पहला अध्याय

प्रस्तावना

1.1 बजट प्रोफाइल

सचिवालय स्तर पर राज्य में 52 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 67 सार्वजनिक क्षेत्र इकाईयां (पी.एस.यू.)/ दो स्वायत्त निकाय महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश के लेखापरीक्षा अधिकारिता क्षेत्र में आते हैं। इन विभागों की लेखापरीक्षा की गई, जिनके प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित किए गये। राज्य शासन की, 2009-14 के दौरान बजट प्राक्कलन एवं उनके विरूद्ध वास्तविक आंकड़ों की स्थिति **तालिका 1.1** में दी गई है।

तालिका 1.1: 2009-14 के दौरान राज्य शासन का बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10		2010-11		2011-12		2012-13		2013-14	
	बजट प्राक्कलन	वास्तविक	बजट प्राक्कलन	वास्तविक	बजट प्राक्कलन	वास्तविक	बजट प्राक्कलन	वास्तविक	बजट प्राक्कलन	वास्तविक
राजस्व व्यय										
सामान्य सेवाएं	13,685.34	12,013.78	14,181.41	14,646.68	18,220.45	16,228.64	20,577.43	17,705.14	22295.27	20590.93
सामाजिक सेवाएं	13,346.61	12,961.85	14,915.24	17,345.40	20,277.33	20,296.94	24,992.18	24,375.47	30100.70	27768.21
आर्थिक सेवाएं	8,753.47	8,371.37	9,664.10	10,084.48	12,208.06	12,964.91	14,251.77	16,823.35	17465.48	16971.33
सहायता अनुदान एवं अंशदान	2,476.70	2,549.90	3,102.51	2,935.03	3,217.65	3,203.22	3,722.12	4,064.57	4527.20	4539.29
योग (1)	**38,262.12**	**35,896.90**	**41,863.26**	**45,011.59**	**53,923.49**	**52,693.71**	**63,543.50**	**62,968.53**	**74388.65**	**69869.76**
पूंजीगत व्यय										
पूंजीगत परिव्यय	6,793.16	7,924.87	8,024.72	8,799.88	8,721.93	9,055.16	10,820.22	11,566.89	11113.61	10812.52
संवितरित ऋण एवं अग्रिम	1,389.39	3,816.88	1,619.33	3,714.73	3,200.21	15,760.56	5,667.26	5,378.25	6444.60	5077.52
अंतर्राज्जीय समायोजन	0.13	2.78	0	1.85	0	3.70	0	7.02	0	2.36
लोक ऋण का पुनर्भुगतान*	6,290.45	2,394.05	5,922.00	2,529.23	6,800.10	3,149.79	7,482.72	3,583.94	8017.43	4004.65
आकस्मिकता निधि	100.00	0	100.00	0	100.00	100.00	200.00	0	200.00	0
लोक लेखा संवितरण	94,675.61	50,871.84	96,735.11	62,344.26	1,53,133.63	73,279.04	2,24,574.20	82,735.57	313354.87	93063.99
अंतिम रोकड़ शेष	-102.93	3,912.93	-127.73	6,900.44	-78.79	7,775.88	-107.22	7,074.81	-123.16	4477.03
योग (2)	**1,09,145.81**	**68,923.35**	**1,12,273.43**	**84,290.39**	**1,71,877.08**	**1,09,124.13**	**2,48,637.18**	**1,10,346.48**	**339007.35**	**117438.07**
महायोग (1+2)	**1,47,407.93**	**1,04,820.25**	**1,54,136.69**	**1,29,301.98**	**2,25,800.57**	**1,61,817.84**	**3,12,180.68**	**1,73,315.01**	**413396.00**	**187307.83**

* चालू एवं साधन अग्रिमों व ओवर ड्राफ्ट के अंतर्गत निवल लेन-देनों को छोड़कर

(स्त्रोतः वित्त लेखे एवं बजट अभिलेख)

1.2 राज्य शासन के संसाधनों का अनुप्रयोग

2012-13 के दौरान ₹ 79,920 करोड़ के विरूद्ध, 2013-14 के दौरान राज्य का कुल व्यय (राजस्व, पूँजीगत व ऋण और अग्रिम) ₹ 85,762 करोड़ था । वर्ष के दौरान राजस्व व्यय (₹ 69,870 करोड़) पूर्ववर्ती वर्ष (₹ 62,967 करोड़) से 10.96 प्रतिशत बढ़

गया। राजस्व व्यय कुल व्यय का 81 प्रतिशत भाग था । 2013-14 के दौरान पूँजीगत व्यय पिछले वर्ष से 7 प्रतिशत घट गया। गैर-आयोजनागत राजस्व व्यय जो राजस्व व्यय का 72 प्रतिशत था एवं पूर्ववर्ती वर्ष से 10.92 प्रतिशत से बढ़ गया था।

जबकि 2009-14 की अवधि के दौरान राज्य के कुल व्यय में 18 प्रतिशत औसत वार्षिक दर से वृद्धि हुई, वर्ष 2009-14 के दौरान राजस्व प्राप्तियाँ 17 प्रतिशत वार्षिक औसत वृद्धि दर से बढ़ी।

1.3 राज्य क्रियान्वयन एजेंसियों को सीधे निधियों का अंतरण

2013-14 के दौरान, भारत सरकार ने विभिन्न योजनाओं/ कार्यक्रमों का क्रियान्वयन करने के लिए ₹ 9,280.05 करोड़ को राज्य बजट के माध्यम से न भेजते हुए विभिन्न राज्य क्रियान्वयन एजेंसियों को सीधे अंतरित किया। वर्तमान कार्यप्रणाली में, ये निधियां राज्य कोषालय प्रणाली के माध्यम से नहीं भेजी जाती है एवं इसलिए राज्य के वित्त लेखे में इनका उल्लेख नहीं होता है । इस प्रकार राज्य के वार्षिक वित्त लेखे राज्य शासन के नियंत्रण के अंतर्गत संसाधनों की संपूर्ण स्थिति प्रस्तुत नहीं करते हैं।

1.4 भारत सरकार से सहायता अनुदान

2009-10 से 2013-14 के वर्षों के दौरान भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान **तालिका-1.2** में दिए गए हैं।

तालिका-1.2 भारत सरकार से सहायता अनुदान

(₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
गैर-आयोजनागत अनुदान	1,533	1,636	2,114	333	3,540
राज्य आयोजना की योजनाओं हेतु अनुदान	3,102	4,522	4,215	7,099	5,536
केन्द्र आयोजना की योजनाओं हेतु अनुदान एवं केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं हेतु अनुदान	2,028	2,919	3,600	4,608	2,701
योग	**6,663**	**9,077**	**9,929**	**12,040**	**11,777**
पूर्व वर्ष पर वृद्धि का प्रतिशत	13.84	36.23	9.39	21.26	-2.18
राजस्व प्राप्तियों का प्रतिशत	16.10	17.50	15.86	17.10	15.55

1.5 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 को विचारित करते हुए 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 (नि.प्र.) 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।

2013-14 के दौरान राज्य के 561 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों (डी.डी.ओ.) और दो स्वायत्त निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा कार्यालय महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्य प्रदेश द्वारा संचालित की गई । इसके अतिरिक्त, चार निष्पादन लेखापरीक्षा भी संचालित की गई।

1.6 निरीक्षण प्रतिवेदनों 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 किए 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। कार्यालय महालेखाकार, मध्य प्रदेश द्वारा गंभीर अनियमितताएँ भी, लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों के त्रैमासिक प्रतिवेदन के माध्यम से विभागों के प्रमुखों के ध्यान में लाई जाती हैं।

30 जून 2014 को, आर्थिक क्षेत्र विभागों[1] के 5,750 निरीक्षण प्रतिवेदन (22,211 कंडिकाएं) लंबित थे। इनमें से 1,658 निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित 4,219 कंडिकाऐं दस वर्षो से अधिक समय से निराकरण हेतु लंबित थी। 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 विकास, मत्स्य, वन, उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण, मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण, नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण, लोक निर्माण, ग्रामोद्योग, पर्यटन एवं जल संसाधन।

2013-14 के दौरान, उच्च अधिकार प्राप्त समिति[2] की 13 बैठकें हुईं जिसमें 1,083 निरीक्षण प्रतिवेदनों और 4,413 कंडिकाओं पर चर्चा हुई, जिनमें से 364 निरीक्षण प्रतिवेदनों और 2,503 कंडिकाओं का निराकरण किया गया।

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

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

1.7 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अवलोकनों 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 डालती हैं, प्रतिवेदित की हैं। यह विशेष कार्यक्रमों/ योजनाओं की लेखापरीक्षा करने एवं नागरिकों को सेवा प्रदान करने में सुधार करने एवं सुधारात्मक कार्रवाई 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 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 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 चार निष्पादन लेखापरीक्षाओं एवं 11 प्रारूप कंडिकाओं पर प्रारूप प्रतिवेदन संबंधित प्रशासकीय सचिवों को अग्रेषित किए गए थे। किन्तु शासन के उत्तर मात्र एक निष्पादन लेखापरीक्षा तथा एक प्रारूप कंडिकाओं के प्रकरणों में प्राप्त हुए। हालांकि सभी चार निष्पादन लेखापरीक्षा निष्कर्षों के संबंध में निर्गम सम्मेलन में शासन के साथ चर्चा हो चुकी है ।

[2] उच्चाधिकार प्राप्त समिति में, कार्यालय महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) से समूह अधिकारी एवं शाखा अधिकारी और राज्य शासन से विभाग के परिक्षेत्र प्रमुख (मुख्य अभियंता/ संयुक्त निदेशक), यूनिट प्रमुख (कार्यपालन यंत्री/ उप निदेशक) सम्मिलित होते है ।

1.8 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 करानी थीं।

आर्थिक (गैर सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) क्षेत्र से संबंधित वर्ष 2007-08, 2009-10, 2010-11, 2011-12 एवं 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की कुल 132 कंडिकाओं में से 49 कंडिकाओं के संबंध में विभागीय उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (नवम्बर 2014) (**तालिका 1.3**)।

तालिकाः 1.3 आर्थिक (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) क्षेत्र के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित कंडिकाओं पर विभागीय उत्तर की प्राप्ति

वर्ष	विभाग	30.11. 2014 को लंबित विभागीय उत्तर	राज्य विधान मंडल में प्रस्तुतीकरण का दिनांक	विभागीय उत्तरों की प्राप्ति का नियत दिनांक
2007-08	जल संसाधन	01	21-07-2009	21-10-2009
2009-10	किसान कल्याण एवं कृषि विकास	01	23-07-2011	23-10-2011
2010-11	लोक निर्माण	04	12-12-2012	12-03-2013
	जल संसाधन	05		
2011-12	वन	05	11-01-2014	11-04-2014
	नर्मदा घाटी विकास	02		
	लोक निर्माण	02		
	जल संसाधन	08		
2012-13	वन	03	22-07-2014	22-10-2014
	किसान कल्याण एवं कृषि विकास	01		
	सहकारिता	01		
	पंचायत एवं ग्रामीण विकास (एम.पी.आर.आर.डी.ए.)	01		
	नर्मदा घाटी विकास	01		
	लोक निर्माण	04		
	पंचायत एवं ग्रामीण विकास	01		
	जल संसाधन	09		
योग		**49**		

(स्रोतः विधान सभा सचिवालय द्वारा पुष्टिकृत आंकड़े)

1.9 लेखापरीक्षा की पहल पर वसूलियां

राज्य शासन के विभागों के लेखाओं की नमूना जांच के दौरान ध्यान में आये लेखापरीक्षा निष्कर्षों को जिनमें वसूलियां की जानी थीं, लेखापरीक्षा को सूचित करते हुए उन्हें पुष्टिकरण एवं आगे की आवश्यक कार्रवाई करने हेतु, विभिन्न विभागीय आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को भेजा गया था।

2013-14 के दौरान ₹ 203 करोड़ की वसूली लेखापरीक्षा में इंगित की गई। उसी अवधि के दौरान, संबंधित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा पिछले वर्षों में इंगित किए गए ₹ 7.84 करोड़ की वसूली की जा चुकी थी। महत्वपूर्ण धन मूल्य की वसूली के कुछ प्रकरण **तालिका 1.4** में दिए गए हैं।

तालिका 1.4. लेखापरीक्षा द्वारा इंगित और विभागों द्वारा स्वीकृत/ वसूल की गई, वसूलियां
(₹ करोड़ में)

विभाग	अवलोकित की गई वसूलियों के विवरण	2013-14 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गई एवं विभाग द्वारा स्वीकार की गई वसूलियां			पूर्ववर्ती वर्षों के संदर्भ में 2013-14 के दौरान प्रभावित वसूलियां	
		प्रकरणों की संख्या	इंगित किए गए	स्वीकार किए गए	प्रकरणों की संख्या	सम्मिलित राशि
एम.पी.आर. आर. डी.ए.	निर्धारित क्षतिपूर्ति की वसूली न होना	21	31.65	19.76	11	3.01
एम.पी.आर. आर. डी.ए	मोबिलाइजेशन एवं मशीनरी अग्रिम	01	0.91	0.91	01	0.45
एन.वी.डी.ए.	मोबिलाइजेशन अग्रिम पर ब्याज	01	0.70	0.70	01	0.35

1.10 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 में आर्थिक क्षेत्र के विभागों के अंतर्गत दो स्वायत्त संस्थाओं[3] के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है।

मध्य प्रदेश विद्युत नियामक आयोग की वर्ष 2012-13 के लिए लेखापरीक्षा द्वारा जारी किया गया पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (एस.ए.आर.) राज्य विधान मंडल के समक्ष रखा गया (जनवरी 2014) एवं मध्य प्रदेश खादी ग्रामोद्योग बोर्ड की एस.ए.आर. वर्ष 2011-12 व 2012-13 के लेखाओं की प्राप्ति में विलंब होने के कारण जारी नहीं की गई थी।

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