विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में तीन अध्याय सम्मिलित हैं: प्रथम अध्याय में राज्य की वित्तीय स्थिति, योजना तथा लेखापरीक्षा का संचालन और लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का अनुपालन। इस प्रतिवेदन के अध्याय दो में पाँच निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षाओं और दो दीर्घ कंडिकाओं के जाँच परिणाम तथा अध्याय तीन विभिन्न विभागों के अनुपालन लेखापरीक्षा से संबंधित है। इस प्रतिवेदन में निष्पादन लेखापरीक्षा एवं अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाओं के जाँच परिणाम सम्मिलित हैं, जिनका कुल मौद्रिक मूल्य ₹ 2533.34 करोड़ है।

भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग हेतु विहित लेखा–परीक्षण मानकों के अनुसार लेखापरीक्षा संचालित की गई है। लेखापरीक्षा नमूनों का चयन, संख्यिकीय नमूना प्रणाली के साथ–साथ जोखिम आधारित विवेकपूर्ण नमूना के आधार पर किया गया है। प्रत्येक निष्पादन लेखापरीक्षा में अंगीकृत विशिष्ट लेखापरीक्षा पद्धति शामिल किए गए हैं। सरकार के दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकाले गए हैं और अनुशंसाएँ की गई है। प्रमुख लेखापरीक्षा के जाँच परिणामों का सार इस विहंगावलोकन में प्रस्तुत किया गया है।

1. विभागों / कार्यकलापों / कार्यक्रमों का निष्पादन लेखापरीक्षा

(i) बिहार राज्य प्रदूषण नियंत्रण पर्षद की कार्यप्रणाली

बिहार राज्य प्रदूषण नियंत्रण पर्षद (बि.रा.प्र.नि.प.) मुख्य एजेंसी के रूप में पर्यावरण कानून को लागू करने एवं प्रदूषण निवारण, नियंत्रण एवं कमी के लिए नीति तैयार करने के लिए उत्तरदायी है। आरम्भ से ही, बि.रा.प्र.नि.प., दूसरे राज्य बोर्डों की तरह अपने कार्यों का निष्पादन जल (प्रदूषण निवारण तथा नियंत्रण) अधिनियम 1974 के अन्तर्गत करता आ रहा है। बि.रा.प्र.नि.प. द्वारा प्रदूषण फैलाने वाले उद्योगों की पहचान करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था तथा कार्यक्रमों की योजना बनाने हेतु कोई वैसी सूची भी संधारित नहीं थी। आगे, बि.रा.प्र.नि.प. राज्य में मल–जल प्रशोधन सयंत्र की आवश्यकता का निर्धारण करने में विफल रहा। स्वास्थ्य सेवा प्रतिष्ठानों (चिह्नित 2538 में से 1299) तथा पशु चिकित्सा संस्थान जो पशु एवं मत्स्य संसाधन विभाग के अधिकार क्षेत्र में थे, जीव–चिकित्सा अपशिष्ट (प्रबंधन एवं हथालन) नियम, 1998 के विरूद्ध बिना बि.रा.प्र.नि.प. के प्राधिकार के संचालित किए जा रहे थे। केन्द्रीय प्रयोगशाला, पटना पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986, आई.एस.ओ. 17025 / 9001 के मान्यता के बिना क्रियाशील थे तथा आवश्यक उपकरण / यंत्र के बगैर खतरनाक अपशिष्टों का विश्लेषण कार्य कर रहे थे। अधिक संख्या में रिक्तियाँ भी बि.रा.प्र.नि.प. के क्रियाकलाप में बाधक थी।

(कंडिका 2.1)

(ii) राजीव गाँधी किशोरी सशक्तिकरण योजना (रा.गाँ.कि.स.यो.) – सबला का कार्यान्वयन

वर्ष 11–18 आयु समूह की बालिकाओं के पोषण एवं स्वास्थ्य स्तर में सुधार करने हेतु केन्द्रीय प्रायोजित योजना, राजीव गाँधी किशोरी सशक्तिकरण योजना (रा.गाँ.कि.स.यो.) –सबला, का शुभारम्भ भारत सरकार (भा.स.) द्वारा नवम्बर 2010 में किया गया था। बिहार सरकार द्वारा मार्च 2011 में राज्य के 38 जिलों में से 12 जिलों में इस योजना की शुरूआत की गई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि किशोरी बालिकाओं के आँकड़े विश्वस्त नहीं थे तथा योजना दिशानिर्देश के विरूद्ध, 18 वर्ष से अधिक आयु की बालिकाओं तथा 11 से 14 वर्ष की विद्यालय जाने वाली बालिकाओं को योजना के लाभ की अनुमति दी गई थी। केन्द्रीय सहायता का उपयोगिता प्रमाण–पत्र या तो प्रस्तुत नहीं किए गए थे या विलम्ब से प्रस्तुत किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप केन्द्रांश का ₹ 173.75 करोड़, लेखापरीक्षा अवधि में अप्राप्त थे। जाँचित जिलों में योजना के पोषण

समर्थन घटक के अन्तर्गत, चिह्नित किशोरी बालिकाओं को 300 दिनों का टी.एच.आर. मुहैया नहीं कराया जा सका तथा गैर–पोषण घटक के अर्न्तगत, उन्हें योजना सेवाएँ जैसे स्वास्थ्य जाँच एवं संदर्भ सेवाएँ, पोषण व स्वास्थ्य शिक्षा, जीवन कौशल शिक्षा व जन–सुविधाओं, परिवार कल्याण सलाह मार्गदर्शन, व्यवसायिक प्रशिक्षण इत्यादि नहीं मिला था।

(कंडिका 2.2)

(iii) पुरातत्व एवं संग्रहालय निदेशालयों की कार्यप्रणाली

पुरातत्व निदेशालय, पुरातात्विक अवशेषों की खोज, संरक्षण एवं विकास के साथ–साथ स्मारक तथा संभावित स्थलों को विकसित करने के लिए जबकि संग्रहालय निदेशालय, सरकारी संग्रहालयों के संचालन के लिए जिम्मेवार था। लेखापरीक्षा ने पाया कि पुरातत्व निदेशालय के पास उत्खनन हेतु स्थल चयन के लिए न तो कोई नीति या दिशा–निर्देश ही निर्धारित था और न हीं समय सीमा के भीतर परियोजनाओं को पूर्ण करने हेतु कोई प्राथमिकता सूची या लम्बी अवधि की परिप्रेक्ष्य योजना थी। निदेशालय द्वारा असंरक्षित स्थलों एवं स्मारकों का सर्वेक्षण नहीं किया गया था। आगे, निदेशालय के पास पुरावशेषों के प्रबंधन हेतु व्यापक नीति नहीं थी। संग्रहालय में पुरावशेषों का संरक्षण और प्रलेखीकरण, अभिलेखन एवं एकत्रित पांडुलिपि/पुस्तकों का प्रकाशन, इन्टरनेशनल काउंसिल ऑफ म्यूजियम्स कोड ऑफ एथिक्स में निर्धारित मानकों के अनुसार नहीं किया गया था। राहुल सांस्कृत्यायन द्वारा पटना संग्रहालय में लाई गई तिब्बती पांडुलिपियाँ अनुवादित/प्रकाशित नहीं हुआ था। संग्रहालय निदेशालय के पास पुरावशेषों का डेटाबेस या विस्तृत विवरणी नहीं था। पुरातत्व और संग्रहालय निदेशालय मानवशक्ति एवं प्रशिक्षित कर्मचारियों की भारी कमी का सामना कर रहा था। निदेशालय द्वारा वर्ष 2009–14 की अवधि के दौरान किसी भी कर्मचारियों को कोई भी प्रशिक्षण नहीं दिया गया।

(कंडिका 2.3)

(iv) बिहार में संपूर्ण स्वच्छता अभियान/निर्मल भारत अभियान का कार्यान्वयन

संपूर्ण स्वच्छता अभियान/निर्मल भारत अभियान (सं.स्व.अभि./नि.भा.अभि.) का उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में सर्व शिक्षा अभियान (स.शि.अभि.) के अंर्तगत अनाच्छादित ग्रामीण क्षेत्रों के सभी विद्यालयों एवं आंगनबाड़ी केन्द्रो (आं.केन्द्र) में स्वच्छता अच्छादन में तेजी लाना है। लेखापरीक्षा ने पाया कि बिहार राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन (बि.रा.ज. एवं स्व. मिशन) राज्य में जल और स्वच्छता सहायता संगठन (ज. और स्व.स.संग.) स्थापित नहीं कर सका। जिला जल एवं स्वच्छता मिशन, प्रखंड संसाधन केन्द्र तथा ग्राम जल एवं स्वच्छता समिति का गठन नहीं किया गया था। स्वीकृत बल के विरूद्ध राज्य तथा जिला स्तर पर क्रमशः 55 प्रतिशत और 81 प्रतिशत पद खाली पड़े थे। बि.रा.ज. एवं स्व.मिशन द्वारा वर्ष 2010–14 की अवधि में प्रारंभिक सर्वेक्षण नहीं किया गया था। जाँचित जिलो में बिना जमीनी स्तर पर समेकित योजना को तैयार किये, वार्षिक कार्यान्वयन योजना बनाए गये थे यथा प्रखंड एवं ग्राम पंचायत योजना। राज्य में वर्ष 2010–14 के दौड़ान वैयक्तिक पारिवारिक शौचालय (वै.पा.शौचा.) के निर्माण का लक्ष्य 14 से 71 प्रतिशत के बीच था। नमूना जाँचित जिलो में सं.स्व.अभि./नि.भा.अभि. के दिशा–निर्देशों का उल्लंघन कर प्रोत्साहन आधारित कार्यक्रम को एक योजना आधारित में बदल कर ₹ 245.34 करोड़ का अनियमित भुगतान वै.पा.शौचा. के निर्माण पर किया गया। शिक्षा तथा संचार घटक तथा योजना का अनुश्रवण तथा मूल्यांकन का क्षेत्र अपर्याप्त था।

(कंडिका 2.4)

(v) बिहार में राज्य उच्च पथों का निर्माण एवं अनुरक्षण

राज्य उच्च पथ (रा.उ.प.) जिला मुख्यालय और राज्य के भीतर महत्वपूर्ण शहरो को जोड़ने तथा उसे राष्ट्रीय उच्चपथ (एन.एच.) या पड़ोसी राज्यों के उच्चपथ से जोड़ने वाले महत्वपूर्ण रास्ते है। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने अभी तक पथों को राज्यपथ घोषित करने के कसौटी को अधिसूचित नहीं किया था। सरकार द्वारा निर्माण हेतु पर्याप्त तथा ससमय निधि उपलब्ध करा देने के बावजूद 12 नमूना जाँचित रा.उ.प. में से दो का कार्य बि.रा.प.वि.नि. द्वारा पूर्ण नहीं किया जा सका। ये कार्य भूमि अधिगृहीत नहीं होने, उपयोगिता का स्थानान्तरण नहीं होने आदि, जो विभाग की जिम्मेदारी थी, के कारण दो वर्षो से ज्यादा विलम्बित हुए। राज्य उच्चपथ 68, रा.उ.प. 69 एवं रा.उ.प. 78 के विस्तृत परियोजना विवरण वास्तविक स्थल स्थिति के अनुसार नहीं बनाए गये, परिणामस्वरूप परियोजना के लागत में वृद्धि हुई। पूर्ण रा.उ.प. को बि.रा.प.वि.नि. द्वारा प.नि.वि. को विलम्ब से हस्तांतरण किये जाने के परिणामस्वरूप इन्हे आ.पी.आर.एम.सी. के अंतर्गत नहीं लिया जा सका। जिसके परिणामस्वरूप रा.उ.प. का अनुरक्षण सुनियोजित तरीक से नहीं हो सका।

(कंडिका 2.5)

2. दीर्घ कंडिकाएँ

(i) 'क्राईम एवं क्रिमिनल ट्रैकिंग नेटवर्क और सिस्टम' पर दीर्घ कंडिका

क्राईम एवं क्रिमिनल ट्रैकिंग नेटवर्क और सिस्टम (सीसीटीएनएस) परियोजना का उद्देश्य ई–शासन के सिद्धान्तों को अपनाते हुए सभी स्तरों पर पुलिस बल की कार्यकुशलता और प्रभावशीलता बढ़ाने के लिए, विशेष रूप से थाना स्तर पर सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) के विकास के लिए राज्य के अत्याधुनिक ट्रैकिंग प्रणाली की स्थापना के साथ राष्ट्रव्यापी नेटवर्क के बुनियादी ढ़ाँचे के निर्माण का था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सीसीटीएनएस परियोजना बुनियादी ढ़ाँचे के निर्माण में देरी के कारण राज्य में शुरू नहीं हो सका और परियोजना का उद्देश्य वास्तविक समय के आधार पर राज्य और केन्द्रीय स्तर पर देश भर में अपराध और अपराधियों से संबंधित डेटाबेस की साझीदारी प्राप्त नहीं किया जा सका था। कोर एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर अनुकूलित नहीं किया गया था। सभी को व्यापक प्रशिक्षण के बदलें केवल सीमित संख्या में पुलिस कर्मियों को बुनियादी प्रशिक्षण प्रदान किया गया था तथा पुलिस थाना से राष्ट्रीय अपराध रेकार्ड ब्यूरों के स्तर पर नेटवर्क कनेक्टिविटी की परिकल्पना पूरी नही हुई थी।

(कंडिका2.6)

(ii) 'पटना नगर निगम–ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा भवन प्लानों की स्वीकृति' पर दीर्घ कंडिका

पटना नगर निगम (प.न.नि.), पटना का वैधानिक कार्य अपने क्षेत्राधिकार में नागरिक सुविधाएँ प्रदान करना है। इस लेखापरीक्षा में हमलोगों ने (वर्ष 2009–14 की अवधि के लिए प.न.नि. के दो मुख्य कार्यों यथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (ठो.अ.प्र.) तथा भवन प्लान का विश्लेषण किया था। प.न.नि. कुंजी दस्तावेज तैयार नहीं करता था जो कि बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 तथा बिहार नगरपालिका लेखा नियमावली 1928 के लिए जरूरी था। 209 लेखापरीक्षा आपत्तियों में से केवल 74 के हीं जवाब प.न.नि. द्वारा दिए गए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि प.न.नि. में ठोस वित्तीय प्रबंधन नहीं था जैसा कि कई मामलों में ईंधन विपत्रो का अनियमित भुगतान तथा अधिक शुल्क की माँग का मामला लेखापरीक्षा में पाया गया था। प.न.नि. के पास पर्याप्त ठोस अपशिष्ठों प्रबंधन

प्रणाली यथा अपशिष्ठो का घर–घर से संग्रहण, पृथक्करण तथा पुनरावर्त्तन नहीं किये जा रहे थे। प्रसंस्करण इकाई की स्थापना नहीं की गई थी तथा कूड़ों को अनाधिकृत गडढों में फेंका जा रहा था। योजना जिसे अमान्य सतह क्षेत्र अनुपात के साथ अनुमोदन किया गया में भवन उप–विधियों का पालन नहीं किया गया था। बहुमंजिली इमारतों की योजना का अनुमोदन बिना सार्वजनिक की चौड़ाई को ध्यान में रखकर किया गया था। भवन–प्लान के अनुमोदन के समय विकास अनुज्ञा शुल्क तथा दाखिल–खारिज शुल्क की वसूली नहीं की गई थी जिसके कारण प.न.नि. को राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 2.7)

3. अनुपालन लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने संवेदनशील क्षेत्रों में महत्वपूर्ण कमियों को पाया, जो राज्य सरकार की प्रभावशीलता को प्रभावित करता है। अनुपालन लेखापरीक्षा से उत्पन्न कुछ प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्षों (14 कंडिकाओं) को प्रतिवेदन में प्रस्तुत किया गया है। प्रमुख अवलोकन नियमों एवं विनियमों के गैर–अनुपालन, औचित्य के विरूद्ध लेखापरीक्षा तथा बिना पर्याप्त औचित्य के व्यय के मामले एवं दृष्टिचूक/शासकीय विफलता से संबंधित है। उनमें से कुछ का उल्लेख नीचे किया गया है:

- जिला कार्यक्रम पदाधिकारी, बेगुसराय द्वारा अत्यधिक दर पर अभिकरणों को अविवेकपूर्ण कार्य आवंटन के फलस्वरूप ₹ 1.31 करोड़ का आधिक्य व्यय के साथ–साथ उस सीमा तक सरकार को हानि हुई।

  (कंडिका 3.1)

- असैनिक शल्य चिकित्सक–सह–मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी, किशनगंज द्वारा समुचित जाँच, मूल्यांकन तथा सतर्कता की कमी के कारण अस्तित्वविहीन अनुमंडलीय अस्पताल के वाह्य सेवा हेतु एक एजेंसी को ₹ 53.94 लाख का कपटपूर्ण भुगतान हुआ।

  (कंडिका 3.2)

- राज्य स्वास्थ्य समिति के निर्धारित प्रक्रियाओं का उल्लंघन कर दवाओं के अनियमित क्रय के फलस्वरूप ₹ 1.41 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

  (कंडिका 3.3)

- दवाओं के क्रय से संबंधित विहित नियमों तथा अनुदेशों के अनुपालन नहीं किए जाने एवं प्रतिबंधित दवाओं के अनियमित क्रय के कारण सरकार को ₹ 88.28 लाख की हानि हुई।

  (कंडिका 3.4)

- सर्व शिक्षा अभियान के तहत निर्गत राशि को प्रधानाध्यापक से वापसी हेतु कार्यवाही शुरू करने में जिला कार्यक्रम पदाधिकारी की विफलता के कारण ₹ 20.11 लाख का गबन हुआ।

  (कंडिका 3.5)

- लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग द्वारा कुछ मामलों में संविदा में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के प्रत्यर्पण संबंधी विशिष्ट उपबंध सन्निविष्ट नहीं किए जाने तथा अन्य मामलों में इसका अनुसरण नहीं किए जाने के कारण जलापूर्त्ति परियोजना हेतु आपूर्त्तित पाईपों पर देय केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के छूट का लाभ नहीं उठाया जा सका जिससे सरकार को ₹ 12.58 करोड़ की हानि हुयी।

  (कंडिका 3.6)

- बिहार राज्य जल पर्षद द्वारा जमीन की उपलब्धता सुनिश्चित किये बगैर जलापूर्त्ति कार्यों के कार्यान्वयन हेतु कास्ट–आयरन पाइपों के अविवेकपूर्ण अधिप्राप्ति के फलस्वरूप ₹ 3.03 करोड़ का निष्क्रिय व्यय हुआ।

(कंडिका 3.7)

- प्रमंडलीय पदाधिकारी की प्रक्रिया एवं प्रणाली के अनुपालन तथा कोषागार में तथाकथित प्रेषित राशि की जाँच में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 8.37 लाख के सरकारी राशि का दुर्विनियोजन हुआ।

(कंडिका 3.8)

- बिहार लघु खनिज रियायती नियमों एवं संविदा की विशेष शर्त्तों का अनुपालन नहीं किये जाने के फलस्वरूप ₹ 12.28 करोड़ के रॉयल्टी की कम कटौती हुई और उस सीमा तक सरकार को हानि हुई।

(कंडिका 3.9)

- मानक निविदा दस्तावेज के प्रावधानों के विपरीत विभाग द्वारा मिट्टी के रॉयल्टी से संबंधित विपत्रों की गणना हेतु गलत सूत्र के अविवेकपूर्ण अंगीकरण तथा बगैर वित्त विभाग की स्वीकृति के फलस्वरूप ₹ 3.57 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ और संवेदकों को अदेय वित्तीय लाभ हुआ।

(कंडिका 3.10)

- दो कटाव निरोधक कार्य, जिन पर ₹ 91.35 लाख का व्यय हुआ था, बाढ़ से नदी तटबंधों की रक्षा करने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप उस सीमा तक व्यर्थ व्यय हुआ।

(कंडिका 3.11)

- विभाग द्वारा जोखिम एवं लागत उपबंध लागू किया गया परंतु अवशेष कार्य पूर्ण करने हेतु आवश्यक अंतर–राशि को वसूल करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप राजकीय राजकोष पर ₹ 2.18 करोड़ के अतिरिक्त भार का सृजन हुआ।

(कंडिका 3.12)

- उपयोगिता को सुनिश्चित किये बिना विभाग द्वारा संयत्रों और उपकरणों की खरीद के अविवेकपूर्ण निर्णय के कारण निष्क्रिय संयत्रों पर ₹ 1.34 करोड़ राशि का निष्फल व्यय हुआ।

(कंडिका 3.13)

- आधारभूत संरचना विकास प्राधिकरण, पटना द्वारा जोखिम एवं लागत उपबंध को लागू करने में विफल रहने के परिणामस्वरूप राज्य के राजकोष पर ₹ 2.22 करोड़ का अतिरिक्त भार पड़ा।

(कडिका 3.14)