अध्याय-IV

लेखा और वित्तीय रिपोर्टिंग प्रथाओं की गुणवत्ता

अध्याय - IV

लेखा एवं वित्तीय रिपोर्टिंग प्रथाओं की गुणवत्ता

प्रासंगिक एवं विश्वसनीय जानकारी के साथ एक मजबूत वित्तीय रिपोर्टिंग व्यवस्था राज्य सरकार के कुशल एवं प्रभावी शासन में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। इस प्रकार, वित्तीय नियमों, प्रक्रिया एवं निर्देशों की अनुपालना साथ ही इस अनुपालना की प्रास्थिति पर समयबद्ध एवं गुणवत्तापूर्ण रिपोर्टिंग सुशासन की विशेषताओं में से एक है। अनुपालना एवं नियंत्रण पर रिपोर्ट यदि प्रभावी और परिचालन में है, तो वह सरकार को रणनीतिक योजना एवं निर्णय लेने सहित बुनियादी प्रबंधन की जिम्मेदारियों को पूरा करने में सहयोग प्रदान करती है।

लेखाओं की पूर्णता से सम्बन्धित मुद्दे

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

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 उस सरकार को ऋणों की चुकौती से 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 की सरकार द्वारा अथवा उसकी ओर से, प्राप्त किया जाता है, राज्य के लोक लेखा में जमा किया जाएगा।

यह पाया गया कि वह निधियां जो समेकित निधि में जमा की जानी थी उन्हें राज्य की समेकित निधि से बाहर रखा गया, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

4.1.1 भवन तथा अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर

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

उपकर अधिनियम की धारा 3 में भवन अथवा अन्य निर्माण कार्य से सम्बंधित प्रत्येक नियोक्ता पर उपकर लगाने एवं एकत्र करने का तथा इस प्रकार के उपकर से एकत्रण लागत घटाने, जो एकत्र की गई राशि के एक प्रतिशत से अधिक न हो, के पश्चात् बोर्ड को चुकाए जाने का प्रावधान है। उपकर नियम की धारा 5 के अनुसार, एकत्र की गई उपकर की आय को राज्य की लेखांकन प्रक्रिया के तहत निर्धारित चालान के फार्म (तथा बोर्ड के लेखा शीर्ष

में) के साथ बोर्ड को हस्तांतरित करना होगा। इसके अतिरिक्त, बोर्ड एक स्वायत्त निकाय है तथा प्रधान महालेखाकार(लेखापरीक्षा) द्वारा बोर्ड के लेखाओं की अलग से लेखापरीक्षा की जाती है तथा प्रमाणित किया जाता है।

यह उल्लेखनीय है कि हिमाचल प्रदेश सरकार द्वारा श्रमिक उपकर के लेखांकन हेतु कोई नियम नहीं बनाए गए थे तथा श्रमिक उपकर के संग्रहण एवं बुकिंग के लिए सरकार ने कोई शीर्ष प्रदान नहीं किया था। संग्रहित श्रमिक उपकर, भवन एवं सड़क/जल शक्ति विभाग द्वारा निर्माण लागत पर एक प्रतिशत की दर से उद्ग्रहित किया जा रहा है तथा 8443-सिविल निक्षेप-108-लोक निर्माण निक्षेप के तहत बुक किया जा रहा है। लोक निर्माण निक्षेप के तहत उपकर की बुकिंग के लिए कोई उप-शीर्ष नहीं है इसलिए उपकर का संग्रहण करके उसे श्रमिक कल्याण बोर्ड में हस्तांतरित किया गया तथा हस्तांतरित की जानी वाली शेष राशि का निर्धारित, लेखांकन नियमों के अभाव में पता नहीं लगाया जा सका।

बोर्ड द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार इसमें ₹ 592.83 करोड़ का प्रारंभिक शेष था तथा 2019-20 के दौरान श्रमिक उपकर, ब्याज, आदि के रूप में ₹ 116.53 करोड़ प्राप्त किए गए थे। वर्ष के दौरान बोर्ड ने ₹ 53.49 करोड़ खर्च किए जिसमें से ₹ 51.13 करोड़ श्रमिक कल्याण गतिविधियों/योजनाओं पर खर्च किया गया था।

इस प्रकार, बोर्ड वर्ष के दौरान श्रमिक उपकर, ब्याज आदि के माध्यम से प्राप्त राशि भी खर्च नहीं कर पाया। इसके परिणामस्वरूप बोर्ड के पास वर्ष की समाप्ति पर (31 मार्च 2020) ₹ 655.87 करोड़ की राशि थी। अप्रयुक्त निधियों की लागत एवं उपयोग करने का कम प्रतिशत परिचायक है कि बोर्ड विद्यमान योजनाओं पर पर्याप्त रूप से खर्च नहीं कर रहा था।

4.1.2 नियामक

हिमाचल प्रदेश विद्युत नियामक आयोग, हिमाचल प्रदेश निजी शिक्षण संस्थान नियामक आयोग तथा हिमाचल प्रदेश अचल सम्पत्ति (रियल एस्टेट) नियामक नामक नियामकों की निधियों की प्रास्थिति नीचे **तालिका 4.1** में दी गई है:

तालिका-4.1: नियामक तथा उनके द्वारा एकत्रित निधियों के विवरण

क्रम सं0.	नियामक प्राधिकरण का नाम	नियामक आयोग निधि का गठन	सरकार के प्रति बकाया राशि
1.	हिमाचल प्रदेश विद्युत नियामक आयोग	मई 2007 में गठित हिमाचल प्रदेश विद्युत नियामक आयोग निधि को किसी भी राष्ट्रीयकृत बैंक और ऐसे बैंकों की अन्य शाखाओं में सहायक खातों में धन राशि का रखरखाव किया जाएगा। निधि में राज्य सरकार द्वारा दिए गए सभी अनुदान तथा ऋण, सभी शुल्क और जुर्माना, और अन्य स्त्रोतों से प्राप्त सभी अन्य राशि शामिल होंगी।	हिमाचल प्रदेश विद्युत नियामक आयोग की कोई बकाया राशि सरकार की ओर नहीं थी।

क्रम सं0.	नियामक प्राधिकरण का नाम	नियामक आयोग निधि का गठन	सरकार के प्रति बकाया राशि
2.	हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग	हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग अधिनियम 2010 की धारा 8 के अनुसार एक कोष स्थापित किया जाएगा जिसमें निम्न जमा किया जाएगा क) निजी शिक्षण संस्थान द्वारा हर साल कुल फीस का ऐसा प्रतिशत जो समय-समय पर आयोग द्वारा सहायता की जा सकती है, लेकिन कुल फीस का 1 प्रतिशत से अधिक नहीं। ख) राज्य सरकार से ऋण जो तीन साल के भीतर चुकाने योग्य होगा ग) किसी अन्य स्त्रोत से प्राप्त कोई अन्य अनुदान और घ) शास्ति के माध्यम से प्राप्त सभी राशि	2011-12 से 2012-13 की अवधि में ₹1.80 करोड़ की राशि 1 प्रतिशत शुल्क के रूप में एकत्र की गई थी। हालांकि, माननीय उच्च न्यायालय में 1 प्रतिशत शुल्क के संग्रह के प्रावधान का मामला न्यायिक निर्णय के लिए लंबित है। हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग ने जुर्माना/शास्ति लगाने के एवज में ₹1.06 करोड़ की राशि भी प्राप्त की। माननीय उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए स्थगन के कारण यह राशि फिक्सड डिपोजिट में जमा की गई है। हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग ने 2011-12 से 2019-20 तक राज्य सरकार से ऋण के रूप में ₹7.70 करोड़ प्राप्त किए। हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग द्वारा दैनिक प्रयोग के खर्च के लिए इसका उपयोग किया गया। हिमाचल प्रदेश निजी शैक्षणिक संस्थान नियामक आयोग ने 31/03/2020 को प्राप्त ऋण की किसी भी राशि को चुकाया नहीं है। 31/03/2020 को कुल देय राशि ₹7.70 करोड़ थी और जिसमें ब्याज भी शामिल था।
3.	हिमाचल प्रदेश रियल एस्टेट नियामक प्राधिकरण	प्राधिकरण की आय में अनुदान, पंजीकरण शुल्क, शिकायत शुल्क और प्रवर्तकों, एजेंटों और शिकायतकर्ताओं से प्राप्त ई-शुल्क शामिल होंगे।	चूंकि प्राधिकरण ने अपना काम जनवरी 2020 से ही शुरू किया है, इसलिए राज्य सरकार से निधियां अनुदान के रूप में प्राप्त की गई।

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

राज्य सरकर ने सूचित किया कि सरकार ने हिमाचल प्रदेश राज्य में बजट से बाहर उधारों का सहारा नहीं लिया। वर्ष 2019-20 के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की वित्तीय विवरणियों की लेखापरीक्षा के दौरान कहीं भी ऐसी कोई उधारियां नहीं पाई गईं।

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

सब्याज निक्षेपों (लेखाओं के मुख्य शीर्ष 8338 से 8342) में राशि पर ब्याज प्रदान करने तथा भुगतान करने की सरकार पर कोई देयता नहीं पाई गई।

4.4 राज्य के कार्यान्वयन अभिकरणों (एजेंन्सियों) को सीधे हस्तांतरित निधियां

केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं/अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता को दी जाने वाले समस्त सहायता 2014-15 के बाद से कार्यान्वयन एजेन्सियों को जारी न करके राज्य सरकार को जारी करने के भारत सरकार के निर्णय के बावजूद, निधियां सीधे कार्यान्वयन एजेन्सियों को हस्तांतरित की गई। ये निधियां राज्य बजट के माध्यम से जारी न होने के

कारण, राज्य सरकार के लेखाओं में नहीं दर्शाई गई। 2019-20 के दौरान भारत सरकार से सीधे निधियां प्राप्त करने वाली कुछ प्रमुख कार्यान्वयन एजेन्सियों के नाम **तालिका-4.2** में दिए गए हैं:

तालिका-4.2: भारत सरकार द्वारा राज्य की कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे हस्तांतरित निधियां

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	कार्यान्वयन एजेंसियों के नाम	भारत सरकार की योजनाओं के नाम	वर्ष 2019-20 के दौरान सरकार द्वारा जारी
1	राजस्व विभाग, हिमाचल प्रदेश	प्रधानमंत्री किसान सम्पदा योजना-एफ पी आई	572.05
3	हिमाचल प्रदेश ग्रामीण विकास एवं रोजगार गारंटी सोसायटी	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कानून	441.60
4	महिला एवं बाल विकास निदेशालय	प्रधानमंत्री मातृ वंदना योजना	32.97
5	हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड	जम्मू व कश्मीर, हिमाचल प्रदेश एवंउत्तराखंड के लिए विशेष श्रेणी के राज्य पैकिज	31.01
6	हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम लिमिटेड	राज्य की एजेन्सियों हेतु अंतः राज्यीय सहायता	29.18
7	हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड	परिवहन सब्सिडी योजना	20.49
8	हिमाचल प्रदेश पर्यटन विभाग बोर्ड	स्वदेश दर्शन	19.93
9	हिमाचल प्रदेश पथ परिवहन निगम	सड़क परिवहन	18.58
10	हिमाचल प्रदेश पथ परिवहन निगम	तेजी से अपनाने और विनिर्माण के लिए योजना	18.58
11	हिमाचल प्रदेश ऐड्स नियंत्रण सोसायटी शिमला	राष्ट्रीय एड्स एवं एस.टी.डी. नियंत्रण कार्यक्रम	12.29
12	हिमाचल प्रदेश ऐड्स नियंत्रण सोसायटी शिमला	राष्ट्रीय एड्स एवं एस.टी.डी. नियंत्रण कार्यक्रम	12.29
13	उपायुक्त, कांगडा	सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास	10.00
14	अन्य		153.72
कुल			**1372.69**

स्त्रोत: वित्त लेखे-परिशिष्ट VI

विगत तीन वर्षों के दौरान कार्यान्वयन एजेंसियों को हस्तांतरित समग्र राशि का विवरण **तालिका-4.3** में दर्शाया गया है।

तालिक-4.3: राज्य की कार्यान्वयन एजेन्सियों को हस्तांतरित निधियां

राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे हस्तांतरण	**2017-18**	**2018-19**	**2019-20**
अंतरित निधियां (₹ करोड़ में)	901.83	962.08	1,372.69

लेखा महानियंत्रक की सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन सेवा, पी एफ एम एस पोर्टल के अनुसार, भारत सरकार ने 2019-20 के दौरान कार्यान्वयन एजेन्सियों को ₹1,372.69 करोड़ सीधे जारी किए थे। कार्यान्वयन एजेन्सियों के निधियों का सीधा हस्तांतरण (अन्तरण) 2018-19 के ₹962.08 करोड़ से 42.68 प्रतिशत बढ़ कर 2019-20 में

₹1,372.69 करोड़ हो गया। इसमें भारत सरकार द्वारा राज्य बजट के माध्यम से केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं हेतु सहायता अनुदान के रूप में जारी की गई राशि (₹4,915.06 करोड़) का 27 प्रतिशत भी शामिल है।

4.5 स्थानीय निधियों का निक्षेप

राज्य के कुछ पंचायती राज अधिनियमों में यह प्रावधान है कि जिला परिषद, पंचायत समिति तथा ग्राम पंचायत क्रमानुसार जिला परिषद कोष, पंचायत समिति कोष एवं ग्राम पंचायत कोष बनाएगें (मुख्य शीर्ष - 8448-स्थानीय निधियों का निक्षेप-109-पंचायत निकाय की निधियों के अंतर्गत)। इसमें पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्राप्त की गई राशि जैसे केन्द्रीय वित्त आयोग से प्राप्त एवं राज्य वित्त आयोग द्वारा प्रदत्त अनुदान तथा राज्य के कर एवं कर-भिन्न प्राप्तियों सहित उसके स्वयं के राजस्व के अतिरिक्त सभी राशि, तथा अधिनियम के अंतर्गत वसूली की गई व वसूली योग्य समस्त राशि सम्मिलित होगी। अधिनियम में यह भी परिकल्पना की गई है कि नगरपालिका कोष शहरी स्थानीय निकायों (नगर पंचायत, नगर परिषद एवं नगर निगम) द्वारा आयोजित किए जाए। इस अधिनियम के तहत वसूली की गई अथवा वसूली योग्य सभी धनराशि तथा इनके द्वारा इसके अतिरिक्त प्राप्त सभी धन राशि को मुख्य शीर्ष 8448-स्थानीय निधियों का निक्षेप-102-नगरपालिका कोष के अंतर्गत नगरपालिका कोष में रखा जाना है। इन कोषों का विवरण नीचे दी गई **तालिका 4.4** में वर्णित है।

तालिका- 4.4: स्थानीय निधियों को जमा

(₹ करोड़ में)

वर्ष		2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
पंचायत निकाय कोष (8448-109)	प्रारंभिक शेष	134.83	5.34	1.18	0.66	0.13
	प्राप्तियां	1.68	-	0.51	-0.51	0
	व्यय	131.17	4.16	1.03	0.02	0.06
	अंतिम शेष	**5.34**	**1.18**	**0.66**	**0.13**	**0.07**
नगरपालिका कोष (8448-102)	प्रारंभिक शेष	0.23	0.29	0.29	0.19	0.28
	प्राप्तियां	0.06	0	-0.02	0.09	0
	व्यय	-	0	0.08	-	0.16
	अंतिम शेष	**0.29**	**0.29**	**0.19**	**0.28**	**0.12**

स्रोत: संबंधित वर्षों के वित्त लेखें

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि 31 मार्च 2020 तक पंचायत निकायों एवं शहरी स्थानीय निकायों के कोषों में क्रमश: ₹ 0.07 करोड़ एवं ₹ 0.12 करोड़ का संचित शेष था।

4.6 उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने में विलम्ब

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 1971 (2009 में संशोधित) के नियम 157 की शर्तों के अनुसार जहां किसी निर्दिष्ट उद्देश्य हेतु अनुदान स्वीकृत किए गए हैं वहां सम्बन्धित विभागीय अधिकारी अनुदेयी से उपयोगिता प्रमाणपत्र प्राप्त करके उसका सत्यापन करने के पश्चात् स्वीकृति में निर्दिष्ट तिथियों के भीतर प्रधान महालेखाकार

(लेखा व हकदारी) को अग्रेषित करेगा। सहायता-अनुदान का आहरण करने वाले विभागीय अधिकारी अनुदान से जुड़ी शर्तों को पूरा करने के लिए प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) से प्रमाणीकरण हेतु प्राथमिक रूप से जिम्मेदार होगा। 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। मार्च 2020 तक ₹ 2,847.94 करोड़ राशि के 2,482 उपयोगिता प्रमाणपत्र लंबित थे । उपयोगिता प्रमाणपत्रों के प्रस्तुतीकरण के सन्दर्भ में आयु-वार एवं वर्ष-वार स्थिति **तालिका-4.5** एवं **तालिका- 4.6** में सारांशित की गई है।

तालिका 4.5: उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने में आयु-वार बकाया

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष		भुगतान		जमा करने के कारण	
	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि
2017-18 तक	1119	777.08	640	307.43	479	469.65
2018-19	1288	1121.72	684	528.79	604	592.93
2019-20	13694	3,344.30	12295	1558.94	1399	1785.36

स्त्रोत: प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) हिमाचल प्रदेश द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के आधार पर संकलित।

टिप्पणी: 2018-19 के दौरान संवितरित सहायता अनुदान हेतु उपयोगिता-प्रमाणपत्र ऊपर उल्लिखित वर्ष "देय वर्ष" से संम्बन्धित है यानि वास्तविक आहरण के 12 महीनों पश्चात्।

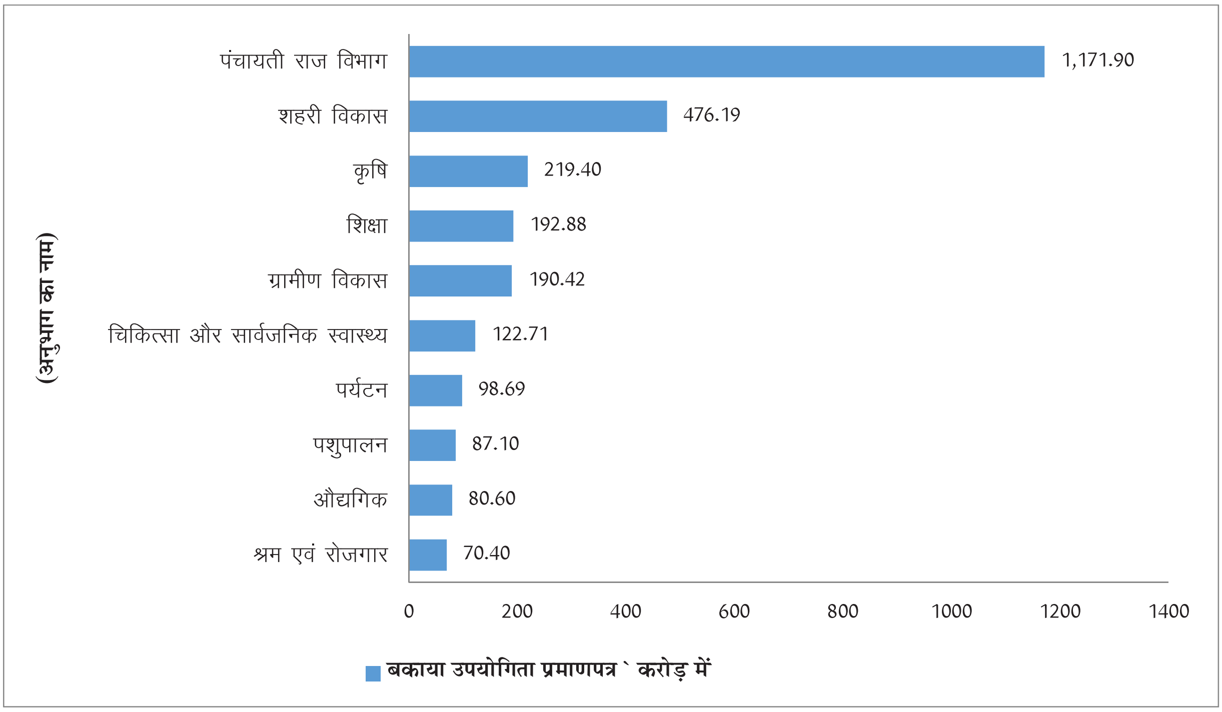
तालिका 4.6: बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों का वर्ष-वार विवरण

भारत सरकार द्वारा अंतरण करने वाले वर्ष	बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
2012-13	33	7.96
2013-14	11	15.28
2014-15	10	56.62
2015-16	65	106.21
2016-17	360	283.58
2017-18	604	592.93
2018-19	1,399	1,785.36
योग	**2,482**	**2,847.94**

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 ये निधियां जिन अभीष्ट लक्ष्यों हेतु प्रदान की गई थी उन्हें प्राप्त किया गया। उपयोगिता प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत न करने से निधियों के दुरूपयोग का खतरा होता है

इसलिए यह आवश्यक है कि राज्य सरकार इस पहलू की बारीकी से निगरानी करे एवं उपयोगिता प्रमाणपत्र के प्रस्तुतीकरण हेतु जवाबदार सम्बन्धित व्यक्तियों से समयबद्ध तरीके से सम्पर्क करे।

चार्ट-4.1: 10 प्रमुख विभागों के संबंध में 2018-19 तक भुगतान किए गए अनुदानों हेतु बकाया उपयोगिता प्रमाण पत्र



कुल 2,482 बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों में से ₹ 1,062.58 करोड़ के अनुदानों हेतु 1,083 उपयोगिता प्रमाणपत्र 2009-10 से 2017-18 की अवधि से सम्बन्धित हैं। ₹ 2,847.94 करोड़ की कुल राशि, जिसके उपयोगिता-प्रमाणपत्र बकाया थे, में से 58 प्रतिशत दो विभागों (पंचायत राज विभाग के 41.15 प्रतिशत; ₹ 1,171.90 करोड़ तथा शहरी विकास विभाग के 16.72 प्रतिशत; ₹ 476.19 करोड़) से सम्बन्धित थे।

4.6.1 अनुदेयी संस्थान को "अन्य" के रूप में दर्ज करना

कुछ राज्यों में सरकार से अनुदान प्राप्त करने वाले विभिन्न निकायों एवं प्राधिकरणों को संस्थान कोड देने की व्यवस्था है। ये अनुदान प्रधान महालेखाकार कार्यालय के वी.एल.सी. सिस्टम में भी दर्ज किए जाते हैं एवं प्रत्येक संस्थान की बकाया राशि के प्रति उपयोगिता प्रमाणपत्र के प्रस्तुतीकरण की निगरानी की जाती है। ये कहने की आवश्यकता नहीं है कि इस व्यवस्था को काम करने के लिए अनुदेयी संस्थान को उचित रूप में दर्ज करना होगा। सही कोड के अभाव में, समस्त संस्थानों की बकाया राशि की गणना नहीं की जा सकती।

हिमाचल प्रदेश में हिमाचल प्रदेश सरकार से अनुदान प्राप्त कर रहे संस्थानों को कोई कोड प्रदान नहीं किया गया जिससे प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) द्वारा उपयोगिता प्रमाणपत्रों की निगरानी की जा सके।

वित्त लेखे वर्ष 2019-20 के विवरण संख्या 10 के अनुसार, वर्तमान वर्ष के दौरान विभिन्न संस्थानों को सहायता अनुदान के रूप में ₹ 3,506.49 करोड़ की राशि दी गई थी। ₹ 3,506.49 करोड़ की कुल सहायता अनुदान में से 2019-20 के दौरान ₹ 555.21 करोड़ (15.83 प्रतिशत) "अन्य" को दिए गए। सरकार ने सहायता-अनुदान की

काफी अधिक राशि लगातार "अन्य" के रूप में दर्ज की, जो 2015-19 के दौरान 25.09 प्रतिशत से 35.14 प्रतिशत के मध्य थी।

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

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सहायता अनुदान की कुल राशि	अन्य प्रकार के अनदेयी संस्थानों को दी गई राशि	सहायता अनुदान का कुल प्रतिशतता
2015-16	2,612.28	917.86	35.14
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

स्त्रोत: सम्बन्धित वर्षों के वित्त लेखे

4.7 सार आकस्मिक बिल

आहरण एवं संवितरण अधिकारी अग्रिम रूप से धनराशि का आहरण करने एवं उसके पश्चात् समायोजन बिल प्रस्तुत करने हेतु अधिकृत होता है। राज्य सरकार ने युवा सेवा एवं खेल, आयुर्वेद, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, अभियोग, कृषि एवं बागवानी नामक के छः विभाग सार आकस्मिक बिल के संचालन हेतु चिन्हित किए थे (जून 2017) परन्तु राज्य सरकार ने अंतिम रूप में आहरित आकस्मिक प्रकृति के व्ययों की पहचान करने/निगरानी करने तथा इसके समायोजन (विस्तृत आकस्मिक बिलों के माध्यम से) हेतु कोई तंत्र निरूपित नहीं किया था। यद्यपि, आहरण एवं संवितरण अधिकारी कोषागार में आकस्मिक अग्रिम के आहरण हेतु दैनिक व्यय फार्म (एच.पी.टी.आर.-5) का उपयोग कर रहे हैं।

आहरित किया गया एवं लेखांकित नहीं किया गया अग्रिम अपव्यय/दुरूपयोग/अपराध आदि की संभावना को बढ़ाता है तथा इसलिए सम्बन्धित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा विस्तृत आकस्मिक बिलों को जमा करना सुनिश्चित करने के लिए बारीकी से निगरानी करना आवश्यक 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 नियम खंड-I, 1971 के नियम 12.7 के तहत, व्यक्तिगत निक्षेप लेखे, समेकित निधि से किसी विशिष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग करने के लिए राशि स्थानांतरित करके संचालित किए जाते है तथा संबन्धित मुख्य शीर्षों में बिना वास्तविक नकदी प्रवाह के अंतिम व्यय के रूप में बुक किए जाते हैं। व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में रखे अव्ययित शेष को वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन समेकित निधि में वापस स्थानांतरित करना होता है

तथा वे आवश्यकतानुसार अगले वर्ष पुन: खोले जाते हैं, विगत कई वर्षों से लगातार पत्राचार करने के बावजूद राज्य सरकार ने इस नियम का पालन नहीं किया।

2019-20 की समाप्ति पर 112 व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में रखी ₹ 2.82 करोड़ की अव्ययित शेष राशि राज्य की समेकित निधि में स्थानांतरित नहीं की गई। 2019-20 के दौरान व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं की प्रास्थिति **तालिका-4.8** में दी गई है।

तालिका-4.8: 31 मार्च 2020 तक व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं (एमएच-8443-106) की प्रास्थिति

(₹ करोड़ में)

01.04.2019 तक के		वर्ष के दौरान जोड़ी गई राशि		वर्ष के दौरान संवितरण		31.03.2020 तक अंत शेष		परिचालित लेखे		बंद किए गए लेखे	
सं0	राशि	सं0	राशि	सं0	राशि	सं0	राशि	सं0	राशि	सं0	राशि
112	2.56	00	0.61	00	0.35	112	2.82	102	2.59	10	0.23

112 व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में से 36 लेखाओं में शून्य शेष था तथा ये व्यक्तिगत निक्षेप लेखे एक वर्ष से अधिक समय से परिचालन में नहीं थे। निर्धारित प्रक्रियानुसार व्यक्तिगत निक्षेप लेखे लेखा के प्राधिकृत शीर्षों अर्थात् एमएच-8443-सिविल निक्षेप-106-व्यक्तिगत निक्षेप के तहत खोले जाते हैं तथा व्यक्तिगत निक्षेप लेखाधारकों एवं समस्त कोषागारों द्वारा आपूरित धन एवं ऋण ज्ञापनों (वृद्धि व हानि) के साथ मिलान किए जाते हैं। यद्यपि दो ऐसे मामले देखे गए जहां व्यक्तिगत निक्षेप लेखे लेखाओं के प्राधिकृत शीर्षों के बजाय अन्य शीर्षों (8448-106 और 8448-109) में खोले गए थे।

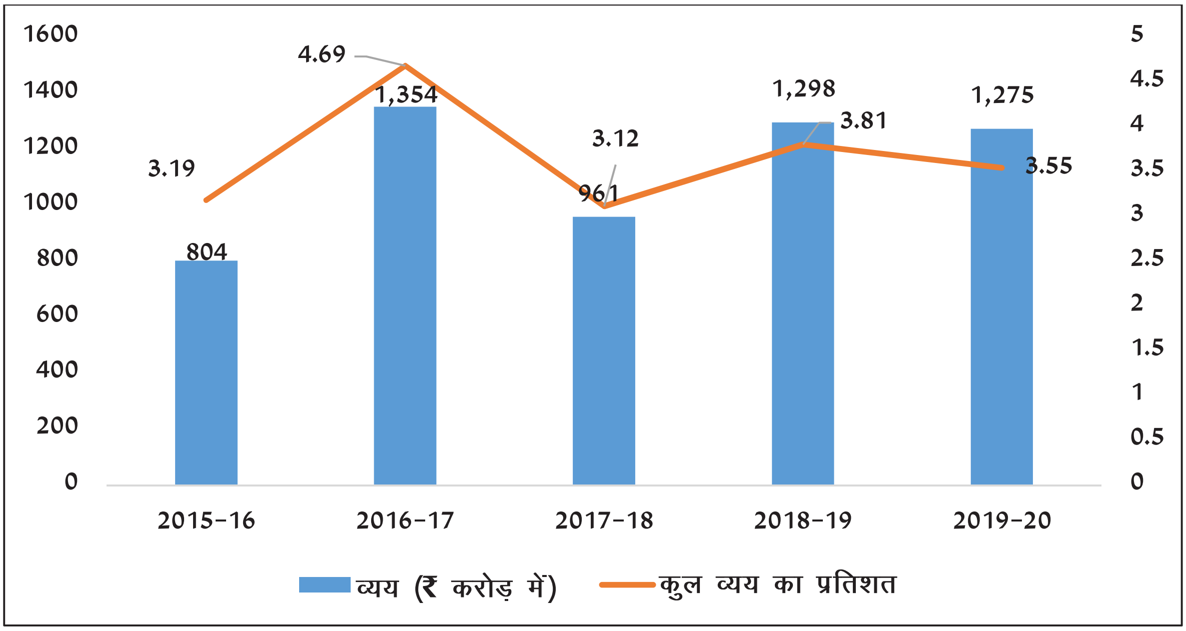
व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में राशि रखी रहने के परिणामस्वरूप व्यय में अधिकतम सीमा तक अन्योक्ति हुई। व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं का आवधिक रूप से मिलान न करने तथा व्यक्तिगत निक्षेप लेखाओं में रखी अव्ययित राशि समेकित निधि में स्थानांतरित न करने से लोक धन के दुरूपयोग, धोखाधड़ी एवं दुर्विनियोजन का खतरा उत्पन्न होता है।

4.9 लघु शीर्ष-800 का अविवेकपूर्ण उपयोग

अन्य प्राप्तियों एवं अन्य व्यय के सम्बन्ध में लघु शीर्ष-800 तब संचालित किए जाते हैं जब लेखाओं में मुख्य शीर्ष के तहत उचित लघु शीर्ष उपलब्ध नहीं होते। यदि ऐसे दृष्टांत नियमित रूप से घटित होते हैं तब यह राज्य सरकार की जिम्मेदारी है कि वे प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) से चर्चा कर उचित लघु शीर्ष खोलने की मंजूरी प्राप्त करें। लघु शीर्ष-800 नियमित तौर से संचालित नहीं किए जाने चाहिए क्योंकि प्राप्तियों एवं व्यय की लघु शीर्ष 800 के तहत अविवेकपूर्ण बुकिंग लेनदेन की प्रकृति एवं प्रारदर्शिता को प्रभावित करती है तथा लेखाओं को अस्पष्ट बनाती है।

2015-16 से 2019-20 के दौरान कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में लघु शीर्ष - 800 के संचालन की प्रवृति **चार्ट-4.2** में दी गई है।

चार्ट-4.2: 2015-20 के दौरान लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय का संचालन



2019-20 के दौरान 43 मुख्य लेखा शीर्षों के तहत ₹ 1,275 करोड़ की राशि, जो व्यय (₹ 35,904 करोड़) की 3.55 प्रतिशत थी, राजस्व एवं पूंजीगत लेखाओं में लघु शीर्ष -800 "अन्य व्यय" के अन्तर्गत वर्गीकृत की गई थी। इसी भांति, 46 मुख्य लेखा शीर्षों के तहत ₹ 1,637 करोड़ जो प्राप्तियों का 5.33 प्रतिशत था (₹ 30,744 करोड़) लघु शीर्ष-800 "अन्य प्राप्तियों" के अन्तर्गत बुक किया गया। वर्ष 2019-20 के दौरान लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियां व 800-अन्य व्यय के अन्तर्गत वर्गीकृत प्राप्तियों एवं व्यय की उल्लेखनीय राशि (20 प्रतिशत या ₹ 5 करोड़ से अधिक) वाले दृष्टांत **तालिका-4.9** में दर्शाए गए हैं।

तालिका-4.9: 2019-20 के दौरान लघु शीर्ष: 800-अन्य प्राप्तियां/व्यय के अन्तर्गत 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
0801-विद्युत	1,021.68	1,021.68	100.00	4711-प्रमुख सिचाई पर पूंजीगत परिव्यय	326.68	309.64	94.78
0045-माल कर व सेवा कर	312.10	210.37	67.40	2230-श्रम रोजगार और कौशल विकास	270.22	128.52	47.56
0853-गैर-लौह खन्न और धातुकर्म उद्योग	246.30	56.20	22.82	5475- अन्य सामान्य आर्थिक सेवा पर पूंजीगत परिव्यय	137.69	137.63	99.96
0049-ब्याज प्राप्तियां	245.36	61.51	25.07	4701- मध्यम सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय	85.00	55.00	64.70
0235- समाजिक सुरक्षा एवं कल्याण	38.79	36.73	94.68	5452- पर्यटन पर पूंजीगत परिव्यय	33.69	33.05	98.10

"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-निर्माण लोक कार्य	53.51	16.47	30.79	4851- गांवों तथा छोटे उद्योगों पर पूंजीगत परिव्यय	29.95	22.08	73.71
0070-अन्य प्रशासनिक सेवाएं	49.65	26.87	54.11	2075- विविध सामान्य सेवाओं	23.89	23.65	99.01
0217- शहरी विकास	6.62	6.62	100.00	4070- अन्य प्रशासनिक सेवाएं पर पूंजीगत परिव्यय	15.91	12.91	81.14
1475- अन्य सामान्य आर्थिक सेवाएं	13.36	8.59	64.30	2852- उद्योग	11.59	7.19	62.04
0401-फसल पालन	8.48	5.95	70.09	4700- बड़ी सिचांई पर पूंजीगत परिव्यय	9.07	9.07	100
1452-पर्यटन	5.89	5.75	97.54	--	--	--	--
0406-वानिकी एवं वन्यजीव	83.61	16.78	20.07	--	--	--	--
1054- सड़कें एवं पुल	12.44	4.81	38.65	--	--	--	--
योग:	**2,097.79**	**1,478.33**	**70.47**	**कुल:**	**943.69**	**738.74**	**78.28**

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, 13 मुख्य शीर्षों से संबंधित प्राप्तियों का लगभग 70 प्रतिशत '800-अन्य प्राप्तियों' के तहत बुक किया गया था। इसी प्रकार, 10 मुख्य शीर्षों से संबंधित राजस्व एवं पूंजीगत व्यय का लगभग 78 प्रतिशत '800-अन्य व्यय' के तहत बुक किया गया था। लघु शीर्ष '800-अन्य प्राप्तियां/व्यय' के तहत बुक की गई बड़ी राशि का वर्गीकरण वित्तीय रिपोर्टिंग की सही पारदर्शिता / स्थिति को प्रभावित करता है तथा व्यय की गुणवत्ता एवं आवंटन प्राथमिकताओं के सही विश्लेषण को विकृत करता है।

आगे यह भी ध्यान देने योग्य है कि इस मामले पर वित्त विभाग के साथ भी बात की जा चुकी थी तथा वित्त विभाग ने राज्य के समस्त विभागों को लघु शीर्ष-800-अन्य व्यय/अन्य प्राप्तियों के तहत बुकिंग बंद करने के निर्देश (अक्तूबर 2018) जारी किए थे। आगे यह भी निर्देश दिए गए थे कि व्यय पहले से मौजूद उचित लघु शीर्ष के तहत अथवा उचित लघु शीर्ष के तहत अथवा उचित लघु शीर्ष का नया उप-शीर्ष खोल कर बुक किया जाए। परंतु जैसा कि उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट होता है कि लघु शीर्ष-800 के तहत व्यय अभी भी बुक किए जा रहे थे।

माप से सम्बन्धित मुद्दे

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

वित्त लेखे उचंत एवं प्रेषण शीर्षों के अन्तर्गत निवल शेष को प्रदर्शित करते हैं। इन शीर्षों के अन्तर्गत बकाया शेष राशि की गणना विभिन्न शीर्षों के अन्तर्गत बकाया डेबिट एवं क्रेडिट शेष को अलग-अलग करके की जाती है। उचंत एवं प्रेषण मदों की अनापत्ति राज्य कोषागारों/कार्यों तथा वन मण्डलों इत्यादि द्वारा प्रस्तुत विवरण पर निर्भर करती है। विगत तीन वर्षों में मुख्य उचंत एवं प्रेषण शीर्षों के अन्तर्गत 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	2017-18		2018-19		2019-20	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
8658 - उचंत लेखे						
101-वेतन एवं लेखा कार्यालय-उचंत	86.03	36.55	96.21	35.55	124.62	56.33
निवल	**49.48 डेबिट**		**60.66 डेबिट**		**68.29 डेबिट**	
102- उचंत लेखे (सिविल)	171.47	164.12	149.77	131.53	1,551.08	164.34
निवल	**7.35 डेबिट**		**18.24 डेबिट**		**1,386.74 डेबिट**	
110- रिजर्व बैंक उचंत -केन्द्रीय लेखा कार्यालय	0.03	0.03	0.57	---	3,755.23	3,755.23
निवल	**शून्य**		**0.57 डेबिट**		**शून्य**	
112-स्त्रोत पर कटौती उचंत	400.08	453.76	484.05	497.09	447.74	468.23
निवल	**53.68 क्रेडिट**		**13.04 क्रेडिट**		**20.49 क्रेडिट**	
129-सामग्री खरीद निपटान पर उचंत लेखा	270.59	347.59	164.43	305.64	139.79	244.17
निवल	**77.00 क्रेडिट**		**141.21 क्रेडिट**		**104.38 क्रेडिट**	
8782 - एक ही लेखा अधिकारी को लेखा प्रदान करने वाले अधिकारियों के बीच नकद प्रेषण एवं समायोजन						
102-लोक निर्माण कार्य प्रेषण	6,668.66	7,037.44	7,185.44	7,660.51	7,507.51	8,104.89
निवल	**368.78 क्रेडिट**		**475.07 क्रेडिट**		**597.38 क्रेडिट**	
103- वन प्रेषण	120.04	151.49	151.59	187.49	124.72	141.58
निवल	**31.45 क्रेडिट**		**35.90 क्रेडिट**		**16.86 क्रेडिट**	

स्त्रोत: वित्त लेखे

वर्ष 2019-20 के वित्त लेखाओं में दर्शाए गए लघु शीर्ष 101-वेतन एवं लेखा कार्यालय उचंत, 102-उचंत लेखा (सिविल) तथा मुख्य शीर्ष 8658-उचंत लेखा के अंतर्गत 110-रिजर्व बैंक उचंत-केन्द्रीय लेखा कार्यालय के तहत उचंत शेष बकाया (डेबिट/क्रेडिट) नीचे वर्णित है:

वेतन एवं लेखा कार्यालय- उचंत (लघु शीर्ष 101): यह लघु शीर्ष संघ सरकार के अधीन वेतन एवं लेखा कार्यालयों, केंद्र शासित प्रदेशों के वेतन एवं लेखा कार्यालयों तथा महालेखाकार की बहियों में हुए अंतर्विभागीय

एवं अंतर्सरकारी लेनदेनों को समायोजन करने के लिए संचालित किए जाते हैं। विगत वर्ष के अंत के ₹60.66 करोड़ के डेबिट शेष के प्रति इस शीर्ष के तहत बकाया डेबिट शेष (31 मार्च 2020) ₹ 68.29 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 है, जिसकी वसूली अभी बाकी है।

उचंत लेखा-सिविल (लघु शीर्ष 102): वे लेन-देन जो कुछ जानकारी /दस्तावेजों (चालान, वाउचर आदि) 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।

विगत वर्ष 2018-19 की तुलना में 2019-20 के दौरान, उचंत शीर्ष के तहत डेबिट शेष में ₹ 1,401.31 करोड़ की उल्लेखनीय वृद्धि हुई, जिसका प्राथमिक कारण राज्य सरकार द्वारा बारम्बार अनुरोध करने के बावजूद वास्तविक व्यय साक्ष्य (सम्बद्ध बिल/वाउचर) प्रस्तुत न करने से 2019-20 के दौरान ₹ 1,373.77 करोड़ का व्यय (राजस्व व्यय: ₹ 1,202.25 करोड़ एवं पूंजीगत व्यय: ₹ 171.52 करोड़) बुक करना था। राशियां मात्र कोषागार से स्वीकृति आदेशों के आधार पर आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा आहरित की गई तथा सरकारी खाते से बाहर विभिन्न बचत बैंक खातों में रखी गई। यद्यपि राज्य सरकार ने उक्त राशि को वास्तविक व्यय हुए बिना राज्य विधानसभा द्वारा बनाए गए बजट प्रावधानों के प्रति हुए व्यय के रूप में व्ययित मान लिया था।

उपर्युक्त के अतिरिक्त, यह देखा गया कि मुख्य शीर्ष-उचंत के तहत इन लघु लेखा शीर्षों में कोई प्रतिकूल शेष नहीं था।

4.11 विभागीय आंकड़ों का मिलान

व्यय को बजट अनुदानों के भीतर रखते हुए उस पर प्रभावी नियंत्रण हेतु विभाग के नियंत्रण अधिकारियों को सक्षम बनाने के लिए तथा उनके लेखाओं की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए राज्य वित्तीय नियम निर्धारित करने के लिए राज्य वित्तीय नियम निर्धारित करते हैं कि उनकी बहियों में वित्तीय वर्ष के दौरान दर्ज किए गए प्राप्तियों व व्यय के आंकड़ों का वे प्रति माह प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) की बहियों में दर्ज आंकड़ों से मिलान करें।

वर्ष 2019-20 के दौरान, 102 मुख्य नियंत्रक अधिकारियों / नियंत्रक अधिकारियों द्वारा क्रमशः ₹ 30,744 करोड़ (100 प्रतिशत) की प्राप्तियों एवं ₹ 35,904.34 करोड़ (100 प्रतिशत) के व्यय को सम्मिलित करते हुए पूर्ण मिलान किया गया था। विगत तीन वर्षों (2017-20) के दौरान मुख्य नियंत्रक अधिकारियों / नियंत्रक अधिकारियों द्वारा प्राप्तियों व व्यय के आंकड़ों का पूर्ण रूप से मिलान किया गया है।

4.12 नकद शेष का सामंजस्य

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

प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी), हिमाचल प्रदेश के लेखाओं में दर्शाए गए आंकड़ों एवं भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा सूचित आंकड़ों के मध्य 31 जुलाई 2020 तक नकद शेष में ₹ 17.28 करोड़ (डेबिट) का कुल अंतर था। प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी), हिमाचल प्रदेश के कार्यालय द्वारा निकाला गया नकद शेष ₹ 77.93 करोड़ था जबकि भारतीय रिजर्व बैंक ने ₹ 60.65 करोड़ (क्रेडिट) सूचित किया। राज्य सरकार ने एजेन्सी बैंकों पर कोई दण्डात्मक ब्याज नहीं लगाया।

प्रकटीकरण से सम्बन्धित मुद्दे

4.13 लेखांकन मानकों का अनुपालन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 150 के अनुसार, भारत के राष्ट्रपति, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के परामर्श पर, संघ तथा 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 रिर्पोटिंग के लिए मानक निरूपित करने हेतु 2002 में सरकारी लेखांकन मानक परामर्श बोर्ड स्थापित किया। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के परामर्श पर, भारत के राष्ट्रपति ने अब तक तीन भारत सरकार लेखांकन मानक अधिसूचित कर चुके हैं। राज्य सरकार द्वारा मौजूदा लेखांकन मानकों की अनुपालन का विवरण **तालिका 4.11** में दी गई है।

तालिका-4.11: लेखा मानकों का अनुपालन

क्रम सं0	लेखा मानक	राज्य सरकार द्वारा अनुपालन	कमी का प्रभाव
1	**भारतीय सरकार लेखांकन मानक 1:** सरकार द्वारा दी गई गारंटी	अनुपालन	प्रत्येक संस्थान के लिए गारंटियों की संख्या जैसी विस्तृत जानकारी प्रस्तुत की गई है।
2	**भारतीय सरकार लेखांकन मानक** 2: अनुदान और सहायताा का वर्गीकरण	आंशिक रूप से अनुपालन (वित्त खातों के विवरण 10 और परिशिष्ट- III)	राज्य सद्वरका विभिन्न प्रयोजनों और योजनाओं के लिए विभिन्न निकायों को अनुदान देती है। राज्य सरकार द्वारा दी गई अनुदान सहायता का विवरण आईजीएएस-2 की आवश्यकता के अनुसार वित्त खातों के विवरण 10 और परिशिष्ट- III में दिखाया गया है। वर्ष 2019-20 के दौरान राज्य सरकार ने ₹ 3,506.49 करोड़ की सहायता के लिए अनुदान राशि जारी की और पूंजीगत परिसंपत्ति के निमार्ण के लिए ₹ 844.73 करोड़ की राशि आवटित की। हालॉकि इस राशि के ब्रेक-अप को प्रमुख वार प्रदान किया गया था, हालाँकि संस्थावार ब्रेक-अप उपलब्ध नहीं था।
3	**भारतीय सरकार लेखांकन मानक 3:** सरकारों द्वारा दिए गए ऋण और अग्रिम	आंशिक रूप से अनुपालन (वित्त खातों के विवरण 7 और 18)	सरकार द्वारा दिए गए ऋण और अग्रिमों पर वित्त खातों के विवरण 7 और 18 को आईजीएस 3 की अवश्यकताओं के अनुसार तैयार किया गया है, राज्य सरकार द्वारा दी गई जानकारी (i) अन्य ऋणी संस्थाओं से बकाया में पुनर्भुगतान और (ii) ऋण लेने वाली संस्थाओं को वर्ष के दौरान दिए गए ऋण और अग्रिम जिनसे पहलके के ऋणों का पुनर्भुगतान बकाया है।

स्त्रोत: भारत सरकार के लेखा मानक और वित्त खाते

4.14 लेखाओं/स्वायत्त निकायों के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के विलम्ब से प्रस्तुत करना

शिक्षा, कल्याण, कानून एवं न्याय, स्वास्थ्य आदि क्षेत्रों में राज्य सरकार ने काई स्वायत्त निकाय स्थापित किए है। जिनमें से राज्य के 18 स्वायत्त निकायों के सम्बन्ध में लेखाओं की लेखापरीक्षा का जिम्मा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक को सौंपा गया है। इन 18 निकायों की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें अधिनियम, 1971 की धारा 19(3) के तहत् संचालित की जाती है तथा इनके लिए पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन बनाए जाते है। वे प्राधिकरण जिनके लेखे बकाया थे, **तालिका-4.12** में दिए गए है।

तालिका-4.12: निकायों या प्राधिकारियों के खातों की व्यवस्था

क्रम सं0	निकाय तथा प्राधिकरण का नाम	लम्बित खाते	2019-20 तक लम्बित खातों की संख्या
1	हिमाचल प्रदेश भवन और अन्य निर्माण 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	2013-14	07
4	हिमाचल प्रदेश परिवहन तथा बस स्टेण्ड तथा विकास अथॉरिटी	2018-19	02
5	हिमाचल प्रदेश राज्य नियामक आयोग	2019-20	01
6	हिमाचल प्रदेश राज्य पशु चिकित्सा परिषद्, शिमला	2019-20	01
7	जिला विधिक सेवा प्राधिकरण, हमीरपुर	2018-19	02
8	जिला विधिक सेवा प्राधिकरण, बिलासपुर		02
9	जिला विधिक सेवा प्राधिकरण, नाहन		02
10	जिला विधिक सेवा प्राधिकरण, ऊना	2019-20	01
11	जिला विधिक सेवा प्राधिकरण, शिमला		01
12	जिला विधिक सेवा प्राधिकरण, किन्नौर (रामपुर)		01
13	जिला विधिक सेवा प्राधिकरण, मंडी		01

तालिका 4.12 में स्पष्ट है कि एक से सात वर्षों तक लेखे बकाया/लंबित थे। लेखाओं को अंतिम रूप देने में विलम्ब से वित्तीय अनियमितताओं का पता नहीं लग पाया तथा इस कारण, लेखाओं को शीघ्रातिशीर्घ अंतिम रूप देने एवं लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत करने की आवश्यकता है।

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

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

उन संस्थानों की पहचान करने के लिए जिनकी नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 के तहत लेखापरीक्षा करने हेतु सरकार/विभागाध्यक्षों द्वारा लेखापरीक्षा को प्रति वर्ष विभिन्न संस्थानों को दी गई वित्तीय सहायता, सहायता प्रदान किए जाने का उद्देश्य तथा संस्थान के कुल व्यय के सम्बन्ध में विस्तृत जानकारी प्रस्तुत करना अपेक्षित है।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमन (संशोधन) 2020 में प्रावधान है कि सरकार एवं विभागाध्यक्ष, जो निकायों अथवा प्राधिकरणों को अनुदान तथा/अथवा ऋण स्वीकृत करते हैं, वे ऐसे निकायों एवं प्राधिकरणों का विवरण, जिन्हें चालू वर्ष के दौरान ₹ 10 लाख या उससे अधिक का सकल अनुदान तथा/अथवा ऋण दिया गया है, प्रत्येक वर्ष की जुलाई के अंत तक लेखापरीक्षा कार्यालय को प्रस्तुत करेंगे, जिसमें-(क) सहायता राशि, (ख) सहायता स्वीकृत किए जाने का उद्देश्य तथा (ग) निकाय या प्राधिकरण का कुल व्यय दर्शाया गया हो।

राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश राज्य में स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों को ₹ 10 लाख या उससे अधिक के सकल अनुदान से संबंधित विस्तृत जानकारी प्रस्तुत नहीं की थी। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने सम्बन्धित निकायों/प्राधिकरणों से जानकारी मांगी थी जिस पर केवल पांच[1] निकायों/प्राधिकरणों (36 में से) ने लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत की **(परिशिष्ट 4)** ।

इस प्रकार, राज्य सरकार/विभागाध्यक्षों द्वारा निर्धारित समय में लेखापरीक्षा को जानकारी प्रस्तुत न करना लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमों (संशोधन) 2020 का उल्लंघन था। इसके अतिरिक्त, इस जानकारी के अभाव में लेखापरीक्षा किए जाने वाले निकायों, प्राधिकरणों की पहचान नहीं हो सकी तथा 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

2019-20 के दौरान लेखा प्रस्तुत करने वाली समस्त संस्थाएं (कोषागार, लोक निर्माण विभाग व सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग तथा वेतन व लेखा कार्यालय, नई दिल्ली), जो प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) का उनके मासिक लेखे प्रस्तुत करते हैं, उन्होंने लेखे समय पर प्रस्तुत किए तथा अपवर्जन का कोई मामला सामने नहीं आया।

अन्य मुद्दे

4.17 दुर्विनियोजन, हानि, चोरी आदि

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 1971 (2009 में संशोधित) के नियम 24 के अनुसार, किसी अधिकारी से कोई चूक, प्राचलन अथवा उपेक्षा करने के कारण जानबूझ कर या अनजाने में इन नियमों के नियम 21 में उल्लिखित कारणों से सरकार को होने वाली किसी हानि के लिए उसको व्यक्तिगत रूप से अथवा परोक्ष रूप से जिम्मेदार ठहराया जाएगा। हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 1971 (2009 में संशोधित) के नियम 145 (5) के अनुसार यदि सरकारी कर्मचारी की उपेक्षा, धोखाधड़ी या शरारत के कारण माल अनुपयोगी हो जाता है तो उसकी जिम्मेदारी तय की जाएगी।

राज्य सरकार ने मार्च 2020 तक ₹ 90.12 लाख तक की सरकारी धनराशि के अंतर्ग्रस्त दुर्विनियोजन/हानि, चोरी आदि के 42 मामलों की सूचना दी, जिन पर अंतिम कार्यवाही शेष थी। इन सभी मामलों में, संबंधित विभागों ने प्राथमिकी सूचना रिपोर्ट (एफ.आई.आर.) दर्ज कराई थी। लंबित मामलों का विभाग-वार विवरण तथा लम्बित होने के कारण **तालिका-4.13** में सारांशित किए गए हैं।

[1] पशुधन विकास बोर्ड, बालू गंज, शिमला, हिमाचल प्रदेश राज्य मिल्कफेड को-ओपरेशन, टूटू, शिमला, हिमाचल प्रदेश राज्य को-ओवरेटिव मार्किटिंग एवं उपभोगक्ता फैडरेशन लिमिटेड, भाषा अकादमी, कला एवं संस्कृति व आर.यू.एस.ए.

तालिका-4.13: लंबित मामलों के विभाग-वार विवरण तथा दुर्विनियोजन, हानि, चोरी आदि के मामलों में लम्बित कार्रवाई के कारण

विभाग का नाम	दुर्विनियोजन/हानि, चोरी आदि के मामले		दुर्विनियोजन/हानि, चोरी आदि निपटान में देरी के कारण	मामलों की संख्या	राशि (₹ लाखों में)
	मामलों की संख्या	राशि (₹ लाखों में)			
शिक्षा	04	3.88	विभागीय और अपराधिक जांच का इंतजार	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 का इंतजार	01	2.57
बागवानी	03	2.89			
पुलिस	01	0.08			
नगर निगम चम्बा	01	0.42	कानून की अदालतों में लंबित रिकवरी की गई लेकिन लोक लेखा समिति से अंतिम निपटान की प्रतीक्षा है	04	26.36
गृह रक्षक	02	25.37			
जन स्वास्थ्य (चिकित्सा)	01	0.95			
वन	05	19.75	रिकवरी की गई लेकिन लोक लेखा समिति से अंतिम निपटान की प्रतीक्षा है	09	29.00
लोक निर्माण कार्य	15	11.16			
जल शक्ति	05	8.91	अन्य	02	0.82
योग	**42**	**90.12**		**42**	**90.12**

स्त्रोत: विभाग द्वारा प्राप्त एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना।

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

लम्बित मामलों की समयवार-रूपरेखा तथा प्रत्येक श्रेणीवार जैसे सरकारी सामग्री की चोरी तथा दुर्विनियोजन/हानि में लम्बित 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 समय-वार रूपरेखा			लंबित मामलों की प्रकृति		
वर्ष-वार श्रेणी	**मामलों की संख्या**	**सम्मिलित राशि**		**मामलों की संख्या**	**सम्मिलित राशि**
0-5	3	4.81	चोरी के मामले	8	7.20
5-10	6	8.85			
10-15	5	12.03	सरकारी सामग्री का दुर्विनियोजन/हानि	34	82.92
15-20	12	41.39			
20-25	3	4.91			
25 से ऊपर	13	18.13			
कुल	**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 सम्बन्धित हैं तथा 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 तथा अपराधिक जांच में विलम्ब के कारण लम्बित थे। बाद में यह देखा गया कि कुल 42 मामलों में से 39 मामले पांच वर्षों से अधिक पुराने थे जिसमें 16 वे मामले भी थे जो 20 वर्षों से अधिक पुराने थे। इन मामलों को अंतिम रूप देने में विभागों के उदासीन दृष्टिकोण से न केवल राज्य के राजकोष को हानि हुई अपितु गलती करने वाले अधिकारियों/कर्मचारियों की जवाबदेही भी तय नहीं हुई।

सरकार चोरी, दुर्विनियोजन आदि के मामलों में त्वरित कार्रवाई करने हेतु समयबद्ध ढांचा निर्मित करे।

4.18 राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर अनुवर्ती कार्रवाई

वर्ष 2008-09 से राज्य के वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार कर राज्य विधायिका में प्रस्तुत किए जा रहे हैं। राज्य सरकार ने वर्ष 2016-17 तक के राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर की गई कार्रवाई से सम्बन्धित टिप्पणी/स्वत: उत्तर प्रस्तुत कर दिए हैं। लोक लेखा समिति के साथ यह मुद्दा उठाए जाने के बावजूद भी राज्य विधायिका की लोक लेखा समिति ने राज्य के वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर चर्चा नहीं की।

4.19 निष्कर्ष

- उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत न करना, अनुदेयी को विभाग द्वारा जारी अनुदानों के सन्दर्भ में निगरानी के अभाव तथा विभिन्न कार्यों/योजनाओं/कार्यक्रमों हेतु जारी निधियों की अप्रयुक्ति, दुरूपयोग अथवा व्यपवर्तन का जोखिम उत्पन्न होने का परिचायक था।
- स्वायत्त निकायों द्वारा लेखे प्रस्तुत न करने तथा अनुदानों एवं ऋणों के माध्यम से पर्याप्त रूप से वित्तपोषित निकायों/प्राधिकरणों के सम्बन्ध में विस्तृत जानकारी उपलब्ध न कराने से ऐसे स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों में वित्तीय अनियमितताओं का पता न चलने का जोखिम था।
- अग्रिमों को पहचानने/विशिष्टता जानने हेतु किसी तंत्र के बिना सार आकस्मिक बिलों के माध्यम से उनके आहरण एवं तत्पश्चात् निगरानी के अभाव से दुर्विनियोजन/अपराध का जोखिम उत्पन्न हुआ। इसके अतिरिक्त, सरकारी सामग्री के दुर्विनियोजन/हानि, चोरी तथा गबन के मामले पाए गए, जिनके सम्बन्ध में विभागीय कार्रवाई लम्बित थी।
- विभिन्न मुख्य शीर्षों के तहत लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' एवं '800-अन्य प्राप्तियां' के अंतर्गत व्यय एवं प्राप्तियों की उल्लेखनीय राशि बुक की गई थी जिसने वित्तीय रिपोर्टिंग की पारदर्शिता को प्रभावित किया। बहुउद्देशीय लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय/अन्य प्राप्तियों के संचालन ने वित्तीय रिपोर्टिंग की पारदर्शिता को प्रभावित किया तथा इसने व्यय की गुणवत्ता एवं आवंटन प्राथमिकताओं के सही विश्लेषण को अस्पष्ट किया।
- राज्य सरकार ने राज्य में भारत सरकार लेखांकन मानक-2 एवं 3 के नियमों को अभी तक लागू नहीं किया है, इसलिए वित्तीय रिपोर्टिंग की गुणवत्ता संकट में है।

4.20 सिफारिशें

- सरकार निर्दिष्ट उद्देश्यों हेतु जारी अनुदानों के संबंध में विभागों द्वारा उपयोगिता-प्रमाणपत्रों का समयबद्ध प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करें।
- राज्य सरकार सार आकस्मिक बिलों द्वारा आकस्मिक प्रकृति के अग्रिमों के आहरण एवं विस्तृत आकस्मिक बिलों के माध्यम से उनके समायोजन की निगरानी हेतु एक तंत्र विकसित करें।
- सरकार यह सुनिश्चित करने के लिए भी एक तंत्र स्थापित करें कि संबंधित स्वायत्त निकाय/प्राधिकरण तथा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम लेखापरीक्षा को उनके लेखे शीघ्र/बिना विलम्ब प्रस्तुत करें।

- राज्य सरकार बहुउद्देशीय लघु शीर्ष ८०० के संचालन को हतोत्साहित करे तथा लेखा-बहियों में लेनदेन के सही वर्गीकरण हेतु उचित लेखा शीर्षों की पहचान करने के लिए प्रधान महालेखाकार (लेखा व हकदारी) से परामर्श करके एक निश्चित समयसीमा/अवधि की रूपरेखा बनाए।
- राज्य सरकार वित्तीय रिपोर्टिंग की गुणवत्ता में सुधार हेतु भारत सरकार लेखांकन मानक पूर्णतः लागू करने हेतु ठोस कदम उठाए।

शिमला | **(ऋतु ढिल्लों)**
दिनांक 09 अगस्त 2021 | प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
हिमाचल प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली | **(गिरीश चंद्र मुर्मू)**
दिनांक 23 अगस्त 2021 | भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक