अध्याय – 3

वित्तीय रिपोर्टिंग

प्रासंगिक तथा विश्वसनीय सूचना के साथ एक ठोस आंतरिक वित्तीय रिपोर्टिंग 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 परिचालनात्मक हो, सरकार को कुशल आयोजना व निर्णय लेने सहित इसकी आधारभूत प्रबन्धकीय जिम्मेवारियों को पूरा करने में सहायता करती हैं। यह अध्याय चालू वर्ष के दौरान राज्य सरकार द्वारा विभिन्न वित्तीय नियमों, प्रोसीजरज व डायरेक्टिवज की अनुपालना 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 लिए प्रदान किए गए अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र (उ.प्र.प.) विभागीय अधिकारियों द्वारा अनुदानग्राहियों से प्राप्त किए जाने चाहिए। सत्यापन के बाद, ये, उचित समय के अन्दर, यदि संस्वीकृति प्राधिकारी द्वारा कोई विशिष्ट समय सीमा निश्चित न की हो, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रेषित किए जाने चाहिए। तथापि, कुल ₹ 10,678.74 करोड़ के अनुदानों एवं ऋणों के संबंध में प्रस्तुतिकरण हेतु देय 3,723 उ.प्र.प. में से ₹ 5,085.56 करोड़ की कुल राशि के 1,270 उ.प्र.प. बकाया थे। 31 मार्च 2015 को देय, प्राप्त एवं लम्बित उ.प्र.प. का विभागवार विघटन ***परिशिष्ट 3.1*** में दिया गया है। उ.प्र.प. के प्रस्तुतिकरण में आयुवार विलंब **तालिका 3.1** में दिए गए हैं।

तालिका 3.1: उपयोगिता प्रमाण – पत्रों के आयुवार बकाया

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विलंब की रेंज वर्षो में	भुगतान किए गए कुल अनुदान		बकाया उपयोगिता प्रमाण – पत्र	
		संख्या	राशि	संख्या	राशि
1	0 – 1	2,125	7,320.03	990	4,363.30
2	1 – 3	1,145	2,526.00	255	612.10
3	3 – 5	453	832.71	25	110.15
कुल		**3,723**	**10,678.74**	**1,270**	**5,085.56**

तालिका 3.1 दर्शाती है कि लम्बित 1,270 उ.प्र.प. में से 280 उ.प्र.प. (22 प्रतिशत) 2008-09 तथा 2011-12 की अवधि के दौरान जारी किए गए अनुदानों के लिए बकाया थे। ***परिशिष्ट 3.1*** का विश्लेषण दर्शाता है कि कुल लम्बित 1,270 उ.प्र.प. में से 853 उ.प्र.प. (67 प्रतिशत) ग्रामीण विकास विभाग से बकाया थे। यह न केवल प्रशासनिक विभागों के

आंतरिक नियंत्रण की कमी को सूचित करता है बल्कि पूर्ववर्ती अनुदानों की उचित उपयोगिता सुनिश्चत किए बिना नए अनुदान संवितरित करते रहने में सरकार की प्रवृत्ति को भी दर्शाता है।

3.2 लेखाओं के अप्रस्तुतिकरण/प्रस्तुतिकरण में विलम्ब

उन संस्थाओं की पहचान करने के लिए जो नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 (नि.म.ले.प. अधिनियम-1971) की धारा 14 तथा 15 के अंतर्गत लेखापरीक्षा आकर्षित करते हैं, सरकार/विभागाध्यक्षों से 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।

63 स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों के कुल 186 वार्षिक लेखे 31 जुलाई 2015 तक प्रतीक्षित थे। इन लेखाओं के ब्यौरे ***परिशिष्ट 3.2*** में दिये गए हैं और उनके आयु-वार बकाया लंबनता **तालिका 3.2** में प्रस्तुत की गई हैं।

तालिका 3.2: 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	62	160.01
2.	1-3	70	187.64
3.	3-5	41	86.25
4.	5-7	8	4.63
5.	7-9	3	1.26
6.	9 एवं अधिक	2	0.91
	कुल	**186**	**440.70**

(स्रोतः सरकारी विभागों तथा महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) हरियाणा से प्राप्त आंकड़े)

वार्षिक लेखाओं के अभाव में, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या ये निकाय/प्राधिकरण नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के अधिनियम 1971 की धारा 14 के प्रावधान के अंतर्गत लेखापरीक्षा आकर्षित करते हैं या नहीं। 120 स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों में जो अधिनियम की धारा 14 के अंतर्गत लेखापरीक्षा आकर्षित करते हैं, में से 17 निकायों/प्राधिकरणों का आडिट 2014-15 के दौरान किया गया था।

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

शहरी विकास, आवास, श्रम कल्याण, कृषि, इत्यादि के क्षेत्र में सरकार द्वारा कई स्वायत्त निकाय स्थापित किए गए हैं। राज्य में 29 निकायों के लेखाओं का ऑडिट नियंत्रक-महालेखापरीक्षक 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 3.3** में संक्षेपित किया गया है।

तालिका 3.3: लेखाओं के प्रस्तुतिकरण और पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतिकरण में विलंब

लेखाओं के प्रस्तुतिकरण में विलंब (वर्षों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलंब के कारण	विधानसभा में पृ.ले.प. के प्रस्तुतिकरण में विलंब (वर्षों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलंब के कारण
1 - 2	3	स्वायत्त निकायों द्वारा लेखे तैयार नहीं किए गए थे।	1 - 2	3	विभागों द्वारा विलम्ब हेतु कारण सूचित नहीं किए गए
2 - 3	2		2 - 3	4	
3 - 4	1		3 - 4	-	
4 – 5	-		4 - 5	1	
5 एवं अधिक	4		5 एवं अधिक	8	
कुल	**10**			**16**	

आगे यह देखा गया कि एक[1] स्वायत्त निकाय ने अपने वार्षिक लेखे गत 18 वर्षों (1996-97 और उसके आगे) से प्रस्तुत नहीं किए 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। परिणामत: जिम्मेवारी सुनिश्चित करने और दक्षता को बढ़ाने के लिए सुधारात्मक उपाय, यदि कोई अपेक्षित हो, समय पर नहीं किए जा सकते। इसके अतिरिक्त, विलंब से सार्वजनिक धन की जालसाजी और रिसाव के जोखिम की संभावना है।

जून 2015 तक, ऐसे पांच उपक्रमों में से चार ने 1986-87 तथा 2009-10 के मध्य श्रृंखलित अवधि से अपने लेखे तैयार नही किए थे। इन उपक्रमों में ₹ 7,030.36 करोड़ की राशि की सरकारी निधियां निवेशित थी। यद्यपि लेखाओं को तैयार करने में बकायों के बारे में बार-बार

[1] जिला कानूनी सेवाएं प्राधिकरण, झज्जर।

टिप्पणी की गई थी, लेकिन इस संबंध में कोई सुधार नहीं हुआ था। 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 अन्य सरकारी कर्मचारी की तरफ से धोखा या लापरवाही से उत्पन्न किसी हानि के लिए उस सीमा तक कि हानि में उसके अपने स्वयं के कार्य अथवा लापरवाही से सहयोग दिया, के लिए वह व्यक्तिगत रूप से जिम्मेवार ठहराया जायेगा। आगे, *तत्रैव* नियम 2.34 के अनुसार, गबन एवं हानियों के मामले प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को सूचित किए जाने अपेक्षित हैं।

राज्य सरकार ने ₹ 1.50 करोड़ राशि के सरकारी धन से आवेष्टित दुरूपयोग, गबन, इत्यादि के 120 मामले सूचित किए जिन पर जून 2015 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 3.4** में संक्षेपित की गई हैं।

तालिका 3.4: दुरूपयोग, हानियों, गबन, इत्यादि का प्रोफाइल

लम्बित मामलों का एज-प्रोफाइल			लम्बित मामलों की प्रकृति		
वर्षों में श्रृंखला	मामलों की संख्या	आवेष्टित राशि (₹ लाख में)		मामलों की संख्या	आवेष्टित राशि (₹ लाख में)
0 - 5	11	24.20	जून 2014 को लंबित मामले	137	162.39
5 - 10	28	39.47			
10 - 15	22	47.62	वर्ष के दौरान जोड़े गए मामले	1	3.12
15 - 20	14	15.89			
20 - 25	17	17.75	**कुल**	**138**	**165.51**
25 एवं अधिक	28	5.33	वर्ष के दौरान बट्टे खाते डाले गए हानियों के मामले	18	15.25
कुल	**120**	**150.26**	**जून 2015 को कुल लंबित मामले**	**120**	**150.26**

मामलों के लम्बित रहने के लिए कारण **तालिका 3.5** में सूचीबद्ध किए गए हैं।

तालिका 3.5: दुरूपयोग, हानि, गबन, इत्यादि के बकाया मामलों के लिए कारण

विलंब/बकाया मामलों के लिए 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 अंतिम रूप नहीं दिया गया	61	52.84
iii)	आपराधिक कार्यवाहियां पूर्ण की किन्तु राशि की वसूली हेतु प्रमाण-पत्र मामले का कार्यान्वयन लम्बित	9	7.36
iv)	वसूली अथवा बट्टे खाते डालने के लिए आदेशों की प्रतीक्षा में	35	33.91
v)	विधि न्यायालयों में लम्बित	11	48.10
कुल		**120**	**150.26**

कुल हानि मामलों में से 62 प्रतिशत मामले सरकारी धन/भण्डार की चोरी से संबंधित थे। 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 आदेशों की कमी के कारण बकाया थे। आगे यह देखा गया कि चोरी/दुरूपयोग इत्यादि के कारण हानियों के 120 मामलों में से 109 मामले पांच वर्षो से अधिक पुराने थे, इनमें 28 मामले जो 25 वर्षो 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 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' के अंतर्गत 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 शीर्षो के अन्तर्गत वर्गीकृत नहीं किया जा सका।

2014-15 के दौरान कुल ₹ 8,426.51 करोड़ (कुल व्यय का 15.70 प्रतिशत) का व्यय विविध राजस्व तथा पूंजीगत बृहद शीर्षो के अन्तर्गत लघु शीर्ष-800 के अन्तर्गत वर्गीकृत किया गया था। विद्युत सबसिडी, मुख्य एवं मध्यम सिंचाई, पर्यटन तथा विविध सामान्य 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 ₹ 2,345.89 करोड़ (कुल राजस्व प्राप्तियों का 5.75 प्रतिशत) की राशि की राजस्व प्राप्तियां संबंधित मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत बहुप्रयोजन लघु शीर्ष '800 – अन्य प्राप्तियां' के अन्तर्गत वर्गीकृत की गई थी। शहरी विकास, भू–राजस्व, लोक निर्माण, मुख्य सिंचाई, सड़क एवं पुल, वन तथा वन्यजीवन इत्यादि के अन्तर्गत राजस्व की मुख्य राशि इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत वर्गीकृत की गई थी।

बहुप्रयोजन लघु शीर्ष '800 – अन्य व्यय/प्राप्तियां' के अंतर्गत 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 सही उपयोगिता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। वार्षिक लेखाओं के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि कुछ स्वायत्त निकाय/प्राधिकरण नियंत्रक–महालेखापरीक्षक 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 दीर्घावधि से लंबित थी। 2014–15 के दौरान बहुप्रयोजन लघु शीर्ष '800 – अन्य व्यय/प्राप्तियां' के अन्तर्गत कुल व्यय का 15.70 प्रतिशत तथा राजस्व प्राप्तियों का 5.75 प्रतिशत वर्गीकृत किया गया था।

3.8 सिफारिशें

सरकार विचार कर सकती है:

(i) नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 के अंतर्गत भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक 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।

(ii) 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।

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

(iv) 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।

उपर्युक्त बिंदु अपर मुख्य सचिव, वित्त विभाग, हरियाणा सरकार के पास भेजे गए थे (सितंबर 2015); उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (अक्तूबर 2015)।

चण्डीगढ़ **(महुआ पाल)**
दिनांकः **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) हरियाणा**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(शशि कान्त शर्मा)**
दिनांकः **भारत के नियंत्रक – महालेखापरीक्षक**