



अध्याय-I
परिचय

अध्याय-I

परिचय

1.1 इस रिपोर्ट के बारे में

यह प्रतिवेदन चयनित कार्यक्रमों और कार्यकलापों के निष्पादन लेखापरीक्षा तथा बिहार सरकार के सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक प्रक्षेत्रों के अर्न्तगत विभागों के अनुपालन लेखापरीक्षा से उत्पन्न होने वाले मामलों से संबंधित हैं।

निष्पादन लेखापरीक्षा एक विस्तार क्षेत्र जिसमें उस सीमा तक, जहाँ तक एक संगठन, कार्यक्रम या योजना मितव्ययितापूर्वक, दक्षतापूर्वक तथा प्रभावकारितापूर्वक संचालित होती है, का एक स्वतंत्र मूल्यांकन/परीक्षण है। निष्पादन का उचित मानदंडों के विरुद्ध परीक्षण किया जाता है और उन मानदंडों से विचलन के कारणों का विश्लेषण किया जाता है।

अनुपालन लेखापरीक्षा सरकार के व्यय, प्राप्तियों, संपत्तियों और दायित्वों से संबंधित लेन-देन का परीक्षण सुनिश्चित करने के लिए भारत के संविधान के प्रावधानों, लागू कानूनों, नियमों, विनियमनों और सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी विभिन्न आदेशों तथा निर्देशों का अनुपालन किये जाने को संदर्भित करता है।

इस प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य वर्ष 2016-17 के दौरान किए गए निष्पादन और अनुपालन लेखापरीक्षाओं के संबंध में महत्वपूर्ण सार के लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विधानमंडल के ध्यान में लाना है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों से यह अपेक्षा है कि वह कार्यकारी को सुधारात्मक कार्रवाई करने के साथ-साथ नीतियों और निर्देशों के ढांचा निर्माण हेतु सक्षम बनाएगा, जो संस्था के वित्तीय प्रबंधन को बेहतर रूप से आगे करेगा, इस तरह से अधिक अच्छा शासन और बेहतर सार्वजनिक सेवा देने में योगदान करेगा।

इस प्रतिवेदन में तीन अध्याय शामिल हैं। यह अध्याय, लेखापरीक्षा की योजना और सीमा के व्याख्या के साथ-साथ, विभागों के व्यय एवं लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन/लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं उन पर की गई कार्रवाई पर सरकार की प्रतिक्रिया का संक्षिप्त विश्लेषण प्रदान करता है। अध्याय II और III वर्ष 2016-17 के दौरान किए गए निष्पादन और अनुपालन लेखापरीक्षा पर विस्तृत निष्कर्षों और अवलोकनों को प्रस्तुत करता है।

1.2 लेखापरीक्षिती रूपरेखा

राज्य में 44 विभाग हैं, जिनमें से 38 विभाग सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक प्रक्षेत्रों से संबंधित हैं। वर्ष 2016-17 के दौरान, ₹1,69,351.62 करोड़ के कुल बजट के विरुद्ध, राज्य ने कुल ₹1,26,302.02 करोड़ व्यय किया। जिसमें ₹1,60,679.35 करोड़ के बजट के विरुद्ध कुल ₹1,25,576.74 करोड़ का व्यय सामान्य, सामाजिक और आर्थिक प्रक्षेत्रों के तहत 38 विभागों से संबंधित थे।

1.3 निरीक्षण प्रतिवेदनों पर सरकार की प्रतिक्रिया

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार लेनदेन की नमूना-जाँच द्वारा सरकारी विभागों के आवधिक निरीक्षण का संचालन तथा निर्धारित नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनुसार महत्वपूर्ण लेखांकन एवं अन्य अभिलेखों के अनुरक्षण को सत्यापित करता है। इन निरीक्षणों के पश्चात चार सप्ताह के अन्दर जवाब प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ, कार्यालय प्रमुख को लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन (नि0प्र0) जारी किया जाता है। लेखापरीक्षा निरीक्षण के दौरान पाये गए महत्वपूर्ण अनियमितताओं का निपटान कार्य-स्थल पर नहीं किये जाने

की स्थिति में, इन्हें निरीक्षित कार्यालयों के प्रमुखों, अगले उच्च प्राधिकारियों को प्रतिलिपि के साथ जारी किया जाता है।

जब भी जवाब प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा निष्कर्ष का या तो निपटान किया जाता है या अनुपालन के लिए अग्रेत्तर कार्रवाई की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में चिह्नित किए गये महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने की प्रक्रिया की जाती है, जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत बिहार के राज्यपाल को प्रस्तुत किये जाते हैं।

वर्ष 2016-17 के दौरान, राज्य के 1,035 आहरण एवं संवितरण अधिकारी और 15 स्वायत्त निकायों का अनुपालन लेखापरीक्षा कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार द्वारा संचालित किया गया था।

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार के कार्यालय द्वारा गंभीर अनियमितताओं को प्रधान सचिव (वित्त) को भेजे गए लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों की अर्धवार्षिक प्रतिवेदन के माध्यम से विभागों के प्रमुखों के भी ध्यान में लाया गया है।

सितम्बर 2016 तक 38 विभागों से संबंधित 3,116 आहरण एवं संवितरण अधिकारी को जारी की गई निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा से उद्घटित हुआ कि 6,638 निरीक्षण प्रतिवेदन से संबंधित ₹ 2,14,493.88 करोड़ के वित्तीय निहितार्थ वाले 40,788 कंडिकाएं 31 मार्च 2017 के अंत तक लंबित रहे हैं जैसा कि तालिका 1.1 में दिखाया गया है। लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कंडिका और अनियमितताओं के प्रकार की वर्ष-वार स्थिति परिशिष्ट-1.1 और परिशिष्ट-1.2 में क्रमशः वर्णित है।

तालिका 1.1
लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कंडिकाएं

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	अवधि	लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन (प्रतिशत)	लंबित कंडिकाओं की संख्या (प्रतिशत)	शामिल राशि
1	एक वर्ष से कम	392 (6)	3,071 (8)	21,407.29
2	1 से 3 वर्षों तक	2,736 (41)	18,046 (44)	1,03,767.17
3	3 वर्षों से अधिक से 5 वर्षों तक	759 (11)	4,898 (12)	61,249.95
4	5 वर्षों से अधिक से 8 वर्षों तक	2,751 (42)	14,773 (36)	28,069.47
	कुल	6,638	40,788	2,14,493.88

वर्ष 2013-17 के दौरान जारी (सितम्बर 2016 तक) 3,128 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 21,117 कंडिकाएं जिनकी मूल्य ₹1,25,174.46 करोड़ था, केवल 633 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 4,019 कंडिकाएं जिनका मूल्य ₹35,580.20 करोड़ था, पर विभागों से उत्तर प्राप्त हुआ था।

वर्ष 2016-17 के दौरान, 86 लेखापरीक्षा समिति की बैठके आयोजित की गईं जिनमें केवल 229 कंडिकाओं का निपटान किया गया।

विभागीय अधिकारी निर्दिष्ट समय सीमा के अन्दर लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों पर कार्रवाई करने में असफल रहें, परिणामस्वरूप उत्तरदायित्व का क्षरण हुआ।

यह अनुशांसा की जाती है कि सरकार लेखापरीक्षा अवलोकनों पर त्वरित एवं उचित प्रतिक्रिया सुनिश्चित करने के लिए मामलों को देखें।

1.4 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों के लिए सरकार की प्रतिक्रिया (प्रारूप कंडिकाएं/निष्पादन लेखापरीक्षा/विषयगत लेखापरीक्षा)

पिछले कुछ वर्षों में, लेखापरीक्षा ने विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियाँ कार्यान्वयन तथा चयनित विभागों के आंतरिक नियंत्रणों के गुणवत्ता में महत्वपूर्ण कमियों पर सूचना दी है, जिसका विभागों के कार्यक्रमों और कार्यकलापों की सफलता पर नकारात्मक प्रभाव पड़ता है। मुख्य ध्यान विशिष्ट कार्यक्रमों/योजनाओं की लेखापरीक्षा और कार्यकारी को सुधारात्मक कार्रवाई एवं नागरिकों को सेवा प्रदान करने में सुधार के लिए उचित सिफारिश प्रदान करने पर था।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमन 2007 के प्रावधानों के अनुसार, विभागों को छः सप्ताह के अन्दर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल होने के लिए प्रस्तावित प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/प्रारूप कंडिकाओं पर उनकी प्रतिक्रिया भेजने की आवश्यकता है। यह विभागों के प्रमुख के व्यक्तिगत ध्यान में लाया गया कि राज्य विधानमंडल के समक्ष पेश किए जाने वाले भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में ऐसे कंडिकाओं के संभावित समावेश को ध्यान में रखते हुए, इस मामले में उनकी टिप्पणियाँ शामिल करना वांछनीय होगा। उन्हें प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों और प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर चर्चा करने के लिए महालेखाकार से मिलने की भी सलाह दी गई थी। प्रतिवेदन में शामिल होने के लिए प्रस्तावित इन प्रारूप प्रतिवेदनों और कंडिकाओं को विभागों के प्रमुखों को उनके जवाब प्राप्त करने के लिए भी भेजा गया।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2016-17 के लिए, पाँच प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों, पाँच प्रारूप विषयगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों और 11 प्रारूप कंडिकाएं संबंधित प्रशासनिक सचिवों को अग्रसारित किया गया। सभी निष्पादन लेखापरीक्षाओं, विषयगत लेखापरीक्षाओं और आठ प्रारूप कंडिकाओं पर सरकार/विभागों के जवाब प्राप्त हुए हैं।

1.5 निष्पादन/विषयगत लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान सरकार और लेखापरीक्षित इकाइयों की प्रतिक्रिया

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 18 (1) (ब) अनुबंध करता है कि नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को यह प्राधिकार होगा कि वह कोई लेखे, बहियाँ और अन्य दस्तावेजों की मांग कर सकता है जो उन संव्यवहारों जिनकी लेखापरीक्षा की बाबत उसके कर्तव्यों का विस्तार है के बारे में हो या उनका आधार हो या उनसे सुसंगत हो। इस प्रावधान को लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियमन 2007 के नियम 181 द्वारा पुनः विस्तारित किया गया है, जो यह निर्धारित करता है कि प्रत्येक विभाग अथवा सत्त्व यह सुनिश्चित करने के लिए कि लेखापरीक्षा द्वारा अपेक्षित आकड़े, सूचना तथा दस्तावेज उसे समय पर उपलब्ध कराए गए हैं, एक तंत्र स्थापित करेगा तथा कार्यान्वित करेगा।

ऐसे स्पष्ट प्रावधानों के बावजूद, लेखापरीक्षा के समक्ष अभिलेखों के अप्रस्तुतीकरण के कई मामले हैं। ये लेखापरीक्षा के प्रभावशीलता को सीमित करते हैं। यद्यपि इस तरह के मामले प्रत्येक अवसर पर प्राधिकारियों के संज्ञान में लाए जाते हैं, परंतु संबंधित प्राधिकारियों द्वारा अनुवर्ती कार्रवाई एक समान शीघ्र एवं प्रभावी नहीं है।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2016-17 के लिए पाँच निष्पादन लेखापरीक्षा और पाँच विषयगत लेखापरीक्षा करने का प्रयास किया गया, हालांकि बार-बार प्रयासों के बावजूद लेखापरीक्षा दलों द्वारा मांगे गए अभिलेख उपलब्ध नहीं कराये गए थे और कई मामलों में लेखापरीक्षा के दौरान जारी लेखापरीक्षा ज्ञापनों के जवाब उपलब्ध नहीं कराये गए थे।

तीन निष्पादन लेखापरीक्षाओं¹ और एक विषयगत लेखापरीक्षा के संबंध में 96 इकाइयों में से 59 ने लेखापरीक्षा द्वारा मांगे गए कतिपय अभिलेखों को प्रस्तुत नहीं किया, जिसका विवरण **परिशिष्ट-1.3** में है।

अभिलेखों के अप्रस्तुतीकरण गंभीर रूप से भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के संवैधानिक अधिदेश के कवायद को परिसीमित करता है और परिणामस्वरूप राज्य सरकार के पदाधिकारियों के जवाबदेही में कमी और धोखाधड़ी, दुर्विनियोजन, गबन आदि को छिपाया जा सकता है। राज्य सरकार को उचित कार्रवाई करने सहित अभिलेखों के अप्रस्तुतीकरण के प्रत्येक मामलों को चिन्हित करते हुए, सतर्कता के दृष्टिकोण से संबंधित पदाधिकारियों के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्रवाई शुरू करने का आग्रह किया जाता है।

पाँच निष्पादन लेखापरीक्षाओं और पाँच विषयगत लेखापरीक्षा के संबंध में जारी 1,367 लेखापरीक्षा ज्ञापनों में से, 131 लेखापरीक्षा ज्ञापनों का कोई जवाब प्राप्त नहीं किया गया था तथा 465 लेखापरीक्षा ज्ञापनों के संबंध में केवल आंशिक जवाब प्राप्त किए गए थे जिनका विवरण **परिशिष्ट-1.3** में है।

1.6 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर कृत-कार्रवाई

लोक लेखा समिति की आंतरिक कार्यप्रणाली के लिए प्रक्रिया के नियम के अनुसार प्रशासनिक विभागों को नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित लेखापरीक्षा कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर स्वतः कार्रवाई प्रारंभ करनी थी, चाहे लोक लेखा समिति द्वारा इनकी जाँच की गई हो या नहीं। उन्हें लेखापरीक्षा द्वारा परीक्षित विस्तृत टिप्पणियों को विधानसभा में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की प्रस्तुति के दो माह के भीतर की गई या प्रस्तावित सुधारात्मक कार्रवाई का वर्णन प्रस्तुत करने थे।

31 मार्च 2016 की अवधि तक का लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित कंडिकाओं पर 30 सितम्बर 2017 तक कृत कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति की वस्तुस्थिति **तालिका 1.2** में दी गई है।

तालिका 1.2

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (सा0सा0 एवं आ0प्र0) में सम्मिलित कंडिकाओं पर विभागीय कृत कार्रवाई टिप्पणियां की प्राप्ति के संबंध में स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष	30 सितम्बर 2017 तक लंबित (कंडिकाओं की संख्या) कृत कार्रवाई टिप्पणियां	राशि मूल्य (₹ करोड़ में)	राज्य विधानमंडल में प्रस्तुत करने की तिथि	कृत कार्रवाई टिप्पणियां की प्राप्ति की नियत तिथि
2013-14	0	0	6/4/2015	-
2014-15	2	2.72	18/3/2016	18/5/2016
2015-16	19	3373.14	27/3/2017	27/5/2017

उपर्युक्त तालिका लेखापरीक्षा अवलोकनों पर विभागों की धीमी प्रतिक्रिया को दर्शाता है।

¹ मुख्यमंत्री क्षेत्र विकास योजना पर निष्पादन लेखापरीक्षा, बिहार में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के कार्यकलाप पर निष्पादन लेखापरीक्षा, बिहार में शिक्षा का अधिकार 2009 का कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा तथा बिहार में पोस्ट मैट्रिक छात्रवृत्ति योजना के कार्यान्वयन पर विषयगत लेखापरीक्षा

1.7 लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप वसूली

राज्य सरकार के विभागों के लेखों के नमूना-जाँच के दौरान पाई गई वसूली से जुड़े लेखापरीक्षा निष्कर्षों को संबंधित प्राधिकारियों की पुष्टि एवं लेखापरीक्षा की सूचना देते हुए आवश्यक कार्रवाई के लिए संदर्भित किया जाता है।

वर्ष 2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा ₹22.57 करोड़ की वसूली के कुल 17 मामलों को चिह्नित किया गया और विभागों द्वारा इसे स्वीकार किया गया। हालांकि, विभाग ₹1.40 लाख की राशि से जुड़े सिर्फ दो मामलों में वसूली कर सका।

1.8 राज्य विधानमंडल में स्वायत्त निकायों की पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुतीकरण की स्थिति

राज्य में पाँच स्वायत्त निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपा गया था, जिसमें से चार लेखाओं का नवीकरण नहीं किया गया है। लेखापरीक्षा के सौंपने की स्थिति, लेखापरीक्षा के लेखाओं का प्रस्तुतीकरण, पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का निर्गमन और विधानमंडल में इसका प्रस्तुतीकरण **परिशिष्ट-1.4** में दर्शाया गया है।

