

अध्याय – 1

प्रस्तावना

अध्याय-1

प्रस्तावना

1.1 इस अध्याय से संबंधित

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) का यह प्रतिवेदन निष्पादन लेखापरीक्षा के चयनित कार्यक्रमों एवं गतिविधियों पर उठाये गये मामलों और सरकारी विभागों एवं स्वायत्त निकायों के अनुपालन लेखापरीक्षा से संबंधित है।

अनुपालन लेखापरीक्षा, लेखा परीक्षित इकाईयों के व्यय से संबंधित लेन-देनों की जाँच द्वारा यह सुनिश्चित करता है कि भारतीय संविधान के प्रावधानों, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों एवं सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी किये गये विभिन्न आदेशों एवं निर्देशों का अनुपालन हुआ है या नहीं। जबकि, निष्पादन लेखापरीक्षा, में यह जाँच किया जाता है कि कार्यक्रम/गतिविधि/विभाग के उद्देश्यों को मितव्ययिता, कुशलतापूर्वक एवं प्रभावी ढंग से प्राप्त किया गया है अथवा नहीं।

प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्षों को राज्य विधायिका के ध्यान में लाना है। लेखापरीक्षा मानदण्डों में अपेक्षित है कि प्रतिवेदन का विषयात्मक स्तर लेन-देनों की प्रकृति, मात्रा और विशालता के अनुपात में होनी चाहिए। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से यह अपेक्षा की जाती है कि कार्यपालक द्वारा सुधारात्मक उपायों को लागू किया जाएगा और अपने नीति निर्धारण और निर्देशों द्वारा संगठन के वित्तीय प्रबंधन में सुधार लाएगा जो अच्छे प्रशासन में सहायक सिद्ध होगा।

यह अध्याय, लेखापरीक्षा की योजना एवं विस्तार के साथ ही चयनित योजनाओं के क्रियान्वयन, लेन-देन की लेखापरीक्षा के दौरान किया गया महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ और पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुपालन का सारांश भी प्रदत्त करता है। इस प्रतिवेदन के अध्याय-2 में चयनित कार्यक्रम/गतिविधि/विभाग के निष्पादन लेखापरीक्षा में उठाये गये निष्कर्ष सन्निहित है। अध्याय-3 में जिला केन्द्रित लेखापरीक्षा पर हमारे निष्कर्ष सन्निहित है। अध्याय-4 में पशुपालन एवं मत्स्यपालन विभाग के कार्यों के मुख्य नियंत्रक पदाधिकारी आधारित लेखापरीक्षा का मुल्यांकन प्रस्तुत करता है। अध्याय-5 सरकारी विभागों में हुए अनुपालन का लेखापरीक्षा पर प्रेक्षण सन्निहित है।

1.2 लेखा परीक्षितों की रूपरेखा

सचिवों/प्रधान सचिवों द्वारा शीर्षीत, सचिवालय स्तर पर राज्य में 43 विभाग है, जिन्हें निदेशकों/आयुक्तों एवं उनके अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहायता प्राप्त होता है, जिनका लेखापरीक्षा प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड द्वारा किया जाता है। 112 स्वायत्त निकायों का नियंत्रण सरकार के विभिन्न विभागों के अधिन होता है। इसके अतिरिक्त राज्य में 4,706 पंचायती राज्य संस्थाये (पी.आर.आई.) और 39 शहरी स्थानीय निकाये (यू.एल.बी.) हैं।

वर्ष 2011-12 और पूर्व वर्ष में सरकार द्वारा वहित व्यय का तुलनात्मक स्थिति तालिका-1 में दिया गया है।

तालिका-1 चालू वर्षों में राजकोषीय लेन-देन का सार

(₹ करोड़ में)

2010-11	प्राप्तियाँ	2011-12	2010-11	संवित्तरण	2011-12		
अनुभाग-अ: राजस्व					गैर-योजना	योजना	कुल
18781.12	राजस्व प्राप्तियाँ	22419.45	17944.74	राजस्व व्यय	13345.30	7646.28	20991.58
5716.63	कर राजस्व	6953.89	6990.80	सामान्य सेवायें	7399.49	446.07	7845.56
2802.89	गैर कर राजस्व	3038.22	6707.30	सामाजिक सेवायें	3728.14	3558.89	7287.03
6154.35	युनियन का कर/सेवाकर का अंश	7169.93	4246.47	आर्थिक सेवायें	2217.67	3641.32	5858.99
4107.25	भारत सरकार से अनुदान	5257.41	0.17	सहायता अनुदान एवं जमा	--	--	--
अनुभाग-ब: पूँजी							
-	विविध पूँजी प्राप्तियाँ	-	2664.30	पूँजी परिव्यय	47.88	3111.49	3159.37
24.12	ऋण एवं अग्रिम की वसूलियाँ	23.42	307.56	वितरित ऋण एवं अग्रिम	31.21	185.89	217.11
1.39	अंतर्राज्यीय परिशोधन						
2446.51	लोक ऋण प्राप्तियाँ	2671.23	1299.43	लोक ऋण का भुगतान	-	-	1639.01
-	आकस्मिकता निधि का स्थानान्तरण	-	-	आकस्मिकता निधि से व्यय	-	-	-
7721.42	लोक लेखा प्राप्तियाँ	10813.40	7399.85	लोक लेखा संवित्तरण			9727.77
640.91*	प्रारंभिक नगद शेष	(-)0.41	(-)0.41	अन्तर्राज्यीय परिशोधन			75.40
				नगद अंतशेष			116.85
29615.47	कुल	35927.09	29615.47	कुल	13424.40	10943.66	35927.09

स्रोत:- वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 के लिए वित्तीय लेखा

* अर्थोपाय अग्रिम एवं उपभुक्त ओवर ड्राफ्ट के अन्तर्गत शुद्ध लेन-देन को छोड़कर।

1.3 लेखापरीक्षा का प्राधिकार

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा का अधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 और नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्यों, शक्तियाँ

और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 से प्राप्त है¹ नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, (डी.पी.सी.) अधिनियम की परिच्छेद 13¹ के अन्तर्गत झारखण्ड सरकार के विभागों के व्यय की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. द्वारा सम्पादित किया जाता है। सी.ए. जी. 23 स्वायत्त निकायों जो सी.ए. जी (डी.पी.सी.) अधिनियम 1971 के परिच्छेद 19(2)² एवं 20(1)³ के अन्तर्गत लेखापरीक्षित होती हैं, का एक मात्र लेखापरीक्षक है। इसके अतिरिक्त, सी.ए.जी (डी.पी.सी.) अधिनियम के परिच्छेद 14⁴ के अन्तर्गत 89 अन्य स्वायत्त निकायों जिन्हें सरकार द्वारा यथोचित रूप से, निधित किया जाता है, सी.ए.जी. द्वारा लेखापरीक्षा किया जाता है। लेखापरीक्षा के विभिन्न सिद्धान्त एवं पद्धतियाँ सी.ए.जी द्वारा निर्गत लेखापरीक्षा एवं लेखों 2007 के विनियमनों में विहित है।

1.4 लेखापरीक्षा की योजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया सरकारी विभागों द्वारा किये गये खर्चों क्रियाकलापों की गहनता/जटिलता सौंपे गये वित्तीय शक्तियों और पूरा आंतरिक नियंत्रण एवं अंशधारकों से संबंधित जोखिम के आकलन के आधार पर प्रारम्भ की जाती है। इस जाँच में पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा निष्कर्षों का भी ध्यान रखा जाता है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा के बारंबारता एवं विस्तार का निर्णय किया जाता है।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा के पूर्णता के पश्चात् लेखापरीक्षा के निष्कर्षों का निरीक्षण प्रतिवेदन को विभागों के प्रधान को निर्गत किया जाता है। विभागों से निरीक्षण प्रतिवेदन के प्राप्ति के एक माह के अन्दर लेखापरीक्षा निष्कर्षों का उत्तर प्रस्तुत करने हेतु अनुरोध किया जाता है। जब भी उत्तर प्राप्त होता है, या तो लेखापरीक्षा निष्कर्षों का निपटारा हो जाता है या अनुपालन के लिए आगे की कार्रवाई करने का परामर्श दिया जाता है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में

¹ (i) राज्य के संचित निधि से सभी लेन-देन, (ii) आकस्मिकता निधि एवं लोक लेखा से संबंधित सभी लेन-देन और (iii) सभी व्यापारिक, निर्माण, लाभ एवं हानि लेखा, तुलन पत्र एवं अन्य सहायक खातों की लेखापरीक्षा।

² सम्बद्ध विधायिका के प्रावधानों के अनुपालन में राज्य विधायिका द्वारा बनाये गये नियम के अन्तर्गत या द्वारा स्थापित निगमों (कम्पनी नहीं) के लेखों की लेखापरीक्षा।

³ कैग एवं सरकार के मध्य सहमत वैसे उपबंधों एवं शर्तों पर, राज्यपाल के अनुरोध पर किसी निकाय या प्राधिकार के लेखों का लेखापरीक्षा।

⁴ राज्य सरकार के संचित निधि से अनुदान एवं ऋणों द्वारा यथोचित पूंजीगत निकाय/प्राधिकार के सभी प्राप्तियों एवं व्यय का लेखापरीक्षा और (ii) किसी निकाय या प्राधिकार के सभी प्राप्तियों एवं व्यय जहाँ राज्य के संचित निधि से अनुदान या ऋण वैसे निकाय या प्राधिकार को जो वित्तीय वर्ष में ₹ एक करोड़ से कम नहीं हो ।

उठाये गये महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित करने की प्रक्रिया की जाती है, जिसे 6 सप्ताह के अन्तर्गत जवाब देने हेतु प्रशासनिक विभागों/सरकार को अग्रसारित किया जाता है। उत्तर के अप्राप्त या विभागों/सरकार के द्वारा दिये गये उत्तर के संतोष जनक नहीं होने के मामले में प्रारूप कंडिका को प्रतिवेदन में सम्मिलित किया जाता है और अंततः जिसे भारतीय संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है ताकि जिसे राज्य विधायिका के पटल पर प्रस्तुत किया जा सके।

2011-12 के दौरान, सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) प्रक्षेत्रों के 527 इकाईयों का लेखापरीक्षा एवं विभिन्न विभागों के छः निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षा एवं लेखापरीक्षा के लिए 5,053 पार्टी दिवसों का उपयोग कर सम्पादन किया गया। लेखापरीक्षा योजना में उन इकाईयों⁵/प्रविष्टियों को लिया गया जो हमारे निर्धारण के अनुसार महत्वपूर्ण जोखिम से भरे थे।

1.5 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने निष्पादन लेखापरीक्षा, जिला केन्द्रित लेखापरीक्षा, मुख्य नियंत्री पदाधिकारी आधारित लेखापरीक्षा के द्वारा कार्यक्रमों/कार्यकलापों में अनेकों महत्वपूर्ण कमियों को प्रतिवेदित किया है, जो कार्यक्रमों की सफलता और विभागों के कार्यकलापों को प्रभावित किया। उसी प्रकार सरकारी विभागों/संगठनों के अन्तर्गत अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान पाये गये कमियों को भी प्रतिवेदित किया गया।

1.5.1 निष्पादन लेखापरीक्षा

1.5.1.1 मेसो क्षेत्र में आदिवासी कल्याण कार्यक्रम

आदिवासियों के सामाजिक आर्थिक उत्थान एवं बचाव के लिए, "जनजातीय उपयोजना (टी.एस.पी.) से विशेष केंद्रीय सहायता" (वि.के.स.), केंद्रीय योजना को 15 समेकित जनजातीय विकास परियोजनाओं (स.ज.वि.प.) में बाँटा गया था जो 13 जिलों को पुरी तरह एवं दो जिलों का आंशिक रूप से आच्छादित किया जिसे स्थानीय स्तर पर "मेसो क्षेत्र" के नाम से जाना जाता है। निष्पादन लेखापरीक्षा के अन्तर्गत निम्न बातें देखी गयीं:

⁵ आर्थिक (नन-पी.एस.यू.) और सामान्य क्षेत्रों:87,सामाजिक क्षेत्र: 440

- फरवरी 2009 में राज्य सरकार ने जिला स्तर पर विस्तृत योजना बनाने एवं टी.एस.पी. के समेकन के लिये स.ज.वि.प. को समेकित जनजातीय विकास अभिकरण (स.ज.वि.अ.) में प्रभावी एवं पुनर्गठित करने का निर्णय लिया। स.ज.वि.अ फरवरी 2011 में निबंधित हो पाया और प्रस्तावित पुनर्गठन दिसंबर 2012 तक पूर्ण नहीं हो पाया। फलस्वरूप, मेसो क्षेत्र के परिप्रेक्ष्य योजना तैयार नहीं हुई।
- भारत सरकार “टी.एस.पी. के लिये वि.के.स.” एवं संविधान की धारा 275 (i) के अधीन अनुदान के लिये 100 प्रतिशत वित्तीय सहायता मुहैया कराती है। 2007-12 के दौरान भारत सरकार ने ₹ 559 करोड़ निर्गत किये जिसके विरुद्ध ₹ 557 करोड़, जनजातीय कल्याण आयुक्त (ज.क.आ.) को वितरित किये गये। हमने देखा कि स.ज.वि.अ. एवं कार्यान्वयन अभिकरणों में निधि के अंतिम उपयोग सुनिश्चित किये बिना ही भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण पत्र (उ.प्र.प.) भेज दिये गये जो कि ज.क.आ, नमूना स.ज.वि.अ. एवं कार्यान्वयन अभिकरणों के पास बड़ी राशि अव्यवहृत पड़े रहने से परिलक्षित होती है।
- 2011-12 के दौरान संक्षिप्त आकस्मिक बिलों पर की गई निकासी के विरुद्ध विस्तृत आकस्मिक बिल नहीं जमा किये जाने के कारण ₹ 19.47 करोड़ की केन्द्रीय निधि की निकासी नहीं की जा सकी, जनजातीय कल्याण आयुक्त (ज.क.आ.) ने वैयक्तिक लेजर खाते में जमा करने हेतु ₹ 91.81 करोड़ की केन्द्रीय निधि की निकासी (मार्च 2012) की थी।
- चयनित स.ज.वि.अ. में, प्राटो टाईप योजनाओं के अन्तर्गत 181 स्वीकृत योजनाओं में से 167 योजनायें (92 प्रतिशत) अपूर्ण थीं।
- विभिन्न वर्गों के स्वीकृत 90 पदों के विरुद्ध 45 व्यक्ति (50 प्रतिशत) कार्यरत (जुलाई 2012 को) थे। फरवरी 2009 से स.ज.वि.अ. के निर्माण के समय से ही अपर परियोजना निदेशक और सहायक परियोजना प्रबंधक के पद रिक्त थे।
- राज्य स्तर पर विभाग में अनुश्रवण एवं मुल्यांकन कोषांग कार्यरत नहीं था, हालांकि इसका पुनर्गठन फरवरी 2011 में किया गया था।

(कंडिका 2.1)

1.5.1.2 जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा

भारत सरकार ने 3 दिसंबर 2005 को शहरों के विकास के लिए एक अनुकूल वातावरण प्रदान करने के उद्देश्य से जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (जे.एन.एन.यू.आर.एम.) लागू किया, जिसे सात साल (2005-12) की अवधि में पूर्ण किया जाना था।

जे.एन.एन.यू.आर.एम. पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा किया गया और निम्नलिखित अवलोकन किया गया:

- राज्य सरकार/यूएलबी द्वारा भारत सरकार के साथ हस्ताक्षरित त्रिपक्षीय समझौता ज्ञापन (एम.ओ.ए.) के अनुसार कुल 31 सुधारों में से केवल 22 को पूर्णतः लागू किया जा सका, जबकि सात सुधार आंशिक रूप से लागू किए गए थे तथा दो सुधारों को लागू किया जाना बाकी था। सुधार के अकार्यान्वयन/आंशिक कार्यान्वयन के कारण भारत सरकार ने ₹ 39.39 करोड़ का अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (अ.के.स.) निर्गत नहीं किया।
- जे.एन.एन.यू.आर.एम. परियोजना के अन्तर्गत ₹ 589.20 करोड़ की उपलब्ध धनराशि के विरुद्ध केवल ₹ 326.51 करोड़ (55.42 प्रतिशत) का उपयोग किया जा सका।
- राँची जल आपूर्ति परियोजना के अंतर्गत बी.ओ.क्यू. में दर्शायी गई 900 मिमी व्यास के पाइप की आवश्यकता से अधिक की आपूर्ति/खरीद के कारण संवेदक को ₹ 8.21 करोड़ का अतिरिक्त/अनाधिकृत भुगतान किया गया।
- गुमला में आईएचएसडीपी के अंतर्गत नकली चालानों के माध्यम से पथ प्रकाश सामग्री की खरीद में ₹ 22.48 लाख का गबन किया गया।

(कंडिका 2.2)

1.5.1.3 त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई.बी.पी.) के अन्तर्गत झारखण्ड में सिंचाई संभाव्य का सृजन

त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई.बी.पी.) के अन्तर्गत झारखण्ड में सिंचाई संभाव्य का सृजन के लेखापरीक्षा में निम्न उद्घटित हुआ:

- पूर्व से चले आ रहे सिंचाई योजनाओं को त्वरित रूप से पूरा करने के लक्षित उद्देश्य में कार्यक्रम के असफल रहने के फलस्वरूप किसानों को सिंचाई सुविधा से वंचित रहना पड़ा जबकि इन योजनाओं को शुरू हुए पाँच से 12 वर्ष बीत चुके थे।

- सरकार द्वारा 1.20 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता के विरुद्ध, सिर्फ 0.45 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता मार्च 2012 तक सृजित हो सका।
- भूमि अधिग्रहण एवं आवश्यक सर्वे के कार्य प्रगति में विलम्ब के कारण वृहद एवं मध्यम सिंचाई परियोजनाओं पर विपरीत प्रभाव पड़ा। निविदा प्रक्रिया के विलम्ब एवं कार्य की मंद गति के कारण लघु सिंचाई योजनाओं की प्रगति भी बाधित हुई।
- नमूना जाँचित प्रमण्डलों ने 33 प्रतिशत आंवटित राशि का उपयोग नहीं कर सका। पूर्ण हो चुके मध्यम सिंचाई योजनाओं के रख-रखाव नहीं होने और लघु सिंचाई परियोजनाओं में माइक्रोलिफ्ट्स स्थापित नहीं होने के कारण ए.आई.बी.पी के परियोजनाओं के अन्तर्गत सृजित सिंचाई क्षमताओं का भी पुरी तरह उपयोग नहीं हो पा रहा था ।
- योजनाओं का अनुश्रवण प्रभावोत्पादक नहीं था।

(कंडिका 2.3)

1.5.1.4 पंचायत भवनों का निर्माण

पंचायत भवनों के निर्माण के लेखापरीक्षा से निम्नलिखित कमियाँ पाई गई: जून 2012 तक 4,423 पंचायत भवन (पं.भ.) के विरुद्ध, 2,694 (पं.भ.) का निर्माण पूर्ण नहीं किया गया/शुरू नहीं किया गया। विभिन्न स्तरों पर अप्रभावोत्पादक योजना, वित्तीय अव्यवस्था और नियमित पर्यवेक्षण की कमी के दृष्टान्तों को पाया गया। इसके अलावे, कुछ पं.भ. यद्यपि पूर्ण हो चुके थे किन्तु न तो हस्तांतरित किये गए और न उस उद्देश्य के लिए प्रयुक्त हुए जिसके लिए निर्माण किया गया था। अतः सभी ग्राम पंचायतों में सुविधा केन्द्रों के रूप में पंचायत भवनों को स्थानीय निकायों को उपलब्ध कराने का उद्देश्य अप्राप्त रह गया।

(कंडिका 2.4)

1.5.2 पलामू का जिला केन्द्रित लेखापरीक्षा

पलामू का जिला केन्द्रित लेखापरीक्षा, जिले में वित्तीय मामलों में एवं महत्वपूर्ण सामाजिक-आर्थिक विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की स्थिति को मुख्य रूप से उजागर करती है। प्रतिवेदन में संपूर्ण ग्राम स्वरोजगार योजना (एस.जी.एस.वाई.), इंदिरा आवास योजना (आई.ए.वाई.), सर्व शिक्षा अभियान (एस.एस.ए.), मध्याह्न भोजन (एम.डी.एम.) कार्यक्रम, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य अभियान (एन.आर.एच.एम.), समेकित बाल विकास सेवा (आई.सी.डी.एस.)

आपदा प्रबंधन, पेयजल एवं स्वच्छता, राज्य सड़क और पुलिस आधुनिकीकरण जैसी योजनाओं को सन्निहित कर तैयार की गई है। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे विमर्शित हैं:

- किसी खास समय में सम्पूर्ण प्रक्षेत्रवार जिला में निधि का प्रवाह को दर्शाने की कोई प्रणाली प्रचलन में नहीं थी। जिला योजना समिति की बैठक सिर्फ एक ही बार हुई और इसकी कार्यप्रणाली दिखावटी एवं अपूर्ण रही। जिले का पंचवर्षीय विस्तृत योजना एवं वार्षिक कार्य योजना भी नहीं तैयार किया गया। अधिनियम के अंतर्गत निधि, कार्य एवं कार्यान्वयन का हस्तांतरण पंचायती राज इकाई (पी.आर.आई.) को भी नहीं किया गया (दिसम्बर 2012)।
- एस.एस.ए. के अस्तित्व के बावजूद काफी संख्या में बच्चे स्कूल में नामांकित नहीं थे और छात्र-शिक्षक का अनुपात (पी.टी.आर.) निर्धारित मापदण्ड से नीचे था।
- एम.डी.एम. योजना के क्रियान्वयन के क्रम में 1974.79 एम.टी. चावल जिसका मूल्य ₹ 4.12 करोड़ था विद्यालयों के भण्डार पंजी में नहीं लिया गया जब की उसे एस.एफ.सी. गोदामों से निर्गत दिखाया गया था। एम.डी.एम. के अंतर्गत चावल की दूसरी योजनाओं में विचलन एवं कुकिंग फंड का दुरुपयोग भी पाया गया।
- एन.आर.एच.एम. के क्रियान्वयन के बाद भी जिला, प्रखण्ड एवं गाँव स्तर के स्वास्थ्य केन्द्रों की संख्या एन.आर.एच.एम. मानक की तुलना में कम पाया गया। स्वास्थ्य केन्द्रों में स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं के लिए मूलभूत संरचना सुविधाएं अनुपयुक्त थी। 2009-12 के दौरान कुल पंजीकृत गर्भवती महिलाओं में संस्थागत प्रसव सिर्फ 40 प्रतिशत पंजीकृत महिलाओं का ही हो पाया।
- आई.सी.डी एस. के अन्तर्गत अनुपूरक पोषण कार्यक्रम (एस.एन.पी) में लागू ज्यादातर आंगनबाडी केन्द्रों में शौचालय, पेयजल इत्यादि की मूलभूत सुविधा नहीं थी।
- पेयजल एवं स्वच्छता प्रमंडल में 75 हजार आबादी के लिए दो पाईप जलापूर्ति योजना बीच में ही रोक दी गई जिसके फलस्वरूप पाईप के खरीद में खर्च किये गए ₹ 19.17 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। फ्लोराइड निस्तरण यंत्र के अक्रियाशील रहने के कारण उस पर हुए ₹ 7.01 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

- राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना के अंतर्गत 1,457 लक्षित गाँवों के विरुद्ध सिर्फ 668 गाँवों का विद्युतीकरण किया गया।
- पलामू जिला के पुलिस बल में पुराने एवं अप्रचलित हथियारों को चरणबद्ध तरीके से बाहर नहीं किया गया।

(कंडिका 3.1)

1.5.3 पशुपालन एवं मत्स्यपालन विभाग का कार्यकलाप

पशुपालन एवं मत्स्यपालन विभाग, झारखण्ड सरकार पशुओं के उपचार, टीकाकरण, बन्ध्याकरण, कृत्रिम गर्भाधान के साथ-साथ राज्य में दूध, मांस, अण्डा एवं ऊन के उत्पादन में वृद्धि सुनिश्चित करने हेतु उत्तरदायी है। पशुपालन एवं मत्स्यपालन विभाग एवं गव्य विकास निदेशालय का मुख्य नियंत्रि पदाधिकारी आधारित लेखापरीक्षा में निम्नलिखित निष्कर्ष उद्घटित हुआ:

- नेशनल कमीशन ऑन एग्रीकल्चर के प्रावधान के तहत राज्य में आवश्यक 1,756 पशु अस्पतालों के विरुद्ध केवल 451 अस्पताल थे। पशु अस्पतालों/चिकित्सालयों में पर्याप्त संरचनाएँ नहीं थीं। इसके अलावे पशु चिकित्सकों की कमी (32 प्रतिशत) थी।
- राशि के आवंटन में विलंब के कारण योजना मद में राशि की भारी बचत हुई और मार्च के महीने में व्यय का वेग हुआ।
- बकरा विकास योजना के तहत सरकार ने बकरा शेड के निर्माण एवं बकरा खरीद को समक्रमित नहीं किया। बकरा खरीद हेतु निधि को विचलित किया गया।
- दुधारू मवेशी वितरण कार्यक्रम के तहत 2007-11 के दौरान नमूना जाँचित जिलों में गायों के कम क्रय किये जाने के कारण 3,670 इकाईयाँ के विरुद्ध केवल 2,611 इकाईयाँ (71 प्रतिशत) ही स्थापित हुईं।
- नेशनल डेयरी डेवलपमेंट बोर्ड (एन.डी.डी.बी.) द्वारा प्रबंधित (एक एम.ओ.यू. के अन्तर्गत) झारखण्ड डेयरी प्रोजेक्ट (जे.डी.पी.) 2008-12 की अवधि में ₹ 11.10 करोड़ व्यय करने के पश्चात् कुल 12 में से 3 जिला ही दूध प्रापण एवं संसाधन हेतु आच्छादित कर सका।

(कंडिका 4.1)

1.5.4 अनुपालन लेखापरीक्षा

1.5.4.1 नियमों का अनुपालन नहीं

सुदृढ़ वित्तीय प्रबंधन एवं वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा निर्गत वित्तीय नियमों, विनियमों और आदेशों के तहत व्यय किया जाता हो। यह न तो केवल अनियमितताएं, दुर्विनियोग एवं धोखेबाजी को रोकता है वरन् अच्छे वित्तीय अनुशासन के संधारण में भी मदद करता है। इस प्रतिवेदन में नियमों के अनुपालन न होने से संबंधित ₹ 55.20 करोड़ के उदाहरण समाहित हैं। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न प्रकार हैं:

- सरकारी आदेश के खिलाफ सड़क निर्माण के लिए कार्य संपादन हेतु अतिरिक्त समय दिए जाने के कारण अनुबंध में मूल्य समायोजन का क्लॉज शामिल करना पड़ा जिसके फलस्वरूप ₹ 6.25 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

(कंडिका 5.1.1)

- संवेदक के निविदा आमंत्रण सूचना के शर्तों के अधीन किए गए करार जिसमें मूल्यवृद्धि एवं मोबिलाइजेशन अग्रिम अनुमान्य नहीं था के विरुद्ध विभाग ने ₹ 47.53 करोड़ रुपये मूल्य का कार्य जिसमें मूल्यवृद्धि एवं मोबिलाइजेशन अग्रिम सन्निहित था का कार्य कराया। यह सभी निविदादाताओं को समान अवसर प्रदान करने का सरकार के आदेश का उल्लंघन था।

(कंडिका 5.1.2)

- अस्थाई-अग्रिम प्रदान करने एवं उनके समायोजन में संहिता के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 48.34 लाख के सरकारी धन की वसूली न होना।

(कंडिका 5.1.3)

- हकदार सीमा से अधिक मकान किराया भत्ता की स्वीकृति के कारण ₹ 23.18 लाख परिवहन भत्ता के साथ कुल ₹ 70.87 लाख रुपये का अग्राह्य भुगतान।

(कंडिका 5.1.4)

1.5.4.2 औचित्य/बिना तर्कसंगत व्यय के विरुद्ध लेखापरीक्षा

लोक निधि से होने वाले व्यय का प्राधिकार लोक व्यय के औचित्य एवं दक्षता के सिद्धांत से मार्गदर्शित किया जाना है। प्राधिकारियों, जिनमें व्यय करने की शक्ति निहित है से आशा की जाती है कि व्यय करते समय वे वैसा ही सतर्कता बरतें जैसा कि सामान्य ज्ञान रखने वाला व्यक्ति स्वयं के पैसे को खर्च करते समय बरतता है तथा उन्हें प्रत्येक कदम पर वित्तीय आदेश व सशक्त मितव्ययिता को लागू करना चाहिए। लेखापरीक्षा में औचित्यहीन और अतिरिक्त व्यय के ₹ 10.47 करोड़ के दृष्टांतों का पता चला, जिसमें से कुछ निम्नवत हैं:

- संविदा के नियम एवं शर्तों में सरकार के निर्देशों को सम्मिलित नहीं किये जाने के कारण ठेकेदार को ₹ 6.77 करोड़ की राशि का अदेय भुगतान द्वारा अनुचित वित्तीय लाभ प्रदान किया गया ।

(कंडिका 5.2.1)

- भैरवा और केसो जलाशय योजनाओं के बचे हुए कार्यों के संरचना और आलेख हेतु भुगतान में उच्चतर अधिकारी के आदेशों तथा अनुबंध के प्रावधानों का पालन नहीं करने के फलस्वरूप ठेकेदार को ₹ 1.08 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ प्रदान किया गया।

(कंडिका 5.2.2)

- पहुँच पथ के लिए भूमि अधिग्रहण किए बिना कार्य प्रारंभ करने के कारण उच्च स्तरीय पुल के निर्माण पर ₹ 1.02 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया।

(कंडिका 5.2.3)

- कार्यपालक अभियंता द्वारा समय पर कार्रवाई करने में विफल रहने के कारण ₹ 1.34 करोड़ का निष्फल व्यय के अलावे ₹ 25.50 लाख की परिनिर्धारित क्षति की वसूली नहीं हुई ।

(कंडिका 5.2.4)

1.5.4.3 दृष्टिचूक/शासन की विफलता

सरकार को लोगों की जीवन की गुणवत्ता में सुधार लाने का दायित्व है जिसके लिए यह स्वास्थ्य, शिक्षा, विकास और बुनियादी संरचना के उन्नयन और जनसेवा आदि के क्षेत्र में निश्चित लक्ष्यों की पूर्ति के तहत कार्य करती है। यद्यपि, लेखापरीक्षा में उदाहरण पाये गये, जहाँ सरकार द्वारा सामुदायिक

लाभ हेतु लोक संपदा की सृष्टि हेतु विमुक्त की गयी ₹ 15.76 करोड़ की राशि विभिन्न स्तरों पर निर्णय लेने में असमर्थता एवं योजनाबद्ध तरीके का आभाव, प्रशासनिक दृष्टिचूक का अभाव, के कारण अनुपयोगित/अवरोधित और/या निष्फलसिद्ध/अ-उत्पादक रही। वैसे मामलों को नीचे विमर्शित किया गया है:

- लागत हिस्सेदारी के आधार पर प्रस्तावित पार पथ के प्राक्कलन के अनुमान्यता/स्वीकार्यता के बिना संहिता प्रावधानों/सरकारी आदेश के विरोध में दक्षिण पूर्वी रेलवे को अग्रिम दिया गया, फलस्वरूप सरकारी राशि ₹ 7.37 करोड़ का अवरोध हुआ तथा ₹ 2.30 करोड़ के सूद की हानि हुई।

(कंडिका 5.3.1)

- आपदा की स्थिति में बेली पुल के अधिष्ठापन एवं संयोजन हेतु तैयारी एवं योजना के अभाव में विभाग ₹ 6.09 करोड़ व्यय करने के बावजूद बेली पुल के द्वारा यातायात सम्बद्धता उपलब्ध कराने में असफल रहा।

(कंडिका 5.3.2)

1.5.4.4 सतत् एवं व्यापक होने वाली अनियमितताएं

एक अनियमितता को लगातार कहा जाता है जब वह निरंतर प्रत्येक वर्ष होता है। यह बारंबार हो जाता है जब यह पूरे प्रणाली में व्याप्त हो जाता है। पूर्व के लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने के बावजूद अनियमितताओं का पुनः होना कार्यपालिका के पक्ष में न केवल अगंभीरता को दर्शाता है बल्कि प्रभावी अनुश्रवण की कमी को भी दर्शाता है। बदले में यह नियम/विनियम का जानबूझ कर अनदेखी करने को प्रोत्साहित करता है तथा प्रशासनिक ढाँचा को कमजोर करने के परिणाम के रूप में आता है। लेखापरीक्षा में निम्न पता चला:

- दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण एवं वर्तमान निवल मूल्य का कम निर्धारण के परिणामस्वरूप ₹ 65.34 लाख क्षतिपूरक वनरोपण एवं ₹ 80 लाख वर्तमान निवल मूल्य का कम वसूली हुआ।

(कंडिका 5.4.1)

1.6 लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर की गई वसूलियाँ

2011-12 के दौरान लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर 26 मामलों में ₹ 20.64 लाख की राशि वसूली की गयी। इसके अतिरिक्त, प्रमंडलीय वन पदाधिकारी, सारंडा

वन प्रमंडल, पश्चिमी सिंहभूम द्वारा लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर वर्तमान निवल मूल्य ₹ 17.20 करोड़ की राशि का संग्रहण किया गया (सितम्बर 2012)।

1.7 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की अनुक्रिया का अभाव

लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदन

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) सरकारी विभागों का आवधिक लेखापरीक्षा निरीक्षण करने की व्यवस्था करता है जिसमें नमूना जाँच द्वारा लेन-देन और महत्वपूर्ण लेखा और अन्य अभिलेखों का संधारण, नियमों एवं कार्यपद्धति के अनुसार किया जा रहा है या नहीं, को सत्यापित किया जाता है। ये निरीक्षण, निरीक्षण प्रतिवेदनों द्वारा अनुगमन की जाती है। लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों का अर्द्धवार्षिक प्रतिवेदन संबद्ध विभाग के सचिवों को लेखापरीक्षा के निष्कर्षों के अनुश्रवण एवं निपटारा के लिए भेजा जाता है। कार्यालयों के प्रधान एवं उनके उच्चतर प्राधिकारियों को निरीक्षण प्रतिवेदनों में समाविष्ट निष्कर्षों का अनुपालन और दोषों को शीघ्रतिशीघ्र सुधार करने और अपने अनुपालन को प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को प्रतिवेदित करना अपेक्षित है।

30 जून 2012 तक, 2002-12 की अवधि से सम्बन्धित 2,819 निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) का 17,857 कंडिकाएं लम्बित थीं। वर्षवार निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं का विवरण **परिशिष्ट-1.1** में अंकित है। इनमें से 921 निरीक्षण प्रतिवेदनों के 6,682 कंडिकाओं पर प्रथम उत्तर भी प्राप्त नहीं हुआ था।

जून 2010, जून 2011 एवं जून 2012 तक लम्बित नि.प्र./कंडिकाओं की स्थिति **तालिका-2** में दर्शित है

तालिका-2

लम्बित नि.प्र./कंडिकाओं की स्थिति

विवरण	अंत तक लंबित		
	जून 2010	जून 2011	जून 2012
निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	3658 ⁶	3286	2819
कंडिकाओं की संख्या	20047	18962	17857

लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं पर कार्रवाई में कमी, प्रतिवेदनों में प्रतिवेदित गंभीर वित्तीय अनियमितताएं, शासन की आंतरिक नियंत्रण की प्रक्रिया की कमजोरी, अक्षम और अप्रभावी सार्वजनिक सामग्री का विवरण,

⁶ लम्बित नि.प्र. एवं कंडिकाओं की संख्या में हास।

कपट, भ्रष्टाचार और सार्वजनिक राजकोष की हानि जैसी वित्तीय खतरे से निरंतर प्रभावित है।

सचिवों, जिन्हें अर्द्धवार्षिकीय प्रतिवेदनों के तहत स्थिति की जानकारी दी गयी थी, सम्बद्ध अधिकारियों द्वारा शीघ्र एवं सामयिक कार्रवाई सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

1.8 प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर विभागों की अनुक्रिया

2012-13 के दौरान, 11 प्रारूप कंडिकार्यें एवं छः प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा/जिला केन्द्रित लेखापरीक्षा/मुख्य नियंत्रि आधारित लेखापरीक्षा/ लम्बी प्रारूप कंडिकार्यें, संबंधित विभाग के प्रधान सचिवों/सचिवों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर ध्यान आकर्षित करते हुए छः सप्ताह के भीतर अपना मन्तव्य भेजने के लिए अग्रसारित किया गया था। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित किये जाने वाले इन कंडिकाओं को उनके व्यक्तिगत ध्यान में लाया गया ताकि राज्य के विधानसभा में उपस्थापित करने से पहले इन लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनके संभावित मन्तव्य/जवाब शामिल किये जा सकें। इसके बावजूद, पाँच प्रारूप कंडिकाओं एवं तीन समीक्षा/लम्बी प्रारूप कंडिकाओं पर सरकार का जवाब अप्राप्त रहा। विभागों से प्राप्त जवाब यथोचित रूप से प्रतिवेदन में सम्मिलित कर ली गयी है।

1.9 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुकरण

व्याख्यात्मक (की गई कार्रवाई) टिप्पणी का अप्रस्तुतीकरण

बिहार सरकार के वित्त विभाग के निर्देशन नियमावली (1998) (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) में समाविष्ट था कि सम्बद्ध विभागों के सरकार के सचिवों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (ए.आर.) में सम्मिलित की गई कंडिकाओं एवं समीक्षाओं का पुनरीक्षण कर लोक लेखा समिति के किसी टिप्पणी या निर्देश की प्रतिक्रिया के बिना विधायिका के समक्ष ए.आर.के प्रस्तुतीकरण की तिथि से दो माह के अन्दर विधान सभा सचिवालय को निर्धारित मानकों से वैसे विचलनों/अनियमितताओं के घटित होने की परिस्थितियों एवं कारणों और प्रस्तावित कार्रवाई/की गई कार्रवाई को दर्शाते हुए एक व्याख्यात्मक टिप्पणी प्रस्तुत करना था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमन (नवम्बर 2007) के नियम 213 में समाविष्ट है कि केन्द्र, राज्य एवं केन्द्रशासित क्षेत्र जहाँ विधान सभा है एवं विधायिका संचालित हैं जहाँ सरकार चाहती है कि नियंत्रक एवं

महालेखापरीक्षक की गई कार्रवाई की टिप्पणियों (ए.टी.एन.) की जाँच करें, सम्बद्ध विभागों के सरकार के सचिवों को प्रारूप कार्रवाई स्वव्याख्यात्मक टिप्पणियों को दो प्रतियों में प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को सम्बद्ध संचिकाओं एवं दस्तावेजों को जिसके लिए व्याख्यात्मक टिप्पणियों को प्रतिपादित किया गया है, उपयुक्त ढंग से उल्लिखित एवं जुड़ाव किया गया है, को भेजना चाहिए। इसको वैसे समयावधि में करना है जो पीएसी द्वारा स्वयं व्याख्यात्मक टिप्पणी के प्रस्तुतीकरण के लिए निर्णय किया गया हो।

यह पाया गया कि दिसम्बर 2012 तक वर्ष 2000-01 से 2010-11 और दिसम्बर 2012 तक विधान सभा में प्रस्तुत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित 271 कंडिकाओं/समीक्षाओं में से, 128 के सम्बन्ध में 13 विभागों⁷ द्वारा कोई अनुपालन या व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ प्रस्तुत नहीं की गई।

लोक लेखा समिति के अनुशंसाओं पर कार्रवाई का ना होना

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शित कंडिकाओं के निपटारा के लिए निर्देशित नियमावली के अनुसार, लोक लेखा समिति के अनुशंसाओं पर, विभागों को पीएसी को अपने प्रतिवेदन द्वारा किये गये अनुशंसाओं की तिथि से दो माह के अंदर पीएसी को की गई कार्रवाई टिप्पणी (ए.टी.एन.) को प्रस्तुत करना अपेक्षित है।

यह देखा गया कि दिसम्बर 2012 तक पीएसी द्वारा 201 कंडिकाओं का विमर्शित किया गया एवं नवम्बर 2000 और फरवरी 2013 के मध्य 31 कंडिकाओं के विरुद्ध अनुशंसायें की गयीं। इनमें से दिसम्बर 2012 तक केवल 11 मामलों में ए.टी.एन. प्राप्त किया गया था।

1.10 स्वायत्त निकायों के लिए अलग लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को राज्य सदन में प्रस्तुत करने का प्रावधान

2011-12 के दौरान, राज्य सदन में स्वायत्त निकायों के लिए अलग लेखापरीक्षा प्रतिवेदन उपस्थापित नहीं किया गया था।

⁷ पशुपालन एवं मत्स्य पालन, कला संस्कृति एवं युवा मामले. मंत्रिमंडल (निर्वाचन), मंत्रिमंडल (निगरानी), आपदा प्रबन्धन, ऊर्जा, खाद्य, सार्वजनिक वितरण उपभोक्ता मामले, आवास, गृह (जेल), श्रम नियोजन एवं प्रशिक्षण, लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण, राज्य भाषा एवं पर्यटन विभाग