

अध्याय – 2

वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियंत्रण

अध्याय - 2

वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 विनियोग लेखे, विनियोग अधिनियम की संलग्न अनुसूचियों में यथा विनिर्दिष्ट विभिन्न उद्देश्यों हेतु दत्तमत अनुदान एवं भारत विनियोग की राशि की तुलना में प्रत्येक वित्तीय वर्ष हेतु सरकार के व्यय, दत्तमत एवं भारत व्यय के लेखे होते हैं। विनियोग अधिनियम के अंतर्गत प्राधिकृत बजट के दोनों मर्दों दत्तमत एवं भारत के सापेक्ष ये लेखे मूल बजट प्राक्कलन, पूरक अनुदान अभ्यर्पण एवं पुनर्विनियोग को स्पष्टता सूचीबद्ध करते हैं एवं विभिन्न विनिर्दिष्ट सेवाओं पर वास्तविक पूँजीगत एवं राजस्व व्यय को दर्शाते हैं। इस प्रकार, विनियोग लेखे, वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय प्रावधान को सुगम बनाते हैं और इसलिए वित्तीय लेखों के अनुपूरक होते हैं।

2.1.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोगों की लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने का प्रयास करती है कि क्या विनियोग अधिनियम के अन्तर्गत दिये गये प्राधिकार में निहित विभिन्न अनुदानों के अन्तर्गत किया गया व्यय वास्तविक व्यय, है और जो व्यय, संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत भारत होना चाहिए, वही भारत किया गया है। यह, ये भी सुनिश्चित करता है कि क्या किया गया ऐसा व्यय विधि, सुसंगत नियमों, विनियमों एवं अनुदेशों के अनुरूप था।

2.2 विनियोग लेखे का सारांश

वर्ष 2013-14 के दौरान 31 अनुदानों/विनियोगों के विरुद्ध वास्तविक व्यय की सारांशित स्थिति तालिका 2.1 में दी गयी है।

तालिका 2.1 : वर्ष 2013-14 के दौरान मूल/अनुपूरक प्रावधानों के सापेक्ष वास्तविक व्यय की सारांशित स्थिति

(₹ करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/विनियोग	अनुपूरक अनुदान/विनियोग	योग	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
दत्तमत	I राजस्व	1,53,00.07	28,79.84	1,81,79.91	1,41,26.32	(-)40,53.59
	II पूँजीगत	48,69.19	9,62.12	58,31.31	51,80.66	(-)6,50.65
	III ऋण एवं अग्रिम	2,48.66	5,73.55	8,22.21	2,77.99	(-)5,44.22
योग-दत्तमत		2,04,17.92	44,15.51	2,48,33.43	1,95,84.97	(-)52,48.46
भारित	IV राजस्व	27,54.13	0.34	27,54.47	20,97.65	(-)6,56.82
	V पूँजीगत	5.00	00	5.00	00	(-)5.00
	VI लोक ऋण-पुनर्भुगतान	21,52.79	00	21,52.79	14,82.12	(-)6,70.67
योग-भारित		49,11.92	0.34	49,12.26	35,79.77	(-)13,32.49
आकस्मिकता निधि में विनियोग (यदि कोई हो)		--	4,00.00	4,00.00	4,00.00	--
	कुल योग	2,53,29.84	48,15.85	3,01,45.69	2,35,64.74	(-)65,80.95

स्रोत : विनियोग लेखे 2013-14

तालिका 2.1 के अनुसार, ₹ 65,80.95 करोड़ की बचत (निधियों के उपयोग में कमी), राजस्व खण्ड (37 प्रकरणों) और पूँजीगत खण्ड (25 प्रकरणों) के अनुदान तथा विनियोगों के अन्तर्गत ₹ 84,18.10 करोड़ की बचत जो पूँजीगत खण्ड के अन्तर्गत तीन अनुदानों में ₹ 18,37.15 करोड़ के आधिक्य से प्रतिसंतुलित हुई, के परिणामस्वरूप थी।

वर्ष के दौरान, जिन विभागों के विरुद्ध महत्वपूर्ण बचत (₹ 1,00 करोड़ से ज्यादा) जानकारी में आयी वे राजस्व एवं सामान्य प्रशासन (₹ 14,66.73 करोड़), वित्त, कर, नियोजन, सचिवालय एवं विविध सेवायें (₹ 1,16.17 करोड़), शिक्षा, खेल, युवा कल्याण एवं संस्कृति (₹ 6,35.48 करोड़), चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण (₹ 1,16.11 करोड़), जलापूर्ति, आवास एवं नगर विकास (₹ 3,08.25 करोड़), कल्याण (₹ 1,78.11 करोड़), कृषि कार्य एवं अनुसंधान (₹ 1,86.93 करोड़), ग्रामीण विकास (₹ 1,79.22 करोड़), खाद्य (₹ 2,26.55 करोड़) एवं अनुसूचित जातियों का कल्याण (₹ 2,10 करोड़) थे। इसी प्रकार, वर्ष 2013-14 के दौरान जिन विभागों में आवंटन पर महत्वपूर्ण व्ययाधिक्य पाया गया उनमें लोक निर्माण (₹ 56.59 करोड़), खाद्य (₹ 17,75.56 करोड़), एवं उद्यान विभाग (₹ 5 करोड़) थे।

पर्याप्त बचत/आधिक्य के सम्बन्ध में स्पष्टीकरण हेतु नियंत्रण अधिकारियों से अनुरोध करते हुए बचत/आधिक्य (विस्तृत विनियोग लेखे) को उन्हें सूचित किया गया था (जुलाई 2014)। उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए (अगस्त 2014)।

2.3 वित्तीय जवाबदेही एवं बजट प्रबन्धन

2.3.1 व्यय के सापेक्ष विनियोग

विनियोग लेखापरीक्षा के परिणाम से पता चला कि 53 प्रकरणों में बचत, प्रत्येक में ₹ एक करोड़ से अधिक एवं 37 प्रकरणों में कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक थीं (परिशिष्ट 2.1)। ₹ 84,13.07 करोड़ की कुल बचत के विरुद्ध 15 अनुदानों एवं एक विनियोग से सम्बन्धित 23 प्रकरणों में ₹ 72,20.72 करोड़, (85.83 प्रतिशत)¹ की बचत हुई जैसा कि तालिका 2.2 में प्रदर्शित है।

तालिका 2.2 : ₹ 50 करोड़ एवं उससे अधिक की बचत वाले अनुदानों/विनियोगों की सूची

क्रम संख्या	अनुदान की संख्या एवं नाम	मूल	अनुपूरक	कुल	वास्तविक व्यय	बचत
(₹ करोड़ में)						
राजस्व-दत्तमत						
1.	06 - राजस्व एवं सामान्य प्रशासन	4,32.17	19,68.19	24,00.36	9,33.63	14,66.73
2.	07 - वित्त, कर, नियोजन, सचिवालय एवं विविध सेवाएँ	30,30.67	1,56.05	31,86.72	30,70.55	1,16.17
3.	11 - शिक्षा, खेलकूद, युवा कल्याण एवं संस्कृति	45,32.73	84.14	46,16.87	39,81.39	6,35.48
4.	12 - चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	9,41.22	28.14	9,69.36	8,53.25	1,16.11
5.	13 - जलापूर्ति, आवास एवं शहरी विकास	6,24.23	1,94.24	8,18.47	5,10.22	3,08.25
6.	15 - कल्याण	7,63.60	29.19	7,92.79	6,14.68	1,78.11
7.	17 - कृषि, कार्य एवं शोध	4,08.81	86.66	4,95.47	3,08.54	1,86.93

¹ प्रत्येक प्रकरण में ₹ 50 करोड़ से अधिक।

8.	19 - ग्रामीण विकास	4,84.77	7.58	4,92.35	3,13.13	1,79.22
9.	22 - लोक निर्माण	5,80.08	6.35	5,86.43	4,90.78	95.65
10.	25 - खाद्य	2,36.76	16.56	2,53.32	26.77	2,26.55
11.	30 - अनुसूचित जातियों का कल्याण	5,59.47	88.42	6,47.89	4,37.89	2,10.00
12.	31 - अनुसूचित जनजातियों का कल्याण	1,61.56	29.93	1,91.49	1,32.50	58.99
राजस्व- भारित						
13.	07 - वित्त, कर, नियोजन, सचिवालय एवं विविध सेवाएँ	27,02.85	00	27,02.85	20,56.82	6,46.03
पूँजीगत-दत्तमत						
14.	11 - शिक्षा, खेलकूद, युवा कल्याण एवं संस्कृति	3,03.32	1,70.31	4,73.63	2,89.08	1,84.55
15.	12 - चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	3,14.69	16.48	3,31.17	1,43.03	1,88.14
16.	13 - जलापूर्ति, आवास एवं शहरी विकास	4,63.65	36.00	4,99.65	2,24.57	2,75.08
17.	17 - कृषि, कार्य एवं शोध	7,46.51	1,71.50	9,18.01	2,44.88	6,73.13
18.	19 - ग्रामीण विकास	3,00.39	0.30	3,00.69	2,37.87	62.82
19.	20 - सिंचाई एवं बाढ़	6,58.80	4,42.16	11,00.96	4,91.66	6,09.30
20.	21 - ऊर्जा	5,97.44	22.50	6,19.94	2,94.18	3,25.76
21.	24 - परिवहन	69.90	53.00	1,22.90	27.72	95.18
22.	30 - अनुसूचित जातियों का कल्याण	3,87.21	1,54.04	5,41.25	2,40.31	3,00.94
23.	31 - अनुसूचित जनजातियों का कल्याण	86.03	54.36	1,40.39	58.79	81.60
योग		1,93,86.86	38,16.10	2,32,02.96	1,59,82.24	72,20.72

स्रोत : विनियोग लेखे 2013-14

बचत के कारण अगस्त 2014 तक प्राप्त नहीं हुए।

2.3.2 निरन्तर बचत

पिछले पाँच वर्षों के दौरान, 18 प्रकरणों में, प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक की निरन्तर बचत हुई (तालिका 2.3)।

तालिका 2.3: पिछले पाँच वर्षों के दौरान निरन्तर बचत को प्रदर्शित करने वाले अनुदानों की सूची (₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	अनुदान की संख्या एवं नाम	बचत की राशि				
		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
राजस्व-दत्तमत						
1.	04-न्याय प्रशासन	28.57	29.91	28.05	50.90	36.52
2.	06-राजस्व एवं सामान्य प्रशासन	56.74	29.52	43.94	64.40	14,66.73
3.	07-वित्त, कर, नियोजन, सचिवालय एवं विविध सेवाएँ	4,18.97	1,06.35	5,80.10	5,49.18	1,16.17
4.	12-चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	91.88	1,24.39	1,53.99	1,33.41	1,16.11
5.	13-जलापूर्ति, आवास एवं शहरी विकास	47.75	3,72.80	2,35.77	1,53.22	3,08.25
6.	15-कल्याण	80.43	83.72	1,97.45	1,91.96	1,78.11
7.	16-श्रम एवं रोजगार	5.61	12.08	12.39	36.45	28.70
8.	18-सहकारिता	1.83	4.87	10.30	6.03	8.53
9.	19-ग्राम्य विकास	70.21	75.22	92.71	1,33.00	1,79.22
10.	22-लोक निर्माण	28.64	34.94	35.43	56.85	95.65
11.	23-उद्योग	1.34	5.15	14.47	11.32	20.89

12.	24-परिवहन	5.62	2.52	1.37	5.90	3.22
13.	26-पर्यटन	2.85	2.92	30.66	30.05	13.43
14.	28-पशुपालन	8.49	15.53	4.48	9.04	24.93
पूँजीगत-दत्तमत						
1	07-वित्त, कर, नियोजन, सचिवालय एवं विविध सेवाएँ	51.24	8.78	72.43	20.60	40.81
2	11-शिक्षा, खेलकूद, युवा कल्याण एवं संस्कृति	7.80	60.20	1,66.31	1,22.03	1,84.55
3	15-कल्याण	5.09	13.74	22.03	3.54	6.75
4	23-उद्योग	9.55	11.54	13.35	23.69	28.21

स्रोत: महालेखाकार (ले एवं हक) उत्तराखण्ड द्वारा तैयार किये गये विनियोग लेखे

सरकार द्वारा 2013-14 में हुए बचत के कारणों को सूचित नहीं किया गया (अगस्त 2014)। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के राज्य वित्त प्रतिवेदन वर्ष 2012-13 में उल्लेख किए जाने के बावजूद भी वर्ष के दौरान महत्वपूर्ण संख्या में निरन्तर बचत के प्रकरण प्रकाश में आये जो निधियों की आवश्यकता से अधिक निर्धारण का सूचक है। इसकी समीक्षा की आवश्यकता है।

अनुदान संख्या 13 के अन्तर्गत निरन्तर बचत के लिए चयनित पेय जल विभाग की वर्ष 2011-14 के लिए विस्तृत जाँच के परिणाम की नीचे चर्चा की गयी है।

पेयजल विभाग राज्य में अस्तित्व में नहीं है और सरकार ने उत्तराखण्ड पेयजल संसाधन विकास एवं निर्माण निगम (यू पी एस वी एन एन) को निदेशालय स्तर का कार्य सौंपा है। पानी की आपूर्ति के लिए कुछ मामलों में यह एक नोडल कार्यालय के रूप में कार्य करता है, जैसे पेय जल आपूर्ति से संबन्धित बजट का संकलन एवं व्यय।

तालिका 2.4 में 2011-14 के दौरान, तीन उपशीर्षों में, ₹ 0.10 करोड़ से ₹ 143 करोड़ के बीच, कुल प्रावधान का 16.67 प्रतिशत से अधिक 100 प्रतिशत तक निरन्तर बचत थी।

तालिका 2.4: अनुदान संख्या 13-पेयजल के अन्तर्गत निरन्तर बचत

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	लेखा-शीर्ष	वर्ष	कुल प्रावधान	व्यय	सकल बचत	प्रतिशतता
1.	2215 जलापूर्ति एवं स्वच्छता	2011-12	1,77.00	1,15.00	62.00	35.03
	01 जलापूर्ति	2012-13	1,80.00	1,50.00	30.00	16.67
	102 ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम 97 बाह्य/विश्व बैंक सहायतित	2013-14	2,56.00	1,13.00	1,43.00	55.86
2.	2215 जलापूर्ति एवं स्वच्छता	2011-12	0.25	0.07	0.18	72.00
	01 जलापूर्ति	2012-13	0.25	0.04	0.21	84.00
	800 अन्य व्यय 03 पेय जल परामर्श समिति	2013-14	0.10	00	0.10	100.00
3.	2215 जलापूर्ति एवं स्वच्छता	2011-12	0.20	00	0.20	100.00
	02 सीवेज एवं स्वच्छता	2012-13	0.20	00	0.20	100.00
	106 वायु तथा जल प्रदूषण रोकथाम 05 प्रदूषण मुक्त गंगा/यमुना एवं इसकी सहायक नदियाँ	2013-14	0.10	00	0.10	100.00

स्रोत: विभागीय आंकड़े उत्तराखण्ड पेयजल संस्थान विकास एवं निर्माण निगम द्वारा तैयार किये गये हैं

व्यापक दृष्टिकोण मोड (स्वैप) जहाँ समुदाय की भागीदारी निहीत तथा सलाहाकार समिति का गठन न होना-को बचत के लिए जिम्मेदार ठहराया गया। उपशीर्ष '2215-02-106-05' के अन्तर्गत, प्रदूषण मुक्त गंगा/यमुना और उसकी सहायक नदियों के लिए प्रावधान के सापेक्ष 2011-14 में व्यय शून्य था। यह संज्ञान में लाना जरूरी है कि पिछले तीन वर्षों में ₹ 50 लाख गंगा तथा यमुना की सफाई के लिए प्रावधान किये गये थे और धन की उपलब्धता होने के बावजूद इस महत्वपूर्ण गतिविधि पर कोई कार्यवाही नहीं की गयी।

2.3.3 व्ययाधिक्य

उत्तराखंड बजट मैनुअल के 13वें अध्याय के प्रस्तर 121 के अनुसार, अनाधिकृत आधिक्य व्यय की वसूली सबसे आपत्तिजनक है और उससे बचा जाना चाहिए। तीन प्रकरणों में, ₹ 28,68.56 करोड़ का समग्र व्यय अनुमोदित प्रावधानों से ₹ 18,37.15 करोड़ अधिक था और प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक या कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक था। इसका ब्यौरा परिशिष्ट 2.2 में दिया गया है। इनमें से निम्न अनुदानों/शीर्षों (तालिका 2.5) में पिछले पाँच वर्षों में निरन्तर व्ययाधिक्य देखा गया है।

तालिका 2.5 : वर्ष 2009-14 के दौरान निरन्तर व्ययाधिक्य प्रदर्शित करने वाले अनुदानों की सूची (₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	अनुदान की संख्या एवं नाम	व्ययाधिक्य की राशि				
		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
पूँजीगत-दत्तमत						
1	25-खाद्य	9,16.31	12,07.14	12,83.25	18,10.59	17,75.56

स्रोत: विनियोग लेखा

भारत सरकार द्वारा उपादान का प्रतिपूर्ति वित्तीय वर्ष के अंदर न किये जाने को निरन्तर अधिक्य का कारण बताया गया (जून 2014)। अतः सुदृढ़ वित्तीय प्रबन्ध हेतु, शीर्षों के अन्तर्गत निधियों की आवश्यकता का निर्धारण अधिक यथार्थवादी होना चाहिए ताकि भविष्य में निरन्तर व्ययाधिक्य की पुनरावृत्ति न हो। इस प्रकार की परिस्थिति में राज्य सरकार को, भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति में देरी की प्रवृत्ति को ध्यान में रखते हुए, उपादान की अनापूर्ति हेतु पर्याप्त आच्छादन उपलब्ध कराया जाना चाहिए था।

2.3.4 बिना प्रावधान के व्यय

बजट नियमावली के अनुसार, निधियों के प्रावधान के बिना योजना/सेवा पर व्यय नहीं किया जाना चाहिए। तथापि यह देखा गया कि, बिना मूल आकलन/अनुपूरक माँग में कोई प्रावधान एवं बिना इसके पुनर्विनियोजन आदेश के प्रभाव के एक प्रकरण में ₹ 5 करोड़ का व्यय कर दिया गया, जैसा तालिका 2.6 में वर्णित है।

तालिका 2.6 : वर्ष 2013-14 के दौरान बिना प्रावधान के किये गये व्यय (₹ करोड़ में)

अनुदान की संख्या एवं नाम	बिना प्रावधान के व्यय की राशि
29-उद्यान विकास (पूँजीगत दत्तमत)	5.00

स्रोत: विनियोग लेखा

विभाग ने अपने प्रत्युत्तर (जुलाई 2014) में सूचित किया कि बिना बजट प्रावधान के व्यय नहीं किया गया। राज्य के बजट दस्तावेज के अनुसार खाता शीर्ष 4401 के अन्तर्गत बजट का कोई प्रावधान नहीं था, अतः उत्तर स्वीकार्य नहीं था।

2.3.5 विगत वर्षों से सम्बन्धित विनियमन की आवश्यकता वाले प्रावधान से अधिक व्यय

उत्तराखंड बजट मैनुअल के अध्याय 13 का प्रस्तर 121 दर्शाता है कि वर्ष की समाप्ति के बाद विनियोग लेखे के माध्यम से यह ज्ञात होता है कि उसी वर्ष के किसी अनुदान अथवा भारित विनियोग में कुल अन्तिम

विनियोग से अधिक व्यय किया गया है, आधिक्य व्यय सविधान के अनुच्छेद 205 (1) (ब) के अनुसार मांगों को विधायिका में प्रस्तुत कर लोक लेखा समिति की सिफारिशों के आधार पर नियमित किया जाना चाहिए। तथापि ₹ 92,29.25 करोड़ का अधिक व्यय पिछले वर्षों 2005-13 से सम्बन्धित व्यय राज्य विधायिका से अब तक नियमित किया जाना शेष है। वर्षवार नियमितिकरण हेतु आधिक्य धनराशि तालिका 2.7 में सारांशित है।

तालिका 2.7 : विगत वर्षों से सम्बन्धित विनियमन की आवश्यकता वाले प्रावधान से अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संख्या		प्रावधान से अधिक व्यय की राशि	विनियमन की स्थिति
	अनुदान/विनियोग	अनुदान/विनियोगों के ब्यौरे		
2005-06	7	7,8,17,20,22,25&29	6,63.50	राज्य सरकार द्वारा स्थिति सूचित नहीं की गयी
2006-07	6	7,17,20,22,25& 29	9,35.92	
2007-08	6	7,17,20, 22,25 & 29	7,33.79	
2008-09	6	7,17,20,22,25&29	11,46.41	
2009-10	7	7,17,18,21,22,25&29	10,07.49	
2010-11	9	10,12,15,17,20,21,22,25 & 29	12,95.40	
2011-12	5	7,17,22,25&29	16,11.40	
2012-13	7	12,14,17,21,22,25 & 29	18,35.34	
योग			92,29.25	

स्रोत: विनियोग लेखे महालेखाकार (ले एवं ह) उत्तराखण्ड द्वारा तैयार किये गये

2.3.6 वर्ष 2013-14 के दौरान विनियमन की आवश्यकता वाले प्रावधानों से अधिक व्यय

तालिका 2.8 में वर्ष 2013-14 के दौरान तीन अनुदानों में राज्य की संचित निधि (सी एफ एस) से प्राधिकृत से अधिक व्यय ₹ 18,37.15 करोड़ का सार सम्मिलित है।

तालिका 2.8 : 2013-14 के दौरान विनियमन की आवश्यकता वाले प्रावधानों से अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	अनुदान/विनियोग की संख्या एवं नाम		कुल अनुदान/विनियोग	व्यय	आधिक्य
पूँजीगत - दत्तमत					
1	22	लोक निर्माण	9,97.91	10,54.50	56.59
2	25	खाद्य	33.50	18,09.06	17,75.56
3	29	उद्यान विकास	00	5.00	5.00
योग			10,31.41	28,68.56	18,37.15

स्रोत: विनियोग लेखा

राज्य सरकार/विभाग द्वारा व्ययाधिक्य के कारणों को अगस्त 2014 तक सूचित नहीं किया गया था। वर्ष 2013-14 के दौरान अनुदानों/विनियोगों के अन्तर्गत प्रावधान से अधिक किये गये व्यय को राज्य विधानसभा द्वारा विनियमित कर लेना चाहिए।

2.3.7 अनावश्यक/अधिक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान

वर्ष के दौरान 20 प्रकरणों में जिसमें प्रत्येक प्रकरण ₹ 10 लाख या उससे अधिक का था, कुल ₹ 17,45.60 करोड़ प्राप्त किया गया, अनुपूरक अनुदान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि अनुदान के अन्तर्गत किया गया व्यय मूल प्रावधान की सीमा के अंदर ही था जैसा परिशिष्ट 2.3 में वर्णित किया गया है।

₹ 2,63.71 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान तीन प्रकरणों में अपर्याप्त सिद्ध हुआ, यह कमी प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक थी जिससे ₹ 18,32.15 करोड़ का व्ययाधिक्य अनाच्छादित पड़ा रहा (परिशिष्ट 2.4)।

2.3.8 निधियों का अधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन

पुनर्विनियोजन, एक ही अनुदान के अन्तर्गत विनियोग की एक इकाई जहाँ बचतें पूर्वानुमानित हों, से दूसरी इकाई जहाँ अतिरिक्त निधि की आवश्यकता हो, को निधियों का स्थानान्तरण है। अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन अधिक/अपर्याप्त सिद्ध हुआ और परिणामस्वरूप 102 प्रकरणों में ₹ 10 लाख और उससे अधिक बचत/आधिक्य हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.5** में वर्णित है। इस प्रकार पाँच अनुदानों में ₹ 8,63.61 करोड़ (प्रत्येक अनुदान में ₹ 20 करोड़ से अधिक) की बचत हुई जो इस प्रकार थी, अनुदान संख्या 07 - वित्त, कर, योजना, सचिवालय एवं विविध सेवाएँ में ₹ 46.61 करोड़, अनुदान संख्या 11 - शिक्षा, खेलकूद, युवा कल्याण एवं संस्कृति में ₹ 4,26.67² करोड़, अनुदान संख्या 13 - जलापूर्ति, आवास एवं शहरी विकास में ₹ 1,99.59 करोड़, अनुदान संख्या 19 - ग्रामीण विकास में ₹ 45.79³ करोड़, अनुदान संख्या 22 - लोक निर्माण में ₹ 1,44.95 करोड़। बचत के कारण सरकार द्वारा अगस्त 2014 तक उपलब्ध नहीं कराये गये थे।

2.3.9 पर्याप्त अभ्यर्पण

43 उपशीर्षों के सापेक्ष केन्द्रांश का न प्राप्त होना, निधि की वास्तविक आवश्यकता, स्थापना व्यय में बचत और निधि की गैर आवश्यकता में बचतों के कारण विभिन्न मदों में पर्याप्त अभ्यर्पण (वे प्रकरण जहाँ कुल प्रावधान का 50 प्रतिशत से अधिक अभ्यर्पित किया गया) हुए। इन 43 उपशीर्षों में ₹ 5,27.42 करोड़ के कुल प्रावधान में से ₹ 4,31.48 करोड़ (81.81 प्रतिशत) का अभ्यर्पण किया गया जिसमें 2 योजनाओं में शत प्रतिशत अभ्यर्पण (₹ 2.50 करोड़) सम्मिलित है जैसा कि **परिशिष्ट 2.6** में विस्तारित है।

2.3.10 वास्तविक बचत से अधिक अभ्यर्पण

तीन प्रकरणों में, अभ्यर्पित की गयी राशि (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 50 लाख या अधिक) वास्तविक बचत से अधिक थी, जो इन विभागों में बजटीय नियन्त्रण की कमी को इंगित करती है। इन प्रकरणों में ₹ 6,46.68 करोड़ की बचत के विरुद्ध अभ्यर्पित राशि ₹ 7,14.97 करोड़ थी परिणामस्वरूप ₹ 68.29 करोड़ का अविवेकपूर्ण रूप से अधिक अभ्यर्पण किया गया। विवरण **परिशिष्ट 2.7** में दिये गये हैं।

2.3.11 अनुमानित बचत जो अभ्यर्पित नहीं हुई

उत्तराखंड बजट मैनुअल के अध्याय 13 के खण्ड 1 के प्रस्तर 124 यह प्रकट करता है कि प्रत्येक नियन्त्रण अधिकारी को बी एम 2 (भाग 2) के प्रारूप में आधिक्य तथा बचत के अन्तिम विवरण तैयार करने चाहिए जो कि सम्बन्धित प्रशासनिक विभाग के माध्यम से, 25 जनवरी के उपरान्त नहीं, वित्त विभाग तक पहुँच जाना चाहिए। तथापि, वर्ष 2013-14 के अंत में, 10 अनुदान ऐसे थे जिनमें ₹ 5 करोड़ या अधिक की बचत हुई

² ₹ 150.51 करोड़ + ₹ 171.99 करोड़ + ₹ 104.17 करोड़ = ₹ 426.67 करोड़।

³ ₹ 21.28 करोड़ + ₹ 24.51 करोड़ = ₹ 45.79 करोड़।

फिर भी सम्बन्धित विभागों द्वारा उनके किसी भी भाग को अभ्यर्पित नहीं किया गया। इन प्रकरणों में सन्निहित राशि ₹ 23,73.76 करोड़ (कुल बचत⁴ का 28.20 प्रतिशत) थी (परिशिष्ट 2.8)।

इसी प्रकार, ₹ 76,88.56 करोड़ की बचत (वे प्रकरण जिसमें बचत ₹ एक करोड़ से अधिक हुई), में से ₹ 13,87.71 करोड़ अभ्यर्पित किया गया था और परिणाम स्वरूप ₹ 63,00.85 करोड़ (कुल बचत का 74.85 प्रतिशत), अभ्यर्पण नहीं हुआ, इसे **परिशिष्ट 2.9** में विस्तृत रूप से दर्शाया गया है। इसके अतिरिक्त 20 प्रकरणों में (₹ 10 करोड़ से अधिक निधियों का अभ्यर्पण), ₹ 18,32.68 करोड़ मार्च 2014 के अंतिम कार्य दिवस में अभ्यर्पित किया गया (**परिशिष्ट 2.10**)। यह अभ्यर्पण के अभिप्रेत प्रयोजन की विफलता का परिचायक है क्योंकि यह धनराशि अन्य कार्यों के प्रयोग में नहीं लायी जा सकी।

2.3.12 व्यय की तीव्रता

उत्तराखंड बजट मैनुअल के अध्याय 17 के प्रस्तर 183 यह प्रकट करता है कि वित्तीय वर्ष के अन्तिम माह में व्यय की तीव्रता से बचना चाहिए। उत्तम वित्तीय प्रबन्धन के लिए व्यय की एक समान गति को बनाए रखना चाहिए। इसके विपरीत, **परिशिष्ट 2.11** में सूचीबद्ध 28 मुख्य शीर्षों से सम्बन्धित ₹ 5 करोड़ से अधिक या एक वर्ष में किये जाने वाले कुल व्यय का 50 प्रतिशत से अधिक के व्यय अन्तिम तिमाही में या मार्च 2014 में किया गया था।

समीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2013-14 के दौरान इन मुख्य शीर्षों के सापेक्ष कुल व्यय ₹ 28,73.91 करोड़ का 68.40 प्रतिशत वित्तीय वर्ष के अन्तिम तिमाही में व्यय किया गया।

2.3.13 बजट के व्यपगत होने से बचाने के लिए निधियों का आहरण

सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियम (नियम 8) के प्रावधानों के अनुसार, निधियों का आहरण तुरन्त व्यय हेतु केवल आवश्यकता में ही हो सकता है और निवेश अथवा अन्यत्र जमा के लिए सरकारी खाते से निधियों का आहरण वित्त विभाग की पूर्व सहमति के बिना नहीं किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, बजट अनुदान को कालातीत होने से बचाने के लिए, निधियों का आहरण करके लोक खाते अथवा बैंक में जमा करने की प्रवृत्ति निषिद्ध है।

कार्यालय महालेखाकार (ले एवं ह), उत्तराखण्ड से संकलित सूचना में यह पाया गया कि राज्य सरकार के विभागों द्वारा माह मार्च 2014 में ₹ 7,97.62 करोड़ आहरण करके बजट अनुदान को व्यपगत होने से बचाने के लिए 'जमा शीर्ष'⁵ में जमा किया गया।

मुख्य कोषाधिकारी, देहरादून की समीक्षा में पाया गया कि जमा लेखे खोलने की प्रक्रिया में उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही थी। इन लेखों में, चार 2010-11 से असंचालित थे जिनमें धनराशि ₹ 4.64 करोड़ अवरूद्ध थी। जमा लेखों की 2011-14 की स्थिति **तालिका 2.9** में दिखायी गयी है।

⁴ तालिका 2.1 - कुल बचत ₹ 84,18.10 करोड़ (₹ 23,73.74 करोड़ X 100/₹ 84,18.10 करोड़ = 28.20 प्रतिशत) ।

⁵ 8229 - विकास एवं कल्याण निधि; 8338 - स्थानीय निधि में जमा; 8443 - सिविल डिपोजिट एवं 8448 - स्थानीय निधि में जमा ।

तालिका 2.9: जमा लेखों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

जमा शीर्ष	2011-12		2012-13		2013-14	
	खातो की संख्या	धनराशि	खातो की संख्या	धनराशि	खातो की संख्या	धनराशि
8229-विकास एवं कल्याण निधि	4	84.07	4	36.19	2	0.02
8338-स्थानीय निधि जमा	5	71.92	5	52.10	6	68.37
8443-सिविल जमा	7	94.89	7	8.82	23	178.07
8448-स्थानीय निधि जमा	27	55.61	31	156.02	24	39.22
समग्र अवरुद्ध निधि / स्थानान्तरण	43	3,06.49	47	2,53.13	55	2,85.68

स्रोत: मुख्य कोषाधिकारी देहरादून के अभिलेख

इन लेखों की समीक्षा के दौरान देखा गया कि ₹ 78.70 करोड़, ₹ 62 करोड़ एवं ₹ 79.87 करोड़ क्रमशः 2011-12, 2012-13 एवं 2013-14 के अन्त (29 से 31 मार्च) में बजट को व्यपगत होने से बचाने के लिए जमा शीर्ष में जमा किये गये हैं (परिशिष्ट 2.12)।

जिलाधिकारी (जि. अ.) देहरादून के वैयक्तिक खाता लेखा (पी.एल.ए.) की विस्तृत समीक्षा में पाया गया कि बजट का व्यपगत होने से बचाने के लिए वित्तीय वर्ष 2013-14 के अन्त में ₹ 41.46 करोड़ '4202-शिक्षा, खेल, कला, एवं संस्कृति पर पूँजीगत परिव्यय' एवं ₹ 26 करोड़, '4216 – आवास पर पूँजीगत परिव्यय' से हस्तान्तरित किये गये जैसा कि तालिका 2.10 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.10: वित्तीय वर्ष 2013-14 के अन्त में जिलाधिकारी, देहरादून के पी.एल.ए में निधियों का हस्तान्तरण

(₹ करोड़ में)

निधि स्थान्तरण की तिथि	कहाँ से स्थानान्तरित (लेखाशीर्ष)	कहाँ को स्थानान्तरित (लेखाशीर्ष जमा)	जमा शीर्ष में धनराशि स्थानान्तरित
29 मार्च 2014	4250-00-800-09	8443-00-800	1.34
30 मार्च 2014	4202-02-105-10	8443-00-800	5.00
	4202-02-105-09	8443-00-800	9.80
	4202-02-105-11	8443-00-800	5.00
	4202-02-105-07	8443-00-800	1.80
	4202-02-105-08	8443-00-800	2.00
31 मार्च 2014	नगदी जमा	8443-00-800	1.00
	नगदी जमा	8443-00-800	25.00
	4202-03-102-18	8443-00-800	12.72
	4202-03-102-01	8443-00-800	1.80
	4202-03-102-20	8443-00-800	2.00
	समग्र स्थानान्तरित निधि		67.46

स्रोत: मुख्य कोषाधिकारी देहरादून के अभिलेख

पूँजीगत लेखाशीर्ष से पी.एल.ए. में निधियों के हस्तान्तरण का कारण प्रमुख सचिवों के आवासों की डाइंग्स एवं डिजाइन को अन्तिम रूप न दिया जाना और रायपुर, देहरादून में सचिवालय बिल्डिंग के लिए वन भूमि का हस्तान्तरण न किया जाना था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि सरकार ने खर्च न की गई निधियों को समर्पित नहीं किया और इसे उत्तराखंड बजट मैनुअल के प्रावधानों के विपरीत पी.एल.ए. में स्थानान्तरित किया।

2.4 चयनित अनुदान की समीक्षा के परिणाम

अनुदान सं. 20-“सिंचाई एवं बाढ़” की प्राप्ति और व्यय की वर्ष 2011-14 अवधि के लिए समीक्षा की गई। मुख्य कमियां जो प्रकाश में आयी उनका संक्षिप्त निम्नलिखित है:

2.4.1 अनुदान सं. 20-सिंचाई एवं बाढ़

(i) मुख्य एवं मध्यम सिंचाई विभाग

2.4.1.1 निधियों का अनावश्यक / आधिक्य अनुपूरक प्रावधान

उत्तराखण्ड बजट मैनुअल के अध्याय 13 के प्रस्तर 119 के अनुसार यदि वित्तीय वर्ष चल रहा हो, किसी उद्देश्य के लिए उपलब्ध कराया गया धन अपर्याप्त हो अथवा किसी उद्देश्य या सेवायें जिनके लिये कोई प्रावधान न किया गया हो, पर व्यय किये जाने की आवश्यकता हो, विधानमण्डल द्वारा अनुपूरक प्रावधान स्वीकृत कराया जा सकता है। वर्ष 2011-13 के दौरान प्राप्त अनुपूरक प्रावधान कुल धनराशि ₹ 87.12 करोड़ तीन प्रकरणों में अनावश्यक सिद्ध हुआ, क्योंकि विभाग अनुपूरक अनुदान की पूर्ण धनराशि खर्च नहीं कर सका, जैसा तालिका 2.11 में दर्शाया गया।

तालिका 2.11: निधियों का अनावश्यक / आधिक्य अनुपूरक प्रावधान

(₹ लाख में)

लेखाशीर्ष	वर्ष	मूल	अनुपूरक	विनियोग	समग्र	व्यय	अभ्यर्पित
2702-80-800-03	2011-12	15.71	10.50	00	26.21	14.50	11.71
4711-01-103-01	2011-12	7,00.00	77,01.61	(-)8,02.27	75,99.34	15,51.53	60,47.81
4700-18-800-02	2012-13	00	10,00.00	(+)2,00.00	12,00.00	5,72.00	6,28.00
योग		7,15.71	87,12.11	(-)6,02.27	88,25.55	21,38.03	66,87.52

स्रोत: महालेखाकार (ले एवं ह) उत्तराखण्ड द्वारा निर्मित 2012, 2013, 2014 विनियोग लेखे

अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान का कारण भारत सरकार द्वारा निधियों को अवमुक्त न करना एवं राज्य सरकार द्वारा मार्च माह में अवमुक्त करना था। इस प्रकार, विभाग द्वारा अनुपूरक प्रावधान की माँग अनावश्यक सिद्ध हुयी।

2.4.1.2 निरन्तर बचत

11 प्रकरणों में, कुल प्रावधान की 3.55 से 100 प्रतिशत के बीच निरन्तर बचत हुई, जैसा परिशिष्ट 2.13 में दिया गया है।

निरन्तर बचत का कारण कार्यभारित श्रमिकों का नियमितिकरण, राज्य सरकार द्वारा निधियों को अवमुक्त न करना, भारत सरकार द्वारा निधियों को अवमुक्त न करना, राज्य सरकार द्वारा निधियों को कम अवमुक्त करना एवं राज्य सरकार द्वारा वर्ष के अन्तिम त्रैमास में निधियों को अवमुक्त करना था।

2.4.1.3 अन्तिम आधिक्य के सापेक्ष समर्पण

तीन प्रकरणों में, अन्तिम आधिक्य ₹ 8.72 करोड़ के होने के बाद भी ₹ 10.95 करोड़ समर्पित किया गया। विवरण तालिका 2.12 में दिया गया है।

तालिका 2.12: अन्तिम आधिव्यय के सापेक्ष समर्पण

(₹ लाख में)

क्रम सं.	लेखाशीर्ष	वर्ष	मूल	अनुपूरक	अभ्यर्पित	कुल प्रावधान	व्यय	आधिव्यय
1.	2700-00-001-03	2011-12	19,67.34	--	71.99	18,95.35	19,19.29	23.94
2.	2700-00-001-04	2011-12	1,75,47.81	--	6,10.54	1,69,37.27	1,70,52.06	1,14.79
3.	4700-06-800-02	2011-12	60,43.87	1,50.00/ 3,62.96	1,34.07	64,22.76	65,52.78	1,30.02
		2012-13	50,70.00	30,75.00	2,78.57	78,66.43	84,69.79	6,03.36
योग			3,06,29.02	1,01,44.00	10,95.17	3,31,21.81	3,39,93.92	8,72.11

2.4.1.4 व्यय की अधिकता

व्यय की एक समान गति को बनाए रखना उत्तम सार्वजनिक वित्तीय प्रबन्धन का एक महत्वपूर्ण घटक है। 2013-14 के दौरान, यह देखा गया था कि कुल व्यय का 40.34 से 100 प्रतिशत वर्ष के अन्तिम त्रैमास में किया गया जबकि 26.80 प्रतिशत से 100 प्रतिशत वर्ष अन्तिम माह में किया गया, जो कि परिशिष्ट 2.14 में दिया गया। यह स्पष्ट है कि कुल व्यय ₹ 52.44 करोड़ का 42.39 प्रतिशत केवल मार्च 2014 में एवं 53.77 प्रतिशत व्यय वित्तीय वर्ष के अन्तिम त्रैमास में किया गया। विभाग द्वारा ऊपर लिखित व्यय को स्वीकार किया गया और निधियों का मुख्यतः मार्च माह में अवमुक्त होने को कारण बताया गया। वित्तीय नियमों के विपरीत, विभाग द्वारा महत्वपूर्ण व्यय वर्ष के अन्त में किया गया जो कि व्यय पर कमजोर आर्थिक नियंत्रण का प्रतीक है। सुदृढ़ आर्थिक प्रबन्धन के लिए व्यय की एकसमान गति आवश्यक है।

(ii) अनुदान सं. 20-लघु सिंचाई विभाग

2.4.1.5 निरन्तर बचत

तीन उपशीर्षों में तालिका 2.13 में दिये गये कुल प्रावधान के 8.39 से 100 प्रतिशत तक की निरन्तर बचत हुयी।

तालिका 2.13 : 2011-14 के दौरान निरन्तर बचत

(₹ लाख में)

क्रम सं.	लेखाशीर्ष	वर्ष	कुल प्रावधान	व्यय	सकल बचल	प्रतिशतता
राजस्व - दत्तमत						
1	2702 लघु सिंचाई 02 भूमिगत जल 005 जांच 05 लघु सिंचाई परामर्श समिति	2011-12	12.75	11.68	1.07	8.39
		2012-13	15.72	2.85	12.87	81.87
		2013-14	18.15	00	18.15	100
2	2702 लघु सिंचाई 80 सामान्य 800 अन्य व्यय 03 लघु सिंचाई का विवेकीकरण	2011-12	26.21	14.50	11.71	44.68
		2012-13	25.42	13.73	11.69	45.99
		2013-14	28.99	13.89	15.10	52.09
पूँजीगत - दत्तमत						
3	4702 लघु सिंचाई में पूँजीगत परिव्यय 00 800 अन्य व्यय 01 केन्द्र योजना / केन्द्र योजनाएं (90 प्रतिशत केन्द्र सहायतित)	2011-12	1,95,83.26	1,77,57.50	18,25.76	9.32
		2012-13	2,26,03.01	89,14.06	1,36,88.95	60.56
		2013-14	4,25,69.01	63,60.66	3,62,08.35	85.06

स्रोत: विभागीय आंकड़े

बचत के दिये गये कारण जैसे कि अनुमोदित धनराशि तक व्यय, भारी वर्षा के कारण भूमि क्षरण एवं केन्द्रांश का ना प्राप्त या देर से प्राप्त होना था।

2.4.1.6 अन्तिम आधिक्य के बावजूद समर्पण

तीन मामलों में ₹ 1.52 करोड़ के अन्तिम आधिक्य के बावजूद ₹ 21.71 करोड़ का समर्पण किया गया। विवरण तालिका 2.14 में दिया गया है।

तालिका 2.14: अन्तिम आधिक्य के बावजूद समर्पण

(₹ लाख में)

क्रम सं.	लेखा शीर्ष	वर्ष	मूल	अनुपूरक	अभ्यर्पण	कुल प्रावधान	व्यय	आधिक्य
राजस्व - दत्तमत								
1	2702-02-005-03	2011-12	12,86.06	1,97.50	96.84	13,86.72	13,95.39	8.67
		2012-13	16,59.26	29.50	1,10.71	15,78.05	15,81.18	3.13
2	2702-03-103-03	2011-12	25,50.00	--	1,37.50	24,12.50	24,15.75	3.25
पूँजीगत - दत्तमत								
3	4702-00-800-01	2011-12	1,62,03.00	33,80.25	18,25.75	1,77,57.50	1,78,94.25	1,36.75
योग			2,16,98.32	36,07.25	21,70.80	2,31,34.77	2,32,86.57	1,51.80

2.4.1.7 अनुचित राजस्व उगाही प्रक्रिया

विभाग अपने राजस्व की वसूली सिंचाई कर के माध्यम से करता है जो कि अपर्याप्त पाया गया क्योंकि विभागीय प्राधिकारियों द्वारा राजस्व प्राप्ति का कोई लक्ष्य तय नहीं किया गया। अपनायी गयी प्रक्रिया के तहत, विभाग द्वारा अपनी सिंचाई कर माँगों को स्थानीय राजस्व कर प्राधिकारियों को अग्रसारित किया जाता है और विभाग राजस्व प्राधिकारियों द्वारा राजस्व प्राप्ति की धनराशि से अवगत नहीं हो पाता। सिंचाई की सम्पत्तियाँ एवं राजस्व माँगें तालिका 2.15 में दर्शायी गयी हैं।

तालिका 2.15: सिंचाई विभाग की सम्पत्तियाँ एवं राजस्व माँगें

(₹ लाख में)

वर्ष	नहरों की सं.	पम्प नहर	नलकूप	कुल कृषि योग्य क्षेत्र (लाख हेक्टेयर में)	सिंचाई कर द्वारा राजस्व धनराशि	अन्य स्रोतों द्वारा राजस्व धनराशि	सकल राजस्व धनराशि
2011-12	2714	155	1118	3.302	2,52.27	8,19.21	10,71.48
2012-13	2735	166	1248	3.338	2,44.91	8,41.77	10,86.68
2013-14	2791	187	1328	3.355	2,26.07	11,06.57	13,32.64

स्रोत: सिंचाई विभाग के अभिलेख

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि राजस्व वसूली में घटने की प्रवृत्ति है।

2.5 कोषागार निरीक्षण के परिणाम

राज्य में वर्ष 2013-14 के दौरान 86 इकाईयों अर्थात् 18 कोषागार तथा 66 उपकोषागार, एक साइबर कोषागार देहरादून में और एक वेतन एवं लेखा कार्यालय, नई दिल्ली में था। 2013-14 में 53⁶ इकाईयों के निरीक्षण में वृहत अनियमितताएँ पायी गयी जिसे तालिका 2.16 में समाहित किया गया है।

⁶ 20 कोषागार और 33 उपकोषागार।

तालिका 2.16: कोषागारों की जाँच का परिणाम

क्रम संख्या	श्रेणी	राशि (₹ करोड़ में)
1.	असमायोजित ए सी बिल	7.74
2.	सम्बन्धित वित्त वर्ष के बजाय चालू वर्ष में कालातीत चेकों की घटायी गयी धनराशि	0.07
3.	वर्ष 2012-13 में टी डी एस की गैर कटौती	0.18
4.	एक से छः माह के पूर्व-लेखापरीक्षित बीजको का अभुगतान	0.01
5.	त्रुटिपूर्ण गणना के कारण पेन्शन कम्प्यूटेशन का अधिक भुगतान	0.02
6.	सक्षम प्राधिकारी की अनुमति के बिना व्यपगत पेन्शन का भुगतान	0.04

स्रोत: महालेखाकार (लेखा व हकदारी), उत्तराखण्ड द्वारा कोषालय पर की गई वार्षिक समीक्षा 2013-14

ए सी बिल के समायोजन, कालातीत चेकों का उचित समायोजन, टी डी एस की कटौती, पूर्व लेखापरीक्षित बिल के भुगतान में नियमितता, पेन्शन कम्प्यूटेशन का आधिक्य भुगतान एवं व्यपगत पेन्शन के भुगतान के सम्बन्ध में कोषागार स्तर से कठोर नियन्त्रण की आवश्यकता है।

2.6 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

भारत के संविधान के अनुच्छेद 267 (2) एवं 283 (2) के प्रावधानों के अनुसार राज्य की आकस्मिकता निधि की स्थापना एक अग्रदाय के रूप में, उत्तराखण्ड आकस्मिक निधि अधिनियम, 2001 (2001 के अधिनियम सं. 2) के अन्तर्गत की गयी है। इस निधि से अग्रिम केवल अप्रत्याशित और तात्कालिक प्रकृति के व्यय को पूरा करने हेतु लेना चाहिए, जिन्हें विधायिका द्वारा प्राधिकृत किये जाने तक स्थगित रखना अवांछनीय होगा। राज्य सरकार ने वर्ष 2013-14 के दौरान आकस्मिकता निधि कोष को ₹ 2,00 करोड़ से, ₹ 7,50 करोड़ से, ₹ 5,50 करोड़ बढ़ाने के लिए फरवरी 2014 में एक अधिसूचना जारी की। तथापि आकस्मिकता निधि में वर्ष के दौरान ₹ 4,00 करोड़ का विनियोग ही किया गया। इस प्रकार आकस्मिकता निधि कोष में वर्ष के दौरान केवल ₹ 4,00 करोड़ की वृद्धि हुयी और वर्ष 2013-14 के अन्त में यह ₹ 6,00 करोड़ पर थी। निधि से अग्रिम आहरण उसी वित्तीय वर्ष में राज्य की संचित निधि से प्रतिपूर्ति किया जाना चाहिए। तथापि उत्तराखण्ड आकस्मिकता निधि अधिनियम 2001 की धारा 5 (2001 के अधिनियम 2) के अनुसार आवश्यकता के रूप में वर्ष 2013-14 में ₹ 1,94.48 करोड़ अग्रिम आकस्मिकता निधि से आहरण किये गये जो 31 मार्च 2014 (परिशिष्ट 2.15) तक सेवाशीर्ष से आकस्मिकता निधि में प्रतिपूर्ति किये जाने शेष थे।

आगे जाँच में पाया गया कि सरकार ने आकस्मिकता निधि से वर्ष 2000 से 2013 के दौरान आहरण किया और ₹ 85.14 करोड़ (अगस्त 2014) निधि की प्रतिपूर्ति नहीं हुयी। अनुदानों एवं मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत निधि की वर्षवार प्रतिपूर्ति न हुयी निधियों को, (परिशिष्ट 2.16) में दर्शाया गया है।

इसके अलावा, सरकार ने पूँजीगत व्यय (₹ 1,06.42 करोड़) जो प्रत्याशित था को पूरा करने के लिए वर्ष के दौरान आकस्मिकता निधि से अग्रिम का आश्रय लिया तथा इस प्रकार कोष के संचालन करने वाले नियमों का उल्लंघन हुआ।

2.7(अ) सार आकस्मिक बिलों के विरुद्ध विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक बिलों का प्रस्तुतीकरण लम्बित रहना

वित्तीय नियम के अनुसार, प्रत्येक आहरण अधिकारी को प्रत्येक सार आकस्मिक बिल (ए सी बिल) में यह सत्यापित करना होता है कि चालू माह की पहली तिथि से पहले के उसके द्वारा आहरित सभी आकस्मिक

प्रभारों के विस्तृत बिल, सम्बन्धित नियन्त्रण अधिकारियों को प्रतिहस्ताक्षर हेतु अग्रेषित और महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रेषित कर दिये गये हैं। वर्ष 2013-14 के दौरान, ₹ 1,12.23 करोड़ के ए सी बिलों के विरुद्ध केवल ₹ 1,04.49 करोड़ के विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक बिलों (डी सी बिलों) की राशि ही प्राप्त हुई, जिससे मार्च 2014 तक ₹ 7.74 करोड़ के 143 ए सी बिलों का निस्तारण अवशेष पड़ा रहा। वर्षवार विवरण तालिका 2.17 में दिया गया है।

तालिका 2.17: सार आकस्मिक बिलों के विरुद्ध विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक बिलों का प्रस्तुतीकरण लम्बित रहना (मार्च 2014 के अनुसार)

वर्ष	ए सी बिलों की राशि	डी सी बिलों की राशि	अवशेष ए सी बिल	
			संख्या	राशि
2011-12 तक	1,07.30	1,00.50	66	6.80
2012-13	3.68	3.59	40	0.09
2013-14	1.25	0.40	37	0.85
योग	1,12.23	1,04.49	143	7.74

(₹ करोड़ में)

स्रोत: महालेखाकार (लेखा व हकदारी) उत्तराखण्ड द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना

₹ 7.74 करोड़ के कुल बकाये में, ₹ 4.48 करोड़⁷ के आठ बड़े बकाया डी सी बिल चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग से सम्बन्धित थे।

वर्ष 2013-14 तक विभागवार लम्बित विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित बिलों के मार्च 2014 तक के डी सी बिलों के विलम्बन को दर्शाने वाला विवरण परिशिष्ट 2.17 में दिया गया है।

सार आकस्मिक बिल आहरित किए जाने के बाद लम्बे समय तक विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक बिल प्रस्तुत न किये जाने से दुर्विनियोजन का जोखिम है और इसलिये इसके सघन अनुश्रवण की आवश्यकता है।

2.7 (ब) असमाधानित व्यय

व्यय को बजट आवंटनों के अन्तर्गत रखने और उनके लेखों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी नियंत्रण रखने हेतु विभागों के नियंत्रण अधिकारियों को सशक्त करने के लिए वित्तीय नियमों में निहित है कि उनके द्वारा वित्तीय वर्ष के दौरान प्रत्येक माह उनके अभिलेखों में दर्ज व्यय का समाधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के अभिलेखों में दर्ज व्यय से किया जाना चाहिए। यद्यपि, लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में नियमित रूप से विभाग के आँकड़ों के असमाशोधन को इंगित किया जाता रहा है फिर भी इस सम्बन्ध में नियंत्रण अधिकारियों के पक्ष से चूकें, वर्ष 2013-14 के दौरान भी निरंतर जारी रहीं। लेखापरीक्षा जाँच में प्रकट हुआ कि आठ नियंत्रण अधिकारियों से सम्बन्धित ₹ 10 करोड़ से अधिक के प्रकरण जिनमें ₹ 22,49.80 करोड़ शामिल हैं, वर्ष 2013-14 के दौरान असमाधानित रहे जो कुल शुद्ध व्यय ₹ 2,31,64.74 करोड़ का 9.71 प्रतिशत थे, जैसा तालिका 2.18 में वर्णित है:

⁷ आयुर्वेदिक एवं यूनानी विभाग से ₹ 0.25 लाख की राशि के एक डी सी बिल को छोड़कर।

तालिका 2.18: नियंत्रण अधिकारियों की सूची जहाँ 2013-14 के दौरान प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 करोड़ से अधिक की राशि पूर्णतः असमाधानित रही

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	नियंत्रण अधिकारी	राशि जिसका समाधान नहीं किया गया
1.	मुख्य निर्वाचन अधिकारी उत्तराखण्ड	11.39
2.	आयुक्त, राहत, राजस्व विभाग	5,99.65
3.	प्रमुख सचिव, वित्त/ सम्पदा विभाग	8,69.69
4.	महानिदेशक सूचना एवं जन सम्पर्क	49.31
5.	मुख्य अभियन्ता एवं विभागाध्यक्ष सिंचाई विभाग	3,24.56
6.	सचिव, ऊर्जा, उत्तराखण्ड शासन	2,64.05
7.	सचिव, सूचना प्रौद्योगिकी उत्तराखण्ड शासन	17.20
8.	प्रमुख सचिव, सामाज कल्याण, उत्तराखण्ड शासन	1,13.95
	योग	22,49.80

स्रोत: महालेखाकार (लेखा व हकदारी) उत्तराखण्ड द्वारा वी एल सी से संकलित आँकड़े

उपर्युक्त विभागों के मुख्य नियन्त्रण अधिकारी को महालेखाकार (ले एवं ह) द्वारा निर्धारित किए गए समाशोधन का कार्य करने में नाकाम रहने के कारणों को प्रस्तुत करने के लिए कहा गया था। हालांकि अब तक (अगस्त 2014) कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ।

गबन तथा निधियों के दुरुपयोग की संभावनाओं के निवारण हेतु सरकार को चाहिए कि संबंधित नियंत्रण अधिकारियों द्वारा लेखाओं के समाशोधन को सुनिश्चित करें।

2.8 बजट प्रक्रिया में त्रुटियाँ

वित्तीय वर्ष 2013-14 में राज्य सरकार की बजटीय प्रक्रियाओं में पायी गई कमियाँ निम्नानुसार थीं:

- क्षेत्र - अ कर राजस्व के नीचे मुख्य शीर्ष 0029, 0039 के नीचे लघुशीर्ष 900 वसूली एवं उपमुख्य शीर्ष 01 पंजीयन शुल्क के नीचे लघुशीर्ष 901 दर्शाये गये हैं; जबकि मुख्य तथा लघुशीर्षों की सूची (खण्ड - 1) के अनुसार कर राजस्व क्षेत्र - अ के अन्तर्गत आने वाले प्रत्येक मुख्यशीर्ष, उपमुख्य शीर्ष एवं लघुशीर्ष के नीचे लघुशीर्ष 900 वापसियाँ शीर्ष दर्शाया जाना चाहिए।
- बजट साहित्य खण्ड-V भाग 1 के अंतर्गत मुख्यशीर्ष 3454 के अन्तर्गत लघुशीर्ष 001 निर्देशन एवं प्रशासन को मुख्य एवं लघुशीर्ष की सूची पुस्तिका में प्रावधानित उपमुख्यशीर्ष 01 जनगणना में दर्शाने के बजाये 02- सर्वेक्षण तथा सांख्यिकी में दर्शाया गया।
- बजट साहित्य में मुख्यशीर्ष 4059 के अन्तर्गत उपमुख्यशीर्ष 60 अन्य अंकित है जबकि मुख्य एवं लघु लेखाशीर्षों की सूची में उक्त मुख्यशीर्ष के अन्तर्गत उपमुख्य शीर्ष 60 में अन्य भवन का प्राविधान है।
- अनुदान संख्या 22 के अन्तर्गत, मुख्य शीर्ष 2059 में, उपमुख्य शीर्ष 80 के अन्तर्गत लघु शीर्ष 102 को 'मरम्मत एवं अनुरक्षण' के रूप में दर्शाया गया है, जबकि इसे मुख्य एवं लघु लेखा शीर्षों की सूची के अनुसार उपमुख्य शीर्ष 80 के अन्तर्गत लघु शीर्ष 053 के रूप में दर्शाया जाना चाहिए।
- मुख्य शीर्ष 2245 के अन्तर्गत केवल एक उपमुख्य शीर्ष 05 को दर्शाया गया है, जिसके अन्तर्गत लघुशीर्ष 800 के बारे में उपबंध है। जबकि मुख्य एवं लघु लेखा शीर्ष सूची के अनुसार दो और उपमुख्य शीर्ष 01- सूखा तथा 02- बाढ़ व चक्रवात हैं।

- vi. मुख्य शीर्ष 4235 में, 'विकलांगों के कल्याण' को लघु शीर्ष 104 के अन्तर्गत उप-लघुशीर्ष 02 में दर्शाया गया है जबकि यह 'वृद्ध, दुर्बल एवं निराश्रितों के कल्याण' के लिए होना चाहिए। मुख्य एवं लघु शीर्ष की सूची के अनुसार 'विकलांगों का कल्याण' को लघुशीर्ष 101 में दिखाना चाहिए।
- vii. अनुदान 17 के मुख्य शीर्ष 2401 लघु शीर्ष 800 अन्य योजनाएँ दर्शायी गयी थी, जबकि लेखाओं के मुख्य एवं लघु शीर्ष की सूची में 'अन्य व्यय' के रूप में दिखाया जाना चाहिए।
- viii. राजस्व एवं पूँजी लेखों की प्राप्तियों के ब्योरेवार अनुमान में मुख्यशीर्ष 1601 - केन्द्रीय सरकार से सहायता अनुदान के अन्तर्गत केन्द्र सरकार द्वारा जिन योजनाओं हेतु अनुदान दिया जाता है उन योजनाओं में से कई योजनाओं को उक्त मुख्यशीर्ष के अन्तर्गत प्राविधानित नहीं किया गया है।
- ix. बजट साहित्य के अनुसार अनुदान संख्या 30 में मुख्यशीर्ष 2211 के अन्तर्गत लघुशीर्ष 101 अनुसूचित जातियों के लिए स्पेशल कम्पोनेन्ट प्लान अंकित है जबकि लेखाओं के मुख्य तथा लघुशीर्षों की सूची में लघुशीर्ष 101 ग्रामीण परिवार कल्याण सेवायें अंकित हैं
- x. बजट साहित्य में मुख्यशीर्ष 2052 के अन्तर्गत लघुशीर्ष 800 अन्य व्यय अंकित है जबकि मुख्य एवं लघुशीर्ष की सूची में लघुशीर्ष '091 सलंगन कार्यालय' एवं '092 अन्य कार्यालय' ही प्राविधानित है।

इस प्रकार की अनियमितताएँ लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2012-13) में भी उल्लेखित थी। हालांकि, सरकार द्वारा इसका संज्ञान नहीं लिया गया।

2.9 निष्कर्ष

2013-14 के दौरान 3,01,45.69 करोड़ के समग्र अनुदानों एवं विनियोगों के सापेक्ष ₹ 65,80.95 करोड़ की बचत हुयी। तीन अनुदानों में ₹ 18,37.15 करोड़ का आधिक्य था जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अन्तर्गत नियमित किये जाने की आवश्यकता है। बड़ी बचतें अनुमान में कमी को इंगित करती हैं। 20 प्रकरणों में ₹ 17,45.60 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ। 102 प्रकरणों में निधियों का पुनर्विनियोजन तर्कसंगत नहीं था। परिणामस्वरूप या तो यह बचतों में अथवा प्रावधानों पर आधिक्य सिद्ध हुआ। विभागों ने इन निधियों का अन्य विकास उद्देश्यों पर उपयोग की संभावना न छोड़ते हुए वित्तीय वर्ष के अन्तिम कार्य दिवस को ₹ 18,32.68 करोड़ समर्पित किये। तीन प्रकरणों में ₹ 68.29 करोड़ वास्तविक बचतों से अधिक अभ्यर्पित किये गये।

आधिक्य व्यय की धनराशि ₹ 92,29.25 करोड़, जो वर्ष 2005-13 से संबन्धित है राज्य विधान मंडल से अभी नियमित कराया जाना था।

राज्य सरकार द्वारा माह मार्च 2014 में अवमुक्त धनराशि ₹ 7,97.62 करोड़ बजट अनुदानों को व्यपगत होने से बचाने के लिए जमा शीर्ष में जमा किये गये। देहरादून कोषागार में चार जमा लेखे जिनमें ₹ 4.64 करोड़ थे, विगत चार वर्षों से असंचालित थे।

17 प्रकरणों में आकस्मिकता निधि से एक महत्वपूर्ण धनराशि ₹ 1,94.48 करोड़ स्वीकृत की गयी थी एवं सम्पूर्ण धनराशि की प्रतिपूर्ति किया जाना शेष था। नियन्त्रक अधिकारियों द्वारा 31 मार्च 2014 तक ₹ 7.74 करोड़ के आहरित चार आकस्मिकता बिलों के सापेक्ष विस्तृत आकस्मिकता बिलों को प्रस्तुत नहीं किया गया था (मार्च 2014)।

कोषागारों के निरीक्षण में भी उनकी कार्यप्रणाली में कमियां परिलक्षित हुयी। आठ नियन्त्रण अधिकारियों ने अपने व्ययों को महालेखाकार (ले एवं ह) से मिलान नहीं किया था। वित्तीय वर्ष 2013-14 में राज्य सरकार के बजट प्रक्रिया में लेखाशीर्षों के वर्गीकरण में अनियमितताएँ देखी गयी।

2.10 संस्तुतियाँ

सरकार यह सुनिश्चित करे कि :

- (i) बचतों का निर्धारण एवं अभ्यर्पण वित्तीय वर्ष समाप्त होने से पहले कर लेना चाहिए जिससे इसे दूसरे क्षेत्रों / योजनाओं पर प्रभावी तरीके से उपयोग किया जा सके;
- (ii) संक्षिप्त आकस्मिक बिलों पर आहरित अग्रिमों को नियत अवधि के अन्दर समायोजित करने हेतु सख्त अनुश्रवण तन्त्र लागू हो;
- (iii) आकस्मिक निधि से अग्रिम ऐसे व्यय की पूर्ति हेतु किया जाना चाहिए जो कि आकस्मिक प्रवृत्ति के हों एवं आहरित निधियों की समय से प्रतिपूर्ति की जाये; और
- (iv) आधिक्य व्यय का पूर्व नियमितकरण के प्रकरण को लोक लेखा समिति सचिवालय के साथ लिया जाना चाहिए।