अध्याय–1
प्रस्तावना

अध्याय–1

प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

यह प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 एवं भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के (कर्तव्यों, शक्तियों और सेवा की शर्तों) अधिनियम, 1971 के अंतर्गत नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा के अधिदेश के अनुपालन में मध्य प्रदेश शासन के सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अंतर्गत विभिन्न विभागों की वर्ष 2016–17 की अवधि में की गई अनुपालन लेखापरीक्षा निष्कर्षों को शामिल करता है।

इस प्रतिवेदन का लक्ष्य कार्यकारी उत्तदायित्व सुनिश्चित करने और विभिन्न विभागों के प्रशासन की प्रक्रिया और लोक सेवा प्रदाय में सुधार करने में सहायता करना है।

प्रतिवेदन का अभिन्यास निम्नानुसार है:

1. **अध्याय–1**: लेखापरीक्षित इकाईयों के बारे में सामान्य जानकारी।

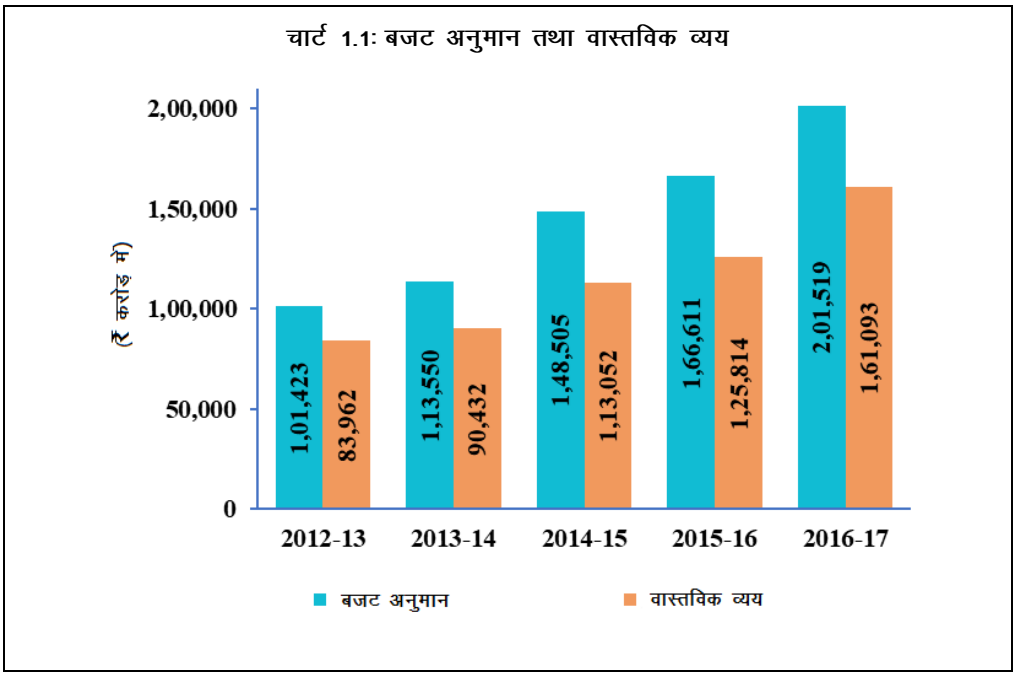
2. **अध्याय–2**: 'अनुसूचित जनजाति के लिए आवासीय विद्यालयों एवं छात्रावासों के संचालन की लेखापरीक्षा' पर अनुपालन लेखापरीक्षा एवं दो लेखापरीक्षा कंडिकाएं।

1.2 लेखापरीक्षित इकाईयों की रूपरेखा

मध्य प्रदेश में 54 विभागों में से 35 विभाग सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अंतर्गत हैं। इन विभागों का नेतृत्व अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रमुख सचिवों द्वारा किया जाता है, जिनकी आयुक्त/संचालक और उनके अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहायता की जाती है।

वर्ष 2012–17 के दौरान राज्य सरकार के बजट अनुमानों एवं वास्तविक व्यय की प्रवृत्ति **चार्ट 1.1** में वर्णित है।

चार्ट 1.1: बजट अनुमान तथा वास्तविक व्यय



(स्रोत : संबंधित वर्षों के विनियोग लेखे)

वर्ष 2014–15 से 2016–17 के दौरान सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अंतर्गत पाँच मुख्य विभागों के व्यय की प्रवृत्ति **तालिका 1.1** में दी गयी है:

तालिका 1.1: सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अंतर्गत मुख्य विभागों का व्यय

(₹ करोड़ में)

विभाग	2014–15	2015–16	2016–17
पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग	13,209.15	16,138.28	27,063.69
नगरीय विकास एवं आवास विभाग	6,277.98	9,623.91	11,087.57
स्कूल शिक्षा विभाग	7,417.48	7,229.04	9,720.38
वित्त विभाग	7,315.71	8,005.35	8,973.52
गृह विभाग	3,938.13	4,663.00	5,285,18

(स्रोत: संबंधित वर्षों के मासिक विनियोग लेखों से संकलित)

1.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र

वर्ष 2016–17 के दौरान, महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), मध्य प्रदेश द्वारा सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले 35 विभागों की कुल 3,934 लेखापरीक्षित इकाईयों में से 1,369 लेखापरीक्षित इकाईयों की अनुपालन लेखापरीक्षा संचालित की गई थी।

1.4 लेखापरीक्षा पर शासन की प्रतिक्रिया

लेखापरीक्षा लेखापरीक्षित इकाईयों/विभागों को लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर उनके अभिमत प्राप्त करने के लिए चार चरण में अवसर प्रदान करता है, जैसे:

- **लेखापरीक्षा ज्ञापन:** लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षित इकाई के प्रमुख को स्थानीय लेखापरीक्षा के दौरान उत्तर देने हेतु जारी।
- **निरीक्षण प्रतिवेदन** : लेखापरीक्षा के पूर्ण होने के एक माह के भीतर लेखापरीक्षित इकाई के प्रमुख को चार सप्ताह के अंदर उत्तर देने हेतु जारी।
- **प्रारूप कंडिकाएं:** शासन/विभागीय प्रमुखों जिनके अन्तर्गत लेखापरीक्षित इकाईयाँ कार्य करती हैं, को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किये जाने के पूर्व शासन/विभाग के विचारों को छः सप्ताह के भीतर भेजने हेतु जारी।
- **निर्गम सम्मेलन:** लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को अंतिम रूप देने से पूर्व लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर विभागीय/शासन के विचार प्राप्त करने के लिए विभाग के प्रमुख तथा राज्य शासन को अवसर दिया जाता है।

इन सभी चरणों में, लेखापरीक्षा लेखापरीक्षित इकाईयों/विभाग के प्रमुख/शासन को खण्डन करने एवं स्पष्टीकरण देने के लिए पूर्ण अवसर प्रदान करता है और केवल जब विभाग के उत्तर प्राप्त नहीं होते हैं या समाधानकारक नहीं हैं तो लेखापरीक्षा प्रेक्षण, जैसा भी प्रकरण हो, निरीक्षण प्रतिवेदन अथवा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए संसाधित किया जाता है। हालांकि, यह देखा गया है कि, ज्यादातर प्रकरणों में, लेखापरीक्षित इकाईयाँ/विभाग, समय पर तथा संतोषजनक उत्तर प्रस्तुत नहीं करते हैं जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

1.4.1 निरीक्षण प्रतिवेदन

34 विभागों से संबंधित 4,110 आहरण एवं संवितरण अधिकारी (डी.डी.ओ.) को मार्च 2017 तक जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा में पाया गया कि 31 मार्च 2018 की स्थिति में 9,439 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 27,956 कंडिकाएं ठोस उत्तर की प्रत्याशा में निराकरण के लिए बकाया थीं। इनमें से, डी.डी.ओ. द्वारा, 7,872 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 21,162 कंडिकाओं के प्रारंभिक उत्तर दिये गये थे जबकि 1,567 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 6,794 कंडिकाओं (मनी वैल्यू ₹ 24,155 करोड़) के संबंध में डी.डी.ओ. की कोई प्रतिक्रिया नहीं थी।

बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति **तालिका 1.2** में दर्शायी गयी है:

तालिका 1.2: 31 मार्च 2018 की स्थिति में बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन एवं कंडिकाएं (31 मार्च 2017 तक जारी)

अवधि	बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या (प्रतिशत)	बकाया कंडिकाओं की संख्या (प्रतिशत)	डी.डी.ओ. के प्रारंभिक उत्तर हेतु लंबित कंडिकाओं से संबंधित निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या (प्रतिशत)	बकाया कंडिकाएं, जिन पर डी.डी.ओ. के प्रारंभिक उत्तर प्राप्त नहीं हुए की संख्या (प्रतिशत)	डी.डी.ओ. के प्रारंभिक उत्तर हेतु बकाया कंडिकाओं की मनी वैल्यू (₹ लाख में)
2016–17	1,333 (14.12)	6,888 (24.64)	746 (47.61)	4,028 (59.29)	14,90,008.098
1 वर्ष से 3 वर्षों तक	1,739 (18.42)	6,600 (23.60)	334 (21.31)	1,314 (19.34)	4,79,428.69
3 वर्षों से 5 वर्षों तक	1,140 (12.08)	3,611 (12.92)	154 (09.83)	601 (08.85)	2,44,939.31
5 वर्षों से अधिक	5,227 (55.38)	10,857(38.84)	333 (21.25)	851 (12.52)	2,01,080.91
योग	**9,439**	**27,956**	**1,567**	**6,794**	**24,15,457.008**

2016–17 के दौरान, विभागीय अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा की 18 बैठकें (लेखापरीक्षा समिति बैठकें) हुई जिनमें 994 निरीक्षण प्रतिवेदन तथा 5,523 कंडिकाओं का निराकरण किया गया।

1.5 पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर कार्रवाई

लोक लेखा समिति की आंतरिक कार्रवाई की प्रक्रिया के नियमों के अनुसार, प्रशासनिक विभागों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित लेखापरीक्षा कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर स्वतः कार्रवाई प्रारंभ करनी थी चाहे इनकी लोक लेखा समिति द्वारा जाँच की जा रही हो अथवा नहीं। उन्हें लेखापरीक्षा द्वारा सम्पादित विस्तृत कार्यान्वयन टीप भी, जिसमें उनके द्वारा की जा रही अथवा प्रस्तावित कार्यवाहियाँ दर्शाते हुये प्रस्तुत करनी थी।

वर्ष 2011–12 से 2015–16 के दौरान, सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में 140 लेखापरीक्षा कंडिकाएं प्रतिवेदित की गयी थीं। इनमें से लोक लेखा समिति ने 45 कंडिकाएं मौखिक चर्चा हेतु एवं 95 कंडिकाएं लिखित उत्तर हेतु चयनित की। मार्च 2018 की स्थिति में लोक लेखा समिति की पांच अनुशंसाओं में से शासन से चार अनुशंसाओं पर कार्यान्वयन टीप प्राप्त हुई, जैसा कि **तालिका 1.3** में दिया गया है।

तालिका 1.3: लोक लेखा समिति में चर्चा की स्थिति, मध्य प्रदेश, विधान सभा

स्थिति	सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्रों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2011–12 से 2015–16
लेखापरीक्षा कंडिकाओं की कुल संख्या	140
लोक लेखा समिति में चर्चा (मौखिक चर्चा) के लिए चयनित	45
लोक लेखा समिति में लिखित उत्तर के लिए चयनित	95
लोक लेखा समिति द्वारा की गई सिफारिशें	05 (मौखिक चर्चा के अंतर्गत 03[1] कंडिकाएं+लिखित उत्तर के लिए 2 कंडिकाएं)
कार्यान्वयन टीप प्राप्त	03 (मौखिक चर्चा के अंतर्गत 01 कंडिका+लिखित उत्तर के लिए 2 कंडिकाएं)
विभाग द्वारा की गई कार्यवाही	03 (मौखिक चर्चा के अंतर्गत 01 कंडिका+लिखित उत्तर के लिए 2 कंडिकाएं)

1.6 कपटपूर्ण आहरण एवं लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर वसूलियाँ

1.6.1 लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग

कार्यालय कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी (पी.एच.ई.), संधारण संभाग क्रमांक 2, इंदौर के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि मार्च 2016 से दिसम्बर 2016 के बीच दस महीनों के दौरान दो अस्थायी कार्य–भारित कर्मचारियों श्री रमाकांत शर्मा, हेल्पर और श्री गोविन्द रामभाऊ सावंग, टेलीफोन परिचारक के वेतन डेटा को केंद्रीकृत राज्य वित्तीय प्रबंधन प्रणाली में प्रविष्ट करते समय श्री सुनील भोंडवे, सहायक द्वारा बढ़ा दिया गया था जिसे श्री सुनील भोंड़वे, सहायक एवं श्री अनिल तिवारी, कार्य–भारित कर्मचारी द्वारा सत्यापित किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 10.19 लाख का कपटपूर्ण आहरण हुआ जैसा कि **तालिका 1.4** में वर्णित है।

तालिका 1.4: वेतन का कपटपूर्ण अधिक आहरण

(₹ में)

नाम (श्री)	देय वेतन	आहरित वेतन	कपटपूर्वक अधिक भुगतान की गई राशि
रमाकांत शर्मा	**1,80,409**	**6,90,411**	**5,10,002**
गोविंद रामभाऊ सावंग	**1,72,409**	**6,81,211**	**5,08,802**
योग	**3,52,818**	**13,71,622**	**10,18,804**

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए, विभाग ने कहा (नवम्बर 2017) कि संबंधित कर्मचारियों से वसूली हो चुकी थी और कारण बताओ नोटिस भी जारी किए जा चुके थे एवं इस मामले में एफ.आई.आर. दर्ज कराने के लिए अधीक्षण यंत्री, इंदौर को भी निर्देशित किया गया था।

[1] मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिये सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित एक कंडिका पर लोक लेखा समिति द्वारा कोई अग्रेतर सिफारिश जारी नहीं की गई।

1.6.2 वित्त विभाग एवं जनजातीय कार्य विभाग

कार्यालय, प्राचार्य, शासकीय हाई स्कूल, मोचा, मंडला (प्राचार्य) के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि प्राचार्य ने तीन अतिथि शिक्षकों के दिसम्बर 2014 से अप्रैल 2015[2] तक की अवधि के राशि ₹ 47,250 का वेतन देयक कार्यालय उप कोषालय (एस.टी.ओ.), नैनपुर को भुगतान हेतु प्रस्तुत किया था। तथापि लेखापरीक्षा की संवीक्षा में पाया गया कि कार्यालय उप कोषालय ने राशि में परिवर्तन कर राशि ₹ 97,250 का देयक पारित (26 सितम्बर 2015) किया और राशि ₹ 50,000 एक अन्य अतिथि शिक्षक के नाम पर भुगतान दर्ज किया जो कि इस लेनदेन की जानकारी से इंकार कर चुका है। इसके स्थान पर, राशि ₹ 50,000 की अतिरिक्त राशि, वास्तव में एक अन्य व्यक्ति, श्री अनिल पटले[3] को अंतरित की गई थी, जिनके बारे में किसी भी जानकारी से दोनों ही कार्यालयों[4] ने इंकार किया। लेखापरीक्षा आपत्ति की प्रतिक्रिया में खण्ड विकास अधिकारी बिछिया, (मंडला) ने कहा कि प्राचार्य (डी.डी.ओ.) का पासवर्ड कार्यालय उप–कोषालय, में कार्यरत लिपिक (श्री प्रकाश मरावी) के पास था, जो भुगतान हेतु देयक की सॉफ्ट कॉपी तैयार करता था।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव, जनजातीय कार्य विभाग ने बताया (दिसम्बर 2017) कि राशि ₹ 50,000 चालान द्वारा शासकीय खाते में जमा कर दी गई थी एवं दोषी अधिकारी के विरुद्ध कार्रवाई की जावेगी। तथापि, विभागीय उत्तर इस बात की पुष्टि नहीं करता है कि आपराधिक अभियोग की एफ.आई.आर. दर्ज हो चुकी है।

प्रकरण को वित्त विभाग को भी सूचित (अक्टूबर 2017) किया गया; उनका उत्तर अभी तक (अगस्त 2018) प्रतीक्षित है।

1.6.3 पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक कल्याण विभाग

कार्यालय सहायक संचालक, पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक कल्याण विभाग (ए.डी., बी.सी. एम.डब्ल्यू.), बुरहानपुर दिसम्बर 2013 तक एक किराए के मकान में संचालित था। यद्यपि, कार्यालय जनवरी 2014 से पूर्व में एक नई शासकीय भवन में स्थानान्तरित हो चुका था, ए.डी., बी.सी.एम.डब्ल्यू., ने कार्यालय परिसर के किराये के लिए अवधि जनवरी 2014 से अगस्त 2014 तक राशि ₹ 76,000 का आहरण किया। उक्त राशि ई–पेमेंट के माध्यम से उसी कार्यालय में कार्यरत दैनिक वेतन भोगी कर्मचारी श्री परमानन्द बारी के खाते में अंतरित की गयी थी। आगे संवीक्षा में पाया गया कि एक जाली भवन किराया पत्रक (मकान मालिक का माँग पत्र) प्रमाणक के साथ संलग्न किया गया था। उक्त गबन को लेखापरीक्षा के द्वारा इंगित किये जाने पर ए.डी., बी.सी.एम.डब्ल्यू. द्वारा (जून 2017) राशि ₹ 76,000 शासकीय खाते में जमा की गई। पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक कल्याण विभाग ने उत्तर (अगस्त 2017) दिया कि प्रकरण की जाँच की गयी एवं तत्कालीन लेखापाल और ए.डी., बी.सी.एम.डब्ल्यू. को वित्तीय अनियमितता का प्रथमदृष्टया दोषी पाया गया और उनके विरूद्ध प्रकरण दर्ज करने की कार्रवाई एवं विभागीय कार्रवाई की जावेगी। प्रकरण दर्ज करने एवं अनुशासनात्मक कार्रवाई की प्रगति अपेक्षित है (अगस्त 2018)।

---

[2] सितम्बर 2015 में प्रस्तुत किया

[3] खाता संख्या 32540633190

[4] प्राचार्य, शासकीय हाई स्कूल, मोचा, मण्डला एवं उप कोषालय, नैनपुर, मण्डला