

अध्याय-III

वित्तीय रिपोर्टिंग

एक अच्छी आंतरिक वित्तीय रिपोर्टिंग प्रणाली जो प्रासंगिक एवं विश्वसनीय आँकड़ा तथा सूचना देती हो, राज्य सरकार के कुशल एवं प्रभावकारी संचालन में महत्वपूर्ण योगदान करती है। वित्तीय नियम के अनुपालन के साथ प्रक्रिया एवं निर्देश, समयपरता एवं गुणवत्ता के साथ की गई रिपोर्टिंग एवं उसका अनुपालन अच्छे शासन की कुछ महत्वपूर्ण विशेषताओं में है। नियंत्रण एवं अनुपालन पर रिपोर्ट यदि प्रभावकारी एवं क्रियात्मक हो तो चुस्त योजना बनाने एवं निर्णय लेने में राज्य सरकार को उनके प्रबंधात्मक उत्तरदायित्व के निर्वहन में सहायता मिलती है। यह अध्याय राज्य सरकार के चालू वित्तीय वर्ष के विभिन्न वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं एवं निर्देशों की स्थिति का विहंगावलोकन प्रस्तुत करती है।

3.1 लंबित विस्तृत आकस्मिक व्यय विपत्र

बिहार कोषागार संहिता (नियम 322 (2) के नीचे वर्णित) में प्रावधान है कि सार आकस्मिक व्यय (ए.सी.) विपत्रों पर निकासी की गई अग्रिम राशियों का समायोजन, कोषागार से अग्रिम राशियों की निकासी की तिथि से छठे महीने की 25वीं तारीख तक ही महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को विस्तृत आकस्मिक व्यय विपत्र (डी.सी.) समर्पित कर लेना चाहिए।

जैसा कि तालिका 3.1 में दर्शाया गया है, 58423 ए0सी0 बिल पर ₹ 14272.48 करोड़ की निकासी में से केवल ₹ 2418.40 करोड़ के लिए ही 7435 डी0सी0 बिल महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) बिहार को समर्पित किये गये। वर्ष 2002-03 से 2008-09 के दौरान 50988 ए0सी0 बिल पर निकासी किये गये ₹ 11854.08 करोड़ के डी0सी0 बिल लेखा परीक्षा की बारंबार आपत्तियों के बावजूद समर्पित नहीं किये गये।

तालिका: 3.1 लंबित विस्तृत आकस्मिक विपत्र

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आकस्मिक सार विपत्र		विस्तृत आकस्मिक विपत्र		सार आकस्मिक विपत्रों का विस्तृत आकस्मिक विपत्रों से प्रतिशतता	बकाया विस्तृत आकस्मिक विपत्र	
	संख्या	राशि	संख्या	राशि		संख्या	राशि
2002-03	6988	332.22	513	80.21	24.14	6475	252.01
2003-04	12570	548.41	736	76.48	13.94	11834	471.93
2004-05	10701	957.72	1112	252.38	26.35	9589	705.34
2005-06	6064	2376.31	1092	398.67	16.78	4972	1977.64
2006-07	6980	3849.31	1173	613.13	15.93	5807	3236.18
2007-08	7081	3860.47	1749	832.48	21.56	5332	3027.99
2008-09	8039	2348.04	1060	165.05	7.03	6979	2182.99
कुल	58423	14272.48	7435	2418.40		50988	11854.08

{स्रोत: महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से प्राप्त विवरणी }

3.2 उपयोगिता प्रमाण पत्रों के प्रस्तुतीकरण में विलंब

बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 342 के साथ संलग्न राज्य सरकार के निर्णय (2 अ) को पढ़ा जाय जिसमें यह प्रावधान है कि सहायता अनुदान के संबंध में जो तिमाही या छमाही किस्तों में स्वीकृत किये जाते हैं, सहायता अनुदान की प्रथम दो तिमाही किस्त या प्रथम छमाही किस्त अंतिम अनुदान किस्त के संबंध में बिना उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किये स्वीकृत की जा सकती है। फिर भी अनुदान की शेष रकम को स्वीकृत करने के लिए पूर्व के अनुदानों के अंकेक्षित लेखाओं के आधार पर उपयोगिता प्रमाण पत्रों को प्रशासनिक विभागों के द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। विभागीय अधिकारियों द्वारा विशेष उद्देश्यों के लिए प्रदत्त अनुदान का उपयोगिता प्रमाण पत्र अनुदान ग्राहियों से प्राप्त किया जाना चाहिए और सत्यापन के पश्चात् उन्हें महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को अग्रेषित किया जाना चाहिए। तथापि यह देखा गया कि अक्टूबर 2007 तक विभिन्न प्रशासनिक विभागों द्वारा प्रदत्त कुल ₹ 4527.77 करोड़ के अनुदान एवं ऋण संबंधी 21114 उपयोगिता प्रमाण पत्र लंबित थे। अक्टूबर 2007 में अथवा उसके पश्चात् प्रदत्त अनुदानों का विवरण राज्य सरकार के द्वारा नहीं दिया गया था और इसलिए वर्ष 2007-09 की अवधि के लिए महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के कार्यालय में प्राप्त ₹ 196.39 करोड़ की राशि के उपयोगिता प्रमाण पत्र को लेखा में नहीं लिया गया है क्योंकि दिये गये सहायता अनुदान का कोई विवरण उपलब्ध नहीं था। लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों का विवरण परिशिष्ट 3.1 में दिया गया है।

3.3 निकायों/प्राधिकरणों द्वारा विलंबित/असमर्पित लेखे

संस्थानों की पहचान के लिए, जो नियंत्रक महालेखापरीक्षक की (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 के अनुच्छेद 14 एवं 15 के अन्तर्गत लेखा परीक्षा को आकर्षित करती है, सरकार/विभागाध्यक्षों के लिए प्रत्येक वर्ष विभिन्न संस्थानों को दी गई वित्तीय सहायता जिसमें सहायता के उद्देश्यों एवं इन संस्थानों के कुल व्यय की विस्तृत सूचना लेखा परीक्षा को देना आवश्यक है। फिर भी यह पाया गया कि वर्ष 2009-10 तक बाकी चार स्वायत्त निकायों/प्राधिकारों के ₹ 145.72 करोड़ के नौ वार्षिक लेखे सितम्बर 2010 तक प्रधान महालेखाकार (लेखा परीक्षा) को प्राप्त नहीं कराये गये थे जिनका विवरण तालिका 3.2 में दिखाया गया है।

तालिका 3.2: उपक्रमों/प्राधिकरणों जिनके लेखे प्राप्त नहीं कराये गए

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	निकाय/प्राधिकरण के नाम	वर्ष जब तक लेखे प्राप्त कराये गए	राज्य सरकार द्वारा दिये गए अनुदान जिसमें प्रारंभिक शेष शामिल है
1.	सोन नियंत्रण क्षेत्रिय विकास प्राधिकरण, पटना	2007-08	46.25
2.	गंडक नियंत्रण क्षेत्रिय विकास प्राधिकरण, मुजफ्फरपुर	2008-09	36.99
3.	कोसी नियंत्रण क्षेत्रिय विकास प्राधिकरण, सहरसा	2008-09	18.03
4.	किंडल बड़वा चंदन नियंत्रण क्षेत्रिय विकास प्राधिकरण, भागलपुर	2004-05	44.45
	कुल		145.72

(स्रोत: विभागीय आंकड़ें)

3.4 स्वायत्त निकायों के लेखे/लेखा परीक्षा प्रतिवेदन के समर्पण में विलम्ब

भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 के अनुच्छेद 20 (1) में वर्णित प्रावधान के अनुसार किसी भी निकाय या प्राधिकार के लेखों की लेखापरीक्षा यदि नियंत्रक महालेखापरीक्षक को किसी कानून के द्वारा सौंपी जाती है या यदि किसी विधान सभा वाले राज्य के राज्यपाल द्वारा ऐसा करने का अनुरोध किया जाता है तो लेखा परीक्षा की जिम्मेदारी उनके और संबंधित सरकार के बीच सहमति प्राप्त शर्तों-प्रतिबंधों पर ली जा सकती है। राज्य सरकार द्वारा गृह-निर्माण, खादी और ग्रामोद्योग, कानूनी सेवाएँ तथा शिक्षा इत्यादि चार क्षेत्रों में स्थापित स्वायत्त निकायों की लेखा परीक्षा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। इन लेखापरीक्षाओं की केन्द्र-बिन्दु उनके प्रभावकारी लेन-देन का सत्यापन, लेखों की जाँच-पड़ताल, नियमों-विनियमों का अनुपालन तथा आंतरिक नियंत्रण प्रणाली और प्रक्रिया की समीक्षा है।

बिहार राज्य खादी एवं ग्रामोद्योग बोर्ड, बिहार राज्य गृह निर्माण बोर्ड तथा राजेन्द्र कृषि विश्वविद्यालय, पूसा समस्तीपुर के वर्ष क्रमशः 2002-03, 2003-04 और 2010-11 तक के लेखे की लेखा परीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपी गई थी। बिहार राज्य कानूनी सेवा प्राधिकार (बीएसएलएसए) के लेखे की लेखा परीक्षा स्थायी रूप से नियंत्रक महालेखापरीक्षक को सौंप दी गई है। बारंबार अनुसरण के बावजूद बिहार राज्य खादी एवं ग्रामोद्योग बोर्ड और बिहार राज्य गृह-निर्माण बोर्ड के आगामी वर्षों की लेखा परीक्षा आज तक लंबित है। इन निकायों द्वारा लेखाओं का समर्पण, पृथक लेखा परीक्षा रिपोर्टों का निर्गमन तथा विधानमंडल में उनकी प्रस्तुती परिशिष्ट 3.2 में सविस्तार वर्णित की गई है।

3.5 विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम

नियंत्रक महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ और सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 के अनुच्छेद 13 (c) के अन्तर्गत राज्य के किसी विभाग के सभी व्यवसाय, निर्माण, लाभ-हानि लेखा और तुलना पत्र तथा अन्य सहायक लेखाओं की लेखा परीक्षा करना नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कर्तव्य है। विभागीय उपक्रम जो अर्द्ध-वाणिज्यिक प्रवृत्ति के कार्यों का संचालन करते हैं, उनके द्वारा निर्धारित प्रपत्र में प्रोफार्मा लेखा बनाया जाना है जिसमें वित्तीय परिचालन का कार्य परिणाम को दर्शाया जाना है, जिससे सरकार उनके कार्यों की जाँच कर सके। विभाग द्वारा संचालित वाणिज्यिकी एवं अर्द्ध-वाणिज्यिकी उपक्रमों द्वारा अंतिम रूप से तैयार लेखा उनके पूर्ण वित्तीय स्वास्थ्य एवं कार्य संपादन में उनकी दक्षता को दर्शाता है। समय पर लेखा तैयार नहीं होने के कारण सरकार द्वारा किये गये निवेश, लेखा परीक्षा एवं राज्य विधायिका की जाँच से बाहर रह जाता है। परिणामतः जवाब देही सुनिश्चित करने और कार्यक्षमता में प्रगति लाने के लिए समय पर सुधारात्मक कदम यदि कोई हो, उठाये नहीं जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त, लेखाओं के समर्पण में विलंब से सरकारी धन के संभावित दुर्विनियोग एवं दुरुपयोग का रास्ता खोल सकता है।

सरकार के अंतर्गत विभागीय प्रमुखों को यह सुनिश्चित करना है कि उपक्रम ऐसे लेखाओं को तैयार करे और उन्हें लेखा परीक्षा हेतु निर्धारित समय-सीमा के अन्तर्गत प्रधान महालेखाकार को समर्पित करे। मार्च 2010 तक राज्य के सात विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों ने 2009-10 तक के अपने लेखे को तैयार नहीं किया था जैसा कि तालिका 3.3 में दर्शाया गया है:

तालिका 3.3 : विभागीय वाणिज्यिक/अर्द्ध-वाणिज्यिक उपक्रमों की विवरणी

क्रम सं.	विभाग का नाम	वाणिज्यिक/अर्द्ध-वाणिज्यिक उपक्रमों का नाम	यूनिटों की संख्या
1	उद्योग	(i) आदर्श आयर्न वर्कशॉप	06
		(ii) आदर्श लकड़ी वर्कशॉप	06
2		हस्तकरथा बुनकर प्रशिक्षण केन्द्र	06
3		साल्ट पीटर रिफाइनरी केन्द्र, महेशी, पूर्वी चंपारण	01
4		हस्तकरथा कॉम्प्लेक्स, मधुबनी	01
5		पोलिस्टर बुनकर प्रशिक्षण केन्द्र, बरारी	01
6		उपेन्द्र महर्षि शिल्प अनुसंधान संस्थान, दीघा, पटना	01
7		केन्द्रीय रूपांकण केन्द्र, राजेन्द्रनगर, पटना	01
		कुल	23

(स्रोत: समेकित आंकड़े)

यद्यपि भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने राज्य प्रतिवेदन (सिविल और राज्य वित्त) के बकाये लेखाओं को तैयार करने में हो रहे विलंब के संबंध में बार-बार टिप्पणी की है तथापि इन संबंधित विभागीय उपक्रमों द्वारा प्रोफार्मा लेखे तैयार करने में कोई सुधार नहीं हुआ है।

3.6 बहुप्रयोजनित लघु शीर्ष-800 की कार्य-प्रक्रिया

सरकारी लेखे में प्राप्तियाँ/व्यय अपने संबंधित मुख्य शीर्ष में रखे जाते हैं, लेकिन उन मामलों में जहां किसी प्राप्ति/व्यय का वर्गीकरण वर्गीकृत लघु शीर्ष के अन्तर्गत नहीं आता है वहाँ मामले के अनुसार व्यय को लघु शीर्ष-'800 अन्य व्यय/800-अन्य प्राप्तियाँ' के अन्तर्गत रखा जाता है। वर्ष 2009-10 के वित्त लेखे की जाँच से प्रकट होता है कि 53 मुख्य शीर्ष लेखाओं के मामले में कुल व्यय का 16.56 प्रतिशत इस बहुप्रयोजनित लघु शीर्ष के अन्तर्गत रख दिया गया। इसके अतिरिक्त 53 ऐसे मुख्य शीर्ष में से 14 के मामले में कुल व्यय ₹ 5293.76 करोड़ के विरुद्ध ₹ 4040.64 करोड़ (संबंधित कुल व्यय के 50 प्रतिशत से अधिक) बहुप्रयोजनित लघु शीर्ष के अंतर्गत रख दिये गये जैसा कि परिशिष्ट 3.3 में दर्शाया गया है।

इसी प्रकार, प्राप्ति पक्ष के 40 मुख्य शीर्षों के मामलों में सम्पूर्ण प्राप्तियों का 3.62 प्रतिशत बहुप्रयोजनित लघु शीर्ष के अंतर्गत रख दिये गए। इनमें से 13 मुख्य शीर्षों के मामलों में कुल प्राप्तियों ₹ 881.32 करोड़ के विरुद्ध ₹ 875.90 करोड़ (संबंधित कुल प्राप्ति के 90 प्रतिशत या अधिक) बहुप्रयोजनित लघु शीर्षों के अंतर्गत रख दिये गए जैसा कि परिशिष्ट 3.4 में दर्शाया गया है।

3.7 दुर्विनियोजन, हानि, गबन इत्यादि

बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 31 और 32 में प्रावधान है कि सरकारी धन की कोई हानि या उसका संदेह होने पर या सरकारी धन के गबन होने पर संबंधित अधिकारी को अपने से उच्च अधिकारी को और वित्त विभाग को तथा साथ ही महालेखाकार को तुरन्त इसकी सूचना देनी चाहिए चाहे ऐसी हानि की क्षतिपूर्ति जिम्मेदार व्यक्ति के द्वारा क्यों न कर दी गई हो। जाँचोपरान्त ऐसी हानि की प्रकृति, सीमा तथा कारणों एवं इसकी वसूली को प्रभावित करने वाली संभावनाओं से संबंधित पूर्ण रिपोर्ट समर्पित कर देनी चाहिए। रिपोर्ट प्राप्त करने वाले अधिकारी विभागीय जाँच के साथ इसे राज्य सरकार को अवश्य अग्रेषित करेंगे, जिसमें गबन, हानि और दुर्विनियोजन के कारणों और परिस्थितियों तथा जवाबदेह व्यक्ति के विरुद्ध प्रस्तावित अनुशासनिक कार्रवाई का जिक्र सम्मिलित रहेगा। तथापि ऐसी कोई भी रिपोर्ट कार्यालयाध्यक्षों द्वारा महालेखाकार को उपलब्ध नहीं करायी गई है।

कुल मिलाकर मार्च 2010 तक ₹ 407.97 करोड़ के गबन, दुर्विनियोजन, हानि एवं चोरी के 1021 मामले संबंधित विभागों के पास लंबित थे। समयवार/वर्गवार लंबित मामले को परिशिष्ट 3.5 और 3.6 में प्रस्तुत किया गया है साथ ही तालिका 3.4 एवं 3.5 में उनका संक्षिप्त विवरण दिया गया है। उस अवधि के दौरान बट्टे खाते में डाले हुए हानि से संबंधित मामले को सरकार द्वारा सूचित नहीं किया गया है।

तालिका 3.4: लंबित मामलों का समय-वार चित्र

(राशि: ₹ करोड़ में)

समय अवधि	मामले की संख्या	सम्मिलित राशि
5 तक	935	273.88
5 - 10	86	134.09
कुल	1021	407.97

(स्रोत: लेखापरीक्षा निष्कर्ष)

गबन, दुर्विनियोजन, हानि और चोरी के प्रत्येक वर्ग में लंबित मामले की संख्या **परिशिष्ट 3.6** में दर्शायी गई है और तालिका 3.5 में संक्षिप्त विवरण दिया गया है।

तालिका 3.5: लंबित मामलों की प्रकृति

(राशि: ₹ करोड़ में)

मामले की प्रकृति/विशेषताएँ	मामले की संख्या	सम्मिलित राशि
हानि	583	112.38
दुर्विनियोजन	255	247.86
चोरी	01	0.02
गबन	182	47.71
वर्ष के दौरान बट्टे खाते में डाले हुए हानि के मामले	-	-
कुल लंबित मामले	1021	407.97

(स्रोत: लेखापरीक्षा निष्कर्ष)

उपर्युक्त दुर्विनियोजन, क्षति गबन के मामलों से संबंधित राशि निबटारा हेतु लंबित थी लेकिन कोई अनुवर्ती कार्रवाई जिम्मेवारी तय करने के लिए नहीं की गई।

3.8 निष्कर्ष

राज्य के संस्थानों और उपक्रमों द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्रों, वार्षिक लेखाओं, प्रोफार्मा लेखाओं इत्यादि का समर्पण वित्तीय रिपोर्टिंग का आधारभूत योगदान होता है। प्रभावकारी और उत्तम प्रबंधन के लिए समय पर की गई गुणवत्तापूर्ण रिपोर्टिंग एक आवश्यक शर्त होती है जो जवाब देही सुनिश्चित करने और कार्यक्षमता बढ़ाने के लिए समुचित कदम उठाने में सरकार की सहायता कर सकती है। ए0सी0 बिल की निकासी से छः महीने के अन्दर डी0सी0 बिल का समर्पण आवश्यक होता है, लेकिन मार्च 2009 तक ₹11854 करोड़ के कुल 50988 डी0सी0 बिल जुलाई 2010 तक लंबित थे। उपयोगिता प्रमाण पत्रों को देने के संबंध में कुल ₹ 4527.77 करोड़ के 21114 उपयोगिता प्रमाण पत्र अक्टूबर 2007 तक समर्पण हेतु लंबित थे। सरकार द्वारा अनुदान और ऋण के रूप में दी गई रकम को सूचित करने के लिए कोई प्रक्रिया विकसित नहीं की गई। राज्य के विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम अपने लेखाओं को तैयार/प्रस्तुत नहीं कर रहे थे। प्राप्ति/व्यय शीर्ष के तहत वृहद राशि 'लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय/प्राप्ति' के अन्तर्गत वर्गीकृत की जा रही थी। दुर्विनियोजन, हानि, गबन, चोरी इत्यादि के अनेक मामले लंबी अवधि से बिना निबटारे के थे। सरकार के स्वायत्त निकायों ने समय पर विधानमंडल को पृथक लेखा परीक्षा प्रतिवेदन समर्पित नहीं की थी।

3.9 अनुशंसाएँ

- सरकार को बिहार कोषागार संहिता के नियम 322 में सन्निहित प्रावधानों के प्रभावकारी क्रियान्वयन को सुनिश्चित करना चाहिए जिससे कि डी0सी0 बिल नियत समय के भीतर महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को समर्पित हो सके।
- सरकार को लम्बे समय से बाकी उपयोगिता प्रमाण पत्र के समर्पण को सुनिश्चित करने तथा सरकार के द्वारा प्रदत्त अनुदान एवं ऋण के संबंध में महालेखाकार को सूचित करने के लिए साधन विकसित करने हेतु प्रभावकारी कदम उठाना चाहिए।
- विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों को प्रोफार्मा लेखा तैयार करना चाहिए और उन्हें निर्धारित समय के भीतर समर्पण करना चाहिए।
- दुर्विनियोजन, हानि, गबन, चोरी इत्यादि के मामले को कम करने हेतु आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को मजबूत बनाना चाहिए और विभागों को ऐसे मामलों में वसूली/बट्टे खाते में डालने संबंधी आदेश के निगमन को सुनिश्चित करना चाहिए।
- सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि पृथक लेखा परीक्षा प्रतिवेदन समय पर विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत की जाय।

प्रेमन दिनाराज

(प्रेमन दिनाराज)

प्रधान महालेखाकार (लेखा परीक्षा), बिहार पटना

पटना
दिनांक

प्रतिहस्ताक्षरित

विनोद राय

(विनोद राय)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक