अध्याय 3

वित्तीय प्रतिवेदन करना

प्रासंगिक तथा विश्वसनीय सूचना के साथ एक ठोस आन्तरिक वित्तीय प्रतिवेदन प्रणाली, राज्य सरकार द्वारा कुशल व प्रभावी अभिशासन में महत्वपूर्ण रूप से सहयोग देती है। इस प्रकार वित्तीय नियमों, प्रणालियों व दिशासूचकों की अनुपालना के साथ-साथ इस प्रकार की अनुपालनाओं की स्थिति पर प्रतिवेदन करने की यथासमयता व गुणवत्ता सुशासन की एक विशेषता है। अनुपालना एवं नियन्त्रणों पर प्रतिवेदन, यदि प्रभावी व परिचालित हो, सरकार को कुशल आयोजना व निर्णय लेने सहित इसकी आधारभूत प्रबन्धकीय जिम्मेवारियों को पूरा करने में सहायता करता है। यह अध्याय चालू वर्ष के दौरान विभिन्न वित्तीय नियमों, कार्यप्रणालियों व दिशासूचकों की अनुपालना में राज्य सरकार का विहंगावलोकन व स्थिति दर्शाता है।

3.1 उपयोग प्रमाण – पत्र प्रेषित करने में विलम्ब

पंजाब वित्तीय नियम का नियम 8.14, जैसे कि हरियाणा को लागू है, प्रावधान करता है कि विशिष्ट उद्देश्यों के लिये प्रदान किये गये अनुदानों के लिये उपयोग प्रमाण-पत्र (यू.सीज़) विभागीय अधिकारियों द्वारा अनुदानग्राहियों से प्राप्त करने चाहिये और सत्यापन के बाद ये, उचित समय के अन्दर, बशर्ते कि संस्वीकृति प्राधिकारी द्वारा कोई विशिष्ट समय सीमा निश्चित न की हो, प्रधान महालेखाकार को प्रेषित किये जाने चाहिए। तथापि कुल ₹ 2,951.01 करोड़ के अनुदानों एवं ऋणों के संबंध में प्रस्तुतिकरण हेतु देय 2,376 यू.सीज में से वर्ष 2008-09 से 2010-11 के दौरान निर्मुक्त अनुदान के लिए ₹ 1,148.60 करोड़ की कुल राशि के 1,253 यू.सीज़ बकाया थे। 31 मार्च 2012 को देय, प्राप्त एवं लम्बित यू.सीज़ का विभागवार विघटन ***परिशिष्ट 3.1*** में दिया गया है।

परिशिष्ट 3.1 का विश्लेषण दर्शाता है कि लम्बित 1,253 यू.सीज में से 598 यू.सीज (48 प्रतिशत) ग्रामीण विकास विभाग से तथा 379 (30 प्रतिशत) शिक्षा विभाग से बकाया थे। आगे, ₹ 264.48 करोड़ के 207 यू.सीज वर्ष 2008-09 के लिए निर्मुक्त हुए अनुदान में से बकाया, ₹ 287.87 करोड़ के 264 यू.सीज वर्ष 2009-10 के लिए निर्मुक्त हुए अनुदान में से बकाया तथा ₹ 596.26 करोड़ के 782 यू.सीज वर्ष 2010-11 के लिए निर्मुक्त हुए अनुदान में से बकाया थे। ये न केवल प्रशासनिक विभागों के आन्तरिक नियंत्रण की कमी को निर्देशित करता है बल्कि पूर्ववर्ती अनुदानों के उचित उपयोग को सुनिश्चित किए बिना नए अनुदान संवितरित करने में सरकार की प्रवृति को भी दर्शाता है।

3.2 लेखाओं के अप्रस्तुतिकरण/प्रस्तुतिकरण में विलम्ब

उन संस्थाओं की पहचान करने के लिये जो नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 (सी.ए.जी. अधिनियम-1971) के अनुभाग 14 व 15 के अन्तर्गत लेखापरीक्षा आकर्षित करते हैं, सरकार/विभागाध्यक्षों के लिये अपेक्षित है कि वे विभिन्न संस्थाओं को दी गई वित्तीय सहायता, दी गई सहायता का उद्देश्य और संस्थाओं के कुल व्यय के बारे में विस्तृत सूचना प्रत्येक वर्ष लेखापरीक्षा को प्रेषित करें। प्राप्त सूचना के आधार पर 207 निकायों/प्राधिकारियों ने *तत्रैव* अधिनियम के अनुभाग 14 के अन्तर्गत लेखापरीक्षा आकर्षित किया। 2011-12 के दौरान 39 निकायों/प्राधिकारियों की लेखापरीक्षा की गई थी।

2011-12 तक देय 187 स्वायत्त निकायों/प्राधिकारियों से संबंधित कुल 533 वार्षिक लेखे जुलाई 2012 तक प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के कार्यालय में प्राप्त नही हुये थे। इन लेखाओं के ब्यौरे ***परिशिष्ट 3.2*** में दिये गये हैं और उनकी आयु-वार लम्बनता **तालिका 3.1** में प्रस्तुत की गई हैं।

तालिका 3.1: निकायों/प्राधिकरणों से देय वार्षिक लेखाओं के आयु-वार बकाये

क्र.सं.	वर्षों की संख्या में विलम्ब	लेखाओं की संख्या	प्राप्त अनुदान (₹ करोड़ में)
1.	0-1	166	1,096.10
2.	1-3	261	785.87
3.	3-5	26	35.21
4.	5-7	29	27.99
5.	7-9	14	13.53
6.	9 एवं अधिक	37	46.70
	कुल	**533**	**2,005.40**

तालिका 3.1 दर्शाती है कि ₹ 88.22 करोड़ के अनुदान से आवेष्टित 80 वार्षिक लेखे (15 प्रतिशत) पांच वर्षों से अधिक के लिये बकाये में थे। आगे जांच ने प्रकट किया कि 80 नगरपालिका समितियों, जिन्हें ₹ 1,426.25 करोड़ राशि के अनुदान 1982-83 से 2011-12 तक निर्मुक्त किए गए थे, से संबंधित 291 वार्षिक लेखे[1] (57 प्रतिशत) प्राप्त नहीं हुए थे। वार्षिक लेखाओं के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या ये निकाय/प्राधिकारी सी.ए.जी. के अधिनियम 1971 के अनुभाग 14 के प्रावधान आकर्षित करते हैं या नहीं।

3.3 प्रमाणीकरण के लिये स्वायत्त निकायों के लेखाओं के प्रस्तुतिकरण में विलम्ब

शहरी विकास, आवास, श्रम कल्याण, कृषि, इत्यादि के क्षेत्र में सरकार द्वारा कई स्वायत्त निकाय स्थापित किये गये हैं। राज्य में 29 निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा सी.ए.जी. को सौंपी गई है। लेखापरीक्षा के सौंपने की स्थिति, लेखापरीक्षा को लेखाओं के देने, पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (एस.ए.आरज) के जारी करने और इनके विधानसभा में प्रस्तुतिकरण को **परिशिष्ट 3.3** में निर्देशित किया गया है। लेखापरीक्षा को लेखाओं के प्रस्तुतिकरण और विधान सभा में एस.ए.आरज़ के रखने में विलम्बताओं के अनुसार स्वायत्त निकायों के बारम्बारता वितरण को **तालिका 3.2** में संक्षेपित किया गया है।

1 *परिशिष्ट 3.2* की क्रम संख्या 1 से 80 तक।

तालिका 3.2: लेखाओं के प्रस्तुतिकरण और पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के रखने में विलम्बतायें

लेखाओं के प्रस्तुतिकरण में विलम्बतायें (महीनों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलम्ब के कारण	विधानसभा में एस.ए.आरज़ के प्रस्तुतिकरण में विलम्बतायें (वर्षों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलम्ब के कारण
0 – 1	–	स्वायत्त निकायों द्वारा लेखे तैयार नहीं किये गये थे।	0 - 1	1	विभागों द्वारा विलम्ब के कारणों को सूचित नहीं किया गया।
1 - 6	11		1 - 2	–	
6 - 12	–		2 - 3	3	
12 - 18	2		3 - 4	1	
18 – 24	–		4 - 5	6	
24 एवं अधिक	14		5 एवं अधिक	2	
कुल	**27**			**13**	

इसके आगे अवलोकित किया गया कि 8[2] स्वायत्त निकायों ने अपने वार्षिक लेखे गत 15 वर्षों (1996 – 97 और उसके आगे) से प्रस्तुत नहीं किये थे।

3.4 विभाग द्वारा प्रबन्धित वाणिज्यिक उपक्रम

अर्ध – वाणिज्यिक स्वरूप की गतिविधियां निष्पादन करने वाले विशेष सरकारी विभागों के विभागीय उपक्रमों से अपेक्षा की जाती है कि वो वित्तीय परिचालनों के प्रक्रिया परिणामों को दर्शाते हुए निर्धारित फारमेट में प्रतिवर्ष प्रोफार्मा लेखे तैयार करे ताकि सरकार उनकी प्रक्रिया का अनुमान लगा सके। अन्तिम लेखे उनकी समग्र वित्तीय सेहत और अपने व्यवसाय को चलाने में उनकी कार्य – कुशलता को प्रदर्शित करते हैं। लेखाओं के समय पर अन्तिमकरण करने के अभाव में, सरकार का निवेश, लेखापरीक्षा/राज्य विधान सभा की जांच से बाहर रहता है। परिणामतया, जिम्मेवारी सुनिश्चित करने और कार्य – कुशलता को सुधारने के लिए शोधक उपाय, यदि अपेक्षित हो, समय पर नहीं किये जा सकते। विलम्ब के अतिरिक्त धोखेबाजी के जोखिम और जनता के धन के रिसाव की संभावना है।

सरकार में विभागाध्यक्षों को सुनिश्चित करना होता है कि उपक्रम ऐसे लेखे तैयार करें और इन्हें एक विशिष्ट समय – सीमा के अन्दर लेखापरीक्षा के लिए प्रधान महालेखाकार को प्रस्तुत करें। जून 2012 तक, इस प्रकार के पांच उपक्रमों में से चार ने 2008 – 09 तथा आगे भी अपने लेखे तैयार नही किये थे। 2007 – 08 की समाप्ति पर इन उपक्रमों में ₹ 4,269.96 करोड़ की राशि की सरकारी निधियां निवेशित थी। 31 मार्च 2008 को ₹ 522.74 करोड़ का सरकारी निवेश रखने वाले हरियाणा सड़क परिवहन के प्रोफार्मा लेखे 2008 – 09 से बकायों में

2 जिला कानूनी सेवाएं प्राधिकरण: भिवानी, गुड़गांव, झज्जर, पंचकूला, रेवाड़ी, रोहतक, सोनीपत तथा यमुनानगर।

थे। यद्यपि लेखाओं को तैयार करने में बार-बार बकायों के बारे में टिप्पणी की गई थी, लेकिन इस संबंध में कोई महत्वपूर्ण सुधार नहीं किया गया है। प्रोफार्मा लेखाओं के तैयार करने में बकायों की विभाग-वार स्थिति और सरकार द्वारा किए गए निवेश ***परिशिष्ट 3.4*** में दिए गए हैं।

3.5 दुर्विनियोजन, हानियां, गबन, इत्यादि

पंजाब वित्तीय नियम का नियम 2.33, जैसे कि हरियाणा को लागू है, निर्धारित करता है कि प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को महसूस करना चाहिए कि उसकी तरफ से धोखा अथवा उपेक्षा के माध्यम से सरकार द्वारा उठाई गई हानि या किसी दूसरे सरकारी कर्मचारी की तरफ से धोखा या उपेक्षा से उत्पन्न किसी हानि, उस सीमा तक कि हानि में उसने अपने कार्य अथवा उपेक्षा से सहयोग दिया, के लिये वह व्यक्तिगत रूप से जिम्मेवार ठहराया जायेगा। इसके आगे, तत्रैव नियम 2.34 के अनुसार, गबन एवं हानियों के मामले प्रधान महालेखाकार को प्रतिवेदित किये जाने अपेक्षित हैं।

राज्य सरकार ने ₹ 1.46 करोड़ से आवेष्टित सरकारी धन के दुर्विनियोजन, गबन, इत्यादि के 142 मामले प्रतिवेदित किये जिन पर जून 2012 तक अन्तिम कार्रवाई लम्बित थी। लम्बित मामलों का विभाग-वार विघटन और आयु-वार विश्लेषण ***परिशिष्ट 3.5*** में दिया गया है और इन मामलों का स्वरूप ***परिशिष्ट 3.6*** में दिया गया है। जैसा कि इन परिशिष्टों से प्रकट है, चोरी और दुर्विनियोजन/हानि की प्रत्येक श्रेणी में लम्बित मामलों की आयु पार्श्वदृश्य तथा लम्बित मामलों की संख्या **तालिका 3.3** में संक्षेपित की गई हैं।

तालिका 3.3: दुर्विनियोजन, हानियों, गबन, इत्यादि का पार्श्वदृश्य

लम्बित मामलों का आयु-पार्श्वदृश्य			लम्बित मामलों का स्वरूप		
वर्षों में श्रृंखला	मामलों की संख्या	आवेष्टित राशि (₹ लाख में)	मामलों का स्वरूप/विशेषताये	मामलों की संख्या	आवेष्टित राशि (₹ लाख में)
0 - 5	23	25.11	चोरी	104	82.56
5 - 10	45	53.09			
10 - 15	22	41.63	सामग्री का दुर्विनियोजन/हानि	54	78.83
15 - 20	15	7.91			
20 - 25	22	16.23	**कुल**	**158**	**161.39**
25 एवं अधिक	15	2.49	वर्ष के दौरान बट्टे खाते डाले गए हानियों के मामले	16	14.93
कुल	**142**	**146.46**	**कुल लम्बित मामले**	**142**	**146.46**

मामलों के लम्बित रहने के लिये कारण **तालिका 3.4** में सूचीबद्ध किये गये हैं।

तालिका 3.4: दुर्विनियोजन, हानि, गबन, इत्यादि के बकाया मामलों के लिये कारण

लम्बित मामलों के अन्तिमकरण में विलम्बों के लिये कारण		मामलों की संख्या	राशि (₹ लाख में)
i)	विभागीय तथा आपराधिक जांच की प्रतीक्षा में	2	8.05
ii)	विभागीय कार्रवाई आरम्भ की गई परन्तु अन्तिम रूप नहीं दिया गया	70	53.73
iii)	आपराधिक कार्यवाहियां पूर्ण हुई किन्तु राशि की वसूली हेतु प्रमाण-पत्र मामले का कार्यान्वयन लम्बित	14	8.85
iv)	वसूली अथवा बट्टे खाते डालने के लिये आदेशों की प्रतीक्षा में	41	36.88
v)	न्यायालयों में लम्बित	15	38.95
कुल		**142**	**146.46**

कुल हानि मामलों में से 73 प्रतिशत मामले सरकारी धन/भण्डारों की चोरी से संबंधित थे, जो कि निर्देशित करता है कि सरकारी सम्पति/नकद इत्यादि की सुरक्षा के लिये उचित कदम, जैसे कि नियमों में निर्धारित है, विभागों द्वारा नही उठाये गये थे। इसके आगे, हानियों के 50 प्रतिशत मामलों के संबध में, विभागीय कार्रवाई को अन्तिम रूप नहीं दिया गया था और 29 प्रतिशत मामले, वसूली अथवा हानियों को बट्टे खाते में डालने के लिए सक्षम प्राधिकारी के केवल आदेशों की कमी के कारण बकाया थे। इसके आगे देखा गया कि चोरी/दुर्विनियोजन इत्यादि के कारण हानियों के 142 मामलों में से 119 मामले पांच वर्षो से अधिक पुराने थे तथा इनमें से 15 मामले 25 वर्षों से अधिक पुराने थे। इन मामलों को अन्तिम रूप देने में विभागों के ढुल-मुल रवैये के कारण न केवल राज्य राजकोष को हानि हुई थी बल्कि दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरूद्ध समय पर कार्रवाई भी नहीं हुई।

3.6 लेखाओं का गलत वर्गीकरण

बहुप्रयोजन लघु शीर्ष – 800 का परिचालन

लघु शीर्ष '800 – अन्य प्राप्तियां' तथा '800 – अन्य व्यय' की बुकिंग अपारदर्शी है क्योंकि ये शीर्ष उन स्कीमों, कार्यक्रम इत्यादि को प्रकट नहीं करते, जिनसे वे संबंध रखते हैं। यह उस व्यय को समायोजित करते हैं जो उपलब्ध कार्यक्रम लघु शीर्षों के अन्तर्गत वर्गीकृत नहीं किया जा सकता है।

2010-11 के दौरान ₹ 5,661.35 करोड़ (कुल व्यय का 15 प्रतिशत) की राशि का व्यय राजस्व तथा पूंजी अनुभाग में 10 मुख्य शीर्षों के विरूद्ध मुख्य शीर्ष – 800 के अन्तर्गत वर्गीकृत था। विद्युत सब्सिडी, शहरी विकास, मुख्य एवं मध्यम सिंचाई, पर्यटन तथा सामाजिक सेवाओं पर कुल/मुख्य व्यय वित्त लेखाओं में स्पष्ट रूप से दर्शाने की बजाए बहुप्रयोजन लघु शीर्ष – 800 के अन्तर्गत वर्गीकृत था।

इसी प्रकार, ₹ 4,521.59 करोड़ (कुल राजस्व प्राप्तियों का 15 प्रतिशत) की राशि की राजस्व प्राप्तियां 22 मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत बहुप्रयोजन लघु शीर्ष '800 – अन्य प्राप्तियां' के अन्तर्गत वर्गीकृत थी। शहरी विकास, पशु पालन, मुख्य सिंचाई, पुलिस, अन्य प्रशासनिक सेवाएं इत्यादि राज्य आबकरी, सहायता अनुदान तथा कर-भिन्न राजस्व की मुख्य राशि इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत वर्गीकृत थी।

बहुप्रयोजन लघु शीर्ष '800 – अन्य व्यय/प्राप्तियां' के अन्तर्गत बृहद् राशियों का वर्गीकरण वित्तीय प्रतिवेदन करने में पारदर्शिता को प्रभावित करता है।

गलत वर्गीकरण के अन्य मामले

हुडा को जमीन बेचने के कारण पशु पालन विभाग का कर – भिन्न राजस्व 2010 – 11 में ₹ 1.32 करोड़ से बढ़कर 2011 – 12 में ₹ 407.42 करोड़ हो गया। सरकारी भूमि की बिक्री के माध्यम से उत्पन्न निधियां पूंजीगत प्राप्तियों की बजाए राजस्व प्राप्तियों के अंतर्गत गलत वर्गीकृत की गई थी।

भारत सरकार लेखांकन मानक निर्धारित करते हैं कि सहायतानुदान, राज्य सरकार के राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत और परिगणित किए जाने अपेक्षित थे, चाहे अनुदान किसी भी उद्देश्य से संवितरित किये गये थे। वर्ष 2011 – 12 के दौरान पालिका भवन, अम्बाला को जी.आई.ए. के रूप में वितरित ₹ 1.23 करोड़ राजस्व शीर्ष के बजाय पूंजी शीर्ष के अंतर्गत वर्गीकृत किये गए थे।

3.7 व्यक्तिगत जमा खाता में निधियों का हस्तांतरण

व्यक्तिगत जमा खाता को हस्तांतरण, राज्य की समेकित निधि (सेवा मुख्य शीर्षों) में व्यय के रूप में दर्ज किया जाता है। जब सरकार विशिष्ट प्रयोजनों के लिए धन जमा करने के उद्देश्य से व्यक्तिगत जमा खाता (पी.डी.ए.) खोलने के लिए प्राधिकृत करती है तो प्रशासकों से वर्ष के अन्तिम कार्य दिवस पर ऐसे खाते बन्द करने तथा अव्ययित शेषों को सरकारी खातों को वापस हस्तांतरण करने की अपेक्षा की जाती है। वर्ष की समाप्ति पर 229 पी.डी.एज के पास ₹ 263.49 करोड़ के शेष थे जो राज्य की समेकित निधि को वापस क्रेडिट नहीं किए गए थे।

3.8 निष्कर्ष

आन्तरिक वित्तीय प्रतिवेदन करना पूर्णतया प्रभावी नहीं था क्योंकि कई पहलुओं पर वित्तीय नियमों, कार्यप्रणालियों और निर्देशों की अपालना थी। उपयोगिता प्रमाण – पत्रों के प्रस्तुतिकरण में पर्याप्त विलम्ब थे जिसके कारण अनुदानों का समुचित उपयोग सुनिश्चित नहीं किया जा सका। अनुदानग्राही संस्थाओं द्वारा लेखाओं के अप्रस्तुतिकरण/प्रस्तुतिकरण में विलम्ब के परिणामस्वरूप सी.ए.जी. द्वारा लेखापरीक्षा संचालित करने के लिये संस्थाओं की पहचान नहीं हुई। स्वायत्त निकायों की एक बहुत बड़ी संख्या और विभागीय तौर पर चलाये जा रहे वाणिज्यिक उपक्रमों ने लम्बी अवधि से अपने अन्तिम लेखे तैयार नहीं किए थे जिसके परिणामस्वरूप उनकी वित्तीय स्थिति का निर्धारण नहीं किया जा सका। आगे सरकारी धन की चोरी, दुर्विनियोजन, सरकारी सामग्री की हानि, गबन, इत्यादि के मामलों की बहुत बड़ी संख्या थी जिनके लिए विभागीय कार्रवाई लम्बी अवधि से लम्बित थी। 2010 – 11 के दौरान बहुप्रयोजन लघु शीर्ष '800 – अन्य प्राप्तियां/व्यय' के अन्तर्गत कुल प्राप्तियों तथा व्यय का 15 प्रतिशत वर्गीकृत की गई थी।

3.9 अनुशंसाएं

- उपयोग प्रमाण – पत्रों के समय पर प्रस्तुतिकरण पर नजर रखने के लिए सरकारी विभागों की आंतरिक नियंत्रण यंत्रावली को सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है। सरकार पूर्ववर्ती अनुदानों के उपयोग प्रमाण – पत्र की प्राप्ति के बाद ही आगे अनुदान जारी करने की यंत्रावली पर विचार करे।

- सी.ए.जी. के (डी.पी.सी.) अधिनियम, 1972 के भाग 14 के अंतर्गत भारत के सी.ए.जी. द्वारा लेखापरीक्षा आकर्षित करने वाले संस्थानों की पहचान को सक्षम बनाने के उद्देश्य से प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर अनुदानग्राही संस्थानों से लेखाओं की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए सरकार उपयुक्त उपायों पर विचार करे।

- स्वायत्त निकायों तथा विभागीय रूप से चलाए जा रहे उपक्रमों द्वारा उनकी वित्तीय स्थिति का निर्धारण करने के उद्देश्य से वार्षिक लेखाओं के समेकन तथा प्रस्तुतिकरण की प्रक्रिया में तेजी लाने के लिए प्रणाली स्थापित किए जाने की आवश्यकता है।

- चोरी, दुर्विनियोजन इत्यादि के प्रकरणों में शीघ्र कार्रवाई करने के लिए एक समयबद्ध ढांचा तैयार किए जाने की आवश्यकता है।

- वित्तीय रिपोर्टिंग में उच्च पारदर्शिता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से विभिन्न स्कीमों के अन्तर्गत प्राप्त की गई अथवा बढ़ाई गई बृहद राशियों को लघु शीर्ष '800 – अन्य व्यय' तथा '800 – अन्य प्राप्तियां' के अन्तर्गत शामिल करने की बजाए स्पष्ट रूप से लेखाओं में दर्शाया जाना चाहिए।

चण्डीगढ़ **(ओंकार नाथ)**
दिनांक : **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) हरियाणा**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(विनोद राय)**
दिनांक : **भारत के नियंत्रक – महालेखापरीक्षक**