

अध्याय-I

प्रस्तावना

1.1 प्रतिवेदन के संबंध में

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

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

इस प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों से राज्य विधानमंडल को अवगत कराना है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों से अपेक्षित है कि वह कार्यपालिका को उन्नत वित्तीय प्रबंधन और बेहतर शासन की दिशा में सुधारात्मक कार्रवाई करने में सक्षम करे।

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

1.2 लेखापरीक्षित इकाइयों की विवरणी

राज्य में सचिवालय स्तर पर 44 विभाग हैं जो प्रधान सचिवों/सचिवों द्वारा शीर्षित एवं मुख्य सचिव के समग्र नियंत्रण एवं मार्गदर्शन में कार्य करते हैं। प्रधान सचिवों/सचिवों को उनके कर्तव्यों के निष्पादन में विशेष सचिवों/अपर सचिवों/निदेशकों एवं अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। इसके अलावा सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित 9166 स्थानीय निकाय एवं 27 स्वायत्तशासी निकाय हैं, जिनका भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की ओर से महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय द्वारा लेखापरीक्षण किया जाता है।

वर्ष 2012-13 के दौरान एवं उसके पूर्व के दो वर्षों में सरकार द्वारा किए गए व्यय की तुलनात्मक विवरणी सारणी 1 में नीचे दी गई है:

सारणी 1.1
वर्ष 2012-13 में राजकोषीय प्रचालनों का सार

(₹ करोड़ में)

प्राप्तियाँ	2011-12	2012-13	संवितरण	2012-13			
				2011-12	गैर-योजना	योजना	कुल
खंड-अ : राजस्व							
राजस्व प्राप्तियाँ	51320.17	59566.66	राजस्व व्यय	46499.49	37573.69	16892.46	54466.15
कर-राजस्व	12612.10	16253.08	सामान्य सेवाएँ	17729.72	18570.99	74.12	18645.11
करेतर-राजस्व	889.86	1135.27	सामाजिक सेवाएँ	18728.78	11078.22	12029.15	23107.37
कर/शुल्क का अंश	27935.23	31900.39	आर्थिक सेवाएँ	10037.82	7920.77	4789.19	12709.96
भारत सरकार द्वारा अनुदान	9882.98	10277.92	सहायता अनुदान एवं योगदान	3.17	3.71	00	3.71
खंड-ब : पूंजीगत							
अन्य पूंजीगत प्राप्तियाँ	0.00	0.00	पूंजीगत व्यय	8852.01	93.15	9491.37	9584.52
ऋणों एवं पेशगियों की वसूली	22.51	24.70	संवितरित ऋण एवं पेशगियाँ	1906.08	104.07	1981.88	2085.95
लोक ऋण प्राप्तियाँ	6627.96	9553.96	लोक ऋण का पुनर्भुगतान	2922.46	-	-	3069.96
अंतर्राज्यीय बंदोबस्ती प्राप्तियाँ	75.41	0.00	अंतर्राज्यीय बंदोबस्ती भुगतान	1.39	-	-	0.00
आकस्मिक निधि	800.00	2250.00	आकस्मिक निधि	800.00	-	-	2250.00
लोक लेखा प्राप्तियाँ	22302.61	27066.21	लोक लेखा संवितरण	21393.22			24798.82
आरंभिक रोकड़ शेष	2735.44	1509.45	अंतः रोकड़ शेष	1509.45	-	-	3715.58
कुल	83884.10	99970.98	कुल	83884.10			99970.98

(स्रोत: वर्ष 2012-13 के लिए राज्य का वित्त लेखा)

1.3 लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार

नि.म.ले.प. द्वारा लेखापरीक्षा का प्राधिकार भारतीय संविधान के अनुच्छेद 149 और 151 एवं भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 द्वारा उद्भूत है। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 13¹ के तहत नि.म.ले.प. बिहार सरकार के विभागों के व्यय का लेखापरीक्षण करते हैं तथा उक्त अधिनियम की धारा 19(3)² एवं 20(1)³ के तहत 10 स्वायत्तशासी निकायों, जिनका नि.म.ले.प. एकमात्र लेखापरीक्षक है, लेखापरीक्षा करते हैं। इसके अलावा समान अधिनियम की धारा 14⁴ के तहत नि.म.ले.प. सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित अन्य स्वायत्तशासी निकायों का भी लेखापरीक्षा

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

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

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

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

करते हैं। विभिन्न लेखापरीक्षणों के सिद्धांत एवं तरीके, वर्ष 2007 में नि.म.ले.प. द्वारा जारी किए गए लेखा एवं लेखापरीक्षा के विनियमनों एवं लेखापरीक्षा मानकों में विहित हैं।

1.4 लेखापरीक्षा की आयोजना एवं संचालन

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

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

वर्ष 2012-13 के दौरान 690 इकाइयों की लेन-देन लेखापरीक्षा एवं तीन निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षाएँ, दो दीर्घ कंडिकाएँ और सहकारिता विभाग की लेखापरीक्षा के संचालन के लिए 6330⁵ पार्टी-दिवसों का उपयोग किया गया। लेखापरीक्षा योजना में उन इकाइयों/संस्थाओं को शामिल किया गया जो हमारे मूल्यांकन के अनुसार महत्वपूर्ण जोखिमों के प्रति संवेदनशील थे।

1.5 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

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

1.5.1 विभागों/कार्यक्रमों/गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा

वर्तमान प्रतिवेदन में तीन निष्पादन लेखापरीक्षा यथा बिहार में सर्व शिक्षा अभियान का कार्यान्वयन, राष्ट्रीय कृषि विकास योजना और राष्ट्रीय ई-शासन योजना की सूचना प्रावैधकी लेखापरीक्षा, सहकारिता विभाग का कार्यकलाप और आर.आई.डी.एफ. फेज-XI के अंतर्गत 3000 नलकूपों के निर्माण कार्य एवं अवकृष्ट वनों का पुनर्वास (आर.डी.एफ.) पर दीर्घ कंडिका शामिल है। अनुवर्ती कंडिकाओं में इन लेखापरीक्षाओं के मुख्याकर्षण वर्णित है:

⁵ सामान्य प्रक्षेत्र 70 इकाइयों (682 पार्टी दिवस), सामाजिक प्रक्षेत्र-I: 82 इकाइयों (885 पार्टी दिवस), सामाजिक प्रक्षेत्र -II: 411 इकाइयों, (3547 पार्टी दिवस) एवं आर्थिक प्रक्षेत्र 127 इकाइयों (1216 पार्टी दिवस)

1.5.1.1 बिहार में सर्व शिक्षा अभियान का कार्यान्वयन

वर्ष 2000-2001 में भारत सरकार (भा.स.) ने राज्य सरकारों एवं स्थानीय स्वशासन की सहभागिता के साथ एक लक्ष्य-विधि से देश में प्रारंभिक शिक्षा के सर्वव्यापीकरण (यू.ई. ई.) को प्राप्त करने के लिए सर्व शिक्षा अभियान चलाया था। बाद में, भा.स. ने बच्चों को मुफ्त एवं अनिवार्य-शिक्षा का अधिकार (आर.टी.ई.), अधिनियम 2009 भी अप्रैल 2010 में लागू किया, जिसमें यह व्यवस्था थी कि मार्च 2013 तक 6-14 आयु समूह के प्रत्येक बच्चे को प्रारंभिक शिक्षा की समाप्ति तक मुफ्त एवं अनिवार्य शिक्षा पड़ोस के विद्यालयों में लेने का अधिकार होगा।

हाँलांकि प्रारंभिक शिक्षा के सर्वव्यापीकरण के उद्देश्य को, परिप्रेक्ष्य योजना नहीं बनाए जाने अथवा अविश्वसनीय आँकड़ों पर वार्षिक योजनाओं के बनाए जाने, वित्तीय प्रबंधन के अभाव, निधि के कम उपयोग एवं परिणामतः ₹ 12231.60 करोड़ के केंद्रांश की अप्राप्ति के कारण, प्राप्त नहीं किया जा सका। वर्ष 2008-09 के दौरान 53:1 का छात्र-शिक्षक अनुपात वर्ष 2012-13 में गिरकर 59:1 हो गया। अपर्याप्त अंतःसंरचना तथा आधारभूत सुविधाएँ यथा विद्यालय भवन, पेय जल, शौचालय आदि बच्चों, को पुस्तकों की विलंब से आपूर्ति एवं विशेष आवश्यकताओं वाले बच्चों की अवहेलना-महत्वपूर्ण कमियाँ थी। कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय योजना मानव-बल की कमी तथा अंतःसंरचना अभाव के कारण प्रभावित हुई।

(कंडिका 2.1)

1.5.1.2 राष्ट्रीय कृषि विकास योजना

राज्यों में कृषि एवं संबद्ध प्रक्षेत्रों के सम्यक विकास को सुनिश्चित करने के दृष्टिकोण से राष्ट्रीय विकास परिषद (रा.वि.प.) ने राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा.कृ.वि.यो.) के नाम से एक अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता योजना की शुरुआत की। रा.कृ.वि.यो. के संबद्ध विभागों, यथा सहकारिता, पशुपालन एवं जिनमें मत्स्य एवं डेयरी विकास विभाग भी शामिल था, द्वारा क्रियान्वयन हेतु कृषि विभाग शीर्षस्थ विभाग है। हाँलांकि योजना की समीक्षा में आयोजना का अभाव, निर्दिष्ट निधियों के उपयोग किए जाने की अक्षमता, सूचना प्रावैधिकी द्वारा किसानों को इच्छित सुविधाएँ प्रदान करने हेतु ई-किसान भवनों के निर्माण में धीमी प्रगति, जैविक कृषि का प्रोत्साहन नहीं किया जाना, मृदा स्वास्थ्य कार्ड के निर्माण तथा उर्वरता मैपिंग के बगैर सूक्ष्म-पोषक तत्वों का वितरण, बिहार शताब्दी नलकूप योजना के क्रियान्वयन में दिशा-निर्देशों का अनुपालन नहीं किया जाना, प्रत्येक चरण में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एवं अनुश्रवण का अभाव आदि महत्वपूर्ण कमियाँ पाई गई।

(कंडिका 2.2)

1.5.1.3 राष्ट्रीय ई-शासन योजना

वर्ष 2003 में भारत सरकार द्वारा अनुमोदित राष्ट्रीय ई-शासन योजना का लक्ष्य अपने इलाके में आम आदमी को सभी सरकारी सेवाओं को समान सेवा आपूर्ति केन्द्रों द्वारा प्रदान करने एवं उनकी बुनियादी आवश्यकताओं की सस्ती कीमत पर पूर्ति हेतु उन सेवाओं की दक्षता, पारदर्शिता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करना था।

राष्ट्रीय ई-शासन योजना के तहत बिहार स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (बिस्वान) और सामान्य सेवा केन्द्र (सी.एस.सी.) के निष्पादन लेखापरीक्षा के क्रम में पाया गया कि स्वान का उद्देश्य, जो सी.एस.सी. के माध्यम से अपने इलाके में आम आदमी के लिए सभी सरकारी सेवाओं को सुलभ बनाने के लिए था, प्राप्त नहीं हो सका। सेवा प्रदाता एजेन्सी (मेसर्स टी.सी.एस) द्वारा न तो नेटवर्क मॉनिटरिंग सिस्टम/आई.एस.डी.एन कनफिगर किया गया और न ही दूसरे नेटवर्क तथा एन.आई.सी.नेट को बीस्वान से संयोजित ही किया गया। इसके अलावा, निर्धारित नेटवर्क की उपलब्धता के बिना ही

मेसर्स टी.सी.एस को भुगतान किया गया। इन सबसे उपर, प्रशिक्षण के लिए न तो सरकार के द्वारा सरकारी कर्मियों की पहचान की गई और न ही टी.सी.एस के द्वारा प्रशिक्षण के लिए रॉल आउट प्लान/प्रशिक्षण कैलेंडर बनाया गया था ताकि मेसर्स टी.सी.एस से नेटवर्क ऑपरेशन को नियंत्रणाधीन किया जा सके। सी.एस.सी के रॉलिंग आउट करने में भी अत्यधिक विलंब हुआ। अधिकांश सी.एस.सी में बी.एस.एन.एल द्वारा इन्टरनेट/वाईमैक्स स्थापित नहीं किया गया था। भारत सरकार, सूचना प्रावैधिकी विभाग के दिशा निर्देशों के विपरीत संबंधित विभागों की बीच सहमति ज्ञापन हस्ताक्षरित नहीं किया गया जिससे सामयिक सेवाएँ प्रदान की जा सके।

(कंडिका 2.3)

1.5.1.4 सहकारिता विभाग का कार्यकलाप

सहकारिता विभाग (विभाग) राज्य के ग्रामीण अर्थव्यवस्था को सुरक्षित करने हेतु सहकारी साख संरचना के माध्यम से अल्पकालीन कृषि साख की व्यवस्था, प्राथमिक कृषि साख समितियों (पेक्स) के माध्यम से कृषि उत्पादों का भंडारण और समर्थन मूल्य और विभिन्न बीमा कम्पनियों के साथ-साथ वाणिज्यिक बैंक के माध्यम से फसल बीमा की व्यवस्था प्रदान कराता है। यद्यपि सहकारिता विभाग ने राज्य के ग्रामीण संरचना के बेहतरी के लिए बहुत सारे वादे किए परंतु योजना की खामियाँ और कमजोर वित्तीय प्रबन्धन ने परिणाम को विफल कर दिया। एम.ओ.यू. के शर्तों का पालन नहीं किये जाने से भारत सरकार के पुनरोद्धार पैकेज अंशदान से राज्य वंचित रहा। गेहूँ की उपलब्धता प्रतिशतता वर्ष 2008-09 में 98 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2012-13 में 35 प्रतिशत हो गई जबकि धान के सम्बन्ध में वर्ष 2008-12 में उपलब्धता प्रतिशतता 100 से 267 थी जो प्रशंसनीय उपलब्धता थी। हाँलांकि विभाग में अपर्याप्त मानवबल-प्रबंधन, अपर्याप्त अनुश्रवण एवं वर्ष 2008-13 के दौरान सहकारिता समितियों की लेखापरीक्षा कराने में विभाग की विफलता आदि अन्य कमियाँ भी समीक्षा के दौरान पाई गई।

(कंडिका 2.4)

1.5.1.5 आर.आई.डी.एफ. फेज XI के अन्तर्गत 3000 नलकूपों के निर्माण कार्य पर दीर्घ कंडिका

ग्रामीण आधारभूत संरचना विकास निधि (आर.आई.डी.एफ.) की स्थापना वर्ष 1995-96 में भारत सरकार द्वारा राज्य के सिंचाई परिक्षेत्र में पूर्व से चल रही ग्रामीण आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) के माध्यम से की गई। लघु जल संसाधन विभाग (ल.ज.सं.वि.), बिहार सरकार (बि.स.) का मुख्य उद्देश्य अल्प अवधि में कम लागत पर उपलब्ध जल संसाधनों का उपयोग कर सिंचाई क्षमता का सृजन करना एवं सृजित सिंचाई क्षमता का समुचित उपयोग करना था। विभाग के उदासीन रवैये तथा पूर्ण नलकूपों के लिए उर्जान्वयन हेतु बि.रा.बि.बो. एवं विभाग के मध्य समझौते के अभाव के कारण आर.आई.डी.एफ. फेज-XI का क्रियान्वयन बुरी तरह से प्रभावित था। नाबार्ड के शर्तों के तहत आवश्यक होने के बावजूद भी समझौते का क्रियान्वयन दोष-दायित्व शर्त के बिना किया गया जिसके परिणामस्वरूप निरर्थक व्यय हुआ। इसके अलवा, राज्य में अतिरिक्त सिंचाई क्षमता का सृजन कर ग्रामीण आधारभूत संरचना में वृद्धि किए जाने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.5)

1.5.1.6 अवकृष्ट वनों का पुनर्वास (आर.डी.एफ.) पर दीर्घ कंडिका

बिहार राज्य के कुल 6473 वर्ग किलोमीटर वन भूमि में 231 वर्ग कि.मी. सघन वन तथा 6242 वर्ग कि.मी. अवकृष्ट वनभूमि है। अवकृष्ट वनों के पुनर्स्थापन, प्राकृतिक संसाधनों की सुरक्षा तथा संरक्षण, जैव विविधता के क्षय में रोक एवं जल संसाधनों के विकास के

उद्देश्य से भारत तथा बिहार सरकार द्वारा अवकृष्ट वनों के पुनर्वास हेतु निधियाँ प्रदान की जाती हैं। पर्यावरण एवं वन विभाग (विभाग), बिहार सरकार राज्य में आर.डी.एफ. योजना के क्रियान्वयन एवं वनों के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी है। राज्य में पौधारोपण के निमित्त समस्त निधियों के साथ-साथ नमूना जाँचित वन प्रमंडलों में अवकृष्ट वनों के पुनर्वास हेतु निधियों के लगातार प्रत्यर्पण से राज्य में आर.डी.एफ. का क्रियान्वयन बाधित हुआ। विभाग के समक्ष अवकृष्ट वनों के पुनर्वास के क्रियान्वयन लिए (ग्राम स्तर से शीर्ष स्तर पर) कोई योजना तैयार नहीं थी। कोई भी कार्य योजना संयुक्त वन प्रबंधन समितियाँ अथवा प्रमंडलीय स्तर पर तैयार नहीं की गई थी। पाँच वर्षों से अधिक पुराने वृक्षारोपण का अभिलेख संधारित नहीं किये जा रहे थे। वृक्षारोपणों के अनुश्रवण में कमी के परिणामस्वरूप अवकृष्ट वनों का पुनर्वास अपर्याप्त रहा।

(कंडिका 2.6)

1.5.2 अनुपालन लेखापरीक्षा

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

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

1.5.2.1 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 अनियमिताओं, दुर्विनियोजनों एवं जालसाजियों को बाधित करता है बल्कि अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में भी मदद करता है। इस प्रतिवेदन में नियमों और विनियमों की अवमानना पर ₹ 442.79 करोड़ के दृष्टांत शामिल हैं। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

बैंक में निधियों के निवेश के प्रति बिहार इण्टरमिडिएट शिक्षा परिषद के अविवेकपूर्ण तथा अनुचित वित्तीय प्रबंधन से ₹ 52.13 लाख ब्याज की हानि हुई।

(कंडिका 3.1.1)

दस्तंदाजित अभिलेखों एवं अनियमित भू-राजस्व रसीदों के विरुद्ध ₹ 2.37 करोड़ के धान की अधिप्राप्ति ने वास्तविक किसानों को न्यूनतम समर्थन मूल्य प्रदान करने का उद्देश्य निरस्त हुआ। आगे, 2.14 करोड़ क्विंटल धान जो कि मिल मालिकों को अग्रिम में दिये गये थे, के विरुद्ध 25.58 लाख क्विंटल कस्टमड मिलिंग चावल की आपूर्ति नहीं की गई जिसके फलस्वरूप सरकार को ₹ 433.94 करोड़ की हानि हुई।

(कंडिका 3.1.2)

खतियानी नहीं तैयार करने, माँग नहीं करने एवं परिणामतः पाँच प्रमंडलों के लाभार्थियों से पटवन की अवसूली की वजह से राजकीय राजकोष को वर्ष 2009-12 के दौरान ₹ 1.32 करोड़ की राजस्व हानि हुयी।

(कंडिका 3.1.3)

निधियों के परिचालन संबंधी पुनर्शिक्षित निदेश के पूर्व प्रचलित दिशानिर्देशों का पालन नहीं किए जाने के कारण संबंधित जिला भू-अर्जन पदाधिकारियों द्वारा भूमि-बैंक-निधि को ब्याज-रहित खाते में रखने से विभाग को ₹ 4.64 करोड़ की ब्याज की हानि हुई।

(कंडिका 3.1.4)

1.5.4.2 औचित्य लेखापरीक्षा/आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय

लेखापरीक्षा ने ₹ 10.24 करोड़ के अनौचित्य एवं आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय के दृष्टांतों को उजागर किया, जिन्हें नीचे मुख्याकर्षित किया गया है:

सफाई हेतु निर्दिष्ट क्षेत्र को बताए बिना एकरारनामा करने, अपर्याप्त अनुश्रवण एवं एजेन्सी को समुचित सत्यापन के बिना भुगतान करने के परिणामस्वरूप ₹ 70.78 लाख का अधिक भुगतान हुआ जिससे सरकार को हानि हुई।

(कंडिका 3.2.1)

बिहार वित्तीय नियमावली 2005 के प्रावधान का अनुपालन नहीं होने, वित्तीय प्रबंधन के परिचालन दिशा-निर्देशों का उल्लंघन और व्यय के दौरान कड़ी मितव्ययिता लागू नहीं करने के कारण ₹ 1.20 करोड़ का परिहार्य एवं अधिक भुगतान हुआ।

(कंडिका 3.2.2)

संरेखन निष्पादित किए बगैर एवं विभाग द्वारा भू-अर्जित किए जाने से पूर्व कार्य प्रारंभ किये जाने के परिणामस्वरूप संवेदक द्वारा बीच में कार्य छोड़ दिया गया जिसके कारण अपूर्ण पथ कार्य पर ₹ 2.54 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(कंडिका 3.2.3)

गंगा बाढ़ नियंत्रण आयोग द्वारा अनुमोदित विनिर्देशनों की अवहेलना एवं कार्यान्वयन का समय पर आरंभ किए जाने के प्रति लापरवाही की वजह से विभाग को बह गए बेड़-बारों पर ₹ 5.79 करोड़ का व्यर्थ व्यय करना पड़ा। इसके अलावा बारंबार बाढ़ की वजह से होने वाले नुकसान को कम करने/रोकने के अभीष्ट उद्देश्य की प्राप्ति नहीं की जा सकी।

(कंडिका 3.2.4)

1.5.4.3 अनियमित/परिहार्य/गैर-युक्तिसंगत व्यय

किसी व्यय को अनियमित माना जाता है अगर उसके व्यय किए जाने में किसी सक्षम प्राधिकार द्वारा निर्दिष्ट नियमों एवं मानकों से, जानबूझकर अथवा अन्य तरीके से, विचलन किया गया हो। यह प्रभावी अनुश्रवण का अभाव दर्शाता है जो नियमों/विनियमनों के अनुपालन के प्रति जानबूझकर विचलन किए जाने को बढ़ावा दे सकता है जिसके परिणामस्वरूप परिहार्य/अनौचित्यपूर्ण व्यय होते हैं। ₹ 41.63 करोड़ की ऐसी अनियमितताओं के कुछ मामले नीचे वर्णित हैं:

सरकारी आदेश का उल्लंघन एवं जिला पदाधिकारी द्वारा उच्च दर का अनुमोदन किए जाने से ₹ 98.76 लाख के उपकरणों की खरीद में अनियमितताएँ हुईं और ₹ 15.36 लाख का अधिकाई भुगतान हुआ।

(कंडिका 3.3.1)

विभाग द्वारा वर्ष 2007 के यातायात गणना के आधार पर वर्ष 2012 में निम्न विनिर्देशन पर शेष अलकतरा कार्य क्रियान्वित कराने के अविवेकपूर्ण निर्णय लिए जाने के कारण ₹ 2.51 करोड़ के अवमानक कार्य का निष्पादन हुआ।

(कंडिका 3.3.2)

केन्द्रीय प्रायोजित योजनान्तर्गत क्रियान्वित कार्यों में मूल्य निष्प्रभावन के भुगतान की अनियमित अनुमत्तयता, यद्यपि यह केवल राज्य निधि से किए गए कार्य के लिए निर्धारित था, के परिणामस्वरूप राजकीय खजाने पर ₹ 62.27 लाख का अतिरिक्त भार पड़ा।

(कंडिका 3.3.3)

बिहार राज्य विद्युत बोर्ड को बकाया विद्युत विपत्रों का भुगतान करने से पहले राजकीय नलकूपों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के माध्यम से वास्तविक दायित्वों को सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप 548 अक्रियाशील राजकीय नलकूपों के विरुद्ध ₹ 37.51 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।

(कंडिका 3.3.4)

1.6 लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप वसूली

वर्ष 2012-13 के दौरान लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप पाँच इकाईयों में ₹ 17.11 लाख⁶ की वसूली की गयी।

1.7 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की अनुक्रियाशीलता का अभाव

1.7.1 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की अपर्याप्त अनुक्रिया

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

तथापि, वर्ष 2006-07 से वर्ष 2012-13 के अवधि के दौरान 38 विभागों से संबंधित जारी किये गए निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा में प्रकट हुआ कि 5270 निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित 29442 कण्डिकाएँ मार्च 2013 के अंत तक लंबित थी जैसा कि तालिका सं. 1.1 में प्रदर्शित है।

तालिका संख्या 1.1
लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कण्डिकाएँ

वर्ष के लिए लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कण्डिकाएँ								
	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	कुल
निरीक्षण प्रतिवेदन	843	757	986	1027	863	191	603	5270
कण्डिकाएँ	4956	3822	5558	5446	4357	1242	4063	29442

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

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

1.7.2 व्याख्यात्मक (कृत-कार्रवाई) टिप्पणियों का असमर्पण

वित्त विभाग, बिहार सरकार की अनुदेश पुस्तिका (1998) यह प्रावधानित करती है कि संबंधित विभागों के सचिव लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल किए गए लेखापरीक्षा कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर अपनी व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ विधान सभा सचिवालय को

⁶ प्रा.स्वा.के. ग्वालापाड़ा: ₹ 0.15 लाख; आई.टी.आई, सीतामढ़ी: ₹ 0.22 लाख; वित्त विभाग, बिहार: ₹ 0.10 लाख; विधान सभा सचिवालय: ₹ 5.81 लाख एवं बिहार विद्यालय परीक्षा समिति: ₹ 10.83 लाख

समर्पित करेंगे। इन टिप्पणियों को लोक लेखा समिति से किसी सूचना अथवा मांग की प्रतीक्षा किए बगैर लेखापरीक्षा में पूर्णतः जाँचोपरान्त एवं लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के राज्य विधायिका में प्रस्तुतीकरण के दो माह के अन्दर समर्पित की जानी है। उनके द्वारा उसमें यह भी इंगित किया जाना है कि किन परिस्थितियों एवं कारणों से ऐसी अनियमितताएँ घटित हुईं और विहित मानकों से विचलन हुए तथा हानियों की प्रतिपूर्ति एवं ऐसे दृष्टांतों की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए क्या कार्रवाई प्रस्तावित की गयी।

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

यह देखा गया कि मार्च 2013 तक 15 विभागों ने 2003-2011 के वर्षों से संबंधित पाँच समीक्षाओं एवं 33 कंडिकाओं के प्रति कृत-कार्रवाई टिप्पणियाँ (ए.टी.एन.) समर्पित नहीं किया था (परिशिष्ट-1.2)।

1.7.3 पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

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

बिहार सरकार के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल कंडिकाओं पर लंबित कृत-कार्रवाई टिप्पणियों (ए.टी.एन.) की समीक्षा से प्रकट हुआ कि नवम्बर 2002 से मार्च 2013 की अवधि के दौरान 408 कंडिकाओं के संबंध में, जिनमें 30 विभाग शामिल थे, लोक लेखा समिति प्रतिवेदनों से संबंधित कृत-कार्रवाई टिप्पणियाँ मार्च 2013 तक लंबित पड़ी थी (परिशिष्ट-1.3)।