

पहला अध्याय

प्रस्तावना

पहला अध्याय

प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन चयनित कार्यक्रमों तथा गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा से उद्भूत मामलों और सरकारी विभागों तथा स्वायत्तशासी निकायों के अनुपालन लेखापरीक्षा से संबंधित है।

अनुपालन लेखापरीक्षा लेखापरीक्षित इकाइयों के व्यय से संबंधित लेनदेनों की जाँच से संबंधित है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि भारत के संविधान के प्रावधानों, प्रयोज्य विधानों, नियमों, विनियमों और सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों तथा अनुदेशों का पालन किया जा रहा है। दूसरी ओर निष्पादन लेखापरीक्षा में अनुपालन लेखापरीक्षा करने के अतिरिक्त यह जाँच भी की जाती है कि क्या कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों के लक्ष्य मितव्ययिता तथा दक्षता से प्राप्त किये गये हैं।

प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम राज्य विधान मण्डल के ध्यान में लाना है। लेखापरीक्षा मानकों में यह अपेक्षित है कि रिपोर्टिंग हेतु सामग्रीगत स्तर लेनदेनों की प्रकृति, परिमाण तथा महत्ता के अनुरूप होना चाहिये। लेखापरीक्षा निष्कर्षों से कार्यपालन अधिकारियों को सुधारात्मक उपाय करने योग्य होने की आशा की जाती है और उनसे ऐसी नीतियाँ तथा दिशानिर्देश बनाने की आशा की जाती है जो संगठनों के वित्तीय प्रबन्धन के सुधार में मार्गदर्शक बने तथा अच्छे अभिशासन में योगदान कर सकें।

इस अध्याय में लेखापरीक्षा की योजना और सीमा की व्याख्या के अतिरिक्त, चयनित योजनाओं के कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण कमियों तथा उपलब्धियों की रूपरेखा, लेनदेनों की लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्षों तथा पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर आगे की कार्यवाही दी गई है। इस प्रतिवेदन के दूसरे अध्याय में चयनित कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा/थीमेटिक अध्ययन से उद्भूत निष्कर्ष निहित हैं। तीसरे अध्याय में सरकारी विभागों तथा स्वायत्तशासी निकायों में लेनदेनों की लेखापरीक्षा पर अभ्युक्तियाँ दी गयी हैं। चौथे अध्याय में श्रम विभाग और लोक निर्माण विभाग (थीमेटिक पैराग्राफ) की कार्य प्रणाली का मूल्यांकन दिया गया है।

1.2 लेखापरीक्षित इकाइयों की रूपरेखा

सचिवालय स्तर पर राज्य में 54 विभाग हैं जिनके प्रमुख अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रधान सचिव/सचिव होते हैं उनकी सहायता आयुक्तों/संचालकों तथा अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा की जाती है, और 346 स्वायत्तशासी निकाय हैं जिनकी लेखापरीक्षा प्रधान महालेखाकार (सिविल एवं वाणिज्यिक लेखापरीक्षा), ग्वालियर तथा महालेखाकार (निर्माण एवं प्राप्ति लेखापरीक्षा), भोपाल द्वारा की जाती है।

2010-11 के दौरान तथा पिछले दो वर्षों में सरकार द्वारा किये गये व्यय की तुलनात्मक स्थिति तालिका-1 में दी गयी है।

तालिका 1: व्यय की तुलनात्मक स्थिति

(₹ करोड़ में)

संवितरण	2008-09			2009-10			2010-11		
	योजनागत	योजनेत्तर	योग	योजनागत	योजनेत्तर	योग	योजनागत	योजनेत्तर	योग
राजस्व व्यय									
सामान्य सेवाएँ	36.19	10126.15	10162.34	123.81	11889.97	12013.78	112.70	14533.98	14646.68
सामाजिक सेवाएँ	4140.10	6005.84	10145.94	5712.12	7249.73	12961.85	7857.02	9488.38	17345.40
आर्थिक सेवाएँ	3219.33	4211.83	7431.16	3652.22	4719.15	8371.37	4394.59	5689.89	10084.48
सहायता अनुदान एवं अंशदान	225.97	1548.47	1774.44	349.53	2200.37	2549.90	546.41	2388.62	2935.03
योग	7621.59	21892.29	29513.88	9837.68	26059.22	35896.90	12910.72	32100.87	45011.59
पूँजीगत व्यय									
पूँजीगत परिव्यय	6503.45	209.70	6713.15	7863.82	61.05	7924.87	8657.07	142.81	8799.88
संवितरित ऋण एवं अग्रिम	677.18	1184.28	1861.46	47.25	3769.63	3816.88	959.32	2755.41	3714.73
सार्वजनिक ऋण का पुनर्भुगतान (अर्थोपाय अग्रिम के लेनदेनों को छोड़कर)	-	-	1961.01	-	-	2394.05	-	-	2529.23
आकस्मिकता निधि	-	-	-	-	-	-	-	-	-
लोक लेखा संवितरण	-	-	45988.97	-	-	50871.84	-	-	62344.26
योग	7180.63	1393.98	56524.59	7911.07	3830.68	65007.64	9616.39	2898.22	77388.10
महायोग	14802.22	23286.27	86038.47	17748.75	29889.90	100904.54	22527.11	34999.09	122399.69

1.3 लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 और नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 से व्युत्पन्न है। नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक मध्य प्रदेश सरकार के व्यय की लेखापरीक्षा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम के अनुच्छेद 13¹ के अधीन करते हैं। नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक उन 346 स्वायत्तशासी निकायों के एक मात्र लेखापरीक्षक हैं जिनकी लेखापरीक्षा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें)

¹ (i) राज्य की समेकित निधि से समस्त लेनदेन (ii) आकस्मिकता निधि तथा लोक लेखे से संबंधित समस्त लेनदेन (iii) समस्त व्यापार, विनिर्माण, लाभ एवं हानि लेखे, तुलना पत्र तथा अन्य सहायक लेखे

अधिनियम के अनुच्छेद 19(2)² एवं 20(1)³ के अधीन की जाती है। इसके अतिरिक्त नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, नियंत्रक महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम के अनुच्छेद 14⁴ के अधीन उन 316 अन्य इकाइयों की लेखापरीक्षा भी करते हैं जिनका पर्याप्त वित्त पोषण सरकार करती है। विभिन्न लेखापरीक्षाओं के सिद्धान्त एवं प्रणालियाँ नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानक तथा लेखापरीक्षा एवं लेखा पर विनियम, 2007 में निर्धारित की गई है।

1.4 प्रधान महालेखाकार (सिविल एवं वाणिज्यिक लेखापरीक्षा) ग्वालियर और महालेखाकार (निर्माण एवं प्राप्ति लेखापरीक्षा) भोपाल के कार्यालयों की संगठनात्मक संरचना

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के निर्देशों के अधीन प्रधान महालेखाकार (सिविल तथा वाणिज्यिक लेखापरीक्षा), ग्वालियर और महालेखाकार (निर्माण एवं प्राप्ति लेखापरीक्षा) भोपाल के कार्यालय उनके अधीन सम्पूर्ण राज्य में फैले हुए सरकारी विभागों/कार्यालयों/स्वायत्तशासी निकायों/संस्थाओं की लेखापरीक्षा करते हैं। प्रधान महालेखाकार और महालेखाकार की सहायता 10 समूह अधिकारियों द्वारा की जाती है।

1.5 लेखापरीक्षा की योजना तथा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया सम्पूर्ण विभाग/संगठन तथा प्रत्येक इकाई द्वारा किये गए व्यय, गतिविधियों की विवेचनात्मकता/जटिलता, सौंपी गयी वित्तीय शक्तियों के स्तर के आकलन, आन्तरिक नियंत्रण के मूल्यांकन तथा स्टेक होल्डर की प्राथमिकता के आकलन के साथ आरम्भ होती है। इस प्रक्रिया में पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर भी विचार किया जाता है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा की आवृत्ति तथा सीमा का निर्णय किया जाता है तथा वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार की जाती है।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा पूरी करने के उपरान्त लेखापरीक्षा निष्कर्षों वाले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन इकाई प्रमुख को जारी किये जाते हैं। इकाइयों से लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की प्राप्ति के एक माह के भीतर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के उत्तर प्रेषित करने का अनुरोध किया जाता है। जैसे ही उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा निष्कर्षों का या तो निराकरण हो जाता है अथवा अनुपालन के लिए आगे की कार्यवाही का परामर्श दिया जाता है। इन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उल्लेखित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाविष्ट करने के लिये संसाधित किया जाता है जिन्हें भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अधीन मध्य प्रदेश के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

² राज्य विधान सभा द्वारा बनायी गयी विधि द्वारा या के अधीन स्थापित निगमों (कंपनियाँ नहीं) के लेखाओं की तत्संबंधी विधि के प्रावधानों के अनुसार लेखापरीक्षा

³ राज्यपाल के अनुरोध पर ऐसे निबन्धन एवं शर्तों पर जिन पर नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक तथा सरकार सहमत हों, किसी निकाय अथवा प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा

⁴ राज्य की समेकित निधि से अनुदान अथवा ऋण द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित निकाय/प्राधिकरण की समस्त प्राप्तियों तथा व्यय और (ii) किसी निकाय अथवा प्राधिकरण की समस्त प्राप्तियों तथा व्यय जहाँ एक वित्त वर्ष में राज्य की समेकित निधि से ऐसे निकाय अथवा प्राधिकरण को अनुदान अथवा ऋण ₹ एक करोड़ से कम न हो, की लेखापरीक्षा

2010-11 के दौरान सिविल लेखापरीक्षा समूह में विभिन्न विभागों/संगठनों की 1,125 इकाइयों (अनुपालन लेखापरीक्षा तथा निष्पादन लेखापरीक्षा) की लेखापरीक्षा करने में 7,366 दल दिवस काम में लाए गए। निर्माण तथा वन समूह में 4,005 दल दिवसों का उपयोग करके 431 इकाइयों की लेखापरीक्षा की गई। लेखापरीक्षा योजना में वे इकाइयाँ समावेशित हैं जो हमारे मूल्यांकन के अनुसार जोखिम की दृष्टि से महत्वपूर्ण थीं।

1.6 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां

विगत कुछ वर्षों में लेखापरीक्षा ने निष्पादन लेखापरीक्षा के माध्यम से विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियों के कार्यान्वयन में और चयनित विभागों में आंतरिक नियंत्रण की गुणवत्ता पर अनेक महत्वपूर्ण कमियों को प्रतिवेदित किया जिनका कार्यक्रमों की सफलता और विभागों की कार्यप्रणाली पर प्रभाव पड़ता है। इसी प्रकार सरकारी विभागों/संगठनों की अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान पायी गई कमियाँ भी सूचित की गई थीं।

1.6.1 कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा

वर्तमान प्रतिवेदन में दो निष्पादन लेखापरीक्षा, एक वृहद कंडिका, दो थीमेटिक पैराग्राफ एवं श्रम विभाग तथा लोक निर्माण विभाग (थीमेटिक पैराग्राफ) की कार्य प्रणाली दी गई है। मुख्यांश आगामी कंडिकाओं में दिये गये हैं:

1.6.1.1 भू-अर्जन तथा आवंटन/सरकारी भूमि का प्रबंधन

राज्य स्तर पर भू-अर्जन तथा आवंटन और क्षतिपूर्ति के भुगतान के केन्द्रीयकृत आंकड़े संधारित नहीं किये गये थे। भूमि के बाजार मूल्य के त्रुटिपूर्ण निर्धारण के कारण 46 प्रकरणों में ₹ 6.91 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अवनिर्धारण किया गया और 23 प्रकरणों में ₹ 12.76 करोड़ की क्षतिपूर्ति का अधिक भुगतान हुआ। अवार्ड पारित करने में एक से 22 माहों तक विलम्ब के कारण अतिरिक्त क्षतिपूर्ति पर ₹ 5.88 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया। 657 भू-अर्जन प्रकरणों में ₹ 131.33 करोड़ की क्षतिपूर्ति का संवितरण नहीं किया गया। सेवा प्रभारों के अनारोपण/जमा न करने के कारण ₹ 60.88 करोड़ के राजकोष से वंचित होना पड़ा। वित्त विभाग के अनुदेशों के उपरान्त भी ₹ 220.96 करोड़ का क्षतिपूर्ति धन वैयक्तिक जमा खाते में जमा नहीं किया गया तथा बैंक खातों में रखा गया। वैयक्तिक जमा खातों में पड़ी हुई ₹ 325.93 करोड़ की क्षतिपूर्ति राशि का उपयोग नहीं किया गया। राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधान के प्रतिकूल भूमि के आवंटन के कारण ₹ 33.66 करोड़ के राजस्व और संस्वीकृतियों के निष्पादन न करने के कारण ₹ 11.87 करोड़ के राजस्व की हानि हुई। राजस्व अधिकारियों द्वारा भूमि आवंटन का वार्षिक भौतिक सत्यापन नहीं किया गया। उद्योग विभाग द्वारा अर्जित 1979.594 हैक्टेयर भूमि का उद्योग लगाने के लिये उपयोग नहीं किया गया।

(कंडिका 2.1)

1.6.1.2 राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन

राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन का आरम्भ 2005-06 में एक केन्द्र प्रवर्तित योजना के रूप में किया गया था और उद्यानिकी उत्पादन बढ़ाने, पोषण संबंधी सुरक्षा में सुधार तथा घरेलू कृषकों को आय सहायता प्रदान करने के लिये विभिन्न चरणों में 39 जिलों में कार्यान्वित किया गया था। राष्ट्रीय उद्यानिकी मिशन में 16 घटकों हेतु ₹ 45.41 करोड़ का व्यपवर्तन भारत सरकार के अनुमोदन के बिना किया गया। 38 निजी रोपणियों को उनकी स्थापना की पूर्णता सुनिश्चित किये बिना ₹ 2.01 करोड़ की सहायता दी गई। उद्यानिकी की सतत वृद्धि सुनिश्चित करने के लिये फलों की बारहमासी फसल को प्राथमिकता देने के स्थान पर दी गई निधियों (₹ 81.43 करोड़) की तुलना में ₹ 68.89 करोड़ का व्यय कम था। हितग्राहियों के आवेदन और पात्रताओं के अपेक्षित विवरण प्रस्तुत न करने के कारण लेखापरीक्षा में यह सत्यापन नहीं हो पाया कि क्या ₹ 14.63 करोड़ तथा ₹ 3.24 करोड़ की आर्थिक सहायता क्रमशः फलों, मसालों तथा फूल के क्षेत्र के विस्तार और जराजीर्ण पौधरोपण कार्यक्रम के कार्याकल्प के लिये प्रामाणिक पात्र हितग्राहियों को प्रदत्त की गई थी। फलों की फसल, मसाले, फूल, कार्याकल्प आदि के क्षेत्र विस्तार पर ₹ 285 करोड़ का व्यय करने के बावजूद क्षेत्र, उत्पादन तथा उत्पादकता वृद्धि और उसके द्वारा घरेलू किसानों की आय में वृद्धि का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

(कंडिका 2.2)

1.6.1.3 बरगी व्यपवर्तन परियोजना का निर्माण

बरगी बाँध की दाँयी तट नहर को बरगी व्यपवर्तन परियोजना की भाँति पुनः नामकरण किया गया। 2001-02 में प्रारंभ की गई यह एक वृहद ट्रांसवेली गुरुत्वीय नहर सिंचाई परियोजना है। बरगी बाँध की 2.58 मिलियन एकड़ फीट की कुल सक्रिय संग्रहण क्षमता में से बरगी व्यपवर्तन परियोजना से 2.45 लाख हेक्टेयर के कमान क्षेत्र को सिंचित किया जाना अभीष्ट है। परियोजना की लागत को ₹ 5127.22 करोड़ तक पुनरीक्षित किया गया (दिसम्बर 2009) एवं इसे जून 2014 तक पूर्ण किया जाना नियत था। मार्च 2011 तक ₹ 1407.54 करोड़ का व्यय किया गया था। कार्यों की अपर्याप्त आयोजना एवं अतुल्यकालिक कार्यान्वयन के कारण ₹ 35.88 करोड़ की लागत वृद्धि एवं परियोजना में छह वर्ष की समय वृद्धि हुई थी तथा यह मार्च 2011 तक 710 हे की अल्प सिंचाई कर रहा था। हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा में भी प्रकट हुआ कि इस परियोजना के माध्यम से परिकल्पित 2.45 लाख हे में सिंचाई प्रदान करने हेतु बरगी बाँध का उपलब्ध जल संग्रहण अपर्याप्त था। अपर्याप्त आयोजना, तकनीकी विशिष्टियों का अनुपालन न होना, टर्न-की में अनावश्यक मर्दों का क्रियान्वयन, गारंटियों को समयपूर्व विमुक्त करना एवं त्रुटिपूर्ण ठेका प्रबंधन इत्यादि के कारण कार्यों के कार्यान्वयन में कमी के दृष्टांत देखे गए थे। इनके परिणामस्वरूप अधिक एवं अनियमित भुगतानों के साथ-साथ ₹ 133.81 करोड़ तक की ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय सहायता हुई।

(कंडिका 2.3)

1.6.1.4 प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना

भारत सरकार (जी.ओ.आई) द्वारा प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाय) दिसम्बर 2002 में प्रारंभ की गई थी। मध्य प्रदेश में यह योजना मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण (एम.पी.आर.आर.डी.ए) के माध्यम से कार्यान्वित किया जा रहा है। यह एक 100 प्रतिशत केन्द्र प्रायोजित योजना है। मार्च 2011 तक, भारत सरकार ने ₹ 9989.84 करोड़ स्वीकृत किए एवं उसके विरुद्ध व्यय ₹ 7136.30 करोड़ था। योजना में 37,021 कि.मी. सर्व ऋतु डामरीकृत सड़कों के निर्माण द्वारा 8459 गांवों को ग्रामीण सड़क कनेक्टिविटी का प्रावधान परिकल्पित था। 8459 सड़कों के लक्ष्य के विरुद्ध 2010-11 तक मात्र 6229 सड़कें निर्मित की गई थीं। सड़कों के लिए आयोजना अपर्याप्त थी। अनुमोदित सड़क लम्बाई 557.84 कि.मी. तक कम की गई थी जिसके परिणामस्वरूप पी.एम.जी.एस.वाय के अंतर्गत केन्द्रीय सहायता का ₹ 103.20 करोड़ तक अधिक आहरण हुआ। 42 आंशिक रूप से पूर्ण हुई एवं बाद में छोड़ दी गई सड़कों पर हुए व्यय के कारण ₹ 1.60 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ। किए गए कार्य की बढ़ी हुई मापों के कारण ठेकेदारों को ₹ 6.99 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ। विभिन्न ठेकेदार के विरुद्ध ₹ 54.61 करोड़ की वसूली लंबित थी। सड़कों का बीमा न होने के रूप में संविदागत दायित्वों को उल्लंघन हुआ था जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 1.19 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता हुई।

(कंडिका 2.4)

1.6.1.5 उद्वहन सिंचाई योजनाएँ

उद्वहन सिंचाई योजनाएँ (एल.आई.एस.), ऐसी अधिक ऊँचाई वाली भूमि जो सामान्य गुरुत्वीय नहरों के माध्यम सिंचाई योग्य नहीं हैं में सिंचाई प्रदान करने हेतु उद्देश्यित हैं। 196 एल.आई.एस. के निर्माण एवं संधारण पर किया गया व्यय, उनके निराशाजनक निष्पादन के कारण वृहद रूप से निष्फल रहा क्योंकि लक्षित सिंचाई का मात्र 4.5 प्रतिशत ही प्राप्त किया जा सका। 20,397 हे की भूमि की वार्षिक सिंचाई हेतु रूपांकित ₹ 44.71 करोड़ की लागत वाली उनचास एल.आई.एस. 2007-08 एवं 2010-11 के मध्य विगत चार वर्षों के दौरान मात्र 3,566 से 2,876 हे की सिंचाई कर सकीं। 12 एल.आई.एस. में ₹ 14.24 करोड़ का निवेश निष्फल हुआ क्योंकि ये एल.आई.एस. उनकी पूर्णता के समय से ही अक्रियाशील बनी हुई थीं। स्टील के लिए आधार दर को त्रुटिपूर्ण अपनाने के कारण प्रदाय कर्ता को मूल्य वृद्धि के लिए ₹ 9.54 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया था। लेखापरीक्षा ने 2006-07 से 2010-11 तक की पाँच वर्षों की अवधि के दौरान 78 अक्रियाशील एल.आई.एस. के संधारण एवं मरम्मत पर ₹ 6.05 करोड़ का अस्वीकार्य व्यय एवं वन अनापत्ति के अभाव में चंबल एल.आई.एस. के कार्य में अवरोध के कारण इस पर किया गया ₹ 27.85 करोड़ का निष्फल व्यय भी अवलोकित किया।

(कंडिका 2.5)

1.6.1.6 श्रम विभाग की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा

श्रम विभाग द्वारा संगठित तथा असंगठित क्षेत्रों में कार्मिकों के लिये एक सुरक्षित कार्यप्रणाली पर्यावरण प्रदान किया जाना चाहिये। विभाग ने सुरक्षित कार्यप्रणाली पर्यावरण सृजित करने और सुरक्षा, स्वास्थ्य तथा कार्मिक कल्याण के लिये 31 श्रम अधिनियम लागू किए हैं। विभाग की लेखापरीक्षा से प्रकट हुआ कि विभाग ने संगठित तथा असंगठित क्षेत्रों में कार्यरत कार्मिकों की संख्या तथा स्तर सुनिश्चित करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया। विभाग के पास कार्मिकों तथा स्थापना संबंधी कोई सांख्यिकीय आंकड़े भी उपलब्ध नहीं थे। वित्तीय प्रबंधन में भी कमियां थीं जैसा की रोकड़ पुस्तक, देयक पुस्तक आदि के संघारण में कमियों से स्पष्ट है। हम्माल तथा बीड़ी कर्मियों के लिए आवास योजनाओं का कार्यान्वयन उचित रूप से नहीं किया गया था और भारत सरकार द्वारा दी गयी निधियाँ अवरूद्ध बनी रहीं। 2006-2011 के दौरान स्थापना के निरीक्षण में 29 से 63 प्रतिशत के मध्य कमी थी। विभिन्न अधिनियमों के अंतर्गत स्थापना के नवीनीकरण पर नियंत्रण का अभाव था और प्रेषण किए गए राजस्व का सरकार के लेखों से मिलान नहीं किया गया। 87 मजदूर संघों के पंजीयन के लिए आवेदन लंबित थे और 2654 मजदूर संघों में से 2561 मजदूर संघों से वार्षिक विवरण भी एक से पाँच वर्षों तक प्रतीक्षित थे। भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल द्वारा उपकर निर्धारण तथा संग्रहण के लिए तंत्र नहीं बनाया गया था। ई.एस.आई. अस्पतालों द्वारा औषधियों की गुणवत्ता जाँच नहीं की गई थी और अस्पतालों का कम उपयोग किया गया था। 31 मार्च 2011 को श्रम तथा औद्योगिक न्यायालयों में क्रमशः 29154 तथा 529 प्रकरण लंबित थे, जिससे प्रकरणों के निराकरण की धीमी गति प्रकट हुई।

(कंडिका 4.1)

1.6.1.7 लोक निर्माण विभाग में संहितिय प्रावधानों के अनुपालन का विस्तार

लोक निर्माण विभाग में, हमने विभिन्न महत्वपूर्ण कमियां एवं विभागीय नियमों एवं विनियमों के अनुपालन के विषय में कमियों को अवलोकित किया। इन कमियों में अन्य बातों के साथ साथ विविध दशकों से विविध निर्माण अग्रिम के अंतर्गत ₹ 42.99 करोड़ बिना समायोजन के पड़े रहना, प्राप्त जमा के आधिक्य में ₹ 1.98 करोड़ का अनियमित व्यय, कोषालय आंकड़ों एवं संभागीय कार्यालय के आंकड़ों के मध्य अंतर वाले ₹ 261.89 करोड़ के कोषालय प्रेषणों एवं ₹ 70.88 करोड़ के चैक आहरणों का मिलान न होना। 12 संभागों में ₹ 7.49 करोड़ मूल्य के औजार एवं संयंत्र तथा अन्य सामग्री एक अप्राधिकृत विक्रेता से निविदाएं जारी किए बिना क्रय किए गए थे।

(कंडिका 4.2)

1.6.2 लेनदेनों की अनुपालन लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा ने महत्वपूर्ण क्षेत्रों में अनेक महत्वपूर्ण कमियाँ भी प्रतिवेदित की हैं जो सरकारी विभागों/संगठनों की कार्य-साधक कार्य प्रणाली पर प्रभाव डालती हैं। उन्हें सामान्य रूप से निम्नानुसार वर्गीकृत एवं समूहबद्ध किया गया है:

- नियमों का अनुपालन न किया जाना

- पर्याप्त औचित्य के बिना व्यय
- सतत एवं व्यापक अनियमितताएँ
- असावधानी/नियंत्रण में विफलता

1.6.2.1 नियमों का अनुपालन न किया जाना

सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन तथा वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि व्यय वित्तीय नियमों, विनियमों तथा सक्षम अधिकारी के आदेशों के अनुरूप हो। इससे न केवल अनियमितताएँ, दुर्विनियोग तथा धोखाधड़ी पर रोक लगती है अपितु अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में सहायता भी मिलती है। इस प्रतिवेदन में ₹ 49.54 करोड़ के ऐसे उदाहरण दिए गए हैं जिनमें नियमों का पालन नहीं किया गया है। कतिपय महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

- संहितागत प्रावधानों के अनुपालन में विफलता से सिविल सर्जन सह अस्पताल अधीक्षक, बैतूल के कार्यालय में ₹ 12.52 लाख के संदेहास्पद गबन में सुविधा हुई।

(कंडिका 3.1.1)

- भारत के संविधान के प्रावधानों तथा मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के विरुद्ध राज्य की समेकित निधि से बाहर ₹ 29.83 करोड़ की राशि रोगी कल्याण समितियों द्वारा अनाधिकृत रूप से रखा जाना।

(कंडिका 3.1.2)

- एक लोक निर्माण संभाग में, एक सड़क एम्बेकमेंट की सब ग्रेड के सी.बी.आर. मान को त्रुटिपूर्ण अपनाए जाने के परिणामस्वरूप ग्रेनुलर सब बेस का अधिक कार्यान्वयन हुआ एवं ₹ 92.53 लाख की अतिरिक्त व्यय हुआ।

(कंडिका 3.1.4.2)

- जल संसाधन संभाग बालाघाट में, एक क्यूमेक से कम बहाव वाली फील्ड चैनलों के कार्य में 1:3:6 प्लेन सीमेंट कांकरीट के स्थान पर एक महंगी विशिष्टि पर आधारित 1:2:4 के प्रबलित सीमेंट कांकरीट के उपयोग से लाईनिंग का कार्य किया गया था जिसके कारण ₹ 1.92 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

(कंडिका 3.1.5)

- जल संसाधन विभाग के तीन संभागों में, 50 से 60 मि.मी. लाईनिंग के स्थान पर 75 मि.मी. स्थल पर ढलित लाईनिंग के कार्यान्वयन के कारण ₹ 2.64 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया था।

(कंडिका 3.1.6)

- जल संसाधन विभाग के 11 संभागों में, अनुबंध में निर्धारित अतिरिक्त सुरक्षा जमा की कटौती करने में विफलता द्वारा ठेकेदारों को ₹ 9.44 करोड़ की अनुचित वित्तीय लाभ दिया गया था।

(कंडिका 3.1.8)

1.6.2.2 पर्याप्त औचित्य के बिना व्यय

लोक निधियों से प्राधिकृत व्यय लोक व्यय के औचित्य तथा दक्षता के सिद्धांतों द्वारा निर्देशित होते हैं। व्यय करने के लिए अधिकृत प्राधिकारियों से वही सतर्कता लागू करने की आशा की जाती है जो एक सामान्य बुद्धि का व्यक्ति अपने स्वयं के धन के संबंध में बरतता है और उसे प्रत्येक कदम पर वित्तीय व्यवस्था तथा पूर्ण मितव्ययता लागू करना चाहिए। लेखापरीक्षा ने लोक निधि से व्यय करने में अनौचित्य से संबंधित ₹ 19.21 करोड़ के अनेक उदाहरण पाये हैं, उनमें से कुछ निम्नानुसार हैं:

- ₹ 2.15 करोड़ मूल्य के चिकित्सा उपकरणों के अनियमित क्रय और क्रय नियमों के पालन न करने के परिणामस्वरूप संयुक्त संचालक, स्वास्थ्य सेवा, उज्जैन के कार्यालय में ₹ 1.36 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

(कंडिका 3.2.1)

- जल संसाधन विभाग के दो संभागों में, आर.सी.सी. एक्वाडक्ट (जैसा प्राक्कलनों में अनुमोदित था) को न्यायोचित के बिना स्टील एक्वाडक्ट से विवेकहीन प्रतिस्थापन के परिणामस्वरूप ₹ 13.91 करोड़ की अतिरिक्त लागत हुई।

(कंडिका 3.2.4)

1.6.2.3 असावधानी/नियंत्रण में विफलता

सरकार का दायित्व है कि वह जनता के जीवन की गुणवत्ता में सुधार करे जिसके लिए वह स्वास्थ्य, शिक्षा, विकास तथा अधोसंरचना एवं लोक सेवा के उन्नयन के क्षेत्र आदि में कुछ उद्देश्यों की पूर्ति की दिशा में कार्य करती है। तथापि लेखापरीक्षा में ऐसे उदाहरण पाए गए हैं जिनमें समुदाय के लाभ के लिए सार्वजनिक संपत्तियों के सृजन के लिए सरकार द्वारा दी गई निधियां अप्रयुक्त/अवरूद्ध रहीं और/अथवा विभिन्न स्तरों पर अनिर्णयात्मकता, प्रशासनिक असावधानी तथा संगठित कार्यवाही के अभाव के कारण ₹ 183.13 करोड़ की निधियाँ निष्फल/अनुत्पादक सिद्ध हुईं। कुछ ऐसे प्रकरणों का उल्लेख नीचे किया गया है:

- उचित योजना, गुणवत्ता तथा पर्याप्त पंजीयन के अभाव के कारण ₹ 12.68 करोड़ की रीयल एस्टेट प्रोपर्टीज अविक्रित पड़ी हुई थी।

(कंडिका 3.4.1)

- नर्मदा विकास संभाग खरगोन में, माइलस्टोन प्राप्त करने में विलंब के लिए निर्धारित शास्ति के ₹ 8.66 करोड़ उद्ग्रहित नहीं किए गए थे। इसके अतिरिक्त ₹ 13.88 करोड़ के मूल्य समायोजन का अस्वीकार्य भुगतान एवं मोबीलाइजेशन अग्रिम की विलंबित तथा अनियमित वसूली के कारण ब्याज के ₹ 41.73 लाख की हानि भी अवलोकित गई।

(कंडिका 3.4.2)

1.7 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की उत्तरदायित्वता का अभाव

1.7.1 बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन

कार्यालय प्रमुखों तथा अगले उच्च अधिकारियों से अपेक्षा की जाती है कि वे निरीक्षण प्रतिवेदन में निहित टिप्पणियों का पालन करें और दोषों/चूकों में सुधार कर उनकी प्राप्ति के चार सप्ताह के भीतर प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार को उनके अनुपालन की सूचना दें। प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार गम्भीर अनियमितताएं कार्यालय प्रमुखों के ध्यान में भी लाते हैं।

30 जून 2011 को निर्माण कार्य तथा वन सहित सिविल विभागों से संबंधित 12737 निरीक्षण प्रतिवेदन (38610 कंडिकाएं) लंबित थे। इनमें से 7102 निरीक्षण प्रतिवेदन (17373 कंडिकाएं) पांच वर्षों से अधिक समय से निराकरण हेतु लंबित थे। लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन तथा कंडिकाओं के वर्षवार विवरण **परिशिष्ट-1.1** में दिये गये हैं। सरकार के वित्त सम्बन्धी नियमों में लेखापरीक्षा टिप्पणियों के त्वरित अनुपालन/उत्तर के लिये प्रावधान समाविष्ट करने के लिये परिवर्तन की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में एक प्रस्ताव वित्त विभाग को भेजा गया है (दिसम्बर 2011)।

1.7.2 लेखापरीक्षा समिति का गठन

सरकार ने शकधर समिति (उच्चाधिकार प्राप्त समिति) की अनुशंसाओं को स्वीकार करते समय लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर आगामी कार्यवाही की निगरानी के लिये एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन किया था (मई 2000)। सरकार ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों के त्वरित निराकरण के लिये एक शीर्ष स्तरीय समिति (अप्रैल 2009) तथा 44 विभागीय स्तर समितियों का गठन किया परन्तु आदेश में शीर्ष स्तरीय समिति की बैठक के लिये कोई नियत समय निर्धारित नहीं किया तथापि विभागीय स्तर समिति की तीन माह में एक बार बैठक की जाना अपेक्षित है।

2010-11 के दौरान शीर्ष स्तरीय समिति की बैठक आयोजित नहीं हुई जबकि सामान्य प्रशासन विभाग में विभागीय स्तर समिति की केवल एक बैठक हुई।

1.7.3 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर आगे की कार्यवाही

मध्य प्रदेश विधान सभा सचिवालय द्वारा जारी निर्देशों (नवंबर 1998) के अनुसार राज्य विधान सभा में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति के तीन माह के भीतर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की कंडिकाओं के संबंध में विभागों द्वारा की गई कार्यवाही अथवा प्रस्तावित कोई भी कार्यवाही के विषय में लोक लेखा समिति तथा प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार को सूचित किया जाना चाहिए।

संबंधित विभागों द्वारा उत्तरों की प्रस्तुति में विलंब के परिणामस्वरूप आठ लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित 76 कंडिकाओं के विभागीय उत्तर अभी भी प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2011) (**परिशिष्ट-1.2**)। इस संबंध में तथ्यों की सूचना प्रमुख सचिव, मध्य प्रदेश विधान सभा को दी गई थी (नवंबर 2011)।

1.7.4 लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा हेतु लंबित कंडिकाएं

2003-04 तथा उसके बाद के वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित 66 कंडिकाएं लोक लेखा समिति में चर्चा हेतु लंबित हैं। विभागवार तथा वर्षवार विवरण **परिशिष्ट-1.3** में दिये गए हैं। प्रमुख सचिव, मध्य प्रदेश विधान सभा से लंबित कंडिकाओं पर चर्चा में शीघ्रता के लिए अनुरोध किया गया था (सितम्बर 2010 एवं नवंबर 2011)।

1.7.5 लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर सरकार के उत्तर

मुख्य सचिव, मध्य प्रदेश सरकार ने राज्य विधान सभा में लोक लेखा समिति के प्रतिवेदन की प्रस्तुति के छः माह के भीतर समिति की अनुशंसाओं के संबंध में की गई कार्यवाही अथवा उनके द्वारा प्रस्तावित कार्यवाही के बारे में समिति को सूचना देने के लिए समस्त विभागों को अनुदेश जारी किए थे (नवंबर 1994)। कार्यवाही टिप्पणी की प्रतिलिपियाँ प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार को भी उनकी टिप्पणियों के लिए पृष्ठांकित की जानी हैं।

विभागों द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 586 कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर कार्यवाही टिप्पणियां प्रेषित नहीं की गयी थीं (सितम्बर 2011)। 1986-87 से अनुशंसाओं पर कार्यवाही टिप्पणियां प्रेषित नहीं की गईं। विभागवार तथा वर्षवार विवरण **परिशिष्ट-1.4** में दिए गए हैं। लंबित स्थिति मुख्य सचिव के ध्यान में लायी गयी थी (जनवरी 2011 तथा दिसम्बर 2011) और संबंधित विभागों के लिए उपयुक्त अनुदेश जारी करने का अनुरोध किया गया था।