पहला अध्यायः प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

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

1.2 लेखापरीक्षित इकाइयों की रूपरेखा एवं राज्य बजट

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

वर्तमान वर्ष (2012-13) के दौरान तथा पूर्व वर्ष में राज्य सरकार के राजकोषीय लेनदेनों का सारांश **तालिका-1** में दिया गया है।

तालिका 1: वर्तमान वर्ष के राजकोषीय लेनदेनों का सारांश

(₹ करोड़ में)

2011-12	प्राप्तियां	2012-13	2011-12	संवितरण	2012-13		
अनुभाग-क राजस्व							
					योजनेत्तर	**योजनागत**	**योग**
62,604.07	**राजस्व प्राप्तियां**	**70427.28**	**52,693.71**	**राजस्व व्यय**	**44,619.19**	**18,349.34**	**62,968.53**
26,973.44	कर राजस्व	30581.70	16,228.64	सामान्य सेवाएं	17,613.11	92.03	17,705.14
7,482.73	करेतर राजस्व	7000.22	20,296.94	सामाजिक सेवाएं	12,686.85	11,688.62	24,375.47
18,219.13	संघ करों/शुल्कों का भाग	20805.16	12,964.91	आर्थिक सेवाएं	11,019.66	5,803.69	16,823.35
9,928.77	केन्द्र सरकार से अनुदान	12,040.20	3,203.22	सहायतानुदान तथा अंशदान	3,299.57	765.00	4,064.57
अनुभाग-खः पूंजीगत							
22.65	**विविध पूंजीगत प्राप्तियां**	**31.45**	**9,055.16**	**पूंजीगत परिव्यय**	**23.91**	**11,542.98**	**11,566.89**
9,122.56	**कर्ज तथा अग्रिम की वसूलियां**	**32.53**	**15,760.56**	**कर्ज तथा अग्रिम संवितरित**	**3,842.13**	**1,536.12**	**5,378.25**
2.65	**अन्तर्राज्यीय परिशोधन**	**9.14**	**3.70**	**अन्तर्राज्यीय परिशोधन**			**7.02**
6,750.25	**लोक ऋण प्राप्तियां**	**8,791.16**	**3,149.79**	**लोक ऋण का पुनर्भुगतान**			**3,583.94**
100.00	**आकस्मिकता निधि**	**-**	**100.00**	**आकस्मिकता निधि**			**-**
76,315.22	**लोक लेखा प्राप्तियां**	**86,247.57**	**73,279.04**	**लोक लेखा संवितरण**			**82,735.57**
6,900.44	**प्रारम्भिक रोकड़ शेष**	**7,775.88**	**7,775.88**	**अन्तिम रोकड़ शेष**			**7,074.81**
1,61,817.84	**योग**	**1,73,315.01**	**1,61,817.84**	**योग**			**1,73,315.01**

(स्त्रोतः मध्य प्रदेश के वित्त लेखे 2012-13)

1.3 लेखापरीक्षा की आयोजना तथा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया विभिन्न विभागों, स्वायत्तशासी निकायों, योजनाओं/परियोजनाओं इत्यादि की आकलित जोखिम गतिविधियों की विवेचनात्मकता/जटिलता, सौंपी गई वित्तीय शक्तियों के स्तर, आन्तरिक नियंत्रण एवं स्टेक होल्डर के सरोकार तथा विगत लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ आरम्भ होती है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर, लेखापरीक्षा की आवृत्ति तथा सीमा का निर्णय किया जाता है एवं वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार की जाती है।

लेखापरीक्षा पूर्ण होने के उपरान्त, लेखापरीक्षा निष्कर्षों वाले निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालय प्रमुख को एक माह में उत्तर प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ प्रस्तुत किए जाते हैं। जैसे ही उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा निष्कर्षों का या तो निराकरण हो जाता है अथवा अनुपालन के लिए आगे की कार्रवाई का परामर्श दिया जाता है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में उल्लिखित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाविष्ट करने के लिए संसाधित किया जाता है जिन्हें भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अधीन मध्य प्रदेश के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

2012-13 के दौरान, राज्य के विभिन्न विभागों/संगठनों की 844 इकाइयों (अनुपालन लेखापरीक्षा एवं निष्पादन लेखापरीक्षा) की लेखापरीक्षा कार्यालय प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) द्वारा की गई थी।

1.4 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की उत्तरदायित्वता का अभाव

1.4.1 बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन

प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश, ग्वालियर निर्धारित नियम एवं प्रक्रिया के अनुसार लेने देनों की नमूना जांच द्वारा शासकीय विभागों का आवधिक निरीक्षण एवं महत्वपूर्ण लेखाकरण तथा अन्य अभिलेखों के संधारण का सत्यापन करता है। इन निरीक्षणों का लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन को जारी कर अनुसरण किया जाता है। जब लेखापरीक्षा निरीक्षण के दौरान महत्वपूर्ण अनियमितताओं का पता लगता है, जिनका उसी स्थान पर निराकरण नहीं होता है तो इन निरीक्षण प्रतिवेदनों को निरीक्षित कार्यालय के प्रमुख के उच्चतर प्राधिकारी को एक प्रति देते हुए प्रेषित की जाती है।

कार्यालय अध्यक्ष एवं उससे उच्चतर प्राधिकारी के लिए आवश्यक है कि वे निरीक्षण प्रतिवेदन की प्राप्ति के चार सप्ताह के भीतर प्रधान महालेखाकार को अनुपालन सूचित करे। कार्यालय प्रधान महालेखाकार द्वारा गम्भीर अनियमितताओं को विभागाध्यक्ष की जानकारी में भी लाया जाता है।

नमूना लेखापरीक्षा के परिणामों के आधार पर 7,439 निरीक्षण प्रतिवेदनों (20,718 कंडिकाओं) में निहित कई लेखापरीक्षा प्रेक्षण, 30 सितंबर 2013[1] को सामान्य एवं

[1] 31 मार्च 2013 तक जारी और 30 सितम्बर 2013 को लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों और कण्डिकाओं को सम्मिलित करते हुए।

सामाजिक क्षेत्रों के अंतर्गत कई विभागों के विरूद्ध बकाया थे, जैसा कि **तालिका 2** में दिया गया है। बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों और कंडिकाओं का वर्षवार विवरण **परिशिष्ट-1.1** में दिया गया है।

तालिका-2: बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/कंडिकाएं

स.क्र.	क्षेत्र का नाम	निरीक्षण प्रतिवेदन	कंडिकाएं
1	सामाजिक क्षेत्र	6332	17885
2	सामान्य क्षेत्र	1107	2833
योग		**7439**	**20718**

विभागीय अधिकारी निर्धारित समय सीमा में निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित प्रेक्षणों पर कार्रवाई करने में असफल रहे परिणामतः जवाबदेही में कमी आई।

यह अनुशंसा की जाती है कि लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर त्वरित एवं उपयुक्त प्रतिक्रिया हेतु सरकार ध्यान दे।

1.4.2 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर सरकार की प्रतिक्रिया (प्रारूप कंडिका/समीक्षा)

विगत कुछ वर्षों में लेखापरीक्षा ने विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियों के कार्यान्वयन में और चयनित विभागों में आंतरिक नियंत्रण की गुणवत्ता पर अनेक महत्वपूर्ण कमियों को प्रतिवेदित किया जिनका कार्यक्रमों की सफलता और विभागों की कार्यप्रणाली पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। विनिर्दिष्ट कार्यक्रमों/योजनाओं की लेखापरीक्षा एवं कार्यपालिका को सुधारात्मक कार्रवाई करने के लिए उपयुक्त अनुशंसाएं देने तथा नागरिकों को सेवा देने में सुधार पर विशेष ध्यान दिया गया था।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा एवं लेखा पर विनियम, 2007 के प्रावधानों के अनुसार, विभागों के लिए आवश्यक है कि वे भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित करने हेतु प्रस्तावित प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं प्रारूप कंडिकाओं पर अपनी प्रतिक्रिया/उत्तर छह सप्ताह के अंदर प्रेषित करें। यह उनके व्यक्तिगत ध्यान में लाया गया था कि इन कंडिकाओं के भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन, जो कि राज्य विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किए जाएंगे, में सम्मिलित होने की संभावना के मद्देनजर प्रकरण में उनकी टिप्पणियों को सम्मिलित किया जाना वांछनीय होगा। उन्हें निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रारूप प्रतिवेदन एवं प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं के संबंध में चर्चा करने के लिए प्रधान महालेखाकार के साथ बैठक करने की भी सलाह दी गई थी। प्रतिवेदन में सम्मिलित करने के लिये प्रस्तावित इन प्रारूप प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं को संबंधित अपर मुख्य सचिवों/प्रधान सचिवों/सचिवों को उनके उत्तर प्राप्त करने हेतु अग्रेषित किया गया था। वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए छह निष्पादन लेखापरीक्षा पर प्रारूप प्रतिवेदनों और 10 प्रारूप कंडिकाओं को संबंधित प्रशासनिक सचिवों को अग्रेषित किया गया था। लेकिन सरकार से चार निष्पादन लेखापरीक्षाओं एवं तीन प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर उत्तर प्राप्त हुए थे।

1.4.3 लेखापरीक्षा समिति का गठन

सरकार ने शकधर समिति (उच्चाधिकार प्राप्त समिति) की अनुशंसाओं को स्वीकार करते हुए लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर आगामी कार्रवाई की निगरानी के लिये एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन किया था (मई 2000)। 2012-13 के दौरान उच्चाधिकार प्राप्त समिति की एक बैठक हुई थी। सरकार ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों के त्वरित निपटान हेतु एक शीर्ष स्तरीय समिति (अप्रैल 2009) एवं 24 विभागीय लेखापरीक्षा समितियों का गठन किया। लेकिन इस आदेश में शीर्ष समिति की बैठक हेतु अंतराल निर्धारित नहीं किया गया था। तथापि विभागीय लेखापरीक्षा समिति की तीन माह में एक बैठक होना है। वर्ष के दौरान शीर्ष स्तरीय समिति एवं विभागीय लेखापरीक्षा समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं हुई।

1.4.4 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर आगे की कार्रवाई

लोक लेखा समिति की आंतरिक कार्यप्रणाली के लिए प्रक्रिया के नियम के अनुसार प्रशासनिक विभागों को नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित लेखापरीक्षा कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर स्वतः कार्रवाई प्रारंभ करनी थी चाहे लोक लेखा समिति द्वारा इनकी जांच की गई हो या नहीं। प्रशासनिक विभागों को लेखापरीक्षा द्वारा परीक्षित विस्तृत नोट्स जिसमें की गई या प्रस्तावित उपचारात्मक कार्रवाई का वर्णन हो विधानसभा में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की प्रस्तुति के तीन माह के भीतर प्रस्तुत करने थे।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2005-06, 2007-08, 2008-09 एवं 2010-11 में सम्मिलित सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्रों से संबंधित विभागों की 55 कंडिकाओं में से 11 कंडिकाओं के विभागीय उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (सितंबर 2013) (**तालिका 3**)। प्रकरण प्रमुख सचिव, विधान सभा को सूचित किए गए थे (अक्टूबर 2013)।

तालिका-3: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित कंडिकाओं पर विभागीय उत्तरों की प्राप्ति की स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन	वर्ष	विभाग	क्षेत्र	30 सितंबर 2013 तक लंबित विभागीय उत्तर	राज्य विधानसभा में प्रस्तुतिकरण का दिनांक	विभागीय उत्तरों के प्राप्त होने की नियत तिथि
सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम)	2005-06	पंचायत एवं ग्रामीण विकास	सामाजिक क्षेत्र	01	26-7-2007	26-10-2007
		लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी	सामाजिक क्षेत्र	01	26-7-2007	26-10-2007
	2007-08	वित्त	सामान्य क्षेत्र	01	21-7-2009	21-10-2009
	2008-09	पंचायत एवं ग्रामीण विकास	सामाजिक क्षेत्र	02	28-7-2010	28-10-2010
		राजस्व	सामान्य क्षेत्र	01	28-7-2010	28-10-2010
	2010-11	आवास एवं पर्यावरण	सामाजिक क्षेत्र	01	12-12-2012	12-03-2013
		लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	सामाजिक क्षेत्र	03	12-12-2012	12-03-2013
		श्रम	सामान्य क्षेत्र	01	12-12-2012	12-03-2013
योग				**11**		

(स्रोतः विधान सभा सचिवालय द्वारा आंकड़ों की पुष्टि की गई)

1.4.5 लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर सरकार के उत्तर

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

सितंबर 2013 तक, 23 विभागों द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 217 कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर कार्रवाई टिप्पणियां प्रेषित नहीं की गईं थी। 1986-87 से अनुशंसाओं पर कार्रवाई टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं की गई थी। विभागवार एवं वर्षवार विवरण **परिशिष्ट-1.2** में दिए गए हैं। विभागीय कार्रवाई टिप्पणियों की लंबित स्थिति मुख्य सचिव के ध्यान में इस अनुरोध के साथ लाई गई थी (अक्टूबर 2013) कि संबंधित विभागों को उपयुक्त अनुदेश जारी करें।

1.5 लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर वसूलियां

परियोजना अधिकारी, जिला शहरी विकास अभिकरण, उज्जैन के अभिलेखों की नमूना जांच (अक्टूबर 2012) में प्रकट हुआ कि जिला शहरी विकास अभिकरण द्वारा नगर पालिका निगम, उज्जैन को ऋण के रूप में झुग्गी बस्ती पुनर्वास योजना के अंतर्गत 1,320 मकान बनाने के लिए ₹ 4.90 करोड़ संस्वीकृत (नवंबर 2011) किए थे। जिलाधीश सह अध्यक्ष, जिला शहरी विकास अभिकरण, उज्जैन एवं आयुक्त, नगर पालिका निगम, उज्जैन के मध्य एक अनुबंध निष्पादित किया गया (नवंबर 2011) एवं जिला शहरी विकास अभिकरण, उज्जैन ने नगर पालिका निगम उज्जैन को ₹ 4.90 करोड़ प्रेषित किए (नवंबर से दिसंबर 2011)। अनुबंध के अनुसार ऋण का उपयोग केवल मार्जिन राशि के रूप में अन्य वित्तीय संस्थानों से ऋण लेकर मकानों को पूर्ण करने हेतु किया जाना था। हमने देखा (जुलाई 2013) कि जिला शहरी विकास अभिकरण ने इन निधियों का अन्य वित्तीय संस्थानों से ऋण प्राप्त करने के लिए मार्जिन राशि के रूप में उपयोग सुनिश्चित किए बिना ऋण संस्वीकृत कर दिए थे। नगर पालिका निगम उज्जैन ने इन निधियों का उपयोग ऋण प्राप्त करने हेतु मार्जिन राशि के रूप में नहीं किया एवं राशि को देयकों के भुगतान हेतु व्यय कर दिया। लेखापरीक्षा द्वारा इस ओर इंगित किए जाने (अक्टूबर 2012) के बाद जिला शहरी विकास अभिकरण द्वारा प्रकरण नगर पालिका निगम उज्जैन के समक्ष उठाया गया एवं संपूर्ण ऋण राशि नगर पालिका निगम उज्जैन द्वारा जिला शहरी विकास अभिकरण, उज्जैन को वापस कर दी गई थी (नवंबर 2013)।

1.6 राज्य विधानसभा में स्वायत्तशासी निकायों के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को रखे जाने की स्थिति

राज्य सरकार द्वारा कई स्वायत्तशासी निकायों की स्थापना की गई है। इन निकायों की बड़ी संख्या में लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा उनके लेनदेनों का सत्यापन, प्रचालन गतिविधियों एवं लेखों, नियामक अनुपालन लेखापरीक्षा, आंतरिक प्रबंधन की समीक्षा, वित्तीय नियंत्रण एवं प्रक्रिया तथा प्रणाली की समीक्षा के लिए की

जाती है। राज्य में चार स्वायत्तशासी निकायों (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र से संबंधित) के लेखों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। लेखापरीक्षा सौंपे जाने की स्थिति, लेखों को लेखापरीक्षा को प्रस्तुत करने, पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को जारी करने एवं विधान सभा में रखे जाने का विवरण **तालिका 4** में दर्शाया गया है।

तालिका 4: स्वायत्तशासी निकायों के लेखों को प्रस्तुत करने की स्थिति

सं.क्र.	निकाय का नाम	सौंपने की अवधि	वर्ष जब तक लेखे प्रस्तुत कर दिए गए थे	अवधि जब तक पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी कर दिए गए थे	पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का विधानसभा में रखा जाना	प्रस्तुतीकरण में विलंब[2]/लेखों का प्रस्तुत न किया जाना (महीनों में)
1	म.प्र.गृह निर्माण मंडल, भोपाल	2011-12 तक	2010-11	2007-08	2003-04	2008-09 (40) 2009-10 (34) 2010-11 (22) 2011-12 (12)
2	म.प्र. मानव अधिकार आयोग, भोपाल	2012-13 तक	2011-12	2011-12	2008-09	2011-12 (निरंक) 2012-13 (निरंक)
3	म.प्र. भवन एवं संनिर्माण कर्मकार कल्याण मंडल, भोपाल	2012-13 तक	2008-09	2005-06	जानकारी प्रतीक्षित	2006-07 (57) 2007-08 (45) 2008-09 (33) 2009-10 (36) 2010-11 (24) 2011-12 (12) 2012-13 (निरंक)
4	म.प्र. राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर	संसद के अधिनियम द्वारा सौंपा गया	स्थापना (1997-98) से प्रस्तुत नहीं किए गए	-	जानकारी प्रतीक्षित	180

चार स्वायत्तशासी निकायों में से, मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर ने अपनी स्थापना (1997-98) से लेखे प्रस्तुत नहीं किए। दो स्वायत्तशासी निकायों (स.क्र. 1 एवं 3) द्वारा लेखाओं को प्रस्तुत करने में 57 महीनों तक का अत्यधिक विलंब किया गया था।

[2] विलंब की अवधि, लेखा प्राप्ति की निर्धारित दिनांक अर्थात आगामी वित्तीय वर्ष की 30 जून से 30 जून 2013 तक ली गई है।