 46.48 करोड़ का व्यय किया गया है जैसा कि **तालिका 3.10** में दर्शाया गया है। बजट से अधिक व्यय (` 0.13 करोड़), व्यय पर दोषपूर्ण नियंत्रण का सूचक है। अतः ` 0.13 करोड़ के अधिक व्यय को सक्षम प्राधिकारी के पूरक प्रावधान और/या पुनर्विनियोजन आदेशों के साथ भरपाई की जा सकती है।

तालिका 3.10 बजटीय प्रावधान के विरुद्ध अत्यधिक व्यय का विस्तृत विवरण

(` लाख में)

क्र. सं.	शीर्ष	कुल बजट प्रावधान	कुल व्यय	अत्यधिक व्यय
1	2059-80-053-07	16.64	16.89	0.25
2	4059-01-796-39	356.72	3,62.61	5.89
3	4059-01-796-58	4,261.15	4,268.29	7.14
कुल		4,634.51	4,647.79	13.28

3.5.4 सतत बचत

विगत चार वर्षों (2017-21) के दौरान बजट और व्यय के प्रवृत्ति का विश्लेषण करने के लिए विभाग के दस्तावेजों की समीक्षा से यह उद्घटित हुआ कि इस अवधि के दौरान विभाग के पास न केवल सतत बचत था बल्कि बजट अनुमानों की तुलना में बचत का प्रतिशत भी बहुत अधिक था। इसका विस्तृत विवरण **तालिका 3.11** में दी गई है।

तालिका 3.11: भवन निर्माण विभाग में विगत चार वर्षों के दौरान बचत की प्रवृत्ति

(` करोड़ में)

वर्ष		मूल	अनुपूरक	कुल	व्यय	बचत	बचत का प्रतिशत
2017-18	राजस्व	143.56	4.33	147.89	100.77	47.12	20
	पूँजीगत	493.00	159.49	652.49	536.27	116.22	
	कुल	636.56	163.82	800.38	637.04	163.34	
2018-19	राजस्व	133.66	0.35	134.01	92.67	41.34	27
	पूँजीगत	511.17	37.00	548.17	403.65	144.52	
	कुल	644.83	37.35	682.18	496.32	185.86	
2019-20	राजस्व	119.59	0.11	119.70	91.04	28.66	31
	पूँजीगत	587.17	90.00	677.17	458.51	218.66	
	कुल	706.76	90.11	796.87	549.55	247.32	
2020-21	राजस्व	125.10	0.00	125.10	80.69	44.41	63
	पूँजीगत	566.50	0.00	566.50	175.99	390.51	
	कुल	691.60	0.00	691.60	256.68	434.92	

स्रोत: विनियोग लेखे 2017-21

³ (i) अवर सचिव, भ.नि.वि., राँची; कार्यपालक अभियंता, भ.नि.प्र. (ii) बोकारो (iii) धनबाद (iv) गुमला (v) हजारीबाग (vi) जमशेदपुर (vii) रामगढ़ (viii) सरायकेला (ix) राँची प्रमंडल संख्या-1 (x) राँची प्रमंडल संख्या-2 (xi) विशेष कार्य प्रमंडल, राँची (xii) कार्यपालक अभियंता, पेयजल एवं स्वच्छता प्रमंडल, राँची (xiii) कार्यपालक अभियंता, पेयजल एवं स्वच्छता प्रमंडल, राँची पूर्व

⁴ (i) बोकारो (ii) धनबाद (iii) गुमला (iv) हजारीबाग (v) जमशेदपुर (vi) रामगढ़ (vii) राँची (viii) सरायकेला

जैसा कि उपरोक्त तालिका में दिखाया गया है कि विभाग की बचत 2017-18 में 20 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 63 प्रतिशत हो गई है। यह न केवल निधि के उपयोग में विभाग की अक्षमता का सूचक था बल्कि इसके परिणामस्वरूप वर्ष के दौरान बजट में शामिल राज्य योजनाओं को निधियों की उपलब्धता के बावजूद पूरा नहीं किया जा सका।

3.5.5 बजट अनुमानों का विलम्ब से प्रस्तुतीकरण

झारखण्ड सरकार द्वारा अपनाये गये बिहार बजट नियमावली के नियम 62 राज्य के लिए समय पर और सही तरीके से बजट तैयार करने के लिए बजट कलैण्डर प्रदान करता है। वित्त विभाग ने स्थापना व्यय एवं सामान्य बजट का अनुमान प्रस्तुत करने के निर्धारित तिथि को झारखण्ड सरकार ने संबंधित मंत्री के अनुमोदन के पश्चात बजट नियमावली के निर्धारित तिथि एक अक्टूबर के विरुद्ध क्रमशः 28 नवम्बर 2019 एवं 12 दिसम्बर 2019 संशोधित (अक्टूबर 2019) किया।

यह देखा गया है कि वित्त विभाग द्वारा निर्धारित लक्षित तिथि के विरुद्ध विभाग ने स्थापना व्यय और सामान्य बजट के लिए बजट अनुमान (ब.अनु.) वित्त विभाग को क्रमशः 68 एवं 54 दिनों की देरी से 04 फरवरी 2020 को प्रस्तुत किया गया।

3.5.6 आवश्यकताओं को प्राप्त किये बिना बजट अनुमान तैयार किया गया

बजट नियमावली (ब.नि.) के नियम 65 के अनुसार, नियंत्री अधिकारी को संवितरण अधिकारियों से प्राप्त बजट का परीक्षण यह देखने के लिए करना चाहिए कि वह सही है, सभी विस्तृत ब्योरे/स्पष्टीकरण दिए गए हैं एवं दिये गए विस्तृत स्पष्टीकरण पर्याप्त हैं।

यह देखा गया कि बजट नियमावली के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था तथा संवितरण अधिकारियों, जो कार्य के कार्यान्वयन एवं निधि के उपयोग के लिए अंतिम रूप से उत्तदायी होते हैं, द्वारा वास्तविक आवश्यकताओं की प्राप्ति/मूल्यांकन के बिना सामान्य बजट (राज्य, केंद्रीय एवं केंद्र प्रायोजित योजनाओं) और स्थापना व्यय के लिए बजट प्राक्कलनों को विभागीय स्तर पर तैयार किया गया था।

तथापि, यह देखा गया है कि 10 नमूना-जाँचित प्रमंडलों में से एक प्रमंडल (भ.नि.प्र., धनबाद) ने सामान्य बजट अनुमान प्रस्तुत किया और पाँच⁵ प्रमंडलों ने स्थापना व्यय के लिए अनुमान प्रस्तुत किए। शेष नमूना-जाँच किए गए प्रमंडलों ने अपनी आवश्यकताओं के आधार पर कोई अनुमान प्रस्तुत नहीं किया। इस प्रकार, संवितरण अधिकारियों से आवश्यकता प्राप्त किए बिना बजट तैयार करना, वर्ष 2020-21 के दौरान कुल ` 691.60 करोड़ के प्रावधान के विरुद्ध ` 434.92 करोड़ (62.89 प्रतिशत) की भारी बचत का एक कारण हो सकता है।

3.5.7 सम्पूर्ण बजट प्रावधान की अनुपयोगिता एवं अभ्यर्षण

बजट नियमावली के नियम 57 के नीचे दिए गए टिप्पणियों के अनुसार अनुमान तैयार करने के लिए जिम्मेदार अधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि खर्च किये जाने से अधिक राशि का कोई प्रावधान नहीं है।

- विभाग के अभिलेखों की जाँच से यह पता चला कि वर्ष 2020-21 के दौरान चार उप-शीर्षों के तहत ` 1.57 करोड़ की राशि प्रदान की गई, जिसमें से किसी भी राशि का उपयोग विभाग द्वारा नहीं किया गया था और पूरी राशि को अभ्यर्षित की गई थी। विवरण तालिका 3.12 में दी गई है।

⁵ धनबाद, हजारीबाग, रामगढ़, राँची प्रमंडल संख्या-1 तथा राँची प्रमंडल संख्या-2

तालिका 3.12: संपूर्ण बजट प्रावधान की गैर-उपयोगिता एवं अभ्यर्पण

(` करोड़ में)

क्र.सं.	शीर्ष	आवंटन	व्यय	अभ्यर्पण	अभ्यर्पण (प्रतिशत में)	आवंटन का उद्देश्य
1	2059- लोक निर्माण कार्य (राज्य योजना)	0.30	0.00	0.30	100	नगर निगम एवं नगर पालिका कर
2	2059- लोक निर्माण कार्य (राज्य योजना)	0.17	0.00	0.17	100	विधायकों और राज्य मंत्रियों आदि के आवासों की साज-सज्जा
3	4059-लोक निर्माण कार्य पर पूँजी परिव्यय (राज्य योजना, सी.ए. एस.)	0.10	0.00	0.10	100	प्रशिक्षण/ डिजाईन/ गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोगशाला / परामर्श सेवा
4	4216-आवासों पर पूँजी परिव्यय (राज्य योजना)	1.00	0.00	1.00	100	लोक निर्माण कार्य-राज्य में भवनों के लघु कार्य
कुल		1.57	0.00	1.57	100	

उपरोक्त तालिका में दर्शायी गई मदों के अलावा, मुख्य शीर्ष 2059 (स्थापना) के अंतर्गत यात्रा भत्ता (टी.ए.) एवं मशीनरी के तहत प्रदत्त राशि क्रमशः ` 0.08 करोड़ एवं ` 0.03 करोड़ को भी विभाग द्वारा अभ्यर्पित किया गया।

- आगे, अभिलेखों की समीक्षा से उद्घटित हुआ कि छः नमूना-जाँचित प्रमंडलों में से चार को विभिन्न कार्यों के लिए प्रदान की गई ` 8.17 करोड़ की संपूर्ण राशि का उपयोग नहीं किया गया था और अंत में इसे संवितरण अधिकारी द्वारा अभ्यर्पित कर दिया गया था। विवरण तालिका 3.13 में दिया गया है।

तालिका 3.13: संपूर्ण बजट प्रावधान की अनुपयोगिता एवं अभ्यर्पण

(` करोड़ में)

क्र. सं.	सचिवालय/ कार्यालय	कार्यों/उप-शीर्षों की संख्या	आवंटन	अभ्यर्पण
1	का. अभि., भ.नि.प्र., गुमला	03	0.01	0.01
2	का. अभि., भ.नि.प्र. संख्या-01, राँची	66	6.08	6.08
3	का. अभि., भ.नि.प्र. संख्या-02, राँची	07	1.04	1.04
4	का. अभि., भ.नि.प्र., सरायकेला	03	1.00	1.00
5	का. अभि., भ.नि.प्र., जमशेदपुर	02	0.02	0.02
6	का. अभि., भ.नि.प्र., रामगढ़	04	0.02	0.02
कुल		85	8.17	8.17

विभाग द्वारा वित्त विभाग को उपलब्ध कराए गए अनुमानों के आधार पर, बजट प्रावधान का उपयोग न करना यह दर्शाता है कि प्राक्कलन तैयार करने के दौरान उचित सावधानी नहीं बरती गई और वास्तविक आवश्यकताओं का उचित आकलन नहीं किया गया था।

3.5.8 वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में निधि का अभ्यर्पण

नियमावली नियम 112 के अनुसार वर्ष के अंत तक प्रतीक्षा किए बिना, सभी प्रत्याशित बचतों को तत्काल सरकार को अभ्यर्पित किया जाना चाहिए। भविष्य में संभावित आवश्यकताओं के लिए कोई बचत आरक्षित नहीं करनी चाहिए। इसके अलावा, नियम 135 के अनुसार, अभ्यर्पण की आवश्यकता होती है तो नियंत्रण अधिकारी को स्वयं उस राशि का अनुमान लगाना चाहिए जिसे अभ्यर्पित किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि ` 691.60 करोड़ के प्रावधान के विरुद्ध वित्त विभाग द्वारा वित्तीय वर्ष के अंत में ` 435.05 करोड़ (पूँजी शीर्ष के अंतर्गत ` 390.64 करोड़ और राजस्व शीर्ष के अंतर्गत ` 44.41 करोड़) को अभ्यर्पित किया गया था।

आगे, नमूना-जाँचित 10 प्रमंडलों में से नौ और मुख्यालय स्तर पर एक डी.डी.ओ के अभिलेखों की जाँच से यह पता चला कि वित्तीय वर्ष के अंत में ` 8.32 करोड़ (कुल प्रावधानों का 83 प्रतिशत) का अभ्यर्पण मार्च 2021 में किया गया था। विवरण **परिशिष्ट 3.10** में दिया गया है।

विलंब से अभ्यर्पण के जवाब में यह कहा गया कि निधि का विलंब से आवंटन एवं वित्तीय वर्ष के अंत तक व्यय की प्रत्याशा में, इसे पूर्व में अभ्यर्पित नहीं किया गया था। वित्तीय वर्ष के अंत में अभ्यर्पण, सरकार के लिए अन्य महत्वपूर्ण योजनाओं पर इसके उपयोग के लिए कोई गुंजाईश नहीं छोड़ता है जो निधि की कमी के कारण अधूरी रह गई थी।

3.5.9 व्यय का वेग

प्रावधान के अनुसार (बजट नियमावली के नियम 113), विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में व्यय के वेग को सामान्यतः वित्तीय नियमितता का उल्लंघन माना जाएगा। इसलिए, विशेष रूप से अंतिम महीने में व्यय के वेग से बचना चाहिए।

यह देखा गया कि कुल व्यय ` 256.68 करोड़ में से ` 83.51 करोड़ (33 प्रतिशत) का व्यय मार्च 2021 के माह में किया गया था। चालू वर्ष के दौरान, मार्च माह में 27 उप-शीर्षों में से छः में कुल व्यय का 40 एवं 100 प्रतिशत के बीच रहा। इसके अतिरिक्त, नमूना-जाँचित 10 प्रमंडलों एवं एक डी.डी.ओ. (मुख्यालय स्तर पर) की लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत मार्च माह में किए गए कुल व्यय का 42 से 100 प्रतिशत व्यय किया गया जिसका विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 3.11** में दिया गया है।

3.5.10 विभागीय व्यय आँकड़ों का असमाशोधन

बजट नियमावली के नियम 134 अपेक्षा करता है कि नियंत्री अधिकारी को व्यय तथा प्राप्तियों के गलत वर्गीकरण की संभावनाओं से बचने के लिए मासिक आधार पर प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) की बहियों के साथ विभागीय लेखाओं को समाशोधित करने की व्यवस्था करनी चाहिए।

वर्ष 2020-21 के दौरान यह पाया गया कि ` 256.68 करोड़ के कुल व्यय में से, ` 15.10 करोड़ की राशि को विभाग के नियंत्रक अधिकारी द्वारा प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) की बहियों के साथ समाशोधित नहीं किया गया था। शीर्ष-वार विवरण **तालिका 3.14** में दिया गया है।

तालिका 3.14: विभागीय व्यय के अमाशोधन का विस्तृत विवरण

(` करोड़ में)

क्र. सं.	मुख्य शीर्ष	कुल व्यय (विनियोजन के अनुसार)	समाशोधित राशि	असमाशोधित राशि
1	2052	1.68	0.00	1.68
2	2059	68.68	56.47	12.21
3	2216	10.33	10.16	0.17
4	4059	133.95	133.10	0.85
5	4216	42.04	41.85	0.19
कुल		256.68	241.58	15.10

आगे, नमूना-जाँचित 10 प्रमंडलों और एक डी.डी.ओ. द्वारा वर्ष 2020-21 के दौरान कुल ` 63.00 करोड़ के व्यय का मिलान नहीं किया गया था, जैसा कि **परिशिष्ट 3.12** में दर्शाया गया है।

3.5.11 प्रशासनिक स्वीकृति के विरुद्ध अधिक व्यय

सरकार के निर्देशानुसार (आवंटन पत्रों में उल्लिखित) यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि पूर्व अनुमति के बिना किसी भी योजना में प्रशासनिक स्वीकृत (प्र.स्वी.) राशि के विरुद्ध कोई अतिरिक्त व्यय नहीं किया गया है।

हजारीबाग में सुविधाओं के साथ समाहरणालय भवन निर्माण के लिए एकरारनामा, एम.बी., वाउचर आदि की संवीक्षा से यह पता चला कि भ.नि.वि, झारखण्ड सरकार द्वारा ` 40.09 करोड़ का प्रशासनिक स्वीकृति किया गया। निविदा प्रक्रिया के बाद, तुलनात्मक विवरण तैयार कर ` 30.23 करोड़ की लागत के कार्य को आवंटित किया गया। दिसम्बर 2016 में अनुबंध ` 30.23 करोड़ पर पूर्ण किया गया था तथापि, यह देखा गया कि पूर्ण किये गए कार्य का मूल्य ` 45.69 करोड़ आकलित किया गया था और इतना ही भुगतान ठेकेदार को किया गया था।

अतः, कार्य की लागत प्र. स्वी. के विरुद्ध ` 5.60 करोड़ (14 प्रतिशत) से अधिक थी जिसके लिए संवितरण अधिकारी द्वारा सक्षम प्राधिकारी का कोई स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी, सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति के बिना 14 प्रतिशत की अधिक राशि का भुगतान आवंटन पत्र में दिए गए निर्देशों के विरुद्ध था।

3.5.12 अतिरिक्त/अन्य मदों के लिए अनियमित भुगतान

जे.पी.डब्लू.डी. कोड की कंडिका 182 (बी.) के प्रावधान के अनुसार बी.ओ.क्यू में शामिल नहीं किए गए कार्य की मद को अतिरिक्त मद के रूप में माना जाएगा। अतिरिक्त मद के लिए हमेशा एक अनुपूरक इकरारनामा होना चाहिए और ऐसे मदों की दरें उस अवधि के दौरान प्रचलित संबंधित दर की अनुसूची में दर्ज दर के अधार पर होगी, जब काम किया जा रहा था, बशर्ते कि यदि किसी विशेष वस्तु की दर, दरों की अनुसूची में शामिल नहीं है। आगे, जे.पी.डब्लू.डी. कोड की कंडिका 177 (टिप्पणी-1) के अनुसार मूल निविदा तय करने की क्षमता रखने वाले सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदन के बाद ही अनुपूरक इकरारनामा किया जा सकता है।

संवीक्षा से यह उद्घटित हुआ कि ठेकेदारों को दो संभागों के दो कार्यों में अनुपूरक इकरारनामा निष्पादित किए बिना ` 12.28 करोड़ का भुगतान किया गया जो कोडल प्रावधानों के विरुद्ध था। जैसा कि विवरण **तालिका 3.15** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.15: अतिरिक्त मदों के लिए अनियमित भुगतान का विवरण

(` करोड़ में)

क्र. सं.	कार्य का नाम	अनुबंध मूल्य	कुल कार्य मूल्य	अतिरिक्त मदों के लिए भुगतान राशि
1	चांडिल, सरायकेला में सुविधाओं के साथ उप-प्रमंडल न्यायालय (10 कोर्ट) का निर्माण	15.41	20.38	3.72
2	हजारीबाग में सुविधाओं के साथ समाहरणालय भवन का निर्माण	30.23	45.69	8.56

3.5.13 निष्फल व्यय

दिनांक 16.05.2018 के दिशानिर्देशों के अनुसार विधि और न्याय मंत्रालय (न्याय विभाग) बेहतर न्याय प्रदान करने के लिए 1993-94 के बाद से न्यायपालिका के लिए बुनियादी सुविधाओं के विकास के लिए केंद्र प्रायोजित योजना (के.प्रा.यो.) को लागू करता है। विभाग इस संबंध में राज्य सरकार के संसाधनों को बढ़ाने के लिए भी कदम उठाता है। इस योजना के तहत अधीनस्थ न्यायालयों के न्यायिक अधिकारियों/न्यायाधीशों के न्यायालय भवनों एवं आवासीय आवासों का निर्माण शामिल है।

बोकारो, सरायकेला एवं विशेष प्रमण्डल (राँची) के अभिलेखों की जाँच से यह उद्घटित हुआ कि इन प्रमण्डलों में न्यायपालिका के लिए आधारभूत सुविधाओं के विकास तथा

एचईसी से विस्थापित व्यक्तियों के पुनर्वास के लिए क्रमशः दो, तीन और एक भवन का निर्माण पूरा किया गया था।

सभी छः भवनों का निर्माण 2007 से 2020 के दौरान ` 221.76 करोड़ के व्यय से पूरा किया गया था किन्तु नवंबर 2021 तक भवनों को संबंधित अधिकारियों को नहीं सौंपा गया था। उन भवनों का विवरण तालिका 3.16 में दिया गया है।

तालिका 3.16: नहीं सौंपे गए निर्मित भवनों का विवरण

(` करोड़ में)

क्र. सं.	कार्य का नाम	ए.ए. राशि	इकरारनामा की राशि	कुल व्यय	कार्य पूर्ण होने की तिथि	अभियुक्ति
1	बोकारो में प्रधान जिला एवं सत्र न्यायाधिश के आवासों का निर्माण	0.27	0.27	0.27	22.09.2007	30 नवम्बर 2021 तक नहीं सौंपा गया
	उपरोक्त भवन से संबंधित अन्य कार्य	1.27	1.19	1.22	02/2017 से 03/2021	
2	बोकारो में न्यायिक अधिकारी के लिए डी-टाईप क्वार्टर का निर्माण	4.63	4.17	4.17	18.03.2020	30 नवम्बर 2021 तक नहीं सौंपा गया
3	एस डी ओ परिसर, सरायकेला में बी- टाईप क्वार्टर 8 ब्लॉक, ए- टाईप क्वार्टर 3 ब्लॉक एवं डी- टाईप क्वार्टर 2 ब्लॉक का निर्माण	19.11	14.83	16.42	13.06.2018	(i) एकरारनामा मूल्य के विरुद्ध ` 1.59 करोड़ का अत्यधिक व्यय (ii) 30 नवम्बर 2021 तक नहीं सौंपा गया
4	चांडिल, सरायकेला में एस डी ओ कोर्ट (10 कोर्ट) का निर्माण	20.12	15.41	20.38	13.06.2018	(i) एकरारनामा मूल्य के विरुद्ध ` 4.97 करोड़ का अत्यधिक व्यय (ii) 30 नवम्बर 2021 तक नहीं सौंपा गया
5	चांडिल, सरायकेला में डी-टाईप क्वार्टर 01 ब्लॉक 06 इकाइयों का निर्माण	1.67	1.54	1.54	11.01.2018	30 नवम्बर 2021 तक नहीं सौंपा गया
6	एसआईटीई 1 एच.ई.सी क्षेत्र राँची में निर्माण कार्य एवं प्रस्तावित 400 क्वार्टरों का निर्माण	216.63	182.43	177.76	08.07.2019	(i) एचईसी के विस्थापित व्यक्तियों के लिए पुनर्वास एवं पुनर्वास पैकेज (ii) 30 नवम्बर 2021 तक नहीं सौंपा गया
कुल		263.70	219.84	221.76		

यह देखा गया कि चांडिल में उप-प्रमंडल कारागार की अनुपलब्धता के कारण चांडिल में एस.डी.ओ.कोर्ट (10 कोर्ट) भवन को संबंधित प्राधिकारी को नहीं सौंपा गया था, जबकि अकार्यात्मक एस.डी.ओ. कोर्ट (10 कोर्ट) भवन के फर्नीचर और वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग पर भी क्रमशः ` 1.17 करोड़ एवं ` 0.39 करोड़ खर्च किए गए थे। इसी प्रकार बोकारो में डी-टाईप क्वार्टर भवन में आंतरिक कार्यों के पूरा न होने के कारण नहीं सौंपा गया था।

इतने लंबे समय के बाद भी भवनों का उपयोग न करने के परिणामस्वरूप ` 221.76 करोड़ को निष्फल व्यय हुआ। इसके अलावा, लंबे समय तक उपयोग न करने के कारण उन भवनों में टुट-फुट के कारण होने वाली क्षति से भी इंकार नहीं किया जा सकता है।

3.5.14 अन्य परिणाम

- **आवश्यक प्राथमिकता सूची तैयार किए बिना कार्य करना**

आवंटन पत्र में सरकारी निर्देश के अनुसार, शीर्ष 2059 एवं 2216 (विवेकाधीन) के अंतर्गत कार्य को सक्षम स्तर प्राधिकारियों से स्वीकृत प्राथमिकता सूची के बाद ही किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त भवनों की मरम्मत एवं अनुरक्षण/नवीकरण के लिए निधि की मांग के समय, कार्यपालक अभियंता (का.अभि.) को एक प्रमाणपत्र देना चाहिए कि उस भवन में विगत तीन वर्षों में समान प्रकृति के कार्य नहीं किए गए हैं।

प्रमण्डलों के अभिलेखों के नमूना-जाँच से यह उद्घटित हुआ कि कार्य निष्पादित करने एवं ठेकेदारों को ₹ 4.49 करोड़ का भुगतान करने से पूर्व न तो प्राथमिकता सूची तैयार की गई थी और न ही कार्यपालक अभियंता द्वारा अपेक्षित प्रमाणपत्र दिया गया था जैसा कि तालिका 3.17 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.17: सरकारी निर्देश के अनुसार कार्य का निष्पादन नहीं होना।

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	प्रमण्ड का नाम	शीर्ष के अन्तर्गत व्यय		
		2059	2216	कुल
1	का. अभि., भ.नि.प्र., बोकारो	0.19	0.19	0.38
2	का. अभि., भ.नि.प्र., धनबाद	0.20	0.20	0.40
3	का. अभि., भ.नि.प्र., गुमला	0.20	0.20	0.40
4	का. अभि., भ.नि.प्र., हजारीबाग	0.30	0.42	0.72
5	का. अभि., भ.नि.प्र., जमशेदपुर	0.20	0.19	0.39
6	का. अभि., भ.नि.प्र., सरायकेला	0.20	0.20	0.40
7	का. अभि., भ.नि.प्र., संख्या1- राँची	0.35	0.35	0.70
8	का. अभि., भ.नि.प्र., संख्या 2-राँची	0.35	0.35	0.70
9	का. अभि., भ.नि.प्र., रामगढ़	0.20	0.20	0.40
कुल		2.19	2.30	4.49

- **सक्षम अधिकारी से प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना भुगतान**

आवंटन पत्र में सरकारी निर्देशानुसार, शीर्ष 4216 के अंतर्गत सरकारी आवासों के नवीन निर्माण, मरम्मत एवं अनुरक्षण का कार्य किसी भी परिस्थिति में संबंधित प्राधिकारी से मांग प्राप्त किए बिना निष्पादित नहीं किया जाना था। इसके अलावा, भवनों की मरम्मत एवं अनुरक्षण/नवीकरण हेतु निधि की मांग के समय कार्यपालक अभियंता को एक प्रमाणपत्र प्रदान करना आवश्यक था कि उस भवन में पिछले तीन वर्षों में समान प्रकृति का कार्य नहीं किया गया है। निर्देशानुसार ठेकेदार को भुगतान संबंधित कार्यालय प्रमुख से संतुष्टि प्रमाण पत्र प्राप्त करने के बाद ही किया जाना था।

कार्यालय कार्यपालक अभियंता पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (पेय.एवं स्व.वि.), गोंदा, राँची के अभिलेखों की नमूना-जाँच से यह उद्घटित हुआ कि शीर्ष 4216 के अंतर्गत ₹ 0.15 करोड़ का चार कार्य सक्षम प्राधिकारी से मांग प्राप्त किए बिना निष्पादित किया गया था और साथ ही कार्यपालक अभियंता द्वारा आवंटन पत्र में अपेक्षित कोई प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था। ठेकेदारों को भुगतान करने से पूर्व प्रमण्डल द्वारा अपेक्षित संतोषजनक प्रमाण पत्र भी प्राप्त नहीं किए गए थे।

- **कार्य एवं लेखा प्रबंधन सूचना प्रणाली (वामिश) में प्रविष्टि के बिना निधि की मांग**

सरकारी निर्देशानुसार निधि की मांग करने से पहले कार्यकारी एजेंसी नए निर्माण, रख-रखाव और मरम्मत कार्यों आदि से संबंधित विवरण प्रबंधन सूचना प्रणाली में प्रविष्टि करेगी तथा यह माना जाएगा कि विभाग द्वारा सत्यापन के बाद ही निधि को जारी किया गया है।

12 प्रमण्डलों के नमूना-जाँच से यह उद्घटित हुआ कि चार प्रमण्डलों में ` 33.91 करोड़ की मांग एम.आई.एस. में प्रविष्टि किए बिना की गई तथा विभाग द्वारा बिना किसी जाँच/सत्यापन के ` 28.91 करोड़ जारी किए गए थे। जारी किए गए राशि में से, वर्ष के दौरान ` 24.57 करोड़ खर्च किए गए तथा शेष राशि अभ्यर्पित की गई थी। विस्तृत विवरण **तालिका 3.18** में दी गई है।

तालिका 3.18: वामिश में प्रविष्टि के बिना निधि की मांग

(` करोड़ में)

क्र. सं.	प्रमण्डल का नाम	कार्य संख्या /उप-योजना	मांग की गई राशि	आवंटन	व्यय	शेष
1	का.अभि., भ.नि.प्र., संख्या.-01	04	1.12	1.12	0.28	0.84
2	का.अभि., भ.नि. विशेष प्रमण्डल, राँची	03	12.09	7.09	3.71	3.38
3	का.अभि, डी.डब्लू. & एस. डी., गोन्दा, राँची	142	8.15	8.15	8.11	0.04
4	का.अभि, डी.डब्लू. & एस.डी., राँची ईस्ट	149	12.55	12.55	12.47	0.08
कुल		298	33.91	28.91	24.57	4.34

आगे, यह देखा गया कि चांडिल, सरायकेला में सुविधाओं के साथ एस.डी.ओ. कोर्ट (10 कोर्ट) के निर्माण के दौरान वामिश में ` 19.62 करोड़ का व्यय दर्शाया गया था, जबकि मापी-पुस्त (एम.बी.) के आधार पर ` 20.38 करोड़ दर्शाया गया था, जो अंतर राशि ` 0.76 करोड़ से अधिक था। एम.बी. के आधार पर अंतर राशि ` 0.76 करोड़ का भुगतान भी ठेकेदार को किया गया था। इसलिए, वामिश एवं मापी-पुस्त में प्रविष्टियों में विसंगतियों के कारण, भुगतान में अनियमितता से इंकार नहीं किया जा सकता है।

• **केन्द्र प्रायोजित योजनाओं (के.प्रा.यो.) के अंतर्गत फ्लेक्सी-फंड के लिए राज्य स्तरीय स्वीकृत समिति का गठन नहीं होना**

व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय के कार्यालय ज्ञापांक संख्या 55(5)/पी.एफ.-II/2011 दिनांक 06.09.2016 के अनुसार केन्द्र प्रायोजित योजना के अंतर्गत फ्लेक्सी-फंड के घटकों के दिशानिर्देश राज्यों को कुछ विशिष्ट गतिविधियों⁶ के लिए प्रदान किये गए थे। ऐसे फ्लेक्सी-फण्ड सुविधा का लाभ उठाने के इच्छुक राज्यों को फ्लेक्सी-फण्ड के तहत परियोजनाओं या गतिविधियों को मंजूरी देने के लिए एक राज्य स्तरीय मंजूरी समिति का गठन करना आवश्यक था।

संवीक्षा के दौरान यह देखा गया कि फ्लेक्सी-फंड के लिए राज्य स्तरीय स्वीकृत समिति का गठन अक्टूबर 2021 तक नहीं किया गया था। हालांकि कुछ केन्द्र प्रायोजित योजना कार्यों को निष्पादित किया गया था और वर्ष 2020-21 के दौरान ` 15.11 करोड़ (केन्द्र का ` 9.05 करोड़ और राज्य का ` 6.06 करोड़) आवंटन के विरुद्ध ` 13.38 करोड़ (केन्द्र ` 7.95 करोड़ और राज्य ` 5.43 करोड़) खर्च किए गए। जैसा कि विवरण **तालिका 3.19** में दिया गया है।

⁶ (i) दिए गए किसी योजना के समग्र उद्देश्यों की पूर्ति हेतु स्थानीय जरूरतों और आवश्यकताओं को पूरा करना (ii) दक्षता में सुधार के लिए उन्नयन योजना चलाना (iii) प्राकृतिक आपदाओं के मामले में शमन/बहाली गतिविधियों को शुरू करना और (iv) आंतरिक सुरक्षा गड़बड़ी से प्रभावित क्षेत्रों में स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करना।

तालिका 3.19 केंद्र प्रायोजित योजना के अंतर्गत निष्पादित कार्यों का विवरण

(करोड़ में)

क्र. सं.	प्रयोजन	निर्गत राशि			व्यय		
		राज्यांश	केन्द्रांश	कुल	राज्यांश	केन्द्रांश	कुल
4059 (टीएसपी)	उच्च न्यायालय भवन (आवासीय एवं गैर आवासीय) का निर्माण	4.02			3.63 (90%)		
4059 (ओएसपी)	सहायक न्यायिक भवन (आवासीय एवं गैर आवासीय) का निर्माण	2.04	9.05	15.11	1.80 (88%)	7.95 (88%)	13.38
कुल		6.06	9.05	15.11	5.43	7.95	13.38

• **केन्द्रीय सहायता की राशि कम प्राप्त होना ` 0.61 करोड़**

न्याय विभाग विधि एवं न्याय मंत्रालय, के अनुसार वर्ष 2020-21 के लिए राज्य को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए 2018-19 तक जारी किये गए निधि का उपयोगिता प्रमाण-पत्र भारत सरकार को समर्पित करना आवश्यक था। आगे, जैसा कि विभाग के दस्तावेज से यह पता चलता है कि वर्ष 2018-19 में केन्द्रांश का ` 9.59 करोड़ जारी किया गया था, जिसमें से वर्ष 2018-19 के दौरान केवल ` 8.98 करोड़ का उपयोग किया गया था और शेष ` 0.61 करोड़ कोषागार में कुछ तकनीकी समस्या के कारण वित्तीय वर्ष के अंत में समाप्त हो गया था। इसके परिणामस्वरूप 2020-21 के दौरान केन्द्रीय हिस्से के रूप में ` 0.61 करोड़ की कम प्राप्ति हुई।

• **जल शुल्क का अनियमित भुगतान ` 1.10 करोड़**

हेवी इंजीनियरिंग कॉर्पोरेशन (एच.ई.सी.) लिमिटेड रॉची के पत्र संख्या टीए/रेव./38/2016 (भाग-II) 2021/18 दिनांक 13.01.2021 के अनुसार वर्ष 2020-21 के लिए एच.ई.सी. द्वारा झारखण्ड सरकार को हस्तांतरित आवासीय/गैर-आवासीय भवनों पर ` 1.96 करोड़ के बकाया राशि (लाइसेंस शुल्क- ` 0.76 करोड़, जल शुल्क- ` 1.10 करोड़, लाइसेंस शुल्क पर जीएसटी- ` 0.10 करोड़) के भुगतान की मांग की गई थी, जिसे भ.नि.प्र.-02, रॉची को आवंटित किया गया था तथा फरवरी 2021 में एच.ई.सी. को भुगतान किया गया।

संवीक्षा से यह उद्घटित हुआ कि विभाग के पास न तो विभाग का दर/आदेश था और न ही जल शुल्क के भुगतान के लिए एच.ई.सी. और विभाग के बीच इकरारनामा उपलब्ध था। एच.ई.सी. के माँगों के आधार पर जल शुल्क का भुगतान किया गया। इसलिए, इस संबंध में अधिक भुगतान से इंकार नहीं किया जा सकता है और यह किसी भुगतान से पहले आवश्यक वित्तीय प्रक्रिया के विपरीत था।

• **स्रोत पर जीएसटी का कटौती न होना- ` 1.52 लाख**

माल एवं सेवा कर (जीएसटी) अधिनियम की धारा 51 के अनुसार कटौतीकर्ता को भुगतान या जमा किए गए राशि से दो प्रतिशत (एक प्रतिशत सीजीएसटी और एक प्रतिशत एसजीएसटी) की दर से कर की कटौती की जानी चाहिए। कर योग्य वस्तुओं या सेवाओं या दोनों के आपूर्तिकर्ता, जहाँ एक अनुबंध के तहत ऐसी आपूर्ति का कुल मूल्य ` 2.50 लाख से अधिक है।

संवीक्षा में यह उद्घटित हुआ कि ` 1.52 लाख की जीएसटी राशि (सीजीएसटी एवं एसजीएसटी प्रत्येक के लिए ` 0.76 लाख) कटौती किए बिना लाइसेंस शुल्क ` 75.85 लाख का भुगतान एच.ई.सी. को किया गया।

• **रोकड़ बही का संधारण नहीं होना**

झारखण्ड कोषागार संहिता नियम 19 के नीचे टिप्पणी के अनुसार, कोषागार से संबंधित लेन-देन का सम्पूर्ण अभिलेख लेखाकार के रोकड़ बही में मैनुअल रजिस्टर में या कंप्यूटर सिस्टम में रखा जाएगा। आगे, वित्त विभाग, योजना सह वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार के पत्रांक वित्त-20/विविध- 09/2016/2918 दिनांक 06.11.2019 के अनुसार, रोकड़ बही का प्रत्येक सरकारी कार्यालय में संधारित तथा अद्धतन किया जाना चाहिए। रोकड़ बही का शेष प्रत्येक माह प्राधिकृत अधिकारी के द्वारा प्रमाणित किया जाना चाहिए।

कार्यपालक अभियंता, भ.नि.प्र., गुमला कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा से यह उद्घटित हुआ कि स्थापना व्यय के लिए रोकड़ बही अप्रैल 2019 से अक्टूबर 2021 तक अर्थात दो वर्षों से अधिक समय तक संधारित/लिखी नहीं गई थी। आगे, वर्ष 2019-20 के दौरान ` 0.98 करोड़ तथा वर्ष 2020-21 के दौरान ` 0.99 करोड़ (कुल ` 1.97 करोड़) के व्यय को रोकड़ बही में प्रविष्टि नहीं की गई थी।

इतने लंबे समय के लिए रोकड़ बही में प्राप्तियों और संवितरणों की प्रविष्टि न होना एक गंभीर अनियमितता है और सरकारी धन के दुरुूपयोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

• **एक कार्य के विरूद्ध दोहरा प्रशासनिक अनुमोदन**

का. अभि., भ.नि.प्र., जमशेदपुर कार्यालय से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से यह उद्घटित हुआ कि विभाग के पत्र सं.186 (भ.) दिनांक 16.12.2022 द्वारा पाँच कार्यों के लिए ` 0.12 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति दी गई थी। इसके आगे यह भी देखा गया कि विभाग द्वारा पत्र सं. 429 (भ.) दिनांक 31.03.2021 के द्वारा इन्ही पाँच कार्यों के लिए ` 0.12 करोड़ की अन्य प्रशासनिक स्वीकृति दी गई। विस्तृत विवरण **तालिका 3.20** में दी गई है।

तालिका 3.20: दोहरा प्रशासनिक अनुमोदन का विवरण

क्र.सं.	कार्य का नाम	प्रथम प्र. अ. सं./ तिथि	राशि (₹ में)	दूसरी प्र.अ.सं./ तिथि	राशि (₹ में)
1	क्वार्टर सं. बी/2, 'डी' टाईप, सिविल कोर्ट परिसर, साकची, जमशेदपुर का आवश्यक मरम्मती	186 (भ.) दिनांक 16.12.2020	2,48,100	429 (भ.) दिनांक 31.03.2021	2,48,100
2	क्वार्टर सं. बी/1, 'डी' टाईप, सिविल कोर्ट परिसर, साकची, जमशेदपुर का आवश्यक मरम्मती		2,48,300		2,48,300
3	क्वार्टर सं. ई/6, 'डी' टाईप, सिविल कोर्ट परिसर, साकची, जमशेदपुर का आवश्यक मरम्मती		2,47,600		2,47,600
4	क्वार्टर सं. ई /4, 'डी' टाईप, सिविल कोर्ट परिसर, साकची, जमशेदपुर का आवश्यक मरम्मती		2,48,800		2,48,800
5	क्वार्टर सं. डी /2, 'डी' टाईप, सिविल कोर्ट परिसर, साकची, जमशेदपुर का आवश्यक मरम्मती		2,47,700		2,47,700
कुल			12,40,500		12,40,500

• **मरम्मती एवं निर्माण कार्यों पर दोहरा आवंटन**

संवीक्षा से यह उद्घटित हुआ कि धनबाद में पी.डी.जे आवासीय क्वार्टर के उन्नयन हेतु पत्र सं. 244 (भ.) दिनांक 03.10.2019 के द्वारा ` 24.09 लाख के एकल स्वीकृति के विरूद्ध का. अभि., भ.नि.प्र., धनबाद को ` 24.08 लाख और ` 24.09 लाख के दो आवंटन {834 (भ) दिनांक 20.03.2020 तथा 88/20-87 (भ) दिनांक 14.10.2020 के द्वारा} दिया गया था। तथापि, प्रथम आवंटन को कार्यपालक अभियंता द्वारा उपयोग किया गया था तथा द्वितीय आवंटन को आवंटन तिथि से तीन माह बाद (15.01.2021 को) अभ्यर्पित कर दिया गया था।

उपरोक्त दो मामले प्रशासनिक स्वीकृति, स्वीकृति आदेशों और आवंटन आदेशों के निर्गत के दौरान विभागीय प्राधिकारियों के अनौपचारिक व्यवहार को दर्शाते हैं जो एक गंभीर लापरवाही थी और इसके परिणामस्वरूप वित्तीय अनियमितता हो सकती है।

3.6 अनुदान संख्या. 46 - पर्यटन, कला, संस्कृति, खेल एवं युवा मामले विभाग (पर्यटन प्रभाग) की बजटीय प्रक्रिया

3.6.1 परिचय

झारखण्ड राज्य में स्थित अपार जैव विविधता, मध्यम जलवायु, समृद्ध सांस्कृतिक और ऐतिहासिक विरासत, पूजा के लिए पर्यटकों के लिए अंतिम गंतव्य स्थान बनाता है। पर्यटन क्षेत्र में विकास न केवल प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से रोजगार के अपार अवसर उत्पन्न करेंगे बल्कि आर्थिक विकास को भी गति प्रदान करने में सहायता करेंगे। विभाग का पर्यटन प्रभाग राज्य, राष्ट्र और विश्व के लोगों को प्रकृति की समृद्ध निधि, इसकी सांस्कृतिक विरासत, आध्यात्मिक स्थानों और अन्य परंपराओं से अवगत कराने के लिए जिम्मेदार है जो राज्य में पर्यटन उद्योग को बढ़ावा देने के लिए आवश्यक तत्व हैं।

उक्त दायित्वों को पूरा करने के लिए राज्य सरकार ने वर्ष 2020-21 के दौरान विभाग को 194.49 करोड़ का बजट प्रदान किया। बजट प्रावधान और इसके उपयोग का विवरण तालिका 3.21 में दिया गया है।

तालिका 3.21: 2020-21 के दौरान बजट प्रावधान, व्यय और बचत का विवरण

(करोड़ में)

विवरण	दत्तमत्त पूंजी	दत्तमत्त राजस्व	कुल
वास्तविक अनुदान	80.00	104.49	184.49
अनुपूरक अनुदान	10.00	0.00	10.00
कुल अनुदान	90.00	104.49	194.49
व्यय	43.62	56.80	100.42
बचत	46.38	47.69	94.07
अभ्यर्पण	46.38	47.69	94.07

स्रोत: विनियोग लेखे 2020-21

3.6.2 लेखापरीक्षा के क्षेत्र

बजटीय प्रक्रिया के लेखापरीक्षा हेतु पर्यटन, कला, संस्कृति, खेल एवं युवा मामले विभाग (पर्यटन प्रभाग) के सचिवालय और नौ⁷ इकाईयों (आठ⁸ जिलों में) को बजटीय प्रक्रिया की लेखापरीक्षा के लिए चुना गया था

लेखापरीक्षा परिणाम

3.6.3 सतत बचत

पिछले चार वर्षों (2017-21) के दौरान विभागीय बजट तथा व्यय के संवीक्षा से यह पता चला कि विभाग को इन वर्षों में सतत बचत हुई और बजट अनुमानों की तुलना में बचत की प्रतिशतता बहुत अधिक थी जैसा कि तालिका 3.22 में दिया गया है।

⁷ i. पर्यटन निदेशालय, राँची, ii. जेएसबीसीसीएल, राँची, iii. डी.सी., गुमला, iv. डी.सी., खुंटी, v. डी.सी., रामगढ़, vi. डी.सी., लोहरदगा, vii. डी.सी., जमशेदपुर, viii. डी.सी., हजारीबाग तथा, ix. डी.सी., बोकारो

⁸ i. राँची, ii. गुमला, iii. खुंटी, iv. रामगढ़, v. लोहरदगा, vi. जमशेदपुर, vii. डी.सी., हजारीबाग तथा, viii. डी.सी., बोकारो

तालिका 3.22: पिछले चार वर्ष के दौरान बचत की प्रवृत्ति

(' करोड़ में)

वर्ष	शीर्ष	वास्तविक	अनुपूरक	कुल	व्यय	बचत	बचत (प्रतिशत में)
2017-18	राजस्व	51.78	0.42	52.2	46.84	5.36	10.27
	पूंजीगत	71.00	0.00	71.00	71.00	0.00	0.00
	कुल	122.78	0.42	123.2	117.84	5.36	4.35
2018-19	राजस्व	53.46	0.73	54.19	49.35	4.84	8.93
	पूंजीगत	110.60	0.00	110.60	99.37	11.23	10.15
	कुल	164.06	0.73	164.79	148.72	16.07	9.75
2019-20	राजस्व	91.55	0.17	91.72	72.82	18.9	20.61
	पूंजीगत	92.50	0.00	92.5	44.46	48.04	51.94
	कुल	184.05	0.17	184.22	117.28	66.94	36.34
2020-21	राजस्व	104.49	0.00	104.49	56.80	47.69	45.64
	पूंजीगत	80.00	10.00	90.00	43.61	46.39	51.53
	कुल	184.49	10.00	194.49	100.41	94.08	48.37

स्रोत: विनियोग लेख 2020-21

जैसा कि तालिका 3.22 में दिखाया गया है विभाग में पिछले दो वर्षों के दौरान 36 प्रतिशत से 48 प्रतिशत के बीच सतत बचत थी। लेखापरीक्षा अवलोकन के जबाव में विभागीय प्राधिकारियों ने यह कहा कि बचत वास्तविक आवश्यकताओं के बिना प्रावधान के कारण हुई तथापि, प्राधिकारियों का जबाव सही नहीं था क्योंकि विभाग उस स्तर तक भी व्यय करने में विफल रहा जो पहले के वर्षों में था।

3.6.4 अनुमानों का विलंब से प्रस्तुतीकरण

बिहार बजट नियमावली का नियम 62 (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत), राज्य के बजट को सही और समय पर तैयार करने के लिए बजट कैलेंडर प्रदान करता है। वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार ने संबंधित मंत्री के अनुमोदन के बाद सामान्य बजट और बजटीय लेनदेन का व्यापक परिव्यय (सी.ओ.बी.टी.) की निर्धारित तिथियों को बजट नियमावली में निर्धारित तिथि 1 अक्टूबर के विरुद्ध क्रमशः 28 नवम्बर (स्थापना के लिए) और 12 दिसम्बर (योजनओं के लिए) संशोधित किया।

अभिलेखों की जाँच से यह उद्घटित हुआ कि 12 दिसम्बर 2019 की लक्ष्य तिथि के विरुद्ध पर्यटन विभाग ने 30 जनवरी अर्थात् 49 दिनों की देरी से योजनाओं के लिए बजट अनुमान (ब.अनु.) वित्त विभाग को प्रस्तुत किया। वित्त विभाग द्वारा जारी किए गए निदेशों के अनुसार, अनुमानों को प्रस्तुत करने से पहले संबंधित मंत्री द्वारा अनुमोदित किया जाना था जो कि स्वीकृत नहीं किया गया था।

इसके अलावा, बजट कैलेंडर का गैर-अनुपालन न केवल अनुमानित बजट तैयार करने के कार्यक्रम को प्रभावित करता है बल्कि विभिन्न स्तरों पर इसकी जाँच के लिए आवश्यक समय को भी कम करता है।

3.6.5 वास्तविक आवश्यकताओं का आकलन के बिना अनुमान तैयार करना

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) (बी.एम.) के नियम 65 के अनुसार, नियंत्रक अधिकारी (नि.अ.) को संवितरण अधिकारी से प्राप्त बजट की जाँच करनी चाहिए कि वे सही है, उनके सभी विवरण/स्पष्टीकरण दिए गए हो तथा दिए गए स्पष्टीकरण पर्याप्त हो।

यह देखा गया कि बजट मैनुअल के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था। सामान्य बजट (राज्य, केन्द्र और केन्द्र प्रायोजित योजनाओं) के लिए बजट अनुमान वास्तविक आवश्यकताओं का आकलन किए बिना विभागीय स्तर पर तैयार किए गए थे।

चूँकि विभाग ने योजनाओं की आवश्यक डी.पी.आर. तैयार नहीं की थी, उन योजनाओं के लिए तैयार किए गए अनुमान केवल अनुमानित थे और वास्तविक आवश्यकताओं पर आधारित नहीं थे। आगे, संवितरण अधिकारियों ने वास्तविक आवश्यकता का आकलन किए बिना एकमुश्त अनुमान तैयार किये और विभाग को अप्रेषित किये, जिससे बजट प्रावधान ` 194.49 करोड़ के विरुद्ध ` 94.08 करोड़ (48.37 प्रतिशत) की बचत हुई।

3.6.6 विभागीय व्यय का असमाशोधन

बजट नियमावली के नियम 134 अपेक्षा करता है कि नियंत्रक अधिकारी को व्यय तथा प्राप्तियों के गलत वर्गीकरण की संभावनाओं से बचने के लिए मासिक आधार पर प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) की बहियों के साथ विभागीय लेखाओं को समाशोधित करने की व्यवस्था करनी चाहिए।

यह पाया गया कि वर्ष 2020-21 के दौरान, ` 100.41 करोड़ के कुल व्यय में से, ` 99.67 करोड़ की राशि नियंत्रक अधिकारी द्वारा प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) की बहियों के साथ समाशोधित नहीं की गई।

3.6.7 व्यय का वेग

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड द्वारा यथा अंगीकृत) का नियम 113 बतलाता है कि वित्तीय वर्ष के आखिरी महीनों में व्यय का वेग को सामान्यतः वित्तीय नियमितता का उल्लंघन माना जाएगा। व्यय का एक समान प्रवाह यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता का निर्वहन किया गया है। इसके अलावा, व्यय की गति को बनाए रखना अच्छी सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन का एक महत्वपूर्ण घटक है, क्योंकि विशेष महीने में अप्रत्याशित भारी व्यय से उत्पन्न विशेष महीने के दौरान राजस्व व्यय के बेमेल होने के कारण राजकोषीय असंतुलन और अस्थायी नकदी संकट को दूर करता है।

तालिका 3.23: व्यय का वेग

(` करोड़ में)

मुख्य शीर्ष	मार्च माह में व्यय	वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन में व्यय	चौथी तिमाही के दौरान कुल व्यय	वित्तीय वर्ष के दौरान कुल व्यय	कुल व्यय से चौथी तिमाही व्यय का प्रतिशत	कुल व्यय से मार्च व्यय का प्रतिशत	वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन के व्यय का प्रतिशत
3452	28.89	6.34	29.63	54.80	54.07	52.72	11.57
5452	42.91	25.85	42.91	43.62	98.37	98.37	59.26
कुल	71.80	32.19	72.54	98.42	73.70	72.95	32.71

जैसा कि तालिका 3.23 में दर्शाया गया है ` 71.80 करोड़ (72.95 प्रतिशत) का व्यय केवल मार्च 2021 में किया गया था जिसमें से ` 98.42 करोड़ के कुल व्यय के विरुद्ध ` 32.19 करोड़ (32.70 प्रतिशत) का आहरण वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन किया गया था।

आगे, यह देखा गया कि मार्च 2021 में ए.सी. विपत्रों पर ` 0.75 करोड़ का आहरण किया गया था।

समापन महीने और वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन में व्यय का वेग, बजट नियमावली के प्रावधानों के विरुद्ध है और इसमें सार्वजनिक धन के दुरुपयोग का जोखिम शामिल है।

3.6.8 परिणाम बजट को तैयार नहीं करना

योजना-सह-वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार के निर्देशानुसार (अक्टूबर 2019), योजनाओं के प्राथमिक लक्ष्य और अन्य परिणामात्मक सूचना को दर्शाते हुए राज्य योजनाओं तथा केंद्रीय सहायता प्राप्त राज्य योजनाओं के तहत निष्पादित सभी योजनाओं के लिए प्रपत्र-x में परिणाम बजट अलग से तैयार किया जाना था।

विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि उपरोक्त निर्देशों का पालन नहीं किया गया और वर्ष 2020-21 के लिए परिणाम बजट तैयार नहीं किए गए थे। इस प्रकार, केंद्रीय और राज्य योजनाओं के परिणाम बजट के निष्कर्ष का मूल्यांकन नहीं किया जा सका।

3.6.9 प्रमुख योजनाओं को आवंटित निधियों की अनुपयोगिता

बजट नियमावली में निहित प्रावधानों के अंतर्गत, बजट अनुमानों को निधि की वास्तविक आवश्यकता के आधार पर तैयार करना आवश्यक था। वर्ष 2018-19 से 2020-21 के लिए आवंटनों, व्यय और बचतों की संवीक्षा में यह पाया गया कि **तालिका 3.24** में दर्शाई गई प्रमुख योजनाओं के कुल आवंटन ` 329.70 करोड़ में से ` 248.97 करोड़ अप्रयुक्त रह गए।

तालिका 3.24 निधि की अनुपयोगिता

(` करोड़ में)

क्र.स.	योजना/शीर्ष का नाम	2018-19		2019-20		2020-2021	
		बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत
1	3452-साहसिक गतिविधियों आदि के लिए आइ.एच.एम., एफ.सी.आई., जे.ए.टी.आई. को सहायता अनुदान	13.20	3.21	13.00	1.74	20.50	11.34
2	3452-कम्प्यूटरीकरण और आधुनिकीकरण	0.10	0.02	0.50	0.39	0.30	0.30
3	3452-विभिन्न पर्यटन का एकीकृत	4.80	0.79	68.50	42.99	55.00	55.00
4	5452-पर्यटन योजनाओं, भूमि अधिग्रहण, मार्ग सुविधाएँ, पर्यटन सूचना केंद्र, साहसिक पर्यटन केंद्र इत्यादि का समेकित विकास	62.60	10.44	24.00	5.05	25.00	6.38
	कुल	80.70	14.46	106.00	50.17	100.80	73.02

निधि का उपयोग न होने के कारण ये प्रमुख योजनाएँ न केवल अधूरी रह गई बल्कि लाभार्थी इच्छित लाभों से भी वंचित रह गए।

3.6.10 व्यक्तिगत बही/जमा/बैंक खातों में अवरुद्ध निधि

झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 174 के अनुसार, धन कोषागार से तब तक नहीं निकाला जाना चाहिए जब तक कि तत्काल भुगतान की आवश्यकता न हो।

लेखापरीक्षा के क्रम में यह देखा गया है कि प्रत्येक वर्ष व्यक्तिगत बही खाता में पर्याप्त राशि जोड़ी जाती थी जिससे अंतिम शेष में तीव्र वृद्धि होती थी।

आगे, झा.को.सं. के नियम 334 में कहा गया है कि जमा प्रशासक प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में सभी व्यक्तिगत जमा खातों की समीक्षा करेगा। वे धन जो लगातार दो वित्तीय वर्षों तक अव्ययित रह जाती है तो उसे आगे खर्च नहीं किया जाना चाहिए तथा और शेष राशि को संबंधित सेवा शीर्ष में व्यय में कमी के रूप में स्थानांतरित किया जाना चाहिए जिससे धन की निकासी की गई थी।

नमूना-जाँच किए गए छः जिलों में यह देखा गया है कि पर्यटन विकास कार्यों के लिए 2016-17 और 2020-21 के बीच ` 156.86 करोड़ की राशि प्रदान की गई थी। जिसमें से ` 71.75 करोड़ खर्च किए गए और ` 85.11 करोड़ को व्यक्तिगत बही/जमा/बैंक खाते में अवरुद्ध रखा गया। विवरण **परिशिष्ट 3.13** में दिया गया है। कुछ मामलों में पूरी राशि अप्रयुक्त रह गई और खाते में राशि जमा कर दी गई। आगे, यह देखा गया कि ` 10.13 करोड़ तीन वर्ष से अधिक समय से खातों में जमा थे।

व्यक्तिगत बही/जमा/बैंक खाते में इतने लंबे समय से पड़ी अव्ययित शेष न केवल वित्तीय नियमों का उल्लंघन है, बल्कि सार्वजनिक धन के दुरुपयोग का जोखिम भी है। इसके

अलावा, निधि के उपयोग न होने के कारण योजनाएँ अधूरी रह गई तथा लाभार्थी इसके इच्छित लाभों से वंचित रह गए।

3.6.11 कार्य का पूर्ण न होना

नमूना-जाँच किए गए छः जिलों में ` 29.01 करोड़ के व्यय के बावजूद 22 योजनाएँ अभी भी अपूर्ण हैं तथा कुछ योजनाओं में कार्य अभी भी प्रारंभ नहीं हुआ है। विवरण परिशिष्ट 3.14 में दिया गया है।

योजनाओं के लाभ से वंचित लाभार्थी के अलावा योजनाएँ अधूरी रह जाने के कारण राज्य के विकास पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है।

3.6.12 निगरानी का आभाव

(अ) यह देखा गया है कि झारखण्ड पर्यटन विकास निगम (झा.प.वि.नि.), राँची को विभिन्न योजनाओं के लिए ` 147.26 करोड़ प्रदान किए गए थे लेकिन पर्यटन विभाग के निदेशक द्वारा कार्यों के व्यय प्रतिवेदन और भौतिक स्थिति उनसे प्राप्त नहीं की गई थी जो झा.प.वि.नि. के कार्यों के विभागीय अधिकारियों द्वारा योजनाओं की अनुचित निगरानी को इंगित करता है। झा.प.वि.नि., राँची को आवंटित निधि का वर्षवार विवरण तालिका 3.25 में दिया गया है।

तालिका 3.25: आवंटित निधि का विवरण

(` करोड़ में)

वर्ष	जे. टी. डी. सी. को निधि का आवंटन
2017-18	28.82
2018-19	27.20
2019-20	45.24
2020-21	46.00
कुल	147.26

(ब) प्रावधान के अनुसार, निर्माण/कार्यों के दौरान एक जिम्मेदार अधिकारी द्वारा निगरानी, पर्यवेक्षण, भौतिक निरीक्षण के लिए एक तंत्र विकसित किया जाना चाहिए ताकि कार्य को सुचारू और समय पर पूरा किया जा सके।

नमूना-जाँच किए गए छः जिलों में से चार⁹ में उपरोक्त प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था और ऐसा कोई तंत्र नहीं बनाया गया था।

3.6.13 शेयरों की प्राप्ति न होने के परिणामस्वरूप ` 25.00 करोड़ का अवरोध

भारत पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (भा.प.वि.नि.लि.) तथा बिहार राज्य पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (बि.रा.प.वि.नि.लि.) से राँची अशोक बिहार होटल कॉरपोरेशन लिमिटेड (राँ.अ.वि.हो.कॉ.लि.) के शेयरों की खरीद दिसम्बर 2020 में तय की गई थी जिसके लिए पर्यटन, कला, संस्कृति और युवा मामले विभाग, झारखण्ड सरकार ने मार्च 2021 में ` 25 करोड़ आवंटित किए।

पर्यटन प्रभाग के अनुरोध पर, झारखण्ड राज्य पेय निगम लिमिटेड, राँची (झा.रा.पे.नि.लि.) ने भा.प.वि.नि.लि. को ` 9.43 करोड़ का अग्रिम भुगतान (पंजाब नेशनल बैंक के चेक सं. 027093 दिनांक 28-12-2020 के माध्यम से) किया। पर्यटन प्रभाग ने झा.रा.पे.नि.लि. को सितम्बर 2021 में ` 9.43 करोड़ लौटाया तथा शेष (` 15.57 करोड़) व्यक्तिगत बही खाता में रख दिया। अक्टूबर 2021 तक ` 9.43 करोड़ का शेयर मूल्य भी पर्यटन प्रभाग को हस्तांतरित नहीं किया था। अतः, उपलब्ध निधि के बावजूद पर्यटन प्रभाग न केवल संपत्ति अर्जित करने में विफल रहा, बल्कि भा.प.वि.नि.लि. के साथ अपने निधि को अवरूद्ध कर दिया।

⁹ लोहरदगा, रामगढ़, जमशेदपुर और गुमला

3.6.14 कोषागार से आहरित निधि का गैर-लेखांकन

जेटीसी नियम 19 के अनुसार, कोषागार से संबंधित लेन-देन का पूर्ण अभिलेख लेखाकार की रोकड़ बही में या तो मैनुअल रजिस्टर में या कंप्यूटर सिस्टम पर रखा जाएगा। कोषागार 1992 के लिए लेखांकन नियम में निहित निर्देशों के अनुसार प्राप्त या भुगतान की गई राशि के साथ-साथ हस्तांतरण द्वारा सभी समायोजन को रोकड़ बही या किसी सहायक रजिस्टर के कैश बुक में दर्ज किया जाना चाहिए।

जमशेदपुर संभाग के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2020-21 के दौरान कोषागार से आहरित ` 44.92 लाख रोकड़ बही में दर्ज नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, संभाग द्वारा तैयार व्यय प्रतिवेदन में ` 14.92 लाख भी नहीं पाया गया। विवरण **तालिका 3.26** में दिया गया है।

तालिका 3.26: रोकड़ बही में प्रविष्टि नहीं की गई राशि का विवरण

शीर्ष योजना	निकासी की गई राशि	टी वी संख्या	टी वी दिनांक	विपत्र संख्या
3452-80-796-19-06-78-सहायता अनुदान	30,00,000.00	2	31.03.2021	07/2020-21
3452-80-796-20-03-20-मेला एवं प्रदर्शनी	14,91,598.00	1	29.03.2021	05/2020-21
कुल	44,91,598.00			

आगे, यह देखा गया कि 2017-18 से विभाग द्वारा रोकड़ बही का संधारण नहीं किया गया था। इतनी लंबी अवधि के लिए रोकड़ बही का रखरखाव न करना एक गंभीर अनियमितता है और सरकारी धन के दुर्विनियोजन और दुरुपयोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

3.6.15 बैद्यनाथ धाम, देवघर परियोजना में आई.ई.सी.घटकों का गैर-प्रावधान: ` 3.91 करोड़

पर्यटन मंत्रालय, भारत सरकार के अनुसार, तीर्थयात्रा, कायाकल्प और आध्यात्मिक विरासत संवर्धन अभियान (प्रसाद योजना) पर राष्ट्रीय मिशन के लिए योजना दिशानिर्देशों (कंडिका 9.5) के अनुसार, आवंटन का 10 प्रतिशत सूचना शिक्षा संचार (सू.शि.सं.) घटकों के रूप में निर्धारित किया जाना था।

यह देखा गया था कि प्रसाद योजना के तहत भारत सरकार, पर्यटन मंत्रालय से ` 39.13 करोड़ प्राप्त हुए (दिनांक 29-01-2019)। भारत सरकार के दिशानिर्देशों के अनुसार, सू.शि.सं. घटकों (पत्र सं. 367 दिनांक 28-02-2019) के लिए ` 3.91 करोड़ (` 39.13 करोड़ का 10 प्रतिशत) का प्रावधान किया जाना था जो कि नहीं किया गया था। अतः जागरूकता पैदा करने का उद्देश्य विफल हो गया।

3.6.16 रजरप्पा महोत्सव (25 तथा 26 फरवरी 2017)

रजरप्पा महोत्सव सीसीएल रजरप्पा स्टेडियम ग्राउंड, चित्रपुर, रामगढ़ में आयोजित किया गया था जिसके लिए इवेंट मैनेजमेंट, स्वेटस ब्रांड सॉल्यूशन प्राइवेट लिमिटेड, 201 नाथ मैन्सन, कटहल मोड़ रोड, राँची को ` 50 लाख (फरवरी 2017) प्रदान किया था। ` 30.00 लाख का अग्रिम भुगतान एजेसी को किया गया। आगे, जन सहयोग द्वारा आयोजकों ने उक्त निधि में ` 40 लाख प्राप्त किया।

i) स्रोत पर करों की कटौती न होना

पर्यटन, कला संस्कृति, खेल और युवा मामले विभाग, झारखण्ड सरकार, राँची के स्वीकृति पत्र (जनवरी 2017) के अनुसार, सेवा कर, मूल्य संवर्धन कर, आयकर आदि की कटौती स्रोत पर आपूर्तिकर्ता/एजेसी के बिल से की जानी थी। काटी गई राशि को उचित लेखा शीर्ष में प्रेषित किया जाना था।

यह देखा गया कि एजेसी के बिलों से स्रोत पर करों की कटौती नहीं की गई जिससे सरकार को रू 10.71 लाख की हानि हुई। विवरण **तालिका 3.27** में दिया गया है।

तालिका 3.27: करों की कटौती न होना

(` लाख में)

मद	कुल लागत	सेवा कर
उत्पादन लागत	48.63	6.34
कलाकारों की लागत	41.57	4.37
कुल	90.20	10.71

ii) कपटपूर्ण दावा- ` 22,360.00

भारत सरकार के वाहन आवेदन के विरूद्ध एजेंसी द्वारा प्रस्तुत किए गए विपत्रों की नमूना-जाँच से यह पता चला कि एजेंसी द्वारा प्रदान किए गए वाहनों के रूप में दावा किया गया कि कार वास्तव में दो पहिया थे। हालांकि वाहन संख्याओं के सत्यापन के लिए संबंधित डी.टी.ओ को अनुरोध भेजा गया है। विवरण **तालिका 3.28** में दिया गया है।

तालिका 3.28: वाहन का विवरण

एजेंसी	प्रपत्र संख्या एवं दिनांक	वाहन संख्या	एजेंसी द्वारा इंगित वाहन का वर्ग	वाहन का वास्तविक वर्ग	शामिल की गई राशि (₹)
पीयूश ट्रेवल	220/ 26-02-2017	JH01AD0873	स्वीफ्ट कार	स्पलेन्डर प्लस मोटरसाईकिल	3,840.00
	214/ 25-02-2017	JH02AF6010	इनोवा	टी. वी एस एक्स एल सुपर मोपेड	7,234.00
	210/ 25-02-2017	JH02AD0342	इंडिगो कर	होन्डा एवीएटर मोटरसाईकिल	6,098.00
	213/ 25-02-2017	JH01AT2901	टाटा जेस्ट कार	हिरो पेशन प्रो मोटरसाईकिल	5,188.00
कुल					22,360.00

3.7 निष्कर्ष

वर्ष 2020-21 के दौरान, अनुदानों के अधीन कुल बचत ` 21,819.49 करोड़ (कुल बजट का 22.66 प्रतिशत) अनियमित बजट अनुमान का सूचक है। आगे, इन अनुदानों में अंतिम चार वर्षों के दौरान कम से कम ` 6,500.64 करोड़ की सतत कुल बचत हुई।

वर्ष के दौरान 34 मामलों (प्रत्येक मामले में ` 0.50 करोड़ या उससे अधिक) में प्राप्त कुल ` 5,400.83 करोड़ (54.51 प्रतिशत) के अनुपूरक प्रावधान, अनावश्यक साबित हुए क्योंकि व्यय मूल प्रावधानों के स्तर तक भी नहीं था।

वर्ष 2001-02 से 2019-20 तक अनुदान/विनियोग पर ` 3,328.68 करोड़ की राशि का अत्यधिक संवितरण का राज्य विधानमंडल द्वारा नियमित किया जाना शेष है। आगे, वर्ष 2020-21 के दौरान एक विनियोग (13- ब्याज अदायगी) में ` 144.95 करोड़ का अधिक व्यय किया गया।

3.8 अनुशंसाएँ

- सरकार को अपनी बजट धारणाओं में अधिक यथार्थवादी होना चाहिए और बचत को कम करने के लिए कुशल नियंत्रण तंत्र सुनिश्चित करना चाहिए जहाँ संभव हो अन्य योजनाओं में बचत से आन्तरिक पुनर्विनियोजन भी किया जा सकता है।
- विधानमंडल द्वारा अनुमोदित अनुदानों से अधिक व्यय विधानमंडल की इच्छा का उल्लंघन है। अतः इसकी गंभीरतापूर्वक समीक्षा एवं यथाशीघ्र विनियमित करने की आवश्यकता है।
- सरकार द्वारा बजट का उचित रूप से कार्यान्वयन और निगरानी हेतु समुचित नियंत्रण प्रबंधन लागू करनी चाहिए जिससे बचत को कम करने, अनुदान/ विनियोग के अधीन बड़ी बचत को नियंत्रण करने एवं संभावित बचतों का पता लगाने तथा निर्धारित समयावधि में उसके अभ्यर्पण को सुनिश्चित किया जा सके।