अध्याय – I
प्रस्तावना

अध्याय–I

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 2017–18 की अवधि में की गई निष्पादन तथा 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:

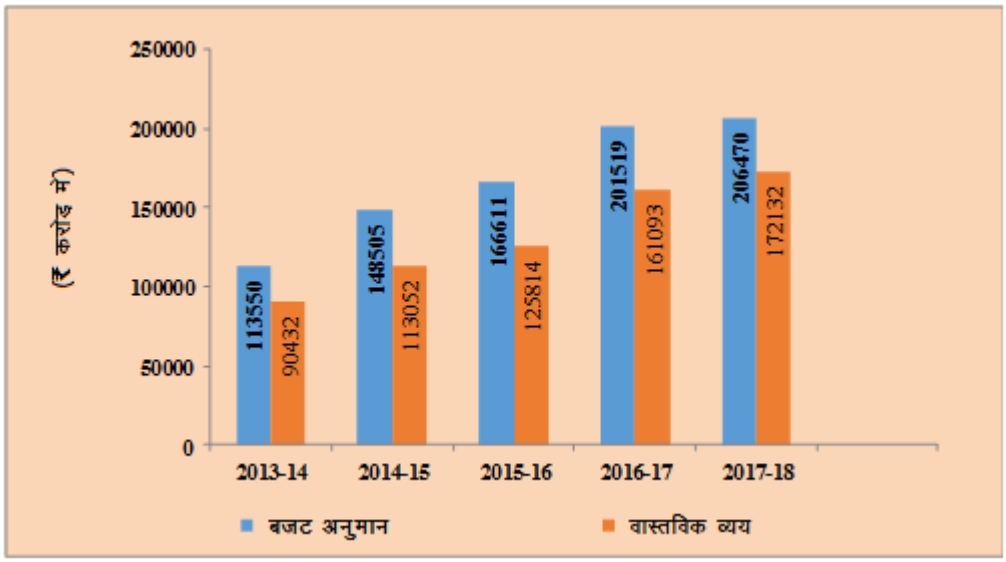
1. **अध्याय–I**: लेखापरीक्षित इकाईयों के बारे में सामान्य जानकारी।
2. **अध्याय–II**: नगर पालिक निगम, भोपाल एवं इंदौर में जल प्रदाय प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा।
3. **अध्याय–III**: 12 लेखापरीक्षा कंडिकाएं।

1.2 लेखापरीक्षित इकाईयों की रूपरेखा

मध्य प्रदेश में 53 विभागों में से 34 विभाग सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अंतर्गत हैं। इन विभागों का नेतृत्व अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रमुख सचिवों/सचिवों द्वारा किया जाता है, जिनकी आयुक्त/संचालक और उनके अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहायता की जाती है।

वर्ष 2013–18 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 2015–16 से 2017–18 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	2015–16	2016–17	2017–18
पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग	16,138.28	27,063.69	31,654.94
नगरीय विकास एवं आवास विभाग	9,623.91	11,087.57	12,675.20
स्कूल शिक्षा विभाग	7,229.04	9,720.38	10,563.75
वित्त विभाग	8,005.35	8,973.52	9,654.14
गृह विभाग	4,663.00	5,285.18	5,888.01

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

1.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र

वर्ष 2017–18 के दौरान, महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), मध्य प्रदेश द्वारा सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले 34 विभागों की कुल 8,478 लेखापरीक्षित इकाईयों में से 1,962 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 4,443 आहरण एवं संवितरण अधिकारी (डी.डी.ओ.) को मार्च 2018 तक जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा में पाया गया कि 31 मार्च 2019

की स्थिति में 12,489 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 44,844 कंडिकाएं ठोस उत्तर की प्रत्याशा में निराकरण के लिए बकाया थीं। इनमें से, डी.डी.ओ. द्वारा, 10,684 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 32,711 कंडिकाओं के प्रारंभिक उत्तर दिये गये थे जबकि 1,805 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल 12,133 कंडिकाओं (मनी वैल्यू ₹ 44,431.70 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 2019 की स्थिति में बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन एवं कंडिकाएं (31 मार्च 2018 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)
2017–18	1,325 (10.61)	8,893 (19.83)	1,026 (56.84)	7,480 (61.65)	31,76,639.79
1 वर्ष से 3 वर्षों तक	3,361(26.91)	16,273(36.29)	590(32.69)	3,751(30.91)	10,75,549.31
3 वर्षों से 5 वर्षों तक	1,707 (13.67)	5,581 (12.45)	156 (08.64)	758 (06.25)	1,87,634.34
5 वर्षों से अधिक	6,096 (48.81)	14,097 (31.43)	33(01.83)	144 (01.19)	3,346.57
योग	**12,489**	**44,844**	**1,805**	**12,133**	**44,43,170.01**

2017–18 के दौरान, विभागीय अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा की आठ बैठकें (लेखापरीक्षा समिति बैठकें) हुई जिनमें 299 निरीक्षण प्रतिवेदन तथा 3,718 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 2012–13 से 2016–17 के दौरान, सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में 132 लेखापरीक्षा कंडिकाएं प्रतिवेदित की गयी थीं। इनमें से लोक लेखा समिति ने 43 कंडिकाएं मौखिक चर्चा हेतु एवं 89 कंडिकाएं लिखित उत्तर हेतु चयनित की। मार्च 2019 की स्थिति में, 43 कंडिकाओं में से 22 कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति में चर्चा हो चुकी है एवं 89 कंडिकाओं में से 88 कंडिकाओं पर शासन के उत्तर (व्याख्यात्मक टिप्पणी) पर कार्यालय का अभिमत लोक लेखा समिति को प्रेषित किया गया है। इन कंडिकाओं में से, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, 2012–13 से संबंधित चार कंडिकाओं पर लोक लेखा समिति द्वारा चार सिफारिशी प्रतिवेदन जारी कर दिये गये हैं एवं उन पर शासन की कार्यान्वयन टीप प्रतीक्षित है। 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 2012–13 से 2016–17
लेखापरीक्षा कंडिकाओं की कुल संख्या	132
लोक लेखा समिति में चर्चा (मौखिक चर्चा) के लिए चयनित	43
लोक लेखा समिति में लिखित उत्तर के लिए चयनित	89
लोक लेखा समिति द्वारा की गई सिफारिशें	04 (मौखिक चर्चा के अंतर्गत 01[1] कंडिका+लिखित उत्तर के लिए 03 कंडिकाएं)
कार्यान्वयन टीप प्राप्त	अभी तक प्राप्त नहीं हुई।
विभाग द्वारा की गई कार्यवाही	अभी तक नहीं की गई।

1.6 लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर वसूली

जेल अधीक्षक, केन्द्रीय जेल उज्जैन के कार्यालय के अभिलेखों की नमूना जाँच (जनवरी 2018) में परिलक्षित हुआ कि राशि ₹ 1.68 लाख की दवाइयों की आपूर्ति हेतु (मार्च 2017), आपूर्तिकर्ता द्वारा भुगतान हेतु बीजक दो प्रतियों में तैयार किया गया था। भुगतान देयक क्रमांक 292 दिनांक 14 अक्टूबर 2017 द्वारा कोषालय के माध्यम से आपूर्तिकर्ता के बैंक खाते में किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि संबंधित लेखापाल द्वारा बीजक की द्वितीय प्रति को निरस्त नहीं किया गया था जबकि कपटपूर्ण दावों हेतु इसे बाद में उपयोग किये जाने से बचने के लिये इसे निरस्त किया जाना अपेक्षित था तथा इस चूक के कारण देयक क्रं. 341 दिनांक 16 नवम्बर 2017 द्वारा इनवायस/बीजक की द्वितीय प्रति का उपयोग कर ₹ 1.68 लाख की राशि दोबारा आहरित कर कोषालय के माध्यम से आपूर्तिकर्ता को भुगतान (दिसम्बर 2017) की गयी थी। यह भी देखा गया है कि आकस्मिक व्यय पंजी (सी.ई.आर.) में बीजक की उप प्रमाणक के रूप में प्रविष्टि दो बार की गयी थी लेकिन आकस्मिक व्यय पंजी की प्रविष्टियॉ कार्यालय प्रमुख द्वारा अभिप्रमाणित नहीं की गयी थी। इस प्रकार भुगतान के पूर्व उपप्रमाणकों को निरस्त किये जाने एवं आकस्मिक व्यय पंजी में प्रविष्टियाँ अभिप्रमाणित किये जाने संबंधी संहिता के प्रावधानों का अनुपालन न किये जाने के परिणामस्वरूप आपूर्तिकर्ता को ₹ 1.68 लाख का संदेहास्पद कपटपूर्ण दोहरा भुगतान हुआ।

इसे इंगित किये जाने पर, शासन ने सूचित किया (अगस्त 2019) कि अधीक्षक, केन्द्रीय जेल उज्जैन ने त्रुटिवश राशि का भुगतान कर दिया था जिसे चालान द्वारा शासकीय कोषालय में जमा (जनवरी 2018 तथा मई 2018) किया जा चुका है। इस प्रकरण में जेल मुख्यालय ने सभी जेल अधीक्षकों को अनुदेश जारी किये थे (दिसम्बर 2018) कि मध्यप्रदेश कोषालय संहिता (खण्ड–1) के नियम 194 एवं 196 के प्रावधानों के अनुसार, भुगतान किये जाने के पश्चात सभी देयकों पर 'भुगतान किया' एवं 'निरस्त' की सील अवश्य लगायी जानी चाहिये जिससे उन्हें बाद में कपटपूर्ण दावों एवं जालसाजी हेतु उपयोग न किया जा सके। अधीक्षक केन्द्रीय, जेल उज्जैन को भी भविष्य में सतर्क रहने की चेतावनी दी (मई 2019) गयी थी।

[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।