

अध्याय I
प्रस्तावना

अध्याय – I

प्रस्तावना

1.1 प्रतिवेदन के संबंध में

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) के इस प्रतिवेदन में चयनित कार्यक्रमों एवं गतिविधियों के निष्पादन लेखापरीक्षा एवं सरकारी विभागों एवं स्वायत्त निकायों के अनुपालन लेखापरीक्षा से संबंधित मामले हैं।

अनुपालन लेखापरीक्षा लेखा परीक्षित इकाईयों के व्यय से संबंधित लेन-देनों के परीक्षण को संदर्भित करता है, जिससे लागू कानूनों, नियमों, विनियमनों तथा सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी आदेशों एवं निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित किया जा सके। दूसरी ओर, निष्पादन लेखापरीक्षा, अनुपालन के मुद्दों के अलावा, योजना/गतिविधि/विभाग के लक्ष्यों को मितव्ययिता और कुशलता से प्राप्त किये जाने को भी जाँच करती है।

इस प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों से राज्य विधानमंडल को अवगत कराना है। भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा विभाग के अंकक्षण मानकों के अनुसार प्रतिवेदन का वस्तुपरक स्तर लेन-देन की प्रकृति, परिमाण एवं विस्तार के अनुरूप होना चाहिए। लेखापरीक्षा निष्कर्षों से अपेक्षित है कि वह कार्यपालिका को उन्नत वित्तीय प्रबंधन और बेहतर शासन की दिशा में सुधारात्मक कार्रवाई करने में सक्षम करे।

यह अध्याय योजना के मामलों एवं लेखापरीक्षा के दायरे को स्पष्ट करने के अलावा चयनित कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में महत्वपूर्ण उपलब्धियों एवं कमियों का सार, लेन-देन-लेखापरीक्षा के दौरान महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों एवं पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर की गयी अनुवर्ती कार्रवाई को प्रस्तुत करता है। इस प्रतिवेदन के अध्याय-II में चयनित कार्यक्रमों, गतिविधियों/विभागों के निष्पादन लेखापरीक्षा से उत्पन्न निष्कर्ष शामिल हैं। अध्याय-III में चयनित सरकारी विभागों/गतिविधियों/कार्यक्रमों पर दीर्घ कंडिकाएँ शामिल हैं। अध्याय-IV में अल्पसंख्यक कल्याण विभाग की समेकित लेखापरीक्षा शामिल है जबकि अध्याय-V सरकारी विभागों एवं स्वायत्त निकायों पर अनुपालन लेखापरीक्षा के प्रेक्षणों को प्रस्तुत करता है।

1.2 लेखापरीक्षित इकाई

राज्य में सचिवालय स्तर पर 44 विभाग हैं जो प्रधान सचिवों/सचिवों द्वारा शीर्षित एवं मुख्य सचिव के समग्र नियंत्रण एवं मार्गदर्शन में कार्य करते हैं। प्रधान सचिवों/सचिवों को उनके कर्तव्यों के निष्पादन में विशेष सचिवों/अपर सचिवों/निदेशकों एवं अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। इसके अलावा सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित 9166 स्थानीय निकाय एवं 14 स्वायत्तशासी निकाय हैं, जिनका भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की ओर से प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा लेखापरीक्षण किया जाता है।

वर्ष 2011-12 के दौरान एवं उसके पूर्व के दो वर्षों में सरकार द्वारा किए गए व्यय की तुलनात्मक विवरणी सारणी 1 में नीचे दी गई है :

सारणी 1 : चालू वर्ष के राजकोषीय लेन-देनों का सार

(₹ करोड़ में)

प्राप्तियाँ	2010-11	2011-12	संवितरण	2010-11	2011-12		
					गैर योजना	योजना	कुल
खंड-अ : राजस्व							
राजस्व प्राप्तियाँ	44532.32	51320.17	राजस्व व्यय	38215.92	34012.66	12486.83	46499.49
कर-राजस्व	9869.85	12612.10	सामान्य सेवाएँ	15286.97	17569.44	160.28	17729.72
करेतर-राजस्व	985.53	889.86	सामाजिक सेवाएँ	15089.42	9523.52	9205.26	18728.78
कर/शुल्क का अंश	23978.38	27935.23	आर्थिक सेवाएँ	7836.28	6916.53	3121.29	10037.82
भारत सरकार द्वारा अनुदान	9698.56	9882.98	सहायता अनुदान एवं योगदान	3.25	3.17	-	3.17
खंड-ब : पूंजीगत							
अन्य पूंजीगत प्राप्तियाँ	0.00	0.00	पूंजीगत व्यय	9195.94	39.59	8812.42	8852.01
ऋणों एवं पेशगियों की वसूली	11.86	22.51	संवितरित ऋण एवं पेशगियाँ	1102.63	220.72	1685.36	1906.08
लोक ऋण प्राप्तियाँ	6032.42	6627.96	लोक ऋण का पुनर्भुगतान	2190.03	-	-	2922.46
अंतर्राज्यीय बंदोबस्ती प्राप्तियाँ	0.00	-75.41	अंतर्राज्यीय बंदोबस्ती भुगतान	-0.00	-	-	1.39
आकस्मिक निधि	1150.00	800.00	आकस्मिक निधि	1150.00	-	-	800.00
लोक लेखा प्राप्तियाँ	17321.25	22302.61	लोक लेखा संवितरण	16749.02	-	-	21393.22
आरंभिक रोकड़ शेष	2291.13	2735.44	अंत: रोकड़ शेष	2735.44	-	-	1509.45
कुल	71338.98	83884.10	कुल	71338.98			83884.10

1.3 लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार

नि.म.ले.प. द्वारा लेखापरीक्षा का प्राधिकार भारतीय संविधान के अनुच्छेद 149 और 151 एवं भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 द्वारा उद्घृत है। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 13¹ के तहत नि.म.ले.प. बिहार सरकार के विभागों के व्यय का लेखापरीक्षण करते हैं तथा उक्त अधिनियम की धारा 19(3)² एवं 20(1)³ के तहत 10 स्वायत्तशासी निकायों, जिनका नि.म.ले.प. एकमात्र लेखापरीक्षक है,

¹ (i) राज्य के संचित निधि से संबंधित सभी लेन-देन (ii) आकस्मिकता निधि तथा लोक लेखा से संबंधित सभी लेन-देन एवं (iii) सभी व्यावसायिक, विनिर्माण, लाभ और हानि लेखाओं तथा तुलनापत्रों और अन्य सहायक लेखाओं की लेखापरीक्षा।

² राज्यपाल के अनुरोध पर, जहाँ राज्यपाल की यह राय हो कि लोकहित में ऐसा करना आवश्यक है, वैसे निगमों के लेखाओं की लेखापरीक्षा करना जिसे विधानमंडल द्वारा बनाई गई विधि से स्थापित किया गया हो।

³ धारा 19 में यथा अन्यथा उपबंधित के सिवाय, जहाँ कि किसी निकाय या प्राधिकार के लेखाओं का लेखापरीक्षण नि.म.ले.प. को नहीं सौंपा गया हो वहाँ वह, यदि ऐसा करने का अनुरोध किया जाए तो, ऐसे निकाय या प्राधिकारी के लेखाओं की लेखापरीक्षा ऐसे निबंधनों और शर्तों पर करेंगे जो नि.म.ले.प. तथा सरकार के बीच तय हो।

लेखापरीक्षा करते हैं। इसके अलावा समान अधिनियम की धारा 14⁴ के तहत नि.म.ले.प. सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित अन्य स्वायत्तशासी निकायों का भी लेखापरीक्षा करते हैं। विभिन्न लेखापरीक्षणों के सिद्धांत एवं तरीके, वर्ष 2007 में नि.म.ले.प. द्वारा जारी किए गए लेखा एवं लेखापरीक्षा के विनियमनों एवं लेखापरीक्षा मानकों में विहित हैं।

1.4 लेखापरीक्षा की योजना एवं निष्पादन

लेखापरीक्षा की प्रक्रिया सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा सामना किए जाने वाले जोखिमों के आकलन के साथ शुरू होती है। यह जोखिम विश्लेषण किए गए व्यय, गतिविधियों की जटिलता एवं पेचोदगी, प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों का स्तर, समग्र आंतरिक नियंत्रणों के मूल्यांकन और हितधारकों के मामलों पर आधारित है। इस अभ्यास में पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों को भी शामिल किया गया है। इस जोखिम मूल्यांकन के आधार पर लेखापरीक्षा की बारंबारता और विस्तार को निर्धारित किया जाता है।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा के पूर्णता के बाद, लेखापरीक्षा निष्कर्ष समाहित निरीक्षण प्रतिवेदनों को लेखापरीक्षित कार्यालय प्रमुखों को एवं उसकी प्रतियाँ अगले उच्चाधिकारियों को जारी की जाती है। उनसे निरीक्षण प्रतिवेदन की प्राप्ति के छः सप्ताह के अन्दर लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर उत्तर हेतु अनुरोध किया जाता है। प्राप्त उत्तर के आधार पर, लेखापरीक्षा निष्कर्षों को या तो समाप्त करने अथवा अनुपालनार्थ अग्रतर कार्रवाई करने की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों से उत्पन्न महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु संशोधित किया जाता है जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत बिहार राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

वर्ष 2011-12 के दौरान 152 इकाइयों की लेन-देन लेखापरीक्षा एवं दो निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षाएँ, तीन दीर्घ कड़िकाएँ और अल्पसंख्यक कल्याण विभाग की समेकित लेखापरीक्षा के संचालन के लिए, 1488⁵ पार्टी-दिवसों का उपयोग किया गया। लेखापरीक्षा योजना में उन इकाइयों/संस्थाओं को शामिल किया गया जो हमारे मूल्यांकन के अनुसार महत्वपूर्ण जोखिमों के प्रति संवेदनशील थे।

⁴ राज्य की संचित निधि से ऋण अथवा अनुदानों से पर्याप्त रूप से वित्त पोषित किसी निकाय/प्राधिकार के समस्त प्राप्तियों एवं व्यय एवं (ii) किसी निकाय अथवा प्राधिकार के समस्त प्राप्तियों एवं व्ययों की लेखापरीक्षा जहाँ जैसे निकाय अथवा प्राधिकार को राज्य की संचित निधि से प्रदत्त अनुदान अथवा ऋण किसी वित्तीय वर्ष में ₹ एक करोड़ से कम न हो।

⁵ सामान्य प्रक्षेत्र 3 इकाइयों (24 पार्टी दिवस), सामाजिक प्रक्षेत्र-1 23 इकाइयों (208 पार्टी दिवस), सामाजिक प्रक्षेत्र - II 22 इकाइयों, (218 पार्टी दिवस) एवं आर्थिक प्रक्षेत्र 104 इकाइयों (1038 पार्टी दिवस)

1.5 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

पिछले कुछ वर्षों में, लेखापरीक्षा ने निष्पादन लेखापरीक्षा के माध्यम से विभिन्न गतिविधियों/कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के अलावा चयनित विभागों के आंतरिक नियंत्रणों की गुणवत्ता के कई महत्वपूर्ण कमियों को प्रतिवेदित किया है। इसी प्रकार अनुपालन लेखापरीक्षा के क्रम में सरकार के विभागों/संगठनों में पाई गई कमियों को भी प्रतिवेदित किया गया है।

1.5.1 विभागों/कार्यक्रमों/गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा

वर्तमान प्रतिवेदन में दो निष्पादन लेखापरीक्षा यथा बिहार में बाढ़ नियंत्रण उपायों का कार्यान्वयन और बिहार के वृहत् जिला पथ शामिल है। अनुवर्ती कंडिकाओं में इन लेखापरीक्षाओं के मुख्याकर्षण वर्णित है:

1.5.1.1 बिहार में बाढ़ नियंत्रण उपायों का कार्यान्वयन

बिहार, भारत के सर्वाधिक बाढ़ग्रस्त राज्यों में से एक है जिसमें बिहार का 73 प्रतिशत भौगोलिक क्षेत्र (अर्थात् कुल 94.16 लाख हेक्टेयर भौगोलिक क्षेत्र में से 68.80 लाख हेक्टेयर) प्रतिवर्ष बाढ़ की चपेट में है। हाँलांकि यह पाया गया कि विभाग का वित्तीय प्रबंधन प्रभावी नहीं था, जोकि निधियों के अल्प उपयोग (11 से 44 प्रतिशत) के कारण बाधित था। योजना आबंटन में वृद्धि के बावजूद विभाग ने दीर्घकालीन योजनाओं का क्रियान्वयन नहीं किया जबकि अल्प-कालीन उपायों में संविदा की अनियमित प्रदत्तता, बाढ़ कैलेण्डर का अनुपालन नहीं किया जाना, निष्क्रिय, आधिक्य एवं निष्फल व्यय आदि कमियाँ शामिल थी। आवश्यक मानव-बल की भी कमी थी एवं विभाग 1535 किमी के तटबंध के निर्माण लक्ष्य के विरुद्ध मात्र 61.47 किमी ही निर्माण कर सका।

1.5.1.2 बिहार के वृहत् जिला पथ

वृहत् जिला पथ (वृ.जि.प.) आधारभूत संरचना के युग्मक हैं जो कि उत्पादन क्षेत्र एवं शहरों के अंदर के बाजार से लोगों के आसान आवागमन प्रदान करते हैं तथा बड़े शहरों, गांवों, सांस्कृतिक, ऐतिहासिक, पर्यटन महत्व के क्षेत्रों तथा राष्ट्रीय एवं राजकीय पथों से जोड़ने का काम करते हैं। वृहत् जिला पथों की निष्पादन लेखापरीक्षा ने योजना का अभाव, अपर्याप्त वित्तीय प्रबंधन एवं मानव बल तैनाती तथा न्यून कार्यक्रम क्रियान्वयन के मामलों को उजागर किया।

1.5.2 कार्यक्रमों/गतिविधियों पर दीर्घ कंडिकाएँ

वर्तमान प्रतिवेदन में तीन दीर्घ कंडिकाएँ यथा पटना विश्वविद्यालय का कार्यकलाप, राज्य क्षतिपूरक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण तथा बिहार में औद्योगिक उद्देश्यों हेतु भूमि का अधिग्रहण एवं आबंटन शामिल है। अनुवर्ती कंडिकाओं में इन लेखापरीक्षाओं के मुख्याकर्षण वर्णित है:

1.5.2.1 पटना विश्वविद्यालय का कार्यकलाप

पटना विश्वविद्यालय (प.वि.), बिहार का प्रथम विश्वविद्यालय, की स्थापना वर्ष 1917 में, राज्य में गुणवत्तापूर्ण उच्च शिक्षा प्रदान करने के उद्देश्य से हुई थी। वर्तमान में इसमें 31 स्नातकोत्तर विभाग (पी.जी.), चार संस्थान⁶ तथा छः संबद्ध इकाईयाँ⁷ थे। पटना विश्वविद्यालय के प्रशासनिक नियंत्रण में दस अंगीभूत महाविद्यालय थे। स्नातकोत्तर

⁶ पुस्तकालय एवं सूचना विज्ञान संस्थान, संगीत संस्थान, मनोविज्ञानी अनुसंधान एवं सेवा संस्थान एवं लोक प्रशासन संस्थान।

⁷ केन्द्रीय औषधालय, कम्प्यूटर केन्द्र, अतिथिशाला, प.वि.केन्द्रीय पुस्तकालय, प.वि.प्रेस एवं कार्य विभाग।

विभागों, महाविद्यालयों तथा संस्थानों में छात्रों की मौजूदा संख्या 18 हजार से ज्यादा थी। शिक्षकों के स्वीकृत पदों की संख्या 1004 के विरुद्ध 448 शिक्षक कार्यरत थे। वर्तमान में शिक्षक छात्र अनुपात विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (यू.जी.सी.) द्वारा विभिन्न पाठ्यक्रमों के लिए निर्धारित मानक 1:10 से 1:30 के विरुद्ध, 1:42 था। पटना विश्वविद्यालय का कार्यकलाप वर्तमान वित्तीय कुव्यवस्था से प्रभावित था जैसा कि विश्वविद्यालय निधि के असंधारण, वार्षिक लेखे के तैयार नहीं किए जाने, रोकड़पंजियों के असंधारण, वि.वि.अनु.आ. निधियों के अल्प-उपयोग/व्यपगत होने एवं आंतरिक नियंत्रण के अभाव से परिलक्षित था। निविदा प्रक्रिया में निष्पक्षता एवं पारदर्शिता का अभाव था एवं संवेदकों को अदेय लाभ प्रदान किया गया था। इसके अलावा, प्रशासन की ओर से वित्तीय बुद्धिमत्ता का उपयोग नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप परिहार्य दायित्व का बोझ बढ़ा।

1.5.2.2 राज्य क्षतिपूरक वनरोपण निधि प्रबन्धन एवं योजना प्राधिकरण (कैम्पा)

जुलाई 2009 के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देश पर जनवरी 2010 में बिहार में राज्य क्षतिपूरक वनरोपण निधि प्रबन्धन एवं योजना प्राधिकरण (कैम्पा) का गठन किया गया। कैम्पा के उद्देश्य थे; (क) प्राकृतिक वनों की सुरक्षा, संरक्षण एवं संवर्द्धन तथा प्रबंधन (ख) सुरक्षित क्षेत्रों के भीतर एवं बाहर वन्य प्राणियों एवं उनके प्राकृतिक आवास का संरक्षण, सुरक्षा तथा प्रबन्धन (ग) क्षतिपूरक वनरोपण (घ) कृषि वानकी, पर्यावरण सेवाएँ जैसे चारागाह, पर्यटन वन्य जीव सुरक्षा एवं जीवन रक्षण का प्रोत्साहन (च) शोध, प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण। योजना का पहलू त्रुटिपूर्ण था क्योंकि वा.का.यो. नहीं बनाए गए या देर से बनाए गए एवं तदर्थ कैम्पा द्वारा वार्षिक कार्य योजना को सुनिश्चित किए बिना राशि विमुक्त की गयी। ऐसी कोई व्यवस्था नहीं थी जिसके कारण वन भूमि के गैर वानिकी उपयोग के लिए प्रयोक्ता एजेन्सी से प्राप्त प्रस्तावों की वस्तुस्थिति पर निगरानी रखी जा सके। पुनः अव्यवहृत क्ष.पू. राशि कैम्पा में जमा नहीं किये जाने के कारण राज्य पर्यावरण कार्यक्रमों में राशि के उपयोग से वंचित रह गया। कैम्पा निधियों से कृषि वानिकी तथा शोध कार्य नहीं किये गये। कैम्पा द्वारा राज्य में किए जा रहे कार्यों के संगामी अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु स्वतन्त्र व्यवस्था का निर्माण नहीं किया गया। इस प्रकार कैम्पा द्वारा प्राकृतिक वनों के संवर्द्धन, संरक्षण, सुरक्षा तथा प्रबन्धन के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया गया।

1.5.2.3 बिहार में औद्योगिक प्रयोजन हेतु भूमि का अधिग्रहण एवं आबंटन

वर्ष 2003 में पुनर्गठन के उपरांत बिहार औद्योगिक क्षेत्र विकास प्राधिकार (बियाडा) अस्तित्व में आया जो भूमि की योजना, अधिग्रहण, विकास, रखरखाव एवं आबंटन के लिए जिम्मेवार था। बिहार में औद्योगिक उद्देश्यों हेतु भूमि अधिग्रहण एवं आबंटन के लेखा परीक्षा मूल्यांकन ने उजागर किया कि राज्य सरकार ने अधिग्रहण के लिए दीर्घकालीन योजना तथा भूमि आबंटन के लिए कोई पारदर्शी नीति निर्मित नहीं किया था जबकि औद्योगिक प्रोत्साहन नीति, 2006 के लागू किए जाने के पश्चात औद्योगिक भूमि की मांग बढ़ी थी। यद्यपि, औद्योगिक विकास हेतु राज्य सरकार ने सार्थक पहल के साथ औद्योगिक प्रोत्साहन नीति 2006 घोषित किया तथापि राज्य में भूमि अधिग्रहण तथा औद्योगिक संरचना के विकास हेतु दीर्घकालीन योजना नहीं थी। विभाग के साथ-साथ प्राधिकार स्तर पर भूमि अभिलेखों का संधारण नहीं किया जा रहा था। अधिग्रहित भूमि का उपयोग विनिर्दिष्ट उद्देश्यों हेतु नहीं किया जा रहा था तथा उद्यमियों के पक्ष में अनियमित रूप से भूमियों को अधिसूचना से मुक्त किया गया था। गैर-औद्योगिक प्रयोजनों हेतु भूमि का आबंटन किया गया था, आबंटन में आबंटन मानकों का पालन नहीं किया गया था, भूमि का अनियमित हस्तान्तरण किया गया था

तथा अभिकरणों के पक्ष में भूमि के अभिलेखों में छेड़-छाड़ किया गया। भूमि दरों को पुनरीक्षित नहीं किया गया और बियाड़ा निधि का उचित प्रबंधन नहीं किया गया।

1.5.3 अल्पसंख्यक कल्याण विभाग की एकीकृत लेखापरीक्षा

अल्पसंख्यक कल्याण विभाग विविध विकासात्मक योजनाओं विशेषकर अल्पसंख्यक समुदाय के कल्याण एवं स्थिति में सुधार से संबंधित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। विभाग की समेकित लेखापरीक्षा ने विभाग की योजना, वित्तीय प्रबंधन एवं कार्यक्रम प्रबंधन में कमियों को प्रकट किया। विभाग ने अल्पसंख्यकों के उत्थान हेतु कोई विशिष्ट योजना नहीं बनायी थी। जिला स्तर पर बिना अंतःसंरचना के विभाग की तदर्थ व्यवस्था के कारण अल्पसंख्यकों की विभिन्न कल्याणकारी योजनाएँ प्रभावित हुईं। विभाग ने अपनी स्थापना के बीस वर्ष उपरांत भी निदेशालय का गठन नहीं किया था और उसके पास स्वीकृत कार्यबल की पूर्ण क्षमता भी नहीं थी। विभाग ने वित्तीय प्रबंधन का अभाव था क्योंकि विभाग अपनी आर्बिट्रित निधियों का मात्र 61 प्रतिशत का ही वितरण/उपयोग कर सका था। विभाग के अप्रभावी कार्यशीलन के कारण अल्पसंख्यकों की प्रत्येक कल्याणकारी योजना कार्यान्वित नहीं हुई अथवा अंशतः कार्यान्वित हुई थी।

1.5.4 अनुपालन लेखापरीक्षा

प्रतिवेदन संवेदनशील क्षेत्रों में विभिन्न महत्वपूर्ण कमियों को, जिसने विभागों एवं संस्थानों के कार्यकलापों को प्रभावित किया था, मुख्याकर्षित करता है। इन्हें विस्तृत रूप से निम्न कोटियों में विभक्त किया जा सकता है:

- नियमों की अवमानना
- औचित्य लेखापरीक्षा/ आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय
- अनियमित, परिहार्य/गैरयुक्तिसंगत व्यय
- निरीक्षण/शासकीय विफलता

1.5.4.1 नियमों की अवमानना

बेहतर वित्तीय प्रशासन और प्रभावी वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि व्यय वित्तीय नियमों, विनियमनों और सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी किए गए आदेशों के अनुरूप हो। यह न केवल वित्तीय अनियमितताओं, दुर्विनियोजनों एवं जालसाजियों को बाधित करता है बल्कि अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में भी मदद करता है। इस प्रतिवेदन में नियमों और विनियमनों की अवमानना पर ₹ 275.76 करोड़ के दृष्टांत शामिल हैं। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

रोकड़ प्रबंधन से संबंधित नियमों का पालन नहीं करने एवं अधिकारियों द्वारा अपने नियत कर्तव्यों के पालन में विफलता के कारण ग्रामीण कार्य विभाग को गुम बैंक ड्राफ्ट (₹ 0.89 करोड़) को प्रेषित नहीं करने एवं ब्याज की हानि (₹ 2.93 करोड़) के रूप में कुल ₹ 3.82 करोड़ की हानि हुई।

(कंडिका 5.1.1)

ग्रामीण विकास विभाग के अन्तर्गत संहिता प्रावधानों का पालन नहीं करने एवं निगरानी विभाग के आदेशों का अनुपालन नहीं करने के कारण 12 विभागीय कार्यों के क्रियान्वयन में उपस्थिति नामावली पर ₹ 0.21 लाख का कपटपूर्ण भुगतान एवं ₹ 19.56 लाख का संदेहास्पद भुगतान हुआ। इसके अतिरिक्त जाली बीजकों पर ₹ 2.01 करोड़ का संदिग्ध भुगतान था।

(कंडिका 5.1.2)

स्वास्थ्य विभाग अन्तर्गत असैनिक शल्य चिकित्सक-सह-मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी द्वारा दो भिन्न अवसरों पर एक ही मद की आपूर्ति के लिए दो बार विपत्र को पारित करने के परिणामस्वरूप एक निजी फर्म को ₹ 4.78 लाख का कपटपूर्ण भुगतान किया गया।

(कंडिका 5.1.3)

स्वास्थ्य विभाग अन्तर्गत औषधि क्रय में निर्धारित मापदण्डों का अनुपालन नहीं करने एवं अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण एन्टी हेम्योफिलिक फेक्टर-VIII (ए.एच.एफ- VIII) दवा को उच्च दर पर क्रय करने के परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 97.20 लाख हानि।

(कंडिका 5.1.4)

समाज कल्याण विभाग में मुख्यमंत्री कन्या सुरक्षा योजना के अंतर्गत ₹ 268.71 करोड़ का म्युचुअल फंड में निवेश अविवेकपूर्ण रूप से बिना समुचित अनुश्रवण प्रणाली के बाजार के जोखिम पर किया गया था।

(कंडिका 5.1.5)

1.5.4.2 औचित्य लेखापरीक्षा/आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय

लेखापरीक्षा ने ₹ 1249.30 करोड़ के अनौचित्य एवं आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय के दृष्टांतों को उजागर किया, जिन्हें नीचे मुख्याकर्षित किया गया है:

ग्रामीण कार्य विभाग के अंतर्गत अभिकरण द्वारा बीच में ही कार्य छोड़ दिए जाने एवं विभाग द्वारा संविदा निरस्त नहीं किए जाने के कारण अपूर्ण पथ कार्यों पर ₹ 96.83 लाख का निरर्थक व्यय हुआ।

(कंडिका 5.2.1)

ग्रामीण कार्य विभाग के अंतर्गत समुचित सर्वेक्षण के अभाव में एवं विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में पथ से आर-पार गुजरती नदियों पर पुल के निर्माण कार्य को शामिल नहीं किए जाने के कारण प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के तहत अनजुड़े बसावटों को संयोजकता प्रदान करने के परिकल्पित लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका तथा पथ निर्माण पर ₹ 1.18 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ।

(कंडिका 5.2.2)

ग्रामीण कार्य विभाग के अंतर्गत अयोग्य संवेदकों को ₹ 853.45 करोड़ का काम अनियमित रूप से प्रदान किए जाने के परिणामस्वरूप प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना का क्रियान्वयन निराशाजनक रहा एवं पूर्णता की निर्धारित तिथियों से दो से 22 माह व्यतीत होने के बावजूद ₹ 119.77 करोड़ के व्यय के उपरांत भी एक भी पथ पूर्णरूपेण पूरा नहीं किया जा सका।

(कंडिका 5.2.3)

लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग के अंतर्गत एक अयोग्य संवेदक को ₹ 232.79 करोड़ की संविदाएँ अनियमित रूप से प्रदान किए जाने के परिणामस्वरूप योजनांतर्गत परिकल्पित ग्रामीण आबादी को शुद्ध पेय जल मुहैया कराने के लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हो सकी।

(कंडिका 5.2.4)

लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग के अंतर्गत निविदा अभिलेखों के पारदर्शी निस्तारण में विभाग की असफलता के फलस्वरूप एक अयोग्य संयुक्त उद्यम (जे.वी.) अभिकरण को ₹ 157.59 करोड़ की संविदा अनियमित रूप से प्रदान की गयी।

(कंडिका 5.2.5)

स्वास्थ्य विभाग के अंतर्गत राज्य स्वास्थ्य समिति की निर्धारित प्रक्रियाओं के उल्लंघन में दवाओं एवं उपकरणों के अनियमित क्रय के फलस्वरूप ₹ 1.33 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

(कंडिका 5.2.6)

पथ निर्माण विभाग द्वारा एक कार्य के पुनरीक्षित प्राकलन में मिट्टी के खनन स्थल की पुष्टि के बिना ही अतिरिक्त उठाव दूरी की अनियमित स्वीकृति के फलस्वरूप ₹ 1.19 करोड़ का अतिरिक्त अंतर भुगतान और संवेदक को अदेय सहायता प्रदान की गई।

(कंडिका 5.2.7)

जल संसाधन विभाग में कार्यारम्भ पूर्व भूमि अधिग्रहण किए बिना तथा बीच में ही बंद करने के फलस्वरूप अपूर्ण कार्यों पर ₹ 80.66 लाख का अलाभकारी व्यय हुआ, इसके अलावा लक्षित लाभार्थियों को योजना में परिकल्पित वांछित लाभ नहीं मिला।

(कंडिका 5.2.8)

1.5.4.3 अनियमित/परिहार्य/गैर-युक्तिसंगत व्यय

किसी व्यय को अनियमित माना जाता है अगर उसके व्यय किए जाने में किसी सक्षम प्राधिकार द्वारा निर्दिष्ट नियमों एवं मानकों से, जानबूझकर अथवा अन्य तरीके से, विचलन किया गया हो। यह प्रभावी अनुश्रवण का अभाव दर्शाता है जो नियमों/विनियमनों के अनुपालन के प्रति जानबूझकर विचलन किए जाने को बढ़ावा दे सकता है जिसके परिणामस्वरूप परिहार्य/अनौचित्यपूर्ण व्यय होते हैं। ₹ 172.53 करोड़ की ऐसी अनियमितताओं के कुछ मामले नीचे वर्णित हैं:

समाज कल्याण विभाग के अंतर्गत के अप्रभावी अनुश्रवण एवं निरूत्साही रवैया के कारण आंगनबाड़ी-केन्द्रों के भवन के विलम्बित निर्माण पर ₹ 30.59 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

(कंडिका 5.3.1)

ग्रामीण कार्य विभाग के अंतर्गत केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों और एकरारनामा के सामान्य शर्तों के उल्लंघन करने के कारण ₹ 31.91 करोड़ के मोबिलाईजेशन अग्रिम तथा ₹ 35.42 करोड़ के यांत्रिक अग्रिम का भुगतान निजी संवेदकों को किया गया।

(कंडिका 5.3.2)

लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग के अंतर्गत स्वजल धारा योजना एवं सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान से संबंधित ₹ 8.20 करोड़ की राशि का ग्राम पंचायतों में असमायोजित अग्रिम के रूप में पड़ा रहना एवं संबंधित पंचायत प्रतिनिधियों द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र समर्पित करने में अनिष्ठा दिखाने, शासकीय धन की संभावित दुर्विनियोजन को इंगित करता था तथा साथ ही साथ उक्त योजनाओं के लक्ष्य भी प्राप्त नहीं किये जा सके थे।

(कंडिका 5.3.3)

लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग के अंतर्गत एकरारनामा एवं लोक निर्माण संहिता में उल्लेखित प्रावधानों के विरुद्ध कार्यकारी एजेंसी को स्वीकृति के पाँच से आठ महीनों बाद ₹ 33.18 करोड़ का मोबिलाईजेशन अग्रिम दिया गया जिसके परिणामस्वरूप दिये गए अग्रिम का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ एवं कार्यकारी एजेंसी को अदेय सहायता प्राप्त हुई।

(कंडिका 5.3.4)

ग्रामीण विकास विभाग के अंतर्गत संहिता के प्रावधानों तथा विभागीय आदेशों का अनुपालन नहीं करने के कारण ₹ 75.95 लाख का अनियमित भुगतान हुआ।

(कंडिका 5.3.5)

स्वास्थ्य विभाग के अंतर्गत राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी (एस.एच.एस.) की दवा-दर-अनुबंध में निर्धारित नियमों और शर्तों का अनुपालन नहीं होने के साथ साथ आंतरिक नियंत्रण तंत्र की विफलता के कारण बिना गुणवत्ता परीक्षण के ₹ 25.07 करोड़ की दवाओं की खरीद एवं मरीजों के बीच उनका वितरण किया गया।

(कंडिका 5.3.6)

स्वास्थ्य विभाग के अंतर्गत ₹ 4.41 करोड़ के मशीनों/उपकरणों का उपयोग मरीजों के हितों के लिए नहीं किये गये थे तथा आवश्यक रासायनों/अभिकर्मकों एवं विशेषज्ञ चिकित्सकों की अनुपलब्धता के कारण निष्क्रिय थे।

(कंडिका 5.3.7)

जल संसाधन विभाग के अंतर्गत कार्य शुरू करने के पूर्व भौतिक मॉडल परीक्षण, समुचित अध्ययन एवं सर्वेक्षण किये बगैर कार्य आरम्भ करने के अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण सरकार को ₹ 2.99 करोड़ की परिहार्य हानि हुई थी।

(कंडिका 5.3.8)

1.5.4.4 निरीक्षण/शासन में विफलता

जन समुदाय के जीवन को उन्नत करने की जिम्मेवारी सरकार की होती है जिसके लिए वह स्वास्थ्य, शिक्षा, अंतःसंरचनात्मक विकास एवं उन्नयन आदि क्षेत्रों में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु कार्य करती है। हालांकि लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि समुदाय के लाभ के लिए सरकारी संपत्ति के सृजन के लिए सरकार द्वारा विमुक्त की गई कुल ₹ 922.23 करोड़ की राशि विभिन्न स्तरों पर अनिर्णय, प्रशासकीय निरीक्षण तथा एकताबद्ध कार्रवाई के अभाव में छः वर्षों तक अव्यवहृत/अवरुद्ध रही तथा/या निष्फल/अनुत्पादक साबित हुई, जैसा नीचे वर्णित है:

स्वास्थ्य विभाग के अंतर्गत ग्रामीण आबादी को स्वास्थ्य सुविधाओं को उपलब्ध कराने के लिए बिना समुचित योजना एवं क्रियान्वयन की व्यवस्था के ₹ 921.32 करोड़ की अविवेकपूर्ण निकासी की गई जो लक्षित उद्देश्य के विरुद्ध क्रियान्वयन एजेन्सियों के बैंक खाते में पड़ी थी।

(कंडिका 5.4.1)

स्वास्थ्य विभाग के अंतर्गत जिलों में विशेष नवजात शिशु देखभाल इकाईयों (वि.नव.शि. दे.इ.) का राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा योजना, समन्वय एवं अनुश्रवण के अभाव के कारण अधिष्ठापित नहीं किया जा सका था एवं उनके इकाई हेतु क्रय किये गए ₹ 90.57 लाख के उपकरणों के निष्क्रिय पड़े रहने से लक्षित आबादी वि.नव.शि.दे.इ. सुविधा से वंचित रही।

(कंडिका 5.4.2)

1.6 लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप वसूली

वर्ष 2011-12 के दौरान लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप 10 इकाइयों में ₹ 146.83 लाख⁸ की वसूली की गयी।

1.7 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की अनुक्रियाशीलता का अभाव

1.7.1. लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की अपर्याप्त अनुक्रिया

प्रधान महालेखाकार (प्र.म.ले.) (लेखापरीक्षा), बिहार विहित नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनुरूप सरकारी विभागों में लेन-देनों का आवधिक निरीक्षण एवं महत्वपूर्ण लेखाओं एवं अन्य अभिलेखों के संधारण की जाँच करता है। इन निरीक्षणों के बाद निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) जारी किये जाते हैं। कार्यालय प्रधान एवं उनके उच्चाधिकारियों को निरीक्षण प्रतिवेदन में उल्लिखित आपत्तियों का अनुपालन, करना त्रुटियों की तत्परता से सुधार करना और लेखापरीक्षा विभाग को अपना अनुपालन प्रतिवेदित करना है।

तथापि, वर्ष 2005-06 से 2011-12 के अवधि के दौरान 36 विभागों से संबंधित जारी किये गए निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा में प्रकट हुआ कि 5300 निरीक्षण प्रतिवेदन से संबंधित 29830 कण्डिकाएँ अक्टूबर 2012 के अंत तक लंबित थी जैसा कि तालिका सं. 1 में प्रदर्शित है।

तालिका संख्या - 1
लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कण्डिकाएँ

वर्ष के लिए लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कण्डिकाएँ								
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	कुल
निरीक्षण प्रतिवेदन	696	810	766	980	1005	847	196	5300
कण्डिकाएँ	3870	4938	4204	5551	5609	4368	1290	29830

लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कण्डिकाओं का वर्षवार तथा विभागवार विवरण परिशिष्ट 1.1 में उल्लिखित है।

ऐसी वृहत संख्याओं में निरीक्षण प्रतिवेदनों/कण्डिकाओं का लंबित पड़े रहना सरकारी विभागों का लेखापरीक्षा अवलोकनों के प्रति अनुक्रियाशीलता का अभाव दर्शाता है।

1.7.2 व्याख्यात्मक (कृत-कार्रवाई) टिप्पणियों का असमर्पण

वित्त विभाग, बिहार सरकार की अनुदेश पुस्तिका (1998) यह प्रावधानित करती है कि संबंधित विभागों के सचिव लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल किए गए लेखापरीक्षा कण्डिकाओं एवं समीक्षाओं पर अपनी व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ विधान सभा सचिवालय को समर्पित करेंगे। इन टिप्पणियों को लोक लेखा समिति से किसी सूचना अथवा मांग की प्रतीक्षा किए बगैर लेखापरीक्षा में पूर्णतः जाँचोपरान्त एवं लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के राज्य विधायिका में प्रस्तुतीकरण के दो माह के अन्दर समर्पित की जानी है। उनके द्वारा

⁸ ₹ 17.06 लाख (प. नि. वि., पूर्णिया) + ₹ 25.72 लाख (प. नि. वि., बेतिया) + ₹ 22.00 लाख (प. नि. वि., नवादा) + ₹ 9.19 लाख (प. नि. वि., छपरा) + ₹ 0.09 लाख (वित्त विभाग, पटना) + ₹ 0.35 लाख (प्र. वि. पदा, त्रिवेणीगंज) + ₹ 1.00 लाख (प्र. वि. पदा, बसंतपुर) + ₹ 71.05 लाख (प्र. वि. पदा, छातापुर) + ₹ 0.22 लाख (आई टी आई, सीतामढ़ी) + ₹ 0.15 लाख (प्रा. स्वा. के., ग्वालपारा, मधेपुरा)

उसमें यह भी इंगित किया जाना है कि किन परिस्थितियों एवं कारणों से ऐसी अनियमितताएँ घटित हुईं और विहित मानकों से विचलन हुए तथा हानियों की प्रतिपूर्ति एवं ऐसे दृष्टांतों की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए क्या कार्रवाई प्रस्तावित की गयी।

आगे लेखापरीक्षा एवं लेखा अधिनियम (नवम्बर 2007) का अधिनियम 213 प्रावधानित करता था कि संघ, राज्य एवं संघ शासित राज्यों, जिसमें विधान सभा कार्यशील थे और जहाँ विधायी समितियाँ कार्यरत थीं अथवा जहाँ सरकार भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा "की गई कृत-कार्रवाई" (ए.टी.एन.) की जाँच करवाना चाहे, वहाँ संबद्ध विभाग के सरकार के सचिवों को स्वव्याख्यापित कृत-कार्रवाई की प्रारूप टिप्पणी, दो प्रतियों में, प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को जाँचने हेतु संबंधित संचिकाओं एवं अभिलेखों के साथ, जिसके लिए व्याख्यात्मक टिप्पणी प्रतिपादित की गयी थी, अच्छी तरह से संदर्भित एवं संयुक्त कर भेजनी चाहिए थी। इसे उस समय सीमा के भीतर, जो लोक लेखा समिति द्वारा स्वव्याख्यापित कार्रवाई टिप्पणी को समर्पित करने हेतु विहित की गयी हो, संपादित किया जाना था।

यह देखा गया कि अक्टूबर 2012 तक 16 विभागों ने 2002-2011 के वर्षों से संबंधित पाँच समीक्षाओं एवं 39 कंडिकाओं के प्रति कृत-कार्रवाई टिप्पणियाँ (ए.टी.एन.) समर्पित नहीं किया था (परिशिष्ट-1.2)।

1.7.3. पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियमनों के विनियमन सं. 212 एवं 213 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल कंडिकाओं के निपटारे को प्रावधानित करते हैं। विभागों को लोक लेखा समिति द्वारा उनके प्रतिवेदनों में किए गए अनुशंसाओं की तिथि से दो माह के भीतर लोक लेखा समिति को कृत कार्रवाई टिप्पणियाँ (ए.टी.एन.) प्रस्तुत करना था।

बिहार सरकार के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल कंडिकाओं पर लंबित कृत-कार्रवाई टिप्पणियाँ (ए.टी.एन.) की समीक्षा से प्रकट हुआ कि नवम्बर 2002 से अक्टूबर 2012 की अवधि के दौरान 408 कंडिकाओं के संबंध में, जिनमें 30 विभाग शामिल थे, लोक लेखा समिति प्रतिवेदनों से संबंधित कृत-कार्रवाई टिप्पणियाँ अक्टूबर 2012 तक लंबित पड़ी थी (परिशिष्ट-1.3)।