

अध्याय 3

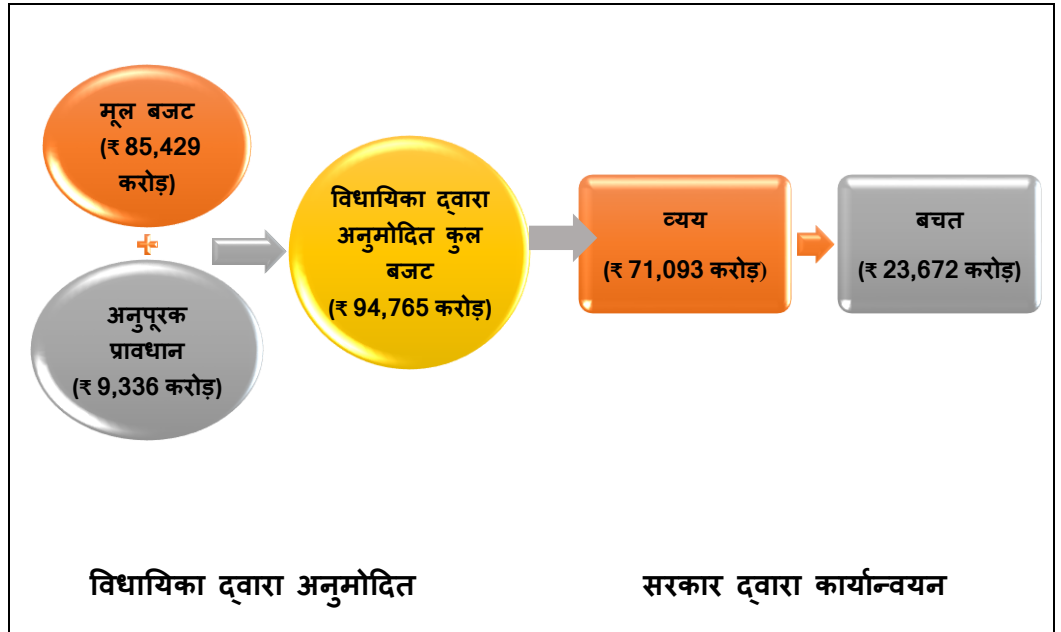
बजटीय प्रबंधन

3.1 बजटीय प्रक्रिया

बजट का वार्षिक कवायद सार्वजनिक संसाधनों के कुशल उपयोग के लिए रोडमैप विवरण देना होता है।

विनियोग की लेखापरीक्षा से यह पता चलता है कि क्या 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 संबंधित नियमों, 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	68,314.84	5,612.62	51,387.13	5,430.58	16,927.71	182.04
(II) पूँजीगत	14,677.52	0	9,878.71	0	4,798.81	0
(III) ऋण एवं अग्रिम तथा अंतर्राज्यीय समायोजन	1,905.29	4,254.37	165.43	4,231.40	1,739.86	22.97
कुल दत्तमत	84,897.65	9,866.99	61,431.27	9,661.98	23,466.38	205.01

वर्ष 2019-20 के दौरान, राजस्व अनुभाग के अधीन 52 दत्तमत अनुदानों एवं चार विनियोगों में ₹ 17,423.07 करोड़ तथा पूँजीगत अनुभाग के अधीन 36 अनुदानों एवं एक विनियोग में ₹ 6,561.64 करोड़ के बचत के परिणामस्वरूप कुल बचत ₹ 23,984.71 करोड़ (कुल बजट का 25.31 प्रतिशत) था।

इसके अलावा, यह पाया गया कि 2019-20 के दौरान ₹ 23,984.71 करोड़ के कुल बचत में से ₹ 15,263.32 करोड़ की बचत नौ अनुदानों {1-कृषि, पशुपालन तथा सहकारिता विभाग (₹ 1,364.54 करोड़), 10-उर्जा विभाग (₹ 3,101.12 करोड़), 20-स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग (₹ 1,453.53 करोड़), 36-पेयजल और स्वच्छता विभाग (₹ 1,410.88 करोड़), 41-सड़क निर्माण विभाग (₹ 1,256.90 करोड़), 42-ग्रामीण विकास विभाग (₹ 2,618.61 करोड़), 55-ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण कार्य विभाग) (₹ 1,771.61 करोड़), 59- स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग (₹ 1,236.66 करोड़) तथा 60-महिला, बाल विकास और सामाजिक सुरक्षा विभाग (₹ 1,049.47 करोड़)} के अंतर्गत हुई जिसका कारण समुचित रूप से विनियोग लेखे में नहीं बताए गए थे। इसके अलावा, इन अनुदानों में विगत चार वर्षों (2016-20) के दौरान सतत कुल बचत कम से कम ₹ 6,184.28 करोड़ थी।

यह देखा गया कि वर्ष के दौरान ₹ 23,671.39 करोड़ की बचत मार्च 2020 में प्रत्यर्पित की गयी थी, जिससे वित्त विभाग के पास अन्य जरूरतमंद विभागों को राशि के पुनः आवंटन के लिए कोई समय नहीं बचा था। यह बजट प्रबंधन में दक्षता प्राप्त करने के उद्देश्य को भी विफल करता है।

झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे 2019-20 के विस्तृत समीक्षा से पता चला कि कुछ मामलों को छोड़कर, योजनाओं/उप-शीर्षों के बजट प्रावधानों के विरुद्ध बचत/आधिक्य के कारण विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

3.2 भारत एवं दत्तमत संवितरण

विगत पाँच वर्षों (2015-20) के दौरान कुल वितरणों को भारत एवं दत्तमत में विभाजित किया गया है जिसे तालिका 3.2 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.2: 2015-20 के दौरान भारत एवं दत्तमत संविवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संवितरण		बचत /आधिक्य	
	दत्तमत	भारत	दत्तमत	भारत
2015-16	49,316.93	5,632.35	17,347.44	177.42
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

तालिका 3.2 यह दर्शाता है कि 2015-20 की अवधि के दौरान दत्तमत संभाग के तहत बजट प्रावधानों को पूर्ण रूप से विभागों द्वारा उपयोग नहीं किया गया और प्रत्येक वर्ष बहुत अधिक बचत हुई। विगत पाँच वर्षों के दौरान भारत संभागों के अंतर्गत भी प्रावधानों के एक बड़े हिस्से का उपयोग नहीं किया गया तथा विभागों द्वारा बजट प्रावधान का एक वृहत भाग प्रत्यर्पित किया गया।

3.3 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, प्रत्यर्पण और पुनः विनियोजन 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।

3.3.1 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 किसी 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 उद्घाटित होता है कि 22 मामलों में बजट प्रावधान के बिना ₹ 2,109.11 करोड़ की राशि का व्यय हुआ जिसका विवरण परिशिष्ट 3.1 में दर्शाया गया है। छः योजनाओं जहाँ बजट प्रावधान के बिना व्यय ₹ 50 लाख या उससे अधिक था, का अनुदान-वार सारांश तालिका 3.3 में दिया गया है।

तालिका 3.3: बजट प्रावधान के बिना व्यय का सारांश

अनुदान/ विनियोजन	व्यय (₹ करोड़ में)	योजनाओं/उप-शीर्ष की संख्या
14- ऋण की पुर्नअदायगी	1,843.98	4
15- पेंशन	261.91	1
58- स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (माध्यमिक शिक्षा प्रभाग)	2.07	1
कुल	2,107.96	6

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

वित्त लेखे 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 जिसके परिणामस्वरूप मार्च 2020 के अंत तक ₹ 384.83 करोड़ की राशि शेष थी। इसके आगे के 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 है।

दिसम्बर 2019 में, महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के परामर्श से, झारखण्ड सरकार ने राज्य प्राधिकारियों को मुख्य शीर्ष 8443 के लघु शीर्ष 106 के तहत व्यक्तिगत जमा (पी.डी.) लेखे संचालित करने का निर्देश दिया। तदनुसार, 22 जिला कोषागारों में जिला भूमि अधिग्रहण अधिकारी के नाम से पी.डी. लेखे खोले गए, लेकिन 31 मार्च 2020 तक लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत राशि को पी.डी. लेखे में हस्तांतरित नहीं किया गया।

3.3.3 पूँजीगत व्यय का राजस्व व्यय के रूप में गलत वर्गीकरण

राजस्व प्रकृति के व्यय का वर्गीकरण पूँजीगत व्यय के रूप में अथवा इसके प्रतिकूल, का परिणाम राजस्व व्यय एवं राजस्व घाटा/अधिशेष की अत्योक्ति/न्यूनोक्ति है।

वर्ष 2019-20 सरकार के लेखों के सत्यापन के दौरान यह देखा गया कि मुख्य शीर्ष 2202-03-796-12-‘उच्च शिक्षा निदेशालय के अंतर्गत प्रस्तावित विधि विश्वविद्यालय’ के अधीन राजस्व संभाग में प्रदान किया गया ₹ 0.40 करोड़ की राशि मुख्य कार्य अर्थात् परिसंपत्ति के सृजन पर व्यय की गई। पूँजीगत प्रकृति के व्यय के इंद्राज से संबंधित ऑब्जेक्ट शीर्ष को केवल पूँजीगत मुख्य शीर्षों के अंतर्गत होना चाहिए क्योंकि ऐसे व्यय के कारण राजस्व व्यय की अत्योक्ति होती है और इस प्रकार सृजित परिसंपत्ति लेखे में नहीं दिखते हैं। राजस्व व्यय के रूप में पूँजीगत व्यय के वर्गीकरण के परिणामस्वरूप राजस्व अधिशेष की न्यूनोक्ति हुई।

3.3.4 अनावश्यक या अत्यधिक अनुपूरक अनुदान

बिहार बजट नियमावली (यथा झारखंड द्वारा अंगीकृत) के नियम 117 में यह कहा गया है कि व्यय के नए विशिष्ट मदों को अथवा दत्तमत अनुदान में संभावित अधिकता को पूरा करने के लिए वित्त विभाग के परामर्श से अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया जाना चाहिए। इसके अलावा बजट नियमावली के बी.एम. 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 3.2 में दर्शाया गया है, ₹ 9,335.64 करोड़ के कुल अनुपूरक बजट प्रावधान में से वर्ष के दौरान 58 मामलों (₹ 0.50 करोड़ या उससे अधिक) में प्राप्त ₹ 9,277.22 करोड़ (99.37 प्रतिशत) का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक/अत्यधिक साबित हुआ क्योंकि अधिकांश मामलों में मूल प्रावधानों के स्तर तक भी व्यय नहीं हुआ।

अनुशंसा 1: सरकार को अपनी बजट धारणाओं में अधिक यथार्थवादी होना चाहिए और बचत/अतिरिक्त व्यय 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।

3.3.5 अनावश्यक या अत्यधिक पुनर्विनियोजन

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

अनुदान पंजिकाओं प्रत्यर्पित आदेशों, पुनर्विनियोजन आदेशों इत्यादि के सत्यापन के दौरान यह देखा गया कि 2019-20 के दौरान कई योजनाओं में, अविवेक पूर्ण ढंग से 16 उप-शीर्षों में अतिरिक्त धनराशि प्रदान की गई जो अत्यधिक साबित हुई, जैसा कि **परिशिष्ट 3.3** में वर्णित है। जैसा कि परिशिष्ट में दर्शाया गया है, इन योजनाओं/उप-शीर्षों के अधीन, ₹ 60.47 करोड़ के बचत के बावजूद ₹ 24.28 करोड़ की अतिरिक्त धनराशि पुनर्विनियोजन द्वारा अनावश्यक रूप से प्रदान की गई जो या तो अनावश्यक थे या अत्यधिक थे।

जैसा कि **परिशिष्ट 3.3** में दर्शाया गया है, नौ मामलों में, इन योजनाओं के अंतर्गत बचत अन्य योजनाओं से पुनर्विनियोजन द्वारा जोड़ी गई राशि से अधिक थी।

3.3.6 अव्ययित राशि एवं प्रत्यर्पित विनियोजन तथा/या वृहत बचत/प्रत्यर्पण

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

3.3.6.1 ₹ 100 करोड़ या उससे अधिक की बचत

₹ 23,671.39 करोड़ की कुल बचत में से ₹ 21,153.91 करोड़ (89 प्रतिशत) की बचत 25 अनुदानों में हुई जैसा कि **परिशिष्ट 3.4** में दर्शाया गया है। इन मामलों में, बचत अनुदान में कुल प्रावधानों का ₹ 100 करोड़ या उससे अधिक था जिसमें से ₹ 16,367.29 करोड़ राजस्व शीर्ष से तथा ₹ 4,786.62 करोड़ पूँजीगत शीर्ष से संबंधित है। इन अनुदानों के तहत इतनी बड़ी राशि के अनुपयोग का कोई विशेष कारण विभागीय अधिकारियों द्वारा स्पष्ट नहीं किया गया था।

इसके अलावा, 2019-20 के दौरान 25 अनुदानों में से, राजस्व संभाग के अंतर्गत 12 अनुदानों एवं पूँजीगत संभाग के चार अनुदानों में बचत ₹ 500 करोड़ या उससे अधिक था जो अवास्तविक बजट प्रस्तावों, खराब व्यय निगरानी तंत्र, कमजोर योजना कार्यान्वयन क्षमता/कमजोर आंतरिक नियंत्रण का संकेत था। विवरण **तालिका 3.4** में दिए गए हैं।

तालिका 3.4: वर्ष के दौरान वृहत बचत (₹ 500 करोड़ से अधिक) वाले अनुदान की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. स.	अनुदान की संख्या एवं नाम	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल	वास्तविक खर्च	बचत	प्रत्यर्पण
राजस्व (दत्तमत)							
1	1-कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विकास (कृषि प्रभाग)	3,230.59	143.18	3,373.77	2,062.07	1,311.70	1,311.51
2	10-उर्जा विभाग	3,533.09	926.33	4,459.42	3,059.10	1,400.32	1,379.80
3	20- स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	3,529.22	289.31	3,818.53	2,780.61	1,037.92	1,016.13
4	36- पेयजल एवं स्वच्छता विभाग	1,789.76	50.30	1,840.06	641.45	1,198.61	1,198.41
5	39- गृह, कारागार एवं आपदा प्रबंधन विभाग (आपदा प्रबंधन प्रभाग)	718.82	407.88	1,126.70	437.42	689.28	687.28
6	42-ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण विकास प्रभाग)	5,586.94	1,360.16	6,947.10	4,452.58	2,494.52	2,494.47
7	48-शहरी विकास एवं आवास विभाग	2,930.18	429.66	3,359.84	2,535.14	824.70	823.99
8	51-अं.जा.अनु.जन. अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग	1,616.69	120.39	1,737.08	1,210.71	526.37	515.52
9	55- ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण कार्य प्रभाग)	1,945.38	155.70	2,101.08	950.56	1,150.52	1,060.72
10	58-स्कूल शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (माध्यमिक शिक्षा प्रभाग)	2,097.62	21.29	2,118.91	1,457.62	661.29	661.10
11	59- स्कूल शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (प्राथमिक एवं प्रौढ़ शिक्षा प्रभाग)	7,222.34	414.85	7,637.19	6,400.54	1,236.65	1,236.45
12	60-महिला, शिशु विकास एवं सामाजिक सुरक्षा विभाग	4,291.59	634.87	4,926.46	3,911.60	1,014.86	1,007.83
कुल		38,492.22	4,953.92	43,446.14	29,899.40	13,546.74	13,393.21
पूंजीगत (दत्तमत)							
13	10-उर्जा विभाग	1,790.13	0	1,790.13	89.32	1,700.81	1,700.81
14	41-पथ निर्माण विभाग	4,700.00	50.00	4,750.00	3,674.33	1,075.67	1,075.22
15	49-जल संसाधन विभाग	1,940.04	0	1,940.04	1,169.93	770.11	767.07
16	55- ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण कार्य प्रभाग)	2,195.80	0	2,195.80	1,574.72	621.08	627.11
कुल		10,625.97	50.00	10,675.97	6,508.30	4,167.67	4,170.21

विगत पाँच वर्षों के दौरान सात अनुदानों में 30 प्रतिशत से अधिक बचत को तालिका 3.5 में दिया गया है।

तालिका 3.5: बजट के 30 प्रतिशत से अधिक अनुपयोग वाले अनुदान/विनियोजन

(प्रतिशत में)

क्रं सं.	अनुदान	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	वर्ष की सं.*	बजट 2019-20 (₹ करोड़ में)
राजस्व								
1	20-स्वास्थ्य , चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	34	27	28	20	27	1	3,818.53
2	1-कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विभाग (कृषि प्रभाग)	56	36	46	53	39	5	3,373.77
3	18-खाद्य, सार्वजनिक संवितरण और उपभोक्ता मामले विभाग	39	26	32	25	26	2	1,540.92
4	23-उद्योग विभाग	31	34	50	33	38	5	442.98
5	26-श्रम, रोजगार, प्रशिक्षण एवं कौशल विकास विभाग	73	39	45	32	50	5	283.29
6	2- कृषि, पशुपालन एवं सहकारिता विभाग (पशुपालन प्रभाग)	20	33	43	56	22	3	273.66
पूँजीगत								
1	49-जल संसाधन विभाग	33	26	36	39	40	4	1,940.04

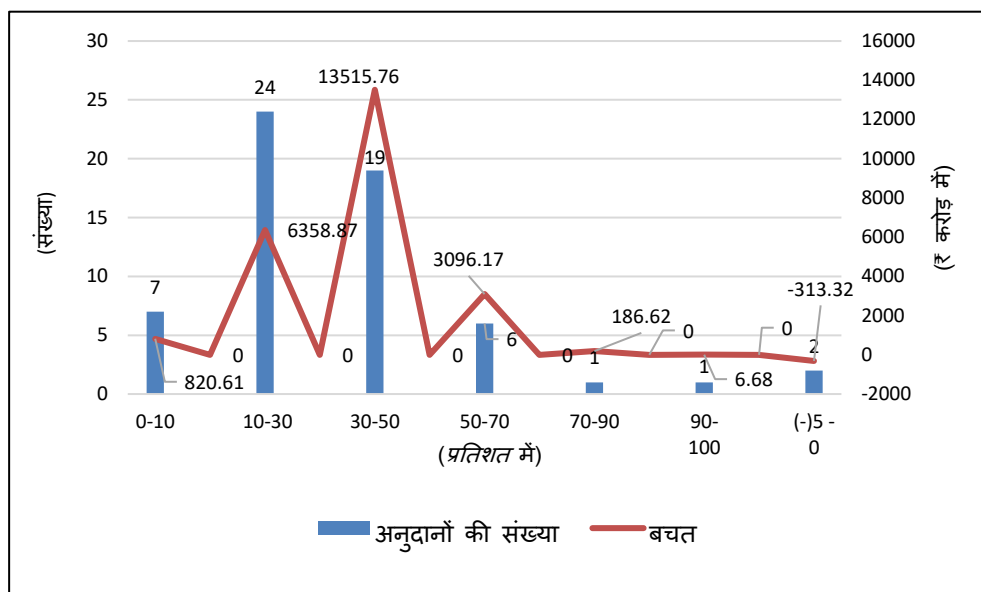
* 30 प्रतिशत से अधिक की बचत वाले वर्षों की संख्या

चूँकि 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 लाभूकों को परिकल्पित लाभों से वंचित होना पड़ा।

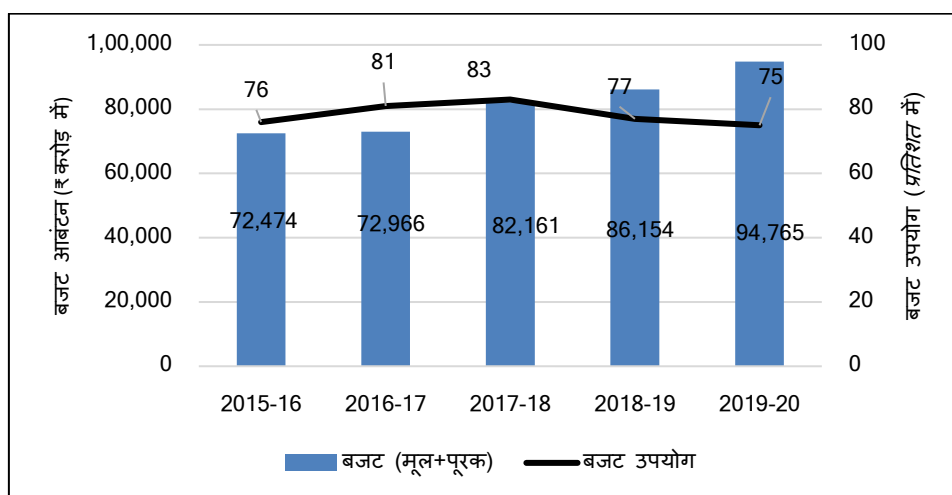
3.3.7 मार्च के अंत में ₹ 10 करोड़ से अधिक निधि का प्रत्यर्पण

राज्य के विनियोग लेखों के सत्यापन से यह उद्घटित हुआ कि ₹ 23,984.71 करोड़ के कुल प्रावधानों में से, ₹ 10 करोड़ या उससे अधिक बचत वाले ₹ 23,263.18 करोड़ की राशि मार्च 2020 के अंत में प्रत्यर्पित की गई जिससे सरकार इस राशि को अन्य विकासात्मक योजनाओं पर उपयोग करने से वंचित रह गई। विस्तृत विवरण परिशिष्ट 3.5 में दी गई है।

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



चार्ट 3.3 : 2015-16 से 2019-20 के दौरान बजट उपयोगिता



जैसा कि चार्ट 3.3 में परिलक्षित है, 24 विभागों में बचत 10 से 30 प्रतिशत के बीच था जबकि 19 विभागों में बचत 30 से 50 प्रतिशत के बीच था। आठ विभागों में बचत 50 प्रतिशत से अधिक था जो बजटीय प्रक्रिया के सिद्धांतों के प्रतिकूल था। आगे, चार्ट 3.4 बतलाता है कि विगत पाँच वर्षों में बजट आकलन का महत्वपूर्ण भाग अनुपयोगी रहा।

3.3.8 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 जाय।

अनुदान/विनियोग से आधिक्य व्यय 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।

3.3.8.1 2019-20 से संबंधित आधिक्य व्यय

वर्ष के लिए प्रावधानों से आधिक्य व्यय न केवल अपेक्षित विधायी संस्वीकृत प्रावधानों का उल्लंघन है बल्कि कमजोर नियोजन का संकेत भी है, जिसे इस उद्देश्य के लिए बनाए गए बजट से व्यय की स्थिति पर नजर रखकर बचा जा सकता है। वित्तीय वर्ष के प्रावधान से आधिक्य व्यय के मामलों की जाँच सावधानी पूर्वक किया जाना चाहिए।

विनियोग लेखों में यह देखा गया है कि 2019-20 के दौरान एक अनुदान तथा एक विनियोजन में ₹ 313.32 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ। विस्तृत विवरण तालिका 3.6 में दिया गया है।

तालिका 3.6: वित्तीय वर्ष के दौरान अनुदानों/विनियोजनों पर अधिक संवितरण का सारांश

(₹ करोड़ में)

		अनुदान /विनियोजन का नाम	
		ब्याज अदायगी	पेंशन
दत्तमत	राजस्व	0	192.68
भारित	राजस्व	120.64	0

तालिका 3.6 में वर्णित अनुदान सहित अन्य अनुदानों में वित्तीय वर्ष के दौरान राज्य के समेकित निधि के प्रावधानों से मुख्य शीर्ष-वार अधिक व्यय परिशिष्ट 3.6 में दर्शाया गया है।

3.3.8.2 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 2017-18 तक अनुदान/विनियोग से अधिक संवितरण के राशि ₹ 3,015.37 करोड़ का राज्य विधानसभा द्वारा अभी तक विनियमन नहीं किया गया है जिसका विस्तृत विवरण परिशिष्ट 3.7 में वर्णित है। 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।

अनुशंसा 2: विधानमंडल द्वारा अनुमोदित अनुदानों से अधिक व्यय विधानमंडल की इच्छा का उल्लंघन है। अतः इसकी गंभीरतापूर्वक समीक्षा एवं यथाशीघ्र विनियमित किए जाने की आवश्यकता है।

3.3.9 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 एक संस्था को विशिष्ट उद्देश्य हेतु सहायता देने के लिए दिया जाता है।

2019-20 के दौरान, राज्य के निकायों और प्राधिकरणों को पूँजीगत परिसंपत्ति के निर्माण के लिए ₹ 7,079.39 करोड़ अनुदान के रूप में दिए गए। हालांकि, राज्य के लेखों में ऐसा अनुदान पूँजीगत व्यय के रूप में इंद्राज नहीं किया गया।

3.4 बजटीय और लेखा प्रक्रिया की पारदर्शिता पर टिप्पणियाँ

3.4.1 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 अधिकतम उपयोग किया जा सके।

तालिका 3.7: वर्ष 2019-20 के दौरान बजट (मूल/अनुपूरक) प्रावधानों के सापेक्ष वास्तविक व्यय की सारांशिकृत स्थिति

(₹ करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	कुल	वास्तविक व्यय	निवल बचत	मार्च के दौरान प्रत्यर्पण
दत्तमत	राजस्व	60,218.74	8,096.10	68,314.84	51,387.13	16,927.71	सभी अभ्यर्पण मार्च के महीने में की गई।
	पूँजीगत	13,876.36	801.16	14,677.52	9,878.71	4,798.81	
	ऋण एवं अग्रिम	1,905.28	0.01	1,905.29	165.43	1,739.86	
	कुल	76,000.38	8,897.27	84,897.65	61,431.27	23,466.38	
भारित	राजस्व	5,584.25	28.37	5,612.62	5,430.58	182.04	
	पूँजीगत	0	0	0	0	0	
	लोक ऋण पुनर्भुगतान	3,844.37	410.00	4,254.37	4,231.40	22.97	
	कुल	9,428.62	438.37	9,866.99	9,661.98	205.01	
	सकल योग	85,429.00	9,335.64	94,764.64	71,093.25	23,671.39	

स्रोत: विनियोग लेखे

तालिका 3.8: 2015-20 के दौरान मूल बजट, संशोधित अनुमान एवं वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
मूल बजट	55,492.95	63,502.68	75,673.42	80,200.00	85,429.00
अनुपूरक बजट	16,981.19	9,463.03	6,487.86	5,953.81	9,335.64
संशोधित अनुमान	72,474.14	72,965.71	82,161.28	86,153.82	94,764.64
वास्तविक व्यय	54,949.28	59,432.80	67,815.12	65,930.08	71,093.25
बचत	17,524.86	13,532.91	14,346.16	20,223.74	23,671.39
बचत की प्रतिशतता	24.18	18.55	17.46	23.47	24.98

जैसा कि तालिका 3.8 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 प्रत्यर्पित 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।

3.4.2 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। इस प्रकार, ऐसे मामलों में बड़े पैमाने पर अधूरी योजनाओं के लक्षित लाभ को आम लोगों तक नहीं पहुँचाया जाता है। इसके आगे, यह परियोजना लागत में वृद्धि को प्रोत्साहित करती है।

तालिका 3.9: मूल प्रावधान से बचत के बावजूद अनावश्यक/अत्यधिक अनुपूरक प्रावधान

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान का नाम	मूल आवंटन	अनुपूरक	कुल	वास्तविक व्यय	अनुपयोगित निधि
पूँजीगत (दत्तमत)						
1	भवन निर्माण विभाग	587.17	90.00	677.17	458.51	218.66
2	उर्जा विभाग	1,790.13	0.00	1,790.13	89.32	1,700.81
3	स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	602.22	161.08	763.30	347.69	415.61
4	गृह, कारागार एवं आपदा प्रबंधन विभाग (गृह प्रभाग)	674.86	428.46	1,103.32	808.23	295.09
5	श्रम,रोजागार एवं कौशल विकास विभाग	108.82	32.88	141.70	18.36	123.34
6	पेयजल एवं स्वच्छता विभाग	750	1.00	751.00	538.73	212.27
7	पथ निर्माण विभाग	4,700	50.00	4,750.00	3,674.33	1,075.67
8	ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण विकास प्रभाग)	538.11	2.39	540.50	416.4	124.10
9	ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण कार्य प्रभाग)	2,195.80	0.41	2,196.21	1,574.72	621.49
	कुल	11,947.11	766.22	12,713.33	7,926.29	4,787.04

3.4.2.1 कुछ प्रमुख योजनाओं को आवंटित निधियों की अनुपयोगिता

राज्य के विनियोग लेखे की समीक्षा से यह उदघटित होता है कि कई योजनायें, जो बड़े पैमाने पर आम लोगों को लाभ प्रदान करने के लिए लक्षित थी, हेतु आवंटित राशि में सतत 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 सतत बड़ी बचत हुई। उन योजनाओं में से कुछ योजना को तालिका 3.10 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.10: कुछ प्रमुख योजनाओं के तहत वर्ष-वार बचत

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2017-18		2018-19		2019-20	
		बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत
36-पेयजल एवं स्वच्छता विभाग							
1	4215-01-102-02-ग्रामीण पाईप जलापूर्ति योजना	200.15	64.63	159.2	25.54	322.55	141.02
42- ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण विकास प्रभाग)							
2	2501-06-101-05-सामान्य के लिए स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (CASC)	146.4	37.18	177.25	114.83	205.21	86.26
3	2501-06-796-05-सामान्य के लिए स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (CASC)	107.56	43.04	129.6	102.55	150.77	100.81
4	2505-01-702-02-सामान्य के लिए इंदिरा आवास योजना	628.28	149.24	978.22	508.52	950.26	459.82
5	2505-02-101-04-समग्र ग्रामीण रोजगार योजना (CASC)	979.21	811.69	492.4	228.72	367.5	205.46
6	2505-02-796-04-समग्र ग्रामीण रोजगार योजना (CASC)	719.42	596.34	360.8	167.55	270	150.95
48-शहरी विकास एवं आवास विभाग (शहरी विकास प्रभाग)							
7	2217-80-191-81 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा पर नगरपालिका को अनुदान	272.74	40.18	243.38	149.2	395.69	46.62
51-अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग (अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण प्रभाग)							
8	2225-01-789-59-प्रवेश के बाद छात्रवृत्ति	53	37.28	53	43.23	27	4.86
9	2225-01-789-61-प्राथमिक स्कूल छात्रवृत्ति	26	18.17	28	22.55	12.27	7.97

3.4.3 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 लाभक 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।

178 मामलों में, शत-प्रतिशत प्रावधान (प्रत्येक का मामले में एक करोड़ और उससे अधिक) वाले ₹ 3,118.08 करोड़ की राशि प्रत्यर्पित की गई जिसके परिणामस्वरूप योजनाओं/कार्यक्रमों को लागू नहीं किया गया जिसका विस्तृत विवरण परिशिष्ट 3.8 में दर्शाया गया है।

अनुशंसा 3: सरकार की योजनाओं/परियोजनाओं के बेहतर निष्पादन, निगरानी और वित्तीय प्रबंधन के माध्यम से राज्य के समग्र विकास के लिए अपने वादे/ इच्छित उद्देश्यों को प्राप्त करने की अपनी प्रतिबद्धता को लागू करना चाहिये।

3.5 व्यय का वेग

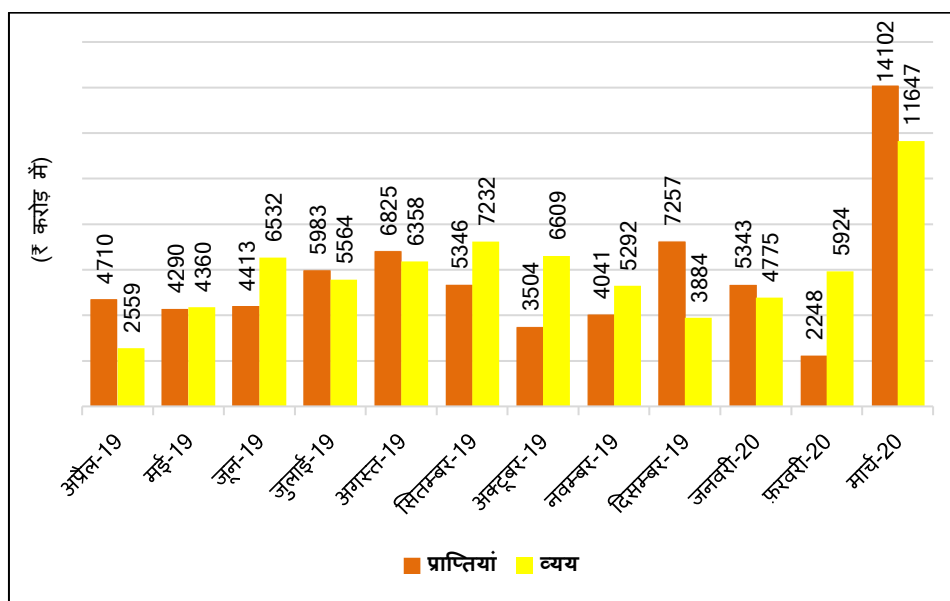
बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड द्वारा यथा अंगीकृत) का नियम 113 बतलाता है कि वित्तीय वर्ष के आखिरी महीनों में व्यय का वेग को सामान्यतः वित्तीय विनियमितता का उल्लंघन माना जाएगा। व्यय का एक समान प्रवाह यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता का निर्वहन किया गया है। इसके अलावा,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

हालांकि यह देखा गया है कि कुल व्यय ₹ 2,941.45 करोड़ के सापेक्ष वर्ष के अंतिम तिमाही में 13 अनुदानों में ₹ 1,947.69 करोड़ (66.22 प्रतिशत) का व्यय किया गया, जिसका विस्तृत विवरण परिशिष्ट 3.9 में दर्शाया गया है। इसमें से, मार्च 2020 में ₹ 833.39 करोड़ (कुल व्यय का 28.33 प्रतिशत) व्यय किया गया।

इसके आगे, यह देखा गया कि मार्च 2020 में मुख्य रूप से गृह, कारागार एवं आपदा प्रबंधन विभाग द्वारा ए.सी विपत्र पर ₹ 263.68 करोड़ (12.16 प्रतिशत) की निकासी की गई और वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन ₹ 117.26 करोड़ (5.41 प्रतिशत) की निकासी की गई।

वर्ष 2019-20 के दौरान, कुल व्यय (₹ 70,732 करोड़) का 18.09 प्रतिशत, ₹ 11,647 करोड़ मार्च 2020 में व्यय किया गया। मार्च में उच्च व्यय प्रतिशतता से स्पष्ट था कि व्यय का एक समान प्रवाह, बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता, 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: 2019-20 के दौरान राज्य की मासिक प्राप्तियाँ एवं व्यय



अनुशंसा 4: बजट के उचित कार्यान्वयन और निगरानी को लागू करने के लिए सरकार द्वारा एक उपयुक्त तंत्र स्थापित करने की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके की बजट में कटौती, अनुदान/विनियोग के भारी बचत में नियंत्रण तथा अनुमानित बचत की पहचान तथा निर्दिष्ट समय के भीतर प्रत्यावर्तन किया जा सके।

3.6 अनुदान संख्या 56 के अंतर्गत ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज प्रभाग) के बजटीय प्रावधान की लेखापरीक्षा

3.6.1 परिचय

राज्य सरकार ने झारखण्ड पंचायती राज अधिनियम (झ.पं.रा. अधिनियम), 2001 लागू किया तथा जिला परिषद (जि.प.), पंचायत समिति (प.स.) एवं ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) शामिल है पंचायती राज संस्थानों (पं.रा.स) को कार्य, पदाधिकारी एवं निधियाँ (3 एफस) हस्तांतरित की।

पंचायती राज संस्थान, केन्द्र प्रायोजित योजनाओं की कार्यान्वयन एजेंसी है जिसमें 14^{वें} वित्त आयोग (14^{वें} वि.आ.), राज्य योजनाएँ जैसे राष्ट्रीय ग्राम स्वराज

अभियान (ग्रा.रा.स्व. अभि.) पिछड़ा वर्ग अनुदान कोष (बी.आर.जी.एफ.) के अंतर्गत प्राप्त अनुदान शामिल है। प्रदत्त अनुदान (14^{वें} वि.आ.) जलापूर्ति, स्वच्छता, सड़कों का रखरखाव, फुटपाथ, स्ट्रीट लाईटिंग इत्यादि सहित बुनियादी नागरिक सेवाओं के संवितरण को समर्थन और सुदृढ़ करने के लिए उपयोग किया जाता है। ग्रा.रा.स्व.अभि. के तहत अनुदान क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण, तकनीकी सहायता और पंचायती राज संस्थानों को संबंधित गतिविधियों का समर्थन करने के लिए प्रदान किया जाता है। नवगठित आदिवासी विकास समिति/ग्राम विकास समिति, जिसकी अनुमानित लागत ₹ पाँच लाख के भीतर और स्थानीय आवश्यकता के अनुसार होती है, के माध्यम से कार्यों के निष्पादन करने के लिए भी अनुदान प्रदान किया जाता है।

उक्त उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए, राज्य सरकार ने वर्ष 2019-20 के दौरान विभाग को ₹ 2,859.98 करोड़ का बजट प्रदान किया। बजट प्रावधान और उसके उपयोग का विवरण तालिका 3.11 में दिया गया है।

तालिका 3.11: 2019-20 के दौरान बजट प्रावधान, व्यय और बचत का विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	पूँजीगत दत्तमत	राजस्व दत्तमत	कुल
मूल अनुदान	6.00	1,978.09	1,984.09
अनुपूरक अनुदान	0	875.89	875.89
कुल अनुदान	6.00	2,853.98	2,859.98
व्यय	0	2,482.11	2,482.11
बचत	6.00	371.87	377.87
समर्पण	6.00	371.87	377.87
व्यपगत	0	0	0

स्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोजन लेखे 2019-20

3.6.2 लेखापरीक्षा के क्षेत्र

ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज विभाग) का विभागीय सचिवालय तथा 16 इकाईयों¹ (आठ जिलों² में) को बजटीय प्रक्रिया के लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया गया।

¹ i) उप विकास आयुक्त (डीडीसी) सह मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ), जिला परिषद, बोकारो, (ii) जिला पंचायती राज अधिकारी (डीपीआरओ), बोकारो, (iii) डीडीसी सह सीईओ, जिला परिषद, धनबाद, (iv) डीपीआरओ, धनबाद, (v) डीडीसी सह सीईओ, जिला परिषद, पूर्वी सिंहभूम, (vi) डीपीआरओ, पूर्वी सिंहभूम, (vii) डीडीसी सह सीईओ, जिला परिषद, गुमला (viii) डीपीआरओ, गुमला (ix) डीडीसी सह सीईओ, जिला परिषद, हजारीबाग, (x) डीपीआरओ, हजारीबाग, (xi) डीडीसी सह सीईओ, जिला परिषद, रांची, (xii) डीपीआरओ, रांची, (xiii) डीडीसी सह सीईओ, जिला परिषद, सरायकेला-खरसावां, (xiv) डीपीआरओ, सरायकेला-खरसावां, (xv) डीडीसी सह सीईओ, जिला परिषद, पश्चिम सिंहभूम (xvi) डीपीआरओ, पश्चिम सिंहभूम।

² i) बोकारो, (ii) धनबाद, (iii) पूर्वी सिंहभूम, (iv) गुमला, (v) हजारीबाग, (vi) रांची, (vii) सरायकेला- खरसावां (viii) पश्चिमी सिंहभूम

लेखापरीक्षा परिणाम

3.6.3 सतत बचत

पिछले चार वर्षों (2016-20) के विभाग के बजट एवं व्यय के जाँच के दौरान यह पाया गया कि इस अवधि के दौरान विभाग ने सतत बचत की थी और बजट अनुमानों की तुलना में बचत की प्रतिशतता काफी अधिक रही, जैसा कि तालिका 3.12 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.12: विगत चार वर्षों के दौरान ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज विभाग) में बचत की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष		मूल	अनुपूरक	कुल	वास्तविक व्यय	बचत	बचत की प्रतिशतता
2016-17	राजस्व	1,416.07	478.61	1,894.68	1,671.36	223.31	11.79
	पूँजीगत	6.00	0	6.00	3.30	2.70	44.92
	कुल	1,422.07	478.61	1,900.68	1,674.67	226.01	11.89
2017-18	राजस्व	1,647.22	154.65	1,801.87	1,574.95	226.92	12.59
	पूँजीगत	6.00	0	6.00	3.51	2.49	41.44
	कुल	1,653.22	154.65	1,807.87	1,578.46	229.41	12.69
2018-19	राजस्व	1,659.19	84.74	1,743.93	872.88	871.06	49.95
	पूँजीगत	6.00	0	6.00	2.39	3.61	60.12
	कुल	1,665.19	84.74	1,749.93	875.27	874.66	49.98
2019-20	राजस्व	1,978.09	875.89	2,853.98	2,482.11	371.87	13.03
	पूँजीगत	6.00	0	6.00	0	6.00	100
	कुल	1,984.09	875.89	2,859.98	2,482.11	377.87	13.21

स्रोत: विनियोग लेखे 2016-20

जैसा कि उपरोक्त तालिका 3.12 में दिखाया गया है, विभाग में पिछले चार वर्षों के दौरान 11.89 प्रतिशत और 49.98 प्रतिशत की बीच सतत बचत हुई। लेखापरीक्षा के जवाब में विभागीय पदाधिकारियों द्वारा कोई विशेष जवाब नहीं दिया गया।

3.6.4 बजट अनुमानों के प्रस्तुतीकरण में विलंब

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) का नियम 62 राज्य का बजट उचित और समसय तैयार करने के लिए बजट कैलेण्डर का प्रावधान करता है। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार ने आम बजट व बजटीय लेनदेन के व्यापक परिव्यय की तैयारी को अद्यतन/प्रस्तुत करने के निर्धारित तिथि को संबंधित मंत्री से अनुमोदन के पश्चात बजट नियमावली के निर्धारित तिथि 01 अक्टूबर के विरुद्ध 28 नवंबर (स्थापना के लिए) और 12 दिसंबर (योजनाओं के लिए) संशोधित (नवंबर 2018) किया।

इसी क्रम में, आर.डी.डी ने विभाग के व्यय एवं निकासी पदाधिकारी (डी.डी.ओ.) से अनुमान प्राप्त करने के लिए 25 अक्टूबर से पूर्व का समय निर्धारित किया। तथापि यह पाया गया कि 60 डी.डी.ओ. में से केवल 37 डी.डी.ओ. ने आर.डी.डी. को स्थापना व्यय का प्राक्कलन प्रस्तुत किया और 23 डी.डी.ओ. ने प्राक्कलनों को प्रस्तुत भी नहीं किया। स्थापना व्यय का प्राक्कलन प्रस्तुत करने वाले 37 डी.डी.ओ. में से केवल चार डी.डी.ओ. ने निर्धारित तिथि से पहले इसे प्रस्तुत किया और 31 डी.डी.ओ. ने निर्धारित तिथि के विरुद्ध एक दिन से 37 दिन के विलंब के साथ प्राक्कलन प्रस्तुत किया। डी.डी.ओ. द्वारा योजनाओं का अनुमान प्रस्तुत ही नहीं किया गया था।

आठ नमूना-जाँच जिलों में, यह देखा गया कि केवल एक डी.डी.सी. ने पाँच दिन के विलंब से स्थापना व्यय का प्राक्कलन प्रस्तुत किया और सात डी.डी.सी. ने विभाग को व्यय प्राक्कलन प्रस्तुत भी नहीं किया। अग्रतर, आठ जिला पंचायती राज अधिकारी (डी.पी.आर.ओ.) ने पाँच दिन से 64 दिन के विलंब के साथ प्राक्कलन प्रस्तुत किया। इन डी.पी.आर.ओ. के अधीन कार्य कर रहे 103 प्रखंड विकास पदाधिकारी (बी.डी.ओ.) में से केवल चार बी.डी.ओ. ने निर्धारित तिथि के अंदर प्राक्कलन प्रस्तुत किया। 57 बी.डी.ओ. ने अपने प्राक्कलन डी.पी.आर.ओ. को एक दिन से 46 दिन के बीच विलंब के साथ प्रस्तुत किया। शेष 42 बी.डी.ओ. ने अपना प्राक्कलन प्रस्तुत नहीं किया (परिशिष्ट 3.10)।

अभिलेखों के जाँच से पता चला कि 12 दिसंबर 2018 के निर्धारित तिथि के विरुद्ध आर.डी.डी. (पंचायती राज विभाग) ने योजनाओं हेतु बजट प्राक्कलन (बी. ई.) वित्त विभाग को 28 दिसंबर अर्थात् 16 दिनों के विलंब से प्रस्तुत किया। विभाग के द्वारा क्षेत्र इकाईयों से अनुमान प्राप्त किये बिना ही स्थापना हेतु बजट प्राक्कलन समय पर प्रस्तुत किया गया।

बजट कैलेण्डर का गैर-अनुपालन न केवल बजट अनुमान बनाने की सूची को प्रभावित करता है बल्कि विभिन्न स्तर पर इसके जाँच हेतु आवश्यक समय की कटौती भी करती है। तथापि, क्षेत्रीय इकाईयों से बजट अनुमान के अप्रस्तुतीकरण के कारण प्रावधान में विसंगति हुई।

3.6.5 संवितरण अधिकारियों से अपेक्षित आवश्यकताओं की प्राप्ति के बिना तैयार किया गया बजट प्राक्कलन

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) 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 ब्यौरें/स्पष्टीकरण दिए गए हैं एवं दिये गए विस्तृत स्पष्टीकरण पर्याप्त हैं।

लेखापरीक्षा में यह पाया 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 उच्चदायी होते हैं, द्वारा वास्तविक आवश्यकताओं की प्राप्ति/मूल्यांकन के बिना बजट प्राक्कलनों (राज्य, केंद्रीय एवं केंद्र प्रायोजित योजनाएँ) को विभागीय स्तर पर तैयार किया गया था।

पुनः यह पाया गया कि व्यय और विभाग के बजट प्रावधानों के बीच व्यापक अंतर था, परिणामस्वरूप पिछले चार वर्षों के दौरान पूंजीगत अनुभाग में कुल आवंटन का 41.44 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच बड़ी बचत हुई थी।

इसी प्रकार, आठ नमूना-जाचित जिलों में यह पाया गया कि व्यय और बजट प्रावधानों के बीच व्यापक अंतर था जिसके परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष के अंत में बड़ी अव्ययित राशि शेष रह गई थी जैसा कि **परिशिष्ट 3.11** में दर्शाया गया है।

वर्ष 2019-20 के दौरान आर.डी.डी. के द्वारा बजट नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन नहीं करना एक गंभीर लापरवाही थी।

3.6.6 परिणाम एवं जेंडर बजट को तैयार नहीं करना

योजना-सह-वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार के निर्देशानुसार (नवम्बर 2018), 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। वर्ष 2019-20 के दौरान जेंडर बजट के विवरणी के साथ गुणात्मक सुधारों के लिए मूलभूत लक्ष्यों तथा योजनाओं के लिए आवश्यक राशि (जहाँ महिलाओं के कल्याणार्थ योजनाओं पर 30 प्रतिशत या अधिक व्यय किया जाना था) के साथ जेंडर बजट का विवरण इंगित करते हुए प्रपत्र-Y तैयार किया जाना था।

विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि उपरोक्त निर्देशों का पालन नहीं किया गया और वर्ष 2019-20 के लिए परिणाम बजट एवं जेंडर बजट तैयार नहीं किए गए थे। इस प्रकार, केंद्रीय और राज्य योजनाओं के परिणाम बजट के निष्कर्ष का मूल्यांकन नहीं किया जा सका। महिला केन्द्रित कार्य पर व्यय के अभिलेखों को भी निर्धारित प्रपत्र में नहीं रखा गया था। इस प्रकार, जेंडर बजट का उपलब्धि और परिणाम का आकलन नहीं किया जा सका।

3.6.7 सम्पूर्ण बजट प्रावधानों की अनुपयोगिता

बिहार बजट नियमावली (यथा झारखण्ड द्वारा अंगीकृत) के नियम 57 के नीचे टिप्पणियों के अनुसार, प्राक्कलन तैयार करने के लिए जिम्मेदार अधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वित्तीय वर्ष के दौरान खर्च किये जाने से अधिक राशि का कोई प्रावधान नहीं है।

विनियोग लेखे 2019-20 की संवीक्षा से पता चला कि विभाग द्वारा लेखों के 16 शीर्षों में ₹ 251.92 करोड़ के सम्पूर्ण बजट प्रावधान का उपयोग नहीं किया

गया। पुनर्विनियोग के समय, ₹ 251.92 करोड़ के सम्पूर्ण बजट प्रावधान को वापस किया लिया गया जैसा कि **परिशिष्ट 3.12** में दर्शाया गया है।

क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण को बढ़ाने हेतु एवं त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थान की संबंधित गतिविधियों को तकनीकी सहायता प्रदान करने हेतु पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान नाम से एक नई पुनर्गठित योजना की शुरुआत की। राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान के संबंध में वित्त पोषण स्वरूप को केंद्र और राज्य द्वारा क्रमशः 60:40 के अनुपात के साथ 2018-19 से 2012-22 तक चार साल के लिए, एक प्रमुख केंद्र प्रायोजित योजना के रूप में लागू करने का प्रस्ताव किया गया। राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान के लिए निधि दो समान किस्तों में प्रदान किया जाना था। कुल उपलब्ध राशि, अर्थात् प्रारम्भिक शेष और पहली किस्त के रूप में जारी की गई राशि, के 60 प्रतिशत का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने के पश्चात दूसरी किस्त जारी की जानी थी।

वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान के कार्यान्वयन हेतु केन्द्र व राज्य सरकार द्वारा क्रमशः ₹ 24 करोड़ और ₹ 16 करोड़ के साझेदारी के साथ ₹ 40 करोड़ की राशि स्वीकृत की गई।

संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2019-20 के दौरान जारी किए गए ₹ 14.26 करोड़ (वर्ष 2018-19 के दौरान जारी ₹ 10.20 करोड़ एवं वर्ष 2017-18 के ₹ 4.06 करोड़ का अव्ययित शेष) के उपयोगिता प्रमाण-पत्र और चार्टर्ड अकाउंटेंट के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अप्रस्तुतीकरण के कारण वर्ष 2019-20 हेतु चिह्नित केंद्रांश जारी नहीं किया जा सका। जनवरी 2020 तक यह राशि अनुपयोगित रही जिससे राज्य को 2019-20 के दौरान केंद्रांश के रूप में ₹ 24 करोड़ की हानि हुई। अतः राज्यांश के रूप में ₹ 16 करोड़ का बजट प्रावधान भी प्रत्यर्पित करना पड़ा।

2019-20 के दौरान, 14^{वें} वित्त आयोग के तहत पंचायतों को निष्पादन अनुदान हेतु बजट में ₹ 199.53 करोड़ प्रदान किये गये जिसे अंततः ग्राम पंचायतों अर्थात् (1) ग्राम पंचायतों को पूर्ववर्ती वर्ष, जिसमें ग्राम पंचायत निष्पादन अनुदान प्राप्त करना चाहते हैं, के दो वर्ष से पहले वर्ष से संबन्धित नहीं हैं, के लेखापरीक्षित लेखे प्रस्तुत करना होगा (2) ग्राम पंचायतों को पूर्ववर्ती वर्ष के अपने स्वयं के राजस्व में वृद्धि दिखलाना होगा जैसा लेखापरीक्षित लेखे में दर्शाया गया है, को निष्पादन अनुदान के संवितरण के लिए एफ.एफ.सी द्वारा अनुशंसित मानदंडों का पालन नहीं करने के कारण प्रत्यर्पित कर दिया गया।

यह पाया गया कि पंचायतों ने 2017-18 और 2018-19 के लेखापरीक्षित लेखे के साथ साथ अपने स्वयं के राजस्व वृद्धि से संबन्धित सूचना प्रेषित नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 199.53 करोड़ का केंद्रांश जारी नहीं किया गया तथा 2019-20 के दौरान कुल बजट प्रावधान प्रत्यर्पित कर दिया गया।

3.6.8 कार्यान्वयन एजेंसियों को निधि का गैर-हस्तांतरण

राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान फ्रेमवर्क के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा कार्यान्वयन एजेंसियों को केंद्रांश इसकी प्राप्ति के 15 दिन के भीतर जारी किया जाना चाहिए।

अभिलेखों के जाँच से पता चला कि वर्ष 2018-19 के दौरान जारी किए गए ₹ 14.26 करोड़ (केंद्र: ₹ 8.55 करोड़, राज्य: ₹ 5.71 करोड़) जनवरी 2020 तक अनुपयोगित रहा।, सचिवालय शाखा, राँची के बैंक खाता में ₹ 6.19 करोड़ शेष रखते हुए आवश्यकताओं का आकलन करने के बाद कुल प्राप्तियों में से ₹ 8.07 करोड़ की राशि कार्यान्वयन एजेंसियों को फरवरी और मार्च 2020 के दौरान हस्तांतरित कर दिया गया।

यह स्पष्ट दर्शाता है कि बजट नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया तथा बजट प्राक्कलन (केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं) संवितरण अधिकारियों, जो निधि का उपयोग करने तथा कार्य निष्पादन हेतु उत्तरदायी थे, से वास्तविक आवश्यकताओं को प्राप्त किए बिना विभागीय स्तर पर तैयार किये गये थे।

3.6.9 विभागीय व्यय के आंकड़ों 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।

यह पाया गया कि वर्ष 2019-20 के दौरान, ₹ 2,482.11 करोड़ के कुल व्यय में से, ₹ 2,474.26 करोड़ (99.68 प्रतिशत) की राशि नियंत्रक अधिकारी द्वारा प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) की बहियों के साथ समाशोधित नहीं की गई। शीर्ष-वार विवरण तालिका 3.13 में दिया गया है।

तालिका 3.13: विभागीय व्यय के असमाशोधन के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	मुख्य शीर्ष	कुल व्यय	समाशोधित व्यय	असमाशोधित व्यय
1	2015	3.08	शून्य	3.08
2	2515	2,478.16	7.37	2,470.79
3	3451	0.87	0.48	0.39
कुल		2,482.11	7.85	2,474.26

3.6.10 व्यय का वेग

यह पाया गया कि विभाग के 40 शीर्षों में से चार शीर्षों में, 2019-20 के सम्पूर्ण व्यय मार्च 2020 में किया गया, जबकि छः शीर्षों में मार्च 2020 में व्यय 27.62 से 71.23 प्रतिशत (परिशिष्ट 3.13) के बीच हुआ जो बजट नियमावली के नियम 113 के विरुद्ध था तथा इसे वित्तीय विनियमितता का उल्लंघन माना जा सकता है।

3.6.11 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन निधि का प्रत्यर्पण

लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया कि ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज संभाग) के विभागीय सचिवालय ने 31 मार्च 2020 को ₹ 2,578.61 करोड़ के बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 378.09 करोड़ (योजनाओं के ₹ 314.21 करोड़ और स्थापना के ₹ 63.88 करोड़) का समर्पण किया, जिससे अन्य महत्वपूर्ण योजनाओं पर धन उपयोग की कोई सम्भावना नहीं बची।

नमूना-जांच किए गए आठ जिलों में यह देखा गया कि वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन ₹ 19.17 करोड़ की एक बड़ी राशि प्रत्यर्पित की गई जिसे परिशिष्ट 3.14 में वर्णित है। इसके अलावा, छह कार्यालयों-डीडीसी सह सीईओ, जिला परिषद (धनबाद, हजारीबाग, पूर्वी सिंहभूम और पश्चिम सिंहभूम), डीपीआरओ पूर्वी सिंहभूम कार्यालय और डीडीसी, डीआरडीए, पश्चिम सिंहभूम कार्यालय ने अभ्यर्पण रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं किये थे।

इसके अलावा, दो³ नमूना-जांचित जिलों में वर्ष 2019-20 के दौरान डीडीसी सह सीईओ को ₹ 11.50 करोड़ का आवंटन एवीएस/जीवीएस के खातों में स्थानांतरित करने के लिए प्रदान किया गया था। बावजूद इसके यह देखा गया कि वित्तीय वर्ष के अंत तक निधियां एवीएस/जीवीएस को हस्तांतरित नहीं की गई थीं। लेखापरीक्षा को निधियों के हस्तांतरण न करने के कारणों को प्रस्तुत नहीं किया गया।

3.6.12 आदिवासी विकास समिति

गाँवों के विकास में आम लोगों की भागीदारी को सुनिश्चित करने के लिए झारखण्ड सरकार ने वर्ष 2018-19 के दौरान एक नयी योजना का उदघाटन करने का निर्णय लिया। इस योजना के तहत राज्य के प्रत्येक गांव में आदिवासी विकास समिति (ए.वी.एस)/ग्रामीण विकास समिति (जीवीएस) का गठन किया जाना था। समिति को राज्य सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा कार्यान्वित उन कार्यक्रमों/योजनाओं को निष्पादित करने की ज़िम्मेदारी दी गई थी जिनकी अनुमानित लागत ₹ पाँच लाख तक थी और जिनकी निर्माण अवधि अधिकतम एक वर्ष थी जैसे-चेक डैम, वाटर हार्वेस्टिंग, तालाब इत्यादि का निर्माण। प्रावधान के अनुसार अनुमानित लागत का 80 प्रतिशत राज्य सरकार द्वारा और

³ हजारीबाग और पश्चिम सिंहभूम

20 प्रतिशत ग्राम विकास समिति/आदिवासी विकास समिति के द्वारा साझा किया जाना था।

यह देखा गया कि ₹ 120 करोड़ में से, राज्य सरकार ने 2019-20 के दौरान झारखण्ड के 24 जिलों हेतु ₹ 112.75 करोड़ जारी किया जिसमें से विभाग द्वारा ₹ 54.82 करोड़ मार्च 2020 तक आहरित किया गया था तथा ₹ 65.18 करोड़ प्रत्यर्पण कर दिया गया।

आठ नमूना-जांचित जिला इकाईयों में लेखापरीक्षा ने पाया कि 2018-20 के दौरान ₹ 57.45 करोड़ डी.डी.सी-सह-सी.ई.ओ, जिला परिषद को आदिवासी विकास समिति/ग्राम विकास समिति के माध्यम से कार्यान्वित की जाने वाली योजनाओं के सहायता अनुदान के रूप में आवंटित किया गया था दिशानिर्देशों के अनुसार, निधियों को आदिवासी विकास समिति/ग्राम विकास समिति के खातों में दो किस्तों में हस्तांतरित किया जाना था। कार्य को डी.डी.सी/डी.पी.आर.ओ/डी.पी.एम. के निगरानी के तहत जिला में कार्यान्वित किया जा रहा था। एवीएस/जीवीएस के खातों में निधि के आहरण तथा हस्तांतरण का विवरण तालिका 3.14 में दिया गया है।

तालिका 3.14: एवीएस/जीवीएस के खातों में निधि के आहरण तथा हस्तांतरण का विवरण
(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वर्ष	आवंटन	एवीएस/जीवीएस को हस्तांतरित निधि	व्यपगत/प्रत्यर्पित राशि	शेष	अभियुक्ति
1	2018-19	20.83	4.86	0	15.97	कुल अंत शेष ₹ 30.20 करोड़ में से, ₹ 19.92 करोड़ पी.एल. खाते में अवरुद्ध की गई थी तथा ₹ 10.51 करोड़ की राशि बैंक खाते में रखा गया था (बैंक द्वारा भुगतान किया गया ₹ 0.23 करोड़ ब्याज के साथ)।
2	2019-20	36.62	5.79	16.60	14.23	
कुल		57.45	10.65	16.60	30.20	

3.6.12.1 निरर्थक व्यय: ₹ 10.65 करोड़

विकासात्मक कार्यों में आम लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करने हेतु राज्य के सभी गाँवों में एवीएस गठित (अधिसूचना सं. 01 स्था.(वि.)-25/2018-1969/राँची दिनांक 02.07.2018) की गई। एवीएस को उन लघु योजनाओं, जिनकी अनुमानित लागत ₹ पाँच लाख तक थी तथा इसके पूर्ण होने की अवधि एक वर्ष अथवा कम थी, को पूर्ण करने का उत्तरदायित्व दिया गया।

2018-20 के दौरान डी.डी.सी. द्वारा 2011 योजनाओं (पेवर ब्लॉक रोड निर्माण/टीसीबी निर्माण/ तालाब/कुआँ/डोभा का निर्माण) हेतु ₹ 28.57 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति दी गयी जिसमें से 1,819 योजनाएँ ₹ 23.82 करोड़ की

अनुमानित लागत से निष्पादन हेतु निर्धारित किए गये। 873 एवीएस/जीवीएस के बैंक खातों में पहली किस्त के रूप में ₹ 9.46 करोड़ हस्तांतरित किया गया। ₹ 1.22 करोड़ की दूसरी किस्त सिर्फ 113 योजनाओं को हस्तांतरित की गई जिसका विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 3.15** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि दिसंबर 2020 तक कोई भी योजना को पूरा नहीं किया गया था। इसके अलावा, इन सभी योजनाओं में मिट्टी खूदाई से संबंधित कार्य शामिल है अतः इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि मिट्टी से संबंधित कार्य हवा और पानी के कारण बहुत हद तक बर्बाद हो गए होंगे। इस प्रकार, योजना का मुख्य उद्देश्य सफल नहीं हुआ और लाभुक लक्षित लाभ से वंचित रह गए।

3.6.12.2 निधि का अवरोध: ₹ 30.43 करोड़

अभिलेखों के जाँच से पता चला कि 9,837 गाँवों में से, 9,343 गाँवों में एवीएस/जीवीएस गठित किए गए थे जिसके लिए विभाग द्वारा ₹ 57.45 करोड़ जारी किया गया।

योजना दिशानिर्देश तथा आवंटन पत्र के अनुसार निधि संबंधित डीडीओ के द्वारा एवीएस/जीवीएस के बचत खातों में हस्तांतरित किया जाना था। यह पाया गया कि ₹ 57.45 करोड़ में से, ₹ 10.65 करोड़ इन योजनाओं हेतु 873 एवीएस/जीवीएस को हस्तांतरित किया गया। 2019-20 के दौरान रांची, हजारीबाग तथा प. सिंहभूम जिलों के डीडीसी को प्रदान किए गए ₹ 16.60 करोड़ बिना कोई कारण बताए प्रत्यर्पित/व्यपगत हो गए तथा शेष राशि ₹ 30.42 करोड़ जिला परिषद के पी.एल खाते तथा डी डी सी के द्वारा बैंक खाते में अनियमित रूप से रखे गए जैसा कि **परिशिष्ट 3.16** में दर्शाया गया है।

इस प्रकार, 9,343 एवीएस/जीवीएस में से, निधि की उपलब्धता होने के बावजूद केवल 9.34 प्रतिशत एवीएस/जीवीएस को निधि प्रदान किया गया तथा शेष (90.65 प्रतिशत) एवीएस/जीवीएस को योजना के लाभों से वंचित रखा गया। इसके अतिरिक्त, 2019-20 के दौरान कोई कार्य पूरा नहीं किया गया जैसा कि **कंडिका 3.6.12.1** में दर्शाया गया है।

तदनुसार, नमूना-जांचित जिलों के तहत गाँवों के कल्याण हेतु प्रदान किये गये निधि का उपयोग नहीं किया जा सका तथा विकास कार्य में ग्रामीणों की सक्रिय भागीदारी को बढ़ाने हेतु योजना का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

अनुशंसा 5: विभाग को एवीएस/जीवीएस को निधियों के गैर हस्तांतरण के लिए जिम्मेदार अधिकारियों को जिम्मेदारी तय करनी चाहिए जिससे भविष्य में इस तरह की अनियमितता से बचा जा सके।

3.6.13 14^{वें} वित्त आयोग के तहत जारी निधि

3.6.13.1 राज्य द्वारा दंडात्मक ब्याज का कम निर्गमन: ₹ 6.45 करोड़

चौदहवें वित्त आयोग (एफएफसी) ने बुनियादी सेवा प्रदान करने के लिए ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं को बिना शर्त सहायता देने के उद्देश्य से स्थानीय निकायों को आधारभूत अनुदान की सिफारिश की है। भारत सरकार ने वित्तीय वर्ष 2019-20 में आधारभूत अनुदान शीर्ष के तहत ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज विभाग), को ₹ 2,236.71 करोड़ का अनुदान जारी किया जिसका विवरण परिशिष्ट 3.17 में दर्शाया गया है।

व्यय विभाग, भारत सरकार के दिशानिर्देशों तथा एफएफसी के कंडिका 17 के अनुसार राज्य सरकार को उर्पयुक्त राशि को केन्द्र सरकार से प्राप्त के 15 दिनों के भीतर स्थानीय निकायों से हस्तांतरित करना था। विलंब हेतु, यदि कोई हो, राज्य सरकार को आर.बी.आई के बैंक दर से, विलंब के दिनों के लिए ब्याज के साथ किस्त जारी करने की आवश्यकता थी।

यह पाया गया कि केन्द्रीय अनुदान स्थानीय निकायों को 11 दिन से 32 दिन (नकद पंजी में प्रविष्टि की तिथि) के विलंब के साथ हस्तांतरित किये गये जिससे ₹ 6.45 करोड़ (परिशिष्ट 3.17) के दंडात्मक ब्याज के रूप में अतिरिक्त बोझ सृजित हुआ। हालांकि, सरकार द्वारा ऐसा कोई ब्याज भुगतान नहीं किया गया।

3.6.13.2 कार्य को पूरा नहीं किया जाना

एफएफसी के अधीन योजनाओं से संबन्धित अभिलेखों से पता चला कि 2019-20 के दौरान 24 जिलों को ₹ 1,632.59 करोड़ जारी किये गये जिसमें से 2019-20 के दौरान ₹ 1,272.35 करोड़ व्यय किये गये। आगे, यह देखा गया कि 2019-20 के दौरान 82,654 योजनाओं को शुरू किया गया था लेकिन उनके पूर्ण होने की स्थिति विभाग के पास उपलब्ध नहीं थी।

आठ नमूना-जाँचित जिलों में ₹ 907.33 करोड़ जारी किया गया था जिसमें से 2019-20 के दौरान ₹ 608.79 करोड़ खर्च किया गया। उन जिलों में 23,867 योजनाएँ शुरू की गईं जिसमें से 16,408 योजनाओं को पूरा किया गया। योजना वार विवरण डीपीआरओ के पास उपलब्ध नहीं थे। इस प्रकार निधि की उपलब्धता होने के बावजूद वर्ष के दौरान लगभग 31 प्रतिशत कार्य अपूर्ण रह गया। काम समय पर पूरा नहीं होने से उसकी लागत अधिक हो जाती है और यह लाभार्थियों को अपेक्षित लाभ से भी वंचित कर देती है। विवरण तालिका 3.15 में दिया गया है।

तालिका 3.15: आठ नमूना-जाँचित जिलों में 2019-20 के दौरान कार्य की प्रगति के विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	जिला का नाम	प्राप्त राशि	किया गया व्यय	व्यय का प्रतिशत	शुरुआत की गई योजना	पूर्ण योजना	भौतिक प्रगति
1	राँची	150.72	89.10	59.11	2,244	2,196	97.86
2	गुमला	88.99	48.20	54.16	641	592	92.35
3	हजारीबाग	127.66	62.81	49.20	4,014	1,662	41.40
4	बोकारो	118.97	74.01	62.21	3,644	1,877	51.51
5	धनबाद	116.04	117.11	100.92	4,099	3,030	73.92
6	पूर्वी सिंहभूम	113.28	78.00	68.85	3,524	2,479	70.35
7	सराईकेला खरसावाँ	70.06	60.41	86.23	2,103	1,980	94.15
8	पश्चिम सिंहभूम	121.61	79.15	65.08	3,598	2,592	72.04
	कुल	907.33	608.79	67.09	23,867	16,408	68.75

3.6.14 निधि का अवरुद्धिकरण

ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज), राँची, झारखण्ड सरकार के पत्रांक 1367 दिनांक 10.06.2019 के अनुसार, राज्य के सभी ग्राम पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषदों को 21.06.2019 को अंतर्राष्ट्रीय योग दिवस आयोजित करने का निर्देश दिया गया था। तदनुसार ₹ 10,000, ₹ 20,000 तथा ₹ 50,000 की दर से क्रमशः ग्राम पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषद को इसके हस्तांतरण के लिए आरटीजीएस के माध्यम से, राज्य के डीपीआरओ को ₹ 5.01 करोड़ आवंटित किए गए।

आठ नमूना-जाँचित जिलों में यह पाया गया कि डीपीआरओ को दिये गए ₹ 2.05 करोड़ की राशि में से, ₹ 1.19 करोड़ की राशि ग्राम पंचायत को हस्तांतरित किए गए थे जिसमें से पाँच डीपीआरओ के खातों में ₹ 0.86 करोड़ (42.08 प्रतिशत) की राशि व्यर्थ पड़ी रह गई (दिसम्बर 2020) जैसा कि परिशिष्ट 3.18 में दर्शाया गया है। हस्तांतरित की गई राशि का उपयोगिता प्रमाण-पत्र दिसंबर 2020 तक प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

3.6.15 रोकड़ बही में विसंगति

वित्त विभाग, योजना सह वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार के पत्रांक वित्त-20/विविध-09/2016/2918 दिनांक 06.11.2019 के अनुसार, रोकड़ बही शेष और बैंक शेष एक समान होना चाहिए। किसी तरह की विसंगति होने पर, बैंक समाशोधन विवरण तैयार किया जाना चाहिए ताकि विसंगतियों के कारण का पता लगाया जा सके। बिना उपयोग के बैंक में पायी गई कोई भी अधिक राशि यथाशीघ्र कोषागार/निधि प्रदान करने वाले एजेंसी को प्रेषित की जानी चाहिए।

आठ में से तीन नमूना जाँचित जिलों में यह पाया गया कि डीपीआरओ के द्वारा प्रस्तुत रोकड़ बही और बैंक विवरणी के अंत शेष के बीच ₹ 4.51 करोड़ का भारी अंतर था जैसा कि तालिका 3.16 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.16: रोकड़ बही में विसंगति

क्र.सं.	जिला	रोकड़ बही के अनुसार अंत शेष (31.03.2020)	बैंक विवरणी के अनुसार अंत शेष (31.03.2020)	अंतर
		(1)	(2)	(1-2)
1.	रांची	15,78,16,486.41	15,11,40,529.65	66,75,956.76
2.	पूर्वी सिंहभूम	4,46,01,797.60	9,23,76,382.14	(-)4,77,74,584.54
3.	सरायकेला खरसाँवा	92,78,598.72	1,33,27,835.20	(-)40,49,236.48
	कुल	21,16,96,882.73	25,68,44,746.99	(-)4,51,47,864.26

डीपीआरओ, रांची के कार्यालय में लेखापरीक्षा में पाया गया कि सहायक रोकड़ बही में दर्शाये गये शेष तथा सामान्य रोकड़ बही के अंत शेष में नवंबर 2018 से ₹ 0.75 करोड़ का अंतर था। विसंगति को न ही समाशोधित किया गया था और न ही रोकड़ बही पर इसके कारण बताए गए थे।

इतने लंबे समय से असमाशोधित रोकड़ जिसके कारण सामान्य रोकड़ बही, सहायक रोकड़ बही और बैंक खातों के बीच वृहत अंतर था सरकारी धन के गबन/दुर्विनियोजन में परिणत हो सकता हो सकता था।

3.6.16 रोकड़ बही का गैर-संधारण

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

आठ में से दो नमूना जाँचित जिलों के डीपीआरओ के अभिलेखों के जाँच से पता चला कि जमशेदपुर और सरायकेला के डीपीआरओ द्वारा क्रमशः अगस्त 2017 तथा अगस्त 2019 से सामान्य रोकड़ बही को अद्यतन और प्रमाणित नहीं किया गया था। अग्रतर, यह पाया गया कि 2019-20 के दौरान स्थापना व्यय, पंचायत उप-चुनाव तथा स्ट्रीट लाइट के अधिष्ठापन हेतु प्राप्त किए गए ₹ 12.05 करोड़ को रोकड़ बही में प्रविष्टि नहीं की गयी थी। अतः सरकारी धन के दुरुपयोग/गबन को खारिज नहीं किया जा सकता है। विवरण तालिका 3.17 में दिया गया है।

तालिका 3.17: प्राप्त की गई राशि के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

जिला	क्र.सं.	शीर्ष	प्राप्त राशि
पूर्वी सिंहभूम (जमशेदपुर)	1	स्थापना शीर्ष	7.33
	2	स्ट्रीट लाइट के अधिष्ठापन हेतु ग्राम पंचायत से प्राप्त निधि	3.92
	3	पंचायत उप चुनाव	0.40
सरायकेला- खरसौवा	1	स्ट्रीट लाइट के अधिष्ठापन हेतु ग्राम पंचायत से प्राप्त निधि	0.40
कुल			12.05

3.7 अनुदान संख्या 29 के अंतर्गत खनन और भूविज्ञान विभाग के बजटीय प्रावधान की लेखापरीक्षा

3.7.1 परिचय

खनन एवं भूविज्ञान विभाग झारखण्ड सरकार के महत्वपूर्ण विभागों में से एक है। यह खनन निदेशालय तथा भूविज्ञान निदेशालय का प्रशासनिक विभाग होता है। विभाग के मुख्य कार्य और गतिविधियाँ राज्य के खनिज भंडार का व्यवस्थित सर्वेक्षण और मूल्यांकन, उनका शोषण, खान और खनिज रियायत का प्रशासन, अवैध खनन एवं खनिजों की तस्करी के रोकथाम के लिए प्रवर्तन उपाय और खनन राजस्व का मूल्यांकन एवं संग्रहण है। विभाग वैज्ञानिक और पर्यावरण अनुकूल तरीके से खनिज संसाधनों के सतत विकास के लिए प्रयास करता है ताकि राज्य में औद्योगिक विकास के लिए अनुकूल वातावरण बनाया जा सके।

खनन निदेशालय - खनन निदेशालय पूर्वक्षण लाइसेंस, टोही परमिट और खनिजों के खनन पट्टों के अनुदान के लिए जिम्मेदार है। यह राज्य में खनिज राजस्व एकत्र करता है। यह खनिज प्रशासन के नोडल विभाग के रूप में कार्य करता है और राज्य में खनिज विकास, स्थायी और वैध खनन से संबंधित नियमों और प्रावधानों के अनुसार काम करता है।

भूविज्ञान निदेशालय: यह महत्वपूर्ण खनिजों, भू-जल सर्वेक्षण, भू-तकनीकी अध्ययन और विभिन्न खनिजों के विश्लेषण आदि का विस्तृत भूवैज्ञानिक अन्वेषण करता है। निदेशालय के पास भारत सरकार के लागू किए गए नए खनिज नीलामी नियम, 2015 के संदर्भ में नीलामी के लिए खनिज ब्लॉक तैयार करने की जम्मेदारी है।

उपर्युक्त वर्णित उत्तरदायित्वों के पूरा करने के लिए राज्य सरकार ने 2019-20 के दौरान इस विभाग को ₹ 84.39 करोड़ का बजट प्रदान किया गया था। बजट का विवरण और इसकी उपयोगिता तालिका 3.18 में दिया गया है।

तालिका 3.18: 2019-20 के दौरान बजट प्रावधान, व्यय और बजट का विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	दत्तमत पूंजी	दत्तमत राजस्व	कुल
वास्तविक अनुदान	5.50	63.77	69.27
अनुपूरक अनुदान	0.00	15.12	15.12
कुल अनुदान	5.50	78.89	84.39
व्यय	0.00	57.46	57.46
बचत	5.50	21.43	26.93
प्रत्यर्पण	5.50	21.42	26.92
व्यपगत	0.00	0.01	0.01

स्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे 2019-20

लेखापरीक्षा के क्षेत्र

बजटीय प्रक्रिया के लेखापरीक्षा हेतु विभागीय सचिवालय, खनन व भूविज्ञान निदेशालय तथा 24 जिलों में से आठ⁴ जिलों के 21 डीडीओ⁵ का चयन किया गया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3.7.2 सतत बचत

पिछले चार वर्षों (2016-20) के दौरान विभागीय बजट तथा व्यय की प्रवृत्ति के अध्ययन के दौरान 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 3.19 में दिया गया है।

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

⁵ जिला खनन कार्यालय- (i) बोकारो (ii) गुमला (iii) हजारीबाग (iv) जमशेदपुर (v) रामगढ़ (vi) रांची (vii) सरायकेला (viii) सिमडेगा; जिला भूवैज्ञानिक कार्यालय- (ix) बोकारो (x) गुमला (xi) हजारीबाग (xii) जमशेदपुर (xiii) रांची (xiv) सरायकेला; (xv) खान उप सचिव (सरकारी पक्ष), रांची (xvi) खान निदेशालय के अवर सचिव, रांची (xvii) उत्तर छोटानागपुर मंडल कार्यालय भूविज्ञान, हजारीबाग; (xviii) राज्य प्रयोगशाला भूविज्ञान, हजारीबाग (xix) अतिरिक्त निदेशक भूविज्ञान, हजारीबाग (xx) उप निदेशक भूविज्ञान (मुख्यालय), रांची (xxi) दक्षिण छोटानागपुर अंचल कार्यालय भूविज्ञान, रांची

तालिका 3.19: खनन व भूविज्ञान विभाग में पिछले चार वर्ष के दौरान बचत की प्रवृत्ति
(₹ करोड़ में)

वर्ष		वास्तविक	अनुपूरक	कुल	वास्तविक व्यय	बचत	बचत की प्रतिशतता
2016-17	राजस्व	48.62	0.93	49.55	29.06	20.49	48.74
	पूंजीगत	7.14	0.00	7.14	0.00	7.14	
	कुल	55.76	0.93	56.69	29.06	27.63	
2017-18	राजस्व	112.98	2.75	115.73	36.38	79.35	69.10
	पूंजीगत	2.00	0.00	2.00	0.00	2.00	
	कुल	114.98	2.75	117.73	36.38	81.35	
2018-19	राजस्व	82.99	0.46	83.45	41.86	41.59	50.29
	पूंजीगत	0.75	0.00	0.75	0.00	0.75	
	कुल	83.74	0.46	84.20	41.86	42.34	
2019-20	राजस्व	63.77	15.12	78.89	57.46	21.43	31.91
	पूंजीगत	5.50	0.00	5.50	0.00	5.50	
	कुल	69.27	15.12	84.39	57.46	26.93	

स्रोत : विनियोग लेखे 2016-20

जैसा कि तालिका 3.19 में दिखाया गया है विभाग में पिछले चार वर्षों के दौरान 32 प्रतिशत से 69 प्रतिशत के बीच सतत बचत थी जो न केवल निधि के उपयोग के लिए विभाग की अक्षमता का संकेत था, बल्कि वर्ष के दौरान बजट में शामिल किए गए कार्य को पूरा न करने का परिणाम भी था।

3.7.3 बजट प्राक्कलनों के प्रस्तुतीकरण में विलंब

झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत बिहार बजट नियमावली का नियम 62 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 स्थापना व्यय और योजना बजट के अनुमान प्रस्तुत करने की निर्धारित तिथियों को बजट मैनुअल में निर्धारित तिथि पहली अक्टूबर के विरुद्ध क्रमशः 28 नवंबर 2018 और 12 दिसंबर 2018 संशोधित (नवंबर 2018) किया।

भूविज्ञान निदेशालय के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि स्थापना व्यय हेतु बजट प्राक्कलन वित्त विभाग को समय पर प्रस्तुत किए गए जबकि योजना बजट हेतु बजट प्राक्कलन 49 दिन के विलंब से (16 जनवरी 2019 को) प्रस्तुत किया।

अग्रतर, खनन निदेशालय ने स्थापना व्यय हेतु बजट प्राक्कलन तथा योजना बजट क्रमशः छः दिन तथा 15 दिन के विलम्ब से 28 नवम्बर 2018 और 12 दिसम्बर 2018 की निर्धारित तिथि के सापेक्ष 04 दिसम्बर 2018 तथा 27 दिसम्बर को प्रस्तुत किया।

3.7.4 आवश्यकताओं को प्राप्त किए बिना बजट अनुमान तैयार किया गया

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) के नियम 65 के अनुसार नियंत्री अधिकारी को संवितरण अधिकारियों से प्राप्त बजट का परीक्षण यह देखने के लिए करना चाहिए कि सभी विस्तृत ब्यौरे/स्पष्टीकरण दिए गए हैं एवं दिये गए स्पष्टीकरण पर्याप्त हैं।

भूविज्ञान निदेशालय के अभिलेखों के जाँच से पता चला कि बजट नियमावली के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था और योजनाओं और राज्य की स्थापना के लिए बजट अनुमानों को 29 डीडीओं में से क्रमशः केवल आठ डीडीओ और 17 डीडीओ द्वारा आवश्यकता प्राप्त होने के पश्चात तैयार किया गया था। अग्रतर, योजनाओं और स्थापना के लिए बजट अनुमान 34 डीडीओ में से केवल छः डीडीओ से आवश्यकता प्राप्त होने के पश्चात खनन निदेशालय द्वारा तैयार किए गए थे। अतः बजट अनुमानों को विभाग के स्तर पर संवितरण अधिकारियों से वास्तविक आवश्यकताओं को प्राप्त/आकलन किए बिना तैयार किया गया था जो काम के निष्पादन और निधि का उपयोग करने के लिए अंततः जिम्मेदार थे, जिसके परिणामस्वरूप कुल ₹ 84.39 करोड़ में से ₹ 26.93 करोड़ (32 प्रतिशत) की बचत हुई।

3.7.5 परिहार्य पूरक प्रावधान

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड द्वारा यथा अंगीकृत) के नियम 57 के नीचे टिप्पणियों के अनुसार, प्राक्कलन तैयार करने के लिए जिम्मेदार अधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वित्तीय वर्ष के दौरान खर्च किये जाने से अधिक राशि का कोई प्रावधान नहीं है।

वर्ष 2019-20 के दौरान यह पाया गया कि सात उप-शीर्षों में (राजस्व के अधीन पाँच और पूंजीगत के अधीन दो) से राजस्व शीर्ष (2853-02-001-01) के अधीन एक योजना को ₹ 17.95 करोड़ के मूल प्रावधानों का उपयोग किए बिना अनुपूरक प्रावधानों के माध्यम से ₹ 0.48 करोड़ प्रदान किए गए।

वर्ष 2019-20 के दौरान, ₹ 17.95 करोड़ के मूल प्रावधान में से विभाग ने केवल ₹ 13.94 करोड़ व्यय करते हुए ₹ 4.01 करोड़ की बचत की जो कि अनुपूरक प्रावधानों के द्वारा प्रदान किए गए ₹ 0.48 करोड़ से बहुत अधिक था। इसलिए, अतिरिक्त अनुपूरक प्रावधान बजट नियमावली के प्रावधानों के विरुद्ध था और इसे टाला जाना चाहिए था।

3.7.6 सम्पूर्ण बजट प्रावधान की अनुपयोगिता एवं प्रत्यर्पण

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड द्वारा यथा अंगीकृत) के नियम 57 के नीचे टिप्पणियों के अनुसार, प्राक्कलन तैयार करने के लिए जिम्मेदार अधिकारी को यह

सुनिश्चित करना चाहिए कि वित्तीय वर्ष के दौरान खर्च किये जाने से अधिक राशि का कोई प्रावधान नहीं है।

(अ) भूविज्ञान संग्रहालय का स्थापना तथा नये वाहन की खरीद:

वर्ष 2019-20 हेतु कार्यालय भूविज्ञान निदेशालय, झारखण्ड सरकार, रांची के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि राज्य के खनिज संसाधन को बतलाने तथा पृथ्वी के भूविज्ञान इतिहास, खनन क्रियाकलाप और पृथ्वी पर होने वाली कई रुचिकर चीजों, खनिज, पत्थर तथा भू-वैज्ञानिक निर्माण का प्रदर्शन करने के लिए खनिज नगर, डोरण्डा, राँची परिसर में विश्वस्तरीय भूविज्ञान संग्रहालय (शीर्ष 4853-02-004-03 के अधीन) के स्थापना हेतु ₹ 5.00 करोड़ प्रदान किए गए। अभिलेखों से यह पाया गया कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) के अप्राप्ति के कारण विभाग द्वारा प्राप्त की गई राशि का उपयोग नहीं किया गया।

इसी प्रकार, क्षेत्र दौरा हेतु पुराने वाहन के स्थान पर नये वाहन की खरीद हेतु (शीर्ष 2853-02-102-20 के अधीन) ₹ 0.20 करोड़ प्रदान किये गये लेकिन पदवर्ग समिति के अनुमोदन के अभाव में नए वाहन नहीं खरीदे गए।

उपर्युक्त वर्णित कार्य के लिए प्रदान की गई राशि (₹ 5.20 करोड़) वित्तीय वर्ष के अंत में प्रत्यर्पित कर दिए गए। अतः विभाग द्वारा बजट नियमावली के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया।

(ब) जीर्णोद्धार निधि का प्रत्यर्पण

जाँच के दौरान यह पता चला कि विभागों के विभिन्न कार्यालय भवनों के रख-रखाव, मरम्मती तथा साज-सज्जा (राज्य योजना) हेतु ₹ 1.35 करोड़ का आवंटन किया गया जिसमें से ₹ 0.06 करोड़ (चार प्रतिशत) खर्च किये गये तथा शेष ₹ 1.29 करोड़ (96 प्रतिशत) वर्ष के अंत में प्रशासनिक अनुमोदन के अप्राप्ति के कारण प्रत्यर्पित कर दिए गए।

इसी प्रकार, आवासीय एवं कार्यालय भवन (शीर्ष 4853-02-004-01 शीर्ष के अधीन) के निर्माण कार्य हेतु ₹ 0.50 करोड़ प्रदान किए गए लेकिन प्रावधान में से कोई राशि खर्च नहीं की गयी तथा पूरी राशि को मार्च 2020 के माह में प्रत्यर्पित कर दिया गया।

अग्रतर, आठ नमूना-जाँचित जिलों में यह पाया गया 52 इकाईयों के पूर्ण बजट प्रावधानों ₹ 0.38 करोड़ का उपयोग निधि की गैर-आवश्यकता, विपत्रों का गैर-प्रस्तुतीकरण, जेम (जी.इ.एम.) द्वारा खरीद का अपूर्ण कार्य तथा कोविड-19 महामारी के कारण नहीं किया गया। मार्च 2020 के माह में पूरी राशि प्रत्यर्पित कर दी गयी जैसा कि परिशिष्ट 3.19 में दी गयी है।

3.7.7 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन निधि का प्रत्यर्पण

यह पाया गया कि बजट प्रावधान ₹ 34.76 करोड़ के विरुद्ध, ₹ 14.33 करोड़ (₹ 13.59 करोड़ योजना के अधीन तथा ₹ 0.74 करोड़ स्थापना के अधीन) वित्तीय वर्ष के अंत में भूविज्ञान निदेशालय द्वारा बिना कोई कारण बताए प्रत्यर्पित कर दिया गया। खनन निदेशालय ने लेखापरीक्षा को प्रत्यर्पण का विवरण प्रस्तुत नहीं किया। अग्रतर, आठ नमूना-जाँचित जिलों के अभिलेखों के जाँच से पता चला कि ₹ 0.94 करोड़ का प्रत्यर्पण (योजना के कुल प्रावधानों का 62 प्रतिशत) वित्तीय वर्ष के अंतिम समय में किया गया। बचत के कारण निधि का विलंब से आवंटन और डीडीओ कोड का गैर-सृजन इत्यादि थे। निधि को व्यय की प्रत्याशा में वित्तीय वर्ष के अंत तक रखा गया था। विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 3.20** में दिये गए हैं।

वित्तीय वर्ष के अंत में प्रत्यर्पण करने से सरकार को अन्य महत्वपूर्ण कार्य/योजना में इसके उपयोग की कोई सम्भावना नहीं रही, जो निधि की कमी के कारण अधूरी रह गई।

3.7.8 व्यय का वेग

आठ नमूना-जाँचित जिलों में से पाँच जिलों में यह पाया गया कि विभिन्न शीर्षों के तहत व्यय मार्च माह में 45 से 100 प्रतिशत के बीच था जो बजट नियमावली के प्रावधानों के विरुद्ध था। विवरण **परिशिष्ट 3.21** में दिया गया है।

3.7.9 विभागीय व्यय के आंकड़ों का असमाशोधन

2019-20 के दौरान यह पाया गया कि विभाग द्वारा प्रधान महालेखाकार के पंजियों के साथ ₹ 57.46 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 29.29 करोड़ (50.97 प्रतिशत) के व्यय की राशि का समाशोधन नियंत्रक अधिकारी के द्वारा नहीं किया गया। विवरण **तालिका 3.20** में दिया गया है।

तालिका 3.20: विभागीय व्यय के असमाशोधन का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	मुख्य शीर्ष	कुल व्यय (विनियोजन के अनुसार)	समाशोधित राशि	असमाशोधित राशि
1	2853	55.00	28.17	26.83
2	3451	2.46	0.00	2.46
	कुल	57.46	28.17	29.29

अग्रतर, आठ नमूना-जाँचित जिल इकाइयों में ₹ 17.54 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 12.22 करोड़ (69.67 प्रतिशत) का व्यय 2019-20 के दौरान समाशोधित नहीं किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 3.22** में दर्शाया गया है।

3.7.10 राजस्व के प्राक्कलनों का अप्रस्तुतीकरण

बजट नियमावली के नियम 54 के साथ पठित वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार पत्र सं. 29 बी.एस.जी.-03/2018-19/352 दिनांक 05 नवम्बर 2018 ने संबंधित मंत्री के अनुमोदन के बाद राजस्व के आकलन को प्रस्तुत करने हेतु निर्धारित तिथि 01 अक्टूबर 2018 को संशोधित कर 19 नवंबर 2018 किया गया। हालांकि खनन निदेशालय द्वारा राजस्व के प्राक्कलनों को तैयार नहीं किया गया था एवं प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

3.7.11 विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध राजस्व का कम संग्रहण

झारखण्ड सरकार के बजट दस्तावेज़ के अनुसार, वर्ष 2019-20 हेतु खनन एवं भू-विज्ञान विभाग के लिए राजस्व संग्रहण ₹ 8,500.00 करोड़ अनुमानित था जिसके विरुद्ध उस वर्ष का वास्तविक राजस्व संग्रहण केवल ₹ 5,461.36 करोड़ (64 प्रतिशत) था।

आठ नमूना-जाँचित जिलों में विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य ₹ 2,243.94 करोड़ के विरुद्ध ₹ 808.35 करोड़ (36 प्रतिशत) कम संग्रहित किया गया। जैसा कि प्राधिकारी के द्वारा बताया गया, यह मुख्य रूप से प्लांट के बंद होने तथा कोविड-19 महामारी के कारण हुआ। डीएमओ, जमशेदपुर ने बताया कि विभाग द्वारा तय किए गए अतार्किक लक्ष्य के कारण लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका। विवरण तालिका 3.21 में दिया गया है।

विभाग द्वारा बताया गया कारण तर्कसंगत नहीं था क्योंकि लक्ष्य 2019-20 का था जबकि कोविड महामारी वर्ष के अंत में फैला था। जहां तक अतार्किक लक्ष्य का संबंध था, यह क्षेत्र के कार्यालयों से व्यापक अभ्यास और प्रतिक्रिया के बाद निर्धारित किया जाना चाहिए था।

तालिका 3.21: विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध राजस्व का कम संग्रहण
(₹ करोड़ में)

क्र.सं	कार्यालय का नाम	विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य	उपलब्धि	उपलब्धि में कमी
1.	डी.एम.ओ, रांची	129.12	104.45(81)	24.67(19)
2.	डी.एम.ओ, रामगढ़	872.53	375.24(43)	497.29(57)
3.	डी.एम.ओ, बोकारो	472.79	463.11(98)	9.68(2)
4.	डी.एम.ओ, सिमडेगा	26.00	15.00(58)	11.00(42)
5.	डी.एम.ओ, जमशेदपुर	150.00	62.81(42)	87.19(58)
6.	डी.एम.ओ, सरायकेला	39.00	25.68(66)	13.32(34)
7.	डी.एम.ओ, गुमला	84.50	53.73(64)	30.77(36)
8.	डी.एम.ओ, हजारीबाग	470.00	335.57(71)	134.43(29)
	कुल	2,243.94	1,435.59(64)	808.35(36)

टिप्पणी- कोष्ठक के आंकड़ें निर्धारित लक्ष्य का प्रतिशत बताते हैं।

3.7.12 राजस्व संग्रहण के प्रतिवेदन में अंतर

आठ नमूना-जाँचित जिलों (जिला खनन कार्यालय) में से सात में यह पाया गया कि राजस्व संग्रहण के आँकड़ों में झारखंड समग्र खनन एवं खनिज प्रबंधन प्रणाली (जेआईएमएमएस) प्रतिवेदन तथा डी.एम.ओ के द्वारा दिखाए गए राजस्व संग्रहण के बीच भारी अंतर था। वर्ष 2019-20 के दौरान इन जिलों में डी.एम.ओ के द्वारा दिखाया गया संग्रहण ₹ 1,100.02 करोड़ था जबकि जेआईएमएमएस रिपोर्ट के अनुसार संग्रहण ₹ 1,094.60 करोड़ था। जेआईएमएमएस और डी एम ओ रिपोर्ट के द्वारा दिखाए गए संग्रहण में अंतर राजस्व संग्रहण का सही चित्रण नहीं कर रहा था तथा हेरफेर, यदि कोई हो तो, को खारिज नहीं किया जा सकता है। तालिका 3.22 में विवरण दिया गया है।

तालिका 3.22: जेआईएमएमएस तथा डी.एम.ओ. के वार्षिक प्रतिवेदन के अनुसार राजस्व संग्रहण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं	कार्यालय का नाम	डिमाण्ड ड्राफ्ट और बुक ट्रांसफर सहित जेआईएमएमएस रिपोर्ट के अनुसार संग्रहित राजस्व	डी एम ओ के वार्षिक रिपोर्ट द्वारा संग्रहित राजस्व	अंतर
1.	डी.एम.ओ, रांची	102.12	104.45	(-).2.33
2.	डी.एम.ओ, रामगढ़	380.81	375.24	(+).5.57
3.	डी.एम.ओ, बोकारो	465.69	463.11	(+).2.58
4.	डी.एम.ओ, सिमडेगा	0.00*	15.00	-15.00
5.	डी.एम.ओ, जमशेदपुर	68.75	62.81	(+).5.94
6.	डी.एम.ओ, सरायकेला	24.60	25.68	(-).1.08
7.	डी.एम.ओ, गुमला	52.63	53.73	(-).1.10
कुल		1,094.60	1,100.02	(-).5.42

(-) वार्षिक प्रतिवेदन में अत्यधिक राजस्व दर्शाता है और (+) जेआईएमएमएस प्रतिवेदन के विरुद्ध वार्षिक प्रतिवेदन में कम राजस्व दर्शाता है।

* विवरण प्रदान नहीं किया गया

इसी प्रकार जेआईएमएमएस रिपोर्ट के अनुसार, पर्यावरण सेस का संग्रहण ₹ 2.95 करोड़ था जबकि बैंक विवरण के अनुसार मार्च 2020 तक कुल संग्रहित सेस ₹ 3.08 करोड़ था।

3.7.13 कार्य योजना का कार्यान्वयन

वर्ष 2019-20 हेतु भूखनन निदेशालय के अभिलेखों के जाँच के दौरान यह पाया गया कि कुल निधि ₹ 12.20 करोड़ में से ₹ 7.65 करोड़ निधि की उपलब्धता होने के बावजूद खानों और खनिजों की खोज और विश्वस्तरीय भू-वैज्ञानिक संग्रहालय के निर्माण से संबंधित चार कार्यों की भौतिक प्रगति नगण्य थी। इन कार्यों में भौतिक प्रगति दिसम्बर 2020 तक नगण्य या शून्य थी। तालिका 3.23 में विवरण दिया गया है।

तालिका 3.23: कार्यों का पूरा न होना

क्र.सं.	कार्य का नाम	बजट भाषण के अनुसार लक्ष्य	उपलब्धि	उपलब्धि प्रतिशत
1	पश्चिमी सिंहभूम जिला में फेरस ऑक्साइड खानब्लॉक के भू-वैज्ञानिक अन्वेषण	चार खान ब्लॉक	शून्य	0
2	रांची जिला में बॉक्साइट खनिज का भू-वैज्ञानिक अन्वेषण	चार खान ब्लॉक	चार में से एक	25
3	पश्चिमी सिंहभूम जिला में मेंगनीज का भू-वैज्ञानिक अन्वेषण	दो खान ब्लॉक	शून्य	0
4	विश्व स्तरीय भू-वैज्ञानिक संग्रहालय का निर्माण	खनिज नगर, डोरण्डा, रांची में एक	शून्य	0

उपरोक्त कार्यों पर ₹ 4.55 करोड़ का व्यय किया गया था लेकिन परियोजनाओं की वित्तीय प्रतिवेदन (क्रमांक 1 से 3) भू-विज्ञान निदेशालय द्वारा ना तो तैयार की गयी और ना ही उच्च अधिकारियों को प्रस्तुत की गयी। उपरोक्त कार्य पर केवल भौतिक प्रतिवेदन तैयार कर प्रस्तुत किया गया था।

जैसा कि विभागीय पदाधिकारियों द्वारा बताया गया कि वन विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र (क्रमांक 1 से 3) तथा सम्बंधित विभाग से डीपीआर (क्रमांक 4) के अभाव में कार्य प्रभावित हुए थे। काम पूरा न होने की वजह मानव बल की कमी भी बताई गयी। विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि कार्यों को समय पर पूरा करने को सुनिश्चित करने के लिए इन कदमों को समय पर उठाया जाना चाहिए था।

3.7.14 ₹ 2.25 करोड़ का सरकार पर अनुचित बोझ

डी.एम.ओ. रांची के अभिलेखों से पता चला कि रांची जिला में सोनाहातु अंचल के अंतर्गत कांची नदी बालू घाट की नीलामी 24.06.2015 को 2015-16 से 2017-18 अवधि के लिए ₹ 7.04 करोड़ के उच्चतम बोलीदाता के पक्ष में की गई। पत्र सं. 1162/एम दिनांक 14.07.2015 द्वारा इस आशय का पत्र जारी किया गया।

संबन्धित बोलीदाता ने ₹ 0.70 करोड़ (₹ 7.04 करोड़ का 10 प्रतिशत) की सुरक्षा जमा राशि और ₹ 2.82 करोड़ (₹ 7.04 करोड़ का 40 प्रतिशत) की पहली किस्त सहित ₹ 3.52 करोड़ का भुगतान किया था। बोलीदाता द्वारा कुल भुगतान राशि में से खनन शीर्ष के तहत ₹ 1.27 करोड़ जून 2015 से फरवरी 2016 के दौरान जमा किया गया तथा विभाग के आदेश⁶ के अनुसार फरवरी 2016 में ₹ 2.25 करोड़ संबंधित ग्राम पंचायत को हस्तांतरित किया गया था।

⁶ पत्र सं. एम.डी। (विविध)176/2012-505 दिनांक 17.03.2015

वन प्रमंडल अधिकारी, खूंटी (जून 2016) ने इस कार्य को पर्यावरण की मंजूरी प्रदान नहीं की क्योंकि यह जंगली हाथी का मुख्य मार्ग और जलग्रहण क्षेत्र था। अतः बोलीदाता पर्यावरण मंजूरी प्रस्तुत करने में असफल रहा और प्रावधानों के अनुसार आशय पत्र उपायुक्त द्वारा निरस्त कर दिया गया।

बोली रद्द किए जाने के कारण नवंबर 2018 (₹ 1.27 करोड़) और जनवरी 2020 (₹ 2.25 करोड़) में सरकार से आवंटन प्राप्त करने के बाद बोलीदाता को भुगतान की गई राशि उपायुक्त, रांची द्वारा वापस कर दिया गया।

अग्रतर यह भी पाया गया कि सोनाहातु ब्लॉक के ग्राम पंचायत (टेलवाडीह) को हस्तांतरित की गई राशि डी.एम.ओ., रांची द्वारा पत्र लिखे जाने के बावजूद वापस नहीं की गई। इस प्रकार निविदा रद्द करने के बावजूद ग्राम पंचायत के पास ₹ 2.25 करोड़ अनियमित रूप से रह गए थे और सरकार को इस सीमा तक अनुचित बोझ उठाना पड़ा।

3.7.15 अभिलेखों का रख-रखाव नहीं

(अ) रोकड़ बही

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

डी.एम.ओ सिमडेगा के अभिलेखों के जांच के दौरान यह देखा गया (दिसम्बर 2020) कि रोकड़ बही 26 फरवरी 2019 से नहीं लिखा गया था। इसी बीच डीडीओ का स्थानांतरण हो गया। इसके बावजूद, रोकड़ बही को पूरा नहीं किया गया तथा रोकड़ बही में प्रभार लेने और प्रभार सौंपने को इंद्राज नहीं किया गया था। अतः सरकारी धन के गलत उपयोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

(ब) भू-वैज्ञानिक प्रतिवेदन पंजी का रख-रखाव नहीं

भू-विज्ञान निदेशालय की योजना लेख के अनुसार, इस निदेशालय को भारत सरकार द्वारा लागू किए गए नये खनिज नीलामी नियम, 2015 के संदर्भ में नीलामी के लिए खनिज ब्लॉक तैयार करने की जिम्मेदारी है।

जांच के दौरान पता चला कि खनिज ब्लॉक की खोज और नीलामी से संबंधित भू-वैज्ञानिक प्रतिवेदन पंजी ना ही भू-विज्ञान निदेशालय के अधीन क्षेत्र कार्यालयों द्वारा और ना ही खनन और भू-विज्ञान निदेशालय द्वारा तैयार किए गए थे।

3.8 निष्कर्ष

वर्ष 2019-20 के दौरान कुल बचत ₹ 23,984.71 करोड (कुल बजट का 25.31 प्रतिशत) अनियमित बजट अनुमान का द्योतक है। आगे, इन अनुदानों में अंतिम चार वर्षों के दौरान कम से कम ₹ 6,184.28 करोड की सतत बचत हुई।

वर्ष के दौरान 58 मामलों (प्रत्येक मामले में ₹ 0.50 करोड या उससे अधिक) में प्राप्त कुल ₹ 9,272.22 करोड (99.37 प्रतिशत) के अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक साबित हुए क्योंकि व्यय मूल प्रावधानों के स्तर तक भी नहीं आया।

वर्ष 2001-02 से 2017-18 तक के अनुदान/विनियोग पर ₹ 3,015.37 करोड की राशि का अत्यधिक संवितरण का राज्य विधानमंडल द्वारा नियमित किया जाना शेष है। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2019-20 के दौरान एक अनुदान एवं एक विनियोग में ₹ 313.32 करोड का अधिक व्यय किया गया।