# पहला अध्याय

# प्रस्तावना

# अध्याय–1

## प्रस्तावना

### 1.1 इस प्रतिवेदन के बारे में

इस प्रतिवेदन में मध्यप्रदेश शासन के आर्थिक क्षेत्र के अंतर्गत विभिन्न विभागों के वर्ष 2017–18 के दौरान संचालित की गई अनुपालन लेखापरीक्षाओं के परिणाम जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को लेखापरीक्षा हेतु प्राप्त शक्तियों और नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा–शर्तें) अधिनियम, 1971 के अनुपालन में की गईं हैं, शामिल हैं।

इस प्रतिवेदन का उद्देश्य, मध्यप्रदेश की विधान–सभा को कार्यकारी उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने और शासन–विधि की प्रक्रिया में सुधार तथा विभिन्न विभागों की लोक सेवा प्रदाय में सुधार करने में सहायता करना है।

प्रतिवेदन का विन्यास निम्न अनुसार है :–

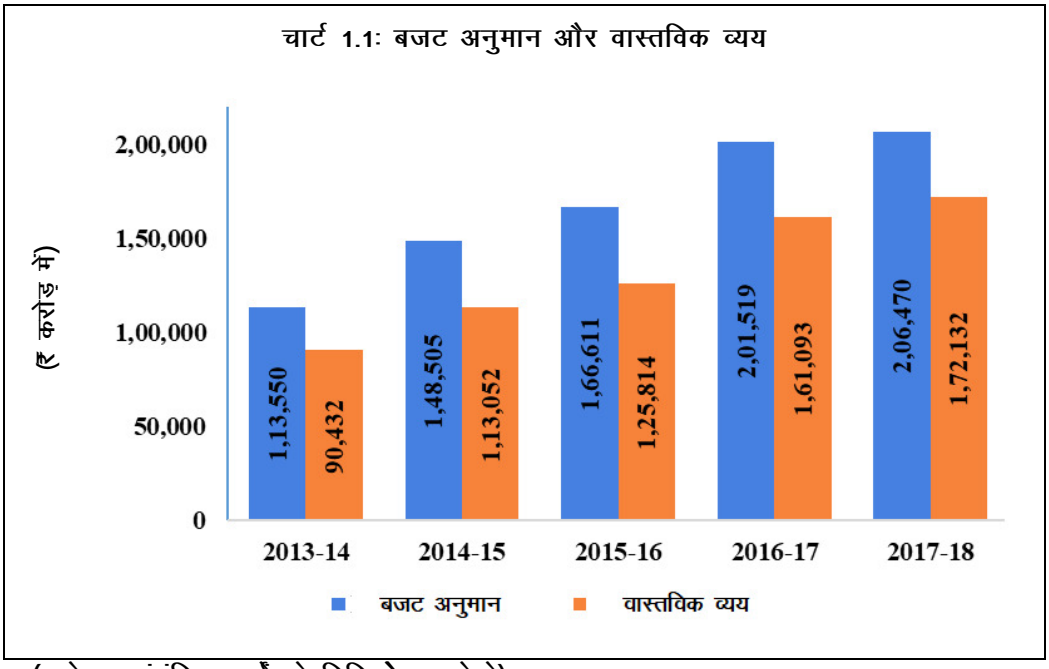
1. **अध्याय 1** : लेखापरीक्षित इकाईयों के बारे में सामान्य जानकारी।
2. **अध्याय 2** : 'जल संसाधन विभाग में टर्न–की संविदाओं के द्वारा कार्य के क्रियान्वयन पर एक लेखापरीक्षा और दस लेखापरीक्षा कण्डिकाएं।

### 1.2 लेखापरीक्षित इकाईयों की रूपरेखा

मध्यप्रदेश में कुल 53 में से 17 विभाग आर्थिक क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं। अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रमुख सचिव इन विभागों के प्रमुख होते हैं, जिनकी सहायता आयुक्तों/निदेशकों और अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा की जाती है।

2013–18 के दौरान राज्य शासन के बजट अनुमान और वास्तविक व्यय की प्रवृत्ति को **चार्ट 1.1** में दर्शाया गया है।

**चार्ट 1.1: बजट अनुमान और वास्तविक व्यय**




**(स्त्रोत : संबंधित वर्षों के विनियोजन लेखे)**

2015–16 से 2017–18 के दौरान आर्थिक क्षेत्र के अंतर्गत पाँच प्रमुख विभागों के व्यय की प्रवृत्ति तालिका 1.1 में दर्शाई गई है।

**तालिका 1.1: आर्थिक क्षेत्र के अंतर्गत प्रमुख विभागों का व्यय**

**(राशि करोड़ ₹ में)**

| विभाग | 2015–16 | 2016–17 | 2017–18 |
|---|---|---|---|
| लोक निर्माण | 6,319.77 | 8,253.99 | 8,172.01 |
| जल संसाधन | 5,954.12 | 7,423.14 | 7,042.41 |
| किसान कल्याण एवं कृषि विकास | 1,926.30 | 4,734.91 | 5,362.35 |
| वन | 2,035.77 | 2,159.63 | 2,277.47 |
| नर्मदा घाटी विकास विभाग | 1,381.18 | 1,986.45 | 2,535.84 |

**(स्त्रोत : वित्त विभाग, मध्यप्रदेश शासन से एकत्रित आंकड़े)**

## 1.3 लेखापरीक्षा का कार्य क्षेत्र

वर्ष 2017–18 के दौरान, महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) मध्यप्रदेश ने आर्थिक क्षेत्र से संबंधित 17 विभागों के अधीन कुल 1,495 लेखापरीक्षा–योग्य इकाईयों में से 449 की अनुपालन लेखापरीक्षाएं करने के साथ–साथ ''जल संसाधन विभाग में टर्न–की अनुबंधों के माध्यम से कार्य का क्रियान्वयन'' पर एक लेखापरीक्षा संचालित की।

## 1.4 लेखापरीक्षा पर शासन की प्रतिक्रिया

लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षित इकाईयों/विभागों को लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर उनके विचार प्रकट करने के लिए चार चरण में अवसर प्रदान करता है, यथा

- **लेखापरीक्षा ज्ञापनः** लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षित इकाई के प्रमुख को जारी किये जाते हैं, जिनका उत्तर लेखापरीक्षा के दौरान ही देना होता है।
- **निरीक्षण प्रतिवेदनः** लेखापरीक्षा सम्पन्न होने के एक माह के भीतर जारी किया जाता है, जिस पर लेखापरीक्षित इकाई के प्रमुख को चार सप्ताह के भीतर प्रत्युत्तर देना होता है।
- **प्रारूप कण्डिकाएं:** लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पूर्व विचार करने हेतु विभागों के प्रमुखों, जिनके अंतर्गत लेखापरीक्षा इकाईयां कार्य करती हैं, को छः सप्ताह के भीतर विभागीय मत प्रस्तुत करने हेतु जारी किये जाते हैं।
- **निर्गम सम्मेलनः** लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को अंतिम रूप देने से पूर्व लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर विभाग/शासन के विचारों को प्रस्तुत करने हेतु विभागाध्यक्ष और राज्य शासन को अवसर दिया जाता है।

इन सभी चरणों में लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षित इकाईयों/विभाग प्रमुखों/राज्य शासन को खण्डन और स्पष्टीकरण देने के लिए पूर्ण अवसर प्रदान करने का प्रयास करती है और जब विभागीय उत्तर प्राप्त नहीं होते हैं या वे स्वीकार करने योग्य नहीं होते हैं, केवल तभी लेखापरीक्षा टिप्पणियों को निरीक्षण प्रतिवेदन या लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, जैसा भी प्रकरण हो, में शामिल करने की प्रक्रिया की जाती है। हालांकि, यह देखा गया है कि ज्यादातर प्रकरणों में लेखापरीक्षित इकाईयों/विभाग, आगे इंगित किये अनुसार समय पर और संतोषजनक उत्तर प्रदान नहीं करते हैं:

### 1.4.1 निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.)

सत्रह विभागों से संबंधित 1,495 आहरण व संवितरण अधिकारियों (डी.डी.ओ.) को मार्च 2018 तक जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों के विस्तृत समीक्षा में यह प्रकट हुआ कि 31 मार्च 2019 तक ठोस प्रत्युत्तर की प्रत्याशा में 6,231 निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित 25,123 कण्डिकाएं निराकरण हेतु लंबित थीं। इनमें से 5,974 नि.प्र. में शामिल 23,049 कण्डिकाओं के प्रारम्भिक उत्तर डी.डी.ओ. द्वारा प्रस्तुत किये गये थे जबकि 257 नि.प्र.

में शामिल 2,074 कण्डिकाओं के संदर्भ में डी.डी.ओ. की ओर से कोई प्रतिक्रिया नहीं दी गई थी।

लंबित नि.प्र. की अद्यतन स्थिति **तालिका 1.2** में दर्शाई गई है।

**तालिका 1.2: लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन एवं कण्डिकाओं (31 मार्च 2018 तक जारी) की 31 मार्च 2019 को स्थिति**

| क्र.स. | अवधि | लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या (प्रतिशत) | लंबित कण्डिकाओं की संख्या (प्रतिशत) |
|---|---|---|---|
| 1 | 2017–18 | 465 (08) | 3,539 (14) |
| 2 | 1 वर्ष से 3 वर्ष | 1,447(23) | 8,063 (32) |
| 3 | 3 वर्ष से 5 वर्ष | 930(15) | 3,909 (16) |
| 4 | 5 वर्ष से अधिक | 3,389 (54) | 9,612 (38) |
| | **योग** | **6,231** | **25,123** |

2017–18 के दौरान, विभागीय अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा की सात बैठकें (लेखापरीक्षा समिति बैठकें) आयोजित की गईं, जिनमें 299 नि.प्र. और 1,972 कण्डिकाओं का निराकरण किया गया।

### 1.4.2 अनुपालन लेखापरीक्षा

वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2017–18 के लिए, ''जल संसाधन विभाग में टर्न–की अनुबंधों के माध्यम से कार्य के क्रियान्वयन'' पर लेखापरीक्षा और 10 प्रारूप कण्डिकाएं संबंधित प्रशासनिक सचिवों को लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर अपने विचार व्यक्त करने के लिए प्रेषित किये गये थे। बार–बार स्मरण कराने के बावजूद, 10 लेखापरीक्षा कण्डिकाओं में से तीन के लिए जनवरी 2020 तक कोई प्रत्युत्तर प्राप्त नहीं हुए।

## 1.5 विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर कार्रवाई

लोक लेखा समिति (पी.ए.सी.) के आंतरिक कार्यकलापों हेतु विहित प्रक्रिया के नियमों के अनुसार प्रशासनिक विभागों को, इस तथ्य पर ध्यान न देते हुए कि पी.ए.सी. द्वारा परीक्षण हेतु इन्हें चयनित किया गया है अथवा नहीं, नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल समस्त निष्पादन लेखापरीक्षा/अनुपालन लेखापरीक्षा कण्डिकाओं पर स्वतः ही कार्रवाई प्रारम्भ करनी थी। उन्हें लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत् विवेचित विस्तृत कार्यान्वयन प्रतिवेदन (ए.टी.एन.) उनके द्वारा की गई या करने हेतु प्रस्तावित सुधारात्मक कार्रवाई दर्शाते हुए प्रस्तुत करना था।

वर्ष 2011–12 से 2016–17 के दौरान, आर्थिक क्षेत्र पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में 108 लेखापरीक्षा कण्डिकाएं प्रतिवेदित की गई थीं। इनमें से, पी.ए.सी. ने 50 कण्डिकाएं मौखिक चर्चा के लिए और 48 कण्डिकाएं लिखित उत्तर के लिए चयनित की थीं, जबकि वर्ष 2016–17 के लिए 10 लेखापरीक्षा कण्डिकाएं अब भी मौखिक चर्चा अथवा लिखित उत्तर के लिए पी.ए.सी. द्वारा चयनित की जाना हैं। अप्रैल 2019 तक इन कण्डिकाओं पर पी.ए.सी. की 17 अनुशंसाओं में से पाँच पर शासन ने कार्रवाई की है जैसा कि **तालिका 1.3** में दर्शाया गया है।

**तालिका 1.3: लोक लेखा समिति चर्चा, मध्य प्रदेश विधानसभा की स्थिति**

| स्थिति | वर्ष 2011–12 से 2016–17 के लिए आर्थिक क्षेत्र पर लेखापरीक्षा रिपोर्ट |
|---|---|
| लेखापरीक्षा कण्डिकाओं की कुल संख्या | 108 |
| मौखित चर्चा के लिए पी.ए.सी. द्वारा लिए गए | 50 |
| पी.ए.सी. द्वारा लिखित उत्तर प्रस्तुतिकरण हेतु लिए गए | 48 |
| पी.ए.सी. द्वारा की गई अनुशंसा | 17 (नौ कण्डिकाएं मौखिक चर्चा के अंतर्गत + आठ कण्डिकाएं लिखित उत्तर के लिए) |
| विभाग. द्वारा की गई कार्रवाई | 05 (तीन कण्डिकाएं मौखिक चर्चा के अंतर्गत + दो कण्डिकाएं लिखित उत्तर के लिए) |

## 1.6 लेखापरीक्षा की पहल पर वसूलियां

राज्य सरकार के विभागों के लेखाओं की नमूना जाँच की प्रक्रिया के दौरान ऐसे लेखापरीक्षा अवलोकनों को, जिनमें वसूलियां होनी थीं, को विभिन्न आहरण एवं संवितरण अधिकारियों (डी.डी.ओ.) को पुष्टि करने एवं लेखापरीक्षा को अवगत कराते हुए आवश्यक कार्रवाई हेतु अग्रेषित किया गया था।

वर्ष 2017–18 के दौरान, लेखापरीक्षा में ₹ 1,426.36 करोड़ की वसूलियां इंगित की गई थीं। इसी अवधि में, संबंधित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों ने चालू वर्ष में दर्शाई गई वसूलियों के विरूद्ध ₹ 36.48 करोड़ की वसूली की। दर्शाई गई और की गई वसूलियों के कुछ प्रकरणों का संक्षेप **तालिका 1.4** में दर्शाया गया है :

**तालिका 1.4: लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान में लाई गईं और विभाग द्वारा स्वीकृत/प्रभावित की गई वसूलियां**

**(₹ करोड़ में)**

| विभाग | ध्यान में लाई गईं वसूलियां | वर्ष 2017–18 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गईं और विभागों द्वारा स्वीकृत की गईं वसूलियां | | | वर्ष 2017–18 के दौरान की गई वसूलियां | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | प्रकरणों की संख्या | इंगित किये गये | स्वीकृत | प्रकरणों की संख्या | संबंधित राशि |
| जल संसाधन विभाग | मूल्य–समायोजन की वसूली न होने से ठेकेदार को वित्तीय सहायता | 01 | 27.24 | 21.28 | 01 | 21.28 |
| | नहर–लाइनिंग में जोड़ों पर पी.वी.सी. पट्टियों के स्थान पर कॉन्ट्रेक्शन ग्रूव्स के क्रियान्वयन के लिए दरों में कटौती न करने के कारण ठेकेदार को अधिक भुगतान | 01 | 0.61 | 0.61 | 01 | 0.61 |
| लोक निर्माण विभाग | अनुबंध में संशोधनों को सम्मिलित न करने के कारण अतिरिक्त लागत। | 01 | 0.98 | 0.98 | 01 | 0.98 |
| | मूल्य–समायोजन की वसूली न होने से ठेकेदार को अदेय लाभ। | 01 | 0.72 | 0.72 | 01 | 0.72 |
| | अतिरिक्त सीमेंट के लिए ठेकेदार को अधिक भुगतान | 01 | 0.46 | 0.46 | 01 | 0.46 |
| वन विभाग | पर्यवेक्षण शुल्क की त्रुटिपूर्ण गणना के कारण उपयोगकर्ता एजेंसी से कम वसूली | 01 | 0.26 | 0.26 | 01 | 0.26 |