अध्याय–1

प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के संबंध में

यह प्रतिवेदन उत्तर प्रदेश सरकार के सामान्य और सामाजिक क्षेत्रों के अंतर्गत विभागों के चयनित कार्यक्रमों व क्रियाकलापों की अनुपालन लेखापरीक्षा से संज्ञान में आए प्रकरणों से संबंधित है जिसमें संगठन, कार्यक्रम या योजना के मितव्ययितापूर्वक, कार्यकुशलतापूर्वक एवं प्रभावशीलतापूर्वक संचालिन होने की सीमा का उपयुक्त मापदण्डों के सापेक्ष परीक्षण एवं मापदण्डों से विचलन के कारणों का विश्लेषण किया गया है। साथ ही यह सुनिश्चित करने के लिये कि क्या भारतीय संविधान के प्रावधानों, प्रचलित विधियों, नियमों, विनियमों तथा विभिन्न आदेशों एवं सक्षम अधिकारियों द्वारा जारी निर्देशों का अनुपालन किया जा रहा है, सरकार के व्ययों, प्राप्तियों, परिसंपत्तियों और देनदारियों से संबंधित लेन–देनों के परीक्षण के परिणामों को भी इस प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

इस प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य वर्ष 2016–17 की अवधि में सम्पादित अनुपालन लेखापरीक्षा से सम्बन्धित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विधान मंडल के संज्ञान में लाना है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों से यह अपेक्षित है कि वह कार्यपलिका को सुधारात्मक कार्यवाही करने और साथ ही नीतियों और निर्देशों को बनाने हेतु समर्थ बनाये जो संगठनों के उन्नत वित्तीय प्रबंधन में परिणामित हों एवं इस प्रकार बेहतर प्रशासन तथा उन्नत सार्वजनिक सेवा के परिदान में योगदान करें।

यह प्रतिवेदन दो अध्यायों में विभाजित है। यह अध्याय, लेखापरीक्षा के नियोजन और उसकी सीमा की व्याख्या करने के अतिरिक्त विभागों के व्यय तथा लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर शासन की प्रतिक्रियाओं तथा उन पर कृत कार्यवाही का एक संक्षिप्त विश्लेषण प्रस्तुत करता है। द्वितीय अध्याय वर्ष 2016–17 की अवधि में सम्पादित अनुपालन लेखापरीक्षाओं पर विस्तृत निष्कर्ष एवं अभिमत प्रस्तुत करता है।

1.2 लेखापरीक्षित इकाइयों की रुपरेखा

राज्य में 90 विभाग हैं जिसमें से 48 विभाग सामान्य और सामाजिक क्षेत्रों के अन्तर्गत आते हैं। वर्ष 2016–17 की अवधि में सम्पूर्ण राज्य (90 विभागों) के कुल ₹ 3,31,821 करोड़ के बजट के सापेक्ष कुल ₹ 3,13,122 करोड़ का व्यय किया गया जिसमें से ₹ 1,54,199 करोड़[1] सामान्य व सामाजिक क्षेत्र के अधीन 48 विभागों से संबंधित था। वर्ष 2016–17 के लिए सरकार के वित्तीय प्रदर्शन की लेखापरीक्षा के परिणाम राज्य वित्त के प्रतिवेदन में सम्मिलित हैं।

प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), उत्तर प्रदेश के कार्यालय द्वारा वर्ष 2016–17 की अवधि में राज्य सरकार के 48 विभागों के अधीन 6,214 लेखापरीक्षा इकाइयों में से 1,401 इकाइयों की अनुपालन लेखापरीक्षा की गयी।

[1] सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अधीन 48 विभागों के संबंध में व्यय विवरण उपलब्ध नहीं थे क्योंकि शासन द्वारा बजट केवल अनुदान–वार तैयार किया जाता है एवं यह संख्याएँ विभागों द्वारा अलग से प्रेषित आँकड़े के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा आगणित की गई हैं।

1.3 निरीक्षण प्रतिवेदनों पर शासन की प्रतिक्रिया

प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), उत्तर प्रदेश लेन–देनों की नमूना–जाँच के माध्यम से सरकारी विभागों का नियतकालिक निरीक्षण करते हैं और निर्धारित नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनुसार महत्वपूर्ण लेखांकन तथा अन्य अभिलेखों के अनुरक्षण की पुष्टि करते हैं। इन निरीक्षणों के पश्चात लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत किए जाते हैं। यदि लेखापरीक्षा निरीक्षण में पाई गई महत्वपूर्ण अनियमितताओं का स्थल पर निस्तारण नहीं हो पाता है तो इन लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों को निरीक्षत कार्यालय के प्रमुख को निर्गत किया जाता है तथा इनकी एक प्रति उच्च प्राधिकारियों को भी अग्रसारित कर दी जाती है।

कार्यालयों के प्रमुखों तथा उच्च प्राधिकारियों से लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों की अनुपालन आख्या प्राप्ति के चार सप्ताह के अन्दर प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) के कार्यालय को उपलब्ध कराना अपेक्षित होता है। प्रमुख सचिव (वित्त) को प्रेषित लंबित लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों की छमाही आख्या के माध्यम से प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा) के कार्यालय द्वारा अनियमितताओं को विभागों के प्रमुखों के संज्ञान में भी लाया जाता है।

48 विभागों से संबंधित 17,490 आहरण व वितरण अधिकारियों को मार्च 2017 तक निर्गत लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा में पाया गया कि 25,227 लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित 72,330 प्रस्तर, ग्राह्य उत्तरों के अभाव में, 31 मार्च 2018 तक निस्तारण हेतु लम्बित थे। उनमें से 3,818 लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित 14,396 प्रस्तरों के प्रारंभिक उत्तर आहरण व वितरण अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किए गए थे जबकि 21,409 लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित 58,268 प्रस्तरों के सापेक्ष आहरण व वितरण अधिकारियों द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया था।

लम्बित लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों की वस्तुस्थिति **तालिका 1.1** में दी गई है:

तालिका 1.1: 31 मार्च 2018 तक लंबित लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन एवं प्रस्तर (31 मार्च 2017 तक निर्गत)

क्र0 सं0	अवधि	लम्बित लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या (प्रतिशत)	लम्बित प्रस्तरों की संख्या (प्रतिशत)
1	एक वर्ष से कम	1,953 (08)	9,131 (13)
2	1 वर्ष से 3 वर्ष	6,022 (24)	24,146 (33)
3	3 वर्ष से 5 वर्ष	4,808 (19)	14,312 (20)
4	5 वर्ष से अधिक	12,444 (49)	24,741 (34)
कुल योग		**25,227**	**72,330**

वर्ष 2016–17 की अवधि में विभागीय अधिकारियों के साथ दो लेखापरीक्षा समिति की बैठकें आयोजित की गईं जिनमें आठ लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं 41 प्रस्तरों का निस्तारण किया गया।

1.4 योजनाओं की लेखापरीक्षा एवं अनुपालन लेखापरीक्षा प्रस्तरों पर शासन एवं लेखापरीक्षित इकाइयों की प्रतिक्रिया

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां व सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 का अनुच्छेद 18(1)(बी) प्राविधानित करता है कि भारत के नियंत्रक एवं

महालेखापरीक्षक को उन लेखाओं, बहियों एवं अन्य प्रपत्रों की मांग करने का अधिकार है जो उन लेन–देनों से सरोकार रखते हों या उनका आधार हों अथवा अन्यथा प्रासंगिक हों जिन तक लेखापरीक्षा से सम्बन्धित उनके कर्तव्य विस्तारित हैं। इस प्रावधान को लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियम 2007 के नियम 181 में और भी प्रवर्धित किया गया है जो प्रावधानित करता है कि प्रत्येक विभाग अथवा निकाय को यह सुनिश्चित करने के लिए तंत्र स्थापित एवं कार्यान्वित करना चाहिये कि लेखापरीक्षा द्वारा वांछित समस्त सूचनाएं एवं अभिलेख उन्हें समयान्तर्गत उपलब्ध कराए जायें।

इन स्पष्ट प्रावधानों के बावजूद लेखापरीक्षा को अभिलेखों के प्रस्तुत न किए जाने के बहुत से प्रकरण हैं। यह लेखापरीक्षा की प्रभावशीलता को सीमित करता है। यद्यपि ऐसे प्रकरणों को प्रत्येक अवसर पर संबंधित अधिकारियों के संज्ञान में लाया गया है, संबंधित अधिकारियों द्वारा उन पर आगे की कार्यवाही समानरुप से त्वरित एवं प्रभावी नहीं थी एवं अनवरत प्रयासों के बावजूद लेखापरीक्षा दलों द्वारा मांगे गये अभिलेख उपलब्ध नहीं कराए गए तथा कई प्रकरणों में लेखापरीक्षा की अवधि में जारी किए गए लेखापरीक्षा ज्ञापनों के उत्तर नहीं दिए गए, जैसाकि नीचे चर्चा की गयी है:

- लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2016–17 हेतु 10 योजनाओं (नरेगा–सॉफ्ट ग्रामीण विकास विभाग पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा, खेल विभाग की गतिविधियां, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन–कृषि विभाग, जन्म एवं मृत्यु रजिस्ट्रार की कार्यविधि–चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग, गोमती रिवरफ्रंट विकास परियोजना का निष्पादन–सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग, तकनीकी शिक्षा विभाग की गतिविधियां, जेलों की कार्य पद्धति–कारागार प्रशासन एवं सुधार सेवा विभाग, एक्सीलरेटेड इरीगेशन बेनिफिट प्रोग्राम–सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग, छोटे एवं मध्यम शहरों हेतु आदर्श नगर योजना का कार्यान्वयन–शहरी विकास विभाग एवं गंगा नदी का कायाकल्प–पंचायती राज विभाग) की लेखापरीक्षा के दौरान 455 इकाइयों में से 108 इकाइयों ने लेखापरीक्षा द्वारा मांग किए गए आवश्यक अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए जिनका विवरण ***परिशिष्ट–1.1*** में दर्शाया गया है।

- **लेखापरीक्षा हेतु वांछित अभिलेखों का प्रस्तुत न किया जाना भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के संवैधानिक अधिदेश के प्रयोग को गंभीर रुप से सीमित करता है तथा राज्य सरकार के पदाधिकारियों की जवाबदेही के अभाव एवं धोखाधड़ी, दुर्विनियोग, ग़बन, इत्यादि को छिपाने के रुप में परिणामित हो सकता है। अभिलेख प्रस्तुत न किए जाने के प्रकरणों को सतर्कता क दृष्टिकोण से चिन्हित करते हुए संबंधित अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने हेतु राज्य सरकार से उचित कार्यवाही करने का आग्रह है।**

- वर्ष 2016–17 में लेखापरीक्षित सात योजनाओं (नरेगा–सॉफ्ट पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा, खेल विभाग की गतिविधियां, तकनीकी शिक्षा विभाग की गतिविधियां, गोमती रिवरफ्रंट विकास परियोजना का कार्यान्वयन, जेलों की कार्य पद्धति, एक्सीलरेटेड इरीगेशन बेनिफिट प्रोग्राम तथा छोटे एवं मध्यम शहरों हेतु आदर्श नगर योजना का कार्यान्वयन) से संबंधित जारी किए गए 4,046 लेखापरीक्षा ज्ञापनों के सापेक्ष सम्बन्धित प्रभारी अधिकारियों से 787 लेखापरीक्षा ज्ञापनों के उत्तर प्राप्त नहीं हुऐ तथा 164 लेखापरीक्षा ज्ञापनों के आंशिक उत्तर प्राप्त हुए जिनका विवरण ***परिशिष्ट–1.2*** में दर्शाया गया है।

- अग्रेतर, संबंधित प्रशासकीय सचिवों को प्रेषित अनुपालन लेखापरीक्षा प्रस्तरों के सापेक्ष 11 प्रकरणों (सिंचाई विभाग–09, राजस्व विभाग–01 एवं पंचायती राज विभाग–01) के उत्तर प्राप्त नहीं हुए।

1.5 पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर की गयी कार्यवाही

लोक लेखा समिति की आन्तरिक कार्यप्रणाली हेतु प्रक्रिया के नियम के अनुसार, प्रशासनिक विभागों को नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित समस्त लेखापरीक्षा प्रस्तरों व समीक्षाओं को स्वतः संज्ञान में लेते हुए कार्यवाही प्रारंभ करनी थी, चाहे समिति द्वारा उन्हें परीक्षण हेतु लिया गया हो अथवा नहीं। उन्हें की गई या प्रस्तावित उपचारात्मक कार्यवाही इंगित करते हुऐ विस्तृत कृत कार्यवाही टिप्पणियां भी लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत् परीक्षण के पश्चात् प्रस्तुत करनी थी। तथापि, 31 मार्च 2016 को समाप्त हुए वर्ष की अवधि तक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित प्रस्तरों से संबंधित 662 कृत कार्यवाही टिप्पणियां 31 मार्च 2018 तक लंबित थीं।