अध्याय-3

वित्तीय रिपोर्टिंग

अध्याय-3

वित्तीय रिपोर्टिंग

प्रासंगिक एवं विश्वसनीय सूचनाओं सहित अच्छी आन्तरिक वित्तीय रिपोर्टिंग प्रणाली राज्य सरकार के कुशल एवं प्रभावी संचालन में महत्वपूर्ण योगदान देती है। इस प्रकार वित्तीय नियमों, कार्यविधि तथा अनुदेशों के अनुपालन के साथ-साथ ऐसी अनुपालनों की स्थिति पर रिपोर्टिंग की समयपरक गुणवत्ता, सुशासन के महत्वपूर्ण घटकों में से एक है। अनुपालन एवं नियन्त्रणों पर रिपोर्टिंग, यदि प्रभावशाली और क्रियात्मक हो तो, रणनीतिक आयोजना, निर्णयन तथा शेयर धारकों के उत्तरदायित्व जैसे प्रबंधात्मक उत्तरदायित्वों की पूर्ति में राज्य सरकार को सहायता पहुँचाते हैं। यह अध्याय, चालू वर्ष के दौरान विभिन्न वित्तीय नियमों, कार्यविधि एवं अनुदेशों की राज्य सरकार द्वारा की गई अनुपालन की स्थिति का एक विहंगावलोकन प्रस्तुत करता है।

3.1 उपयोगिता प्रमाण पत्रों को प्रस्तुत न करना

वित्तीय नियमावली में उपबंध है कि विशिष्ट प्रयोजनों हेतु प्रदत्त अनुदानों के लिए, विभागीय अधिकारियों द्वारा, अनुदानग्राहियों से उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त कर लिये जाने चाहिए तथा सत्यापन के पश्चात उन्हें अन्यथा विनिर्दिष्ट न होने पर, संस्वीकृति तिथि से 12 माहों के अन्दर महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को अग्रेषित किया जाना चाहिए। मार्च 2019 तक ₹353.34 करोड़ की धनराशि के कुल 119 उपयोगिता प्रमाणपत्र लम्बित थे, जैसा कि ***परिशिष्ट-3.1*** में दर्शाया गया है। उपयोगिता प्रमाण पत्रों के प्रस्तुतिकरण के सम्बंध में अवधि-वार स्थिति **तालिका-3.1** में सारांशित है।

तालिका-3.1: मार्च 2019 तक उपयोगिता प्रमाण पत्रों की अवधि-वार स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वर्ष	लंबित उपयोगिता प्रमाणपत्रों की संख्या	राशि
1.	2016-17 **तक**	01	0.93
2.	2017-18	24	36.73
3.	2018-19#	94	315.68
कुल		***119***	***353.34***

 # जहाँ स्वीकृती आदेश अन्यथा निर्दिष्ट करता है के सिवाय, 2018-19 के दौरान प्राप्त सहायता अनुदानों के संबंध में उपयोगिता प्रमाण-पत्र केवल 2019-20 में देय होते हैं।

स्रोत: महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) उत्तराखण्ड द्वारा तैयार वित्त लेखे 2018-19।

विभागीय अधिकारियों द्वारा मार्च 2018 तक विशिष्ट उद्देश्यों हेतु दिये गये ₹ 37.66 करोड़ के अनुदानों के संबंध में 25 उपयोगिता प्रमाण-पत्र मार्च 2019 तक प्रस्तुत नहीं किये गये। तथापि, सितम्बर 2019 के अंत तक 25 उपयोगिता प्रमाण पत्रों में से ₹ 5.87 करोड़ के नौ उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त हो चुके थे। पुनः, वर्ष 2019-20 में देय 94 उपयोगिता प्रमाण पत्रों में से सितम्बर 2019

के अंत तक ₹ 120.98 करोड़ के 20 उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त हो चुके हैं। सभी लंबित उपयोगिता प्रमाण पत्र पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों से संबन्धित हैं।

उपयोगिता प्रमाण पत्रों के अभाव में, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि क्या प्राप्तकर्ता ने अभिप्रेत उद्देश्य पर ही अनुदान का उपयोग किया है, जिस हेतु उनकी स्वीकृति दी गयी थी। उपयोगिता प्रमाणपत्रों का लम्बित रहना, निधियों के दुर्विनियोजन और धोखाधड़ी के जोखिम से भरा हुआ था।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान, राज्य सरकार उपयोगिता प्रमाणपत्रों के समय पर प्रस्तुतिकरण के लिए शासन आदेश जारी करने को सहमत हुई।

3.2 सरकार द्वारा मूलत: वित्त पोषित संस्थानों से संबंधित सूचनाओं की अप्राप्ति

नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 के अन्तर्गत लेखापरीक्षा हेतु चिन्हित किये जाने वाले संस्थानों के सम्बंध में सरकार/विभागाध्यक्षों को ऐसे विभिन्न संस्थानों को प्रतिवर्ष दी गयी वित्तीय सहायता, उद्देश्य जिनके लिए सहायता दी गयी हो तथा संस्थान के कुल व्यय का विस्तृत विवरण, लेखापरीक्षा को प्रस्तुत करना आवश्यक है। लेखा एवं लेखापरीक्षा अधिनियम, 2007 उपलब्ध कराते हैं कि सरकार एवं विभागाध्यक्ष जो अनुदान एवं/अथवा ऋण, निकायों एवं प्राधिकारियों को स्वीकृत करते है, लेखापरीक्षा कार्यालय को प्रत्येक वर्ष जुलाई के अन्त तक ऐसे निकायों एवं प्राधिकारियों के जिन्हे पिछले वर्ष ₹ 10 लाख या उससे अधिक अनुदान एवं ऋण प्रदत्त किया हो, का विवरण (अ) सहायतित धनराशि (ब) उद्देश्य जिनके लिए सहायता दी गयी हो और (स) संस्था अथवा प्राधिकरण के कुल व्यय को दर्शाते हुये प्रस्तुत करेगें।

तथापि, सरकार द्वारा उत्तराखण्ड राज्य में स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों से संबन्धित कुल ₹ 10.00 लाख अथवा उससे अधिक के अनुदानों के संबंध में सूचना उपलब्ध नहीं कराई गयी है। तथापि, 15 निकायों के संबंध में सूचना इस कार्यालय में सीधे इकाइयों से प्राप्त हुई जिनके पक्ष में वित्त सचिव द्वारा अनुदान स्वीकृत किए गए थे। सूचना की अनुपलब्धता लेखापरीक्षा एवं लेखा नियमावली, 2007 का उल्लंघन है। परिणामतः, लेखापरीक्षा, स्वीकृत अनुदान की उपयोगिता की प्रवृत्ति के संबन्ध में विधायिका/सरकार को आश्वासन नहीं दे सका।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान राज्य सरकार ने उपरोक्त आवश्यकताओं के अनुपालन का आश्वासन दिया।

3.3 विभागीय प्रबन्धित वाणिज्यिक उपक्रमों के सम्बन्ध में लेखाओं के प्रस्तुतिकरण में विलम्ब

अर्ध वाणिज्यिक प्रकृति की गतिविधियाँ करने वाले कुछ सरकारी विभागों के तीन विभागीय उपक्रमों को प्रतिवर्ष निर्धारित प्रारूप में प्रोफार्मा खाते तैयार करने की आवश्यकता होती है, जो वित्तीय

संचालन के कार्य परिणामों को दर्शाते हैं ताकि सरकार उनके कामकाज का अनुमान कर सके। विभागीय रूप से प्रबंधित वाणिज्यिक और अर्ध-वाणिज्यिक उपक्रमों के अंतिम वार्षिक खाते, उनके व्यवसाय के संचालन में उनके समग्र वित्तीय स्वास्थ्य और दक्षता को दर्शाते हैं। वार्षिक लेखाओं को समय पर अन्तिम रूप न दिये जाने के अभाव में, सरकारी निवेश, लेखापरीक्षा/राज्य विधानमण्डल की संवीक्षा के अन्तर्गत नहीं आ पाते हैं। परिणामतः, उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने व कार्यकुशलता में सुधार लाने हेतु यदि कोई सुधारात्मक उपाय अपेक्षित हों तो वे समय पर नहीं किये जा सकते। इसके अतिरिक्त, सभी तरह के विलम्ब से, व्यवस्था में हर समय धोखाधड़ी व सार्वजनिक धन के स्राव की सम्भावना भी बनी रहती है।

सरकारी विभागों के विभागाध्यक्षों को यह सुनिश्चित करना होता हैं कि उपक्रम ऐसे लेखे तैयार करें और एक निर्धारित समय सीमा के भीतर लेखापरीक्षा के लिए प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), उत्तराखण्ड को प्रस्तुत करें। मार्च 2019 तक, प्रोफार्मा लेखाओं को तैयार करने और सरकार द्वारा किए गए निवेश में बकाया की विभागवार स्थिति ***परिशिष्ट-3.2*** में दी गई है। लेखाओं को अंतिम रूप देने में विलम्ब से, वित्तीय अनियमितताओं का पता न चलने का जोखिम रहता है।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान, राज्य सरकार, खाद्य और सिंचाई के प्रशासनिक विभाग को एक पत्र जारी करने के लिए सहमत हुई ताकि अपेक्षित प्रारूप में खातों को अंतिम रूप दिया जा सके और इन्हें प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय में भेजा जा सके।

3.4 लघु शीर्ष 800-'अन्य प्राप्तियाँ' तथा 'अन्य व्यय' के अधीन इन्द्राज

विभिन्न मुख्य शीर्षों के अंतर्गत लघु शीर्ष 800-'अन्य व्यय' एवं 'अन्य प्राप्तियाँ' का संचालन केवल उस समय किया जाये जब खाता चार्ट में उचित लघु शीर्ष उपलब्ध नहीं कराया गया है। विभिन्न मुख्य शीर्षों के अंतर्गत लघु शीर्ष 800 के नियमित संचालन को हतोत्साहित किया जाये क्योंकि इससे खाते अपारदर्शी होते हैं। वर्ष 2018-19 के दौरान, राजस्व लेखाओं में 29 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत वर्गीकृत लघु शीर्ष-800 'अन्य व्यय' के अधीन ₹ 507.85 करोड़ की राशि, इन मुख्य शीर्षों के व्यय (₹ 19,424.29 करोड़) का 2.61 *प्रतिशत* एवं कुल राजस्व व्यय (₹ 32,196.02 करोड़) का 1.58 *प्रतिशत* थी, इंद्राज की गयी थी। इसी प्रकार, लेखाओं में 34 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत वर्गीकृत लघु शीर्ष-800 'अन्य प्राप्तियों' के अधीन ₹ 2,248.71 करोड़ की राशि, इन मुख्य शीर्षों की राजस्व प्राप्तियों (₹ 7,076.45 करोड़) का 31.78 *प्रतिशत* एवं कुल राजस्व प्राप्ति (₹ 31,216.44 करोड़) का 7.20 *प्रतिशत* थी, इंद्राज की गयी थी। दृष्टान्त, जिनमें प्राप्ति और व्यय का पर्याप्त भाग (20 *प्रतिशत* अथवा अधिक एवं ₹ पाँच करोड़ से अधिक) लघु शीर्ष 800-'अन्य प्राप्तियाँ' और लघु शीर्ष 800-'अन्य व्यय' में वर्गीकृत किया गया था, को **तालिका-3.2** में दर्शाया गया है।

तालिका-3.2: लघु शीर्ष-'800' अन्य प्राप्तियाँ/व्यय के अधीन इंद्राज की गयी पर्याप्त धनराशि

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	"800-अन्य प्राप्तियाँ"				"800-अन्य व्यय"			
	मुख्य शीर्ष	कुल प्राप्तियाँ	लघु शीर्ष 800 के अधीन इंद्राज	प्राप्तियों की प्रतिशतता	मुख्य शीर्ष	कुल व्यय	लघु शीर्ष 800 के अधीन इंद्राज	व्यय की प्रतिशतता
1.	0029-भू राजस्व	34.10	9.56	*28.04*	2040-बिक्री, व्यापार इत्यादि पर कर	41.13	39.78	*96.72*
2.	0059-लोक निर्माण कार्य	46.49	17.22	*37.04*	2217-शहरी विकास	137.91	29.50	*21.39*
3.	0071-पेंशन एवं अन्य सेवानिवृत्ति लाभ के सम्बंध में अंशदान एवं वसूलियाँ	1,714.70	1,656.75	*96.62*	2245-प्राकृतिक आपदा के कारण राहत	403.51	120.92	*29.97*
4.	0075- विविध सामान्य सेवायें	20.88	16.54	*79.21*	2250- अन्य सामाजिक सेवायें	9.61	9.31	*96.88*
5.	0210-चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य	99.27	99.27	*100.00*	2425-सहकारिता	77.98	18.31	*23.48*
6.	0401-कृषि कर्म	16.08	13.83	*86.00*	2501- ग्रामीण विकास हेतु विशेष कार्यक्रम	214.23	107.47	*50.17*
7.	0406- वानिकी तथा वन्य जीव	368.73	142.95	*38.77*	2810-नई एवं नवीनीकरण ऊर्जा	11.69	6.70	*57.31*
8.	0801- ऊर्जा	186.67	186.67	*100.00*	-	-	-	-
योग		***2,486.92***	***2,142.79***	***86.16***	***योग***	***896.06***	***331.99***	***37.05***

स्रोत: महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), उत्तराखण्ड द्वारा तैयार वित्त लेखे 2018-19।

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, आठ मुख्य शीर्षों से संबंधित लगभग 86 *प्रतिशत* प्राप्तियाँ लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियों के अंतर्गत इंद्राज़ की गई थीं। इसी तरह, सात मुख्य शीर्षों से संबंधित राजस्व व्यय का लगभग 37 *प्रतिशत* 800-अन्य व्यय के अंतर्गत इंद्राज़ किया गया था। लघु शीर्ष '800'-अन्य प्राप्तियाँ/व्यय के अधीन अत्यधिक धनराशि का वर्गीकरण वित्तीय प्रतिवेदन में पारदर्शिता/शुद्ध चित्रण को प्रभावित करता है।

3.5 हानि, गबन आदि

लेखापरीक्षा द्वारा 2018-19 की अवधि के लिए ₹ 76.77 लाख की सरकारी धनराशि के गबन के दो मामले देखे गए, जिन पर अंतिम कार्यवाही लंबित थी। इन दोनों मामलों का विवरण **तालिका-3.3** में दिया गया है।

तालिका-3.3: हानि और गबन के मामलों का विवरण

(₹ लाख में)

क्रं सं	विभाग का नाम	संलिप्त धनराशि	मामलों का विवरण	वर्तमान स्थिति
1.	शिक्षा विभाग	7.00	चंपावत के सरकारी इंटर कॉलेज चौमेल के एक कनिष्ठ सहायक द्वारा चेक को कूटरचित कर बैंक खाते से ₹ सात लाख की धनराशि निकाल कर गबन किया गया।	न्यायालय में लंबित
2.	सिंचाई विभाग'	69.77	विभाग द्वारा निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन न करने के कारण ₹ 69.77 लाख का गबन, सात व्यक्तियों/फर्मों को ₹ 68.86 लाख के 32 कपटपूर्ण चेकों को जारी किए जाने और सरकारी खाते में ₹ 0.91 लाख का सरकारी राजस्व जमा न करने का कारण बना।	राज्य सरकार से उत्तर अपेक्षित है

हानि और गबन के मामलों का तेजी से निपटारा करने के लिए एक प्रभावी तंत्र स्थापित करने की जरूरत है जिससे की भविष्य में ऐसे मामलों की पुनरावृत्ति न हो।

3.6 उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड के मध्य पेंशनरी दायित्वों का प्रभाजन

उत्तर प्रदेश पुनर्गठन अधिनियम, 2000, के संदर्भ में उत्तराखण्ड एवं उत्तर प्रदेश की राज्य सरकारों के मध्य अप्रैल 2000 से मार्च 2018 तक बकाया पेंशन दायित्वों का प्रभाजन पूर्ण हो चुका है। जैसा कि राज्य सरकार द्वारा सूचित किया गया है कि वर्ष 2018-19 हेतु बकाया पेंशनरी दायित्वों का प्रभाजन किया जाएगा।

3.7 उत्तराखण्ड एवं उत्तर प्रदेश के मध्य अनावंटित शेष

उत्तराखण्ड सरकार के वित्त लेखे 2018-19 के परिशिष्ट-XIII के अनुसार, जमा और अग्रिम के अंतर्गत शेष राशि ₹ 8,758.82 करोड़ का प्रतिनिधित्व करने वाले (मुख्य शीर्ष 8336-सिविल जमा से मुख्य शीर्ष 8550-सिविल अग्रिम तक) उत्तराधिकारी राज्यों उत्तराखण्ड एवं उत्तर प्रदेश के मध्य विभाजन के लिए उत्तराखण्ड राज्य के गठन के लगभग दो दशक बाद भी शेष है। तथापि, जैसा कि कार्यालय महालेखाकार (ले एवं ह) उत्तराखण्ड द्वारा सूचित किया गया है, अंतिमिकरण प्रगति पर है।

3.8 निवेश

राज्य सरकार ने उनके द्वारा सरकारी कंपनियों/निगमों में किए गए निवेश की जानकारी उपलब्ध/ पुष्टि नहीं करवाई है। वित्त लेखे के विवरण 8 एवं 19 में निहित सूचना प्राथमिक तौर पर शासन की

उन निवेश संबन्धित सूचना पर आधारित है जो की महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा वाउचर से प्राप्त की जाती है। वित्त लेखाओं में दिखाए गए निवेश के आँकड़े, संस्थाओं, जहाँ राज्य सरकार द्वारा निवेश किए गए हैं, के अभिलखों के साथ समाशोधन के अधीन हैं जो 31 मार्च 2019 तक ₹ 61.21 करोड़ का अंतर दर्शा रहा है।

3.9 भारत सरकार के लेखा मानकों (आई जी ए एस) का कार्यान्वयन

भारत सरकार द्वारा तीन भारतीय सरकारी लेखा मानक (आई जी ए एस) अधिसूचित किए गए हैं। राज्य सरकार द्वारा मौजूदा लेखा मानकों का अनुपालन **तालिका-3.4** में विस्तृत है।

तालिका-3.4: आई जी ए एस का कार्यान्वयन

आई जी ए एस	कार्यान्वयन की स्थिति	टिप्पणियाँ
आई जी ए एस-1 (सरकार द्वारा दी गई गारंटी)	अनुपालन नहीं किया	राज्य सरकार ने बकाया गारंटी पर सीमित जानकारी प्रदान की है। गारंटी की अधिकतम राशि, वर्ष के दौरान अतिरिक्त/आवाहन/ अवमुक्त/अवमुक्त नहीं, गारंटी कमीशन प्राप्य/प्राप्त, इत्यादि के बारे में राज्य सरकार द्वारा जानकारी उपलब्ध नहीं कराई गई है।
आई जी ए एस-2 (सहायता अनुदान- जी आई ए का लेखाकरण और वर्गीकरण)	अनुपालन नहीं किया	वर्ष 2018-19 के दौरान, राज्य सरकार ने छह पूँजीगत मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 46.82 करोड़ का अनुदान दिया, जो कि आई जी ए एस-2 का उल्लंघन था।
आई जी ए एस-3 (सरकार द्वारा दिए गए ऋण एवं अग्रिम)	आंशिक रूप से लागू किया गया	सरकार द्वारा दिए गए ऋण और अग्रिम पर वित्त खातों के विवरण 7 और 18 को राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत सीमा तक, आई जी ए एस-3 की आवश्यकताओं के अनुसार तैयार किया गया है। विभिन्न ऋण संस्थाओं से बकाया राशि के पुनर्भुगतान की जानकारी प्रदान नहीं की गई थी। राज्य सरकार के विभागों ने बकाया मूलधन और ऋणों का विवरण प्रस्तुत नहीं किया है, जो शाश्वत में स्वीकृत हैं। परिणामतः, आई जी ए एस-3 की आवश्यकताओं को इन लेखाओं में पूरी तरह से पूरा नहीं किया गया है।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान, राज्य सरकार ने आश्वासन दिया कि आई जी ए एस-1, 2 और 3 के प्रावधानों का अनुपालन किया जाएगा।

3.10 निष्कर्ष एवं संस्तुतियाँ

विभागीय अधिकारियों ने, विशेष उद्देश्यों के लिए मार्च 2018 तक दिये गये ₹37.66 करोड़ के अनुदानों के 25 उपयोगिता प्रमाण पत्रों (मार्च 2019 तक प्रस्तुत करने हेतु देय) को महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), उत्तराखण्ड को प्रस्तुत नहीं किया। इन प्रमाण पत्रों की अनुपस्थिति में यह सुनिश्चित नहीं हो पाया कि क्या प्राप्तकर्ता ने अभिप्रेत उद्देश्यों के लिए अनुदानों का उपयोग किया।

सरकार विशेष उद्देश्यों हेतु अवमुक्त अनुदानों के संबन्ध में विभागों द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र समय से प्रस्तुत किये जाने को सुनिश्चित कर सकती है।

व्यय एवं प्राप्तियों की महत्वपूर्ण धनराशियाँ विभिन्न मुख्य शीर्षों के अंतर्गत लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' एवं '800-अन्य प्राप्तियाँ' में इंद्राज की गईं, जिससे वित्तीय रिपोर्टिंग की पारदर्शिता प्रभावित हुयी।

सरकार वर्तमान में लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत समस्त मदों की विस्तृत समीक्षा कर सकती है तथा वित्तीय रिपोर्टिंग में पारदर्शिता बढ़ाने हेतु इस तरह की समस्त प्राप्ति एवं व्यय उपयुक्त लेखा शीर्षों में इंद्राज करना सुनिश्चित कर सकती है।

सरकार ने वित्तीय लेखों में उचित प्रकटीकरण उपलब्ध नहीं कराया है जैसा कि आई जी ए एस-1 (सरकार द्वारा दी गयी गारंटी), आई जी ए एस-2 (सहायता अनुदान का लेखाकरण एवं वर्गीकरण) और आई जी ए एस-3 (सरकार द्वारा दिये गए ऋण एवं अग्रिम) के अंतर्गत आवश्यक है।

राज्य सरकार उचित प्रकटीकरण उपलब्ध करा कर आई जी ए एस-1, 2 एवं 3 का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु कदम उठा सकती है।

(एस. आलोक)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), उत्तराखण्ड

देहरादून
दिनांक 20 जुलाई 2020

प्रतिहस्ताक्षरित

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक 27 जुलाई 2020