

पहला अध्याय

प्रस्तावना

## पहला अध्याय

### प्रस्तावना

#### 1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

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

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

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

इस अध्याय में लेखापरीक्षा की योजना और सीमा की व्याख्या के अतिरिक्त, चयनित योजनाओं के कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण कमियों तथा उपलब्धियों की रूपरेखा, लेनदेनों की लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्षों तथा पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर आगे की कार्यवाही दी गई है। इस प्रतिवेदन के दूसरे अध्याय में चयनित कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा से उद्भूत निष्कर्ष समाविष्ट हैं। तीसरे अध्याय में सरकारी विभागों की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा पर प्रेक्षण दिये गये हैं। चौथे अध्याय में सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अन्तर्गत विभिन्न विभागों की लेनदेनों की लेखापरीक्षा पर प्रेक्षण दिये गये हैं।

#### 1.2 लेखापरीक्षित इकाइयों की रूपरेखा

सचिवालय स्तर पर राज्य में 56 विभाग हैं जिनके प्रमुख अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रमुख सचिव/सचिव होते हैं उनकी सहायता आयुक्तों/संचालकों तथा अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा की जाती है। इनमें से 36 विभाग तथा उनके तहत सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम/स्वायत्तशासी निकाय प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र

लेखापरीक्षा) के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत हैं। 23,371 पंचायती राज संस्थाएँ (पीआरआई) तथा 361 शहरी स्थानीय निकाय (यूएलबी) हैं।

चालू वर्ष (2011-12) के दौरान तथा पूर्व वर्ष में राज्य सरकार के राजकोषीय लेनदेनों का सारांश तालिका-1 में दिया गया है।

**तालिका 1: वर्तमान वर्ष के राजकोषीय लेनदेनों का सारांश**

(₹ करोड़ में)

| 2010-11                           | प्राप्तियाँ                        | 2011-12            | 2010-11            | संवितरण                         | 2011-12          |                  |                    |
|-----------------------------------|------------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------------------|------------------|------------------|--------------------|
| <b>अनुभाग-क राजस्व</b>            |                                    |                    |                    |                                 |                  |                  |                    |
|                                   |                                    |                    |                    |                                 | योजनेतर          | योजनागत          | योग                |
| <b>51,854.18</b>                  | <b>राजस्व प्राप्तियाँ</b>          | <b>62,604.07</b>   | <b>45,011.59</b>   | <b>राजस्व व्यय</b>              | <b>36,677.16</b> | <b>16,016.55</b> | <b>52,693.71</b>   |
| 21,419.34                         | कर राजस्व                          | 26,973.44          | 14,646.68          | सामान्य सेवाएं                  | 16,091.11        | 137.53           | 16,228.64          |
| 5,719.77                          | करेतर राजस्व                       | 7,482.73           | 17,345.40          | सामाजिक सेवाएं                  | 10,460.00        | 9,836.94         | 20,296.94          |
| 15,638.51                         | संघ करों/शुल्कों का भाग            | 18,219.13          | 10,084.48          | आर्थिक सेवाएं                   | 7,499.98         | 5,464.93         | 12,964.91          |
| 9,076.56                          | केन्द्र सरकार से अनुदान            | 9,928.77           | 2,935.03           | सहायतानुदान तथा अंशदान          | 2,626.07         | 577.15           | 3,203.22           |
| <b>अनुभाग-ख: पूंजीगत एवं अन्य</b> |                                    |                    |                    |                                 |                  |                  |                    |
| <b>366.54</b>                     | <b>विविध पूंजीगत प्राप्तियाँ</b>   | <b>22.65</b>       | <b>8,799.88</b>    | <b>पूंजीगत परिव्यय</b>          | <b>32.29</b>     | <b>9,022.87</b>  | <b>9,055.16</b>    |
| <b>33.65</b>                      | <b>कर्ज तथा अग्रिम की वसूलियाँ</b> | <b>9,122.56</b>    | <b>3,714.73</b>    | <b>कर्ज तथा अग्रिम संवितरित</b> | <b>14,681.31</b> | <b>1,079.25</b>  | <b>15,760.56</b>   |
| <b>1.64</b>                       | <b>अन्तर्राज्यीय परिशोधन</b>       | <b>2.65</b>        | <b>1.85</b>        | <b>अन्तर्राज्यीय परिशोधन</b>    |                  |                  | <b>3.70</b>        |
| <b>7,457.94</b>                   | <b>लोक ऋण प्राप्तियाँ</b>          | <b>6,750.25</b>    | <b>2,529.23</b>    | <b>लोक ऋण का पुनर्भुगतान</b>    |                  |                  | <b>3,149.79</b>    |
| --                                | <b>आकस्मिकता निधि</b>              | <b>100.00</b>      | --                 | <b>आकस्मिकता निधि</b>           |                  |                  | <b>100.00</b>      |
| <b>65,675.10</b>                  | <b>लोक लेखा प्राप्तियाँ</b>        | <b>76,315.22</b>   | <b>62,344.26</b>   | <b>लोक लेखा संवितरण</b>         |                  |                  | <b>73,279.04</b>   |
| <b>3,912.93</b>                   | <b>प्रारम्भिक रोकड़ शेष</b>        | <b>6,900.44</b>    | <b>6,900.44</b>    | <b>अन्तिम रोकड़ शेष</b>         |                  |                  | <b>7,775.88</b>    |
| <b>1,29,301.98</b>                | <b>योग</b>                         | <b>1,61,817.84</b> | <b>1,29,301.98</b> | <b>योग</b>                      |                  |                  | <b>1,61,817.84</b> |

(स्रोत: संबंधित वर्षों के वित्त लेखे)

### 1.3 लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 और नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 से व्युत्पन्न है। नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक मध्य प्रदेश सरकार के व्यय की लेखापरीक्षा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम के अनुच्छेद 13<sup>1</sup> के अधीन करते हैं। नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्रों के अंतर्गत उन 47 स्वायत्तशासी निकायों (97 इकाई) के एक मात्र लेखापरीक्षक हैं जिनकी लेखापरीक्षा नियंत्रक एवं

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

महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तों) अधिनियम के अनुच्छेद 19(2)<sup>2</sup> एवं 19(3)<sup>3</sup> के अधीन की जाती है तथा इसके अतिरिक्त नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, नियंत्रक महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तों) अधिनियम के अनुच्छेद 14<sup>4</sup> के अधीन उन 285 अन्य इकाइयों की लेखापरीक्षा भी इन क्षेत्रों के अंतर्गत करते हैं जिनका पर्याप्त वित्त पोषण सरकार करती है। विभिन्न लेखापरीक्षाओं के सिद्धान्त एवं प्रणालियाँ नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानक तथा लेखापरीक्षा एवं लेखा पर विनियम, 2007 में निर्धारित की गई है।

#### 1.4 प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), मध्य प्रदेश, ग्वालियर के कार्यालय की संगठनात्मक संरचना

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के निर्देशों के अधीन प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), ग्वालियर कार्यालय सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्रों के अधीन सम्पूर्ण राज्य में फैले हुए सरकारी विभागों/कार्यालयों/स्वायत्तशासी निकायों/संस्थाओं की लेखापरीक्षा करते हैं। प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) की सहायता पांच समूह अधिकारियों द्वारा की जाती है।

#### 1.5 लेखापरीक्षा की योजना तथा संचालन

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

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

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

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

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

2011-12 के दौरान सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्रों में विभिन्न विभागों/संगठनों की 2,320 इकाइयों (अनुपालन लेखापरीक्षा तथा निष्पादन लेखापरीक्षा) की लेखापरीक्षा करने में 10,086 दल दिवस काम में लाए गए। लेखापरीक्षा योजना में वे इकाइयाँ समावेशित हैं जो हमारे मूल्यांकन के अनुसार जोखिम की दृष्टि से महत्वपूर्ण थीं।

## 1.6 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

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

### 1.6.1 कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा एवं शासकीय विभागों की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु संचालित की जाती है कि क्या शासकीय कार्यक्रमों द्वारा अपेक्षित उद्देश्यों को निम्नतम लागत द्वारा प्राप्त कर लिया गया है और उसका प्रायोजित लाभ दिया गया है। मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा द्वारा विभाग की कार्य संरचना का व्यापक मूल्यांकन कर प्रणालीगत मामलों की पहचान करना है जिनके प्रति उपयुक्त उच्चतम स्तरों पर तादात्म्य की आवश्यकता है।

वर्तमान प्रतिवेदन में दो निष्पादन लेखापरीक्षा यथा मध्य प्रदेश में जेलों का प्रबंधन तथा महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना और लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग तथा संस्कृति विभाग पर मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा सम्मिलित हैं। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिये गये हैं:

#### 1.6.1.1 मध्यप्रदेश में जेलों का प्रबंधन

विभाग की निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान परिलक्षित हुआ कि वित्तीय प्रबंधन की कमी थी। योजनागत निधि का प्रावधान स्वीकृत योजना के परिव्यय की तुलना में कम था। योजना मद में प्राप्त धन राशि की तुलना में व्यय कम किया गया जबकि विभागीय प्राप्तियों को शासकीय विभागीय खातों में देरी से प्रेषण किया गया।

कैदियों को सुरक्षा एवं सुविधाएं प्रदान करने के लिये विभाग की व्यवस्थाएँ संतोषजनक नहीं थीं। नये प्रवेश हुये कैदियों को आमद इकाई के अभाव में जेलों में प्रवेश के समय जेल निवासियों से संगरोध नहीं किया जा सका। विचाराधीन एवं दंडित महिला कैदियों हेतु कुछ जेलों में पृथक कोठरियाँ नहीं थी। अनेक बीमार कैदियों को जेल चिकित्सा अधिकारी द्वारा अस्पताल में भेजने हेतु प्रस्तावित करने के पश्चात भी पुलिस गार्ड /वार्डर के अभाव में चिकित्सा प्रदाय नहीं की गई थी।

हथियारों और आधुनिक सुरक्षा उपकरणों जैसे सी.सी.टी.वी., सायरन, इंटरकॉम, जनरेटर आदि की मुख्य रूप से जिला एवं उपजेलों में कमी थी। प्रस्तावित कैदी प्रबंधन प्रणाली एवं आगंतुक प्रबंधन प्रणाली 8 नमूना जांच की गयी केन्द्रीय जेलों में कार्यरत नहीं थी।

राज्य में वर्ष 2007-12 के दौरान जेलों से भागने के 91 प्रकरणों में 96 कैदी जेलों से फरार हुए। प्रतिबंधित वस्तुओं को कैदियों के पास से 9 नमूना जांच की गयी जेलों में जब्त किया गया।

विचाराधीन कैदियों को पुलिस गार्डस् के अभाव में निर्धारित तिथियों को न्यायालय में प्रकरणों की सुनवाई हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था। जिससे विचाराधीन कैदियों को अनावश्यक हिरासत में रखा गया। इसके अलावा 21 नमूना जांच की गयी जेलों में संख्या से अधिक कैदी रखे गये थे जिसका मुख्य कारण जेल भवनों एवं बैरकों का निर्माण न होना अथवा निर्माण देरी से होना है। केन्द्रीय जेल सतना में क्षमता से 287 प्रतिशत अधिक कैदियों को रखा गया था।

जिला जेलों एवं उपजेलों में कैदियों के लिए शिक्षा सुविधायें उपलब्ध नहीं थी। भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के बाद भी जेलों के उद्योगों में कार्यरत कैदियों को न्यूनतम वेतन अधिनियम अनुसार मजदूरी का भुगतान नहीं किया गया।

विभाग में जेल कर्मियों एवं चिकित्सक/पैरामेडिकल अमले की अत्यधिक कमी थी। लक्षित प्रहरियों में से केवल 50 प्रतिशत को ही प्रशिक्षण दिया गया।

**(कंडिका 2.1)**

### **1.6.1.2 महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना**

प्रथम चरण में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम फरवरी 2006 में मध्यप्रदेश के 18 जिलों में लागू हुआ तथा बाकी जिले अप्रैल 2008 तक सम्मिलित किये गये। 13 जिलों में वर्ष 2007-12 की अवधि के लिये महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा की गयी। 2007-12 की अवधि में भारत सरकार द्वारा योजना के लिए ₹ 15,946.54 करोड़ की राशि राज्य शासन को जारी की गई तथा योजना पर ₹ 17,193.12 करोड़ का व्यय किया गया।

लेखा परीक्षा ने पाया कि वर्ष 2011-12 में राज्य में 1,18,60,150 पंजीकृत परिवार थे तथा 117.20 करोड़ मानव दिवस के रोजगार सृजित हुये।

यद्यपि राज्य रोजगार गारंटी परिषद की स्थापना निर्धारित समयावधि में की गई, इसकी बैठकें निर्धारित अंतराल पर आयोजित नहीं की गई। राज्य, ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर रोजगार गारंटी निधि की स्थापना नहीं की गई।

वार्षिक विकास योजना को तैयार करने में निर्धारित प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया तथा श्रम बजट वास्तविकता के आधार पर तैयार नहीं किये गये। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने में निष्फल व्यय किया गया।

राज्य शासन के आदेशानुसार योजना के अंतर्गत सभी ग्रामीण परिवारों का पंजीयन आवश्यक किया गया जिसके कारण चयनित जिलों में 13.35 लाख से 19.74 लाख अपात्र हितग्राहियों का योजना के अंतर्गत पंजीयन किया गया। तथापि मात्र 2.31 प्रतिशत से 12.60 प्रतिशत पंजीकृत परिवारों द्वारा 100 दिवस का गारंटीशुदा रोजगार पूर्ण किया जा सका। 2007-12 अवधि के दौरान अनुसूचित जनजाति के हितग्राहियों को उपलब्ध कराये गये रोजगार का प्रतिशत 49 प्रतिशत से घटकर 27 प्रतिशत हो गया।

हमने पाया कि योजना में गैर अनुमत्य कार्यों का क्रियान्वयन किया गया कुछ क्रियान्वित कार्य अस्तित्व में नहीं पाये गये तथा श्रम एवं सामग्री के 60:40 अनुपात का अनुपालन नहीं किया गया।

महत्वपूर्ण पंजियां संधारित नहीं की गई या अपूर्ण थीं। एम.आई.एस. आँकड़ों का मिलान मासिक प्रगति प्रतिवेदन के आँकड़ों से नहीं किया गया तथा ग्राम पंचायत स्तर पर कार्यों के निरीक्षण के अभिलेख संधारित नहीं किये गये।

## (कंडिका 2.2)

### 1.6.1.3 लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (लो.स्वा.एवं प.क.) की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा

लो.स्वा.एवं प.क. की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा में पाया कि विभाग द्वारा परिप्रेक्ष्य योजना तथा वार्षिक योजनायें तैयार की गई। कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना भी तैयार की गई। हालांकि, योजनायें बिना किसी पारिवारिक तथा सुविधा सर्वेक्षण के तैयार की गई।

बजटीय तथा वित्तीय प्रबंधन दोषपूर्ण था जैसा कि संचालक, स्वास्थ्य सेवायें तथा मिशन संचालक, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एन.आर.एच.एम.) के द्वारा निधियों का उल्लेखनीय रूप से अल्प उपयोग, अनुपूरक अनुदानों का अनावश्यक प्रावधान, मार्च माह में व्यय का आधिक्य, रोकड़ संधारण से संबंधित अभिलेखों में संहितागत प्रावधानों का उल्लंघन तथा विलम्ब से प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण पत्रों के कारण केन्द्रांश की विलंब से प्राप्ति से लेखापरीक्षा में दृष्टिगोचर हुआ।

विभाग द्वारा पात्र लाभार्थियों/इच्छित प्रयोजनों के लिये दीनदयाल अंत्योदय उपचार योजना, राज्य बीमारी सहायता निधि तथा मुख्यमंत्री बाल हृदय उपचार योजना के तहत प्रदाय की गई धनराशि के उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया गया। माह फरवरी 2006 में प्रस्तावित गुना जिले में ट्रामा सेंटर स्थापित किया जाना शेष था।

एन.आर.एच.एम. ढांचा के अन्तर्गत निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में स्वास्थ्य केन्द्र महत्वपूर्ण रूप से कम थे। भारतीय लोक स्वास्थ्य मानकों (भा.लो.स्वा.मा.) की तुलना में अस्पतालों की सुविधाओं में कमी थी। 17 जिलों के लिये प्रस्तावित 34 दृष्टि केन्द्र स्थापित नहीं हो पाये। वर्ष 2011-12 में संस्थागत प्रसवों की संख्या कुल प्रसवों की संख्या का 86 प्रतिशत थी। विभाग द्वारा मातृ मृत्यु दर, शिशु मृत्यु दर तथा कुल प्रजनन दर के लिये निर्धारित लक्ष्य प्राप्त नहीं किये जा सके तदापि, इन दरों में थोड़ा सुधार दिसम्बर-2011 में देखा गया।

उपार्जन प्रक्रिया दोषपूर्ण थी। आपूर्तिकर्ता समय सीमा में औषधि/सामग्री की आपूर्ति करने में विफल रहे जिस कारण स्थानीय बाजार से अधिक लागत पर क्रय करना पड़ा। मरीजों को दवाएँ उनकी गुणवत्ता जाँच रिपोर्ट प्राप्त किये बिना ही जारी कर दी गयीं।

भा.लो.स्वा.मा. के साथ-साथ स्वीकृत पद संख्या की तुलना में मुख्य पदों पर मानव शक्ति में महत्वपूर्ण रूप से कमी थी। चिकित्सकों की उपलब्धता कम होने के बावजूद उन्हें जिला कार्यक्रम प्रबंधक के पद पर नियुक्त किया गया था।

स्वास्थ्य योजना और अनुश्रवण समितियाँ विभिन्न स्तरों पर गठित नहीं हुईं। योजना क्रियान्वयन के अनुश्रवण तथा रणनीति के लिये राज्य स्तर की दो शीर्ष समितियों की बैठक नियमित अंतराल में नहीं हो रही थीं। अद्यतन विभागीय मैनुअल के द्वारा आंतरिक नियंत्रण तंत्र संहिताबद्ध नहीं था तथा आंतरिक लेखा निरीक्षण के लिये निर्धारित लक्ष्य प्राप्त नहीं किये गये।

(कंडिका 3.1)

#### 1.6.1.4 संस्कृति विभाग की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित लेखा परीक्षा

विभाग ने अभी तक कोई सांस्कृतिक नीति नहीं बनाई है।

विभाग का वित्तीय प्रबंधन कमजोर था, जैसे कि रोकड़ बही संधारण में पाई गई अनियमितताएं, वित्त वर्ष के अंतिम माह में अधिक व्यय, रोकड़ एवं भंडार संभाल रहे कर्मचारियों से सुरक्षा निधि जमा नहीं कराया जाना, अस्थाई अग्रिमों का लंबे समय से असमायोजित रहना आदि से देखा जा सकता है।

समीक्षाधीन अवधि में विभाग द्वारा बिना मापदंड के कलाकारों, फिल्मी हस्तियों, पार्श्व गायकों आदि को मानदेय राशि ₹ 7.19 करोड़ का भुगतान किया गया।

23,372 कला मंडलियों को वाद्य यंत्रों के क्रय हेतु ₹ 1.17 करोड़ की वित्तीय सहायता का अधिक संवितरण किया गया।

विभाग के उद्देश्यों के अंतर्गत नहीं आने वाली गतिविधि-बिजली, पानी की व्यवस्था हेतु राशि ₹ 1.80 करोड़ का व्यय किया गया।

अशासकीय संस्थाओं को ₹ 3.02 करोड़ की अनुदान राशि वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान यह सुनिश्चित किये बगैर जारी की गई कि वे सांस्कृतिक गतिविधियों में सक्रिय हैं।

बारहवें वित्त आयोग अनुदान के अंतर्गत भारत भवन ट्रस्ट ने सभागार के उन्नयन और आधुनिकीकरण के लिये प्राप्त राशि में से ₹ 63.55 लाख का उपयोग समयावधि 2009-10 तक नहीं किया।

रीवा, सागर एवं खंडवा में तीन कला संकुल निर्माण के लिये प्राप्त बजट राशि ₹ 3.01 करोड़ बिना आवश्यकता के वर्ष 2008-09 में आहरित की गई, जबकि इन संकुलों के निर्माण कार्य नवंबर 2012 तक प्रारंभ नहीं किये जा सके।

डॉ. विष्णुश्रीधर वाकणकर पुरातत्व अनुसंधान संस्थान की स्थापना हेतु शासन से मार्च 2009 में प्राप्त राशि ₹ 40.85 लाख मध्यप्रदेश कोष संहिता नियम 284 के विरुद्ध बिना आवश्यकता के आहरित कर मध्यप्रदेश हैरिटेज डेवलपमेंट ट्रस्ट के बैंक खाते में जमा रखी गई।

स्मारकों के जीर्णोद्धार पर व्यय की गई राशि, पर्याप्त सुरक्षा एवं रखरखाव के अभाव में निष्फल हो रही थी।

विभाग में आंतरिक नियंत्रण तंत्र, आंतरिक लेखा परीक्षा शाखा, विभागीय मैनुअल और पर्याप्त रिपोर्टिंग सिस्टम के अभाव में कमजोर था।

(कंडिका 3.2)

### 1.6.2 लेनदेनों की अनुपालन लेखापरीक्षा

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

- नियमों का अनुपालन न किया जाना ।
- असावधानी /नियंत्रण में विफलता ।

#### 1.6.2.1 नियमों का अनुपालन न किया जाना

सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन तथा वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि व्यय वित्तीय नियमों, विनियमों तथा सक्षम अधिकारी के आदेशों के अनुरूप हो। इससे न केवल अनियमितताएं, दुर्विनियोजन तथा धोखाधड़ी पर रोक लगती है अपितु अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाये रखने में भी सहायता मिलती है। इस प्रतिवेदन में ₹ 29.63 करोड़ के ऐसे उदाहरण दिए गए हैं, जिनमें नियमों का अनुपालन नहीं किया गया जो कि निम्नानुसार हैं:

- जिला योजना अधिकारी, पन्ना द्वारा कोषालय से अग्रिम के रूप में अनियमित आहरण एवं रोकड़ पुस्तिका में त्रुटिपूर्ण प्रविष्टि कर ₹ 2.11 लाख का गबन किया गया। लेखापरीक्षा में इंगित करने पर ₹ 1.80 लाख विभागीय बैंक खाते में जमा कराये गये।

(कंडिका 4.1.1)

- जिला संयोजक, अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति कल्याण विभाग (जिला संयोजक, आदिवासी कल्याण) पन्ना, के कार्यालय में राशि ₹ 1.50 लाख का गबन किया गया। लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने के उपरांत राशि शासकीय लेखे में जमा कर दी गई।

(कंडिका 4.1.2)

- शासकीय नियमों के उल्लंघन एवं आंतरिक नियंत्रण के अभाव के परिणामस्वरूप कार्यालय उप संचालक, सामाजिक न्याय, राजगढ़ में राशि ₹ 41.79 लाख का दुर्विनियोजन हुआ।

(कंडिका 4.1.3)

- संहितागत प्रावधान का उल्लंघन कर प्रशासन अकादमी, भोपाल द्वारा ₹ 25.88 करोड़ की शासकीय प्राप्तियों को अनाधिकृत रूप से प्रतिधारित कर शासकीय लेखों से बाहर रखा गया एवं उनका व्यय के लिये उपयोग किया गया।

(कंडिका 4.1.4)

- अधीक्षक, सुल्तानिया जनाना अस्पताल, भोपाल द्वारा भंडार क्रय नियम के प्रावधानों के विरुद्ध बिना निविदाएं बुलाए राशि ₹ 3.30 करोड़ की औषधियों इत्यादि का अनाधिकृत क्रय किया गया।

(कंडिका 4.1.5)

### 1.6.2.2 असावधानी/नियंत्रण में विफलता

सरकार का दायित्व है कि वह जनता के जीवन की गुणवत्ता में सुधार करे जिसके लिए वह स्वास्थ्य, शिक्षा, विकास तथा अधोसंरचना एवं लोक सेवा के उन्नयन के क्षेत्र आदि में कुछ उद्देश्यों की पूर्ति की दिशा में कार्य करती है। तथापि लेखापरीक्षा में ऐसे उदाहरण पाए गए हैं जिनमें समुदाय के लाभ के लिए सार्वजनिक संपत्तियों के सृजन के लिए सरकार द्वारा दी गई निधियाँ अप्रयुक्त/अवरुद्ध रहीं और/अथवा विभिन्न स्तरों पर अनिर्णयात्मकता, प्रशासनिक असावधानी तथा संगठित कार्यवाही के अभाव के कारण ₹ 3.63 करोड़ निष्फल/अनुत्पादक सिद्ध हुई। कुछ ऐसे प्रकरणों का उल्लेख नीचे किया गया है:

- विभाग की निष्क्रियता के कारण राशि ₹ 1.17 करोड़ मैसर्स हास्पिटल सर्विसेस कंस्लटेंसी कार्पोरेशन पर 7 वर्ष से अधिक अवधि से बकाया थे।

(कंडिका 4.2.1)

- 24 महिला बहुउद्देश्यीय स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं को जिला चिकित्सालय, देवास में अनियमित तरीके से पदस्थ किये जाने से उनके वेतन एवं भत्तों पर राशि ₹ 2.46 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त ग्रामीण जनता महिला बहुउद्देश्यीय स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं की सेवाओं से वंचित रही जिसके लिये उनकी नियुक्त हुई थी।

(कंडिका 4.2.2)

## 1.7 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की उत्तरदायित्वता का अभाव

### 1.7.1 बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन

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

31 दिसम्बर 2012 को, सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्रों से संबंधित विभागों के 31 मार्च 2012 तक जारी 6,987 निरीक्षण प्रतिवेदन (18,486 कंडिकाएं) लंबित थे। इनमें से 4,164 निरीक्षण प्रतिवेदन (9,146 कंडिकाएं) पांच वर्षों से अधिक समय से निराकरण हेतु लंबित थे। लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन तथा कंडिकाओं के वर्षवार विवरण परिशिष्ट-1.1 में दिये गये हैं।

### 1.7.2 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रारूप पर विभागों की प्रतिक्रिया

प्रारूप कंडिकाओं और निष्पादन लेखापरीक्षा/मुख्य नियंत्रण अधिकारी (सी.सी.ओ.) आधारित लेखापरीक्षा के समीक्षा प्रारूप अर्द्ध शासकीय रूप से संबंधित विभागों के मुख्य सचिव/सचिव को मई से सितंबर 2012 के मध्य प्रेषित कर, उत्तर छः सप्ताह में भेजने का निवेदन किया गया। विभागों से इस प्रतिवेदन में सम्मिलित किये गये चार निष्पादन लेखापरीक्षा/सी.सी.ओ. आधारित लेखापरीक्षा में से तीन और सात प्रारूप कंडिकाओं में से चार पर उत्तर प्राप्त नहीं हुए, विभागों से प्राप्त उत्तरों को उपयुक्त रूप से इस प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

### 1.7.3 लेखापरीक्षा समिति का गठन

सरकार ने शकधर समिति (उच्चाधिकार प्राप्त समिति) की अनुशंसाओं को स्वीकार करते हुए लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर आगामी कार्यवाही की निगरानी के लिये एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन किया था (मई 2000)। इस कार्य हेतु सरकार ने एक शीर्ष स्तरीय समिति<sup>5</sup> (अप्रैल 2009) का गठन किया था। तथापि आदेश में शीर्ष स्तरीय समिति की बैठक के लिये कोई नियत समय निर्धारित नहीं किया गया था। 2011-12 के दौरान शीर्ष स्तरीय समिति की केवल एक बैठक आयोजित हुई।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा प्रेक्षणों के त्वरित निपटान हेतु 24 विभागीय लेखापरीक्षा समितियों का भी गठन किया गया। विभागीय लेखा परीक्षा समितियों को तीन माह में एक बैठक आयोजित करनी थी। वर्ष 2011-12 के दौरान समितियों की 96 बैठकों में से मात्र दो बैठकें (आवास एवं पर्यावरण विभाग और चिकित्सा शिक्षा विभाग) आयोजित हुईं।

### 1.7.4 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर आगे की कार्यवाही

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

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2005-06, 2007-08 तथा 2008-09 में सम्मिलित सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्रों से संबंधित विभागों की 47 कंडिकाओं में से सात कंडिकाओं के

<sup>5</sup> शीर्ष स्तरीय समिति में प्रमुख सचिव, म.प्र.शासन, वित्त विभाग (अध्यक्ष), प्रधान महालेखाकार (सदस्य), संबंधित विभाग के सचिव (सदस्य) तथा वरिष्ठ उप-महालेखाकार (सदस्य सचिव) हैं।

विभागीय ज्ञापन अभी भी प्रतीक्षित थे (दिसम्बर 2012) (परिशिष्ट-1.2)। प्रकरण प्रमुख सचिव, मध्य प्रदेश विधान सभा को सूचित किये गये थे (फरवरी 2013)।

### 1.7.5 लोक लेखा समिति (लो ले स) द्वारा लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर चर्चा

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (सिविल) पर वर्ष 2005-06 तक चर्चा पूर्ण हो चुकी है। तथापि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2006-07 से 2009-10 से संबंधित 17 कंडिकाएँ लोक लेखा समिति में चर्चा हेतु लंबित थीं (दिसम्बर 2012)। मार्च 2011 को समाप्त वर्ष हेतु लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) राज्य विधान सभा में 12 दिसम्बर 2012 को प्रस्तुत किया गया था। विभागवार तथा वर्षवार विवरण परिशिष्ट-1.3 में दिये गए हैं।

### 1.7.6 लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर सरकार के उत्तर

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

दिसम्बर 2012 की स्थिति में 26 विभागों द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 240 कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर कार्यवाही टिप्पणियाँ प्रेषित नहीं की गयी थीं। 1986-87 से अनुशंसाओं पर कार्यवाही टिप्पणियाँ प्रेषित नहीं की गई। विभागवार तथा वर्षवार विवरण परिशिष्ट-1.4 में दिए गए हैं। विभागीय कार्यवाही टिप्पणियों की लंबित स्थिति मुख्य सचिव के ध्यान में लायी गयी थी (फरवरी 2013) और संबंधित विभागों के लिए उपयुक्त अनुदेश जारी करने का अनुरोध किया गया था।

## 1.8 लेखापरीक्षा को अभिलेख प्रस्तुत न करना

उप निदेशक, सामाजिक न्याय, राजगढ़ के अभिलेखों की नमूना जाँच (अक्टूबर 2010) में पाया गया कि फरवरी 2008 से मार्च 2009 की अवधि में 355 बिलों द्वारा राशि ₹ 18.80 करोड़ उप निदेशक द्वारा कोषालय से आहरित की गई थी। तथापि संबंधित अभिलेख यथा रोकड़ वही, व्हाउचर, बिल पारगमन पंजी, चैक पंजी, प्राप्त कर्ताओं की पावतियाँ लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये गये। मार्च 2012 में की गई आगामी लेखा परीक्षा में ₹ 18.80 करोड़ से संबंधित अभिलेख पुनः माँगे गये। तथापि अभिलेख पुनः लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत नहीं किये गये। लेखापरीक्षा को अभिलेख प्रस्तुत न किये जाने से शासकीय धन के गबन और दुर्विनियोजन के प्रकरणों के अनदेखा रह जाने का जोखिम रहता है। यह इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा प्रकरण की जाँच के लिये समिति गठित (अप्रैल 2012) की गयी। समिति को भी ₹ 18.26 करोड़ के व्हाउचर नहीं मिले। अतिरिक्त मुख्य सचिव एवं विकास आयुक्त द्वारा सूचित किया गया कि कुल व्यय ₹ 18.80 करोड़ में से ₹ 24.33 लाख के उपयोग की अभी तक पुष्टि नहीं हुयी है (दिसम्बर 2012)।