अध्याय 1

प्रस्तावना

अध्याय – 1

प्रस्तावना

1.1 बजट प्रोफाइल

राज्य में 56 विभाग तथा 29 स्वायत्त निकाय हैं। वर्ष 2009-14 के दौरान बजट अनुमानों तथा राज्य सरकार द्वारा उनके विरूद्ध वास्तविकों की स्थिति **तालिका** 1.1 में दी गई है।

तालिका 1.1: 2009 – 14 के दौरान राज्य का बजट तथा वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

व्यय	2009-10		2010-11		2011-12		2012-13		2013-14	
	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक
सामान्य सेवाएं	7,876	7,755	8,916	9,328	10,684	10,220	12,331	11,897	14,481	13,597
सामाजिक सेवाएं	9,783	9,902	11,349	10,904	13,969	12,642	15,935	14,516	18,563	15,414
आर्थिक सेवाएं	8,072	7,530	8,142	7,997	9,923	9,054	11,348	11,557	13,000	12,740
सहायता अनुदान एवं अंशदान	90	70	76	81	103	99	170	102	179	136
कुल (1)	**25,821**	**25,257**	**28,483**	**28,310**	**34,679**	**32,015**	**39,784**	**38,072**	**46,223**	**41,887**
पूंजीगत परिव्यय	3,973	5,218	3,516	4,031	4,641	5,372	4,661	5,762	5,766	3,935
संवितरित ऋण एवं अग्रिम	1,483	830	1,602	722	957	627	874	522	1,084	776
लोक ऋण का पुनर्भुगतान	3,686	2,746	5,954	3,971	6,666	4,037	9,221	5,951	13,105	7,968
आकस्मिक निधि	-	-	-	190	-	168	-	-	-	-
लोक लेखा संवितरण	52,628	14,320	66,505	15,324	73,595	17,051	75,894	21,074	94,863	24,560
अंतिम नकद शेष	-	493	-	377	-	2,162	-	2,697	-	6,007
कुल (2)	**61,770**	**23,607**	**77,577**	**24,615**	**85,859**	**29,417**	**90,650**	**36,006**	**1,14,818**	**43,246**
कुल योग (1+2)	**87,591**	**48,864**	**1,06,060**	**52,925**	**1,20,538**	**61,432**	**1,30,434**	**74,078**	**1,61,041**	**85,133**

स्रोत: वार्षिक वित्तीय विवरणियां तथा राज्य सरकार के बजट के स्पष्टीकरण ज्ञापन।

1.2 राज्य सरकार के संसाधनों का उपयोग

2013-14 के दौरान ₹ 1,61,041 करोड़ के कुल परिव्यय के विरूद्ध ₹ 85,133 करोड़ का कुल व्यय था। राज्य का कुल व्यय 2009-14 के दौरान ₹ 31,305 करोड़ से 49 प्रतिशत बढ़कर ₹ 46,598 करोड़ हो गया तथा राज्य सरकार का राजस्व व्यय 2009-14 के दौरान ₹ 25,257 करोड़ से 66 प्रतिशत बढ़कर ₹ 41,887 करोड़ हो गया। 2009-14 की अवधि के दौरान नॉन-प्लान राजस्व व्यय ₹ 19,542 करोड़ से 62 प्रतिशत बढ़कर ₹ 31,735 करोड़ तथा पूंजीगत व्यय ₹ 5,218 करोड़ से 25 प्रतिशत घटकर ₹ 3,935 करोड़ रह गया। 2009-14 की अवधि के दौरान राजस्व व्यय ने कुल व्यय का 81 से 90 प्रतिशत तथा पूंजीगत व्यय ने 8 से 17 प्रतिशत संघटित किया।

इस अवधि के दौरान कुल व्यय 13 प्रतिशत की वार्षिक औसत वृद्धि दर से बढ़ा जबकि 2009-14 के दौरान राजस्व प्राप्तियां 16 प्रतिशत की वार्षिक औसत वृद्धि दर से बढ़ी।

1.3 निरंतर बचतें

पिछले पांच वर्षों के दौरान तीन अनुदानों तथा एक विनियोजन में ₹ 10 करोड़ से अधिक की निरंतर बचतें थी जो कुल अनुदानों का 10 प्रतिशत या अधिक भी थी (**तालिका 1.2**)।

तालिका 1.2: 2009 – 14 के दौरान निरंतर बचतों वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान की संख्या एवं नाम	कुल प्रावधान से बचत की प्रतिशतता (बचत की राशि)				
		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
राजस्व (वोटिड)						
1.	04 - राजस्व	33 (179.31)	22 (273.17)	47 (421.74)	39 (358.99)	33 (325.49)
2.	24 - सिंचाई	09 (366.75)	27 (311.48)	30 (409.81)	27 (375.55)	25 (382.54)
पूंजीगत (वोटिड)						
3.	45 - राज्य सरकार द्वारा ऋण एवं अग्रिम	44 (653.58)	55 (880.53)	46 (532.72)	41 (366.19)	29 (313.67)
पूंजीगत (चार्जड)						
4.	लोक ऋण	43 (2,032.39)	41 (3,226.08)	37 (2,944.26)	40 (4,250.68)	38 (5,027.64)

(स्रोतः संबंधित वर्षों के **विनियोजन लेखे**)

1.4 राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे हस्तांतरित निधियां

2013 - 14 के दौरान, भारत सरकार ने राज्य बजट के माध्यम के बिना विभिन्न राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को ₹ 2,308 करोड़ हस्तांतरित किए (राज्य वित्तों पर भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2014 को समाप्त वर्ष के लिए प्रतिवेदन का अनुच्छेद 1.2.2)। कार्यान्वयन एजेंसियों को भारत सरकार द्वारा सीधे ही हस्तांतरित निधियों तथा प्रमुख फ्लैगशिप स्कीमों तथा अन्य महत्वपूर्ण स्कीमों, जो राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा कार्यान्वित की जा रही हैं, पर विशेष वर्ष में कितना धन वास्तव में खर्च किया गया है, को मानीटर करने के लिए राज्य में एक भी एजेंसी नहीं है तथा कोई सुलभ डाटा उपलब्ध नहीं है।

1.5 भारत सरकार से सहायता अनुदान

वर्ष 2009 - 10 से 2013 - 14 के दौरान भारत सरकार से प्राप्त किए गए सहायता अनुदान **तालिका 1.3** में दिए गए हैं।

तालिका 1.3: भारत सरकार से सहायता अनुदान

(₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
नॉन - प्लान अनुदान	1,617.34	1,765.98	1,246.51	851.62	2,256.17
राज्य प्लान स्कीमों के लिए अनुदान	920.37	749.74	674.54	727.75	856.66
केंद्रीय प्लान स्कीमों के लिए अनुदान	50.87	87.79	50.79	44.32	62.99
केंद्रीय प्रायोजित स्कीमों के लिए अनुदान	668.72	447.11	783.09	715.56	951.36
कुल	**3,257.30**	**3,050.62**	**2,754.93**	**2,339.25**	**4,127.18**

(स्रोतः संबंधित वर्षों के वित्त लेखे)

1.6 लेखापरीक्षा का आयोजन तथा संचालन

विभिन्न विभागों, स्वायत्त निकायों, स्कीमों/परियोजनाओं इत्यादि के जोखिम निर्धारण, गतिविधियों की विवेचनात्मकता/जटिलता, सौंपी गई वित्तीय शक्तियों के स्तर, आंतरिक नियंत्रणों तथा नागरिकों की अपेक्षाओं और पिछले लेखापरीक्षा परिणामों के आकलन के साथ लेखापरीक्षा प्रक्रिया शुरू होती है। जोखिम निर्धारण के आधार पर, लेखापरीक्षा की फ्रीक्वेंसी तथा सीमा निश्चित की जाती है और वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार की जाती है।

लेखापरीक्षा की समाप्ति के पश्चात, लेखापरीक्षा परिणामों से समाविष्ट निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालय अध्यक्ष को चार सप्ताह के भीतर उत्तर प्रस्तुत करने के आग्रह के साथ जारी किया जाता है। जब-जब उत्तर प्राप्त किए जाते हैं, लेखापरीक्षा परिणामों का या तो समाधान कर दिया जाता है अथवा अनुपालना के लिए अगली कार्रवाई का सुझाव दिया जाता है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में इंगित की गई महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों, जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत हरियाणा के राज्यपाल को प्रस्तुत किए जाते हैं, में शामिल करने के लिए तैयार किया जाता है।

2013-14 के दौरान, राज्य के 1,097 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों तथा 29 स्वायत्त निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हरियाणा के कार्यालय द्वारा की गई थी। इसके अतिरिक्त तीन निष्पादन लेखापरीक्षाएं[1] भी की गई थी।

1.7 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां तथा लेखापरीक्षा को सरकार के उत्तर

पिछले कुछ वर्षों में लेखापरीक्षा ने चयनित विभागों में आंतरिक नियंत्रणों की गुणवत्ता के अतिरिक्त विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियों के कार्यान्वयन में कई महत्वपूर्ण कमियों, जिनका विभागों के कार्यक्रमों तथा कार्यविधियों की सफलता पर निगेटिव प्रभाव है, पर रिपोर्ट की है। मुख्यत: विशिष्ट कार्यक्रमों/स्कीमों की लेखापरीक्षा तथा नागरिक सेवाओं में सुधार लाने हेतु कार्यकारियों को उपयुक्त सिफारिशें प्रदान करने पर जोर देना था।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखा एवं लेखापरीक्षा पर विनियम, 2007 के प्रावधान के अनुसार विभागों द्वारा छ: सप्ताह के भीतर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने के लिए प्रस्तावित प्रारूप लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/प्रारूप अनुच्छेदों पर अपनी प्रतिक्रिया भेजनी अपेक्षित थी। यह उनके व्यक्तिगत ध्यान में लाया गया था कि भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन, जो कि हरियाणा विधान सभा को प्रस्तुत किया जाता है, में शामिल करने से पहले उनकी टिप्पणी वांछित थी। प्रतिवेदन में शामिल किए जाने के लिए प्रस्तावित इन ड्राफ्ट रिपोर्टों तथा अनुच्छेदों को संबंधित अपर मुख्य सचिवों/प्रधान सचिवों/सचिवों को भी उनके उत्तर प्राप्त करने के लिए अग्रेषित किया गया था। इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में तीन निष्पादन लेखापरीक्षाएं, 23 अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेद शामिल हैं, जो संबंधित प्रशासनिक सचिवों को अग्रेषित किए गए थे। सभी

[1] (i) माध्यमिक शिक्षा विभाग की कार्यप्रणाली, (ii) राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन तथा (iii) शहरी संपदाओं का विकास।

तीन निष्पादन लेखापरीक्षाओं तथा सात अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेदों के उत्तर प्राप्त किए गए हैं जो कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल कर लिए गए हैं।

1.8 लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर वसूलियां

सरकारी विभागों के लेखाओं की नमूना-लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आए वसूलियों से आवेष्टित लेखापरीक्षा परिणाम, पुष्टि तथा लेखापरीक्षा को सूचना के अधीन आगे आवश्यक कार्रवाई हेतु विभिन्न विभागीय आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को भेजे गए थे। निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के पश्चात् विभिन्न विभागों द्वारा 2013-14 के दौरान 20 मामलों में ₹ 5.36 करोड़ की राशि वसूल की गई थी।

1.9 लेखापरीक्षा को सरकार की जवाबदेही में कमी

सरकारी विभागों के आवधिक निरीक्षणों के बाद प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) अगले उच्चत्तर प्राधिकारियों को प्रतियों के साथ लेखापरीक्षित कार्यालयों के अध्यक्षों को निरीक्षण प्रतिवेदन जारी करते हैं। कार्यकारी प्राधिकारियों से इंगित की गई त्रुटियों तथा चूकों को तत्परता से दूर करने और चार सप्ताह के भीतर प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को अनुपालना सूचित करने की प्रत्याशा की जाती है। छः माह से अधिक लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन की अर्ध-वार्षिक रिपोर्टें, लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की मानीटरिंग तथा अनुपालना को सुगम बनाने के लिए, विभागों के संबंधित प्रशासनिक सचिवों को भी भेजी जाती हैं।

जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग के 56 मंडल कार्यालयों तथा 16 सर्कल कार्यालयों के मार्च 2014 तक जारी किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा ने प्रकट किया कि ₹ 1,644.73 करोड़ के धन मूल्य वाले 238 निरीक्षण प्रतिवेदन के 658 अनुच्छेद जून 2014 के अंत तक बकाया थे जैसा **तालिका 1.4** में इंगित किया गया है।

तालिका 1.4: बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा अनुच्छेदों का वर्षवार विघटन

वर्ष	निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	अनुच्छेदों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
1993-94 से 2008-09	61	73	43.69
2009-10	24	37	93.21
2010-11	33	51	54.40
2011-12	36	82	184.47
2012-13	39	133	365.06
2013-14	45	282	903.90
कुल	**238**	**658**	**1,644.73**

(स्रोतः प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय में अनुरक्षित आई.आर. रजिस्टरों से ली गई सूचना)

इन निरीक्षण प्रतिवेदन, जिनका 30 जून 2014 तक समाधान नहीं किया गया था, के माध्यम से इंगित की गई अनियमितताओं के श्रेणी-वार विवरण ***परिशिष्ट 1.1*** में इंगित किए गए हैं।

विभाग के प्रशासनिक सचिव, जिन्हें अर्ध-वार्षिक रिपोर्टों के माध्यम से स्थिति की सूचना दी गई थी, द्वारा लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर तुरंत एवं समयबद्ध कार्रवाई सुनिश्चित नहीं की गई।

1.10 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्तन

हरियाणा सरकार, वित्त विभाग द्वारा जारी (अक्तूबर 1995) तथा मार्च 1997 एवं जुलाई 2001 में दोहराए गए अनुदेशों के अनुसार प्रशासनिक विभागों से नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रस्तुत किए गए सभी लेखापरीक्षा अनुच्छेदों तथा निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर, इस बात की परवाह किए बगैर कि क्या ये मामले लोक लेखा समिति द्वारा जांच हेतु लिए गए थे या नहीं, स्वत: सकारात्मक एवं निश्चित कार्रवाई आरंभ करनी अपेक्षित थी। प्रशासनिक विभागों से विधानमंडल को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतिकरण के तीन माह के भीतर उनके द्वारा की गई अथवा की जाने वाली सुधारात्मक कार्रवाई इंगित करते हुए लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत् जांची गई विस्तृत टिप्पणियां प्रस्तुत करनी भी अपेक्षित थी।

31 मार्च 2014 को समाप्त अवधि तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल किए गए अनुच्छेदों पर कृत कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति के संबंध में स्थिति की समीक्षा ने प्रकट किया कि 2009–10, 2010–11 तथा 2011–12 की अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य विधान–मंडल को प्रस्तुत[2] किए गए थे। इन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल किए गए 19 प्रशासनिक विभागों के 52 अनुच्छेदों तथा निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर अभी लोक लेखा समिति में चर्चा की जानी शेष थी ***(परिशिष्ट 1.2)***। बारह प्रशासनिक विभागों के मामले में 15 अनुच्छेदों तथा निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर कृत कार्रवाई टिप्पणियां ***परिशिष्ट 1.3*** में दिए गए विवरणों के अनुसार प्रस्तुत नहीं की गई थी। दस प्रशासनिक विभागों ने ***परिशिष्ट 1.4*** में दिए गए विवरणों के अनुसार 20 अनुच्छेदों तथा निष्पादन लेखापरीक्षाओं के संबंध में ₹ 235 करोड़ की राशि वसूल करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की।

आगे, लोक लेखा समिति की सिफारिशों की ओर प्रशासनिक विभागों की प्रतिक्रिया प्रोत्साहक नहीं थी क्योंकि 1971–72 से 2008–09 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित 426 सिफारिशें, ***परिशिष्ट 1.5*** में दिए गए विवरणों के अनुसार, संबंधित प्रशासनिक विभागों द्वारा अंतिम कार्रवाई अब तक वांछित थी।

1.11 राज्य विधान सभा में स्वायत्त निकायों के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतिकरण की स्थिति

शहरी विकास, आवास, श्रम कल्याण, कृषि, इत्यादि के क्षेत्र में सरकार द्वारा कई स्वायत्त निकाय स्थापित किए गए हैं। राज्य में 28 निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को सौंपा गया है (संदर्भ 31 मार्च 2014 को समाप्त वर्ष के लिए राज्य के वित्तों पर भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन का अनुच्छेद 3.3)। लेखापरीक्षा को लेखाओं के प्रस्तुतिकरण और विधान सभा में पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के रखने में विलंबों के अनुसार स्वायत निकायों के निरंतर वितरण को **तालिका 1.5** में संक्षेपित किया गया है।

[2] लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2009–10: मार्च 2011, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010–11: फरवरी 2012 तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2011–12: मार्च 2013

तालिका 1.5: लेखाओं के प्रस्तुतिकरण और पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के पटल पर रखने में विलंब

लेखाओं के प्रस्तुतिकरण में विलंब (महीनों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलंब के कारण	विधानसभा में पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतिकरण में विलंब (वर्षों में)	स्वायत्त निकायों की संख्या	विलंब के कारण
1 – 2	6	स्वायत्त निकायों द्वारा लेखे तैयार नहीं किए गए थे।	1 - 2		विभागों द्वारा विलम्ब के कारणों को सूचित नहीं किया गया।
2 – 3	5		2 - 3	2	
3 – 4	1		3 - 4		
4 – 5	1		4 - 5		
5 एवं अधिक	8		5 एवं अधिक	22	
कुल	**21**			**24**	

आगे यह देखा गया कि 6[3] स्वायत्त निकायों ने अपने वार्षिक लेखे गत 17 वर्षों (1996-97 और उसके आगे) से प्रस्तुत नहीं किए थे।

1.12 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकट निष्पादन लेखापरीक्षाओं तथा अनुच्छेदों के वर्ष-वार विवरण

गत दो वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकट निष्पादन लेखापरीक्षाओं तथा अनुच्छेदों के वर्ष-वार विवरण उनके धन मूल्य के साथ **तालिका 1.6** में दिए गए हैं।

तालिका 1.6: 2012-13 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकट समीक्षाओं तथा अनुच्छेदों से संबंधित विवरण

वर्ष	निष्पादन लेखापरीक्षा		अनुच्छेद		प्राप्त किए गए उत्तर	
	संख्या	धन मूल्य (₹ करोड़ में)	संख्या	धन मूल्य (₹ करोड़ में)	निष्पादन लेखापरीक्षा	ड्राफ्ट अनुच्छेद
2011-12	5	1,958.20	25	490.61	5	22
2012-13	5	1,166.63	21	786.57	2	10

2013-14 के दौरान ₹ 887.81 करोड़ मूल्य वाली तीन निष्पादन लेखापरीक्षाएं तथा ₹ 148.81 करोड़ मूल्य वाले 23 अनुच्छेद इस प्रतिवेदन में शामिल किए गए हैं। तीन निष्पादन लेखापरीक्षाओं तथा सात अनुच्छेदों के उत्तर प्राप्त कर लिए गए हैं जो उपयुक्त रूप से लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल कर लिए गए हैं।

[3] जिला कानूनी सेवाएं प्राधिकरण: गुड़गांव, झज्जर, पंचकूला, रेवाड़ी, रोहतक तथा सोनीपत।