अध्याय 3

# वित्तीय प्रबन्धन

अध्याय

# 3 वित्तीय प्रबन्धन

## 3.1 महाकुम्भ मेला हेतु निधि की आवश्यकता का आकलन

शासन द्वारा मेला क्षेत्र में अस्थायी व स्थायी प्रकृति की वृहद व्यवस्था करने का विचार किया गया था। महाकुम्भ मेला हेतु वित्तीय आवश्यकताओं का आकलन करते समय मार्ग, सेतु, स्नान घाट, रिवर ट्रेनिंग, विद्युत व जल आपूर्ति, वाहित मल, नाली, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य, सड़क परिवहन, प्रदूषण नियंत्रण, सूचना एवं जन सम्पर्क, खाद्य एवं रसद आदि सहित समस्त सुविधाओं पर विचार किया गया था। निधि की वृहद मात्रा की आवश्यकता के मद्देनजर निधियों को प्रदान करने हेतु वित्तीय प्रबन्धन सुविचारित एवं नियोजित होना चाहिए था।

## 3.2 धनावंटन प्रक्रिया

धनराशि के स्रोत की आवश्यकताओं का प्रबन्ध करने के लिए शासन ने ₹ 1,848.85 करोड़ का प्राक्कलन तैयार कर, इसे भारत सरकार को प्रस्तुत (मई 2010) किया था। भारत सरकार ने प्रस्ताव पर विचार करने के उपरान्त महाकुम्भ मेला में कराये जाने वाले कार्यों का मूल्यांकन करने के लिए केन्द्रीय योजना आयोग के एक दल को भेजा (मई 2011) था। उक्त दल की संस्तुतियों के अनुसार भारत सरकार ने 30:70 (केन्द्र : राज्य) अंश के आधार पर ₹ 1,318.91 करोड़ इस शर्त पर स्वीकृत किया कि राज्य सरकार को विस्तृत परियोजना प्रस्तुत करना होगा। तद्नुसार, भारत सरकार द्वारा परियोजनाओं को अनुमोदित किया जायेगा। शासन ने इसके अतिरिक्त महाकुम्भ मेला से सम्बन्धित अवसंरचना विकसित करने के लिए भारत सरकार से एकमुश्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में ₹ 800 करोड़ अतिरिक्त धनराशि, असम्बद्ध विशेष सहायता की मांग (6 अगस्त 2012) की थी, जिसे भारत सरकार ने स्वीकृत (8 अगस्त 2012) कर दिया था। भारत सरकार द्वारा अनुमोदित लागत ₹ 1,318.91 करोड़ के विरुद्ध, शासन ने केवल ₹ 1,214.37 करोड़ लागत की विस्तृत परियोजनाओं को प्रस्तुत किया था। शासन ने ₹ 104.54 करोड़ (आठ प्रतिशत) लागत की परियोजनाओं को भारत सरकार को प्रस्तुत ही नहीं किया था।

इस प्रकार शासन ने केन्द्रांश ₹ 341.63 करोड़ को सम्मिलित करते हुए कुल ₹ 1,152.20 करोड़ अवमुक्त किया। अवमुक्त किये गये कुल धनराशि के विरुद्ध जुलाई 2013 तक (महाकुम्भ मेला समाप्ति के तीन माह से अधिक समय के बाद भी) कुल ₹ 1,017.37 करोड़ (88 प्रतिशत) व्यय किया गया था ***(परिशिष्ट–3.1)***। यह इस तथ्य को इंगित करता था कि यद्यपि धनराशि की मांग ₹ 1,848.85 करोड़ की थी परन्तु व्यय ₹ 1,017.37 करोड़ किया गया था।

## 3.3 ₹ 800 करोड़ का अनियमित समायोजन

शासन ने भारत सरकार से 6 अगस्त 2012 को, पूर्व अनुमोदित परियोजनाओं की लागत ₹ 1,318.91 करोड़ के अतिरिक्त, ₹ 800 करोड़, असम्बद्ध विशेष केन्द्रीय सहायता के रूप में, एकमुश्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता की मांग की थी। भारत सरकार ने महाकुम्भ मेला से सम्बन्धित अवसंरचना परियोजनाओं के लिए ₹ 800 करोड़ का एक असम्बद्ध विशेष अनुदान अवमुक्त (12 नवम्बर 2012) किया था। भारत सरकार ने यह शर्त लगायी थी कि धन को बिना विलम्ब के कार्यदायी इकाइयों को अवमुक्त करना

होगा, जिसमें असफल होने पर, उस अवधि की ब्याज सहित, धनराशि राज्य सरकार से वसूल की जायेगी।

राज्य सरकार के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में आहूत बैठक (सितम्बर 2012) के कार्यवृत्त की जाँच में उद्घटित हुआ कि शासन द्वारा भारत सरकार के निर्देशानुसार कार्यदायी विभागों को धनराशि अवमुक्त करने के बजाय महाकुम्भ मेला आयोजन पर शासन द्वारा पहले से किये गये व्यय की प्रतिपूर्ति हेतु ₹ 800 करोड़ का उपयोग करने का निर्णय लिया गया। अभिलेखों से आगे स्पष्ट हुआ कि वित्त विभाग ने उक्त निर्णय को इस तर्क के साथ न्यायोचित माना कि भारत सरकार ने महाकुम्भ मेला के लिए परियोजनाओं की लागत (₹ 1,318.91 करोड़) का 90 प्रतिशत अंशदान करने के शासन के अनुरोध पर सहमति दी थी तथा ₹ 800 करोड़, भारत सरकार द्वारा पूर्व में अवमुक्त धनराशि ₹ 341.63 करोड़ के अतिरिक्त थी।

विशेष अनुदान की राशि ₹ 800 करोड़ का उपयोग करने के लिए शासन द्वारा लिया गया उक्त निर्णय न्यायोचित नहीं था क्योंकिः

(1) शासन ने भारत सरकार से धनराशि की मांग करते समय, स्पष्ट अनुरोध (अगस्त 2012) किया था कि धनराशि ₹ 800 करोड का अनुदान, भारत सरकार द्वारा पूर्व में स्वीकृत सहायता ₹ 1,318.91 करोड़ से पूर्णतया पृथक रहेगी;

(2) शासन को ₹ 800 करोड़ (असम्बद्ध) अनुदान एकमुश्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में महाकुम्भ मेला से सम्बन्धित अवसंरचनाओं की परियोजनाओं हेतु दिया गया था, न कि प्रतिपूर्ति के रूप में; तथा

(3) योजना आयोग ने, भारत सरकार के अंशदान को 30 प्रतिशत से बढ़ाकर 90 प्रतिशत करने हेतु शासन द्वारा प्रेषित (19 मार्च 2012) अनुरोध को नहीं माना था। योजना आयोग ने बताया (अप्रैल 2012) कि ''गाडगिल मुखर्जी सिद्धान्त'' के अन्तर्गत कुल व्यय का 90 प्रतिशत अंश भारत सरकार द्वारा वहन करना केवल विशेष श्रेणी प्राप्त राज्यों के लिए अनुमन्य था। योजना आयोग ने आगे लिखा कि उत्तर प्रदेश के लिए, भारत सरकार के अंश को, मात्र 30 प्रतिशत तक सीमित करना होगा। इस प्रकार व्यय के 90 प्रतिशत भाग को भारत सरकार का अंश माना जाना, उत्तर प्रदेश को विशेष श्रेणी प्राप्त राज्य माने जाने के समान होगा, जो कि नहीं था।

रोचक यह था कि ₹ 800 करोड़ एकमुश्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के उपयोग के परिणामस्वरूप, जैसा कि ऊपर वर्णित है, महाकुम्भ मेला हेतु भारत सरकार का अंश ₹ 1,141.63 करोड़ {99 प्रतिशत (₹ 800 करोड़ + ₹ 341.63 करोड़)} तथा राज्य सरकार का अंश घटकर ₹ 10.57 करोड़[1] (एक प्रतिशत) हो गया था जैसा कि ***परिशिष्ट–3.2*** में उल्लिखित है।

इस प्रकार, शासन द्वारा ₹ 800 करोड़ कार्यदायी इकाइयों को अवमुक्त नहीं किया गया था। इसके अतिरित, एकमुश्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता अवमुक्त करने की शर्तों के अनुसार, जुलाई 2013 तक (आठ माह), कार्यदायी संस्थाओं को धनराशि अवमुक्त न करने के कारण इस अवधि के ब्याज के रूप में, शासन पर ₹ 34.56 करोड़ का दायित्व सृजित हो गया था।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)।*

[1] ₹ 1,152.20 करोड़ (परिशिष्ट–3.1) –₹ 1,141.63 करोड़ (परिशिष्ट–3.2) = ₹ 10.57 करोड़।

### 3.4 महाकुम्भ मेला की वित्तीय व्यवस्था के लिए समग्र दृश्य तथा नोडल प्राधिकारी का अभाव

जब व्यय को कई इकाइयों द्वारा किया जा रहा हो तथा धनराशि के स्रोत भी कई हों तो अवमुक्त धनराशि एवं व्यय पर व्यापक एवं सूक्ष्म देख–रेख तथा लेखों में इनकी विश्वसनीयता व शुद्धता पर दृष्टि रखने के लिए एक नोडल प्राधिकारी का होना अति आवश्यक था।

अभिलेखों की जाँच मे पाया गया कि महाकुम्भ मेले के लिए धनराशि आवंटन का मार्ग अत्यन्त जटिल तथा तदर्थ था। धनराशि को विभिन्न समय में भिन्न–भिन्न प्रक्रिया के साथ स्वीकृत किया गया था। अनुमोदित परियोजनाओं की लागत ₹ 1,318.91 करोड़ के विरुद्ध अवमुक्त धनराशि के अतिरिक्त तीन विभागों[2] द्वारा पृथक रूप से अपने विभागीय बजट से भी ₹ 55.66 करोड़ उपलब्ध कराया गया था जो महाकुम्भ मेला के कुल व्यय में लेखाबद्ध नहीं किया जा रहा था। रोचक था कि महाकुम्भ मेला के लिए इन विभागों द्वारा अलग से आवंटित उक्त धनराशि के सम्बन्ध में सूचना न तो नगर विकास विभाग और न ही मेला अधिकारी के पास थी।

इससे महाकुम्भ मेला के वित्तीय प्रबन्धन की समग्र स्थिति को ज्ञात करना कठिन था। इसके अतिरिक्त, मेला के वित्तीय प्रबन्धन के अनुश्रवण के लिए कोई नोडल प्राधिकारी स्थापित नहीं था।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)।*

### 3.5 विलम्ब से धनराशि अवमुक्त किया जाना

कार्यों को समय पर सम्पादित व पूर्ण करने के लिए कार्यों हेतु धनराशि महाकुम्भ मेला प्रारम्भ होने से पहले अवमुक्त किया जाना चाहिए था, जबकि लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि प्रत्येक स्तर पर धनराशि अवमुक्त करने में यथा नगर विकास विभाग से मेला अधिकारी, मेला अधिकारी से कार्यदायी संस्थाओं तथा कार्यदायी संस्थाओं के मध्य धनराशि अवमुक्त करने में 67 तथा 375 दिन (31 दिसम्बर 2012) तक विलम्ब किया गया था।

*इंगित करने पर शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि धनराशि अवमुक्त करने में विलम्ब से कार्यों की प्रगति पर किसी प्रकार का प्रभाव नहीं पड़ा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि धनराशि अवमुक्त करने में विलम्ब से, सामग्रियों एवं उपकरणों की मेला प्रारम्भ होने से पूर्व आपूर्ति नहीं प्राप्त की गयी थी जैसा कि प्रस्तर 4.2 में उल्लेख किया गया है।*

### 3.6 परिहार्य दायित्व सृजन

वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड–V के अनुसार आवंटित धनराशि से अधिक व्यय नहीं होना चाहिए जबकि मेला अधिकारी के अभिलेखों की जाँच में ज्ञात हुआ कि महाकुम्भ मेला के दौरान तीन विभागों द्वारा ₹ आठ करोड़ (मेला अधिकारीः ₹ 6.96 करोड; खाद्य एवं रसद विभागः ₹ 0.29 करोड़; तथा प्रान्तीय खण्ड, लोक निर्माण विभागः ₹ 0.75 करोड़) का दायित्व सृजित किया गया था।

[2] गृह (पुलिस) विभागः ₹ 45.00 करोड़; गृह (होमगार्ड्स): ₹ 10.55 करोड़; तथा खाद्य एवं रसद विभागः ₹ 0.11 करोड़।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)। जबकि मेला अधिकारी ने बताया (जून 2013) कि अतिरिक्त धनराशि प्राप्त करने के लिए शासन को दायित्व की सूचना दी गयी थी।*

### 3.7 उपभोग प्रमाण–पत्र प्रस्तुत न किया जाना

वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड–V भाग–1 के प्रस्तर 369 एच के अनुसार जब किसी वार्षिक अथवा अनावर्ती प्रकृति के अनुदान को एक अमुक वित्तीय वर्ष मात्र में उपभोग करने के लिए स्वीकृत किया गया हो तो, अनुदान स्वीकृतकर्ता शासकीय विभाग अथवा अधिकारी द्वारा अनुदान से सम्बन्धित वर्ष से आगामी वर्ष के 30 सितम्बर तक अथवा उससे पहले, प्रमाण–पत्र महालेखाकार को प्रस्तुत करना चाहिए। जाँच में पाया गया कि महाकुम्भ मेला आयोजन पर व्यय किये गये ₹ 1,017.37 करोड़ में से, ₹ 969.17 करोड़ का उपभोग प्रमाण–पत्र प्रस्तुत (जुलाई 2013) नहीं किया गया था। तेइस विभागों में से मात्र पाँच (22 प्रतिशत) विभागों द्वारा व्यय किये गये ₹ 48.20 करोड़[3] (पाँच प्रतिशत) के उपभोग प्रमाण–पत्र प्रस्तुत किये गये थे।

*इंगित करने पर, शासन ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि उपभोग प्रमाण–पत्र अलग से प्रस्तुत किये जायेंगे।*

### 3.8 राजस्व प्राप्ति में स्वमुद्रित पावती का उपयोग

वित्तीय नियमों में उपबन्धित (वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड–V भाग–1 के नियम 26) है कि शासन की ओर से धनराशि प्राप्त करने वाले शासकीय अधिकारी द्वारा धनराशि देने वाले को प्रपत्र संख्या–1 पर पावती देना चाहिए। पावती में प्राप्त धनराशि को शब्दों व अंकों में अंकित कर प्राप्तकर्ता शासकीय कर्मचारी द्वारा पूर्ण हस्ताक्षर करना चाहिए न कि मात्र आद्याक्षर।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि मेला अधिकारी द्वारा दुकानों तथा प्रयागवाल/कल्पवासियों आदि को आवंटित भूमि के विरुद्ध वसूली गयी किराये की धनराशि ₹ 5.86 करोड़ (₹ 6.03 करोड़ का 97 प्रतिशत) के विरुद्ध स्वमुद्रित पावती निर्गत की गयी थी।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)। जबकि मेला अधिकारी ने बताया (जून 2013) कि पूर्व प्रचलित प्रक्रिया के अनुसार स्वमुद्रित पावती निर्गत की गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यह प्रचलन, संहिता के प्रावधानों व वित्तीय औचित्य का उल्लंघन था।*

### 3.9 संस्तुतियाँ

- *मांग का आकलन वैज्ञानिक आधार पर, वास्तविक तथा औचित्यपूर्ण पूर्वानुमान पर आधारित होना चाहिए;*
- *धनावंटन का मार्ग एवं प्रक्रिया, स्पष्ट एवं विषयबोध होना चाहिए; तथा*
- *महाकुम्भ मेला के लिए एक नोडल वित्तीय प्राधिकारी जैसे मुख्य वित्त नियंत्रक/अधिकारी की नियुक्ति होनी चाहिए जो महाकुम्भ मेला की स्वीकृतियों, अवमुक्त धनराशि, व्यय तथा उपभोग प्रमाण–पत्रों का अनुश्रवण कर सके तथा महाकुम्भ मेला के आवश्यक लेखों का रख–रखाव कर सके।*

[3]खाद्य एवं रसद विभागः ₹ 0.31 करोड़; होम्योपैथी विभागः ₹ 0.28 करोड; चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभागः ₹ 34.03 करोड़; उत्तर प्रदेश सड़क परिवहन निगमः ₹ 12.01 करोड़; तथा वन विभागः ₹ 1.57 करोड़।