अध्याय - III

वित्तीय विवरण

प्रासंगिक एवं विश्वसनीय सूचना सहित ठोस आन्तरिक वित्तीय विवरण राज्य सरकार के कुशल तथा प्रभावी शासन को महत्वपूर्ण सहयोग देता है। इस प्रकार ऐसी अनुपालनाओं की स्थिति पर विवरण की सामयिकता तथा गुणवत्ता के साथ-साथ वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं व दिशासूचकों की अनुपालना सफल शासन के गुणों में से एक है। अनुपालना एवं नियन्त्रणों पर विवरण यदि प्रभावी व परिचालनात्मक है तो राज्य सरकार को अनुकूल योजना तथा निर्णय लेने सहित मूल प्रबंधकता उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने में सहयोग देता है। यह अध्याय चालू वर्ष के दौरान विभिन्न वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं व दिशासूचकों सहित राज्य सरकार की अनुपालना के विहंगावलोकन तथा स्थिति को उपलब्ध करवाता है।

3.1 उपयोगिता प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत करने में विलम्ब

वित्तीय नियमों में प्रावधान है कि विशिष्ट उद्देश्य हेतु दिये गए अनुदानों के उपयोगिता प्रमाणपत्र विभागीय अधिकारियों द्वारा अनुदानग्राहियों से प्राप्त किये जाने चाहिए तथा सत्यापन के बाद इन्हें संस्वीकृति की तिथि से एक वर्ष के भीतर अन्यथा जब तक निर्दिष्ट न हो, महालेखाकार (लेखा व हकदारी) को प्रेषित किए जाना चाहिए। तथापि, मार्च 2012 तक ₹ 1955.71 करोड़ के अनुदानों व ऋणों के सम्बंध में देय 29987 उपयोगिता प्रमाणपत्रों में से ₹ 1339.06 करोड़ की कुल राशी के 18387 (61 *प्रतिशत*) उपयोगिता प्रमाणपत्र मार्च 2013 तक लम्बित थे जिनमें से ₹ 1.37 करोड़ का एक उपयोगिता प्रमाणपत्र नौ वर्षों से अधिक की अवधि से लम्बित था। बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों का विभाग-वार ब्यौरा **परिशिष्ट 3.1** में दिया गया है तथा उपयोगिता प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत करने में अवधि-वार विलम्ब **तालिका 3.1** में सारांशित किया गया है।

तालिका3.1

31 मार्च 2013 तक उपयोगिता प्रमाणपत्रों का अवधि-वार बकाया

(₹ *करोड़*)

क्रमांक	विलम्बावधि (संख्या वर्षों में)	प्रदत्त कुल अनुदान		बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्र	
		मामलों की संख्या	राशि	संख्या	राशि
1.	0 – 1	20361	1031.05	13422	708.00
2.	1 – 3	8549	899.35	4911	616.24
3.	3 – 5	1075	23.94	53	13.45
4.	5 – 7	1	--*	--	--
5.	7 – 9	0	--	--	--
6.	9 व इससे ऊपर	1	1.37	1	1.37
	योग	**29987**	**1955.71**	**18387**	**1339.06**

स्रोत: महालेखाकार (लेखा व हकदारी) कार्यालय, हिमाचल प्रदेश

** ₹3000 कीराशि*

लम्बित उपयोगिता प्रमाणपत्र मुख्यत: शिक्षा विभाग (14447 उपयोगिता प्रमाणपत्र:₹ 214.49 करोड़), ग्रामीण विकास (1858 उपयोगिता प्रमाणपत्र:₹ 541.83 करोड़), सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता (1189 उपयोगिता प्रमाणपत्र: ₹153.12 करोड़), उद्योग (273 उपयोगिता प्रमाणपत्र: ₹29.58 करोड़), कला एवं संस्कृति (217 उपयोगिता प्रमाणपत्र: ₹4.34 करोड़), शहरी विकास (85 उपयोगिता प्रमाणपत्र: ₹183.98 करोड़), पशुपालन (37 उपयोगिता प्रमाणपत्र:₹25.39 करोड़), पर्यटन (24 उपयोगिता प्रमाणपत्र: ₹9.18 करोड़), खेल एवं युवा सेवाएं (22 उपयोगिता प्रमाणपत्र: ₹5.95 करोड़), सचिवालय एवं सामाजिक सेवाएं (12 उपयोगिता प्रमाणपत्र: ₹2.16 करोड़), चिकित्सा एवं जन स्वास्थ्य (सातउपयोगिता प्रमाणपत्र: ₹36.06 करोड़) से सम्बन्धित थे। उपयोगिता प्रमाणपत्रों की अनुपस्थिति में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि अनुदानों को जिस उद्देश्य के लिए दिया गया था,प्राप्तकर्त्ताओं द्वारा प्रयुक्त कर लिया गया था।

3.2 स्वायत्त निकायों के लेखाओं/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने में विलम्ब

राज्य सरकार द्वारा बहुत से स्वायत्त निकायों का गठन किया गया है। इन में से अधिकतर निकायों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा उनके लेन-देनों, परिचालनात्मक कार्यकलापों व लेखाओं, नियामक अनुपालना लेखापरीक्षा, आन्तरिक प्रबन्धन एवं वित्तीय नियन्त्रण की समीक्षा तथा प्रणालियों एवं प्रक्रियाओं आदि की समीक्षा की जांच हेतु की जाती है। राज्य में 14 स्वायत्त निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। लेखापरीक्षा सौंपने,

लेखापरीक्षा को लेखे प्रस्तुत करने, पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को जारी करने तथा इसको विधानसभा पटल पर रखने की स्थिति को **परिशिष्ट 3.2** में इंगित किया गया है।

वर्ष 2011-12 के लिए हिमाचल प्रदेश भवन एवं निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड, शिमला के लेखे नौ महीने तक विलम्बित थे जबकि वर्ष 2012-13 के लेखे अगस्त 2013 तक प्राप्त नहीं हुए । अगस्त 2013 तक वर्ष 2012-13 के दस[1] निकायों के लेखे नहीं भेजे गए थे तथा कांगड़ा, मण्डी, चम्बा और बिलासपुर के चार जिला विधिक प्राधिकारियों के लेखे एक महीने से अधिक अवधि तक विलम्बित हुए। लेखों को अन्तिम रूप देने में विलम्ब करने से न पकड़ी जाने वाली अनियमितताओं का जोखिम रहता है तथा इसीलिए लेखों को अन्तिम रूप दिये जाने और लेखापरीक्षा को शीघ्र प्रस्तुत किए जाने की आवश्यकता होती है।

वर्ष 2011-12 के लिए लेखापरीक्षा द्वारा जारी 13 स्वायत्त निकायों के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन विधानसभा पटल पर अभी रखने हैं तथा 2011-12 के लेखाओं की प्राप्ति में विलम्ब (**परिशिष्ट 3.2**) के कारण एक पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी नहीं हो पाया। इनके विधानसभा पटल पर शीघ्र अति शीघ्र रखने की आवश्यकता है।

3.3 प्रदत्त अनुदानों/ऋणों के ब्यौरे का अप्रस्तुतीकरण

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के अधिनियम, 1971 की धारा 14 तथा 15 (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) के अन्तर्गत संस्थाओं/संगठनों जिनसे लेखापरीक्षा आकृष्ट हुई है, को पहचानने के लिए सरकार/विभागाध्यक्षों के लिए प्रतिवर्ष लेखापरीक्षा के लिए विभिन्न संस्थाओं को दी गई वित्तीय सहायता की विस्तृत सूचना, प्रदत्त सहायता का उद्देश्य तथा संस्थाओं का कुल व्यय जुटाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमन, 2007 में प्रावधान है कि जो सरकारें तथा विभागाध्यक्ष निकायों अथवा प्राधिकारियों को अनुदान और/या ऋण संस्वीकृत करते हैं ऐसे निकायों एवं प्राधिकारियों, जिन्हें पूर्ववर्ती वर्ष के दौरान कुल ₹ 10 लाख या अधिक के अनुदान और/या ऋण अदा किए गए थे, का विवरण प्रतिवर्ष जुलाई के अंत में लेखापरीक्षा कार्यालय को भेजेंगे जिसमें (क) सहायता की राशि, (ख) उद्देश्य जिसके लिए सहायता संस्वीकृत की गई थी तथा (ग) निकाय अथवा प्राधिकरण के कुल व्यय को इंगित किया गया हो।

सरकार के किसी भी विभाग ने वर्ष 2012-13 के लिए अगस्त 2013 तक इस तरह का विवरण नहीं दिया था। इस कारण से लेखापरीक्षा विधानसभा/सरकार को उनके द्वारा संस्वीकृत/अदा किए गए अनुदानों के

[1] *हि0प्र0 राज्य पशुचिकित्सा परिषद, शिमला, हि0प्र0 भवन एवं निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड, शिमला राज्य विधि सेवा प्राधिकरण, शिमला तथा जिला विधि सेवा प्राधिकारी, हमीरपुर, कुल्लू, नाहन, रामपुर, शिमला, सोलन एवं ऊना।*

ढंग जिसमें उनका उपयोग किया गया है, विशेष रूप से गैर-विचलन तथा गैर-दुरूपयोग के मामले पर आश्वासन देने में असमर्थ था।

कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश को उपरोक्त विवरण प्रस्तुत नहीं करने के कारण निकायों/संस्थाओं की पहचान कर लेखापरीक्षा क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं लाया जा सका था जिसके परिणामस्वरूप राज्य की संचित निधि में से दिये गए ऐसे ऋणों एवं अनुदानों के व्यय की परिशुद्धता एवं प्राथमिकता पर लेखापरीक्षा राय व्यक्त करने हेतु लेखापरीक्षा में जांच नहीं की जा सकी।

3.4 दुर्विनियोजन/हानि, चोरी आदि

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के अनुसार जून 2013 तक राज्य सरकार ने ₹82.77लाख के सरकारी धन से अन्तर्ग्रस्त दुर्विनियोजन/हानि,चोरी आदि के 52 मामलों को सूचित किया जिन पर अन्तिम कार्रवाई लम्बित थी। लम्बित मामलों का विभाग-वार ब्यौरा तथा अवधि-वार विश्लेषण **परिशिष्ट 3.3** तथा इन मामलों का स्वरूप **परिशिष्ट 3.4** में दिया गया है। लम्बित मामलों की अवधि रूपरेखा तथा प्रत्येक श्रेणी में लम्बित मामलों की संख्या 'चोरी एवं दुर्विनियोजन/हानि' जो इन परिशिष्टों से उजागर हुई को **तालिका 3.2** में सारांशित किया गया है।

तालिका 3.2

दुर्विनियोजन/हानियों,चोरी की रूपरेखा

(₹ लाख)

लम्बित मामलों की अवधि रूपरेखा			लम्बित मामलों का स्वरूप		
श्रेणी वर्ष	**मामलों की संख्या**	**अन्तर्ग्रस्त राशि**	**मामलों का स्वरूप/विशिष्टियां**	**मामलों की संख्या**	**अन्तर्ग्रस्त राशि**
0 – 5	7	10.76	चोरी	14	14.06
5 – 10	15	21.60			
10 – 15	9	39.81	दुर्विनियोजन/सामग्री की हानि	38	68.71
15 – 20	4	5.61			
20 – 25	2	0.80			
25 व इससे ऊपर	15	4.19			
योग	**52**	**82.77**	**योग**	**52**	**82.77**

विश्लेषण आगे इंगित करता है कि बकाया मामलों के कारणों का वर्गीकरण **तालिका-3.3** में सूचीबद्ध श्रेणियों में किया जा सकता था।

तालिका3.3

दुर्विनियोजन/हानियों,चोरी आदि के बकाया मामलों के कारण

(₹ लाख)

विलम्बित/बकाया लम्बित मामलों के कारण		मामलों की संख्या	राशि
i)	**विभागीय एवं अपराधिक जांच के लिए प्रतीक्षित**	19	23.23
ii)	**वसूली अथवा बट्टे खाते में डालने हेतु आदेशों के लिए प्रतीक्षित**	24	28.72
iii)	**न्यायालय में लम्बित**	4	26.61
iv)	**वसूली की गई/बट्टे खाते डाले गए लेकिन लोक लेखा समिति से अंतिम निपटान के लिए प्रतीक्षित**	5	4.21
	योग	**52**	**82.77**

3.5 मुख्य उचन्त शीर्षों के अंतर्गत बकाया शेष

'उचन्त शीर्षों' के रूप में ज्ञात कुछ मध्यस्थ/समायोज्य लेखा शीर्षों को प्राप्तियों और अदायगियों के लेन-देनों, जिनको उनकी प्रकृति अथवा दूसरे कारणों से सूचना की कमी के कारण लेखे के अन्तिम शीर्ष में बुक नहीं किया जा सकता है, को प्रदर्शित करने हेतु सरकारी लेखे में संचालित किया जाता है। इन लेखा शीर्षों को माइनस डेबिट अथवा माइनस क्रेडिट द्वारा अन्तिम रूप से समायोजित किया जाता है जब उनके अन्तर्गत राशि को उनके सम्बद्ध अन्तिम लेखा शीर्षों को बुक किया जाता है।

गत तीन वर्षों की मुख्य उचन्त शीर्षों के अंतर्गत उचन्त शेषों की स्थिति **परिशिष्ट3.5** में दी गई हैं। 2012-13 के अन्त में 101-वेतन एवं लेखा कार्यालय-उचन्त के अंतर्गत ₹8.25 करोड़ (डेबिट) तथा 102-उचन्त लेखा (सिविल) के अंतर्गत ₹12.94 करोड़ (डेबिट) शेष थे। वर्ष 2011-12 की तुलना में चालू वर्ष में लघु शीर्ष 112-स्रोत पर कर कटौती उचन्त तथा 129- सामग्री खरीद समायोजन उचन्त लेखा के अंतर्गत क्रमश: ₹11.36 करोड़ (क्रेडिट) तथा ₹31.23 करोड़ (क्रेडिट) शुद्ध शेष की वृद्धि हुई।

यदि इन राशियों का निपटान नहीं होता है तो उचन्त शीर्षों के अंतर्गत शेषों का संचय होगा तथा सरकार की प्राप्तियों और व्यय के लेखाओं की सही स्थिति प्रदर्शित नहीं होगी। इस प्रकार, उचन्त शीर्षों के अंतर्गत बकाया शेषों का निपटान प्रबलता से किया जाना अपेक्षित होगा।

3.6 बहुप्रयोजन लघु शीर्ष-800 का संचालन

लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय/अन्य प्राप्तियों को तभी संचालित किया जाता है जब लेखों में उपयुक्त लघु शीर्ष का प्रावधान नहीं किया गया हो। लघु शीर्ष-800 के नियमित संचालन को निरूत्साहित किया जाना चाहिए क्योंकि यह लेखे को अपारदर्शी कर देता है।

वर्ष 2012-13 के दौरान ₹2028करोड़ की समग्र राजस्व प्राप्तियों (कुल राजस्व प्राप्तियों का 13 *प्रतिशत*) को 49 मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत बहुप्रयोजन लघु शीर्ष-800-अन्य प्राप्तियों के अन्तर्गत वर्गीकृत किया गया। जिन मामलों में प्राप्तियों का सारभूत भाग (50 *प्रतिशत* अथवा इससे अधिक) लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियों के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया, का उल्लेख (**परिशिष्ट 3.6**)में किया गया है। इसी प्रकार, मुख्य शीर्ष 43 राजस्व एवं पूंजी के अन्तर्गत ₹ 522 करोड़ का समग्र व्यय कुल व्यय (राजस्व एवं पूंजी) का 2.88 *प्रतिशत* सम्बन्धित मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत लघु शीर्ष-800 के अन्तर्गत वर्गीकृत किया गया था। बहुप्रयोजन लघु शीर्ष -800-अन्य व्यय/ प्राप्तियों के अन्तर्गत वृहद राशियों का वर्गीकरण वित्तीय विवरण के उचित तथा सही चित्रण को प्रभावित करता है।

3.7 निष्कर्ष

विभिन्न संस्थाओं को दिए गए ऋणों एवं अनुदानों से सम्बन्धित उपयोगिता प्रमाणपत्रों को महालेखाकार (लेखा व हकदारी) को प्रस्तुत करने में विलम्ब से स्पष्ट है कि सरकार के विभिन्न नियमों, प्रक्रियाओं एवं निर्देशों की अनुपालना संतोषजनक नहीं थी।

लेखों को अन्तिम रूप देने में विलम्ब करने से नहीं पकड़ी जाने वाली अनियमितताओं का जोखिम रहता है तथा इसीलिए लेखों को अंतिम रूप दिये जाने और लेखापरीक्षा को शीघ्र प्रस्तुत किए जाने की आवश्यकता होती है।

निकाय/संस्थान जिन्हें पूर्ववर्ती वर्ष के दौरान कुल ₹ 10 लाख या अधिक के अनुदान या ऋण अदा किए गए थे, का विवरण न देने के कारण लेखापरीक्षा में जांच नहीं की जा सकी ताकि लेखापरीक्षा राय व्यक्त की जाती।

₹ 82.77 लाख से अन्तर्ग्रस्त दुर्विनियोजन/हानि, चोरी आदि के 52 मामलों में से ₹ 23.23 लाख से अन्तर्ग्रस्त 19 मामलों पर विभागीय कार्यवाही तथा जांच आरम्भ नहीं की गई थी।

वर्ष 2012-13 के दौरान आधारभूत प्राप्तियों की राशियों (₹ 2028 करोड़) तथा व्यय (₹ 522 करोड़) को बहुप्रयोजन लघु शीर्ष-800-अन्य प्राप्तियां/व्यय के अन्तर्गत वर्गीकृत किया गया।

3.8 सिफारिशें

सरकार को विचार करना चाहिए:

- अनुदानग्राही संस्थाओं को विशिष्ट उद्देश्यों के लिए जारी किए गए अनुदानों के सम्बन्ध में उपयोगिता प्रमाणपत्रों का समय पर प्रस्तुतीकरण;
- लेखापरीक्षा की सुविधा हेतु स्वायत्त निकायों द्वारा वार्षिक लेखों की समय पर तैयारी;
- मुख्य स्कीमों की प्राप्तियों एवं व्यय को लघु शीर्ष-'800-अन्य व्यय' तथा '800-अन्य प्राप्तियां' के अन्तर्गत जोड़ने के स्थान पर विभिन्न स्कीमों के अन्तर्गत प्राप्त राशियों व किए गए व्यय को पृथक रूप से दर्शाना; और
- पूर्ववर्ती वर्ष के दौरान अदा किए गए समग्र ₹10 लाख या अधिक के अनुदानों अथवा ऋणों वाले निकायों/संस्थाओं के विवरण को समय पर जुटाना।

शिमला **(सतीश लूम्बा)**
दिनांक: **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)**
हिमाचल प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(शशि कांत शर्मा)**
दिनांक: **भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**