चौथा अध्याय

शासकीय विभागों की कार्य पद्धति

चौथा अध्याय

शासकीय विभागों की कार्य पद्धति

श्रम विभाग

4.1 मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा

कार्यपालन सारांश

श्रम विभाग संगठित तथा असंगठित क्षेत्रों में कार्मिकों के लिये सुरक्षित कार्य संबंधी वातावरण प्रदान करने के लिये शासनादिष्ट है। विभाग ने कार्य संबंधी सुरक्षित वातावरण सृजित करने और कार्मिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य तथा कल्याण के लिये 31 श्रम अधिनियम लागू किए हैं। 2006-2011 की अवधि समाविष्ट करते हुए विभाग की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा अप्रैल 2011 से अक्टूबर 2011 के मध्य यह जाँच करने के लिये की गई थी कि विभाग के क्रियाकलाप मितव्ययितापूर्वक, प्रभावशाली ढंग से, दक्षतापूर्वक चलाये जा रहे हैं और यह सुनिश्चित करने के लिये कि उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये विधियों एवं विनियमों का पालन किया जा रहा है।

विभाग की लेखापरीक्षा में निम्नांकित कमियाँ परिलक्षित हुईं:-

- विभाग ने संगठित तथा असंगठित क्षेत्रों में कार्य कर रहे कर्मकारों की संख्या एवं स्तर सुनिश्चित करने के लिये कोई सर्वेक्षण नहीं कराया है। इसलिये विभाग के पास कर्मकारों तथा स्थापनाओं के सांख्यिकीय आँकड़े उपलब्ध नहीं थे।
- विभाग ने अपने कार्यालयों में उचित वित्तीय नियंत्रण नहीं रखा था जो रोकड़ पुस्तक, बिल बुक आदि के संधारण में कमियों से स्पष्ट है।
- विभिन्न स्थापनाओं द्वारा प्रेषण किए गए राजस्वों का मिलान सरकार के लेखाओं से नहीं किया गया।
- हम्माल तथा बीड़ी कर्मकारों हेतु आवास योजनाओं का उचित रूप से कार्यान्वयन नहीं किया गया और इस प्रयोजन के लिये भारत सरकार द्वारा दी गई निधियाँ वर्षों तक अवरूद्ध रही।
- श्रम निरीक्षकों द्वारा विभिन्न स्थापनाओं के निरीक्षण में 2006-2011 के दौरान 29 से 63 प्रतिशत तक उल्लेखनीय कमी देखी गई।
- विभिन्न अधिनियमों के अधीन स्थापनाओं के लायसेन्सों के नवीनीकरण पर अपर्याप्त निगरानी रखी गई।
- 87 श्रमिक संघों के पंजीयन हेतु आवेदन लंबित थे और 2654 श्रमिक संघों में से 2561 से एक से पाँच वर्षों तक की वार्षिक विवरणियां प्रतीक्षित थीं।
- भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल ने उपकर के निर्धारण तथा संग्रहण के लिये तंत्र की अभिकल्पना नहीं की थी।
- कर्मचारी राज्य बीमा अस्पतालों द्वारा औषधियों की गुणवत्ता जाँच नहीं की गई थी

और अस्पतालों का भी कम उपयोग किया गया था।

- श्रम तथा औद्योगिक न्यायालयों में 31 मार्च 2011 तक क्रमशः 28,625 तथा 529 लंबित प्रकरणों से प्रकरणों का धीमा निराकरण प्रकट हुआ।
- विभाग (श्रम आयुक्त) में कोई आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र अस्तित्व में नहीं है।

4.1.1 प्रस्तावना

श्रम विभाग संगठित तथा असंगठित क्षेत्रों में कर्मकारों के लिये एक सुरक्षित कार्य संबंधी वातावरण मुहैया कराने का प्रयास करता है। समस्त 37 श्रम अधिनियम **(परिशिष्ट 4.1)** कर्मकारों की आर्थिक तथा सामाजिक सुरक्षा के लिये प्रचालन में हैं। इन अधिनियमों में से 12 अधिनियमों के प्रवर्तन तथा कार्यान्वयन के लिये राज्य सरकार उत्तरदायी है जबकि 19 अधिनियमों के लिये केंद्र सरकार तथा राज्य सरकार का संयुक्त उत्तरदायित्व है। छः अधिनियमों का व्यापक रूप से कार्यान्वयन केवल केन्द्र सरकार द्वारा किया जाता है। श्रम विभाग से विधि के अधीन विभिन्न आवश्यकताओं के उचित रूप से पालन के लिये विभिन्न अधिनियमों के अंतर्गत पंजीकृत विभिन्न स्थापनाओं का नियमित निरीक्षण करने की अपेक्षा है। इन निरीक्षणों के दौरान दृष्टिगत अनियमितताएं चूककर्ता स्थापनाओं के विरूद्ध औद्योगिक तथा श्रम न्यायालयों में प्रकरण पंजीकृत कराकर सुधारी जाती है। विभाग के मुख्य उद्देश्य निम्नांकित हैं:

- स्थापनाओं के निरीक्षण के माध्यम से श्रम विधानों तथा अधिनियमों का कार्यान्वयन तथा प्रशासन
- औद्योगिक अधिनियम, 1948 का पालन सुनिश्चित करते हुए औद्योगिक कर्मकारों के लिये आपदा रहित तथा सुरक्षा उपायों का कार्यान्वयन
- बीमाधारी व्यक्तियों को चिकित्सा सुविधाएं प्रदान करते हुए कर्मचारी राज्य बीमा योजना द्वारा अपने अस्पतालों के माध्यम से औद्योगिक कर्मकारों के लिये सामाजिक सुरक्षा योजनाओं का कार्यान्वयन
- विभिन्न श्रम अधिनियमों के प्रावधानों का पालन न कर रही स्थापनाओं के विरूद्ध श्रम तथा औद्योगिक न्यायालयों में प्रकरण दायर कर श्रमिकों को न्याय प्रदान कराना

4.1.2 संगठनात्मक संरचना

राज्य स्तर पर प्रमुख सचिव विभाग के मुखिया होते हैं जिनकी सहायता श्रम आयुक्त, कर्मचारी राज्य बीमा योजना के संचालक तथा पंजीयक औद्योगिक न्यायालय करते हैं। इसके अतिरिक्त तीन स्वशासी मण्डल विभाग की कार्यप्रणाली में सहायता करते हैं। ये हैं (i) मध्य प्रदेश भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल जो निर्माण कार्य के कर्मकार तथा उनके परिवारों के लिये सामाजिक सुरक्षा तथा कल्याण योजनाओं का कार्यान्वयन करते हैं। (ii) मध्य प्रदेश कर्मकार कल्याण मण्डल जो वाणिज्यिक स्थापनाओं के कर्मकारों तथा उनके परिवारों के लिये कल्याण योजनाओं का कार्यान्वयन करते हैं

तथा (iii) मध्य प्रदेश स्लेट पेंसिल कर्मकार कल्याण मण्डल राज्य के मंदसौर जिले में स्लेट पेंसिल कर्मकारों के कल्याण संबंधी गतिविधियों के लिए गठित किया गया था।

विभाग की संगठनात्मक संरचना **परिशिष्ट 4.2** में प्रदर्शित की गई है।

4.1.3. लेखापरीक्षा का उद्देश्य

मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा का प्रमुख उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था किः

- बजट नियंत्रण तथा वित्त प्रबंधन पर्याप्त तथा प्रभावी था।
- कर्मकारों की कल्याण योजनाओं का सफलतापूर्वक कार्यान्वयन किया गया था।
- मानव संसाधन प्रबंधन अपनी भूमिका के लिये उपयुक्त था।
- आंतरिक नियंत्रण, प्रबंधन तथा योजनाओं/कार्यक्रमों का मूल्यांकन यथेष्ट था।

4.1.4 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

लेखापरीक्षा के मापदण्ड निम्नानुसार थे:

- भारत सरकार तथा राज्य सरकार के विभिन्न श्रम अधिनियम
- अधिनियम तथा राज्य एवं केंद्र प्रवर्तित योजनाओं के लिये समय समय पर जारी सरकारी अधिसूचनाएं तथा अनुदेश
- विभागीय नियम पुस्तक/नीतियां/नियम एवं विनिमय
- मध्य प्रदेश वित्त तथा कोषालय संहिता
- मध्य प्रदेश बजट नियम पुस्तिका

4.1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र तथा पद्धति

श्रम विभाग के मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा में पाँच वर्षों की अवधि (2006-11) समाविष्ट करते हुए अप्रैल 2011 से अक्टूबर 2011 के दौरान की गई थी। लेखापरीक्षा में संचालक औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा, इंदौर का कार्यालय, संचालक, कर्मचारी राज्य बीमा योजना, इंदौर तथा पंजीयक औद्योगिक न्यायालय मध्य प्रदेश इंदौर और भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार मण्डल सहित श्रम आयुक्त, इंदौर के कार्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा समाविष्ट है। इसके अतिरिक्त यादृच्छिक परिचयन के आधार पर चयनित 18 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों[1] की लेखापरीक्षा भी की गई थी।

[1] श्रम-पदाधिकारी, भिण्ड, उपायुक्त-श्रम, भोपाल, सह-संचालक, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा, भोपाल, सहायक श्रम-आयुक्त, भोपाल, कर्मचारी राज्य बीमा चिकित्सा सेवायें चिकित्सालय, भोपाल, सहायक श्रम-आयुक्त, ग्वालियर, कर्मचारी राज्य बीमा, ग्वालियर, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा, ग्वालियर, सहायक श्रम-आयुक्त, इंदौर, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा संचालनालय, इंदौर, क्षय-रोग कर्मचारी राज्य बीमा चिकित्सा सेवायें चिकित्सालय, इंदौर, श्रम-पदाधिकारी, मालनपुर, श्रम-पदाधिकारी, मंडीदीप, सहायक श्रम-आयुक्त, सागर,

7 अप्रैल 2011 को प्रमुख सचिव, श्रम विभाग, मध्य प्रदेश सरकार के साथ प्रवेश सम्मेलन में लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र तथा पद्धति पर विचार विमर्श किया गया था। पद्धति में लेखापरीक्षा ज्ञापन जारी करके, उत्तर प्राप्त करके तथा विचार विमर्श से विभाग से जानकारी के लिये अनुरोध करना समाविष्ट है। अभिलेखों की नमूना जाँच पर आधारित लेखापरीक्षा निष्कर्ष लेखापरीक्षा ज्ञापनों के माध्यम से लेखापरीक्षित इकाइयों को सूचित किये गये थे और उनके उत्तर प्राप्त किये गये थे। इन पर 9 नवंबर 2011 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में विभाग के प्रमुख सचिव तथा अन्य वरिष्ठ अधिकारियों के साथ विचार विमर्श भी किया गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.1.6 योजना

4.1.6.1 उपयुक्त आँकड़ों का अभाव

कार्मिकों तथा स्थापनाओं की संख्या तथा स्तर सुनिश्चित करने के लिये कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया।

विभाग ने संगठित तथा असंगठित क्षेत्रों में कर्मकारों की संख्या तथा स्तर सुनिश्चित करने के लिये कोई सर्वेक्षण नहीं किया। राज्य में बाल तथा बंधक श्रमिकों की पहचान के लिये भी सर्वेक्षण नहीं किया गया। विभिन्न श्रम अधिनियमों के अंतर्गत पंजीकृत किये जाने हेतु आवश्यक स्थापनाओं का भी कभी भी सर्वेक्षण नहीं किया गया। इसलिये कर्मकारों तथा कर्मकारों की भर्ती करने वाली स्थापनाओं से संबंधित सांख्यिकीय आँकड़े/डाटाबेस विभाग के पास उपलब्ध नहीं थे।

श्रम आयुक्त ने सूचित किया (जून 2011) कि सरकार ने ऐसे सर्वेक्षण के लिये कोई अनुदेश/आदेश जारी नहीं किये हैं। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कल्याण संबंधी गतिविधियों की उचित व्यवस्था के लिये ऐसे सर्वेक्षण आवश्यक हैं। निर्गम सम्मेलन में (नवंबर 2011) विभाग ने सूचित किया कि भविष्य में सर्वेक्षण किया जायेगा।

4.1.6.2 मण्डलों की अकार्यशीलता

शहरी तथा ग्रामीण असंगठित कार्मिकों के कल्याण के लिये बनाए गए दो मण्डल अकार्यशील थे।

मध्य प्रदेश असंगठित कर्मकार कल्याण अधिनियम 2003 की धारा 3(1) जिसे मध्य प्रदेश असंगठित कर्मकार कल्याण नियम, 2005 के नियम 3 के साथ पढ़ा जाये, की दृष्टि से सरकार ने दो और मण्डलों यथा मध्य प्रदेश शहरी असंगठित कार्मिक कल्याण मण्डल तथा मध्य प्रदेश ग्रामीण असंगठित कार्मिक कल्याण मण्डलों का सितंबर 2008 में गठन किया था जिसका प्रयोजन असंगठित क्षेत्र के कर्मकारों तथा उनके परिवारों की कल्याण संबंधी गतिविधियों जैसे पेंशन, आवास, चिकित्सा परिचर्या, बच्चों की शिक्षा, विवाह, मातृत्व, बीमा, अन्त्येष्टि सहायता आदि की व्यवस्था करना था। तथापि तीन वर्षों से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बाद भी दोनों मण्डल अकार्यशील थे। इस प्रकार इन मण्डलों द्वारा निष्पादित की जाने वाली गतिविधियाँ उपेक्षित रहीं। निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2011) में प्रमुख सचिव ने सूचित किया कि इन मण्डलों को कार्यशील बनाने के लिये सरकार के स्तर पर विचार विमर्श जारी है।

श्रम-पदाधिकारी, शाजापुर, सहायक श्रम-आयुक्त, उज्जैन, कर्मचारी राज्य बीमा चिकित्सा सेवायें चिकित्सालय, उज्जैन, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा उज्जैन

4.1.7 अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण

4.1.7.1 वित्तीय परिव्यय तथा व्यय

तीन संचालनालयों का बजट प्रावधान तथा व्यय निम्नानुसार **तालिका 4.1, 4.2** तथा **4.3** में दर्शाया गया है।

तालिका- 4.1 श्रम आयुक्त, संचालक औद्योगिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा सहित

(₹ करोड़ में)

राजस्व						
वर्ष	बजट प्रावधान				व्यय	बचत
	मूल	पूरक	अभ्यर्पण	निवल बजट प्रावधान		
2006-07	12.04	0.65	2.30	10.39	10.41	-0.02
2007-08	11.94	2.04	2.06	11.92	11.85	0.07
2008-09	14.05	--	--	14.05	11.90	2.15
2009-10	13.76	4.98	0.23	18.51	18.64	-0.13
2010-11	19.18	5.43	5.65	18.96	18.78	0.18
योग	70.97	13.1	10.24	73.83	71.58	2.25

(स्त्रोत: विनियोग लेखे)

तालिका-4.2 संचालक कर्मचारी राज्य बीमा

(₹ करोड़ में)

राजस्व						
वर्ष	बजट प्रावधान				व्यय	बचत
	मूल	पूरक	अभ्यर्पण	निवल बजट प्रावधान		
2006-07	31.11	6.19	0.63	36.67	35.83	0.84
2007-08	35.33	0.11	--	35.44	30.81	4.63
2008-09	37.36	--	0.38	36.98	33.06	3.92
2009-10	40.95	10.11	2.33	48.73	46.65	2.08
2010-11	29.02	24.0	--	53.02	50.14	2.88
योग	173.77	40.41	3.34	210.84	196.49	14.35

(स्त्रोत: विनियोग लेखे)

तालिका-4.3 पंजीयक औद्योगिक न्यायालय

(₹ करोड़ में)

राजस्व						
वर्ष	बजट प्रावधान				व्यय	बचत
	मूल	पूरक	अभ्यर्पण	निवल बजट प्रावधान		
2006-07	3.40	--	0.36	3.04	3.04	--
2007-08	3.80	--	--	3.80	3.30	0.50
2008-09	4.49	--	--	4.49	3.74	0.75
2009-10	4.72	0.33	0.23	4.82	4.82	--
2010-11	5.52	1.15	--	6.67	6.05	0.62
योग	21.93	1.48	0.59	22.82	20.95	1.87

(स्त्रोत: विनियोग लेखे)

उपरोक्त तालिकाओं में प्रदर्शित अभ्यर्पण/बचतें विभाग की स्थापना तथा विभिन्न योजनाओं पर किये गये कम व्यय के कारण हुई।

4.1.7.2 बजट नियंत्रण में पाई गई कमियाँ

बचतें अभ्यर्पित न करने के परिणामस्वरूप ₹ 18.62 करोड़ व्यपगत हो गए।

(i) मध्य प्रदेश बजट नियम पुस्तक के नियम 91 आदेश देता है कि समस्त प्रत्याशित बचतें भविष्य में बचत की संभावना दिखने पर वर्ष के अंत तक प्रतीक्षा किये बिना यथाशीघ्र अभ्यर्पित की जानी चाहिये। 2006-11 के दौरान ₹ 32.79 करोड़[2] की कुल बचत में से ₹ 14.17 करोड़[3] अभ्यर्पित किये गये थे। ₹ 18.62 करोड़[4] की शेष बचतें व्यपगत हो जाने दी गई क्योंकि इन्हें समय पर अभ्यर्पित नहीं किया गया था इसलिये बजट नियम पुस्तक के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया। इससे यह भी प्रकट हुआ कि व्यय की किसी भी स्तर पर निगरानी नहीं की गई।

(ii) 2006-11 के दौरान "स्थापना" (कर्मचारी राज्य बीमा) शीर्ष के अंतर्गत बजट अनुमान कर्मचारियों की स्वीकृत संख्या के आधार पर बनाये गए थे उनकी वास्तविक संख्या के आधार पर नहीं जो मध्य प्रदेश बजट नियम पुस्तक के प्रावधान 25 (तीसरा अध्याय) का उल्लंघन था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 11.11 करोड़ की बचत हुई।

(iii) श्रम आयुक्त तथा कर्मचारी राज्य बीमा के लिये राजस्व अनुभाग के अंतर्गत 2007-08 के दौरान वास्तविक व्यय ₹ 11.94 करोड़ (श्रम आयुक्त) तथा ₹ 35.33 करोड़ (कर्मचारी राज्य बीमा) के मूल बजट प्रावधानों के विरूद्ध क्रमशः ₹ 11.85 करोड़ (श्रम आयुक्त) तथा ₹ 30.81 करोड़ (कर्मचारी राज्य बीमा) हुआ। वर्ष के दौरान ₹ 2.04 करोड़ (श्रम आयुक्त) तथा ₹ 0.11 करोड़ (कर्मचारी राज्य बीमा) के पूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुए।

भूमि की अनुपलब्धता के कारण तीन वर्ष व्यतीत होने के बाद भी श्रम अनुसंधान तथा प्रशिक्षण संस्थान की स्थापना नहीं की जा सकी।

(iv) शीर्ष 4250 "अन्य सामाजिक सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय" के अंतर्गत 2007-08 के दौरान राज्य स्तरीय श्रम अनुसंधान तथा प्रशिक्षण संस्थान की स्थापना के लिये आबंटित ₹ 40 लाख का समस्त बजट अनुदान अभ्यर्पित किया गया और उस प्रयोजन के लिये 2008-09 के दौरान ₹ 53 लाख का संपूर्ण बजट प्रावधान व्यपगत हो गया। विभाग ने सूचित किया (नवंबर 2011) कि भूमि की अनुपलब्धता के कारण संस्थान स्थापित नहीं किया जा सका। इस प्रकार बजट में किया गया प्रावधान अनावश्यक था।

(v) मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 297 से 299 तक के प्रावधान में प्रत्येक कार्यालय प्रमुख द्वारा व्यय नियंत्रण पंजी का संधारण करने और बजट नियंत्रण अधिकारी को मासिक व्यय विवरण पत्र भेजने की अपेक्षा की गई है। नौ क्षेत्रीय आहरण

---

[2] श्रम-आयुक्त, ₹ 12.64 करोड़+कर्मचारी राज्य बीमा ₹ 17.69 करोड़+श्रम एवं औद्योगिक न्यायालय ₹ 2.46 करोड़

[3] श्रम-आयुक्त, ₹ 10.24 करोड़+कर्मचारी राज्य बीमा ₹ 3.34 करोड़+श्रम एवं औद्योगिक न्यायालय ₹ 0.59 करोड़

[4] श्रम-आयुक्त, ₹ 2.40 करोड़+कर्मचारी राज्य बीमा ₹ 14.35 करोड़+श्रम एवं औद्योगिक न्यायालय ₹ 1.87 करोड़

तथा संवितरण अधिकारियों[5] के अभिलेखों की नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि इन पंजियों का संधारण उचित प्रपत्रों में नहीं किया गया था। इन कार्यालयों में मासिक व्यय उपशीर्ष तथा योजनानुसार अभिलेखित नहीं किया गया जिसके कारण प्रत्येक उपशीर्ष के अंतर्गत आधिक्यों तथा बचतों की निगरानी करना कठिन हुई।

निर्गम सम्मेलन में विभाग ने भविष्य में अनुपालन के लिये इन कमियों को नोट किया।

बजट अनुमान नियम पुस्तक के प्रावधानों का पालन करते हुए वास्तविकता के आधार पर तैयार नहीं किये गये थे जिसके कारण निधियों का अभ्यर्पण हुआ/व्यपगत हुई।

4.1.7.3 व्यय का मिलान

विभागीय व्यय का मिलान नहीं किया गया

मध्य प्रदेश बजट नियम पुस्तक की कण्डिका 110 में यह परिकल्पना की गई है कि व्यय की दोषपूर्ण बुकिंग, संभावित धोखाधड़ी तथा दुर्विनियोग के परिहार के लिये विभागीय आँकड़ों का नियमित मिलान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के कार्यालय द्वारा बुक किये गये आँकड़ों से करना चाहिए। श्रम आयुक्त के कार्यालय, संचालक कर्मचारी राज्य बीमा योजना तथा पंजीयक औद्योगिक न्यायालय के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि आँकड़ों के इन दो सेटों में निम्नांकित **तालिका-4.4** में यथादर्शित वस्तुपरक अंतर हैः

तालिका 4.4

(₹ करोड़ में)

वर्ष	महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा बुक किया गया व्यय			विभाग द्वारा बुक किया गया व्यय			अंतर		
	श्रम आयुक्त	कर्मचारी राज्य बीमा योजना	श्रम न्यायालय	श्रम आयुक्त	कर्मचारी राज्य बीमा योजना	श्रम न्यायालय	श्रम आयुक्त	कर्मचारी राज्य बीमा योजना	श्रम न्यायालय
2006-07	10.41	35.84	3.04	10.49	35.84	3.00	-0.08	0	0.04
2007-08	11.85	30.81	3.30	9.91	30.74	4.52	1.94	0.07	-1.22
2008-09	11.90	33.06	3.74	11.62	33.20	3.98	0.28	-0.14	-0.24
2009-10	18.64	46.65	4.82	18.14	46.76	4.99	0.50	-0.11	-0.17
2010-11	18.78	50.14	6.05	18.98	50.05	5.68	-0.20	0.09	0.35
योग	**71.58**	**196.5**	**20.95**	**69.14**	**196.59**	**22.17**	**2.44**	**-0.09**	**-1.24**

(स्रोत: विनियोग लेखे तथा विभाग द्वारा प्रदाय किये गये आँकड़े)

यद्यपि उपरोक्त नियंत्रण अधिकारियों ने अपने उत्तर में दावा किया (जून 2011) कि मिलान किया जा रहा था। आँकड़ों के दो सेटों के अंतर से प्रकट हुआ कि या तो मिलान बिल्कुल ही नहीं किया गया अथवा उनके द्वारा महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा लेखाओं के समापन के पर्याप्त समय पूर्व दोष सुधारने की कार्यवाही नहीं की गई। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने आश्वासन दिया कि भविष्य में नियमित रूप से मिलान किया जाएगा।

[5] श्रम-पदाधिकारी, भिण्ड, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा ग्वालियर, कर्मचारी राज्य बीमा ग्वालियर, सहायक श्रम-आयुक्त इंदौर, पंजीयन औद्योगिक न्यायालय इंदौर, श्रम-पदाधिकारी, शाजापुर, कर्मचारी राज्य बीमा उज्जैन, सहायक श्रम-आयुक्त, उज्जैन, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा उज्जैन

4.1.7.4 रोकड़ पुस्तक के संधारण में कमियां

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता में सहायक नियम 53 में यह प्रावधान है कि कोषालय प्रमाणक पर्चियों के संदर्भ में आहरणों का पाक्षिक सत्यापन किया जाए। प्रत्येक माह के अंत में आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा अपने दिनांकित हस्ताक्षरों के साथ रोकड़ का सत्यापन करना आवश्यक है और रोकड़ का विश्लेषण रोकड़ पुस्तक में अभिलेखित करना चाहिए। रोकड़ पुस्तक के दैनिक योगों की जाँच रोकड़ पुस्तक लिखने वाले व्यक्ति से न कराकर एक अन्य व्यक्ति से करायी जानी चाहिये। इसके अतिरिक्त अस्थाई अग्रिमों को लाल स्याही से लिखना चाहिये और उन्हें अंतिम व्यय के रूप में नहीं दर्शाना चाहिये।

मुख्य नियंत्रण अधिकारियों के कार्यालयों में तीन आहरण एवं संवितरण अधिकारियों सहित नमूना जाँच किये गए आहरण तथा संवितरण अधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि 13 आहरण तथा संवितरण अधिकारियों[6] ने आहरणों का पाक्षिक सत्यापन नहीं किया था। आहरण तथा संवितरण अधिकारियों ने प्रत्येक माह के अंत में रोकड़ शेष का विश्लेषण भी नहीं किया था और रोकड़ पुस्तक के योगों की जाँच रोकड़ पुस्तक लिखने वाले व्यक्ति के अलावा दूसरे व्यक्ति से नियमित रूप से नहीं कराई गई थी। विभाग ने आश्वासन दिया (नवंबर 2011) कि भविष्य में नियमों का पालन किया जायेगा।

4.1.7.5 बिल बुक के संधारण में कमियां

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के नियम 197 के प्रावधान के अनुसार आहरण तथा संवितरण अधिकारी द्वारा बिल रजिस्टर की मासिक रूप से समीक्षा की जानी चाहिये और इसकी पुष्टि के लिये एक प्रमाण पत्र अंकित करना चाहिये कि यह ठीक प्रकार से संधारित किया गया है। प्रत्येक माह के अंत में कोषालय में प्रस्तुत किये गए बिलों की संख्या, पारित किए गए बिलों की कुल संख्या, निरस्त किए गए बिलों की कुल संख्या, लंबित बिलों आदि के विवरण देते हुए मासिक सारांश तैयार करना चाहिये।

नमूना जाँच किए गए 21 आहरण तथा संवितरण अधिकारियों के बिल रजिस्टरों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि आहरण तथा संवितरण अधिकारियों द्वारा न तो बिल रजिस्टरों की समीक्षा की जा रही थी और न आठ आहरण तथा संवितरण अधिकारियों[7] ने मासिक सारांश ही तैयार कराए थे। आहरण तथा संवितरण अधिकारियों ने भविष्य में इन आवश्यकताओं के पालन करने का आश्वासन दिया।

---

[6] श्रम-पदाधिकारी, भिण्ड; सह-संचालक, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा भोपाल; उपायुक्त-श्रम, भोपाल; औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा, ग्वालियर; कर्मचारी राज्य बीमा ग्वालियर; सहायक श्रम-आयुक्त इंदौर; औद्योगिक न्यायालय इंदौर; क्षय-रोग चिकित्सालय इंदौर; सहायक श्रम-आयुक्त सागर; श्रम-पदाधिकारी, शाजापुर; सहायक श्रम-आयुक्त उज्जैन; औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा उज्जैन; कर्मचारी राज्य बीमा उज्जैन

[7] श्रम-पदाधिकारी, भिण्ड; सह-संचालक, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा भोपाल; कर्मचारी राज्य बीमा ग्वालियर; औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा ग्वालियर; श्रम-आयुक्त इंदौर; पंजीयक औद्योगिक न्यायालय, इंदौर; कर्मचारी राज्य बीमा उज्जैन; सहायक श्रम-आयुक्त उज्जैन

4.1.7.6 बिना सुरक्षा निधि जमा किये कर्मचारियों द्वारा रोकड़ तथा भण्डारों को सँभालना

मध्य प्रदेश वित्त संहिता के नियम 282 के अनुसार रोकड़ तथा भण्डारों को सँभालने वाले प्रत्येक कर्मचारी को सुरक्षा निधि जमा करना आवश्यक है। 21 आहरण तथा संवितरण अधिकारियों में से दस[8] के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि रोकड़ सँभालने वाले नौ कर्मचारियों तथा भण्डार सँभालने वाले सात कर्मचारियों ने कोई सुरक्षा निधि जमा नहीं कराई थी।

आहरण तथा संवितरण अधिकारियों ने सूचित किया कि आवश्यक सुरक्षा निधि जमा कराई जायेगी।

4.1.7.7 आगामी वित्त वर्ष के लिये देयताओं का सृजन

मध्य प्रदेश वित्त संहिता के नियम 14 तथा मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 283 में यह प्रावधान है कि एक वित्त वर्ष में ली गई देयताएं उसी वित्त वर्ष में चुकाई जानी चाहिये और उन्हें आगामी वित्त वर्ष में भुगतान के लिये छोड़ा नहीं जाना चाहिये। सात आहरण तथा संवितरण अधिकारियों के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि पिछले वर्षों से संबंधित ₹ 64.58 लाख[9] के अदत्त बिलों का भुगतान आगामी वर्षों में किया गया और सात आहरण तथा संवितरण अधिकारियों की ₹ 22.66 लाख[10] की देयताएं भुगतान के लिए एक से पाँच वर्षों से लंबित थीं (जून 2011) **(परिशिष्ट-4.3)**।

इसका उल्लेख करने पर आहरण तथा संवितरण अधिकारियों ने सूचित किया कि निधियों की कमी के कारण बिलों का भुगतान उसी वर्ष में नहीं किया जा सका। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने सूचित किया कि वित्त नियमों का पालन भविष्य में सुनिश्चित किया जायेगा।

---

8 श्रम-पदाधिकारी, भिण्ड; सह-संचालक, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा भोपाल; उपायुक्त श्रम, भोपाल; कर्मचारी राज्य बीमा चिकित्सालय भोपाल; औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा ग्वालियर; सहायक श्रम-आयुक्त इंदौर; संचालक कर्मचारी राज्य बीमा इंदौर; पंजीयक औद्योगिक न्यायालय, इंदौर; कर्मचारी राज्य बीमा उज्जैन; औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा उज्जैन

9 संचालक, कर्मचारी राज्य बीमा इंदौर (₹ 2.53 लाख); विशेषज्ञ, क्षय-रोग चिकित्सालय इंदौर (₹ 23.64 लाख); सहायक श्रम-आयुक्त, सागर (₹ 1.79 लाख); कर्मचारी राज्य बीमा उज्जैन (₹ 8.45 लाख); औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा उज्जैन (₹ 1.44 लाख); कर्मचारी राज्य बीमा ग्वालियर (₹ 25.33 लाख); सह-संचालक, औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा भोपाल (₹ 1.40 लाख)

10 कर्मचारी राज्य बीमा ग्वालियर (₹ 3.73 लाख); औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा ग्वालियर (₹ 1.32 लाख); सहायक श्रम-आयुक्त, इंदौर (₹ 1.02 लाख); संचालक, कर्मचारी राज्य बीमा इंदौर (₹ 2.45 लाख); विशेषज्ञ, क्षय-रोग चिकित्सालय इंदौर (₹ 12.31 लाख); सहायक श्रम-आयुक्त, सागर (₹ 0.31 लाख); कर्मचारी राज्य बीमा चिकित्सालय उज्जैन (₹ 1.52 लाख).

आँकड़ों का अपर्याप्त मिलान, रोकड़ पुस्तक एवं बिल बुक के संधारण में कमियों के अतिरिक्त देयताओं का सृजन कमजोर आंतरिक वित्त नियंत्रण का स्पष्ट चिह्न है और धोखाधड़ी तथा निधियों के दुर्विनियोग का अग्रदूत है।

4.1.8 भण्डार तथा स्कन्ध का प्रबंधन

4.1.8.1 भण्डार तथा स्कन्ध का भौतिक सत्यापन नहीं किया गया

मध्य प्रदेश वित्त संहिता के नियम 133 में भण्डार तथा स्कन्ध के वार्षिक भौतिक सत्यापन का प्रावधान है। नमूना जाँच किये गए 21 आहरण तथा संवितरण अधिकारियों में से 12 आहरण तथा संवितरण अधिकारियों[11] ने 2006-11 के दौरान वार्षिक सत्यापन नहीं किया। संबंधित आहरण तथा संवितरण अधिकारियों ने स्थिति स्वीकार की और संहिता के प्रावधान का भविष्य में पालन करने के लिए अभियुक्तियां नोट कीं।

4.1.8.2 भण्डार तथा स्कन्ध पंजी का संधारण नहीं किया

मध्य प्रदेश वित्त संहिता के नियम 121 एवं 122 में यह प्रावधान है कि जैसे ही स्कंध मदें क्रय अथवा जारी की जाए वैसे ही उन्हें भण्डार पंजियों में प्रविष्ट किया जाना चाहिये। सचिव भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल भोपाल के कार्यालय के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि न तो भण्डार तथा स्कन्ध पंजियों का संधारण किया गया और न भण्डार तथा स्कन्ध लेखे ही तैयार किये गये। इसलिये यह सत्यापन नहीं किया जा सका कि क्रय किये गये भण्डार/मुद्रित सामग्री मण्डल ने वस्तुतः प्राप्त की थी और कार्यालय में उपलब्ध थी। इससे भी अधिक प्रमाणकों पर भण्डार प्रविष्टि प्रमाण पत्र अंकित किये बिना भुगतान किया गया था। इसका उल्लेख करने पर सचिव ने सूचित किया कि भविष्य में भण्डार तथा स्कन्ध पंजी का संधारण किया जाएगा। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने सूचित किया कि भविष्य में ऐसे अभिलेखों का संधारण किया जाएगा।

भण्डार तथा स्कंध पंजियों का संधारण न करना, भण्डारों का वार्षिक भौतिक सत्यापन न करना, भण्डार की हानि, चोरी तथा दुर्विनियोग की जोखिम से युक्त है।

4.1.9 योजनाओं का कार्यान्वयन तथा विभागीय गतिविधियाँ (श्रम)

श्रम आयुक्त के कार्यालय को औद्योगिक विषयों से संबंधित कर्तव्य तथा कार्य, श्रम कल्याण गतिविधियाँ और विभिन्न श्रम विधियों का कार्यान्वयन तथा प्रवर्तन सौंपा गया है। यह विभिन्न श्रम विधानों यथा दुकान तथा स्थापना अधिनियम, मोटर परिवहन कर्मकार अधिनियम, ठेका श्रम (विनिमय तथा दासता उन्मूलन) अधिनियम आदि के अंतर्गत राजस्व संग्रहण भी करता है। कार्यक्षेत्र के स्तर पर श्रम आयुक्त अपने कर्तव्यों

[11] श्रम-पदाधिकारी, भिण्ड; उपायुक्त श्रम, भोपाल; कर्मचारी राज्य बीमा ग्वालियर; औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा ग्वालियर; श्रम-आयुक्त इंदौर; सह-संचालक औद्योगिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा भोपाल; कर्मचारी राज्य बीमा चिकित्सालय भोपाल; क्षय-रोग चिकित्सालय इंदौर; पंजीयक, औद्योगिक न्यायालय, इंदौर; श्रम-पदाधिकारी, मंडीदीप; सहायक श्रम-आयुक्त, सागर; श्रम-पदाधिकारी, शाजापुर

का निर्वहन उप श्रम आयुक्त/अतिरिक्त श्रम आयुक्तों/श्रम अधिकारियों के माध्यम से करता है। हमारी लेखापरीक्षा से इस संबंध में निम्नांकित कमियाँ प्रकट हुईं:

4.1.9.1 हम्मालों के लिये आवास योजना का कार्यान्वयन

हम्मालों के लिये आवासीय योजनाएं कार्यान्वित नहीं की गई। भारत सरकार द्वारा विमोचित ₹ 1.21 करोड़ की आर्थिक सहायता अप्रयुक्त पड़ी हुई थी।

भारत सरकार ने आठवीं पंचवर्षीय योजना (1996-97) के अंतर्गत हम्मालों (वे व्यक्ति जो सार्वजनिक स्थानों पर सिर पर भार ढोते है) के लिये आवास योजना बनाई थी और उसे मध्य प्रदेश तथा कर्नाटक राज्यों में पथदर्शी योजना आधार पर कार्यान्वयन के लिये आरंभ किया था। योजना के अंतर्गत भारत सरकार ने ₹ 10,000 प्रति हितग्राही की आर्थिक सहायता स्वीकृत की थी। शेष निधियाँ राज्य सरकार अथवा नोडल निर्माण अभिकरणों से ऋण के माध्यम से हितग्राहियों के लिये सृजित की जानी थी। निर्माण अभिकरणों की पहचान राज्य सरकार द्वारा की जानी थी। भूमि भी राज्य सरकार द्वारा निशुल्क दी जानी थी। आवासों का निर्माण 18 माहों के भीतर किया जाना अपेक्षित था जिसे छः माह के लिए और बढ़ाया जा सकता था। राज्य सरकार ने 12 जिलों[12] में कृषि मण्डियों के हम्मालों के लिये 1300 आवासों का निर्माण प्रस्तावित किया था। तदनुसार भारत सरकार (श्रम मंत्रालय) ने मार्च 1997 में राज्य सरकार के श्रम विभाग को ₹ 1.30 करोड़ की आर्थिक सहायता विमोचित की थी। योजना की परियोजना लागत ₹ 28,000 प्रति आवास/चाल की दर से ₹ 3.64 करोड़ थी और हितग्राहियों द्वारा आंशिक भार (₹ 18,000) वहन करना था।

श्रम आयुक्त इंदौर के अभिलेखों की नमूना जाँच (जून 2011) के दौरान हमने पाया कि योजना अकेले इंदौर नगर तक सीमित थी। इससे भी अधिक भारत सरकार द्वारा विमोचित ₹ 1.30 करोड़ में से केवल ₹ 8.70 लाख की राशि 87 आवासों के निर्माण के लिये आयुक्त मध्य प्रदेश गृह निर्माण मण्डल, इंदौर को विमोचित की गई थी। ₹ 1.21 करोड़ की शेष राशि श्रम आयुक्त के वैयक्तिक जमा खाते में जमा की गई थी (मार्च 1998)। शेष राशि अभी भी वैयक्तिक जमा खाते में सरकार के पास पड़ी हुई (जून 2011) थी। सभी 87 आवासों का निर्माण हो गया था और जून 2001 में हितग्राहियों को आबंटित कर दिए गए थे।

श्रम आयुक्त ने पथदर्शी पड़ाव पर कम उपलब्धि के लिये कर्मकार द्वारा उनकी आर्थिक स्थिति खराब होने के कारण ₹ 18,000 का उनका भाग जमा करने हेतु अनिच्छा को उत्तरदायी ठहराया (जून 2011)। उसी समय विभाग हितग्राहियों के लिये न तो राज्य सरकार से आर्थिक सहायता और न हुडको से ऋण की ही व्यवस्था करा सका। इससे भी अधिक कृषि मण्डियों के निकट कोई भूमि उपलब्ध नहीं थी जहाँ हितग्राहियों ने अपने आवास निर्मित करने को प्राथमिकता दी थी। बाद के वर्षों में योजना बंद कर दी गई। विभाग का उत्तर लेखापरीक्षा को स्वीकार्ययोग्य नहीं है क्योंकि आर्थिक सहायता/ऋण की व्यवस्था करने का उत्तरदायित्व विभाग का था। इन आधारभूत आवश्यकताओं की पूर्ति में अपनी विफलता के लिये विभाग ने कोई कारण नहीं बताया। उसने अंतिम 15 वर्षों के दौरान भारत सरकार की अव्ययित राशि भी वापस नहीं की। साथ ही वैयक्तिक जमा खाता जिसे वर्ष के अंत में बंद किया जाना आवश्यक था जब

[12] भोपाल (150); बुरहानपुर (100); दमोह (100); धमतरी (100); गुना (100); इंदौर (150); कटनी (100); खरगोन (100); मंदसौर (100); सागर (100); उज्जैन (100); विदिशा (100)

तक कि उसे खोले रखने की विशेष रूप से अनुमति न दी गई हो, भी बंद नहीं किया गया। यह स्पष्ट है कि विभाग योजना के विषय में वस्तुतः सब कुछ भूल गया था। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने आश्वासन दिया कि, अभिलेखों की संवीक्षा के उपरांत शेष राशि भारत सरकार को वापस कर दी जायेगी।

4.1.9.2 बीड़ी कर्मकारों के लिये आवास योजना का कार्यान्वयन

बीड़ी कर्मकारों के लिये आवास योजना का उचित रूप से कार्यान्वयन नहीं किया गया।

भारत सरकार ने बीड़ी कर्मकारों के लिये एकीकृत आवास योजना 2004 में आरंभ की थी। 2005 एवं 2007 में योजना का पुनरीक्षण किया गया। कुछ सीमा तक बीड़ी कर्मकारों के लिये आवासों की कमी को दूर करने के मुख्य प्रयोजन से आवास योजना बनाई गई थी। भारत सरकार द्वारा प्रति कर्मकार प्रति मकान ₹ 40,000 की सहायता प्रदान की जानी थी और ₹ पाँच हजार की एक राशि का योगदान हितग्राही द्वारा दिया जाना था। शेष राशि कर्मकार द्वारा या तो अपने स्वयं के स्त्रोतों अथवा वित्त पोषण करने वाली संस्थाओं जैसे हुडको आदि से ऋण के रूप में सहायता अथवा राज्य सरकार से आर्थिक सहायता/ऋण के रूप में वहन की जानी थी। भारत सरकार द्वारा आर्थिक सहायता का विमोचन ₹ 20-20 हजार की दो किस्तों में, एक हितग्राही के योगदान की प्राप्ति की पुष्टि के पश्चात अनुमोदन के समय और दूसरी निर्माण छत तक पहुँचने की सूचना देते हुए श्रम कल्याण संगठन के यंत्री के 100 प्रतिशत निरीक्षण के प्रतिवेदन की प्राप्ति पर किया जाना था। निर्माण 18 माहों की अवधि के भीतर पूरा किया जाना था। योजना में यह भी दिया गया था कि यदि चालों का निर्माण अनुबंध अवधि/बढ़ाई गई अवधि के भीतर सब प्रकार से पूर्ण नहीं हुआ तो आर्थिक सहायता की राशि समय समय पर भारत सरकार द्वारा निश्चित किए दंडात्मक ब्याज के साथ राजसात कर ली जाएगी अथवा वसूल की जाएगी जैसा भी प्रकरण हो।

श्रम आयुक्त के अभिलेखों की नमूना जाँच (जून 2011) से प्रकट हुआ कि 2006-10 की अवधि के दौरान भारत सरकार द्वारा 2880 आवासों के निर्माण के लिए ₹ 11.52 करोड़ **(परिशिष्ट 4.4)** की एक राशि स्वीकृत की गई थी। मार्च 2011 के अंत तक 2880 आवासों के लिए प्रथम किस्त (₹ 5.76 करोड़) विमोचित की गई तथा फिर द्वितीय किस्त (₹ 33 लाख) केवल 165 आवासों के लिए ही विमोचित की गई जिससे योजना के अंतर्गत कम उपलब्धि की सीमा परिलक्षित हुई। इस प्रकार विमोचित ₹ 6.09 करोड़ का कुल व्यय वृहद रूप से निष्फल रहा क्योंकि 2880 आवासों में से केवल 461 अंतिम चार वर्षों के दौरान निर्मित हुए थे। अशोकनगर जिले में हितग्राहियों को केवल 66 आवासों का ही आवंटन किया गया था। शेष 395 निर्मित आवासों का आवंटन नहीं किया जा सका। क्योंकि बीड़ी कर्मकारों ने हितग्राही का योगदान जमा नहीं किया था। शेष 2419 आवासों (2880-461) का निर्माण या तो आरंभ ही नहीं हुआ था (1886) अथवा अपूर्ण (533) थे। पूर्व में आवंटित आवासों को छोड़कर समस्त अन्य आवासों का निर्माण हितग्राहियों का योगदान प्राप्त किए बिना किया गया। विभाग ने वित्तीय संस्थाओं से ऋण की व्यवस्था करके बीड़ी कर्मकारों का योगदान प्राप्त करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की। किसी भी प्रकरण में भारत सरकार ने अभी तक अर्थदण्ड आरोपित नहीं किया है।

इसका उल्लेख करने पर श्रम आयुक्त ने बताया (जून/नवंबर 2011) कि बीड़ी कर्मकारों से पहले से निर्मित 395 आवासों के ₹ 5,000 का संग्रहण प्रगति पर है। उन्होंने यह भी सूचित किया कि निर्माण की लागत में वृद्धि के कारण अनुमोदित अनुमान के अनुसार आवासों का निर्माण संभव नहीं था और हितग्राहियों से अतिरिक्त लागत की पूर्ति तथा वित्तीय संस्थाओं से ऋण प्राप्त करने की व्यवस्था की जा रही है। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि हितग्राहियों से योगदान की प्राप्ति पर ही निर्माण आरंभ किया जाना चाहिये था। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने मामले में आगे की टिप्पणियां नहीं दी।

समाज के कमजोर वर्गों जैसे हम्माल तथा बीड़ी कर्मकारों के लिए आवास योजना समय पर हितग्राहियों के लिए ऋण/आर्थिक सहायता की व्यवस्था करने में विभाग की विफलता के कारण सफल नहीं हुई। इसे लागू करने में हुई देरी आवास निर्माण की लागत में वृद्धि का कारण भी रहा।

4.1.9.3 अधिनियमों का कार्यान्वयन

(i) निरीक्षण की अपर्याप्तता

निरीक्षकों द्वारा स्थापनाओं का निरीक्षण अपर्याप्त था।

श्रम विभाग का मुख्य उद्देश्य स्थापनाओं यथा फैक्ट्रियों, दुकानों, होटलों, ठेकेदारों तथा अन्य वाणिज्यिक संस्थाओं के निरीक्षण के माध्यम से श्रम विधानों तथा नियमों का प्रभावी कार्यान्वयन तथा प्रवर्तन सुनिश्चित करना है। निरीक्षण के आधार पर अपराधों जैसे मजदूरी का कम भुगतान, अभिलेख संधारित न करना, समान कार्य के लिये समान मजदूरी का भुगतान न करना, लायसेंसों का नवीनीकरण न कराना, बाल श्रमिकों का नियोजन, अपर्याप्त सुरक्षा उपायों आदि के विरूद्ध उपयुक्त न्यायालयों में मुकदमा दायर किये जाने हैं। हमें प्रदाय की गई जानकारी के आधार पर तथा श्रम आयुक्त के अभिलेखों की नमूना जाँच (जून 2011) के दौरान हमने पाया कि किए गए निरीक्षण लक्ष्य से कम हैं और कमी निम्नांकित **तालिका 4.5** में यथादर्शित 2006-11 के दौरान 29 से 63 प्रतिशत के मध्य थीः

तालिका-4.5

वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धियाँ (प्रतिशत)	कमी का प्रतिशत	दायर मुकदमें (प्रतिशत)
2006-07	137760	69121 (50)	50	9356 (14)
2007-08	132660	48732 (37)	63	6476 (13)
2008-09	105250	62923 (60)	40	8224 (13)
2009-10	132810	49393 (37)	63	10084(20)
2010-11	149325	105882(71)	29	27195 (26)

(स्त्रोतः श्रम आयुक्त द्वारा प्रदाय की गई जानकारी)

श्रम आयुक्त ने सूचित किया (जून 2011) कि लक्ष्य पूरा करने के लिए समय समय पर श्रम निरीक्षकों को अनुदेश जारी किये जा रहे थे। यह भी सूचित किया गया कि न्यायालयीन मुकदमों में उनकी स्थानमग्नता के कारण उनके लिए लक्ष्य प्राप्त करना संभव नहीं था। उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि न्यायालयीन मुकदमों में निरीक्षकों की व्यस्तता उनके कर्तव्य का एक भाग है। इससे भी अधिक निरीक्षण के बिना श्रम कानूनों का उचित कार्यान्वयन सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है।

श्रम आयुक्त के अधीन नमूना जाँच किए गए क्षेत्रीय कार्यालयों (अतिरिक्त श्रम आयुक्त ग्वालियर, श्रम अधिकारी मालनपुर, अतिरिक्त श्रम आयुक्त इंदौर, श्रम अधिकारी शाजापुर, अतिरिक्त श्रम आयुक्त इंदौर) के अभिलेखों की संवीक्षा से भी प्रकट हुआ कि विभिन्न अधिनियमों के अंतर्गत किए गए निरीक्षणों की कमी एक से 98 प्रतिशत तक थी **(परिशिष्ट-4.5क, 4.5ख, 4.5ग, 4.5घ, 4.5ङ)**। भिण्ड जिले में पाँच वर्षों के दौरान किसी भी स्थापना का एक भी निरीक्षण नहीं किया गया। उप संचालक औद्योगिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा ग्वालियर एवं उज्जैन जहाँ बड़े वाणिज्यिक केंद्र स्थित हैं, के कार्यालयों की नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि फैक्ट्री अधिनियम 1948 के अधीन फैक्ट्रियों के निरीक्षण के लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया था। निर्गम सम्मेलन में, विभाग ने सूचित किया (नवंबर 2011) कि भविष्य में निरीक्षणों के लक्ष्यों को प्राप्त करने के प्रयास किए जाएंगे।

(ii) उद्योगों के लायसेंसों के पंजीयन तथा नवीनीकरण के लिए आवेदनों की विचाराधीनता

उद्योगों के पंजीयन तथा नवीनीकरण के आवेदन लंबित थे।

फैक्ट्री अधिनियम 1948 तथा मध्य प्रदेश औद्योगिक नियम 1962 (धारा 6 एवं 7) में यह प्रावधान है कि आधिपत्यधारी को किसी परिसर का आधिपत्य या उपयोग कारखाने के रूप में करने के 15 दिवस पूर्व कोषालय में शुल्क की राशि जमा किये जाने के साक्ष्य के साथ पंजीयन हेतु आवेदन प्रस्तुत करना चाहिए। आधिपत्यधारी को नवीनीकरण शुल्क जमा करने के साक्ष्य के साथ पंजीयन की समाप्ति के एक माह पूर्व पंजीयन के नवीनीकरण के लिए आवेदन करना आवश्यक है। ऐसे आवेदनों की विलंब से प्रस्तुति के प्रकरणों में आवेदनकर्ता द्वारा पंजीयन शुल्क के 25 प्रतिशत के बराबर अतिरिक्त शुल्क देय है।

संचालक औद्योगिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा, इंदौर के अभिलेखों की नमूना जाँच (जून 2011) से प्रकट हुआ कि मार्च 2011 तक 66 फैक्ट्रियों[13] का पंजीयन एक से तीन वर्षों से लंबित था। इसका उल्लेख करने पर संचालक औद्योगिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा ने सूचित किया (जून 2011) कि पंजीयन लंबित था क्योंकि आधिपत्यधारियों ने अपेक्षित अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये थे और उनसे प्रकरणों पर पत्र व्यवहार किया जा रहा था। इसी प्रकार ग्वालियर स्थित 96 तथा उज्जैन स्थित 352 फैक्ट्रियों के लायसेंसों का नवीनीकरण भी मार्च 2011 तक एक से तीन वर्षों से लंबित था। फैक्ट्री अधिनियम 1948 के प्रावधानों के अनुपालन के इस पहलू की राज्य स्तर पर निगरानी नहीं की गई। उप संचालक ने सूचित किया कि आवश्यक कार्यवाही की जा रही है। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने मामले पर कोई आगे की टिप्पणियाँ प्रस्तुत नहीं की।

(iii) स्थापनाओं के लायसेंसों के नवीनीकरण पर नियंत्रण का अभाव

श्रम विभाग स्थापनाओं की पंजी में स्थापनाओं को ऐसे ढंग से पंजीबद्ध करता है जैसा निर्धारित किया जाए और लायसेंस शुल्क के भुगतान पर नियोक्ता को निर्धारित प्रपत्र में एक पंजीयन प्रमाण पत्र जारी करता है तथा इन लायसेंसों के कालातीत होने से पूर्व शुल्क के साथ आवेदन की प्रस्तुति पर नवीनीकरण करना अपेक्षित होता है। सात श्रम

[13] 2009 के लिये 10, 2010 के लिये 22, 2011 के लिये 34

कार्यालयों[14] के अभिलेखों की नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि 2.65 लाख दुकानों तथा स्थापनाओं में से 87 हजार (33 प्रतिशत) दुकानें तथा स्थापनाओं का नवीनीकरण 31 मार्च 2011 तक नहीं किया गया था।

इसी प्रकार 21 प्रतिशत (540 में से 113) तथा 43 प्रतिशत (750 में से 317) स्थापनाओं का क्रमशः मोटर परिवहन कर्मकार अधिनियम 1961 तथा संविदा श्रम अधिनियम 1970 के अंतर्गत नवीनीकरण नहीं किया गया था। यद्यपि इन स्थापनाओं के लायसेंसों का नवीनीकरण लंबे समय से प्रत्याशित था। पंजी में स्थापनाओं के बंद होने तथा निरस्त होने के विवरण अंकित होना नहीं पाया गया। तदनुसार पूरे राज्य में चूककर्ता स्थापनाओं की कुल संख्या अभिलेखों से अभिनिश्चित नहीं की जा सकती थी। नमूना जाँच किए गए कार्यालयों में स्थापनाओं की कुल संख्या जिनका विभिन्न श्रम विधानों के अंतर्गत पंजीयन अपेक्षित था, भी उपलब्ध नहीं थी। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने सूचित किया कि स्थापनाओं के कम्प्यूटरीकरण के पश्चात आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

श्रम विधानों का प्रभावी कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए लक्ष्य के अनुसार स्थापनाओं का निरीक्षण श्रम विभाग का एक प्रमुख कार्य है जो नहीं किया गया। समस्त स्थापनाओं के पंजीयन तथा लायसेंसों के नवीनीकरण की निगरानी का भी अभाव था।

4.1.9.4 सुरक्षा जमा के प्रबंधन में कमी

ठेका श्रम (विनियमन तथा उन्मूलन) अधिनियम 1970 तथा मध्य प्रदेश ठेका नियम (विनियमन तथा उन्मूलन) नियम 1973 के नियम 7 के अंतर्गत ठेकेदार को किसी दुर्घटना/चोट आदि लगने पर कर्मकार को क्षतिपूर्ति के भुगतान करने के लिये कोषालय में सुरक्षा राशि जमा करनी चाहिए। नमूना जाँच किये गये छः कार्यालयों[15] में 2006-11 के दौरान वसूल की गई सुरक्षा जमा की राशि ₹ 1.31 करोड़ थी। ठेकेदारों से सुरक्षा जमा की वसूली की निगरानी नहीं की गई और ऐसे बकायादारों की सूची प्रत्येक वर्ष के अंत में तैयार नहीं की गई। यह भी कि जमाकर्त्ताओं की सुरक्षा जमा की वापसी चालान संख्या जिसके अंतर्गत राशि प्रारंभ से जमा थी, के संदर्भ के बिना कोषालय से प्रत्यक्षतः आहरण के लिये जमाकर्त्ता को प्राधिकृत करते हुये कोषालय सूचना के माध्यम से की गई थी। न तो वापसी पंजी संधारित की गई थी और न जमाकर्ताओं द्वारा कपटपूर्ण आहरण रोकने के लिये प्राधिकृत वापसी के विरूद्ध क्रेडिट का ही सत्यापन किया गया। मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के नियम 562 की अपेक्षा के प्रतिकूल तीन वर्षों की अवधि से अधिक दावा करने से रह गये जमा सरकार के खाते में जमा नहीं किये गये। 562 ठेकेदारों[16] के पंजीयन का नवीनीकरण लंबित था उनके लिये कार्यालयों ने कोई

---

14 भिण्ड, भोपाल, ग्वालियर, मालनपुर, सागर, शाजापुर, उज्जैन

15 सहायक श्रम-आयुक्त, ग्वालियर (₹ 28.58 लाख); सहायक श्रम-आयुक्त, इंदौर (₹ 43.58 लाख); श्रम-पदाधिकारी मालनपुर (₹ 25.77 लाख); सहायक श्रम-आयुक्त, सागर (₹ 3.58 लाख); श्रम-पदाधिकारी, शाजापुर (₹ 2.78 लाख); सहायक श्रम-आयुक्त, उज्जैन (₹ 26.30 लाख)

16 सहायक श्रम-आयुक्त, ग्वालियर 227; सहायक श्रम-आयुक्त, इंदौर 179; श्रम-पदाधिकारी, मालनपुर 45; सहायक श्रम-आयुक्त, सागर 18; श्रम-पदाधिकारी, शाजापुर 10; सहायक श्रम-आयुक्त, उज्जैन 83

कार्यवाही नहीं की। इसका उल्लेख करने पर अतिरिक्त श्रम आयुक्त/श्रम अधिकारी ने सूचित किया कि ठेकेदारों को पंजीकरण के नवीनीकरण के लिये नोटिस जारी किये जा रहे हैं। विभाग लेखापरीक्षा टिप्पणियों से सहमत था और आश्वासन दिया कि भविष्य में आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

4.1.9.5 राजस्व प्राप्तियों का मिलान न करना

प्राप्तियों का मिलान सरकार के लेखाओं से नहीं किया गया।

पंजीयन के लिये देय शुल्क, लायसेंसों के नवीनीकरण, चूककर्ताओं से अर्थदण्ड आदि के लिये विभाग राजस्व वसूल करता है जिसे नियोक्ताओं द्वारा चालान के माध्यम से कोषालयों में सीधे जमा किया जाता है।

मध्य प्रदेश वित्त संहिता के नियम 30 में परिकल्पना की गई है कि सरकार को देय समस्त राशियों का निर्धारण, वसूली तथा कोषालय में जमा किया जाना विभागीय नियंत्रण अधिकारी सुनिश्चित करेगा।

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 72(6) के अंतर्गत प्रावधान के अनुसार संग्रहीत राजस्व की पूर्णता तथा सत्यता, कोषालय में जमा राशियों का मिलान चालान की विभागीय प्रतिलिपियों के साथ करके स्थापित की जानी है। इसलिये मुख्य नियंत्रण अधिकारियों द्वारा यह सुनिश्चित करना पूर्णतया आवश्यक है कि कोषालय अभिलेखों के साथ उचित रूप से मिलान किये हुये मासिक लेखे उनके समस्त अधीनस्थ कार्यालयों द्वारा प्रस्तुत किए जाते हैं। श्रम अधिकारी के अधीन जिला कार्यालयों की हमारी नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि इन कार्यालयों में से एक में भी चालानों की विशुद्धता तथा वसूल किये गये[17] राजस्व की सत्यता का सत्यापन किसी भी स्तर पर नहीं किया जा रहा था।

श्रम आयुक्त ने आश्वासन दिया (जून 2011) कि आहरण तथा संवितरण अधिकारियों को कोषालय अभिलेखों से सम्यक रूप से मिलान किये गये राजस्व विवरण प्रेषित करने के अनुदेश जारी किये जायेंगे। निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2011) में विभाग ने सूचित किया कि कोषालय के अभिलेखों के साथ लेखाओं का नियमित मिलान करने के लिये समस्त आहरण तथा संवितरण अधिकारियों को लेखापरीक्षा के आग्रह पर पहले ही आवश्यक अनुदेश जारी किये जा चुके हैं।

वित्तीय नियमों के प्रावधानों के अनुसार कोषालय अभिलेखों के साथ राजस्व प्राप्तियों का मिलान तथा विभिन्न शुल्कों के भुगतान के साक्ष्य के रूप में स्थापनाओं द्वारा प्रेषित चालानों की विशुद्धता/सत्यता का सत्यापन नहीं किया गया था। इससे संभव धोखाधड़ी तथा व्यपहरण की गुंजाइश बनी रही।

[17] ₹ 2.44 करोड़ 2006-07 में, ₹ 3.87 करोड़ 2007-08 में, ₹ 4.19 करोड़ 2008-09 में, ₹ 4.11 करोड़ 2009-10 में एवं ₹ 7.05 करोड़ 2010-11 में

4.1.9.6 मजदूर संघों के पंजीयन लंबित रहना और वार्षिक विवरणियों की अप्राप्ति

मजदूर संघों के पंजीयन के लिये 87 आवेदन पत्र लंबित थे। 2561 संघों से वार्षिक विवरणियाँ प्राप्त नहीं हुईं।

मजदूर संघ अधिनियम 1926 की धारा 4 जिसका पुनरीक्षण जनवरी 2002 में किया गया था, में यह प्रावधान है कि किसी भी मजदूर संघ का पंजीयन तब तक नहीं किया जायेगा जब तक पंजीयन का आवेदन करने के दिनांक पर ऐसे मजदूर संघों के 10 प्रतिशत अथवा 100 कर्मकार सदस्य न हों। श्रम विभाग के सिटीजन चार्टर के अनुसार मजदूर संघों के पंजीयन के लिये समस्त आवेदनों का निपटारा 60 दिनों के भीतर किया जाना चाहिये। तथापि यह पाया गया कि मार्च 2011 तक 87 मजदूर संघों के पंजीयन के लिये आवेदन पत्र एक से चार वर्षों तक लंबित थे।

विभाग ने सूचित किया कि ये आवेदन पत्र क्षेत्रीय कार्यालयों से सदस्यता के सत्यापन के अभाव में लंबित थे। अधिनियम की धारा 28 के अनुसार मजदूर संघों द्वारा 31 दिसंबर को समाप्त वर्ष के दौरान समस्त प्राप्तियों एवं व्यय का सामान्य विवरण और साथ ही उक्त दिनांक को मजदूर संघों की सम्पत्तियों तथा देयताओं का ऐसे दिनांक तक अथवा दिनांक से पूर्व जैसा निर्धारित किया जाय, उचित रूप से लेखापरीक्षित विवरण भेजना अपेक्षित है। पंजीयक अथवा सामान्य या विशेष आदेश द्वारा उनके द्वारा प्राधिकृत कोई भी अधिकारी मजदूर संघों से संबंधित पंजीयन प्रमाण पत्र, लेखा पुस्तिकाओं, पंजियों तथा अन्य अभिलेखों का किसी भी उपयुक्त समय पर निरीक्षण कर सकता है।

उप श्रम आयुक्त भोपाज जो मजदूर संघों के पंजीयन के लिये पंजीयक के रूप में कार्य करते हैं, द्वारा प्रेषित जानकारी के अनुसार 2654 मजदूर संघों में से केवल 93 मजदूर संघों ने ही मार्च 2011 तक उपरोक्त वार्षिक विवरणियाँ प्रस्तुत की थीं। शेष 2561 मजदूर संघों की विवरणियाँ एक से पाँच वर्षों तक लंबित थीं। पंजीयक ने किसी भी मजदूर संघ के किसी भी अभिलेख की स्थान पर जाकर जाँच नहीं की।

पंजीयक ने सूचित किया (अक्टूबर 2011) कि मजदूर संघों को निर्धारित वार्षिक विवरण प्रेषित करने के लिये नोटिस जारी किये जा रहे थे। अभिलेखों की जाँच न करने के संबंध में सूचित किया गया कि कर्मचारियों की कमी के कारण इस उत्तरदायित्व का वहन नहीं किया जा सका। निर्गम सम्मेलन में यह सूचित किया गया कि समस्त मजदूर संघों को वार्षिक विवरणियाँ प्रेषित करने के लिये नोटिस जारी किये जायेंगे।

विभाग के पास कार्यशील तथा निष्क्रिय मजदूर संघों के डाटाबेस नहीं थे और न इन मजदूर संघों से वार्षिक विवरणियों की नियमित प्रस्तुति ही सुनिश्चित की गई थी। मजदूर संघ नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिये उनके अभिलेखों का निरीक्षण भी नहीं किया गया था।

4.1.10 भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकारों का कल्याण

भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल को भवन तथा निर्माण कर्मकारों के रोजगार तथा सेवा की शर्तें विनियमित करने और उनकी सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण उपाय व उनके साथ जुड़े हुये अथवा उचित प्रासंगिक अन्य मामलों का दायित्व सौंपा गया है। मण्डल भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार (विनियम, रोजगार तथा सेवा की

शर्तें) अधिनियम 1996 के अंतर्गत प्रदत्त अधिकारों का प्रयोग और सौंपे गये कार्यों का निष्पादन करता है। मण्डल नियोक्ताओं से निर्माण की लागत के एक प्रतिशत की दर से उपकर संग्रहीत करता है और उसका उपयोग अपनी योजनाओं के कार्यान्वयन में करता है। श्रम विभाग द्वारा मण्डल को कोई अन्य निधियाँ नहीं दी जातीं और न विभाग द्वारा उसके कार्यों की संवीक्षा करने की कोई पद्धति ही है।

4.1.10.1 उपकर की वसूली में कमियां

उपकर निर्धारण तथा संग्रहण के लिये कोई तंत्र विकसित नहीं किया गया।

भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम 1996 और 2002 में उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में भवन कर्मकारों के नियोक्ताओं से निर्माण की लागत के एक प्रतिशत की दर से उपकर संग्रहण करने तथा भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण निधि के नाम से एक निधि संस्थापित करने का प्रावधान है।

मध्य प्रदेश भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल, भोपाल के अभिलेखों की नमूना जाँच (मई 2011) से प्रकट हुआ कि मण्डल ने उपकर निर्धारण तथा संग्रहण का कोई तंत्र विकसित नहीं किया। उसके पास न तो ऐसे नियोक्ताओं की सूची है जिनसे उपकर का संग्रहण किया जाना है और न नियोक्ताओं द्वारा वस्तुतः प्रदत्त उपकर अथवा उनसे प्राप्त किये जाने वाले उपकर के विवरण ही हैं। राजीव गांधी शिक्षा मिशन के जिला परियोजना अधिकारियों/परियोजना अधिकारियों की लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि दस जिला परियोजना अधिकारियों/परियोजना अधिकारियों[18] ने ₹ 4.54 करोड़ के उपकर का संग्रहण नहीं किया जो 2002-2010 के दौरान उनके द्वारा नियुक्त निर्माण अभिकरणों से देय था। इससे भी अधिक मण्डल द्वारा संग्रहीत उपकर की राशि और बैंक में जमा कराई गई राशि रोकड़ पुस्तक में प्रदर्शित नहीं की गई थी।

मण्डल के सचिव ने सूचित किया (मई 2011) कि मण्डल का कोई भी कर्मचारी उपकर संग्रहक अथवा निर्धारणकर्ता के रूप में नामांकित नहीं था। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने सूचित किया कि उपकर नियमित रूप से संग्रहीत करने के लिये कार्यवाही की जा रही है।

4.1.10.2 कर्मकारों के कल्याण के लिये निधियों के उपयोग की निगरानी नहीं की गई

कल्याण गतिविधियों के कार्यान्वयन अभिकरणों से उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त न करना

भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल ने 2006-11 में निर्माण कर्मकारों के विभिन्न श्रम कल्याण कार्यक्रमों/योजनाओं के कार्यान्वयन के लिये जिला सहायक श्रम आयुक्तों/श्रम अधिकारियों तथा श्रम निरीक्षकों **(परिशिष्ट 4.6)** के लिये ₹ 162.70 करोड़ की राशि विमोचित की। हमने पाया कि ये राशियाँ सहायक श्रम आयुक्तों/श्रम अधिकारियों को विभिन्न कल्याण उपायों के लिये अभिप्रेत राशियों का विवरण यथा

---

[18] जिला परियोजना अधिकारी, खरगोन (₹ 92.73 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, राजीव गांधी शिक्षा मिशन, मंडला (₹ 56.92 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, रतलाम (₹ 49.88 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, रीवा (₹ 22.60 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, सतना (₹ 73.88 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, शहडोल (₹ 30.20 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, छिन्दवाडा (₹ 57.50 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, हरदा (₹ 15.43 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, जबलपुर (₹ 36.30 लाख); जिला परियोजना अधिकारी, मंदसौर (₹ 19.00 लाख)

चिकित्सा सहायता, अंत्येष्टि, शिक्षा, बच्चों का विवाह, मातृ परिचर्या, पेंशन, आवासीय ऋण आदि इंगित किये बिना एकमुश्त हस्तांतरित की गई थी। मण्डल के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि विमोचित राशि का उपयोगिता प्रमाण पत्र किसी भी कार्यान्वयन अभिकरण ने प्रस्तुत नहीं किया था। उपयोगिता प्रमाण पत्र के न होने की स्थिति में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि निधियों का उपयोग उसी प्रयोजन के लिये किया गया था जिसके लिये इनका विमोचन किया गया था।

इसका उल्लेख करने पर मण्डल के सचिव ने सूचित किया कि निधियों के विमोचन के समय उपयोगिता प्रमाण पत्रों की प्रस्तुति के लिये अनुदेश जारी किये गये थे। सचिव का उत्तर इंगित करता है कि विमोचित निधियों के उपयोग के पर्यवेक्षण में निष्क्रियता थी अथवा पर्यवेक्षण का पूर्णतः अभाव था क्योंकि वित्त नियमों की अपेक्षा के अनुसार निधियों की द्वितीय किस्त का विमोचन प्रथम किस्त के उपयोगिता प्रमाण पत्र की प्राप्ति की शर्त नहीं था।

इसी प्रकार आठ नमूना जाँच किये गये श्रम कार्यालयों[19] द्वारा निर्माण कार्मिकों तथा उनके परिवार के कल्याण के लिये उप संभागीय अधिकारी, पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय स्थानीय निकायों को ₹ 16.92 करोड़ की एक राशि विमोचित की गई थी। इन राशियों के उपयोगिता प्रमाण पत्र भी प्रतीक्षित थे (जून/जुलाई 2011) **(परिशिष्ट 4.7)**।

विभाग ने सूचित किया (नवंबर 2011) कि उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त किये जा रहे हैं।

4.1.10.3 वार्षिक लेखे तैयार नहीं करना

भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार (रोजगार के विनियम तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम 1996 की धारा 27 तथा मध्य प्रदेश राज्य नियम 2002 के नियम 264 में यह प्रावधान है कि मण्डल उचित लेखे तथा अन्य सम्बद्ध अभिलेख संधारित करेगा और लेखाओं का वार्षिक विवरण ऐसे प्रारूप में तैयार करेगा जो भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के परामर्श से निर्धारित किया जाए और मण्डल के लेखाओं की जाँच प्रति वर्ष भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा की जाएगी। मण्डल को लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन के साथ लेखाओं की लेखापरीक्षित प्रतिलिपि राज्य सरकार को प्रेषित करनी थी और लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन के साथ वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधान सभा में रखे जाने के लिये राज्य सरकार द्वारा पहुंचाये जाने थे।

मण्डल द्वारा वार्षिक लेखाओं की तैयारी तथा प्रस्तुति अनियमित थी।

मण्डल के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान (मई 2011) यह पाया गया कि लेखाओं के वार्षिक विवरण का प्रारूप भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के परामर्श से जैसा की अधिनियम में प्रावधान है निर्धारित नहीं किया गया था और मण्डल द्वारा वार्षिक लेखे नियमित रूप से तैयार नहीं किये जा रहे थे। मण्डल के 2003-04 से 2006-07 तक के चार वर्षों के वार्षिक लेखे तैयार किए गए थे, साथ ही 2009-10 के दौरान चार्टर्ड एकाउण्टेन्ट द्वारा उनकी लेखापरीक्षा की गई थी। ये लेखे न तो मण्डल के किसी

[19] श्रम-पदाधिकारी, भिण्ड; सहायक श्रम-आयुक्त, भोपाल; सहायक श्रम-आयुक्त, इंदौर; श्रम-पदाधिकारी, मालनपुर; श्रम-पदाधिकारी, मंडीदीप; सहायक श्रम-आयुक्त, सागर; श्रम-पदाधिकारी, शाजापुर; सहायक श्रम-आयुक्त, उज्जैन

प्राधिकृत अधिकारी द्वारा अभिप्रमाणित थे और न इनको मण्डल ने ही औपचारिक रूप से अनुमोदित किया था। ये लेखे अनेक स्मरण पत्रों के उपरांत भी प्रधान महालेखाकार, मध्य प्रदेश, ग्वालियर के कार्यालय को लेखापरीक्षा के लिये भी प्रेषित नहीं किये गये थे।

मण्डल के सचिव ने सूचित किया (मई 2011) कि अधिनियम के प्रावधान के अनुसार मण्डल के लेखाओं को तैयार करने के प्रयास किये जायेंगे।

4.1.10.4 बैंक पुनर्मिलान नहीं करना

मण्डल द्वारा बैंक में जमा किये गये चेकों का मिलान नहीं किया गया।

मण्डल की आय का मुख्य स्रोत उपकर का संग्रहण है। मण्डल द्वारा संग्रहीत उपकर भिन्न भिन्न 33 बैंकों में जमा किया जाता है। तथापि मण्डल के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि किसी भी वर्ष के दौरान वार्षिक बैंक पुनर्मिलान विवरण तैयार नहीं किये गये। इसलिये बैंक के शेषों की सत्यता और नामे एवं जमाओं का सत्यापन नहीं किया जा सका। चार्टर्ड एकाउण्टेंट जिसने 2003-04 से 2006-07 के लेखे तैयार किये थे, ने सूचित किया कि ₹ 1.21 करोड़ मूल्य के चेक बैंक में जमा किए गए थे **(तालिका 4.6)** उनके कालातीत होने तक खाते में जमा होने की प्रक्रिया पूरी नहीं हुई थी।

तालिका 4.6

वर्ष	बैंक का नाम	जमा किये गये चेक की राशि परंतु खाते में जमा नहीं हुआ
2003-04	भारतीय स्टेट बैंक	₹ 4199808
	स्टेट बैंक ऑफ इंदौर	₹ 80560
2004-05	भारतीय स्टेट बैंक	₹ 439819
2005-06	भारतीय स्टेट बैंक	₹ 406278
	पंजाब नेशनल बैंक हबीबगंज	₹ 2547476
	पंजाब नेशनल बैंक मलिक मार्केट	₹ 3895426
	बैंक ऑफ इण्डिया	₹ 523918
	योग	**₹ 12093285**

(स्रोत: मण्डल के लेखा विवरण पत्र)

जमा न किए गए चेकों की सही स्थिति सुनिश्चित करने के लिए बैंकों द्वारा अथवा जमाकर्ताओं द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई।

इसका उल्लेख करने पर सचिव ने सूचित किया (मई 2011) कि संबंधित बैंको के साथ चेकों के मिलान के लिए विशेष प्रयास किये जायेंगे। निर्गम सम्मेलन में विभाग द्वारा यथासूचित मिलान कार्य नवंबर 2011 को प्रक्रियाधीन था।

4.1.10.5 अभिलेख संधारित न करना

नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि कुछ आधारभूत लेखाकरण अभिलेख यथा पार्टीवाइज लेजर अकाउन्ट, खाते में जमा न किए गए चेकों की नियंत्रण पंजी, अग्रिम पंजी, क्रय पंजी, वाहन लॉग बुक तथा योजनावार व्यय पंजी मण्डल ने संधारित नहीं की थी। इन अभिलेखों के उपलब्ध न होने के कारण वित्तीय लेखाओं की परिशुद्धता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

मण्डल ने टिप्पणियां स्वीकार की और भविष्य में अनुपालन के लिए नोट किया।

मण्डल ने उपकर की राशि के निर्धारण, संग्रहण तथा उपयोग के लिए तंत्र का विकास नहीं किया। वार्षिक लेखे साथ ही आधारभूत लेखाकरण अभिलेख जैसे रोकड़ पुस्तक, लेजर, अग्रिम पंजी आदि का उचित रूप से संधारण नहीं किया गया जिससे निधियों की जालसाजी तथा छोटी मोटी चोरी को रोका जा सकता।

4.1.10.6 संनिर्माण कर्मकारों के लिए अपूर्ण शेड्स

संनिर्माण कर्मकारों के लिए 57 शेड्स का निर्माण नहीं किया गया।

वर्षा तथा गर्मी के दौरान संनिर्माण कर्मकारों को आश्रय देने के लिये 49 जिलों में संनिर्माण कर्मकारों के लिये 122 शेड्स बनाये जाने हेतु प्रस्तावित थे जहाँ वे कार्य के लिए एकत्रित हो सकते थे। तदनुसार जून 2006 में ₹ 124.80 लाख की लागत पर 104 छोटे शेड्स तथा ₹ 42 लाख की लागत पर 18 बड़े शेड्स के निर्माण के लिये 32 जिला श्रम कार्यालयों को ₹ 166.80 लाख की राशि का विमोचन किया गया था (**परिशिष्ट 4.8**)। शेड्स का मार्च 2007 तक पूरा किया जाना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा को प्रदाय की गई जानकारी के अनुसार इनमें से केवल 65 शेड्स निर्मित किये जा सके तथा 5 वर्ष व्यतीत हो जाने के बावजूद भी 57 शेड अपूर्ण थे। इससे भी अधिक इन शेड्स पर सूचना पटल के माध्यम से मण्डल की योजनाओं के प्रचार के लिये ₹ 14 लाख विमोचित किए गए थे (नवंबर 2006), उनका भी उपयोग नहीं किया गया।

मण्डल के सचिव ने सूचित किया कि इन शेड्स का निर्माण भूमि की अनुपलब्धता के कारण आरंभ नहीं किया जा सका।

4.1.10.7 एम्बुलेंसों का दुरूपयोग

संनिर्माण कर्मकारों तथा उनके परिवारों को तत्काल चिकित्सा उपचार उपलब्ध कराने के अभिप्राय से ली गई 48 एम्बुलेंसों का दुरूपयोग किया गया।

असंगठित क्षेत्र में संनिर्माण कर्मकारों तथा उनके परिवारों को तत्काल चिकित्सकीय उपचार की व्यवस्था के लिए मण्डल द्वारा ₹ 1.13 करोड़ के मूल्य पर 48 एम्बुलेंस (मारूति ओम्नी) क्रय की गई थी (2006)। इन वाहनों के पथकर तथा चिकित्सकीय किटें क्रय करने के लिए ₹ 26 लाख की एक अतिरिक्त राशि का व्यय किया गया। ये एम्बुलेंस 48 जिला श्रम अधिकारियों के मध्य वितरित की गई थी और संविदा आधार पर नियुक्त चालकों के वेतन पर, संधारण तथा पेट्रोल, तेल एवं चिकनाई पर मार्च 2011 तक ₹ 2.34 करोड़ का व्यय किया गया। छः क्षेत्रीय श्रम कार्यालयों[20] के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि अंतिम पाँच वर्षों के दौरान एम्बुलेंस कार्यालय वाहनों के रूप में प्रयुक्त की गई और उनका उपयोग एक भी संनिर्माण कर्मकार अथवा उसके परिवार को तत्काल चिकित्सकीय सहायता देने में नहीं किया गया। इसका उल्लेख करने पर श्रम अधिकारियों ने सूचित किया कि वाहन मण्डल के अनुदेशानुसार उनकी योजना के प्रचार के लिये प्रयुक्त किये गये थे। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि एम्बुलेंस प्रदाय करने का प्रयोजन पूरा नहीं हुआ था।

[20] श्रम-पदाधिकारी, भिण्ड; सहायक श्रम-आयुक्त, भोपाल; सहायक श्रम-आयुक्त, इंदौर; श्रम-पदाधिकारी, मालनपुर; सहायक श्रम-आयुक्त, उज्जैन; श्रम-पदाधिकारी, शाजापुर

₹ 1.13 करोड़ के मूल्य पर क्रय की गई एम्बुलेंसों का उनके चलाने/संधारण पर ₹ 2.34 करोड़ व्यय करने के बाद भी, एक भी कर्मकार अथवा उसके परिवार को तत्काल चिकित्सा सहायता प्रदान करने के लिए उपयोग नहीं किया गया।

4.1.11 कर्मचारी राज्य बीमा योजना

कर्मचारी राज्य बीमा योजना औद्योगिक कर्मकारों तथा उनके परिवारों हेतु कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, 1948 के अधीन एक बहुउद्देशीय सामाजिक सुरक्षा योजना है। योजनाओं के चिकित्सा लाभ राज्य में कर्मचारी राज्य बीमा योजना द्वारा अपने अस्पताल तथा औषधालयों के माध्यम से हितग्राहियों को प्रदान किये जा रहे हैं। अधिनियम के अधीन कर्मचारियों (उनकी मजदूरी का 1.75 प्रतिशत) तथा नियोक्ताओं (कर्मचारियों की मजदूरी का 4.75 प्रतिशत) से अंशदान का संग्रहण भारतीय कर्मचारी राज्य बीमा निगम को सौंपा गया है। उसको प्रति बीमाधारी प्रति वर्ष चिकित्सा परिचर्या हेतु व्यय का परिसीमन निर्धारित करने का अधिकार है जो वर्तमान में ₹ 1,200 है।

4.1.11.1 कर्मचारी राज्य बीमा अस्पतालों का कम उपयोग

कर्मचारी राज्य बीमा अस्पतालों का कम उपयोग हुआ।

भोपाल, देवास, ग्वालियर, मंदसौर, नागदा, इंदौर तथा उज्जैन स्थित सात कर्मचारी राज्य बीमा अस्पतालों की अन्तरंग रोगी हेतु 450 बिस्तरों की कुल क्षमता थी। यद्यपि इन अस्पतालों में चिकित्सा तथा समानांतर कर्मचारियों की एवं अन्य सुविधाएं उपलब्ध थीं तथापि कर्मचारी राज्य बीमा अस्पतालों में 2006-11 के दौरान बिस्तरों का अधिभोग शून्य से 59 प्रतिशत के मध्य था। केवल कर्मचारी राज्य बीमा अस्पताल देवास में 2006-07 के दौरान बिस्तरों का अधिभोग 80 प्रतिशत था (**परिशिष्ट 4.9**)। टीबी अस्पताल इंदौर के 75 बिस्तरों में से 21 बिस्तरों के एक वार्ड का उपयोग पिछले छः वर्षों से नहीं किया गया था और उसका उपयोग बेकार सामग्री के भण्डार के रूप में किया जा रहा था। बिस्तरों के कम अधिभोग के परिणामस्वरूप 2006-07 में ₹ 1,438 से 2010-11 में ₹ 7,068 तक प्रति बिस्तर प्रतिदिन के औसत मूल्य में वृद्धि हुई जबकि 2006-07 में 2.15 लाख से 2009-10 में 2.96 लाख तक बीमाधारी व्यक्तियों की संख्या में वृद्धि हुई। इन अस्पतालों में वाह्य रोगी विभाग में उपस्थित होने वाले रोगियों की संख्या में 2006-07 में 2.03 लाख से 2010-11 में 1.82 लाख तक की कमी भी आई। जिससे वाह्य रोगी विभाग में प्राप्त उपचार की गुणवत्ता में बीमाधारी कर्मकारों के विश्वास की कमी दृष्टिगत हुई।

संचालक ने सूचित किया (जून 2011) कि औद्योगिक स्थापनाओं के बंद होने के कारण बीमाधारी हितग्राहियों की संख्या में कमी आई और कि बीमाधारी व्यक्ति उन निजी संबद्ध अस्पतालों से उपचार प्राप्त कर रहे थे जिनका उपचार व्यय कर्मचारी राज्य बीमा योजना द्वारा वहन किया जाता है जिसके परिणामस्वरूप कर्मचारी राज्य बीमा योजना अस्पतालों का कम उपयोग हुआ। संचालक ने सूचित किया (जून 2011) कि बजट प्रावधान में कमी के कारण अस्पतालों का उन्नयन नहीं किया जा सका। संचालक का उत्तर विश्वासोत्पादक नहीं है क्योंकि बीमाधारी व्यक्तियों की संख्या में 2006-07 में 2.15 लाख से 2009-10 में 2.96 लाख तक वृद्धि हुई थी।

21 बिस्तरों के वार्ड का बेकार सामग्री के भण्डार के रूप में उपयोग किया गया

4.1.11.2 औषधियों की गुणवत्ता की जाँच नहीं की गई

1984 में लोक स्वास्थ्य तथा परिवार कल्याण विभाग द्वारा जारी राज्य में चिकित्सा संस्थाओं हेतु औषधि अधिप्राप्ति नीति में अस्पतालों के लिए औषधि-नियंत्रक के माध्यम से निरीक्षण तथा औषधि के प्रत्येक बैच की गुणवत्ता की जाँच करना अनिवार्य किया गया है। यह भी कि कर्मचारी राज्य बीमा निगम, नई दिल्ली द्वारा जारी अनुदेशों के अनुसार आहरण तथा संवितरण अधिकारियों को आपूर्ति के समय एवं औषधि की शेल्फ लाइफ के दौरान किसी भी समय सरकारी अथवा सरकार से अनुमोदित प्रयोगशालाओं से औषधि के कम से कम 10 प्रतिशत की नियमित एवं यादृच्छिक जाँच करना अपेक्षित है। संचालक कर्मचारी राज्य बीमा के अभिलेखों की नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि 2006-11 के दौरान ₹ 42.35 करोड़ मूल्य की औषधियाँ अधिप्राप्त की गयी थी परंतु अधिप्राप्त औषधियों में से एक भी नमूना गुणवत्ता जाँच के लिये नहीं भेजा गया। भोपाल, ग्वालियर, उज्जैन स्थित कर्मचारी राज्य बीमा अस्पतालों तथा टीबी अस्पताल इंदौर के अभिलेखों की नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि इन अस्पतालों द्वारा 2006-11 के दौरान प्राप्त की गई औषधियों की गुणवत्ता की जाँच भी नहीं की गयी थी।

इसका उल्लेख करने पर संचालक ने सूचित किया (जून 2011) कि औषधियों की नमूना जाँच की जा रही थी तथापि इस कथन के समर्थन में कोई अभिलेख यथा प्रयोगशालाओं को औषधियों के नमूने भेजने, नमूना जाँच की गई औषधियों के बैच नं., जाँच रिपोर्ट आदि लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये गये थे। प्रभारी चिकित्सा अधीक्षक ने सूचित किया (मई-सितंबर 2011) कि भविष्य में गुणवत्ता जाँच कराई जाएगी।

4.1.11.3 अकार्यशील भस्मक

भस्मक स्थापित करने पर ₹ 43.46 लाख का व्यर्थ व्यय हुआ।

इंदौर (अब कर्मचारी राज्य बीमा निगम के अधीन), भोपाल, देवास, ग्वालियर तथा उज्जैन स्थित कर्मचारी राज्य बीमा योजना अस्पतालों में इन अस्पतालों द्वारा पैदा किये गये जैव चिकित्सा अवशिष्ट को नष्ट करने के लिए ₹ 43.46 लाख के मूल्य पर 2001-02 के दौरान पाँच भस्मक लगाए गए थे। 10 वर्ष बीत जाने के बावजूद इन भस्मकों को कार्यशील नहीं बनाया गया। इसके परिणामस्वरूप व्यर्थ व्यय हुआ क्योंकि जैव चिकित्सा अवशिष्ट को नष्ट करने के लिये निजी अभिकरणों को नियुक्त किया गया था जिसके कारण अतिरिक्त व्यय किया गया। नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि कर्मचारी राज्य बीमा योजना अस्पताल भोपाल तथा ग्वालियर ने 2004-11 के दौरान निजी अभिकरणों से जैव चिकित्सा अवशिष्ट को नष्ट कराने के लिए क्रमशः ₹ 3 लाख तथा ₹ 5.33 लाख का व्यय किया।

संचालक ने अपेक्षित इलेक्ट्रिक वोल्टेज की अनुपलब्धता और इस तथ्य को कि प्रदूषण नियंत्रण मण्डल ने आवश्यक स्वीकृति नहीं दी थी, भस्मकों के अकार्यशील रहने का कारण बताया (जून 2011)।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि भोपाल, ग्वालियर तथा उज्जैन स्थित अस्पतालों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया था कि मध्य प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण मण्डल को नियमित रूप से शुल्क का भुगतान किया जा रहा था और उज्जैन तथा ग्वालियर स्थित भस्मकों के लिए भी इलेक्ट्रिक कनेक्शन दिए गए थे जिसके लिये नियमित रूप से विद्युतबिलों का भुगतान किया गया था और ₹ 4.99 लाख (ग्वालियर) तथा ₹ 2.20 लाख (उज्जैन) की राशि का भुगतान मध्य प्रदेश विद्युत मण्डल को किया गया था। इससे भी अधिक संचालक, कर्मचारी राज्य बीमा योजना का कर्तव्य यह सुनिश्चित करना था कि भस्मकों को कार्यशील बनाने में आने वाली समस्त बाधाओं को हटा दिया गया है।

कर्मचारी राज्य बीमा योजना अस्पतालों का उनकी क्षमता से बहुत कम उपयोग किया गया और इन अस्पतालों द्वारा क्रय की गई औषधियों की रोगियों को देने से पूर्व गुणवत्ता जाँच नहीं की गई।

4.1.12 औद्योगिक तथा श्रम न्यायालयों में प्रकरणों की विचाराधीनता

श्रम तथा औद्योगिक न्यायालयों में बड़ी संख्या में प्रकरणों की विचाराधीनता

मध्य प्रदेश औद्योगिक संबंध अधिनियम, 1960 की धारा 7 एवं 9 में श्रमिकों को न्याय दिलाने के लिये क्रमशः श्रम तथा औद्योगिक न्यायालयों के गठन का प्रावधान है। पंजीयक मध्य प्रदेश औद्योगिक न्यायालय, इंदौर के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि 31 मार्च 2011 को राज्य के विभिन्न श्रम तथा औद्योगिक न्यायालयों में एक से 29 वर्षों से 29154 प्रकरण (28625 श्रम तथा 529 औद्योगिक) लंबित थे **(परिशिष्ट 4.10)**। यद्यपि लंबित प्रकरणों की संख्या में 2006-07 में 49251 से 2010-11 में 29154 तक की कमी आई तथापि यह तथ्य बना रहा कि अभी भी बड़ी संख्या में प्रकरण लंबित हैं। पुराने प्रकरणों के निराकरण के लिए समयबद्ध कार्यक्रम के आधार पर उपचारी कार्यवाही करने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा में इसका उल्लेख करने पर पंजीयक औद्योगिक न्यायालय इंदौर ने सूचित किया कि प्रकरणों की बड़ी संख्या में लंबित रहने का कारण पाँच न्यायाधीशों की कमी और श्रम विभाग के निरीक्षकों द्वारा प्रकरणों का अवलोकन न करना था। निर्गम सम्मेलन में विभाग ने सूचित किया कि पंजीयक औद्योगिक न्यायालय से समस्त लंबित प्रकरणों का निराकरण समयबद्ध कार्यक्रम बनाकर करने का अनुरोध किया जायेगा।

4.1.13 मानव संसाधन प्रबंधन

आवश्यक पद रिक्त थे।

श्रम आयुक्त के संगठन के अंतर्गत विभिन्न श्रम विधानों के लागू करने के लिए स्वीकृत 228 श्रम निरीक्षकों के विरूद्ध मार्च 2011 तक केवल 183 श्रम निरीक्षक पदस्थ थे। 10 उप संचालकों (औद्योगिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा) में से पाँच तथा 25 सहायक संचालकों (औद्योगिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा) में से छः के पद भी रिक्त थे। प्रमाणित करने वाले शल्यज्ञ जिसे खतरनाक धंधों तथा प्रक्रियाओं में फैक्ट्रियों में नियुक्त व्यक्तियों के प्रमाणन तथा परीक्षण करने के लिये फैक्ट्री अधिनियम 1948 की धारा 10 तथा मध्य प्रदेश फैक्ट्री नियम 1962 के नियम 19 के अंतर्गत नियुक्त करना आवश्यक था, के पद भी पिछले दो वर्षों से रिक्त थे। श्रम विभाग के निष्पादन पर उसके उत्तरदायित्व के विभिन्न क्षेत्रों में विभिन्न स्तरों पर इन रिक्तियों का प्रतिकूल प्रभाव स्पष्ट था।

इसी प्रकार कर्मचारी राज्य बीमा योजना संगठन के अंतर्गत एक उप संचालक, एक सहायक संचालक तथा एक प्रशासनिक अधिकारी के पद रिक्त थे। चार अस्पताल (देवास, ग्वालियर, नागदा, टीबी हास्पिटल इंदौर) चिकित्सा अधीक्षकों के बिना कार्य कर रहे थे। विशेषज्ञ चिकित्सकों के 16 पद, सहायक शल्यज्ञों के 18 पद तथा समानांतर चिकित्सा कर्मचारियों के 22 पद रिक्त थे **(परिशिष्ट 4.11)**। इसने राज्य में कर्मचारी राज्य बीमा योजना के कार्यान्वयन पर विपरीत प्रभाव डाला। अधीक्षक कर्मचारी राज्य बीमा योजना अस्पताल, भोपाल ने अस्पतालों में बिस्तरों के कम अधिभोग के कारणों में से एक विशेषज्ञों की कमी जो अंतिम तीन वर्षों (2008-11) के दौरान छः से आठ के मध्य थी, बताया।

श्रम न्यायालयों के अंतर्गत पाँच न्यायाधीशों के पद रिक्त थे जिसके परिणामस्वरूप राज्य में श्रम तथा औद्योगिक प्रकरण बड़ी संख्या में लंबित थे। विभाग ने सूचित किया (नवंबर 2011) कि भर्ती नीति का पुनरीक्षण किया गया है और तदनुसार नवीन भर्ती की जा रही है।

विभाग में मानव संसाधन प्रबंधन को दक्ष बनाने की आवश्यकता है। विभिन्न संवर्गों में कर्मचारियों के पदों के रिक्त रहने के कारण विभाग की कार्यप्रणाली तथा उद्देश्यों की प्राप्ति पर अवश्य ही प्रभाव पड़ता है।

4.1.14 निगरानी, मूल्यांकन तथा आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग के क्रियाकलापों की निगरानी तथा मूल्यांकन के लिये कोई तंत्र विकसित नहीं किया गया।

विभाग ने अधीनस्थ कार्यालयों की योजनाओं/क्रियाकलापों के निष्पादन के मूल्यांकन के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं किया है। मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 291 के प्रावधानों के अनुसार अधीनस्थ कार्यालयों के प्रमुखों को अपने कार्यालयों के

त्रैमासिक निरीक्षण प्रतिवेदन नियंत्रण अधिकारी के पास प्रेषित करना आवश्यक है। नमूना जाँच किये गये किसी भी कार्यालय ने ऐसा कोई प्रतिवेदन प्रेषित नहीं किया था। इसी प्रकार नियंत्रण अधिकारी ने मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 293 के अंतर्गत यथावश्यक अधीनस्थ कार्यालयों का नियमित वार्षिक निरीक्षण नहीं किया था और न ही नियंत्रण अधिकारियों ने उनसे ऐसे प्रतिवेदन प्राप्त करने की कोशिश की थी।

विभाग में शीर्ष स्तर पर अथवा किसी शाखा (श्रम, कर्मचारी राज्य बीमा, औद्योगिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा) पर आंतरिक लेखापरीक्षा समूह नहीं था। विभाग ने सूचित किया (नवंबर 2011) कि उपयुक्त निगरानी तथा मूल्यांकन के लिये अधीनस्थ कार्यालयों में निरीक्षण करने के लिये रोस्टर तैयार किया जा रहा है और यह भी कि एक आंतरिक लेखापरीक्षा समूह की स्थापना की जा रही है।

4.1.15 निष्कर्ष

विभाग ने स्थापनाओं तथा संगठित एवं असंगठित क्षेत्रों के कर्मकारों का कोई सर्वेक्षण नहीं किया और उनसे संबंधित कोई विश्वसनीय आँकड़े उपलब्ध नहीं थे। मध्य प्रदेश बजट नियम पुस्तक के प्रावधानों के अनुसार बजट अनुमान वास्तविकता के आधार पर नहीं बनाए गए थे जिसके कारण अभ्यर्पण/निधियाँ व्यपगत हुई। रोकड़ तथा बिल पुस्तक के संधारण में कमियाँ थीं। यद्यपि श्रम विभाग का मुख्य कार्य निरीक्षणों के माध्यम से विभिन्न श्रम विधानों का उचित कार्यान्वयन सुनिश्चित करना है तथापि ये लक्ष्यों से बहुत कम थे। हम्मालों तथा बीड़ी कर्मकारों के लिये आवासीय योजना का उचित रूप से कार्यान्वयन नहीं किया गया था जिसके कारण निधि अवरूद्ध हुई और इन योजनाओं के लाभ से हितग्राही भी वंचित रहे। विभाग के पास सक्रिय तथा निष्क्रिय मजदूर संघों के डाटाबेस नहीं थे और उनके पंजीयन लंबित थे। भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल के पास उपकर के निर्धारण तथा संग्रहण के लिये कोई तंत्र नहीं था और लेखाओं के संधारण में भी कमियां थीं। संनिर्माण कर्मकारों को तत्काल चिकित्सा सहायता उपलब्ध कराने के लिये क्रय की गई 48 एम्बुलेंस कार्यालय वाहनों के रूप में प्रयुक्त की गई थीं। कर्मचारी राज्य बीमा योजना अस्पतालों का उनकी क्षमता से बहुत कम उपयोग हुआ और इन अस्पतालों द्वारा क्रय की गई औषधियों की गुणवत्ता जाँच नहीं हुई। यद्यपि पूर्ववर्ती वर्षों में औद्योगिक तथा श्रम न्यायालयों के प्रकरण के निराकरण में कुछ सुधार हुआ तथापि बाद के वर्षों में लंबित प्रकरण अधिक थे तथा उनके निराकरण में विलंब से इसमें और वृद्धि हुई। मूल संवर्गों में मानव शक्ति की कमी से विभाग के कार्यक्रमों के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

4.1.16 अनुशंसाएं

सरकार को चाहिए किः

- संगठित तथा असंगठित क्षेत्रों की स्थापना तथा कामगारों के विभिन्न श्रम विधानों के अंतर्गत उपयुक्त योजनाओं के लिए उनके नियतकालिक निरीक्षण के पश्चात डाटाबेस विकसित करे;

- बजट नियम पुस्तक, वित्त संहिता तथा नियमों के प्रावधानों का पालन करते हुए वास्तविकता के आधार पर बजट अनुमान तैयार करे और सम्यक वित्त नियंत्रण सुनिश्चित करे। रोकड़ पुस्तक तथा बिल पुस्तक के संधारण में कमियों पर ध्यान दे और व्यय/राजस्व प्राप्तियों के आँकड़ों का उचित रूप से मिलान करे;
- भवन तथा अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल में उपकर के निर्धारण, संग्रहण तथा उपयोग के लिये एक तंत्र विकसित करे। लेखाकरण अभिलेख यथा रोकड़ पुस्तक, लेजर, अग्रिम पंजी भी उचित रूप से संधारित किए जाने चाहिए;
- कर्मचारी राज्य बीमा योजना में सम्यक उपयोग के लिये उनकी सुविधाओं का उन्नयन करते हुए कर्मकारों का विश्वास बढ़ाये और औषधियां रोगियों को देने से पूर्व उचित गुणवत्ता जाँच सुनिश्चित कराये;
- मुख्य नियंत्रण अधिकारी तथा क्षेत्रीय कार्यालय के स्तरों पर आंतरिक नियंत्रण तथा प्रभावी निगरानी तंत्र का प्रवर्तन करे।

लोक निर्माण विभाग

4.2 लोक निर्माण विभाग में संहितीय प्रावधानों के अनुपालन का विस्तार

कार्यपालन सारांश

हमने 59 में से 14 सहायक लेखे/ अभिलेख पहचाने, जो यदि उचित ढंग से संधारित किए जाएँ, तो यह लोक निर्माण विभाग में शासन के वित्तीय हितों के सुरक्षित होने को सुनिश्चित करने में प्रबंधन की मदद कर सकते हैं ।

इस विषयक अध्ययन के द्वारा, हमने इन 14 सहायक अभिलेखों, जिनमें सहायक लेखे सम्मिलित हैं के संधारण में मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली/ सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के प्रावधानों के अनुपालन का परीक्षण किया। लेखापरीक्षा के कुछ महत्वपूर्ण अवलोकन निम्न दिए गए हैः

- 36 संभागों में सितम्बर 1960 एवं इसके बाद के बकाया ₹ 42.99 करोड़ के विविध निर्माण अग्रिम के समायोजन/ वसूल करने के लिए प्रभावी कार्रवाई, जैसा कि सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता में वांछित था, नहीं की गई थी, ।
- सात संभागों में अक्तूबर 2006 से, निक्षेप कार्यों में प्राप्त जमा से ₹ 1.98 करोड़ का अधिक व्यय करने के लिए शासन से पूर्व अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था ।
- रोकड़िया, स्टोरकीपर एवं अन्य कर्मचारियों से सुरक्षा जमा प्राप्त नहीं किए गए थे जैसा कि मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली में वांछित था ।
- निर्धारित प्रक्रिया के विपरीत, पूर्व के ऐसे जमाओं की वसूली को सत्यापित किए बिना ठेकेदारों को ₹ 18.58 लाख के सुरक्षा जमा, दस्ती रसीदों के माध्यम से वापस किए गए थे ।
- आठ संभागों में ₹ 64.95 लाख के दावा न किए गए जमा, विभाग द्वारा रोक कर रखे गए थे (अक्तूबर 1972 से फरवरी 2006) यद्यपि सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के प्रावधानों के अनुसार यह राशियाँ शासकीय लेखे में "व्यपगत जमा" की भाँति जमा की जानी चाहिए थीं ।
- संभागों द्वारा जारी किए गए चैकों एवं कोषालयों में किए गए प्रेषणों का कोषालय के अभिलेखों के साथ 34 संभागों द्वारा लम्बे समय से समाधान नहीं किया गया था । फलस्वरूप, मार्च 2000 एवं मार्च 2011 के मध्य की अवधि के दौरान के ₹ 261.89 करोड़ के रोकड़ प्रेषण एवं ₹ 70.88 करोड़ मूल्य के चैक का कोषालय के लेखाओं में मिलान नहीं किए जा सका ।
- प्रयासों/ परिवीक्षण की कमी के कारण, ओरिजनेटिंग मदों के ₹ 1.92 करोड़ की एवं रिस्पॉन्डिंग मदों के ₹ 90 लाख के रोकड़ समायोजन उचंत लेखा में छह से 38 वर्षों तक की अवधियों से लंबित पड़े थे।
- 12 संभागों में, ₹ 7.49 करोड़ मूल्य के औजार एवं संयत्र एवं अन्य सामग्रियां अप्राधिकृत विक्रेताओं से निविदाएं आमंत्रित किए बिना क्रय किए गए थे ।

4.2.1 प्रस्तावना

लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.), शासन के सड़कों, पुलों, आवासीय एवं गैर-आवासीय भवनों के सर्वेक्षण, रूपांकन, निर्माण, सुधार, मरम्मत एवं संधारण के लिए मध्य प्रदेश शासन के प्रमुख एजेंसी है ।

4.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

शासन स्तर पर नीति एवं आयोजना की गतिविधियों के लिए लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.) के प्रमुख, प्रमुख सचिव हैं । मुख्य अभियंताओं (सी.ई.), अधीक्षण अभियंताओं (एस.ई.) एवं कार्यपालन यंत्रियों (ई.ई.) द्वारा सहायित प्रमुख अभियंता (ई.इन सी.) शीर्ष स्तर पर तकनीकी अधिकारी हैं ।

4.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा ने 14[21] सहायक लेखे/ अभिलेख पहचाने, जो यदि उचित ढंग से संधारित किए जाएँ, तो यह लोक निर्माण विभाग में शासन के वित्तीय हितों के सुरक्षित करने में प्रबंधन की मदद कर सकते थे । लेखापरीक्षा ने इस विषयक अध्ययन के द्वारा, इन 14 सहायक अभिलेखों के संधारण में मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली/ सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के प्रावधानों के अनुपालन का परीक्षण किया।

4.2.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने 82 संभागों में से यादृच्छिक रूप से चयनित 36 संभागों[22] के अभिलेखों का वर्ष 2008-09 से 2010-11 के लिए परीक्षण किया । लेखापरीक्षा निष्कर्ष तक पहुँचने के लिए संभागों की लेखापरीक्षा ने निरीक्षण प्रतिवेदनों (आई.आर.) एवं विभाग के मासिक लेखाओं का भी उपयोग किया।

सचिव के साथ निर्गम सम्मेलन अगस्त 2011 में आयोजित किया गया । शासन एवं प्रमुख अभियंता का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2011)।

---

[21] विविध कार्य अग्रिम की पंजी, लोक निर्माण जमा, महालेखाकार समायोजन ज्ञापन/ ए.टी.एन., निरीक्षण प्रतिवेदन की नियंत्रण पंजी, निविदा पंजी, प्रेषण एवं चैक आहरण, रोकड़ समायोजन उचंत लेखा, भण्डार लेखा, टी एण्ड पी लेखा, स्थल सामग्री लेखा, कार्य सार, ठेकेदारों का खाता, रोकड़ बही एवं बजट प्राक्कलन ।

[22] भ/स 1 इंदौर, भ/स 2 इंदौर, भ/स 1 भोपाल, भ/स 2 भोपाल, नया भोपाल, भ/स रायसेन, भ/स विदिशा, भ/स सिहोर, भ/स देवास, भ/स नीमच, भ/स मंदसौर, भ/स रतलाम, भ/स धार, भ/स खरगोन, भ/स खंडवा, भ/स रीवा, भ/स शाजापुर, भ/स 1 ग्वालियर, भ/स बड़वानी, भ/स 1 जबलपुर, भ/स 2 जबलपुर, भ/स सिवनी, भ/स बालाघाट, भ/स मंडला, भ/स डिंडोरी, भ/स झाबुआ, भ/स 1 सागर, भ/स कटनी, भ/स शहडोल, भ/स उज्जैन, वि/यां उज्जैन, वि/यां जबलपुर, वि/यां इंदौर, सेतु उज्जैन, सेतु इंदौर एवं रा.रा. इंदौर

4.2.5 बजट आवंटन एवं व्यय

2008-09 से 2010-11 के तीन वर्षों के दौरान विभाग द्वारा बजट आवंटन एवं इसके विरूद्ध किया गया व्यय निम्नानुसार हैः

तालिका 4.7

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आवंटन	वास्तविक व्यय	बचतें
2008-09	2180.83	2105.74	75.09
2009-10	2843.38	2671.01	172.37
2010-11	2892.20	2616.21	275.99

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि विभाग को आवंटित निधियों की लगातार बचत होती थी । वर्ष 2008-09 से 2010-11 के दौरान बचत का प्रतिशत क्रमशः 3.44, 6.06 एवं 9.54 था । बचतों की वृद्धि की प्रवृति, आयोजना एवं परिणामों के मध्य बढ़ते हुए अंतर को दर्शाती है ।

4.2.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

अध्ययन से प्रकट होने वाले अवलोकनों की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई हैः

4.2.6.1 विविध लोक निर्माण अग्रिम से समायोजन/ वसूली

सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की कंडिका 13.4.1 के अनुसार, विविध लोक निर्माण अग्रिम (एम.डब्ल्यू.ए.) (I) जमा पर विक्रय, (II) निक्षेप कार्यों पर प्राप्त जमा से किया गया अधिक व्यय (III) हानियों, कटौतियों, त्रुटियों इत्यादि के कारण होने वाले लेन-देनों एवं व्यय की अन्य मदों, जिनका विनिधान पता नहीं है या जिनकी वसूली किया जाना या तय होना आवश्यक है, को अभिलिखित करने के उद्देश्य से लेखा का एक उचंत शीर्ष है। विविध लोक निर्माण अग्रिम की मदें या तो वास्तविक वसूली से या लेखाओं के कुछ अन्य शीर्षों में उचित स्वीकृति या प्राधिकार के अंतर्गत अंतरण द्वारा समाशोधित होती हैं। संभागीय अधिकारी, उचंत शीर्ष के वसूली या संबद्ध उचित शीर्ष में अंतरण द्वारा शीघ्र समाशोधन करने के लिए उत्तरदायी हैं ।

36 संभागों में सितम्बर 1960 एवं इससे बाद से ₹ 42.99 करोड़ के विविध लोक निर्माण अग्रिम लंबित थे

विविध लोक निर्माण अग्रिम पंजी की संवीक्षा में लेखापरीक्षा ने देखा कि नमूना जाँच किए गए 36 संभागों में कर्मचारियों, ठेकेदारों, प्रदायकर्ताओं एवं अन्य विभागों के विरूद्ध मार्च 2011 के अंत में ₹ 42.99 करोड़ **(परिशिष्ट 4.12)** लंबित थे । इनमें से ₹ 21.06 लाख[23], विभाग के 72 सेवानिवृत्त/दिवंगत/ स्थानांतरित कर्मचारियों के विरूद्ध लंबित थे । सबसे पूर्व की असमायोजित मद सितम्बर 1960 तक की पुरानी अवधि से संबद्ध थी ।

[23] भ/स 2 भोपाल ₹ 4.48 लाख (08), भ/स 1 इंदौर ₹ 1.96 लाख (21), भ/स 2 इंदौर ₹ 0.20 लाख (07), भ/स उज्जैन ₹ 0.96 लाख (03), सेतु उज्जैन ₹ 0.25 लाख (02), भ/स नीमच ₹ 1.43 लाख (5), भ/स झाबुआ ₹ 11.59 लाख (19) एवं वि. एवं यां उज्जैन ₹ 0.19 लाख (07)।

विभाग द्वारा लंबित राशि के समायोजन/ वसूली हेतु कोई प्रभावी कार्रवाई नहीं की थी । इसके परिणामस्वरूप शासकीय धन का अवरोध/ शासन को हानि हुई ।

निर्गम सम्मेलन (अगस्त 2011) के दौरान, सचिव, लो.नि.वि. ने बताया कि लंबित अग्रिमों के परिसमापन के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी ।

4.2.6.2 निक्षेप पंजी

सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की कंडिका 15.5.1 में प्रावधानित है कि अधीनस्थों/ ठेकेदारों की सुरक्षा जमा के रूप में रोकड़/ ब्याज धारी प्रतिभूति जमा से संबंधित लेन-देन, कार्य के लिए जमा, बंद खातों पर ठेकेदारों को देय राशियाँ एवं विविध जमा को संभागीय कार्यालय में एक निक्षेप पंजी में संधारित किए जाना चाहिए ।

(I) कर्मचारियों से सुरक्षा जमा प्राप्त नहीं की गई

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली खण्ड-I के भाग 14 की कंडिका 1.051 एवं वित्तीय संहिता भाग-I के नियम 282 के अनुसार, कार्यालय का प्रमुख, प्रत्येक रोकड़िया, स्टोरकीपर एवं अन्य कर्मचारियों, जिन्हें रोकड़, भण्डार एवं अन्य मूल्यवान सामग्री की अभिरक्षा सौंपी गई है, से प्रतिभूति जमा प्राप्त करेगा ।

सात संभागों में, रोकड़िया, स्टोरकीपर एवं अन्य ने प्रतिभूति जमा प्रदाय नहीं किए थे।

निक्षेप पंजी की संवीक्षा में लेखापरीक्षा ने देखा कि 36 नमूना जाँच किए गए संभागों में से सात[24] में कार्यपालन यंत्रियों द्वारा रोकड़िया, स्टोरकीपर एवं रोकड़, भण्डार तथा अन्य मूल्यवान सामग्री को संभालने वाले अन्य कर्मचारियों से प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गई थी । यह उपरोक्त संहितीय प्रावधानों के उल्लंघन में है । इसके अतिरिक्त, प्रतिभूति के लागू न होने से शासन का हित सुरक्षित नहीं किया गया था ।

निर्गम सम्मेलन (अगस्त 2011) के दौरान, सचिव, लो.नि.वि. ने बताया कि स्टॉफ से प्रतिभूति जमा प्राप्त करने हेतु आवश्यक कार्रवाई की जाएगी ।

(II) निक्षेप कार्यों पर अधिक व्यय

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.167 के अनुसार, अन्य विभाग/ संगठनों से निक्षेप कार्यों के लिए प्राप्त राशि से अधिक व्यय, मात्र शासन के पूर्व अनुमोदन से ही किया जा सकता है ।

अक्तूबर 2006 एवं इसके बाद, सात संभागों में शासन के पूर्व अनुमोदन के बिना जमा से अधिक ₹ 1.98 करोड़ अनियमित रूप से व्यय किए गए थे ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सात संभागों में शासन के पूर्व अनुमोदन के बिना अक्तूबर 2006 से, जमा से अधिक ₹ 1.98 करोड़[25] की राशि अनियमित रूप से व्यय की गई ।

निर्गम सम्मेलन (अगस्त 2011) के दौरान, सचिव, लो.नि.वि. ने बताया कि अधिक व्यय को वसूल करने के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी ।

---

[24] भ/स डिंडोरी, भ/स 1 इंदौर, भ/स उज्जैन, भ/स 2 भोपाल, नया भोपाल, सेतु इंदौर एवं भ/स देवास ।

[25] भ/स झाबुआ ₹ 20.56 लाख, भ/स डिंडोरी ₹ 1.65 करोड़, भ/स मंडला ₹ 1.68 लाख, भ/स 1 सागर ₹ 7.70 लाख, भ/स रायसेन ₹ 0.77 लाख, भ/स धार ₹ 0.31 लाख एवं वि/यां इंदौर ₹ 1.55 लाख ।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यदि अतिरिक्त जमा प्राप्त करने या शासन का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए समय पर कार्रवाई की जाती तो अनियमित व्यय नहीं होता ।

(III) निर्धारित प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना प्रतिभूति जमा की वापसी

सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की कंडिका 15.5.2 के अनुसार, ठेकेदारों से प्राप्त जमा की वापसी करने से पूर्व जमा की मूल प्राप्ति का पता लगाना चाहिए एवं दोहरे भुगतान या त्रुटिपूर्ण दावों को रोकने के लिए, पुनर्भुगतान का संदर्भ रोकड़ बही में एवं अन्य लेखाओं में मूल प्रविष्टि के विरूद्ध अभिलिखित किया जाना चाहिए । वापसी के समस्त प्रमाणकों पर, ऐसा किए जाने की टिप्पणी का प्रमाण पत्र अभिलिखित किया जाता है ।

₹ 18.58 लाख की प्रतिभूति जमा सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की निर्धारित प्रक्रिया का अनुपालन किए बिना दस्ती रसीदों के माध्यम से वापस की गई ।

सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के उपरोक्त प्रावधानों के उल्लंघन में, 36 संभागों में से एक संभाग (डिण्डोरी) में ठेकेदारों को सितम्बर 2008 से मार्च 2010 के दौरान ₹ 18.58 लाख की प्रतिभूति जमा दस्ती रसीदों के माध्यम से वापस की गई थी। यद्यपि वापसियों के संदर्भ, रोकड़ बही में मूल प्रविष्टि के विरूद्ध अभिलिखित नहीं किए गए थे एवं डी.डी.ओ. (आहरण एवं संवितरण अधिकारी) द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित भी नहीं किए गए थे । यह उपेक्षा, जो सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के विशिष्ट प्रावधान का उल्लंघन करती है, दोहरे भुगतान के जोखिम से भरी हुई थी । उसी संभाग में एक प्रकरण में लेखापरीक्षा ने निर्धारित प्रक्रिया का अनुपालन करने में विभाग की विफलता के कारण एक ठेकेदार को ₹ एक लाख[26] के दोहरे भुगतान का अवलोकन किया ।

इंगित किए जाने पर (जून 2010), विभाग ने ठेकेदार को किया गया अधिक भुगतान वसूल किया (जून 2010) । विभाग को निर्धारित सावधानियों का अनुपालन किए बिना की गई समस्त वापसियों के प्रकरणों की संवीक्षा करनी चाहिए ।

निर्गम सम्मेलन (अगस्त 2011) के दौरान, सचिव, लो.नि.वि. ने बताया कि आवश्यक कार्रवाई की जाएगी ।

(IV) प्रतिभूति जमा की कम वसूली

संभागों द्वारा वसूली योग्य एवं वास्तव में वसूल की गई राशियों पर निगरानी रखने के लिए नियंत्रण पंजी अर्थात प्रतिभूति जमा पंजी एवं कान्ट्रेक्टर लेजर संधारित किए जाने थे।

ठेकों की विशेष परिवर्तित अतिरिक्त शर्त नियत करती है कि निविदा में रखी गई कार्य की लागत के 10 प्रतिशत तक, चलित देयकों में किए गए भुगतान से 10 प्रतिशत की कटौती के अतिरिक्त, बयाना राशि की वसूली के रूप में या कार्यों की लागत का 10 प्रतिशत प्रतिभूति जमा वसूली किया जाता है ।

ठेकेदारों से ₹ 17.28 लाख के प्रतिभूति जमा की कम वसूली

लेखापरीक्षा ने देखा (फरवरी 2010 एवं दिसम्बर 2011) कि दो संभागों (विदिशा एवं रीवा) में कान्ट्रेक्टर लेजर संधारित[27] नहीं किए गए थे । आगे यह देखा गया कि ₹ 1.11 करोड़ की वसूली योग्य प्रतिभूति जमा के विरूद्ध संभाग ने ठेकेदारों से मात्र ₹ 93.97

---

[26] प्र.क्र. 29/26-09-08 एवं प्र.क्र. 02/3-05-10 (अनुबंध क्र. 158/2006-07) ।

[27] विदिशा (4/08 से 6/09), रीवा (4/08 से 5/10) ।

लाख वसूल किए थे । इसके परिणामस्वरूप प्रतिभूति जमा की ₹ 17.28 लाख[28] की कम वसूली हुई ।

(V) दावा न किए गए निक्षेप का प्रतिधारण

आठ संभागों में, ₹ 64.95 लाख के दावा न किए गए निक्षेप शासकीय लेखा में जमा नहीं किए गए ।

सी. पी.डब्ल्यू.ए. संहिता के अनुसार, यदि लोक निर्माण निक्षेप पंजी में तीन पूर्ण वित्तीय वर्षों से अधिक के लिए ठेकेदारों के दावा न किए गए शेष रहते हैं तो प्रत्येक वर्ष मार्च में इन्हें व्यपगत जमा की भाँति शासकीय लेखाओं में जमा किया जाना चाहिए । आठ संभागों में, अक्तूबर 1972 से मार्च 2007 के दौरान, ठेकेदारों के देयकों से काटे गए एवं निक्षेप पंजी में दर्शाए गए ₹ 64.95 लाख[29] की राशि के निक्षेप शासकीय लेखा में जमा नहीं किए गए थे यद्यपि यह राशियाँ कार्य समाप्त होने के तीन से अधिक पूर्ण लेखा वर्षों से दावा नहीं की गई थीं।

निर्गम सम्मेलन (अगस्त 2011) के दौरान, सचिव, लो.नि.वि. ने बताया कि आवश्यक कार्रवाई की जाएगी ।

4.2.6.3 चैकों एवं प्रेषणों के समाशोधन में विलंब

मासिक लेखा, चैकों एवं प्रेषणों के समाशोधनों की अनुसूची (फार्म 51) से समर्थित होने चाहिए । सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की कंडिका 22.3.1 प्रावधानित करती है कि समस्त कोषालयों के साथ, माह की समाप्ति के पश्चात शीघ्र ही, संपूर्ण संभाग के उनके साथ लेन-देनों के विषय में मासिक समाधान करना चाहिए । संभागीय अधिकारी, कोषालय से प्राप्तियों एवं भुगतानों की प्रतिलिपियां प्राप्त करने के पश्चात संभाग द्वारा **जारी** चैकों एवं किए गए प्रेषणों के मध्य अंतरो को दर्शाते हुए फार्म 51 में समाशोधन प्रारंभ करेगा ।

34 संभागों में, रोकड़ प्रेषणों में अंतर ₹ 261.89 करोड़ एवं ₹ (-) 2.53 करोड़ एवं चैक प्रेषणों में अंतर ₹ 70.88 करोड़ एवं ₹ (-) 13.71 करोड़ असमायोजित रहा

फार्म-51 के संवीक्षा में, लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि 27 संभागों ने महालेखाकार (ले. एवं हक.) को फार्म-51 सात से 11 वर्षों से प्रस्तुत नहीं किए थे । इनमें से, 11 संभाग[30] विगत तीन वर्षों से फार्म 51 प्रस्तुत नहीं कर रहे थे । इसके कारण, महालेखाकार कार्यालय में निर्धारित नियंत्रण अर्थात चालान एवं चैक आहरणों का कोषालय अनुसूचियों के साथ समाशोधन नहीं किया जा सका । आगे, 34 संभागों में 2000 से, प्रेषणों में ₹ 261.89 करोड़ एवं भाग-I (रोकड़ प्रेषण) में ₹ (-) 2.53 करोड़ एवं भाग-II (चैक्स) में ₹ 70.88 करोड़ एवं ₹ (-) 13.71 करोड़ (**परिशिष्ट-4.13**) असमाशोधित पड़े थे ।

---

[28] भ/स विदिशा ₹ 5.81 लाख (₹ 92.15 लाख- ₹ 86.34 लाख) एवं भ/स 1 रीवा ₹ 11.47 लाख (₹ 19.10 लाख - ₹ 7.63 लाख) ।

[29] भ/स नीमच ₹ 19.47 लाख, भ/स 2 भोपाल ₹ 2.94 लाख, भ/स 1 भोपाल ₹ 20.24 लाख, नया भोपाल ₹ 0.67 लाख, रा.रा. इंदौर ₹ 1.80 लाख, सेतु इंदौर ₹ 2.92 लाख, सेतु उज्जैन ₹ 1.46 लाख एवं वि एवं यां उज्जैन ₹ 15.45 लाख

[30] वि एवं यां उज्जैन, जबलपुर, भ/स जबलपुर, शहडोल, खंडवा, डिंडोरी, रायसेन, भोपाल क्र.1, इंदौर क्र.1, ग्वालिय क्र.1 एवं बालाघाट

4.2.6.4 महालेखाकार के समायोजन ज्ञापन

2004-05 तक, भंडारों की प्राप्ति के लिए महा निदेशालय, आपूर्ति एवं निपटान (डी.जी.एस.एण्ड डी.) दर ठेके पर प्रदायकर्ताओं के भुगतान, भुगतान एवं लेखा अधिकारी, आपूर्ति विभाग, भारत सरकार द्वारा किए गए थे एवं महालेखाकार के माध्यम से डेबिट संबद्ध मांगकर्ता अधिकारियों को अग्रेनीत किए जाते थे । इन डेबिटों को संभागीय लेखाओं में तत्काल समायोजित करना आवश्यक था ।

16 संभागों में ₹ 17.96 करोड़ (1476 मदें) के महालेखाकार के समायोजन ज्ञापन असमायोजित पड़े थे ।

महालेखाकार के समायोजन ज्ञापन पंजी की संवीक्षा में लेखापरीक्षा ने देखा (अगस्त 2009 से फरवरी 2011) कि 16 संभागों में, जुलाई 1973 एवं मार्च 2005 के मध्य डी.जी.एस.एण्ड डी. के माध्यम से किए गए क्रय के विरूद्ध महालेखाकार (ले.एवं ह.) द्वारा जारी किए गए 1476 मदों के ₹ 17.96 करोड़ **(परिशिष्ट-4.14)** की राशि के समायोजन ज्ञापन क्रियान्वित नहीं किए गए थे । इसके कारण सामग्री क्रय समायोजन उचंत लेखा असमाशोधित रहा ।

4.2.6.5 रोकड़ समायोजन उचंत लेखा के समाशोधन में प्रयासों/ परिवीक्षण का अभाव

सी.एस.एस.ए. के अंतर्गत 1984 से पहले के, ₹ 1.92 करोड़ एवं ₹ 90.20 लाख की 191 ओरिजनेटिंग मदें एवं 152 रिस्पॉन्डिंग मदें एवं 1984 के बाद की ₹ 82.32 लाख एवं ₹ 25.58 लाख की 175 ओरिजनेटिंग मदें एवं 113 रिस्पॉन्डिंग मदें लंबित थीं

"8658 उचंत लेखाओं" के अंतर्गत रोकड़ समायोजन उचंत लेखा, अन्य संभागों के साथ भंडारों के प्रदाय के विरूद्ध यदि भुगतान तत्काल नहीं किया जाता है तो, देयताओं के समायोजन के लिए संचालित किया जाता है । जब मांगकर्ता संभाग से प्रदाय किए गए भंडार की लागत के लिए भुगतान वास्तव में प्राप्त हो जाता है तो 'रोकड़ समायोजन उचंत लेखा' समायोजित होता है । वित्त विभाग ने क्रेडिट प्रणाली बंद की एवं 'रोकड़ समायोजन उचंत लेखा (सी.एस.एस.ए.)' के समायोजन में विलंब को टालने के लिए 1984 से नकद दो और माल लो की प्रणाली प्रारंभ की । इस प्रणाली के अनुसार, एक संभाग द्वारा अन्य संभाग को प्रदाय की गई सामग्री की लागत को अग्रिम में प्राप्त करना होता है ।

सी.एस.एस.ए. पंजी की संवीक्षा में लेखापरीक्षा ने देखा कि 15 संभागों में 1984 के पूर्व की अवधि की ₹ 1.92 करोड़ एवं ₹ 90.20 लाख की 191 ओरिजनेटिंग मदें[31] एवं 152 रिस्पॉन्डिंग मदें[32] सितम्बर 2011 तक असमायोजित पड़ी थीं । यह देखा गया कि 8 संभागों में ₹ 82.32 लाख एवं ₹ 25.58 लाख वाली क्रमशः 175 ओरिजनेटिंग मदों एवं 113 रिस्पॉन्डिंग मदों (**परिशिष्ट-4.15**) के लिए रोकड़ समायोजन उचंत लेखा का प्रचालन मई 1984 नकद दो और माल लो प्रणाली के प्रारंभ होने के पश्चात जारी था । इससे प्रदर्शित हुआ कि संभागीय अधिकारियों ने न तो नकद दो और माल लो प्रणाली का अनुकरण किया न ही सी.एस.एस.ए. पंजी की संवीक्षा की । नई प्रणाली में अंतरित होने (स्विच ओव्हर) हेतु, सी.एस.एस.ए. में लंबित राशियों का समायोजन सुनिश्चित करने के लिए निरंतर प्रयासों एवं प्रभावी परिवीक्षण के अभाव से, लंबित शेषों के समायोजन को सुनिश्चित करना संभव नहीं होगा । लम्बे समय से असमायोजित रहने से सामग्री के कपटपूर्ण रूप से जारी होने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता ।

---

[31] जहाँ पर सामग्री की लागत वसूल की जानी है ।

[32] जहाँ पर सामग्री की लागत का भुगतान किया जाना है ।

4.2.6.6 रोकड़ बही

संभागीय अधिकारी द्वारा, चैक आहरण एवं संवितरण अधिकारियों (डी.डी.ओ.) के रूप में स्थापना एवं कार्य व्यय यथा संभाग की प्राप्तियाँ एवं भुगतान, को अभिलिखित करने के लिए अलग रोकड़ बहियाँ संधारित करना आवश्यक है । रोकड़ बही की संवीक्षा में निम्न अनियमितताएं अवलोकित हुईं:

(I) स्थापना रोकड़ बही संधारित नहीं की गई

सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की कंडिका 6.6.1 एवं 6.6.2 रोकड़ बही के संधारण के लिए प्रावधानित है । स्टॉफ के वेतन एवं भत्तों के लिए देयकों हेतु आहरित चैकों की राशि को एवं इसके विरूद्ध किए गए भुगतानों को, स्थापना रोकड़ बही में हिसाब में लिया जाना चाहिए ।

छह संभागों में, रोकड़ बही संधारित किए बिना स्टॉफ को वेतन एवं भत्तों का भुगतान किया गया

लेखापरीक्षा ने देखा कि छह संभागों में यद्यपि स्टॉफ के वेतन एवं भत्तों पर 2010-11 के दौरान ₹ 3.94 करोड़[33] का व्यय किया गया था, इन आहरणों को अभिलिखित करने के लिए संभागीय अधिकारियों ने कोई रोकड़ बही संधारित नहीं की । रोकड़ बही के संधारण की अभाव में कोषालयों के साथ समाधान कठिन होगा ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (अगस्त 2011), सचिव लो.नि.वि. ने बताया कि संभागों को स्थापना रोकड़ बही संधारित करने के लिए निर्देश जारी किए जाएंगे ।

(II) लंबित अस्थाई अग्रिम

22 कर्मचारियों के विरूद्ध 2005 एवं आगे से ₹ 12.22 लाख के अस्थाई अग्रिम लंबित थे

सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की कंडिका 6.6.12 के अनुसार, पारित प्रमाणकों के विरूद्ध भुगतान करने के लिए संवितरण अधिकारी द्वारा अधीनस्थ कर्मचारियों को अस्थाई अग्रिम दिया जा सकता है एवं अस्थाई अग्रिम के खाते को यथा संभव शीघ्र बंद किया जाना चाहिए ।

दो संभागों में, संभाग में अनुवर्ती कार्रवाई के अभाव के कारण 2005 एवं इससे आगे से 22 कर्मचारियों के विरूद्ध ₹ 12.22 लाख[34] का अस्थाई अग्रिम लंबित था ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (अगस्त 2011), सचिव लो.नि.वि. ने बताया कि लंबित अग्रिमों के परिसमापन हेतु आवश्यक कार्रवाई प्रारंभ की जाएगी ।

(III) निर्माण कार्य बजट से यात्रा अग्रिम का अनियमित प्रदान किया जाना

यात्रा अग्रिमों को केवल स्थापना बजट से ही प्रदान किया जाना है । निर्माण कार्य बजट से यात्रा अग्रिमों को प्रदान करने का मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली में कोई प्रावधान नहीं है।

---

[33] भ/स 2 इंदौर ₹ 105.43 लाख, भ/स खंडवा ₹ 10.80 लाख, भ/स डिंडोरी ₹ 72.78 लाख, रा.रा. इंदौर ₹ 96.25 लाख, सेतु उज्जैन ₹ 85.17 लाख एवं वि एवं यां. जबलपुर ₹ 23.08 लाख ।

[34] भ/स 2 भोपाल ₹ 11.03 लाख (03), भ/स उज्जैन ₹ 1.19 लाख (20)

2093 कर्मचारियों को निर्माण कार्य बजट से भुगतान किए गए ₹ 60.16 लाख 1982 से असमायोजित पड़े थे ।

36 नमूना जाँच किए गए संभागों में रोकड़ बही की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि निर्माण कार्य बजट से 2093 कर्मचारियों को भुगतान किए गए कुल ₹ 60.16 लाख के यात्रा अग्रिम 1982 से असमायोजित पड़े थे (**परिशिष्ट-4.16**)। आगे, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि ₹ 2.83 लाख[35] 116 स्थानांतरित कर्मचारियों के विरूद्ध लंबित एवं ₹ 0.23 लाख[36] की राशि के अग्रिम 12 सेवानिवृत्त/ मृत कर्मचारियों के विरूद्ध लंबित थे । संभाग में कमजोर नियंत्रण प्रदर्शित करते हुए, संभागीय अधिकारियों ने भी अंतिम भुगतान प्रमाण पत्र (एल.पी.सी.) में लंबित यात्रा अग्रिम का उल्लेख नहीं किया । यात्रा अग्रिम का समायोजन न होने के कारण कर्मचारियों से वसूली योग्य राशियाँ संभाग द्वारा सुनिश्चित नहीं की जा सकीं ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (अगस्त 2011), सचिव लो.नि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि आवश्यक कार्रवाई की जाएगी ।

(IV) औजार एवं संयंत्र तथा अन्य सामग्रियों का अनियमित क्रय

12 संभागों में एम.पी. सी.सी.एफ. से ₹ 7.49 करोड़ की टी.एण्ड पी. एवं अन्य सामग्रियों का अनियमित क्रय

भण्डार क्रय नियमों के नियम 14 में प्रावधानित है कि नियमों के परिशिष्ट "बी " में सम्मिलित की गई मदें ही मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम (एम.पी.एल.यू.एन.) के माध्यम से क्रय की जानी चाहिए । यदि एम.पी.एल.यू.एन. सामग्री को प्रदाय करने में असमर्थ होता है तो एम.पी.एल.यू.एन. से अनुपलब्धता प्रमाण पत्र प्राप्त करने के पश्चात विभाग खुली निविदा के माध्यम से इसे क्रय कर सकता है ।

निर्माण कार्य रोकड़ बही की संवीक्षा में लेखापरीक्षा ने देखा कि 12 संभागों में ₹ 7.49 करोड़ (**परिशिष्ट-4.17**) के मूल्य की मदें जो विशेष रूप एम.पी.एल.यू.एन. के माध्यम से क्रय हेतु आरक्षित थीं, संभागों द्वारा मध्य प्रदेश राज्य सहकारी उपभोक्ता संघ (एम.पी.सी.सी.एफ.) के माध्यम से, एम.पी.एल.यू.एन. से अनुपलब्धता प्रमाण पत्र प्राप्त किए बिना क्रय की थीं, जो अनियमित था ।

4.2.6.7 भण्डार, टी. एण्ड पी. एवं एम.ए.एस. लेखा

(I) उपयंत्रियों द्वारा एम.ए.एस. लेखाओं को प्रस्तुत न किया जाना

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली में वांछित है कि सभी उपयंत्रियों को स्थल सामग्री (एम.ए.एस.) लेखा को तत्परता से उनके संभागों को प्रस्तुत करना चाहिए । प्रमुख अभियंता, लो.नि.वि. ने भी अक्तूबर 2005 में अनुदेश जारी किए कि इन लेखाओं का संभागीय अभिलेखों जैसे भुगतान प्रमाणकों, मांग पत्रों की प्रतिलिपियों इत्यादि से मिलान करना चाहिए ।

---

[35] भ/स 1 इंदौर ₹ 0.22 लाख (11), भ/स 2 इंदौर ₹ 0.18 लाख (6), भ/स कटनी ₹ 0.16 लाख (5), भ/स झाबुआ ₹ 0.52 लाख (3), भ/स डिंडोरी ₹ 0.24 लाख (20), भ/स सिवनी ₹ 0.67 लाख (48), भ/स उज्जैन ₹ 0.08 लाख (5), भ/स नीमच ₹ 0.11 लाख (2), सेतु उज्जैन ₹ 0.03 लाख (3) एवं रा.रा. इंदौर ₹ 0.62 लाख (13)

[36] भ/स 1 इंदौर ₹ 0.01 लाख (3), भ/स 2 इंदौर ₹ 0.02 लाख (1), भ/स 2 भोपाल ₹ 0.02 लाख (1), भ/स 1 भोपाल ₹ 0.10 लाख (3), नया भोपाल ₹ 0.02 लाख (1), भ/स झाबुआ ₹ 0.01 लाख (1), भ/स उज्जैन ₹ 0.05 लाख (2)

चार संभागों में ₹ 3.19 करोड़ की राशि के एम.ए.एस. लेखा जिनका कार्यपालन यंत्रियों को प्रस्तुत किया जाना वांछित था लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए

चार संभागों[37] में, ₹ 3.19 करोड़ की लागत की सामग्री क्रय कर एवं कार्य को सीधे प्रभारित करते हुए माप पुस्तिकाओं में अभिलिखित की गई थी किन्तु एम.ए.एस. लेखा, लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए । इसके कारण लेखापरीक्षा आश्वासन नहीं पा सकी कि संभाग द्वारा निर्धारित जाँच का प्रयोग किया गया एवं बिना उपयोग किए पड़ी सामग्रियां कार्यों का प्रभारित नहीं की गई थीं ।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर, कार्यपालन यंत्रियों ने बताया कि समस्त सामग्री सीधे कार्य को प्रभारित की गई एवं संबद्ध कार्य के एम.ए.एस. लेखा में ली गई थी ।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि जो एम.ए.एस. लेखा संधारित किए जाने थे लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए । इसलिए यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या कार्यों को प्रभारित समस्त सामग्री वास्तव में कार्यों के लिए उपयोग की गई थी ।

(II) उपयंत्रियों को जारी औजार एवं संयंत्र (टी. एण्ड पी.) की वापसी को सुनिश्चित करने के प्रयासों में कमी

दो संभागों में, ₹ 12.54 लाख की राशि की टी.एण्ड पी. सामग्री स्थानांरित उपयंत्री द्वारा लौटाई नहीं थी

विभागीय नियमावली के अनुसार, अधीनस्थ कर्मचारियों को कार्यों पर वास्तविक रूप से उपयोग हेतु अस्थाई तौर पर दी गई टी एण्ड पी सामग्री को, टी एण्ड पी लेखा के भाग-II में अलग से लेखा बद्ध किया जाना होता है । इनकी भण्डार में वापसी एवं अधीनस्थ कर्मचारियों के स्थानांतरण के समय उत्तराधिकारियों को सामग्रियों के उचित रूप से सौंपने को सुनिश्चित करने हेतु संभागीय अधिकारियों द्वारा लेखा की आवधिक रूप से विशेष तौर पर संवीक्षा करना आवश्यक है ।

लेखापरीक्षा ने दो संभागों की टी एण्ड पी पंजी की संवीक्षा में अवलोकित किया कि 1992 एवं 2005 के मध्य उपयंत्रियों को जारी की गई, ₹ 12.54 लाख[38] की लागत वाली टी एण्ड पी सामग्रियां उनके अन्य संभागों में स्थानांतरण पर उनके द्वारा वापस नहीं की गई थीं ।

इंगित किए जाने पर कार्यपालन यंत्री, देवास ने बताया कि वापस न की गई टी एण्ड पी सामग्री की लागत उपयंत्री से, संभाग जहाँ वह पदस्थ हैं के माध्यम से वसूली जाएगी । तथ्य वही रहता है कि जारी करने के पाँच से 19 वर्षों के व्यपगत होने के पश्चात यह टी एण्ड पी सामग्रियां वापस नहीं हुई या उनके मूल्य की वसूली के बिना थीं ।

---

37 भ/स शाजापुर ₹ 68.66 लाख, भ/स बालाघाट ₹ 90.79 लाख, भ/स सिहोर ₹ 158.55 लाख एवं वि/यां जबलपुर ₹ 1.25 लाख

38 भ/स देवास ₹ 10.24 लाख (1) एवं भ/स सिवनी ₹ 2.30 लाख (9)

4.2.6.8 ठेकेदार का खाता एवं कार्य सार

(I) ठेकेदारों का खाता एवं कार्य सार का संधारण

12 संभागों में, ठेकेदार का खाता एवं 16 संभागों में कार्यसार संधारित नहीं किए गए थे

सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की कंडिका 10.7.1 के पदों में ठेकेदार के दायित्वों का पता लगाने के लिए ठेकेदारों का खाता एवं एक कार्य से संबद्ध लेन देनों को प्रकट करने के लिए कार्य सारों को संधारित किया जाना होता है ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जबकि 12 संभागों[39] में ठेकेदारों का खाता संधारित नहीं किया गया था, वहीं 16 संभागों[40] में कार्य सार 1994 से संधारित नहीं किए गए थे । इसलिए लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या संहिताओं/ नियमावलियों/ ठेकों के प्रावधानों के पदों के अनुसार समस्त लेन देन अर्थात अग्रिम भुगतान एवं सुरक्षा अग्रिम किए गए थे । इसके अतिरिक्त ठेकेदारों के दायित्व, यदि कोई हो, एवं कार्यों से संबंधित लेन देनों के सार का पता नहीं लगाया जा सका ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (अगस्त 2011), सचिव लो.नि.वि., ठेकेदारों का खाता/ कार्य सार के उचित संधारण के लिए एक परिपत्र जारी करने हेतु सहमत हुए ।

(II) सुरक्षा अग्रिम की अनियमित स्वीकृति

सी.पी.डब्ल्यू.ए. संहिता की कंडिका 10.2.22 (ए) के अनुसार, संभागीय अधिकारी, स्थल पर लाई गई अनाशवान सामग्री की प्रतिभूति पर 75 प्रतिशत मूल्य/ तैयार मद के सामग्री घटक की लागत से अनधिक राशि का अग्रिम स्वीकृत कर सकते हैं ।

नाशवान मद पर सुरक्षा अग्रिम की अनियमित स्वीकृति

लेखापरीक्षा ने ठेकेदारों के खाते की संवीक्षा में देखा कि दो संभागों में तीन ठेकेदारों को ₹ 65.46 लाख[41] की राशि का सुरक्षा अग्रिम नाशवान मदों (जैसी सीमेंट, बिटुमिन इत्यादि) जिनके लिए कोई अग्रिम भुगतान योग्य नहीं था, पर भुगतान किया गया (मार्च 2008 से मार्च 2010) ।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर, कार्यपालन यंत्रियों नीमच एवं देवास ने बताया (जुलाई 2010 एवं मार्च 2011) कि सुरक्षा अग्रिम ठेकेदार के आगामी देयक से वसूल किया जाएगा ।

(III) व्यय पर नियंत्रण की कमी से प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक व्यय

लोक निर्माण विभाग ने आवंटन एवं प्रशासनिक अनुमोदन (ए.ए.) के अंतर्गत व्यय पर प्रभावी नियंत्रण के लिए समय समय पर अनुदेश जारी किए थे ।

---

[39] भ/स 1 ग्वालियर (12/02), भ/स 1 रीवा, भ/स 1 सागर (3/10), भ/स रायसेन (2007), भ/स खंडवा, रा.रा. इंदौर, वि/यां जबलपुर, भ/स कटनी (3/09), भ/स 2 भोपाल, भ/स डिंडोरी, भ/स उज्जैन, वि/यां उज्जैन (5/2010) ।

[40] भ/स रतलाम, भ/स 1 रीवा (2009), भ/स बालाघाट (3/2008), भ/स 1 सागर, भ/स खंडवा, भ/स कटनी (1994), भ/स 1 भोपाल, रा.रा. इंदौर (3/2009), भ/स 2 भोपाल, नया भोपाल, भ/स डिंडोरी (5/2010), सेतु इंदौर (3/10), भ/स उज्जैन, वि/यां उज्जैन (5/2010), सेतु उज्जैन, भ/स सिवनी ।

[41] भ/स देवास ₹ 51.99 लाख एवं भ/स नीमच ₹ 13.47 लाख ।

13 संभागों में, 36 कार्यों पर ₹ 23.34 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन से अधिक व्यय

लेखापरीक्षा ने कार्य सार की संवीक्षा में देखा कि 13 संभागों में, फरवरी 2010 से मार्च 2011 के दौरान 36 कार्यों (**परिशिष्ट-4.18**) पर ₹ 86.82 करोड़ की प्रशासनिक अनुमोदित लागत के विरूद्ध ₹ 110.16 करोड़ की राशि व्यय की गई । ₹ 23.34 करोड़ के अधिक व्यय को नियमित करने वाली पुनरीक्षित प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त नहीं की गई थी (मार्च 2011)। प्रशासनिक अनुमोदन की राशि से अधिक का व्यय किया जाना, अनियमित एवं अप्राधिकृत था ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (अगस्त 2011), सचिव लो.नि.वि. ने बताया कि संभागीय अधिकारियों को कारण बताओ नोटिस जारी किए जाएंगे ।

4.2.6.9 निविदा प्रक्रिया

(I) कार्यों को विभाजित करते हुए निविदाओं का आमंत्रण

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली भाग-। की कंडिका 2.077 के अनुसार अंग्रेजी में या हिन्दी में प्रमुख स्थानों पर चस्पा सूचना द्वारा अधिकतम खुले एवं लोक रीति में नियत रूप से निविदाएं आमंत्रित की जानी चाहिए । ₹ दो लाख से अधिक लागत वाले कार्यों के लिए निविदा समाचार पत्रों में विज्ञापित होनी थी ।

विभाग द्वारा जारी (जनवरी 2002) अनुदेशों के अनुसार, निविदाओं के आमंत्रण के लिए कार्य को छोटे समूहों में विभाजित करना सख्त तौर पर निषिद्ध है ।

₹ दो लाख से कम मूल्य के समान प्रतिवेश में समान प्रकृति के बहुत से कार्यों का सौंपा जाना

तीन संभागों में निविदा पंजी की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि समान कार्यों के लिए समान तिथियों पर एवं समान प्रतिवेश (वेसिनिटी) में उन्हीं ठेकेदारों से बहुत से अनुबंध किए गए थे । इससे प्रदर्शित होता है कि कार्यों को मुख्यतः उच्चतर प्राधिकारी की स्वीकृति एवं निविदाओं के व्यापक प्रचार को टालने के उद्देश्य से विभाजित किया गया था । इसके परिणामस्वरूप ₹ 90.15 लाख[42] का अनियमित व्यय हुआ ।

इंगित किए जाने पर यह बताया गया (मई 2010 से दिसम्बर 2010) कि कार्य ₹ दो लाख से कम मूल्य वाले थे इसलिए निविदाओं को समाचार पत्र में प्रकाशित करना आवश्यक नहीं था एवं निविदाएं कार्य की वास्तविक आवश्यकताओं के अनुसार बुलाई गई थीं ।

उत्तर, समान कार्यों के पृथक ठेकों को समान ठेकेदार को सौपे जाने के लिए कारणों को स्पष्ट नहीं करता है ।

42

स. क्र.	संभाग	कार्य का नाम	राशि लाख ₹ में	प्रकरणों की संख्या	कार्य आदेश की तिथि
1	शाजापुर	स्टील रेलिंग प्र. एवं ल.	9.82	2	30.10.2009
2	बालाघाट	गड्ढे मरम्मत, सामग्री का प्रदाय एवं गिट्टी का संग्रहण	53.69	14	20.03.10/21.04.10 /30.10.10
3	उज्जैन	सी.सी. सड़क का निर्माण एवं सड़क की मरम्मत	26.64	3	21.09.07/11.1.10/ 5.2.10

(II) एकल निविदा की अनियमित स्वीकृति

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.086 (2) एवं (4) के अनुसार, प्रथम कॉल में एकल निविदाओं को स्वीकृत नहीं किया जाना है ।

दो संभागों में, कुल ₹ 4.60 करोड़ के कार्यों के लिए 25 एकल निविदाएं स्वीकृत की गईं ।

लेखापरीक्षा ने निविदा पंजी की संवीक्षा में देखा कि दो संभागों में अगस्त 2007 से जनवरी 2011 के दौरान कुल ₹ 4.60 करोड़[43] के कार्यों के लिए 25 एकल निविदाएं प्रथम कॉल में स्वीकृत की गई थीं । इस प्रकार कार्य, नियमावली के प्रावधानों के उल्लंघन में सौंपे गए थे । इसके अतिरिक्त प्रथम कॉल में एकल निविदाओं के स्वीकृति के कारण प्रतिस्पर्धा का लाभ भी सुनिश्चित नहीं किया जा सका ।

सचिव लो.नि.वि. ने लेखापरीक्षा के अवलोकन को स्वीकार किया एवं बाद में, शासन ने भविष्य में सभी एकल निविदाओं को अस्वीकार करने के अनुदेश जारी किए (जनवरी 2011) ।

4.2.6.10 निधियों का अनियमित व्यपवर्तन

एम.पी.एफ.सी. के प्रावधान (नियम 8, 9 एवं 10) के अनुसार, निधियां, उसी उद्देश्य, जिसके लिए वे निश्चित की गई थीं के लिए व्यय करना था एवं निधियों के किसी व्यपवर्तन के लिए सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन आवश्यक था ।

अक्तूबर 2010 से दिसम्बर 2010 के दौरान देवास संभाग में ₹ 1.81 करोड़ की निधियों का व्यपवर्तन किया गया

देवास संभाग की बजट प्राक्कलन पंजी की संवीक्षा में लेखापरीक्षा में देखा कि माह अक्तूबर 2010 से दिसम्बर 2010 के दौरान प्रमुख अभियंता का अनुमोदन प्राप्त किए बिना, राज्य सड़क सुधार कार्यक्रम (एस.आर.आई.पी.) से निधियों का व्यपवर्तन करते हुए सड़कों[44] की साधारण एवं विशेष मरम्मत पर, गैर रिहायशी इमारतों के रखरखाव, सामग्री क्रय इत्यादि पर ₹ 1.81 करोड़ का व्यय किया गया ।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर, कार्यपालन यंत्री में बताया कि पेच सुधार कार्य एस.आर.आई.पी. को प्रभारित किए गए थे क्योंकि सड़क पर हुए गड्ढों को भरने/ सड़क पर हुए गड्ढों के सुधार के लिए एस.आर.आई.पी. में प्रावधान उपलब्ध था एवं उच्चतर प्राधिकारियों के निर्देशों के अनुसार एस.आर.आई.पी. के अंतर्गत बिटुमिन क्रय किया गया था ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एस.आर.आई.पी. बजट के अंतर्गत सड़क पर हुए पेच सुधार कार्य/ सामग्री का क्रय सक्षम प्राधिकारी अर्थात प्रमुख अभियंता द्वारा स्वीकृत नहीं किया गया था ।

---

[43] भ/स मंदसौर ₹ 3.65 करोड़ एवं भ/स धार ₹ 95.75 लाख.

[44] आगराटोला-पाडियागरोड मार्ग, खतमाकनखुर्द सड़क, कन्नौद-सल्वास सड़क, बीजवाड-पनगाँव सड़क ।

4.2.6.11 निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं लेखापरीक्षा टिप्पणियों के लिए नियंत्रण पंजी

(I) निरीक्षण प्रतिवेदनों के लिए नियंत्रण पंजी संधारित नहीं की गई

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के परिशिष्ट 4.15 की कंडिका 14 एवं 17 के अनुसार, संभागीय कार्यालय द्वारा लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों के लिए एक नियंत्रण पंजी नियमावली के परिशिष्ट-बी में दिए गए प्रारूप में संधारित की जाना चाहिए ताकि निरीक्षण प्रतिवेदनों के निपटान पर निगरानी रखी जाए । संभागीय अधिकारी भी लेखापरीक्षा कंडिकाओं के शीघ्र निपटान के लिए उत्तरदायी हैं ।

36 संभागीय कार्यालयों में से किसी में भी लेखापरीक्षा जाँच प्रतिवेदनों के लिए नियंत्रण पंजी संधारित नहीं थी ।

मार्च 1988 से इन संभागों में 2,417 कंडिकाओं के लंबित रहने के बाद भी 36 संभागीय कार्यालयों में से किसी में भी नियंत्रण पंजी संधारित नहीं थी **(परिशिष्ट-4.19)।**

यह अनुशंसा की जाती है कि लेखापरीक्षा कंडिकाओं के परिवीक्षण एवं निपटान को सक्षम बनाने के लिए नियमावली के प्रावधानों का पालन करने के लिए आवश्यक कार्रवाई करना होगा ।

(II) लेखापरीक्षा टिप्पणियों का निपटान

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के परिशिष्ट 4.15 की कंडिका 14 (IV) एवं कंडिका 15 के अनुसार लेखापरीक्षा टिप्पणियों के निपटान की निगरानी एक प्रगति पंजी के माध्यम से की जानी चाहिए एवं लेखापरीक्षा टिप्पणियों का संव्यवहार सीधे संभागीय कार्यालय में होना चाहिए । यह टिप्पणियाँ, इनकी प्राप्ति की तिथि से एक माह के भीतर लेखापरीक्षा कार्यालय को वापस की जानी होती हैं ।

₹ 19.64 करोड़ निहित होने वाले 291 प्रकरणों की लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ लंबित थीं

मार्च 2011 के अंत तक, अप्रैल 1996 से मार्च 2011 के दौरान जारी की गई ₹ 19.64 करोड़ की सम्मिलित राशि के आपत्तियों की 291 लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ लंबित थीं । लेखापरीक्षा टिप्पणियों में ली गई आपत्तियों पर कार्रवाई में विफलता के परिणामस्वरूप प्रमाणकों, अनुबंधों, स्वीकृतियों एवं मासिक लेखाओं में त्रुटियों की पुनरावृत्ति हुई ।

4.2.6.12 मासिक लेखाओं में कमियाँ

प्राप्तियों एवं भुगतानों से संबंधित लेन देनों का विवरण देने वाले मासिक लेखा समस्त समर्थित पंजियों, अनुसूचियों, प्रमाणकों इत्यादि के साथ प्रारूप 80 में तैयार किए जाने चाहिए । संभागीय अधिकारियों द्वारा पूर्ण एवं शुद्ध मासिक लेखाओं को महालेखाकार को भेजना आवश्यक है । संभागीय अधिकारियों से प्राप्त (मार्च 2011) मासिक लेखाओं में तथापि बहुत सी कमियाँ समाविष्ट थीं जैसा नीचे दिया गया है ।

- एक संभाग में[45] मार्च 2011 के अंत तक ₹ 3.61 करोड़ की राशि के एम.डब्ल्यू.ए. लंबित थे जिसके विरूद्ध संभागीय अधिकारी ने मासिक लेखाओं में निरंक दर्शाया ।

[45] भ/स संभाग क्र. II इंदौर

- छह संभागों में, मार्च 2011 के मासिक लेखाओं के साथ प्रारूप 70 एम.डब्ल्यू.ए. की अनुसूची संलग्न नहीं थी, यद्यपि इन संभागों में ₹ 4.11 करोड़[46] के एम.डब्ल्यू.ए. लंबित थे ।

- दस संभागों[47] में, मार्च 2011 के मासिक लेखाओं के साथ "प्रारूप 65 निक्षेप कार्य की अनुसूची" संलग्न नहीं थी, यद्यपि इन संभागों में निक्षेप कार्य प्रारंभ थे ।

- निर्माण कार्य व्यय की अनुसूची (प्रारूप-64) में चालू वर्ष का बजट विनिधान एवं स्वीकृत प्राक्कलनों की राशियाँ उल्लिखित नहीं की गईं थीं ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (अगस्त 2011), सचिव लो.नि.वि. ने बताया कि उपरोक्त तथ्यों पर संभागों को अनुदेश जारी किए जाएंगे ।

4.2.7 निष्कर्ष

एम.डब्ल्यू.ए. पंजी, निक्षेप पंजी, ठेकेदार का खाता, कार्य सार, टी एण्ड पी लेखा, नियंत्रण पंजी एवं लेखापरीक्षा टिप्पणियों की संभागीय अधिकारियों द्वारा समीक्षा की आवधिकता को विनिर्दिष्ट करने वाले कोई विभागीय अनुदेश नहीं थे । नियमावली के प्रावधानों एवं ठेके की शर्तों के अनुसार सुरक्षा जमा प्राप्त नहीं किए गए थे । निर्धारित प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना सुरक्षा राशियाँ वापस की गईं थीं । लेन-देनों का मिलान या तो नहीं किया गया था या शेषों में अंतर का मिलान नहीं किया गया । परिवीक्षण एवं प्रयासों में कमी के कारण रोकड़ समायोजन उचंत लेखा, अस्थाई अग्रिम, यात्रा अग्रिम में शेष, असमायोजित/ बिना वसूल किए पड़े थे । अप्राधिकृत एजेंसी से अनियमित क्रय, उपयंत्रियों से लम्बे समय से वापस न किए गए औजार एवं संयत्र एवं कार्य सार का संधारण न होने के दृष्टांत थे । निविदा प्रक्रिया से संबंधित प्रावधानों/ अनुदेशों का अनुसरण नहीं किया गया । निरीक्षण प्रतिवेदनों के लिए नियंत्रण पंजी संधारित नहीं की गई थी तथा प्राप्तियों एवं भुगतानों से संबंधित लेन देनों के मासिक लेखा बहुत से पहलुओं में अपूर्ण थे ।

4.2.8 अनुशंसाएँ

शासन को,

- एम.डब्ल्यू.ए. पंजी, निक्षेप पंजी, ठेकेदार का खाता, कार्य सार, टी एण्ड पी लेखा, नियंत्रण पंजी एवं लेखापरीक्षा टिप्पणियों की संभागीय अधिकारियों द्वारा आवधिक समीक्षा को;

- निक्षेप कार्यों पर व्यय, प्राप्त जमा से अधिक नहीं किया गया है को;

---

[46] भ/स ग्वालियर (₹ 60.97 लाख), भ/स देवास (₹ 40.75 लाख), भ/स मंदसौर (₹ 2.11 लाख), भ/स खंडवा (₹ 47.61 लाख), भ/स सिवनी (₹ 1.47 करोड़) एवं भ/स 1 जबलपुर (₹ 1.43 करोड़)

[47] भ/स 1 भोपाल, भ/स विदिशा, भ/स 1 सागर, भ/स 1 ग्वालियर, भ/स शहडोल, भ/स रायसेन, भ/स बड़वानी, भ/स मंदसौर, भ/स सिवनी एवं भ/स शाजापुर

- सुरक्षा जमा की वापसी एवं एम.ए.एस. लेखा के संधारण एवं प्रस्तुतिकरण के बारे में निर्धारित संहितीय प्रावधानों के अनुपालन को;
- प्रेषण लेन-देनों के नियमित आवधिक समाधान को;
- निविदा प्रक्रिया एवं कार्य को सौंपे जाने के बारे में प्रावधानों/अनुदेशों के अनुवर्तन को;
- यह कि निधियाँ अन्य उद्देश्यों के लिए व्यपवर्तित नहीं होती हैं को;

सुनिश्चित करना चाहिए ।

ग्वालियर
दिनांक

(के.के. श्रीवास्तव)
प्रधान महालेखाकार
(सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा)
मध्य प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक