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 अन्तर्गत 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 मितव्ययिता पूर्वक, दक्षता पूर्वक तथा प्रभावकारिता पूर्वक संचालित होती है, का एक स्वतंत्र मूल्यांकन/परीक्षण है। निष्पादन का उचित मानदंडों के विरूद्ध 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 2018–19 के दौरान किए गए निष्पादन और अनुपालन लेखापरीक्षाओं के संबंध में महत्वपूर्ण सार के लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विधान मंडल 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 ढाँचा 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 है। 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 2018–19 के दौरान किए गए निष्पादन और अनुपालन लेखापरीक्षा पर विस्तृत निष्कर्षों और अवलोकनों को प्रस्तुत करते हैं।

1.2 लेखापरीक्षिती रूपरेखा

राज्य में 44 विभाग हैं, जिनमें से 39 विभाग सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक प्रक्षेत्रों से संबंधित है। वर्ष 2018–19 के दौरान, ₹2,09,489.83 करोड़ के कुल बजट के विरूद्ध, राज्य ने कुल ₹1,60,317.66 करोड़ व्यय किया। जिसमें कुल ₹1,24,571.05 करोड़ का व्यय सामान्य, सामाजिक और आर्थिक प्रक्षेत्रों के तहत 39 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 पश्चात् चार सप्ताह के अन्दर जवाब प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ, कार्यालय प्रमुख को लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) जारी किया जाता है। लेखापरीक्षा निरीक्षण के दौरान पाये गये 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 है, 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 है।

वर्ष 2018–19 के दौरान, राज्य के 95 आहरण एवं संवितरण अधिकारी और तीन स्वायत्त निकायों का अनुपालन लेखापरीक्षा कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार द्वारा संचालित की गई थी।

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

सितम्बर 2018 तक 39 विभागों से संबंधित 3,183 आहरण एवं संवितरण अधिकारी को जारी की गई निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा से उद्घटित हुआ कि 7,118 निरीक्षण प्रतिवेदन से संबंधित ₹3,44,985.91 करोड़ के वित्तीय निहितार्थ वाली 47,684 कंडिकाएँ 31 मार्च 2019 के अंत तक लंबित रही 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 सं..1.1

लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन/कंडिकाएँ

क्रम संख्या	अवधि	लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन (*प्रतिशत*)	लंबित कंडिकाओं की संख्या (*प्रतिशत*)	शामिल राशि (₹ करोड़ में)
1	1 वर्ष से कम	91(1)	1,066(2)	5,872.46
2	1 से 3 वर्षों तक	2,689(38)	21,197(44)	1,87,065.76
3	3 वर्षों से अधिक से 5 वर्षों तक	1,767(25)	11,200(24)	70,679.06
4	5 वर्षों से अधिक	2,571(36)	14,221(30)	81,368.63
कुल		**7,118**	**47,684**	**3,44,985.91**

वर्ष 2018–19 के दौरान, 19 लेखापरीक्षा समिति की बैठकें आयोजित की गई जिनमें केवल एक कंडिका 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 अनुशंसा 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 कंडिकाएँ/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 2018–19 के लिए, महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना का कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा के संबंध में ग्रामीण विकास विभाग का जवाब प्राप्त नहीं हुआ हैं। क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण (कैम्पा) निधि का उपयोग विषय से संबंधित दीर्घ प्रारूप कंडिका पर भी विभाग का जवाब प्राप्त नहीं हुआ हैं।

1.5 निष्पादन/अनुपालन लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान सरकार और लेखापरीक्षित इकाईयों की प्रतिक्रिया

नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा की शर्त्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 18 (1) (ब) अनुबंध करता है कि नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को यह प्राधिकार होगा कि वह कोई लेखे, बहियां और अन्य दस्तावेजों की मांग कर सकता है जो उन संव्यवहारों जिनकी लेखापरीक्षा की बाबत उसके कर्त्तव्यों के विस्तार के बारे में हो या उनका आधार हो या उनसें 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 सत्व यह सुनिश्चित करने के लिए कि लेखापरीक्षा द्वारा अपेक्षित आकड़ें, 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 मामलें हैं। ये लेखापरीक्षा के प्रभावशीलता को सीमित करते हैं। यद्यपि इस तरह के मामले प्रत्येक अवसर पर प्राधिकारियों के संज्ञान में लाए जाते है, परंतु संबंधित प्राधिकारियों द्वारा अनुवर्त्ती कार्रवाई एक समान शीघ्र एवं प्रभावी नहीं है।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2018–19 के लिए दो निष्पादन लेखापरीक्षा और दो दीर्घ कंडिकाएँ इस प्रतिवेदन में शामिल की गई है। हालाँकि 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 गये थे।

97 इकाईयों में से 87 ने लेखापरीक्षा द्वारा मांगें 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 कयावद 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।

दो निष्पादन लेखापरीक्षा और दो दीर्घ कंडिकाओं के संबंध में जारी 2,038 लेखापरीक्षा ज्ञापनों में से, 157 लेखापरीक्षा ज्ञापनों का कोई जवाब प्राप्त नहीं किया गया था तथा 303 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 2018 की अवधि तक का लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित कंडिकाओं पर 30 सितम्बर 2019 तक कृत–कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति की वस्तुस्थिति **तालिका 1.2** में दी गई है।

तालिका 1.2

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (सा.सा. एवं आ.प्र.) में सम्मिलित कंडिकाओं पर विभागीय कृत–कार्रवाई की प्राप्ति के संबंध में स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष	30 सितम्बर 2018 तक लंबित कृत–कार्रवाई (कंडिकाओं की संख्या)	राशि मूल्य (₹ करोड़ में)	राज्य विधानमंडल में प्रस्तुत करने की तिथि	कृत–कार्रवाई की प्राप्ति की नियत तिथि
2015-16	5	372.06	27/03/17	27/05/17
2016-17	6	364.42	30/11/18	28/02/19
2017-18	राज्य विधानमंडल में अभी तक प्रस्तुत नहीं किया गया			

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

1.7 लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप वसूली

राज्य सरकारों 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 2018–19 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा ₹19.65 करोड़ की वसूली के कुल 16 मामलों को चिह्नित किया गया और विभागों द्वारा इसे स्वीकार किया गया। हालाँकि, विभाग अभी भी इन मामलों में वसूली की प्रक्रिया में है।

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 सौपा गया था, जिसमें से चार स्वायत्त निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षाओं कों सौपनें का नवीकरण नहीं किया गया है। लेखापरीक्षा के सौपने की स्थिति, लेखापरीक्षा के लेखाओं का प्रस्तुतीकरण, पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का निर्गमन और विधानमंडल में इसकी प्रस्तुतीकरण ***परिशिष्ट–1.4*** में दर्शायी गई हैं।