पहला अध्याय: प्रस्तावना

1.1 बजट रूपरेखा

राज्य में सचिवालय स्तर पर 52 विभाग हैं जिनके प्रमुख अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रमुख सचिव/सचिव होते हैं उनकी सहायता उनके अधीन आयुक्तों/संचालकों एवं अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा की जाती है। इनमें से 34 सरकारी विभागों, एवं इन विभागों के अधीन आने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम/ स्वायत्त निकाय महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत है। इन विभागों को लेखापरीक्षा के अंतर्गत शामिल किया गया था एवं मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों को इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किया गया है। वर्ष 2009–10 से 2013–14 के दौरान राज्य सरकार के बजट अनुमान एवं इसके विरूद्ध वास्तविक आकड़ों की स्थिति **तालिका–1** में दी गई है।

तालिका–1: 2009–14 के दौरान राज्य सरकार के बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10		2010-11		2011-12		2012-13		2013-14	
	बजट अनुमान	वास्तविक आंकड़े	बजट अनुमान	वास्तविक आंकड़े	बजट अनुमान	वास्तविक आंकड़े	बजट अनुमान	वास्तविक आंकड़े	बजट अनुमान	वास्तविक आंकड़े
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	22,295.27	20,590.93
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	30,100.70	27,768.21
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	17,465.48	16,971.33
सहायतानुदान 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	4,527.20	4,539.29
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**	**74,388.65**	**69,869.76**
पूंजीगत अनुभाग										
पूंजीगत व्यय	6,793.16	7,924.87	8,024.72	8,799.88	8,721.93	9,055.16	10,820.22	11,566.89	11,113.61	10,812.52
संवितरित कर्ज 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	6,444.60	5,077.52
अंतर्राज्यीय परिशोधन	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	8,017.43	4,004.65
आकस्मिकता निधि	100.00	0	100.00	0	100.00	100.00	200.00	0	200.00	0
लोक लेखे 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	3,13,354.87	93,063.99
अन्तिम रोकड़ शेष	-102.93	3,912.93	-127.73	6,900.44	-78.79	7,775.88	-107.22	7,074.81	-123.16	4,477.03
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**	**3,39,007.35**	**1,17,438.07**
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**	**4,13,396.00**	**1,87,307.83**

* अर्थोपाय अग्रिम एवं अधिविकर्षण के अंतर्गत निवल लेन–देनों को छोड़कर

(स्रोत: वित्त लेखे एवं बजट दस्तावेज)

1.2 राज्य सरकार के संसाधनों का अनुप्रयोग

वर्ष 2012–13 के दौरान ₹ 79,920 करोड़ के विरूद्ध वर्ष 2013–14 के दौरान राज्य का कुल व्यय (राजस्व, पूंजीगत तथा कर्ज एवं अग्रिम) ₹ 85,762 करोड़ था। वर्ष के दौरान राजस्व व्यय (₹ 69,870 करोड़) में विगत वर्ष के राजस्व व्यय (₹ 62,967 करोड़) की तुलना में 10.96 प्रतिशत की वृद्धि हुई। राजस्व व्यय कुल व्यय का 81 प्रतिशत था। वर्ष 2013–14 के दौरान पूंजीगत व्यय में विगत वर्ष की तुलना में 7 प्रतिशत की कमी आई। आयोजनेत्तर राजस्व व्यय, राजस्व व्यय का 72 प्रतिशत था एवं इसमें विगत वर्ष की तुलना में 10.92 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

वर्ष 2009–14 की अवधि के दौरान राज्य के कुल व्यय में 18 प्रतिशत की वार्षिक औसत दर से वृद्धि हुई जबकि राजस्व प्राप्तियों में 2009–14 के दौरान 17 प्रतिशत की वार्षिक औसत दर से बढ़ोत्तरी हुई।

1.3 सतत बचतें

छः प्रकरणों में विगत पाँच वर्षों 2009–10 से 2013–14 के दौरान, संबंधित अनुदान/विनियोग के अंतर्गत प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक एवं कुल

प्रावधान के 20 प्रतिशत अथवा उससे अधिक की सतत बचतें हुई थी। जिसे **तालिका–2** दर्शाया गया है।

तालिका–2: वर्ष 2009–14 के दौरान सतत बचत वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

सं. क्र.	अनुदान संख्या एवं नाम	बचतों की राशि (कुल अनुदान का प्रतिशत)				
		2009-10	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**	**2013-14**
राजस्व– प्रभारित						
1	06-वित्त	9.99 (78.48)	12.41 (97.49)	14.23 (96.28)	12.93 (52.18)	13.24 (89.64)
पूंजीगत –दत्तमत						
2	06-वित्त	113.33 (68.34)	74.94 (70.18)	1501.78 (92.80)	1374.53 (95.53)	234.74 (81.98)
3	22-नगरीय प्रशासन एवं विकास–नगरीय निकाय	174.67 (52.34)	95.08 (38.50)	44.23 (28.68)	61.21 (37.99)	39.80 (46.33)
4	53-अनुसूचित जाति उपयोजना अंतर्गत नगरीय निकायों को वित्तीय सहायता	8.61 (21.04)	25.43 (41.56)	11.23 (30.11)	15.39 (41.06)	9.88 (74.29)
5	58-प्राकृतिक आपदा एवं सूखाग्रस्त क्षेत्रों में राहत पर व्यय	2.70 (64.29)	2.93 (69.76)	2.50 (85.62)	2.50 (76.69)	2.50 (100)
पूंजीगत–प्रभारित						
6	लोक ऋण	3,896.40 (61.94)	3,392.77 (57.29)	3,650.31 (53.68)	3,903.17 (52.13)	4,018.05 (50.08)

(स्रोत: संबंधित वर्षों के विनियोग लेखे)

1.4 राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को प्रत्यक्ष रूप से अंतरित निधियां

वर्ष 2013–14 के दौरान, भारत सरकार ने विभिन्न राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन हेतु राज्य बजट से बाहर ₹ 9,280.05 करोड़ प्रत्यक्ष रूप से अंतरित किये। वर्तमान प्रणाली में ये निधियां राज्य कोषालय तंत्र से होकर नहीं गुजरती हैं अत: इनका राज्य के वित्त लेखों में उल्लेख नहीं होता है। इस तरह राज्य के वार्षिक वित्त लेखे राज्य सरकार के नियंत्रण के अंतर्गत संसाधनों की सम्पूर्ण तस्वीर उपलब्ध नहीं कराते।

1.5 भारत सरकार से सहायतानुदान

वर्ष 2009–10 से 2013–14 के दौरान भारत सरकार से प्राप्त सहायतानुदान **तालिका–3** में दिये गये हैं।

तालिका-3: भारत सरकार से प्राप्त सहायतानुदान

(₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
आयोजनेत्तर अनुदान	1,533	1,636	2,114	333	3,540
राज्य आयोजना योजनाओं के लिए अनुदान	3,102	4,522	4,215	7,099	5,536
केन्द्रीय आयोजना योजनाओं के लिए अनुदान और केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं के लिए अनुदान	2,028	2,919	3,600	4,608	2,701
योग	**6,663**	**9,077**	**9,929**	**12,040**	**11,777**
विगत वर्ष की तुलना में 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

1.6 लेखापरीक्षा की आयोजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया विभिन्न विभागों, स्वायत्त निकायों, योजनाओं/परियोजनाओं इत्यादि की गतिविधियों की विवेचनात्मकता/जटिलता, सौंपी गयी वित्तीय शक्तियों के स्तर, आंतरिक नियंत्रण, स्टेक होल्डर के सरोकार एवं विगत लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विचार करते हुए जोखिम के आकलन के साथ प्रारम्भ होती है। इस जोखिम आकलन के

आधार पर लेखापरीक्षा की आवृत्ति तथा सीमा का निर्णय किया जाता है एवं वार्षिक लेखापरीक्षा आयोजना तैयार की जाती है।

लेखापरीक्षा पूर्ण होने के पश्चात लेखापरीक्षा निष्कर्षों वाले निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालय प्रमुख को एक माह में उत्तर प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ जारी किए जाते हैं । जैसे ही उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा निष्कर्षों का या तो निराकरण हो जाता है अथवा अनुपालन के लिए आगे की कार्यवाही का परामर्श दिया जाता है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में उल्लेखित 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।

वर्ष 2013–14 के दौरान कार्यालय महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), मध्य प्रदेश, ग्वालियर द्वारा राज्य के 652 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों एवं 88 स्वायत्त निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा की गई। इसके अतिरिक्त, छः निष्पादन लेखापरीक्षा भी की गईं।

1.7 निरीक्षण प्रतिवेदनों पर सरकार की उत्तरदायित्वता का अभाव

महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), मध्य प्रदेश, लेन देनों की नमूना जाँच द्वारा शासकीय विभागों का आवधिक निरीक्षण एवं निर्धारित नियम एवं प्रक्रिया के अनुसार महत्वपूर्ण लेखाकरण एवं अन्य अभिलेखों के संधारण का सत्यापन करता है। इन निरीक्षणों के पश्चात लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किए जाते हैं। जब लेखापरीक्षा निरीक्षण के दौरान पता लगी, महत्वपूर्ण अनियमितताओं का मौके पर निराकरण नहीं होता है, इन निरीक्षण प्रतिवेदनों को निरीक्षण किए गये कार्यालय के प्रमुख को, एक प्रति उससे उच्च अधिकारियों को प्रेषित करते हुए भेजा जाता है।

कार्यालय प्रमुखों एवं उससे उच्च अधिकारियों के लिए आवश्यक है कि वे निरीक्षण प्रतिवेदनों के प्राप्ति के चार सप्ताह के भीतर अपना अनुपालन महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), मध्य प्रदेश को प्रेषित करें। कार्यालय महालेखाकार, मध्य प्रदेश द्वारा गंभीर अनियमितताओं को नियमित रुप से विभागाध्यक्ष की जानकारी में भी लाया जाता है।

हमने देखा कि 30 सितम्बर 2014 की स्थिति में मार्च 2014 तक जारी किए गए सामाजिक क्षेत्र विभागों से संबंधित 6793 निरीक्षण प्रतिवेदन (20688 कंडिकाएं) एवं सामान्य क्षेत्र विभागों से संबंधित 1389 निरीक्षण प्रतिवेदन (3637 कंडिकाएं) निराकरण हेतु लंबित थे। इन बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं की वर्षवार स्थिति का विवरण **परिशिष्ट 1.1** में दिया गया है।

वर्ष 2013–14 के दौरान, विभागीय लेखापरीक्षा समिति की 09 बैठकें हुई जिनमें 359 निरीक्षण प्रतिवेदन एवं 2902 कंडिकाओं का निराकरण किया गया था।

यह अनुशंसा की जाती है कि लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर त्वरित एवं उपयुक्त प्रतिक्रिया सुनिश्चित किये जाने हेतु ध्यान दें।

1.8 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर सरकार की प्रतिक्रिया

पिछले 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 है जिनका कार्यक्रमों की सफलता और विभागों की कार्यप्रणाली पर नकारात्मक प्रभाव पड़ता है। विशिष्ट कार्यक्रमों/योजनाओं की लेखापरीक्षा एवं कार्यपालिका को सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु 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, भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित किए जाने हेतु प्रस्तावित प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/प्रारूप कंडिकाओं पर विभागों को उत्तर 6 सप्ताह में भेजना आवश्यक होता है। यह उनके ध्यान में लाया गया था कि भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में, जो कि मध्य प्रदेश विधान सभा में प्रस्तुत की जाएगी, इन कंडिकाओं के सम्मिलित किए जाने संभावना के मद्देनजर प्रकरण में उनकी टिप्पणियों को सम्मिलित करना वांछनीय होगा। उन्हें महालेखाकार के साथ निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रारूप प्रतिवेदन पर बैठक करने की भी सलाह दी गई थी। प्रतिवेदन में सम्मिलित करने के लिए प्रस्तावित इन प्रारूप प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं को संबंधित अपर मुख्य सचिवों/प्रमुख सचिवों/सचिवों को उनके उत्तर प्राप्त करने हेतु अग्रेषित किया गया था। वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए, छः निष्पादन लेखापरीक्षा/दीर्घ कंडिका पर प्रारुप प्रतिवेदनों एवं दस प्रारूप कंडिकाओं को संबंधित प्रशासनिक सचिवों को अग्रेषित किया गया था। छः निष्पादन लेखापरीक्षा/दीर्घ कंडिकाओं एवं आठ कंडिकाओं पर सरकार के उत्तर प्राप्त हुए थे।

1.9 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर आगे की कार्रवाई

लोक लेखा समिति की आंतरिक कर्रवाई के लिए प्रक्रिया के नियमानुसार प्रशासनिक विभागों को भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित लेखापरीक्षा कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर स्वतः कार्रवाई प्रारंभ करनी थी चाहे इनकी लोक लेखा समिति द्वारा जाँच की गयी हो या नहीं। उन्हें राज्य विधानसभा में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्रस्तुति के तीन माह के भीतर उनके द्वारा की गई कार्रवाईयां/ प्रस्तावित की गई कार्रवाई को दर्शाते हुए लेखापरीक्षा द्वारा परीक्षित विस्तृत टिप्पणियां प्रस्तुत करनी थीं।

वर्ष 2005–06, 2008–09, 2010–11, 2011–12 एवं 2012–13 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सामान्य एवं सामाजिक (गैर–सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों) से संबंधित कुल 69 कंडिकाओं में से 31 कंडिकाओं के संबंध में विभागीय उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (नवम्बर 2014) जिसका विवरण **परिशिष्ट 1.2** में दिया गया है।

1.10 राज्य विधान सभा 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 की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा उनके लेन देनों के सत्यापन, प्रचालन गतिविधियों एवं लेखों, नियामक अनुपालन लेखापरीक्षा, आंतरिक प्रबंधन की समीक्षा, वित्तीय नियंत्रण एवं प्रक्रिया तथा प्रणाली की समीक्षा इत्यादि के लिए की जाती है। राज्य में सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र से संबंधित चार स्वायत्तशासी निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को सौंपी गयी है। लेखापरीक्षा सौंपे जाने की स्थिति, लेखापरीक्षा को लेखे प्रस्तुत करने, पृथक

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करने तथा विधानसभा में उनकी प्रस्तुति **तालिका–4** में दर्शायी गई है।

तालिका– 4: स्वायत्त निकायों के लेखे को प्रस्तुत करने की स्थिति

सं. क्र.	निकाय का नाम	सौंपने की अवधि	वर्ष जब तक लेखे प्रस्तुत किए गए	अवधि जब तक पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किए गए	विधानसभा में पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की प्रस्तुति	प्रस्तुतीकरण में विलंब[1]/लेखों का प्रस्तुत न किया जाना (माहों में)
1	म.प्र. मानव अधिकार आयोग, भोपाल	2013-14 तक	2012-13	2011-12	2011-12	2012-13 (08)
2	म.प्र. भवन एवं संनिर्माण कर्मकार कल्याण मंडल, भोपाल	संसद के अधिनियम द्वारा सौंपा	2010-11	2005-06	जानकारी प्रतीक्षित	2006-07 (69), 2007-08 (57), 2008-09 (45), 2009-10 (48), 2010-11 (31), 2011-12 (24), 2012-13 (12)
3	म.प्र. राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर	संसद के अधिनियम द्वारा सौंपा	स्थापना(1997–98) से प्रस्तुत नहीं किए गए	-	जानकारी प्रतीक्षित	1997-98(192)
4	म.प्र. आवास एवं अधोसंरचना विकास बोर्ड, भोपाल	2013-14 तक	2011-12	2011-12	जानकारी प्रतीक्षित	2007-08 (50), 2008-09 (40), 2009-10 (34), 2010-11 (22), 2011-12 (12), 2012-13 (12)

चार स्वायत्तशासी निकायों में से, मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर ने अपनी स्थापना (1997–98) के 16 वर्षों के पश्चात भी लेखे प्रस्तुत नहीं किए हैं। लेखाओं के प्रस्तुतीकरण हेतु सदस्य सचिव, मध्य प्रदेश राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण, जबलपुर से पत्राचार (सितम्बर 2014) किया गया था। तथापि, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (दिसम्बर 2014)। जैसा कि **तालिका–4** से देखा जा सकता है कि तीन स्वायत्तशासी निकायों (सं. क्र. 2, 3 एवं 4) द्वारा लेखाओं को प्रस्तुत करने में 69 महीनों का अत्यधिक विलंब हुआ था।

[1] विलम्ब की अवधि, लेखाओं की प्राप्ति की निर्धारित दिनांक अर्थात् आगामी वित्तीय वर्ष की 30 जून से 30 जून 2014 तक ली गयी है।