अध्याय – 3

वित्तीय रिपोर्टिंग

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, प्रोसीजरज व डायरेक्टिवज की अनुपालना के साथ-साथ इस प्रकार की अनुपालनाओं की स्थिति पर रिपोर्टिंग की सामयिकता व गुणवत्ता सुशासन की एक विशेषता है। अनुपालना एवं नियन्त्रणों पर रिपोर्टस, 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, प्रोसीजरज व डायरेक्टिवज की अनुपालना में राज्य सरकार का विहंगावलोकन व स्थिति दर्शाता है।

3.1 उपयोगिता प्रमाण – पत्र प्रस्तुत करने में विलम्ब

पंजाब वित्तीय नियम का नियम 8.14, जैसा कि हरियाणा को लागू है, प्रावधान करता है कि विशिष्ट उद्देश्यों के लिये प्रदान किये गये अनुदानों के लिये उपयोगिता प्रमाण-पत्र (उ.प्र.प.) विभागीय अधिकारियों द्वारा अनुदानग्राहियों से प्राप्त किए जाने चाहिये। सत्यापन के बाद, ये, उचित समय के अन्दर, जब तक संस्वीकृति प्राधिकारी द्वारा कोई विशिष्ट समय सीमा निश्चित न की हो, प्रधान महालेखाकार (लेखा व हक.) को प्रेषित किये जाने चाहिए। तथापि, कुल ₹ 3,474.05 करोड़ के अनुदानों एवं ऋणों के संबंध में प्रस्तुतिकरण हेतु देय 1,699 उ.प्र.प. में से वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान निर्मुक्त अनुदान के लिए ₹ 1,567.85 करोड़ की कुल राशि के 812 उ.प्र.प. बकाया थे। 31 मार्च 2013 को देय, प्राप्त एवं लम्बित उ.प्र.प. का विभागवार विघटन ***परिशिष्ट 3.1*** में दिया गया है।

परिशिष्ट 3.1 का विश्लेषण दर्शाता है कि लम्बित 812 उ.प्र.प. में से 552 उ.प्र.प. (68 प्रतिशत) ग्रामीण विकास विभाग से तथा 226 (28 प्रतिशत) शिक्षा विभाग से बकाया थे। आगे, ₹ 43.70 करोड़ के 18 उ.प्र.प. 2008-09 में निर्मुक्त अनुदान के लिए, ₹ 179.09 करोड़ के 32 उ.प्र.प. 2009-10 में निर्मुक्त अनुदान के लिए, ₹ 130.51 करोड़ के 134 उ.प्र.प. 2010-11 में निर्मुक्त अनुदानों के लिए तथा ₹ 1,214.49 करोड़ के 628 उ.प्र.प. 2011-12 में निर्मुक्त अनुदान के लिए बकाया थे। यह न केवल प्रशासनिक विभागों के आन्तरिक नियंत्रण की कमी को सूचित करता है बल्कि पूर्ववर्ती संस्वीकृत अनुदानों के उचित उपयोगिता के बारे में स्वयं को संतुष्ट किए बिना नए अनुदान संवितरित करते रहने 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 (नि.म.ले.प. 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 प्रस्तुत करें।

110 स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों के कुल 251 वार्षिक लेखे जुलाई 2013 तक प्रतीक्षित थे। इन लेखाओं के ब्यौरे ***परिशिष्ट 3.2*** में दिये गये हैं और उनके आयु-वार बकाया लम्बनता **तालिका 3.1** में प्रस्तुत की गई हैं।

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

क्र.सं.	वर्षो की संख्या में विलम्ब	लेखाओं की संख्या	प्राप्त अनुदान (₹ करोड़ में)
1.	0-1	94	273.37
2.	1-3	98	262.73
3.	3-5	29	73.25
4.	5-7	8	7.35
5.	7-9	8	5.46
6.	9 एवं अधिक	14	30.78
	कुल	**251**	**652.14**

(स्रोतः सरकारी विभागों तथा प्रधान महालेखाकार (ले. व हक.) हरियाणा से प्राप्त आंकड़े)

तालिका 3.2 दर्शाती है कि ₹ 43.59 करोड़ के अनुदान से आवेष्टित 30 वार्षिक लेखे (12 *प्रतिशत*) पांच वर्षो से अधिक समय से बकाया में थे। वार्षिक लेखाओं के अभाव में, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या ये निकाय/प्राधिकारी नि.म.ले.प. के अधिनियम 1971 के अनुभाग 14 के प्रावधान आकर्षित करते हैं या नहीं। 97 स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों में जो अधिनियम के सैक्शन-14 के अंतर्गत लेखापरीक्षा भी आकर्षित करते हैं, में से 25 निकायों/प्राधिकरणों का आडिट 2012-13 के दौरान किया गया था।

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 28 निकायों के लेखाओं का आडिट नि.म.ले.प. को सौंपा गया है। लेखापरीक्षा को सौंपने, लेखापरीक्षा को लेखाओं के देने, पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (पृ.ले.प.) के जारी करने और विधानसभा में इसके प्रस्तुतिकरण की स्थिति ***परिशिष्ट 3.3*** में इंगित की गई है। लेखापरीक्षा को लेखाओं के प्रस्तुतिकरण और विधान सभा में पृ.ले.प.

के रखने में विलंबों के अनुसार स्वायत्त निकायों के बार-बार वितरण को **तालिका 3.2** में संक्षेपित किया गया है।

तालिका 3.2: लेखाओं के प्रस्तुतिकरण और पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के पटल पर रखने में विलंबता

लेखाओं के प्रस्तुतिकरण में विलंब (महीनों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलंब के कारण	विधानसभा में एस.ए.आरज़ के प्रस्तुतिकरण में विलंब (वर्षों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलंब के कारण
0 – 1	4	स्वायत्त निकायों द्वारा लेखे तैयार नहीं किये गये थे।	0 - 1	1	विभागों द्वारा विलम्ब के कारणों को सूचित नहीं किया गया।
1 - 6	5		1 - 2	2	
6 - 12	-		2 - 3	6	
12 - 18	7		3 - 4	1	
18 – 24	-		4 - 5	-	
24 एवं अधिक	12		5 एवं अधिक	7	
कुल	**28**			**17**	

आगे यह देखा गया कि 6[1] स्वायत्त निकायों ने अपने वार्षिक लेखे गत 16 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 कुछ सरकारी विभागों के विभागीय उपक्रमों से अपेक्षा की जाती है कि वह वित्तीय परिचालनों के वर्किंग परिणामों को दर्शाते हुए निर्धारित फारमेट में प्रतिवर्ष प्रोफार्मा लेखे तैयार करे ताकि सरकार उनकी वर्किंग का अनुमान लगा सके। अन्तिम लेखे उनकी समग्र वित्तीय स्थिति और अपने व्यवसाय को चलाने में उनकी दक्षता को प्रदर्शित करते हैं। लेखाओं के समय पर अन्तिमकरण न करने से, सरकार का निवेश, लेखापरीक्षा/राज्य विधान सभा की जांच से बाहर रहता है। परिणामतया, जिम्मेवारी सुनिश्चित करने और दक्षता को सुधारने के लिए सुधारात्मक उपाय, यदि कोई अपेक्षित हो, समय पर नहीं किये जा सकते। इसके अतिरिक्त विलंब से धोखेबाजी के जोखिम और जनता के धन के रिसाव की संभावना है।

जून 2013 तक, पांच ऐसे उपक्रमों में से चार ने 2009-10 तथा आगे अपने लेखे तैयार नही किये थे। इन उपक्रमों में ₹ 4,302.87 करोड़ की राशि की सरकारी निधियां निवेशित थी। 31 मार्च 2009 को ₹ 606.07 करोड़ का सरकारी निवेश रखने वाले हरियाणा सड़क परिवहन के प्रोफार्मा लेखे 2009-10 से बकायों में 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

[1] जिला कानूनी सेवाएं प्राधिकरण: गुड़गांव, झज्जर, पंचकूला, रेवाड़ी, रोहतक तथा सोनीपत।

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 दुरूपयोग, हानियां, गबन, इत्यादि

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

राज्य सरकार ने ₹ 1.60 करोड़ राशि के सरकारी धन से आवेष्टित के दुरूपयोग, गबन, इत्यादि के 144 मामले सूचित किये जिन पर जून 2013 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 एज प्रोफाइल तथा लम्बित मामलों की संख्या **तालिका 3.3** में संक्षेपित की गई हैं।

तालिका 3.3: दुरूपयोग, हानियों, गबन, इत्यादि का प्रोफाइल

लम्बित मामलों का, एज प्रोफाइल			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	20	34.40	चोरी	96	80.93
5 - 10	40	45.20			
10 - 15	33	54.23	सामग्री का दुरूपयोग/हानि	49	79.52
15 - 20	11	6.89			
20 - 25	24	16.64	**कुल**	**145**	**160.45**
25 एवं अधिक	16	3.09	वर्ष के दौरान बट्टे खाते डाले गए हानियों के मामले	1	00*
कुल	**144**	**160.45**	**कुल लम्बित मामले**	**144**	**160.45**

* मेजरमैंट बुक थैफ्ट।

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

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

विलंब/बकाया मामलों के लिये कारण		मामलों की संख्या	राशि (₹ लाख में)
i)	विभागीय तथा आपराधिक जांच की प्रतीक्षा में	4	8.05
ii)	विभागीय कार्रवाई आरम्भ की गई परन्तु अन्तिम रूप नहीं दिया गया	69	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)	विधि न्यायालयों में लम्बित	16	52.94
कुल		**144**	**160.45**

कुल हानि मामलों में से 66 प्रतिशत मामले सरकारी धन/भण्डारों की चोरी से संबंधित थे। आगे, हानियों के 50 प्रतिशत मामलों के संबध में, विभागीय कार्रवाई को अन्तिम रूप नहीं दिया गया था और 28 प्रतिशत मामले, वसूली अथवा हानियों को बट्टे खाते में डालने के लिए सक्षम प्राधिकारी के केवल आदेशों की कमी के कारण बकाया थे। आगे देखा गया कि चोरी/दुरूपयोग इत्यादि के कारण हानियों के 144 मामलों में से 124 मामले पांच वर्षो से अधिक पुराने थे, इनमें 16 मामले जो 25 वर्षों से अधिक पुराने थे शामिल हैं। 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 वे उन स्कीमों, कार्यक्रम इत्यादि को प्रकट नहीं करते, जिनसे वे संबंध रखते हैं। यह उस व्यय को समायोजित करता है जो उपलब्ध कार्यक्रम लघु शीर्षों के अन्तर्गत वर्गीकृत नहीं किया जा सकता।

2012 – 13 के दौरान कुल ₹ 7,746.18 करोड़ (कुल व्यय का 17.46 प्रतिशत) का व्यय राजस्व तथा पूंजीगत सैक्शनज में 12 मुख्य शीर्षो के विरूद्ध लघु शीर्ष – 800 के अन्तर्गत वर्गीकृत किया गया था। विद्युत सब्सिडी, शहरी विकास, मुख्य एवं मध्यम सिंचाई, पर्यटन तथा अन्य सामाजिक सेवाओं पर कुल/मुख्य व्यय वित्त लेखाओं में स्पष्ट रूप से दर्शाने की बजाए बहुप्रयोजन लघु शीर्ष – 800 के अन्तर्गत वर्गीकृत किए गए थे।

इसी प्रकार, कुल ₹ 1,415.84 करोड़ (कुल राजस्व प्राप्तियों का 4.21 प्रतिशत) की राशि की राजस्व प्राप्तियां 14 मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत बहुप्रयोजन लघु शीर्ष '800 – अन्य प्राप्तियां' के अन्तर्गत वर्गीकृत थी। शहरी विकास, मुख्य सिंचाई, पुलिस, अन्य प्रशासनिक सेवाएं, सड़क एवं पुल, वन तथा वन्यजीवन इत्यादि के अन्तर्गत 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 रिपोर्टिंग में पारदर्शिता को प्रभावित करता है।

3.7 निष्कर्ष

उपयोगिता प्रमाण – पत्रों के प्रस्तुतिकरण में पर्याप्त विलंब हुए तथा परिणामस्वरूप अनुदानों का समुचित उपयोग सुनिश्चित नहीं किया जा सका। वार्षिक लेखाओं के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि 110 स्वायत्त निकाय/प्राधिकरण नि.म.ले.प. के अधिनियम, 1971 की धारा 14 के प्रावधान को आकृष्ट करते हैं। स्वायत्त निकायों की एक बहुत बड़ी संख्या और विभागीय तौर पर चलाये जा रहे वाणिज्यिक उपक्रमों ने लंबी अवधि से अपने अन्तिम लेखे तैयार नहीं किए थे परिणामस्वरूप उनकी वित्तीय स्थिति की सुदृढ़ता निर्धारित नहीं की जा सकी। आगे सरकारी धन की चोरी, दुरूपयोग, सरकारी सामग्री की हानि, गबन, इत्यादि के मामलों में विभागीय कार्रवाई लंबी दीर्घावधि से लंबित थी। 2012 – 13 के दौरान बहुप्रयोजन लघु शीर्ष '800 – अन्य प्राप्तियां/व्यय' के अन्तर्गत कुल व्यय का 17.46 प्रतिशत तथा राजस्व प्राप्तियों का 4.21 प्रतिशत वर्गीकृत किया गया था।

3.8 सिफारिशें

सरकार विचार कर सकती है:

- उ.प्र.प. के समय पर प्रस्तुतिकरण पर निगरानी रखने के लिए सरकारी विभागों की आंतरिक नियंत्रण यंत्रावली को सुदृढ़ करना तथा पूर्ववर्ती अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण – पत्र की प्राप्ति के बाद ही आगे अनुदान जारी करना।

- नि.म.ले.प. के (क.श. व से.श.) अधिनियम, 1971 के भाग 14 के अंतर्गत भारत के नि.म.ले.प. द्वारा लेखापरीक्षा आकर्षित करने वाली संस्थाओं की पहचान करने के लिए प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर अनुदानग्राही संस्थाओं से लेखाओं की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त उपाय अपनाना।

- स्वायत्त निकायों तथा विभागीय रूप से चलाए जा रहे उपक्रमों द्वारा उनकी वित्तीय स्थिति का निर्धारण करने के लिए वार्षिक लेखाओं के संकलन तथा प्रस्तुतिकरण की प्रक्रिया तेज करने के लिए प्रणाली स्थापित करना।

- चोरी, दुरूपयोग इत्यादि के मामलों में शीघ्र कार्रवाई करने के लिए एक समयबद्ध ढांचा तैयार करना।

- विभिन्न स्कीमों के अन्तर्गत प्राप्त राशियों एवं किए गए व्यय को लघु शीर्ष '800 – अन्य व्यय' तथा '800 – अन्य प्राप्तियां' के अन्तर्गत मुख्य स्कीमों की प्राप्ति एवं व्यय में शामिल करने की बजाए स्पष्ट रूप से दर्शाना।

ओंकार नाथ

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

प्रतिहस्ताक्षरित

शशि कान्त शर्मा

नई दिल्ली (शशि कान्त शर्मा)
दिनांक : भारत के नियंत्रक – महालेखापरीक्षक