अध्याय-3

वित्तीय प्रतिवेदन

अध्याय - 3

वित्तीय प्रतिवेदन

यह अध्याय वर्ष 2018-19 के दौरान विभिन्न वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं और निर्देशों सहित राज्य सरकार द्वारा अनुपालन के विहंगावलोकन एवं स्थिति को प्रस्तुत करता है।

3.1 अनुदानों के विरूद्ध बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र

झारखण्ड वित्तीय नियम (झा.वि.नि.) निर्धारित करता है कि विभागीय अधिकारियों को अनुदानग्राही संस्थाओं से उपयोगिता प्रमाण-पत्र (उ.प्र.प.) प्राप्त करना चाहिए और जाँचोपरान्त उन्हें प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.), झारखण्ड को उनकी संस्वीकृति के 12 महीनों के अंदर अग्रेषित करना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2017-18 तक भुगतान किये गये ₹ 53,379.00 करोड़ राशिकृत अनुदानों से संबंधित देय कुल 25,231 उ.प्र.प. मार्च 2019 के अंत तक बकाया थे। ऐसे उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का एक बड़ा भाग पाँच विभागों यथा "शहरी विकास विभाग (₹ 12,232.71 करोड़ के कुल 6,931 उ.प्र.प.)'', "मानव संसाधन विभाग (₹ 11,781.58 करोड़ के कुल 3,120 उ.प्र.प)", "स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (₹ 4,772.79 करोड़ के कुल 301 उ.प्र.प)", "कल्याण विभाग (₹ 2,071.84 करोड़ के कुल 8,714 उ.प्र.प.)" और "कृषि, पशुपालन विभाग व सहकारिता विभाग (₹ 1,250.65 करोड़ के कुल 958 उ.प्र.प.)" के विरूद्ध बकाये थे। बकाये उ.प्र.प. का विभागवार वर्गीकरण **परिशिष्ट 3.1** में दर्शाया गया है।

31 मार्च 2019 को बकाये उ.प्र.प. की संख्या एवं राशि **तालिका 3.1** मे दर्शाया गया है।

तालिका 3.1 : 31.03.2019 को बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र

(₹ करोड़ में)

वर्ष जिसमें सहायता अनुदान वितरित किये गये	वर्ष जिसमें उपयोगिता प्रमाण-पत्र बकाया हुआ	बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र	
		संख्या	राशि
2015-16 तक	2016-17 तक	16,097	19,101.92
2016-17	2017-18	4,915	14,731.75
2017-18	2018-19	4,219	19,545.33
बकाये उ.प्र.प. की कुल संख्या		**25,231**	**53,379.00**

स्रोत: झारखण्ड सरकार के वित्त लेखे 2018-19

वर्ष 2018-19 के दौरान ₹ 19,545.33 करोड़ राशिकृत के 4,219 उ.प्र.प. 16 विभागों द्वारा प्रदान की गई सहायता अनुदान के विरूद्ध राज्य के निकायों और अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत नहीं किये जाने के कारण बकाया थे। इसलिए, इस बात का कोई आश्वासन नहीं है कि ₹ 19,545.33 करोड़ की राशि वास्तव में वित्तीय वर्ष के दौरान

उस प्रयोजन के लिए व्यय की गई है जिसके लिए इसे विधायिका द्वारा अनुमोदित/ अधिकृत किया गया था।

इसके अलावे, 2017-18 तक के ₹ 33,833.67 करोड़ राशिकृत के 21,012 उ.प्र.प. भी 31 मार्च 2019 तक बकाया थे। इस प्रकार, ₹ 53,379 करोड़ राशिकृत के कुल 25,231 उ.प्र.प. मार्च 2019 तक जमा नहीं किये जाने के कारण बकाया थे। उ.प्र.प. का अत्यधिक लंबित रहने के कारण निधियों के दुर्विनियोजन और धोखाधड़ी की संभावना है।

31 जुलाई 2019 को वृहत बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्रों वाले छः विभागों में विगत चार वर्षों की अद्यतन स्थिति निम्न **तालिका 3.2** में दी गई हैं:

तालिका 3.2: बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्रों वाले प्रमुख विभाग (31.07.2019 को)

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विभाग का नाम	2014-15		2015-16		2016-17		2017-18	
		उ.प्र.प. की सं.	राशि	उ.प्र.प. की सं.	राशि	उ.प्र.प. की सं.	राशि	उ.प्र.प. की सं.	राशि
1	मानव संसाधन	88	1,148.89	513	2,049.97	1,579	4,374.78	893	3,660.12
2	ग्रामीण विकास	01	0.90	171	242.88	194	399.90	126	2,138.95
3	पंचायती राज व एन.आर.ई.पी.	823	1,040.17	119	665.29	129	3,341.23	166	5,361.60
4	स्वास्थ्य व परिवार कल्याण	03	160.00	13	656.03	73	806.11	209	3,147.25
5	शहरी विकास	819	844.79	688	2,147.96	1,128	3,856.64	873	3,927.36
6	कल्याण	215	226.26	6,505	1,038.08	545	195.81	971	234.17
सकल योग		**1,949**	**3,421.01**	**8,009**	**6,800.21**	**3,648**	**12,974.47**	**3,238**	**18,469.45**

यह देखा गया कि झारखण्ड सरकार द्वारा कोषागार संहिता नियम 329-331 के मार्च 2015 में शिथिल किये जाने, जिसमें सहायता अनुदान के निकासी के लिए प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) से प्राधिकार पत्र की आवश्यकता को समाप्त कर दिया गया, के बाद बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों (31 जुलाई 2019 को) की राशि 2016-17 के ₹ 19,086.13 करोड़ से बढ़कर 2018-19 में ₹ 53,228.19 करोड़ हो गयी।

सहायता अनुदान विपत्रों के विरुद्ध उ.प्र.प. की अप्राप्ति, नियत उद्देश्य हेतु अनुदानों की उपयोगिता का समयोचित प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करने के नियमों व प्रक्रियाओं के अनुपालन में विभागीय अधिकारियों की विफलता को इंगित करता है।

3.1.1 उपयोगिता प्रमाण-पत्र बढ़ाकर सरकार को प्रेषित करना

मिशन निदेशक, झारखण्ड कौशल विकास मिशन के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि सहायता अनुदान ₹ 30 करोड़ की राशि (फरवरी 2016) श्रम, रोजगार और प्रशिक्षण विभाग के द्वारा आवंटित किया गया जिसमें ₹ 1.27 करोड़ विभिन्न झारखण्ड कौशल विकास मिशन सोसायटीज (झा.कौ.वि.मि.सो.) को अग्रिम के रूप में प्रेषित किया गया।

मिशन निदेशक ने जून 2018 में ₹ 30 करोड़ राशि के उ.प्र.प. विभाग को संबंधित सोसायटीज से ₹ 1.27 करोड़ के व्यय प्रतिवेदन प्राप्त किये बिना ही प्रेषित कर दिया। अग्रतर, अक्टूबर 2019 तक झा.कौ.वि.मि.सो. द्वारा भी ₹ 1.27 करोड़ के व्यय की पुष्टि नहीं की गयी थी। इस प्रकार, वास्तविक खर्च की पुष्टि किए बिना उ.प्र.प. जमा करना सरकारी वित्तीय नियमों के प्रावधानों के विरूद्ध था और इसमें सार्वजनिक धन के दुरूपयोग की संभावना थी।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को एक समय सीमा निर्धारित करनी चाहिए जिसके अन्दर प्रशासनिक विभाग अनुदान जारी करें, अनुदान आदेशों में निर्धारित समय से अधिक समय से लंबित उ.प्र.प. जमा करें और यह भी सुनिश्चित करें कि ऐसे समय तक, प्रशासनिक विभाग व्यतिक्रमी अनुग्राही को आगे अनुदान जारी नहीं करे। सरकार को अधिकारियों पर उचित कार्रवाई की पहल करनी चाहिए जो उ.प्र.प. को समय पर प्रस्तुत न करते हों।*

3.2 प्राधिकरणों तथा अनुदानग्राही संस्थानों के लेखाओं का प्रस्तुतीकरण और लेखापरीक्षा

3.2.1 नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियाँ व सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 एवं 15 के अंतर्गत लेखापरीक्षा

निकाय तथा प्राधिकरण जो समेकित निधि से ऋण या अनुदान के रूप में पर्याप्त रूप से वित्त पोषित हों, या जो विशिष्ट उद्देश्यों हेतु ऐसे ऋण या अनुदान प्राप्त करते हों, की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) द्वारा किया जाता है। वर्तमान में, राज्य में कुल ऐसे 70 निकाय या प्राधिकरण हैं।

संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 70 निकायों/प्राधिकरणों में से किसी भी निकाय/प्राधिकरण ने अद्यतन किया हुआ लेखा 20 फरवरी 2020 तक प्रस्तुत नहीं किया, जबकि चार[1] निकायों/प्राधिकरणों ने लेखापरीक्षा को अपने प्रतिष्ठापन से लेखा प्रस्तुत नहीं किया है। 66 निकायों प्राधिकारों की लेखापरीक्षा पूरी कर ली गई है, जिसका विवरण **परिशिष्ट 3.2** में दी गई है।

[1] (i) झारखण्ड राज्य हिन्दू धर्म ट्रस्ट परिषद; (ii) कार्यपालिका निदेशक, अनुपयोगी भूमि विकास बोर्ड, झारखण्ड; (iii) सी.ए.एम.पी.ए. और (iv) वन विकास प्राधिकारी।

अनुशंसा: *राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करने के लिये उचित युक्ति अपनाने की आवश्यकता है कि लंबित लेखा एक निर्धारित समय-सीमा के अन्दर संकलित और लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत किये जाते हैं ताकि वित्तीय अनियमितताएँ, यदि कोई हो, संज्ञान से बाहर ना रह जाए।*

3.2.2 सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सा.क्षे.उ.) के लेखाओं के प्रस्तुतीकरण में विलंब

कंपनी अधिनियम, 2013 निर्धारित करता है कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए कंपनियों की वित्तीय विवरणियाँ संबंधित वित्तीय वर्ष की समाप्ति के छः माह के अंदर अर्थात अगले वित्तीय वर्ष के 30 सितम्बर तक तैयार किया जाना आवश्यक है। समय पर लेखा प्रस्तुत करने में विफलता कंपनी के अधिकारियों को अधिनियम के अधीन दण्डनीय प्रावधानों का भागीदार बनाती है।

31 दिसम्बर 2019 को सा.क्षे.उ. द्वारा लेखाओं को अंतिम रूप देने में प्रगति का विवरण निम्न **तालिका 3.3** प्रस्तुत करती है।

तालिका 3.3: कार्यशील एवं अकार्यशील सा.क्षे.उ. के लेखाओं के अंतिम रूप से संबंधित स्थिति

क्र. सं.	विवरण	कार्यशील	अकार्यशील	कुल
1	सा.क्षे.उ. की संख्या	27	3	30
2	बकाया लेखाओं वाले सा.क्षे.उ. की संख्या	24	03	27
3	बकाया लेखाओं की संख्या	69	03	72
4(क)	छह वर्षों से अधिक बकाया लेखाओं वाले लोक उपक्रमों की संख्या	03	00	03
4(ख)	उपरोक्त सा.क्षे.उ. में बकाया लेखाओं की संख्या	24	00	24
5(क)	तीन से पाँच वर्षों के बीच बकाया लेखाओं वाले सा.क्षे.उ. की संख्या	09	00	09
5(ख)	उपरोक्त सा.क्षे.उ. में बकाया लेखाओं की संख्या	32	00	32
6(क)	एक से दो वर्षों के बीच बकाया लेखाओं वाले सा.क्षे.उ. की संख्या	14	01	15
6(ख)	उपरोक्त सा.क्षे.उ. में बकाया लेखाओं की संख्या	14	02	16
7	बकाये का विस्तार (वर्षों में)	1 से 9	1 से 2	1 से 9

स्रोत: कंपनियों द्वारा प्रदत्त सूचनाओं से संकलित आँकड़े

लेखाओं को अंतिम रूप नहीं दिए जाने के कारण, कंपनी अधिनियम के तहत इन कंपनियों की पूरक लेखापरीक्षा, सी.ए.जी. द्वारा नही की जा सकी।

उपरोक्त स्थिति प्रशासनिक विभागों, विशेष रूप से वित्त विभाग द्वारा चूककर्ता कंपनियो से कंपनी अधिनियमों के प्रावधानों के अनुपालन कराने में विफलता को दर्शाता है। अग्रतर, यह पाया गया कि राज्य सरकार ने 2018-19 के दौरान छः में से तीन सा.क्षे.उ.[2], जिन्होंने अपने लेखाओं को अंतिम रूप नहीं दिया था, के शेयर पूँजी में ₹ 41.00 करोड़ का निवेश किया था।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को सभी सा.क्षे.उ. जिनके लेखे बकाया हैं, के मामलों की समीक्षा करनी चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिये कि लेखे एक तर्कसंगत अवधि के भीतर अद्यतन किये जाते हैं और उन सभी मामलों में वित्तीय सहायता रोका जाना चाहिए जहाँ लेखे लगातार बकाया रहते हैं।*

3.2.3 सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों द्वारा लाभांश घोषित नहीं किया जाना

राज्य सरकार ने ऐसी कोई लाभांश नीति तैयार नहीं की है जिसके अंतर्गत सा.क्षे.उ. को राज्य सरकार द्वारा अंशदानित प्रदत्त शेयर पूँजी पर एक न्यूनतम प्रतिफल भुगतान करना आवश्यक हो। अद्यतन पूर्ण लेखाओं के अनुसार, वर्ष 2018-19 के दौरान चार संस्थाओं ने ₹ 26.58 करोड़[3] का लाभ कमाया।

अनुशंसा: *राज्य को शेयर पूँजी के रूप में अपने निवेश पर प्रतिफल के लिए लाभांश नीति बनाना चाहिए।*

3.3 संक्षिप्त आकस्मिक (ए.सी.) विपत्रों पर आहरित निधियों की लेखापरीक्षा

झारखण्ड कोषागार संहिता (जे.टी.सी.), 2016 में प्रावधान है कि जब कोषागार से आकस्मिक खर्च एक अग्रिम के रूप में संक्षिप्त आकस्मिक (ए.सी.) विपत्रों पर समर्थित अभिश्रवों के बगैर आहरित किया जाता है तो उप-अभिश्रवों से समर्थित और नियंत्री अधिकारी (नि.आ.) द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित संबद्ध विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्रों को ए.सी. विपत्रों की निकासी तिथि से छः माह के अंदर प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) को समर्पित करना चाहिए।

31.03.2019 को लंबित डी.सी. विपत्रों के वर्ष-वार विवरण **तालिका 3.4** में दिये गये हैं।

---

[2] अल्पसंख्यक विकास एवं वित्त निगम; झारखण्ड शहरी बुनियादी ढांचा विकास निगम लिमिटेड और झारखण्ड रेल बुनियादी ढाँचा विकास निगम लिमिटेड

[3] झारक्राफ्ट: ₹ 13.04 करोड़; ग्रेटर राँची विकास एजेन्सी: ₹ 8.86 करोड़; झारखण्ड पुलिस आवास निगम लिमिटेड: ₹ 3.47 करोड और झारखण्ड औद्योगिक विनिर्माण विकास निगम लिमिटेड : ₹ 1.21 करोड़।

तालिका 3.4 : लंबित डी.सी. विपत्रों का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आहरित ए.सी. विपत्र		समर्पित डी.सी. विपत्र		बकाया डी.सी. विपत्र		डी.सी. विपत्रों के बकाया राशि का *प्रतिशत*
	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि	
2015-16 तक	56,188	17,140.40	38,742	13,193.24	17,446	3,947.17	23.03
2016-17	459	1,267.80	116	820.19	343	447.61	35.31
2017-18	335	1,209.12	59	768.24	276	440.88	36.46
2018-19	243	1,061.32	21	418.47	222	642.85	60.57
कुल	**57,225**	**20,678.64**	**38,938**	**15,200.14**	**18,287**	**5,478.51**	**26.49**

राज्य के 17 विभागों ने वित्तीय वर्ष 2018-19 के दौरान 243 आकस्मिक (ए.सी.) विपत्रों के विरूद्ध सरकार के खाते से ₹ 1,061.32 करोड़ की निकासी की थी लेकिन ₹ 642.85 करोड़ राशिकृत के 222 विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्रों को वित्तीय वर्ष के समाप्ति के पहले जमा नहीं किया गया। इसलिए, इस बात का कोई आश्वासन नहीं है कि ₹ 642.85 करोड़ की राशि वास्तव में वित्तीय वर्ष के दौरान उस प्रयोजन के लिए व्यय की गई जिसके लिए इसे विधायिका द्वारा अनुमोदित/अधिकृत किया गया था। यह वर्ष 2018-19 में व्यय की अत्योक्ति की संभावना व्यक्त करता है।

इसके अतिरिक्त ₹ 4,836 करोड़ राशिकृत के 18,065 ए.सी. विपत्र, जो 2017-18 तक निकासी हुई 31 मार्च 2019 तक बकाया थे। अग्रिम निकासी और लेखांकन न होने से दुरूपयोग/दुविनियोजन/अपकरण आदि की संभावना है।

2018-19 में आहरित ₹ 1,061 करोड़ के कुल ए.सी. विपत्र में से ₹ 62 करोड़ मार्च 2019 के महीने में निकाले गए। हालांकि, मार्च 2018 में निकासी की तुलना में (₹ 233 करोड़) मार्च 2019 में निकासी में काफी कमी आई। मार्च 2019 में ए.सी विपत्र के माध्यम से पर्याप्त व्यय इंगित करता है कि आहरण मुख्य रूप से बजट को समाप्त करने और अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण को प्रकट करता है।

अधिकतम राशि के लंबित डी.सी. विपत्रों वाले विभागों और उनके तुलनात्मक विवरण **तालिका 3.5** में दिए गए हैं:

तालिका 3.5 : बकाया डी.सी. विपत्रों का विभाग-वार तुलनात्मक विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विभाग का नाम	28.06.2019 को डी.सी. विपत्र का बकाया राशि					कुल
		2014-15 तक	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	
1	ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण विकास प्रभाग)	606.63	124.29	120.72	212.30	304.66	1,368.60
2	कल्याण विभाग (कल्याण प्रभाग)	394.76	18.41	22.23	5.12	5.65	446.17
3	महिला, बाल विकास और सामाजिक सुरक्षा विभाग	450.04	83.72	0.00	0.00	0.45	534.21
4	स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा और परिवार कल्याण विभाग	446.49	66.94	15.65	5.14	20.47	554.69
5	गृह, कारा और आपदा प्रबंधन विभाग (गृह प्रभाग)	95.76	25.47	29.65	56.56	175.70	383.14
कुल		**1,993.68**	**318.83**	**188.25**	**279.12**	**506.93**	**3,286.81**

जैसा कि उपर तालिका में दिखाया गया है, ग्रामीण विकास विभाग के परिपेक्ष्य में बकाया डी.सी. विपत्र 2017-18 से प्रमुखता से बढ़ता गया।

दो विभागों (खाद्य, सार्वजनिक वितरण व उपभोक्ता मामले विभाग तथा श्रम, रोजगार व प्रशिक्षण विभाग) के अभिलेखों के जाँच के दौरान, यह पाया गया कि सात मुख्य शीर्षों के तहत 1,410 ए.सी. विपत्रों पर ₹ 524.03 करोड़ आहरित किया गया जिसमें से 827 डी.सी. विपत्रों की राशि ₹ 207.94 करोड़ जुलाई 2019 तक बकाया था जैसा कि **परिशिष्ट 3.3** में दिए गए हैं।

अग्रतर कुल बकाया राशि ₹ 207.94 करोड़ में से ₹ 206.32 करोड़ (99 *प्रतिशत*) के डी.सी. विपत्र दो वर्षों से अधिक समय से बकाये थे। 2017-18 और 2018-19 के दौरान ए.सी. विपत्रों पर कुल आहरण के लिए डी.सी विपत्रों की लंबमानता क्रमश: 83 और 100 *प्रतिशत* थी।

नमूना-जाँचित जिलों के 17 ईकाइयों के दस्तावेजों की समीक्षा से यह उद्घाटित हुआ कि 2000-01 से 2018-19 अवधि के दौरान तीन मुख्य शीर्षों (2230, 3456 और 4059) में 131 ए.सी. विपत्रों द्वारा ₹ 205.95 करोड़ आहरित किए गए जिसमें से कुल ₹ 52.44 करोड़ 31 जुलाई 2019 तक बकाया था जैसा कि **परिशिष्ट 3.4** में दिया गया है।

3.3.1 विस्तृत आकस्मिक विपत्रों को जमा करने में विलम्ब

झारखण्ड निधि संहिता के नियम 187 यह वर्णन करता है कि निधि से आकस्मिक विपत्र पर आहरण किए जाने के अगले माह के छ: माह के भीतर डी.सी विपत्रों को प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) को भेजा जाएगा। इस अवधि के बाद जब तक

कि नियम के अनुसार डी.सी. विपत्र को प्रस्तुत न कर लिया गया हो, कोई ए.सी. विपत्र नकदीकृत नहीं की जाएगी।

अनुदान संख्या 18-खाद्य सार्वजनिक वितरण व उपभोक्ता मामले विभाग के तहत नमूना-जाँच वाले पाँच जिलों के अभिलेखों के जाँच के दौरान यह पाया गया कि 2003-04 से 2016-17 के दौरान आहरित किए गए ए.सी. विपत्रों के विरूद्ध **(परिशिष्ट 3.5)** ₹ 60.67 करोड़ की राशि का डी.सी. विपत्र तीन से 75 माह के विलंब से प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) को प्रस्तुत किये गये।

अग्रतर, श्रम रोजगार व प्रशिक्षण विभाग (अनुदान सं. 26) के आठ नमूना-जाँचित जिलों की सात ईकाइयों के दस्तावेजों की जाँच के क्रम में यह पाया गया कि 2001-02 और 2017-18 के बीच ए.सी. विपत्रों पर कुल ₹ 21.23 करोड़ के आहरण के विरूद्ध 52 डी.सी. विपत्रों को प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) को 16 वर्ष और आठ माह के विलंब से प्रस्तुत किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 3.6** में दिया गया है। विभाग द्वारा विलंब किए जाने का कोई उचित कारण नहीं दिया गया।

ए.सी. विपत्रों पर निधियों का आहरण और निर्धारित समय के भीतर डी.सी. विपत्र का समर्पण नहीं किया जाना न केवल वित्तीय अनुशासन का उल्लंघन करता है, बल्कि इसमें लोक धन के दुर्विनियोजन और गलत प्रक्रियाओं का जोखिम भी सम्मिलित होता है। इसके अतिरिक्त, वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन ए.सी. विपत्रों पर निधियों के आहरण से लोक धन के दुरुपयोग की संभावना भी रहती है।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी नियंत्री अधिकारी समयबद्ध तरिके से सभी ए.सी. विपत्र निर्धारित अवधि में ही लंबित हो और यह सुनिश्चित करे की ए.सी. विपत्र पर निकासी बजट से बचने के लिए न हो,* समायोजन करे।

3.4 दुर्विनियोजन, हानि इत्यादि संबंधी मामले का प्रतिवेदन

झारखण्ड वित्तीय नियमावली का नियम 31 में प्रावधानित है कि लोक धन, सरकारी राजस्व, भण्डार या अन्य सम्पत्ति की गबन या अन्य प्रकार से हानि को कार्यालय द्वारा उच्च प्राधिकारी, वित्त विभाग के साथ-साथ महालेखाकार (लेखापरीक्षा) झारखण्ड को अविलंब सूचित किया जाना चाहिये, तब भी जब ऐसी हानि के लिए उत्तरदायी पक्ष द्वारा इसकी भरपाई कर दी गयी हो। ऐसी सूचनाएँ यथाशीघ्र, जैसे ही संदेह उत्पन्न हो कि कोई हानि हुई है, प्रेषित की जानी चाहिये तथा इसमें विलंब नहीं किया जाना चाहिये जब जाँच-पड़ताल की जा रही हो।

लेखापरीक्षा माँग-पत्र के बावजूद (3 दिसम्बर 2019), वित्त विभाग से कोई सूचना प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2020)।

तथापि, विगत वर्षों के दौरान लेखापरीक्षा आग्रह के प्रत्युत्तर में, वित्त विभाग ने विभागों को सूचना उपलब्ध कराने हेतु निर्देश दिया था जिन्होंने आगे लेखापरीक्षा को

सूचना उपलब्ध कराने के लिए निकासी व व्ययन पदाधिकारियों को अनुदेशित किया था। यह इंगित करता है कि वित्त विभाग के पास ऐसे मामलों के अनुश्रवण के लिये नियम 31 के अंतर्गत अपेक्षित कोई सूचना नहीं है। इस प्रकार, वित्त विभाग किसी भी समय में ऐसे मामलों की संख्या और इनकी स्थिति से अवगत नहीं रहा है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को एक तंत्र विकसित करना चाहिए ताकि वो दुर्विनियोजन, हानि आदि का अनुश्रवण कर सके।

3.5 निधियों का आहरण और व्यक्तिगत बही खातों में रखा जाना

झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 174 के अनुसार यदि यह तत्काल भुगतान हेतु आवश्यक न हो कोषागार से धनराशि का आहरण नहीं किया जाना चाहिए।

2018-19 के वित्त लेखे के मुख्य शीर्ष 8448- 'स्थानीय निधियों के जमा' के अंतर्गत लघु शीर्ष में वर्ष के दौरान लेन देन और अभिश्रव स्तरीय कंप्यूटरीकरण (वी.एल.सी.) आँकड़ों की समीक्षा से उद्घटित हुआ कि 31 मार्च 2019 तक राज्य सरकार के विभिन्न एजेंसियों द्वारा 187 व्यक्तिगत बही खाते संचालित किये गये जा रहे थे।

2018-19 के दौरान, ₹ 13,202.66 करोड़ के आरंभिक शेष में ₹ 9,875.32 करोड़ जोड़ा गया फलस्वरूप, व्यक्तिगत बही खातों में ₹ 23,077.98 करोड़ का संचय हुआ। अग्रतर, वर्ष के दौरान ₹ 8,730.74 करोड़ व्यय किया गया जिससे वर्ष 2018-19 के अंत में व्यक्तिगत बही खातों में ₹ 14,347.24 करोड़ का शेष बचा रहा। व्यक्तिगत बही खातों के शेषों के वर्ष-वार शेष नीचे दिये गये हैं:

तालिका 3.6: व्यक्तिगत बही खातों में निधियाँ

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियाँ	संवितरण	अंत शेष
2016-17	5,217.97	8,406.87	4,136.44	9,488.40
2017-18	9,488.40	12,694.02	8,979.76	13,202.66
2018-19	13,202.66	9,875.32	8,730.74	14,347.24

तालिका 3.6 से स्पष्ट है कि व्यक्तिगत बही खातों में जहाँ प्रतिवर्ष एक बड़ी राशि जोड़े जाने के कारण अन्त शेष में प्रमुखता से वृद्धि हुई, वहीं यह भी देखा गया कि पिछले वर्ष की तुलना में वर्ष 2018-19 में निवल योग काफी कम हुआ।

यह पाया गया कि वर्ष 2018-19 के दौरान व्यक्तिगत बही खाते में ₹ 1,144.58 करोड़ जोड़ा गया (निवल योग) जिससे उस वर्ष के दौरान राज्य के व्यय को अधिक बताया गया। इस प्रकार, सरकार के प्रत्यक्ष नियंत्रण से परे संचित निधि से बाहर ₹ 14,347.24 करोड़ के कुल योग को रखा गया जो कि बजटीय नियंत्रण पद्धति के प्रावधानों के विरूद्ध है।

अग्रतर, जे.टी.सी. नियम 334 बतलाता है कि जमा प्रशासक प्रत्येक वित्तीय वर्षों के अंत में व्यक्तिगत जमा खातों का समीक्षा करेगा। दो लगातार वित्तीय वर्षों तक न खर्च किए गए धन को आगे खर्च नहीं की जानी चाहिए और शेष को संबंधित सेवा शीर्ष जिससे धन को आहरित किया गया था, को व्यय में कमी के रूप में स्थानांतरित की जानी चाहिए।

व्यक्तिगत बही खाते के सत्यापन के दौरान, यह पाया गया कि 25 में से नमूना-जाँचित 10 प्रशासकों ने उपर्युक्त नियमों का अनुपालन नहीं किया और ₹ 365.39 करोड़ तीन वर्षों से अधिक समय तक **(परिशिष्ट 3.7)** उनके व्यक्तिगत बही खाते में अवरूद्ध पड़ा रहा। यह भी पाया गया कि एक प्रशासक द्वारा पिछले तीन वर्षों की अवधि के दौरान अपने नियंत्रण के अधीन व्यक्तिगत बही खाता शेष से ₹ 314.88 करोड़ का समर्पण किया गया जिसमें से ₹ 138.81 करोड़ केंद्रांश से संबंधित है।

व्यक्तिगत बही खाते में बिना खर्च के रखी गई राशि, जिसे वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पूर्व न तो आवधिक समाशोधन किया गया और न ही समेकित निधि में अंतरित किया गया, के दुरूपयोग, धोखाधड़ी और लोक निधियों के दुर्विनियोजन का जोखिम की संभावना बनी रहती है।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को सभी व्यक्तिगत बही खातों की समीक्षा करनी चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इन व्यक्तिगत बही खातों में रखी गई सभी अनावश्यक राशियाँ तत्काल समेकित निधि में जमा करायी जाए। अग्रतर, वित्त विभाग को वित्तीय नियमावलियों में सन्निहित निर्देशों को दुहराने और विभागीय अधिकारियों जो नियमावलियों के अनुसरण में विफल रहते हैं के विरूद्ध समुचित कार्रवाई सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।*

3.6 श्रम सेस

भवन और अन्य निर्माण कर्मी कल्याण सेस नियमावली 1998 की धारा 5 के अनुसार, संवेदकों से श्रम सेस के रूप में संग्रहित राशि को श्रमिक कल्याण बोर्ड को अंतरित किया जाना अपेक्षित था।

वित्त लेखे के अनुसार, 2018-19 तक सरकारी परियोजनाएँ कार्यान्वित करने वाले संवेदकों से सेस के रूप में ₹ 473.48 करोड़ संग्रहित किया गया था। संग्रहित किए गए सेस को श्रमिक कल्याण बोर्ड (जनवरी 2020) को अंतरित नहीं किया गया जिससे संबंधित वर्षों के दौरान राज्य के राजस्व आधिक्य में वृद्धि और राजकोषीय घाटे में कमी दर्ज हुई तथा यह राज्य के अलेखांकित देनदारियों को दर्शाता है जैसा कि **कंडिका 3.9** में चर्चा किया गया है।

3.6.1 श्रम सेस का लेखांकन एवं उपयोगिता

यह देखा गया कि श्रमिक कल्याण बोर्ड ने 2012-13 तक ही लेखाओं का अंतिम रूप दिया है। तथापि, 2018-19 तक प्राप्तियाँ एवं निधियों की उपयोगिता, जैसा कि बोर्ड द्वारा प्रस्तुत किया गया, **तालिका 3.7** में दर्शाया गया है:

तालिका 3.7: बोर्ड द्वारा प्राप्त की गई राशि एवं उसकी उपयोगिता का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सरकार द्वारा सहायता अनुदान के रूप में प्रदान की गई राशि	बोर्ड के द्वारा प्रत्यक्ष रूप से प्राप्त की गई राशि	कुल प्राप्तियाँ	बोर्ड द्वारा योजनाओं[4] पर खर्च की गई राशि	स्थापना पर खर्च की गई राशि	कुल व्यय	उपयोग में नहीं लाई गई शेष राशि
(1)	(2)	(3)	{(2+3)=4}	(5)	(6)	{(5+6)=7)}	{(4-7)=8}
2015-16 तक	5.08	252.16	257.24	104.08	1.66	105.74	151.50
2016-17	0	70.26	70.26	48.33	1.29	49.62	20.64
2017-18	0	74.01	74.01	41.64	0.90	42.54	31.47
2018-19	0	90.19	90.19	59.19	0.90	60.09	30.10
कुल	**5.08**	**486.62**	**491.70**	**253.24**	**4.75**	**257.99**	**233.71**

स्रोत: झारखंड भवन एवं अन्य निर्माण कर्मियों कल्याण बोर्ड द्वारा प्रदान किए गये विवरणी ।

वर्ष 2009-10 से 2018-19 की अवधि के दौरान, 22 कल्याणकारी योजनाओं पर ₹ 253.24 करोड़ खर्च किए गए, जबकि ₹ 4.75 करोड़ स्थापना पर खर्च किए गए। जैसा कि **तालिका 3.7** में दर्शाया गया है कि बोर्ड विभिन्न योजनाओं के लिए उपलब्ध निधि का केवल 51.50 *प्रतिशत* उपयोग करने में सक्षम रहा। जैसा कि बोर्ड द्वारा कहा गया है कि भवन और अन्य निर्माण श्रमिकों (रोजगार ओर सेवा की शर्त का विनियमन) अधिनियम के नियम 22[5] के तहत बोर्ड के निर्णय पर कुछ योजनाओं[6] को बंद कर दिया गया, जिसके परिणाम स्वरूप धन का उपयोग नहीं हो पाया।

अनुशंसा: *झारखण्ड भवन और अन्य निर्माण कर्मी (भ.व.अ.नि.क.) कल्याण बोर्ड को वार्षिक लेखाओं की समयबद्ध तैयारी और लेखापरीक्षा के लिए प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को इसकी प्रस्तुति हेतु कदम उठाना चाहिए।*

---

[4] दिनांक 16.01.2020 का कल्याण बोर्ड के प्रति विवरणी के अनुसार जारी 22 योजनाएँ।

[5] बोर्ड दुघर्टना के मामले में, 60 वर्ष से अधिक उम्र के लाभार्थी को पेंशन का भुगतान, घर के निर्माण के लिए ऋण और अग्रिम, समूह बीमा योजना, बच्चों की शिक्षा के लिए वित्तीय सहायता, प्रमुख बीमारियों का उपचार, मातृत्व सहायता प्रदान कर सकता है। हालांकि अन्य कल्याणकारी योजनाओं के प्रावधान और सुधार बोर्ड द्वारा तय किये जा सकते है।

[6] सिलाई मशीन सहायता, सरस्वती योजना, बाल श्रम शिक्षा प्रोत्साहन योजना, रोजगार प्रशिक्षण योजना, परिवार पेंशन योजना, एन.पी.एस. योजना आदि

झारखण्ड सरकार को यथाशीघ्र श्रम सेस का श्रमिक कल्याण बोर्ड में अंतरण तथा मौजूदा राशि का उचित प्रयोग सुनिश्चित करना चाहिए, ताकि बोर्ड भवन व अन्य निर्माण कर्मियों के काम करने की परिस्थितियों को बेहतर बनाने व उन्हें पर्याप्त वित्तीय सहायता प्रदान करने के अपने उद्देश्यों को पूरा कर सके।

3.7 लघु शीर्ष "800" के अंतर्गत दर्ज किया जाना

अन्य प्राप्तियों और अन्य व्यय से संबंधित लघु शीर्ष-800 को केवल तब संचालित किया जाता है जब खातों में उपयुक्त लघु शीर्ष प्रदान नहीं किया गया हो। लघु शीर्ष-800 के नियमित संचालन को हतोत्साहित किया जाना चाहिए क्योकि यह खाते को अपारदर्शी बनाता है।

2018-19 के दौरान, 11 मुख्य शीर्षों में लघु शीर्ष "800-अन्य व्यय" के अंतर्गत ₹ 1,161.38 करोड़ दर्ज किये गये, जिसमें से पाँच मुख्य शीर्षों के अधीन ₹ 1,091.58 करोड़ (इन शीर्षों में कुल ₹ 2,876.86 करोड़ के व्यय का 37.94 *प्रतिशत*) के समग्र व्यय (प्रत्येक मामले में कुल व्यय के 10 *प्रतिशत* से अधिक) लघु शीर्ष "800-अन्य व्यय" के अंतर्गत दर्ज किए गए जैसा कि **परिशिष्ट 3.8** में वर्णित है।

इसी प्रकार, 47 मुख्य शीर्षों में लघु शीर्ष ''800-अन्य प्राप्तियों'' के अंतर्गत ₹ 832.91 करोड़ दर्ज किये गए, जिनमें से 18 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत, ₹ 581.55 करोड़ (इन शीर्षों में कुल ₹1,258.29 करोड़ की कुल प्राप्तियों का 46.22 *प्रतिशत*) की राजस्व प्राप्तियाँ (प्रत्येक मामले में कुल प्राप्तियों के 30 *प्रतिशत* से ज्यादा) लघु शीर्ष ''800-अन्य प्राप्तियाँ" के अधीन वर्गीकृत किये गये। चार मुख्य शीर्षों में समस्त प्राप्तियाँ इस बहुप्रयोज्य लघु शीर्ष ''800-अन्य प्राप्तियाँ'' के अधीन वर्गीकृत किये गये जैसा कि **परिशिष्ट 3.9** में वर्णित है।

अनुशंसा: *वित्त विभाग को प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के परामर्श से वर्तमान में लघु शीर्ष 800 के अधीन दर्शाये जा रहे सभी मदों की विस्तृत समीक्षा करनी चाहिए तथा सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी ऐसी प्राप्तियाँ व व्यय भविष्य में उचित लेखा-शीर्षों के अंतर्गत दर्ज किये जाए।*

3.8 लेखाओं की शुद्धता को प्रभावित करने वाले महत्वपूर्ण अवयव

- **प्रमुख उचंत लेखे के अंतर्गत बकाया शेष**

उचंत शीर्ष का प्रचालन तब किया जाता है जब प्राप्तियों एवं भुगतानों के लेन-देन जिन्हें उनकी प्रकृति की सूचना के अभाव में अथवा अन्य कारणों से किसी अंतिम लेखाशीर्ष में दर्ज नहीं किया जा सकता। ऐसे लेखा शीर्षों को ऋणात्मक डेबिट या ऋणात्मक क्रेडिट द्वारा अंतिम रूप से निष्पादित करते हुए उनके अंतर्गत राशियाँ उनसे संबद्ध अंतिम लेखा शीर्षों में दर्ज कर लिये जाते हैं। वर्ष के अंत में अनिष्पादित

रह गयी उचंत राशियाँ सरकार के उस वर्ष के प्राप्ति और व्यय के सही प्रतिबिंब को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करती हैं। राज्य के उचंत शेषों की स्थिति **तालिका 3.8** में इंगित है।

तालिका 3.8 : उचंत शीर्ष (8658) के अंतर्गत शेषों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

लघु शीर्ष के नाम	2016-17		2017-18		2018-19	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
101- वेतन एवं लेखा कार्यालय उचंत	46.06	24.77	70.90	45.38	150.67	138.66
निवल	डेबिट 21.29		डेबिट 25.52		डेबिट 12.01	
102- उचंत लेखा (सिविल)	160.19	11.59	196.54	17.27	28.67	23.33
निवल	डेबिट 148.60		डेबिट 179.27		डेबिट 5.34	

स्रोत: झारखण्ड सरकार के वित्त लेखे 2018-19

इन शीर्षों के अंतर्गत शेषों के निहितार्थ नीचे बताये गये हैं:

- **भुगतान एवं लेखा कार्यालय (पी.ए.ओ.) उचंत**

इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शेष उन भुगतानों को दर्शाते हैं जो केन्द्र सरकार विभागों के पी.ए.ओ. की ओर से प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) झारखण्ड द्वारा किए गए हैं, जिनकी समायोजित किया जाना बाकी है। बकाया क्रेडिट शेष पी.ए.ओ. द्वारा राज्य सरकार की ओर से किये गए उन भुगतानों को दर्शाते हैं जिन्हें प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) को समायोजित किया जाना है। इस शीर्ष के अंतर्गत निवल डेबिट शेष (₹ 12.01 करोड़) के समायोजन पर राज्य सरकार के रोकड़ शेष में वृद्धि होगी।

- **उचंत लेखा (सिविल)**

इस लघु शीर्ष में प्राप्तियों को लेखांकित करने के लिए क्रेडिट एवं वहन किये गये व्यय के लिए डेबिट किया जाता है और प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) द्वारा सहायक दस्तावेजों की प्राप्ति पर निष्पादित किया जाता है। इस मद के निष्पादन पर रोकड़ शेष में कोई प्रभाव नहीं होता है।

3.9 राजस्व आधिक्य और राजकोषीय घाटे पर प्रभाव

व्यय और राजस्व की गलत प्रविष्टि/लेखांकन के प्रभाव का परिणाम राजस्व आधिक्य की अत्योक्ति और राजकोषीय घाटे की न्यूनोक्ति के रूप में हुआ, जैसा कि इस प्रतिवेदन के **कंडिका 1.9.3, 1.9.4 और 3.6** में उल्लिखित है, **तालिका 3.9** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.9: लेखापरीक्षा के अनुसार राजस्व आधिक्य और राजकोषीय घाटा पर प्रभाव

(₹ करोड़ में)

विवरण	राजस्व आधिक्य पर प्रभाव		राजकोषीय घाटे पर प्रभाव		बकाया दायित्वों पर प्रभाव
	अत्योक्ति	न्यूनोक्ति	अत्योक्ति	न्यूनोक्ति	न्यूनोक्ति
निकाय/बोर्ड को श्रम सेस का हस्तांतरण न किया जाना	473.48	0.00	0.00	473.48	473.48
ऋणशोधन निधि का हस्तांतरण न किया जाना	385.48	0.00	0.00	385.48	385.48
ब्याज वाले आरक्षित निधि और जमा का क्रेडिट ना होना	94.96	0.00	0.00	94.96	94.96
कुल	**953.92**			**953.92**	**953.92**
निवल प्रभाव	**₹ 953.92 की अत्योक्ति**		**₹ 953.92 की न्यूनोक्ति**		

स्रोत : झारखण्ड सरकार के वित्त लेखे 2018-19

उपरोक्त के मद्देनजर, वित्त लेखे में अनुमानित राज्य का राजस्व आधिक्य और राजकोषीय घाटा, क्रमशः ₹ 5,520.97 करोड़ और ₹ 6,628.74 करोड़ हैं। राजस्व आधिक्य के ₹ 953.92 करोड़ की अत्योक्ति और राजकोषीय घाटे के ₹ 953.92 करोड़ की न्यूनोक्ति के कारण, वास्तव में यह क्रमशः ₹ 4,567.05 करोड़ और ₹ 7,582.66 करोड़ होना चाहिए जैसा कि **तालिका 3.9** में दिया गया है। उपरोक्त तालिका से यह भी स्पष्ट होता है कि राज्य के दायित्वों को ₹ 953.92 करोड़ तक कम दर्शाया गया।

3.10 राज्य वित्त पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का अनुपालन

वर्ष 2011-12 के राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के कंडिका 2.4.4 (विगत वर्षों से संबंधित प्रावधानों से आधिक्य व्यय) पर लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) चर्चा कर चुकी है तथा लो.ले.स. की अनुशंसा पर (दिनांक 13.01.2014) ₹ 8,120.63 करोड़ में से ₹ 8,120.12 करोड़ की राशि को विनियमित कर दिया गया। उस तिथि के बाद प्रावधानों से किसी भी आधिक्य व्यय को विनियमित नहीं किया गया क्योंकि इस संबंध में लो.ले.स. द्वारा कोई अनुशंसा नहीं की गयी है।

3.11 राज्य के पुनर्गठन पर शेषों का संविभाजन

पूँजी प्रभाग (₹ 11,935.23 करोड़) और ऋण व अग्रिम (₹ 6,583.36 करोड़) के अंतर्गत शेष सहित लोक लेखा शीर्षों के अधीन ₹ 7,443.90 करोड़ की राशि का नवम्बर 2000 में तत्कालीन बिहार राज्य के पुनर्गठन के लगभग दो दशकों के बाद भी उत्तरवर्ती बिहार और झारखण्ड राज्यों के बीच संविभाजन किया जाना बाकी था। झारखंड सरकार ने पेंशन दायित्वों के भुगतान के लिए बिहार सरकार द्वारा ₹ 4,805.75 करोड़ के दावे के विरुद्ध ₹ 1,493.95 करोड़ (2018-19 के दौरान

₹ 557.13 करोड़) का भुगतान किया। राज्य सरकार ने बिहार सरकार के दावे को चुनौती देते हुए मई 2012 में भारत के सर्वोच्च न्यायालय में मुकदमा दायर किया था जो अभी भी विचाराधीन है।

अग्रतर, 52 मदों की सूची तैयार की गयी जिन्हें उत्तरवर्ती राज्यों के बीच संविभाजन किया जाना बाकी है क्योंकि मामला न्यायालय में विचाराधीन है। विभिन्न लंबित अदालती मामलों की स्थिति प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के पास उपलब्ध नहीं है।

अनुशंसा: *राज्य सरकार द्वारा दोनों उत्तरवर्ती राज्यों के बीच लोक लेखा शेष, पूँजी अनुभाग शेष और ऋण एवं अग्रिम शेष का शीघ्र संविभाजन किया जाना चाहिए।*

राँची **(इंदु अग्रवाल)**
दिनांक 5 अगस्त 2020 **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(राजीव महर्षि)**
दिनांक 7 अगस्त 2020 **भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**