

## 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 की निष्पादन लेखापरीक्षा एवं सरकारी विभागों एवं स्वायत्त निकायों के अनुपालन लेखापरीक्षा से संबंधित मामले हैं।

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

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

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

#### 1.2 लेखापरीक्षित इकाई 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 9838 स्थानीय निकाय, 32 स्वायत्तशासी निकाय हैं एवं 18 अन्य स्वायत्तशासी निकाय हैं, जिनका भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की ओर से प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा लेखापरीक्षण किया जाता है।

वर्ष 2010-11 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 : व्ययों की तुलनात्मक स्थिति

(₹ करोड़ में)

संवितरण	2008-09			2009-10			2010-11		
	योजना	गैर-योजना	कुल	योजना	गैर-योजना	कुल	योजना	गैर-योजना	कुल
<b>राजस्व व्यय</b>									
सामान्य सेवा	282	10248	10530	351	11851	12202	178	15109	15287
सामाजिक सेवा	4366	7886	12252	5140	8046	13186	7779	7310	15089
वित्तीय सेवा	2632	3094	5726	2947	4141	7088	2942	4894	7836
सहायतानुदान एवं अंशदान	--	4	4	--	108	108	--	3	3
<b>कुल</b>	<b>7280</b>	<b>21232</b>	<b>28512</b>	<b>8438</b>	<b>24146</b>	<b>32584</b>	<b>10899</b>	<b>27316</b>	<b>38215</b>
<b>पूजीगत व्यय</b>									
पूजीगत परिव्यय	6337	99	6436	7268	64	7332	9150	46	9196
संवितरित ऋण एवं पेशगियों	197	354	551	487	410	897	835	268	1103
लोक ऋण की अदायगी	--	--	1682	--	--	1983	--	--	2190
आकरिमकता निधि	--	--	--	--	--	--	--	--	1150
लोक लेखा संवितरण	--	--	17311	--	--	15448	--	--	16749
<b>कुल</b>			<b>25980</b>			<b>25660</b>			<b>30388</b>
<b>कुल योग</b>			<b>54492</b>			<b>58244</b>			<b>68603</b>

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 उद्धृत है। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 13<sup>1</sup> के तहत नि.म.ले.प. बिहार सरकार के विभागों के व्यय का लेखापरीक्षण करते हैं तथा उक्त अधिनियम की धारा 19(3)<sup>2</sup> एवं 20(1)<sup>3</sup> के तहत 10 स्वायत्तशासी निकायों, जिनका नि.म.ले.प. एकमात्र लेखापरीक्षक हैं, लेखापरीक्षा करते हैं। इसके अलावा समान अधिनियम की धारा 14<sup>4</sup> के तहत नि.म.ले.प. सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित 18 अन्य स्वायत्तशासी निकायों का भी लेखापरीक्षा करते हैं। विभिन्न लेखापरीक्षणों के सिद्धांत एवं तरीके, वर्ष 2007 में नि.म.ले.प. द्वारा जारी किए गए लेखा एवं लेखापरीक्षा के विनियमनों एवं लेखापरीक्षा मानकों में विहित हैं।

<sup>1</sup> (i) राज्य के संचित निधि से संबंधित सभी लेन-देन (ii) आकरिमकता 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।

<sup>2</sup> 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।

<sup>3</sup> 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।

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

## 1.4 लेखापरीक्षा की योजना 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 प्रातियाँ अगले उच्चाधिकारियों को जारी की जाती है। उनसे निरीक्षण प्रतिवेदन की प्राप्ति के छः सप्ताह के अन्दर लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर उत्तर हेतु अनुरोध किया जाता है। प्राप्त उत्तर के आधार पर, लेखापरीक्षा निष्कर्षों को या तो समाप्त करने अथवा अनुपालनार्थ अग्रतर कार्रवाई करने की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों से उत्पन्न महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु संशोधित किया जाता है जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत बिहार राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

वर्ष 2010-11 के दौरान 1075 इकाइयों की लेन-देन लेखापरीक्षा एवं तीन निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षाएँ और एक विभाग की एकीकृत लेखापरीक्षा के संचालन के लिए 9004<sup>5</sup> पार्टि-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 कार्यक्रमों/गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा एवं विभाग की एकीकृत लेखापरीक्षा

वर्तमान प्रतिवेदन में तीन निष्पादन लेखापरीक्षा और पशु एवं मत्स्य संसाधन विभाग के कार्यकलाप का एकीकृत लेखापरीक्षा शामिल है। अनुवर्ती कंडिकाओं में इन लेखापरीक्षाओं के मुख्याकर्षण वर्णित हैं:

#### 1.5.1.1 इंदिरा आवास योजना

इंदिरा आवास योजना (इं.आ.यो.), जिसका उद्देश्य गरीबी रेखा के नीचे के आवास विहीन परिवारों को पक्का आवास उपलब्ध कराना है, केन्द्र और राज्य सरकार के बीच 75:25 के अनुपात में लागत अंशधारिता वाली एक केन्द्र प्रायोजित योजना है। वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 की अवधि में इस योजना के क्रियान्वयन से संबंधित निष्पादन

<sup>5</sup> निरीक्षण असैनिक में शामिल स्वायत्त संस्थाएँ: 6367 कार्य दिवस (लेखापरीक्षित इकाइयों: 819) और कार्य/वन: कार्य दिवस: 2637 (लेखापरीक्षित इकाइयों: 256)।

लेखापरीक्षा में वार्षिक योजना का नहीं बनाया जाना, मासिक लक्ष्यों का निर्धारण नहीं किया जाना, निधियों का कम विमुक्त किया जाना, निधि का विचलन किया जाना, दयनीय अनुश्रवण आदि कमियाँ पाई गईं। इनमें से कुछ मुख्य निष्कर्ष निम्नलिखित थे:

- आवासविहीन परिवारों की स्थायी इ.आ.यो. प्रतीक्षा-सूची कभी नहीं बनायी गई जैसा कि योजना की मार्गदर्शिका में निर्धारित था, जिसके कारण पक्का आवास वाले अयोग्य लाभान्वितों को ₹ 10.36 लाख की सहायता उपलब्ध करायी गयी। प्रतीक्षासूची में वरीयता को नजर अंदाज करते हुए लाभार्थियों को इ.आ.यो. आवास स्वीकृत किए गए।
- प्रखंड-वार/पंचायत-वार लक्ष्यों के निर्धारण में जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों द्वारा लक्षित जनसमुदाय को योजना लाभ की प्रदत्तता सुनिश्चित करने वाले योजना मापदण्डों की अवहेलना की गई।
- वर्ष 2006-11 के दौरान योजना मार्गदर्शिका में निर्धारित मानकों से अधिक निधियों के आगे बढ़ाए जाने के कारण केन्द्र सरकार द्वारा ₹ 794.14 करोड़ का केन्द्रांश विमुक्त नहीं किया गया।
- योजना मार्गदर्शिका की अवहेलना करते हुए इ.आ.यो. की ₹ 325.35 करोड़ की राशि को अलग बैंक खाता में नहीं जमा कर प्रखंड कार्यालयों के सामान्य बैंक खाता में जमा किया गया।
- भूमिहीन बी.पी.एल. परिवारों के लिए भूमि अधिग्रहण हेतु भारत सरकार द्वारा उपलब्ध कराई गई ₹ 54.34 करोड़ की राशि का उपयोग करने में विभाग विफल रहा।
- जिला पंचायत/जिलापरिषद्/जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (जि.ग्रा.वि.अ.) द्वारा नक्सल पैकेज के तहत इ.आ.यो. आवासों के निर्माण में संबंधित वार्षिक लक्ष्यों की स्वीकृति में विलम्ब के परिणामस्वरूप राज्य के खजाने पर ₹ 14.34 करोड़ का अतिरिक्त बोझ पड़ा।
- कार्यक्रम का अनुश्रवण एवं आवधिक समीक्षा अप्रभावी एवं अपर्याप्त थी।

#### 1.5.1.2 आर्सेनिक, फ्लोराईड एवं लौह प्रदूषक निवारण कार्यक्रम

भारत सरकार के त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम के अन्तर्गत ऐसे ग्रामीण टोलों में, जहाँ जल में अत्यधिक मात्रा में आर्सेनिक, फ्लोराईड एवं लौह प्रदूषक हो, शुद्ध पेयजल उपलब्ध कराने हेतु सरकार द्वारा सब-मिशन परियोजनाएँ चलायी गयी थी। भूमिगत जल प्रदूषण पर नियंत्रण, रोक एवं सुधार हेतु अनेक कार्यक्रम एवं योजनाएँ राज्य में शुरू की गयी थी। राज्य में वर्ष 2006-11 के दौरान निवारण योजना का क्रियान्वयन अनेक कमियों यथा-योजना का अभाव, असंतोषप्रद वित्तीय प्रबंधन, ग्रामीण क्षेत्र के जल गुणवत्ता प्रभावित टोलों में पर्याप्त शुद्ध पेयजल उपलब्ध कराने में विफलता, परिचालन एवं अनुरक्षण नीति का अभाव, भूमिगत जल स्रोतों की जाँच में अल्प उपलब्धि तथा अप्रभावशाली अनुश्रवण प्रणालियों के कारण प्रभावित रहा। कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नवत थे:

- वर्ष 2006-09 के दौरान निधियों की उपलब्धता के बावजूद वार्षिक कार्य योजना तैयार नहीं किए जाने के कारण प्रदूषण निवारण कार्यक्रम के क्रियान्वयन की प्रगति धीमी रही।

- उच्चतम प्रदूषित टोलों पर विचार किए बिना गैर प्राथमिक टोलों में प्रदूषण निवारण योजनाओं की संस्वीकृति दी गई। योजना बनाने हेतु केन्द्र और राज्य अभिकरणों के बीच समन्वय का अभाव रहा एवं जल गुणवत्ता समीक्षा समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई।
- विभागीय वित्तीय प्रबंधन असंतोषप्रद था क्योंकि निधि के 25 प्रतिशत राशि को प्रत्यर्पित किया गया साथ ही ₹ 13 करोड़ असैनिक जमा में अवरोधित रहा।
- विभाग द्वारा वर्ष 2006-11 के दौरान राज्य के आर्सेनिक, फ्लोराईड एवं लौह प्रभावित 24420 टोलों में से केवल 1375 टोलों को प्रदूषक निवारण कार्यक्रम के अन्तर्गत शामिल किया गया।
- आर्सेनिक प्रभावित टोलों में तकनीकी रूप से गैर संभाव्य स्वच्छ कूपों के निर्माण की स्वीकृति दी गई जिसके फलस्वरूप लेखा परीक्षित प्रमंडलों में 585 स्वच्छ कूप अनिर्मित रहे तथा 262 टोले शुद्ध पेयजल से वंचित रहे।
- नमूना-जाँचित प्रमंडलों में नलकूप जल का पूर्व-जाँच किए बिना ही ₹ 5.14 करोड़ की लागत पर आर्सेनिक एवं लौह निष्कासन संलग्नक इकाइयाँ अधिष्ठापित की गई।
- योजना के संचालन एवं अनुरक्षण अवधि बीत जाने के बाद अभिकरणों द्वारा सृजित परिसम्पत्तियों का रख-रखाव नहीं किए जाने के कारण जल गुणवत्ता प्रभावित हुई।
- सूचना, शिक्षा एवं प्रसारण कार्यक्रम प्रभावशाली ढंग से नहीं किया गया परिणामस्वरूप इस घटक का अधिकतम अपेक्षित लाभ प्राप्त नहीं हो पाया।
- आधारभूत स्तर के कार्यकर्ताओं के प्रशिक्षण एवं क्षेत्रीय परीक्षण उपकरण (किट्स) के क्रय पर ₹ 5.20 करोड़ के व्यय, अलाभप्रद रहे क्योंकि ग्राम पंचायतों द्वारा जाँच प्रतिवेदन समर्पित नहीं किए गए थे।
- विभिन्न प्रदूषण सुधार योजनाओं की प्रगति का सामयिक अनुश्रवण नहीं करने के कारण त्रुटियों/कमियों का पता नहीं लगाया जा सका।

### 1.5.1.3 पशु एवं मत्स्य संसाधन विभाग की एकीकृत लेखापरीक्षा

बिहार राज्य प्राथमिक रूप से कृषि अर्थ व्यवस्था पर निर्भर है। यहाँ की 90 प्रतिशत आबादी ग्रामीण क्षेत्रों में रहती है, जहाँ पशुपालन बहुत ही महत्वपूर्ण है। राज्य में पशु एवं मत्स्य संसाधन विभाग द्वारा पशुपालन क्रियान्वित किया जाता है। विभाग के मुख्य क्रियाकलाप पशु स्वास्थ्य की देखभाल करना, पशुधन गणना कराना, मुख्य पशुधन उत्पादों को बढ़ाना, कुक्कुट विकास, पशुधन विकास एवं देशी नस्ल को बचाने के लिए प्रजनन सुविधा को बढ़ाने के साथ-साथ पशुओं पर होने वाले क्रूरता से उन्हें बचाना था।

विभाग की एकीकृत लेखापरीक्षा ने उजागर किया कि वास्तविक पशुगणना के बगैर आँकड़ों के बिना पशुधन विकास के लिए वार्षिक योजनाएँ बनाई गईं, वित्तीय प्रबंधन का अभाव था क्योंकि योजनागत योजनाओं में अत्यधिक प्रत्यर्पणों के दृष्टांत थे एवं कार्यकारी अभिकरणों के पास निधियाँ अवरुद्ध थीं। कुक्कुट विकास, कृत्रिम गर्भाधान सुविधा, चारा बैंक की स्थापना और पशु स्वास्थ्य देखरेख की योजना उद्देश्यों की पूर्ति

नहीं हुई। विभागीय मानवबल प्रबंधन प्रणाली अपर्याप्त थी एवं अधिक संख्याओं में रिक्तियों ने विभाग के कार्यकलापों को प्रभावित किया। विभागीय पदाधिकारियों द्वारा अपर्याप्त अनुश्रवण किए जाने से स्वीकृत योजनाओं को विलंब किए जाने एवं अपूर्ण रहने में भूमिका रही। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नांकित थे:

- पूर्णता की निर्धारित तिथि से दो वर्षों के विलंब के बाद फरवरी 2010 में पशुगणना कार्य पूरा किया गया, जबकि ₹ 13.91 करोड़ व्यय के बावजूद भी सभी जिलों के विस्तृत गृहवार आँकड़ा भारत सरकार को समर्पित किया जाना बाकी था।
- नमूना सर्वेक्षण छोटे नमूनों के आकारों पर आधारित था जो वास्तविक पशुधन संख्या का प्रतिदर्श नहीं था।
- वर्ष 2007-11 के दौरान ₹ 222.71 करोड़ की कुल बचत में से विभाग द्वारा ₹ 210.23 करोड़ प्रत्यर्पित किया गया, जिसमें से ₹ 127.36 करोड़ संबंधित वित्तीय वर्षों के अंतिम तिथि को प्रत्यर्पित किए गए।
- पशुपालन निदेशालय के निर्देशों पर आहरण एवं संवितरण पदाधिकारियों ने ₹ 17.90 करोड़ आहरित कर राज्य के वित्तीय नियमों के विपरीत बैंक खातों में जमा किया।
- दो नमूना जाँचित जिलों में बी.पी.एल./महादलित परिवारों के बीच कम चूजों की आपूर्ति किए जाने के कारण, उन्हें कुपोषण से बचाने एवं कुक्कुट विकास के द्वारा मासिक आमदनी सृजित करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया।
- वर्ष 2007-11 के दौरान बिहार पशुधन विकास अभिकरण ₹ 7.89 करोड़ के व्यय के बावजूद भी कृत्रिम गर्भाधान के लिए फ्रोजेन सीमेन उत्पन्न कराने में असफल रहा।
- अकार्यशील स्थापनाएँ यथा पशु प्रजनन प्रक्षेत्र, पटना एवं डुमराँव (₹ 7.16 करोड़) तथा फ्रोजेन सीमेन बैंक सह बुल स्टेशन, पटना (₹ 2.39 करोड़) में पदस्थापित कर्मियों के वेतन एवं भत्ते आदि मद पर ₹ 9.55 करोड़ व्यय किए गए।
- वर्ष 2007-11 के दौरान वित्त विभाग द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई जो विभाग के आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की कमी को इंगित करता था।

### 1.5.2 लेन-देनों की अनुपालन लेखापरीक्षा

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

- नियमों की अवमानना
- औचित्य लेखापरीक्षा/आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय
- अनियमित, परिहार्य/असमायोजित व्यय
- निरीक्षण/नियमन में विफलता

### 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 अनियमितताओं, दुर्विनियोजनों एवं जालसाजियों को बाधित करता है बल्कि अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में भी मदद करता है। इस प्रतिवेदन में नियमों और विनियमों की अवमानना पर ₹ 3.66 करोड़ के दृष्टांत शामिल हैं। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष, नीचे दिए गए हैं:

सरकार को पथ निर्माण विभाग के तहत पथ निर्माण प्रमंडल, भभुआ द्वारा अलकतरे का निष्पादन नहीं किए जाने के कारण ₹ 72.94 लाख की हानि एवं ग्रामीण कार्य विभाग के अधीन ग्रामीण कार्य प्रमंडल, खगड़िया द्वारा अलकतरे का कम उठाव किए जाने से ₹ 4.54 लाख की हानि हुई।

(कंडिका 3.1.1)

वैधता अवधि के अंदर बैंक गारंटी भुनाने में विभाग की विफलता के अलावा प्रमंडलों द्वारा फर्जी बैंक गारंटी स्वीकार किए जाने के कारण सरकार को ₹ 2.89 करोड़ की हानि हुई।

(कंडिका 3.1.2)

### 1.5.2.2 औचित्य लेखापरीक्षा/आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय

लेखापरीक्षा ने ₹ 108.19 करोड़ के अनौचित्य एवं आधिक्य/निरर्थक/अलाभकारी व्यय के दृष्टांतों को उजागर किया, जिन्हें नीचे मुख्याकर्षित किया गया है:

शाहाबाद पथ निर्माण प्रमंडल, आरा में अयोग्य संवेदकों को ₹ 21.53 करोड़ के पथ कार्य प्रदान किए गए जिनके निरसित किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 7.46 करोड़ का अतिरिक्त दायित्व हुआ तथा उच्चतर दरों पर अलकतरे के मूल्य निष्प्रभावन दिए जाने से पथ निर्माण विभाग के पथ निर्माण प्रमंडल, जहानाबाद एवं किशनगंज में ₹ 25 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

(कंडिका 3.2.1)

निम्न विनिर्देशनों पर पथ कार्यों के कार्यान्वयन से पथ निर्माण विभाग के राष्ट्रीय उच्चपथ पश्चिमी प्रमंडल, पटना में ₹ 2.79 करोड़ का अवमानक कार्य हुआ।

(कंडिका 3.2.2)

पथ परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के विनिर्देशनों का अनुपालन नहीं करने के कारण पथ निर्माण विभाग के अधीन शाहाबाद पथ निर्माण प्रमंडल, आरा में ₹ 1.22 करोड़ की लागत का अवमानक पथ कार्य क्रियान्वित हुआ।

(कंडिका 3.2.3)

पथ निर्माण विभाग के अंतर्गत राष्ट्रीय उच्चपथ प्रमंडल संख्या II, मुजफ्फरपुर में अयोग्य संवेदक को संविदा आवंटित करने के कारण ₹ 1.42 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(कंडिका 3.2.4)

दायित्व एवं लागत उपबंध लागू करने के उपरांत वास्तविक वसूली के बिना दो संविदाओं को रद्द किए जाने से ₹ 9.43 करोड़ के अतिरिक्त दायित्व का सृजन हुआ। इसके अलावा पथ निर्माण विभाग एवं ग्रामीण कार्य विभाग के 27 अनुबंधों के अंतर्गत ₹ 8.38 करोड़ की जब्त प्रतिभूति जमा राशियों को कोषागार में जमा नहीं किया गया था।

(कंडिका 3.2.5)

ईट सोलिंग निविदा के अनियमित निरस्तीकरण के कारण जल संसाधन विभाग के अधीन चंपारण प्रमंडल, मोतीहारी में ₹ 2.69 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

(कंडिका 3.2.6)

चिकित्सा महाविद्यालय/अस्पतालों के प्राचार्य/अधीक्षकों द्वारा क्रय-नियमों का उल्लंघन किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 2.67 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

(कंडिका 3.2.7)

ग्रामीण विकास मंत्रालय के मार्गदर्शिकाओं के उल्लंघन में लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग ने 'रूप टॉप हार्वेस्टिंग योजना' के क्रियान्वयन हेतु ₹ 50.35 करोड़ स्वीकृत किया। इस योजना पर अब तक किए गए ₹ 19.76 करोड़ का व्यय निष्क्रिय साबित हुआ क्योंकि निर्मित संरचनाएँ अकार्यशील थीं।

(कंडिका 3.2.8)

### 1.5.2.3 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। 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। ₹ 150.73 करोड़ की ऐसी अनियमितताओं के कुछ मामले नीचे वर्णित हैं:

बिहार राज्य जल पर्षद में कैपेसिटर बैंक एवं शंट कैपेसिटर्स के अनाधिष्ठापन के परिणामस्वरूप ₹ 1.37 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

(कंडिका 3.3.1)

प्रमंडलीय पदाधिकारियों द्वारा संहितीय प्रावधानों के अनुपालन नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप भवन निर्माण, पर्यावरण एवं वन, लघु जल संसाधन, लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण, पथ निर्माण, ग्रामीण कार्य एवं जल संसाधन विभागों में ₹ 67.38 करोड़ की अस्थायी अग्रिमें असमायोजित/अवसूलित रही।

(कंडिका 3.3.2)

एक कार्य में, जहाँ मिट्टी कार्य राजस्थानी ट्रैक्टर द्वारा निष्पादित किया जा रहा था, मिट्टी संपीडन का अस्वीकार्य प्रावधान किए जाने के परिणामस्वरूप जल संसाधन विभाग के अंतर्गत जलपथ प्रमंडल बिहारशरीफ द्वारा संवेदक को ₹ 1.43 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ।

(कंडिका 3.3.3)

₹ 58.54 लाख की औषधियों की अनापूर्ति सहित ₹ 3.26 करोड़ के अनियमित भुगतान, ₹ 70.90 लाख के परिहार्य दायित्वों के सृजन एवं औषधियों के स्थानीय क्रय में ₹ 24.05 लाख के अधिक भुगतान के परिणामस्वरूप स्वास्थ्य विभाग में औषधियों के क्रय में कुल ₹ 4.21 करोड़ की अनियमितताएँ थीं।

(कंडिका 3.3.4)

लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण, लघु जल संसाधन, पथ निर्माण, जल संसाधन एवं ग्रामीण कार्य विभागों के अंतर्गत श्रम-उपकर की वसूली नहीं किए जाने के कारण ₹ 8.42 करोड़ की राशि के दायित्व का सृजन हुआ।

(कंडिका 3.3.5)



राज्य के सात विश्वविद्यालयों के उप-कुलपतियों द्वारा छात्रों से एकत्र किए गए ₹ 17.23 करोड़ के शुल्कों को अपने कर्मचारियों के वेतन पर अनियमित रूप से उपयोग किया गया जिसने मानव संसाधन विकास विभाग से संबंधित महाविद्यालयों के अंतःसंरचनात्मक विकास एवं सुविधाओं को प्रभावित किया।

(कंडिका 3.3.6)

मानव संसाधन विकास विभाग के अंतर्गत विश्वविद्यालय कर्मचारियों को अग्रिम वेतनवृद्धि, सुनिश्चित वृत्ति उन्नयन लाभ और अंतरिम राहत मद में ₹ 4.18 करोड़ की राशि का अनियमित भुगतान किया गया।

(कंडिका 3.3.7)

ग्रामीण कार्य विभाग द्वारा बिहार कोषागार संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए बिना तत्काल आवश्यकता के कोषागार से ₹ 42.78 करोड़ की निकासी कर अनियमित रूप से बचत खातों में रखा गया।

(कंडिका 3.3.8)

ग्रामीण विकास विभाग में योजनांतर्गत अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के किसानों के लिए कर्णांकित ₹ 3.74 करोड़ की निधि को अनियमित रूप से विचलित किया गया।

(कंडिका 3.3.9)

#### 1.5.2.4 निरीक्षण/संचालन में विफलता

जन समुदाय के जीवन को उन्नत करने की जिम्मेवारी सरकार की होती है जिसके लिए वह स्वास्थ्य, शिक्षा, अंतःसंरचनात्मक विकास एवं उन्नयन आदि क्षेत्रों में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु कार्य करती है। हाँलांकि लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि समुदाय के लाभ के लिए सरकारी संपत्ति के सृजन के लिए सरकार द्वारा विमुक्त की गई कुल ₹ 2.65 करोड़ की राशि विभिन्न स्तरों पर अनिर्णय, प्रशासकीय निरीक्षण तथा एकताबद्ध कार्रवाई के अभाव में छः वर्षों तक अव्यवहृत/अवरुद्ध रही तथा/या निष्फल/अनुत्पादक साबित हुई, जैसा नीचे वर्णित हैं:

स्वास्थ्य विभाग में जिला एवं विभागीय स्तरों पर योजना एवं अभिश्रवण के अभाव के कारण ₹ 1.89 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ तथा ₹ 76.25 लाख अनियमित रूप से अवरोधित रहा।

(कंडिका 3.4.1)

### 1.6 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की अनुक्रियाशीलता का अभाव

#### 1.6.1. लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की अपर्याप्त अनुक्रिया

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

तथापि, वर्ष 2004-05 से 2010-11 के अवधि के दौरान 30 विभागों से संबंधित जारी किये गए निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा में प्रकट हुआ कि 7202 निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित 36119 कण्डिकाएँ अक्टूबर 2011 के अंत तक लंबित थी जैसा कि तालिका सं. 1 में प्रदर्शित है।

**तालिका संख्या – 1**  
**लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कण्डिकाएँ**

वर्ष के लिए लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कण्डिकाएँ								
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	कुल
निरीक्षण प्रतिवेदन	904	847	1055	1118	1237	1088	953	7202
कण्डिकाएँ	5205	4255	5543	5101	5728	5611	4676	36119

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

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

**1.6.2 व्याख्यात्मक (कृत-कार्रवाई) टिप्पणियों का असमर्पण**

वित्त विभाग, बिहार सरकार की अनुदेश पुस्तिका (1998) यह प्रावधानित करती है कि संबंधित विभागों के सचिव लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल किए गए लेखापरीक्षा कण्डिकाओं एवं समीक्षाओं पर अपनी व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ विधान सभा सचिवालय को समर्पित करेंगे। इन टिप्पणियों को लोक लेखा समिति से किसी सूचना अथवा मांग की प्रतीक्षा किए बगैर लेखापरीक्षा में पूर्णतः जाँचोपरान्त एवं लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के राज्य विधायिका में प्रस्तुतीकरण के दो माह के अन्दर समर्पित की जानी है। उनके द्वारा उसमें यह भी इंगित किया जाना है कि किन परिस्थितियों एवं कारणों से ऐसी अनियमितताएँ घटित हुईं और विहित मानकों से विचलन हुए तथा हानियों की प्रतिपूर्ति एवं ऐसे दृष्टांतों की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए क्या कार्रवाई प्रस्तावित की गयी।

आगे लेखापरीक्षा एवं लेखा अधिनियम (नवम्बर 2007) का अधिनियम 213 प्रावधानित करता था कि संघ, राज्य एवं संघ शासित राज्यों, जिसमें विधान सभा 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 अक्टूबर 2011 तक 17 विभागों ने 2001-2010 के वर्षों से संबंधित 9 समीक्षाओं एवं 43 कण्डिकाओं के प्रति कृत-कार्रवाई टिप्पणियाँ (एटीएन) समर्पित नहीं किया था (**परिशिष्ट-1.2**)।

### 1.6.3. पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लेखापरीक्षा एवं लेखा अधिनियम के अधिनियम 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 2001 से अक्टूबर 2011 की अवधि के दौरान 393 कंडिकाओं के संबंध में, जिनमें 30 विभाग शामिल थे, लोक लेखा समिति प्रतिवेदनों से संबंधित कृत-कार्रवाई टिप्पणियाँ अक्टूबर 2011 तक लंबित पड़ी थी **(परिशिष्ट-1.3)**।