चौथा अध्याय

लेनदेन लेखापरीक्षा

4.1 नियमों का अनुपालन न किया जाना

4.2 असावधानी/नियंत्रण में विफलता

चौथा अध्याय

लेनदेन लेखापरीक्षा

सरकारी विभागों, उनकी क्षेत्रीय संरचनाओं तथा स्वशासी निकायों की लेखापरीक्षा से संसाधनों के प्रबंधन में दोष तथा नियमितता, औचित्य एवं मितव्ययिता के मानकों के पालन में विफलता के अनेक उदाहरण सामने आये हैं। इन्हें व्यापक उद्देश्यों के शीर्षकों के अंतर्गत आगामी कंडिकाओं में प्रस्तुत किया गया है।

4.1 नियमों का अनुपालन न किया जाना

सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन और वित्तीय नियंत्रण के लिए 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 सहायता भी मिलती है। नियमों तथा विनियमों के अनुपालन न किये जाने से संबंधित कुछ लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार हैंः

योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग

4.1.1 जिला योजना अधिकारी, पन्ना द्वारा शासकीय धन राशि का गबन

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

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता, खण्ड-। के नियम 53(II) में प्रावधान है कि समस्त मौद्रिक लेन-देनों की प्रविष्टि जैसे ही वे घटित होते हैं, रोकड़ बही में की जाना चाहिये तथा रोकड़ बही के प्रभारी द्वारा इनकी जांच की गयी है, इसके प्रमाण में उसे अभिप्रमाणित किया जाना चाहिये। साथ ही नियम 53(IV) में प्रावधान है कि प्रत्येक माह के अंत में रोकड़ बही के प्रभारी को चाहिये कि वह व्यक्तिगत रूप से रोकड़ बही में अंकित रोकड़ शेष की जांच करे तथा इस बाबत् अपने दिनांकित हस्ताक्षरों से प्रमाण पत्र अंकित करे। साथ ही नियम 190 में प्रावधान है कि एक शासकीय सेवक जिसे धन का भुगतान करने का कार्य सौंपा गया है, प्रत्येक भुगतान के लिये जिसे उसे करना है, शासन के पास पूर्व से जमा की गई राशियों के पुनर्भुगतान सहित एक प्रमाणक अभिप्राप्त करेगा, जिसमें दावे का पूर्ण एवं स्पष्ट विवरण अंकित हो तथा उसका लेखाओं में उचित वर्गीकरण करने तथा पहचान के लिये समस्त वांछित जानकारियां हों। साथ ही आगे नियम 284 में प्रावधान है कि कोई भी धन राशि

कोषालय से तब तक आहरित नहीं की जायेगी जब तक कि तत्काल वितरण की आवश्यकता न हो।

कार्यालय जिला परियोजना अधिकारी, योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग, पन्ना के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच (अगस्त 2011) एवं स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया, पन्ना से प्राप्त जानकारी से हमने पाया कि राज्य योजना आयोग, मध्य प्रदेश ने विकेन्द्रीकृत जिला योजना 2011-12 तैयार करने हेतु 3 नवंबर 2010 को जिला परियोजना अधिकारी, पन्ना को राशि ₹ 3.59 लाख आवंटित की। हमने देखा कि पन्ना जिले की वर्ष 2011-12 के लिये जिला योजना का अनुमोदन राज्य योजना आयोग द्वारा 10 दिसंबर 2010 को संप्रेषित कर दिया गया। यद्यपि अनुमोदन आदेश अग्रिम धन आहरित करने की अनुमति नहीं देता, जिला योजना अधिकारी द्वारा स्वयं ही पांच स्वीकृतियों के आधार पर राशि ₹ 2.27 लाख (27 एवं 29 दिसंबर 2010) अग्रिम[1] के रूप में आहरित की गई। रोकड़ बही एवं स्टेट बैंक ऑफ इंडिया से प्राप्त अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ कि जिला योजना अधिकारी द्वारा आहरित राशि ₹ 2.27 लाख से पांच बैंकर्स चैक जिला योजना अधिकारी, पन्ना के पक्ष में क्रय किये गये (30 दिसंबर 2010)। रोकड़ बही में जिला योजना अधिकारी द्वारा राशि विकेंद्रीकृत जिला योजना की तैयारी के लिये वितरित किये जाने की त्रुटिपूर्ण प्रविष्टि (30 दिसंबर 2010) की गई तथापि संवितरण के समर्थन में लेखापरीक्षा को केवल ₹ 15,704 के ही प्रमाणक प्रस्तुत किये गये, जिनमें से राशि ₹ 11,364 के प्रमाणक 15 दिसंबर 2010 से मार्च 2011 तक की अवधि अर्थात जिला योजना को अंतिम रूप दिये जाने के पश्चात के थे।

बैंकर्स चैकों के आहरण एवं नकदीकरण कराये जाने का विवरण नीचे दर्शाया गया है।

बिल क्रमांक / दिनांक	कोषालय चेक क्रमांक एवं दिनांक जिनसे राशि आहरित की गयी	बैंकर्स चेक क्रमांक/दिनांक	राशि (₹)	बैंकर्स चेक के नकदीकरण की स्थिति
133 29/12/2010	**00712 30/12/2010**	**557764 04/01/2011**	**34,032**	**जिला योजना अधिकारी द्वारा 19 मई 2011 को नकदीकरण कराया गया**
132 29/12/2010	**00713 30/12/2010**	**557760 04/01/2011**	**45,376**	**जिला योजना अधिकारी द्वारा 8 फरवरी 2011 को नकदीकरण कराया गया**
121 27/12/2010	**00716 30/12/2010**	**557762 04/01/2011**	**45,376**	**जिला योजना अधिकारी द्वारा 19 मई 2011 को नकदीकरण कराया गया**
123 27/12/2010	**00715 30/12/2010**	**557763 04/01/2011**	**45,376**	**जिला योजना अधिकारी द्वारा 19 मई 2011 को नकदीकरण कराया गया**

[1] प्रारूप एम.पी.टी.सी.-76 में, जो कि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के नियम 618 के अधीन ऋण, अग्रिम एवं साधारण प्राप्ति पर विविध भुगतानों के लिए निर्धारित है।

122 27/12/2010	00717 30/12/2010	557761 04/01/2011	56,720	श्री एस.सी.जैन (जिला योजना अधिकारी) के भारतीय स्टेट बैंक, पन्ना में व्यक्तिगत खाता क्रमांक 10518300048 में 8 फरवरी 2011 को जमा कराया गया
योग			2,26,880	

हमने देखा कि ₹ 56,720 का बैंकर्स चेक जिला योजना अधिकारी[2] के व्यक्तिगत बैंक खाते में स्थानांतरित किया गया। शेष राशि नकद रूप में आहरित की गई परंतु रोकड़ बही में प्रविष्टि नहीं की गई। लेखापरीक्षा के समक्ष दिनांक 2 अगस्त 2011 को रोकड़िया द्वारा नकद रोकड़ का भौतिक सत्यापन किया गया और उस दिन रोकड़ शेष राशि ₹ 1,015 होना प्रमाणित किया।

इस प्रकार जिला योजना अधिकारी द्वारा बिना आवश्यकता के राशि अग्रिम रूप में आहरित कर एवं रोकड़ बही में त्रुटिपूर्ण प्रविष्टियां कर राशि ₹ 2.11 लाख[3] का गबन किया गया।

यह इंगित किए जाने के पश्चात जिला योजना अधिकारी ने बताया (2 अगस्त 2011) कि राशि ₹ 46,512 के प्रमाणक उपलब्ध थे एवं शेष राशि ₹ 1,80,368 कार्यालय में नकद उपलब्ध थी जिसे आगामी कार्यदिवस को विभागीय खाते में जमा करा दिया जावेगा। जिला योजना अधिकारी ने आगे सूचित किया (14 अगस्त 2012) कि शेष राशि ₹ 1,80,368 दिनांक 3 अगस्त 2011 को विभागीय खाते में जमा करा दी गई थी एवं विकेंद्रीकृत जिला योजना की रोकड़ पुस्तक पृथक से संधारित की गई थी।

तथापि उत्तर सही नहीं था क्योंकि 2 अगस्त 2011 को किये गये रोकड़ शेष के भौतिक सत्यापन के दौरान वास्तविक रोकड़ शेष केवल ₹ 1,015 था। साथ ही केवल राशि ₹ 15,704 के ही प्रमाणक लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए जा सके। आगे राशि व्यक्तिगत बैंक खाते में जमा करने एवं जिला योजना तैयार करने का कार्य पूर्ण हो जाने के पश्चात राशि अग्रिम के रूप में आहरित करने के संबंध में जिला योजना अधिकारी द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया। साथ ही कोषालय से आहरित राशियों हेतु पृथक से रोकड़ बही संधारित करने का कोई प्रावधान नहीं है। इस प्रकार से नकदी के आहरण एवं रख रखाव में संहितागत प्रावधानों का पालन न करने के परिणामस्वरूप ₹ 2.11 लाख का गबन हुआ।

प्रकरण शासन को मार्च 2012 एवं जून 2012 में प्रतिवेदित किया गया तथा अक्टूबर 2012 एवं मार्च 2013 में अनुस्मरण पत्र भेजे गये। उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (मार्च 2013)।

---

2 श्री एस.सी.जैन, जो दिनांक 31.03.2011 को सेवानिवृत्त हुए

3 (₹ 2.27 लाख - ₹ 15,704)

अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति कल्याण विभाग

4.1.2 शासकीय धन का गबन

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

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता, भाग एक के नियम 53 (iv) में यह प्रावधान है कि प्रत्येक माह के अंत में रोकड़ बही के प्रभारी को चाहिए कि वह व्यक्तिगत रूप से रोकड़ बही में अंकित रोकड़ शेष की जांच करेगा तथा इस बाबत अपने दिनांकित हस्ताक्षरों से प्रमाण पत्र अंकित करेगा। आगे नियम 53 (v) के अनुसार शासकीय धनराशि जो शासकीय सेवक की अभिरक्षा में है, कोषालय अथवा बैंक में जमा किये जाने पर इस प्रकार से जमा करने वाले कार्यालय प्रमुख को चाहिए कि वह चालान पर अथवा पासबुक में कोषालय अधिकारी अथवा बैंक की पावती का मिलान रोकड़ बही में की गई प्रविष्टि से उसको अभिप्रमाणित करने के पूर्व करेगा तथा स्वयं संतुष्टि कर लेगा कि रकम वास्तव में कोषालय अथवा बैंक में जमा की जा चुकी है।

कार्यालय जिला संयोजक, अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति कल्याण विभाग (जिला संयोजक, आदिवासी कल्याण) पन्ना के अभिलेखों की संवीक्षा (जुलाई 2011) में हमने पाया कि कलेक्टर पन्ना ने म.प्र. अनुसूचित जाति/जनजाति (अत्याचार निवारण) नियम 1995 के तहत एक विधवा को राहत राशि ₹ 1.50 लाख के भुगतान की स्वीकृति (अक्टूबर 2010) प्रदान की थी। योजना के अंतर्गत आवंटित राशि की अनुपलब्धता के कारण कलेक्टर पन्ना के आदेश पर जिला संयोजक ने अन्य योजनाओं की राशि, जो कि मध्य भारत ग्रामीण बैंक पन्ना में मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत एवं तत्कालीन जिला संयोजक (पुराना खाता क्र.542/नया खाता क्र.8016805091) के संयुक्त खाते में जमा थी, में से इस शर्त के साथ भुगतान (21 अक्टूबर 2010) किया कि आवंटन प्राप्त होने पर राशि की क्षतिपूर्ति कर दी जाएगी। उक्त नियम (अत्याचार निवारण) अधिनियम के तहत राशि ₹ 1.50 लाख का आवंटन भी उसी दिनांक (21 अक्टूबर 2010) को फैक्स द्वारा प्राप्त हुआ। कलेक्टर द्वारा प्राधिकृत करने के बाद उक्त राशि का आहरण देयक क्र.423 दिनांक 21 अक्टुबर 2010 द्वारा चैक क्र.000914 दिनांक 31 दिसम्बर 2010 के रूप में कोषालय से किया गया। रोकड़िया द्वारा रोकड़ बही में चैक को बैंक खाता क्र.542/8016805091 में दिनांक 6 जनवरी 2011 को जमा किया जाना दर्शाया गया तथा इस प्रविष्टि के समर्थन में जमा पर्ची की बैंक द्वारा अभिस्वीकृत पावती रिकार्ड में रखी गयी।

बैंक खाते के विवरण पत्रक की जांच करने पर हमने पाया कि राशि ₹ 1.50 लाख को उक्त खाते में जमा नहीं किया गया था। हमने तत्कालीन रोकड़िया के बैंक खाते के विवरण पत्रक एवं अन्य दस्तावेजों, जैसे जमा पर्ची, पावती इत्यादि जिन्हें संबंधित बैंक से एकत्रित किया, से यह पाया कि चैक क्र.000914 दिनांक 31.12.2010 राशि ₹ 1.50 लाख रोकड़िया के व्यक्तिगत बचत खाते में जमा की गयी थी। जमा पर्ची की जिला संयोजक द्वारा हस्ताक्षरित बैंक प्रति पर श्री प्रदीप तिवारी (तत्कालीन रोकड़िया)

का नाम खाता धारक के रूप में अंकित था। इस प्रकार शासकीय धन, जो कि रोकड़िया के व्यक्तिगत खाते में जमा किया गया था, को धोखाधड़ी पूर्वक विभाग के खाते में जमा होना बताया गया। रोकड़ बही में की गयी प्रविष्टियाँ भी जिला संयोजक द्वारा अभिप्रमाणित की गई थी। नगद शेष का पुनर्मिलान बैंक खाता विवरणी से किये जाने के संबंध में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।

गबन का पता लगने और जिला संयोजक को दिनांक 14.07.2011 को इंगित किये जाने पर दिनांक 15.07.2011 को राशि मुख्य कार्यपालन अधिकारी एवं जिला संयोजक के संयुक्त खाते में जमा करा दी गई थी।

वर्तमान जिला संयोजक, आदिवासी कल्याण ने बताया (जुलाई 2011 एवं मई 2012) कि तत्कालीन रोकड़िया ने जिला संयोजक को अंधेरे में रखकर जालसाजी कर राशि स्वयं के खाते में जमा कर ली थी। रोकड़िया को निलंबित कर उसके विरूद्ध कार्यवाही जारी थी। उसने आगे बताया (अगस्त 2012) कि तत्कालीन रोकड़िया ने बिना अनुमति प्राप्त किये ही जुलाई 2011 में राशि विभागीय संयुक्त खाता क्र.8016805091 में जमा कर दी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि जमा पर्ची की बैंक प्रति जिला संयोजक द्वारा हस्ताक्षरित थी और रोकड़ बही में रोकड़िया द्वारा की गई प्रविष्टि जिला संयोजक द्वारा अभिप्रमाणित की गई थी। रोकड़िया द्वारा राशि दिनांक 15.07.2011 को मुख्य कार्यपालन अधिकारी एवं जिला संयोजक के संयुक्त खाते में लेखापरीक्षा आपत्ति ज्ञापन दिनांक 14.07.2011 को जारी करने के बाद जमा किया गया। इससे यह भी इंगित होता है कि राशि ₹ 1.50 लाख का गबन षडयंत्र के द्वारा किया गया।

प्रकरण की जानकारी शासन को दी गई (मार्च 2012, जून 2012 एवं मार्च 2013)। उत्तर में शासन द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को आयुक्त अनुसूचित जाति कल्याण विभाग को उनकी टिप्पणी हेतु अग्रेषित किया (मार्च 2013), जो कि अपेक्षित थी (मार्च 2013)।

सामाजिक न्याय विभाग

4.1.3 शासकीय धन का गबन/दुर्विनियोजन

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।

मध्य प्रदेश निराश्रित एवं निर्धन व्यक्तियों की सहायता अधिनियम 1970 (अधिनियम) एवं उसके अधीन बने नियमों (1999) में यह प्रावधानित है कि प्रत्येक जिले में कृषि उपज मण्डी समिति से तथा अन्य स्त्रोतों से संगृहीत की गई निराश्रित निधि[4] की रकम

[4] निराक्षित निधि का उपयोग निराश्रितों के लिये आश्रमों, रैन बसेरा, दिवा केन्द्र की स्थापना और संधारण पर और निराश्रितों के लिये अन्य कल्याणकारी गतिविधियों के लिये किया जाता है।

राष्ट्रीयकृत बैंक में सावधि जमा खाते में रखी जायेगी और ऐसे सावधि जमा पर अर्जित ब्याज की राशि चालू/बचत खाते में जमा की जायेगी जिनका संचालन जिला कलेक्टर द्वारा किया जायेगा। सभी जिला कलेक्टरों को राज्य सरकार के सामाजिक न्याय विभाग द्वारा निर्देशित (नवंबर 2006) किया गया कि निराश्रित निधि में जमा समस्त राशि को संबंधित कोषालय में स्थानीय निधि के रूप में जमा रखा जावे। आगे, नियमों में किये गये संशोधन (जनवरी 2007) के अनुसार कलेक्टर को निराश्रित निधि पर दो लाख रूपये की सीमा तक ब्याज राशि का व्यय करने के लिये अधिकृत किया गया और उससे अधिक राशि के व्यय के लिए आयुक्त/संचालक से स्वीकृति प्राप्त की जानी थी। इन स्वीकृत आदेशों के आधार पर कलेक्टर उप संचालक, सामाजिक न्याय (उप संचालक) के पक्ष में चैक जारी करेगा और उप संचालक, सामाजिक न्याय सुनिश्चित करेगा कि राशि का संग्रहण तथा व्यय नियमों के अनुसार किया जा रहा है एवं इस उद्देश्य के लिये अलग खाता संधारित है। चैकों के कपटपूर्ण उपयोग को रोकने की दृष्टि से निराश्रित निधि खाते की चैक बुक किसी जिम्मेदार अधिकारी की अभिरक्षा में रखी जानी थी तथा उप संचालक द्वारा रोकड़ बही के शेष का मिलान बैंक अभिलेख के साथ किया जाकर समय से लेखा बन्दी की जानी चाहिये थी।

उप संचालक, सामाजिक न्याय, राजगढ़ के अभिलेखों की नमूना जाँच (मार्च 2012) में एवं आगे प्राप्त जानकारी (अगस्त 2012) में पाया कि उपरोक्त प्रावधानों/निर्देशों का उल्लंघन कर जिले में संग्रहीत निराश्रित निधि (अप्रैल 2006 से आगे तक) की राशि को भारतीय स्टेट बैंक, राजमहल शाखा, राजगढ़ के बचत खाता क्र. 63003448123 ने एवं कलेक्टर (निराश्रित निधि) राजगढ़ के नाम से बैंक ऑफ इंडिया के खाता क्र. 995010200008431 में रखी गई है।

हमारे मांगे जाने पर रोकड़ बही (1 दिसम्बर 2006 से 21 सितम्बर 2009, जिसमें 15 चैक शामिल थे), व्हाऊचर, कलेक्टर अथवा उच्च अधिकारियों के संबंधित स्वीकृति आदेश एवं भुगतान पावती लेखापरीक्षा के समक्ष प्रस्तुत नहीं की जा सकी क्योंकि रोकड़िया बिना अभिलेख दिए अनुपस्थित था। 21 अक्टूबर 2010 को नई रोकड़ बही तैयार की गई जिसमें 21 सितम्बर 2009 से लेन-देन की प्रविष्टि की गई।

हमने बैंक खाता विवरण पत्रक एवं पास बुक से पाया कि कलेक्टर के हस्ताक्षर से ₹ 41.79 लाख की राशि का नकद आहरण 17 चेकों द्वारा भारतीय स्टेट बैंक के खाते से 17 सितंबर 2007 से 18 मई 2010 के दौरान किया गया जैसा कि परिशिष्ट 4.1 में दर्शाया गया है। इन 17 चेकों में से राशि ₹ 3.60 लाख के दो चेक (संख्या 074661 दिनांक 05.04.2010 एवं 074662 दिनांक 17.05.2010) का आहरण वर्तमान उप संचालक (मार्च 2012) के पद पर रहते हुए किया गया, उन्होंने यह पुष्टि की कि आहरित की गई राशि की स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई और चैक के पृष्ठ भाग पर प्राधिकरण पर अपने हस्ताक्षर को स्वीकार नहीं किया। उन्होंने आगे बताया कि चैक पर कलेक्टर के हस्ताक्षर भी सही प्रतीत नहीं हो रहे थे।

आगे यह भी पाया गया कि इन 17 चैकों में से एक चैक (क्र.1733119 दिनांक 24.02.2009) राशि ₹ 3.66 लाख का आहरण कर डिमांड ड्राफ्ट बनाकर सेवानिवृत्त कर्मचारियों के सामान्य भविष्य निधि के अंतिम भुगतान हेतु उनके खाते में जमा कर दी गई। इस प्रकार के भुगतान हेतु कोई स्वीकृति/देयक नहीं थे। शेष 16 चैकों का सेल्फ

चैक द्वारा आहरण किया गया एवं नकद राशि तत्कालीन सहायक ग्रेड-II (रोकड़िया) के द्वारा प्राप्त की गयी।

आहरण एवं किए गए व्यय की विश्वसनीयता को सिद्ध करने के लिये सुसंगत अभिलेखों का अभाव यह बताता है कि धन का दुर्विनियोजन/गबन किया गया है।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर, आयुक्त सामाजिक न्याय ने मामले की जाँच हेतु तीन सदस्यीय कमेटी का गठन (अप्रैल 2012) किया। जाँच कमेटी ने अपनी रिपोर्ट (मई 2012) में पाया कि ₹ 41.79 लाख का गबन तात्कालिक रोकड़िया द्वारा किया गया था। आगे, शासन ने आयुक्त, भोपाल संभाग को इस प्रकरण की जाँच हेतु जाँच अधिकारी नियुक्त (जून 2012) किया। आयुक्त, भोपाल संभाग ने अपनी रिपोर्ट (नवम्बर 2012) में बताया कि राशि ₹ 41.79 लाख का गबन किया गया एवं इसकी विस्तृत जाँच शासन स्तर पर किए जाने की अनुशंसा की।

पुनश्च, आयुक्त सह सचिव, सामाजिक न्याय विभाग ने सूचित (मार्च 2013) किया कि अतिरिक्त मुख्य सचिव, सामाजिक न्याय विभाग (मार्च 2013) के आदेशानुसार एक जाँच दल का गठन किया गया है।

सामान्य प्रशासन विभाग

4.1.4 शासकीय प्राप्तियों का अनाधिकृत प्रतिधारण

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 उनको व्यय के लिये उपयोग किया गया।

मध्य प्रदेश, कोषालय संहिता के नियम 7(1) में प्रावधान है कि राज्य की समेकित निधि तथा लोक लेखा में जमा की जाने हेतु शासकीय सेवकों द्वारा प्राप्त या उनको निविदत्त सभी धनराशियां बिना विलम्ब किये तुरन्त कोषागार या बैंक में जमा कर देना चाहिये और उन्हें राज्य की समेकित निधि तथा लोक लेखा में शामिल कर देना चाहिये। उपरोक्तानुसार प्राप्त धन राशियों का विनियोग न तो विभागीय व्यय की पूर्ति के लिये किया जाना चाहिये और न अन्यथा राज्य की समेकित निधि/लोक लेखे से पृथक रखा जावेगा जबकि नियम 7(2) के अनुसार कुछ विभाग/संगठन[5] कुछ व्यय विभागीय प्राप्तियों से कर सकते हैं।

आर.सी.व्ही.पी. नरोन्हा प्रशासन अकादमी भोपाल (अकादमी) की स्थापना वर्ष 1966 में राज्य प्रशासनिक सेवाओं के अधिकारियों एवं विभिन्न विभागों द्वारा प्रायोजित प्रतिभागियों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिये की गयी थी। अकादमी, प्राप्तियों से व्यय के विनियोजन हेतु पूर्वोक्त नियम 7(2) में अधिकृत नहीं है। वित्त विभाग द्वारा जनवरी 2006 में अकादमी को इस शर्त के साथ बैंक खाता संचालित करने की अनुमति दी

[5] सिविल न्यायालय, लोक निर्माण विभाग, जेल विभाग, वन विभाग, शासकीय अस्पताल

गयी थी कि बैंक में कम से कम आवश्यक राशि रखकर अतिशेष राशि कोषालय में स्थानीय निधि निक्षेप के रूप में जमा करें।

महानिदेशक आर.सी.व्ही.पी. प्रशासन अकादमी भोपाल के अभिलेखों की नमूना जाँच (अप्रैल 2009) एवं आगे एकत्रित जानकारी (जुलाई 2012) से प्रकट हुआ कि शासन राज्य प्रशासनिक सेवाओं के अधिकारियों के प्रशिक्षण कार्यक्रमों के आयोजन हेतु एवं प्रशासनिक व्यय के लिये निधि प्रदान करता है। अकादमी द्वारा विभिन्न विभागों/संगठनों के प्रायोजित अन्य प्रतिभागियों के प्रशिक्षण के लिये प्रशिक्षण शुल्क प्रभारित कर प्राप्त राशियों को शासकीय लेखे में जमा करने के बजाए अकादमी के बैंक खाते में रखी गयी। राज्य बजट से प्रदायित निधियाँ भी आहरित कर उसी बैंक खाते में जमा की जा रही थी।

अकादमी द्वारा प्रदान की गयी जानकारी के अनुसार वर्ष 2000-2001 से 2011-12 तक की प्राप्ति राशि ₹ 25.88 करोड़ बैंक खाते में जमा किये गये। इसी अवधि में अकादमी ने निर्माण कार्यों (₹ 8.58 करोड़) सहित विभागीय व्यय के रूप में ₹ 27.24 करोड़ व्यय किये।

शासकीय प्राप्तियों को शासकीय लेखे से बाहर रखकर उसे विभागीय व्यय की पूर्ति में विनियोजित करना संहितागत प्रावधानों का उल्लंघन था। हमने यह भी पाया कि ₹ 17.88 लाख के गबन का प्रकरण आंतरिक लेखा परीक्षा के दौरान (सितम्बर 2009) संज्ञान में आया था।

उपनिदेशक अकादमी ने उल्लेख (अप्रैल 2009) किया कि अन्य विभागों के प्रशिक्षण व्यय हेतु अकादमी द्वारा बजट में प्रावधान नहीं किया जाता है। इसलिये प्राप्त प्रशिक्षण शुल्क को राजस्व के रूप में कोषालय में जमा नहीं किया जाता तथा उन्हीं प्राप्तियों से प्रशिक्षण व्यय किये जाते हैं। तथापि मध्य प्रदेश कोषालय नियम 7(2) के अधीन प्राप्तियों से प्रशिक्षण पर व्यय करने की अनुमति हेतु सामान्य प्रशासन विभाग को प्रस्ताव भेजा (नवम्बर 2012) गया है। शासन द्वारा भी उक्त स्थिति सूचित (जनवरी, 2013) की गयी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि शासन ने अकादमी को नियम 7(2) के प्रावधान के अधीन प्राप्तियों से व्यय करने हेतु अधिकृत नहीं किया था।

चिकित्सा शिक्षा विभाग

4.1.5 औषधियों का अनियमित क्रय

अधीक्षक, सुल्तानिया जनाना अस्पताल, भोपाल द्वारा भंडार क्रय नियमों के प्रावधानों के विरूद्ध निविदाएं आमंत्रित किये बिना राशि ₹ 3.30 करोड़ की औषधियाँ इत्यादि अनाधिकृत रूप से क्रय की गयीं।

मध्य प्रदेश शासन की दवा नीति 2006-07 के पैरा 3.12 के अनुसार औषधियों के क्रय

हेतु आवंटित बजट के अधिकतम 20 प्रतिशत तक व्यय आपात/स्थानीय क्रय खुली निविदाओं के माध्यम से दरें एवं एजेंसी निर्धारित कर किया जाना था। भण्डार क्रय नियम[6] के नियम 2(24) के प्रावधान के अनुसार क्रय सामग्री का मूल्य ₹ 25,000 से अधिक होने पर क्रय खुली निविदा आमंत्रित कर किया जाना चाहिये।

अधीक्षक, सुल्तानिया जनाना अस्पताल, भोपाल (अधीक्षक) के अभिलेखों की जांच (फरवरी 2011) और आगे एकत्रित जानकारी (मई 2011 और जून 2012) में प्रकट हुआ कि अधीक्षक द्वारा वर्ष 2008-09 के लिये आपातकालीन आवश्यकता हेतु औषधियों, पैथोलॉजी, सूचर सामग्री की स्थानीय खरीदी के लिए निर्माताओं/अधिकृत विक्रेताओं से निविदा आमंत्रण हेतु सूचना जारी की गयी (मार्च 2008)। जिसके अंतर्गत पांच निविदाएं प्राप्त हुई थीं। चार निविदाकारों की निविदाएं निविदा आमंत्रण सूचना की शर्तों[7] को पूरा न करने के कारण निरस्त कर दी गयीं एवं अकेले योग्य पाये गये निविदाकार मेसर्स भवानी मेडिको की निविदा अप्रैल 2008 में स्वीकृत कर ली गयी थी। तदनुसार प्रदायकर्ता से एक अनुबंध संपादित किया गया जो कि 31 मार्च 2009 तक वैध था। आगे 24 मार्च 2009 को यह निर्णय लिया गया कि मेसर्स भवानी मेडिको से विद्यमान अनुबंधित दरों पर क्रय करना जारी रखा जाए क्योंकि वर्ष 2009-10 के लिए निविदाएं लोकसभा चुनाव के कारण चुनाव आचार संहिता लागू होने के कारण नहीं खोली जा सकी थीं। इसी बीच नियंत्रक, खाद्य एवं औषधि प्रशासन, भोपाल द्वारा 26 जून 2009 को मेसर्स भवानी मेडिको की दुकान निरीक्षण के दौरान हमेशा बंद पाये जाने के कारण औषधि अनुज्ञा पत्र (लाइसेंस) को निरस्त कर दिया गया। अधीक्षक द्वारा नवीन निविदाएं आमंत्रित करने के बजाए एक गैर निविदाकार फर्म मेसर्स वीर इन्टर प्राइजेस से मेसर्स भवानी मेडिको की अनुबंधित दरों पर तथा मेसर्स वीर इन्टर प्राइजेस द्वारा दिनांक 22 जुलाई 2009 को प्रस्तुत शपथ पत्र, जिसमें यह उल्लेखित किया गया था कि मेसर्स भवानी मेडिको के नाम पर व्यापार उनके द्वारा ही किया जा रहा था एवं नाम परिवर्तित किया गया है, के आधार पर, क्रय करना प्रारंभ कर दिया गया। तथापि हमने यह भी पाया कि दोनों फर्म एक एवं समान नहीं हो सकतीं क्योंकि जब मेसर्स भवानी मेडिको का अनुज्ञा पत्र भी वैध था उसी अवधि में मेसर्स वीर इन्टर प्राइजेस को दिनांक 10 जून 2009 को अलग से औषधि अनुज्ञा पत्र जारी किया गया था। इस प्रकार नई निविदा आमंत्रित किये बिना गैर निविदाकार से औषधियों का क्रय अनियमित था। हमने आगे पाया कि निविदाओं को खोलने की निर्धारित प्रक्रिया की अवहेलना किये जाने के कारण वर्ष 2010-11 के दौरान प्राप्त निविदाओं को निरस्त किया गया और वर्ष 2011-12 के दौरान निविदा आमंत्रित नहीं की गयी थी जिसके परिणामस्वरूप मेसर्स वीर इन्टर प्राइजेस से दिसंबर 2011 तक औषधियों का क्रय जारी रहा। अधीक्षक द्वारा अगस्त 2009 से दिसंबर 2011 तक राशि ₹ 3.30 करोड़ की औषधियों इत्यादि का अनाधिकृत तथा अनियमित क्रय किया गया।

हमारे द्वारा इंगित करने पर शासन द्वारा (जुलाई 2012) में उपरोक्त तथ्यों को स्वीकार किया गया तथा निविदा की अनियमित प्रक्रिया के द्वारा एकल निविदा स्वीकृत करने के

---

[6] मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के परिशिष्ट-v

[7] शर्त क्रमांक-26 जिनकी दुकान अस्पताल परिसर से 2 वर्ग कि.मी. के अंदर है उनको प्राथमिकता दी जावेगी।
शर्त क्रमांक-27 निविदा के साथ औषधि एवं सामग्री हेतु विभिन्न कम्पनियों की अनुबंधित दर सूची संलग्न करना है।

लिए तत्कालीन अधीक्षक के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही किये जाने का उल्लेख किया गया है।

4.2 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 जिनमें समुदाय के लाभ के लिए सार्वजनिक संपत्तियों के सृजन के लिए सरकार द्वारा दी गई निधियाँ अप्रयुक्त/अवरूद्ध रहीं और/अथवा विभिन्न स्तरों पर अनिर्णयात्मकता, प्रशासनिक असावधानी तथा संगठित कार्यवाही के अभाव के कारण निष्फल/अनुत्पादक सिद्ध हुई। कुछ ऐसे प्रकरणों का उल्लेख नीचे किया गया हैः

भोपाल गैस त्रासदी राहत एवं पुनर्वास विभाग

4.2.1 हॉस्पिटल सर्विसेज कंसल्टेंसी कार्पोरेशन से ₹ 1.17 करोड़ की वसूली में विफलता

विभाग की निष्क्रियता के कारण राशि ₹ 1.17 करोड़ मैसर्स हॉस्पिटल सर्विसेज कंसल्टेंसी कार्पोरेशन पर 7 वर्ष से अधिक अवधि से बकाया थे।

मध्य प्रदेश राज्य सरकार (शासन) ने भोपाल गैस त्रासदी के पीड़ितों को चिकित्सा सुविधा प्रदान करने के उद्देश्य से भोपाल में अनेक चिकित्सालयों की स्थापना की। शासन ने मैसर्स हॉस्पिटल सर्विसेज कंसल्टेंसी कार्पोरेशन (एच.एस.सी.सी.), नोएडा को इंदिरा गांधी महिला एवं बाल चिकित्सालय, भोपाल तथा कमला नेहरू अस्पताल, भोपाल के लिए चिकित्सा उपकरणों, फर्नीचर, किचिन, लाउण्ड्री इत्यादि के निर्धारण, निविदा कार्य, भण्डारण, आपूर्ति तथा स्थापना जैसे कार्यों के लिए परामर्श दाता नियुक्त किया था। मैसर्स एच.एस.सी.सी. के साथ जनवरी 2001 में हुए अनुबंध के अनुसार राशि ₹ 0.50 करोड़ परामर्श शुल्क अग्रिम के रूप में भुगतान करना था तथा उपकरणों के लिए शत प्रतिशत राशि का अग्रिम भुगतान नोएडा स्थित इण्डियन ओवरसीज बैंक, दिल्ली की शाखा में सावधि जमा के रूप में किया जाना था। सावधि जमा पर अर्जित होने वाला ब्याज मैसर्स एच.एस.सी.सी. के द्वारा शासन को देय था।

आयुक्त सह संचालक, भोपाल गैस त्रासदी, राहत एवं पुनर्वास, भोपाल के अभिलेखों की जांच (दिसंबर 2010) में हमने पाया कि मैसर्स एच.एस.सी.सी. के द्वारा प्राप्त निधि एवं किये गये व्यय के वर्ष 2005-06 तक के विवरण पत्रक के अनुसार ₹ 1.17 करोड़ की राशि जिसमें कि प्राप्त ब्याज भी शामिल था मैसर्स एच.एस.सी.सी. के पास 31 मार्च 2006 तक बकाया पड़ी थी। उसके पश्चात न तो कोई उपकरण क्रय किया गया और न ही कोई सेवाएं ली गयी। इसके पश्चात अर्जित हुए ब्याज की जानकारी विभाग

के पास उपलब्ध नहीं थी।

हमने आगे पाया कि सावधि जमा पर कुल अर्जित ब्याज मैसर्स एच.एस.सी.सी. द्वारा विभाग को भुगतान नहीं किया गया था। विभाग ने मैसर्स एच.एस.सी.सी. से सावधि जमा पर दिनांक 30 जून 2007 तक अर्जित ब्याज का भुगतान करने का आग्रह (जुलाई 2007) किया। तत्पश्चात विभाग ने लेखापरीक्षा की तिथि (11 जून 2012) तक इस विषय को न तो मैसर्स एच.एस.सी.सी. के समक्ष उठाया और 31 मार्च 2012 की स्थिति में कुल धनराशि, सावधि जमा पर अर्जित ब्याज सहित, जो मैसर्स एच.एस.सी.सी. से वसूली योग्य थी, के बारे में अनभिज्ञ था।

हमारे द्वारा इस ओर इंगित किये जाने (दिसंबर 2010 एवं जून 2011) के बाद विभाग ने उत्तर दिया (जून 2011) कि राशि प्राप्त करने के लिये कार्यवाही की जावेगी। तथापि, आगे किये गये सत्यापन (11 जून 2012) में यह पाया गया कि आश्वासन देने के बावजूद विभाग द्वारा राशि प्राप्त करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गयी जो शासन के हितों को सुरक्षित रखने में विभाग की पूर्ण अवहेलना को दर्शाता है। हालांकि हमारे सत्यापन के बाद विभाग ने दिनांक 18 जून 2012 को मैसर्स एच.एस.सी.सी. से लंबित राशि के भुगतान के लिए निवेदन किया।

इस विषय से शासन को अवगत कराया गया (अगस्त 2011, अप्रैल 2012, जून 2012 एवं मार्च 2013) जिसके उत्तर में शासन ने सूचित (मार्च 2013) किया कि प्रमुख सचिव, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग, उत्तर प्रदेश से अनुरोध किया गया है कि वह मैसर्स एच.एस.सी.सी. के द्वारा राशि ₹ 1.17 करोड़ राज्य शासन के खाते में वापस भिजवाना सुनिश्चित करे।

उत्तर शासन की बकाया राशि के प्रति पूर्णतः उदासीनता का द्योतक है। यह इस तथ्य से भी प्रतीत होता है कि प्रकरण को प्रमुख सचिव, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग, उत्तर प्रदेश के समक्ष उठाया गया जिसका इस प्रकरण से कोई संबंध नहीं है क्योंकि मैसर्स एच.एस.सी.सी. केंद्र सरकार का एक उद्यम है और वह उनके नियंत्रण में नहीं है।

इस प्रकार विभाग की निष्क्रियता के कारण ₹ 1.17 करोड़ की राशि मैसर्स एच.एस.सी.सी. के पास सात वर्ष से अधिक समय से वसूली हेतु लंबित थी।

लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

4.2.2 वेतन एवं भत्तों पर अनियमित व्यय

24 महिला बहुउद्देश्यीय स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं को जिला चिकित्सालय, देवास में अनियमित तरीके से पदस्थ किये जाने के परिणामस्वरूप उनके वेतन एवं भत्तों पर ₹ 2.46 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त ग्रामीण जनता महिला बहुउद्देश्यीय स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं की सेवाओं से वंचित रही, जिनके लिए उनकी नियुक्ति की गयी थी।

बहुउद्देश्यीय स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं (एम.एच.डब्ल्यू.) (पुरूष अथवा स्त्री) की अवधारणा ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम स्तर पर स्थापित उप स्वास्थ्य केन्द्रों (एस.एच.सी.) में समुदाय को निरोधक एवं बेहतर स्वास्थ्य सेवाएं प्रदान किये जाने हेतु प्रारंभ (1974) की गयी थी। आगे मध्य प्रदेश, लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग, तृतीय श्रेणी परिचारिका सेवा भर्ती नियम 1989 के अनुसार सहायक परिचारिका धात्री (ए.एन.एम.) संवर्ग को मृतप्राय संवर्ग घोषित किया गया था। अतः जब भी ए.एन.एम. संवर्ग का कोई व्यक्ति सेवानिवृत्त होगा तो उसके पद को समाप्त कर दिया जायेगा। मध्य प्रदेश सरकार ने जिला चिकित्सालय, देवास का उन्नयन (जुलाई 2008) कर 270 बिस्तरों से 400 बिस्तरों वाला चिकित्सालय कर दिया और इसके लिये विभिन्न पद स्वीकृत किये गये। ए.एन.एम. और एम.एच.डब्ल्यू. के पद उन्नयन के पूर्व अस्तित्व में नहीं थे। आगे, शासन के आदेश (जुलाई 2008) द्वारा चिकित्सालय के लिये स्वीकृत पदों में इनका सृजन नहीं किया गया था।

सिविल सर्जन सह चिकित्सालय अधीक्षक, देवास के अभिलेखों की नमूना जांच (अगस्त 2011) में एवं आगे एकत्रित (जुलाई, अगस्त 2012 और मार्च 2013) की गयी जानकारियों में प्रकट हुआ कि कोई स्वीकृति पद नहीं होने के बावजूद 24 महिला बहुउद्देश्यीय स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं (एफ.एम.एच.डब्ल्यू.) को अनियमित तरीके से जिला चिकित्सालय, देवास में पदस्थ किया गया। हमने पाया कि एफ.एम.एच.डब्ल्यू. के वेतन एवं भत्तों पर दिसम्बर 2007 से फरवरी 2013 के दौरान ₹ 2.46 करोड़[8] का भुगतान किया गया था। इस प्रकार न केवल बिना स्वीकृत पदों के जिला चिकित्सालय में पदस्थ 24 एफ.एम.एच.डब्ल्यू. के वेतन एवं भत्तों पर किया गया व्यय अनियमित था, ग्रामीण जनता भी इन महिला बहुउद्देश्यीय स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं की सेवाओं से, जिनके लिये उनकी नियुक्ति की गयी थी, वंचित रही।

सिविल सर्जन ने बताया (जुलाई 2012) कि एफ.एम.एच.डब्ल्यू. को जिला चिकित्सालय में जिला चिकित्सा एवं स्वास्थ्य अधिकारी (सी.एम.एच.ओ.), देवास द्वारा पदस्थ किया गया था तथा उनके वेतन एवं भत्तों का आहरण एवं भुगतान जिला चिकित्सालय के लिये स्वीकृत ए.एन.एम. के रिक्त पदों के विरूद्ध किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि शासन के जुलाई 2008 के आदेशानुसार जिला

[8] जुलाई 2011 तक ₹ 1.52 करोड़ तथा अगस्त 2011 से फरवरी 2013 तक ₹ 0.94 करोड़

चिकित्सालय, देवास के लिये ए.एन.एम. के स्वीकृत पद अस्तित्व में नहीं थे। साथ ही ए.एन.एम. के पद, पदधारियों के सेवानिवृत्त होने के पश्चात समाप्त किये जाने थे।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया (मई 2012 और जुलाई 2012) तथा मार्च 2013 में अनुस्मरण पत्र जारी किया गया था। शासन ने संचालनालय, लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग का उत्तर लेखापरीक्षा को अग्रेषित किया (मार्च 2013) जिसमें प्रकरण में सी.एम.एच.ओ., देवास के साथ कार्यवाही प्रचलन में होने का उल्लेख किया गया था।

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

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(विनोद राय)**
दिनांक **भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**