अध्याय 3

अध्याय 3 संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र का अनुपालन लेखा परीक्षा

पृष्ठभूमि

झारखण्ड में संक्षिप्त आकस्मिक (ए.सी.) विपत्रों के द्वारा कोषागार से अग्रिम निधि का आहरण असामान्य तौर पर ज्यादा रहा है। वर्ष 2000–12 के दौरान 53,548 ए.सी. विपत्रों के द्वारा कुल ₹ 13,543 करोड़ के आहरण में 30 जून 2012 तक 25,611 ए.सी. विपत्रों से संबंधित ₹ 6,861 करोड़ बकाया है। अग्रिम तब तक असमायोजित रहा जब तक कि नियंत्रक अधिकारी (नि. अ.) द्वारा साक्ष्यकारी वाउचर के साथ महालेखाकार (ले. एवं हक.) को विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्र नहीं सौंपा गया। फलस्वरूप, संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र की कुल बकाया राशि वर्ष 2008–09 के अंत में ₹ 4,208 करोड़ से बढ़ते हुए 2011–12 के अंत तक ₹ 6,861 करोड़ हो गई और हमलोग लेखा परीक्षा के अन्तर्गत यह आश्वासन उपलब्ध कराने में असमर्थ हैं कि क्या आहरित अग्रिम उन्हीं उद्देश्यों के लिये प्रयुक्त हुआ जिसके लिए यह स्वीकृत किया गया। झारखण्ड में विकास कार्यक्रमों के लिए उपलब्ध कराए गए निधियों का आहरण भी ए.सी. विपत्र के द्वारा कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने वाले अभिकरणों को अंतरित करने के लिए हुआ।

3.1 परिचय

झारखण्ड कोषागार संहिता (झा.को.सं.) का नियम 290 आकस्मिक व्यय को "सभी आकस्मिक एवं अन्य व्यय जो किसी कार्यालय को कार्यालय के रूप में रखने के लिए प्रबंधन या विभागों के तकनीकि कार्यों के लिए खर्च होते हैं" के रूप में परिभाषित करती है। आकस्मिक व्यय जिस पर भुगतान के बाद नि. अ. द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित होना आवश्यक है, को बिना कोई सहायक वाउचर (झा. को. सं. के नियम 318) के ए. सी. विपत्र (टी. सी. प्रपत्र 38) के माध्यम से अग्रिम आहरण किया जा सकता है। व्यय को संबंधित सेवा शीर्षों के अन्तर्गत विकलित किया जाता है और नि. अ.[1] द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित साक्ष्यकारी सब–वाउचर के साथ डी.सी. विपत्र (टी.सी. प्रपत्र 39 में)[2] संबंधित माह के अगले माह के 25 तारीख[3] या उससे पहले महालेखाकार (ले. एवं हक.) को सौंपना आवश्यक है। इस आशय में यह प्रमाणपत्र कि विगत माह में आहरित डी.सी. विपत्र का मासिक विवरणी नि.अ. को प्रति हस्ताक्षरण हेतु सौंप दिया गया है, को प्रत्येक माह के 10 तारीख के बाद भुगतान हेतु प्रस्तुत प्रथम ए.सी. विपत्र के साथ संलग्न की जाएगी (झा. को. सं. का नियम 319)।

आगे, झा. को. सं. का नियम 300 के अनुसार वित्तीय वर्ष के अंतिम सप्ताह में कोषागार में आकस्मिक विपत्र जमा करने के समय आहरण एवं संवितरण अधिकारी (अ. एवं सं. अ.) को प्रमाणित करना होता है कि विपत्र राशि का भुगतान वित्तीय वर्ष के भीतर कर ली जाएगी और संवितरित नहीं की गई राशि, यदि कोई हो, वित्तीय वर्ष के 31 मार्च तक कोषागार में जमा कर दी जाएगी।

महालेखाकार (ले. एवं हक.) के कार्यालय में डी. सी. विपत्र प्राप्त होने पर सब–वाउचर की संवीक्षा पश्चात् इसे ए.सी. विपत्रों के साथ समायोजित की जाती है और अंतर या नामंजूरी को वसूली हेतु चिन्हित की जाती है और गलत वर्गीकरण होने पर समायोजित किया जाता है। इसके बावजूद, आकस्मिक व्यय पर कारगर नियंत्रण की जवाबदेही मुख्यतः कार्यालय प्रधान पर एवं ए.सी. विपत्र के मामलों में प्रतिहस्ताक्षर करने वाले पदाधिकारी पर है।

---

1 यदि नियंत्रक अधिकारी नहीं हो तो इसे कार्यालय प्रधान द्वारा हस्ताक्षरित कर महालेखाकार (ले. एवं हक.) को सीधे भेजा जा सकता है।

2. झा. को सं. के नियम 320

3 झा. को सं. के नियम 322

जुलाई–अगस्त 2012 में 2009–12 की अवधि के लिए ए.सी. विपत्र से निधि के आहरण का अनुपालन लेखा परीक्षा किया गया। उच्च बकाया ए.सी. विपत्र वाले तीन विभागों (गृह, मानव संसाधन विकास एवं ग्रामीण विकास) का लेखापरीक्षा के लिए चयन किया गया। राज्य में 2009–12 के दौरान ₹ 3,368 करोड़ का आहरण ए.सी. विपत्र के माध्यम से किया गया जिसमें से बकाया राशि ₹ 2,653 करोड़ थी जैसा कि **तालिका 3.1** में दर्शाया गया है। तीन चयनित विभागों में इस दौरान ₹ 1,731.27 करोड़ का आहरण किया गया जिसमें ₹ 1,456.72 करोड़ बकाया रहा (***परिशिष्ट 3.1***)। इन तीनों विभागों में 30 आ. एवं सं. अ. (डी. डी. ओ.) द्वारा कुल ₹ 1,170.16 करोड़[4] (2009–12 के दौरान कुल ए.सी. विपत्रों का 35 *प्रतिशत*) का 245 ए.सी. विपत्रों के माध्यम से आहरण का जाँच किया गया।

3.2 ए.सी. विपत्र के आहरण का झुकाव

ए.सी. विपत्र के माध्यम से निधि का आहरण के समय, व्यय संबंधित सेवा शीर्ष के अन्तर्गत दर्ज किया जाता है। अतः ऐसे निधियों के विशिष्ट उद्देश्यों में प्रयुक्ति को निर्धारित समय सीमा[5] के अंदर लेकिन उस वित्तीय वर्ष[6] के 31 मार्च या उससे पहले, सुनिश्चित करना आवश्यक है। डी.सी. विपत्रों को समय पर नहीं जमा करना वित्तीय अनुशासनों का उल्लंघन है और यह दुर्विनियोग के जोखिम को उत्पन्न करती है। 2000–2012 के दौरान ए.सी. विपत्रों के माध्यम से निधि का आहरण सौंपे गए डी.सी. विपत्र एवं बकाया राशि **तालिका 3.1** में दर्शाया गया है :

तालिका 3.1: बकाया संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आहरित ए.सी. विपत्र		जमा किया गया डी.सी. विपत्र		बकाया ए.सी. विपत्र		बकाया राशि की प्रतिशतता
	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि	
2000-2009	48783	10175	26826	5967	21957	4208	41
2009-2010	2084	997	598	391	1486	606	61
2010-2011	1622	771	420	194	1202	577	75
2011-2012	1059	1600	93	130	966	1470	92
कुल (2009-12)	**4765**	**3368**	**1111**	**715**	**3654**	**2653**	**79**
सकल योग	**53548**	**13543**	**27937**	**6682**	**25611**	**6861**	**51**

कुल स्रोतः वित्त लेखा (2011–12) में लेखा टिप्पणी

उपरोक्त तथ्यों से देखा गया कि कुल बकाया राशि ₹ 6,861 करोड़ में से ₹ 4,208 करोड़ (61 *प्रतिशत*) तीन वर्षों से अधिक पुराना है। 2000–2009 के दौरान बकाया राशि औसतन इस दौरान ए.सी. विपत्र से आहरित कुल राशि का 41 *प्रतिशत* था, जबकि लंबित मामलों में वर्ष 2009–10, 2010–11 एवं 2011–12 में वृद्धि में क्रमशः उस वर्ष में आहरित कुल ए.सी. विपत्रों की राशि का 61 *प्रतिशत*, 75 *प्रतिशत* एवं 92 *प्रतिशत* रहा।

हम लोगों ने देखा कि वर्ष 2010–11 के दौरान ए.सी. विपत्रों से आहरण में पिछले वर्ष से 23 *प्रतिशत* की कमी आई जबकि वर्ष 2011–12 के दौरान राशि में 108 *प्रतिशत* की तीव्र वृद्धि हुई। हम लोगों ने यह भी देखा कि वर्ष 2011–12 के अंत में ए.सी. विपत्र में

4 गृह ₹ 307.54 करोड़ (110 विपत्र), मानव संसाधन विकास ₹ 704.82 करोड़ (52 विपत्र), ग्रामीण विकास/ पंचायती राज एवं रा.ग्रा.रो.यो. (विशेष प्रमंडल) ₹ 157.80 करोड़ (83 विपत्र)

5 माह के प्रथम तारीख से अगले माह के 10 तारीख तक नि.अ. को प्रतिहस्ताक्षरण हेतु विस्तृत विपत्र जमाकरने के लिए (झा.को.सं. के नियम 319)

6 झा.को.सं. के नियम 300

बकाया[7] राशि वर्ष 2009–10 (₹ 6,366 करोड़) एवं वर्ष 2010–11 (₹ 6,239 करोड़) के बकाया राशि से अधिक था।

चयनित विभागों में से, मानव संसाधन विकास विभाग में वर्ष 2009–10 में ए.सी. विपत्र से आहरित राशि ₹ 73.24 करोड़ (94 विपत्र) से घटकर वर्ष 2010–11 में ₹ 54.14 करोड़ (54 विपत्र) हो गई पुनः वर्ष 2011–12 में यह बढ़कर ₹ 678.88 करोड़ (43 विपत्र) हो गई। ए.सी. विपत्र की बकाया राशि वर्ष 2009–10 के दौरान ₹ 70.30 करोड़ (87 विपत्र) से घटकर वर्ष 2010–2011 के दौरान ₹ 43.97 करोड़ (49 विपत्र) एवं वर्ष 2011–12 के दौरान यह बढ़कर रु 665.50 करोड़ (37 विपत्र) हो गई। संवीक्षा से यह स्पष्ट हुआ कि सर्व शिक्षा अभियान से संबंधित वर्ष 2011–12 के दौरान 6 ए.सी. विपत्रों से आहरित ₹ 607 करोड़ के लिए डी.सी. विपत्र बकाया था।

इसी प्रकार, गृह विभाग में वर्ष 2009–10 के दौरान ए.सी. विपत्र से आहरित राशि ₹ 156.50 करोड़ (291 विपत्र) से घटकर वर्ष 2010–11 के दौरान ₹ 68.96 करोड़ (97 विपत्र) एवं वर्ष 2011–12 के दौरान बढ़कर ₹ 242.05 करोड़ (79 विपत्र) हो गई। ए.सी. विपत्र की बकाया राशि वर्ष 2009–10 के दौरान ₹ 90 करोड़ (210 विपत्र) से घटकर वर्ष 2010–11 के दौरान ₹ 15.68 करोड़ (60 विपत्र) हो गई। पुनः यह वर्ष 2011–12 के दौरान बढ़कर ₹ 223.15 करोड़ (66 विपत्र) हो गई। चयनित ए.सी. विपत्रों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2011–12 के दौरान सात ए.सी. विपत्रों द्वारा आहरित ₹ 208.36 करोड़ पुलिस बल आधुनिकीकरण से संबंधित था जिसका डी.सी. विपत्र जमा नहीं किया गया।

दूसरी तरफ ग्रामीण विकास विभाग में ए.सी. विपत्र से आहरण वर्ष 2009–10 में ₹ 145.81 करोड़ (149 विपत्र) से बढ़कर वर्ष 2010–11 में ₹ 183.46 करोड़ (206 विपत्र) हो गई और पुनः 2011–12 में यह घटकर ₹ 128.23 करोड़ (106 विपत्र) हो गई। ए.सी. विपत्र का बकाया राशि भी वर्ष 2009–10 में ₹ 88.30 करोड़ (140 विपत्र) से बढ़कर वर्ष 2010–11 में ₹ 136.68 करोड़ (192 विपत्र) हो गई और पुनः वर्ष 2011–12 में यह घटकर ₹ 123.14 करोड़ (102 विपत्र) हो गई।

इन विभागों के विषय में विवरण ***परिशिष्ट 3.1*** में दर्शाया गया है।

3.3 ए.सी. विपत्र से योजना निधि का आहरण

ए.सी. विपत्र से योजना निधि का आहरण अनुमान्य नहीं है क्योंकि यह आकस्मिक प्रकृति का नहीं है। हम लोगों ने अवलोकन किया कि वर्ष 2011–12 में राज्य में 1,059 ए.सी. विपत्रों से आहरित कुल ₹ 1,600 करोड़ में से ₹ 1,418 करोड़[8] (89 *प्रतिशत*) योजना निधि था।

- झारखण्ड में वर्ष 2011–12 के अंत तक ए.सी. विपत्रों में बकाया राशि को अन्य चार राज्यों (बिहार, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, और छत्तीसगढ़) के सापेक्ष विश्लेषण ने दर्शाया कि झारखण्ड में लंबित मामले अन्य राज्यों (बिहार के अलावा) की तुलना में काफी अधिक था जैसा कि **तालिका 3.2** में दर्शाया गया है, जिसका मुख्य कारण झारखण्ड में ए.सी. विपत्रों से योजना निधि के आहरण है।

तालिका 3.2: ए.सी. विपत्रों की बकाया राशि

वर्ष	झारखण्ड	बिहार	उत्तर प्रदेश	मध्य प्रदेश	छत्तीसगढ़
2011-12	6,861	18,798	158	20	शून्य

स्रोतः वित्त लेखा 2011–12 में लेखा टिप्पणी

- आगे, नमूना जाँचित ए.सी. विपत्रों की राशि ₹ 1,170.16 करोड़ (2009–12) में से ₹ 1,033.54 करोड़ (88 *प्रतिशत*) फ्लैगशिप कार्यक्रम (₹ 933.75 करोड़) एवं

7 राज्य वित्त 2009–10 एवं 2010–11 का प्रतिवेदन
8 वित्त लेखे (2011–12) की टिप्पणी के परिशिष्ट 'डी'

राज्य योजना (₹ 99.79 करोड़) से संबंधित था। फ्लैगशिप कार्यक्रम निधि (₹ 607 करोड़) का प्रमुख भाग सर्व शिक्षा अभियान से संबंधित था जिसे क्रियान्वयन अभिकरण, झारखण्ड शिक्षा परियोजना परिषद् को निर्गत किया गया। इसके अतिरिक्त ₹ 83.46 करोड़ का योजना व्यय/पूँजीगत व्यय भी ए.सी. विपत्र के माध्यम से निधि का आहरण करके की गई। विवरण ***परिशिष्ट 3.2*** में दिया गया है।

ए.सी. विपत्रों से आहरण कर योजना/पूँजीगत व्यय संहिता आधारित उपबंधों की अवहेलना है (झा. को. सं. के नियम 318 जो ए.सी. विपत्रों का आहरण केवल आकस्मिक व्ययों के लिए विनिर्दिष्ट करती है)। इसके अतिरिक्त ए.सी. विपत्रों से आहरित योजना निधियों का निर्धारित समय सीमा[9] के भीतर खर्च होने की क्षीण संभावना थी।

- झारखण्ड सरकार के वित्त लेखे 2011–12 के 'लेखा टिप्पणी' में बजट उपबंधों के वर्गीकरण के अन्तर्गत केन्द्रीय योजना/केन्द्रीय पोषित कार्यक्रम जैसे सर्व शिक्षा अभियान, मध्याह्न भोजन, इंदिरा आवास योजना, महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना इत्यादि के लिए ऑब्जेक्ट शीर्ष (उद्देश्य शीर्ष) '70–राज्यांश' राज्य के अंशों के लिए एवं '69–केन्द्रांश' केन्द्रीय अंशों के लिए था। यद्यपि, निधि का कार्यान्वयन अभिकरणों को सहायता अनुदान (जी. आई. ए.) के रूप में निर्गत किया जाना था, लेकिन राज्य बजट के कार्यक्रम शीर्षों में अन्य पड़ोसी राज्यों[10] की भाँति सहायता अनुदान की तरह फ्लैगशिप कार्यक्रमों के लिए निधि का उपबंध नहीं होने के कारण, विभाग सहायता अनुदान विपत्रों में निधि का आहरण नहीं कर पाया। आगे, आहरण अधिकारियों ने निधि निर्गत करते समय कार्यान्वयन अभिकरण को उपयोगिता प्रमाण पत्र (यू.सी.) जमा करने का निर्देश दिया क्योंकि व्यय आकस्मिक प्रकृति का नहीं था। अन्य तीन राज्यों की तुलना में झारखण्ड में अधिक ए.सी. विपत्रों की राशि का बकाया होने का यह एक कारण था जैसा कि **तालिका 3.2** में दर्शाया गया है।

- बिहार वित्त विभाग के दिनांक 17 अप्रैल 1998 के आदेश के कंडिका 15 जिसे झारखण्ड राज्य द्वारा अपनाया गया, के अनुसार किसी प्रशासनिक विभाग के सचिव आ. एवं सं. अ. को केवल वैसे सामग्रियों की अधिप्राप्ति के लिए अग्रिम निकासी की अनुमति देगा जिसके लिए आपूर्तिकर्ता को अग्रिम भुगतान की आवश्यकता है।

  मानव संसाधन विकास विभाग के ए.सी. विपत्रों के जाँच के दौरान हमलोगों ने देखा कि विभाग सर्व शिक्षा अभियान एवं साक्षर भारत कार्यक्रम का निधि स्वीकृत करते समय वित्त विभाग के तिथि 17 अप्रैल 1998 के आदेश का उद्धरण देते हुए आ. एवं सं. अ. को कार्यक्रम के सम्पूर्ण निधि ₹ 611 करोड़ (***परिशिष्ट 3.2*** के क्रम 1 एवं 3) का अग्रिम निकासी की अनुमति (2011–12) दी। कार्यक्रम के सम्पूर्ण निधि के अग्रिम निकासी की स्वीकृति सरकार के आदेश का उल्लंघन था।

3.4 पूँजीगत कार्यों के लिए ए.सी. विपत्रों से निधि का अनाधिकृत आहरण

झा. को. सं. के नियम 318 के अनुसार ए.सी. विपत्रों से निधि का आहरण केवल आकस्मिक व्यय के लिए किया जा सकता है। इसलिए पूँजीगत कार्यों के लिए ए.सी. विपत्र का आहरण अनुमान्य नहीं है।

---

[9] माह के प्रथम तारीख से अगले माह के 10 तारीख अर्थात् 1 से 40 दिन (झा. को. सं. के नियम 319) लेकिन उस वित्तीय वर्ष के 31 मार्च के बाद नहीं (झा. को. सं. के नियम 300)

[10] मध्य प्रदेश एवं छत्तीसगढ़ के राज्य बजट में केन्द्रीय योजनाओं के लिए एक अलग उद्देश्य शीर्ष सहायता अनुदान है जो व्यय की प्रकृति को इंगित करती है। निधि के स्रोतों को इंगित करने के लिए उद्देश्य शीर्ष के तहत एक विस्तृत शीर्ष केन्द्रांश/राज्यांश है। दोनों राज्यों में संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र का आहरण भी निषेध है।

हमलोगों ने अवलोकन किया (जुलाई 2012) कि गृह विभाग के अनुमोदन के आधार पर उप–कारा, चक्रधरपुर में भवन निर्माण हेतु निरीक्षक, मंडल कारा, चाईबासा ने ₹ 14.38 करोड़ का आहरण (अक्टूबर 2010 से अगस्त 2011) के लिए ए.सी. विपत्र के द्वारा किया और कार्य सम्पादन के लिए राशि को कार्यपालक अभियंता, भवन निर्माण प्रमंडल को अंतरित किया। इनमें ₹ 4.96 लाख मिट्टी जाँच पर व्यय हुआ। ₹ 14.33 करोड़ की राशि भू–अधिग्रहण में विलंब की वजह से जुलाई 2012 तक उपयोग में नहीं लाया जा सका। पूँजीगत कार्यों के लिए ए.सी. विपत्र का आहरण और भू–अधिग्रहण से पहले राशि का अंतरण अनियमित थी।

3.5 वित्तीय वर्ष के अंत में ए.सी. विपत्र का आहरण

विनियोग अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कोषागार से आहरित राशि का वित्तीय वर्ष के भीतर उपयोग हो जाना चाहिए। आगे, झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 300 के अनुसार कोषागार से कोई भी राशि की निकासी तब तक नहीं होनी चाहिए जब तक इसका तुरंत भुगतान आवश्यक न हो। कोषागार से प्रत्याशित मांगों के लिए अग्रिम आहरण चाहे वह कार्य के कार्यान्वयन के लिए जिसका सम्पादन में सम्भवतया अधिक समय लग सकता है, या विनियोगों के व्यपगत होने से बचाने के लिए, अनुमान्य नहीं है। साथ ही, मार्च के अंतिम सप्ताह में कोषागार से निधि का आहरण करते समय आहरण एवं संवितरण अधिकारी को प्रमाणित करना पड़ता है कि वित्तीय वर्ष के भीतर सभी निधियों का भुगतान कर दिया जाएगा।

वर्ष 2011–12 के दौरान योजना राशि का ₹ 888.98 करोड़[11] (ए.सी. विपत्र से आहरित कुल योजना निधि का 63 *प्रतिशत*) का आहरण मार्च 2012 में किया गया। तीन चयनित विभागों में वित्तीय वर्ष के अन्त में ए.सी. विपत्रों (नमूना जाँच मामले) के द्वारा वर्ष 2009–12 के दौरान आहरित राशि ***तालिका 3.3*** में दिखाया गया है।

तालिका 3.3: वित्तीय वर्ष के अंत में नमूना जाँच परीक्षित ए.सी. विपत्रों का आहरण

(₹ करोड़ में)

विभाग	राशि		मार्च में आहरित		मार्च के अंतिम सप्ताह में आहरित		31 मार्च को आहरित	
	सं.	राशि	सं.	राशि	सं.	राशि	सं.	राशि
गृह	110	307.54	66	93.11 (30)	29	42.86 (14)	15	28.16 (9)
मानव संसाधन	52	704.82	37	479.09 (68)	23	48.76 (7)	15	47.79 (7)
ग्रामीण विकास / पंचायती राज रा.ग्रा.रो.गा.यो. (विशेष प्रमंडल)	83	157.80	55	84.43 (54)	40	67.78 (43)	20	40.41 (26)
कुल	**245**	**1170.16**	**158**	**656.63 (56)**	**92**	**159.40 (14)**	**50**	**116.36 (10)**

स्रोतः अभिश्रव स्तर कम्प्यूटराइजेशन डाटाबेस
कोष्टक के आँकड़े ए.सी. विपत्र से आहरित राशि का कुल राशि से प्रतिशतता दर्शाते हैं।

हमलोगों ने अवलोकन किया कि वर्ष 2009–10 से 2011–12 के दौरान कुल आहरित ₹ 1,170.16 करोड़ में से ₹ 656.63 करोड़ (56 *प्रतिशत*) का आहरण मार्च माह में किया गया। इसमें से ₹ 159.40 करोड़ (14 *प्रतिशत*) का आहरण मार्च माह के अंतिम सप्ताह में किया गया। वर्ष के अंतिम दिन का आहरण ₹ 116.36 करोड़ था। मार्च माह में आहरित योजना राशि, खासकर माह के अंतिम सप्ताह का आहरण वित्तीय वर्ष के भीतर प्रयुक्त हो जाना प्रतीत नहीं होता था।

11 वित्त लेखे (2011–12) की 'लेखा टिप्पणी' के परिशिष्ट 'ई'

- मानव संसाधन विकास विभाग के तीन आ. एवं सं. अ[12] के अभिलेख का नमूना जाँच दर्शाता है कि आ. एवं सं. अ. ने ए.सी. विपत्रों के माध्यम से विभिन्न कार्यक्रमों[13] के कार्यान्वयन के लिए ₹ 14.17 करोड़ का आहरण (मार्च 2010 एवं मार्च 2012) किया। इनमें से ₹ 10.50 करोड़ का संवितरण अगले वित्तीय वर्ष में किया गया और ₹ 3.67 करोड़ उसके पास असंवितरित रह गई (जुलाई/अगस्त 2012)। संवितरित राशि में से कार्यान्वयन अभिकरण ने जुलाई/अगस्त 2012 तक केवल ₹ 7.50 करोड़ का ही उपयोग किया (***परिशिष्ट 3.3***)। अतः ए.सी. विपत्र से ₹ 14.17 करोड़ का आहरण जिसका भुगतान तुरंत अनिवार्य नहीं था, विनियोग अधिनियम एवं झा. को सं. के प्रावधानों का उल्लंघन था।

3.6 ए.सी. विपत्रों से निधियों के आहरण की पुनरावृत्ति

हमारे द्वारा नमूना जाँच ए.सी. विपत्रों के संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि 23 आ. एवं सं. अ. (**तालिका 3.4**) ने पूर्व में आहरित ए.सी. विपत्रों के लिए डी.सी. विपत्र जमा किए बिना बार–बार आहरण कर झा. को. सं. के नियम 319 एवं 320 का उल्लंघन करते हुए 223 ए.सी. विपत्रों से कुल ₹ 1,109.54 करोड़ का आहरण किया। विवरण ***परिशिष्ट 3.4*** में दिया गया है।

तालिका 3.4: ए.सी. विपत्रों से निधियों के आहरण की पुनरावृत्ति

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	विभाग	आ. एवं सं. अ. की संख्या	विपत्रों की सं.	राशि
1	मानव संसाधन विकास	6	50	700.06
2	गृह	9	108	304.45
3	ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज एवं रा.ग्रा.रो.यो. (विशेष प्रमंडल)	8	65	105.03
कुल		**23**	**223**	**1109.54**

स्रोतः भी. एल. सी. डाटाबेस

ए.सी. विपत्र (टी.सी. प्रपत्र 38) के साथ एक प्रमाण पत्र होता है कि चालू माह के पहली तारीख से पहले आहरित सभी आकस्मिक व्यय के लिए डी.सी. विपत्र संबंधित नियंत्रक अधिकारियों को प्रति हस्ताक्षरण एवं महालेखाकार (ले. एवं हक.) को प्रेषण हेतु अग्रसारित कर दी गई। उपरोक्त सभी मामलों में आ. एवं सं. अ. ने कोषागार में ए.सी. विपत्र प्रस्तुत करते समय ऐसे प्रमाण पत्रों पर हस्ताक्षर किए। अतः आ. एवं सं. अ. ने ए.सी. विपत्र आहरण करने के लिए गलत प्रमाण पत्र प्रस्तुत किए क्योंकि पूर्व में आहरित ए.सी. विपत्रों के लिए डी.सी. विपत्र बकाया पाया गया।

3.7 ए.सी. विपत्र के द्वारा आहरित निधि को बैंक खाते में रखना

झा. को सं. प्रावधानों के अनुसार निधि का आहरण तब तक नहीं करना चाहिए जब तक इसका शीघ्र संवितरण आवश्यक न हो। आगे, वित्तीय नियम सरकारी पैसों को गैर–सरकारी खातों में रखने को निषेध करती है। हमलोगों ने अवलोकन किया कि ए. सी. विपत्रों से आहरित निधि, कार्यान्वयन अभिकरण को अंतरित किया गया, जिसे उनके द्वारा बैंक खाते में रखा गया, जैसा कि नीचे चर्चा किया गया है।

- वित्त विभाग के एक संकल्प (जनवरी 2007) एवं गृह विभाग के निर्देश (मार्च 2007) के अनुसार बोर्ड/निगमों द्वारा राज्य सरकार से प्राप्त निधियों को व्यक्तिगत बही खातों (पी.एल. अकाउंट्स) में रखी जाएगी। ये देखा गया कि

12 जिला शिक्षा अधीक्षक, धनबाद, गोड्डा और पलामू

13 मध्याह्न भोजन के अंतर्गत विद्यालय भवन एवं भंडार–सह–रसोई घर का निर्माण एवं शैक्षणिक कार्यक्रमों के लिए उपसंवाद।

वर्ष 2009–12 के दौरान महा निरीक्षक (आधुनिकीकरण एवं प्रोविजन) ने ए.सी. विपत्र के माध्यम से ₹ 274.96 करोड़[14] (***परिशिष्ट 3.2*** का क्र. 4) का आहरण कर राशि पुलिस भवन निर्माण हेतु झारखण्ड पुलिस आवास निगम लिमिटेड[15] (झा. पु. आ. नि. लि.) को अंतरित कर दिया। आगे, पुलिस निरीक्षक, खूँटी ने ₹ 1.09 करोड़ (***परिशिष्ट 3.2*** का क्र. सं. 9 में सम्मिलित) का ए.सी. विपत्र से आहरण किया और राशि, कोबरा कैम्प के लिए पोर्टबल हट्स का निर्माण करने हेतु झा. पु. आ. नि. लि. को अंतरित (नवम्बर 2010) कर दिया। झा. पु. आ. नि. लि. ने ₹ 66.69 करोड़ बचत खाते में रखा। संवीक्षा से पता चला कि झा. पु. आ. नि. लि. ने जुलाई 2012 तक ठेकेदारों के साथ ₹ 119.41 करोड़ मुख्य कार्यों के लिए इकरारनामा किया। इस प्रकार से ₹ 156.64 करोड़ का आहरण बिना शीघ्र भुगतान के उद्देश्य से किया गया जो झा. को. सं. के नियम 300 का उल्लंघन है। आगे, ₹ 66.69 करोड़ (***परिशिष्ट 3.5***) का बचत खाते में रखना, विभाग के निर्देशों का उल्लंघन है।

- दो प्रखण्डों[16] में प्रखण्ड सह अंचल कार्यालय, प्रखण्ड विकास पदाधिकारी का आवास निर्माण और प्रखण्ड कैम्पस विकसित करने के लिए ग्रामीण विकास विभाग ने ₹ 6.20 करोड़ की स्वीकृति (अप्रैल 2010) दी और उपायुक्त, चतरा को ₹ 3.88 करोड़ के अग्रिम आहरण (मई 2010 और फरवरी 2011) की अनुमति प्रदान किया। राशि को ए.सी. विपत्र में आहरित (मार्च 2011) कर बचत खाते में रखा गया जिसमें से ₹ 0.95 करोड़ जून 2012 तक खर्च किया गया एवं ₹ 2.93 करोड़ बचत खाते में पड़ा रहा।

- आगे, ग्रामीण विकास विभाग ने 10 प्रखण्डों के लिए 10 वाहनों की खरीद हेतु उपायुक्त, राँची को जनवरी 2011 में ₹ छः लाख, मार्च 2011 में ₹ 30 लाख एवं मार्च 2012 में ₹ 24 लाख का आवंटन दिया। विभाग ने अग्रिम आहरण की अनुमति आपूर्तिकर्ता को अग्रिम भुगतान हेतु दिया। उपायुक्त, राँची ने ए.सी. विपत्र से राशि का आहरण (मार्च 2011 एवं मार्च 2012) किया और इसे चालू बैंक खाते में रखा। ₹ 36 लाख का भुगतान (अप्रैल 2011 से जनवरी 2012 के बीच) वाहनों की सुपुर्दगी के पश्चात् किया गया और ₹ 24 लाख बैंक खाते में पड़ा रहा (अगस्त 2012)। बिना शीघ्र भुगतान की आवश्यकता का ए.सी. विपत्र से आहरण एवं राशियों को बैंक खाते में रखना अनियमितता थी।

- 121 पंचायत मुख्यालयों में बुनियादी ढाँचों के अधिष्ठापन के लिए पंचायती राज एवं रा.ग्रा.रो.यो. (विशेष प्रमंडल) विभाग के स्वीकृति (मई 2011) के आधार पर उपायुक्त, राँची ने ए.सी. विपत्र से ₹ 10 करोड़ का आहरण (अक्टूबर 2011) किया और इसे बचत खाते में रख दिया। इनमें से ₹ 9.68 करोड़ मार्च से अप्रैल 2012 में विद्युत आपूर्ति अंचल, राँची को निर्गत किया गया लेकिन जून 2012 तक राशि का उपयोग नहीं हो सका।

3.8 लेखा परीक्षा के प्रति प्रतिक्रिया का अभाव

ए.सी. विपत्रों की राशि की एक बड़ी राशि का बकाया रहने से संबंधित मुद्दा लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों के माध्यम से बार–बार राज्य सरकार के ध्यान में लाया गया। महालेखाकार (ले. एवं हक.) झारखण्ड, ने भी सरकार के मुख्य सचिव को ए.सी. विपत्र के आहरण संबंधी विभिन्न अनियमितताओं के बारे में बताया था (मार्च 2010)। उन्होंने योजना शीर्षों के अन्तर्गत ए.सी. विपत्रों का आहरण एवं राज्य के संचित निधि से राशि

14 ₹ 66.60 करोड़ 2009–10 में और रु.. 208.36 करोड़ 2011–12 में

15 झा. पु. आ. नि. लि. की स्थापना राज्य में पुलिस भवनों के निर्माण कार्य का सम्पादन एवं रख–रखाव के लिए गृह विभाग, झारखण्ड सरकार के एक संकल्प (फरवरी 2002) के तहत किया गया और मार्च 2002 में एक कम्पनी के रूप में पंजीकृत किया गया।

16 कान्हाचट्टी एवं मयूरहंड

का बैंक खातों में अंतरण को बंद करने की भी सिफारिश किए थे। यद्यपि, मुख्य सचिव के द्वारा सभी सचिवों एवं प्रधान सचिवों को महालेखाकार (ले. एवं हक.) के अनुशंसाओं का अनुपालन एवं ए.सी. विपत्र का आहरण एवं डी.सी. विपत्र का प्रस्तुतीकरण के संबंध में झारखण्ड कोषागार संहिता एवं झारखण्ड वित्तीय नियमों के उपबंधों का सख्त अनुपालन के लिए निर्देश (मार्च 2010) जारी किया, फिर भी हम लोगों द्वारा बताए गए अनियमितताएँ चयनित विभागों में जारी थी। आगे, वित्त विभाग एवं तीन चयनित विभागों ने ए.सी. विपत्रों के अनियमित आहरण को रोकने एवं समय पर विस्तृत विपत्रों का प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करने संबंधी मुख्य सचिव के निर्देशों (मार्च 2010) के अनुपालन में लिए गए कदमों को सूचित करने के हमारे आग्रह (3 अक्टूबर 2012) पर कोई प्रतिक्रिया नहीं दिया।

3.9 निष्कर्ष

झारखण्ड में वर्ष 2000–12 के दौरान बड़ी राशि (₹ 13,543 करोड़) का आहरण संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र से हुआ और विस्तृत आकस्मिक विपत्र नहीं जमा करने के कारण विपत्र दीर्घावधि के लिए बकाया (जून 2012 तक ₹ 6,861 करोड़) रहा। ए.सी. विपत्र ऐसे उद्देश्यों के लिए आहरित पाया गया जिसके लिए अग्रिम आहरण अनुमान्य नहीं था। विभागों द्वारा योजना कार्यान्वयन एवं अन्य योजना/पूँजीगत व्यय के लिए भी ए.सी. विपत्र का आहरण किया गया। आ. एवं सं. अ. द्वारा बार–बार ए.सी. विपत्रों का आहरण, पूर्व में आहरित ए.सी. विपत्रों के लिए डी.सी. विपत्र जमा करने के संबंध में गलत प्रमाणपत्र देकर किया गया। हमलोगों ने यह भी अवलोकन किया कि योजना निधि का आहरण ए.सी. विपत्र के द्वारा वित्तीय वर्ष के अंत में बजट आवंटन को व्यपगत होने से बचाने के लिए किया गया, जबकि यह शीघ्र भुगतान हेतु आवश्यकता नहीं थी। ए.सी. विपत्रों से आहरित अप्रयुक्त राशि को बैंक खातों में रखा गया और इसे सरकारी खातों में नहीं जमा किया गया। आगे, राज्य बजट में फ्लैगशिप कार्यक्रमों के निधियों का सहायता अनुदान के रूप में प्रावधान नहीं होने के परिणामस्वरूप इसका आहरण ए.सी. विपत्रों से हुआ।

3.10 अनुशंसाएँ

- ए.सी. विपत्रों के माध्यम से निधि का आहरण केवल आकस्मिक व्ययों के लिए किया जाना चाहिए। व्यय जो आकस्मिक प्रकृति का नहीं है, के लिए ए.सी. विपत्र के आहरण पर प्रतिबंध लगाना चाहिए।
- फ्लैगशिप कार्यक्रमों के निधि के लिए राज्य बजट में सहायता अनुदान का प्रावधान करना चाहिए एवं ऐसे निधियों का आहरण ए.सी. विपत्र में नहीं करना चाहिए।
- ए.सी. विपत्र से आहरित राशि जिसका व्यय नहीं हो सका, उसे शीघ्र कोषागार में जमा करना चाहिए। अनाधिकृत रूप से बैंक खातों में रखे गए राशि को शीघ्र सरकारी खातों में जमा करना चाहिए।
- कोषागार में आ. एवं सं. अ. द्वारा नए ए.सी. विपत्र आहरित करने से पहले, पूर्व में आहरित ए.सी. विपत्रों के लिए डी.सी. विपत्रों के वास्तविक प्रस्तुतीकरण को जाँचने के लिए एक उपयुक्त तंत्र की स्थापना करनी चाहिए।