पहला अध्याय

प्रस्तावना

1.1 बजट प्रोफाइल

सचिवालय स्तर पर राज्य में 56 विभाग हैं, जिनके प्रमुख अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रधान सचिव/सचिव होते हैं जो उनके अंतर्गत आयुक्तों/निदेशकों तथा अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहायित हैं। इनमें से, 15 शासकीय विभाग व इन विभागों के अंतर्गत आने वाली सार्वजनिक क्षेत्र इकाईयां (पी.एस.यू.)/स्वायत्त निकाय/स्थानीय निकाय, महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश के लेखापरीक्षा अधिकारिता क्षेत्र में आते हैं। इन विभागों की लेखापरीक्षा की गयी, जिनके लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित किए गये हैं। राज्य शासन द्वारा 2008-13 के दौरान बजट प्राक्कलन एवं उनके विरूद्ध वास्तविक आंकड़ों की स्थिति **तालिका 1.1** में दी गई है।

तालिका 1.1: 2008-2013 के दौरान राज्य शासन का बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2010-11		2011-12		2012-13	
	बजट प्राक्कलन	वास्तविक आंकड़े	बजट प्राक्कलन	वास्तविक आंकड़े	बजट प्राक्कलन	वास्तविक आंकड़े
राजस्व व्यय						
सामान्य सेवाएँ	14,181.41	14,646.68	18,220.45	16,228.64	20,577.43	17,705.14
सामाजिक सेवाएँ	14,915.24	17,345.40	20,277.33	20,296.94	24,992.18	24,375.47
आर्थिक सेवाएँ	9,664.10	10,084.48	12,208.06	12,964.91	14,251.77	16,823.35
सहायता अनुदान एवं अंशदान	3,102.51	2,935.03	3,217.65	3,203.22	3,722.12	4,064.57
योग (1)	**41,863.26**	**45,011.59**	**53,923.49**	**52,693.71**	**63,543.50**	**62,968.53**
पूंजीगत व्यय						
पूंजीगत परिव्यय	8,024.72	8,799.88	8,721.93	9,055.16	10,820.22	11,566.89
संवितरित ऋण एवं अग्रिम	1,619.33	3,714.73	3,200.21	15,760.56	5,667.26	5,378.25
अंतर्राज्जीय समायोजन	0	1.85	0	3.70	0	7.02
लोकऋण का पुनर्भुगतान*	5,922.00	2,529.23	6,800.10	3,149.79	7,482.72	3,583.94
आकस्मिकता निधि	100.00	0	100.00	100.00	200.00	0
लोक लेखा संवितरण	96,735.11	62,344.26	1,53,133.63	73,279.04	2,24,574.20	82,735.57
अंतिम रोकड़ शेष	-127.73	6,900.44	-78.79	7,775.88	-107.22	7,074.81
योग (2)	**1,12,273.43**	**84,290.39**	**1,71,877.08**	**1,09,124.13**	**2,48,637.18**	**1,10,346.48**
महा योग (1+2)	**1,54,136.69**	**1,29,301.98**	**2,25,800.57**	**1,61,817.84**	**3,12,180.68**	**1,73,315.01**

*चालू एवं साधन अग्रिमों के अंतर्गत लेनदेनो को छोड़कर

(स्रोतः वित्त लेखे एवं बजट अभिलेख)

1.2 लेखापरीक्षा की आयोजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, विभिन्न विभागों, स्वायत्त संस्थाओं, योजनाओ/परियोजनाओं इत्यादि, की गतिविधियों की विवेचनात्मकता/जटिलता, सौंपी गई वित्तीय शक्तियों के स्तर, आन्तरिक नियंत्रण तथा हितधारियों की संबद्धता के जोखिम निर्धारण और पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों से आरम्भ होती है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा

की आवृत्ति तथा विस्तार का निर्णय किया जाता है तथा वार्षिक लेखापरीक्षा आयोजना तैयार की जाती है।

लेखापरीक्षा पूर्ण करने के उपरांत, निरीक्षण प्रतिवेदन जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्ष सम्मिलित होते हैं, कार्यालय प्रमुख को एक माह के भीतर प्रेषित करने के अनुरोध के साथ जारी किए जाते हैं। जब भी उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा निष्कर्षों का या तो निराकरण हो जाता है या अनुपालन के लिए आगे की कार्रवाई करने का परामर्श दिया जाता है। इन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इंगित किए गए महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में समाविष्ट करने की प्रक्रिया की जाती है, जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अधीन मध्य प्रदेश के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

2012-13 के दौरान, शासन के विभिन्न विभागों/संगठनों की 468 इकाइयों (लेनदेनों की लेखापरीक्षा एवं निष्पादन लेखापरीक्षा) की लेखापरीक्षा कार्यालय महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश द्वारा संचालित की गई थी।

1.3 निरीक्षण प्रतिवेदनों की कंडिकाओं पर शासन की उत्तरदेयता का अभाव

महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश लेन देनों की नमूना जाँच द्वारा शासकीय विभागों का आवधिक निरीक्षण संचालित करते हैं एवं निर्धारित नियमों व प्रक्रियाओं के अनुसार महत्वपूर्ण लेखाओं तथा अभिलेखों के संधारण को सत्यापित करते हैं। इन निरीक्षणों के पश्चात लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किए जाते हैं। जब लेखापरीक्षा के दौरान महत्वपूर्ण अनियमिताएँ इत्यादि पता लगती हैं जिनका स्थल पर ही निराकरण नहीं हो पाता है, ये निरीक्षण प्रतिवेदन निरीक्षण किए गए कार्यालय प्रमुखों को, अगले उच्च प्राधिकारियों को एक प्रति पृष्ठांकित करते हुए, जारी किया जाते हैं।

निरीक्षण प्रतिवेदनों के प्राप्ति के चार सप्ताह के भीतर, कार्यालय प्रमुखों एवं अगले उच्च प्राधिकारियों द्वारा महालेखाकार को इनका अनुपालन भेजा जाना अपेक्षित होता है। महालेखाकार, मध्य प्रदेश द्वारा गंभीर अनियमितताएँ भी, प्रमुख सचिव (वित्त) को भेजे जाने वाले लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों के अर्द्धवार्षिक प्रतिवेदन के माध्यम से विभागों के प्रमुखों के ध्यान में लाई जाती हैं।

2012-13 के दौरान, उच्च अधिकार प्राप्त समिति की नौं बैठकें हुईं जिसमें 348 निरीक्षण प्रतिवेदनों (869 कंडिकाएं) का निराकरण किया गया।

30 जून 2013 को, आर्थिक क्षेत्र विभागों[1] के 5,404 निरीक्षण प्रतिवेदन (21,463 कंडिकाएं) लंबित थे। इनमें से 3,296 निरीक्षण प्रतिवेदन (10,324 कंडिकाएं) पाँच वर्षों से अधिक समय से निराकरण हेतु लंबित थे। लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन एवं कंडिकाओं के वर्षवार विवरण **परिशिष्ट 1.1** में दिए गए हैं।

---

[1] पशुपालन, नागरिक विमानन, वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगार, सहकारिता, ऊर्जा, किसान कल्याण एवं कृषि, मत्स्य, वन, उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण, मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण, नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण, लोक निर्माण, ग्रामोद्योग, पर्यटन एवं जल संसाधन।

विभागीय अधिकारी निर्धारित समय सीमा में लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित प्रेक्षणों पर कार्रवाई करने में असफल रहे इसके परिणामस्वरूप उत्तरदेयता का ह्रास हुआ था।

यह अनुशंसा की जाती है कि शासन लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर शीघ्र व उचित उत्तरदेयता सुनिश्चित करने हेतु प्रकरण की जाँच कर सकती है।

1.4 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां (प्रारूप कंडिकाएं एवं समीक्षाएं) पर शासन की प्रतिक्रिया

विगत कुछ वर्षों में लेखापरीक्षा ने विभिन्न कार्यक्रमों/कार्यकलापों के क्रियान्वयन के साथ साथ चयनित विभागों के आंतरिक नियंत्रण की गुणवत्ता पर अनेक महत्वपूर्ण कमियाँ जो विभागों की कार्यप्रणाली तथा कार्यक्रमों की सफलता पर नकारात्मक प्रभाव डालते हैं, प्रतिवेदित की हैं। यह विशेष कार्यक्रमों/योजनाओं की लेखापरीक्षा करने एवं नागरिकों को सेवा प्रदान करने में सुधार करने एवं उत्कृष्ट बनाने के लिए कार्यपालकों को उपयुक्त अनुशंसाएँ प्रस्तुत करने पर केंद्रित था।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखा तथा लेखापरीक्षा विनियम, 2007 के प्रावधान के अनुसार, विभागों से अपेक्षित है कि वे भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में सम्मिलित होने के लिए प्रस्तावित प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/प्रारूप कंडिकाओं पर अपने प्रत्युत्तर छह सप्ताह के भीतर भेजें। यह उनके व्यक्तिगत ध्यान में लाया गया था कि ऐसी कंडिकाओं के भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन, जो राज्य विधान मंडल के समक्ष रखा जाता है, में संभावित रूप से समाविष्ट होने को ध्यान में रखते हुए प्रकरण में उनकी टिप्पणियों को सम्मिलित करना वांछनीय होगा। उनको निष्पादन लेखापरीक्षाओं और प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर चर्चा करने के लिए महालेखाकार के साथ बैठकें करने का परामर्श दिया गया था। प्रतिवेदन में समावेश करने के लिए प्रस्तावित इन प्रारूप प्रतिवेदनों और कंडिकाओं को संबंधित अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रमुख सचिवों/सचिवों को उनके उत्तर मांगने के लिए अग्रेषित किया गया था। वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए छह निष्पादन लेखापरीक्षाओं एवं 15 प्रारूप कंडिकाओं पर प्रारूप प्रतिवेदन संबंधित प्रशासकीय सचिवों को अग्रेषित किए गए थे। शासन के उत्तर मात्र दो निष्पादन लेखापरीक्षा तथा 10 प्रारूप कंडिकाओं के प्रकरणों में प्राप्त हुए।

1.5 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक लेखा समिति की आंतरिक कार्यप्रणाली की प्रक्रिया के नियमों के अनुसार, प्रशासनिक विभाग को भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (ए.आर.) में सम्मिलित लेखापरीक्षा कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर, यह ध्यान में न रखते हुए कि इनका लोक लेखा समिति द्वारा परीक्षण के लिए लिया गया है कि नहीं, स्वप्रेरणा से कार्रवाई प्रारंभ करनी थी। उनको, लेखापरीक्षा द्वारा परीक्षित, उनके द्वारा प्रस्तावित कार्रवाई या की गई कार्रवाई को दर्शाते हुए विस्तृत टिप्पणियाँ भी राज्य विधान मंडल में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रस्तुतीकरण के तीन माह के भीतर उपलब्ध कराना थीं।

आर्थिक (गैर सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) क्षेत्र से संबंधित वर्ष 2004-05, 2005-06, 2006-07, 2007-08, 2008-09, 2009-10 एवं 2010-11 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की कुल 105 कंडिकाओं में से 21 कंडिकाओं के संबंध में विभागीय उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (सितम्बर 2013) (**तालिका 1.2**)। प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था (नवम्बर 2013)।

तालिकाः 1.2 आर्थिक क्षेत्र (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित कंडिकाओं पर विभागीय उत्तर की प्राप्ति से संबंधित स्थिति

वर्ष	विभाग	30.9.2013 को लंबित विभागीय उत्तर	राज्य विधान मंडल में प्रस्तुतीकरण का दिनांक	विभागीय उत्तर की प्राप्ति का नियत दिनांक
2004-05	जल संसाधन	01	24-03-2006	24-06-2006
2005-06	जल संसाधन	02	26-07-2007	26-10-2007
2007-08	जल संसाधन	01	21-07-2009	21-10-2009
2008-09	पंचायत एवं ग्रामीण विकास	01	28-07-2010	28-10-2010
2009-10	कृषक कल्याण एवं कृषि विकास	01	23-07-2011	23-10-2011
2010-11	लोक निर्माण	04	12-12-2012	12-03-2013
	जल संसाधन	10	12-12-2012	12-03-2013
	पंचायत एवं ग्रामीण विकास	01	12-12-2012	12-03-2013
		21		

(स्रोतः विधान सभा द्वारा पुष्टिकृत आंकड़े)

1.6 लेखापरीक्षा की पहल पर वसूलियां

वर्ष 2012-13 के दौरान लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षित इकाईयों द्वारा वसूली के लिए ₹ 99.02 करोड़ स्वीकार किया गया। समान अवधि के दौरान लेखापरीक्षित इकाइयों के पाँच विभागों/प्राधिकरण[2] से ₹ 6.33 करोड़ की वसूली की गई। महत्वपूर्ण वसूलियों के दृष्टांत नीचे दिये गये हैंः

- ग्रामोद्योग विभाग ने संबंधित सहकारी बैंकों को 87 समितियों की साख सीमा के नवीनीकरण हेतु ₹ 1.73 करोड़ का भुगतान (2002-03 से 2006-07 की अवधि के दौरान) किया। समितियों पर बकाया ऋण ₹ 63.93 लाख के समायोजन कर केवल 39 समितियों की साख सीमा का नवीनीकरण किया गया। विभाग मार्च 2013 तक शेष 48 समितियों के सम्बन्ध में बैंको पर समितियों की साख सीमा के नवीनीकरण की शर्त का प्रवर्तन कराने में विफल रहा। इसे इंगित किए जाने पर (मई 2011), लेखापरीक्षा के उद्धरण से विभाग द्वारा बैंक से ₹ 1.09 करोड़ की बकाया राशि को वसूल किया (फरवरी 2012 से मई 2013) गया।

(ग्रामोद्योग विभाग)

- पी.आई.यू.-I बैतूल में महाप्रबंधक, मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण ने ठेकेदारों को मोबिलाइजेशन अग्रिम के लिए ₹ 90.96 लाख प्रदान किया (दिसम्बर

[2] म.प्र. ग्रामीण सड़क विकास प्रधिकरण, नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण, लोक निर्माण, ग्रामोद्योग एवं जल संसाधन विभाग।

2005 से फरवरी 2007) जिसमें से ठेकेदारों के विरूद्ध बकाया अग्रिम के ₹ 59.80 लाख (मार्च 2007 को) की वसूली की गई थी।

- कार्यों को नियत दिनांक तक पूर्ण करने में विलंब के लिए मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण द्वारा परिनिर्धारित हानि की कटौती नहीं की गई थी। उद्ग्रहणीय शास्ति की ठेके की शर्तों के अनुसार प्रारंभिक ठेका मूल्य की 10 प्रतिशत दर पर ₹ 5.25 करोड़ गणना की गई थी (जून 2006 से जून 2008 तक)। महाप्रबंधक परियोजना कार्यान्वयन इकाई (पी.आई.यू.), मुरैना ने ₹ 45.37 लाख की वसूली होना सूचित किया था।

(मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण)

- लोक निर्माण विभाग द्वारा टमस नदी पर राजापुर-चिल्ला सड़क के सेतु निर्माण प्रकरण में किए गए कार्य के मूल्य को त्रुटिपूर्ण विचारित किए जाने से मूल्य वृद्धि के ₹ 33.29 लाख का अधिक भुगतान किया गया था (मई 2012)। इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (जनवरी 2013), विभाग ने राशि की वसूली की (अगस्त 2013)।

- लोक निर्माण विभाग ने किशनगंज-बरखेड़ी-जेरठ सड़क पर सोनार नदी पर उच्च स्तरीय सेतु कार्य को क्षतिग्रस्त एवं अपूर्ण स्थिति में समाप्त कर दिया। अपूर्ण कार्य के ऋणात्मक देयक (मई 2005 से नवम्बर 2012) से ₹ 13.08 लाख का अधिक भुगतान इंगित हुआ। इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (नवम्बर 2012), विभाग ने राशि ठेकेदार से वसूल कर ली (अगस्त 2013)।

(लोक निर्माण विभाग)

- कार्यों के लिए लाए गए एवं उपयोग किए गए खनिज के रायल्टी प्रभारों को ठेकेदार के देयकों से नहीं काटा गया था। लेखापरीक्षा द्वारा ₹ 15.56 लाख के रायल्टी प्रभारों को इंगित किया गया था। कार्यपालन यंत्री, एन.डी. संभाग, धार ने ठेकेदार से उपरोक्त की वसूली होना सूचित किया।

(नर्मदा घाटी विकास विभाग)

1.7 राज्य विधान मंडल में स्वायत्त संस्थाओं के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को रखे जाने की स्थिति

राज्य शासन द्वारा अनेक स्वायत्त संस्थाओं की स्थापना की गई है। संस्थाओं के लेन देन, परिचालन गतिविधियों एवं लेखाओं, नियमितता अनुपालन लेखापरीक्षा, आंतरिक प्रबंधन की समीक्षा, वित्तीय नियंत्रण एवं प्रणाली एवं प्रक्रियाओं की समीक्षा इत्यादि का सत्यापन करने के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा बड़ी संख्या में इन निकायों की लेखापरीक्षा की जाती है। राज्य के आर्थिक क्षेत्र की दो स्वायत्त संस्थाओं[3] के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है।

[3] मध्य प्रदेश विद्युत नियामक आयोग तथा मध्य प्रदेश खादी ग्रामोद्योग बोर्ड।

मध्य प्रदेश विद्युत नियामक आयोग की वर्ष 2011-12 के लिए लेखापरीक्षा द्वारा जारी किया गया पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (एस.ए.आर.) राज्य विधान मंडल के समक्ष रखा गया (दिसम्बर 2012) एवं मध्य प्रदेश खादी ग्रामोद्योग बोर्ड की एस.ए.आर. वर्ष 2011-12 के लेखाओं की प्राप्ति में विलंब होने के कारण जारी नहीं की गई थी।