विहंगावलोकन

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन, सामान्य एवं सामाजिक (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) क्षेत्र, मध्य प्रदेश सरकार 31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष में, चयनित कार्यक्रमों और विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों तथा सरकारी विभागों/स्वायत्तशासी निकायों, समितियों आदि के वित्तीय लेनदेनों की लेखापरीक्षा से संबंधित छः समीक्षाएं एवं नौ कंडिकाएं सम्मिलित हैं। लेखापरीक्षा प्रेक्षणों की कुल धनराशि ₹ 728.07 करोड़ है। महत्वपूर्ण निष्कर्षों का सार नीचे दिया गया है।

1. निष्पादन लेखापरीक्षा

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु संचालित की जाती है कि क्या शासकीय कार्यक्रमों/योजनाओं/विभागों द्वारा अपेक्षित उद्देश्यों को न्यूनतम लागत द्वारा प्राप्त कर लिया गया है और उनका प्रायोजित लाभ दिया गया है।

1.1 राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (रा.ग्रा.पे.का.)

भारत सरकार द्वारा प्रत्येक ग्रामीण व्यक्ति को पीने के लिए, पकाने तथा अन्य घरेलू आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त सुरक्षित पानी प्रदाय करने हेतु आरंभ (1972) किए गए त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम (ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी.) का पुनः नामकरण (2009) राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम के रूप में पानी की उपलब्धता की संवहनीयता तथा सहायक गतिविधियाँ जैसे जल गुणवत्ता प्रबंधन पर विशेष ध्यान देते हुए किया गया।

राज्य में वर्ष अवधि 2009-12 के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा में एक ओर हमने राज्य में कार्यक्रम के कार्यान्वयन में उचित प्रगति देखी। फलोराइड प्रभावित क्षेत्रों में डिफ्लोराइडेशन संयत्रों की स्थापना की गई, बंधरोध तथा छत पर जल संग्रहण संरचनाओं को रिचार्जिंग उद्देश्य से निर्मित किया गया, पंचायतों द्वारा नल जल प्रदाय योजनाओं का सफलतापूर्वक संचालन किया जा रहा है और बहु-ग्रामीण नल-जल प्रदाय योजनाएं विभाग द्वारा निर्मित की जा रही हैं। दूसरी ओर, हमने कार्यक्रम के कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियाँ पाईं;

- राज्य तथा जिला स्तर पर व्यापक वार्षिक कार्य योजना तैयार करने में नीचे पहुँच को अंगीकृत नहीं किया गया। वर्ष 2003 से घरेलू पेयजल आवश्यकताओं के अनुसार बसाहटों का विस्तृत सर्वे नहीं कराया गया। योजनाएं तैयार करते समय प्रतिमान स्तर पर 80 प्रतिशत भू-जल आधारित प्रणालियों को 20 प्रतिशत तक स्थानांतरित करने पर ध्यान नहीं दिया गया। परिणामस्वरूप नलकूपों के खनन की संख्या में वृद्वि हुई।

- वर्ष के अंत में अत्यधिक कार्यक्रम निधियाँ जारी की गईं जिसके परिणामस्वरूप वर्षवार लक्ष्य प्राप्ति में कमी रही। घटकवार आवंटन की पर्याप्तता एवं संसाधनों का व्यय सुनिश्चित नहीं किया गया। टेण्डर प्रीमियम, सेन्टेज प्रभार तथा अस्वीकार कार्य जो कि राज्य निधि के नामे किया जाना चाहिये था कार्यक्रम निधि पर प्रभारित किया गया।

- 34 प्रतिशत बसाहटें पूर्णतः आच्छादन के लिए शेष थीं। राज्य में उल्लेखनीय संख्या में ग्रामीण स्कूल तथा आंगनवाड़ी केन्द्रों का आच्छादन नहीं किया गया था। अधिकतम पेयजल प्रदाय नल जल प्रदाय योजना के स्थान पर हैंडपंप पर आश्रित था।

- संवहनीयता घटक के अंतर्गत, भू-जल पुनर्भरण पर विधिवत ध्यान नहीं दिया गया। गिरते हुये भू-जल स्तर तथा स्त्रोतों के सूख जाने के कारण पूरी तरह से आच्छादित बसाहटें स्लिप बैक हुई।

- निर्धारित पानी के नमूनों का परीक्षण सुनिश्चित करने के लिए परीक्षण प्रयोगशालाओं का बुनियादी सुविधाओं के साथ-साथ मानव शक्ति के संदर्भ में सुदृढ़ीकरण किया जाना बाकी था।

- जिला जल एवं स्वच्छता मिशन तथा खंड संसाधन केन्द्रों में तकनीकी संवर्ग में मानव शक्ति की कमी थी जिससे कार्यक्रम का कार्यान्वयन प्रभावित रहा। प्रशिक्षण कैलेण्डर के अनुसार क्षमता निर्माण सुनिश्चित करने हेतु प्रशिक्षण आयोजित नहीं किए गये।

- कार्यक्रमों की समुचित निगरानी करने के लिए राज्य स्तरीय समितियों की नियमित रूप से बैठकें नहीं हुईं। एकीकृत प्रबंधन सूचना प्रणाली में उपलब्धियों से संबंधित डाटा प्रविष्टि स्थानांतरण करने से पूर्व सक्षम अधिकारियों द्वारा प्रमाणीकृत नहीं की गई।

(कंडिका 2.1)

1.2 उच्च शिक्षा विभाग की कार्यप्रणाली की समीक्षा

विभाग शासकीय एवं अशासकीय शैक्षणिक संस्थाओं, शोध संस्थानों, महाविद्यालयों और अन्य शैक्षणिक संस्थओं में शिक्षा के मानक में सुधार के लिये उत्तरदायी है। उद्देश्यों की पूर्ति के लिये विभाग के निष्पादन का आकलन करने के लिये 2010-13 की अवधि में विभाग की कार्यप्रणाली की समीक्षा की गई थी। यद्यपि विभाग ने विद्यार्थियों को रोजगार प्लेसमेंट उपलब्ध कराने, पंजीकरण में वृद्धि और सूचना प्रौद्योगिकी एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर का उपयोग के उद्देश्य प्राप्त किये थे, विभाग के कामकाज में कतिपय कमियां रहीं।

- योजनायें तैयार करने के लिये विभाग में समग्र डाटाबेस उपलब्ध नहीं था। पूर्व वर्षों के लक्ष्यों में 10 प्रतिशत वृद्धि और राज्य योजना आयोग द्वारा निर्धारित वित्तीय सीमा के आधार पर वार्षिक कार्य योजनाएं तैयार की गई थीं।
- विभाग में बजटीय एवं व्यय नियंत्रण अपर्याप्त था जो कि 2010-13 के दौरान आयोजना निधि के कम उपयोग (24 प्रतिशत तक), अंतिम दिवस को राशि (₹ 389.47 करोड़) के समर्पण एवं व्यय आंकड़ों का महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से मिलान न होने, रोकड़ बही के संधारण में कमी एवं महाविद्यालयों के भवन निर्माण हेतु निधियाँ तीन वर्ष तक सिविल डिपोजिट में अवरूद्ध रखने से परिलक्षित होता है।
- विभाग ने महाविद्यालयों में न्यूनतम मूलभूत सुविधाएं उपलब्ध कराने हेतु कोई मानदण्ड निर्धारित नहीं किया था। महाविद्यालयों की संख्या एवं पंजीकृत विद्यार्थियों में वृद्धि होने के बावजूद अधोसंरचना एवं शैक्षणिक स्टाफ की कमी थी जो कि शिक्षा की गुणवत्ता को प्रभावित करेगा।
- हितग्राही मूलक योजनाओं का कार्यान्वयन संतोषजनक नहीं था। विभिन्न योजनाएं जैसे गाँव की बेटी योजना, प्रतिभा किरण योजना, निर्धन वर्ग के लिए विक्रमादित्य निशुल्क शिक्षा योजना एवं बुक बैंक योजना इत्यादि में लक्षित हितग्राहियों ने पूर्ण रूप से लाभ अर्जित नहीं किया। विद्यार्थियों को विलम्ब से सहायता भुगतान एवं अधिक/अनियमित सहायता भुगतान के प्रकरण पाए गए।
- विभाग में मार्च 2013 को स्वीकृत पदों के 25 प्रतिशत पद रिक्त थे। 7280 स्वीकृत पदों के विरूद्ध 1900 शैक्षणिक स्टाफ कम था। स्टाफ के अनुचित नियोजन के कारण 31 नमूना जाँच की गई इकाईयों में अधिक शैक्षणिक एवं गैर शैक्षणिक स्टाफ नियोजित था।
- स्टाफ की कमी के कारण आंतरिक लेखापरीक्षा अपर्याप्त था एवं आवधिक निरीक्षण के अभाव के कारण निगरानी तंत्र अप्रभावी था।

(कंडिका 2.2)

1.3 इन्दिरा आवास योजना (आई ए वाय)

भारत सरकार ने गरीबी रेखा के नीचे जीवन यापन करने वाले सभी वर्ग के ग्रामीण परिवारों को आवास निर्माण के लिये वित्तीय सहायता देने के लिये इन्दिरा आवास योजना को प्रारंभ (जनवरी 1996) किया। राज्य में वर्ष 2008-13 के मध्य योजना के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईं-

- नमूना जांच किए गए किसी भी जिला पंचायत द्वारा वार्षिक कार्य योजना नहीं बनायी गई। विकास आयुक्त द्वारा जिला पंचायत को इस संबंध में कोई निर्देश जारी नहीं किया गया । आवास लक्ष्यों का आवंटन मार्गदर्शिका के प्रावधानों के अनुरूप

आवास की कमी एवं अनूसूचित जाति/ अनूसूचित जनजाति की जनसंख्या को नियमित रूप से महत्व दिये बिना किया गया है।

- वर्ष 2008-13 के दौरान नवीन आवास हेतु कुल लक्ष्य नयी आवास इकाई 2.40 लाख का 19 प्रतिशत तथा आवास उन्नयन हेतु कुल लक्ष्य 0.26 लाख का 17 प्रतिशत मार्च 2013 की स्थिति में अपूर्ण रहा।
- इन्दिरा आवास योजना के आवासों की की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई। विभाग द्वारा इंदिरा आवास योजना के हितग्राहियों को आवास निर्माण के दौरान तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण उपलब्ध नहीं कराया गया।
- समग्र स्वच्छता अभियान का अभिसरण इन्दिरा आवास के साथ सुनिश्चित नहीं किया गया जिसके कारण इंदिरा आवास योजना के हितग्राही स्वच्छ शौचालय के लाभ से वंचित रहे।
- वर्ष 2008-13 के मध्य अव्ययित शेष निर्धारित सीमा 10 प्रतिशत से अधिक था। जिले द्वारा धीमी गति से व्यय के कारण केन्द्रांश राशि ₹ 61.78 करोड कम जारी की गई है।
- विभेदक ब्याज दर योजना के तहत हितग्राहियों को ऋण दिलाने की व्यवस्था जिला पंचायत द्वारा नहीं की गई।
- आवासों की सूची जिला एवं ब्लॉक स्तर पर संधारित नहीं की गई।
- योजना के कार्यान्वयन में प्रत्येक स्तर पर निगरानी का अभाव था। जिले एवं ब्लॉक स्तर के अधिकारियों द्वारा इन्दिरा आवासों का निरीक्षण, निरीक्षण अनुसूची अनुसार नहीं किया गया।

(कंडिका 2.3)

1.4 मुख्यमंत्री ग्राम सड़क योजना (एमएमजीएसवाय) के अंतर्गत ग्रामीण सड़कों का निर्माण

ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करने वाले लोगों के सामाजिक-आर्थिक विकास में वृद्धि करने की दृष्टि से राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2010-11 में मुख्यमंत्री ग्राम सड़क योजना (एमएमजीएसवाय) शुरू की गई। एमएमजीएसवाय के अन्तर्गत, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अन्तर्गत छूटे हुए ग्रामों यथा सामान्य श्रेणी के 500 से कम आबादी वाले गाँव एवं 250 से कम आबादी वाले आदिवासी बहुल गाँवों को वर्ष 2013 के अन्त तक बारहमासी सड़कों के साथ जोड़ना था । पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के अन्तर्गत ग्रामीण यांत्रिकी सेवाएं सड़क कार्यों को क्रियान्वित करती है। योजना की समीक्षा में पाया गया कि;

- मार्च 2013 की स्थिति में लक्षित 6726 की तुलना में मात्र 2300 ग्रेवल सड़कें (34 प्रतिशत) 2765 बसाहटों को सम्मलित कर पूर्ण की गईं। छप्पन प्रतिशत सड़क कार्य सबग्रेड स्तर तक किए गए।
- मार्च 2013 की स्थिति मे अव्ययित शेष ₹ 826.28 करोड़ सिविल जमा खातों में रखा गया जो कि अनियमित था, इसके अलावा अनुचित वित्तीय प्रगति प्रतिवेदित की गई। मनरेगा के माध्यम से श्रमिकों की उपलब्धता के बारे मे आयोजना में कमी होने से मूलरूप से मनरेगा के तहत प्रदाय किए गए ₹ 1555 करोड़ बाद में राज्य बजट से प्रदाय किए गए जिससे राजकोष पर अतिरिक्त भार पड़ा।
- सड़कों के चयन के लिए आयोजना में कमी थी। नमूना जांच किए जिलों में 3952 ग्रामीण सड़कों में से 128 सड़कें विवादित भूमि पर होने से ₹ 5.60 करोड़ व्यय किये जाने के बाबजूद भी अधूरी थीं। इसी तरह वन विभाग से मंजूरी न मिलने के कारण राज्य में 623 सड़क निर्माण कार्य तीन वर्ष व्यतीत होने के बावजूद भी प्रारंभ नहीं किए जा सके।
- सलाहकारों की नियुक्ति में अनियमितताएं थीं, एकल निविदा को स्वीकार कर प्रतिस्पर्धात्मक दरों का लाभ नहीं लिया गया। मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण द्वारा प्रतिबंधित एवं बहिष्कृत सलाहकार फर्म को ग्रामीण यांत्रिकी सेवा द्वारा छह संभागों के लिए ₹ 7.07 करोड़ के कार्य सौंपे गए।
- यद्यपि 350 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तकनीकी रूप से योग्य नहीं थे, अनौचित्यपूर्ण भुगतान अनुसूची के कारण लागत का 25 प्रतिशत, राशि ₹ 85.81 लाख का भुगतान हुआ परिणामस्वरूप व्यय निरर्थक रहा। नमूना जांच किए गए संभागों में 20 सलाहकार निविदाएं आमंत्रित करने हेतु नोटिस की शर्तों एवं प्रदर्शन के मूल्यांकन के लिए मानदण्ड की शर्तों को पूरा करने में विफल रहे। वर्ष 2010-13 के दौरान कार्यपालन यंत्रियों द्वारा उन्हें ₹ 5.30 करोड़ का भुगतान किया गया।
- ठेकेदारों के चल खाता देयकों से रायल्टी की कटौती नहीं की गई थी ।
- राज्य गुणवत्ता अनुवीक्षक एवं विभागीय अधिकारियों द्वारा गुणवत्ता नियंत्रण निरीक्षण अपर्याप्त था ।

(कंडिका 2.4)

1.5 आयुष फार्मेसियों की कार्य प्रणाली

आयुर्वेद, योग एवं प्राकृतिक चिकित्सा, यूनानी, सिद्धा एवं होम्योपैथी (आयुष) विभाग भारतीय चिकित्सा पद्धतियों के अन्तर्गत उपचार प्रदान करता है। दो फार्मेसियां यथा यूनानी फार्मेसी भोपाल एवं आयुर्वेद फार्मेसी ग्वालियर की स्थापना औषधि निर्माण तथा आयुष चिकित्सालयों एवं औषधालयों को गुणवत्ता युक्त औषधियों की आपूर्ति करने के लिए की गई थी। फार्मेसियों की कार्यप्रणाली की समीक्षा में निम्नलिखित पाया गयाः-

- फार्मेसियों के उत्पादन क्षमता के इष्टतम उपयोग के लिए आयोजना में कमी फार्मेसियों की कार्यप्रणाली में सामान्यतः उदासीनता प्रदर्शित करती है। फार्मेसियों की उत्पादन क्षमता के इष्टतम उपयोग के लिये कोई कार्य आयोजना नहीं थी। कार्यचालन नियमावली का भी अभाव था। 2005 को छोड़कर वार्षिक लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गये थे।

- फार्मेसियां चिकित्सालयों तथा औषधालयों की आवश्यकता की पूर्ति के लिए औषधियों का उत्पादन करने में विफल रहीं और मांग की पूर्ति के लिये अन्य एजेन्सियों से औषधियाँ क्रय की गईं थी। आयुक्त द्वारा केन्द्रीयकृत कच्ची जड़ी बूटियों की अधिप्राप्ति, औषधियों के उत्पादन के लिये आवश्यक मात्रा से कम थी जिसके परिणाम स्वरूप अन्ततः कम उत्पादन हुआ। वर्ष 2009-10 एवं 2011-12 के दौरान कच्ची जड़ी बूटियों का क्रय नहीं किया गया।

- अत्यधिक प्रक्रिया हानि हुई। अनुमत्य प्रक्रिया हानि के लिये कोई मानदण्ड न होने के अभाव में विभाग अधिक हानि अभिनिश्चित नहीं कर सका।

- फार्मेसियों को न लाभ न हानि के आधार पर कार्य करना था तथापि उत्पादित औषधियों के प्रत्येक एक रूपये के लिए व्यय ₹ 2.93 से ₹ 7.02 के मध्य था।

- फार्मेसियां ड्रग एवं कॉस्मेटिक नियम 1945 के अन्तर्गत आवश्यकतानुसार पूर्ण रूप से सज्जित नहीं थीं और उपलब्ध मशीनरी/उपकरण औषधियों के उत्पादन के लिए पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किए गए थे।

- फार्मेसियों के विभागीय निरीक्षण एवं आन्तरिक लेखा परीक्षा में कमी थी।

(कंडिका 2.5)

2 लेनदेन लेखापरीक्षा

2.1 लाड़ली लक्ष्मी योजना के कार्यान्वयन की समीक्षा

मध्य प्रदेश शासन के महिला एवं बाल विकास विभाग द्वारा, लिंगानुपात को पुनः स्थापित करने, बाल विवाह को रोकने एवं बालिकाओं की शिक्षा के स्तर में सुधार तथा परिवार नियोजन को प्रोत्साहित करने के उद्देश्यों के साथ लाड़ली लक्ष्मी योजना (योजना) को प्रारंभ (2007) किया गया था। लेखा परीक्षा में निम्नलिखित कमियां पाई गईः

- बालिका के पंजीकरण, आवेदन पत्रों की प्राप्ति दिनांक के परिप्रेक्ष्य में आँगनवाड़ी केन्द्रों पर अभिलेखों का संधारण अपर्याप्त था। राष्ट्रीय बचत पत्रों को जारी करने संबंधी पात्रता के मापदण्डों का सख्ती से अनुसरण नहीं किया गया था।

- बाल विकास परियोजना अधिकारियों द्वारा आँगनवाड़ी केन्द्रों पर नियंत्रण के अभाव के परिणामस्वरूप हितग्राहियों की मृत्यु के पश्चात पूर्व में जारी एन एस सी की

राशि का समर्पण नहीं किया गया और नवीन एन एस सी जारी कर दी गयीं। अनुवर्ती राष्ट्रीय बचत पत्र जारी करने में 142 माहों तक का विलंब था जिसके फलस्वरूप हितग्राहियों को ब्याज की हानि हुई।

- परियोजना कार्यालय स्तर पर प्रभावशाली एवं कुशल नियंत्रण के अभाव के फलरूवरूप हितग्राहियों को पाँच से अधिक एन एस सी जारी की गई थीं। आयुक्त द्वारा परियोजना कार्यालय स्तर पर मूल्यांकन और अनुश्रवण नहीं किया गया था। प्रसार पर आवंटन एवं व्यय एक प्रतिशत से कम था।

(कंडिका 3.1)

2.2 नियमों, आदेशों, प्रक्रियाओं इत्यादि का अनुपालन न किया जाना

- *संहितागत प्रावधानों का पालन न किए जाने के परिणामस्वरूप कार्यालय सिविल सर्जन सह अस्पताल अधीक्षक, बैतूल में शासकीय राशि ₹ 2.21 लाख का लेखा-जोखा नहीं हुआ।*

(कंडिका 3.2.1)

- *संहितागत प्रावधानों का पालन किए जाने में विफलता से कार्यालय सिविल सर्जन सह अस्पताल अधीक्षक, धार में नकली/डुप्लीकेट बीजकों पर राशि ₹ 10.62 लाख का भुगतान हुआ।*

(कंडिका 3.2.2)

- *निराश्रित निधि की राशि को कोषालय में स्थानीय निधि के रूप में रखे जाने सम्बन्धी शासन के निर्देशों की अवहेलना के परिणामस्वरूप ₹ 2.46 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।*

(कंडिका 3.2.3)

- *सिविल सर्जन कटनी एवं छिन्दवाड़ा द्वारा निष्पादित पट्टा विलेखों का पंजीयन न कराये जाने एवं कम मुद्रांक शुल्क का आरोपण किये जाने से शासन ₹ 47.01 लाख राजस्व से वंचित रहा।*

(कंडिका 3.2.4)

- *ऋणों की स्वीकृति के साथ संलग्न शर्तों के अनुपालन न करने के कारण भिन्न संस्थाओं से ऋणों, ब्याज एवं दाण्डिक ब्याज की राशि ₹ 106.12 करोड़ की वसूली हेतु शेष रहे।*

(कंडिका 3.2.5)

2.3 असावधानी/नियंत्रण में विफलता

- *मुफ्त साइकिल वितरण योजना में साईकिल के क्रय हेतु निधियों राशि ₹ 34.94 करोड़ का उपयोग सुनिश्चित करने हेतु निर्धारित नियंत्रण प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया।*

(कंडिका 3.3.1)

- *एकीकृत बाल विकास सेवा योजना के अन्तर्गत पोषण आहार वितरण पर वेट के परिहार्य भुगतान के परिणामस्वरूप योजना निधि में ₹ 196.56 करोड की कमी हुई।*

(कंडिका 3.3.2)

- *दूरस्थ शिक्षा हेतु सेटेलाइट इन्टरेक्टिव टर्मिनल (एस आई टी) केन्द्रों का कम उपयोग होने के परिणामस्वरूप एस आई टी के संस्थापन पर ₹ 3.82 करोड़ व्यय होने के बावजूद भी दुर्गम पहुँच के लक्षित समूहों को दूरस्थ शिक्षा पहुँचाने के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।*

(कंडिका 3.3.3)

- *अधिष्ठाता चिकित्सा महाविद्यालय, सागर द्वारा भवन की पूर्णता सुनिश्चित किए बिना राशि ₹ 3.18 करोड़ के मशीन एवं उपकरण क्रय किए गए, जो एक से दो वर्षों तक बिना संस्थापित हुए अप्रयुक्त पड़े रहे।*

(कंडिका 3.3.4)