अध्याय 5

वित्तीय व्यवस्थायें

अध्याय–5 : वित्तीय व्यवस्थायें

प्राकृतिक आपदा से निपटते समय राहत एवं बचाव अभियान के संचालन हेतु निधियों की त्वरित एवं सरल उपलब्धता अति महत्वपूर्ण है। 13वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित राज्य आपदा मोचन निधि (रा आ मो नि) एवं राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष (रा आ अ को) की योजनायें 1 अप्रैल 2010 से 31 मार्च 2015 हेतु संचालित है। रा आ मो नि का उपयोग केवल आपदा पीड़ितों को निर्दिष्ट दरों पर तात्कालिक राहत उपलब्ध कराने एवं आवश्यक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की मरम्मत/ पुनर्स्थापना कराने हेतु होता है। आगे, रा आ मो नि नियमावली के अनुसार, रा आ मो नि का उपयोग आपदा पूर्व तैयारियों, पुनर्स्थापना, पुनर्निर्माण एवं न्यूनीकरण पर व्यय हेतु नहीं होगा। इस प्रकार के व्यय हेतु राज्य योजना निधियों में प्रावधान किए जाने की आवश्यकता है। वर्तमान लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र 15 से 17 जून 2013 में घटित आपदा के प्रतिक्रिया, बचाव एवं राहत प्रयासों और उससे आवश्यक अवसंरचनाओं को हुई हानियों एवं क्षतियों की पुनर्स्थापना सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच करने तक ही सीमित था।

5.1 निधियों की उपलब्धता के सापेक्ष व्यय

निधियों की आवश्यकता को पूरा करने के लिए उत्तराखण्ड सरकार (उ स) ने प्रारम्भ में ₹ 13,844.34 करोड़ की क्षति का ज्ञापन भारत सरकार (भा स) को प्रस्तुत किया (जुलाई 2013)। भा स द्वारा उ स के इस अनुरोध को स्वीकार नहीं किया गया (अगस्त 2013) एवं उ स से आपदा से हुई तात्कालिक क्षतियों की अवसंरचनाओं के पुनर्निर्माण एवं अन्य दीर्घकालिक योजनाओं से पृथक करने हेतु कहा। उ स ने क्षतियों का प्रस्ताव पुनः सितम्बर 2013 में प्रस्तुत किया, जिसका विवरण अनुरोधों के बावजूद लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। उ स के अनुरोध को भा स द्वारा स्वीकार किया गया, जिसमें भा स के कार्यक्षेत्र (जनवरी 2014) के अधीन विभिन्न स्रोतों से ₹ 7,981.04 करोड़ का पैकेज उ स को 2013-14 से 2015-16 की अवधि तक के लिए उपलब्ध कराने की प्रतिबद्धता जताई, जैसा नीचे विस्तृत रूप में दिया गया है:-

तालिकाः 5.1

उत्तराखण्ड पुनर्निर्माण पैकेज के तहत वित्त पोषण के स्रोत *(₹ करोड़ में)*				
स्रोत	**2013-14**	**2014-15**	**2015-16**	**योग**
के प्रा यो (पुनर्निर्माण) केन्द्रांश	516.39	689.30	680.11	1,885.80
केन्द्रीय योजना	7.50	22.50	20.00	50.00
विशेष योजना सहायता	165.00	495.00	440.00	1,100.00
वाह्य सहायतित योजना (पुनर्निर्माण एवं चालू)	556.06	1,645.90	1,535.38	3,737.34
योगः योजना	**1,244.95**	**2,852.70**	**2,675.49**	**6,773.14**
रा आ अ को (गैर योजना)	1,207.90	00	00	1,207.90
महायोग	**2,452.85**	**2,852.70**	**2,675.49**	**7,981.04**

स्रोतः आपदा प्रबन्धन विभाग द्वारा प्रदत्त।

विभाग द्वारा राहत एवं पुनर्स्थापन गतिविधियों हेतु प्राप्त निधियों एवं उसके सापेक्ष व्यय का विस्तृत विवरण निम्नलिखित तालिका में दिया गया हैः-

तालिकाः 5.2 *(₹ करोड़ में)*

विवरण	श्रेणी			
	रा आ मो नि	मु मं रा नि	प्र मं रा नि	योग
निधियों की उपलब्धता	474.50	436.87	118.18	1,029.55
निधियों का उपयोग	381.75	240.98	110.80	733.53

स्रोतः आपदा प्रबन्धन विभाग एवं मुख्यमंत्री कार्यालय द्वारा प्रदत्त।

5.2 मु मं रा नि के अधीन निधि की उपलब्धता एवं व्यय

मुख्यमंत्री राहत निधि (मु मं रा नि) के संचालन सम्बन्धी नियमों को आपदा घटित होने एवं राज्य सरकार द्वारा बचाव, राहत एवं अन्य गतिविधियों के लिए स्वैच्छिक अंशदानों के प्राप्त होने की शुरूआत के पश्चात दिसम्बर 2013 में अधिसूचित किया गया। इसके नियमों को फिर से जुलाई 2014 में संशोधित किया गया। मु मं रा नि के लेखाओं की इस उद्देश्य हेतु नियुक्त चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट द्वारा प्रति वर्ष लेखापरीक्षा की जाती है। मौजूदा प्रावधानों के अनुसार इस निधि से व्यय राज्य के माननीय मुख्यमंत्री के विवेकाधीन है। मु मं रा नि से किए जाने वाले व्ययों की प्रमुख श्रेणियों में से एक प्राकृतिक आपदाओं से होने वाली हानियाँ है। मुख्यमंत्री के कार्यालय द्वारा उपलब्ध कराए गये आँकड़ों/ सूचना में पता चला कि निधि में ₹ 436.87 करोड़ प्राप्त हुए थे (मार्च 2014)। इस निधि से ₹ 240.98 करोड़ की धनराशि व्यय की गई।

विभाग/ मुख्यमंत्री कार्यालय द्वारा प्रदत्त सूचना/ आँकड़ों में आगे पता चला कि जुलाई 2013 से मार्च 2014 के दौरान चयनित जनपदों को मु मं रा नि से ₹ 168.86 करोड़ प्रदान किया गया था। मु मं रा नि से बुरी तरह से प्रभावित जनपदों को जिन उद्देश्यों हेतु निधियाँ निर्गत की गई निम्नलिखित तालिकानुसार हैः-

तालिकाः 5.3 *(₹ करोड़ में)*

जनपद का नाम	आबंटन			व्यय
	राहत	पुनर्स्थापना	योग	
चमोली	2.23	27.85	30.08	30.08
पिथौरागढ़	2.20	12.02	14.22	14.22
रुद्रप्रयाग	39.86	65.54	105.40	105.40
टिहरी	0.15	1.25	1.40	1.40
उत्तरकाशी	1.50	16.26	17.76	17.76
योग	**45.94**	**122.92**	**168.86**	**168.86**

स्रोतः मुख्यमंत्री के कार्यालय द्वारा प्रदत्त सूचना।

उपर्युक्त से देखा जा सकता है कि राहत उद्देश्यों हेतु मात्र 27 *प्रतिशत* निधियाँ ही प्रदान की गई थी। शेष 73 *प्रतिशत* पुनर्स्थापन कार्यों के लिए प्रदान किया गया। लेखाओं की वार्षिक लेखापरीक्षा अभी तक सम्पन्न नहीं कराई गयी थी।

5.3 नमूना जाँच जनपदों में किया गया व्यय

15 से 17 जून 2013 के मध्य हुई हानियों के कारण संचालित राहत एवं पुनर्स्थापन कार्यों हेतु नमूना जाँच जनपदों द्वारा विभिन्न स्रोतों से किया गया व्यय निम्नानुसार तालिकाबद्ध हैः-

तालिकाः 5.4 *(₹ करोड़ में)*

जनपद का नाम	राहत				पुनर्स्थापना	योग
	रा आ मो नि	राज्य बजट	मु मं रा नि	प्र मं रा नि	रा आ मो नि	
चमोली	5.12	2.74	2.71	3.83	19.72	34.12
पिथौरागढ़	4.28	4.41	1.74	4.82	18.15	33.40
रुद्रप्रयाग	16.03	14.11	24.55	27.31	29.96	111.96
टिहरी	1.82	4.04	1.68	2.49	14.28	24.31
उत्तरकाशी	5.04	2.60	3.12	2.26	15.40	28.42
योग	**32.29**	**27.90**	**33.80**	**40.71**	**97.51**	**232.21**

स्रोतः सम्बन्धित चयनित जनपदों के तहसीलदारों द्वारा 15 से 17 जून 2013 से सम्बन्धी प्रदत्त सूचना।

व्यय के विवरणों में पता चला कि चयनित जनपदों में ₹ 232.21 करोड़ का व्यय निम्नलिखित प्रकार से किया गया थाः-

- 33,488 प्रकरणों में राहत का वितरण; एवं
- आवश्यक प्रकृति के 1,820 कार्यों का पुनर्स्थापन।

रा आ मो नि के मानकों से परे प्रभावित लोगों को भुगतान की गई राहत राशि की प्रतिपूर्ति राज्य बजट से की जानी थी। तथापि, सम्बन्धित चयनित जनपदों के तहसीलदारों द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार रा आ मो नि के मानकों से अधिक विभिन्न श्रेणियों की हानियों के अधीन ₹ 27.90 करोड़ की राहत का वितरण राज्य बजट के स्थान पर मु मं रा नि से किया गया। इंगित किए जाने पर विभाग ने बताया कि इन जनपदों द्वारा विभिन्न स्रोतों के अधीन किए गये व्यय का समायोजन अभी विभागीय स्तर पर किया जाना शेष था। तथापि, अन्तिम समायोजन रा आ मो नि के मानकों एवं शासनादेशों के अनुसार किया जायेगा। तथ्य यह रहा कि इन समायोजनों को अभी भी किया जाना शेष है।

5.4 अन्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष

(i) उत्तराखण्ड सरकार ने रा आ मो नि, राज्य बजट और मु मं रा नि से किए जाने वाले लेन-देनों के पृथक लेखांकन एवं अभिलेखों के रख-रखाव हेतु सम्बन्धित ज आ प्र प्रा को निर्देशित किया था (अगस्त 2013)। चयनित जनपदों के लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि उक्त श्रेणियों के अधीन इन ज आ प्र प्रा द्वारा लेखों का पृथक से रख-रखाव नहीं किया गया। विभिन्न स्रोतों से प्राप्त निधियों के लिए ज आ प्र प्रा एवं अधीनस्थ कार्यालयों दोनों द्वारा पृथक से रोकड़ बही का भी रख-रखाव नहीं किया गया था। जनपद स्तर पर प्राप्त की जा रही निधियों के स्रोतों के पृथकीकरण के अभाव में लेखापरीक्षा जिला प्राधिकारियों द्वारा इन निधियों के स्रोतवार उपयोग को सुनिश्चित नहीं कर सका।

(ii) इसके अलावा, सम्बन्धित जिला प्राधिकारियों को टी आर-24[1] के अधीन धन आहरण हेतु प्राधिकृत भी किया गया था। चयनित जनपदों द्वारा टी आर-24 से आहरित ₹ 25.24 करोड़ की धनराशि इन जनपदों में असमायोजित पड़ी थी। इस धनराशि का वित्तीय वर्ष 2013-14 में ही समायोजन किया जाना चाहिए था। तथापि, यह धनराशि क्योंकि समायोजित नहीं थी, यह अन्तर्निहित है कि उक्त धनराशि बिना किसी प्रशासनिक अनुमोदन के व्यय की गयी।

(iii) जैसा कि *अध्याय-6* में चर्चा की गई है कि राहत/ क्षतिपूर्ति के 1,122 प्रकरणों में व्यय की पूर्ति हेतु ₹ 59.33 लाख की धनराशि का अतिरिक्त व्यय रा आ मो नि से किया गया।

(iv) जैसा कि *अध्याय-7* में चर्चा की गई है कि पाँच चयनित जनपदों में रा आ मो नि से ₹ 24.11 करोड़ का व्यय उन 159 कार्यों पर करना पाया गया जो रा आ मो नि के मानकों से आच्छादित नहीं थे।

(v) आपदा प्रबन्धन विभाग 20 माह व्यतीत हो जाने के पश्चात भी फरवरी 2015 तक लेखों का अन्तिम समायोजन करने में सक्षम नहीं था। इसलिए व्यय के अन्तिम समायोजन सम्बन्धी अभिलेखों हेतु विभाग से कई अनुरोधों के बावजूद भी विभिन्न स्रोतों के अन्तर्गत निधियों के उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। अन्तिम समायोजन के अभाव का कारण विभिन्न स्तरों पर लेखाओं के गैर- समाधान को माना जा सकता है।

5.5 निष्कर्ष

रा आ मो नि के मानकों से परे प्रभावित लोगों को भुगतान की गई राहत राशि की प्रतिपूर्ति राज्य बजट के माध्यम से किया जाना था। इसके स्थान पर रा आ मो नि के मानकों से अधिक धनराशि का भुगतान मु मं रा नि से किया गया। सम्बन्धित जनपदों से उपयोगिता विवरणों के प्राप्त न होने के कारण मु मं रा नि का समायोजन नहीं किया गया। ज आ प्र प्रा द्वारा निधियों के प्रत्येक स्रोत का पृथक लेखांकन नहीं किया गया। आपदा प्रबन्धन विभाग लेखाओं के अन्तिम समायोजन को करने में विफल रहा।

5.6 अनुशंसायें

1. ***विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि आपदा के लेखों हेतु उचित लेखांकन प्रणाली विद्यमान हो एवं सम्बन्धित ज आ प्र प्रा द्वारा उसका पालन किया जाए।***
2. ***विभाग को विभिन्न स्रोतों से व्यय किए निधियों का त्वरित समायोजन सुनिश्चित करना चाहिए।***
3. ***निधि के संचालन के नियमों के अनुसार मु मं रा नि से हुए व्यय की वार्षिक लेखापरीक्षा की जानी चाहिए।***
4. ***सम्बन्धित जनपदों द्वारा विभिन्न स्रोतों से प्राप्त निधियों से सम्बन्धित प्राप्ति एवं भुगतान विवरण का पृथक से रख-रखाव किया जाना चाहिए।***

[1] टी आर-24 आ वि अ द्वारा उस समय संचालित किया जाता है जब आ वि अ के पास सम्बन्धित लेखाशीर्ष में कोई निधि उपलब्ध न हो।