

अध्याय V
अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय – V

अनुपालन लेखापरीक्षा

सरकार के विभागों, उनके क्षेत्र संरचनाओं के साथ-साथ स्वायत्त निकायों की संपादन लेखापरीक्षा से संसाधन प्रबंधन में कमियाँ एवं नियमितता, औचित्य और मितव्ययिता के मानकों के अनुपालन में विफलताओं के कई उदाहरण उजागर हुए। इन्हें कंडिकाओं के रूप में व्यापक विषय शीर्ष के अधीन प्रस्तुत किया गया है।

5.1 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 को बाधित कर सरकार को प्रतिफल हानि से बचाता है बल्कि अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में भी मदद करता है। नियमों और विनियमों की अवमानना पर, जिसके परिणामस्वरूप सरकार को हानि हुई, कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष, निम्नानुसार हैं:

सामाजिक प्रक्षेत्र

ग्रामीण कार्य विभाग

5.1.1 कोषागार में पंजीकरण शुल्क का अप्रेषण एवं ब्याज की हानि

रोकड़ प्रबंधन से संबंधित नियमों का पालन नहीं करने एवं अधिकारियों द्वारा अपने नियत कर्तव्यों के पालन में विफलता के कारण 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।

बिहार संवेदक पंजीकरण नियम 2007 के अनुसार इसकी प्रभावी तिथि (मई 2007) से एक वर्ष के भीतर सभी संवेदकों को विभाग के साथ पंजीकृत होना था। पंजीकरण शुल्क के रूप में ग्रेड-I संवेदक को ₹ दो लाख, ग्रेड-II को ₹ एक लाख एवं ग्रेड-III को ₹ 0.25 लाख की दर से बैंक ड्राफ्ट के माध्यम से भुगतान करना था।

बिहार कोषागार संहिता के नियम 86 के अनुसार सरकार की तरफ से राशि प्राप्त करने वाले सरकारी सेवक को राशि के लेन-देन होते ही उसे दर्ज करने हेतु रोकड़-पंजी का संधारण करना चाहिए जबकि निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी को रोकड़ पंजी की प्रत्येक प्रविष्टि को सत्यापित करते हुए रोकड़ पंजी के कुल योग की जाँच करने के साथ-साथ प्रत्येक माह के अंत में रोकड़ शेष का भौतिक सत्यापन करते हुए इससे संबंधित एक प्रमाण दर्ज करना अपेक्षित था। बिहार वित्तीय नियमावली (बि.वि.नि.) के नियम 37 के अनुसार सरकार की तरफ से संग्रहित राजस्व प्राप्ति को तुरंत कोषागार में प्रेषित किया जाना था एवं बिहार लोक कार्य लेखा संहिता के नियम 71 के अनुसार दाता को फार्म संख्या-3 (शिड्यूल XLV – फार्म सं. 114) में प्राप्ति निर्गत करना था। बिहार कोषागार संहिता के नियम 487 के अनुसार प्रेषण के प्रभारी अधिकारी के लिए एक पुस्तिका (टी.सी.फार्म 63), जिसमें वह कोषागार में किए गए सभी प्रेषण को दर्ज करने का संधारण अनिवार्य था।

अभियंता प्रमुख (अ.प्र.), ग्रा. का. विभाग के अभिलेखों की नमूना-जाँच (सितंबर 2011) की नमूना जाँच से ज्ञात हुआ कि पंजीकरण शुल्क के रूप में प्राप्त बैंक ड्राफ्ट को न

तो रोकड़ पंजी में दर्ज किया गया नहीं सभी बैंक ड्राफ्टों को कोषागार में जमा किया गया। कार्यालय ने संवेदक को मनी रसीद भी निर्गत नहीं किया एवं कोषागार प्रेषण पुस्तिका (टी.सी.फार्म 63) भी संधारित नहीं किया गया। कार्यालय ने ऐसा कोई अभिलेख संधारित नहीं किया गया। कार्यालय ने ऐसा कोई अभिलेख संधारित नहीं किया जिससे यह पता चले कि पंजीकरण शुल्क के रूप में प्राप्त सभी बैंक ड्राफ्टों को कोषागार में जमा किया गया या नहीं। अतः उपरोक्त संहिता प्रावधानों एवं वित्तीय नियमों की पूर्णतः अनदेखी की गई। कार्यालय ने केवल पंजीकरण पंजी एवं ट्रेजरी चालान की प्रति उपलब्ध कराई जिसकी जाँच से निम्नलिखित बातें सामने आईं:

- ग्रामीण कार्य विभाग के साथ दिसम्बर 2007 से जुलाई 2011 के बीच कुल 7555 संवेदक (ग्रेड I –629, ग्रेड II –2147 एवं ग्रेड III –4779) पंजीकृत हुए एवं पंजीकरण शुल्क के रूप में ₹ 43.65 करोड़ के बैंक ड्राफ्ट प्राप्त हुए। इसमें से केवल ₹ 30.09 करोड़ के बैंक ड्राफ्ट ही कोषागार में जमा किए गए जो यह बताता है कि ₹ 13.56 करोड़ का कम प्रेषण हुआ।
- बैंक ड्राफ्टों को जमा नहीं किए जाने के कारण उनकी वैधता अवधि समाप्त हो गई।
- यह भी ज्ञात हुआ कि 2008–09 के दौरान कोषागार में कोई राशि जमा नहीं की गई। हाँलांकि विभाग ने श्रेणीवार एवं माहवार निबंधित संवेदकों की संख्या संधारित नहीं की एवं उनसे वर्ष 2008–09 में निबंधित शुल्क का संग्रहण नहीं किया गया।

बाद में, लेखापरीक्षा की पहल पर विभाग ने 05 सितम्बर 2011 तक निर्गत ₹ 13.35 करोड़ के 2673 अप्रेषित बैंक ड्राफ्टों की एक सूची प्रस्तुत किया (अक्टूबर 2011), यद्यपि, लेखापरीक्षा द्वारा 31 जुलाई 2011 तक प्राप्त ड्राफ्ट के आधार पर ₹ 13.56 करोड़ (₹ 43.65 करोड़ – ₹ 30.09 करोड़) के अंतर की गणना की गई। 01 अगस्त 2011 से 05 सितंबर 2011 की अवधि से संबंधित ₹ 0.68 करोड़ के कुल 176 बैंक ड्राफ्ट थे जबकि लेखापरीक्षा की आपत्ति इन तिथियों से पहले निर्गत बैंक ड्राफ्ट से संबंधित थी। अतः उपरोक्त अवधि से संबंधित विभाग द्वारा प्रस्तुत बैंक ड्राफ्ट का मूल्य केवल ₹ 12.67 करोड़ (₹ 13.55 करोड़ – ₹ 0.68 करोड़) था। परिणामस्वरूप ₹ 0.89 करोड़ के बैंक ड्राफ्ट अभी भी गुम था। कोषागार में बैंक के माध्यम से बैंक ड्राफ्ट जमा नहीं किए जाने के कारण ₹ 2.93 करोड़ के ब्याज की हानि हुई। यह पूछे जाने पर संयुक्त सचिव, ग्रा. का. विभाग, बिहार सरकार ने जवाब में कहा (सितम्बर 2012) कि बि.को. संहिता के नियम 87 या नियमावली के नियम 37 में हुए संशोधन या अप्रासंगिक होने के कारण इस मामले में लागू नहीं होते थे। उन्होंने यह भी कहा कि संवेदक के पंजीकरण शुल्क को बि.को. संहिता के नियम 101 के साथ पठित नियम 104 एवं 105 के अनुसार जमा करना था, जिसका संवेदक के द्वारा पालन नहीं किया गया था। इस तरह संहिता प्रावधानों एवं वित्तीय नियमों का कोई उल्लंघन नहीं हुआ। उन्होंने यह भी कहा कि बैंक ड्राफ्टों को ससमय जमा नहीं किए जाने का अर्थोपाय पेशगियों पर प्रतिकूल असर पड़ा तथापि लेखापरीक्षा द्वारा आकलित किसी ब्याज की हानि नहीं हुई।

संयुक्त सचिव ग्रा.का.वि. का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि बि.को. संहिता के नियम 101, 104 एवं 105 कोषागार में सीधे जमा करने वाले किसी भी व्यक्ति या गैर सरकारी व्यक्ति पर लागू होते थे। ग्रा. का. विभाग, बिहार सरकार के अधिसूचना संख्या- 8123 दिनांक 19 दिसम्बर 2007) द्वारा बिहार संवेदक पंजीकरण नियम 2007 के अनुसार संबंधित संवेदक को अन्य आवश्यक कागजातों के साथ अवर सचिव, ग्रा. कार्य विभाग के पक्ष में पटना में भुगतये निर्धारित राशि के बैंक ड्राफ्ट को जमा करना था। अगर ऐसा होता तो संबंधित संवेदकों से बैंक ड्राफ्ट प्राप्त नहीं किया जाता, जिसे

बाद में, खुद उसी ने लेखापरीक्षा को 2673 अप्रेषित बैंक ड्राफ्टों की एक सूची उपलब्ध कराई। अतः संयुक्त सचिव का जवाब सही नहीं था एवं संहिता का नियम 86 एवं नियमावली का नियम 37 इस मामले में काफी प्रासंगिक था। पुनः संयुक्त सचिव का यह जवाब कि बैंक ड्राफ्टों को ससमय जमा नहीं करने से बिना किसी ब्याज की हानि के अर्थोपाय पेशगिर्यो प्रभावित हुई— विरोधाभाषी थी एवं मामले की गंभीरता को कम करने का प्रयास था क्योंकि सरकारी खाते में राजस्व को जमा नहीं करने/जमा करने में यथेष्ट विलंब के कारण अंततः सरकार को राजस्व की क्षति/ब्याज की हानि होती थी। ऐसी चूक से बचने के लिए जिसके कारण ब्याज की हानि होती है, सरकार के लिए व्यवस्था को ठीक करना आवश्यक होगा ताकि इस तरह से प्राप्त राजस्व का लाभकारी उपयोग हो। इस प्रकार, रोकड़ प्रबंधन के नियमों का पालन नहीं करने एवं अधिकारियों द्वारा अपने नियत कर्तव्यों के पालन में विफलता के कारण विभाग को गुम बैंक ड्राफ्ट (₹ 0.89 करोड़) को प्रेषित नहीं करने एवं ब्याज की हानि (₹ 2.93 करोड़) के रूप में कूल 3.82 करोड़ की हानि हुई।

ग्रामीण विकास विभाग

5.1.2 संदेहास्पद/कपटपूर्ण भुगतान

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।

अ. उपस्थिति नामावली पर संदेहास्पद भुगतान

बिहार लोक कार्य लेखा संहिता (लेखा संहिता) के नियम 227 के साथ पठित निगरानी विभाग, बिहार सरकार के उप पैरा 12 का आदेश (दिसंबर 1983) यह अनुबंधित करता है कि किसी विभागीय कार्य में मजदूरों के नाम, पिता/पति का नाम गाँव का नाम एवं पूरा पता से समाविष्ट उपस्थिति नामावली (नामावली) प्रपत्र 21 (टी.सी. फार्म-49) में तैयार किया जाना था एवं कार्य करने वाले मजदूरों की हाजिरी के साथ संबंधित मजदूर द्वारा किए गए कार्य को रोजाना दर्ज किया जाना था। मापी नहीं किए जाने वाले कार्य के लिए इस तरह की एक टिप्पणी दर्ज की जानी चाहिए।

हमने जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (डी.आर.डी.ए.), पटना के अधीन 2011-12 के दौरान विधान सभा सदस्यों/विधान परिषद सदस्यों की अनुशंसा पर क्रियान्वित 12 विभागीय कार्यों से संबंधित ₹ 19.77 लाख के 67 नामावली की जाँच किया (जून 2012) जिससे निम्नलिखित ज्ञात हुआ:

- नामावली को विहित प्रपत्र में तैयार नहीं किया गया था। मजदूरों के गाँव के पता जैसे विवरण नामावली में नहीं थे। हाजिरी लेने वाले अधिकारी का आधाक्षर भी किसी भी नामावली में नहीं था। किसी भी मामले में मजदूर प्रतिवेदन भी तैयार नहीं किया गया।
- पाँच मामलों में मजदूरों के एक ही समूह को एक ही अवधि में विभिन्न स्थलों पर एक साथ कार्य करते हुए दिखाया गया था जिसमें ₹ 0.21 लाख का भुगतान हुआ था।

1 पी.सी.सी. पथ का निर्माण, ब्रीक सोलिंग, मिट्टी भराई, चापाकल का अधिष्ठापन इत्यादि।

- यहाँ तक कि मजदूरों को राष्ट्रीय अवकाश के दिन भी कार्यरत दर्शाया गया था जिसमें ₹ 0.23 लाख का भुगतान शामिल था।
- कार्य स्थल पर कार्यरत मजदूरों की हाजिरी की जाँच करने हेतु कोई निरीक्षण नहीं किया गया।
- नामावली में अभिश्रव संख्या एवं भुगतान आदेश दर्ज नहीं किया गया था।

इस प्रकार पर्यवेक्षण के अभाव एवं संहिता प्रावधानों का अनुपालन नहीं करने के कारण ₹ 0.21 लाख का फर्जी भुगतान एवं ₹ 19.56 लाख का संदेहास्तद भुगतान नामावली पर हुआ था (परिशिष्ट 5.1)।

ब. फर्जी बीजकों पर कपटपूर्ण भुगतान

बिहार लोक कार्य लेखा संहिता (लेखा संहिता) के नियम 230 में यह प्रावधान है कि दैनिक मजदूरों द्वारा किए कार्य को छोड़कर, सभी कार्य एवं सभी आपूर्तियों का भुगतान मापी पुस्त में दर्ज मापी के आधार पर किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त लेखा संहिता के नियम 118 के अनुसार आपूर्ति प्राप्त होते ही सभी सामग्रियों की जाँच, गिनती एवं मापी जो उपयुक्त हो, की जानी चाहिए। उसे मापी पुस्त में भी दर्ज किया जाना चाहिए, जैसे कि उपरोक्त संहिता के नियम 230 एवं 231 में विहित है। मंत्रीमंडल निगरानी विभाग के आदेश (1994) में स्पष्टतः निहित है कि विभागीय कार्य से संबंधित सभी सामग्रियों के आपूर्ति निविदा आमंत्रित कर/दर सूची प्राप्त कर की जानी चाहिए।

हमने डी.आर.डी.ए., पटना के अधीन 2007-08 से 2011-12 के दौरान विधानसभा सदस्यों/विधानपरिषद सदस्यों की अनुशंसा पर क्रियान्वित की गई 41 योजनाओं से संबंधित 193 बीजक की जाँच किया (मई 2012) एवं पाया कि ₹ 2.01 करोड़ की सामग्रियों का क्रय बिना कोई निविदा को आमंत्रित किए/दर सूची प्राप्त किए ही किया गया। जाँच से यह भी ज्ञात हुआ कि आपूर्ति की गई सामग्रियों की न तो गिनती/मापी की गई न ही उन्हें मापी पुस्त एवं भंडार लेखे या स्थल लेखे में दर्ज किया गया। एजेंसी का पंजीयन संख्या एवं भेट संख्या भी बीजक पर मुद्रित नहीं था। बीजक में भेट, आयकर एवं रॉयल्टी की कटौती नहीं की गई थी। आपूर्तिकर्ता से गुणवत्ता जाँच प्रतिवेदन भी प्राप्त नहीं किया गया था।

आपूर्ति की गई सामग्रियों एवं उसके लिए किए गए भुगतान की प्रामाणिकता को सुनिश्चित करने हेतु 14 एजेंसियों/फर्मों को पत्र लिख गया। इनमें से 12 पत्र डाक विभाग द्वारा इस टिप्पणी के साथ कि एजेंसियों/फर्मों का पता नहीं चल सका, लौटा दिया गया। इन 12 एजेंसियों/फर्मों के, जिनका पता नहीं चल सका, कुल भुगतान ₹ 1.75 करोड़ से संबंधित 174 अभिश्रव थे (परिशिष्ट 5.2)। इसके अलावे दो फर्म, जिनके नाम हिन्दुस्तान पाइप, एक्सीबीसन रोड, पटना एवं न्यू पटना सानिटरी स्टोर्स, एक्सीबीसन रोड, पटना थे तथा जिन्हें ₹ 0.26 करोड़ (परिशिष्ट 5.3) का भुगतान दर्शाया गया था, ने कहा कि उनके द्वारा कोई आपूर्ति नहीं की गई तथा न ही उन्होंने कोई भुगतान प्राप्त किया है। अपने वक्तव्य के समर्थन में उन्होंने अपना मूल विपत्र-फार्म प्रस्तुत किया जो विभाग द्वारा प्रस्तुत विपत्र-फार्म से पूर्णतः भिन्न था। इस प्रकार जाली बीजकों पर ₹ 2.01 करोड़ का संदेहास्पद भुगतान किया गया था।

जवाब में निदेशक, लेखा एवं प्रशासन, डी.आर.डी.ए., पटना ने कहा (सितंबर 2012) कि संदेहास्पद कार्य के मामले की जाँच कराई जाएगी। फर्म की प्रामाणिकता से संबंधित एक लेखापरीक्षा प्रश्न के जवाब में निदेशक ने कहा कि कथित फर्मों का अस्तित्व नहीं था एवं उचित कार्रवाई हेतु क्रियान्वयन एजेंसियों को पत्र लिखा जा रहा था।

इस प्रकार लेखा संहिता के प्रावधानों का पालन नहीं किए जाने एवं निगरानी विभागों के आदेशों का अनुपालन नहीं करने के कारण ₹ 0.21 लाख के कपटपूर्ण भुगतान एवं उपस्थिति नामावली पर ₹ 19.56 लाख के संदेहास्पद भुगतान के अलावा फर्जी बीजकों पर ₹ 2.01 करोड़ का संदिग्ध भुगतान हुआ था।

इस प्रकार विभाग को आवश्यक कदम उठाना चाहिए ताकि विभागीय कार्यों के क्रियान्वयन के समय संहिता प्रावधान के समुचित अनुपालन हेतु एक प्रभावी अनुवीक्षण तंत्र हो। इस मामले की जाँच एवं सुधारात्मक उपाय करने हेतु एक विभागीय जाँच समिति का गठन किया जाना चाहिए।

मामले सरकार को संदर्भित किया गया (जुलाई 2012); उनके जवाब अभी भी अप्राप्त है (फरवरी 2013)।

स्वास्थ्य विभाग

5.1.3 कपटपूर्ण भुगतान

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।

असैनिक शल्य चिकित्सक-सह-मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी (अ.श.चि. सह मु.चि.पदा.), पूर्णियों के अभिलेखों की नमूना जाँच (अप्रैल 2012) से ज्ञात हुआ कि एक एजेंसी² को छः उपकरणों की आपूर्ति का आदेश दिया गया (मार्च 2009)। इसमें ₹ 3.38 लाख मूल्य के तीन उपकरण³ शामिल थे। एजेंसी ने उपकरण की आपूर्ति किया एवं कार्यालय में भुगतान के लिए एक ही तिथि वाले (12 मार्च 2009) तीन भिन्न विपत्रों (₹ 23962, ₹ 243734 एवं ₹ 88400 के) को समर्पित किया। अ.श.चि. सह मु.चि.पदा. ने दो भिन्न विपत्रों⁴ के माध्यम से राशि की निकासी करते हुए ₹ 3.56 लाख मूल्य के (चार प्रतिशत भैट सहित) अभिश्रव को पारित किया (मार्च 2009)।

यह भी देखा गया कि तीन उपकरणों के उसी आपूर्ति आदेश के विरुद्ध एजेंसी ने उसी नाम के उपकरण, मात्रा एवं तिथि (12 मार्च 2009) वाले पुनः दूसरा विपत्र समर्पित किया। इन मदों को भी भंडार पंजी के उसी पन्ने पर अंकित दर्शाया गया जिसपर पूर्व में अंकित किया गया था, जबकि भंडार पंजी में वास्तव में कोई ऐसी/अलग से अंकित नहीं किया गया था। इस विपत्र के विरुद्ध राशि की निकासी कर (विपत्र संख्या 53/2009-10 से) उस एजेंसी को ₹ 3.85 लाख (12.5 प्रतिशत भैट सहित) की राशि का भुगतान किया गया।

जाँच से यह भी ज्ञात हुआ कि उसी एजेंसी को ₹ 0.89 लाख मूल्य के रैबीज रोधी टीका⁵ के लिए दूसरा आपूर्ति आदेश निर्गत (नवंबर 2010) किया गया एवं एजेंसी ने

2 हाइटेक हेल्थकेयर, लहेरियासराय, दरभंगा

क्रम सं.	उपकरण का नाम	दर (₹ में)	मात्रा
(i)	ड्रेसिंग ड्रम	प्रति 850	100
(ii)	सीमलेस ज्वायटलेस ड्रेसिंग ड्रम	प्रति 2520	100
(iii)	स्टीयिंग निडल	प्रति छः 18	300

4 विपत्र संख्या: 52/2009-10 (जून 2009) एवं 53/2009-10 (जून 2009)।

5 कुल 500 रैबीजरोधी टीका - ₹ 178 प्रति यूनिट (₹ 178/यूनिट × 500)

उसकी आपूर्ति उसी महीने में कर दिया। ऐसा देखा गया कि संवेदक ने उसी आपूर्ति आदेश के विरुद्ध प्रत्येक ₹ 0.93 लाख (भेट सहित) के दो विपत्र (6 नवंबर 2010 का) समर्पित किया जिसे अ.श.चि.-सह-मु.चि.पदा. दो भिन्न अवसरों पर (दिसंबर 2010 एवं जून 2011) दो भिन्न विपत्रों⁶ के माध्यम से निकासी कर पारित किया गया। परिणामस्वरूप उसी एजेंसी को ₹ 0.93 लाख का कपटपूर्ण भुगतान किया गया। इस प्रकार अ.श.चि.-सह-मु.चि.पदा. द्वारा ₹ 4.78 लाख⁷ की कपटपूर्ण निकासी की गई एवं एजेंसी को भुगतान किया गया।

यह बताए जाने पर अ.श.चि. सह मु.चि.पदा. ने कहा (अप्रैल 2012) कि एजेंसी से कथित राशि वसूली हेतु आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जाली विपत्रों पर भुगतान को पारित करने के लिए अ.श.चि. सह मु.चि.पदा. स्वयं जिम्मेवार थे जो, एजेंसी द्वारा की गई आपूर्ति के विरुद्ध भंडार-प्रविष्टि की जाँच करने में विफल रहे। पुनः अ.श.चि. सह मु.चि.पदा. की एजेंसी सहित दोषी अधिकारियों के साथ संलिप्तता की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता था एवं स्वयं विभाग द्वारा इसके समग्र जाँच के आवश्यकता थी।

उपरोक्त तथ्यों से यह पता चला कि विभाग में आंतरिक नियंत्रण यथा व्यय नियंत्रण एवं अनुश्रवण अपर्याप्त एवं अप्रभावी थे।

मामले सरकार को संदर्भित किया गया (जुलाई 2012); उनके जवाब अभी भी अप्राप्त थे (फरवरी 2013)।

5.1.4 एन्टी हेम्योफिलिक फेक्टर-VIII औषधि का अविवेकपूर्ण क्रय

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 हानि : ₹ 97.20 लाख

बिहार सरकार ने (अगस्त 2002) मशीन/उपकरण/उपस्कर/औषधि एवं रसायन आदि के क्रय के लिए नीति-निर्धारित किया था, जिसके अनुसार कुछ प्रावधान निम्नवत् हैं:

- प्रत्येक वित्तीय वर्ष हेतु अलग-अलग निविदा निकाला जाएगा एवं किए गए निविदा का दर उसी वित्तीय वर्ष हेतु ही मान्य रहेगा।
- सामग्रियों के क्रय के लिए निविदा के माध्यम से प्राप्त दर का मूल्यांकन बाजार दर से तुलना करने के लिए वित्तीय निविदा खोलने से पूर्व ही कर लेना चाहिए।
- निविदा अभिलेख जमा करने की अवधि न्यूनतम तीन सप्ताह होनी चाहिए।

अधीक्षक, पटना चिकित्सा महाविद्यालय एवं अस्पताल (पी.एम.सी.एच.) कार्यालय की दवा एवं सर्जिकल मदों के क्रय से संबंधित संचिका/अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि वर्ष 2009-10 में एन्टी हेम्योफिलिक फेक्टर-ए.एच.एफ.-VIII⁸ औषधि के क्रय हेतु दो बार निविदा निकाली गई थी। दोनों निविदाओं का तथ्य तालिका 1 में निम्नवत् हैं:

6 विपत्र संख्या: 102/2010-11 (दिसंबर 2010) एवं 53/2011-12 (जून 2011)।

7 कुल अधिक राशि: ₹ 92560 (रैबीजरोधी टीका) + ₹ 385200 (तीन उपकरण) = ₹ 477760

8 एक औषधि।

तालिका 1

क्रम सं.	विवरण	निविदा सं- 9705 (2009-10)	निविदा सं. 1017 (2009-10)
1	एन.आई.टी. की विज्ञप्ति तिथि	3.3.2009 एवं 4.3.2009	4.3.2010
2	तकनीकी निविदा खोलने की तिथि	16.4.2009	19.3.2010
3	निविदा जमा करने की अवधि	तीन सप्ताह	सात दिन
4	वित्तीय-निविदा खोलने की अवधि	2.12.2009	29.3.2010
5	ए.एच.एफ- VIII के क्रय हेतु घोषित किए गए एल-1 निविदा दाता का नाम	में. वैष्णवी एसोशियेट्स, मेहता कॉलोनी, संदलपुर रोड, कुम्हरार, पटना-6	
6	एल-1 निविदा दाता द्वारा दिया गया अंकित मूल्य	₹ 2500 प्रति भायल	₹3850 प्रति भायल

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि दूसरी निविदा में निर्धारित मापदण्ड के विरुद्ध निविदा जमा करने की अवधि मात्र सात दिन दिया गया था तथा में वैष्णवी एसोशियेट्स, पटना अलग-अलग दरों यथा ₹ 2500 एवं ₹ 3850 प्रति भायल के साथ एल-1 निविदा दाता था। अधीक्षक, पी.एम.सी.एच. ने ए.एच.एफ- VIII के क्रय हेतु प्रथम निविदा के न्यूनतम दर ₹ 2500 प्रति भायल पर कोई भी क्रयादेश एल-1 निविदा दाता को जारी नहीं किया। जबकि अधीक्षक ने उसी एजेंसी को ए.एच.एफ- VIII की 7200 भायल (जून 2010 एवं जनवरी 2011 के बीच) ₹ 3850 प्रति भायल की उच्च दर पर आपूर्ति करने हेतु क्रयादेश जारी किया गया था। उक्त एजेंसी द्वारा सभी ए.एच.एफ- VIII को जुलाई 2010 एवं मार्च 2011 के बीच आपूर्ति कर दिया गया एवं ₹ 2.77 करोड़ का भुगतान (मार्च 2011) प्राप्त किया।

अतएव, निर्धारित मापदण्डों का अनुपालन नहीं किया गया एवं उच्च दर पर उसी आपूर्तिकर्ता को क्रयादेश दिया गया जबकि उक्त आपूर्तिकर्ता ने प्रथम निविदा में क्रय दर यथा ₹ 2500 प्रति भायल का प्रस्ताव दिया था, परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 97.20 लाख⁹ की हानि उठानी पड़ी थी।

अधीक्षक ने अपने जवाब में बताया (दिसंबर 2012) कि विभागाध्यक्ष मेडिसिन के अनुशंसा पर रिलायन्स फार्मासिटीकल्स का ए.एच.एफ- VIII मोनो क्लोनल¹⁰ नहीं था एवं स्वास्थ्य विभाग से पत्राचार के पश्चात् निदेश प्राप्त होने पर ए.एच.एफ- VIII का दुबारा (पुनः) निविदा किया गया। इस प्रकार उक्त दवा को दूसरी निविदा के आधार पर ₹ 3850 प्रति भायल की दर पर क्रय किया गया।

अधीक्षक का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अधीक्षक ने विभाग को (दवा क्रय हेतु निर्देश के लिए) भेजे पत्र (दिसंबर 2009) में उल्लेख किया था कि ए.एच.एफ- VIII मोनो क्लोनल के साथ एवं बिना मोने क्लोनल कोई भिन्नता नहीं थी एवं पीएम.सी.एच. में उक्त औषधि का उपयोग पहले से किया जा रहा था एवं रोगियों पर कोई विपरीत प्रभाव भी नहीं पड़ा था। पुनः विभाग से दवा क्रय हेतु दुबारा निविदा के निर्देश से संबंधित अभिलेखों की जाँच करने पर पाया गया कि विभाग ने प्रथम निविदा को एकल निविदा के आधार पर पुनः निविदा के माध्यम से क्रय का निर्देश जारी किया था जो वस्तुतः सही नहीं था। पुनः पाया गया कि राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार ने उक्त औषधि

⁹ (₹ 3850 - 2500) = ₹ 1350.00 × 7200 भायल = ₹ 97.20 लाख

¹⁰ दवा का एक विशेष मानक

(₹ 2678.40 प्रति भायल पर) का उसी निर्माता यथा रिलायन्स लाईफ साइन्स प्रा.लि. से मार्च 2012 में दर निर्धारित कर करार किया था।

इस प्रकार औषधि क्रय में निर्धारित मापदण्डों के अनुपालन नहीं करने एवं अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण ए.एच.एफ- VIII दवा को उच्चतर दर पर क्रय करने के परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 97.20 लाख की हानि उठानी पड़ी थी।

मामले का सरकार का संदर्भित किया गया (अगस्त 2012); उनके जवाब अभी भी अप्राप्त थे (फरवरी 2013)।

समाज कल्याण विभाग

5.1.5 अविवेकपूर्ण एवं जोखिम भरा निवेश

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।

राज्य के गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों की नाबालिग कन्याओं के कल्याण हेतु समाज कल्याण विभाग (स.क.वि.), बिहार सरकार द्वारा मुख्यमंत्री कन्या सुरक्षा योजना (मु.क.सु.यो.) स्वीकृत (जुलाई 2008) की गई थी। उक्त योजना के अंतर्गत ₹ 2000 का निवेश, यूनिट ट्रस्ट ऑफ इंडिया-चाइल्ड केयर (यू.टी.आई.-सी.सी.पी.) म्युचुअल फंड¹¹ में नवजात कन्या के नाम पर किया जाना था, जिसकी परिपक्वता राशि उस कन्या को 18 वर्ष की उम्र के होने पर भुगतेय थी। मु.क.सु. योजना के अंतर्गत समाज कल्याण विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गई राशि का निवेश 'यू.टी.आई. लिक्विड कैश प्लान ग्रोथ ऑप्शन (यू.टी.आई.-एल.सी.पी.)' में महिला विकास निगम (म.वि.नि.) के द्वारा अपने नाम पर किया जाना था। पुनः संबंधित बाल विकास परियोजना अधिकारी (बा.वि.प.अ.) के द्वारा अग्रसारित लाभार्थी के आवेदन के प्राप्ति की पश्चात यू.टी.आई.-एल.सी.पी. में निवेशित राशि में से समुचित राशि का स्थानांतरण यू.टी.आई.-सी.सी.पी.¹² में योग्य¹³ लाभार्थी के नाम पर किया जाना था। इस हेतु म.वि.नि. आवेदक के रूप में तथा नाबालिग कन्या लाभार्थी के रूप में थी।

जून 2012 में स.क.वि. के अंतर्गत म.वि.नि. से संबंधित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि बिहार सरकार के वित्त मंत्री की सहमति से स.क.वि., म.वि.नि. एवं यू.टी.आई. के मध्य एक त्रिपक्षीय समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किया गया। पुनः उक्त सहमति ज्ञापन में न्यूनतम सुरक्षित राशि, जो कि लाभार्थी को परिपक्वता के समय देय हो, के संबंध में कोई गारंटी नहीं सुनिश्चित की गई न ही उक्त ज्ञापन में लाभार्थी अथवा सरकार के हितों की सुरक्षा हेतु कोई उपबंध शामिल किया गया। उक्त योजनांतर्गत म्युचुअल फंड में निवेशित राशि का प्रतिफल बाजार पर आधारित था जबकि योजना के शुरुआत से ही 15 से 18 वर्ष के लिए राशि की निवेश किया गया। समाज कल्याण विभाग द्वारा 2008-12 की अवधि में कुल ₹ 300.41 करोड़ का आवंटन महिला विकास निगम को किया गया था जिसमें से जुलाई 2012 तक कुल ₹ 294.40 करोड़ का स्थानांतरण

¹¹ म्युचुअल फंड में अधिसंख्य निवेशकों का बचत एक समान आर्थिक लक्ष्य को ध्यान में रख कर निवेश किया जाता है। इस प्रकार एकत्रित राशि को पूंजी बाजार यथा शेयर, डीबेन्चर एवं अन्य प्रतिभूतियों में निवेश किया जाता है। इस प्रकार के निवेश से प्राप्त लाभ एवं पूंजीगत वृद्धि की राशि को इसके शेयर-धारकों को उसी अनुपातिक रूप से निर्गत किया जाता है।

¹² यू.टी.आई.-सी.सी.पी. में राशि के आवंटन में न्यूनतम 60 प्रतिशत राशि डेब्ट फण्ड एवं अधिकतम 40 प्रतिशत इक्विटी में निवेश किया जाता है।

¹³ 22.11.2007 के बाद लाभार्थी की उम्र 0 से 3 वर्ष की होनी चाहिए।

यू.टी.आई. को किया जा चुका था। पुनः यू.टी.आई. ने ₹ 268.71 करोड़ के मूल्य का 13,43,547 बांड उक्त योजना के अंतर्गत 1531013 आवेदन के विरुद्ध निर्गत किया था। जबकि आवंटित राशि (₹ 300.41 करोड़) का दो प्रतिशत ₹ 6.01 करोड़ योजना के संचालन हेतु प्रशासनिक व्यय के रूप में म.वि.नि. द्वारा व्यय किया गया।

वर्ष 2008-12 के दौरान यू.टी.आई.-सी.सी.पी. में निवेशित राशि ₹ 268.71 करोड़ का वर्तमान मूल्य (मई 2012) ₹ 292.41 करोड़ था। यदि इस राशि को किसी अन्य दीर्घकालिक योजना में निवेशित किया गया होता, जिसका दर 7.5 से 8.5 प्रतिशत प्रति वर्ष के बीच एवं जिसका सुनिश्चित प्रतिफल होता तो उक्त निवेशित राशि का वर्तमान मूल्य (मई 2012) कम से कम ₹ 299.09 करोड़ रहता (परिशिष्ट 5.4)।

म्युचुअल फंड प्रबंधक के चयन हेतु सरकार द्वारा सरकारी या निजी क्षेत्र से कोई बीड आमंत्रित नहीं किया गया।

विभाग ने अपने जवाब में बताया (दिसम्बर 2012) कि इस योजना का संचालन, विस्तृत विश्लेषण एवं मूल्यांकन कर राज्य मंत्री परिषद की स्वीकृति के उपरांत किया गया था तथा अभी तक का प्रतिफल भी उत्साहवर्धक था। इसकी वृद्धि 31 मई 2012 एवं 30 सितम्बर 2012 को क्रमशः 8.82 प्रतिशत एवं 17.64 प्रतिशत थी जो योजना अन्तर्गत निवेशित निधि के वृद्धि का स्पष्ट परिचायक था।

उपर्युक्त उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि योजनान्तर्गत निवेश के कम से कम सुनिश्चित प्रतिफल की गारंटी/आश्वासन नहीं था एवं इसकी पुष्टि यू.टी.आई. के कंट्री हेड रिटेल के द्वारा भी किया (अक्टूबर 2012) गया था। उनके द्वारा यह माना गया था कि बढ़ते हुए ब्याज के दर का विपरीत असर 2008-12 की अवधि में इक्वीटी बाजार पर पड़ा था। इस जवाब से ये स्पष्ट था कि निवेशित राशि के प्रतिफल का पोस्ट ऑफिस के प्रतिफल की तुलना में और नीचे जाने की संभावना थी। यदि पोस्ट ऑफिस के फिक्सड डिपोजिट प्रतिफल का दर 7.5 प्रतिशत ही माना जाय तो निवेशित राशि के ब्याज सहित मूल्य 18 वर्षों के उपरांत लगभग ₹ 1256.44 करोड़ होता। जबकि यू.टी.आई. में निवेशित राशि का परिपक्वता मूल्य अनिश्चित था। इस प्रकार सरकार अथवा लाभार्थी के हितों का ख्याल रखते हुए परिपक्वता के समय कम-से-कम सुनिश्चित राशि के भुगतान को सहमति ज्ञापन में शामिल नहीं किया गया था। इसका नतीजा यह हुआ कि लम्बी अवधि के निवेश के उपरांत भी समाजिक सुरक्षा प्रणाली के अंतर्गत मूलभूत सुरक्षा आश्वासन के साथ समझौता किया गया।

थोड़ी देर के लिए यह भी मान लिया जाय कि उक्त निवेश से लाभ होता तो भी अनिश्चित प्रतिफल वाले योजना में कर भुगतान करनेवालों का ₹ 268.71 करोड़ का निवेश ऐसी योजना के लिए असफल होता। मु.क.सु.यो. के लाभार्थियों को निवेशित राशि के अवमूल्यन की हालत में किसी प्रकार की राहत का प्रावधान नहीं था। लाभार्थी पूर्णतः बाजार के जोखिम पर निर्भर थे क्योंकि इस योजनान्तर्गत निवेश पर कम-से-कम सुनिश्चित प्रतिफल की गारंटी नहीं थी। अतः इस प्रकार की योजनाओं के लिए राशि का निवेश लंबी अवधि वाली निश्चित प्रतिफल वाले योजनाओं में किया जाना ज्यादा बुद्धिमत्तापूर्ण होता बजाए इसके कि अनिश्चित बाजार से अधिक प्रतिफल की उम्मीद की जाए।

5.2 औचित्य लेखापरीक्षा/आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय

लोक निधियों से व्यय का प्राधिकार लोक व्यय के औचित्य के सिद्धान्तों एवं सक्षमता से निर्देशित होता है। व्यय हेतु सक्षम प्राधिकारियों से यह अपेक्षित है कि वे व्यय करने में उन सभी समान सतर्कताओं को लागू करेंगे जो कि एक सामान्य व्यक्ति स्वयं के धन के संबंध में पहल करता है एवं प्रत्येक कदम पर वित्तीय आदेशों एवं सख्त मितव्ययिता को लागू करेंगे। लेखापरीक्षा ने औचित्य, अतिरिक्त एवं निरर्थक व्यय के मामलों को

उजागर किया है जिनमें से कुछ निम्न वर्णित है:

सामाजिक प्रक्षेत्र
ग्रामीण कार्य विभाग

5.2.1 निरर्थक व्यय

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।

कार्य के प्रभारी पदाधिकारियों के अनुसरण एवं अनुपालन हेतु बिहार लोक कार्य विभागीय संहिता (बि.लो.का.वि.सं.) में सन्निहित जारी किए गए विभागीय आदेशानुसार व्यय के अभिष्ट लक्ष्य की प्राप्ति एवं सुगम यातायात परिचालन प्रदान करने हेतु प्रथमतया सीमित दूरी में समस्त मर्दों के साथ पथ निर्माण कार्य पूर्ण किया जाना चाहिए और फिर अगली दूरी का कार्यरंभ किया जाना चाहिए। निविदा आमंत्रण सूचना (नि.आ.सू.) ने भी विभागीय संहिता के प्रावधानों के अनुसार कार्यों का क्रियान्वयन किया जाना विहित था।

कार्यपालक अभियंता (का.अभि.), ग्रामीण कार्य प्रमंडल (ग्रा.का.प्र.) औरंगाबाद के तत्वाधानांतर्गत रफीगंज प्रखंड में तेनारी मोड़ से लत्ता (82 किमी.) पथ के उन्नयन कार्य के अभिलेखों के नमूना जाँच (दिसंबर 2011) ने उजागर किया कि उक्त कार्य एक अभिकरण को ₹ 1.50 करोड़ की अनुबंधित राशि पर सितंबर 2006 तक छः माह में पूर्ण किए जाने हेतु प्रदान (मार्च 2006) किया गया था। जून 2008 में कार्य स्थगित किए जाने तक अभिकरण को कुल ₹ 96.83 लाख का भुगतान किया गया था।

संवीक्षा ने आगे उजागर किया कि जहाँ मार्च 2006 तक अभिकरण ने पथ के पूर्ण विस्तार में ग्रेड I, II एवं III मेटल (डब्लू.बी.एम.) के बिछाने को शामिल करते हुए ग्रेन्यूलर सब-बेस (जी.एस.बी.) एवं बेस कोर्स (वाटर बाउंड मैकडम) का कार्य क्रियान्वित कर दिया था, वही उसने बिल्ट अप स्प्रे ग्राउंटिंग (बी.यू.एस.जी.) की 30750 घन मी. की अनुबंधित मात्रा के विरुद्ध डब्लू.बी.एम. के ऊपर बी.यू.एस.जी. का मात्र 17625 घन मी. (57 प्रतिशत) कार्य ही क्रियान्वित किया था। इसमें से, डब्लू.बी.एम. क्रियान्वयन तिथि के क्रमशः सात एवं बारह महीने विलंब से नवंबर 2006 में 9750 घन मी. एवं मार्च 2007 में 7875 घन मी. क्रियान्वित किए गए थे। उस समय तक नीचे का बेस कोर्स का काफी ह्रास हो चुका था तथा यातायात के प्रभावन से क्षतिग्रस्त भी हो चुका था। इसके अलावा पथ के किसी भी विस्तार में बी.यू.एस.जी. के ऊपर से भी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट (एस.डी.बी.सी.) कार्य का क्रियान्वयन नहीं किया गया था। का.अभि. द्वारा विभिन्न स्मारों के बावजूद जब अभिकरण द्वारा कार्यरंभ अथवा कार्य पूर्ण नहीं किया गया, तब अभिकरण को प्रेस विज्ञप्ति जारी किए जाने के बाद अंतिम मापी करने हेतु गठित (24 अक्टूबर 2011) एक दल द्वारा निरीक्षण (10 नवंबर 2011) कराया गया जिसका विवरण नीचे तालिका सं. 2 में दिया गया है:

तालिका संख्या 2

क्रम सं.	किमी	पथ पर्पटी की मोटाई			निरीक्षण प्रतिवेदन में अभ्युक्तियाँ
		अनुबंध के अनुसार (मि.मी. में)	माप-पुस्तक के अनुसार (मि.मी. में)	अंतिम मापी के अनुसार (मि.मी. में)	
1.	0-1.40	300	250	शून्य	बी.यू.एस.जी. नहीं पाया गया एवं पथ की खराब स्थिति के कारण मापी नहीं ली जा सकी।
2.	3.30	300	300	112	बी.यू.एस.जी.-50 मि.मी. एवं डब्लू.बी.एम.-62 मि.मी.
3.	4.00	300	300	170	ग्रेड II + ग्रेड III + बी.यू.एस.जी.
4.	4.80	300	300	180	बी.यू.एस.जी.-50 मि.मी.; ग्रेड II + ग्रेड III.-130 मि.मी.
5.	6	300	300	99	बी.यू.एस.जी.-37 मि.मी.; डब्लू.बी.एम.-62 मि.मी.
6.	7	300	300	99	बी.यू.एस.जी.-37 मि.मी.; डब्लू.बी.एम.-62 मि.मी.
7.	7 से 8.20 किमी. के बीच	300	250	0	किमी 7 से 8.20 के बीच कोई कार्य नहीं पाया गया
8.					बी.यू.एस.जी. कार्य बदतर स्थिति में था

अंतिम मापी प्रतिवेदन से विद्यमान पथ की बदतर स्थिति स्वतः स्पष्ट थी जो इस हद तक क्षतिग्रस्त हो चुकी थी कि कुछ विस्तारों पर मापी लेना भी संभव नहीं था। यह इस तथ्य से भी स्पष्ट था कि अंतिम मापी के अनुसार विद्यमान पथ की पर्पटी की मोटाई 99 मि.मी. से 180 मि.मी. के मध्य थी जबकि भुगतान, 300 मि.मी. (ग्रेड-I: 100 मि.मी.; ग्रेड-II: 75 मि.मी.; ग्रेड-III: 75 मि.मी. एवं बी.यू.एस. जी. : 50 मि.मी.) पर्पटी मोटाई के लिए किए गए थे।

जवाब में का.अभि. ने कहा (दिसंबर 2011) कि कथित अनुबंध निरस्त कर दिया जाएगा जिसकी सूचना लेखापरीक्षा को भी दी जाएगी। हालांकि, प्रधान सचिव के मौखिक आदेश पर कार्य को बंद (अगस्त 2012) किया गया था और चूंकि रफीगंज प्रखंड ग्रा. का.वि., कार्य प्रमंडल, दाउदनगर को स्थानांतरित कर दिया गया था, उसके प्रमंडलीय पदाधिकारी का पथ का प्राकलन तैयार करने एवं निविदा प्रक्रियाएँ आरंभ करने हेतु अनुदेशित किया गया था।

इस प्रकार, जहाँ विभाग के पास चूककर्ता अभिकरण को दंडात्मक कार्रवाई किए बिना, लगभग छः वर्ष तक निभाने अथवा संविदा निरस्त नहीं करने का कोई औचित्य नहीं था, प्रमंडलीय पदाधिकारी द्वारा संहिता प्रावधानों/विभागीय आदेशों के अनुपालन नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप संपूर्ण मद सहित पथ के सीमित विस्तार में कार्य पूर्ण नहीं किया जा सका। इसके साथ-साथ सरकार के निरूत्साहपूर्ण रवैया एवं अकर्णमण्यता के परिणामस्वरूप छोड़े गए पथ कार्य पर ₹ 96.83 लाख का निरर्थक व्यय हुआ तथा वांछित लाभार्थियों को योजनांतर्गत परिकल्पित अनुगमनीय पथ की प्रदत्तता से भी वंचित रखा गया। यहाँ तक कि संविदा का, निरस्तीकरण के बजाए, विखंडन भी औचित्यपूर्ण नहीं था क्योंकि इसने चूककर्ता अभिकरण को उसकी जवाबदेही से मुक्त कर दिया जिसके परिणामस्वरूप छोड़े गए कार्यों को पूर्ण करने में सरकारी राजकोष पर अतिरिक्त भार पड़ा।

मामला सरकार को संदर्भित किया गया था; उनके जवाब अभी तक अप्राप्त है (फरवरी 2013)।

5.2.2 निष्फल व्यय

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।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (प्र.मं.ग्रा.स.यो.) का लक्ष्य ग्रामीण अनजुड़े बसावटों के सामाजिक-उत्थान विकास हेतु सर्व-मौसमी उपयुक्त पथ प्रदान कर संयोजकता प्रदान करना था।

कार्यपालक अभियंता (का.अभि.), ग्रामीण कार्य प्रमंडल (ग्रा.का.प्र.), औरंगाबाद के अंतर्गत प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत रफीगंज से बलिगाँव पथ के निर्माण की परियोजना से संबंधित अभिलेखों के नमूना जाँच (दिसंबर 2011) ने प्रकटित किया कि उक्त कार्य एक अभिकरण को ₹ 1.47 करोड़ पर बारह माह में फरवरी 2010 तक पूर्ण करने हेतु आर्बटित (फरवरी 2009) किया गया। जून 2012 तक अभिकरण को ₹ 1.18 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था।

अभिलेखों की संवीक्षा एवं अवर प्रमंडलीय पदाधिकारी एवं का.अभि. के निरीक्षण प्रतिवेदनों (जून 2010) ने प्रकटित किया कि रफीगंज से बलिगाँव तक की पथ-रूपरेखा विभिन्न चैनैजों पर दो नदियों द्वारा विभक्त थी। हालांकि इस तथ्य का इन्फ्रास्ट्रक्चर डेवलेपमेंट कॉरपोरेशन लिमिटेड (आई.एल.एफ.एस.) द्वारा निर्मित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (वि.परि.प्र.) में उल्लेख नहीं किया गया था।

आई.एल.एफ.एस. वह एजेंसी थी जिसे प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत ग्रामीण पथ उन्नयन कार्यक्रम के लिए वि.परि.प्र., निविदा अभिलेखों एवं निविदा के मूल्यांकन हेतु परामर्शी सेवा प्रदान करने के लिए बिहार सरकार द्वारा नियुक्त किया गया था।

प्रमंडल भी प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत लिए जाने वाले प्रस्तावित पथ-आरेखन से पूर्व-अवगत नहीं था तथा विभाग के मुख्य अभियंता-4 (मुख्यालय) ने एक स्वतंत्र अभिकरण द्वारा तैयार किए गए प्राकल्लन को प्रमंडल द्वारा समुचित सर्वेक्षण द्वारा प्राकल्लन की सत्यता की जाँच करवाए बगैर तकनीकी स्वीकृति प्रदान (अगस्त 2008) कर दिया।

प्रमंडल द्वारा कार्यारंभ पूर्व समुचित सर्वेक्षण किए जाने में विफलता इस तथ्य से अधिक विश्वसनीय और समर्थित होती थी कि अभिलेखों में ऐसा कुछ भी नहीं था जो यह इंगित करता कि इन पुलों के निर्माण हेतु कोई पृथक प्रस्ताव स्वीकृति हेतु विभाग को अग्रसारित था।

यहाँ तक कि निर्मित पथ भी नदी के आर-पार आवश्यक पुलों के अभाव में प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत परिकल्पित ग्रामीण बसावटों को संयोजकता प्रदान करने के उद्देश्य की पूर्ति नहीं कर सकता था। यह तथ्य, जो कि का.अभि. द्वारा अपने निरीक्षण प्रतिवेदन में स्वीकार किया गया था, उनके उत्तरों (दिसंबर 2011 एवं जुलाई 2012) से आगे संपुष्ट हुआ कि इसमें, प्रत्येक लगभग ₹ चार करोड़ की लागत के, दो पुलों की आवश्यकता थी, जिसका प्रस्ताव विभाग के पास लंबित था।

इस प्रकार प्रमंडल द्वारा कार्य के समुचित सर्वेक्षण के अभाव में, पुलों के निर्माण कार्य को शामिल नहीं करने एवं प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत परिकल्पित ग्रामीण बसावटों को संयोजकता प्रदान करने के उद्देश्य में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.18 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

मामले सरकार को प्रतिवेदित किए गए थे (जुलाई 2012); उनके उत्तर अप्राप्त थे।

5.2.3 नौ अयोग्य संवेदकों को 71 संविदाओं की अनियमित प्रदत्तता

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।

बीड अभिलेखों में उल्लेखित खंड 2: बीडरों को अनुदेश (आई.टी.बी.) के तहत उपबंध 4 के अनुसार एक बीडर को पैकेज संविदा से संबंधित दो-बीड निविदा प्रक्रिया में सफल होने के लिए पृथक संविदाओं की संपूर्ण योग्यता मापदंडों की प्रतिपूर्ति हेतु पर्याप्त कार्यानुभव एवं संसाधनों का प्रदर्शन करना था (उपबंध 4.4 स)। तदनुसार, बीडरों को अपने बीडों में अन्य तथ्यों के अलावा मुख्य निर्माण उपकरणों¹⁴ (उपबंध 4.2ड) के साथ-साथ संविदा के विरुद्ध नियोजन किये जाने वाले व्यक्तियों एवं लेबर-लाईसेंस आदि (उपबंध 4.2 ई) का ब्यौरा भी देना था। ₹ 10 करोड़ से अधिक की संविदाओं के लिए, बीडर का विगत पाँच वर्षों में से किसी एक वर्ष में बीड में दी गयी राशि के बराबर या उससे अधिक का कार्य संपादित होना चाहिए था। संयुक्त कार्यशीलता (ज्वाइंट वेंचर) के मामले में संविदा अभिलेख सभी सहभागियों द्वारा हस्ताक्षरित होना था (उपबंध 4.3 ब) न्यूनतम योग्यता मापदंडों की पूर्ति करने वाला बीडर तभी सफल घोषित हो सकता था जब उसकी बीड क्षमता समस्त संविदाओं के कुल बीड राशि के बराबर अथवा अधिक हो। हालांकि खंड 2: बीडरों को अनुदेश (आई.टी.बी.) के उपबंध 25.1 के अनुसार तकनीकी बीडों के विस्तृत मूल्यांकन के दौरान तकनीकी बीड कमिटी¹⁵ (टी.बी.सी.) को यह तय करना था कि प्रत्येक बीड आई.टी.बी. के उपबंध 3 एवं 4 के अनुसार योग्य आर्हता को पूरा करते थे एवं आवश्यकता के प्रति वास्तविक रूप से अनुकूल थे।

हमने ग्रामीण कार्य विभाग के सात¹⁶ नमूना जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा संचालित किया (दिसंबर 2011 से मई 2012) जो प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना तहत 71 पैकजों में 430 पथ निर्माण कार्यों (1504.233 किमी लंबाई) से संबंधित थे एवं ₹ 853.45 करोड़ की लागत पर नौ¹⁷ संवेदकों को प्रदान किए गए थे।

इसने निम्नलिखित कमियाँ उजागर किया:

- 14 (i) स्टेटिक/वाइब्रेटरी रॉलर, (ii) फ्रंड एंड लोडर, (iii) लेवलर युक्त ट्रैक्टर, (iv) रोटावेटर युक्त ट्रैक्टर, (v) मिनी एच.एम.पी./मिक्स ऑल, (vi) कंक्रीट वाइब्रेटर, (vii) कंक्रीट मिक्सचर, (viii) टिपर/ट्रैक्टर, (ix) टार बॉयलर, (x) वेहिकल माऊंटेड मेकेनिकल स्प्रे (xi) स्प्रींकलर युक्त वाटर टैंकर।
- 15 ₹ 3.50 करोड़ से अधिक निविदाओं के लिए अभियंता-प्रमुख, उनके तकनीकी सलाहाकार, संबंधित मुख्य अभियंता, अधीक्षण अभियंता एवं परियोजना पदाधिकारी से निर्मित तकनीकी बीड समिति एवं ₹ 70 लाख से ₹ 3.50 करोड़ की निविदाओं के लिए मुख्य अभियंता द्वारा शीर्षित समिति, उनके सचिव एवं संबंधित अधीक्षण अभियंता बीडों का निर्णय करेंगे।
- 16 छपरा, बेनीपट्टी, मुजफ्फरपुर, भागलपुर, समस्तीपुर, रोसड़ा एवं सीतामढ़ी।
- 17 (i) मे. जे.एस.आर. कंस्ट्रक्शंस प्रा.लि., हैदराबाद (ii) मे. बी.एस.एस. प्रोजेक्ट्स प्रा. लि., हैदराबाद (iii) मे. एस.पी.आर. इन्फ्रास्ट्रक्चर इंडिया प्रा.लि., हैदराबाद (iv) मे. अरावली इन्फ्रा पॉवर, नई दिल्ली (v) मे. सिंह कंस्ट्रक्शंस, मुजफ्फरपुर (vi) मे. आर्यन कंक्रीट, मोकामा (vii) मे. शुभम कंस्ट्रक्शंस, मुजफ्फरपुर (viii) मे. शिवा स्वाथी कंस्ट्रक्शन प्रा. लि., हैदराबाद एवं (ix) मे. सिंह कंस्ट्रक्शन कंपनी, पंजाब

अयोग्य संवेदकों की संविदाओं की प्रदत्तता

(अ) चार प्रमंडलों¹⁸ के छः संवेदकों¹⁹ ने मात्र कुछ यंत्र एवं संयंत्रों (परिशिष्ट 5.5) के स्वामित्व के अभिलेखों को अनुलग्नित किया था एवं एक प्रमंडल के समस्त पैकेज में तकनीकी बीड के साथ समान अभिलेखों के सेट को संलग्नित किया था। यहाँ तक कि दो विभिन्न प्रमंडलों (रोसड़ा एवं समस्तीपुर) के बीडों के विरुद्ध, दो संवेदकों²⁰ ने दोनों स्थानों पर मशीन एवं उपकरणों/लेब उपकरणों के स्वामित्व संबंधी अभिलेखों का समान सेट जमा किया।

छः प्रमंडलों²¹ के पाँच संवेदकों²² को संविदाएँ प्रदान की गयीं हालांकि उन्होंने तकनीकी बीड के साथ यंत्र-संयंत्रों के स्वामित्व संबंधी अभिलेखों को नहीं जमा किया था।

(ब) तीन प्रमंडलों के तीन संवेदकों की बीड क्षमताएँ कार्यों के बीड परिमाण से कम थीं (परिशिष्ट 5.5)।

(स) चार प्रमंडलों में आठ संवेदकों का वैयक्तिक वित्तीय टर्नओवर समस्त पैकेजों के कुल बीड राशि से कम था (परिशिष्ट 5.5)।

(द) पाँच प्रमंडलों में असैनिक निर्माण कार्य में सात संवेदकों का मुख्य संवेदक के रूप में कार्यानुभव आवश्यकता से कम था (परिशिष्ट 5.5)। यहाँ तक कि संवेदक एस.पी. आर. इन्फ्रास्ट्रक्चर इंडिया लि., हैदराबाद, जिसे तीन²³ प्रमंडलों में कार्य आबंटित किया गया था, ने भी बीड अभिलेखों के साथ अनुभव प्रमाण-पत्र का ब्यौरा जमा नहीं किया था।

(च) एस.पी.आर. इन्फ्रास्ट्रक्चर इंडिया लि., हैदराबाद ने लेबर-लाईसेंस नहीं जमा किया था हालांकि तीन प्रमंडलों में उसे 142 पथ निर्माण कार्य (516.586 किमी) सौंपे गए थे। यहाँ तक कि अन्य संवेदकों द्वारा जमा किए गए लेबर लाईसेंसों के अनुसार भी लेबरों की संख्या सभी पथों पर एक साथ व एक समय में कार्य पूर्ण करने हेतु पर्याप्त नहीं थी। उदाहरणार्थ एक संवेदक मे. संवेदक मे. जे.एस.आर. कंस्ट्रक्शन प्रा.लि., हैदराबाद, जिसे मात्र 40 लेबर का लेबर-लाईसेंस प्राप्त था, को दो²⁴ प्रमंडलों में 90 पथों का निर्माण कार्य एक साथ नियत तिथि पूर्ण करने हेतु सौंपा गया था जो कि कतई संभव नहीं था।

(छ) एस.पी.आर. इन्फ्रास्ट्रक्चर इंडिया लि., हैदराबाद के संविदा अभिलेख उनके संयुक्त उद्यम साझेदारों द्वारा हस्ताक्षरित नहीं था।

इस प्रकार या तो मशीन/उपकरणों के स्वामित्व का प्रमाण संलग्न नहीं किया गया था, और/या अगर संलग्नित था, तो वे एक समय में बहुसंख्य पथ कार्यों के कार्यान्वयन हेतु पर्याप्त नहीं थे। इस प्रकार उनके बीड अभिलेख तकनीकी बीडों के मूल्यांकन के समय असफल घोषित कर दिए जाने चाहिए थे। हाँलाकि इस तथ्य पर कार्यपालक अभियंता (का.अभि.)/अधीक्षण अभियंता (अधी.अभि.)/मुख्य अभियंता (मु.अभि.)

18 मुजफ्फरपुर, समस्तीपुर, रोसड़ा एवं बेनीपट्टी।

19 मे. जे.एस.आर. कंस्ट्रक्शन प्रा.लि., हैदराबाद; बी.एस.एस. प्रोजेक्ट्स प्रा. लि., हैदराबाद; सिंह कंस्ट्रक्शन, मुजफ्फरपुर; मे. आर्यन कंक्रीट, मोकामा; शुभम कंस्ट्रक्शन, मुजफ्फरपुर; सिंह कंस्ट्रक्शन कंपनी, पंजाब।

20 बी.एस.एस. प्रोजेक्ट्स प्रा. लि., हैदराबाद एवं मे. आर्यन कंक्रीट, मोकामा।

21 छपरा, रोसड़ा, समस्तीपुर, भागलपुर, बेनीपट्टी और सीतामढ़ी।

22 मे. जे.एस.आर. कंस्ट्रक्शन प्रा.लि., हैदराबाद; बी.एस.एस. प्रोजेक्ट्स प्रा. लि., हैदराबाद; एस.पी. आर. इन्फ्रास्ट्रक्चर इंडिया लि., हैदराबाद; अरावली इन्फ्रा पावर, नई दिल्ली एवं शिवा स्वाथी कंस्ट्रक्शन प्रा. लि., हैदराबाद।

23 भागलपुर, रोसड़ा एवं समस्तीपुर।

24 मुजफ्फरपुर: 71, छपरा: 19।

/तकनीकी बीड कमिटि²⁵ (टी.बी.सी.) द्वारा विचार नहीं किया गया था जबकि, वैसे संवेदकों को, जिन्हें आई.टी.बी. के उपबंध 44 (स) के अनुसार पृथक संविदाओं की सफल योग्यता आर्हताओं की पूर्ति हेतु पर्याप्त संसाधन नहीं था, जबकि वैसे संवेदकों को, जिन्हें टी.बी.सी. के उपबंध 4.4(स) के अनुसार पृथक संविदाओं की सफल योग्यता आर्हताओं की पूर्ति हेतु पर्याप्त संसाधन नहीं था, टी.बी.सी. द्वारा संविदाएँ प्रदान की गयी।

कार्यान्वयन में अत्यधिक विलंब

संविदा ने आगे उजागर किया कि अनुबंधों के अनुसार 430 पथों की कार्यारंभ तिथियाँ अक्टूबर 2009 से मई 2011 के मध्य विस्तारित थी जबकि 414 पथों की कार्यपूर्णता की तिथियाँ अक्टूबर 2010 से दिसंबर 2011 तक विस्तारित थी। बेनीबट्टी प्रमंडल 15 पथों एवं रोसड़ा कार्य प्रमंडल में एक पथ की निर्धारित कार्यपूर्णता तिथियाँ क्रमशः जून 2012 एवं मई 2012 थीं। यह पाया गया 430 पथों में से 194 पथों के निर्माण कार्य लेखापरीक्षा की तिथि तक आरंभ नहीं किए गए थे। तदंतर, निर्माण कार्यारंभ 236 पथों में से 122 पथों के पथ कार्य बीच में ही बंद कर दिए गए थे। इस प्रकार मात्र 114 पथों पर निर्माण कार्य प्रगति पर थे। यह पाया गया कि संबंधित कार्यों के तत्संबंधी कार्यादेश तिथियों से यानि कार्यारंभ की निर्धारित तिथियों से कार्यारंभ में तीन से 24 माह का विलंब था। 71 पेकेजों एवं सात प्रमंडलों के अंदर कुल 1504.233 किमी लंबाई के पथ निर्माण कार्य (430 पथ) के विरुद्ध 464.415 किमी, 150.913 किमी एवं 66.246 किमी में क्रमशः सब बेस, बेस एवं सतही कार्य पूरे किए गए थे (परिशिष्ट 5.6) जिनपर कुल ₹ 119.77 करोड़ व्यय किए गए थे जो कि कुल कार्यों की प्रदत्त राशि का 14 प्रतिशत थी। इस प्रकार कार्यपूर्णता की निर्धारित तिथियों से 2 से 22 माह के व्ययतीत होने के बाद भी सतह स्तर तक चार प्रतिशत कार्य ही कार्यान्वित किए जा सके थे परंतु लेखापरीक्षा तिथि (दिसंबर 2011 से मई 2012 तक) एक भी पथ सकल रूपेण पूर्ण नहीं किए जा सके थे।

यह पृच्छा किए जाने पर लेखापरीक्षा के दृष्टिकोण से सहमत होते हुए सभी का.अभि. अपने जवाबों (दिसंबर 2011 से मई 2012) में एकमत थे कि सभी बीडों का मूल्यांकन मुख्यालय स्तर पर अभियंता प्रमुख द्वारा शीर्षित टी.बी.सी. द्वारा किया गया था एवं उससे संबंधित समस्त निर्णय भी समान स्तर पर ही लिया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि संबंधित का.अभि. संवेदकों के तकनीकी बीडों को खोलने एवं तकनीकी मूल्यांकन विवरणी तैयार किए जाने के लिए उत्तरदायी थे जिनमें संवेदकों की बीड क्षमताओं अथवा उपकरण ब्यौरे संबंधी महत्वपूर्ण सूचनाएँ या तो उजागर नहीं किए गए थे या उनका समुचित मूल्यांकन नहीं किया गया था।

इस प्रकार ₹ 853.45 करोड़ (परिशिष्ट 5.7) की कार्यों को अयोग्य संवेदकों को सौंपे जाने के परिणामस्वरूप उन सात प्रमंडलों में प्र.मं.ग्रा.स.यो. का कार्यक्रम क्रियान्वयन निराशाजनक रहा एवं कार्यपूर्णता तिथियों से 2 से 22 माह बीत जाने के बाद भी ₹ 119.77 करोड़ के व्यय के बावजूद भी एक भी पथ पूरी तरह पूर्ण नहीं किया गया था।

मामला सरकार को संदर्भित किया गया था (अगस्त 2012); उनके उत्तर अभी तक प्राप्त नहीं थे (फरवरी 2013)।

25 (अ) ₹ 70 लाख से ₹ 350 लाख की संविदाओं के लिए मु.अभि. द्वारा शीर्षित टी.बी.सी. जिसमें मु.अभि. के तकनीकी सचिव (तक.सचि.) और संबंधित अधी.अभि. भी शामिल हो।
(ब) ₹ 350 लाख से अधिक संविदाओं के लिए अभि. प्रमुख द्वारा शीर्षित, एवं उनके तकनीकी सचिव, संबंधित मु.अभि., संबंधित अधी. अभि. एवं संबंधित परियोजना पदा से निर्मित टी.बी.सी.।

लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग

5.2.4 एक अयोग्य संवेदक को संविदाओं की प्रदत्ता

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।

राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धा बीडिंग (रा.प्र.बी.) की सूचना का उपबंध 10 यह विहित करता है कि संवेदक को बीड जमा करने के पूर्व जलापूर्ति याजनाओं से संबंधित कार्यों का न्यूनतम पाँच वर्षों का अनुभव होना चाहिए एवं उसके द्वारा प्राक्कलित राशि से 50 प्रतिशत से अधिक की जल-शुद्धिकरण सुविधाओं सहित जलापूर्ति योजनाओं को सफलतापूर्वक पूर्ण किया गया हो। आगे, विभाग द्वारा जारी किये गये बीडरों को अनुदेश (बी.को.अनु.) के उपबंध 4.5 अ(ब) के अनुसार, किसी भी बीडर को संविदा की प्रदत्ता में सफल होने हेतु उसके द्वारा विगत पाँच वर्षों में संविदा की प्राक्कलित राशि का कम से कम 50 प्रतिशत राशि का समान कार्य, मुख्य अथवा नामित उप-संवेदक के रूप में, संतोषप्रद रूप से पूर्ण किया गया था। बी.को.अनु. के उपबंध 4.6 ने आगे यह भी विहित किया था कि बीडरों के आर्हता मानदण्डों के अनुपालन के निर्धारण में उप-संवेदकों के अनुभवों एवं संसाधनों पर विचार नहीं किया जाएगा।

अभियंता प्रमुख, लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग (लो.स्वा.अभि.वि.), पटना के कार्यालय में अभिलेखों के नमूना जाँच (अगस्त 2011) में यह पाया गया कि बिहार में विभिन्न आर्सेनिक, फ्लोराईड, लौह एवं सूखा प्रभावित जिलों में टर्न-की आधार पर सोलर पंपिंग सेट एवं प्रदूषकों के उचित संशोधन-संयंत्रों से युक्त मिनी जल आपूर्ति योजनाओं (मि. ज.आ.यो.) के रूपांकन, निर्माण एवं अधिष्ठापन के लिए मुख्य अभियंता (शहरी), लो.स्वा. अभि.वि., पटना द्वारा रा.प्र.बी. के माध्यम से छः समूहों में निविदाएँ आमंत्रित (जनवरी 2010) की गयी। चार समूहों (समूह I, II, III एवं IV) के कुल ₹278.68 करोड़ लागत के कार्य पुंज लॉयड लि. (पु.लॉ.लि.), जो कि न्यूनतम 'सोल टेंडरर' था, को ₹ 232.79 करोड़ के कुल अनुबंधित लागत पर प्रदान किया गया जैसा **परिशिष्ट 5.8** में दर्शाया गया है। समस्त कार्य अप्रैल 2010 में आरंभ तथा मार्च 2011 में समाप्त किए जाने थे।

लेखा परीक्षा संवीक्षा में निम्नलिखित तथ्य पाए गए:

- तकनीकी बीड मूल्यांकन कमिटी (तक.बी.मू.कमि.) के बैठक की कार्य-विवरणों से यह पाया गया कि मे.पुं.लॉ.लि. को उसके अनुसंगी (सबसीड्यरी) कंपनी मे. सेमबावांग इंजिनियर्स एंड कंस्ट्रक्शन प्रा. लि. (एस.ई.सी.पी.एल.), सिंगापुर जिसने कथित तौर पर ₹ 2056 करोड़ का जलापूर्ति कार्य कार्यान्वित किया था, के अनुभव के आधार के विरुद्ध तकनीकी बीड में अनियमित रूप से सफल घोषित किया गया था, हाँलाकि अभिकरण द्वारा जमा किए गए बीड अभिलेखों के अनुसार किसी भी कंपनी के पास जल-परिशोधन संयंत्र से संबंधित आवश्यक अनुभव नहीं था।
- हाँलांकि एक्वाटिक ट्रीटमेंट सोल्यूशन (आई) प्रा. लि. (ए.टी.एस.पी.एल.), जो मे. पुं.लॉ.लि. को जल-परिशोधन के क्षेत्र में तकनीकी मदद प्रदान करने हेतु सहयोग कर रहे थे, का विभाग द्वारा पृथक समूहों के लिए तैयार की गयी तुलनात्मक विवरणी में कोई जिक्र नहीं था, फिर भी इस तथ्य का निविदा निष्पादन में तक.बी.मू.कमि. द्वारा जिक्र एवं संज्ञान लिया गया। सिवाय ए.टी.एस. पी.एल. द्वारा मुख्य अभियंता (शहरी), लो.स्वा.अभि.वि. को प्रेषित एकपक्षीय पत्र (जनवरी 2010) कि वह मे.पुं.लॉ.लि. के साथ जल-परिशोधन संयंत्र के क्षेत्र में

सहयोग एवं तकनीकी सहायता प्रदान कर रहा था, के अलावा मे.पुं.लां.लि. के निदेशक मंडल (बोर्ड ऑफ डाइरेक्टर्स) द्वारा एटी.एस.पी.एल. द्वारा जल-परिशोधन संयंत्र के कार्यान्वयन संबंधी बोर्ड प्रस्तावना पारित नहीं किया गया था और न ही ए.ओ.एस.पी.एल. के अनुसंगी अभिलेख यथा आर्टिकल ऑफ एसोसियेशन (ए.ओ.ए.), मेमोरेंडम ऑफ एसोसियेशन (एम.ओ.ए) आदि तकनीकी बीड के साथ संलग्न नहीं थे।

- कंपनी मामलों के मंत्रालय, भारत सरकार के वेबसाइट से एटी.एस.पी.एल. संबंधित डाऊनलोड किए गए (3 मई 2012) तथ्यों के ब्यौरे ने प्रकटित किया कि ए.टी.एस.पी.एल. का पेड-अप कैपिटल मात्र ₹ एक लाख था। कंपनी की वास्तविक स्थिति (ई-फाइलिंग के लिए) निष्क्रिय दर्शायी गयी थी।

उक्त तथ्यों से यह स्पष्ट था कि रा.प्रति.बी./बी.को.अनु. में विहित जल-परिशोधन क्षेत्र में 'सोल टेंडरिंग कंपनी' (मे.पुं.लां.लि.) का मुख्य संवेदक के रूप में आवश्यक योग्यता आर्हता का मूल्यांकन किए बगैर एक संवेदक को कार्य सौंप दिए जाने के परिणामस्वरूप विभाग सरकारी हितों की रक्षा करने में विफल रहा। विभाग ने संयोजित कंपनी (ए.टी.एस.पी.एल.), जिसका पेड-अप कैपिटल ₹ एक लाख था, की वित्तीय स्थिति की जानकारी लेना आवश्यक नहीं समझा जबकि उस कंपनी को जल-परिशोधन संयंत्र के अधिष्ठापन एवं रखरखाव संबंधी ₹ 78 करोड़ का कार्य कार्यान्वित करना था।

आगे, मे.पुं.लां.लि. को आबंटित चार कार्य समूहों के कार्यान्वयन से संबंधित 17 नमूना जाँचित लो.स्वा.प्रमंडलों²⁶ के अभिलेखों की नमूना जाँच (नवम्बर 2011 से जून 2012) ने प्रकटित किया कि नमूना-जाँचित प्रमंडलों में मि.ज.आ.यो. के 453 अनुबंधों के विरुद्ध मई 2012 तक ₹ 9.75 करोड़ का व्यय के बावजूद अभिकरण द्वारा मात्र 57 मि.ज.आ.या. पूरी की जा सकी जबकि 336 योजनाओं के कार्य प्रगति पर थे। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि निर्धारित कार्यपूर्णता तिथि से 14 माह के व्ययतीत होने के बाद भी अभिकरण द्वारा मात्र 13 प्रतिशत कार्य ही कार्यान्वित किए जा सके थे।

नमूना जाँचित प्रमंडलों के कार्यपालक अभियंताओं ने लेखापरीक्षा के तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि अभिकरण द्वारा कार्यों का कार्यान्वयन अत्यंत धीमा या नगण्य था।

प्रधान सचिव (प्र.स.), लो.स्वा.अभि.वि. ने प्रत्युत्तर में कहा (नवम्बर 2012) कि जल-परिशोधन सुविधाओं के साथ जलापूर्ति योजनाओं से संबंधित एस.ई.सी.पी.एल. के कार्यानुभव के साथ-साथ मे.पुं.लां.लि. की वित्तीय एवं तकनीकी सक्षमताएँ बीड के लिए आवश्यक आर्हताओं को संतुष्ट करते थे। तकनीकी प्रस्तावों के तुलनात्मक विवरणी में मे.ए.टी.एस.पी.एल. के अनुभवों को शामिल नहीं किया गया था और न ही तक.बी.मू.कमि. द्वारा मे.पुं.लां.लि. की आर्हता आवश्यकता की पूर्ति हेतु उस पर विचार ही किया गया था। साथ-साथ, चार अनुबंधों के तहत 850 मि.ज.आ. योजनाओं के भौतिक लक्ष्य के विरुद्ध नवम्बर 2012 तक 307 मि.ज.आ. योजनाएँ प्रगति पर थीं।

विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था चूँकि तुलनात्मक विवरणी के अनुसार मे.पुं.लां.लि. अथवा एस.ई.सी.पी.एल. के पास जलापूर्ति योजनाओं का ही आवश्यक अनुभव था। उनके पास जल-परिशोधन संयंत्र, उसके अधिष्ठापन अथवा परिचालन और संधारण से संबंधित आवश्यक अनुभव नहीं था। इसके लिए 'सोल टेंडरर' ने इस महत्वपूर्ण कमी को छिपाने के लिए ए.टी.एस.पी.एल. द्वारा मु.अभि. (शहरी), लो.स्वा.अभि.वि., बिहार सरकार को लिखे गये एक पक्षीय पत्र की छायाप्रति संलग्न किया था। साथ-साथ,

²⁶ लो.स्वा.प्रमंडल-पटना (पश्चिमी), हाजीपुर (वैशाली), गया, बेगुसराय, पूर्णिया, मुजफ्फरपुर, पटना (पूर्वी), सासाराम, औरंगाबाद, बिहारशरीफ, भागलपुर (पूर्वी), भागलपुर (पश्चिमी), कटिहार, छपरा, सिवान, आरा, बक्सर।

प्रधान सचिव, लोक स्वा.अभि.वि. के कथनों के विपरीत तक.बी.मू.कमि. ने इस तथ्य का पूर्णरूपेण संज्ञान लिया था और तकनीकी बीडों पर निर्णय लेने के दौरान अपने बैठक (3 मार्च 2010) कार्यवाही के कार्यवृत्त में विधिवत जिक्र भी किया था। इसके अलावा प्रधान सचिव द्वारा कथित 850 मि.ज.आ.या. के कुल भौतिक लक्ष्य के विरुद्ध डेढ़ साल बीतने के उपरांत भी मात्र 261 मि.ज.आ. योजनाओं (31 प्रतिशत) का पूर्ण होना संवेदक की अदक्षता परिलक्षित करता था।

इस प्रकार, एक अयोग्य संवेदक को, जिसके पास जल परिशोधन सुविधाओं के क्षेत्र में आवश्यक अनुभव नहीं था, विभाग द्वारा संविदा के अनियमित प्रदान किये जाने के परिणामस्वरूप मि.ज.आ.यो. के कार्यान्वयन में अत्यधिक विलंब हुआ तथा योजना में परिकल्पित ग्रामीण आबादी को अप्रदूषित पेयजल मुहैया कराने का लक्ष्य अप्राप्त था।

5.2.5 एक अयोग्य ऐजेन्सी को अनियमित कार्यावंटन

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।

जल में विद्यमान अत्यधिक लोह को हटाने के उद्देश्य से लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग (लो.स्वा.अभि.वि.) ने जनवरी 2010 में केन्द्र प्रायोजित योजनांतर्गत केन्द्र और राज्य के बीच 50:50 की हिस्सेदारी के साथ राज्य के नौ जिलों²⁷ में ट्रन-की आधार पर क्रियान्वयन हेतु 500 लघु जलापूर्ति इकाईयों के रूपांकन संरचना तथा उसके अधिष्ठापन के लिए ₹ 175.44 करोड़ के परियोजना की स्वीकृति प्रदान की। जिसमें लौह को हटाने हेतु उचित परिशोधन संयंत्रों के अधिष्ठापन के साथ सोलर पम्प सेट का प्रावधान था। मुख्य अभियंता, लो.स्वा.अभि.वि. पटना द्वारा जनवरी 2010 में इस कार्य हेतु ₹ 174.93 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गयी। 8 जनवरी 2010 को राष्ट्रीय प्रतिस्पर्द्धी बोली में कुल प्राप्त नौ बीडों में से छः बीडों को तकनीकी बीड मूल्यांकन समिति (त.बी.मू.स.) द्वारा वित्तीय बीड खोलने के लिए तकनीकी रूप से योग्य (3 मार्च 2010) घोषित किया गया जिसमें न्यूनतम बीडर मे प्रतिभा मेम्ब्रेन को विभागीय निविदा समिति (वि.नि.स.) की अनुशंसा पर ₹ 157.59 करोड़ पर कार्य आवंटित (अप्रैल 2010) किया गया, जिसे 18 महीने में सितम्बर 2011 तक पूरा करना था।

स्टैंडर्ड बीड डॉक्यूमेंट (एस.बी.डी.) के खंड 1 'अ' बीडरों को अनुदेश (आई.टी.बी.) के उपबंध 4.5 अ के अनुसार संविदा आवंटन के योग्य वहीं होंगे, जिनके नाम पर विगत पाँच वर्षों में (क) जिस कार्य के लिए बीड आमंत्रित किया गया था उसकी प्राक्कलित राशि का किसी एक वर्ष में 50 प्रतिशत के बराबर के न्यूनतम वित्तीय राशि का संरचना कार्य किया गया हो, और (ख) मुख्य संवेदक अथवा मनोनीत उप-संवेदक के रूप में कम से कम समान तरह के कार्य में संविदा के प्राक्कलित मूल्य के 50 प्रतिशत मूल्य तक का कार्य संतोषप्रद ढंग से पूरा किया हो। इसके अलावा, उपबंध 7.2 के अनुसार निविदा दस्तावेज हस्तांतरणीय नहीं थे।

हाँलांकि अभियंता प्रमुख, लो.स्वा.अभि.वि., पटना के कार्यालय में उक्त कार्य से सम्बन्धित बीड अभिलेखों के नमूना जाँच (अगस्त 2011) तथा उससे सम्बन्धित अन्य दस्तावेजों की जाँच में प्रकटित हुआ कि परिशोधन संयंत्र का लागत अनुपात पूर्ण कार्य की इकाई लागत का लगभग एक-तिहाई (34 प्रतिशत) था। हाँलांकि यह भी पाया गया कि मे. प्रतिभा मेम्ब्रेन फिल्टर (जे.वी.) को लौह निष्कासन हेतु प्राक्कलित राशि से न्यूनतम 50

27 अररिया: 44 इकाईयाँ, बेगुसराय: 70 इकाईयाँ, कटिहार: 30 इकाईयाँ, खगड़िया: 18 इकाईयाँ, किशनगंज: 60 इकाईयाँ, मधेपुरा: 50 इकाईयाँ, पूर्णियाँ: 83 इकाईयाँ, सहरसा: 60 इकाईयाँ और सुपौल: 85 इकाईयाँ।

प्रतिशत तक की राशि सोलर पंप सेटों सहित उचित परिशोधन संयंत्रों के अधिष्ठापन एवं परिचालन का पर्याप्त अनुभव नहीं था। तकनीकी बीड कागजातों की तुलनात्मक विवरणी में भी मे. प्रतिभा इंडस्ट्रीज (लीड पार्टनर) की वित्तीय समर्थता एवं अनुभव के मूल्यांकन में मेसर्स मेम्ब्रेन फिल्टर (इंडिया) लि. (संयुक्त उद्यमी पार्टनर) के साथ सिर्फ संयुक्त उद्यम होने का जिक्र मात्र था। निविदा मूल्यांकन समिति या विभाग द्वारा बाद में अलग से कोई मूल्यांकन किया हुआ नहीं पाया गया। इस प्रकार वित्तीय बीड खोलने के लिए तकनीकी बीड मूल्यांकन समिति द्वारा तकनीकी बीड अभिलेखों का सफल घोषित किया जाना स्वयं में अनियमित था। तत्पश्चात इस आधार पर कि मेसर्स प्रतिभा मेम्ब्रेन फिल्टर्स जे.वी. द्वारा उद्धृत दरें न्यूनतम थीं, विभाग ने उपरोक्त जे.वी. अभिकरण पक्ष में कार्यादेश/सहमति पत्र निर्गत (1 अप्रैल 2010) किया।

आगे संवीक्षा ने यह भी प्रकटित किया कि:

- कार्य का निविदा अभिलेख मेसर्स प्रतिभा इंडस्ट्रीज लि. को मुख्य अभियंता (शहरी), लो.स्वा.अभि.वि. बिहार, पटना द्वारा अकेले निविदाकार²⁸ (सोल टेंडरर) के रूप में प्रारम्भिक रूप से 22 जनवरी 2010 में जारी किया गया था।
- संयुक्त उद्यम (जे.वी.) के लिए मेसर्स प्रतिभा इंडस्ट्रीज लि. और मेसर्स मेम्ब्रेन फिल्टर (इंडिया) प्रा. लि. के बीच एक 'मेमोरेंडम ऑफ अंडरस्टैंडिंग' (एम.ओ.यू.) (29 जनवरी 2010) निविदा कागजातों की बिक्री बन्द (28 जनवरी 2010) होने के बाद एकरारित किया गया।
- हाँलांकि आई.टी.बी. के उपबंध 7.2 के अनुसार निविदा कागजात हस्तांतरणीय नहीं थे, इसके बावजूद निविदा कागजात मेसर्स प्रतिभा मेम्ब्रेन फिल्टर्स जे.वी. के नाम से (2 फरवरी 2010) प्रस्तुत किया गया। इस प्रकार निविदा कागजात जिस फर्म ने क्रय किया था एवं जिस फर्म के द्वारा जमा किया गया, उसके अन्तर की पहचान में विभाग असफल रहा। बोली पूर्व सम्मेलन (Pre-bid conference) में भी बोलीकर्ता सामान्यतः आवश्यक स्पष्टीकरण लेने में असफल रहा। इस प्रकार अकेले निविदाकार के रूप में निविदा कागजात का क्रय कर संयुक्त उद्यम के नाम से निविदा को प्रस्तुत करना अनियमित था एवं इसे रद्द किया जाना था।
- विभाग ने राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धी बोली में संयुक्त उद्यम के अनुबंध एवं शर्तों का कोई उल्लेख नहीं किया और यह भी नहीं बताया कि संयुक्त उद्यम के मामले में निविदा खोलने के बाद इसका मूल्यांकन एवं जाँच कैसे किया जाएगा।
- राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धी बोली के बाद विभाग ने संयुक्त उद्यम/साझेदारी के मामले में निर्देश (1 अप्रैल 2010) जारी किया जिसमें अन्य बातों के अलावा यह सम्मिलित था कि लीड पार्टनर एवं दूसरे पार्टनरों के बीच कम से कम क्रमशः 50 प्रतिशत और 25 प्रतिशत की योग्यता आर्हता होनी थी और द्वितीयतः, विभाग से निबन्धित व्यक्ति/फर्म ही सिर्फ परिणाम विपन्न क्रय करने के बाद निविदा प्रक्रिया में भाग ले सकते थे। लेकिन बोलीदाताओं के अनुदेश के उपबंध 10 के अनुसार एडेन्डम के माध्यम से निविदा कागजात में संशोधन अथवा इसे जोड़े बिना ही नए निविदा कागजातों की जाँच कर उसी दिन यानी 1 अप्रैल 2010 को संयुक्त उद्यम को कार्यादेश निर्गत किया गया।

28 अकेले निविदाकार का अर्थ निविदा प्रक्रिया में भाग लेने के लिए किसी एजेन्सी की स्वयं या अकेले की भागीदारिता।

इस प्रकार एक अयोग्य अभिकरण को अनियमित कार्यावंटन किया गया जिसने अभिकरण द्वारा मन्थर गति से कार्य का क्रियान्वयन को उजागर किया क्योंकि कार्य का 25 प्रतिशत (कुल 500 में 128) भाग कार्य पूरा करने की निर्धारित तिथि (सितम्बर 2011) के 14 महीने बाद (नवम्बर 2012) भी अपूर्ण था।

प्रधान सचिव (प्र.स.), लो.स्वा.अभि.वि. ने जवाब में कहा (नवम्बर 2012) कि एस.बी.डी. में संयुक्त उद्यम के सम्बन्ध में कोई विस्तृत मापदण्ड/दिशा निर्देश नहीं था। एस.बी.डी. के उपबंध 44 में संयुक्त उद्यम के निमित्त प्रावधान के अनुसार मेसर्स प्रतिभा मेम्ब्रेन फिल्टर जे.वी. की निविदा स्वीकार की गई एवं तदनु रूप फर्म के न्यूनतम निविदाकार होने के कारण कार्य आवंटित किया गया। उसने यह भी कहा कि संयुक्त उद्यम दस्तावेज (जे.वी. के लिए एम.ओ.यू. के एड्डम के अनुसार) में प्रतिभा मेम्ब्रेन फिल्टर (जे.वी.) के मुख्य भागीदार (मे. प्रतिभा इंडस्ट्रीज लि.) और द्वितीय भागीदार (मे. मेम्ब्रेन फिल्टर इंडिया प्रा. लि.) क्रमशः 51 एवं 49 प्रतिशत योग्यता आर्हता पूरा करते हैं, जैसा कि पथ निर्माण विभाग (प.नि.वि.) के परिपत्र संख्या 8131 दिनांक 24 जुलाई 2012 में संयुक्त उद्यम संबंधी मापदण्ड एवं दिशानिर्देश विहित है। आगे, फर्म को आवंटित कुल 500 लघु जलापूर्ति योजनाओं में 372 लघु जलापूर्ति योजना पूर्ण हो चुकी थी जबकि 35 योजनाओं पर कार्य प्रगति में था।

विभाग का यह कथन कि अभिकरण ने कुल 500 लघु जलापूर्ति योजनाओं में से 372 को पूरा कर लिया है, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जनवरी 2013 तक एक भी पूर्ण इकाई को एजेन्सी द्वारा विभाग को नहीं सौंपा गया। हाँलांकि जवाब में प्र.स. ने इस तथ्य को स्वीकार किया कि संयुक्त उद्यम के बारे में किसी दिशा निर्देश के अभाव के कारण संविदा का आवंटन करते समय संयुक्त उद्यम के इस विशेष मामले का मूल्यांकन नहीं किया गया। परंतु कैसे एक संयुक्त उद्यम को जल परिशोधन संयंत्र के अधिष्ठापन एवं परिचालन क्षेत्र में व्यक्तिगत तथा संयुक्त रूप से पाँच वर्षों के पर्याप्त अनुभव की कमी के बावजूद कार्यावंटन किए जाने के औचित्य स्पष्टीकरण देने में जवाब विफल रहा। जवाब में यह भी नहीं बताया गया कि विभाग ने जे.वी. के लिए जो नियम एवं शर्तें विहित की थीं एवं अपने अधिकारियों को इसके अनुपालन हेतु निर्देश जारी किया था, ने जे.वी. फर्म को समान तिथि में यानी 1 अप्रैल 2010 को ही, आई.टी.बी. के उपबंध 10 में एक एडेन्डम के माध्यम से संशोधित अथवा वित्तीय बीडों की आरंभ से जाँच किए बिना ही कार्यादेश निर्गत कर दिया। प्र.स. द्वारा पथ निर्माण विभाग के जुलाई 2010 के दिशा निर्देश परिपत्र को निर्दिष्ट करना एवं उनका यह कथन कि जे.वी. इसके प्रावधान के अनुरूप था एक असंगत अनुचित और संविदा निष्पादन तथा अप्रैल 2010 में जे.वी. फर्म को कार्यादेश निर्गत करने तथा निविदा कागजातों की जाँच में कृत और क्रियाकलापों में विभाग की चूक को ढकने का प्रयास था। यहाँ तक कि उनका कथन मई 2010 के जे.वी. के एक एडेन्डम पर आधारित था जिसके एकरारनामे को अप्रैल 2010 में निष्पादित किया गया था। इसके अलावे एक फर्म (अकेला निविदाकार) द्वारा निविदा अभिलेख के क्रय किए जाने और अन्य (जे.वी.) द्वारा समान अभिलेख को, आई.टी.बी. के उपबंध 7.2 के उल्लंघन में जो निविदा अभिलेखों का हस्तांतरण निषिद्ध करता था, जमा किए जाने की कार्रवाई की पहचान करने में विभाग की विफलता के प्रति प्रधान सचिव द्वारा कोई औचित्यपूर्ण स्पष्टीकरण नहीं दिया गया।

इस प्रकार निविदा प्रक्रिया के पारदर्शी निस्तारण में विभाग की विफलता के कारण ₹ 157.59 करोड़ की एक संविदा को एक अयोग्य संयुक्त उद्यम एजेन्सी को अनियमित रूप से प्रदान किया गया।

स्वास्थ्य विभाग

5.2.6 दवाओं एवं उपकरणों की अनियमित खरीद पर आधिक्य भुगतान

राज्य स्वास्थ्य समिति के निर्धारित प्रक्रियाओं के उल्लंघन से दवाओं एवं उपकरणों में अनियमित क्रय के फलस्वरूप ₹ 1.33 करोड़ का आधिक्य भुगतान।

राज्य भर में सभी दवाओं एवं उपकरणों (छोटे सर्जिकल मदों) की दर एवं गुणवत्ता में एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए वित्त विभाग, बिहार सरकार ने राज्य स्वास्थ्य समिति बिहार (रा.स्वा.स.बि.) को पूरे राज्य के दवा तथा उपकरणों के क्रय हेतु 'राज्य क्रय समिति' के रूप में नामित (अप्रैल 2007) किया गया। इसके बाद, रा.स्वा.स.बि. ने राज्य के सभी जिलों में दवाओं/सर्जिकल मदों की आपूर्ति हेतु विभिन्न प्रतिष्ठानों के साथ इस हेतु एकरारनामा किया (फरवरी 2007 से अगस्त 2011) और इसकी सूची को सभी अस्पतालों एवं चिकित्सा महाविद्यालयों के अधीक्षकों तथा जिला स्वास्थ्य समितियों के सभी असैनिक शल्य चिकित्सकों-सह-सदस्य सचिवों को वितरित किया। जैसा कि एकरारनामों में विशेष रूप से वर्णित किया गया था कि संबंधित जिलों के संबंधित अधिकारियों को सीधे पटना में कम्पनी के गौदाम-सह-भंडार को आदेशित करना था एवं सामान के वितरण पर बैंक ड्राफ्ट के माध्यम से भुगतान करना था।

छ:29 असैनिक शल्य चिकित्सक सह-मुख्य चिकित्सा पदाधिकारियों (अ.श.चि.-सह-मु.चि.पदा.) एवं एक अस्पताल के अधीक्षक (लेडी ऐलिंगन अस्पताल, गया) के वर्ष 2008-09 से 2011-12 से संबंधित अभिलेखों के नमूना जाँच (नवंबर 2011 से जून 2012) से ज्ञात हुआ कि 79 मामलों में ₹ 2.28 करोड़ के दवाओं एवं उपकरणों जो रा.स्वा.स.बि. के अनुबंधित सूची में शामिल था जो जिला क्रय समिति की सिफारिश पर रा.स्वा.स.बि. के अनुमोदित दरों से अधिक दरों पर क्रय किया गया था। अगर इन दवाओं एवं उपकरणों को रा.स्वा.स.बि. की अनुमोदित दरों पर खरीदा जाता तब उनकी लागत केवल ₹ 95.93 लाख होती। इस प्रकार दवाओं एवं उपकरणों के स्थानीय क्रय में निर्धारित प्रक्रियाओं के उल्लंघन से ₹ 1.33 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ (परिशिष्ट 5.9)।

इसे इंगित (दिसम्बर 2011 से जून 2012) करने पर, अ.श.चि.-सह-मु.चि.पदा., कैमूर (भभुआ) ने लेखापरीक्षा टिपपणियों को स्वीकार करते हुए बताया कि इसे भविष्य के दिशा-निर्देश हेतु अंकित कर लिया गया। अं.श.चि.-सह-मु.चि.पदा., मधुबनी (मई 2012) एवं वैशाली (जून 2012) ने इसे 'तत्काल माँग' और 'दवाओं की आवश्यकता' को क्रय का कारण बताया। अं.श.चि.-सह-मु.चि.पदा., भागलपुर, समस्तीपुर और गया तथा अधीक्षक, लेडी ऐलिंगन अस्पताल, गया ने उत्तर में रा.स्वा.स.बि. द्वारा जारी पत्र (अप्रैल 2007) को स्थानीय क्रय का कारण बताया।

अं.श.चि.-सह-मु.चि.पदा. एवं अधीक्षक (अ.श.चि.-सह-मु.चि.पदा., कैमूर को छोड़कर) का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 'तत्काल माँग' के विरुद्ध स्थानीय क्रय सिर्फ स्थानीय क्रय को न्यायसंगत कहने के लिए अनुचित था। इसके अलावा भागलपुर, समस्तीपुर एवं गया के अं.श.चि.-सह-मु.चि.पदा. तथा अधीक्षक लेडी ऐलिंगन अस्पताल, गया द्वारा प्रेषित उत्तर, जो रा.स्वा.स.बि. द्वारा जारी पत्र (अप्रैल 2007) का उद्धरण दिया जिसमें स्पष्ट निर्देशित था कि रा.स्वा.स.बि. द्वारा अनुबंधित नहीं किए गए दवाओं हेतु, दवाओं के दर अनुबंध के लिए निविदा निकाली जा सकती थी, भ्रामक था, क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा उठाए आपत्ति उन मदों पर था जो रा.स्वा.स.बि. के अनुबंधित सूची में

29 अ. श. चि.-सह-मु. चि. प., भागलपुर, गया, कैमूर, मधुबनी, समस्तीपुर एवं वैशाली

शामिल था। इस तरह दवा एवं उपकरणों के 79 मामले, रा.स्वा.स.बि. द्वारा अनुबंधित सूची शामिल होने के बावजूद क्रय किया जाना नियमों का घोर उल्लंघन था।

इस प्रकार अनाधिकृत एजेन्सियों से दवाओं और उपकरणों की अनियमित क्रय से न केवल ₹ 1.33 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ बल्कि उन निजी आपूर्तिकर्ताओं को अनुचित लाभ भी प्रदान किया गया।

मामले सरकार को संदर्भित (जुलाई 2012) किए गए; उनका उत्तर अब तक (फरवरी 2013) अप्राप्त था।

आर्थिक प्रक्षेत्र

पथ निर्माण विभाग

5.2.7 संवेदकों को अदेय सहायता

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

अनुबंध के विशेष शर्तों के प्रावधान 5 एवं 6 के तहत, निविदाकार, निविदा के जमा करने के पूर्व, दूसरों की तरह अपने आप को पूरी तरह से परिणाम विपन्न के विशिष्टियों के अनुरूप जिसमें अनुमोदित दूरी एवं स्थल की अवस्था इत्यादि शामिल हो, साथ ही कार्य के पूर्ण होने के संबंध में कार्य के गुण एवं उसके हद के उत्तरदायित्व के बारे में पूर्ण जानकारी तथा इसकी संपुष्टि कर लेंगे। इसी तरह के किसी भी आधार का कोई दावा ने तो लागत के लिए न ही समय विस्तार के लिए विचार किया जाएगा।

कार्यपालक अभियंता (का.अभि.) राष्ट्रीय उच्च पथ (रा.उ.प.), पूर्वी प्रमंडल, पटना के अभिलेखों के नमूना जाँच (मई 2012) से ज्ञात हुआ कि रा.उ.प. 30 में 178.60 से 188.50 किमी (लंबाई: 9.9 किमी) के चार लेन का कार्य एक संवेदक को ₹ 41.30 करोड़ में सौंपा गया (सितम्बर 2009), जिसे सितंबर 2011 तक यानी 24 माह में पूर्ण करना था। तटबंध के निर्माण के लिए कार्य में शामिल मिट्टी कार्य हेतु आठ किमी का अनुमानित औसत दूरी ₹ 212 प्रति घन मीटर (घ.मी.) के दर से उसके खुदाई स्थल से प्रदान की गई थी। बाद में, मुख्य अभियंता (मु.अभि.), रा.उ.प. स्कन्ध, प.नि.वि., बिहार, पटना ने विभाग के निर्णय जो इस जारी समझौते को जहाँ तक हुआ, वही बन्द करने का था, अधीक्षण अभियंता रा.उ.प. अंचल, पटना को संप्रेषित (फरवरी 2011) किया। उस समय (फरवरी 2011) तक संवेदक ने ₹ 3.79 करोड़ का कार्य कार्यान्वित किया था।

अभिलेखों की जाँच (मई 2012) से यह ज्ञात हुआ कि मु.अ.रा.उ.प., बिहार ने पुनरीक्षित/संशोधित प्राकलन में उठाव की दूरी बिना किसी 'क्षेत्र योजना' के समय पूर्व बंद चार लेन कार्य को 178.6 से 188.5 किमी में स्वीकृत किया यद्यपि मंत्रीमंडल (सतर्कता) तकनीकी परीक्षा कोषांग के पत्र सं. 452 दिनांक 2 मार्च 1984 के कांडिका सं. 4.3.10 के अनुसार यह आवश्यक था तथा इस तरह से सड़क तटबंध के निर्माण के लिए मिट्टी की उठाव की दूरी 17 किमी एवं 24 किमी अनियमित रूप से स्वीकृत की गई। यह ₹ 6.32 करोड़ के कुल भुगतान मार्च 2012 तक के विरुद्ध ₹ 1.19 करोड़ के अधिक अंतर भुगतान में परिणत हुआ जिसे तालिका 3 में नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 3

(राशि ₹ में)

मिट्टी कार्य के लिए दूरी (1)	मिट्टी कार्य की मात्रा		पुनरीक्षित प्राकलन की दर (4)	एकरारनामा दर (5)	कुल भुगतान की राशि (3X4) (6)	एकरारनामा के अनुसार देय राशि (3X5) (7)	अधिक भुगतान (6-7) (8)
	पुनरीक्षित प्राकलन (घन मी. में) (2)	किया गया कार्य (घन मी. में) (3)					
17 किमी	55473.78	55473.78 (34%)	255.67	212	14182981	11760441	2422540
24 किमी	109144.00	108981.309 (66%)	298.83	212	32566884	23104037	9462847
कुल	164617.78	164455.089			46749865	34864478	11885387

यह पाया गया कि विभागीय अधिकारियों द्वारा पूरे समय में यानी सितम्बर 2009 से जनवरी 2011 तक संवेदक द्वारा किसानों/आपूर्तिकर्ताओं का भूमि विवरण अथवा मिट्टी की मात्रा जो उठाई गई थी, का प्रतिवेदन नहीं दिए जाने की सूचना दी जा रही थी। वे मिट्टी कार्य के क्रियान्वयन हेतु अपेक्षित 'क्षेत्र योजना' को प्रदान करने में भी विफल रहे। इस प्रकार, कार्य में वास्तव में लगाई गई मिट्टी की मात्रा बिना पिट के माप/पुष्टि किए बगैर संवेदक को भुगतान किया गया। यहाँ तक कि का.अ. ने लेखापरीक्षा के उत्तर (मई 2012) में बताया कि मिट्टी कार्य से संबंधित यात्रा पंजी (trip register) को प्राप्त किया जाएगा तथा तदनु रूप आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। का.अ. का उत्तर लेखापरीक्षा के दावों का समर्थन किया कि कार्य में लगाई गई मिट्टी की मात्रा मिट्टी के उठाव स्थल की पुष्टि किए बिना भुगतान किया गया। का.अ. ने बाद में लेखापरीक्षा को संवेदक द्वारा कंपनी की ओर से जानीपुर, शेरपुर, गौरीचक तथा माधोपुर के आपूर्तिकर्ताओं/किसानों से किया गया मिट्टी आपूर्ति के एकरारनामे का अभिलेख उपलब्ध (मई 2012) कराया।

सचिव, प.नि.वि. ने अपने जवाब (अक्टूबर 2012) में संवेदक के पत्र का हवाला देते हुए संवेदक तथा आपूर्तिकर्ता के बीच एकरारनामा में गोपालपुर, गौरीचक, जानीपुर तथा शेरपुर जो क्रमशः सम्पतचक, गौरीचक एवं मनेर अंचल से संबंधित थे, मिट्टी प्राप्त करने की पुष्टि की। उन्होंने आगे कहा कि डी.पी.आर. में बेऊर क्षेत्र से मिट्टी के ढुलाई हेतु दूरी एवं स्थान डी.पी.आर. तैयार करने के समय में मौजूद हालात के आधार पर किया गया था। लेकिन तेजी से विकास के कारण कार्य क्रियान्वयन के लिए आवश्यक मिट्टी इन स्थानों पर उपलब्ध नहीं था। इसलिए विस्तृत स्थल निरीक्षण के बाद, मिट्टी के लिए दूसरा निकटतम उपयुक्त स्थल जो 17 किमी एवं 24 किमी के दायरे में था, स्वेच्छा से अनुमोदित एवं भुगतान किया गया।

सचिव का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा दूरी का पुनरीक्षण अनुबंध के विशेष शर्तों के प्रावधान 5 एवं 6 का उल्लंघन तथा अपने-आप अनियमित था। दूसरा, तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के उद्देश्य से अतिरिक्त दूरी-उठाव के लिए 'क्षेत्र-योजना' मु.अभि. द्वारा सुनिश्चित/सौंपा नहीं गया था, यद्यपि इस संबंध में मंत्रीमंडल (सतर्कता), तकनीकी जांच कोषांग के निर्देशानुसार यह आवश्यक था। इस तरह मनमाने ढंग से बिना किसी कारण को उल्लेखित/सिफारिश किए बगैर 24 किमी की दूरी की अनुमति दी गई तथा फलस्वरूप भुगतान किया गया। इसके अलावा, गोपालपुर तथा गौरीचक के भूखंड संख्या को सम्पतचक अंचल कार्यालय एवं शेरपुर के भूखंड संख्या को मनेर अंचल कार्यालय में पुष्टि के लिए भेजने पर दोनों अंचल कार्यालयों (क्रमशः जनवरी 2013 और अगस्त 2012) ने इसके विपरीत को प्रमाणित किया।

इस प्रकार, विभाग ने मिट्टी के उठाव स्थल के प्रमाणिकता की पुष्टि किए बिना अनियमित रूप से अत्यधिक उठाव-दूरी स्वीकृत किया जिसके कारण संवेदक को अदेय सहायता तथा ₹ 1.19 करोड़ का अतिरिक्त अंतर भुगतान किया गया।

जल संसाधन विभाग

5.2.8 अलाभकारी व्यय

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

बिहार लोक निर्माण कार्य लेखा (बि.लो.नि.का.ले.) संहिता के मंत्रीमंडल सचिवालय तथा समन्वय विभाग के संकल्प संख्या 948 (जुलाई 1986) के कंडिका 75 के अनुसार, तकनीकी स्वीकृति मिलने तथा कार्य पर निधि के आवंटन के पश्चात ही निविदा प्रक्रिया को शुरू करना चाहिए। जिन मामलों में भूमि अधिग्रहण, कार्य के क्रियान्वयन के लिए अतिआवश्यक हों, इसे कार्य के निविदा प्रक्रिया के शुरू होने से पहले ही पूरा कर लेना चाहिए।

दरभंगा शहर सुरक्षा योजना में वर्णित तटबंध (पूर्वी भाग) को उठाने तथा मजबूत (उ.म.) करने एवं विशेष मरम्मत तथा दिवार को बनाए रखने हेतु अनुरक्षण के लिए मुख्य अभियंता, जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.), समस्तीपुर ने ₹ 14.01 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की। योजना में बिहार सैन्य पुलिस (बि.सै.पु.) कैम्प (0.0 मी.) से भिरुआ टोला सड़क (5825 मी.) तक का तटबंध का उ./म. कार्य ₹ 1.90 करोड़ के अनुमानित लागत पर शामिल था। कार्य, एक ऐजेन्सी को ₹ 1.65 करोड़ जो परिमाण विपत्र से 15 प्रतिशत नीचे था, प्रदान किया गया (अक्टूबर 2008) जिसे अप्रैल 2009 तक पूर्ण करना था।

कार्यपालक अभियंता (का.अभि.), बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल (बा.नि.प्र.), दरभंगा के उपरोक्त कार्य से सम्बन्धित अभिलेखों के नमूना जाँच (मई 2012) से ज्ञात हुआ कि तटबंध के उ./म. कार्य चेनेज 0.00 मी. से 5825 मी. के विरुद्ध ऐजेन्सी ने आंशिक रूप से मिट्टी कार्य (75 प्रतिशत) तथा फाइन ड्रेसिंग एवं टर्फिंग कार्य (26 प्रतिशत) चेनेज 0.00 मी. से 1635 मी. और 3120 मी. से 5505 मी. में किया जिसके लिए ऐजेन्सी को छठे एवं अंतिम विपत्र के माध्यम से ₹ 80.66 लाख का भुगतान मार्च 2011 तक किया गया।

आगे यह भी पाया गया कि ऐजेन्सी ने चेनेज 1635 मी. से 3120 मी. तथा 5505 मी. से 5825 मी. में भूमि की अनुपलब्धता के कारण कार्य का क्रियान्वयन नहीं किया। हालांकि यह देखा गया कि प्राकलन में न तो भूमि अधिग्रहण हेतु निधि का प्रावधान था एवं न ही कार्य क्रियान्वयन के पूर्व इसका अधिग्रहण किया गया। कार्य क्रियान्वयन के दौरान भूमि अधिग्रहण के सार्वजनिक विरोध के चलते पटना उच्च न्यायालय (मार्च 2009) में मुकदमा किया गया। यहाँ तक कि उच्च न्यायालय ने मार्च 2010 में मामले के निष्पादन के फैसले में बताया कि प्रमंडल को निविदा प्रक्रिया के पूर्व भूखंडों की पहचान आवश्यक भूमि अधिग्रहण के लिए करना चाहिए तथा वैद्य अधिग्रहण की प्रक्रिया के माध्यम से भूमि अधिग्रहण का निर्देश दिया। बाद में, का.अभि., बा.नि.प्र., दरभंगा ने अधीक्षण अभियंता, बा.नि. अंचल, दरभंगा को भूमि अधिग्रहण के बिना कार्य को रोकने के बारे में सूचित (दिसम्बर 2010) किया। इस प्रकार, कार्य के क्रियान्वयन के पहले उचित योजना तथा भूमि अधिग्रहण के बैगरे अधूरे कार्य पर ₹ 80.66 लाख का व्यय अलाभकारी हुआ।

इसे इंगित (मई 2012) किए जाने पर, का.अभि., बा.नि.प्र., दरभंगा ने बताया कि हलांकि प्राकल्लन में भूमि अधिग्रहण हेतु निधि का कोई प्रावधान नहीं था, भूमि मालिकों के साथ इसके निपटारा की प्रत्याशा में काम शुरू किया गया था। इसके अलावा, सरकार के विशेष सचिव, ज.स.वि. ने बताया (नवंबर 2012) कि कार्यक्रम के अनुसार कार्य का क्रियान्वयन किया गया। हलांकि कार्य के शेष हिस्सों का क्रियान्वयन भूमि अधिग्रहण के पूर्ण हाने तक बंद कर दिया गया। आगे यह भी बताया गया कि 1635 मी. से 3120 मी. के पहुँच में ग्रामीण कार्य विभाग द्वारा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (प्रा.मं.ग्रा.स.यो.) के तहत एक सड़क का निर्माण कराया गया। सड़क का उपरी सतह जो कि उच्चतम बाढ़ स्तर के बराबर था, एक तटबन्ध के रूप में बाढ़ सुरक्षा मापदण्ड के रूप में काम कर रहा था। हलांकि 5505 मी. से 5825 मी. में स्थानीय जनता के विरोध के कारण कार्य पूरा नहीं किया जा सका। इसलिए किया गया व्यय उपयोगी था।

विशेष सचिव का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यह केवल एक तथ्य था कि ग्रामीण कार्य विभाग द्वारा निर्मित प्र.मं.ग्रा.स.यो. सड़क 1635 मी. से 3120 मी. के पहुँच में तटबंध के उद्देश्य से कार्य करेगा, विभाग के बिना भूमि अधिग्रहण किए कार्य को पूर्ण करने की अक्षमता को छुपाने का प्रयास था। इसके अलावा उन्हीं कारणों से कार्य के क्रियान्वयन में 5505 मी. से 5825 मी. के बीच 300 मी. के पूर्ण अंतराल में कार्य का नहीं होना योजना में उल्लेखित शहर की रक्षा करने का उद्देश्य पराजित हुआ तथा किया गया व्यय अलाभकारी हुआ।

इस प्रकार, प्रमंडल द्वार भूमि अधिग्रहण किए बिना कार्य को प्रारम्भ करना बि.लो.नि.ले. सं. में वर्णित मंत्रीमंडल सचिव तथा समन्वय विभाग के संकल्प का घोर उल्लंघन था जिसके कारण ₹ 80.66 लाख का अलाभकारी व्यय के अलावे योजना में परिकल्पित वांछित उद्देश्य की अनुपलब्धि हुई।

5.3 अनियमित/परिहार्य/असमायोजित 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 चूँकि यह कार्यपालक द्वारा प्रभावी अनुश्रवण के अभाव को इंगित करता है। यह, इसके विपरीत, परिहार्य/अनौचित्यपूर्ण व्यय को प्रेरित करता है। ऐसी अनियमितताओं के कुछ मामले नीचे वर्णित हैं:

सामाजिक प्रक्षेत्र

समाज कल्याण विभाग

5.3.1 परिहार्य व्यय

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

राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) ने ग्रामीण आधारभूत संरचना निधि फेज- XII के अंतर्गत 420 गोदाम सह परियोजना कार्यालयों के भवनों एवं 22285 आंगनबाड़ी केन्द्रों के निर्माण हेतु कुल परिव्यय ₹ 466.70 करोड़ के विरुद्ध ₹ 396.70 करोड़ का ऋण स्वीकृत (जनवरी 2007) किया था। राज्य सरकार द्वारा ₹ 70 करोड़ (15 प्रतिशत) का अंशदान दिया जाना था।

इस योजना के अंतर्गत आंगनबाड़ी केंद्रों का निर्माण (दो लाख प्रति ईकाई के दर से) प्राथमिक एवं मध्य विद्यालयों के प्रांगण में किया जाना था एवं गोदाम सह परियोजना

कार्यालय भवनों का निर्माण प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में, जहाँ अतिरिक्त भूमि उपलब्ध हो, अथवा प्रखंड परिसर में किया जाना परिकल्पित था। जिले में आंगनबाड़ी केन्द्रों के निर्माण हेतु भूमि का निर्धारण/चयन जिला समाहर्ता की अध्यक्षता में जिला स्तरीय समन्वय समिति द्वारा की जानी थी। पूरी परियोजना का अनुश्रवण विभाग को स्वयं करना था एवं इसे मार्च 2008 तक पूरा कर लिया जाना था।

समाज कल्याण विभाग, बिहार सरकार के अंतर्गत निदेशालय, समेकित बाल विकास परियोजना के अभिलेखों के नमूना जाँच (अप्रैल 2012) में पाया गया कि विभाग ने मार्च 2008 एवं सितम्बर 2010 में आंगनबाड़ी केन्द्रों एवं गोदाम-सह-परियोजना कार्यालय भवनों के निर्माण हेतु ₹ 150.09³⁰ करोड़ बिहार शिक्षा परियोजना परिषद (बि.शि.प.प.) एवं भवन निर्माण विभाग को निर्गत किया गया था।

पुनः जाँच में पाया गया कि लक्षित आंगनबाड़ी केन्द्रों के निर्माण से संबंधित भूमि को जिला स्तरीय समन्वय समिति द्वारा चिन्हित नहीं किये जाने अथवा विलम्बित चयन तथा दरों के पुनर्निर्धारण के कारण निर्धारित लक्ष्य को घटाकर 3319 (बि.शि.प.प. : 724 एवं भवन निर्माण विभाग: 2595) किया गया था तथा गोदाम-सह-परियोजना कार्यालय भवनों के निर्माण की योजना स्थगित (फरवरी 2010) कर दी गई थी। आंगनबाड़ी केन्द्रों के निर्माण का दर बि.शि.प.प. प्रति इकाई ₹ 4.02 लाख (फरवरी 2010) एवं भवन निर्माण विभाग के लिए क्रमशः ₹ 4.66 लाख पुनर्निर्धारित किया गया (मार्च 2010) था। इस अवधि के दौरान कार्य समाप्ति की तिथि मार्च 2013 पुनर्निर्धारित की गई थी। इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि पुनर्निर्धारित आंगनबाड़ी केन्द्रों के निर्माण का लक्ष्य 3319 (बि.शि.प.प.: 724; भ.नि.वि.: 2595) के विरुद्ध फरवरी 2012 तक मात्र 1274 केन्द्रों (बि.शि.प.प.: 514; भ.नि.वि.: 760) का निर्माण कुल व्यय ₹ 56.07³¹ करोड़ के उपरांत किया जा सका था।

अपने जवाब (सितम्बर 2012) में सचिव द्वारा उक्त योजना में हुए विलम्ब का मुख्य कारण संबंधित/आवश्यक भूमि की अनुपलब्धता/कमी बतायी गयी तथा यह भी कहा गया कि संबंधित जिला समाहर्ता द्वारा जैसे ही आवश्यक भूमि चिह्नित किया गया, उस पर आंगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण पूरा किया गया। सचिव का जवाब संतोषप्रद एवं मान्य नहीं था क्योंकि परियोजना हेतु आवश्यक भूमि की कमी नहीं थी। खासकर उन जिलों में (यथा समस्तीपुर) जहाँ प्राथमिक विद्यालयों के परिसरों में भूमि उपलब्ध नहीं थी, वहाँ समाज कल्याण विभाग द्वारा लिए गये निर्णयों एवं संबंधित जिलाधिकारियों को सूचित करते हुए निर्णयों के अनुसार मध्य विद्यालयों में उपलब्ध भूमि का उपयोग उक्त केन्द्रों के निर्माण हेतु किया जाना था। तथापि इसका अनुपालन न तो जिला स्तरीय समन्वय समिति द्वारा किया गया था न ही विभाग द्वारा स्वयं अनुश्रवण ही किया गया था।

इस प्रकार भूमि की उपलब्धता के बावजूद जिला स्तरीय समन्वय समिति द्वारा भूमि उपलब्ध कराने में विलम्ब, संबंधित जिला समाहर्ताओं द्वारा समुचित पहल में विफल रहने तथा विभाग द्वारा समस्त परियोजना के ससमय निष्पादन की सुनिश्चितता हेतु

30	भवन निर्माण विभाग (मार्च 2008)–	₹ 21.00 करोड़
	भवन निर्माण विभाग (सितम्बर 2010)–	₹ 99.95 करोड़
	बिहार शिक्षा परियोजना परिषद (मार्च 2008)–	₹ 29.14 करोड़
		कुल ₹ 150.09 करोड़

31	बि.शि.प.प.–@ ₹ 4.02 लाख प्रति इकाई की दर से 514 आंगनबाड़ी केन्द्र = ₹ 2066.28 लाख
	भ.नि.वि.–@ ₹ 4.66 लाख प्रति इकाई की दर से 760 आंगनबाड़ी केन्द्र = ₹ 3541.16 लाख
	कुल = ₹ 5607.44 लाख = ₹ 56.07 करोड़

अनुश्रवण के अभाव के कारण मूल प्राक्कलित राशि ₹ 25.48³² करोड़ के विरुद्ध ₹ 56.07 की बढ़ी हुई लागत पर मात्र 1274 आंगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण किया जा सका था, जिसके कारण ₹ 30.59 करोड़ परिहार्य व्यय हुआ एवं उस हद तक सरकार को हानि हुयी। यहाँ तक कि शेष 2045 इकाईयों (3319-1274) के निर्माण पर भी वर्तमान दर के आधार पर ₹ 53.05 करोड़³³ का परिहार्य अधिकाई व्यय की संभावना होता।

ग्रामीण कार्य विभाग

5.3.2 निजी संवेदकों को उपकरण/अग्रिम जुटान के लिए अनियमित भुगतान

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।

केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी), भारत सरकार, ओ.म. दिनांक 8 जून 2006 अन्य बातों के साथ कहता है कि मोबिलाईजेशन/उपकरण के लिए अग्रिम भुगतान चरणों में और आवश्यक उपकरण आदि के कार्य की प्रगति के आधार पर संवेदकों को जारी किया जायेगा। आगे तकनीकी संविदा हेतु संविदा की सामान्य शर्तों के उपबंध 45 (खंड 4) के अनुसार उपकरण मूल्य का 90 प्रतिशत उपकरण अग्रिम के रूप में दिया जा सकता है, बशर्ते कि एजेन्सी/संवेदक द्वारा नए उपकरणों को स्थल पर लाया गया हो। लेकिन संवेदक को चालान तथा दूसरे कागजात अभियंता के समक्ष उपस्थित कर प्रमाणित करना होगा कि अग्रिम भुगतान उसी उद्देश्य के तहत, प्रयोग किया गया है।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाई.) के निष्पादन से संबंधित छः प्रमण्डलों³⁴ के अभिलेखों के जाँच से स्पष्ट हुआ कि 1299.71 कि.मी. (393 सड़कों) के पथ निर्माण का कार्य नवम्बर 2009 से दिसम्बर 2010 के बीच में ₹ 697.58 करोड़ के अनुबंध पर कार्य आठ संवेदकों³⁵ को दिया गया एवं कार्यों के संपादन का नियत समय जनवरी 2011 और जून 2012 के बीच था। अभिलेखों के लेखा परीक्षा जाँच से पता चला कि सी.वी.सी के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में मोबिलाईजेशन अग्रिम के लिये ₹ 31.91 करोड़, आठ संवेदकों को जून 2010 से जून 2011 के बीच एक मुश्त बिना कार्य प्रगति को ध्यान में रखें भुगतान किया गया। जबकि समय पर कार्य पूरा होने की नियत तारीख के दो से 12 महीने के बाद भी केवल 312 कि.मी. सब-बेस (24 प्रतिशत), 90 कि.मी. बेस (7 प्रतिशत) और 31 कि.मी. के सतह (दो प्रतिशत) का कार्य ही पूरा हो पाये थे।

इस प्रकार, कार्य की प्रगति को ध्यान में लिये, बिना ₹ 31.91 करोड़ (परिशिष्ट 5.10) कि मोबिलाईजेशन अग्रिम भुगतान अनियमित एवं संवेदकों को अदेय लाभ भी था।

³² पूर्ण योजनाओं की संख्या (वि.ष.प.प. 514 + भ.नि.:760 = 1274) व्यय जो प्रति इकाई दो लाख प्रति इकाई के दर से किया जाना था: 1274 × 0.02 = ₹ 25.48 करोड़।

³³ बि. शि. प. प. - ₹ (4.02 - 2.00) लाख की दर पर 210 आं. आ. के. = ₹ 424.20 लाख
भा. नि. वि. - ₹ (4.66 - 2.00) लाख की दर पर 1835 आं. बा. के. = ₹ 4881.10 लाख
कुल : ₹ 5305.30 लाख या ₹ 53.05 करोड़

³⁴ ग्रा.का.वि. बेनीपट्टी, भागलपुर, मुजफ्फरपुर, रोसारा, समस्तीपुर और सीतामढ़ी।

³⁵ बी.एस.एस. प्रोजेक्ट्स प्रा.लि., हैदराबाद, एस.पी.आर इन्फ्रास्ट्रक्चर इंडिया लि., हैदराबाद, अरावली इन्फ्रा पावर, नई दिल्ली, शिवा स्वाति कन्स्ट्रक्सन प्रा.लि., हैदराबाद, सिंह कन्स्ट्रक्सन कम्पनी, पंजाब, मे. जे.एस.आर. कन्स्ट्रक्सन प्रा.लि., हैदराबाद, शुभम् कन्स्ट्रक्सन, मुजफ्फरपुर, सिंह कन्स्ट्रक्सन, मुजफ्फरपुर।

इसके अलावे, उपकरण हेतु ₹ 35.42 करोड़ की अग्रिम राशि दिसम्बर 2010 से जुलाई 2011 के बीच सात टेकेदारों को जारी किये गये **परिशिष्ट 5.10**। हमने पाया कि खंड 45 के सामान्य शर्तों के अनुसार कोई भी संवेदक चालान और अन्य दूसरे कागजात जो उपकरण की लागत को दर्शाता हो, नहीं जमा किया था। अभिलेखों में ऐसा कुछ भी नहीं था जो यह दर्शाता हो कि नई उपकरण स्थल पर लाया गया। यह भी पाया गया कि कार्य की समाप्ति तिथि के बाद सीतामढ़ी और बेनीपट्टी के दो संवेदकों³⁶ को उपकरण अग्रिम के लिए ₹ 8.10 करोड़ दिये गये। दूसरे चार प्रमण्डलों में उपकरण अग्रिम के लिये ₹ 25.82 करोड़ चार संवेदकों को कार्य समाप्ति से तीन से आठ माह पहले प्रदान किये गये।

इस प्रकार, अग्रिम भुगतान निर्माण अवधि के अन्त में, या निर्धारित समय के बाद और उपकरण के लागत के समर्थन बिना किसी चालान और अभिलेख के अग्रिम भुगतान अनावश्यक रूप से निजी संवेदकों को अनुचित लाभ पहुँचाया। जवाब में कार्यपालक अभियंता ने बताया (अप्रैल-मई 2012) मोबिलाईजेशन अग्रिम उपकरण के लिये लेखा परीक्षा की दिशा-निर्देश का भविष्य में पालन किया जायेगा।

इस प्रकार, सी.वी.सी की दिशा-निर्देशों और एकरारनामा के सामान्य शर्तों का उल्लंघन के कारण मोबिलाईजेशन अग्रिम का ₹ 31.91 और मशीनरी अग्रिम का ₹ 35.42 करोड़ निजी संवेदकों को प्रदान किया गया।

बिहार सरकार को यह अनुशंसा की जाती है कि सी.वी.सी. के दिशा-निर्देश और एकरारनामा के सामान्य शर्त को पालन करने के लिए आंतरिक नियंत्रण तंत्र स्थापित करनी चाहिये, ताकि क्रियान्वयन प्रमंडल/विभाग संवेदकों को किसी प्रकार के भुगतान/अग्रिम प्रदान करने के पहले सरकार के हितों की रक्षा कर सके।

मामलों को सरकार के पास भेजा गया (जुलाई 2012), उनका जवाब अभी तक अप्राप्त हैं (फरवरी 2013)।

लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग

5.3.3 असमायोजित अग्रिम

स्वजल धारा योजना एवं सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान से संबंधित ₹ 8.20 करोड़ की राशि 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 साथ ही साथ उक्त योजनाओं के लक्ष्य भी प्राप्त नहीं किये जा सके थे।

ग्रामीण पेयजल प्रक्षेत्र में सुधार के उद्देश्य से भारत सरकार (भा.सं.) द्वारा वर्ष 2002 में स्वजल धारा योजना शुरू किया गया। इसका उद्देश्य माँग के प्रति उत्तरदायी रणनीति को अपनाना और तत्पश्चात पंचायती राज संस्थाओं तथा स्थानीय समुदायों के साथ संसाधन का सृजन करने जल आपूर्ति योजनाओं की योजना, क्रियान्वयन, प्रयोग, संधारण एवं उसे विस्थापित करने हेतु उन्हें सुसज्जित करने हेतु समुदाय आधारित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम को संस्थागत किया जाना था। प्रत्येक ग्राम पंचायत (जी.पी.) के लिए एक ग्रामीण जल एवं स्वच्छता समिति रहनी थी। इन समितियों को स्थानीय आवश्यकताओं के अनुसार अपनी योजनाओं को राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन (एस.डब्ल्यू.एस.एम.)/जिला पंचायत (जि.पं.)/जिला जल एवं स्वच्छता समिति (डी.डब्ल्यू.एस.सी.) को सौंपनी थी और उनके अनुमोदन के बाद राशि उन्हें उपलब्ध करानी थी। प्रथम किस्त से किए गए कार्य का विवरण उपयोगिता प्रमाण पत्र के साथ डी.डब्ल्यू.एस.

सी. को प्रस्तुत की जानी थी तत्पश्चात दूसरी किस्त की राशि उपलब्ध करानी थी। वित्त मंत्रालय, भारत सरकार (अगस्त 2006) ने कोई भी दूसरी राशि उपलब्ध कराने पर रोक लगा दिया था जब तक की सभी बकाया उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं कर लिया जाए।

छ: लोक स्वास्थ्य प्रमंडलों³⁷ में स्वजलधारा से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि 2002 से 2012 (**परिशिष्ट 5.11**) के दौरान 742 भी.डब्लू.एस.सी.³⁸ को ₹ 8.61 करोड़ अग्रिम दिया गया था। अनुवर्ती कार्रवाई के बावजूद और यहाँ तक कि जिला जल एवं स्वच्छता समिति, वैशाली, जो उप-विकास आयुक्त द्वारा शासित है, के एफ. आई.आर. दर्ज करने की चेतावनी का भी कोई असर नहीं पड़ा तथा फरवरी 2012 तक भी.डब्लू.एस.सी. के पास ₹ 7.12 करोड़ के की शेष राशि असमायोजित अग्रिम के रूप में पड़ी रही। दोषी भी.डब्लू.एस.सी. पर न एफ.आई.आर. दर्ज किया गया और न ही उनके विरुद्ध कोई कार्रवाई की गयी। सभी कार्यपालक अभियंताओं ने उचित कार्रवाई का आश्वासन दिया हॉलांकि वसूली की संभावना कम थी।

गाँव, जहाँ प्रत्येक घर में शौचालय की सुविधा थी, को सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान (टी. एस.सी.) के तहत निर्मल ग्राम के रूप में घोषित किया जाता था। बाजार एवं समुदायिक स्थानों पर स्वच्छता सुविधाओं के निर्माण, ठोस एवं अवशिष्ट प्रबंधन, पहले से बने स्वच्छता सुविधाओं के रख-रखाव आदि के लिए ऐसे निर्मल ग्राम को पुरस्कार प्रदान किया जाता था।

लोक स्वास्थ्य प्रमंडल, हाजीपुर एवं बेगुसराय के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2008-09 में प्रथम किस्त के रूप में क्रमशः ₹ 1.08 करोड़ और ₹ 0.08 करोड़ सात प्रखण्डों के 21 ग्राम पंचायतों और एक प्रखण्ड प्रमुख एवं दो ग्राम पंचायतों को दिया गया। उपयोगिता प्रमाण-पत्र के साथ अग्रिम के विरुद्ध निष्पादित कार्य का विवरण संबंधित जे.ई./ए.ई. के द्वारा भौतिक सत्यापन के बाद प्रस्तुत किया जाना था। परन्तु दिसम्बर 2011 तक हाजीपुर के दो पंचायतों द्वारा केवल ₹ आठ लाख का उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया गया था (**परिशिष्ट 5.12**)।

इसके अलावा संयुक्त सचिव, पेयजल आपूर्ति मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी किये गये निर्देशों के अनुसार प्रथम किस्त जारी करने से पहले निर्मल ग्राम की वर्तमान स्थिति का मूल्यांकन करना था। प्रथम किस्त के समुचित उपयोग के बाद दूसरा जारी करना था। यद्यपि डी.डब्लू.एस.सी., वैशाली द्वारा प्रथम किस्त जारी करने से पहले कोई भी ऐसा मूल्यांकन नहीं किया गया।

इस प्रकार, ग्राम पंचायत प्रतिनिधियों के उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित करने में उदासीनता के कारण पंचायत प्रतिनिधियों के पास लम्बित कुल अग्रिम ₹ 8.20³⁹ करोड़ का समायोजन नहीं हो सका। यह सरकारी धन के दुर्विनियोजन की सम्भावना के अलावे स्वजल धारा योजना एवं सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान के मुख्य लक्ष्य को प्राप्त नहीं किये जाने को प्रकट करता है।

मामला सरकार को संदर्भित किया गया (जुलाई 2012) इसके उत्तर अप्राप्त थे (फरवरी 2013)।

³⁷ भागलपुर (पूर्व), गया, हाजीपुर, कटिहार, मुजफ्फरपुर और पूर्णिया

³⁸ हाजीपुर (352), गया (2), मुजफ्फरपुर (1), पूर्णिया (377), भागलपुर (पूर्व) (7) और कटिहार (3)

³⁹ ₹ 7.12 करोड़ + ₹ 1.08 करोड़ = ₹ 8.20 करोड़

5.3.4 कार्यकारी एजेन्सी को अदेय सहायता

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

बिहार लोक निर्माण विभागीय संहिता के नियम 207 के अनुसार केवल संविदा की शर्तों के अनुरूप ही संवेदकों को अग्रिम, जिसमें मोबलाईजेशन अग्रिम भी शामिल है, दिये जाने का प्रावधान है। इन अग्रिमों को इनपर अर्जित ब्याज सहित संविदा में उल्लेखित दर के आधार पर संबंधित संवेदक से वसूल किया जाना था।

अभियंता प्रमुख (अ.प्र.) लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग, बिहार सरकार के अभिलेखों की जाँच में (जुलाई 2011) यह पाया गया कि उक्त योजना के सूखा प्रभावित क्षेत्रों में आर्सेनिक, फ्लोराइड तथा लौह अयस्क हेतु जल संशोधन संयंत्र के साथ विभिन्न लघु जल आपूर्ति योजनाओं से संबंधित छः समूहों का कार्य तीन निजी एजेंसियों को अप्रैल 2010 में सौंपा गया जिसके कार्य समाप्ति की तिथि मार्च 2011 एवं सितम्बर 2011 थी। छः विभिन्न प्रमण्डलों को छः समूहों में से प्रत्येक का उपर्युक्त तीन एजेंसियों के साथ संविदा के क्रियान्वयन का कार्य सौंपा गया था (परिशिष्ट 5.13)। इन एजेंसियों के साथ क्रियान्वित संविदा से स्टैंडर्ड बिडिंग डक्यूमेंट के क्लॉज 10 बी. को निरस्त कर दिया गया जिसमें 'संवेदकों को अग्रिम', (मोबलाईजेशन अग्रिम सहित) का उल्लेख था। पुनः यह पाया गया कि एकरारनामा क्रियान्वित होने के पश्चात् संविदा के प्रावधानों के विरुद्ध उक्त एजेंसियों ने मोबलाईजेशन अग्रिम हेतु आग्रह किया था। अभियंता प्रमुख द्वारा अत्यधिक गर्मी एवं सूखाड़ जैसी स्थिति को ध्यान में रखते हुए संभावित लाभार्थियों को जल्द-से-जल्द गहरे नलकूप के माध्यम से स्वच्छ पेयजन उपलब्ध कराने के आधार पर मोबलाईजेशन अग्रिम स्वीकृत करने हेतु अनियमित रूप से अनुशंसा (अप्रैल 2010) की गयी थी।

मोबलाईजेशन अग्रिम का मुख्य उद्देश्य संवेदक द्वारा अपने संसाधनों को गतिशील करते हुए कार्य का ससमय प्रारंभ एवं निष्पादन करना था। तथापि अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि मोबलाईजेशन अग्रिम का अ.प्र. द्वारा अनुशंसित एवं प्रधान सचिव तथा मंत्री द्वारा अप्रैल 2010 में स्वीकृत होने के पश्चात् भी उक्त अग्रिम का प्रथम किस्त ₹ 30.52⁴⁰ करोड़ संबंधित एजेंसियों को पाँच से आठ महीने के विलम्ब से वितरित किया गया था।

उपर्युक्त ल.ज.आ. योजनाओं के कार्यों के क्रियान्वयन से संबंधित 17⁴¹ लोक स्वास्थ्य प्रमण्डलों के अभिलेखों की नमूना जाँच (नवम्बर 2011 से जून 2012) में पाया गया कि उक्त योजना के अंतर्गत विभिन्न समूहों के 1481⁴² योजनाओं, जिनको मार्च से सितम्बर 2011 की अवधि में पूर्ण होना था, के विरुद्ध केवल 150⁴³ लघु जल आपूर्ति योजनाओं का कार्य जून 2012 तक ₹ 55.85 करोड़ व्यय के उपरान्त पूर्ण किया गया था। इस

⁴⁰ पूंज लॉयड - ₹ 11.64 करोड़, प्रतिभा मेंबरेंस - ₹ 7.88 करोड़, और एस.पी.एम.एल. - ₹ 11 करोड़

⁴¹ पी.एच. प्रमण्डलों - पटना पश्चिम, हाजीपुर, गया बेगुसराय, पूर्णिया, मुजफ्फर, पटना पूर्व, सासाराम, औरंगाबाद, बिहारशरीफ, भागलपुर पूर्व, भागलपुर पश्चिम, कटिहार, छपरा, सिवान, आरा, बुक्सर

⁴² पूंज लॉयड- संख्या-453, मेसर्स मेम्बरेंस फिल्टर जे0वी0-संख्या 243, मेसर्स एस.पी.एम.एल. -संख्या 785

⁴³ पूंज लॉयड-संख्या - 57, मेसर्स प्रतीगा मेम्बरेन्स फिल्टर जे.वी.-संख्या 74, मेसर्स एस.पी.एम.एल.-संख्या - 19

प्रकार निर्धारित तिथि (मार्च 2011 एवं सितंबर 2011) से 10 से 16 माह के विलम्ब के उपरान्त भी जुलाई 2012 तक केवल 10 प्रतिशत कार्यों को सम्पन्न किया गया था।

लेखापरीक्षा के क्रम में पुनः यह पाया गया कि नमूना जाँचित प्रमण्डलों द्वारा एजेंसियों को दिये गये ₹ 13.79 करोड़ के मोबलाईजेशन अग्रिम के विरुद्ध जून 2012 तक ₹ 3.46⁴⁴ करोड़ मात्र की संबंधित एजेंसियों से वसूली की गयी थी। पुनः उक्त मोबलाईजेशन अग्रिम पर अर्जित ₹ 2.67 करोड़ के ब्याज के विरुद्ध छः प्रमण्डलों⁴⁵ द्वारा केवल ₹ 23.64 लाख की वसूली की गयी थी जबकि 11 प्रमण्डलों द्वारा एकरारित कार्य का 10 प्रतिशत पूरा नहीं होने के कारण वसूली हेतु किसी प्रकार की कार्रवाई शुरू नहीं की गई थी। पुनः आठ नमूना जाँचित प्रमण्डलों द्वारा मार्च से अक्टूबर 2011 की अवधि में कार्यकारी एजेंसियों को 2.66⁴⁶ करोड़ के मोबलाईजेशन अग्रिम के द्वितीय किस्त का भुगतान, बिना मोबलाईजेशन अग्रिम के प्रथम किस्त के उपयोग को सुनिश्चित किये ही दिया गया था।

उपर्युक्त संदर्भ में संबंधित प्रमण्डलों के कार्यपालक अभियंताओं द्वारा अपने जवाब में बताया गया (नवम्बर 2011 से जून 2012) कि अभियंता प्रमुख (शहरी) के आदेशानुसार एजेंसियों को मोबलाईजेशन अग्रिम दिया गया था एवं उसकी वसूली उनके द्वारा समर्पित चलंत लेखा विपत्रों से की जाएगी। प्रधान सचिव, लो.स्वा.अभि. विभाग द्वारा अपने जवाब (नवम्बर 2012) में यह स्वीकार किया गया कि उक्त कार्य हेतु किये गये निविदा अभिलेखों में क्लॉज 10 बी (II) अनुमान्य नहीं था। तथापि मोबलाईजेशन अग्रिमों की स्वीकृति उक्त संवेदकों द्वारा समान मूल्य के बैंक गारंटी के विरुद्ध दिया गया जो स्टैंडर्ड बिड डक्यूमेंट में उल्लेखित मोबलाईजेशन अग्रिम के प्रावधानों के अनुसार था।

विभागीय उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कार्यकारी एजेंसियों को मोबलाईजेशन अग्रिम की स्वीकृति अनियमित एवं संविदा के प्रावधान के विरुद्ध थी जिसके क्लॉज 10 बी को संविदित पक्ष के साथ आपसी सहमति के आधार पर निरस्त किया गया था। उक्त मोबलाईजेशन अग्रिमों का वितरण संबंधित एजेंसियों को संविदा देने के पाँच से आठ महिनो बाद किया गया था, जो उक्त अग्रिम के मूल उद्देश्य के विपरीत था। इसके साथ-साथ कार्यकारी एजेंसियों को मोबलाईजेशन अग्रिम के प्रथम किस्त का उपयोग अथवा उसकी वसूली को सुनिश्चित किये बगैर अग्रिम की द्वितीय किस्त निर्गत करने के परिणाम स्वरूप ₹ 33.18 करोड़ संबंधित एजेंसियों के पास जमा थे एवं उनको अदेय वित्तीय सहायता दी गई थी।

⁴⁴ पुँज लॉयड—₹ 84.58 लाख, प्रतिभा मेम्बरेंस—₹ 2.21 करोड़ और एस.पी.एम.एल.—₹ 40.06 लाख

⁴⁵ पी.एच.प्रमंडल बेगुसराय, भागलपुर (पूर्व), बिहारशरीफ, बक्सर, गया और साराराम

⁴⁶ एस.पी.एम.एल.— ₹ 1.62 करोड़ पी.एच.प्रमंडल, पटना पूर्व: ₹ 15.39 लाख; औरंगाबाद: ₹ 33 लाख; बिहारशरीफ: ₹ 24.20 लाख; भागलपुर (पूर्व): ₹ 29.33 लाख; भागलपुर (पश्चिम): ₹ 29.33 लाख और आरा: ₹ 30.80 लाख, प्रतिभा मेम्बरेंस—₹ 1.04 करोड़ (पी.एच. प्रमण्डल किषनगंज), ₹ 56.73 लाख और कटिहार: ₹ 47.28 लाख)।

ग्रामीण विकास विभाग

5.3.5 विभागीय कार्यों के लिए अनियमित भुगतान

संहिता के प्रावधानों तथा विभागीय आदेशों का अनुपालन नहीं करने के कारण ₹ 75.95 लाख का अनियमित भुगतान।

बिहार लोक निर्माण लेखा (बि.लो.नि. लेखा) संहिता के नियम 226 के साथ-साथ सतर्कता विभाग के अनुदेशों (1994) के अनुसार माल की आपूर्ति को निविदाएँ/कोटेशन के आमंत्रण के माध्यम से प्राप्त की जानी चाहिए तथा विभागीय कार्यों के संदर्भ में मजदूरों को भुगतान मस्टर रोल के द्वारा की जानी चाहिए। बिहार वित्तीय नियम (बि.वि.नि.) का नियम 257 तथा बिहार लोक निर्माण लेखा (बि.लो.नि. लेखा) का नियम 244 दर्शाता है कि "माप पुस्तिका को एक महत्वपूर्ण रिकॉर्ड के रूप में देखा जाना चाहिए क्योंकि यह सभी मात्राओं के लेखा का आधार होती है चाहे वह कार्य दैनिक मजदूरों द्वारा किया जाए, या मूल्य द्वारा या संविदा द्वारा या प्राप्त हुए माल द्वारा, जिसे गिना या मापा जा सके। कार्य का विवरण स्पष्ट होना चाहिए ताकि उसे आसानी से पहचाना या जाँचा जा सके। पुनः बि.लो.नि. लेखा संहिता के अनुलग्नक 'अ' में राज्य सरकार के निर्णय सं. 22 के अनुसार हस्त रसीद पर भुगतान केवल आपातकालीन कार्यों जैसे बाढ़, तटबंध की गश्ती इत्यादि में किया जा सकता है।

जिला ग्रामीण विकास एजेन्सी, पटना के द्वारा विधान सभा/विधान परिषद् के सदस्यों के अनुशंसाओं पर विभागीय तौर पर 2007-12 के दौरान संचालित की जा रही 42 योजनाओं से संबंधित 210 हस्त रसीदों के परीक्षण में पाया गया कि ₹ 75.95 लाख विभागीय हस्त रसीद के द्वारा खर्च की गयी जिसमें ₹ 42.71 लाख लेबर मेट को ₹ 3.94 लाख माल की दुलाई पर, ₹ 14.30 लाख मंच निर्माण के लिए, ₹ 0.98 लाख माल की खरीद पर, ₹ 5.29 लाख नेमप्लेट के निर्माण पर तथा ₹ 8.74 लाख ट्यूबवेल के ड्रिलिंग पर खर्च किया गया था।

इसके अलावा निम्नलिखित अनियमितताएँ भी पाई गयीं:

- कार्य की प्रकृति और कार्यकारी अवधि, आकलन का स्वीकृति आदेश और लगे हुए श्रमिकों की संख्या के विवरण के साथ मस्टर रोल पर मजदूरों को अदायगी की जानी चाहिए। उक्त जानकारी के अभाव में निष्पादित कार्य और उसके लिए की गई भुगतान की प्रमाणिकता को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।
- जिला ग्रामीण विकास अभिकरण, पटना के तहत विभागीय तौर पर निष्पादित कार्य को न तो माप पुस्तिका में दर्ज किया गया और न ही किसी हस्त रसीद पर संदर्भित पृष्ठ संख्या को दर्ज किया गया।
- सामग्री की आपूर्ति निविदा/कोटेशन आमंत्रित किए बिना किया गया।
- एक ही व्यक्ति को सभी कार्यों जैसे श्रम कार्य (जैसे ट्यूबवेल का छिद्रण), मंच का निर्माण (सामग्रियों की लागत सहित), नेम प्लेट के निर्माण और सामग्रियों की दुलाई के लिए विभिन्न हस्त रसीदों पर भुगतान किया गया।

इस प्रकार संहिता प्रावधानों और विभागीय आदेशों का अनुपालन नहीं करने के कारण ₹ 75.95 लाख का हस्त रसीद पर अनियमित भुगतान किया गया।

इस प्रकार संहिता के प्रावधानों तथा विभागीय आदेशों के कड़ाई से अनुपालन को सुनिश्चित करना विभाग के लिए बहुत प्रासंगिक होगा। विभाग को यह अवश्य सुनिश्चित करना चाहिए कि विभागीय कार्यों के लिए सभी सामग्रियाँ निविदा/कोटेशन

को आमंत्रित कर खरीदी जानी चाहिए और सभी भुगतानों को ठीक से भरे हुए मस्टर रोल पर किया जाना चाहिए।

इस मामले को सरकार को भेजा गया था (जुलाई 2012), उनका जवाब अभी तक (फरवरी 2013) प्राप्त नहीं हुआ है। जबकि, कार्यपालक अभियंता, स्थानीय क्षेत्रीय अभियंत्रण संगठन, पटना ने लेखा प्रेक्षणों को स्वीकार किया (फरवरी 2013)।

स्वास्थ्य विभाग

5.3.6 आठ जिलों में बिना गुणवत्ता परीक्षण के दवाओं का वितरण

राज्य स्वास्थ्य समिति (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 ₹ 25.07 करोड़ की दवाओं की खरीद एवं मरीजों के बीच उनका वितरण।

दवाओं की आपूर्ति के संदर्भ में राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी (एस.एच.एस.) बिहार के दवा-दर अनुबंध के नियम एवं शर्तों के खंड 8.01 के अनुसार, आपूर्तिकर्ता कंपनी को प्रत्येक बैच की आपूर्ति के लिए दवा परीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत करना आवश्यक था। खंड 8.10 के अनुसार प्रत्येक बैच के दवा नमूनों की जाँच संबंधित औषधि निरीक्षक (औ.नि.) के द्वारा की जानी थी। इसी प्रकार जिलों में भंडार के चिकित्सा प्रभारी अधिकारी को दवाओं के नमूने उपलब्ध कराने थे। सभी दवाओं के लिए बैच के अनुसार नमूने औ.नि. के द्वारा औषधि और प्रसाधन सामग्री अधिनियम 1940 और 1945 के नियम की धारा 52 (4) के अनुसार एकत्र किया जाना था। इसके अलावा खंड 8.04 के अनुसार यदि कोई उत्पाद गुणवत्ता परीक्षण में विफल होता है तो असफल बैच को आपूर्तिकर्ता को अपने खर्च पर वापस लेना था।

आठ जिलों में 12 स्वास्थ्य ऑफिसों⁴⁷ के अभिलेखों के नमूना जाँच परीक्षण (फरवरी से जून 2012) में पाया गया कि ₹ 25.07⁴⁸ करोड़ की दवाएँ/औषधि 2009-10 से 2011-12 के अवधि के दौरान 77 स्वास्थ्य संस्थाओं/आपूर्तिकर्ताओं से खरीदी गयी। जबकि किसी भी आपूर्ति कर्ताओं द्वारा दवाओं की आपूर्ति के साथ दवाओं की गुणवत्ता परीक्षण प्रतिवेदन (गु.प.प्र.) प्रस्तुत नहीं किया गया।

जबकि वैसे दवाइयों जिनके साथ गु.प.प्र. संलग्न नहीं था की प्राप्ति/स्वीकृति अपने-आप में अनियमित थी एवं संबंधित अधिकारी औषधि एवं प्रसाधन सामग्री अधिनियम 1940 और 1945 के नियम के प्रावधानों के अन्तर्गत सौंपी गई जिम्मेदारियों को सुनिश्चित करने में विफल रहे।

अधिकांश दवाओं का नमूना औ.नि. के द्वारा नहीं लिया गया। यहाँ तक कि कुछ नमूनों का गु.प.प्र. जो औ.नि. द्वारा एकत्र किया गया था, प्रस्तुत नहीं किया गया। असैनिक

⁴⁷ अ.स.-सह-मु.वि.प. कैमुर (मई 2012), जि.स्वा.स. कैमुर (जून 2012), अ.स.-सह-मु.वि.प. नालन्दा (फरवरी 2012), जि.स्वा.स. समस्तीपुर (जून 2012), लेडी एल्गिन महिला अस्पताल (अप्रैल 2012), अ.स.-सह-मु.वि.प. शेखपुरा (जून 2012), अ.स.-सह-मु.वि.प., सिवान (जुलाई 2012), अ.स.-सह-मु.वि.प. पटना (मई 2012), जि.स्वा.स. वैशाली (अप्रैल 2012), जि.स्वा.स. गया (मार्च 2012), अ.स.-सह-मु.वि.प. गया (मार्च 2012)।

⁴⁸ अ.स.-सह-मु.वि.प. कैमुर- ₹ 5.10 करोड़, जि.स्वा.स. कैमुर- ₹ 0.45 करोड़, अ.स.-सह-मु.वि.प. नालन्दा- ₹ 0.84 करोड़, जि.स्वा.स. समस्तीपुर- ₹ 1.47 करोड़, अ.स.-सह मु.वि.प. समस्तीपुर- ₹ 5.61 करोड़, लेडी एल्गिन महिला अस्पताल गया- ₹ 0.48 करोड़, अ.स.-सह-मु.वि.प. शेखपुरा- ₹ 0.68 करोड़, अ.स.-सह-मु.वि.प. सिवान- ₹ 0.85 करोड़, जी.एच.एस., गया- ₹ 0.87 करोड़, अ.स.-सह-मु.वि.प. पटना- ₹ 5.21 करोड़, जि.स्वा.स. वैशाली- ₹ 1.58 करोड़, अ.स.-सह-मु.वि.प. पटना गया- ₹ 1.93 करोड़

शल्य सह मुख्य चिकित्सा अधिकारी (अ.श.-सह-मु.चि.अ.), छपरा और सिवान से संबंधित दवाओं के अभिलेखों और औषधि निरीक्षक के रिपोर्ट की आगे की जाँच (मई 2012 और फरवरी 2012) से ज्ञात हुआ कि ₹ 5.89⁴⁹ लाख और ₹ 5.70⁵⁰ लाख की दवाईयाँ⁵¹ अवमानक था। इसके बावजूद अ.श.-सह-मु.चि.अ. न तो आपूर्तिकर्ताओं से त्रु.प.प्राप्त किया और न ही आपूर्ति को संबंधित आपूर्तिकर्ताओं को वापस किया।

इससे यह दृष्टिगत होता है, कि सभी संबंधित असैनिक-शल्य-चिकित्सक अपने जवाब में एकमत थे कि या तो गुणवत्ता परीक्षण प्रतिवेदन आपूर्तिकर्ताओं या दवा परीक्षण प्रतिवेदन औ.नि. द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया। असैनिक शल्य चिकित्सक, नालंदा और शेखपुरा ने आगे बताया (फरवरी 2012 और जुलाई 2012) की इस अवधि के दौरान औ.नि. को तैनाती नहीं होने की वजह से दवाओं और औषधियों की गुणवत्ता परीक्षण नहीं हो पाया। अ.श.-सह-मु.चि.अ. छपरा ने कहा कि (जून 2012) संबंधित संस्थाओं के विरुद्ध कार्यवाही कि जा रही थी जबकि अ.श.-सह-मु.चि.अ. सिवान ने कहा कि (फरवरी 2012) प्राथमिकी दर्ज की जाएगी और उसके अनुसार लेखा परीक्षा को सूचित किया जाएगा। जवाब मान्य नहीं थे क्योंकि संबंधित आपूर्तिकर्ताओं द्वारा बिना गु.प्र.प. के इस तरह की स्वीकृति अनियमित थी और जिन मरीजों को इसे दिया जा रहा था उनके जीवन को जोखिम में डालना था।

अतः एस.एच.एस. की दवा-दर-अनुबंध में निर्धारित नियमों और शर्तों का अनुपान नहीं होने के साथ-साथ आंतरिक नियंत्रण-तंत्र की विफलता के कारण बिना गुणवत्ता परीक्षण के ₹ 25.07 करोड़ की दवाओं की खरीद और मरीजों के बीच उनका वितरण किया गया।

मामले को सरकार के पास भेजा गया था (अगस्त 2012), जिसका जवाब अभी तक अप्राप्त है (फरवरी 2013)।

5.3.7 मशीनों एवं उपकरणों का अनुपयोग

₹ 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।

सरकारी स्वीकृत्यादेशों (मार्च 2009) के अनुसार, मशीनों एवं उपकरणों के अनुपयोगित रहने पर संदर्भित इकाई के प्रधान/विभागाध्यक्ष को पृथक रूप से उत्तरदायी होंगे।

तीन सरकारी चिकित्सकीय महाविद्यालयों एवं अस्पतालों⁵² द्वारा क्रयित मशीनों एवं उपकरणों की उपयोगिता संबंधित अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि ₹ 4.41 करोड़ मूल्य के मशीनों/उपकरणों को रोगियों के सेवार्थ उपयोग में नहीं लाया गया था एवं आवश्यक रासायनों/अभिकर्मकों एवं विशेषज्ञ चिकित्सकों की अनुपलब्धता के कारण उन्हें निष्क्रिय रखा गया था। विवरण निम्नवत् हैं:

⁴⁹ अलका रॉल्ड बैंडेज, संख्या-1999 (₹ 1.77 लाख)
अलका बैंडेज थान, संख्या-900 (₹ 2.42, लाख),
ए.एस.वी.एस., संख्या-1000 (₹ 1.70 लाख)

⁵⁰ टट्रासाइकलिन, संख्या-380000 (₹ 3.65 लाख),
जेन्टामाइसीन, संख्या-2000 (₹ 0.71 लाख),
ए.एस.वी.एस., संख्या-1320 (₹ 1.34 लाख) है।

⁵¹ ₹ 25.07 करोड़ में इन दवाओं को शामिल नहीं किया गया

⁵² अनुग्रह नारायण मगध चिकित्सा महाविद्यालय, गया, पटना चिकित्सा महाविद्यालय एवं अस्पताल, पटना एवं श्रीकृष्ण चिकित्सा महाविद्यालय, मुजफ्फरपुर।

- पी.एम.सी.एच. के दो विभागों (नेफ्रोलॉजी एवं क्लिनिकल पैथोलॉजी) में ₹ 3.94 करोड़ मूल्य के नौ प्रकार की 16 मशीनें आवश्यक रासायनों/अभिकर्मकों की अनुपलब्धता के कारण उपयोग में नहीं लाई जा रही थी (परिशिष्ट 5.14)।

जवाब में, अधीक्षक, पी.एम.सी.एच., पटना द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए कहा गया (मई 2012) कि वर्ष 2010-11 में रसायन एवं अभिकर्मक के अधिकतम खुदरा मूल्य (एम.आर.पी.) का निविदित राशि से अधिक होने के कारण क्रय नहीं किया गया एवं वर्ष 2011-12 में रसायन एवं अभिकर्मक के क्रय हेतु विलंबित आदेश दिए गए थे। आगे उन्होंने यह भी बताया कि वर्तमान में सभी मशीनें एवं उपकरण कार्यशील अवस्था में थे। जवाब तथ्यात्मक रूप से गलत था क्योंकि मशीनों का लॉग-बुक प्रदर्शित कर रहा था कि जून 2012 तक वे अव्यवहृत थे।

- इसी प्रकार, श्रीकृष्ण चिकित्सकीय महाविद्यालय अस्पताल (एस.के.एम.सी.एच.), मुजफ्फरपुर में ₹ 14.11 लाख की सूक्ष्मदर्शी मशीन एवं ₹ 5.62 लाख का इंडोस्कोपी कैमरा अक्टूबर 2009 से वरीय/विशेषज्ञ चिकित्सक नहीं होने के कारण अव्यवहृत था। जवाब में अधीक्षक ने लेखा परीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया।

- अनुग्रह नारायण मगध चिकित्सकीय महाविद्यालय (ए.एन.एम.सी.एच.), गया में ₹ 28.08 लाख का पूर्णतः स्वचालित ऑटो एनेलाईजर मशीन, किट्स/रसायनों एवं साफ करने वाले अभिकर्मकों के उपलब्ध नहीं होने के कारण निष्क्रिय पड़े थे। जवाब में प्राचार्य (जनवरी 2012) ने बताया कि अधीक्षक द्वारा जुलाई, 2010 एवं सितम्बर 2012 में क्रय हेतु आपूर्तिकर्ता को आदेश दिया गया था लेकिन आपूर्तिकर्ता ने जनवरी 2013 तक आवश्यक सामग्रियों की आपूर्ति नहीं की थी।

इस प्रकार यह स्पष्ट था कि चिकित्सकीय महाविद्यालयों एवं अस्पतालों में उपलब्ध ₹ 4.41 करोड़ की मशीनों एवं उपकरणों का प्रभावी उपयोग मरीजों को अभीष्ट लाभ प्रदान किए जाने पर नहीं किया गया।

मामले सरकार को संदर्भित किए गए (अगस्त 2012); उनके जवाब प्राप्त नहीं हुए।

आर्थिक प्रक्षेत्र

जल संसाधन विभाग

5.3.8 सरकार को परिहार्य हानि

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।

मंत्री परिषद समन्वय विभाग (गोपनीय शाखा) के संकल्प संख्या 948 दिनांक 16 जुलाई 1986 के अनुसार कार्य से संबंधित प्राक्कलन बनाने के पूर्व समुचित स्थल निरीक्षण एवं सर्वे का कार्य समुचित आवश्यक था।

जल पथ प्रमण्डल उदेरास्थान, जहानाबाद के अभिलेखों की नमूना जाँच (नवम्बर 2011) में पाया गया कि फलगु सब बेसिन में उर्वर भूमि के उपलब्ध होने के बावजूद गंभीर जल संकट से निपटने हेतु जल संसाधन विभाग, बिहार द्वारा उदेरास्थान में फलगु नदी पर एक बराज एवं आनुषांगिक कार्य स्वीकृत (जनवरी 2007) किया गया था। इस बराज के निर्माण हेतु जल पथ प्रमण्डल, जहानाबाद द्वारा एक एजेन्सी⁵³ से ₹ 66.09

⁵³ मसर्स विजेता कंसल्टिंग, राँची

करोड़ के मूल्य का एकरारनामा किया गया जिसके अनुसार कार्य समाप्ति की अवधि 30 माह यानि 30 सितम्बर 2009 तक थी।

पुनः जाँच में पाया गया कि उक्त कार्य के प्रारम्भिक सर्वे हेतु नियुक्त परामर्शी⁵⁴ एजेन्सी के अनुशंसित प्रतिवेदन (अक्टूबर 2006) के आधार पर बराज निर्माण का कार्य पुराने वेयर के 500 मीटर उर्ध्वप्रवाह पर शुरू किया गया था। ये भी पाया गया कि इसका अनुशंसित प्रतिवेदन भौतिक आदर्शपरीक्षण⁵⁵ किए बिना समर्पित किया गया, जो संबंधित परियोजना के सफल संचालन हेतु निर्णय लेने में गैर अभियंत्रणकर्मियों के लिए मुख्य अवयव होता। बाद में ये भी पाया गया कि स्थानीय लोगों द्वारा बराज के निर्माण स्थल के चुनाव पर संदेह व्यक्त करने के कारण संदेह निवारण हेतु विभाग द्वारा एक उच्च स्तरीय समिति (अभियंता प्रमुख की अध्यक्षता में तीन मुख्य अभियंताओं को सम्मिलित करके) गठित (नवम्बर 2007), की गई थी।

उक्त समिति ने बराज निर्माण के मूल स्थल (500 मीटर उर्ध्वप्रवाह) का अनुमोदन इस सुझाव (दिसम्बर 2007) के साथ दिया कि कार्य शुरू करने के पूर्व भौतिक आदर्श परीक्षण कर लिया जाए। बाद में कार्यपालक अभियंता जल पथ प्रमंडल, जहानाबाद के आग्रह (जून 2008) एवं अभियंता प्रमुख जल संसाधन विभाग के पत्र (जनवरी 2009) के आधार पर केन्द्रीय जल एवं ऊर्जा अनुसंधान केन्द्र पुणे द्वारा ₹ 44.06 लाख की लागत से एक हाइड्रोलिक आदर्श अध्ययन किया गया जिसके द्वारा बराज निर्माण का कार्य उदेरस्थान से "200 मीटर उर्ध्वप्रवाह" पर करने की अनुशंसा की गई थी। इस बदले हुए स्थल का चयन का कारण यह था कि उस स्थल पर जल का प्रवाह समान एवं अनुमान्य सीमा तक था। फलतः केन्द्रीय जल एवं ऊर्जा अनुसंधान (के.ज. एवं उ.अनु.) केन्द्र की अनुशंसा के आधार पर संयुक्त सचिव (अभियंत्रण), जल संसाधन विभाग ने मुख्य अभियंता को निर्देश (दिसम्बर 2009) दिया कि रूपांकन संगठन से आवश्यक औपचारिकता पूर्ण करके संबंधित एजेन्सी को कार्यादेश, निर्गत किया जाए।

पुनः यह पाया गया कि मुख्य अभियंता जल संसाधन विभाग ने अपने पुनरीक्षित प्राक्कलन प्रतिवेदन (जुलाई 2010) में कार्य के पुराने स्थल को छोड़ देने एवं उस कार्य पर किये गए व्यय का अपलेखन करने की अनुशंसा की थी। इस प्रकार आवश्यक भौतिक आदर्श परीक्षण किये बगैर पुराने स्थल पर कार्य के निष्पादन पर ₹ 2.99 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया था।

लेखा परीक्षा द्वारा इस विषय को इंगित (नवम्बर 2011) करने पर कार्यपालक अभियंता ज.प.प्र. जहानाबाद, द्वारा बताया गया कि स्थल का परिवर्तन, विभाग द्वारा के.जे. एवं उ.अ. केन्द्र पुणे द्वारा किये गए भौतिक आदर्श परीक्षण की अनुशंसा के आधार पर किया गया था।

जवाब मान्य नहीं था क्योंकि बिना भौतिक आदर्श परीक्षण, समुचित अध्ययन एवं सर्वे किए ही कार्य को आरम्भ के अविवेक पूर्ण निर्णय के कारण सरकार को ₹ 2.99⁵⁶ करोड़ की परिहार्य क्षति हुई।

⁵⁴ नैनो कन्सल्टेंट, राँची

⁵⁵ भौतिक आदर्श परीक्षण – संरचना के सही संचालन को सुनिश्चित करने एवं उससे अधिकतम लाभ प्राप्त करने हेतु रूपांकन के स्तर पर प्रयोग होने वाला एक सामान्य शब्द। यह गैर अभियंत्रण निर्णय लेने वाले कर्मियों को एक "उपयुक्त निरूपण" के चयन के पहले प्रवाह क्षेत्र के मानचित्र की कल्पना करने में मदद देता है।

⁵⁶ मिट्टी एवं पक्कीकरण कार्य— ₹ 2.63 करोड़

निर्माण एवं अन्य विविध कार्य— ₹ 0.36 करोड़

योग— ₹ 2.99 करोड़

मामला सरकार को (जुलाई 2012) भेजा गया था, परन्तु जवाब अप्राप्त था (फरवरी 2013)।

5.4 निरीक्षण/संचालन में विफलता

जनसेवा एवं अंतः संरचना में सुधार तथा विकास, स्वास्थ्य एवं शिक्षा के क्षेत्र में निश्चित उद्देश्यों को प्राप्त करते हुए जन समुदाय के जीवन को उन्नत करने की जिम्मेवारी सरकार की होती है। हॉलांकि लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि समुदाय के लाभ के लिए सरकारी सम्पत्ति के सृजन के लिए जो निधि सरकार द्वारा विमुक्त की गई वह निधि विभिन्न स्तरों पर अनिर्णय, प्रशासकीय निरीक्षण तथा एकताबद्ध कार्रवाई के अभाव में अव्यवहृत/अवरूद्ध रही तथा/या निष्फल/अनुत्पादक साबित हुई। कुछ मामले नीचे वर्णित किए गए हैं:

सामाजिक प्रक्षेत्र

स्वास्थ्य विभाग

5.4.1 राशि की अविवेकपूर्ण निकासी

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।

ग्रामीण स्वास्थ्य सेवाओं (संरचनात्मक एवं अन्य चिकित्सीय सुविधाओं सहित) को भारतीय लोक स्वास्थ्य मानक के अनुरूप करने हेतु बिहार सरकार ने अपने संकल्प (6 दसम्बर 2006) के तहत 1544 अतिरिक्त स्वास्थ्य केन्द्र 7765 स्वास्थ्य उपकेन्द्र के निर्माण का तथा 533 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों को 30 बिस्तर वाले सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों के रूप में उत्क्रमित करने का निर्णय लिया। नये निर्माणों के अतिरिक्त पुराने स्वास्थ्य उपकेन्द्रों के भवनों को भी विभिन्न फेजों में निर्माण करने का निर्णय लिया गया। नये निर्माणों के लिए राशि की उपलब्धता राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन से की जानी थी एवं पुराने स्वास्थ्य उपकेन्द्रों के भवनों का निर्माण (आर.आई.डी.एफ.) नाबार्ड प्रायोजित ग्रामीण संरचना विकास कोष योजना से की जानी थी।

स्वास्थ्य विभाग द्वारा उक्त योजना के क्रियान्वयन के लिए भवन निर्माण विभाग एवं राज्य स्वास्थ्य समिति को चिन्हित किया गया था। बाद की अवधि में दो राजकीय निगमों⁵⁷ यथा बिहार स्वास्थ्य परियोजना विकास निगम (बि.स्वा.प.वि.नि.)/बिहार राज्य भवन निर्माण निगम लिमिटेड (बि.रा.भ.नि.नि.) एवं बिहार स्वास्थ्य सेवायें एवं आधारभूत निगम का भी चयन कार्यकारी एजेन्सियों के रूप में विभागीय संकल्प के अन्तर्गत किये जाने वाले कार्यों के क्रियान्वयन हेतु किया गया था।

⁵⁷ बिहार सरकार ने बिहार स्वास्थ्य परियोजना विकास निगम को सृजित किया (जनवरी 2008) जिसने मार्च 2008 से कार्य करना शुरू किया एवं जिसे मुख्यतः स्वास्थ्य परियोजना के अरौनिक निर्माण का कार्य सौंपा गया। बिहार के सभी विभागों के अरौनिक निर्माण के वृद्धित कार्यक्षेत्र के साथ इस निगम को मई 2010 में बिहार राज्य भवन निर्माण निगम (बि.रा.भ.नि.नि.) में परिवर्तित कर दिया गया। इस दौरान, स्वास्थ्य विभाग द्वारा स्वास्थ्य अंतःसंरचनात्मक इकाईयों के निर्माण तथा दवा, मशीनों एवं उपकरणों के क्रय हेतु एक अन्य निगम बिहार राज्य चिकित्सकीय सेवाएँ एवं अंतः संरचना निगम का सृजन किया गया।

स्वास्थ्य विभाग, राज्य स्वा. समिति बिहार, उपरोक्त निगमों तथा सिविल सर्जन कार्यालय, पटना में उपलब्ध संबंधित अभिलेखों की जाँच (मई से जून 2012) में निम्न लिखित तथ्य पाये गये थे।

विभाग द्वारा 2006-08 की अवधि में ₹ 509.96⁵⁸ करोड़ का अग्रिम सिविल सर्जन पटना को इस निर्देश के साथ दिया गया था कि उनका स्थानांतरण कार्य के क्रियान्वयन हेतु भवन निर्माण विभाग/बिहार स्वास्थ्य परियोजना विकास निगम (बि.स्वा.प.वि.नि.) को कर दिया जाए। बि.स्वा.प.वि.नि. को उक्त राशि अगस्त/सितम्बर 2008 में उपलब्ध करा दी गई थी। इसके अलावा बि.स्वा.प.वि.नि. को राज्य स्वास्थ्य समिति बिहार द्वारा भी 2008-09 में ₹ 31.00 लाख अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र के निर्माण हेतु दिया गया था। इस प्रकार निगम के पास कुल ₹ 510.27 करोड़ (परिशिष्ट 5.15) की राशि संग्रहित निधि के रूप में थी। तथापि उसके द्वारा निधि रहते हुए भी कार्यों के क्रियान्वयन हेतु पहल नहीं की गई थी। तत्पश्चात भवन निर्माण विभाग के निर्देशानुसार बि.स्वा.प.वि.नि. द्वारा ₹ 112.78⁵⁹ करोड़ फरवरी 2009 में राज्य स्वास्थ्य समिति, बिहार को हस्तारित किया गया था। वृहत्तर उद्देश्यों को शामिल करते हुए उक्त निगम का पुनः मई 2010 में नामकरण बिहार राज्य भवन निर्माण निगम लिमिटेड (बि.रा.भ.नि.नि.लि.) किया गया था। बि.रा.भ.नि.नि.लि. द्वारा बीच की अवधि में केवल ₹ 13.68 करोड़ व्यय किया गया एवं शेष ₹ 383.83 की निधि (उपर वर्णित राज्य स्वास्थ्य समिति को स्थानांतरित ₹ 112.78 करोड़ को घटाकर) निगम के बैंक खाते में अव्यवहृत रूप से पड़ा हुआ था। बाद में वित्त विभाग के निर्देशानुसार 31 मार्च 2012 को निगम के द्वारा ₹ 100 करोड़ राजकीय खाते में वापस किया गया जबकि शेष राशि बि.स्वा.प.वि.नि./बि. रा.भ.नि.नि.लि. के पास अव्यवहृत पड़ी रही।

निगम के वर्तमान प्रबंध निदेशक द्वारा उपर्युक्त स्थिति का कारण, तत्कालिक सचिव, भवन निर्माण विभाग का मई 2009 में स्थांतरण एवं निगम के प्रबंध निदेशक सह मुख्य महाप्रबंधक की जून 2009 में सेवा निवृत्ति को बताया, मुचस महाप्रबंधक (उत्तर) तथा महाप्रबंधक (दक्षिण) की नियुक्ति सितम्बर 2011 में की गयी थी तथा मध्यवर्ती अवधि (जुलाई 2009 से सितम्बर 2011) में ₹ एक लाख से ज्यादा राशि स्वीकृत करने वाला सक्षम प्राधिकारी कोई नहीं था।

पुनः विभाग द्वारा 2006-07 से 2009-10 की अवधि में राज्य स्वास्थ्य समिति को ₹ 348.70⁶⁰ करोड़ (बि.स्वा.प.वि.निगम द्वारा फरवरी 2009 में स्थानांतरित किये गये ₹ 112.78 करोड़ सहित) नये निर्माण तथा पुराने केन्द्रों के उत्क्रमण हेतु उपलब्ध कराया गया था। राज्य स्वास्थ्य समिति/भवन निर्माण विभाग के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि मार्च 2012 तक केवल ₹ 25.91 करोड़ का व्यय किया गया था एवं शेष ₹ 322.79 करोड़ रा.स्वा.स./भ.नि.नि. के बैंक खातों में अनुपयोगी रूप में पड़े हुए थे (परिशिष्ट 5.16)। इस प्रकार राज्य स्वास्थ्य समिति के पास ₹ 322.79 करोड़ की बड़ी मात्रा में अनुपयोगी राशि पहले से ही थी। इसके बावजूद, विभाग ने वर्ष 2011-12 में

⁵⁸ वर्ष 2007-08 के दौरान नाबार्ड प्रायोजित आर.आई.डी.एफ. योजनान्तर्गत वर्ष 2006-07 के दौरान 65 सा.स्वा.के. हेतु ₹ 88.79 करोड़, 38 सा.स्वा.के. हेतु ₹ 51.91 करोड़, 98 सा.स्वा.के. हेतु ₹ 199.20 करोड़, 1985 नए स्वा.उप.के. हेतु ₹ 120.09 करोड़, 526 पुराने स्वा.उप.के. हेतु ₹ 49.97 करोड़ = कुल ₹ 509.96 करोड़।

⁵⁹ इस तथ्य की वर्ष 2008-09 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अध्याय-1, पृ.-6 में राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन की निष्पादन लेखा परीक्षा के अंतर्गत टिप्पणी की जा चुकी है तथा इस कड़िका में वर्ष 2011-12 तक उनके अनुपयोगित पड़े रहने के कारण शामिल किया गया है।

⁶⁰ नाबार्ड प्रायोजित आर.आई.डी.एफ. योजना के तहत वर्ष 2008-09 के दौरान 62 सा.स्वा. केन्द्रों हेतु ₹ 118.00 करोड़, फरवरी 2009 में बी.एस.बी.सी.सी.एल द्वारा हस्तांतरित ₹ 112.78 करोड़, वर्ष 2009-10 के दौरान 10 अति.प्रा.स्वा.के. हेतु ₹ 29.30 करोड़ एवं वर्ष 2006-07 से 2008-09 के दौरान 1014 पुराने स्वा.उप.के. हेतु ₹ 88.62 करोड़।

स्वा.उप.के./अति.प्रा.स्वा.के. के निर्माण हेतु रा.स्वा.समिति को ₹ 100 करोड़ प्रदान किया (जनवरी 2012) जबकि व्यय की रपतार के मद्देनजर मार्च 2012 तक उनके उपयोगिता किए जाने की संभावना क्षीण थी। राज्य स्वास्थ्य समिति, द्वारा निधियों के उपयोग का विवरण एवं बैंकों में इतनी बड़ी मात्रा में राशि के अवरुद्ध रखने का कारण लेखापरीक्षा को नहीं बताया गया था।

इस बीच विभाग ने मई 2010 में एक अन्य कम्पनी (बिहार चिकित्सा सेवाएँ एवं अंतः संरचना निगम लिमिटेड) की स्थापना की एवं उसे समान प्रकृति के कार्यों हेतु वर्ष 2010-12 में ₹ 175.12⁶¹ करोड़ की राशि प्रदान की (परिशिष्ट 5.17)। प्रदत्त सम्पूर्ण राशि बैंक खातों में मार्च 2012 तक अप्रयुक्त पड़ी हुई थी।

इस प्रकार, बिना समुचित योजना एवं क्रियान्वयन व्यवस्था के ₹ 921.32 करोड़ (परिशिष्ट 5.17) की अविवेकपूर्ण निकासी किए जाने के कारण अभीष्ट उद्देश्यों हेतु निर्दिष्ट निधियाँ ग्रामीण आबादी को स्वास्थ्य देख-रेख सुविधाएँ प्रदान किए जाने के बदले क्रियान्वयी अभिकरणों के बैंक खातों में घूमती रहीं जो इस तथ्य से भी जाहिर था कि वर्ष 2006-12 की अवधि में मात्र ₹ 39.59 करोड़ की अल्प राशि व्यय की गई थी जिसमें बिहार राज्य भवन निर्माण निगम द्वारा व्ययित ₹ 13.68 करोड़ (जिनका व्यय 186 नये स्वास्थ्य उपकेन्द्रों के निर्माण तथा सात निर्माणाधीन नये अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों पर) एवं भवन निर्माण विभाग द्वारा व्ययित ₹ 25.91 करोड़ की राशि पूर्ण निर्मित (375 स्वास्थ्य उपकेन्द्रों तथा 44 निर्माणाधीन स्वास्थ्य उपकेन्द्रों पर) शामिल थी। उपर्युक्त परिस्थितियों से ऐसा प्रतीत होता है कि राज्य सरकार का स्वास्थ्य सेवाओं को सुलभ बनाने की प्रतिबद्धता कमजोर थी तथा ग्रामीण स्तर तक स्वास्थ्य आधारभूत संरचनाओं के पर्याप्त निर्माण में विफल रही थी।

मामला राज्य सरकार को प्रतिवेदित किए गए थे (जुलाई 2012); उनको उत्तर अप्राप्त था (फरवरी 2013)।

5.4.2 निष्क्रिय उपकरण

राज्य स्वास्थ्य समिति, जिलों में विशेष नवजात शिशु देखभाल इकाईयों (वि.नव.शि.दे.इ.) को द्वारा योजना, समन्वय एवं अनुश्रवण के अभाव के कारण चिह्नित अधिष्ठापित नहीं किया जा सका था एवं उनके 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।

परियोजना मूल्यांकन समिति द्वारा स्वीकृत एवं विशेष नवजात शिशु इकाई हेतु उपकरण क्रय (परिशिष्ट 5.18) की निविदा प्रक्रिया की पूर्णता के पश्चात राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा पाँच निजी अभिकर्ताओं से एकरारनामा (सितम्बर 2009) किया गया था। उपकरणों का क्रय भारत सरकार द्वारा स्वीकृत राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (रा.ग्रा.स्वा.मि.) की राशि से किया जाना था।

एकरारनामा के अनुसार जिला स्वास्थ्य समिति (जि.स्वा.समि.) द्वारा सम्बन्धित अभिकर्ताओं को आवश्यक उपकरणों के आपूर्ति हेतु आदेश दिया जाना था एवं अभिकर्ताओं द्वारा उक्त उपकरणों को निर्धारित अस्पतालों में आपूर्ति कर दी जानी थी। तत्पश्चात संबंधित जिला स्वास्थ्य समिति को अपूर्तिकर्ता को किये जाने वाले भुगतान का 70 प्रतिशत विमुक्त करना था एवं शेष 30 प्रतिशत राशि उपकरणों के सफल

⁶¹ नाबार्ड प्रायोजित आर.आई.डी.एफ. योजना के तहत वर्ष 2010-12 के दौरान 136 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों हेतु ₹ 131.34 करोड़, वर्ष 2011-12 के दौरान 100 अति.प्रा.स्वा.केन्द्रों हेतु ₹ 23.85 करोड़ एवं 128 पुराने स्वा.उप.केन्द्रों हेतु ₹ 19.93 करोड़।

अधिष्ठापन एवं अस्पताल प्रभारी द्वारा इस संबंध में दिये गए प्रमाण पत्र के आधार पर विमुक्त की जानी थी। इस प्रकार आपूर्तिकर्ता को अग्रिम दिए जाने का प्रावधान नहीं था। विशेष नवजात शिशु देखभाल इकाई का अधिष्ठापन इस उद्देश्य हेतु रा.स्वा.स. द्वारा निर्मित अलग भवन में किया जाना था।

पुनः मुख्यमंत्री द्वारा वर्ष 2010 को नवजात शिशु वर्ष घोषित किये जाने के पश्चात रा.स्व.स. ने समग्र नवजात गतिविधियाँ तेज कर दी एवं सभी जिलाधिकारियों-सह-अध्यक्ष, सभी जिला स्वास्थ्य समितियों को, वर्ष 2010 के अन्त तक कम से कम 23 जिलों में विशेष नवजात शिशु देखभाल इकाईयों को परिचालित करने का निर्देश दिया। वि.नव.शि.दे.ई. की प्रति इकाई लागत ₹ 23.77 लाख थी।

सात⁶² जिला स्वास्थ्य समितियों के संबंधित अभिलेखों की लेखा परीक्षा (मार्च से जुलाई 2012) में पाया गया कि आपूर्तिकर्ताओं को उक्त ईकाई के स्थापना हेतु ₹ 1.09 करोड़ का (परिशिष्ट 5.19) आपूर्ति आदेश (नवम्बर 2009 से अगस्त 2011) निर्दिष्ट अस्पतालों में बिना आवश्यक भवनों के निर्माण हेतु पर्याप्त कार्रवाई किए बिना ही दे दिया था। उपर्युक्त आपूर्ति आदेशों के विरुद्ध आपूर्तिकर्ताओं ने उपकरणों की आपूर्ति (दिसम्बर 2009 से अगस्त 2011) की एवं समान अवधि में ₹ 90.57 लाख (परिशिष्ट 5.19) का उन्हें भुगतान कर दिया गया था। पुनः यह पाया गया कि उक्त जिलों में आपूर्ति किये गए उपकरण एक से दो वर्षों की अवधि तक निष्क्रिय पड़े थे। इसके अतिरिक्त निम्नलिखित तथ्य भी पाये गये:

- यद्यपि दो जिलों⁶³ में वि.नव.शि.दे.ई. भवनों का निर्माण (मई 2012) पूर्ण किया जा चुका था परन्तु उपकरणों की या तो स्थापित करने की प्रक्रिया चल रही थी, अथवा उन्हें क्रियाशील नहीं किया गया था।
- चार जिलों⁶⁴ में वि.नव.शि.दे.ई. भवन निर्माणाधीन थे एवं क्रय किये गये उपकरण जिला स्वास्थ्य समितियों के भण्डार में निष्क्रिय पड़े हुए थे। दिलचस्प बात यह थी कि समस्तीपुर एवं गया जिलों में क्रमशः 84 एवं 100 प्रतिशत भुगतान एकरारनामा की शर्तों के घोर उल्लंघन में किया जा चुका था।
- किशनगंज में वि.नव.शि.दे.ई. आंशिक रूप से अधिष्ठापित की जा चुकी थी एवं आपूर्तिकर्ता को 87 प्रतिशत का भुगतान किया जा चुका था।

उपर्युक्त तथ्यों को लेखापरीक्षा द्वारा उठाये जाने पर सभी जिला स्वास्थ्य समितियों के सदस्य सचिव सह सिविल सर्जन द्वारा यह बताया गया (मार्च से जुलाई 2012) कि उपकरणों का क्रय राज्य स्वास्थ्य समिति के निर्देशानुसार किया गया था, भवन निर्माण कार्य प्रगति पर थे एवं उनके पूर्ण होने के पश्चात उपकरणों की अधिष्ठापना कर दी जायेगी।

⁶² समस्तीपुर, नालन्दा, भभुआ, छपड़ा, गया, किशनगंज एवं शेखपुरा।

⁶³ भभुआ एवं नालन्दा।

⁶⁴ छपड़ा, गया, समस्तीपुर एवं शेखपुरा।

उपर्युक्त जवाब स्वयं में इस तथ्य की स्वीकारोक्ति थी कि राज्य स्वास्थ्य समिति द्वारा समुचित समन्वय, अनुश्रवण एवं कार्य योजना का अभाव था। इस प्रकार जिलों में वि. नव.शि.दे.ई. की स्थापना का लक्ष्य पूरा नहीं किया जा सका था। इसके अलावा ₹ 90.57 लाख के क्रय किए गए उपकरण अपने निर्धारित उद्देश्यों के तहत लोगों को वि.नव.शि.दे.ई. सुविधा प्रदान करने के बजाय निष्क्रिय एवं अनुपयोगित पड़े हुए थे।

उपर्युक्त तथ्यों के आलोक में ये आवश्यक होगा कि राज्य स्वास्थ्य समिति भवन निर्माण का लंबित कार्य पूर्ण करे एवं उक्त इकाई हेतु क्रय किए गए उपकरणों का अधिष्ठापन सुनिश्चित करे जिससे कि चिह्नित जिलों में लक्षित आबादी को वि.नव.शि.दे.ई. सुविधाएँ प्रदान किया जा सके।

राज्य सरकार को मामला संदर्भित (जुलाई 2010) किया गया था; उनका जवाब अप्राप्त था (फरवरी 2013)।

प्रीति कुमार सिंह

(पी.के. सिंह)

पटना

दिनांक :

महालेखाकार (लेखापरीक्षा) बिहार, पटना

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक :

विनोद राय

(विनोद राय)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक