
अध्याय 3

वित्तीय प्रतिवेदन एवं लेखों पर टिप्पणी

अध्याय 3

वित्तीय प्रतिवेदन एवं लेखों पर टिप्पणी

प्रस्तावना

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

3.1 सभी भौतिक वेतन प्रमाणकों और ₹ 20,000 तक के आकस्मिक प्रमाणकों को बंद किया जाना

मध्य प्रदेश शासन की अधिसूचना दिनांक 26 नवम्बर 2015 के द्वारा मध्य प्रदेश कोषालय संहिता खण्ड-। एवं खण्ड-।। में संशोधन किया गया जिसके अनुसार शासन की ओर से सभी भुगतान ई-भुगतान के माध्यम से किये जायेंगे। शासन ने सितम्बर 2012 में मध्य प्रदेश कोषालय संहिता में संशोधन कर महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रेषित नहीं किये जाने वाले प्रमाणकों/उप-प्रमाणकों की सीमा को भी ₹ 1,000 से ₹ 20,000 तक बढ़ा दिया था।

राज्य शासन ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की सहमति के बिना अक्टूबर 2016 से महालेखाकार को सभी भौतिक वेतन प्रमाणक और ₹ 20,000 तक के आकस्मिक प्रमाणक भेजना जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 150 के अंतर्गत आवश्यक है, एकपक्षीय रूप से बंद कर दिया था। आहरण एवं संवितरण अधिकारी (डीडीओ) इन प्रमाणकों से संबंधित भौतिक देयक कोषालयों को नहीं भेज रहे हैं। कोषालय महालेखाकार को इलेक्ट्रॉनिक देयक अग्रेषित करते हैं, जो डिजिटल रूप से आहरण एवं संवितरण अधिकारियों या कोषालय अधिकारियों द्वारा हस्ताक्षरित नहीं होते हैं।

भौतिक प्रमाणकों या डिजिटल रूप से हस्ताक्षरित ई-प्रमाणकों के अभाव में 2017-18 के दौरान वेतन के ₹ 20,596 करोड़ और ₹ 377 करोड़ के आकस्मिक व्यय के संबंध में लेखों की प्रामाणिकता, शुद्धता और पूर्णता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

3.2 व्यक्तिगत जमा खातों का संधारण

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

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

31 मार्च 2018 को मध्य प्रदेश शासन के 847 व्यक्तिगत जमा खातों में ₹ 5,370.06 करोड़ का अंतिम शेष था। वर्ष 2017-18 के दौरान राशि ₹ 19.69 करोड़ के 48 व्यक्तिगत जमा खातों की निवल की वृद्धि हुई थी। आगे, ₹ 3,565.60 करोड़ और ₹ 1,784.77 करोड़ क्रमशः एक से तीन वर्ष और तीन से अधिक वर्षों से अव्ययित पड़े हुए थे।

3.2.1 असंचालित व्यक्तिगत/शैक्षणिक जमा खाते

कार्यालय आयुक्त, कोष एवं लेखा, भोपाल के अभिलेखों की जाँच (अप्रैल से जून 2018) में परिलक्षित हुआ कि सात कोषालयों में 43 व्यक्तिगत/शैक्षणिक जमा खाते ₹ 10.79 करोड़ शेष के साथ तीन से अधिक वर्षों से असंचालित रहे। विवरण नीचे तालिका 3.1 में दिया गया है।

तालिका 3.1: मार्च 2018 को अप्रचलित व्यक्तिगत जमा/शैक्षणिक जमा खातों का विवरण (₹ लाख में)

स.क्र.	कोषालय का नाम	व्यक्तिगत/शैक्षणिक जमा खातों की संख्या	राशि
1	अलीराजपुर	02	2.83
2	दमोह	03	35.87
3	जबलपुर	06	3.08
4	जबलपुर सिटी	02	106.69
5	खरगौन	15	910.80
6	नरसिंहपुर	10	17.64
7	उमरिया	05	2.19
योग		43	1,079.10

(स्रोत: प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी)-1, मध्य प्रदेश द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

इस ओर इंगित किये जाने पर, कोषालय अधिकारियों ने उत्तर दिया कि सभी संबंधित कार्यालयों को निर्देश जारी किए जाएंगे और मामले में प्रगति से उचित रूप से सूचित किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि व्यक्तिगत जमा/शैक्षणिक जमा खातों के शेषों को राजस्व जमा खातों में हस्तांतरित न किये जाने के परिणामस्वरूप मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के प्रावधानों का पालन नहीं हुआ।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि असंचालित खातों को बंद करने के लिए विभागों को निर्देश जारी किए गए थे।

3.2.2 शासकीय धन को व्यक्तिगत जमा खाते के स्थान पर अनधिकृत रूप से बैंक खातों में रखा जाना

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता खण्ड 1 यह प्रावधान करता है कि जब तक किसी कानून, नियम या कानूनी आदेश द्वारा स्पष्ट रूप से प्राधिकृत न किया जाए, वित्त विभाग की अनुमति के बिना संचित निधि तथा लोक लेखा से शासकीय धन निवेश के लिए या कहीं और जमा करने के लिए नहीं निकाले जायेंगे। आगे, वित्त विभाग ने अनुदेश (मार्च 2015) जारी किये कि बैंक खातों में भूमि अधिग्रहण के लिए रखी गई निधियों को आहरित कर व्यक्तिगत जमा खातों में जमा किया जाना चाहिए।

जिलाध्यक्ष, भिण्ड (अगस्त 2017) एवं शहडोल (जुलाई 2016) के अभिलेखों की नमूना जाँच से परिलक्षित हुआ कि भू-अर्जन से संबंधित राशि ₹ 2.13 करोड़ एवं ₹ 7.74 करोड़ क्रमशः जिलाध्यक्ष, भिण्ड के भारतीय स्टेट बैंक के बैंक खाते (संख्या 5302088472) एवं जिलाध्यक्ष, शहडोल के नाम से नौ⁴³ बैंक खातों में पड़ी हुई थी।

⁴³ (1) एक्सिस बैंक, शहडोल (सं 916010018290375): ₹ 1.01 करोड़, (2) बैंक ऑफ बड़ौदा, शहडोल (सं 12930100006582): ₹ 0.64 करोड़, (3) सेन्ट्रल बैंक, सोहागपुर, (सं 1486852217): ₹ 0.20 करोड़, (4) सेन्ट्रल बैंक, सोहागपुर, (सं 1486892045): ₹ 0.00* करोड़, (5) सेन्ट्रल बैंक, सोहागपुर, (सं 1486891154): ₹ 0.49 करोड़, (6) केन्द्रीय क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक, (सं 2002041030020900): ₹ 0.52 करोड़, (7) आई.डी.बी.आई. बैंक, (सं 1596110400006934): ₹ 2.75 करोड़, (8) सेन्ट्रल बैंक ऑफ इंडिया, जैतपुर, (सं 2373790011): ₹ 1.21 करोड़, (9) सेन्ट्रल म.प्र. ग्रामीण बैंक, जयसिंह नगर, (सं 2002071010001055): ₹ 0.92 करोड़,
* ₹ 9,659

इस ओर इंगित किये जाने पर, जिलाध्यक्ष, भिण्ड ने उत्तर दिया कि यह राशि अटेर उप-संभाग के भूमि अधिग्रहण से संबंधित थी तथा इसे आवश्यकतानुसार वितरित किया जाएगा, जबकि जिलाध्यक्ष, शहडोल ने उत्तर दिया कि सरकार के निर्देशानुसार बैंक खाता बंद कर दिया जाएगा और भविष्य में धनराशि बैंक खाते में जमा नहीं की जाएगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भू-अर्जन से संबंधित राशि बैंक खाते के स्थान पर व्यक्तिगत जमा खातों में जमा की जानी चाहिए थी। इससे सार्वजनिक निधि के दुरुपयोग और कपट का जोखिम रहता है। यह वित्त विभाग द्वारा जारी निर्देशों के भी विपरीत था।

प्रकरण सरकार को संदर्भित किया गया (नवम्बर 2018); उनका उत्तर प्रतीक्षित (जून 2019) था।

3.2.3 व्यक्तिगत जमा खातों के कोषालय आंकड़ों एवं महालेखाकार के आंकड़ों का मिलान न होना

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता खण्ड I का सहायक नियम 590 प्रावधान करता है कि प्रत्येक व्यक्तिगत जमा खाता धारक को महालेखाकार को एक वार्षिक शेष प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करना चाहिए। यदि कोई अंतर हो तो उसका कारण स्पष्ट किया जाना चाहिए।

कोषालय, इंदौर के निरीक्षण के दौरान, प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी)—प्रथम मध्य प्रदेश के कोषालय निरीक्षण दल ने पाया कि महालेखाकार (₹ 172.68 करोड़) एवं कोषालय (₹ 7.61 करोड़) के मध्य व्यक्तिगत जमा खातों के शेष में ₹ 165.07 करोड़ के अन्तर का मिलान नहीं हुआ। विवरण **परिशिष्ट 3.1** में दर्शाया गया है।

इस ओर इंगित किये जाने पर, कोषालय अधिकारी, इन्दौर ने उत्तर दिया कि कम्प्यूटरीकरण (2005) के समय प्रारम्भिक शेष की गलत प्रविष्टि के कारण शेष का मिलान नहीं हुआ था तथा मिलान की प्रक्रिया प्रगति में है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि व्यक्तिगत जमा खाते के प्रशासक द्वारा आवधिक रूप से अन्तरों का मिलान नहीं किया गया था, जो कि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन के विरुद्ध था।

व्यक्तिगत जमा खातों में आवधिक रूप से शेष राशि का मिलान न होना और वित्तीय वर्ष के समाप्त होने से पूर्व समेकित निधि में व्यक्तिगत जमा खातों में रखे अव्ययित शेष को हस्तांतरित नहीं करना लोक निधि के दुरुपयोग, धोखाधड़ी और दुर्विनियोग के जोखिम को बढ़ाता है।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि आयुक्त, कोषालय एवं लेखा को आवश्यक कार्यवाही करने हेतु निर्देश जारी किये जायेंगे।

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

3.3 भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर

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

3.3.1 उपकर का लेखांकन

भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम की धारा 27(1) के अनुसार मण्डल को लेखों एवं अन्य सुसंगत अभिलेखों का उचित संधारण तथा लेखों के वार्षिक विवरण पत्रक तैयार करने थे। लेखापरीक्षा में परिलक्षित हुआ कि मण्डल के लेखे 2013-14 से तैयार नहीं किये गये थे। 2013-18 के दौरान श्रम उपकर की प्राप्तियों एवं व्यय के विवरण तालिका 3.2 में दिये गये हैं।

तालिका 3.2: 2013-18 के दौरान उपकर की प्राप्तियों एवं व्यय का विवरण
(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	उपकर की एकत्रित राशि	पंजीकरण प्रभार	जमाओं पर ब्याज	कुल उपलब्ध निधियां	व्यय	अंतिम शेष	उपलब्ध निधियों की उपयोगिता का प्रतिशत
2013-14	571.37	264.49	0.01	0	835.87	110.07	725.80	13
2014-15	725.80	303.93	0.01	0	1,029.74	63.00	966.74	6
2015-16	966.74	286.44	0.001	0	1,253.18	120.18	1,133.00	10
2016-17	1,133.00	346.99	0.00008	0	1,479.99	261.17	1,218.82	18
2017-18	1,218.82	281.95	0.0003	0	1500.77	287.98	1,212.79	19

(स्रोत: मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल, भोपाल द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी) मण्डल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा के आधार पर निम्नलिखित टिप्पणियाँ उल्लेखनीय हैं तथा विवरण तालिका 3.2 में दिया गया है।

- मण्डल द्वारा प्रस्तुत जानकारी के अनुसार, 31 मार्च 2018 की स्थिति में ₹ 1,212.79 करोड़ की राशि उपलब्ध थी जिसमें से ₹ 1,063.78 करोड़ राष्ट्रीयकृत बैंकों की 29 शाखाओं में रखे गये थे। ₹ 149.01 करोड़ का अन्तर मिलान के लिए लंबित था। बैंक खातों में जमा राशि से उपार्जित ब्याज ₹ 326.94 करोड़ रोकड़ पुस्तिका में नहीं दर्शाया जा रहा था। इसके अतिरिक्त विभिन्न विभागों द्वारा एकत्रित उपकर की राशि सुनिश्चित नहीं किया जा सकी।
- प्राप्त निधियों से निर्मित परिसम्पत्तियों का विवरण मण्डल की स्थायी अचल परिसम्पत्ति पंजी में लेखांकित नहीं किया गया था, इसके अभाव में, निर्मित परिसम्पत्तियों के भौतिक अस्तित्व एवं उनकी स्थिति को सत्यापित नहीं किया जा सका।

3.3.2 श्रम उपकर की उपयोगिता

राज्य सरकार ने भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण निधि से कर्मकारों के लाभ के लिए विभिन्न योजनाएँ/गतिविधियाँ अर्थात् मातृत्व हितलाभ, पेंशन, घरों के क्रय/निर्माण के लिए अग्रिम, अंत्येष्टि सहायता, चिकित्सा सहायता, मेधावी छात्रों के लिए नकद पुरस्कार, हितग्राहियों के बच्चों की शिक्षा/विवाह के लिए वित्तीय सहायता इत्यादि अधिसूचित की थीं। 2013-18 के दौरान इन योजनाओं पर व्यय का विवरण तालिका 3.3 में दिया गया है।

तालिका 3.3: उपलब्ध निधियों के सापेक्ष योजनाओं पर व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उपलब्ध निधियां	योजनाओं का बजट आवंटन		संचालित योजना		पंजीकृत कर्मकार	सम्मिलित कर्मकार	प्रतिशतता	
		योजनाओं की संख्या	आवंटन	योजनाओं की संख्या	वास्तविक व्यय			सम्मिलित कर्मकार	उपलब्ध निधियों का उपयोग
2013-14	835.87	12	127.60	6	105.05	25,15,516	5,55,899	22.10	12.57
2014-15	1,029.74	15	86.80	8	58.59	24,65,939	3,14,298	12.75	5.69
2015-16	1,253.18	20	125.80	17	101.24	24,81,926	5,16,958	20.83	8.08
2016-17	1,479.99	26	151.60	24	240.58	25,28,255	4,34,225	17.17	16.26

वर्ष	उपलब्ध निधियां	योजनाओं का बजट आवंटन		संचालित योजना		पंजीकृत कर्मकार	सम्मिलित कर्मकार	प्रतिशतता	
		योजनाओं की संख्या	आवंटन	योजनाओं की संख्या	वास्तविक व्यय			सम्मिलित कर्मकार	उपलब्ध निधियों का उपयोग
2017-18	1,500.77	24	233.10	21	210.02	25,87,175	4,98,182	19.26	14.00
	योग	97	724.90	76	715.48	1,25,78,811	23,19,562	18.44	

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

उपरोक्त तालिका 3.3 से यह स्पष्ट है कि 2017-18 के दौरान मण्डल उपलब्ध निधि का केवल 14 प्रतिशत का उपयोग कर सका है एवं विभिन्न योजनाओं के तहत पंजीकृत श्रमिकों में से केवल 19 प्रतिशत को लाभान्वित किया गया। इस प्रकार, उपलब्ध निधियों में से धनराशि ₹ 1,290.75 करोड़ का उपयोग न करने के कारण पंजीकृत श्रमिक विभिन्न योजनाओं का लाभ पाने से वंचित रहे। पड़ोसी राज्यों से तुलना करने पर, मध्य प्रदेश (14 प्रतिशत) ने उपलब्ध निधियों का उपयोग छत्तीसगढ़ (42 प्रतिशत) से कम और उत्तर प्रदेश (सात प्रतिशत) से अधिक किया है और साथ ही श्रमिकों को उत्तर प्रदेश (आठ प्रतिशत) से अधिक और छत्तीसगढ़ (34 प्रतिशत) से कम लाभान्वित किया।

3.3.3 एकत्रित उपकर मण्डल को अंतरित न किया जाना

भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम, 1998 (उपकर नियम) का नियम 5(3) प्रावधान करता है कि एकत्रित की गयी उपकर की राशि, एकत्रीकरण के 30 दिन के भीतर मण्डल को अंतरित की जायेगी।

10⁴⁴ इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच (अप्रैल 2017 से अगस्त 2018) से परिलक्षित हुआ कि अगस्त 2008 से फरवरी 2018 के दौरान एकत्रित उपकर की राशि ₹ 1.40 करोड़ मण्डल को निर्धारित 30 दिन की अवधि में अंतरित नहीं की गयी थी।

इस ओर इंगित किये जाने पर आहरण एवं संवितरण आधिकारियों ने उत्तर दिया कि भविष्य में उपकर, भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार जमा किया जायेगा तथा लेखापरीक्षा को सूचित किया जायेगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एकत्रित उपकर, उपकर नियमों के अनुसार मण्डल को अंतरित किया जाना था।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (दिसंबर 2018); उनका उत्तर प्रतीक्षित (जून 2019) था।

3.3.4 कालातीत चैकों के कारण देयताओं की वसूली न होना

बैंकिंग मानदंडों के अनुसार, एक चैक जारी होने की तिथि से तीन माह के लिए वैध होता है उसके पश्चात् वह कालातीत हो जाता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मण्डल ने क्षेत्रीय कार्यालयों से चैक प्राप्त किये और बैंको में जमा किये। इनमे से, 2003-04 से 2017-18 की अवधि से संबंधित ₹ 17.34 करोड़ के 1656 चैक कालातीत हो गये।

⁴⁴ (1) कार्यपालन यंत्र (का.यं), ग्रामीण यांत्रिकी सेवाएं (ग्रा.यां.से.), दमोह: ₹ 2.25 लाख, (2) का.यं ग्रा.यां.से., झाबुआ: ₹ 2.45 लाख, (3) का.यं, ग्रा.यां.से., होशंगाबाद: ₹ 3.79 लाख, (4) का.यं, लोक स्वास्थ्य एवं यांत्रिकी (लो.स्वा.यां.), सिंगरौली: ₹ 17.87 लाख, (5) का.यं, लो.स्वा.यां., छिन्दवाड़ा: ₹ 69.17 लाख, (6) का.यं, लोक स्वास्थ्य एवं यांत्रिकी, जबलपुर: ₹ 4.11 लाख, (7) का.यं, लोक स्वास्थ्य एवं यांत्रिकी, भोपाल: ₹ 14.20 लाख, (8) जिला कार्यक्रम समन्वयक, (जि.का.स.), राजीव गांधी शिक्षा केन्द्र (आर. जी. एस. के.) ग्वालियर: ₹ 8.15 लाख, (9) जि.का.स., रा.गा.शि.के., रतलाम: ₹ 7.97 लाख, (10) डी.पी.सी, आर. जी. एस. के., शिवपुरी: ₹ 10.37 लाख,

मण्डल ने उत्तर दिया (जनवरी 2019) कि कुछ बैंक प्रस्तुतीकरण में विलंब के कारण व्यपगत हुए और कुछ खाते में अपर्याप्त राशि होने के कारण अनादृत हुए। इन बैंकों को सम्बन्धित इकाइयों/विभाग को बैंकों के नवीकरण के लिए वापस किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि कालातीत चेकों के मामलों में, राजस्व की हानि से बचने हेतु राशि संबंधित वादियों से वसूली की जानी चाहिए थी। तथापि, मण्डल ने कालातीत चेकों के नवीकरण के लिये समयोचित अनुस्मारक जारी नहीं किये थे।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019), के दौरान वित्त विभाग ने बताया कि ये मामले संबंधित विभागों के साथ चर्चा में लिये जायेंगे।

3.3.5 लंबित उपयोगिता प्रमाण-पत्र

सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 238(1) प्रावधान करता है कि उपयोगिता प्रमाण-पत्र संबंधित संस्थानों या संगठनों द्वारा वित्तीय वर्ष समाप्त होने के 12 माह के भीतर प्रस्तुत किए जाने चाहिए। मण्डल ने श्रम कार्यालयों को निधि प्रदान की, तत्पश्चात श्रम कार्यालयों ने संबंधित कार्यान्वयन कार्यालयों को निधि प्रदान की। आवंटन पत्र के अनुसार आवंटित निधि से संबंधित उपयोगिता प्रमाण-पत्र निर्धारित प्रारूप में प्रस्तुत किये जाने थे।

मण्डल के अभिलेखों की नमूना जाँच (अगस्त 2018) के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि मण्डल ने ₹ 1,100.10 करोड़ की राशि श्रम विभाग के 53 जिला कार्यालयों को आवंटित की थी तथा यही राशि विभिन्न कार्यान्वयन इकाइयों को अंतरित की गयी थी। तथापि, 31 मार्च 2018 की स्थिति में, 47 जिला कार्यालयों से राशि ₹ 315.45 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्र लंबित थे। लंबित उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का विवरण परिशिष्ट 3.2 में दिया गया है।

यह कार्यान्वयन इकाइयों से उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त किये बिना निधि जारी करने में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में कमी दर्शाता है।

अनुशंसा: राज्य शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल लेखों को अंतिम रूप दे तथा भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकारों की कार्य स्थितियाँ सुधारने संबंधी अपने अधिदेश की पूर्ति करे तथा उन्हें पर्याप्त वित्तीय सहायता उपलब्ध करायेँ जैसा कि अधिनियम में वर्णित है। आगे, मण्डल की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को सशक्त किया जाना चाहिए जिससे कि मण्डल द्वारा जिसे निधि जारी की गई थी, उनके समयोचित उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुतीकरण पर मण्डल द्वारा नजर रखी जाए।

3.4 शासकीय लेखों में अपारदर्शिता

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

2017-18 के दौरान विभिन्न राजस्व मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 35,479.51 करोड़, जो कुल राजस्व प्राप्तियों (₹ 1,34,875.39 करोड़) का लगभग 26.31 प्रतिशत था, को विभिन्न मुख्य शीर्षों के अंतर्गत लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियों के अंतर्गत दर्ज किया गया था।

इसी प्रकार, ₹ 24,717.79 करोड़, जो कुल व्यय ₹ 1,61,159.31 करोड़ का लगभग 15.34 प्रतिशत था, को विभिन्न मुख्य शीर्षों के अंतर्गत लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय के अंतर्गत दर्ज किया गया था।

ऐसे दृष्टांत जहाँ प्राप्तियों/व्यय के सारभूत भाग (संबंधित मुख्य शीर्ष के अंतर्गत कुल प्राप्तियों/व्यय का 10 प्रतिशत या अधिक) लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियों/व्यय के अंतर्गत

वर्गीकृत किए गए थे, **परिशिष्ट 3.3** एवं **3.4** में दिये गये हैं और **तालिका 3.4** में सारांशीकृत किए गए हैं।

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

विवरण	प्राप्तियाँ		व्यय	
	राशि (₹ करोड़ में)	लेखा शीर्ष	राशि (₹ करोड़ में)	लेखा शीर्ष
100 प्रतिशत	550.88	0059, 0217, 0404, 0702, 1452	656.88	2852, 4070, 4852, 4853, 4875, 5055, 5425
75 प्रतिशत एवं 99 प्रतिशत के मध्य	23,690.02	0056, 0211, 0220, 0235, 0403, 0435, 0810, 1601	10,201.64	2075, 2217, 2250, 2702, 4700, 4701
50 प्रतिशत एवं 74 प्रतिशत के मध्य	4,806.06	0035, 0039, 0055, 0215, 0401, 0515, 0851	3,941.24	2204, 2705, 2851, 3454, 4215, 4225, 4515
25 प्रतिशत एवं 49 प्रतिशत के मध्य	2,283.77	0029, 0070, 0210, 0406, 0700, 0853, 0875	5,385.26	2401, 2701, 4702, 5054
10 प्रतिशत एवं 24 प्रतिशत के मध्य	1,199.27	0030, 0043, 0049, 0071, 0230, 0405, 0408, 0425, 0701	3,232.34	2216, 2225, 2245, 2403, 2515, 2700, 3054, 4202, 4217, 4403
योग	32,530.00		23,417.36	

(स्रोत: वर्ष 2017-18 के वित्त लेखे)

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान, वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिये बजट तैयार करते समय सुधारात्मक कार्रवाई की जायेगी।

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

3.5 आयोजना/आयोजनेतर के अन्तर्गत उप मुख्य शीर्ष का गलत संचालन

मुख्य एवं लघु शीर्ष सूची (एल.एम.एम.एच) में यह अधिसूचित किया गया था कि 01.04.2017 से एल.एम.एम.एच. के अनुसार मुख्य शीर्ष '1601' तथा उसके अंतर्गत लघु शीर्ष, उप मुख्य शीर्ष 01—'योजनेतर अनुदान', 02—'राज्य/संघ क्षेत्र की योजनागत योजनाओं के लिये अनुदान', 03—'केन्द्रीय योजनागत योजनाओं के लिये अनुदान', 04—'केन्द्र द्वारा समर्थित योजनागत योजनाओं के लिए अनुदान', 05—'विशिष्ट योजनागत आयोजना के लिये अनुदान' अप्राधिकृत है। इसी प्रकार, मुख्य शीर्ष '6004' के अंतर्गत उप मुख्य शीर्ष 01—'योजनेतर ऋण', 02—'राज्य/संघ राज्य क्षेत्र की आयोजनागत योजनाओं के लिये ऋण', 03—'केन्द्रीय आयोजनागत योजनाओं के लिये ऋण', 04—'केन्द्रीय रूप से प्रायोजित आयोजनागत योजनाओं के लिए ऋण', 05—'विशिष्ट योजनाओं के लिये ऋण', 06—'अर्थोपाय अग्रिम', एवं '07—1984-85 पूर्व के ऋण' तथा उनके अंतर्गत लघु शीर्ष नये लेन-देनों के लिये संचालित नहीं होंगे।

वित्त लेखे 2017-18 की संवीक्षा से परिलक्षित हुआ कि ये उप-मुख्य शीर्ष तथा लघु शीर्ष बजट दस्तावेजों में इन शीर्षों के अंतर्गत निधियों के आवंटन के कारण अभी भी संचालित है। वित्त लेखे 2017-18 के अनुसार, राशि ₹ 27,639.29 करोड़ जैसा कि **तालिका 3.5** में वर्णित है तथा ₹ 191.68 करोड़ क्रमशः मुख्य शीर्ष 1601 एवं 6004-02-101 के अंतर्गत दर्ज किये गये थे, जो कि अनुचित प्रतीत होता है।

तालिका 3.5: 1601—केंद्र सरकार से सहायतानुदान

		(₹ करोड़ में)
उप मुख्य शीर्ष तथा उसके अंतर्गत लघु शीर्ष	विवरण	2017-18 के दौरान प्राप्ति
उप मुख्य शीर्ष-01	गैर योजनागत अनुदान	
लघु शीर्ष-109	राज्य आपदा मोचन निधि में योगदान के लिए अनुदान	725.25
लघु शीर्ष-110	राष्ट्रीय आपदा मोचन निधि से अनुदान	502.09
लघु शीर्ष-800	अन्य अनुदान	3,180.78
उप मुख्य शीर्ष-02	राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश योजनागत आयोजना के लिये अनुदान	
लघु शीर्ष-101	एक मुश्त अनुदान	4.69
लघु शीर्ष-104	संविधान के अनुच्छेद 275(1) के अंतर्गत अनुदान	63.65
लघु शीर्ष-800	अन्य अनुदान	23,095.46
उप मुख्य शीर्ष-03	केन्द्रीय योजनागत आयोजना के लिये अनुदान	
लघु शीर्ष-800	अन्य अनुदान	67.37
योग-1601		27,639.29

(स्रोत:- वर्ष 2017-18 के वित्त लेखे)

3.5.1 पूंजीगत शीर्ष से राजस्व प्रकृति के होने वाले व्यय

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के खण्ड-1 के नियम 11 के अनुसार, सभी नियंत्रण अधिकारियों को न केवल यह देखना कि सम्पूर्ण व्यय प्राधिकृत विनियोग के भीतर रखा गया है बल्कि यह भी देखना चाहिए कि व्यय करने वाली इकाईयों को आवंटित निधि जनहित में खर्च की गयी तथा उन उद्देश्यों पर खर्च की गयी, जिसके लिये राशि प्रदान की गयी थी।

कार्यपालन निदेशक, मध्य प्रदेश जन अभियान परिषद, भोपाल (एम.पी.जे.ए.पी.) के अभिलेखों की संवीक्षा से परिलक्षित हुआ कि योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकी निदेशालय, भोपाल (बजट नियंत्रण अधिकारी) ने 2010-11 से 2016-17 के दौरान अनुदान संख्या-64 मुख्य शीर्ष-4515 तथा अनुदान संख्या-41-मुख्य शीर्ष-4515 के अंतर्गत पूंजीगत बजट से ₹ 56.47 करोड़ आहरित किये थे। एम.पी.जे.ए.पी. द्वारा उक्त राशि राजस्व प्रकृति के क्रियाकलापों यथा वेतन, भत्ते, कार्यालय व्यय, परिषद् की योजनाएँ जैसे नवांकुर, प्रस्फुटन, संवाद, संवृद्धि के साथ नर्मदा सेवा यात्रा एवं एकात्म यात्रा के संचालन पर व्यय की गयी थी।

आयुक्त, योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकी निदेशालय ने उत्तर दिया (जून 2019) कि विभिन्न योजनाएँ जैसे नवांकुर, प्रस्फुटन, संवाद, नर्मदा सेवा एवं एकात्म यात्रा योजना इत्यादि का संचालन, जन-हित में राज्य के विकास में जन सहभागिता में वृद्धि करने के उद्देश्य से किया जाता है यथा-जल संरक्षण, वृक्षारोपण, नर्मदा नदी का संरक्षण इत्यादि। चूंकि नदी का संरक्षण राज्य के आर्थिक विकास से प्रत्यक्ष रूप से जुड़ा है, इन योजनाओं के संचालन में संलग्न कर्मचारियों के वेतन एवं भत्तों के साथ-साथ योजनाओं पर हुए व्यय को पूंजीगत व्यय के रूप में लेखाबद्ध किया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इस राशि का उपयोग लघु निर्माण कार्यों के लिये पूंजीगत व्यय के रूप में उपयोग किया जाना चाहिये था परन्तु इसका उपयोग राजस्व व्यय के रूप में किया गया जो कि मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन था।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिये बजट तैयार करते समय सुधारात्मक कार्रवाई की जायेगी।

3.6 उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की अप्रस्तुति

वित्तीय नियमों के अनुसार जहाँ सहायतानुदान विशिष्ट उद्देश्यों के लिए दिए जाते हैं वहां संबंधित विभागीय अधिकारियों को अनुदानग्राहियों से उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त

करने चाहिए तथा सत्यापन करने के पश्चात् महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को यह सुनिश्चित करने के लिए अग्रेषित करना चाहिए कि निधियों का नियत उद्देश्यों के लिए उपयोग कर लिया गया है। तथापि, यह देखा गया है कि 31 मार्च 2018 को राशि ₹ 17,793.21 करोड़ के 20,666 उपयोगिता प्रमाण-पत्र बकाया थे, जिनका विवरण **परिशिष्ट 3.5** में दिया गया है। बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की स्थिति **तालिका 3.6** में दी गयी है।

तालिका 3.6: बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र

(₹ करोड़ में)

वर्ष	31 मार्च 2017 की स्थिति		31 मार्च 2018 की स्थिति	
	बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की संख्या	निहित राशि	बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की संख्या	निहित राशि
2015-16 तक	21,092	18,075.25	20,664	17,788.36
2016-17	02	4.85	02	4.85
2017-18	निरंक	निरंक
योग	21,094	18,080.10	20,666	17,793.21

(स्रोत: वर्ष 2016-17 एवं 2017-18 के वित्त लेखे)

उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत न करने सम्बन्धी मुख्य प्रकरण मुख्य शीर्ष 3604—स्थानीय निकायों तथा पंचायती राज संस्थाओं को क्षतिपूर्ति तथा समनुदेशन (₹ 8,711 करोड़), 2408—खाद्य, भंडारण एवं भांडागार (₹ 4,577 करोड़), 2501—ग्राम विकास के लिए विशेष कार्यक्रम (₹ 1,022 करोड़), 2235—सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण (₹ 748 करोड़) एवं 2401—फसल कृषि-कर्म (₹ 440 करोड़) से संबंधित थे। उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत न करने से सार्वजनिक कोष पर विधायिका के नियंत्रण का मूल उद्देश्य भंग होता है तथा यह विभिन्न बंद योजनाओं या परिवर्तित की गयी कार्यक्रमों के लिए निर्मुक्त निधियों हेतु जोखिम भरा होता है।

31 मार्च 2018 की स्थिति में राशि ₹ 17,793.21 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्र (20,666) प्रस्तुत न करना विभागों द्वारा विनिर्दिष्ट उद्देश्यों के लिए स्वीकृत अनुदानों के उपयोग की उचित निगरानी में कमी का सूचक है।

3.6.1 असत्य उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का प्रस्तुतीकरण

मध्य प्रदेश जन अभियान परिषद (एम.पी.जे.ए.पी.) की लेखापरीक्षा के दौरान, यह देखा गया कि एम.पी.जे.ए.पी. ने 2006-07 से 2017-18 की अवधि के दौरान, योजना आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग मध्य प्रदेश शासन से परिषद की गतिविधियों एवं प्रशासनिक व्यय के लिये अनुदान के रूप में ₹ 338 करोड़ प्राप्त किये थे। तथापि, एम.पी.जे.ए.पी. ने लेखापरीक्षा को 2010-11 से 2017-18 की अवधि से संबंधित मात्र राशि ₹ 305.89 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के अभिलेख प्रस्तुत किये। 2006-07 से 2009-10 की अवधि से संबंधित ₹ 32.11 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

आगे, वर्ष 2017-18 के लिये वार्षिक लेखों के अनुसार, एम.पी.जे.ए.पी. के राज्य कार्यालय के बैंक खाते में ₹ 23.30 करोड़ का अंतिम शेष उपलब्ध था, जिसमें से ₹ 20.80 करोड़, योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग, मध्य प्रदेश शासन से प्राप्त सहायतानुदान (2007-08 से 2017-18 के दौरान) से संबंधित था। तथापि, विभाग को प्रस्तुत किये गये उपयोगिता प्रमाण-पत्र में शत-प्रतिशत उपयोग दर्शाया गया था। यह दर्शाता है कि

संबंधित प्राधिकारियों द्वारा राशि ₹ 20.80 करोड़ के असत्य उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किये गये थे।

इस ओर इंगित किए जाने पर, एम.पी.जे.ए.पी ने बताया (मार्च 2019) कि एम.पी.जे.ए.पी अनुदान प्राप्त संस्था है तथा यह अपने खर्चों की पूर्ति प्राप्त अनुदान से करती है। एम.पी.जे.ए.पी राज्य/खंड/जिला कार्यालयों द्वारा संचालित की जाती है। उपयोगिता प्रमाण-पत्र राज्य कार्यालय द्वारा खण्ड/जिला कार्यालयों को अनुदान जारी करने के पश्चात् किया जाता है। वित्त वर्ष के अंत में खंडीय/जिला कार्यालय के पास उपलब्ध शेष का उपयोग अगले वित्त वर्ष के खर्चों/व्ययों की पूर्ति करने के लिये किया जाता है, क्योंकि वित्त वर्ष की प्रथम तिमाही में अनुदान प्राप्ति में विलंब होता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपयोगिता प्रमाण पत्र वास्तविक व्यय के आधार पर प्रस्तुत किये जाने चाहिए थे।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि संबंधित विभागों को आवश्यक निर्देश जारी किये जायेंगे।

अनुशंसा: राज्य शासन को उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की प्रस्तुति रोकने सम्बन्धी मामलों की पहचान करनी चाहिए तथा संगठनों, जिनको अनुदान जारी किए गए थे, द्वारा समय से उपयोगिता प्रमाण पत्रों के प्रस्तुतीकरण पर निगरानी रखने के लिए सरकार के विभागों के आंतरिक नियंत्रण तंत्र को सशक्त बनाना चाहिए।

3.7 दुर्विनियोग, हानियाँ एवं गबन इत्यादि की सूचना

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

राज्य शासन ने 31 मार्च 2018 तक दुर्विनियोग, हानियाँ, गबन इत्यादि के 3,295 प्रकरण सूचित किये थे जिनमें ₹ 38.30 करोड़ समाविष्ट थे, जिन पर जून 2018 तक अंतिम कार्यवाही लंबित थी। इन प्रकरणों में से 2017-18 के दौरान ₹ 1.35 करोड़ के 504 प्रकरण सूचित किये गये थे। मुख्य शीर्ष 2406-वानिकी तथा वन्य जीवन एवं 2054-कोषालय एवं लेखा प्रशासन में क्रमशः 2,736 प्रकरण (₹ 16.03 करोड़) एवं 11 प्रकरण (₹ 8.30 करोड़) वसूली/नियमितीकरण हेतु लंबित थे। वर्ष 2017-18 के अंत में दुर्विनियोग, हानि, गबन इत्यादि के लंबित प्रकरणों का मुख्य शीर्षवार/अवधिवार विवरण **परिशिष्ट 3.6** में दिया गया है। इन प्रकरणों का मुख्य शीर्षवार और अनियमितता की प्रकृति के अनुसार विवरण **परिशिष्ट 3.7** में दिया गया है। इन परिशिष्टों से उद्भूत लंबित प्रकरणों की अवधिवार रूपरेखा के साथ अनियमितताओं की प्रकृति को **तालिका 3.7** एवं **तालिका 3.8** में सारांशीकृत किया गया है।

तालिका 3.7: लंबित प्रकरणों की रूपरेखा

(₹ करोड़ में)

लंबित प्रकरणों की अवधिवार रूपरेखा		
विस्तार वर्षों में	प्रकरणों की संख्या	समाविष्ट राशि
0 - 5	902	9.36
5 - 10	238	14.93
10 - 15	304	5.22
15 - 20	388	3.55
20 - 25	280	1.99
25 और उससे अधिक	1,183	3.25
योग	3,295	38.30

(स्रोत: संबंधित विभागों द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

तालिका 3.8: दुर्विनियोग, हानि, गबन इत्यादि की श्रेणीवार रूपरेखा

(₹ करोड़ में)

लंबित प्रकरणों की प्रकृति		
प्रकरण की प्रकृति	प्रकरणों की संख्या	समाविष्ट राशि
चोरी	167	6.20
दुर्विनियोग/सामग्री की हानि	3,128	32.10
योग	3,295	38.30

(स्रोत: संबंधित विभागों द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

आगे विश्लेषण से प्रकट हुआ कि प्रकरण तालिका 3.9 में दर्शाये गये कारणों से बकाया थे।

तालिका 3.9: दुर्विनियोग, हानि, गबन इत्यादि के बकाया प्रकरणों के कारण

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	विलंब/बकाया प्रकरणों के कारण	प्रकरणों की संख्या	राशि
(i)	आपराधिक कार्यवाही जिसे अंतिम रूप दिया गया लेकिन राशि की वसूली लंबित थी	01	0.00*
(ii)	वसूली अथवा अपलेखन हेतु आदेश प्रतीक्षित	3,224	37.24
(iii)	न्यायालयों में लंबित	70	1.06
योग		3,295	38.30

(स्रोत: संबंधित विभागों द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

*राशि ₹ 47,165

₹ 38.30 करोड़ के 3,295 प्रकरणों में से, ₹ 14.01 करोड़ के 2,155 प्रकरण (65 प्रतिशत) 10 वर्ष से अधिक से लंबित थे। 3,224 प्रकरणों (98 प्रतिशत) में वसूली अथवा अपलेखन के आदेश प्रतीक्षित थे। 3,295 प्रकरणों में से 348 प्रकरणों में प्राथमिकी सूचना प्रतिवेदित की गयी।

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2017-18 के दौरान राशि ₹ 20.30 लाख की हानि के 92 प्रकरणों का अपलेखन किया गया था, जैसा कि परिशिष्ट 3.8 में विवरण दिया गया है। 2017-18 के दौरान 320 प्रकरणों से संबंधित राशि ₹ 55.34 लाख की वसूली की गयी थी तथा शासकीय खाते में जमा कर दी गई थी। विवरण परिशिष्ट 3.9 में दिया गया है।

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

3.8 रोकड़ शेष में भिन्नता

भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा जारी शेषों की पुष्टि के प्रमाण-पत्र के अनुसार, राज्य के पास 31 मार्च 2018 को ₹ 699.83 करोड़ का नामे शेष था जबकि माह मार्च 2018 के लिए राज्य का अंतिम रोकड़ शेष ₹ 693.65 करोड़ था जैसा कि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा सत्यापित किया गया। महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा गणना किए गए राज्य सरकार के रोकड़ शेष एवं भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा प्रतिवेदित 31 मार्च 2018 की स्थिति में कोषालय स्तर पर 2006-07 से 707 प्रकरणों में एवं भारतीय रिजर्व बैंक स्तर पर 2008-09 से 405 प्रकरणों में मिलान न होने के कारण रोकड़ शेष के मध्य ₹ 6.18 करोड़ (निवल नामे) का अंतर था।

3.9 विभागीय प्राप्तियों एवं व्यय का मिलान

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

वर्ष 2017-18 के दौरान सभी 117 बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा कुल प्राप्तियों ₹ 1,41,881.03 करोड़ ("लोक ऋण" के अंतर्गत प्राप्तियों को छोड़कर) के विरुद्ध ₹ 25,914.75 करोड़ (18.27 प्रतिशत) का आंशिक मिलान किया गया। इसके अतिरिक्त, सभी 117 बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा कुल व्यय ₹ 1,63,802.35 करोड़ ("लोक ऋण" के पुनर्भुगतान को छोड़कर) के विरुद्ध ₹ 80,505.33 करोड़ (49.15 प्रतिशत) व्यय का आंशिक मिलान किया गया।

यद्यपि, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में विभागीय आंकड़ों के ऐसे मिलान न किए जाने के बारे में नियमित रूप से उल्लेख किया जाता है, तथापि यह चूक निरन्तर प्रकट हो रही है।

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

3.10 अस्थायी अग्रिमों का समायोजन

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 53 के अनुसार, अस्थायी अग्रिमों का समायोजन यथाशीघ्र किया जाना चाहिए एवं किसी भी स्थिति में समायोजन में तीन माह से अधिक विलंब नहीं किया जाना चाहिए। आगे, मध्य प्रदेश नगर पालिका लेखा नियम, 1971 का नियम 112 (2) निर्दिष्ट करता है कि जब तक व्यय एक माह के भीतर होना संभावित नहीं हो, तब तक कोई अग्रिम आहरित नहीं किया जायेगा।

31 मार्च 2018 को पाँच⁴⁵ विभागों द्वारा कुल ₹ 7.06 करोड़ के 1,216 प्रकरण समायोजन हेतु लंबित थे। सामान्य प्रशासन (निर्वाचन) विभाग (₹ 1.73 करोड़), पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग (₹ 3.18 करोड़) तथा उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण विभाग (₹ 2.13 करोड़) में ₹ एक करोड़ से अधिक के अस्थायी अग्रिम लंबित थे। विवरण निम्न तालिका 3.10 में दिया गया है।

तालिका 3.10: मार्च 2018 तक लंबित अग्रिम प्रकरणों का अवधिवार विश्लेषण

(₹ करोड़ में)			
स.क्र.	लंबित	प्रकरणों की संख्या	राशि
1	10 वर्ष से अधिक	495	1.02
2	पाँच वर्ष से अधिक एवं 10 वर्ष तक	250	1.35
3	एक वर्ष से अधिक एवं पाँच वर्ष तक	363	3.32
4	एक वर्ष तक	108	1.37
योग		1,216	7.06

(स्रोत: विभागों द्वारा प्रदत्त आंकड़े)

⁴⁵ (1) खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग (₹ 1.35 लाख), (2) सामान्य प्रशासन (निर्वाचन) विभाग (₹ 172.93 लाख), (3) उद्यानिकी तथा खाद्य प्रसंस्करण विभाग (₹ 213.26 लाख), (4) सिंचाई विभाग (₹ 0.83 लाख) एवं (5) पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग (₹ 317.63 लाख)

- चार जिलाधीशों (बालाघाट, दमोह, अशोक नगर एवं टीकमगढ़) के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से परिलक्षित हुआ कि कार्यालय कार्य, चुनाव कार्य इत्यादि के लिए अस्थायी अग्रिम के रूप में प्रदत्त कुल ₹ 95.44 लाख के 380 प्रकरण समायोजन हेतु लंबित थे।

इस ओर इंगित किये जाने पर विभाग ने उत्तर दिया कि अग्रिम के समायोजन के पश्चात इसकी सूचना दी जाएगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा अस्थायी अग्रिमों की राशि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के प्रावधानों के अनुसार समायोजित नहीं की गयी थी।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (अगस्त 2018); उनका उत्तर प्रतीक्षित (जून 2019) था।

- नगर निगम (सागर, सतना, एवं उज्जैन) तथा नगर परिषद (चंदिया, जिला—उमरिया एवं ओरछा, जिला—टीकमगढ़) के अभिलेखों की नमूना जाँच (सितम्बर—दिसम्बर 2017) से परिलक्षित हुआ कि 1984 से 2017 के बीच नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा खरीद, निर्माण, सर्वेक्षण, खेलकूद गतिविधियों, वाहनों के रख-रखाव, न्यायालयीन प्रकरणों, यात्रा खर्च इत्यादि के लिए व्यक्तियों को 230 प्रकरणों में कुल ₹ 3.18 करोड़ अस्थायी अग्रिम के रूप में प्रदान किए गए थे।

इस ओर इंगित किए जाने पर, आयुक्त, सागर (सितम्बर 2017) ने बताया कि अग्रिमों के समायोजन के लिए पत्र जारी किये जा रहे थे। जबकि आयुक्त, उज्जैन ने उत्तर दिया (नवम्बर 2017) कि अग्रिम वित्तीय वर्ष के अंत में समायोजित किये जायेंगे। मुख्य कार्यपालन अधिकारी, ओरछा (जुलाई 2017), चंदिया (अक्टूबर 2017) एवं सतना (दिसम्बर 2017) ने बताया कि अग्रिम समायोजित किये जायेंगे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा अस्थायी अग्रिम की राशि मध्य प्रदेश नगर पालिका लेखा नियम के प्रावधान के अनुसार समायोजित नहीं की गई थी।

प्रकरण सरकार को संदर्भित किया गया (दिसम्बर 2018); उनका उत्तर प्रतीक्षित (जून 2019) था।

अनुशंसा: वित्त विभाग को संबंधित विभागों में आन्तरिक नियंत्रण तंत्र का प्रभावी क्रियान्वयन सुनिश्चित करना चाहिए।

3.11 पूर्व वर्ष के दायित्वों का भुगतान आगामी वर्ष के बजट से किया जाना

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 283 के अनुसार वास्तविक रूप से किये गये समस्त भारों का अविलंब आहरण तथा भुगतान किया जाना चाहिए तथा किसी भी परिस्थिति में अगले वर्ष के अनुदान से भुगतान के लिए अनुमति नहीं होनी चाहिए। जहाँ तक संभव हो, व्यय को नए बजट की स्वीकृति प्राप्त होने तक के लिए स्थगित किया जाना चाहिए, लेकिन किसी भी तरह एक वर्ष के भार को दूसरे वर्ष के अनुदान के लिए छोड़ा नहीं जाना चाहिए।

पाँच⁴⁶ जिलों के कार्यालय पुलिस अधीक्षक (एस.पी.) के अभिलेखों की नमूना जाँच से पाया गया कि 59 प्रकरणों में पूर्व वर्ष (2016–17) से संबंधित राशि ₹ 203.72 लाख के देयक वित्तीय वर्ष (2017–18) में भुगतान के लिए लंबित थे। इस प्रकार, एक वर्ष में किये गये

⁴⁶ (1) अशोक नगर: ₹ 14.80 लाख, (2) जबलपुर: ₹ 55.75 लाख, (3) रायसेन: ₹ 22.95 लाख, (4) रीवा: ₹ 80.03 लाख एवं (5) सीधी: ₹ 30.19 लाख

व्यय को दूसरे वर्ष के अनुदान के लिए छोड़ दिया गया था, जो कि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 283 का उल्लंघन था।

इस ओर इंगित किए जाने पर, एस.पी., अशोक नगर, रायसेन एवं सीधी ने बताया कि वित्तीय वर्ष 2016-17 में बजट की अनुपलब्धता के कारण, वित्तीय वर्ष 2017-18 में भुगतान किया गया था। एस.पी., रीवा ने बताया कि बजट 2017-18 में आवंटित किया गया था एवं भुगतान किया जा रहा था। एस.पी., जबलपुर ने बताया कि बजट प्रावधान की कमी एवं शासन द्वारा आहरण पर प्रतिबंध लगाये जाने के कारण, मार्च 2017 में भुगतान नहीं किया जा सका था, यही भुगतान 2017-18 के लिए बजट प्रावधान के विरुद्ध किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के प्रावधानों के अंतर्गत लंबित देयकों का भुगतान उसी वित्तीय वर्ष में किया जाना था।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (जनवरी 2019); उनका उत्तर प्रतीक्षित (जून 2019) था।

अनुशंसा: शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि विभागों द्वारा किये गये सभी प्रभारों का आहरण एवं भुगतान आवश्यक रूप से तुरन्त किया जाये तथा उन्हें किसी भी परिस्थिति में अन्य वर्ष के अनुदान से भुगतान के लिए अनुमति नहीं दी जाये।

3.12 बैंक खातों का अनियमित संधारण

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के नियम 9 के अनुसार, सरकार की विशेष अनुमति को छोड़कर, शासकीय सेवक राज्य की समेकित निधि और लोक लेखा से आहरित धनराशि बैंक में जमा नहीं कर सकता है।

मछुआ कल्याण तथा मत्स्य विकास विभाग से प्राप्त जानकारी के अनुसार 31 मार्च 2018 की स्थिति में समेकित निधि से मछुआ किसान विकास एजेंसी योजनाओं इत्यादि के लिए ₹ 88.65 लाख आहरित किये गये तथा वित्त विभाग से अनुमति प्राप्त किए बिना पाँच बैंक खातों में जमा किए गए थे, जो कि तीन⁴⁷ आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा संचालित किये जा रहे थे।

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

कार्यालय जिला संयोजक, आदिम जाति कल्याण, शिवपुरी के अभिलेखों की नमूना जाँच से परिलक्षित हुआ कि 2016-17 से 2017-18 के दौरान विभिन्न योजनाओं नामतः गणवेश (वर्दी), छात्रवृत्ति इत्यादि की ₹ 9.18 करोड़ की राशि कोषालय से आहरित की गई थी तथा वित्त विभाग की अनुमति के बिना जिला संयोजक आदिम जाति, शिवपुरी के नाम से पांच बैंक खातों⁴⁸ में जमा की गई थी।

इस ओर इंगित किए जाने पर, जिला संयोजक, आदिम जाति कल्याण ने बताया कि राशि शासकीय खाते में जमा की जायेगी।

तथ्य यह है कि राशि बिना तत्काल आवश्यकता के आहरित की गई थी जिससे निधियों का अवरोधन होता है तथा मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के प्रावधान का उल्लंघन है।

⁴⁷ (1) सहायक संचालक, मत्स्योद्योग, मंडला: ₹ 54.37 लाख, (2) सहायक संचालक, मत्स्योद्योग, नरसिंहपुर : ₹ 2.11 लाख, (3) मत्स्य किसान विकास एजेंसी, शहडोल: ₹ 32.17 लाख

⁴⁸ (1) भारतीय स्टेट बैंक, (सं 10547193121): ₹ 0.30 करोड़, (2) एक्सिस बैंक, (सं 911020002506994): ₹ 5.85 करोड़, (3) एक्सिस बैंक, (सं 911010020719975): ₹ 1.57 करोड़, (4) आई.सी.आई.सी.आई बैंक, (सं 14905000621): ₹ 0.05 करोड़ एवं (5) एच.डी.एफ.सी बैंक, (सं 50200008698785): ₹ 1.41 करोड़

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि संबंधित विभाग को आवश्यक अनुदेश जारी किए जायेंगे।

3.12.2 पंचायती राज संस्थानों के विभिन्न योजनाओं की निधि को रखा जाना

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता खण्ड—। के अध्याय 9 के नियम 173 के अनुसार, जब तक शासन द्वारा अन्यथा आदेश न हो, विशिष्ट उद्देश्य के लिए दिया गया प्रत्येक अनुदान, निहित शर्तों के अधीन है कि राशि का कोई भी भाग, जो अंततः उस उद्देश्य पर व्यय करने के लिए आवश्यक नहीं है, विधिवत् शासन को समर्पित कर दिया जाना चाहिए।

मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जिला पंचायत⁴⁹/जनपद पंचायत⁵⁰ के अभिलेखों की नमूना जाँच (जुलाई 2017 एवं दिसम्बर 2017) से परिलक्षित हुआ कि 18 योजनाओं⁵¹ की राशि ₹ 2.37 करोड़ जिला पंचायत/जनपद पंचायतों के बैंक खातों में जमा की गई थी। आगे, योजनाओं के बंद/असंचालित होने के बावजूद राशि शासकीय खातों में समर्पित/जमा नहीं की गयी थी।

इसके परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा के दिनांक तक योजनाओं के ₹ 2.37 करोड़ बैंक खातों में पड़े रहे।

इस ओर इंगित किए जाने पर, मुख्य कार्यपालन अधिकारी, जनपद पंचायत, अशोक नगर, ठीकरी, झिरनिया, सबलगढ़, पवई, सांची ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा बताया कि बंद योजनाओं की राशि शासकीय खाते में जमा करने के लिए कार्यवाही की जायेगी।

तथ्य यह है कि निधियों का जमा रहना न केवल नियमों का उल्लंघन है बल्कि उस उद्देश्य के लिए निधियों के प्रवाह को भी प्रभावित करता है, जिसके लिए वह प्रदान किया गया था।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि संबंधित विभागों को आवश्यक अनुदेश जारी किये जायेंगे।

अनुशंसा: वित्त विभाग को एक प्रक्रिया विकसित कर सुनिश्चित करना चाहिए कि उसके अधीन शासकीय विभाग एवं इकाईयाँ बजट अनुदानों को व्यपगत होने से रोकने के लिए कोषालय से धन का आहरण नहीं करती हैं। वित्त विभाग को राज्य शासन के विभागों द्वारा संचालित सभी बैंक खातों की समीक्षा भी करनी चाहिए एवं वित्त विभाग द्वारा प्राधिकृत नहीं किए गए सभी खातों को बंद करना चाहिए। शासन से अनुमति प्राप्त किये बिना बैंक खातों में धन जमा करने वाले अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारण करने एवं उन पर उचित विभागीय व अन्य कार्यवाही करने पर विचार किया जाये।

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

राज्य सरकार ने कृषि, गृह निर्माण, श्रम कल्याण, नगरीय विकास इत्यादि क्षेत्रों में अनेक स्वायत्त निकायों की स्थापना की है। राज्य में छः स्वायत्त निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। 30 सितम्बर 2018 को

⁴⁹ दतिया

⁵⁰ अशोक नगर, झिरनिया (खरगौन), पवई (पन्ना), सबलगढ़ (मुरैना), सांची (रायसेन) एवं ठीकरी (बड़वानी)

⁵¹ दसवें तथा ग्यारहवें वित्त आयोग (₹ 18.32 लाख), इन्दिरा आवास योजना (₹ 0.19 लाख), जैव विविधता (₹ 2.07 लाख), मध्यान्ह भोजन (₹ 44.84 लाख), राष्ट्रीय सम विकास योजना (₹ 3.27 लाख), निर्मल भारत अभियान (₹ 3.19 लाख), पंचायत निर्वाचन नामांकन शुल्क (₹ 3.48 लाख), पेंशन योजना (₹ 139.86 लाख), राष्ट्रीय मातृत्व योजना (₹ 0.09 लाख), राष्ट्रीय परिवार सहायता योजना (₹ 2.61 लाख), शहरी विकास अभिकरण (₹ 0.43 लाख), सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (₹ 0.24 लाख), सर्व शिक्षा अभियान (₹ 0.24 लाख), एस.जी.एस वार्ड(कुप) (₹ 9.66 लाख), शिक्षा कर्मी (₹ 0.53 लाख), स्वर्ण जयंती रोजगार योजना (₹ 6.80 लाख), आदिम जाति कल्याण (₹ 0.35 लाख), जिला शिक्षा केन्द्र (₹ 0.56 लाख)

लेखापरीक्षा संबंधी अधिनियम, लेखापरीक्षा को लेखे भेजना, पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करना तथा विधानमंडल में उनकी प्रस्तुति की स्थिति तालिका 3.11 में दी गई है।

तालिका 3.11: स्वायत्त निकायों के लेखे प्रस्तुत करने की स्थिति

स. क्र.	निकाय का नाम	अधिनियम के अंतर्गत लेखापरीक्षा	वर्ष जब तक लेखे प्रस्तुत किये गये थे	अवधि जब तक पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किए गए थे	विधानसभा में पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति	लेखों की प्रस्तुति/अप्रस्तुति में विलंब ⁵² (माहों में)
1	मध्य प्रदेश खादी एवं ग्रामोद्योग मंडल, भोपाल	नियंत्रक- महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तों) अधिनियम की धारा 19(3)	2015-16	2013-14	2013-14 (पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति दिनांक 07.03.2018)	2014-15 (31) 2015-16 (19) 2016-17 (15) 2017-18 (03)
2	मध्य प्रदेश मानवाधिकार आयोग, भोपाल	नियंत्रक- महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तों) अधिनियम की धारा 19(2)	2016-17	2015-16	2014-15 (पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति दिनांक 30.11.2017)	2015-16 (15) 2016-17 (03) 2017-18 (03)
3	मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण मंडल, भोपाल	नियंत्रक- महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तों) अधिनियम की धारा 19(2)	2012-13	2011-12	वर्ष 2003-04 से 2011-12 तक के लिए पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किए गए थे। राज्य विधानमंडल में पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की स्थिति प्रतीक्षित थी।	2011-12 (20) 2012-13 (59) 2013-14 (51) 2014-15 (39) 2015-16 (27) 2016-17 (15) 2017-18 (03)
4	मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर	नियंत्रक- महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तों) अधिनियम की धारा 19(2)	2006-07 से 2009-10	2001-02 मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण से वर्ष 1997-98 से 2012-13 तक के लेखे अगस्त 2015 में प्राप्त हुए थे।	वर्ष 1997-98 के लिए पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन दिनांक 13.10.2017 को जारी किए गए थे। राज्य विधानमंडल में पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की स्थिति प्रतीक्षित थी। मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर में 1997-98 से 2012-13 तक के बिना लेखापरीक्षा किये हुए लेखे राज्य विधानमंडल में दिनांक 25.02.2016 को प्रस्तुत कर दिये गये।	1997-98 (205) to 2012-13 (25) 2013-14 (51) 2014-15 (39) 2015-16 (27) 2016-17 (15) 2017-18 (03)
5	मध्य प्रदेश आवास एवं अधोसंरचना विकास मंडल, भोपाल	नियंत्रक- महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तों) अधिनियम की धारा 19(3)	2017-18	2016-17	2015-16 (पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति दिनांक 18.07.2017)	2016-17 (02)
6	मध्य प्रदेश विद्युत नियामक आयोग, भोपाल	नियंत्रक- महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तों) अधिनियम की धारा 19(2)	2017-18	2016-17	2016-17 (पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति दिनांक 21.03.2018)	-

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

3.14 राजस्व अधिशेष एवं राजकोषीय घाटे पर प्रभाव

प्रतिवेदन में विभिन्न स्थानों पर की गई चर्चा एवं वित्त लेखे के अनुसार, लेखापरीक्षा द्वारा गणना किये गये व्यय एवं राजस्व के त्रुटिपूर्ण पुस्तांकन/लेखांकन का प्रभाव निम्न तालिका 3.12 में दिया गया है।

⁵² विलम्ब की अवधि, लेखा प्राप्ति की नियत दिनांक अर्थात् आगामी वित्तीय वर्ष की 30 जून से 30 सितम्बर 2018 तक ली गई है।

तालिका 3.12: वित्त लेखे एवं लेखापरीक्षा द्वारा की गई गणना के अनुसार राजस्व अधिशेष, राजकोषीय घाटा एवं बकाया देयताओं पर प्रभाव

(₹ करोड़ में)

त्रुटिपूर्ण पुस्तांकन एवं कम अंतरण/अंशदान का विवरण	राजस्व अधिशेष पर प्रभाव	राजकोषीय घाटे पर प्रभाव	बकाया देयताओं पर प्रभाव
	अत्युक्ति	न्यूनोक्ति	न्यूनोक्ति
एन.एस.डी.एल. को अंशदान का कम अंतरण	19.82	19.82	-
समेकित निक्षेप निधि में अंशदान न करना	779.00	779.00	779.00
प्रत्याभूति विमोचन निधि में कम अंशदान	148.48	148.48	148.48
आरक्षित निधियों एवं सब्याज जमा पर ब्याज का भुगतान न करना	1.23	1.23	1.23
राजस्व एवं पूंजीगत व्यय के मध्य त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण	653.12	-	-
योग	1,601.65	948.53	928.71

(स्रोत: 2017-18 के वित्त लेखे)

उपर्युक्त के तारतम्य में, वर्ष 2017-18 के लिए राज्य का राजस्व अधिशेष, राजकोषीय घाटा एवं बकाया देयताएँ ₹ 4,629 करोड़, ₹ 22,745 करोड़ एवं ₹ 1,72,363 करोड़ जैसा कि वित्त लेखे में दर्शाया गया है, वास्तव में क्रमशः ₹ 3,027 करोड़, ₹ 23,694 करोड़ एवं ₹ 1,73,292 करोड़ होंगी।

3.15 राज्य के पुनर्गठन पर शेषों का विभाजन

नवम्बर 2000 से पूर्ववर्ती राज्य मध्य प्रदेश के पुनर्गठन के लगभग दो दशक बाद भी पूंजीगत भाग के अंतर्गत ₹ 5,750.38 करोड़, प्रत्याभूति ₹ 967.43 करोड़ तथा ऋण एवं अग्रिमों में ₹ 1,297.35 करोड़ के साथ लोक लेखों के अंतर्गत राशि ₹ 118.28 करोड़ के शेषों को परवर्ती राज्यों मध्य प्रदेश एवं छत्तीसगढ़ के मध्य विभाजित किया जाना है। विवरण निम्न तालिका 3.13 में दिया गया है।

तालिका 3.13: मार्च 2018 को अविभाजित शेष

(₹ करोड़ में)

लेखा शीर्ष	31 मार्च 2017 को अविभाजित शेष	31 मार्च 2018 को अविभाजित शेष
लोक लेखा	669.76	118.28
पूंजीगत अनुभाग	5,755.20	5,750.38
प्रत्याभूतियाँ	967.43	967.43
ऋण एवं अग्रिम	2,176.05	1,297.35

(स्रोत: 2016-17 एवं 2017-18 के वित्त लेखे)

वर्ष 2017-18 के दौरान मध्य प्रदेश एवं छत्तीसगढ़ की राज्य सरकारों ने 2016-17 में अविभाजित शेष की तुलना में 2017-18 में लोक लेखा के अन्तर्गत 82 प्रतिशत (₹ 551.48 करोड़) तथा ऋण एवं अग्रिमों के अन्तर्गत 40 प्रतिशत (₹ 878.70 करोड़) का विभाजन किया था।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि इसे छत्तीसगढ़ शासन एवं दोनों राज्यों के महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के साथ बैठक में हल कर लिया गया था।

उत्तर मान्य नहीं हैं क्योंकि लोक लेखा, पूंजीगत भाग, प्रत्याभूति तथा ऋण एवं अग्रिमों का विभाजन अभी भी अविभाजित पड़ा है जैसा कि वित्त लेखे 2017-18 में दर्शित है तथा इसे अभी तक राजपत्र अधिसूचना में भी प्रकाशित नहीं किया गया है।

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

3.16 विभागों द्वारा रोकड़ पुस्तिकाओं का अनुचित संधारण

प्राप्तियों एवं संवितरणों के वित्तीय संब्यहारों के लिये रोकड़ पुस्तिका प्राथमिक अभिलेख है जिसे प्रत्येक कार्यालय में प्राप्तियों एवं शासकीय धन की अभिरक्षा को उचित ढंग से सुनिश्चित करने के लिये अनिवार्य रूप से संधारित किया जाना आवश्यक है। रोकड़ पुस्तिका का संधारण न किया जाना/अनुचित संधारण से न केवल शुद्धता एवं लेखे की पूर्णता प्रभावित होती है, अपितु शासकीय निधियों के सम्भावित कपट, दुर्विनियोग एवं गबन का संकेतक भी है।

विभिन्न विभागों को जारी महालेखाकार के लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों में मध्य प्रदेश शासन के अन्तर्गत विभिन्न इकाइयों द्वारा रोकड़ पुस्तिका का संधारण न किये जाने/अनुचित संधारण से संबंधित कई प्रकरणों को दर्शाया गया है। विवरण परिशिष्ट 3.10 में दर्शाया गया है।

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

कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 166 एवं 210 के अंतर्गत प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए कम्पनियों को सुसंगत वित्तीय वर्ष के अंत से छः महीने के अन्दर अर्थात् सितम्बर अंत तक, वित्तीय विवरण पत्रक को, अंतिम रूप देना होता है। कम्पनी अधिनियम, 2013 की धारा 96(1) सहपठित धारा 129(2) के अंतर्गत इसी प्रकार के प्रावधान विद्यमान हैं। ऐसा करने में विफल रहने पर कम्पनी अधिनियम 2013⁵³ की धारा 129(7) के अंतर्गत दंडिक प्रावधानों का प्रयोग किया जा सकता है, जिसके अनुसार जिम्मेदार चूककर्ता कम्पनी के प्रत्येक अधिकारी को कारावास, जिसकी अवधि एक वर्ष तक हो सकती है अथवा अर्थदंड जो कि पचास हजार रुपये से कम नहीं होगा लेकिन जिसे पाँच लाख रुपये तक बढ़ाया जा सकता है या दोनों हो सकते हैं।

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

उपर्युक्त प्रावधानों का उल्लंघन होने से मध्य प्रदेश में सार्वजनिक क्षेत्र के 46 प्रतिशत उपक्रमों के लेखे बकाया हैं जैसा कि तालिका 3.14 में विवरण दिया गया है।

⁵³ पूर्व में कम्पनी अधिनियम 1956 की धारा 210 (5) के अनुसार, यदि कम्पनी के निदेशक के रूप में कोई व्यक्ति इस धारा के अनुपालन में उचित कदम उठाने में विफल रहता है तो प्रत्येक अपकार के लिए एक अवधि के कारावास जिसे छः माह तक बढ़ाया जा सकता है अथवा अर्थदंड जिसे दस हजार रुपये तक बढ़ाया जा सकता है या दोनों हेतु दंडनीय होगा।

तालिका 3.14: 31 दिसम्बर 2018 को सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अवधिवार बकाया लेखे

स.क्र.	विवरण	कार्यशील	अकार्यशील	योग
1	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या	58	16	74
2(क)	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या जिनके लेखे बकाया हैं	30	04	34
2(ख)	बकाया लेखों की संख्या	62	70	132
3(क)	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या जिनके लेखे पांच से कम वर्षों से बकाया हैं	28	0	28
3(ख)	उपर्युक्त सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों में बकाया लेखों की संख्या	41	0	41
4(क)	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या जिनके लेखे पांच से 10 वर्ष तक बकाया हैं	01	02	03
4(ख)	उपर्युक्त सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों में बकाया लेखों की संख्या	07	16	23
5(क)	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों की संख्या जिनके लेखे 10 या अधिक वर्षों से बकाया हैं	01	02	03
5(ख)	उपर्युक्त सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/निगमों में बकाया लेखों की संख्या	14	54	68
6	लेखों के बकाया की सीमा (वर्षों में)	1-14	1-28	1-28

(स्रोत: सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

लेखों को अंतिम रूप नहीं दिये जाने के कारण, सार्वजनिक क्षेत्र के 34 उपक्रमों की, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक 28 वर्ष तक की अवधि से कम्पनी अधिनियम के अनुसार कम्पनियों की अनुपूरक लेखापरीक्षा एवं संबंधित अधिनियमों के अनुसार निगमों की सांविधिक लेखापरीक्षा सम्पादित करने में असमर्थ रहे हैं। सार्वजनिक क्षेत्र के 28 उपक्रमों में पांच वर्ष से कम के एवं छः से 28 वर्षों तक के सार्वजनिक क्षेत्र के छः उपक्रमों के लेखे बकाया थे।

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

यह विशिष्ट रूप से ध्यान देने योग्य है कि सार्वजनिक क्षेत्र के इन उपक्रमों की ओर से वित्तीय सहायता की मांग की वास्तविकता का निर्णय करने के लिए लेखों के अभाव के बावजूद वित्त विभाग सार्वजनिक क्षेत्र के इन उपक्रमों को समता पूंजी, ऋण एवं सहायतानुदान/राजसहायता, प्रत्याभूतियां प्रदान करने के माध्यम से नियमित रूप से बजटीय सहायता उपलब्ध कराता रहा है। राज्य शासन ने 13 कार्यशील सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को (समता पूंजी: ₹ 2,089.73 करोड़, ऋण: ₹ 88.92 करोड़, पूंजीगत अनुदान: ₹ 564.21 करोड़, प्रत्याभूति: ₹ 115.23 करोड़ एवं अन्य (राजसहायता): ₹ 5,457.30 करोड़) लेखे बकाया होने की अवधि के दौरान ₹ 8,315.39 करोड़ की बजटीय सहायता प्रदान की, जिनके लेखे एक से 14 वर्षों की अवधि के लिये बकाया थे जिसका विवरण परिशिष्ट 3.11 में दिया गया है। सार्वजनिक क्षेत्र के एक उपक्रम से संबंधित लेखे 14 वर्षों के लिये बकाया थे और सार्वजनिक क्षेत्र के 12 उपक्रमों के लिये यह सीमा एक से सात वर्ष के बीच थी। राज्य शासन को यह देखने की आवश्यकता है कि यह मूल्य-प्रति-धन व्यय है एवं इस तरह की सहायता को समता पूंजी (₹ 2,089.73 करोड़)

एवं ऋण (₹ 88.92 करोड़) को पूंजीगत व्यय के रूप में एवं राजसहायता (₹ 5,457.30 करोड़) तथा अनुदान (₹ 564.21 करोड़) को राजस्व व्यय के रूप में पुस्तांकित किया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त, राज्य शासन ने एक अकार्यशील कम्पनी को उस अवधि के लिए, जिसके लेखे बकाया थे, ₹ 4.34 करोड़ की बजटीय सहायता (अनुदान) प्रदान की जिसका विवरण **परिशिष्ट 3.11** में दिया गया है।

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

3.18 लाभांश घोषित न किया जाना

राज्य शासन की नीति (जुलाई 2005) के अनुसार सभी सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को कर के पश्चात् लाभ का न्यूनतम 20 प्रतिशत लाभांश के रूप में भुगतान करना आवश्यक है। यद्यपि उनके अंतिम रूप से अद्यतन लेखों के अनुसार, सार्वजनिक क्षेत्र के 22 उपक्रमों ने शासकीय समता पूंजी ₹ 1,662.62 करोड़ के साथ कुल लाभ ₹ 998.37 करोड़ अर्जित किया, सार्वजनिक क्षेत्र के केवल छः उपक्रमों ने ₹ 45.63 करोड़ या सार्वजनिक क्षेत्र के इन उपक्रमों के समग्र लाभ का 4.57 प्रतिशत लाभांश प्रस्तावित किया। इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र के 16 उपक्रमों ने 2017-18 में मध्य प्रदेश शासन की लाभांश नीति का उल्लंघन कर ₹ 697.80 का करोड़ लाभ अर्जित करने के बावजूद ₹ 139.56 करोड़ का लाभांश घोषित नहीं किया। विवरण **परिशिष्ट 3.12** में दिया गया है।

अनुशंसा: राज्य शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि लाभ अर्जित करने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के सभी उपक्रम शासन को निर्धारित लाभांश का भुगतान करें।

3.19 समता पूंजी/ऋणों/प्रत्याभूतियों का मिलान न करना

राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अभिलेखों के अनुसार समता पूंजी, ऋणों एवं बकाया प्रत्याभूतियों से संबंधित आंकड़ों का राज्य के वित्त लेखे में प्रदर्शित आंकड़ों से मिलान होना चाहिए। जहाँ आंकड़ों का मिलान नहीं होता है, संबंधित सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों एवं वित्त विभाग को अंतरों का मिलान करना चाहिए। 31 मार्च 2018 को इससे संबंधित स्थिति **तालिका 3.15** में दर्शायी गयी है।

तालिका 3.15: सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अभिलेखों एवं वित्त लेखे के अनुसार समता पूंजी, ऋण एवं बकाया प्रत्याभूतियाँ

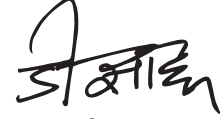
(₹ करोड़ में)

के संबंध में बकाया	वित्त लेखे के अनुसार राशि	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अभिलेखों के अनुसार राशि	अंतर
समता पूंजी	28,034.13	20,200.38	7,833.75
ऋण	33,125.36	28,574.53	4,550.83
प्रत्याभूतियाँ	4,999.20	3,901.27	1,097.93

(स्रोत: वर्ष 2017-18 के वित्त लेखे एवं सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा प्रदायित जानकारी)

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

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



(डी. साहू)

महालेखाकार

(सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा)

मध्य प्रदेश

ग्वालियर

दिनांक: 20 नवंबर 2019

प्रतिहस्ताक्षरित



(राजीव महर्षि)

भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 29 नवंबर 2019

