अध्याय 3

वित्तीय प्रतिवेदन एवं लेखों पर टिप्पणी

अध्याय 3

वित्तीय प्रतिवेदन एवं लेखों पर टिप्पणी

प्रस्तावना

इस अध्याय में वर्तमान वर्ष के दौरान राज्य सरकार के विभिन्न नियमों, प्रक्रियाओं और निदेशों के अनुपालन की स्थिति एवं विहंगावलोकन दिया गया है।

मध्य प्रदेश सरकार की अधिसूचना दिनांक 26 नवम्बर 2015 के द्वारा कोषालय संहिता खण्ड–। एवं खण्ड–।। में संशोधन किया गया जिसके अनुसार सरकार की ओर से सभी भुगतान ई–भुगतान के माध्यम से किये जायेंगे। सरकार ने सितम्बर 2012 में मध्य प्रदेश कोषालय संहिता में संशोधन कर महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रेषित नहीं किये जाने वाले प्रमाणकों/उप–प्रमाणकों की सीमा को भी ₹ 1,000 से ₹ 20,000 बढ़ा दिया था। ₹ 20,000 से अधिक के प्रमाणक महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा भौतिक रूप से भी प्राप्त किए जाते हैं। राज्य सरकार ने अक्टूबर 2016 से स्थापना प्रमाणकों (वेतन देयक, यात्रा भत्ता देयक, चिकित्सा देयक इत्यादि) को महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को भेजना बन्द कर दिया है।

उपर्युक्त पद्धति को भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक की सहमति प्राप्त नहीं है जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 150 के अंतर्गत आवश्यक है। यह भी देखा गया था कि प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) ने कोषालय से प्राप्त इलेक्ट्रॉनिक आंकड़ों पर गम्भीर आपत्तियाँ उठायीं हैं। इन कारणों से लेखापरीक्षा कोषालय कंप्यूटरीकृत प्रणाली के माध्यम से सम्पादित लेन–देनों को परिशुद्धता एवं संपूर्णता प्रदान करने में असमर्थ है।

3.1 व्यक्तिगत जमा खातों का संधारण

भारत के संविधान के अनुच्छेद 202 में वार्षिक वित्तीय विवरण पत्रक/बजट के माध्यम से सार्वजनिक व्यय पर विधायी वित्तीय नियंत्रण का प्रावधान है। मध्य प्रदेश बजट नियमावली के अनुसार बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा वित्त विभाग को व्यय की प्रत्याशित बचतों के विवरण पत्रक 15 जनवरी तक प्रस्तुत करने होते हैं।

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के वार्षिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में, मध्य प्रदेश शासन के कई विभागों द्वारा वित्तीय प्रावधानों के उल्लंघन पर बार–बार टिप्पणी की जाती है, जहाँ वित्त वर्ष के अंत में अनुदान को व्यपगत होने से रोकने के लिए अव्ययित निधियों को सामान्यतयः लोक लेखे के अंतर्गत विभिन्न व्यक्तिगत खातों में अंतरित कर दिया जाता है। व्यक्तिगत जमा खाते जो लगातार तीन वर्षों तक असंचालित रहते हैं, उन्हें कोषालय अधिकारी द्वारा बंद कर दिया जाना चाहिए एवं शेषों को शासकीय खाते में अंतरित कर दिया जाना चाहिए।

31 मार्च 2017 को मध्य प्रदेश शासन के व्यक्तिगत जमा खातों में ₹ 5,350.37 करोड़ का अंतिम शेष था।

3.1.1 असंचालित व्यक्तिगत जमा खाते

कार्यालय आयुक्त, कोष एवं लेखा, भोपाल के अभिलेखों की जाँच (मार्च 2017) में परिलक्षित हुआ कि 53 कोषालयों में 341 व्यक्तिगत जमा खाते ₹ 650 करोड़ शेष के साथ तीन से अधिक वर्षों से असंचालित रहे। विवरण **तालिका 3.1** में दिया गया है।

तालिका 3.1: असंचालित व्यक्तिगत जमा खातों की स्थिति

(₹ लाख में)

स.क्र.	राशि विस्तार	प्रकरणों की संख्या	राशि
1	एक लाख से कम	4	0.90
2	एक से पाँच लाख	3	3.81
3	पाँच से 10 लाख	2	6.09
4	10 से 20 लाख	27	109.87
5	20 से 50 लाख	27	235.39
6	50 लाख और अधिक	278	64,644.80
योग		**341**	**65,000.86**

प्रकरण सरकार को संदर्भित किया गया (सितम्बर 2017); उनका उत्तर प्रतीक्षित (मई 2018) था।

3.1.2 व्यक्तिगत जमा खातों में निधियों का रखा जाना

कार्यालय श्रम आयुक्त, इंदौर के अभिलेखों की नमूना जाँच (अप्रैल 2017) से परिलक्षित हुआ कि एक व्यक्तिगत जमा खाते में ₹ 1.21 करोड़ वर्ष 1998 से अप्रयुक्त पड़े हुए हैं।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (जुलाई 2017); उनका उत्तर प्रतीक्षित (मई 2018) था।

3.1.3 व्यक्तिगत जमा खातों के संधारण में अनियमितताएं

आयुक्त, स्वास्थ्य सेवाएं, भोपाल द्वारा संचालित (जनवरी 2008) व्यक्तिगत जमा खाते के अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नलिखित परिलक्षित हुआ:

(i) व्यक्तिगत जमा खाते की रोकड़ बही निर्धारित प्रपत्र में नहीं रखी जा रही थी एवं महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को धन ऋण ज्ञापन नहीं भेजे गए थे।

(ii) व्यक्तिगत जमा खाते में ₹ 18.99 लाख का शेष अगस्त 2013 से अप्रयुक्त पड़ा हुआ था।

(iii) व्यक्तिगत जमा खाते के प्रशासक ने शेषों का कोषालय के आंकड़ों से मिलान नहीं किया था। जुलाई 2017 में मिलान न किया गया अंतर ₹ 18.98 लाख था (कोषालय आंकड़े: ₹ 18.99 लाख एवं रोकड़ बही आंकड़े: ₹ 200)।

व्यक्तिगत जमा खातों के शेषों का आवधिक मिलान न होने से एवं वित्त वर्ष की समाप्ति से पूर्व व्यक्तिगत जमा खातों में पड़े हुए अव्ययित शेषों को समेकित निधि में अंतरित नहीं किए जाने से सार्वजनिक निधियों के दुरूपयोग, कपट एवं दुर्विनियोजन का जोखिम रहता है।

प्रकरण सरकार को संदर्भित किया गया (अक्टूबर 2017); उनका उत्तर प्रतीक्षित (मई 2018) था।

3.1.4 प्रशासक द्वारा व्यक्तिगत जमा खाते के स्थान पर बैंक खातों में निधियां जमा करना

जिलाधिकारी एवं भू–अर्जन अधिकारी, शाजापुर के अभिलेखों की नमूना जाँच (जुलाई 2017) से परिलक्षित हुआ कि भू–अर्जन के लिए प्राप्त ₹ 1.18 करोड़ व्यक्तिगत जमा खाते के स्थान पर विभिन्न बैंक खातों में जमा किये गये थे।

निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2018) के दौरान, वित्त विभाग ने प्रत्युत्तर दिया कि इन प्रकरणों को संबंधित विभागों के ध्यान में लाया जाएगा।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को सभी व्यक्तिगत जमा खातों की समीक्षा करनी चाहिए एवं यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इन व्यक्तिगत जमा खातों में अनावश्यक पड़ी सभी राशियों को समेकित निधि में तत्काल प्रेषित किया जाता है तथा वित्तीय नियमों का पालन करने में विफल रहे विभागीय अधिकारियों के विरुद्ध उचित कार्रवाई की जाती है।*

3.2 भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर

मध्य प्रदेश शासन ने भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 के अनुसार मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल का गठन (अप्रैल 2003) किया। अधिनियम के अनुसार, मण्डल को कर्मकारों की कार्य स्थितियां सुधारने एवं उन्हें वित्तीय सहायता प्रदान करने के उद्देश्य से निर्माण की लागत का एक प्रतिशत की दर से एकत्रित उपकर प्राप्त करने की पात्रता है।

3.2.1 उपकर का लेखांकन

भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम की धारा 27(1) के अनुसार मण्डल को लेखों एवं अन्य सुसंगत अभिलेखों का उचित संधारण तथा लेखों के वार्षिक विवरण पत्रक तैयार करने थे। लेखापरीक्षा में परिलक्षित हुआ कि मण्डल के लेखा 2012–13 से तैयार नहीं किये गये थे। 2012–17 के दौरान श्रम उपकर की प्राप्तियों एवं व्यय के विवरण **तालिका 3.2** में दिए गए हैं।

तालिका 3.2: 2012–17 के दौरान उपकर की प्राप्तियों एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	उपकर की एकत्रित राशि	पंजीकरण प्रभार	जमाओं पर ब्याज	कुल उपलब्ध निधियां	व्यय	अंतिम शेष	उपलब्ध निधियों की उपयोगिता का प्रतिशत
2012-13	464.56	225.76	0.05	0	690.37	119.00	571.37	17
2013-14	571.37	264.49	0.01	0	835.87	110.07	725.80	13
2014-15	725.80	303.58	0.01	0	1,029.39	63.00	966.39	6
2015-16	966.39	286.44	0	0	1,252.83	120.18	1,132.65	10
2016-17	1,132.65	346.99	0	0	1,479.64	261.17	1,218.47	18

(स्रोतः मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल, भोपाल द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

मण्डल के अभिलेखों एवं **तालिका 3.2** में दिए गए विवरणों की संवीक्षा के आधार पर निम्नलिखित टिप्पणियों का उल्लेख किया जाना उचित है।

(i) मण्डल द्वारा 2012–13 से लेखे तैयार नहीं किए जाने के अतिरिक्त मण्डल ने लेखापरीक्षा को उपलब्ध शेष के तीन विभिन्न आंकड़े उपलब्ध कराये। अतः लेखापरीक्षा में प्राप्तियों एवं व्यय की प्रामाणिकता अभिनिश्चित नहीं की जा सकी।

(ii) 31 मार्च 2017 को उपलब्ध ₹ 1,218.47 करोड़ राष्ट्रीयकृत बैंकों की 25 शाखाओं में रखे हुए थे। बैंक खातों से प्राप्त ब्याज रोकड़ बही में नहीं दर्शाया जा रहा था।

(iii) प्राप्त निधियों से निर्मित परिसम्पत्तियों का विवरण मण्डल की स्थायी/अचल परिसम्पत्ति पंजी में लेखांकित नहीं किया गया था, इसके अभाव में, निर्मित परिसम्पत्तियों के भौतिक अस्तित्व एवं उनकी स्थिति को सत्यापित नहीं किया जा सका।

3.2.2 श्रम उपकर की उपयोगिता

राज्य सरकार ने भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण निधि से कर्मकारों के लाभ के लिए विभिन्न योजनाएं/गतिविधियां अर्थात् मातृत्व हितलाभ, पेंशन, भवनों के निर्माण एवं क्रय के लिए अग्रिम, अंत्येष्टि सहायता, चिकित्सा सहायता, मेधावी छात्रों के लिए नकद पुरस्कार, हितग्राहियों के बच्चों की शिक्षा/विवाह के लिए वित्तीय सहायता इत्यादि अधिसूचित की थीं। 2012–17 के दौरान इन योजनाओं पर व्यय का विवरण **तालिका 3.3** में दिया गया है।

तालिका 3.3: उपलब्ध निधियों से योजनाओं पर व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उपलब्ध निधियां	योजनाओं का बजट आवंटन		संचालित योजना		पंजीकृत कर्मकार	सम्मिलित कर्मकार	प्रतिशत	
		योजनाओं की संख्या	आवंटन	योजनाओं की संख्या	वास्तविक व्यय			सम्मिलित कर्मकार	उपलब्ध निधियों का उपयोग
2012-13	690.37	8	90.00	8	115.64	23,82,158	7,04,885	29.59	16.75
2013-14	835.87	12	164.50	6	105.05	25,15,516	5,55,899	22.10	12.57
2014-15	1,029.39	15	192.10	8	58.59	24,65,939	3,14,298	12.75	5.69
2015-16	1,252.83	20	270.70	17	101.24	24,81,926	5,16,958	20.83	8.08
2016-17	1,479.64	26	545.00	24	240.58	25,28,255	4,25,448	16.83	16.26
योग		**81**	**1,262.30**	**63**	**621.10**	**1,23,73,794**	**25,17,488**	**20.35**	

(स्रोतः मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल, भोपाल द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

अनुशंसाः *राज्य शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल लेखों को अंतिम रूप दे तथा भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकारों की कार्य स्थितियां सुधारने संबंधी अपने अधिदेश की पूर्ति करे तथा अधिनियम में निर्धारण अनुसार उन्हें पर्याप्त वित्तीय सहायता उपलब्ध कराए।*

3.3 शासकीय लेखों में अपारदर्शिता

अन्य प्राप्तियाँ एवं अन्य व्यय से संबंधित लघु शीर्ष 800 का परिचालन तभी किया जाना अभीष्ट है, जब लेखों में समुचित लघु शीर्ष उपलब्ध न हो। लघु शीर्ष 800 का नियमित परिचालन हतोत्साहित किया जाना चाहिए क्योंकि यह लेखों को अपारदर्शी बनाता है।

2016–17 के दौरान विभिन्न राजस्व मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 33,003.16 करोड़, जो कुल राजस्व प्राप्तियों (₹ 1,23,306.79 करोड़) का लगभग 26.76 प्रतिशत था, को विभिन्न मुख्य शीर्षों के अंतर्गत लघु शीर्ष 800–अन्य प्राप्तियों के अंतर्गत दर्ज किया गया था।

इसी प्रकार ₹ 20,906.92 करोड़, जो कुल व्यय ₹ 1,46,825.68 करोड़ का लगभग 14.24 प्रतिशत था, को विभिन्न मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत लघु शीर्ष 800–अन्य व्यय के अन्तर्गत दर्ज किया गया था।

ऐसे दृष्टांत जहाँ प्राप्तियों/व्यय के सारभूत भाग (संबंधित मुख्य शीर्ष के अंतर्गत कुल प्राप्तियों/व्यय का 10 प्रतिशत या अधिक) लघु शीर्ष 800–अन्य प्राप्तियों/व्यय के अंतर्गत वर्गीकृत किए गए थे, ***परिशिष्ट 3.1*** एवं ***3.2*** में दिए गए हैं और **तालिका 3.4** में सारांशीकृत किए गए हैं।

तालिका 3.4 लघु शीर्ष 800–'अन्य प्राप्तियाँ' एवं 'अन्य व्यय' के अंतर्गत पुस्तांकन

विवरण	प्राप्तियाँ		व्यय	
	राशि (₹ करोड़ में)	लेखा शीर्ष	राशि (₹ करोड़ में)	लेखा शीर्ष
100 प्रतिशत	1,433.52	0035, 0056, 0211, 0217, 0702, 0801, 0852, 0875, 1452	47.29	4070, 4408, 4852, 4853, 4875, 5055, 5475
75 प्रतिशत एवं 99 प्रतिशत के मध्य	30,014.68	0039, 0059, 0215, 0220, 0235, 0435, 0853, 1601	10,588.61	2250, 2702, 2852, 4515, 4700, 4701, 5425
50 प्रतिशत एवं 74 प्रतिशत के मध्य	53.25	0401, 0700	4,235.75	2075, 2204, 2217, 2705, 2853, 3454, 4403

विवरण	प्राप्तियाँ		व्यय	
	राशि (₹ करोड़ में)	लेखा शीर्ष	राशि (₹ करोड़ में)	लेखा शीर्ष
25 प्रतिशत एवं 49 प्रतिशत के मध्य	175.78	0049, 0230, 0403, 0405, 0515, 0851	3,227.52	2205, 3054, 4215, 4225, 4702, 5054
10 प्रतिशत एवं 24 प्रतिशत के मध्य	913.21	0029, 0043, 0055, 0075, 0210, 0406, 0408, 0810, 1054	1,245.16	2403, 2405, 2515, 2700, 2701, 4202, 4217, 4711
योग	**32,590.44**		**19,344.33**	

(स्रोतः– वर्ष 2016–17 के वित्त लेखे)

अनुशंसाः वित्त विभाग को महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के परामर्श से लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत प्रदर्शित सभी मदों की समग्र समीक्षा करनी चाहिए एवं सुनिश्चित करना चाहिए कि भविष्य में ऐसी सभी प्राप्तियाँ एवं व्यय उपयुक्त लेखा शीर्ष में पुस्तांकित किए जाते हैं।

3.4 दुर्विनियोग, हानियाँ एवं गबन इत्यादि की सूचना

वित्तीय नियमों के अनुसार गबन अथवा अन्य कारण से किसी लोक धन की हानि की सूचना तत्काल महालेखाकार को दी जानी चाहिए, भले ही जिम्मेदार पक्ष द्वारा इस हानि की पूर्ति कर दी गई हो।

राज्य सरकार ने 31 मार्च 2017 तक दुर्विनियोग, हानियाँ, गबन इत्यादि के 3,212 प्रकरण सूचित किए थे जिनमें ₹ 37.76 करोड़ समाविष्ट थे, जिन पर जून 2017 तक अंतिम कार्यवाही लंबित थी। इस राशि में वर्ष 2016–17 के लिए ₹ 1.88 करोड़ (231 प्रकरण) सम्मिलित थे। मुख्य शीर्ष 2406–वानिकी तथा वन्य जीवन एवं मुख्य शीर्ष 2054–कोषालय एवं लेखा प्रशासन में क्रमशः ₹ 15.98 करोड़ (2,631 प्रकरण) एवं ₹ 8.30 करोड़ (11 प्रकरण) वसूली/नियमितीकरण हेतु लंबित थे। वर्ष 2016–17 के अंत में दुर्विनियोग, हानियाँ, गबन इत्यादि के लंबित प्रकरणों का मुख्य शीर्षवार/अवधिवार विवरण ***परिशिष्ट 3.3*** में दिया गया है। इन प्रकरणों का मुख्य शीर्षवार और अनियमितता की प्रकृति अनुसार विवरण ***परिशिष्ट 3.4*** में दिया गया है। इन परिशिष्टों से उद्भूत लंबित प्रकरणों की अवधिवार रूपरेखा के साथ अनियमितताओं की प्रकृति को **तालिका 3.5** एवं **तालिका 3.6** में सारांशीकृत किया गया है।

तालिका 3.5: लंबित प्रकरणों की रूपरेखा

(₹ करोड़ में)

लंबित प्रकरणों की अवधिवार रूपरेखा		
विस्तार वर्षों में	**प्रकरणों की संख्या**	**समाविष्ट राशि**
0 – 5	756	13.52
5 – 10	261	8.57
10 – 15	283	3.14
15 – 20	441	3.96
20 – 25	300	1.89
25 और उससे अधिक	1,171	6.68
योग	**3,212**	**37.76**

(स्रोतः संबंधित विभागों द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

तालिका 3.6: दुर्विनियोग, हानियाँ, गबन इत्यादि की श्रेणीवार रूपरेखा

(₹ करोड़ में)

लंबित प्रकरणों की प्रकृति		
प्रकरण की प्रकृति	**प्रकरणों की संख्या**	**समाविष्ट राशि**
चोरी	167	6.09
दुर्विनियोग/सामग्री की हानि	3,045	31.67
योग	**3,212**	**37.76**

(स्रोतः संबंधित विभागों द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

आगे विश्लेषण से प्रकट हुआ कि **तालिका 3.7** में दर्शाये गये कारणों से प्रकरण बकाया थे।

तालिका 3.7: दुर्विनियोग, हानियाँ, गबन इत्यादि के बकाया प्रकरणों के कारण

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	विलंब/बकाया प्रकरणों के कारण	प्रकरणों की संख्या	राशि
(i)	विभागीय एवं आपराधिक अन्वेषण प्रतीक्षित	08	0.26
(ii)	विभागीय कार्यवाही प्रारंभ परंतु अंतिम रूप नहीं दिया	06	0.05
(iii)	वसूली अथवा अपलेखन हेतु आदेश प्रतीक्षित	3,118	36.39
(iv)	न्यायालयों में लंबित	80	1.06
योग		**3,212**	**37.76**

(स्रोतः संबंधित विभागों द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

इस प्रकार, ₹ 37.76 करोड़ के 3,212 प्रकरणों में से ₹ 15.67 करोड़ के 2,195 प्रकरण (68 प्रतिशत) 10 से अधिक वर्ष से लंबित थे। 3,118 प्रकरणों (97 प्रतिशत) में वसूली अथवा अपलेखन के आदेश प्रतीक्षित थे।

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2016–17 के दौरान राशि ₹ 50.50 लाख के हानि के 46 प्रकरणों का अपलेखन किया गया था, जैसा कि ***परिशिष्ट 3.5*** में विवरण दिया गया है। 2016–17 के दौरान 261 प्रकरणों से संबंधित राशि ₹ 43.02 लाख की वसूली की जाकर शासकीय खाते में जमा करा दी गई थी। विवरण ***परिशिष्ट 3.6*** में दिया गया है।

अनुशंसाः सरकार को अपेक्षित विभागीय कार्यवाही शीघ्रता से पूर्ण करना चाहिए एवं ऐसे प्रकरणों की पुनरावृत्ति रोकने/कम करने हेतु आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ़ करना चाहिए।

3.5 उपयोगिता प्रमाण–पत्रों की अप्रस्तुति

वित्तीय नियमों के अनुसार जहाँ सहायतानुदान विशिष्ट उद्देश्यों के लिए दिए जाते हैं वहां संबंधित विभागीय अधिकारियों को अनुदानग्राहियों से उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्राप्त करने चाहिए तथा सत्यापन करने के पश्चात् महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को यह सुनिश्चित करने के लिए अग्रेषित करना चाहिए कि निधियों का नियत उद्देश्यों के लिए उपयोग कर लिया गया है। तथापि यह देखा गया है कि 31 मार्च 2017 को राशि ₹ 18,080.10 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण–पत्र बकाया थे, जैसा कि **तालिका 3.8** में दिया गया है। अत्यधिक उपयोगिता प्रमाण–पत्रों का लंबित होना निधियों के दुर्विनियोग एवं कपट के जोखिम से भरा होता है।

तालिका 3.8: बकाया उपयोगिता प्रमाण–पत्र

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बकाया उपयोगिता प्रमाण–पत्रों की संख्या	राशि
2014-15 तक	21,075	17,748.04
2015-16	17	327.21
2016-17	2	4.85
योग	**21,094**	**18,080.10**

(स्रोतः वर्ष 2016–17 के वित्त लेखे)

31 मार्च 2017 को बकाया उपयोगिता प्रमाण–पत्रों का विवरण ***परिशिष्ट 3.7*** में दिया गया है। उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्रस्तुत न करने सम्बन्धी मुख्य प्रकरण मुख्य शीर्ष 3604–स्थानीय निकायों तथा पंचायती राज संस्थाओं को क्षतिपूर्ति तथा समनुदेशन (₹ 8,711 करोड़), 2408–खाद्य, भंडारण एवं भांडागार (₹ 4,796 करोड़), 2501–ग्राम विकास के लिए विशेष कार्यक्रम (₹ 1,022 करोड़), 2235–सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण (₹ 748 करोड़) एवं 2401–फसल कृषि–कर्म (₹ 440 करोड़) से संबंधित थे। यद्यपि नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्रस्तुत न करने के ऐसे मामले नियमित रूप से प्रतिवेदित किए जा रहे हैं, लेकिन कोई सुधार नहीं देखा गया है। अनेक प्रकरणों में पूर्व अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण–पत्र लंबित होने पर भी वही प्राप्तकर्त्ता उसी विभाग से अतिरिक्त अनुदान लगातार प्राप्त करता रहता है।

3.6 असत्य उपयोगिता प्रमाण–पत्रों की प्रस्तुति

संस्कृति विभाग की लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित अनियमितताएं पाई गईं:

- कार्यालय आयुक्त, पुरातत्व, अभिलेखागार एवं संग्रहालय भोपाल के अभिलेखों की नमूना जाँच (मई 2017) में परिलक्षित हुआ कि तेरहवें वित्त आयोग अनुदान के अंतर्गत ऐतिहासिक स्थलों के उन्नयन एवं विकास हेतु केन्द्र सरकार से वित्त वर्ष 2013–14 एवं 2014–15 के दौरान क्रमशः ₹ 47.80 करोड़ एवं ₹ 26.25 करोड़ प्राप्त हुए थे। यद्यपि सम्पूर्ण राशि ₹ 74.05 करोड़ लोक लेखे में रखी गयी थी एवं इससे कोई व्यय नहीं किया गया था, आयुक्त ने सरकार को सम्पूर्ण राशि के उपयोगिता प्रमाण–पत्र क्रमशः दिनांक 23.02.2015 (₹ 47.80 करोड़) एवं 26.03.2015 (₹ 26.25 करोड़) को प्रेषित किये।
- इसी प्रकार, संस्कृति विभाग, भोपाल ने वित्तीय वर्ष 2012–13 में एकमुश्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता योजना के अंतर्गत आठ संग्रहालयों के उन्नयन एवं विकास कार्य तथा उज्जैन में नवीन संग्रहालय के निर्माण कार्य हेतु ₹ 10 करोड़ प्राप्त किए। विभाग ने उक्त राशि लोक लेखे में अंतरित कर दी। यद्यपि ₹ 2.90 करोड़ अव्ययित थे, किन्तु विभाग ने अप्रैल 2016 में सरकार को प्रस्तुत किए गए उपयोगिता प्रमाण–पत्रों में इस राशि को शामिल कर लिया।

अनुशंसाः *वित्त विभाग को एक समय सीमा निर्धारित करनी चाहिए जिसके अंदर अनुदान जारी करने वाले प्रशासकीय विभाग, अनुदान आदेश में निर्धारित समय से अधिक अवधि से लंबित उपयोगिता प्रमाण–पत्र एकत्रित करें एवं यह भी सुनिश्चित करें कि उस समय तक प्रशासकीय विभाग चूककर्त्ता अनुदानग्राहियों को आगे और अनुदान जारी न करें। असत्य उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्रस्तुत करने वाले अधिकारियों एवं कार्यान्वयन एजेन्सी के उत्तरदायित्व निर्धारण एवं उन पर उचित विभागीय व अन्य कार्यवाही करने पर विचार किया जाये।*

3.7 बकाया विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक देयक

वित्तीय नियमों के अनुसार संक्षिप्त आकस्मिक देयकों द्वारा आहरित अग्रिमों को विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक देयकों के माध्यम से शीघ्रता से समायोजित किया जाना आवश्यक है। यद्यपि वित्त विभाग ने संक्षिप्त आकस्मिक देयकों के माध्यम से अग्रिम आहरित (जुलाई 2011) करने की कार्यप्रणाली को वापस ले लिया है **तालिका 3.9** के विवरणानुसार 31 मार्च 2017 की स्थिति में पूर्व अवधि के ₹ 7.59 करोड़ के 19 संक्षिप्त आकस्मिक देयक असमायोजित पड़े हुए थे। विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक देयकों को समय से प्रस्तुत करने में असफल रहना दुर्विनियोग एवं कपट के जोखिम से भरा होता है।

तालिका 3.9: बकाया विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक देयक

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बकाया विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक देयकों की संख्या	राशि
2004-05	11	4.60
2005-06	05	2.74
2006-07	03	0.25
योग	**19**	**7.59**

(स्रोतः प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी)–I, मध्य प्रदेश द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

अनुशंसाः *वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी नियंत्रण अधिकारी, समस्त लंबित संक्षिप्त आकस्मिक देयकों का शीघ्रता से समायोजन करें ।*

3.8 रोकड़ शेष में भिन्नता

भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा जारी शेषों की पुष्टि के प्रमाण–पत्र के अनुसार राज्य के पास ₹ 417.92 करोड़ का नामे शेष था जबकि माह मार्च 2017 के लिए राज्य का अंतिम रोकड़ शेष ₹ 52.99 करोड़ जमा शेष था जैसा कि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा सत्यापित किया गया। इस प्रकार, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा गणना किए गए राज्य सरकार के रोकड़ शेष एवं भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा प्रतिवेदित (31.03.2017 को) रोकड़ शेष के मध्य ₹ 364.93 करोड़ (निवल नामे) का अंतर था।

3.9 विभागीय प्राप्तियों एवं व्यय का मिलान

मध्य प्रदेश बजट नियमावली की कंडिका 24.9.3 के अनुसार, बजट नियंत्रण अधिकारी उनके द्वारा संधारित किये गये लेखों को महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) की पुस्तकों से मिलान और गलत वर्गीकरण को पहचान कर एवं सुधार करने के लिए उत्तरदायी होंगे।

वर्ष 2016–17 के दौरान सभी 117 बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा कुल प्राप्तियाँ ₹ 1,24,103 करोड़ ("लोक ऋण" के अंतर्गत प्राप्तियों को छोड़कर) के विरुद्ध ₹ 3,807 करोड़ (3.07 प्रतिशत) का आंशिक मिलान किया गया। इसके अतिरिक्त, 31 मार्च 2017 तक सभी 117 बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा कुल व्यय ₹ 1,51,767 करोड़ (''लोक ऋण'' के पुनर्भुगतान को छोड़कर) के विरुद्ध ₹ 53,986 करोड़ (35.57 प्रतिशत) व्यय का आंशिक मिलान किया गया।

यद्यपि नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में विभागीय आंकड़ों के ऐसे मिलान न किए जाने के बारे में नियमित रूप से उल्लेख किया जाता है तथापि यह चूक निरन्तर जारी है।

अनुशंसाः *वित्त विभाग को एक प्रक्रिया विकसित करनी चाहिए कि सभी बजट नियंत्रण अधिकारी प्रत्येक माह अपने लेखों का मिलान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से करें।*

3.10 अस्थायी अग्रिमों का समायोजन

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम के अनुसार, अस्थायी अग्रिमों का समायोजन यथाशीघ्र किया जाना चाहिए एवं किसी भी स्थिति में समायोजन में तीन माह से अधिक विलंब नहीं किया जाना चाहिए।

31 मार्च 2017 को 13 विभागों[40] द्वारा कुल ₹ 7.99 करोड़ के 5,225 प्रकरण समायोजन हेतु लंबित थे। सामान्य प्रशासन (निर्वाचन) विभाग (₹ 4.72 करोड़) तथा किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग (₹ 2.78 करोड़) में ₹ एक करोड़ से अधिक के अस्थायी अग्रिम लम्बित थे। विवरण निम्न **तालिका 3.10** में दिया गया है।

तालिका 3.10: मार्च 2017 तक लंबित अग्रिम प्रकरणों का अवधिवार विश्लेषण

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	लंबित	प्रकरणों की संख्या	राशि
1	10 वर्ष से अधिक	1,339	1.25
2	पाँच वर्ष से अधिक एवं 10 वर्ष तक	177	0.57
3	एक वर्ष से अधिक एवं पाँच वर्ष तक	1,841	3.22
4	एक वर्ष तक	1,868	2.95
योग		**5,225**	**7.99**

(स्रोतः विभागों द्वारा प्रदत्त आंकड़े)

उप संचालक, उद्यानिकी, मंदसौर, गुना एवं सहायक संचालक, उद्यानिकी, श्योपुर के अभिलेखों की नमूना जाँच में परिलक्षित हुआ कि अस्थायी अग्रिमों के राशि ₹ 13.06 लाख के 13[41] प्रकरण एक से चार वर्ष की अवधि से समायोजन हेतु लंबित थे।

कार्यालय जिला खेलकूद एवं युवा कल्याण अधिकारी, दतिया एवं मुरैना में अस्थायी अग्रिमों के राशि ₹ 22.57 लाख के 63 प्रकरण समायोजन हेतु लंबित थे।

प्रकरण सरकार को संदर्भित किया गया (जुलाई 2017 एवं मार्च 2018); उनका उत्तर प्रतीक्षित (मई 2018) था।

3.11 विभाग द्वारा कम अंशदान

आयुक्त, श्रम विभाग, इन्दौर के अभिलेखों की नमूना जाँच (अप्रैल 2017) में परिलक्षित हुआ कि वित्तीय वर्ष 1987–88 से 2016–17 के दौरान मध्य प्रदेश श्रम कल्याण निधि अधिनियम, 1982 के अंतर्गत नियोजकों से अंशदान के रूप में ₹ 25.92 करोड़ प्राप्त हुए थे, समतुल्य अंशदान की आवश्यकता के विरुद्ध सरकार द्वारा केवल ₹ 8.36 करोड़ का अंशदान दिया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 17.56 करोड़ का कम अंशदान हुआ जिसने इस सीमा तक राजस्व अधिशेष में वृद्धि एवं राजकोषीय घाटे में कमी भी दर्शायी।

अनुशंसाः *वित्त विभाग को अपना समतुल्य अंशदान समय पर प्रेषित करना चाहिए।*

---

[40] (1) पिछड़ा एवं अल्पसंख्यक कल्याणः ₹ 1.25 लाख, (2) वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगारः ₹ 0.28 लाख, (3) संस्कृतिः ₹ 0.90 लाख, (4) किसान कल्याण तथा कृषि विकासः ₹ 278.09 लाख, (5) सामान्य प्रशासन (निर्वाचन): ₹ 471.57 लाख, (6) उद्यानिकी तथा खाद्य प्रसंस्करणः ₹ 13.06 लाख, (7) जेलः ₹ 1.74 लाख, (8) सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यमः ₹ 6.51 लाख, (9) पंचायत एवं ग्रामीण विकासः ₹ 2.56 लाख, (10) राजस्वः ₹ 0.31 लाख, (11) खेलकूद एवं युवा कल्याणः ₹ 22.57 लाख, (12) आदिम जाति कल्याणः ₹ 0.24 लाख (13) जल संसाधनः ₹ 0.18 लाख

[41] (1) उप संचालक, उद्यानिकी, मंदसौरः नौ प्रकरण राशि ₹ 6.78 लाख, (2) उप संचालक, उद्यानिकी, गुनाः दो प्रकरण राशि ₹ 3.73 लाख, (3) सहायक संचालक, उद्यानिकी, श्योपुरः दो प्रकरण राशि ₹ 2.55 लाख

3.12 बैंक खातों का अनियमित संधारण

वित्तीय नियमों के अनुसार, सरकार की विशेष अनुमति को छोड़कर, शासकीय सेवक राज्य की समेकित निधि और लोक लेखा से आहरित धनराशि बैंक में जमा नहीं कर सकता है।

पाँच विभागों[42] से प्राप्त जानकारी के अनुसार समेकित निधि से ₹ 20.34 करोड़ आहरित कर 19 बैंक खातों में जमा किये गये थे, जो कि 31 मार्च 2017 को 13 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा संचालित किए जा रहे थे। विवरण ***परिशिष्ट 3.8*** में दिया गया है।

आठ जिलों[43] के कलेक्टरों के अभिलेखों की संवीक्षा में परिलक्षित हुआ कि अगस्त 2016 से मार्च 2017 के दौरान कोषालय से ₹ 10.61 करोड़ आहरित किये गये थे एवं आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के नाम से नौ बैंक खातों में जमा किये गये।

वित्त विभाग से बैंक खाते खोलने की अनुमति प्राप्त नहीं की गई थी।

उप नियंत्रक, शासकीय मुद्रणालय, भोपाल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (फरवरी 2017) में परिलक्षित हुआ कि राज्य की समेकित निधि से ₹ 20 लाख आहरित किये गये थे (मार्च 1989) एवं यह राशि उप नियंत्रक के नाम से भारतीय स्टेट बैंक, भोपाल में सावधि जमा रसीद के रुप में 181–181 दिन के लिए जमा की गई थी जो 30 सितम्बर 2016 को प्राप्त ब्याज सहित संचित होकर ₹ 1.30 करोड़ थी। सावधि जमा रसीदें निरंतर (मार्च 2017) रहीं।

बिना प्राधिकार के बैंक खाते में जमा करने के उद्देश्य से समेकित निधि से आहरण करना दुर्विनियोग एवं कपट के जोखिम से भरा होता है।

प्रकरण सरकार को संदर्भित किया गया (जुलाई 2017); उनका उत्तर प्रतीक्षित (मई 2018) था।

3.12.1 बजट अनुदानों को व्यपगत होने से रोकने के लिए निधियों को बैंक खाते में रखना

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम के अनुसार जब तक कि तत्काल आवश्यकता न हो, कोषालय से धन का आहरण नहीं किया जाएगा।

आयुक्त, स्वराज संस्थान संचालनालय, भोपाल, संस्कृति विभाग, मध्य प्रदेश शासन के अभिलेखों की संवीक्षा (जून 2017) में परिलक्षित हुआ कि 2011–12 से 2016–17 के दौरान कोषालय से ₹ 8.59 करोड़ आहरित किए गए थे एवं स्वराज संस्थान संचालनालय के अंतर्गत एक निकाय, महाराजा विक्रमादित्य शोधपीठ, के बैंक खाते में जमा कर दिये गये थे।

प्रकरण सरकार को संदर्भित किया गया (सितम्बर 2017); उनका उत्तर प्रतीक्षित (मई 2018) था।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को एक प्रक्रिया विकसित कर सुनिश्चित करना चाहिए कि उसके अधीन शासकीय विभाग एवं इकाईयाँ बजट अनुदानों को व्यपगत होने से रोकने के लिए कोषालय से धन का आहरण नहीं करती हैं। वित्त विभाग को राज्य शासन के विभागों द्वारा संचालित सभी बैंक खातों की समीक्षा भी करनी चाहिए एवं वित्त विभाग द्वारा*

---

[42] (1) उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करणः ₹ 650.31 लाख, (2) सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यमः ₹ 0.72 लाख, (3) योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकीः ₹ 197.54 लाख, (4) सामान्य प्रशासनः ₹ 1060.51 लाख, (5) राजस्वः ₹ 125.35 लाख

[43] (1) बालाघाट (₹ 0.54 करोड़, दिसंबर 2016), (2) देवास (₹ 1.26 करोड़, मई 2017), (3) ग्वालियर (₹ 4.88 करोड़, जनवरी 2017), (4) इन्दौर (₹ 1.07 करोड, मई 2017), (5) मुरैना (₹ 0.47 करोड़, दिसंबर 2016), (6) पन्ना (₹ 0.66 करोड़, सितंबर 2016), (7) सिंगरौली (₹ 0.80 करोड़, नवम्बर 2016) (8) विदिशा (₹ 0.93 करोड़, जनवरी 2017)

प्राधिकृत नहीं किए गए सभी खातों को बंद करना चाहिए। शासन से अनुमति प्राप्त किए बिना बैंक खातों में धन जमा करने वाले अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारण करने एवं उन पर उचित विभागीय व अन्य कार्यवाही करने पर विचार किया जाये।

3.13 राज्य विधानमंडल में स्वायत्त निकायों के पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को रखने की स्थिति

राज्य सरकार ने कृषि, गृह निर्माण, श्रम कल्याण, नगरीय विकास इत्यादि क्षेत्रों में अनेक स्वायत्त निकायों की स्थापना की है। राज्य में छह स्वायत्त निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। 30 सितम्बर 2017 को लेखापरीक्षा संबंधी अधिनियम, लेखापरीक्षा को लेखे भेजना, पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करना तथा विधानमंडल में उनकी प्रस्तुति की स्थिति **तालिका 3.11** में दी गई है।

तालिका 3.11: स्वायत्त निकायों के लेखे प्रस्तुत करने की स्थिति

स. क्र.	निकाय का नाम	अधिनियम के अंतर्गत लेखापरीक्षा	वर्ष जब तक लेखे प्रस्तुत किए गए थे	अवधि जब तक पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किए गए थे	विधानसभा में पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति	लेखों की प्रस्तुति/ अप्रस्तुति में विलंब[44] (माहों में)
1	मध्य प्रदेश खादी एवं ग्रामोद्योग मंडल, भोपाल	नियंत्रक– महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 19(3)	2013-14	2013-14	2013–14 (पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति दिनांक 07.03.2018)	2013-14 (26) 2014-15 (27) 2015-16 (15) 2016-17 (03)
2	मध्य प्रदेश मानवाधिकार आयोग, भोपाल	नियंत्रक– महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 19(2)	2015-16	2014-15	2014–15 (पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति दिनांक 30.11.2017)	2015-16 (15) 2016-17 (03)
3	मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मंडल, भोपाल	नियंत्रक– महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 19(2)	2011-12	2011-12	वर्ष 2003–04 से 2011–12 तक के लिए पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किए गए थे। राज्य विधानमंडल में पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की स्थिति प्रतीक्षित थी।	2011-12 (23) 2012-13 (51) 2013-14 (39) 2014-15 (27) 2015-16 (15) 2016-17 (03)
4	मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर	नियंत्रक– महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 19(2)	1997–98 से 2012–13	2001–02 मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण से वर्ष 1997–98 से 2012–13 तक के लेखे अगस्त 2015 में प्राप्त हुए थे।	वर्ष 1997–98 के लिए पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन दिनांक 13.10.2017 को जारी किए गए थे। राज्य विधानमंडल में पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की स्थिति प्रतीक्षित थी। मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर में 1997–98 से 2012–13 तक के बिना लेखापरीक्षा किये हुए लेखे राज्य विधानमंडल में दिनांक 25.02.2016 को प्रस्तुत कर दिये गये।	1997-98 (205) से 2012-13 (25) 2013-14 (39) 2014-15 (27) 2015-16 (15) 2016-17 (03)
5	मध्य प्रदेश आवास एवं अधोसंरचना विकास मंडल, भोपाल	नियंत्रक– महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 19(3)	2015-16	2015-16	2015–16 (पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति दिनांक 18.07.2017)	2016-17 (03)
6	मध्य प्रदेश विद्युत नियामक आयोग, भोपाल	नियंत्रक– महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम की धारा 19(2)	2016-17	2016-17	राज्य विधानमंडल में पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की स्थिति प्रतीक्षित थी।	-

[44] विलम्ब की अवधि, लेखा प्राप्ति की नियत दिनांक अर्थात आगामी वित्तीय वर्ष की 30 जून से 30 सितम्बर 2017 तक ली गई है।

अनुशंसा: *सरकार को स्वायत्त निकायों के लेखे लेखापरीक्षा को समय से प्रस्तुत करना सुनिश्चित करना चाहिए।*

3.14 सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखों को अंतिम रूप देने में विलंब

कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 166 एवं 210 के अंतर्गत प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए कम्पनियों को सुसंगत वित्तीय वर्ष के अंत से छह महीने के अन्दर अर्थात सितम्बर अंत तक, वित्तीय विवरण पत्रक को, अंतिम रूप देना होता है। कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 96(1) सहपठित धारा 129(2) के अंतर्गत इसी प्रकार के प्रावधान विद्यमान हैं। ऐसा करने में विफल रहने पर कम्पनी अधिनियम 2013[45] की धारा 129(7) के अंतर्गत दांडिक प्रावधानों का प्रयोग किया जा सकता है, जिसके अनुसार जिम्मेदार चूककर्त्ता कम्पनी के प्रत्येक अधिकारी को कारावास, जिसकी अवधि एक वर्ष तक हो सकती है अथवा अर्थदंड जो कि पचास हजार रुपये से कम नहीं होगा लेकिन जिसे पाँच लाख रुपये तक बढ़ाया जा सकता है या दोनों हो सकते हैं।

संबंधित अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार सांविधिक निगमों के लेखों को अंतिम रूप देना, लेखापरीक्षा करना तथा विधानसभा में प्रस्तुत किया जाना आवश्यक होता है।

उपर्युक्त प्रावधानों का उल्लंघन होने से मध्य प्रदेश में सार्वजनिक क्षेत्र के 50 प्रतिशत उपक्रमों के लेखे बकाया हैं जैसा कि **तालिका 3.12** में विवरण दिया गया है।

तालिका 3.12: 31 मार्च 2017 को सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अवधिवार बकाया लेखे

स.क्र.	विवरण	कार्यशील	अकार्यशील	योग
1	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या	54	18	72
2(क)	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या जिनके लेखे बकाया हैं	29	7	36
2(ख)	बकाया लेखों की संख्या	54	94	148
3(क)	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या जिनके लेखे 5 से कम वर्षों से बकाया हैं	27	0	27
3(ख)	उपर्युक्त सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों में बकाया लेखों की संख्या	34	0	34
4(क)	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या जिनके लेखे 5 से 10 वर्ष तक बकाया हैं	1	4	5
4(ख)	उपर्युक्त सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों में बकाया लेखों की संख्या	7	29	36
5(क)	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या जिनके लेखे 10 या अधिक वर्षों से बकाया हैं	1	3	4
5(ख)	उपर्युक्त सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों में बकाया लेखों की संख्या	13	65	78
6	लेखों के बकाया की सीमा (वर्षों में)	1-13	1-27	1-27

(स्रोत: सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

लेखों को अंतिम रूप नहीं दिये जाने के कारण, भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक 27 वर्ष तक की अवधि से कम्पनी अधिनियम के अनुसार कम्पनियों की अनुपूरक लेखापरीक्षा एवं संबंधित अधिनियमों के अनुसार निगमों की सांविधिक लेखापरीक्षा सम्पादित करने में असमर्थ रहे हैं।

[45] पूर्व में कम्पनी अधिनियम 1956 की धारा 210 (5) के अनुसार, यदि कम्पनी के निदेशक के रुप में कोई व्यक्ति इस धारा के अनुपालन में उचित कदम उठाने में विफल रहता है तो प्रत्येक अपकार के लिए एक अवधि के कारावास जिसे छह माह तक बढ़ाया जा सकता है अथवा अर्थदंड जिसे दस हजार रुपये तक बढ़ाया जा सकता है या दोनों हेतु दंडनीय होगा।

उपरोक्तानुसार यह इंगित होता है कि संबंधित प्रशासकीय विभाग एवं विशेष रूप से वित्त विभाग यह सुनिश्चित करने में विफल रहा है कि चूककर्त्ता कम्पनियां एवं निगम सुसंगत अधिनियमों का अनुपालन करते हैं।

यह विशिष्ट रूप से ध्यान देने योग्य है कि सार्वजनिक क्षेत्र के इन उपक्रमों की ओर से वित्तीय सहायता की मांग की वास्तविकता का निर्णय करने के लिए लेखों के अभाव के बावजूद वित्त विभाग सार्वजनिक क्षेत्र के इन उपक्रमों को समता पूंजी, ऋण एवं सहायतानुदान/राजसहायता, प्रत्याभूतियां प्रदान करने के माध्यम से नियमित रूप से बजटीय सहायता उपलब्ध कराता रहा है। राज्य सरकार ने 17 कार्यशील सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को (समता पूंजीः ₹ 94.63 करोड़, ऋणः ₹ 1,224.74 करोड़, पूंजीगत अनुदानः ₹ 2,333.38 करोड़, प्रत्याभूतिः ₹ 740.36 करोड़ एवं अन्य (राजसहायता): ₹ 4,515.54 करोड़) लेखे बकाया होने की अवधि के दौरान ₹ 8,908.65 करोड़ की बजटीय सहायता प्रदान की थी जिसका विवरण ***परिशिष्ट 3.9*** में दिया गया है।

इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने एक अकार्यशील कम्पनी को उस अवधि के लिए, जिसके लेखे बकाया थे, ₹ 4.34 करोड़ की बजटीय सहायता (अनुदान) प्रदान की जिसका विवरण ***परिशिष्ट 3.9*** में दिया गया है।

अनुशंसाः *वित्त विभाग को बकाया लेखे वाले सभी सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के प्रकरणों की समीक्षा करनी चाहिए, लेखे यथोचित अवधि में अद्यतन कर लिया जाना सुनिश्चित करना चाहिए एवं जहाँ लेखे लगातार बकाया हैं वहां सभी प्रकरणों में वित्तीय सहायता रोक देनी चाहिए।*

3.15 लाभांश घोषित न किया जाना

राज्य सरकार की नीति (जुलाई 2005) के अनुसार सभी सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को कर के पश्चात् लाभ का न्यूनतम 20 प्रतिशत लाभांश के रूप में भुगतान करना आवश्यक है। यद्यपि उनके अंतिम रूप से अद्यतन लेखों के अनुसार, सार्वजनिक क्षेत्र के 29 उपक्रमों ने शासकीय समता पूंजी ₹ 7,853.40 करोड़ के साथ कुल लाभ ₹ 397.73 करोड़ अर्जित किया, सार्वजनिक क्षेत्र के केवल चार उपक्रमों ने ₹ 43.38 करोड़ या सार्वजनिक क्षेत्र के इन उपक्रमों के समग्र लाभ का 10.91 प्रतिशत लाभांश प्रस्तावित किया। इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र के 25 उपक्रमों ने मध्य प्रदेश शासन की लाभांश नीति का उल्लंघन कर लाभ अर्जित करने के बावजूद ₹ 37.49 करोड़ का लाभांश घोषित नहीं किया। विवरण ***परिशिष्ट 3.10*** में दिया गया है।

अनुशंसाः *राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि लाभ अर्जित करने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के सभी उपक्रम सरकार को निर्धारित लाभांश का भुगतान करें।*

3.16 राजस्व अधिशेष एवं राजकोषीय घाटे पर प्रभाव

प्रतिवेदन में विभिन्न स्थानों पर की गई चर्चा एवं वित्त लेखे के अनुसार, लेखापरीक्षा द्वारा गणना किए गए व्यय एवं राजस्व के त्रुटिपूर्ण पुस्तांकन/लेखांकन का प्रभाव निम्न **तालिका 3.13** में दिया गया है।

तालिका 3.13: वित्त लेखे एवं लेखापरीक्षा द्वारा की गई गणना के अनुसार राजस्व अधिशेष, राजकोषीय घाटा एवं बकाया देयताओं पर प्रभाव

(₹ करोड़ में)

त्रुटिपूर्ण पुस्तांकन एवं कम अंतरण/अंशदान का विवरण	राजस्व अधिशेष पर प्रभाव	राजकोषीय घाटे पर प्रभाव	बकाया देयताओं पर प्रभाव
	अत्युक्ति	न्यूनोक्ति	न्यूनोक्ति
एन.एस.डी.एल को अंशदान का कम अंतरण	21.86	21.86	-
समेकित निक्षेप निधि में अंशदान न करना	635.72	635.72	635.72

त्रुटिपूर्ण पुस्तांकन एवं कम अंतरण/अंशदान का विवरण	राजस्व अधिशेष पर प्रभाव	राजकोषीय घाटे पर प्रभाव	बकाया देयताओं पर प्रभाव
	अत्युक्ति	न्यूनोक्ति	न्यूनोक्ति
प्रत्याभूति विमोचन निधि में कम अंशदान	674.05	674.05	674.05
आरक्षित निधियों एवं सब्याज जमा पर ब्याज का भुगतान न करना	58.43	58.43	58.43
राजस्व एवं पूंजीगत व्यय के मध्य त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण	585.67	-	-
योग	**1,975.73**	**1,390.06**	**1,368.20**

(स्रोतः 2016–17 के वित्त लेखे)

उपर्युक्त के तारतम्य में, वित्त लेखे में राज्य का राजस्व अधिशेष, राजकोषीय घाटा एवं बकाया देयताएं ₹ 7,781 करोड़, ₹ 20,304 करोड़ एवं ₹ 1,48,440 करोड़ दर्शायी गईं हैं, जो कि वास्तव में क्रमशः ₹ 5,805 करोड़, ₹ 21,694 करोड़ एवं ₹ 1,49,808 करोड़ होंगी।

3.17 समता पूंजी/ऋणों/प्रत्याभूतियों का मिलान न करना

राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अभिलेखों के अनुसार समता पूंजी, ऋणों एवं बकाया प्रत्याभूतियों से संबंधित आंकड़ों का राज्य के वित्त लेखे में प्रदर्शित आंकड़ों से मिलान होना चाहिए। जहाँ आकड़ों का मिलान नहीं होता है, संबंधित सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों एवं वित्त विभाग को अंतरों का मिलान करना चाहिए। 31 मार्च 2017 को इससे संबंधित स्थिति **तालिका 3.14** में दर्शायी गयी है।

तालिका 3.14: सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अभिलेखों एवं वित्त लेखे के अनुसार समता पूंजी, ऋण एवं बकाया प्रत्याभूतियां

(₹ करोड़ में)

के संबंध में बकाया	वित्त लेखे के अनुसार राशि	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अभिलेखों के अनुसार राशि	अंतर
समता पूंजी	17,231.86	14,668.29	2,563.57
ऋण	22,723.87	33,349.22	10,625.35
प्रत्याभूतियां	11,462.86	3,709.32	7,753.54

(स्रोतः वर्ष 2016–17 के वित्त लेखे)

यद्यपि वित्त लेखे में प्रदर्शित एवं सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों के अभिलेखों के अनुसार राशि के अंतरों को सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों पर पूर्व वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रतिवेदित किया गया था, राज्य सरकार द्वारा कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई।

निर्गम सम्मेलन (जनवरी 2018) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि आंकड़ों का मिलान समय से कर लिया जायेगा। यह मिलान तत्काल तथा प्राथमिकता के साथ वित्त लेखे 2017–18 को अंतिम रुप दिये जाने से पूर्व किया जाना है।

***अनुशंसाः** वित्त विभाग एवं संबंधित प्रशासकीय विभागों से अपेक्षा है कि वे महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के साथ मिलकर राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को दिये गये राज्य सरकार के निवेशों, ऋणों एवं प्रत्याभूतियों से संबंधित अभिलेखों एवं लेखों के अंतरों का मिलान करें।*

3.18 सरकारी प्रतिनिधिमंडलों के विदेशी दौरों का व्यय शासकीय लेखों में नहीं दर्शाया जाना

मध्य प्रदेश व्यापार एवं निवेश फैसिलिटेशन निगम मर्यादित (कम्पनी) ने मध्य प्रदेश शासन के प्रतिनिधियों, कम्पनी कर्मचारियों इत्यादि के प्रतिनिधिमंडलों के विभिन्न देशों

में 15 विदेशी दौरे आयोजित किए थे। उपर्युक्त विदेशी दौरों पर हुए ₹ 8.96 करोड़ के व्यय की पूर्ति उद्योग संचालनालय, मध्य प्रदेश शासन द्वारा कम्पनी को शीर्ष "5531–डेस्टिनेशन म.प्र. इन्वेस्टमेंट ड्राइव" के अंतर्गत सहायतानुदान के रूप में जारी निधियों से की गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मध्य प्रदेश शासन के प्रतिनिधिमंडलों के विदेशी दौरों का व्यय विशिष्टतया राज्य बजट के माध्यम से नहीं किया गया था और न ही उसे राज्य शासन के लेखों में दर्शाया गया था। इसके स्थान पर कम्पनी द्वारा इस व्यय का भुगतान उपर्युक्त अनुदान से किया गया था तथा इस प्रकार उपर्युक्त विदेशी दौरों पर किया गया व्यय बजटीय संवीक्षा से बच गया था।

3.19 राज्य के पुनर्गठन पर शेषों का विभाजन

नवम्बर 2000 से पूर्ववर्ती राज्य मध्य प्रदेश के पुनर्गठन के लगभग दो दशक बाद भी पूंजीगत भाग के अंतर्गत ₹ 5,755.20 करोड़ तथा ऋण एवं अग्रिमों में ₹ 2,176.05 करोड़ के साथ लोक लेखों के अंतर्गत राशि ₹ 669.76 करोड़ के शेषों को परवर्ती राज्यों मध्य प्रदेश एवं छत्तीसगढ़ के मध्य विभाजित किया जाना है।

अनुशंसा: *राज्य शासन को दो परवर्ती राज्यों के मध्य लोक लेखों, पूंजीगत भाग तथा ऋण एवं अग्रिमों के अन्तर्गत शेषों का शीघ्र विभाजन करने के लिए छत्तीसगढ़ शासन से सम्पर्क करना आवश्यक है।*

(राजीव कुमार पाण्डे)
महालेखाकार
(सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा)
मध्य प्रदेश

ग्वालियर
दिनांक: 3 अगस्त 2018

प्रतिहस्ताक्षरित

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक: 8 अगस्त 2018