अध्याय-I

प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के सम्बन्ध में

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन, आर्थिक क्षेत्र में सम्मिलित विभागों, स्वायत्त निकायों सहित, के निष्पादन समीक्षाओं एवं संव्यवहारों की अनुपालन लेखा परीक्षा से प्रकटित प्रकरणों से सम्बन्धित है। राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से सम्बन्धित लेखा परीक्षा निष्कर्ष, लेखा परीक्षा प्रतिवेदन (सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम) के माध्यम से अलग से प्रतिवेदित किये जाते हैं।

इस प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य महत्वपूर्ण लेखा परीक्षा परिणामों को राज्य विधायिका के संज्ञान में लाना है। लेखा परीक्षा मानकों द्वारा यह अपेक्षित है कि प्रतिवेदित प्रेक्षणों की महत्वपूर्णता का स्तर संव्यवहारों की प्रकृति, परिमाण एवं महत्ता के अनुरूप होना चाहिए। लेखा परीक्षा परिणामों से कार्यपालिका को सुधारात्मक कार्यवाही करने तथा संस्थाओं के समुन्नत वित्तीय प्रबन्धन हेतु नीति व दिशा–निर्देश निर्धारण में सक्षम करने की अपेक्षा की जाती है, जो कि बेहतर शासन में योगदान करता है।

अनुपालन लेखा परीक्षा का आशय भारत के संविधान, लागू अधिनियमों, नियमों व विनियमों तथा सक्षम प्राधिकारी द्वारा निर्गत विभिन्न आदेशों तथा निर्देशों के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु लेखापरीक्षित इकाइयों के व्यय, प्राप्तियों, परिसम्पत्तियों एवं दायित्वों से सम्बन्धित संव्यवहारों की जाँच से है।

निष्पादन समीक्षा किसी संस्था, कार्यक्रम अथवा योजना के मितव्ययी, दक्ष एवं प्रभावी संचालन की सीमा का एक स्वतंत्र मूल्यांकन अथवा जाँच है।

यह अध्याय लेखापरीक्षिती की रूपरेखा, लेखा परीक्षा की योजना एवं सम्पादन तथा लेखा परीक्षा के प्रति सरकार की अनुक्रियाशीलता का उल्लेख करता है। इस प्रतिवेदन का अध्याय–II निष्पादन समीक्षाओं के प्रेक्षणों से सम्बन्धित है तथा अध्याय–III विभिन्न विभागों एवं स्वायत्त निकायों के अनुपालन लेखा परीक्षा से सम्बन्धित है।

1.2 लेखापरीक्षिती की रूपरेखा

आर्थिक क्षेत्र में, सचिवालय स्तर पर, 18 विभाग, जो कि मुख्य सचिव/प्रमुख सचिवों/सचिवों, के अधीन है जिनकी सहायता हेतु विशेष सचिव, उपसचिव, निदेशक एवं अन्य अधीनस्थ अधिकारी कार्यरत हैं तथा 73 स्वायत्त निकाय हैं जो महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखा परीक्षा), उत्तर प्रदेश, लखनऊ की लेखा परीक्षा परिधि में आते हैं।

सरकार के वर्ष 2012–13 एवं विगत दो वर्षों की अवधि के व्ययों की तुलनात्मक स्थिति **सारणी 1.1** में दी गयी है।

सारणी 1.1: 2010–13 की अवधि के लिए व्ययों की तुलनात्मक स्थिति

(करोड़ ₹ में)

विवरण	2010-11			2011-12			2012-13		
	अयोजनागत	अयोजनेत्तर	कुल	अयोजनागत	अयोजनेत्तर	कुल	अयोजनागत	अयोजनेत्तर	कुल
सामान्य सेवायें	987.34	47,031.83	48,019.17	601.73	52,345.19	52,946.92	787.54	59,119.18	59,906.72
सामाजिक सेवायें	15,829.56	23,737.14	39,566.70	17,609.59	29,781.35	47,390.94	21,064.75	32,235.57	53,300.32
आर्थिक सेवायें	4,222.63	11,502.40	15,725.03	4,404.60	13,887.61	18,292.21	4,025.62	17,311.74	21,337.36
सहायता अनुदान	-	4,364.71	4,364.71	---	5,255.10	5,255.10	--	6,179.24	6,179.24
योग (1)	21,039.53	86,636.08	1,07,675.61	22,615.92	1,01,269.25	1,23,885.17	25,877.91	1,14,845.73	1,40,723.64
पूँजीगत परिव्यय (2)	19,581.08	691.72	20,272.80	20,735.10	838.86	21,573.96	22,608.51	1,225.78	23,834.29

विवरण	2010-11			2011-12			2012-13		
	अयोजनागत	अयोजनेत्तर	कुल	अयोजनागत	अयोजनेत्तर	कुल	अयोजनागत	अयोजनेत्तर	कुल
ऋण एवं अग्रिम भुगतान (3)	617.28	350.94	968.22	414.48	561.09	975.57	383.75	619.49	1,003.24
लोक ऋणों का भुगतान (4)	---	7,383.08	7,383.08	---	8,287.61	8,287.61	--	8,909.04	8,909.04
समेकित निधि से किया गया कुल भुगतान (1+2+3+4)	41,237.89	95,061.82	1,36,299.71	43,765.50	1,10,956.81	1,54,722.31	48,870.17	1,25,600.04	1,74,470.21
आकस्मिकता निधि	---	39.90	39.90	---	309.64	309.64	--	262.45	262.45
लोक लेखा संवितरण	**---**	**1,17,472.99**	**1,17,472.99**	**---**	**1,30,970.76**	**1,30,970.76**	**--**	**1,29,471.51**	**1,29,471.51**
योग	**41,237.89**	**2,12,574.71**	**2,53,812.60**	**43,765.50**	**2,42,237.21**	**2,86,002.71**	**48,870.17**	**2,55.334.00**	**3,04,204.17**

1.3 लेखा परीक्षा का प्राधिकार

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा लेखा परीक्षा का प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 और 151 तथा भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा शर्ते) अधिनियम, 1971 (डीपीसी अधिनियम) द्वारा प्राप्त किया जाता है। महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखा परीक्षा), उत्तर प्रदेश द्वारा उत्तर प्रदेश सरकार के विभागों एवं स्वायत्त निकायों की लेखा परीक्षा डीपीसी अधिनियम की धारा 13, 14, 15, 19 एवं 20 के अन्तर्गत की जाती है। विभिन्न लेखा परीक्षाओं हेतु सिद्धान्तों और कार्य प्रणाली, भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा निर्गत लेखा परीक्षा मानकों तथा लेखा तथा लेखा परीक्षा विनियम, 2007 में नियत किये गये है।

1.4 कार्यालय महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा), उत्तर प्रदेश का संगठनात्मक ढाँचा

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के निर्देशों के अन्तर्गत, महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा), उत्तर प्रदेश द्वारा आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र के अधीन विभागों, स्वायत्त निकायों व सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की लेखा परीक्षा सम्पन्न की जाती है। आर्थिक क्षेत्र के अन्तर्गत विभागों, स्वायत्त निकायों व सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की लेखा परीक्षा सम्पादन हेतु महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा), उत्तर प्रदेश को तीन उप–महालेखाकार द्वारा सहायता प्रदान की जाती हैं।

1.5 लेखा परीक्षा की योजना एवं सम्पादन

लेखा परीक्षा प्रक्रिया विभिन्न विभागों एवं स्वायत्त निकायों के जोखिम के आंकलन से प्रारम्भ होती है जो कि व्यय, क्रियाकलापों की विकटता/जटिलता, वित्तीय अधिकारों की प्रत्यायोजित स्तर, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तथा सम्बन्धित हितधारकों की प्राथमिकताओं पर आधारित होती है। इस प्रक्रिया में पूर्व लेखा परीक्षा के परिणामों पर भी विचार किया जाता है।

प्रत्येक इकाई की लेखा परीक्षा की समाप्ति पर लेखा परीक्षा प्रेक्षणों को सम्मिलित करते हुए निरीक्षण प्रतिवेदन इकाई/विभाग के प्रमुख को निर्गत किये जाते हैं। इकाइयों से लेखा परीक्षा के प्रेक्षणों के उत्तर निरीक्षण प्रतिवेदन की प्राप्ति से एक माह के अन्दर प्रेषित करने का अनुरोध किया जाता है। जब भी उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखा परीक्षा प्रेक्षण या तो निस्तारित कर दिये जाते हैं या पुनः अनुपालन की कार्यवाही का सुझाव दिया जाता है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों से उत्पन्न होने वाले महत्वपूर्ण लेखा परीक्षा प्रेक्षणों को लेखा परीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित करने हेतु प्रक्रमणित किया जाता है।

वर्ष 2012–13 के दौरान, विभिन्न विभागों/स्वायत्त निकायों के 498 इकाइयों में से 52 इकाइयों की लेखा परीक्षा, 492 दल–दिवसों का उपयोग करके की गयी। ऑडिट प्लान

में उन इकाइयों का आच्छादन किया गया जो कि आंकलन के आधार पर, सार्थक जोखिम हेतु आलोचनीय थे।

1.6 लेखा परीक्षा द्वारा इंगित करने पर वसूलियाँ

वर्ष 2012–13 के दौरान लेखा परीक्षा के परिणामस्वरूप, ₹ 9.70 करोड़ की वसूली लेखापरीक्षित इकाइयों द्वारा वसूली करने हेतु स्वीकार की गयी जिनके विरुद्ध ₹ 7.60 करोड़ की धनराशि वसूल की गई।

1.7 विशिष्ट लेखा परीक्षा आपत्तियाँ

इस प्रतिवेदन में दो निष्पादन समीक्षाएँ तथा छः अनुपालन लेखा परीक्षा प्रस्तरों के परिणाम शामिल है। विशिष्ट लेखा परीक्षा आपत्तियाँ निम्न वर्णित हैः

1.7.1 उत्तर प्रदेश में क्षतिपूरक वनीकरण के निष्पादन की समीक्षा

उ0प्र0 राज्य कैम्पा गैर–वानिकी उद्देश्यों हेतु वन भूमि के विपथन के विरूद्ध समतुल्य गैर–वन भूमि प्राप्त करने में विफल रहा। गैर–वानिकी उद्देश्यों हेतु वन भमि का विपथन भारत सरकार की अनुमति के बिना किया गया। क्षतिपूरक वनीकरण एवं निवल वर्तमान मूल्य के रूप में प्रयोक्ता एजेन्सियों से एकत्रित धनराशि तदर्थ कैम्पा को समय से अन्तरित नहीं की गयी। तदर्थ कैम्पा को सम्पूर्ण धनराशि अन्तरित करने के बजाय प्रभागों ने बिना वार्षिक परिचालन योजना के अनुमोदन के एकत्रित धनराशि में से व्यय किया। कुछ प्रकरणों में निवल वर्तमान मूल्य नहीं/अधिक वसूला गया। क्षतिपूरक वनीकरण हेतु प्राप्त धनराशि का 46.49 प्रतिशत उपयोग नहीं किया गया। उचित अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रणाली विकसित नहीं की गयी थी।

1.7.2 स्मारकों के निर्माण की समीक्षा

लखनऊ में चार स्मारकों तथा नोएडा में एक स्मारक के निर्माण की लेखा परीक्षा में, परियोजनाओं के निष्पादन में विभिन्न अनियमितताएं दृष्टिगत हुयीं। नियोजन में कमी जैसे कि लगातार परिवर्धन और संशोधन, ड्राईंग एवं डिजाईन में परिवर्तन एवं परिणामस्वरूप पुनः निष्पादन के फलस्वरूप परियोजना के परिव्यय में वृद्धि हो गयी। बिना किसी उचित अनुमोदन के पूर्व स्थित संरचनाओं को ध्वस्त किया गया। ध्वस्त सामग्री से की गयी वसूली के सम्बंध में उचित दस्तावेज का अभाव था। परामर्शदाताओं की नियुक्ति में कमियों, परामर्शीय अनुबंधों में कमियों और उसमें दिये गये शर्तों का पालन न करने के परिणामस्वरूप अधिक भुगतान हुआ। प्रतिस्पर्धी दरों को प्राप्त करने में कमी एवं दरों के अनुचित विश्लेषण के परिणामस्वरूप ऊँची दरें निर्धारित की गयी। प्रशासकीय विभागों द्वारा कार्यदायी संस्था के कार्यों का पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण करने में विफलता के परिणामस्वरूप कार्यदायी संस्था द्वारा की गयी सकल अनियमितताएं रोकी नहीं जा सकीं एवं अतिरिक्त/निष्फल व्यय हुआ। सम्बन्धित अधिनियमों के प्रावधानों के अनुरूप पर्यावरणीय पहलुओं का उचित रूप में पालन नहीं किया गया।

1.7.3 संव्यवहारों की अनुपालन लेखा परीक्षा

- वन उपज के आवागमन के अनुश्रवण हेतु उचित प्रणाली के अभाव तथा सामंजस्य की कमी के कारण वन विभाग ने ₹ 639.77 करोड़ के अभिवहन शुल्क की कम वसूली की।

(प्रस्तर 3.1)

- पेड़ो की जड़ों के विक्रय न करे जाने के कारण वन विभाग को ₹ 36.13 लाख के राजस्व से वंचित होना पड़ा।

(प्रस्तर 3.2)

- 45 सेमी से अधिक व्यास के वृक्षों के लिए पातन चक्र में बढ़ोत्तरी के साथ–साथ आयतन गुणांक का पुनरीक्षण न करने के कारण वन विभाग ने 45 सेमी से अधिक व्यास के यूकेलिप्टस वृक्षों पर ₹ 27.37 लाख की रायल्टी का कम प्रभारण किया।

(प्रस्तर 3.3)

- आईआईडीडी/शासन द्वारा अंशधारिता के त्याग करने में उचित कर्मठता का अभाव सार्वजनिक निजी सहभागिता के रूप में निवेश के सिद्धान्त के विरुद्ध था। चार स्थलों पर भूखण्डों का अधिग्रहण मूल्य पर आवंटन एवं स्टाम्प शुल्क से छूट रियायती अनुबन्धी को अनुचित लाभ सिद्ध हुए। पुनः आईआईडीडी/शासन द्वारा केवल संचालन एवं रखरखाव लागत की पूर्ति हेतु टोल दरों के निर्धारण में उचित कर्मठता के अभाव से रियायती अनुबन्धी को पहले से प्राप्त संतोषजनक 26 प्रतिशत आईआरआर के ऊपर टोल संग्रह के रूप में अनुचित लाभ मिला।

(प्रस्तर 3.4.10 से 3.4.13)

- ठेकेदारों के बिलों से ₹ 3.35 करोड़ की सेस कटौती करने में गाजियाबाद विकास प्राधिकरण एवं कानपुर विकास प्राधिकरण असफल रहे।

(प्रस्तर 3.5)

- गरीबी रेखा के नीचे के परिवारों के बच्चों के आरक्षण तथा शुल्क में रियायत से सम्बन्धित शासनादेशों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली विकसित करने हेतु ठोस कदम उठाने में गाजियाबाद विकास प्राधिकरण, कानपुर विकास प्राधिकरण एवं आगरा विकास प्राधिकरण असफल रहे।

(प्रस्तर 3.6)

1.8 लेखा परीक्षा के प्रति सरकार की अनुक्रियाशीलता

1.8.1 प्रारूप निष्पादन लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों एवं अनुपालन लेखा परीक्षा प्रस्तरों के प्रति अनुक्रियता की कमी

लेखा परीक्षा प्रेक्षणों के प्रति ध्यान आकर्षित करने तथा प्रतिक्रिया छः सप्ताह के अन्दर प्रेषित करने हेतु प्रारूप निष्पादन लेखा परीक्षा प्रतिवेदन तथा अनुपालन लेखा परीक्षा प्रस्तर सम्बन्धित विभागों के प्रमुख सचिवों/सचिवों को अग्रसारित किये जाते हैं। यह उनके व्यक्तिगत संज्ञान में लाया जाता है कि इन प्रस्तरों के भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों, जो कि विधायिका के सम्मुख प्रस्तुत किये जाते हैं, में संभाव्य सम्मिलित के दृष्टिगत, प्रकरण पर उनकी टिप्पणियों को शामिल करना वाँछनीय है।

मई 2013 से सितम्बर 2013 के दौरान, दो निष्पादन समीक्षाएँ तथा छः अनुपालन लेखा परीक्षा प्रस्तर सम्बन्धित प्रमुख सचिवों/सचिवों को अर्द्धशासकीय पत्रों के माध्यम से प्रेषित किये गये। एक निष्पादन समीक्षा तथा एक अनुपालन लेखा परीक्षा प्रस्तर के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया प्राप्त हुई जिसे लेखा परीक्षा प्रतिवेदन में यथोचित सम्मिलित किया गया है। एक निष्पादन समीक्षा तथा पाँच अनुपालन लेखा परीक्षा प्रस्तरों के सम्बन्ध में प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई।

1.8.2 अनिस्तारित निरीक्षण प्रतिवेदन

आर्थिक क्षेत्र के अन्तर्गत सरकारी विभागों तथा स्वायत्त निकायों की आवधिक लेखा परीक्षा निरीक्षणों की व्यवस्था महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखा परीक्षा), उत्तर प्रदेश द्वारा की जाती है। इन निरीक्षणों का अनुसरण निरीक्षण प्रतिवेदनों (आईआर) से किया जाता है। अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान देखी गयी अनियमितताओं पर प्रत्येक प्रस्तर की एक प्रति, अगले उच्चतर अधिकारी तथा शासन को, लेखा परीक्षा प्रेक्षणों का निरीक्षण सुगम बनाने तथा उनके निस्तारण हेतु, प्रेषित

किया जाता है। कार्यालय प्रमुखों तथा अगले उच्चतर अधिकारियों से यह अपेक्षित है कि वे लेखा परीक्षा प्रेक्षणों का अनुपालन करें तथा त्रुटियों को तुरन्त ठीक करें एवं अपने अनुपालन महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखा परीक्षा), उत्तर प्रदेश को प्रतिवेदित करें। सितम्बर 2013 को 1,420 आईआर में निहित 4,637 प्रस्तर अनिस्तारित थे। इनमें से 539 आईआर में निहित 1,366 लेखा परीक्षा प्रेक्षण पाँच वर्षों से अधिक अवधि से अनिस्तारित हैं। अनिस्तारित आईआर एवं प्रस्तरों का विवरण **परिशिष्ट–1** में दिया गया है।