

यह अध्याय चालू वित्तीय वर्ष के दौरान विभिन्न वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं एवं निर्देशों का विहंगावलोकन एवं राज्य सरकार द्वारा इसके अनुपालन की स्थिति प्रस्तुत करता है।

3.1 व्यक्तिगत जमा खाते

व्यक्तिगत जमा (पी0डी0) खाते का उपयोग समेकित निधि से इन खातों में निधि स्थानांतरित कर उन विशेष मामले में उपयोग किया जाता है जहाँ लोकहित में तेजी से व्यय करना आवश्यक हो तथा जो सामान्य कोषागार प्रक्रिया के माध्यम से संभव न हो या लघु लाभार्थियों की बड़ी संख्या दूर-दूर तक बिखरी हुई हो जिनको कोषागार के माध्यम से प्रत्यक्ष व्ययन व्यवहार्य न हो। पी0डी0 के प्रशासकों को वर्ष के अंत में सभी व्यक्तिगत जमा खाते की समीक्षा करना है तथा तीन लगातार वित्तीय वर्षों (उस वित्तीय वर्ष सहित जिसमें राशि की निकासी की गई थी)¹ तक की अव्ययित राशि को संबंधित सेवा शीर्ष के व्यय में कटौती कर समेकित निधि में वापस कर देना अपेक्षित है।

पी0डी0 खातों को उसके प्रशासक के नाम से कोषागार में रखा जाता है। ये खाते वित्त विभाग की सहमति और महालेखाकार (ले0 एवं हक0) को सूचित कर खोले जाते हैं। 74 कोषागारों द्वारा महालेखाकार (ले0 एवं हक0) को उपलब्ध करायी गई सूचना के अनुसार 18 कोषागारों² में पी0डी0 खाते संधारित नहीं हैं। 31 मार्च, 2017 तक 177 पी0डी0 खातों में ₹ 4,373.65 करोड़ अवशेष था। वर्ष के दौरान एक पी0डी0 खाता खोला गया और एक को बंद किया गया।

3.1.1 अपरिचालित व्यक्तिगत जमा खाते

38 कोषागारों में 177 व्यक्तिगत जमा खातों में से 60 खाते विगत तीन वित्तीय वर्षों से अपरिचालित थे जैसा कि **परिशिष्ट 3.1** में दर्शाया गया है। इन 60 अपरिचालित पी0डी0 खातों में से 59 में शेष शून्य और एक पी0डी0 खाता जो जिलाधिकारी पटना से संबंधित था उसमें ₹ 0.66 करोड़ की राशि मार्च 2017 के अन्त तक अव्यवहृत थी।

कोषागार पदाधिकारियों ने पी0डी0 खातों में लगातार पाँच वित्तीय वर्षों तक अव्ययित राशि की सूचना उपलब्ध नहीं कराई जिसको संबंधित सेवा शीर्ष में व्यय की कमी के द्वारा समेकित निधि को वापस कर देना अपेक्षित है। विभागीय पदाधिकारियों ने भी महालेखाकार द्वारा संधारित लेखों से शेषों का सत्यापन अथवा मिलान नहीं किया।

पी0डी0 खातों के शेष राशि का समय-समय पर असमाशोधन और पी0डी0 खातों में पड़े अव्ययित राशि को वर्ष के अन्त तक संचित निधि में वापस नहीं किये जाने से लोक निधि के दुरुपयोग, धोखाधड़ी और दुर्विनियोजन के जोखिम का सामना करना पड़ सकता है।

अनुशंसाएँ: वित्त विभाग को सभी पी0डी0 खातों की समीक्षा करनी चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि (i) सभी पी0डी0 खाते, जिनमें शून्य/न्यूनतम शेष राशि हैं, उन्हें तुरंत बंद किया जाए; (ii) सभी राशियाँ जो पी0डी0 खातों में पड़े हैं उन्हें वर्ष की समाप्ति पर शीघ्रता से संचित निधि में प्रेषित किया जाए; (iii) उन विभागीय और कोषागार पदाधिकारियों के विरुद्ध उचित कार्रवाई की जाए जो पी0डी0 खातों से संबंधित वित्तीय नियमों के पालन में असफल रहे।

¹ बिहार सरकार के अधिसूचना सं0 6679 दिनांक 23.08.2016 के द्वारा पाँच वर्ष किया गया।

² बिहार भवन, नई दिल्ली, दलसिंह सराय, डुमराँव, हिलसा, लालगंज, मसौड़ी, मोकामा, नौगछिया, पूपरी, राजगीर, रजौली, रोसड़ा, सचिवालय कोषागार (विकास भवन, पटना), शाहपुर पटोरी, सिकहरना, टेकारी, त्रिवेणीगंज और उदाकिशनगंज।

3.2 भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों के लिए कल्याण उपकर

बिहार सरकार द्वारा श्रम उपकर के लेखांकन के लिए नियम नहीं बनाए गए हैं। विभिन्न विभागों द्वारा श्रमिक सहयोग से निष्पादित परियोजनाओं पर प्राप्त श्रम उपकर को इन्द्राज करने के लिए सरकार द्वारा उप शीर्ष नहीं खोला गया है। सरकारी विभागों द्वारा संग्रहित श्रम उपकर को मुख्य शीर्ष 8443 सिविल जमा-108 लोक निर्माण कार्य में बिहार के संचित निधि के माध्यम से जैसा कि भारतीय संविधान के अनुच्छेद 266 (1) द्वारा ऐसा करना अपेक्षित है, किये बिना सीधे इन्द्राज कर लिया गया है। पुनः, यद्यपि लघु शीर्ष-लोक निर्माण कार्य जमा में श्रम उपकर के अलावा कई प्राप्तियाँ शामिल हैं, इसके नीचे कोई उप-शीर्ष नहीं है, इसके फलस्वरूप विभिन्न विभागों द्वारा संग्रहित उपकर की राशि को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है। श्रमिक कल्याण बोर्ड को भुगतान की गयी राशि को भी अलग कर पाना संभव नहीं है।

3.2.1 उपकर का लेखांकन

बिहार भवन एवं अन्य निर्माण कार्य श्रमिक (भ0अ0नि0श्र0) कल्याण बोर्ड द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार लेखाओं को वर्ष 2012-13 तक ही अंतिमीकृत किया गया है।

जैसा कि बोर्ड द्वारा सूचित किया गया है, उनके द्वारा कुल ₹ 973.87 करोड़ की राशि श्रम उपकर के मद में 2008-09 से 2016-17 के दौरान प्राप्त हुआ है। इनमें से ₹ 78.72 करोड़ की राशि कल्याण योजनाओं (₹ 77.11 करोड़) और प्रशासन (₹ 1.61 करोड़) पर खर्च की गयी, ₹ 895.15 करोड़ की राशि वर्ष के अन्त तक शेष था।

अनुशांसाएँ: बिहार भ0अ0नि0श्र0 कल्याण बोर्ड को लेखाओं के ससमय संधारण को सुनिश्चित करना चाहिए और प्रासंगिक अभिलेखों का उचित रखरखाव करना चाहिए ताकि भवन एवं अन्य निर्माण कार्य श्रमिकों के काम करने की स्थिति में सुधार के उद्देश्यों को पूरा किया जा सके और उन्हें पर्याप्त वित्तीय सहायता उपलब्ध करायी जा सके। बिहार सरकार को संवैधानिक प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करना चाहिए तथा उपकर को संचित निधि के माध्यम से स्थानांतरित और उपकर के लेखांकन हेतु नियमावली भी तैयार करना चाहिए।

3.3 लेखाओं में अपारदर्शिता

अन्य प्राप्तियाँ और अन्य व्यय से संबंधित लघु शीर्ष 800 को तभी व्यवहार में लाना चाहिए जब लेखे में उपयुक्त लघु शीर्ष उपलब्ध नहीं कराया गया हो। लघु शीर्ष 800 के नियमित व्यवहार को निरूत्साहित किया जाना है चूँकि यह अस्पष्ट लेखे को प्रस्तुत करता है क्योंकि इन जैसे शीर्ष, राशि से संबंधित योजनाओं, कार्यक्रमों इत्यादि को प्रकट नहीं करते हैं।

संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2016-17 के दौरान राजस्व एवं पूँजी के 19 मुख्य शीर्षों के अधीन ₹ 174.65 करोड़ को व्यय पक्ष के मुख्य शीर्षों के नीचे लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के अन्तर्गत वर्गीकृत किया गया है जो कुल राजस्व व्यय (₹ 94,765.18 करोड़) का 0.18 प्रतिशत है।

इसी प्रकार, लेखे के 47 मुख्य शीर्षों के अधीन ₹ 1,212.95 करोड़ (सहायता अनुदान को छोड़ कर) को संबंधित मुख्य शीर्षों के नीचे लघु शीर्ष '800-अन्य प्राप्तियाँ' के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया जो कुल राजस्व प्राप्तियाँ (₹ 1,05,584.99 करोड़) का 1.15 प्रतिशत है।

व्यय एवं प्राप्तियाँ के पर्याप्त अनुपात (संबंधित मुख्य शीर्ष के अधीन व्यय राजस्व का 10 प्रतिशत या अधिक) के लघु शीर्ष 800-‘अन्य प्राप्तियाँ/व्यय’ के अंतर्गत वर्गीकृत प्राप्तियाँ एवं व्ययों के उदाहरणों को क्रमशः **परिशिष्ट 3.2** एवं **3.3** में दर्शाया गया है।

बड़ी राशियों का वर्गीकरण सर्वव्यापी लघु शीर्ष 800—‘अन्य व्यय/प्राप्तियों’ के अंतर्गत करने से वित्तीय विवरणी में पारदर्शिता का अभाव प्रदर्शित हुआ।

अनुशंसाएँ: वित्त विभाग, महालेखाकार (ले० एवं हक०) के परामर्शानुसार सभी मदों की एक व्यापक समीक्षा करा सकता है, जो वर्तमान में लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत प्रदर्शित है और यह भी सुनिश्चित कर सकता है कि भविष्य में ऐसी प्राप्तियों और व्ययों को उचित लेखा शीर्षों में लेखांकित किया जाए।

3.4 सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों के लेखाओं के अन्तिमीकरण में विलंब

कम्पनी अधिनियम, 2013 (अधिनियम) की धारा 96(1) एवं धारा 129(2) के अनुसार कम्पनियों के प्रत्येक वित्तीय वर्ष के वित्तीय विवरणों का अन्तिमीकरण संबंधित वित्तीय वर्ष की समाप्ति के छः माह के अन्दर अर्थात् सितम्बर के अंत तक करना होता है। ऐसा नहीं करने पर अधिनियम की धारा 99 के अंतर्गत दण्ड का प्रावधान है जिसमें कम्पनी का प्रत्येक अधिकारी जो ऐसी चूक करता है, उस पर ₹ एक लाख तक का जुर्माना लगाया जा सकता है। साथ ही इस तरह की चूक की पुनरावृत्ति होने पर अन्तिमीकरण में विलम्ब के प्रत्येक दिन के लिए ₹ पाँच हजार का जुर्माना लगाया जा सकता है। सरकारी कम्पनियाँ, जिनके लेखे बकाया में है इस तरह के प्रबंधन के रूप में, किसी भी डिफॉल्ट के लिए भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है। इसी प्रकार, सांविधिक निगमों के मामलों में, उनके लेखाओं का अन्तिमीकरण, लेखा परीक्षण तथा विधायिका के समक्ष प्रस्तुतिकरण उनसे सम्बन्धित अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार होता है।

दिसम्बर 2017 तक बिहार में कुल 74 राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (सा०क्ष०उ०) थे जिसमें 27 कार्यशील कंपनियाँ, तीन सांविधिक निगम (सभी कार्यशील) और 44 अकार्यशील कंपनियाँ थी। सांविधिक निगमों सहित कार्यशील कंपनियों में लेखाओं का बकाया 1 से लेकर 23 साल तक का जबकि अकार्यशील कंपनियों के लेखाओं का बकाया 1 से 40 साल तक का है। उपरोक्त प्रावधानों के उल्लंघन के कारण बिहार में 88 प्रतिशत से ज्यादा सा०क्ष०उ० का लेखा बकाया है जिसका विस्तृत विवरण तालिका 3.1 और परिशिष्ट 3.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.1: 31 दिसंबर 2017 तक सा०क्ष०उ० के आयुवार बकाया वार्षिक लेखाएँ

क्रम सं०	ब्यौरा	कार्यशील	अकार्यशील	कुल
1	सा०क्ष०उ० की सं०	30	44	74
2(अ)	बकाया लेखाओं वाले सा०क्ष०उ०	21	44 ³	65
2(ब)	बकाया लेखाओं की सं० (वर्ष)	142	1,029	1,171
3(अ)	5 साल से कम बकाया लेखा वाले सा०क्ष०उ० की सं०	14	02	16
3(ब)	उपरोक्त सा०क्ष०उ० में बकाया लेखाओं की सं०	39	03	42
4(अ)	5 से 10 साल तक बकाया लेखा वाले सा०क्ष०उ०/निगमों की सं०	03	01	04
4(ब)	उपरोक्त सा०क्ष०उ०/निगमों में बकाया लेखाओं की सं०	28	08	36
5(अ)	10 साल या उससे अधिक बकाया लेखा वाले सा०क्ष०उ०/ निगम	04	36	40
5(ब)	उपरोक्त सा०क्ष०उ०/निगमों में बकाया लेखाओं की सं०	75	1,018	1,093
6	लेखाओं के बकाया की सीमा (वर्ष में)	1 से 23	1से 40	1 से 40

(स्रोत: सा०क्ष०उ० के अद्यतन अंतिमीकृत लेखाएँ)

³ परिसमापन के अधीन 5 अकार्यशील कंपनियों सहित।

लेखाओं के अंतिमीकरण नहीं होने के कारण नियंत्रक-महालेखापरीक्षक कंपनी अधिनियम में वर्णित प्रावधानों के अनुसार कंपनियों के पूरक लेखापरीक्षा और निगमों से संबंधित निर्धारित अधिनियम के अनुसार, उनके सांविधिक लेखापरीक्षा 40 वर्षों की अवधि तक नहीं करवा सके।

आगे, राज्य सरकार ने विस्तारित बजटीय आवंटन, इक्विटी, लोन, सहायता अनुदान / सब्सिडी के माध्यम से दिया, जो 2014-16 के दौरान सात सा0क्षे0उ0 के लिए ₹ 1,052 करोड़ और 2016-17 के दौरान पाँच सा0क्षे0उ0 के लिए ₹ 1,414.79 करोड़ था, जिनके लेखाओं का बकाया तीन साल से ज्यादा था जिसकी चर्चा कंडिका 1.4.3 में की गई है।

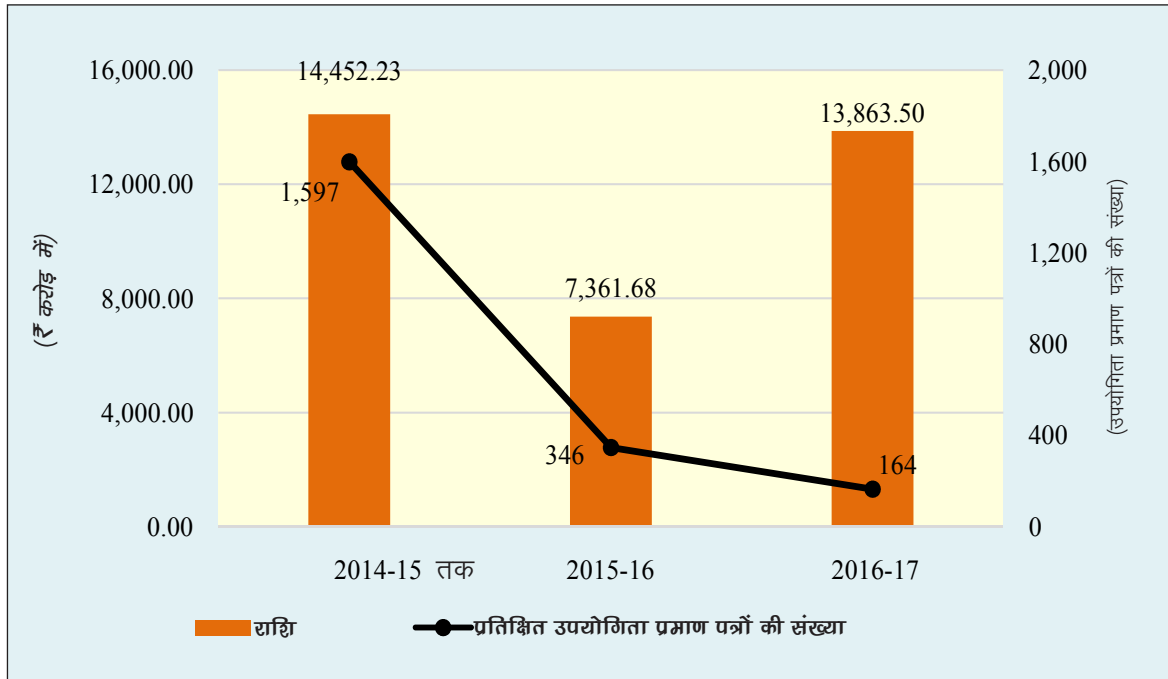
अनुशंसाएँ: वित्त विभाग को उन सभी सा0क्षे0उ0 के मामलों की समीक्षा करनी चाहिए जिनके लेखे बकाये हैं, सुनिश्चित करना चाहिए कि एक यथोचित अवधि तक इन लेखाओं को अद्यतन किया जाए, और उन सभी मामलों में जहाँ बकाये लेखों की स्थिति यथावत है, वित्तीय सहायता बंद कर देनी चाहिए।

3.5 उपयोगिता प्रमाण पत्रों को प्रस्तुत नहीं किया जाना

बिहार वित्तीय नियमावली (बि0वि0नि0) यह निर्दिष्ट करता है कि जहाँ सहायता अनुदान विशेष उद्देश्य हेतु प्रदान किया जाता है वहाँ संबंधित विभागीय पदाधिकारी को अनुदानग्राहियों से उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू0सी0) प्राप्त कर लेना चाहिए, जिसे सत्यापन के पश्चात् 18 महीने के भीतर महालेखाकार (ले0 व हक0) को अग्रसारित कर देना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि इस निधि का उपयोग अभीष्ट उद्देश्यों हेतु किया गया है।

यद्यपि, यह पाया गया कि मार्च 2017 तक 32 विभागों में ₹ 35,677.41 करोड़ के 2,107 यू0सी0 लंबित थे जिसे **परिशिष्ट 3.5** में दर्शाया गया है। लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र का वर्षवार स्थिति **चार्ट 3.1** में दर्शाया गया है।

चार्ट 3.1: लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों का विवरण

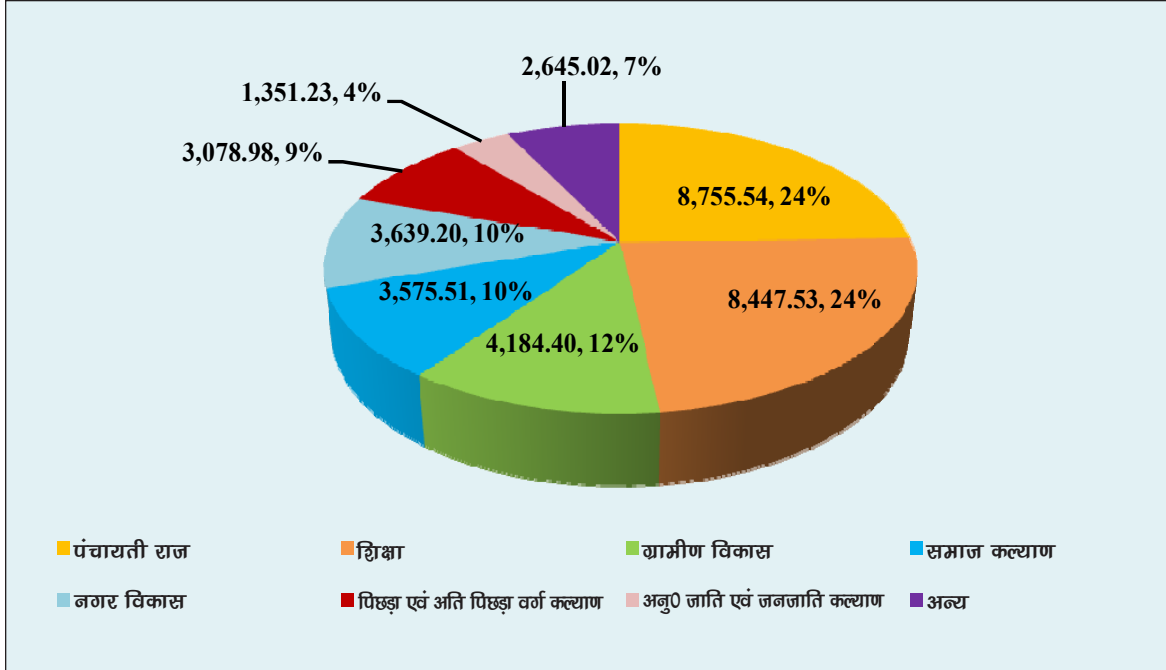


(उपर्युक्त वर्णित वर्ष “देय वर्ष” से संबंधित है अर्थात् वास्तविक आहरण के 18 माह पश्चात।)
(स्रोत: 2016-17 के वित्त लेखे)

लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों में, 93 प्रतिशत सात विभागों से संबंधित है जिसे चार्ट 3.2 में दर्शाया गया है।

चार्ट 3.2: लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र (विभाग वार)

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: 2016-17 के वित्त लेखे)

यद्यपि, उपयोगिता प्रमाण पत्रों के प्रस्तुतिकरण के दृष्टांत नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में नियमित रूप से प्रस्तुत किये गये, फिर भी कोई सुधार नहीं है। कई मामलों में, उन्हीं प्राप्तकर्ताओं ने लगातार उन्हीं विभागों से अतिरिक्त अनुदान प्राप्त किये, जबकि उनके यू0सी0 पूर्व से ही लंबित हैं।

उपयोगिता प्रमाण पत्रों की उच्च लंबित संख्या से निधि के दुरुपयोग और धोखाधड़ी को बढ़ावा मिलता है।

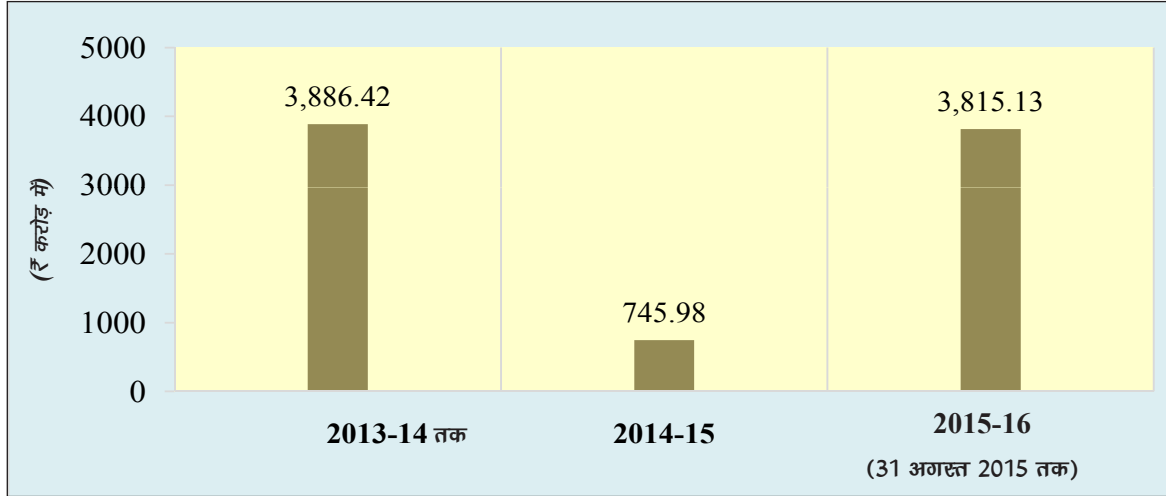
अनुशंसाएँ: वित्त विभाग को एक निश्चित समय सीमा निर्धारित करना चाहिए जिससे कि प्रशासनिक विभाग लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों को संग्रहित कर सके। वित्त विभाग को यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि उस अवधि तक प्रशासनिक विभाग, दोषी अनुदानग्राहियों को आगे कोई अनुदान जारी न करे।

3.5.1 शिक्षा विभाग के लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र

अनुदान संख्या 21 “शिक्षा विभाग” चयनित इकाइयों/जिलों जैसे बिहार शिक्षा परियोजना परिषद (बी0ई0पी0सी0), बिहार विद्यालय परीक्षा समिति (बी0एस0ई0बी0), बिहार माध्यमिक शिक्षा परिषद (बी0एस0ई0सी0) और जि0 का0 पदा0, सारण (स्थापना, योजना और लेखांकन एवं स0 शि0 अ0) में उपयोगिता प्रमाण पत्रों से संबंधित अभिलेखों के नमूना जाँच जून 2017 से अगस्त 2017 के बीच किए गए। प्राप्त निष्कर्षों की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

31 मार्च 2017 तक ₹ 8,447.53 करोड़ की राशि के 415 यू0सी0 लंबित थे जिसमें से ₹ 3,886.42 करोड़ के यू0सी0 2014-15 के पूर्व की अवधि का था जैसा कि चार्ट 3.3 में दर्शाया गया है।

चार्ट 3.3: लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों का वर्षवार विवरण



(स्रोत: म० ले० (ले० एवं हक०) द्वारा संकलित आँकड़े)

3.5.1.1 ₹ 158.21 करोड़ के लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र

भारत सरकार की योजना के अंतर्गत शैक्षिक रूप से पिछड़े प्रखंडों में नवोदय विद्यालय और केन्द्रीय विद्यालयों की तर्ज पर मॉडल स्कूल स्थापित करने के कार्यक्रम हेतु बिहार सरकार ने 2009-10 और 2010-11 के दौरान विभिन्न जिलों में 368 मॉडल स्कूलों के स्थापना के लिए स्वीकृति प्रदान की जिसमें प्रति विद्यालय ₹ 3.02 करोड़ की राशि प्राक्कलित की गयी। इस राशि का वहन भारत सरकार और बिहार सरकार द्वारा 75:25 के अनुपात में करना था और इस योजना का क्रियान्वयन बिहार माध्यमिक शिक्षा परिषद् (बी०एस०ई०सी०) द्वारा किया जाना था। विस्तृत वर्णन तालिका 3.2 में है।

तालिका 3.2: मॉडल स्कूल खोलने हेतु केन्द्र और राज्य की हिस्सेदारी

स्वीकृत मॉडल स्कूल की कुल संख्या	निर्माण हेतु प्राक्कलित राशि	केन्द्रांश (75 प्रतिशत)	राज्यांश (25 प्रतिशत)	निर्गत केन्द्रांश (निर्माण हेतु प्राक्कलित राशि का प्रतिशत)	निर्गत राज्यांश (निर्माण हेतु प्राक्कलित राशि का प्रतिशत)	कुल निर्गत राशि
368	1,111.36	833.52	277.84	424.21 (38 प्रतिशत)	273.83 (24.64 प्रतिशत)	698.04

(₹ करोड़ में)

अभी तक कुल 368 इकाइयों में से 220 इकाइयों (59.78 प्रतिशत) का ही निर्माण पूर्ण हो सका है (मार्च 2018 तक)। लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों का विस्तृत विवरण तालिका 3.3 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.3: मॉडल स्कूलों से संबंधित लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्रों का विवरण

निर्गम का महीना	स्वीकृत राशि	प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण पत्र	लंबित यू०सी०
मार्च 2010	39.64	39.64 (अक्टूबर 2015)	शून्य
मार्च 2012	100.00	42.24 (मार्च 2015) एवं 33.74 (मई 2015)	24.02
अक्टूबर 2012 (जैसा कि जनवरी 2013 में संशोधित किया गया)	134.19	शून्य	134.19
कुल	273.83	115.62	158.21

(₹ करोड़ में)

अनुशांसा: चूंकि असमायोजित निधि के निर्गम से दुरुपयोग एवं धोखाधड़ी का संदेह होता है, वित्त विभाग और शिक्षा विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि बिहार माध्यमिक शिक्षा परिषद्, ₹ 158.21 करोड़ के असमायोजित निर्गम के उपयोगिता प्रमाण पत्रों को अविलंब समर्पित करे।

3.5.1.2 11 साल से ज्यादा से लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र-पंचायत शिक्षा मित्रों का मानदेय

3.5.1.2 बी०ई०पी०सी० पटना के अभिलेखों की जाँच में पता चला कि ₹ 113.74⁴ करोड़ के सहायक अनुदान की राशि पंचायत शिक्षा मित्रों (प०शि०मि०) के मानदेय हेतु स्वीकृत की गयी थी। यह राशि 37 जिला के कार्यक्रम पदाधिकारियों (डी०पी०ओ०) को, 34,469 पंचायत शिक्षा मित्रों के मानदेय भुगतान हेतु निर्गत की गयी थी। तथापि, 11 वर्ष से ज्यादा बीत जाने के बावजूद उपयोगिता प्रमाण पत्र लंबित थे। बी०ई०पी०सी० ने बताया कि सभी जिलों को उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित करने का निर्देश दिया गया है।

3.5.2 वास्तविक व्यय से पूर्व उपयोगिता प्रमाण पत्रों को समर्पित करना

निम्नलिखित मामलों में लेखापरीक्षा ने यह पाया कि अनुदानग्राहियों ने व्यय के पूर्व ही उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू०सी०) समर्पित कर दिया था।

- माध्यमिक शिक्षा निदेशालय, बिहार सरकार, ने प्रदर्शन पर आधारित अनुदान⁵ बिहार विद्यालय परीक्षा समिति को निर्गत किया जिसका वितरण जिला शिक्षा पदाधिकारियों द्वारा किया जाना था। अभिलेखों के नमूना जाँच में पाया गया कि बिहार विद्यालय परीक्षा समिति (बी०एस०ई०बी०) ने चन्द्रशेखर जनता इंटर कॉलेज, गया को ₹ 0.50 करोड़ और वीमेंस कॉलेज, बड़हिया, लखीसराय को ₹ 0.32 करोड़ निर्गत किया। यद्यपि, गलत बैंक खाता संख्या के कारण एन०ई०एफ०टी०/आर०टी०जी०एस० स्थानांतरण असफल हो गया था। लेखापरीक्षा ने यह पाया कि इसके बावजूद बिहार विद्यालय परीक्षा समिति ने इस राशि के लिए माध्यमिक शिक्षा निदेशालय में उपयोगिता प्रमाण पत्र जमा कर दिया जिससे बिहार विद्यालय परीक्षा समिति द्वारा प्रस्तुत सभी उपयोगिता प्रमाण पत्रों की सच्चाई को संदेह में डालता है।
- एन०टी०पी०सी०⁶ और पी०जी०सी०आई०एल०⁷ द्वारा शौचालय निर्माण हेतु प्राप्त ₹ 2.45 करोड़ की राशि में से जि० का० पदा० (स० शि० अ०)⁸, सारण ने 89 विद्यालयों में 128 शौचालयों के निर्माण हेतु ₹ 0.95 करोड़ का अग्रिम विमुक्त किया जिसमें से ₹ 0.71 करोड़ को मार्च 2017 तक समायोजित कर लिया गया था। यद्यपि, लेखापरीक्षा संवीक्षा से यह पता चला कि जि० का० पदा० ने ₹ 1.11 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित किए हैं जिससे जि० का० पदा० द्वारा प्रस्तुत सभी उपयोगिता प्रमाण पत्रों की सच्चाई को संदेह में डाल दिया।

अनुशासक: वित्त विभाग और संबंधित प्रशासनिक विभागों को क्रियान्वयन एजेंसी द्वारा जमा किए जा रहे उपयोगिता प्रमाण पत्रों की प्रक्रिया की समीक्षा करनी चाहिए और फर्जी उपयोगिता प्रमाण पत्रों को जमा करने पर विभागीय और आपराधिक कार्रवाई करनी चाहिए।

3.6 लंबित विस्तृत आकस्मिक विपत्र

वित्तीय नियमावली में यह अपेक्षा की गयी है कि आकस्मिक विपत्रों पर निकासी की गई अग्रिमों को अविलंब विस्तृत आकस्मिक विपत्र के द्वारा समायोजित कर दिया जाए। यद्यपि, यह देखा गया कि ₹ 4,750.52 करोड़ के 15,575 सार आकस्मिक विपत्र 31 मार्च 2017 तक असमायोजित था जिसे तालिका 3.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.4: सार आकस्मिक विपत्रों के आहरण एवं समायोजन का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वर्ष के दौरान आहरित सार आकस्मिक विपत्र		वर्ष के दौरान समायोजित सार आकस्मिक विपत्र		समायोजन हेतु लंबित सार आकस्मिक विपत्र	
	विपत्रों की संख्या	राशि	विपत्रों की संख्या	राशि	विपत्रों की संख्या	राशि
2014-15 तक	97,408	34,714.78	84,736	32,415.60	12,672	2,299.18
2015-16	3,926	8,273.14	2,061	7,191.77	1,865	1,081.37
2016-17	1,383	1,808.68	145	438.72	1,238 ⁹	1,369.96
कुल	1,02,717	44,796.60	86,942	40,046.09	15,775	4,750.51

(स्रोत: वित्त लेखा 2016-17)

⁴ ₹ 56.87 करोड़, 2005-06 एवं 2006-07 प्रत्येक के दौरान ₹ 1,500 के दर से 34,469 प०शि०मि० को 22 महीने के लिए।

⁵ बी०एस०ई०बी० द्वारा स्वीकृत माध्यमिक और उच्च माध्यमिक एवं विश्वविद्यालय अंगीभूत इंटर कॉलेज के शिक्षक एवं शिक्षकोत्तर कर्मचारियों के वेतन भुगतान हेतु।

⁶ नेशनल थर्मल पावर कारपोरेशन।

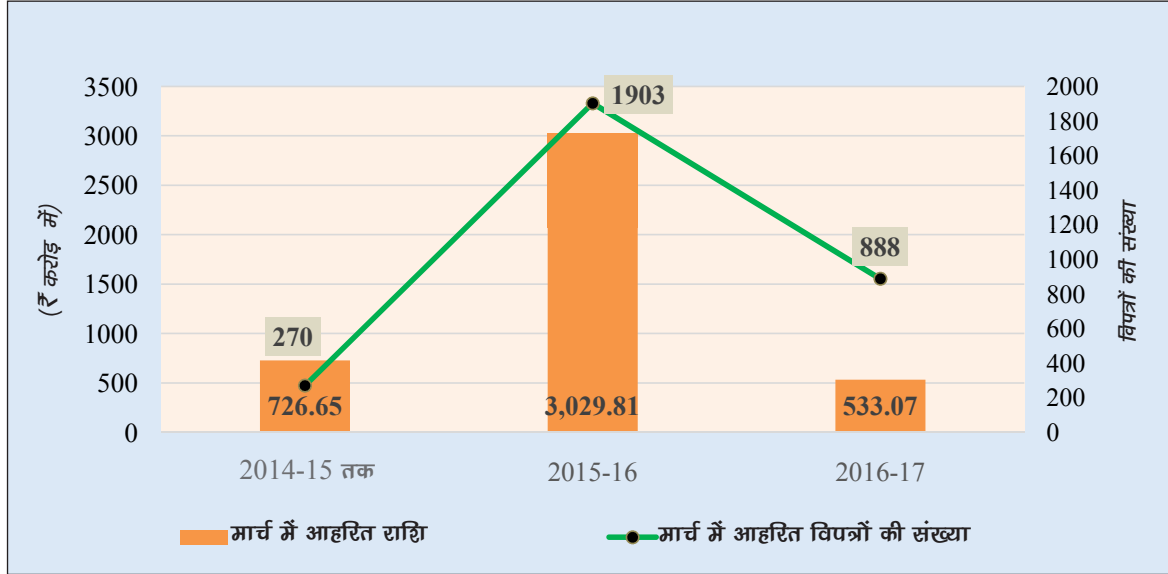
⁷ पावर ग्रिड कारपोरेशन आफ इंडिया लिमिटेड।

⁸ जिला कार्यक्रम पदाधिकारी (सर्व शिक्षा अभियान)।

⁹ 1,238 ए०सी० विपत्रों में से ₹ 690.13 करोड़ की राशि के 997 ए०सी० विपत्र 31 मार्च 2017 के बाद देय होंगे।

मार्च में आहरित सार आकस्मिक विपत्रों को चार्ट 3.4 में दर्शाया गया है।

चार्ट 3.4: मार्च में आहरित सार आकस्मिक विपत्र



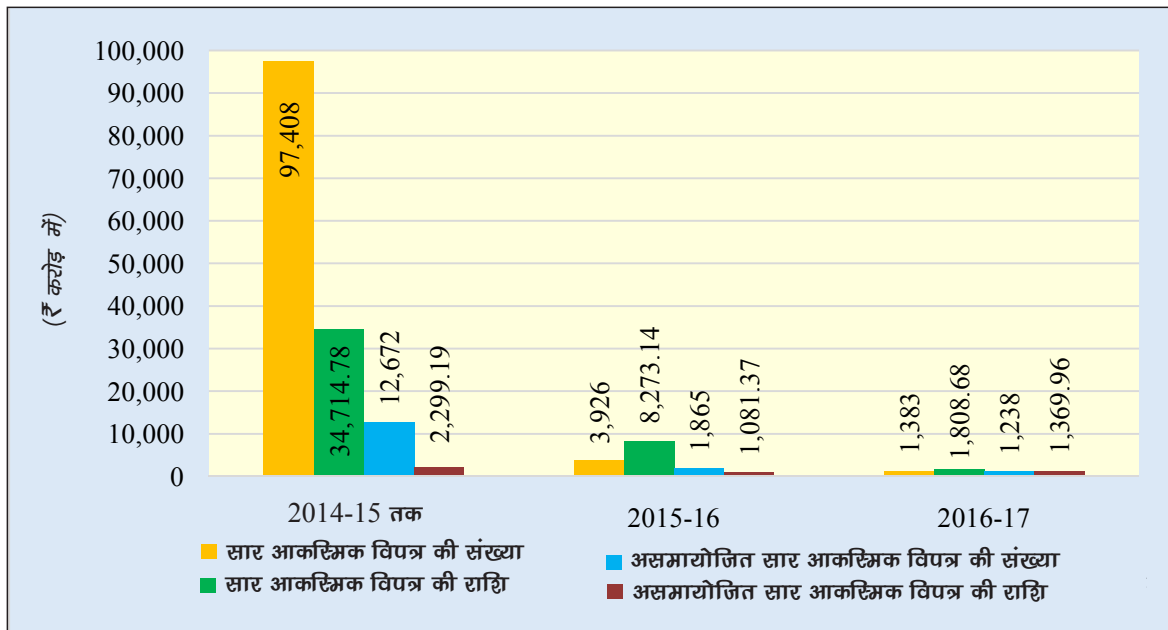
(स्रोत: म० ले० (ले० एवं हक०) द्वारा संकलित आँकड़े)

2016-17 में ₹ 1,808.68 करोड़ के 1,383 सार आकस्मिक विपत्र में से मार्च 2017 में ₹ 533.07 करोड़ (29.47 प्रतिशत) के 888 सार आकस्मिक विपत्र आहरित की गई थी। इसमें से ₹ 43.52 करोड़ के 151 सार आकस्मिक विपत्र वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन आहरित की गई थी। वित्तीय वर्ष के अंत में सार आकस्मिक विपत्रों के द्वारा निधि की निकासी दर्शाता है कि यह मुख्यतः बजटीय प्रावधानों को निःशेष करने के लिए किया गया था।

सार आकस्मिक विपत्रों के माध्यम से निधि की निकासी के विश्लेषण से निम्न तथ्यों का पता चला :

- सार आकस्मिक विपत्रों के द्वारा निधि की निकासी की प्रवृत्ति को चार्ट 3.5 में दर्शाया गया है।

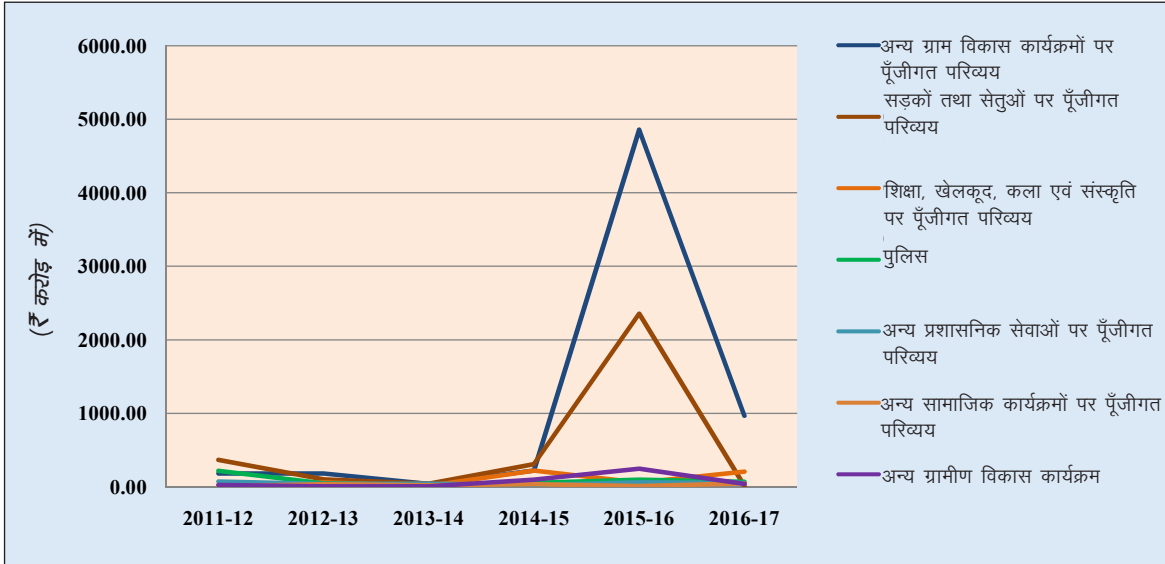
चार्ट 3.5: प्रतिक्षित असमायोजित सार आकस्मिक विपत्र



(स्रोत: म० ले० (ले० एवं हक०) द्वारा संकलित आँकड़े)

- 2011-12 से 2016-17 के दौरान सार आकस्मिक विपत्रों के मुख्य शीर्ष-वार आहरण की प्रवृत्ति चार्ट 3.6 में चित्रित है।

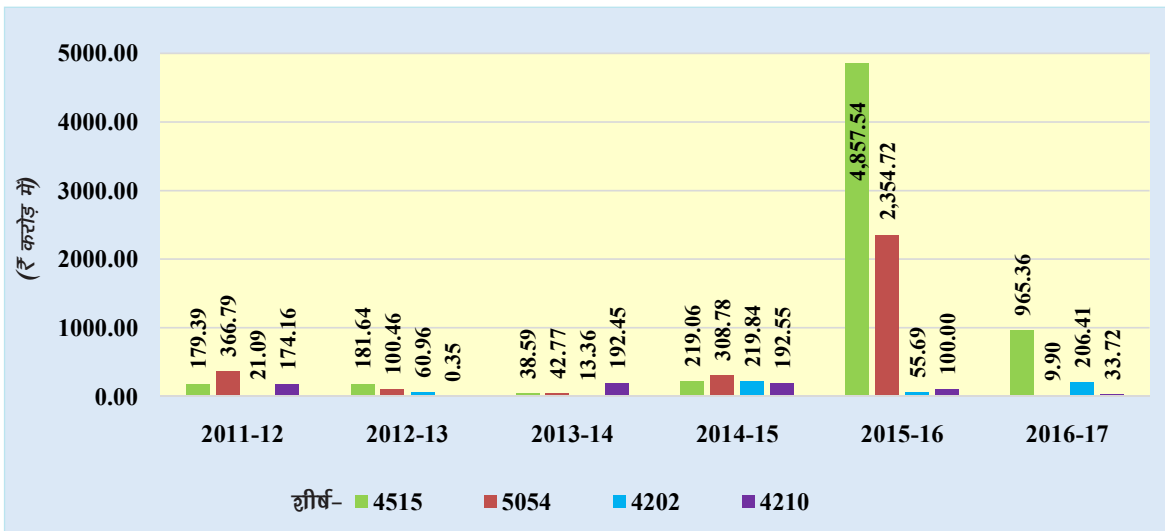
चार्ट 3.6: सार आकस्मिक विपत्र की प्रवृत्ति (मुख्य शीर्ष-वार)



(स्रोत: म0 ले0 (ले0 एवं हक0) द्वारा संकलित आँकड़े)

- विगत पाँच वर्षों के दौरान पूँजी शीर्ष के अंतर्गत सार आकस्मिक विपत्रों के द्वारा निधि की निकासी के प्रमुख दृष्टांत को चार्ट 3.7 में दर्शाया गया है।

चार्ट 3.7: पूँजीगत मुख्य शीर्ष के अन्तर्गत सार विपत्रों द्वारा आहरण



(स्रोत: म0 ले0 (ले0 एवं हक0) द्वारा संकलित आँकड़े)

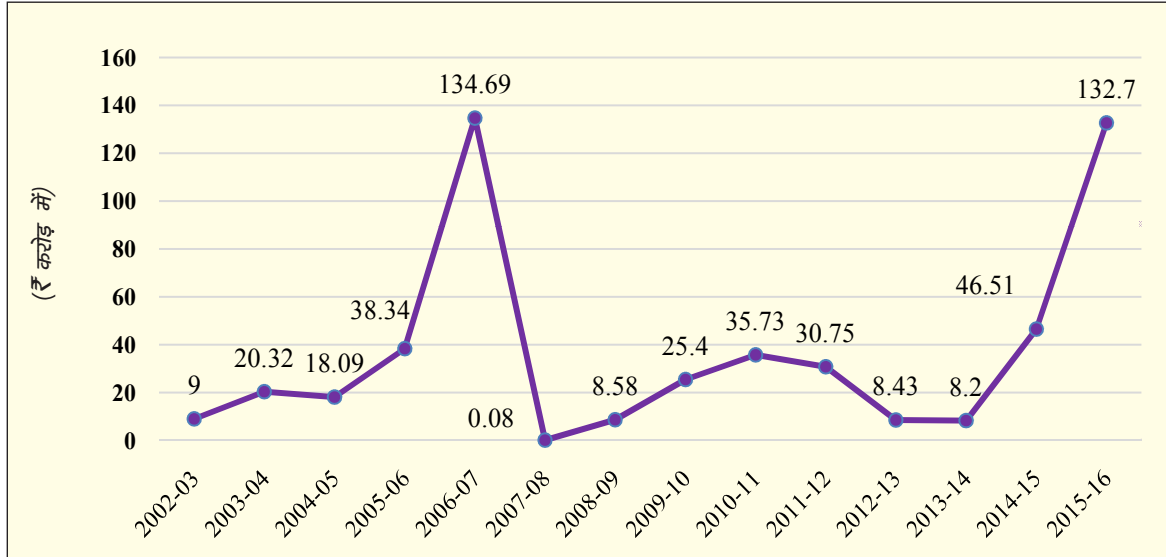
निर्धारित अवधि के अंदर डी0सी0 विपत्रों को जमा नहीं करने से वित्तीय अनुशासन का उल्लंघन होता है तथा लोक धन का दुर्विनियोजन एवं अस्वस्थ प्रचलन का जोखिम बना रहता है।

3.6.1 शिक्षा विभाग का लंबित सार आकस्मिक विपत्र

शिक्षा विभाग से संबंधित लंबित सार आकस्मिक विपत्रों के आँकड़ों के विश्लेषण से निम्न बातें प्रकट हुई :-

- सार आकस्मिक विपत्रों पर आहरित ₹ 516.82 करोड़ की राशि 31 मार्च 2017 को समायोजन हेतु लंबित थी जिसे चार्ट 3.8 में दर्शाया गया है:

चार्ट 3.8: शिक्षा विभाग से संबंधित लंबित असमायोजित सार आकस्मिक विपत्र



- बी0ई0पी0सी0¹⁰, पटना के अभिलेखों के नमूना जाँच से पता चला कि डीसी विपत्र जमा नहीं होने के कारण पिछले 11 वर्षों से सार आकस्मिक विपत्रों पर आहरित ₹ 13.28¹¹ करोड़ समायोजन हेतु लंबित थी।
- कार्यालय, जिला कार्यक्रम अधिकारी (स्थापना), सारण के अभिलेखों के नमूना जाँच से पता चला कि डीसी विपत्र जमा नहीं होने के कारण सार आकस्मिक विपत्र (मार्च 2004) पर आहरित ₹ 0.51 करोड़ असमायोजित थी।

अनुशंसाएँ: वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी नियंत्रण पदाधिकारियों द्वारा निर्धारित अवधि के आगे तक लंबित एसी विपत्रों को समयबद्ध तरीके से समायोजित करें, तथा यह भी सुनिश्चित करें कि एसी विपत्रों को सिर्फ बजट के व्यपगत होने से बचाने के लिए आहरित नहीं किया जाए। वैसे पदाधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनिक कार्रवाई की पहल की जाय जो एसी विपत्रों पर निधि का आहरण सिर्फ बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए करते हैं।

3.7 निवेशों/ऋणों एवं अग्रिमों/प्रत्याभूतियों का असमाशोधन

मार्च 2017 तक, वित्त लेखे¹² में प्रतिवेदित राज्य सरकार के विभिन्न सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में निवेश के आँकड़ों (₹ 15,254.21 करोड़) तथा कंपनियों द्वारा बताए गए आँकड़ों (₹ 21,684.11 करोड़) के बीच ₹ 6,429.90 करोड़ का अंतर है।

इसी प्रकार, वित्त लेखे में दर्शाए गए ऋण एवं अग्रिम के आँकड़ों (₹ 19,040.21 करोड़) तथा राज्य सरकार के विभिन्न संस्थाओं द्वारा सूचित किये गये आँकड़ों (₹ 4,981.56 करोड़) के बीच ₹ 14,058.65 करोड़ का अंतर पाया गया।

आगे, वित्त लेखे में दर्शाए गए प्रत्याभूति के आँकड़े (₹ 4,134.95 करोड़) तथा राज्य सरकार के विभिन्न संस्थाओं द्वारा सूचित किये गये आँकड़ों (₹ 3,558.19 करोड़) के बीच ₹ 576.76 करोड़ का अंतर भी पाया गया।

निवेशों, ऋणों एवं अग्रिमों तथा प्रत्याभूतियों के आँकड़ों में पाए गए सभी अंतरों का समाशोधन किया जा रहा है जिसकी विवरणी **परिशिष्ट 3.6** में दर्ज है।

¹⁰ बिहार शिक्षा परियोजना परिषद।

¹¹ सितम्बर 2005 में ₹ 5.11 करोड़ तथा मार्च 2006 में ₹ 8.17 करोड़।

¹² वित्त विभाग, कोषागारों तथा संबंधित विभागों द्वारा उपलब्ध कराये गये सूचना पर आधारित।

अनुशंसा: राज्य सरकार के विभिन्न संस्थाओं को दी गई निवेशों, ऋणों एवं अग्रिमों और प्रत्याभूतियों से संबंधित राज्य सरकार के अभिलेखों एवं लेखों में अंतरों के समाशोधन के लिए वित्त विभाग एवं संबंधित प्रशासनिक विभागों को महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के साथ मिलकर कार्य करना चाहिए।

3.8 जमा राशि पर ब्याज की गैर-अदायगी

राज्य सरकार को मुख्य शीर्ष 8342—अन्य जमा में प्रदर्शित जमा पर ब्याज देना अपेक्षित है। 31 मार्च 2017 तक इस मुख्य शीर्ष से संबंधित लोक खाते में ₹ 64.12 करोड़¹³ की राशि शेष थी। तथापि, इस निक्षेप पर ब्याज का भुगतान नहीं किया गया है जो कि इस तथ्य से पता चलता है कि शीर्ष 2049—60—101 जमा पर ब्याज के अंतर्गत 2016—17 के दौरान किये गये व्यय को इन्द्राज नहीं किया गया। इस अवधि में, ₹ 5.13 करोड़ की जमा राशि पर देय ब्याज (8 प्रतिशत¹⁴) था। परिणामस्वरूप, 2016—17 के लिए राजस्व अधिशेष में ₹ 5.13 करोड़ का अतिशयता है जैसा कि **कांडिका 3.12** में प्रदर्शित है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को मुख्य शीर्ष 8115, 8121, एवं 8342 के अंतर्गत शेषों की समीक्षा करनी चाहिए तथा सभी सब्याज निक्षेपों के संबंध में ब्याज दर्ज करनी चाहिए।

3.9 राज्य के पुनर्गठन के फलस्वरूप शेषों का विभाजन

15 नवम्बर 2000 से प्रभावी बिहार राज्य के पुनर्गठन के लगभग दो दशक के बाद भी, उत्तरवर्ती राज्यों बिहार और झारखण्ड के बीच पूँजी (मुख्य शीर्ष 4059 से 5475), ऋणों एवं अग्रिम (मुख्य शीर्ष 6202 से 7615) तथा भाग—III के अधीन लोक खातों (रिजर्व बैंक में जमा को छोड़कर) के अंतर्गत ₹ 11,148.69 करोड़ की राशि का विभाजन किया जाना शेष है।

अनुशंसा: राज्य सरकार को दोनों उत्तरवर्ती राज्यों के बीच ₹ 11,148.69 करोड़ की शेषों को शीघ्रता से विभाजन करना चाहिए।

3.10 रोकड़ शेष में अंतर

31 मार्च 2017 को महालेखाकार द्वारा अगणित रोकड़ शेष ₹ 114.90 करोड़ (नामे) जबकि भारतीय रिजर्व बैंक के पास रोकड़ शेष ₹ 174.17 करोड़ (जमा) थी। ₹ 59.27 करोड़ (जमा) का अंतर मुख्यतः लेन—देन की गलत जानकारी देने तथा एजेंसी बैंकों द्वारा असमाशोधन था एवं इसका समाशोधन किया जा रहा है।

3.11 असमायोजित अस्थायी अग्रिम एवं अग्रदाय

बिहार कोषागार संहिता, 2011 के नियम 176 के अनुसार, जब तक तुरंत भुगतान की आवश्यकता नहीं हो, कोषागार से धन आहरित नहीं करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, नियम 177 के अनुसार कोषागार से व्यय की प्रत्याशा में, कार्य के क्रियान्वयन हेतु जिसे पूर्ण करने में बहुत समय लग सकता है, आहरण स्वीकार्य नहीं है। यदि विशेष परिस्थिति में धन का अग्रिम आहरण होता है तो ऐसी आहरित राशि का अव्ययित शेष अगले विपत्र में न्यून आहरण अथवा चालान, जो पहले संभावित अवसर हो, द्वारा कोषागार में वापस जमा करना चाहिए तथा किसी तरह आहरित राशि उसी वित्तीय वर्ष के अंत तक जमा होनी चाहिए जिसमें यह आहरित हुई है।

¹³ सरकारी कर्मचारियों के निर्धारित अंशदायी पेंशन योजना।

¹⁴ सामान्य भविष्य निधि के शेषों पर देय ब्याज दर।

यह पाया गया कि आठ विभागों/संगठनों के आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा आहरित अस्थायी अग्रिम एवं अग्रदाय का ₹ 161.00 करोड़ की राशि 31 मार्च 2017 तक समायोजन हेतु लंबित था। 31 मार्च 2017 तक लंबित अग्रिम एवं अग्रदाय का विभागवार/संगठनवार विश्लेषण तालिका 3.5 में दिया गया है।

तालिका 3.5: असमायोजित अस्थायी अग्रिम एवं अग्रदाय

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	विभाग/संगठन का नाम	अस्थायी अग्रिम	अग्रदाय	कुल
1.	भवन निर्माण	5.67	2.47	8.14
2.	सिंचाई	27.76	2.18	29.94
3.	राष्ट्रीय राजमार्ग	0.78	0.09	0.87
4.	लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण	8.27	2.03	10.3
5.	पथ निर्माण	67.5	0.27	67.77
6.	ग्रामीण कार्य	7.58	6.56	14.14
7.	स्थानीय क्षेत्र अभियंत्रण संगठन (एल०ए०ई०ओ०)	22.85	3.63	26.48
8.	लघु जल संसाधन	2.38	0.98	3.36
	कुल	142.79	18.21	161.00

(स्रोत : वर्ष 2016-17 का वित्त लेखा)

विश्लेषण से ज्ञात होता है कि उपर्युक्त वर्णित आठ विभागों के पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों को अस्थायी अग्रिम दिया गया था। अस्थायी अग्रिमों का आहरण भवन निर्माण विभाग में वर्ष 1998-2015 के दौरान, सिंचाई विभाग में 1983-2015 के दौरान, पथ निर्माण विभाग में 1999-2005 के दौरान, ग्रामीण कार्य विभाग में 2002-2016 के दौरान, स्थानीय क्षेत्र अभियंत्रण संगठन में 2011-2016 के दौरान तथा लघु जल संसाधन विभाग में 1985-2014 के दौरान किया गया था। संबंधित विभागों के आहरण एवं संवितरण अधिकारियों ने बताया कि आहरित अग्रिमों का समायोजन/वसूली प्रक्रियाधीन है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि अस्थायी अग्रिमों का समायोजन एक से 34 वर्ष की अवधि से लंबित है। निर्धारित अवधि से अधिक समय तक ऐसी लंबित असमायोजित राशि दुर्विनियोजन एवं गबन के जोखिम से भरा हुआ है।

अनुशंसाएँ: वित्त विभाग एवं संबंधित प्रशासनिक विभागों को सभी असमायोजित अस्थायी अग्रिमों एवं अव्ययित राशियों की समीक्षा करनी चाहिए, उसके तत्काल समायोजन के लिए कार्रवाई प्रारंभ तथा वैसे कर्मचारियों/पदाधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जाय जिन्होंने निर्धारित समय के अंदर अस्थायी अग्रिमों एवं अग्रदायों को समायोजित/वापस नहीं किया है।

3.12 राजस्व अधिशेष एवं राजकोषीय घाटा पर प्रभाव

वित्त लेखे के अनुसार, व्यय एवं राजस्व के गलत लेखांकन के प्रभाव के परिणामस्वरूप ₹ 157.54 करोड़ प्रत्येक का राजस्व अधिशेष में अतिशयता एवं राजकोषीय घाटे में न्यूनोक्ति हुई। इसे तालिका 3.6 में दिया गया है:

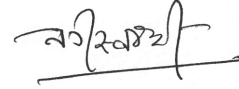
तालिका 3.6: राजस्व अधिशेष एवं राजकोषीय घाटा पर प्रभाव

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	मद	राजस्व अधिशेष पर प्रभाव		राजकोषीय घाटा पर प्रभाव	
		अतिशयता	न्यूनोक्ति	अतिरंजना	न्यूनोक्ति
1.	राज्य आपदा रिस्पोन्स निधि के षेष पर ब्याज	119.72	--	--	119.72
2.	जमा पर ब्याज की गैर-अदायगी	5.13	--	--	5.13
3.	गारंटी मोचन निधि में गैर-अंशदान	32.69	--	--	32.69
कुल योग		अतिशयता 157.54		न्यूनोक्ति 157.54	

उपरोक्त को देखते हुए राज्य का राजस्व अधिशेष एवं राजकोषीय घाटा जो कि क्रमशः ₹ 13,313 करोड़ एवं ₹ 13,986 करोड़ (उदय को छोड़कर) था वास्तव में ₹ 13,155 करोड़ एवं ₹ 14,143 करोड़ होगा। राज्य के प्रदर्शन पर समग्र प्रभाव का वर्णन कड़िका 1.1.2 में किया गया है।

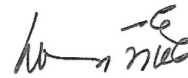
पटना
दिनांक: 06 अगस्त 2018



(नीलोत्पल गोस्वामी)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 10 अगस्त 2018



(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक