पहला अध्याय

प्रस्तावना

पहला अध्याय

प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) का यह प्रतिवेदन मध्य प्रदेश राज्य के आर्थिक क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले चयनित कार्यक्रमों तथा गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा से उद्धृत मामलों और सरकारी विभागों तथा स्वायत्तशासी निकायों के अनुपालन लेखापरीक्षा से सम्बन्धित है।

निष्पादन लेखापरीक्षा (पी.ए.) यह सुनिश्चित करने के लिए की जाती है कि क्या सरकारी योजनाओं ने कम से कम लागत पर इच्छित लक्ष्यों को प्राप्त किया है व इच्छित लाभ दिया है। पिछले कुछ वर्षो में लेखा परीक्षा ने निष्पादन लेखापरीक्षा व चयनित विभागों की लेखापरीक्षा के माध्यम से विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियों को कार्यान्वित करने में कमियों को सूचित किया है।

अनुपालन लेखापरीक्षा लेखा परीक्षित ईकाइयों के व्यय से सम्बन्धित लेन देनों की जाँच से सम्बन्धित 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 और कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों के लक्ष्य मितव्ययिता तथा दक्षता से प्राप्त किए गए हैं।

प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम राज्य विधान मण्डल के ध्यान में लाना है। लेखापरीक्षा निष्कर्षो से आशा की जाती है कि कार्यपालन अधिकारी को सुधारात्मक उपाय करने योग्य बनाएगी जो संगठनों के वित्तीय प्रबन्धन के सुधार को बढ़ायेगी तथा इस प्रकार बेहतर अभिशासन के लिए योगदान कर सकें।

यह अध्याय लेखा परीक्षित इकाईयों की रूपरेखा के साथ-साथ 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 निष्कर्षो तथा पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर आगे की कार्यवाही की संक्षिप्त जानकारी देता है। इस प्रतिवेदन के दूसरे अध्याय में निष्पादन लेखापरीक्षा व चयनित थीमों पर लेखापरीक्षा से उद्धृत निष्कर्ष निहित हैं। अध्याय- 3 में नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण के विभाग केन्द्रित लेखापरीक्षा को शामिल किया गया है। अध्याय 4 में आर्थिक क्षेत्र के अंतर्गत विभिन्न विभागों की अनुपालन लेखापरीक्षा से सम्बन्धित महत्वपूर्ण निष्कर्ष दिए गए है।

1.2 लेखा परीक्षित इकाईयों की रूपरेखा

सचिवालय स्तर पर राज्य में 56 विभाग हैं जिनके प्रमुख अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रधान सचिव/सचिव होते हैं जिनकी सहायता आयुक्तों/निदेशकों तथा अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा की जाती है। इनमें से 15 विभाग व इन विभागों के अंतर्गत आने वाली सार्वजनिक क्षेत्र इकाइयां (पी.एस.यू.)/स्वायत्त निकाय/स्थानीय निकाय, महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) भोपाल के लेखापरीक्षा अधिकारिता क्षेत्र में आते हैं। इन विभागों

की लेखापरीक्षा की गयी, जिनके लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किए गये हैं।

2011-12 के दौरान तथा पिछले दो वर्षो में सरकार द्वारा किये गये व्यय की तुलनात्मक स्थिति तालिका-1.1 में दी गई हैं।

तालिका 1.1 : व्यय की तुलनात्मक स्थिति

(₹ करोड़ में)

संवितरण	2009-10			2010-11			2011-12		
	योजनागत	योजनेत्तर	योग	योजनागत	योजनेत्तर	योग	योजनागत	योजनेत्तर	योग
राजस्व व्यय									
सामान्य सेवाएं	123.81	11889.97	12013.78	112.70	14533.98	14646.68	137.53	16091.11	16228.64
सामाजिक सेवाएं	5712.12	7249.73	12961.85	7857.02	9488.38	17345.40	9836.94	10460.00	20296.94
आर्थिक सेवाएं	3652.22	4719.15	8371.37	4394.59	5689.89	10084.48	5464.93	7499.98	12964.91
सहायता अनुदान एवं अंशदान	349.53	2200.37	2549.90	546.41	2388.62	2935.03	577.15	2626.07	3203.22
योग	**9837.68**	**26059.22**	**35896.90**	**12910.72**	**32100.87**	**45011.59**	**16016.55**	**36677.16**	**52693.71**
पूंजीगत व्यय									
पूंजीगत परिव्यय	7863.82	61.05	7942.87	8657.07	142.81	8799.88	9022.87	32.30	9055.16
संवितरित ऋण एवं अग्रिम	47.25	3769.63	3816.88	959.32	2755.41	3714.73	1079.25	14681.31	15760.56
सार्वजनिक ऋण का पुनर्भुगतान (अर्थोपाय अग्रिम के लेन्देनों को छोड़कर)	-	-	2394.05	-	-	2529.23	-	-	3149.79
अंतर्राज्जीय समायोजन	-	-	2.78	-	-	1.85	-	-	3.70
आकस्मिकता निधि	-	-	-	-	-	-	-	-	100.00
लोक लेखा संवितरण	-	-	50871.84	-	-	62344.26	-	-	73279.04
योग	7911.07	3830.68	65010.42	9616.39	2898.22	77389.95	10102.12	14713.61	101348.25
महायोग	17748.75	29889.90	100907.32	22527.11	34999.09	122401.54	26118.67	51390.77	154041.96

(स्रोत : सम्बन्धित वर्षों के वित्त लेखे)

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 प्रदत्त है। नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक मध्य प्रदेश सरकार के व्यय की लेखापरीक्षा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम के अनुच्छेद 13[1], 14[2], 15[3] 19[4] व 20[5] के अधीन करते हैं। विभिन्न लेखापरीक्षाओं के सिद्वांत एवं प्रणालियां नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानक तथा लेखापरीक्षा एवं लेखा पर विनियम, 2007 में निर्धारित की गई है।

1 (I) राज्य की समेकित निधि से समस्त लेनदेन, (II) आकस्मिकता निधि तथा लोक लेखे सम्बन्धित समस्त लेन देन।

2 व्यय लेखापरीक्षा

3 अनुदान व ऋण लेखापरीक्षा

4 सरकारी कम्पनियों व निगमों की लेखापरीक्षा

5 कुछ निश्चित प्राधिकरण व निगमों के खातों की लेखापरीक्षा

1.4 महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश, की संगठनात्मक संरचना

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा राज्य लेखापरीक्षा कार्यालयों की पुर्नसंरचना के फलस्वरूप पूर्व महालेखाकार (निर्माण एवं प्राप्ति लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश, मध्य प्रदेश सरकार की आर्थिक सेवाओं व राजस्व सेवाओं का महालेखाकार कार्यालय बन गया। 02 अप्रैल, 2012 से महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश का नया नाम दिया गया। पुर्नसंरचना के बाद से राज्य सरकार के विभागों/एजेंसियों/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/स्वायत्त संस्थाओ जिनको "आर्थिक क्षेत्र" व "राजस्व क्षेत्र" के अंतर्गत समूह बद्ध किया गया है, की लेखापरीक्षा महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) द्वारा सम्पादित की जाती है। महालेखाकार की सहायता चार समूह अधिकारियों द्वारा की जाती है।

1.5 लेखापरीक्षा की योजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, विभाग/संगठन/स्वायत्त संस्थाओं/योजना आदि के उनके द्वारा किये गये व्यय, गतिविधियों की विवेचनात्मकता/जटिलता, सौंपी गयी वित्तीय शक्ति के स्तर के आकलन, आन्तरिक नियंत्रण के मूल्यांकन तथा हितधारी की संबद्धता के आधार पर जोखिम निर्धारण व आकलन के साथ आरम्भ होती है। इस प्रक्रिया में पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षो 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। 2011-12 के दौरान 781 इकाइयों की लेखापरीक्षा तथा एक निष्पादन लेखापरीक्षा, संवीक्षा, दो थीम आधारित लेखापरीक्षा और विभिन्न विभागों की अन्य लेखापरीक्षा करने में 10560 दल दिवसों का उपयोग किया गया है।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा पूरी करने के उपरान्त निरीक्षण प्रतिवेदन जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल किये जाते है 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 या अनुसरण के लिए आगे की कार्यवाही करने की सलाह दी जाती है। इन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उल्लिखित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाविष्ट करने के लिये संधारित किया जाता है जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अधीन विधान मंडल पटल पर रखने के लिए मध्य प्रदेश के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

1.6 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां

विगत कुछ वर्षो 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। इसी प्रकार सरकारी विभागों/संगठनों की अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान पायी गई कमियाँ भी सूचित की गई थीं।

1.6.1 निष्पादन लेखापरीक्षा व थीमेटिक लेखापरीक्षा

वर्तमान प्रतिवेदन में एक निष्पादन लेखापरीक्षा संवीक्षा और दो थीमेटिक कंडिकाए निहित है। मुख्यांश निम्नलिखित कंडिकाओं में दिये गये हैं।

1.6.1.1 मध्य प्रदेश में सड़को का विकास

मध्य प्रदेश में सड़कों का कार्य लोक निर्माण विभाग द्वारा सीआरएफ, नाबार्ड व राज्य बजट के वित्त पोषण से निष्पादित किया जाता है।

सीआरएफ के माध्यम से लिये गये कार्य का निधि प्रबंधन अपर्याप्त था। कार्यक्रमों की प्रभावी निगरानी के लिए वर्षवार लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये। वन विभाग की अनापत्ति लिये बिना निष्फल व्यय के बहुत से दृष्टांत है। कार्य निष्पादन अपर्याप्त था क्योंकि बहुसंख्यक प्रकरणों में राष्ट्रीय सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटी एण्ड एच) के विनिदेर्शों की अवहेलना की गई। निविदाएं अव्यवहारिक दरों पर स्वीकार की गई, परिणामस्वरूप नाबार्ड के अंतर्गत कार्य प्रगति धीमी रही।

(कंडिका 2.1)

1.6.2 थीमेटिक कंडिकाएं

1.6.2.1 वैनगंगा बेसिन में लघु सिंचाई योजनाओं का निर्माण

वर्ष 2011-12 की समाप्ति तक जल संसाधन विभाग का वैनगंगा बेसिन 778 लघु सिंचाई योजना के माध्यम से 1.62 लाख हेक्टेयर क्षेत्र को आच्छादित करता है। बेसिन 8 जिलों नामतः बालाघाट, छिंदवाड़ा, डिंडौरी, जबलपुर, कटनी, मंडला, नरसिंहपुर और सिवनी व 12 जल संसाधन संभागों से मिलकर बना है।

वैनगंगा बेसिन में लघु सिंचाई योजनाओं के निर्माण के थीमेटिक अध्ययन के दौरान प्रकट हुआ कि लघु सिंचाई योजनाएं अपर्याप्त सर्वे और भूमि अधिग्रहण व निविदा प्रक्रिया में तालमेल का अभाव व भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया के मध्य में कार्य प्रदाय के कारण प्रभावित हुई। उद्वहन योजनाओं का प्रदर्शन उपयोगकर्ताओं के सहभाग की कमी के कारण खराब रहा। लघु सिंचाई योजनाओं के कमान क्षेत्र की दूसरी सिंचाई योजना के कमान क्षेत्र से परस्परव्याप्तता समय रहते चिन्हित नहीं की गई, परिणामस्वरूप व्यर्थ व्यय हुआ। निगरानी और गुणता नियंत्रण क्रियाविधि अपर्याप्त थी क्योंकि मूल अभिलेख बनाये नहीं रखे गये व जाँच के लिए अपर्याप्त नमूने लिये गये।

(कंडिका 2.2)

1.6.2.2 रानी अवन्ति बाई लोधी सागर परियोजना का वितरण नेटवर्क

रानी अवन्ति बाई लोधी सागर (आरएबीएलएस) परियोजना बांयी तट नहर के द्वारा 1.57 लाख हे की सिंचाई के उद्देश्य का लेकर शुरू की गई। 135.50 कि.मी. लम्बी बांयी तट नहर व इसके 1915.04 कि.मी. वितरण नेटवर्क का निर्माण कार्य ₹ 251.85 करोड़ की लागत पर 1982 में शुरू किया गया जो 1990 तक पूरा किया जाना था। मार्च 2012 तक 1099.66 करोड़ खर्च किये जाने के बाद भी परियोजना अभी तक अधूरी है। जनवरी 2012 तक 1.57 लाख हे. सिंचाई क्षमता के विरूद्ध 1.23 लाख हे. सिंचाई क्षमता विकसित की गई थी।

यद्यपि प्राधिकरण को 1996-97 व 2009-10 के मध्य कोई वित्तीय बाधाएं नहीं थी, फिर भी कार्य प्रदाय, भूमि अधिग्रहण में देरी व कार्य की धीमी प्रगति के कारण निर्माण कार्य लक्षित समय सीमा में पूरा नहीं किया जा सका। आरएबीएलएस परियोजना जिसको 2015 तक पूरा करने के लिए दुबारा अनुसूचित किया गया है, वितरण नेटवर्क व फील्ड चैनल के कार्य का मुख्य नहर के कार्य के साथ तालमेल न होने के कारण परियोजना ने सिंचाई उपलब्ध कराने के इच्छित लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया है, क्योंकि मार्च 2012 तक सृजित 1.23 लाख हे. सिंचाई क्षमता (आई.पी.) में से केवल 29,721 हे. (आई.पी.) इस्तेमाल की गई।

मुख्य नहर व इसके वितरण नेटवर्क के कि.मी. 130.67 से किलोमीटर 135.50 तक के कार्य निष्पादन में असामान्य देरी, नरसिंहपुर जिले में 34,382 हे. क्षेत्र को सिंचित करने के लक्ष्य को प्राप्त करने में बड़ी बाधा होगी। फील्ड स्तर पर संविदा पर बंधन दोषपूर्ण था। परिणामस्वरूप लक्षित प्रगति प्राप्त नहीं की गई।

(कंडिका 2.3)

1.6.3 विभाग केन्द्रित लेखापरीक्षा

इस प्रतिवेदन में नर्मदा घाटी विकास विभाग पर विभाग केन्द्रित लेखापरीक्षा को शामिल किया गया है। मुख्यांश आगामी कंडिकाओं में दिये गये है।

एन.व्ही.डी.ए. ने नर्मदा का पानी उपयोग करने के लिए अधोसंरचना सृजन पर 2007-12 के दौरान आवंटित ₹ 6014.88 करोड़ के विरूद्ध ₹ 5472.40 का व्यय किया। केन्द्रीय जल आयोग (सी.डब्लू.सी.) से डीपीआर अनुमोदन, पर्यावरण अनापत्ति प्राप्त करने व कार्य प्रदाय में देरी हुई। इसके अतिरिक्त भी नहरों व बांधो के निष्पादन में स्लिपेज थे। अभी तक नर्मदा व इसकी सहायक नदियों पर तीन बड़ी परियोजनाओं के लिए, 9.114 एमएएफ पानी संग्रहण के लिए 11 बांध व 3.157 एमएएफ पानी के उपयोग के लिए नहर प्रणाली का कार्य ही पूरा किया जा सका है।

एन.व्ही.डी.ए. 2007-12 के दौरान किसी भी बड़ी परियोजना की नहर प्रणाली को पूरा नहीं कर सका है। अप्रभावी निगरानी, वैकल्पिक योजनाओं का नया बनाया जाना व अयोग्य ठेकेदारों को कार्य दिया जाना, निर्माण कार्यो में देरी का कारण रहा। बाकी परियोजनाओं को पूरा करने के लिए आवश्यक निधि निर्धारण भी अपर्याप्त था।

एन.व्ही.डी.ए. बड़ी परियोजनाओं के बाकी बांध व नहर कार्य संवीक्षा वर्ष में तभी पूरा कर सकता था यदि कार्य तुरन्त किये जाते व कार्य निष्पादन की निगरानी सतर्कता पूर्वक की गई होती। आगे, बाकी मध्यम परियोजनाएं संवीक्षा वर्ष तक पूरी की जा सकती थी यदि मध्यम परियोजनाएं तुरंत चिन्हित कर ली जाती, कम से कम समय में अनापत्ति ले ली जाती, परियोजनाओं के लिए आवश्यक निधियों को निश्चित कर लिया जाता और अन्य गतिविधियों की सतर्कता पूर्वक निगरानी करते हुए, योजित व निष्पादित की जाती है।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में प्रकट हुआ कि एनडब्ल्यूडीटी (राष्ट्रीय जल विकास अधिकरण) के अधिनिर्णय के अनुसार नर्मदा के पानी के उपयोग के लिए तैयारी धीमी थी क्योंकि वर्तमान प्रगति संतोषजनक नहीं पायी गई। लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए प्रभावी कार्यवाही

की आवश्यकता होगी अन्यथा मध्य प्रदेश नर्मदा पानी का अपना हिस्सा पाने में पिछड़ जायेगा।

(कंडिका 3.1)

1.6.4 लेनदेन लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा ने अति महत्वपूर्ण क्षेत्रों की बहुत सी उल्लेखनीय कमियों को भी इंगित किया है जो शासकीय विभागो/ संगठनों की सुचारु कार्यप्रणाली पर प्रभाव डालती हैं। उन्हें मुख्य रूप से निम्नानुसार वर्गीकृत एवं समूह बद्ध किया गया हैः

- नियमों का अनुपालन न किया जाना।
- पर्याप्त औचित्य के बिना व्यय
- सतत एवं व्यापक अनियमितताएं
- असावधानी/ नियंत्रण में विफलता

1.6.4.1 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 हों। इससे न केवल अनियमितताएं, दुर्विनियोग तथा धोखाधड़ी पर रोक लगती है अपितु अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में सहायता भी मिलती है। इस प्रतिवेदन में ₹ 36.79 करोड़ के ऐसे उदाहरण दिये गये है जिनमें नियमों का पालन नहीं किया गया है। कतिपय महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार है :

- मध्य प्रदेश वनोपज (व्यापार एवं विकास) सहकारी संघ मर्यादित द्वारा नियमों का उल्लंघन करते हुए वन विकास उपकर की ₹ 34.97 करोड़ की राशि को देरी से जमा किया गया जिससे सरकार को ₹ 4.94 करोड़ ब्याज हानि हुई।

  (कंडिका 4.1.1)

- खैर लकड़ी अवरोध मूल्य से कम पर नीलाम की गई। जिससे ₹ 13.82 लाख की राजस्व हानि हुई।

  (कंडिका 4.1.2)

- विभाग ने इको पर्यटन संवर्धन पर वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 का उल्लंघन करते हुए तथा केन्द्र सरकार के अनुमोदन के बिना ₹ 2.17 करोड़ इको पर्यटन के संवर्धन पर व्यय किए।

  (कंडिका 4.1.3)

- मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता का उल्लंघन करते हुए संयुक्त वन समितियों हेतु बजट में आवंटित राशि निकाली गई एवं व्यक्तिगत जमा लेखा (पी.डी.ए.) के स्थान पर बैंक खाते में रखी गई।

  (कंडिका 4.1.4)

- भारतीय तार अधिनियम, 1885 के अंतर्गत लाइसेंस प्राप्त किये बिना वायरलैस सेट व सहायक उपकरण की अपूर्ति के लिये डीजीएस एण्ड डी को ₹ 1.32 करोड़ का भुगतान किया गया और वापस हुई राशि शासकीय खाते में प्रेषित करने के बजाय डी.एफ.ओ. के व्यक्तिगत जमा खाते में रखी गई।

  (कंडिका 4.1.5)

- जारी मिश्रित संविदा के कार्यक्षेत्र से ₹ 48.32 करोड़ की लागत का महत्वपूर्ण घटक "ओपन ट्रफ" हटा दिया गया। प्रतिस्थापित घटकों में ₹ 21.15 करोड़ की राशि के घटाने के बाद ₹ 27.17 करोड़ की परिणामी बचत राशि भी, सम्पूर्ण संविदा कीमत घटाने के स्थान पर, दूसरे कार्यो के लिए दरों को बढ़ाकर भुगतान कर दी गई।

(कंडिका 4.1.6)

- खोदी गई कडी चट्टान जिसकी चार नहर निर्माण कार्यो में आवश्यकता थी, के लिए ₹ 1.05 करोड़ की वसूली नहीं की गई।

(कंडिका 4.1.7)

1.6.4.2 पर्याप्त औचित्य के बिना व्यय

लोक निधियों से प्राधिकृत व्यय लोक व्यय के औचित्य तथा दक्षता के सिद्धांतों द्वारा निर्देशित होते है। 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 मितव्ययिता लागू करना चाहिए। लेखापरीक्षा ने लोक निधि से व्यय करने में अनौचित्य व्यय, अतिरिक्त एवं निष्फल व्यय को पाया गया। उनमें से कुछ की नीचे चर्चा की गई है।

- एक ठेकेदार को, कार्य की असंतुलित प्रगति होने पर भी, समय पूर्व वित्तीय लक्ष्यों की प्राप्ति के आधार पर ₹ 11.68 करोड़ का नकद प्रोत्साहन (₹ 5.84 करोड़ का भुगतान किया गया) मंजूर कर दिया गया, जबकि ठेकेदार विनिर्दिष्ट भौतिक लक्ष्यों की प्राप्ति में असफल रहा व कार्य के निष्पादन में लगातार देरी की।

(कंडिका 4.2.1)

- पेट्रोल, आईल लुब्रीकेंट व मटेरियल घटक का गलत अनुपात अपनाने के कारण मूल्य समायोजन में ठेकेदार को ₹ 85.59 लाख का अधिक भुगतान कर दिया गया।

(कंडिका 4.2.2)

- बारहवें वित्त आयोग (टी.एफ.सी.) के अनुदान अंतर्गत 35 कि.मी. सड़क की मंजूरी व कार्यान्वयन में देरी के कारण को योजना अवधि की समाप्ति व निधियों की रोक की वजह से बीच में ही छोड़ना पड़ा, परिणामस्वरूप ₹ 4.94 करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ।

(कंडिका 4.2.3)

- रीवा जिले में राजापुर उद्वहन सिंचाई योजना (एल.आई.एस.) के 1628 हे. के कुल कमान क्षेत्र कार्य को 2007 में शुरू किया गया। जो त्योंथर में दूसरी बड़ी उद्वहन सिंचाई योजना की कमान क्षेत्र के साथ परस्परव्यापी हो गया, जिससे ₹ 1.63 करोड़ का अपव्यय हुआ।

(कंडिका 4.2.4)

1.6.4.3 सतत एवं व्यापक अनियमितताएं

एक अनियमितता तब सतत समझी जाती है यदि यह वर्ष दर वर्ष प्रकट होती हो। यह व्यापक हो जाती है जब यह संपूर्ण प्रणाली में प्रचलित हो जाती है। पूर्व की लेखापरीक्षाओं में इंगित करते रहने के बावजूद अनियमितताओं की पुनरावृत्ति न केवल कार्यपालक के भाग पर गंभीर न होने की संकेत सूचक है अपितु यह प्रभावी परिवीक्षण

के अभाव का सूचक भी है। क्रमागत रूप से यह नियमों/विनियमों के अनुपालन से जान बूझकर किए गए विचलनों को बढ़ावा देता है एवं प्रशासनिक संरचना की कमजोरी में परिणीत होता है। लेखापरीक्षा में प्रतिवेदित सतत अनियमितताओं के प्रकरणों की चर्चा नीचे की गई है।

- असंतुलित दरों के विरूद्ध ठेकेदार से अतिरिक्त सुरक्षा जमा राशि ₹ 3.56 करोड़ नहीं काटी गई।

(कंडिका 4.3.1)

- शासन के अनुमोदन के बिना, मूल्य वृद्धि के परिशोधित कारको को अपनाते हुए, ठेकेदार को ₹ 9.33 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया।

(कंडिका 4.3.2)

1.6.4.4 असावधानी/ नियंत्रण में विफलता

सरकार का दायित्व है कि वह जनता के जीवन की गुणवत्ता में स्वास्थ्य, शिक्षा के लिए निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति, अधोसंरचना एवं लोक सेवा में विकास तथा उन्नयन के द्वारा सुधार करें। 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 निष्फल/अनुत्पादक सिद्ध हुई। कुछ ऐसे प्रकरणों का उल्लेख नीचे किया गया है :

- असंतुलित दरों वाली मदों के लिए अतिरिक्त सुरक्षा जमा के न काटे जाने से, ठेकेदार को ₹ 8.48 करोड़ का अनुचित लाभ व सरकार को ₹ 43.92 लाख की हानि हुई।

(कंडिका 4.4.1)

- ठेकेदार से उसके द्वारा सात कार्यो के निष्पादन में देरी के कारण परिनिर्धारित क्षतिपूर्ति की वसूली न होने से शासन को ₹ 1.68 करोड़ की हानि हुई।

(कंडिका 4.4.2)

- मूल्य समायोजन की गणना में स्टील की उच्चतर दरें अपनाने के कारण ठेकेदार को ₹ 81.71 लाख का अधिक भुगतान किया गया।

(कंडिका 4.4.3)

- अपर्याप्त योजना और नाला क्लोजर कार्य व वेयर निर्माण में ताल मेल की कमी के कारण ₹ 1.53 करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ।

(कंडिका 4.4.4)

- मिट्टी कार्य, वाटरिंग व्यय व रोलिंग के बिना किया गया, परिणामस्वरूप ₹ 49.59 लाख की लागत का अधोमानक कार्य हुआ।

(कंडिका 4.4.5)

- अनुचित सर्वे व मूल्यांकन के कारण मदों की मात्राओं में वृद्धि हुई परिणामस्वरूप ₹ 57.55 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

(कंडिका 4.4.6)

1.6.4.5 लेखापरीक्षा की पहल पर वसूलियां

वर्ष 2011-12 की लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप, लेखापरिक्षित इकाइयों द्वारा वसूली के लिए ₹ 124.89 करोड़ स्वीकार कया गया । समान अवधि के दौरान लेखापरीक्षित इकाइयों के चार विभागों[6] से ₹ 5.07 करोड़ की वसूली की गई । महत्वपूर्ण वसूलियों के दृष्टांत नीचे दिये गये हैं -

- ठेकेदार को बढ़ाई गई मापों के आधार पर किए गए ₹ 58.41 लाख के भुगतान की वसूली की गई ।

(जल संसाधन विभाग)

- ठेकेदार को कार्य के बिना भुगतान की गई ₹ 25.71 लाख की राशि की वसूली की गई ।

(जल संसाधन विभाग)

1.7 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की उत्तर देयता 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 महालेखाकार, आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा (ए.जी.) को उनके अनुपालन की सूचना दें। महालेखाकार गम्भीर अनियमितताएं कार्यालय प्रमुखों के ध्यान में भी लाते हैं।

30 जून 2012 को सिविल विभागों[7] से सम्बन्धित 4831 निरीक्षण प्रतिवेदन (19054 कंडिकाए) लंबित थे। इनमें से 2730 निरीक्षण प्रतिवेदन (8499 कंडिकाएं) पांच वर्षो 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 तथा समुचित निरोधात्मक प्रभाव के लिए परिवर्तन की आवश्यकता है।

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 लिए एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन किया था (मई 2000)। सरकार ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों के त्वरित निराकरण के लिए 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।

---

[6] वन विभाग, लोक निर्माण, जल संसाधन व म.प्र. ग्रामीण सड़क प्रधिकरण

[7] परिशिष्ट 1.1 देखे

2011-12 के दौरान शीर्ष स्तरीय राज्य लेखापरीक्षा समिति की बैठक आयोजित नहीं हुई जबकि आर्थिक क्षेत्र के विभागों में विभागीय स्तर समिति[8] की केवल तीन बैठक हुई।

1.7.3 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर आगे की कार्रवाई

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।

छः लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की कंडिकाओं की समीक्षा में यह पाया गया कि 11 कंडिकाओं के विभागीय उत्तर अभी भी प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2012) जिसका पूर्ण विवरण **परिशिष्ट 1.2** में दिया गया है।

1.7.4 लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा हेतु लंबित कंडिकाएं

कंडिकाओं का विवरण (सामान्य एवं सांख्यिकी को छोड़कर) जिनपर लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा की जानी है, 30 जून 2012 तक की स्थिति **परिशिष्ट 1.3** में दर्शाई गई है ।

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)। कृत कार्यवाही की टिप्पणी की प्रतिलिपियां महालेखाकार को भी उनकी टिप्पणियों के लिए पृष्ठांकित की जानी है।

विभागों द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के 300 कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर कृत कार्यवाही की टिप्पणियाँ प्रेषित नहीं की गई थी (सितम्बर 2012)। पूर्व वर्ष 1986-87 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के सम्बन्ध में जारी अनुशंसाओं पर कृत कार्यवाही की टिप्पणियाँ प्रेषित नहीं की गई। विभागवार तथा वर्षवार विवरण **परिशिष्ट-1.4** में दिए गए हैं। लंबित स्थिति मुख्य सचिव के ध्यान में लायी गई थी (नवम्बर 2012) और संबंधित विभागों के लिए उपयुक्त अनुदेश जारी करने का अनुरोध किया गया था।

1.7.6 मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर विभागों की प्रतिक्रिया

ड्राफ्ट कंडिकाएं और निष्पादन लेखापरीक्षा प्रधान सचिव, वित्त और विभिन्न विभागों के प्रधान सचिवों को अर्धशासकीय रूप से तथ्यों एवं आकंडो की पुष्टि व छः सप्ताहों के अंदर उनकी टिप्पणियां मांगने के लिए प्रस्तुत की जाती है। जून व अक्टूबर 2012 के

---

[8] मध्यप्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण, लोक निर्माण विभाग एवं नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण की डीएलसी बैठकें क्रमशः दिनांक 30-06-2011, 05-12-2011 और 15-12-2011 को आयोजित की गई ।

मध्य तक 19 ड्राफ्ट कंडिकाओं में से, एक निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, दो थीमेटिक कंडिकाएं और एक विभाग केंद्रित लेखापरीक्षा विभिन्न विभागों को अग्रेषित की गई।

सरकार ने केवल 10 ड्राफ्ट कंडिकाओं का उत्तर दिया है।