अध्याय-III

वित्तीय रिपोर्टिंग

अध्याय-III

वित्तीय रिपोर्टिंग

उचित तथा विश्वसनीय सूचना के साथ एक सहज आन्तरिक वित्तीय रिपोर्टिंग प्रमुख रूप से राज्य सरकार द्वारा कुशल तथा प्रभावी शासन में योगदान देती है। इस प्रकार वित्तीय नियमावली, प्रक्रियाओं और निर्देशों के अनुपालन के साथ-साथ ऐसे अनुपालन की स्थिति पर रिपोर्टिंग की सामयिकता तथा गुणवत्ता अच्छे शासन की विशेषताओं में से एक है। अनुपालन तथा नियंत्रणों पर प्रतिवेदन यदि प्रभावी और परिचालनात्मक हो, तो सामरिक योजना बनाने तथा निर्णय लेने सहित इसकी मूल सुप्रंबधकता प्राप्त करने में राज्य सरकार की सहायता करते है।

3.1 संक्षिप्त आकस्मिक (ए.सी.) बिलों की तुलना में विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक (डी.सी.) बिलों की प्रस्तुति में लम्बन

जम्मू व कश्मीर वित्तीय संहिता खंड-। के पैरा 7.10 के अनुसार, वे बिल जो अदायगी के पश्चात प्रतिहस्ताक्षरित होते है उन्हें संक्षिप्त आकस्मिक बिलों पर अग्रिम अदायगी के रूप में निकासी की जाए। अधीनस्थ अधिकारियों को अनुगामी माह के अन्त तक डी.सी. बिल जमा कराने की आवश्यकता होती है इसके बाद ए.सी. बिल नियंत्रण अधिकारी के नाम पर बनाया जाता है और नियंत्रण अधिकारी को यह बिल इसकी प्राप्ति के विधिवत प्रतिहस्ताक्षरित कर इसकी प्राप्ति के एक माह के भीतर महालेखाकार को प्रस्तुत करना पड़ता है।

उल्लंघन में, ₹1,264.55 करोड़ की कुल राशि के 1,923 बिल ***(परिशिष्ट 3.1)*** 31 जनवरी 2017 तक विभिन्न आहरण और संवितरण अधिकारियों द्वारा ए.सी. बिलों पर तैयार किए गए**,** समरूपी डीसी बिल महालेखाकार (ले.व.ह) जम्मू और कश्मीर (अगस्त 2017) को प्रस्तुत नहीं किए गए थे। बकाया ए.सी. बिलों में से, ₹1,078.39 करोड़ 2014-15 तक संबंधित है, ₹108.36 करोड़ 2015-16 से संबंधित है और शेष ₹77.80 करोड़ वर्ष 2016-17 से संबंधित है। एक लंबी अवधि तक भारी मात्रा में डी.सी. बिलों के गैर-प्रतिपादन दुरूपयोग के जोखिम से भरा होता है।

इसके अतिरिक्त ₹429.91 करोड़ की राशि के 83 ए.सी. बिल वर्ष 2016-17 में आहरित किए गए**,** जिसमें से ₹154.95 करोड़ की राशि के 42 ए.सी. बिल (36.04 *प्रतिशत*) अकेले मार्च 2017 में ही आहरित किए गए और ₹107.86 करोड़ (69.60 *प्रतिशत*) वित्तीय वर्ष के आखिरी दिन में आहरित किए गए थे।

यह मामला समय-समय पर सरकार/वित्त विभाग के संज्ञान में लाया गया। इस संबंध में राज्य वित्त विभाग द्वारा अनुदेश जारी करने के बावजूद भी

डीडीओ ने लंबित डीसी बिलों को महालेखाकार (ले.व.ह) को प्रस्तुत नहीं किया।

3.2 उपयोगिता प्रमाण-पत्र के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब

स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों के पास स्वयं के पर्याप्त संसाधन नहीं होते हैं इन्हें सरकार द्वारा आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है जिसे विशेष उद्देश्यों के लिए सहायता-अनुदान (जीआईए) के रूप में विस्तारित किया जाता है। वर्ष 2011-12 से 2016-17 के दौरान स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों को सरकार द्वारा प्रदान की गई जीआईए की स्थिति **तालिका 3.1** में दी गई है।

तालिका 3.1: स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों को राज्य द्वारा प्रदान किये गए सहायता-अनुदान

(₹करोड़ में)

क्र. सं.	निकाय/प्राधिकरण	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1	श्रीनगर नगर निगम	112.42	89.65	117.73	161.16	158.18	285.02
2	जम्मू नगर निगम	69.98	127.95	74.30	108.64	98.54	134.49
3	शहरी स्थानीय निकाय (कश्मीर)	62.39	50.32	74.49	87.36	56.03	1.95
4	शहरी स्थानीय निकाय (जम्मू)	41.30	35.03	36.97	62.94	76.65	69.61
5	एसकेयूएएसटी* - कश्मीर	90.63	99.43	80.92	100.54	132.18	166.75
6	एसकेयूएएसटी* - जम्मू	30.59	45.55	70.15	59.48	54.61	81.00
7	कश्मीर विश्वविद्यालय	61.85	83.94	82.60	114.67	156.80	145.84
8	जम्मू विश्वविद्यालय	63.70	58.66	74.08	76.14	85.80	124.00
9	जम्मू-कश्मीर खेल परिषद	10.26	13.55	21.76	16.93	19.52	24.55
10	जम्मू-कश्मीर कला और संस्कृति अकादमी	19.93	17.32	14.31	17.16	15.18	23.97
11	प्रबंधन और लोक प्रशासन संस्थान (आईएमपीए)	10.51	8.70	9.63	10.47	10.13	12.14
12	खादी और ग्रामोद्योग बोर्ड	12.01	14.72	19.46	7.48	17.47	13.11
13	अन्य	44.96	48.27	134.37	446.28	641.59	646.72
	कुल	**630.53**	**693.09**	**810.77**	**1,269.25**	**1,522.68**	**1,729.15**

** शेर-ए-कश्मीर कृषि विज्ञान और तकनीकी विश्वविद्यालय जम्मू/कश्मीर*

वित्तीय नियम बताते है कि विशेष उद्देश्यों के लिए प्रदान किए गए अनुदान, विभागीय अधिकारियों द्वारा अनुदानग्राही और सत्यापन के पश्चात ही उपयोगिता प्रमाण-पत्र अभिप्राप्त किए जाने चाहिए, इन्हें महालेखाकार (ले.व.ह), जम्मू व कश्मीर को उनकी स्वीकृति की दिनांक से 18 महीने के भीतर अग्रेषित किया जाए जब तक अन्यथा निर्दिष्ट न हो जाए।

वर्ष 2016-17 के अन्त तक बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्रों (यू.सी.) की स्थिति का विवरण **तालिका 3.2** में दिया गया है।

तालिका 3.2: उपयोगिता प्रमाण पत्रों की समय-वार बकाया राशि: 31 मार्च 2017 तक की स्थिति।

विलंब की सीमा (वर्षों की सख्या में)	*कुल भुगतान किए गए अनुदान*		*उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त किए गए*		*उपयोगिता प्रमाण पत्र बकाया*	
	मदों की संख्या	**राशि (₹करोड़)**	**मदों की संख्या**	**राशि (₹करोड़)**	**मदों की संख्या**	**राशि (₹करोड़)**
0 – 1	353	1,783.70	शून्य	शून्य	353	1,783.70
1 – 2	267	1,612.82	32	885.91	235	726.91
2 **से ऊपर**	6,175	3,710.25	5,883	2,782.85	292	927.40
कुल	**6,795**	**7,106.77**	**5,915**	**3,668.76**	**880**	**3,438.01**

31 मार्च 2017 तक की ₹3,438.01 करोड़ की राशि के कुल 880 यू.सी बकाया थे जिसमें से ₹726.91 करोड़ राशि के 235 यू.सी एक वर्ष से भी अधिक बकाया थे और ₹927.40 करोड़ की राशि के 292 यू.सी दो वर्षों से भी अधिक तक बकाया थे।

3.3 स्वायत्त निकायों द्वारा वार्षिक लेखों की प्रस्तुति में गैर-प्रस्तुति/विलम्ब

धारा 14 के तहत भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक (सीएंडएजी) द्वारा 49 निकायों के कुल 650 वार्षिक लेखों की लेखापरीक्षा की जानी है इसे 31 मार्च 2017 तक भी नहीं किया गया था ***(परिशिष्ट-3.2)*** कथित अधिनियम की धाराओं 19(3) और 20(1) के तहत भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा दस स्वायत्त निकायों की लेखापरीक्षा करने की आवश्यकता है, जैसा कि **तालिका 3.3** में तालिकाबद्ध रुप से वार्षिक खातों को भी प्रस्तुत नहीं किया गया है।

तालिका 3.3: स्वायत्त निकायों द्वारा लेखाओं को जमा न करना

निकाय/प्राधिकारी का नाम	वर्षों की संख्याओं में विलम्ब	लेखों की संख्या	2016-17 के दौरान अनुदान *(₹करोड़ में)*	अभ्युक्तियां
लद्दाख स्वायत्त पहाडी जिला परिषद, लेह (एल.ए.एच.डी.सी.-एल)	1-22	22	265.03	-

लद्दाख स्वायत्त पहाडी जिला परिषद, कारगिल (एल.ए.एच.डी.सी.-के)	1-13	13	266.11	-
क्षतिपूरक वर्गीकरण प्रबन्धन और योजना प्राधिकारी (सी.ए.एम.पी.ए.)	1-8	08	एनए	इसकी शुरूआत से प्राधिकारण द्वारा लेखों को प्रस्तुत नहीं किया गया अर्थात नवम्बर 2009.
शेर-ए-कश्मीर कृषि विज्ञान और तकनीकी विश्वविद्यालय, श्रीनगर	1-6	06	154.00	-
शेर-ए-कश्मीर कृषि विज्ञान और तकनीकी विश्वविद्यालय, जम्मू	1-2	02	70.50	-
ई.पी.एफ बोर्ड, श्रीनगर	1-10	10	एनए	-
जम्मू और कश्मीर राज्य आवासीय बोर्ड	1-4	04	एनए	-
खादी और ग्रामोद्योग बोर्ड (केवीआईबी)	0-1	01	13.11	-
भवन और अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड (बीओसीडब्ल्यूबी)	1-3	03	एनए	-
राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण (एस.एल.एस.ए)	0-1	01	एनए	-
कुल		**70**	**768.75**	

लद्दाख स्वायत्त पहाडी जिला परिषद, (एल.ए.एच.डी.सी.) लेह और (एल.ए.एच.डी.सी.) कारगिल की लेखापरीक्षा, भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक को सौपी गयी है। एलएएचडीसी, लेह, लेखापरीक्षा को इसकी शुरूआत (1995-96) से ही लेखों को प्रस्तुत नहीं कर सका, हालांकि प्राप्त राशि परिषद को जारी की जा रही है और अव्ययित शेष राज्य सरकार के लोक लेखों में वर्ष के अन्त तक गेर-व्यपगत योग्य निधि के रूप में जमा रहा था। एलएएचडीसी, कारगिल के संबंध में भी यही स्थिति है, जो वर्ष 2004-05 में अस्तित्व में आया था और जबसे इसकी शुरूआत हुई तब से इसके लेखे भी बकाया हैं।

राज्य बजट से पर्याप्त राशि प्राप्त कर रहे इन निकायो द्वारा लेखों की प्रस्तुति में गैर-प्रस्तुति/विलंब एक गम्भीर वित्तीय अनियमितता है जो कि वर्षो से विद्यमान है। इस अननुपालन के कारण से इन सांविधिक निकायों के लेखापरीक्षित लेखें भी राज्य विधानमण्डल को प्रस्तुत नहीं किए गए, जैसा कि अधिनियम के तहत आवश्यकता होती है। जिसके तहत इन निकायों का सृजन किया गया। यह राज्य विधानमण्डल से उनकी कार्यकारिणी और वित्तीय निष्पादन पर प्रतिपर्ति प्राप्त करने के अवसर से वंचित करता है।

3.4 विभागीय प्रबंधित वाणिज्यिक उपक्रम

विशेष सरकारी विभागों के विभागीय उपक्रमों जो वाणिज्यिक प्रकृति की कार्यकारिणी कर रहे है उन्हे वार्षिक निर्धारित प्रारूप में प्रोफार्मा तैयार करना होता हैं। विभागीय रूप से प्रबंधित वाणिज्यिक के समाप्त किए गए लेखों और अर्ध-वाणिज्यिक उपक्रम उनके कार्य के संचालन में संपूर्ण वित्तीय स्थिति और कुशलता को दर्शाते है। लेखो को समय पर अंतिम रूप दिए जाने की अनुपस्थिति में, सरकार का निवेश, सुधारात्मक उपायों, यदि किसी की आवश्यकता जवाबदेही की सुनिश्चितता और दक्षता में सुधार करने के लिए हो तो, इसे समय पर नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त, जो विलंब है वो सार्वजनिक धन की कमी और धोखे के जोखिम से भरा हुआ है।

सरकारी विभाग के प्रमुखों को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता होती है कि उपक्रम इस तरह के खाते तैयार करें और उन्हें लेखापरीक्षा के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) जम्मू और कश्मीर को एक निर्धारित समय सीमा के भीतर जमा करें। सरकार के पास दो ऐसे विभागीय उपक्रम: (क) श्रीनगर और जम्मू में सरकारी प्रिटिंग प्रेस और (ख) सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) उपभोक्ता मामलें और सार्वजनिक वितरण विभाग के तहत है। इन दोनों उपक्रमों के वाणिज्यिक परिचालन के प्रोफार्मा लेखे बकाया राशि में हैं। दो सरकारी प्रेस 1968-69 से 2016-17 (अगस्त 2017) तक अपने प्रोफार्मा लेखे तैयार नहीं कर पाई है। कश्मीर और लद्दाख डिवीजन में, विभागीय रूप से चलाए जानी वाली पी.डी.एस. दुकानों द्वारा पी.डी.एस का परिचालन सीधे किया जाता है। इन दो डिवीजनों में 1975-76 (संशोधित लेखें) से और (अगस्त 2017) के बाद से प्रोफार्मा लेखें तैयार नहीं किए गए। जम्मू डिवीजन में, पी.डी.एस. परिचालनों मुख्य रुप से निजी डीलरों के माध्यम से (लगभग 91 *प्रतिशत*) होते हैं और प्रोफार्मा लेखें 1973-74 से 1997-98 तक और 1999-2000 से 2016-17 तक तैयार नहीं किए गए हैं। 1998-99 के लिए तय प्रोफार्मा 2002-2003 (2017) के दौरान अंतिम रुप किया गया था।

राज्य में पी.एस.यू. प्रोफार्मा लेखें वर्ष वार स्थिति ***परिशिष्ट 3.3*** में दी गई है।

3.5 सरकारी लेखों में अस्पष्टता

लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियाँ अन्य व्यय केवल तभी परिचालित किए जाने को उद्धिष्ट होते है जब लेखों में उपयुक्त लघु शीर्ष प्रदान नहीं किए जाते हो। बजट और लेखाकरण से संबंधित 800 लघु शीर्षों के नियमित/सामान्य परिचालन, व्यय और राजस्व के उसके उपयुक्त उद्देश्य से संबंधित व्यय की पहचान किए बिना इसके अपारदर्शी लेखों को प्रयुक्त करता है। वर्ष के दौरान ₹10,828.76 करोड़ की राशि (विद्युत विभाग द्वारा विद्युत की खरीदारी के कारण ₹2,770.24 करोड़ के राजस्व प्राप्तियों का महत्वपूर्ण हिस्सा भी इसमें

शामिल है, और लघु शीर्ष की सूची में निर्धारित नहीं किए गए ₹41,978.47 करोड़ के कुल राजस्व प्राप्तियों को 25.80 *प्रतिशत* लेखों के 37 राजस्व प्रमुख शीर्षों के तहत बनता है, इसे लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियों के तहत अभिलेखित किया गया था। ठीक इसी प्रकार लेखों के 55 प्रमुख शीर्षों के तहत ₹5,330.99 करोड़ व्यय जो ₹48,097.71 करोड़ के कुल व्यय का 11.08 *प्रतिशत* बनता है इसे लघु शीर्ष के तहत 800-अन्य व्यय के रुप से बुक किया गया था, उसमें से ₹2097.56 करोड़ की राशि प्रासांगिक लघु शीर्ष के तहत बुक की जा सकती थी।

3.6 संविदाओं की बकाया देयताएं

वर्ष 2016-17 के लिए राज्य की प्रतिबद्ध देयताएं प्रमुख निर्माण कार्यों और संविदाओं पर (₹496.02 करोड़), भूमि अधिग्रहण प्रभार (₹1,038.61 करोड़) और निर्माणों/आपूर्ति पर अप्रदत्त बिल (₹347.53 करोड़) पर ₹1,882 करोड़ थी। राज्य सरकार संविदाओं द्वारा निर्माण करवा रहे थे वो भी विधानमंडल से निधियों के प्रावधान के बिना और संविदाओं के अदायगी नहीं की जा रही है और जिसके परिणामस्वरुप इस लेखे पर देयताओं का सृजन हुआ।

3.7 निष्कर्ष

विभिन्न आहरण और संवितरण अधिकारियों द्वारा 31 जनवरी 2017 तक ए.सी. बिलों पर ₹1,264.55 करोड़ की कुल राशि का आहरण करने के बावजूद, समरुपी डी.सी. बिलों को महालेखाकार (ले.व.ह.) जम्मू व कश्मीर को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

2015-16 की तुलना में बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्रों से संबंधित स्थिति में वृद्धि हुई। 880 यू.सी. की कुल संख्या के लिए ₹3,438.01 करोड़ की राशि 31 मार्च 2017 तक बकाया रही। जो दत्तमत क्षेत्र के तहत ₹43,739.37 करोड़ राशि का कुल व्यय 7.86 *प्रतिशत* था।

वर्ष 1972-73 से लेकर 2016-17 तक 49 स्वायत्त निकायों के 650 वार्षिक लेखें 31 मार्च 2017 तक लेखापरीक्षा हेतु प्रतिक्षित थे।

विभागीय प्रबंधित वाणिज्यिक उपकर्मों द्वारा वार्षिक प्रोफार्मा लेखों की मूल आवश्यकताओं के साथ अनुपालन न होने के कारण वित्तीय से संबधित रिपोर्टिंग शुद्ध और विश्वसनीय नहीं हो सकती।

लघु शीर्ष '800'-अन्य प्राप्तियों के तहत बुक की गई राशि का वर्गीकरण लेखों में स्पष्ट रूप प्रस्तुत नहीं करता है।

3.8 सिफारिशें

सरकार निम्नलिखित पर विचार कर सकती है:-

- राज्य सरकार आकस्मिक बिलों पर आहरित की गई नकदी के समायोजन को सुनिश्चित करने के लिए निर्धारित अवधि के भीतर आवश्यक नियमों के तहत जरूरी कार्रवाई कर सकती है,
- राज्य सरकार अनुदेयी संस्थाओं से संबंधित उदेद्श्यों के लिए जारी किए गए अनुदानों के संबंध के उपयोगी प्रमाण-पत्रों की सामयिक प्रस्तुति पर विचार कर सकती है,
- राज्य सरकर (स्वायत्त निकायों) लेखापरीक्षा को सुगम बनाने के लिए स्वायत्त निकायों द्वारा वार्षिक लेखों की सामयिक तैयारी पर विचार कर सकती है, और
- राज्य सरकार मुख्य योजनाओं की प्राप्तियों तथा व्यय को लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय और 800-अन्य प्राप्तियों में संयुक्त करने के बजाय विभिन्न योजनाओं के तहत स्पष्ट रुप से प्राप्त राशियों और किए गए व्यय को दर्ज करने पर विचार कर सकती है।

सुशील

श्रीनगर/ जम्मू
दिनांक: 2 फरवरी 2020

(सुशील कुमार ठाकुर)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 11 फरवरी 2020

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक