अध्याय III

वित्तीय रिपोर्टिंग

सुसंगत एवं विश्वसनीय सूचनाओं के साथ एक मजबूत आंतरिक प्रणाली राज्य सरकार द्वारा दक्ष प्रभावी शासन में महत्वपूर्ण रूप से योगदान देती है। वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं एवं निर्देशों के अनुपालन के साथ–साथ इनकी अनुपालन स्थिति पर समयबद्ध एवं गुणात्मक प्रतिवेदन, इस प्रकार अच्छे प्रशासन की विशिष्टियों में से एक है। अनुपालन एवं नियंत्रण पर प्रतिवेदन, यदि प्रभावी एवं प्रचालन में है, तो यह राज्य सरकार को अपनी आधारभूत प्रबंधन उत्तरदायित्वों नीतिगत योजनाओं एवं निर्णय–प्रबंधन शामिल है, के निर्वहन में सहायता करता है। यह अध्याय वर्तमान वर्ष में राज्य सरकार द्वारा विभिन्न वित्तीय नियमों के अनुपालन की स्थिति, प्रक्रिया एवं निर्देश का विहंगावलोकन प्रस्तुत करता है।

3.1 उपभोग प्रमाण–पत्रों को प्रस्तुत करने में विलम्ब

3.1.1 अवशेष उपभोग प्रमाण–पत्रों की स्थिति **सारणी 3.1** में दी गई है।

सारणी 3.1: अवशेष उपभोग प्रमाण–पत्रों की स्थिति

अवधि	अवशेष उपभोग प्रमाण पत्रों की संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)
2010–11 की अवधि तक	2,52,424	51,811.32
2011–12	17,433	7,276.35
2012–13	23,967	7,537.57
योग	**2,93,824**	**66,625.24**

(स्रोतः संबंधित वर्षों के वित्त लेखे)

सारणी 3.1 से स्पष्ट है कि अधिक संख्या में उपभोग प्रमाण–पत्र जिसमें महत्वपूर्ण धनराशि भी थी, वर्ष 2012–13 के अंत में (2001–02 से) अवशेष के रूप में पड़े हुए थे।

3.1.2 नमूना जांच में, 13 विभागों से, अनुदान प्राप्तकर्ताओं द्वारा उपभोग प्रमाण–पत्रों को प्रस्तुत करने से सम्बन्धित आंकड़े/सूचनाएँ एकत्रित की गई (अक्टूबर–2013)। लेखा परीक्षा में यह पाया गया कि कुल धनराशि ₹ 8,149.42 करोड़ के उपभोग प्रमाण–पत्र प्राप्त होने शेष थे। अवशेष उपभोग प्रमाण–पत्रों का विभागवार विवरण **परिशिष्ट 3.1** में दिया गया है तथा उनके प्रेषण में हुए विलम्ब का अवधिवार विवरण **सारणी 3.2** में सारांशीकृत है।

सारणी 3.2: अवशेष प्रमाण–पत्रों की अवधिवार स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र0 सं0	विलम्ब वर्षों में	कुल भुगतानित अनुदान		अवशेष उपभोग प्रमाण–पत्र	
		संख्या	धनराशि	संख्या	धनराशि
1	0-1	909	5,503.49	407	3,752.24
2	1-3	1,272	6,739.97	532	2,317.33
3	3-5	1,945	2,216.07	856	2,078.96
4	5-7	77	6.25	25	0.89
योग		**4,203**	**14,465.78**	**1,820**	**8,149.42**

(स्रोतः सम्बन्धित विभागों के अभिलेख)

लेखापरीक्षा के दौरान यह भी पाया गया कि वर्ष 2007–12 की अवधि में कुल अनुदान धनराशि ₹ 5,726.68 करोड़ के लिए पंचायत राज विभाग ने भुगतान किया। यद्यपि, इसके सापेक्ष उपभोग प्रमाण–पत्र प्राप्त नहीं हुए थे (अक्टूबर 2013 तक)।

अन्य प्रमुख विभाग जैसे समाज कल्याण (₹ 2,094.81 करोड़), रजिस्ट्रार, सहकारी समितियां, उत्तर प्रदेश (₹ 183.29 करोड़), दुग्धशाला विकास विभाग (₹ 89.92 करोड़) एवं समाज कल्याण विभाग (अनुसूचित जनजाति विकास) (₹ 25.90 करोड़) भी अनुदान प्राप्तकर्ताओं से उपभोग प्रमाण–पत्र प्राप्त करने में विफल रहे।

3.1.3 अल्पसंख्यक विभाग (उ.प्र. राज्य हज समिति) ने वर्ष 2006 में उन परिवारों को जिनके सदस्यों की मृत्यु मीना में हुई भगदड़ की वजह से हुई थी, को ₹ 1.20 करोड़ स्वीकृत किये (2006–07)। हालांकि, दो मृतक परिवारों के कानूनी उत्तराधिकारी की पहचान न होने के कारण ₹ 10 लाख की धनराशि का वितरण नहीं किया जा सका एवं इसे विगत 7 वर्षो से (अक्टूबर 2013 तक) बचत बैंक खाते में रोके रखा गया।

3.2 विस्तृत आकस्मिक बिल

आहरण एवं संवितरण अधिकारी[1] सेवा शीर्ष को डेबिट करते हुए सार आकस्मिक बिलों के माध्यम से धनराशियाँ आहरित किये जाने हेतु प्राधिकृत है। विस्तृत आकस्मिक बिल समर्थक दस्तावेज के साथ महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को एक महीने के अन्दर प्रस्तुत करना होता है। सार आकस्मिक देयकों के सापेक्ष लम्बे समय तक विस्तृत आकस्मिक देयकों का अप्रस्तुतीकरण सार आकस्मिक देयकों के अंतर्गत व्यय को अपारदर्शी बनाता है। 31 मार्च 2013 तक ₹ 64.55 करोड़ के 7,654 सार आकस्मिक देयक, विस्तृत आकस्मिक देयकों के अभाव में असमायोजित थे। वर्षवार विवरण **सारणी 3.3** में दी गई है।

सारणी 3.3: अवशेष सार आकस्मिक बिल

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वर्ष 2011–12 तक अवशेष सार आकस्मिक बिल एवं वर्ष 2012–13 में आहरित सार आकस्मिक बिल		वर्ष 2012–13 में प्राप्त विस्तृत आकस्मिक बिल		31 मार्च 2013 को अवशेष सार आकस्मिक बिल	
	संख्या	धनराशि	संख्या	धनराशि	संख्या	धनराशि
2010-11 तक	10,097	118.12	2,908	73.42	7,189	44.70
2011-12	842	39.42	536	24.33	306	15.09
2012-13	485	28.07	326	23.31	159	4.76
योग	**11,424**	**185.61**	**3,770**	**121.06**	**7,654**	**64.55**

(स्रोतः सम्बन्धित वर्षों के वित्त लेखे)

मार्च 2013 में 72 सार आकस्मिक देयक, जिनकी धनराशि ₹ 3.51 करोड़ थी, आहरित किये गये। इनमें से सात सार आकस्मिक देयक, जिनकी धनराशि ₹ 1.66 करोड़ थी, दिनाँक 31 मार्च 2013 को आहरित किए गए। मार्च माह में सार आकस्मिक बिल के सापेक्ष महत्वपूर्ण व्यय अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण दर्शाता है।

3.3 विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम

विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों द्वारा निर्धारित प्रारूप में वित्तीय लेन–देन एवं व्यवसाय में दक्षता दर्शाते हुए प्रतिवर्ष निर्धारित प्रारूप में प्रोफॉर्मा लेखा बनाया जाता है। इन लेखों

[1]शासनादेश संख्या–ए-1-3 (1) दस -10820/2001 दिनांक 24 जनवरी–2006।

को लेखापरीक्षा हेतु लेखा–बन्दी माह के तीन माह के अन्दर महालेखाकार को प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

राज्य में मार्च 2013 तक इस प्रकार के दस उपक्रम थे। इनमें से चार उपक्रमों ने अद्यतन प्रोफॉर्मा लेखे तैयार नहीं किये थे। ऐसे विभागवार उपक्रम, जिनके प्रोफॉर्मा लेखे शेष थे, का विवरण **परिशिष्ट 3.2** में दिया गया है। स्टेट फार्मेसी ऑफ आयुर्वेदिक एण्ड यूनानी मेडिसिन (सरकारी निवेश ₹ नौ लाख) एवं क्रिमिनल ट्राइब्स सेटलमेन्ट टेलरिंग फैक्ट्री (सरकारी निवेश ₹ चार लाख) द्वारा अद्यतन उपलब्ध लेखों के आधार पर वर्ष 2012–13 तक अपने–अपने लेखे क्रमशः वर्ष 1988–89 एवं वर्ष 1980–81 से तैयार नहीं किये गये थे। इसी तरह, खाद्यान्न की सार्वजनिक वितरण प्रणाली एवं राज्य पशुधन सह कृषि फार्म जिसमें सरकार द्वारा क्रमशः ₹ 2,566.73 करोड़ एवं ₹ 17.03 करोड़ का निवेश किया गया था, के वर्ष 2010–13 तक के लेखे तैयार नहीं किये गये थे। फलस्वरूप, विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम में शासन द्वारा निवेशित धनराशि की लेखापरीक्षा/राज्य विधायिका से की जाने वाली जांच से परे थी। लेखों को तैयार न किये जाने के कारण गबन एवं निधियों के दुरूपयोग का खतरा भी बना रहता है।

3.4 लम्बित प्रकरणों की रिपोर्टिंग

वित्तीय नियमों के प्रस्तर 82 के अनुसार हानि एवं गबन के प्रकरणों को कार्यालय प्रधान महालेखाकार (जी.एण्ड एस.एस.ए.), उ0प्र0, इलाहाबाद को अविलम्ब प्रेषित किये जाने चाहिए, उन प्रकरणों सहित जिसमें उत्तरदायी व्यक्तियों द्वारा क्षतिपूर्ति कर दी गयी हो।

वर्ष 2012–13 की अवधि तक इस प्रकार के 143 प्रकरण लम्बित थे जिनमें ₹ 893.84 लाख की धनराशि निहित थी। विभागवार लम्बित प्रकरणों एवं उनका अवधिवार विश्लेषण **परिशिष्ट 3.3** में दिया गया है। ऐसे प्रकरणों का श्रेणीवार विवरण भी **परिशिष्ट 3.4** में दिया गया है। परिशिष्टियों में दिये गये अवधिवार लम्बित प्रकरणों को **सारणी 3.4** में सारंशीकृत किया गया है।

सारणी 3.4: लम्बित प्रकरणों की स्थिति

अवधिवार लम्बित प्रकरण			लम्बित प्रकरणों की प्रकृति		
अवधि (वर्षों में)	प्रकरणों की संख्या	सम्मिलित धनराशि (₹ लाख में)	प्रकरणों की प्रकृति	प्रकरणों की संख्या	सम्मिलित धनराशि (₹ लाख में)
0-5	23	360.76	चोरी	65	42.90
5-10	23	59.37			
10-15	12	71.91	दुर्विनियोग	10	64.89
15-20	38	14.33			
20-25	20	33.11	हानियां	24	171.74
25 और इससे अधिक	27	354.36	गबन	44	614.31
योग	**143**	**893.84**	**कुल लम्बित प्रकरण**	**143**	**893.84**

(स्रोतः सम्बन्धित विभागों के अभिलेख)

अभिलेखों की जॉच में यह पाया गया कि ₹ 895.87 लाख, के 161 प्रकरणों में सें ₹ 2.03 लाख के 18 प्रकरण **(परिशिष्ट 3.5)** वर्ष 2012–13 में निस्तारित/बट्टे खाते में

डाल दिये गये थे, एवं अवशेष 143 प्रकरण जिसमें ₹ 893.84 लाख की धनराशि निहित थी, मार्च 2013 तक **सारणी 3.5** में दिये गये विभिन्न कारणों से लम्बित पड़े थे।

सारणी 3.5: लम्बित प्रकरणों के कारण

विलम्ब/बकाया प्रकरणों का कारण		प्रकरणों की संख्या	धनराशि (₹ लाख में)
i	विभागीय एवं आपराधिक जांच प्रतीक्षित है	27	189.67
ii	विभागीय जाँच प्रारम्भ की गयी परन्तु अन्तिम रूप नहीं दिया गया	77	550.40
iii	आपराधिक कार्यवाही पूरी की गयी परन्तु धनराशि की वसूली की प्रक्रिया के प्रकरण लम्बित हैं	2	4.58
iv	वसूली या अपलेखन के आदेश प्रतीक्षित हैं	12	7.99
v	माननीय न्यायालयों में लम्बित	25	141.20
	योग	**143**	**893.84**

(स्रोतः सम्बन्धित विभागों के अभिलेख)

3.5 लघु लेखा शीर्ष–800 के अंतर्गत 'अन्य राजस्व प्राप्तियाँ' एवं 'अन्य व्यय' का दर्शाया जाना

लघु शीर्ष 800–अन्य व्यय/अन्य प्राप्तियाँ को लेखों में केवल तभी परिचालन किया जाना उचित है जब तक समुचित लघुशीर्षों की लेखे में उपलब्धता न हो। लघु शीर्ष 800 का नियमित परिचालन हतोत्साहित किया जाना चाहिए क्योंकि यह लेखों को अपारदर्शी बनाता है। वर्ष 2012–13 के दौरान व्यय संबंधी विभिन्न मुख्य शीर्षों (राजस्व एवं पूंजीगत) के अंतर्गत ₹ 20,860.88 करोड़ के व्यय हुए जो कि राजस्व एवं पूंजीगत शीर्षों के समस्त व्यय के लगभग 12.68 *प्रतिशत* था, सम्बन्धित मुख्य शीर्ष के अधीन लघु शीर्ष 800–अन्य व्यय के अंतर्गत दर्शाया गया था। उसी प्रकार ₹ 17,779.03 करोड़ राजस्व के विभिन्न मुख्यशीर्षों के प्राप्ति पक्ष, कुल राजस्व प्राप्तियों का लगभग 12.19 *प्रतिशत,* सम्बन्धित मुख्य शीर्षों के अंतर्गत लघु शीर्ष 800–अन्य प्राप्तियों के अंतर्गत अंकित किया गया। ऐसे उदाहरण जहाँ लघु शीर्ष 800–अन्य प्राप्तियों/व्यय के अंतर्गत वर्गीकृत धनराशि जिनका अनुपात सम्बन्धित शीर्षों के सम्पूर्ण धनराशि के सापेक्ष अत्यधिक है (50 *प्रतिशत* या अधिक) **सारणी 3.6** में दिया गया है।

सारणी 3.6: लघु लेखा शीर्ष–800 के अंतर्गत 'अन्य राजस्व प्राप्तियाँ' एवं 'अन्य व्यय' का दर्शाया जाना

विवरण	प्राप्तियाँ		व्यय	
	धनराशि (₹ करोड़ में)	लेखाशीर्ष	धनराशि (₹ करोड़ में)	लेखाशीर्ष
100 *प्रतिशत* एवं अधिक	149.87	1456, 0801, 0023, 0217, 0852, 0810, 0215, 0415, 0875, 0047, 0575	677.18	4859, 4070, 2705, 2407, 2885, 2041, 4851, 4853, 5053
75 *प्रतिशत* एवं 99 *प्रतिशत* के मध्य	5,633.91	0851, 1055, 0029, 0071, 0235, 0406, 0220, 0075, 0230, 0059, 1452	6,546.96	2801, 2575, 4235, 2425, 4401

50 *प्रतिशत* एवं 74 *प्रतिशत* के मध्य	10,372.72	0211, 1054, 0700, 0425, 0403, 0056, 1601	2,775.79	4515, 2700, 2405, 2501, 4406, 4575
योग	**16,156.50**		**9,999.93**	

(स्रोतः वित्त लेखे 2012–13)

परिणामस्वरूप शासन के विभिन्न कार्यक्रमों/क्रियाकलापों के अंतर्गत किये गये व्यय जो कि लघु शीर्ष '800 अन्य व्यय' के अंतर्गत वर्गीकृत किये गये थे, वित्त लेखे 2012–13 में अलग से दर्शाये नहीं जा सके।

3.6 धनराशियों का केन्द्रीय सड़क निधि में हस्तांतरण न किया जाना

भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय सड़क निधि हेतु धनराशि अनुदानों के रूप में अवमुक्त की जाती है जिसे कि मुख्य लेखाशीर्ष '1601–सहायता अनुदान' में लेखांकित किया जाता है। अवमुक्त की गयी इस धनराशि को राज्य सरकार द्वारा बजट में प्रावधान किये जाने के उपरान्त 'केन्द्रीय सड़क निधि' से मुख्य शीर्ष '8449–अन्य जमा–103–आर्थिक सहायता' में हस्तान्तरित करने की आवश्यकता पड़ती है।

निरीक्षण में पाया गया कि भारत सरकार द्वारा वर्ष 2012–13 में सड़क निर्माण हेतु अनुदान ₹ 184.76 करोड़ 'केन्द्रीय सड़क निधि' में अन्तरित किया गया था। यद्यपि राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2012–13 की अवधि में बजट में प्रावधान नहीं किया गया, इस धनराशि को 'केन्द्रीय सड़क निधि' से मुख्य शीर्ष '8449–अन्य जमा–103–आर्थिक सहायता' में स्थानान्तरित नहीं किया जा सका। सम्पूर्ण धनराशि राज्य की समेकित निधि में मार्च 2013 के अन्त तक पड़ी हुई थी।

3.7 नकद अवशेषों में भिन्नता

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा आगणित एवं भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा सूचित किये गये राज्य सरकार के रोकड़ शेष में 31 मार्च 2013 को ₹ 22.00 करोड़ (निवल जमा) में विसंगति का मुख्य कारण एजेन्सी बैंकों द्वारा आंकड़ों का मिलान न किया जाना है तथा इनका मिलान किया जा रहा है।

3.8 वैयक्तिक जमा लेखाओं में धनराशियों का अन्तरण

राज्य सरकार विशिष्ट उद्देश्यों के लिए वैयक्तिक जमा खाता खोलने के लिए प्राधिकृत है। नामांकित प्रशासकों को इन वैयक्तिक जमा खातों में निधियों, जो राज्य के समेकित निधि (सेवा मुख्य शीर्षों) के सापेक्ष व्यय के रूप में अंकित किया जाता है, को स्थानान्तरित कर परिचालन हेतु अधिकृत किया जाता है। इन वैयक्तिक जमा खातों को आगामी वित्तीय वर्ष के अन्तिम तिथि को बन्द किया जाना एवं शेष धनराशि की सरकारी लेखे में वापसी आवश्यक होती है। राज्य सरकार ने इस प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किया है। विवरण **सारणी 3.7** में दिया गया है:

सारणी 3.7: वैयक्तिक जमा खातों की स्थिति

प्रारम्भिक अवशेष		वर्ष 2012 -13 में खोले गये खातों की संख्या		वर्ष 2012–13 में बंद किये गये खातों की संख्या		अन्तिम अवशेष	
खातों की संख्या	सम्मिलित धनराशि (₹ करोड़ में)	खातों की संख्या	सम्मिलित धनराशि (₹ करोड़ में)	खातों की संख्या	सम्मिलित धनराशि (₹ करोड़ में)	खातों की संख्या	सम्मिलित धनराशि (₹ करोड़ में)
1,572	1,333.86	शून्य	1,124.20	70	146.75	1,502	2,311.31
1,502 वैयक्तिक निक्षेप खातों में से 554 परिचालित थे एवं शेष 948 अपरिचालित थे।							

(स्रोतः वित्त लेखे 2012–13)

राज्य के 77 कोषागारों में से 43 ने महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को सूचित किया है कि उनके द्वारा रख-रखाव किये गये 837 वैयक्तिक खातों का मिलान किया गया है। शेष 34 कोषागारों के मिलान की स्थिति अज्ञात है।

3.9 प्राप्तियों एवं व्यय का मिलान

मुख्य नियंत्रक अधिकारी (सी0सी0ओ0)/नियंत्रक अधिकारियों (सी0ओ0) द्वारा सरकार के प्राप्तियों एवं व्यय का महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा लेखांकित आंकड़ों से मिलान किया जाना चाहिए। वर्ष के दौरान कुल व्यय के 99.43 *प्रतिशत* एवं कुल प्राप्तियों के 99.95 *प्रतिशत* का महालेखाकार से मुख्य नियंत्रक अधिकारियों द्वारा मिलान किया गया।

3.10 दिये गए अनुदान/ऋण के विवरण का अप्रस्तुतीकरण/विलम्बित प्रस्तुतीकरण

लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियमन, 2007 में यह प्रावधानित है कि सरकार एवं सहायक अनुदान स्वीकृत करने वाले विभागाध्यक्षों द्वारा ऐसी संस्थाओं/संगठनों जिन्हें विगत वित्तीय वर्ष में ₹ 10.00 लाख या अधिक की वित्तीय सहायता दी गयी थी, अनुदान की राशि प्रदर्शित करते हुए, जिस उद्देश्य हेतु अनुदान स्वीकृत किया गया था एवं संस्थाओं/संगठनों के कुल व्यय का एक विवरण लेखापरीक्षा कार्यालय को प्रत्येक वर्ष जुलाई के अन्त तक उपलब्ध कराया जाना चाहिए ताकि उनकी पहचान की जा सके जिनकी लेखापरीक्षा, नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 14 एवं 15 के अधीन सम्पन्न की जाती है। यद्यपि, इस प्रकार का कोई विवरण लेखापरीक्षा कार्यालय को प्रेषित नहीं किया गया। वित्त विभाग ने माह अक्टूबर 2013 में आश्वासन दिया कि विवरण प्रेषित करने हेतु कार्यवाही की जायेगी।

3.11 निष्कर्ष

वित्तीय वर्ष 2012–13 के अंत तक उपभोग प्रमाण-पत्र एवं सार आकस्मिक बिल के सापेक्ष विस्तृत आकस्मिक बिल लम्बित थे। प्रचुर मात्रा में चोरी, दुर्विनियोग, गबन इत्यादि के प्रकरण या तो वसूली अथवा अपलेखन के अभाव में लम्बित थे, जिनमें ₹ 893.84 लाख की धनराशि सन्निहित थी। प्राप्तियाँ एवं व्यय उपयुक्त शीर्षों के अन्तर्गत वर्गीकृत नहीं किये गये थे।

3.12 संस्तुतियाँ

सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए किः

- अनुग्राही को उपलब्ध कराए गए अनुदान की समीक्षा कराये जाने की आवश्यकता है जिससे उपभोग प्रमाण–पत्रों की प्राप्ति हेतु प्रयास नहीं करने वाले विभागों की पहचान की जा सके।

- चोरी, दुर्विनियोग, गबन, हानियों आदि के समस्त प्रकरणों में विभागीय जाँच शीघ्रातिशीघ्र पूर्ण की जानी चाहिए।

(मुकेश पी सिंह)
प्रधान महालेखाकार (जी0 एण्ड एस0एस0ए0)
उत्तर प्रदेश

इलाहाबाद
दिनांक

प्रतिहस्ताक्षरित

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक