

अध्याय-IV

**लेखा एवं वित्तीय रिपोर्टिंग
प्रथाओं की गुणवत्ता**

अध्याय-IV

लेखा एवं वित्तीय रिपोर्टिंग प्रथाओं की गुणवत्ता

प्रासंगिक एवं विश्वसनीय जानकारी के साथ एक सुदृढ़ वित्तीय रिपोर्टिंग व्यवस्था राज्य सरकार के कुशल एवं प्रभावी शासन में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। इस प्रकार वित्तीय नियमों, प्रक्रिया व निर्देशों की अनुपालना साथ ही इस अनुपालना की प्रास्थिति पर समयबद्ध एवं गुणवत्तापूर्ण रिपोर्टिंग सुशासन की विशेषताओं में से एक है।

इस अध्याय में वित्तीय रिपोर्टिंग की पूर्णता, पारदर्शिता, मापदण्ड एवं प्रकटीकरण (डिस्क्लोजर) से सम्बंधित मुद्दों पर चर्चा की गई है।

लेखाओं की पूर्णता से सम्बंधित मुद्दे

4.1 राज्य की समेकित निधि अथवा लोक लेखा से बाहर रखी निधियां

संविधान के अनुच्छेद 267 के प्रावधानों के अधीन अनुच्छेद 266 (1) में प्रावधान है कि किसी राज्य सरकार द्वारा प्राप्त किया गया समस्त राजस्व, उस सरकार द्वारा कोषागार बिल, ऋण अथवा अर्थोपाय अग्रिम जारी करके उठाया गया समस्त ऋण तथा ऋण अदायगी से उस सरकार को प्राप्त समस्त धन राज्य की समेकित निधि का पात्र होने के लिए एक समेकित निधि का निर्माण करेगा। अनुच्छेद 266 (2) में प्रावधान है कि अन्य समस्त लोक धन जो राज्य सरकार द्वारा अथवा उसकी ओर से, प्राप्त किया जाता है, राज्य के लोक लेखा में जमा किया जाएगा। उपरोक्त प्रावधानों की अवहेलना के कुछ उल्लेखनीय दृष्टांतों पर नीचे चर्चा की गई है।

4.1.1 भवन एवं अन्य निर्माण-कार्य श्रमिक कल्याण उपकर

भारत सरकार ने भवन एवं अन्य निर्माण-कार्य श्रमिकों की नियुक्ति एवं सेवा-शर्तों के विनियमन तथा उन्हें उनकी सुरक्षा, स्वास्थ्य व कल्याण के उपाय उपलब्ध कराने के लिए भवन और अन्य निर्माण-कार्य श्रमिक (नियुक्ति एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 तथा भवन एवं अन्य निर्माण-कार्य श्रमिक कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) अधिनियमित किया। उपकर अधिनियम की धारा 14(1) के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए भारत सरकार ने भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर नियम, 1998 (उपकर नियम) निरूपित किया। तदनुसार, राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक नियम, 2008 बनाया गया। हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण-कार्य श्रमिक कल्याण बोर्ड का गठन मार्च 2009 में किया गया।

उपकर अधिनियम की धारा 3 में प्रावधान है कि भवन अथवा अन्य निर्माण कार्य से सम्बंधित प्रत्येक नियोक्ता पर उपकर लगाया व संग्रहित किया जाए तथा इस उपकर की संग्रह-लागत काटने के पश्चात्, जो एकत्रित राशि के एक प्रतिशत से अधिक न हो, इसे बोर्ड को चुकाया जाए। उपकर नियमों की धारा 5 के अनुसार संग्रहित उपकर की आय राज्य की लेखा प्रक्रियाओं के तहत निर्धारित चालान के रूप में (एवं बोर्ड के लेखा शीर्ष में) बोर्ड को हस्तांतरित की जाए। बोर्ड एक स्वायत्त निकाय है तथा प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा बोर्ड के लेखाओं की अलग से लेखापरीक्षा एवं प्रमाणन किया जाता है।

यह देखा गया कि हिमाचल प्रदेश सरकार ने श्रम उपकर के लेखांकन हेतु कोई नियम नहीं बनाए एवं श्रम उपकर की बुकिंग व संग्रहण के लिए सरकार द्वारा कोई निश्चित उप-शीर्ष प्रदान नहीं किया। लोक निर्माण विभाग एवं जल शक्ति विभाग मण्डलों द्वारा निर्माण लागत के एक प्रतिशत की दर से श्रम उपकर एकत्र किया जा रहा है तथा 8443-सिविल निक्षेप-108-लोक निर्माण जमा निक्षेप के तहत बुक किया जा रहा है। लोक निर्माण निक्षेप के अधीन इस उपकर को विशेष रूप से बुक करने के लिए कोई निश्चित उप-शीर्ष नहीं है, इसलिए उपकर की संग्रहित एवं श्रमिक कल्याण बोर्ड को हस्तांतरित की गई तथा हस्तांतरण हेतु शेष राशि का पता नहीं लगाया जा सका।

बोर्ड द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार इसमें ₹ 664.25 करोड़ का अथ शेष था एवं 2020-21 के दौरान श्रम उपकर, ब्याज आदि के रूप में ₹ 105.71 करोड़ प्राप्त किए गए थे। वर्ष के दौरान बोर्ड ने ₹ 112.97 करोड़ खर्च किए, जिसमें से ₹ 110.72 करोड़ श्रम कल्याण गतिविधियों/योजनाओं पर खर्च किए गए। वर्ष की समाप्ति यानी 31 मार्च 2021 तक बोर्ड के पास ₹ 656.99 करोड़ की राशि थी (संभावित आंकड़े क्योंकि बोर्ड के लेखाओं को अंतिम रूप नहीं दिया गया था (सितंबर 2021))। गत वर्ष अर्थात् 2019-20 के अंत शेष (₹ 655.87 करोड़) एवं चालू वर्ष अर्थात् 2020-21 के अथ शेष (₹ 664.25 करोड़) के आंकड़ों में ₹ 8.38 करोड़ का अंतर पाया गया। बोर्ड द्वारा लेखाओं¹ को अंतिम रूप न देने को अंतर का कारण बताया गया।

उपरोक्त जानकारी श्रम उपकर की बुकिंग हेतु निश्चित/विशेष लेखा शीर्ष उपलब्ध न होने के कारण लोक लेखा में उपलब्ध नहीं थी।

¹ लेखे 2019-20 से लंबित।

4.1.2 समेकित निधि में राज्य सरकार के जमा नहीं किए गए ऋण

प्रदत्त जानकारी के अनुसार राज्य सरकार ने बजट से बाहर (ऑफ-बजट) उधार का सहारा नहीं लिया। वर्ष 2020-21 में सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के उपलब्ध वित्तीय विवरणियों की लेखापरीक्षा के दौरान ऐसे कोई उधार नहीं पाए गए।

4.1.3 राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे अंतरित की गई निधियां

2014-15 से केंद्र प्रायोजित योजनाओं/अतिरिक्त केंद्रीय सहायता को दी जाने वाली समस्त सहायता कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे जारी न करके राज्य सरकार को जारी करने के भारत सरकार के निर्णय के बावजूद निधियां अभी भी भारत सरकार द्वारा सीधे कार्यान्वयन एजेंसियों को अंतरित की जा रही थीं। ये निधियां राज्य बजट के माध्यम से जारी न करने के कारण राज्य सरकार के लेखों में परिलक्षित नहीं थीं।

विगत तीन वर्षों के दौरान कार्यान्वयन एजेंसियों को अंतरित सकल राशि का विवरण तालिका-4.1 में दर्शाया गया है।

तालिका-4.1: राज्य की कार्यान्वयन एजेंसियों को अंतरित निधियां

राज्य की कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे अंतरण	2018-19	2019-20	2020-21
अंतरित निधियां (₹ करोड़ में)	962.08	1,372.69	1,866.98

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन सेवा (पीएफएमएस) पोर्टल पर दी गई जानकारी के अनुसार 2020-21 के दौरान भारत सरकार ने कार्यान्वयन एजेंसियों को ₹ 1,866.98 करोड़ (लेखापरीक्षित नहीं किए गए आंकड़े) सीधे जारी किए। 2020-21 में कार्यान्वयन एजेंसियों को निधियों का प्रत्यक्ष अंतरण 2019-20 के ₹ 1,372.69 करोड़ से 36.01 प्रतिशत बढ़कर ₹ 1,866.98 करोड़ हो गया। यह राज्य के बजट के माध्यम से केंद्र प्रायोजित योजनाओं हेतु भारत सरकार द्वारा सहायता-अनुदान के रूप में जारी राशि (₹ 4,221.29 करोड़) का 44 प्रतिशत था।

2020-21 के दौरान भारत सरकार से सीधे निधियां प्राप्त करने वाली कुछ प्रमुख कार्यान्वयन एजेंसियों के नाम तालिका-4.2 में दिए गए हैं:

तालिका-4.2: भारत सरकार द्वारा राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को प्रत्यक्ष अंतरित की गई निधियां

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	कार्यान्वयन एजेंसियों के नाम	भारत सरकार की योजनाओं का नाम	2020-21 के दौरान भारत सरकार द्वारा जारी निधियां
1	हिमाचल प्रदेश ग्रामीण विकास एवं रोजगार गारंटी सोसायटी	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	752.10
2	राजस्व विभाग, हिमाचल प्रदेश	प्रधानमंत्री किसान सम्मान निधि (पीएम-किसान)	503.09
3	हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड	ग्रीन एनर्जी कॉरिडोर-ग्रिड इंटरएक्टिव	48.54
4	हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड	परिवहन/माल ढुलाई सब्सिडी योजना	30.00
5	हिमाचल प्रदेश ऊर्जा विकास एजेंसी	सौर ऊर्जा-ग्रिड इंटरएक्टिव	20.63
6	हिमाचल प्रदेश पर्यटन विकास बोर्ड	विशिष्ट विषयों के आसपास पर्यटक सर्किट का एकीकृत विकास (स्वदेश दर्शन)	19.97
7	हिमाचल प्रदेश राज्य एड्स नियंत्रण सोसायटी, शिमला	राष्ट्रीय एड्स व एसटीडी नियंत्रण कार्यक्रम	11.01

स्रोत: वित्त लेखा - परिशिष्ट-VI

4.2 नियामक

हिमाचल प्रदेश विद्युत नियामक आयोग, हिमाचल प्रदेश निजी शिक्षण संस्थान नियामक आयोग एवं हिमाचल प्रदेश अचल संपत्ति (रियल एस्टेट) नियामक नामक नियामकों की निधियों की प्राप्ति तालिका-4.3 में नीचे दी गई है:

तालिका-4.3: नियामक एवं उनके द्वारा संग्रहित निधियों के विवरण

क्र. सं.	नियामक प्राधिकरण का नाम	नियामक आयोग निधि का गठन	सरकार के प्रति बकाया राशि
1.	हिमाचल प्रदेश विद्युत नियामक आयोग	हिमाचल प्रदेश विद्युत् नियामक आयोग निधि (मई 2007 में गठित) किसी भी राष्ट्रीय बैंक एवं ऐसे बैंकों की अन्य शाखाओं के सहायक खातों में बनाई जाए। इस निधि में राज्य सरकार से प्राप्त सभी अनुदान व ऋण, सभी शुल्क व शास्ति एवं अन्य स्रोतों से प्राप्त अन्य सभी राशि सम्मिलित होती हैं।	सरकार को हिमाचल प्रदेश विद्युत् नियामक आयोग से कोई बकाया राशि देय नहीं थी।

क्र. सं.	नियामक प्राधिकरण का नाम	नियामक आयोग निधि का गठन	सरकार के प्रति बकाया राशि
2.	हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग	<p>हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग अधिनियम, 2010 की धारा 8 के अनुसार एक निधि स्थापित की जाए जिसमें जमा किया जाए -</p> <p>क) निजी शैक्षणिक संस्थान द्वारा प्रतिवर्ष के कुल शुल्क का वह प्रतिशत जो आयोग द्वारा समय-समय पर निर्धारित किया गया हो परन्तु वह कुल शुल्क के एक प्रतिशत से अधिक न हो।</p> <p>ख) राज्य सरकार से प्राप्त ऋण जिन्हें तीन वर्षों के भीतर चुकाया जाना हो।</p> <p>ग) अन्य किसी स्रोत से प्राप्त कोई अन्य अनुदान, तथा</p> <p>घ) शास्ति के माध्यम से प्राप्त समस्त राशि</p>	<p>2011-12 से 2012-13 की अवधि के दौरान एक प्रतिशत शुल्क के रूप में ₹ 1.80 करोड़ राशि संग्रहित की गई। हालांकि माननीय उच्च न्यायालय द्वारा एक प्रतिशत शुल्क के संग्रह के प्रावधान को स्थगित किया गया है तथा यह मामला समायोजन हेतु लंबित है।</p> <p>हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग ने अधिरोपित अर्थदंड/शास्ति पर ₹ 1.06 करोड़ राशि भी प्राप्त की थी। यह राशि माननीय उच्च न्यायालय द्वारा स्थगन आदेश दिए जाने के कारण सावधि जमा में रखी गयी।</p> <p>इसके अतिरिक्त हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग ने 2011-12 से 2020-21 के दौरान राज्य सरकार ने ऋणों के रूप में ₹ 9.30 करोड़ भी प्राप्त किए थे। इसे हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग ने दिन-प्रतिदिन के व्यय हेतु प्रयुक्त किया। 31 मार्च 2021 तक हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग ने प्राप्त ऋणों के प्रति कोई वापिसी/भुगतान नहीं किया। 31 मार्च 2021 तक ब्याज सहित ₹ 9.30 करोड़ उपार्जित किए गए थे।</p>
3.	हिमाचल प्रदेश रियल एस्टेट नियामक प्राधिकरण	<p>प्राधिकरण की आय में सहायता-अनुदान, पंजीयन प्रभार, प्रवर्तकों, एजेंटों एवं शिकायतकर्ताओं से शिकायत शुल्क एवं ई-प्रभार शामिल होंगे।</p>	<p>वर्ष 2019-20 व 2020-21 के दौरान हिमाचल प्रदेश रियल एस्टेट नियामक प्राधिकरण ने ₹ 4.57 करोड़ राशि (राज्य सरकार से सहायता-अनुदान: ₹ 3.50 करोड़; पंजीयन शुल्क व अन्य प्रभार/ब्याज प्राप्तियां: ₹ 1.07 करोड़) प्राप्त किए। हिमाचल प्रदेश रियल एस्टेट नियामक प्राधिकरण ने ये सारी निधियां भारतीय स्टेट बैंक में जमा की। सितम्बर 2021 तक हिमाचल प्रदेश रियल एस्टेट नियामक प्राधिकरण ने ₹ 4.57 करोड़ में से ₹ 2.55 करोड़</p>

क्र. सं.	नियामक प्राधिकरण का नाम	नियामक आयोग निधि का गठन	सरकार के प्रति बकाया राशि
			दिन-प्रतिदिन के व्यय पर उपयोग किए। इसके अतिरिक्त यह पाया गया कि हिमाचल प्रदेश रियल एस्टेट नियामक प्राधिकरण की पंजीयन शुल्क व अन्य प्रभारों के रूप में एवं उन पर उपार्जित ब्याज से प्राप्त ₹ 1.07 करोड़ भी सरकारी लेखा के प्रासंगिक शीर्ष में जमान करके बचत बैंक खातों में रखे गए।

4.3 सब्याज निक्षेपों के ब्याज के सम्बन्ध में देयताओं का निर्वहन न करना

सरकार पर सब्याज निक्षेपों (लेखाओं का मुख्य शीर्ष 8338 से 8342) की राशि पर ब्याज भुगतान करने की कोई देयता नहीं थी।

4.4 स्थानीय कोषों के निक्षेप

पंचायती राज संस्थाओं को नियंत्रित करने वाले विधान में प्रावधान है कि जिला परिषद्, पंचायत समिति एवं ग्राम पंचायत क्रमशः जिला परिषद् कोष, पंचायत समिति कोष एवं ग्राम पंचायत कोष बनाएंगे (मुख्य शीर्ष-8448-स्थानीय निधियों का निक्षेप-109-पंचायत निकाय की निधि के अंतर्गत)। इसमें अधिनियम (अधिनियमों) के अंतर्गत वसूली गई एवं वसूली योग्य समस्त राशि तथा इसके अतिरिक्त पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्राप्त की गई राशि जैसे केन्द्रीय वित्तायोग एवं राज्य वित्तायोग से प्राप्त अनुदान एवं कर व कर-भिन्न प्राप्तियों सहित उसके स्व-राजस्व की समस्त राशि सम्मिलित होंगी। शहरी स्थानीय निकायों को नियंत्रित करने वाले विधान शहरी स्थानीय निकायों (नगर पंचायत, नगर परिषद् व नगर निगम) द्वारा नगरपालिका कोष बनाने की परिकल्पना करते हैं। इस अधिनियम (अधिनियमों) के तहत शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वसूली गई अथवा वसूली योग्य सभी धनराशि तथा इनके द्वारा इसके अतिरिक्त प्राप्त सभी धनराशि को मुख्य शीर्ष 8448- स्थानीय निधियों का निक्षेप-102-नगरपालिका कोष के अंतर्गत नगरपालिका कोष में रखा जाना है।

इन कोषों की प्रास्थिति तालिका-4.4 में नीचे विवर्णित है।

तालिका-4.4: स्थानीय कोषों के निक्षेप

वर्ष		2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
पंचायत निकाय कोष (8448-109)	अथ शेष	5.34	1.18	0.66	0.13	0.07
	प्राप्ति	0	0.51	-0.51	0	0
	व्यय	4.16	1.03	0.02	0.06	0.04
	अंत शेष	1.18	0.66	0.13	0.07	0.03

(₹ करोड़ में)

वर्ष		2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
नगरपालिका कोष (8448-102)	अथ शेष	0.29	0.29	0.19	0.28	0.12
	प्राप्ति	0	-0.02	0.09	0	0
	व्यय	0	0.08	0	0.16	0.08
	अंत शेष	0.29	0.19	0.28	0.12	0.04

स्रोत: सम्बंधित वर्षों के वित्त लेखों।

जैसा की उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, 31 मार्च 2021 तक पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के कोषों में क्रमशः ₹ 0.03 करोड़ एवं ₹ 0.04 करोड़ का संचित शेष था।

पारदर्शिता से सम्बंधित मुद्दे

4.5 उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने में विलम्ब

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 1971 (2009 में संशोधित) के नियम 157 की शर्तों के अनुसार जहां किसी विशिष्ट उद्देश्य हेतु अनुदान स्वीकृत किए गए हैं, वहां सम्बंधित विभागीय अधिकारी अनुदेयी से उपयोगिता प्रमाणपत्र प्राप्त कर उसका सत्यापन करने के पश्चात् स्वीकृति आदेश में निर्दिष्ट तिथियों के भीतर प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) को अग्रेषित करेंगे। सहायता-अनुदान का आहरण करने वाले विभागीय अधिकारी अनुदान से जुड़ी शर्तों को पूर्ण करने का प्रमाणीकरण प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) से कराने हेतु प्राथमिक रूप से जिम्मेदार होंगे। निर्दिष्ट अवधि से अधिक समय तक उपयोगिता प्रमाणपत्रों का बकाया होना अभीष्ट उद्देश्यों हेतु अनुदानों के उपयोग का आश्वासन न मिलने का परिचायक है तथा इस प्रकार लेखाओं में अधिकतम सीमा तक दर्शाए गए व्यय को अंतिम नहीं माना जा सकता। 31 मार्च 2021 तक ₹ 3,557.83 करोड़ राशि के 2,799 उपयोगिता प्रमाणपत्र लंबित थे (परिशिष्ट-4.1)। उपयोगिता प्रमाणपत्रों के प्रस्तुतीकरण के संदर्भ में आयु-वार एवं वर्ष-वार बकाया तालिका-4.5 व तालिका-4.6 में सारांशित किए गए हैं।

तालिका-4.5: उपयोगिता प्रमाण पत्रों के प्रस्तुतीकरण में आयु-वार बकाया

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अथ शेष		प्रस्तुत किए गए		प्रस्तुतीकरण हेतु देय	
	उपयोगिताप्रमाणपत्रों की संख्या	राशि	उपयोगिता प्रमाणपत्रों की संख्या	राशि	उपयोगिताप्रमाणपत्रों की संख्या	राशि
2018-19 तक	1,083	1,062.58	510	478.16	573	584.42
2019-20	1,399	1,785.36	485	782.71	914	1,002.65
2020-21	25,394	3,486.85	24,082	1,516.09	1,312	1,970.76
योग:	27,876	6,334.79	25,077	2,776.96	2,799	3,557.83

स्रोत: प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी), हिमाचल प्रदेश द्वारा उपलब्ध कराई गयी जानकारी के आधार पर संकलित।

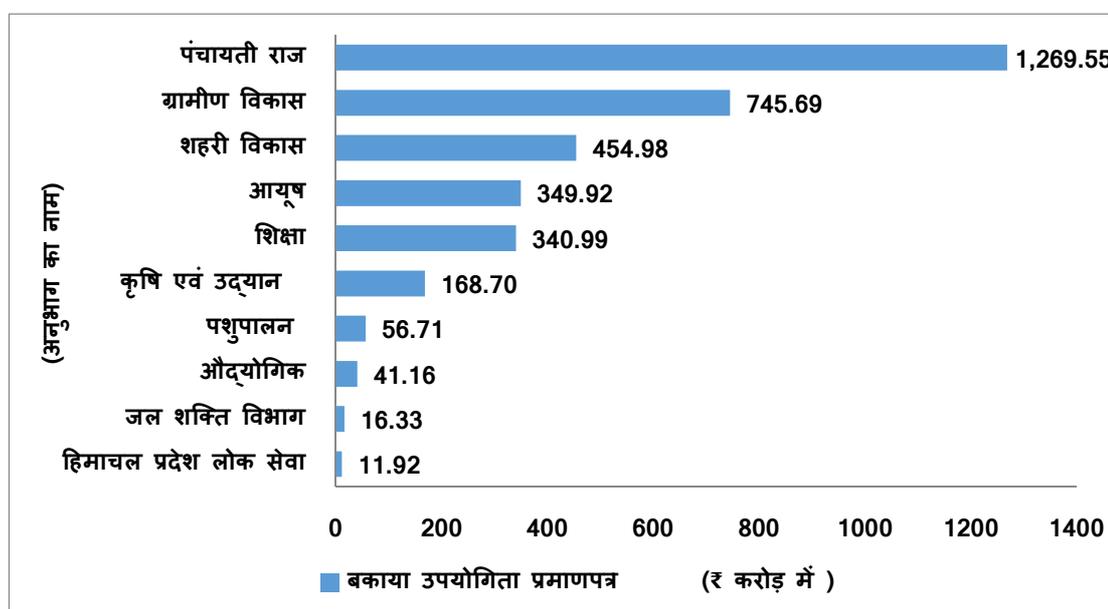
टिप्पणी: 2019-20 के दौरान संवितरित सहायता-अनुदान हेतु उपयोगिता प्रमाणपत्र केवल 2020-21 में बकाया हुए अर्थात् "देय वर्ष" से सम्बंधित ऊपर उल्लिखित वर्ष अर्थात् वास्तविक आहरण के 12 माह पश्चात्।

तालिका-4.6: बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों का वर्ष-वार विवरण

सहायता अनुदान अंतरित किए जाने का वर्ष	बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
2015-16	24	34.86
2016-17	152	139.08
2017-18	397	410.48
2018-19	914	1,002.65
2019-20	1,312	1,970.76
योग	2,799	3,557.83

उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत न करने का अर्थ है, वर्ष के दौरान खर्च की गई निधियों का प्राधिकारियों ने स्पष्टीकरण नहीं दिया। यह भी आश्वासन नहीं मिला कि यह निधियां जिन अभीष्ट लक्ष्यों हेतु प्रदान की गई थी उन लक्ष्यों को प्राप्त किया गया। उपयोगिता प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत न करने से निधियों के दुरुपयोग का खतरा रहता है इसीलिए यह आवश्यक है कि राज्य सरकार इस पहलू की बारीकी से निगरानी करें एवं उपयोगिता प्रमाणपत्रों के समयबद्ध प्रस्तुतीकरण हेतु जिम्मेदार सम्बंधित व्यक्तियों पर दबाव बनाएं।

चार्ट-4.1: 2019-20 तक 10 प्रमुख विभागों के सम्बन्ध में चुकाए गए अनुदानों हेतु बकाया उपयोगिता-प्रमाणपत्र



₹ 3,557.83 करोड़ के अनुदानों हेतु कुल 2,799 बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों में से ₹ 1,587.07 करोड़ के अनुदानों हेतु 1,487 उपयोगिता प्रमाणपत्र 2015-16 से 2018-19 की अवधि से सम्बंधित थे। बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों की कुल ₹ 3,557.83 करोड़ की राशि में से 69.43 प्रतिशत तीन विभागों से सम्बंधित थे - पंचायती राज: 35.68 प्रतिशत (₹ 1,269.55 करोड़);

शहरी विकास: 20.96 प्रतिशत (₹ 745.69 करोड़); तथा ग्रामीण विकास: 12.79 प्रतिशत (₹ 454.98 करोड़)।

संयुक्त निदेशक, पंचायती राज ने इस सम्बन्ध में बताया कि कोविड-19 महामारी एवं राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के आम चुनाव होने के कारण ग्राम पंचायतों में कार्यों के निष्पादन की प्रगति प्रभावित हुई थी और इसीलिए उपयोगिता प्रमाणपत्र प्राप्त/प्रस्तुत नहीं किए जा सके। संयुक्त निदेशक, ग्रामीण विकास ने कोविड-19 महामारी, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में परिवर्तन के कारण कार्यों का निष्पादन न होने, वन विभाग से भूमि हेतु मंजूरी मिलने में विलम्ब, इत्यादि को इसका कारण बताया।

4.6 अनुदेयी संस्थान को “अन्य” के रूप में दर्ज करना

सरकार से सहायता-अनुदान प्राप्त करने वाले विभिन्न निकायों एवं प्राधिकरणों को विशेष कोड प्रदान करने की व्यवस्था होती है। इस तरह से ये अनुदान कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) में व्यवस्थित रूप से दर्ज किए जा सकते हैं तथा प्रत्येक निकाय/प्राधिकरण की बकाया राशि पर उपयोगिता-प्रमाणपत्रों के प्रस्तुतीकरण की निगरानी की जा सकती है। उचित कोड के अभाव में अनुदेयी की बकाया राशि की गणना नहीं की जा सकती है।

हिमाचल प्रदेश में प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) द्वारा उपयोगिता-प्रमाणपत्रों की निगरानी करने के प्रयोजनार्थ राज्य सरकार से अनुदान प्राप्त करने वाले निकायों/संस्थानों/प्राधिकरणों को कोड आवंटित करने की कोई व्यवस्था नहीं है।

वर्ष 2020-21 हेतु वित्त लेखाओं की विवरणी-10 के अनुसार विभिन्न संस्थानों को सहायता-अनुदान के रूप में ₹ 4,563.11 करोड़ की राशि दी गई थी जिसमें से ₹ 946.89 करोड़ (20.75 प्रतिशत) “अन्य” को दिए गए। विगत पांच वर्षों (2016-21) के दौरान सरकार ने सहायता-अनुदान की उल्लेखनीय राशि लगातार “अन्य” के रूप में दर्ज की गई, जो 15.83 प्रतिशत से 28.85 प्रतिशत के मध्य थी, जैसा की तालिका-4.7 में दर्शाया गया है।

तालिका-4.7: ‘अन्य’ प्रकार के अनुदेयी संस्थानों को सहायता-अनुदान

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सहायता-अनुदान की कुल राशि	‘अन्य’ प्रकार के अनुदेयी संस्थानों को दी गई राशि	कुल सहायता अनुदान का प्रतिशत
2016-17	3,356.98	842.39	25.09
2017-18	2,895.45	784.69	27.10
2018-19	3,633.95	1,048.43	28.85
2019-20	3,506.49	555.22	15.83
2020-21	4,563.11	946.89	20.75

स्रोत: सम्बंधित वर्षों के वित्त लेखों।

4.7 सार आकस्मिक बिल

हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली, 2017 का नियम 183 (3)(V) में परिकल्पित है कि सरकारी कोषागार से कोई धन तब तक आहरित न किया जाए जब तक की उसके तत्काल संवितरण की आवश्यकता न हो। अप्रत्याशित परिस्थितियों में आहरण एवं संवितरण अधिकारी बिल के माध्यम से सेवा शीर्षों से डेबिट करते हुए धन का आहरण करने हेतु अधिकृत होते हैं। नियम 187 में आगे अप्रत्याशित परिस्थितियों हेतु आहरण संवितरण अधिकारियों द्वारा लिखित रूप में कारण दर्ज करते हुए सार आकस्मिक बिलों से आहरण करने का प्रावधान है, जैसा कि वित्त विभाग द्वारा निर्दिष्ट किया गया है। एक समय में जिला कोषागार अधिकारी/कोषागार अधिकारी द्वारा मात्र एक अग्रिम प्रदान/पारित किया जा सकता है। यह सम्बंधित आहरण एवं संवितरण अधिकारी की जवाबदारी होगी की अग्रिम को जिस वित्तीय वर्ष में आहरित किया गया है उसी वर्ष में समायोजित किया जाए। जिला कोषागार अधिकारी/कोषागार अधिकारी अग्रिमों को अलग-अलग अग्रिम रजिस्टर में दर्ज करेंगे। वे इस बात की निगरानी भी करेंगे कि इनका प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) के विस्तृत आकस्मिक बिलों द्वारा उसी वित्तीय वर्ष के भीतर लेखांकन किया गया है। अग्रिम भुगतान रजिस्टर लगातार संचालित किया जाना चाहिए तथा उनका अनुरक्षण तब तक किया जाना चाहिए जब तक सभी अग्रिम पूरी तरह से वसूली/समायोजित की श्रेणी में प्रविष्ट नहीं हो जाते।

राज्य सरकार ने सार आकस्मिक बिलों के माध्यम से अग्रिमों के आहरण एवं निगरानी तथा कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) के विस्तृत आकस्मिक बिलों के द्वारा उनका समायोजन करने के लिए किसी तंत्र का निरूपण नहीं किया। इसके अतिरिक्त आहरण एवं संवितरण अधिकारी कोषागार से आकस्मिक अग्रिम के आहरण हेतु दैनिक व्यय फॉर्म (HPT-5) का उपयोग कर रहे थे, जिन्हें कोषागार अथवा प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) द्वारा अलग से पहचाना नहीं जा सका या निगरानी नहीं की जा सकी। यह मुद्दा लगातार तीन वर्षों से अधिक बार उल्लेखित किया गया तथापि राज्य सरकार द्वारा उचित तंत्र बनाना एवं उसे अपनाना शेष है।

आहरित किए एवं लेखांकित नहीं किए गए अग्रिम अपव्यय/दुर्विनियोजन की आशंका को बढ़ाते हैं तथापि विस्तृत आकस्मिक बिलों की प्रस्तुति सुनिश्चित करने हेतु सम्बंधित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा बारीकी से निगरानी करने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, विस्तृत आकस्मिक बिल अधिकतम सीमा तक प्राप्त न होने से वित्त लेखाओं में दर्शाए गए व्यय को सही अथवा अंतिम नहीं माना जा सकता।

4.8 व्यक्तिगत निक्षेप लेखे

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली खण्ड-I, 1971 के नियम 12.7 के तहत व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं का परिचालन किसी विशिष्ट उद्देश्यार्थ समेकित निधि से राशि के हस्तांतरण द्वारा एवं सम्बंधित सेवा मुख्य शीर्ष में बिना वास्तविक नकदी प्रवाह के अंतिम व्यय के रूप से बुक करके किया जाता है। व्यक्तिगत निक्षेप लेखे में रखा अव्ययित शेष वित्तीय वर्ष के अंतिम दिवस पर समेकित निधि में वापस अंतरित किया जाना तथा आवश्यकतानुसार अगले वर्ष पुनः खोलना अपेक्षित है। विगत कई वर्षों से लगातार पत्राचार करने के बावजूद राज्य सरकार ने इस नियम का पालन नहीं किया।

2020-21 की समाप्ति पर 112 व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में ₹ 2.18 करोड़ की राशि समेकित निधि में हस्तांतरित किए बिना अव्ययित शेष के रूप में रखी गई (परिशिष्ट-4.2)। वित्तीय वर्ष 2020-21 की समाप्ति पर व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं की प्रास्थिति तालिका-4.8 में दी गई है।

तालिका-4.8: 31 मार्च 2021 तक व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं (मुख्य शीर्ष 8443-106) की प्रास्थिति

(₹ करोड़ में)

01.04.2020 तक व्यक्तिगत निक्षेप लेखे		वर्ष के दौरान जोड़ी गई राशि		वर्ष के दौरान समापन/आहरण		31.03.2021 तक अंत शेष		परिचालित लेखे		अपरिचालित लेखे	
संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि
112	2.82	01	-0.13*	01	0.51	112	2.18	104	2.00	08	0.18

* ऋणात्मक राशि दर्शाती है कि 2020-21 के दौरान क्रेडिट हुई प्राप्तियों से व्ययगत हुई राशि अधिक है।

कुल 112 व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में से 104 परिचालनाधीन थे (जिनमें से 38 लेखाओं में 'शून्य' शेष था) जबकि आठ व्यक्तिगत निक्षेप लेखे एक वर्ष से अधिक समय से परिचालन में नहीं थे। इसके अतिरिक्त वर्ष के दौरान एक व्यक्तिगत निक्षेप लेखा प्रारंभ किया गया तथा एक व्यक्तिगत निक्षेप लेखा बंद किया गया।

निर्धारित प्रक्रियानुसार व्यक्तिगत निक्षेप लेखे प्राधिकृत लेखा शीर्षों के तहत यथा मुख्य शीर्ष-8443 -सिविल निक्षेप-106- व्यक्तिगत निक्षेप लेखे में खोले जाते हैं तथा व्यक्तिगत निक्षेप लेखाधारकों एवं कोषागारों द्वारा आपूरित धन व ऋण ज्ञापनों के साथ मिलान किए जाते हैं। यद्यपि 10 ऐसे मामले पाए गए जहाँ व्यक्तिगत निक्षेप लेखे मुख्य शीर्ष-8448-109 के तहत खोले गए थे जो कि प्राधिकृत लेखा शीर्ष नहीं था।

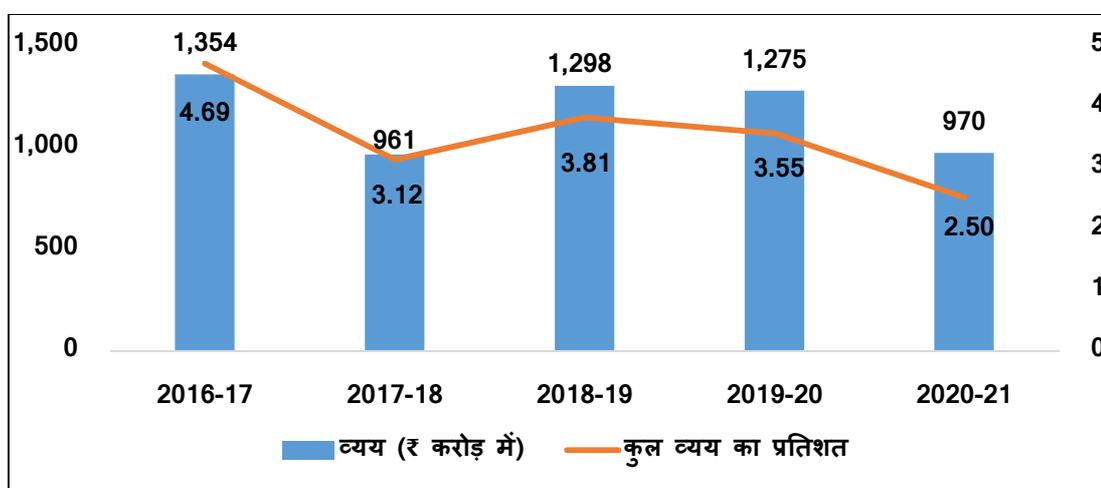
व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में अव्ययित शेष रखने का अर्थ है कि व्यय में शेष की सीमा तक अन्योक्ति हुई। व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं का आवधिक रूप से मिलान न करने एवं व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में रखी अव्ययित राशि समेकित निधि में हस्तांतरित न करने से सार्वजनिक धन के दुरुपयोग होने का खतरा उत्पन्न होता है।

4.9 लघु शीर्ष-800 का अविवेकपूर्ण उपयोग

अन्य प्राप्तियों एवं व्यय से सम्बंधित लघु शीर्ष-800 का परिचालन तब किया जाता है जब लेखाओं के मुख्य शीर्ष के अंतर्गत लघु शीर्ष उपलब्ध नहीं होते। यदि ऐसे दृष्टांत नियमित रूप से घटित होते हैं तब यह राज्य सरकार की जिम्मेदारी है कि वह प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) से चर्चा कर उचित लघु शीर्ष खोलने की मंजूरी प्राप्त करें। लघु शीर्ष-800 का नियमित रूप से परिचालन बंद किया जाना चाहिए क्योंकि प्राप्तियों व व्यय की लघु शीर्ष-800 के तहत अविवेकपूर्ण बुकिंग लेनदेन की प्रकृति एवं पारदर्शिता को प्रभावित करती है तथा लेखाओं को अस्पष्ट बनाती है।

2016-17 से 2020-21 के दौरान कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में लघु शीर्ष-800 का अधिकतम परिचालन चार्ट-4.2 में दिया गया है।

चार्ट-4.2: 2016-21 के दौरान में लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय का परिचालन



2020-21 के दौरान 41 मुख्य लेखा शीर्षों के तहत ₹ 970 करोड़ की राशि, जो कुल व्यय (₹ 38,844 करोड़) का 2.50 प्रतिशत थी, राजस्व एवं पूंजीगत लेखाओं में लघु शीर्ष-800 'अन्य व्यय' के अंतर्गत वर्गीकृत की गई थी। इसी भांति 48 मुख्य लेखा शीर्षों के तहत ₹ 1,332 करोड़ की राशि, जो कुल प्राप्तियों (₹ 33,441 करोड़) का 3.98 प्रतिशत थी, लघु शीर्ष-800 'अन्य प्राप्तियां' के अंतर्गत बुक की गई थी। वर्ष 2020-21 के दौरान वे दृष्टांत जहां प्राप्तियों व व्यय के उल्लेखनीय भाग (मुख्य शीर्ष के अंतर्गत कुल प्राप्ति/व्यय का 20 प्रतिशत या उससे अधिक तथा ₹ 5 करोड़ से ज्यादा) लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियां/अन्य व्यय के अंतर्गत वर्गीकृत किए गए थे, उन्हें तालिका-4.9 में दर्शाया गया है।

तालिका-4.9: 2020-21 के दौरान लघु शीर्ष-‘800-अन्य प्राप्तियां/व्यय’ के तहत बुक की गई उल्लेखनीय राशि

(₹ करोड़ में)

“800-अन्य प्राप्तियां”				“800-अन्य व्यय”			
मुख्य शीर्ष	कुल प्राप्तियां	लघु शीर्ष 800 के तहत बुक	प्रतिशत	मुख्य शीर्ष	कुल व्यय	लघु शीर्ष 800 के तहत बुक	प्रतिशत
0217- शहरी विकास	5.95	5.95	100.00	5475-अन्य सामान्य आर्थिक सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय	147.17	147.04	99.91
0801- विद्युत	749.12	749.12	100.00	2075-विविध सामान्य सेवाएं	33.68	33.43	99.26
1452-पर्यटन	6.45	6.42	99.53	5452-पर्यटन पर पूंजीगत परिव्यय	29.99	28.03	92.46
0515- अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम	20.41	17.91	87.75	4701-मध्यम सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय	70.01	64.01	91.43
0070- अन्य प्रशासनिक सेवाएं	37.05	29.89	80.67	4070-अन्य प्रशासनिक सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय	8.14	7.24	88.94
0045- माल व सेवा पर अन्य कर एवं शुल्क	264.26	205.07	77.60	4711-बाढ़ नियंत्रण परियोजनाओं पर पूंजीगत परिव्यय	56.92	40.68	71.47
0401- फसल पालन	11.92	9.12	76.51	4851- ग्राम एवं कुटीर उद्योगों पर पूंजीगत परिव्यय	17.27	8.05	46.61
0425-सहकारिता	9.51	7.26	76.34	4401- फसल पालन पर पूंजीगत परिव्यय	15.53	7.24	46.62
0029- भू-राजस्व	6.95	5.26	75.68	2851-ग्राम एवं कुटीर उद्योग	190.26	79.36	41.71
0235-सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण	11.15	6.02	53.99	2501- ग्रामीण विकास हेतु विशेष कार्यक्रम	138.87	56.34	40.57
1054 - सड़क एवं पुल	12.89	6.60	51.20	3454- जनगणना सर्वेक्षण और सांख्यिकी	17.09	6.26	36.63
0406-वानिकी एवं वन्य जीव	49.56	18.95	38.24	2230-श्रम, रोजगार एवं कौशल विकास	193.58	55.21	28.52

"800-अन्य प्राप्तियां"				"800-अन्य व्यय"			
मुख्य शीर्ष	कुल प्राप्तियां	लघु शीर्ष 800 के तहत बुक	प्रतिशत	मुख्य शीर्ष	कुल व्यय	लघु शीर्ष 800 के तहत बुक	प्रतिशत
0059- लोक निर्माण कार्य	58.28	21.06	36.13				
0853- अलौह खनन एवं धातुकर्म उद्योग	252.16	51.02	20.23				
योग:	1,495.66	1,139.65	76.20	योग:	918.51	532.89	58.02

उपरोक्त तालिका से प्रमाणित होता है कि 14 मुख्य शीर्षों में लगभग 76 प्रतिशत प्राप्तियां '800-अन्य प्राप्तियां' के अंतर्गत तथा 12 मुख्य शीर्षों में लगभग 58 प्रतिशत राजस्व एवं पूंजीगत व्यय '800-अन्य व्यय' के अंतर्गत बुक की गई। लघु शीर्ष '800-अन्य प्राप्तियां/व्यय' के अंतर्गत बड़ी राशि के वर्गीकरण ने वित्तीय रिपोर्टिंग की पारदर्शिता एवं व्यय की गुणवत्ता/आवंटन प्राथमिकता की समझ पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

राज्य सरकार/वित्त विभाग के साथ इस मामले पर चर्चा की गई (जून 2021)। राज्य सरकार ने बताया कि लघु शीर्ष-800 के तहत बुक राशि समाप्त करने/युक्तिसंगत करने की प्रक्रिया प्रारंभ कर दी गई है तथा इसके प्रभाव/परिवर्तन 2022-23 के बजट अनुमानों में देखे जा सकेंगे।

माप से सम्बंधित मुद्दे

4.10 मुख्य उचंत एवं ऋण, निक्षेप व प्रेषण शीर्षों के अंतर्गत बकाया शेष

वित्त लेखे उचंत एवं प्रेषण शीर्षों के अंतर्गत निवल शेष को परिलक्षित करते हैं। विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत बकाया डेबिट शेष एवं क्रेडिट शेष को अलग-अलग समेकित करके इन शीर्षों के तहत बकाया शेष की गणना की जाती है। उचंत एवं प्रेषण मदों का समाशोधन राज्य कोषागारों/कार्यों व वन मण्डलों इत्यादि द्वारा प्रस्तुत विवरण पर निर्भर करता है। विगत तीन वर्षों में मुख्य उचंत एवं प्रेषण शीर्षों के अंतर्गत सकल आंकड़ों की प्रास्थिति तालिका-4.10 में दी गई है।

तालिका-4.10: उचंत एवं प्रेषण शेष की प्रास्थिति

(₹ करोड़ में)

लघु शीर्ष का नाम	2018-19		2019-20		2020-21	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
8658 - उचंत लेखा						
101-वेतन एवं लेखा कार्यालय-उचंत	96.21	35.55	124.62	56.33	138.83	66.53
निवल	60.66 डेबिट		68.29 डेबिट		72.30 डेबिट	

लघु शीर्ष का नाम	2018-19		2019-20		2020-21	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
102-उचंत लेखा (सिविल)	149.77	131.53	1,551.08	164.34	1,854.36	223.31
निवल	18.24 डेबिट		1386.74 डेबिट		1,631.05 डेबिट	
110-रिज़र्व बैंक उचंत-केन्द्रीय लेखा कार्यालय	0.57	---	3,755.23	3,755.23	2.24	2.26
निवल	0.57 डेबिट		निरंक		0.02 क्रेडिट	
112-स्रोत से कर कटौती उचंत	484.05	497.09	447.74	468.23	471.25	497.83
निवल	13.04 क्रेडिट		20.49 क्रेडिट		26.58 क्रेडिट	
129-सामग्री खरीद-निपटान उचंत लेखा	164.43	305.64	139.79	244.17	81.69	219.46
निवल	141.21 क्रेडिट		104.38 क्रेडिट		137.77 क्रेडिट	
8782 - एक ही लेखा अधिकारी को लेखा प्रस्तुत करने वाले अधिकारियों के मध्य नकद प्रेषण एवं समायोजन						
102- लोक लेखा प्रेषण	7,185.44	7,660.51	7,507.51	8,104.89	6,841.07	7,372.10
निवल	475.07 क्रेडिट		597.38 क्रेडिट		531.03 क्रेडिट	
103- वन प्रेषण	151.59	187.49	124.72	141.58	0.03	16.81
निवल	35.90 क्रेडिट		16.86 क्रेडिट		16.78 क्रेडिट	

स्रोत: वित्त लेखे

वर्ष 2020-21 हेतु वित्त लेखाओं में दर्शाए गए मुख्य शीर्ष 8658 के अंतर्गत लघु शीर्ष 101- वेतन एवं लेखा कार्यालय उचंत, 102-उचंत लेखा (सिविल) एवं 110-रिज़र्व बैंक उचंत-केन्द्रीय लेखा कार्यालय के तहत उचंत शेष (डेबिट/क्रेडिट) के विवरण नीचे दिए गए हैं:

वेतन एवं लेखा कार्यालय उचंत (लघु शीर्ष 101): इस लघु शेष का परिचालन संघ सरकार के वेतन एवं लेखा कार्यालयों, संघ शासित प्रदेशों के वेतन एवं लेखा कार्यालयों एवं महालेखाकार की लेखा-बहियों में हुए अंतर्विभागीय एवं अंतर्संरकारी लेनदेनों के समायोजन हेतु किया जाता है। विगत वर्ष की समाप्ति पर इस शीर्ष के तहत ₹ 68.29 करोड़ के डेबिट शेष के प्रति बकाया डेबिट शेष (31 मार्च 2021) ₹ 72.31 करोड़ था। इस शीर्ष के तहत बकाया डेबिट शेष का अर्थ है कि वेतन एवं लेखा कार्यालय द्वारा किसी अन्य वेतन एवं लेखा कार्यालय की ओर से भुगतान किया गया, जिसकी वसूली अभी शेष है।

उचंत लेखा-सिविल (लघु शीर्ष 102): वे लेनदेन जो कुछ जानकारी/दस्तावेजों (चालान, वाउचर इत्यादि) के अभाव में व्यय/प्राप्ति लेखाओं के अंतिम शीर्ष में नहीं लिए जा सकते, उन्हें आरंभिक तौर पर इस उचंत शीर्ष के तहत बुक किया जाता है। वित्तीय वर्ष के दौरान इस लेखा में प्राप्तियां क्रेडिट की जाती हैं एवं व्यय डेबिट किए जाते हैं तथा अपेक्षित जानकारी की प्राप्ति

पर ऋण क्रेडिट व ऋण डेबिट द्वारा समाशोधन किए जाते हैं। इस शीर्ष के तहत बकाया डेबिट शेष दर्शाता है कि 'भुगतान किया गया' परन्तु कुछ वांछित विवरणों के अभाव में व्यय के अंतिम शीर्ष से डेबिट नहीं किया जा सका तथा बकाया क्रेडिट शेष दर्शाता है कि वे 'प्राप्तियां' जो वांछित विवरणों के अभाव में अंतिम प्राप्ति लेखा शीर्ष में क्रेडिट नहीं की जा सकी।

2020-21 के दौरान उचंत शीर्ष के अंतर्गत डेबिट शेष विगत वर्ष 2019-20 की तुलना में ₹ 244.32 करोड़ बढ़ गया, जिसका प्राथमिक कारण वास्तविक व्यय के साक्ष्य के रूप में वाउचर एवं अन्य दस्तावेज प्रस्तुत न करने से 2020-21 के दौरान इस शीर्ष के तहत ₹ 227.65 करोड़ (राजस्व व्यय: ₹ 81.77 करोड़ व पूंजीगत व्यय ₹ 145.88 करोड़) की राशि का बुक करना था। आपत्तिपूर्ण राशि को वर्ष 2020-21 हेतु बजट प्रावधानों के प्रति वित्त लेखाओं में राजस्व/पूंजीगत व्यय के रूप में अथवा वास्तविक व्यय के रूप में लेखा में नहीं लिया गया।

4.11 विभागीय आंकड़ों का मिलान

विभाग के नियंत्रण अधिकारियों को बजट अनुदानों के भीतर सीमित रखने के लिए खर्च को प्रभावी रूप से नियंत्रित करने में सक्षम बनाने एवं उनके लेखाओं की शुद्धता सुनिश्चित करने हेतु राज्य के वित्तीय नियम निर्धारित करते हैं कि वित्तीय वर्ष के दौरान उनकी लेखा-बहियों में दर्ज प्राप्ति व व्यय का मिलान प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) की लेखा-बहियों की प्रविष्टियों से हर माह उनके द्वारा किया जाए।

वर्ष 2020-21 के दौरान ₹ 33,441.15 करोड़ की प्राप्तियों (कुल प्राप्तियों का 100 प्रतिशत) एवं ₹ 38,844.14 करोड़ के व्यय (कुल व्यय का 100 प्रतिशत) को सम्मिलित करते हुए ऐसे मिलान पूर्ण किए गए। विगत चार वर्षों (2017-21) में मुख्य नियंत्रण अधिकारियों/नियंत्रण अधिकारियों द्वारा प्राप्ति व व्यय के आंकड़ों का पूर्ण मिलान किया गया।

4.12 नकद शेष का मिलान

प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) की लेखा-बहियों एवं भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा सूचित किए गए शेष के मध्य दर्शाए गए राज्य के नकद शेष में अंतर नहीं होना चाहिए।

31 मार्च 2021 तक प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) हिमाचल प्रदेश के लेखा में दर्शाए गए आंकड़ों एवं भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा सूचित आंकड़ों के मध्य नकद शेष में ₹ 1.50 करोड़ (क्रेडिट) का निवल अंतर पाया गया। कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) हिमाचल प्रदेश द्वारा ₹ 59.96 करोड़ (डेबिट) का नकद शेष परिकलित किया गया था जबकि भारतीय रिजर्व बैंक ने ₹ 61.46 करोड़ (क्रेडिट) की सूचना दी थी। अंतर का मुख्य कारण एजेंसी बैंकों द्वारा लेनदेनों की गलत रिपोर्टिंग तथा उनका मिलान न करना रहा।

प्रकटीकरण से सम्बंधित मुद्दे

4.13 लेखांकन मानकों का अनुपालन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 150 के अनुसार भारत के राष्ट्रपति, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के परामर्श पर संघ एवं राज्यों के लेखाओं का रूप निर्धारित कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने लेखांकन प्रणालियों की परिवृद्धि हेतु सरकारी लेखांकन एवं वित्तीय रिपोर्टिंग के लिए मानक निरूपित करने हेतु 2002 में सरकारी लेखांकन मानक परामर्श बोर्ड की स्थापना की। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के परामर्श पर भारत के राष्ट्रपति ने अब तक तीन भारत सरकार लेखांकन मानक अधिसूचित किए हैं। राज्य सरकार द्वारा इन लेखांकन मानकों की अनुपालना का विवरण तालिका-4.11 में दिया गया है।

तालिका-4.11: लेखा मानकों का अनुपालन

क्र.सं.	लेखा मानक	राज्य सरकार द्वारा अनुपालन	कमी का प्रभाव
1	भारत सरकार लेखांकन मानक 1: सरकार द्वारा दी गई गारंटी	आंशिक अनुपालन	भारत सरकार लेखांकन मानक-1 में अपेक्षित है कि राज्य सरकार द्वारा दी गई गारंटियों पर क्षेत्र-वार एवं श्रेणी-वार डिस्कलोजर वित्त लेखाओं में दर्ज किया जाए। विवरणी 9 व 20 राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के आधार पर उसके द्वारा दी गई गारंटियों एवं गारंटी राशि पर ब्याज को दर्शाती है। यद्यपि राज्य के वित्त लेखाओं में क्षेत्र-वार विवरण का डिस्कलोजर दिया गया है तथापि श्रेणी-वार विवरण दर्ज नहीं किए गए।
2	भारत सरकार लेखांकन मानक 2: सहायता-अनुदान का लेखांकन एवं वर्गीकरण	आंशिक अनुपालन	भारत सरकार लेखांकन मानक-2 के अनुसार भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के परामर्श पर राष्ट्रपति के विशेष अनुमोदन के मामले को छोड़कर, सहायता-अनुदान से सम्बंधित व्यय का वर्गीकरण राजस्व व्यय के रूप में किया जाए, भले ही यह परिसंपत्ति सृजन से अंतर्विष्ट हो। राज्य सरकार द्वारा दी गई सहायता-अनुदान के लेखांकन व वर्गीकरण से सम्बंधित आवश्यकताएं विवरणी 10 व परिशिष्ट-III में दर्शाई गई हैं, जो भारत सरकार लेखांकन मानक-2 की अपेक्षानुसार बनाई जाती हैं। इस प्रकार से दिए गए सहायता-अनुदान के सम्बन्ध में विस्तृत जानकारी राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत नहीं की गई। इसके अतिरिक्त अनुदेयी को अगली किश्त उपलब्ध कराने से पूर्व उपयोगिता

क्र.सं.	लेखा मानक	राज्य सरकार द्वारा अनुपालन	कमी का प्रभाव
			प्रमाणपत्र प्राप्त करने के भारत सरकार लेखांकन मानक के निर्देश सुनिश्चित नहीं किए गए।
3	भारत सरकार लेखांकन मानक 3: सरकारों द्वारा दिए गए ऋण व अग्रिम	आंशिक अनुपालन	वित्त लेखाओं की विवरणी 7 व 18 को भारत सरकार लेखांकन मानक 3 के तहत डिस्कलोजर सम्मिलित करके बनाया गया है। वित्त लेखाओं की इन विवरणियों में ऋणों व अग्रिमों के विवरण, प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) को प्रदान किए गए लेखों के माध्यम से प्राप्त जानकारी पर तथा सरकारी कर्मचारियों को दिए गए ऋण व अग्रिमों के सम्बन्ध में प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) द्वारा अनुरक्षित विस्तृत लेखाओं से तैयार किए गए लेखाओं पर आधारित है। 31 मार्च 2021 तक विवरणी 7 व 18 में दर्शाए गए अंत शेष का मिलान ऋणी इकाइयों/राज्य सरकार के साथ नहीं किया गया।

स्रोत: भारत सरकार के लेखा मानक एवं वित्त लेखे

4.14 लेखाओं/स्वायत्त निकायों/ प्राधिकरणों के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब

राज्य सरकार ने शिक्षा, कल्याण, कानून व न्याय, स्वास्थ्य आदि क्षेत्रों में कई स्वायत्त निकाय स्थापित किए हैं। राज्य के 18 स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों की लेखापरीक्षा का जिम्मा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपा गया है। इन 18 निकायों की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें अधिनियम, 1971 की धारा 19(3) के तहत संचालित की जाती हैं तथा इसके लिए पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन बनाए जाते हैं (परिशिष्ट-4.3)। बकाया लेखाओं वाले निकायों/प्राधिकरणों का विवरण तालिका-4.12 में दिया गया है:

तालिका-4.12: निकायों अथवा प्राधिकरणों के बकाया लेखे

क्र.सं.	निकाय या प्राधिकरण का नाम	जब से लेखे लंबित हैं	2020-21 तक लंबित लेखाओं की संख्या
1.	हिमाचल प्रदेश भवन व अन्य निर्माण-कार्य श्रमिक कल्याण बोर्ड, शिमला	2019-20	01
2.	हिमाचल प्रदेश खादी एवं ग्रामोद्योग बोर्ड	2013-14	07
3.	प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण	2015-16	05
4.	हिमाचल प्रदेश नगर परिवहन एवं बस अड्डा प्रबंधन तथा विकास प्राधिकरण	2019-20	01

तालिका-4.12 से स्पष्ट है कि चार निकायों/प्राधिकरणों (18 में से) के लेखे एक से सात वर्षों की अवधि तक बकाया थे। इनमें से दो निकायों के लेखे केवल एक वर्ष (अर्थात् 2019-20) से बकाया थे। केवल दो निकायों यथा-हिमाचल प्रदेश खादी एवं ग्रामोद्योग बोर्ड एवं प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण के लेखे एक से अधिक वर्ष से बकाया थे। लेखाओं को अंतिम रूप देने में विलम्ब से वित्तीय अनियमितताओं का पता न लग पाने का जोखिम रहता है तथापि लेखाओं को शीघ्रातिशीघ्र अंतिम रूप देना एवं लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत करना आवश्यक है।

सरकार अपनी वित्तीय स्थिति का आंकलन करने के लिए स्वायत्त निकायों एवं विभागीय रूप से संचालित उपक्रमों द्वारा वार्षिक लेखाओं के समेकन एवं प्रस्तुतीकरण की प्रक्रिया में गति लाने के लिए एक प्रणाली विकसित करे।

4.15 निकायों व प्राधिकरणों को दिए गए अनुदानों/ऋणों के विवरण प्रस्तुत न करना

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 के तहत लेखापरीक्षा किए जाने वाले संस्थानों की पहचान करने के लिए सरकार/विभागाध्यक्षों से विभिन्न संस्थानों को दी गई वित्तीय सहायता, उस सहायता को देने का प्रयोजन एवं संस्थानों के कुल व्यय की विस्तृत जानकारी लेखापरीक्षा को प्रतिवर्ष प्रस्तुत करना अपेक्षित है।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा व लेखा विनियमन (संशोधन) 2020 में प्रावधान है कि निकायों अथवा प्राधिकरणों को अनुदान एवं/या ऋण स्वीकृत करने वाली सरकार एवं विभागाध्यक्ष कार्यालय, लेखापरीक्षा को प्रत्येक वर्ष की जुलाई के अंत में ऐसे निकायों/प्राधिकरणों की, जिन्हें पूर्ववर्ती वर्ष के दौरान ₹ 10 लाख या उससे अधिक के सकल अनुदान एवं/या ऋण का भुगतान किया गया हो, विवरणी निम्नवत दर्शाते हुए प्रस्तुत करेंगे (क) सहायता राशि, (ख) प्रयोजन जिसके लिए सहायता स्वीकृत की गई है, तथा (ग) निकाय अथवा प्राधिकरण का कुल व्यय।

राज्य सरकार ने ₹ 10 लाख अथवा उससे अधिक के सकल अनुदान वाले हिमाचल राज्य के स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों/संस्थानों से सम्बंधित जानकारी प्रस्तुत नहीं की। यद्यपि लेखापरीक्षा ने सम्बंधित निकायों/प्राधिकरणों से जानकारी मांगी थी तथापि केवल चार² निकायों/प्राधिकरणों/ संस्थानों (जानकारी मांगी जाने वाले 35 में से) ने लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत की (परिशिष्ट-4.3)।

राज्य सरकार/विभागाध्यक्ष द्वारा लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत न करना लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमन (संशोधन) 2020 का उल्लंघन था। इसके अतिरिक्त, ऐसी जानकारी के अभाव

² (i) डॉ. वाय.एस. परमार बागवानी विश्वविद्यालय नौणी, सोलन, (ii) बीज एवं जैविक उत्पाद प्रमाणन एजेंसी, बालूगंज, शिमला, (iii) पशुधन विकास बोर्ड, बालूगंज, शिमला, (iv) हिमाचल प्रदेश राज्य विज्ञान, तकनीकी एवं पर्यावरण परिषद्, कसुम्पटी, हिमाचल प्रदेश

में लेखापरीक्षा किए जाने वाले निकायों/प्राधिकरणों की पहचान नहीं हो सकी, साथ ही राज्य की समेकित निधि से दिए गए अनुदानों एवं ऋणों से किए गए व्यय की शुद्धता, नियमितता/औचित्य की जांच भी लेखापरीक्षा में नहीं की जा सकी।

4.16 लेखाओं की समयबद्धता एवं गुणवत्ता

2020-21 के दौरान प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) को मासिक लेखे प्रस्तुत करने वाली समस्त इकाइयों (कोषागार, लोक निर्माण विभाग एवं सिंचाई व जन-स्वास्थ्य विभाग तथा वेतन व लेखा कार्यालय, नई दिल्ली) ने उनके लेखे समय पर प्रस्तुत किए तथा छोड़ दिए जाने का कोई मामला नहीं देखा गया।

अन्य मुद्दे

4.17 दुर्विनियोजन, हानि, चोरी इत्यादि

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 1971 (2009 में संशोधित) के नियम 24 के अनुसार किसी अधिकारी से जानबूझ कर अथवा अनजाने में हुई किसी चूक, कृत्य या उपेक्षा के कारण इन नियमों के नियम 21 में उल्लेखित कारणों से सरकार को हुई किसी हानि के लिए उसे व्यक्तिगत अथवा परोक्ष रूप से ज़िम्मेदार ठहराया जाएगा। हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 1971 (2009 में संशोधित) के नियम 145(5) के अनुसार यदि सरकारी कर्मचारी की उपेक्षा, धोखाधड़ी अथवा शरारत के कारण माल खराब हो जाता है तो उसकी जवाबदेही तय की जाएगी। मार्च 2020 तक ₹ 90.12 लाख की सरकारी धनराशि से अंतर्ग्रस्त दुर्विनियोजन/हानि, चोरी इत्यादि के 42 मामलों की राज्य सरकार ने सूचना दी, जिन पर अंतिम कार्रवाई शेष थी। लंबित मामलों का विभाग-वार विवरण एवं लंबित होने का कारण तालिका-4.13 में सारांशित किया गया है।

तालिका-4.13: लंबित मामलों का विभाग-वार विवरण एवं दुर्विनियोजन, हानि, चोरी आदि के मामलों में कार्रवाई लंबित होने के कारण

विभाग का नाम	सरकारी सामग्री के दुर्विनियोजन/हानि/ चोरी के मामले		दुर्विनियोजन, हानि, चोरी आदि के लंबित मामलों के अंतिम निपटान में विलम्ब के कारण	मामलों की संख्या	राशि (₹ लाख में)
	मामलों की संख्या	राशि (₹ लाख में)			
शिक्षा	04	3.88	विभागीय एवं आपराधिक जांच हेतु प्रतीक्षित	26	31.37
ग्रामीण विकास	02	4.68			
कृषि	02	9.46			
भू-राजस्व	01	2.57	वसूली या बट्टे खाते में डालने के आदेश हेतु प्रतीक्षित	01	2.57
बागवानी	03	2.89			
पुलिस	01	0.08			
नगर निगम, चम्बा	01	0.42	न्यायालयों में लंबित	04	26.36

विभाग का नाम	सरकारी सामग्री के दुर्विनियोजन/हानि/ चोरी के मामले		दुर्विनियोजन, हानि, चोरी आदि के लंबित मामलों के अंतिम निपटान में विलम्ब के कारण	मामलों की संख्या	राशि (₹ लाख में)
	मामलों की संख्या	राशि (₹ लाख में)			
गृह रक्षक	02	25.37			
जन-स्वास्थ्य (चिकित्सा)	01	0.95			
वन	05	19.75	वसूली की गई/बट्टे खाते में डाले गए परन्तु लोक लेखा समिति के अंतिम निपटन हेतु प्रतीक्षित	09	29.00
लोक निर्माण	15	11.16			
जल शक्ति	05	8.91			
			अन्य	02	0.82
योग	42	90.12	योग	42	90.12

स्रोत: विभाग द्वारा सूचित एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना।

राज्य सरकार दुर्विनियोजन/हानि, चोरी आदि से सम्बंधित मामलों का त्वरित एवं समयबद्ध समायोजन सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी तंत्र खोजें।

लंबित मामलों की समयवार-रूपरेखा तथा प्रत्येक सरकारी सामग्रियों की चोरी तथा दुर्विनियोजन/हानि के श्रेणीवार लंबित मामलों की संख्या तालिका-4.14 में सारांशित की गई है।

तालिका-4.14: दुर्विनियोजन, हानि, गबन आदि की रूपरेखा

(₹ लाख में)

लंबित मामलों की समयवार रूपरेखा			लंबित मामलों की प्रकृति		
वर्ष	मामलों की संख्या	अंतर्ग्रस्त राशि		मामलों की संख्या	अंतर्ग्रस्त राशि
0-5	2	0.82	चोरी के मामले	8	7.20
5-10	6	8.79			
10-15	4	5.63	सरकारी सामग्री का दुर्विनियोजन/हानि	34	82.92
15-20	7	36.66			
20-25	9	16.66			
25 व अधिक	14	21.56			
योग	42	90.12	कुल लंबित मामले	42	90.12

हानि के कुल मामलों में से 80.95 प्रतिशत मामले सरकारी सामग्री के दुर्विनियोजन/हानि से सम्बंधित हैं तथा शेष 19.05 प्रतिशत चोरी के मामले हैं। दुर्विनियोजन/चोरी के कुल 42 मामलों में से 61.90 प्रतिशत (26 मामले) विभाग द्वारा अंतिम रूप देने/कार्रवाई करने में विलम्ब एवं आपराधिक जांच में विलम्ब के कारण लंबित थे। आगे यह पाया गया कि कुल 42 मामलों में से 40 मामले पांच वर्षों से अधिक पुराने थे जिनमें 23 वे मामले भी हैं जो 20 वर्षों से अधिक पुराने थे। इन मामलों को अंतिम रूप देने में विभागों के उदासीन दृष्टीकोण से न केवल राज्य

के राजकोष को हानि हुई अपितु गलती करने वाले अधिकारियों/कर्मचारियों की जवाबदेही भी तय नहीं हुई।

चालू वर्ष (2020-21) के दौरान स्थिति यथावत् रही क्योंकि राज्य सरकार द्वारा कोई मामला सूचित/समायोजित नहीं किया गया था।

इन मामलों को अंतिम रूप देने में विभागीय कार्रवाई में कमी का अर्थ है कि गलती करने वाले अधिकारियों/कर्मचारियों की जवाबदेही तय नहीं की गई तथा यदि कोई सुधारात्मक कार्रवाई की गई तो उसका पता नहीं लगाया जा सका। सरकार चोरी, दुर्विनियोजन आदि के मामलों में त्वरित कार्रवाई करने हेतु समयबद्ध ढांचा निर्मित करें।

4.18 राज्य के वित्त पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर अनुवर्ती कार्रवाई

वर्ष 2008-09 से राज्य के वित्त पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार कर राज्य विधायिका में प्रस्तुत किए जा रहे हैं। राज्य सरकार ने वर्ष 2017-18 तक के राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर की गई कार्रवाई से सम्बंधित टिप्पणी/स्वतः उत्तर प्रस्तुत कर दिए हैं। राज्य विधायिका की लोक लेखा समिति ने राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अभी तक चर्चा नहीं की।

4.19 निष्कर्ष

- उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत न करना, अनुदेयी को विभाग द्वारा जारी अनुदानों के संदर्भ में निगरानी के अभाव की परिचायक थी एवं इससे विभिन्न कार्यों/योजनाओं/कार्यक्रमों हेतु जारी निधियों की अप्रयुक्ति, दुरुपयोग अथवा व्यपवर्तन का जोखिम उत्पन्न हुआ।
- स्वायत्त निकायों द्वारा लेखे प्रस्तुत न करने एवं अनुदानों व ऋणों के माध्यम से पर्याप्त रूप से वित्तपोषित निकायों/प्राधिकरणों के सम्बन्ध में विस्तृत जानकारी उपलब्ध न करने से ऐसे स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों में वित्तीय अनियमितताओं का पता न चल पाने का जोखिम उत्पन्न हुआ।
- अग्रिमों की पहचान/विशिष्टता जानने के किसी तंत्र के बिना आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा सामान्य व्यय बिल फॉर्म (HPTR-5) का प्रयोग करते हुए अग्रिमों के आहरण एवं तत्पश्चात निगरानी के अभाव से दुर्विनियोजन/दुरुपयोग का जोखिम उत्पन्न हुआ।
- सरकारी सामग्री के दुर्विनियोजन/हानि, चोरी के मामले पाए गए जिनके सम्बन्ध में विभागीय कार्रवाई लंबित थी।
- विभिन्न मुख्य शीर्षों के तहत लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' एवं '800-अन्य प्राप्तियां' के अंतर्गत व्यय व प्राप्तियों की उल्लेखनीय राशि बुक की गई जिसने वित्तीय रिपोर्टिंग

की पारदर्शिता को प्रभावित किया तथा व्यय की गुणवत्ता एवं आवंटन प्राथमिकता को अस्पष्ट किया। वित्त विभाग ने आश्वासन दिया कि उक्त शीर्ष से राशि को निकालने/युक्तिसंगत करने की प्रक्रिया प्रारंभ की जाएगी।

- राज्य सरकार ने अधिसूचित भारत सरकार लेखांकन मानक राज्य में अभी तक पूर्ण रूप से लागू नहीं किए।

4.20 सिफारिशें

- सरकार विशिष्ट उद्देश्यों हेतु जारी अनुदानों के सम्बन्ध में विभागों द्वारा उपयोगिता-प्रमाणपत्रों का समयबद्ध प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करें।
- राज्य सरकार सार आकस्मिक बिलों द्वारा अप्रत्याशित प्रकृति के अग्रिमों के आहरण तथा विस्तृत आकस्मिक बिलों के माध्यम से उनके समायोजन की निगरानी हेतु एक तंत्र विकसित करें।
- सरकार यह सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र स्थापित करें कि सम्बंधित स्वायत्त निकाय/प्राधिकरण एवं सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रम लेखापरीक्षा को उनके लेखे अविलम्ब प्रस्तुत करें।
- राज्य सरकार लेखा-बहियों में लेनदेन सही रूप से वर्गीकृत करने के लिए उचित लेखा शीर्षों के तहत लघु शीर्ष-800 के अंतर्गत बुक की गई राशि के उचित लेखांकन हेतु आवश्यक कदम उठाएं।
- राज्य सरकार वित्तीय रिपोर्टिंग की गुणवत्ता में सुधार हेतु राज्य में भारत सरकार लेखांकन मानक पूर्णतः लागू करने के लिए ठोस कदम उठाएं।

