4

वित्त विभाग
विविध आरक्षित निधियों का प्रबन्धन

4 वित्त विभाग
विविध आरक्षित निधियों का प्रबन्धन

4.1 प्रस्तावना

लेखों के मुख्य एवं लघु लेखाशीर्षों की सूची में दिये गये प्रावधानों के अनुसार सरकार राज्य की समेकित निधि से एक निश्चित धनराशि को अलग करके विशेष प्रयोजनों हेतु आरक्षित निधि का सृजन कर सकती है। इन आरक्षित निधियों की धनराशि विशेष प्रयोजनों हेतु होती है।

4.2 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

लेखापरीक्षा उद्देश्यों के माध्यम से यह आकलन करना था कि क्याः

- निधियों का सृजन एवं संचालन लागू नियमों एवं सिद्धांतों के अनुरूप था; एवं
- लेखांकन प्रक्रिया सही थी।

4.3 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित थेः

- विविध आरक्षित निधियों के दिशानिर्देश;
- संबंधित वर्षों के उत्तर प्रदेश सरकार के बजट आकलन;
- बजट मैनुअल, वित्तीय नियम एवं मुख्य एवं लघु लेखाशीर्षों की सूची; एवं
- समय–समय पर निर्गत शासकीय/विभागीय आदेश, मैनुअल्स एवं परिपत्र।

4.4 कार्यक्षेत्र एवं क्रियाविधि

प्रमुख सचिव, वित्त विभाग; राजस्व विभाग एवं लोक निर्माण विभाग तथा प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग के अवधि 2009–14 से संबंधित अभिलेखों की जांच जून एवं जुलाई 2014 के मध्य की गई। उच्च धनराशि के आधार पर कुल 19 आरक्षित निधियों[1] में से तीन संचालित[2] एवं दो असंचालित[3] आरक्षित निधियों को लेखापरीक्षा हेतु चयनित किया गया।

प्रमुख सचिव, वित्त विभाग के साथ 1 दिसम्बर 2014 को लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं अनुशंसाओं पर चर्चा की गई। चर्चा एवं शासन द्वारा दिये गये उत्तर के परिणामों को इस प्रतिवेदन में उचित रूप से संबंधित स्थानों पर उद्धृत किया गया है।

लेखापरीक्षा परिणाम

मुख्य लेखापरीक्षा परिणाम निम्नानुसार है :

4.5 वित्तीय स्थिति

आरक्षित निधियों के अन्तर्गत 2009–14 की अवधि में 31 मार्च के अंतिम अवशेषों की स्थिति **सारणी 4.1** में तथा विस्तृत विवरण ***परिशिष्ट 4.1*** में दिया गया हैः

[1] उत्तर प्रदेश के वित्त लेखों के अनुसार।
[2] सिंकिंग फण्ड, राज्य आपदा मोचन निधि एवं राज्य सड़क निधि।
[3] जमींदारी उन्मूलन निधि एवं अकाल राहत निधि।

सारणी 4.1: वर्ष 2009–14 में आरक्षित निधियों के अन्तिम अवशेष

(₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14[4]
कुल आरक्षित निधियां, जिसमें से	20	20	19	19	19
(1) ब्याज वाली आरक्षित निधियाँ					
कुल आरक्षित निधियों की संख्या	3	3	3	3	3
अंतिम अवशेष	1,650.30	714.17	64.17	64.17	64.17
निवेश लेखा	44.42	44.42	44.42	44.42	44.42
(2) बिना ब्याज वाली आरक्षित निधियाँ					
कुल आरक्षित निधियों की संख्या	17	17	16	16	16
अंतिम अवशेष	22,107.48	25,382.27	31,519.52	35,905.65	43,859.87
निवेश लेखा	0.78	0.78	0.78	0.78	0.78
कुल अंतिम अवशेष (1 एवं 2)	**23,757.78**	**26,096.44**	**31,583.69**	**35,969.82**	**43,924.04**
कुल निवेश लेखा (1 एवं 2)	**45.20**	**45.20**	**45.20**	**45.20**	**45.20**

(स्रोतः सम्बन्धित वर्षों के वित्त लेखे)

यह भी पाया गया कि 31 मार्च 2014 को कुल 19 आरक्षित निधियों में से 10 आरक्षित निधियां संचालित थी जिसमें अन्तिम अवशेष ₹ 43,865.49 करोड़ एवं निवेशित धनराशि ₹ 44.42 करोड़ थी तथा नौ आरक्षित निधियों का संचालन चार से 14 वर्षों[5] तक नहीं हुआ जिनमें अंतिम अवशेष ₹ 58.55 करोड़ तथा निवेशित धनराशि ₹ 0.78 करोड़ थी ***(परिशिष्ट 4.2 अ एवं 4.2 ब)***।

शासन द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2014) कि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से इस प्रकार की आरक्षित निधियों को बन्द करके इनकी धनराशियों को राजस्व में जमा करने की अनुमति प्रदान करने हेतु अनुरोध (अक्टूबर 2014) किया गया है। वास्तविकता यह थी कि इन आरक्षित निधियों के सृजन के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हो सकी।

4.6 चयनित आरक्षित निधियों के अन्तर्गत प्राप्तियां एवं संवितरण

शासन के वित्त लेखों के आधार पर वर्ष 2009–14 की अवधि में प्रारम्भिक अवशेषों, अन्तिम अवशेषों तथा प्राप्तियों एवं संवितरणों को नीचे दिये गये सारणी में दर्शाया गया है:

सारणी 4.2: चयनित आरक्षित निधियों की प्राप्तियां एवं संवितरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	सिंकिंग फण्ड	राज्य आपदा मोचन निधि[6]	राज्य सड़क निधि	जमींदारी उन्मूलन निधि[7]	अकाल राहत निधि में अवशेष/अकाल राहत निधि– निवेश लेखा	आरक्षित निधियों का कुल अवशेष/ आरक्षित निधियां – निवेश लेखा
प्रारम्भिक अवशेष (1 अप्रैल 2009)	24,846.59	35.48	998.41	37.92 *(डेबिट)*	9.31/0.78	25,851.87/ 0.78
प्राप्तियां (2009–14)	37,441.85	2,938.33	2,100.00	शून्य	शून्य	42,480.18
संवितरण (2009–14)	22,035.73	2,737.91	940.96	शून्य	शून्य	25,714.60
अंतिम अवशेष (31 मार्च 2014)	40,252.71	190.89	2,157.45	7.08	9.31/0.78	42,617.44/ 0.78

(स्रोतः सम्बन्धित वर्षों के वित्त लेखे)

[4] ब्याज वाली आरक्षित निधियों का अविभाजित अवशेषः ₹ 979.74 करोड़ (क्रेडिट) एवं निवेश ₹ 44.42 करोड़ तथा बिना ब्याज वाली आरक्षित निधियों का अविभाजित अवशेष ₹ 7,006.92 करोड़ (क्रेडिट) एवं निवेश ₹ 0.78 करोड़; 19 आरक्षित निधियों के कुल अविभाजित अवशेष ₹ 7,986.66 करोड़ (क्रेडिट) एवं निवेश ₹ 45.20 करोड़।

[5] उत्तर प्रदेश के पुनर्गठन 9 नवम्बर 2000 से असंचालन किया गया है।

[6] प्रोफार्मा करेक्शन के कारण प्रारम्भिक एवं अन्तिम अवशेष में ₹ 45 करोड़ का अन्तर।

[7] प्रोफार्मा करेक्शन के कारण प्रारम्भिक एवं अन्तिम अवशेष में ₹ 45 करोड़ का अन्तर।

सारणी से स्पष्ट है कि भारी मात्रा में धनराशियों को शासन द्वारा आरक्षित निधियों में रखा गया था तथा 2013–14 के अंत में तीन संचालित आरक्षित निधियों की धनराशि (₹ 42,601.05 करोड का *प्रतिशत* कुल आरक्षित निधियों की धनराशि (₹ 43,924.04 करोड़ एवं निवेश ₹ 45.20 करोड़; **सारणी–4.1**) का 97 *प्रतिशत* था।

चर्चा (दिसम्बर 2014) के दौरान प्रमुख सचिव, वित्त विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया।

4.7 आरक्षित निधियों का सृजन

शासन सक्षम प्राधिकारी की सहमति से समेकित निधि से विशेष प्रयोजनों हेतु निश्चित धनराशि को अलग करके आरक्षित निधियों का सृजन कर सकती है। जब आरक्षित निधियों का सृजन संवैधानिक दायित्वों के अंतर्गत किया जाना हो, संबंधित लेखाशीर्ष की सूचना सक्षम प्राधिकारी को देना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा द्वारा चयनित आरक्षित निधियों के सृजन से संबंधित अभिलेखों/सूचनाओं के मांगे जाने पर वित्त विभाग द्वारा बताया गया (जुलाई 2014) कि विभाग का संबंध मात्र सिंकिंग फण्ड से है तथा सिंकिंग फण्ड हेतु न तो कोई नियम बनाया गया है और न ही इसके सृजन से संबंधित अभिलेख उपलब्ध है। अतः यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि चयनित आरक्षित निधियों का सृजन सांविधिक दायित्वों के अंतर्गत अथवा इसके इतर किया गया तथा इसके सृजन हेतु सक्षम प्राधिकारी की सहमति ली गई थी।

4.7.1 गारण्टी रिडेम्शन निधि का सृजन नहीं करना

उत्तर प्रदेश राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबन्धन अधिनियम 2004 के अनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार किसी नियम अथवा विधि के अधीन निर्धारित सीमा से अधिक की गारण्टी नहीं दे सकती है। अग्रेतर, भारतीय रिजर्व बैंक ने गारंटी लागू होने से सृजित आकस्मिक देयताओं की सेवाओं हेतु गारण्टी रिडेम्शन निधि के सृजन को (मई 2006) प्रस्तावित किया। वर्ष 2009–14 की अवधि में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा दी गई गारण्टी की स्थिति निम्नवत थी:

सारणी 4.3: राज्य सरकार द्वारा दी गयी प्रत्याभूतियां

(₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
गारण्टी की अधिकतम धनराशि	29,311	29,778	29,629	50,459	69,752
गारण्टी की बकाया धनराशि (ब्याज सहित)	20,038	20,162	21,752	43,337	62,822

(स्रोतः सम्बन्धित वर्षों के वित्त लेखे)

उपरोक्त सारणी से देखा जा सकता है कि वर्ष 2013–14 के अंत तक दी गई गारण्टी की अधिकतम धनराशि के फलस्वरूप सृजित आकस्मिक देयताओं की धनराशि ₹ 69,752 करोड़ थी। यह देखा गया कि वर्ष 2009–10 के दौरान ₹ 55.50 करोड़ की गारण्टी लागू हुई थी। फिर भी, उत्तर प्रदेश सरकार ने सरकार द्वारा दी जाने वाली गारण्टी की सीमा हेतु न तो कोई कानून अथवा नियम बनाया और न ही आकस्मिक देयताओं की पूर्ति हेतु गारण्टी रिडेम्शन निधि का सृजन ही किया गया।

चर्चा के दौरान प्रमुख सचिव, वित्त विभाग ने इस तथ्य को स्वीकार किया (दिसम्बर 2014) कि उत्तर प्रदेश ने गारण्टी रिडेम्शन निधि का सृजन नहीं किया है।

4.8 आरक्षित निधियों का संचालन

4.8.1 संचालित आरक्षित निधियाँ

4.8.1.1 सिंकिंग फण्ड का संचालन

उत्तर प्रदेश सरकार बाजार ऋणों के परिशोधन हेतु मुख्य लेखाशीर्ष 8222–सिंकिंग फण्ड–01–101–सिंकिंग फण्ड, जो मुख्य लेखाशीर्ष 2048 से पुस्तकीय समायोजन के माध्यम से होता है, का संचालन करती है। यह पाया गया कि आवश्यकताओं का निर्धारण किये बिना ही भारी धनराशियों को सिंकिंग फण्ड में अंतरित किया गया जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

सारणी 4.4: वर्ष 2009–14 में सिंकिंग फण्ड की वित्तीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मुख्य लेखाशीर्ष: 2048 से सिंकिंग फण्ड में अंतरित	वर्ष के दौरान परिपक्व बाजार श्रृण	वर्ष के दौरान पुनर्भुगतान किये गये बाजार श्रृण	आवश्यकता से अधिक अंतरण (कॉलम 2–कॉलम 4)
1	2	3	4	5
2009-10	4,866.62	2,633.82	2,643.24	2,223.38
2010-11	7,322.69	1,925.37	1,928.46	5,394.23
2011-12	8,626.61	2,996.24	2,997.05	5,629.56
2012-13	8,261.69	3,236.91	3,237.08	5,024.61
2013-14	8,364.24	2,945.98	2,946.09	5,418.15
योग	**37,441.85**	**13,738.22**	**13,751.92**	**23,689.93**

(स्रोतः सम्बन्धित वर्षों के वित्त लेखे एवं वित्त विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार)

सारणी से स्पष्ट है कि सिंकिंग फण्ड में आवश्यकता से अत्यधिक अंतरण के फलस्वरूप अंतिम अवशेषों में वृद्धि हुई **(सारणी 4.2)**। फिर भी यह पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने सिंकिंग फण्ड से कोई निवेश नहीं किया।

चर्चा के दौरान प्रमुख सचिव, वित्त विभाग ने बताया (दिसम्बर 2014) कि बाजार ऋणों की परिपक्वता के आधार पर सिंकिंग फण्ड में धनराशियों का अंतरण किया गया। वास्तविकता यह थी कि सिंकिंग फण्ड में अधिक धनराशियों का अंतरण किया गया।

सरकार को आवश्यकताओं के आधार पर सिंकिंग फण्ड में धनराशियों का अंतरण तथा इसके संचालन हेतु तुरन्त नियम बनाने चाहिये।

4.8.1.2 समेकित सिंकिंग फण्ड के सृजन हेतु भारतीय रिजर्व बैंक की संस्तुतियों का अनुपालन नहीं करना

बारहवें वित्त आयोग (2005–10) एवं विभिन्न समितियों[8] की संस्तुतियों के आधार पर भारतीय रिजर्व बैंक ने समेकित सिंकिंग फण्ड के सृजन की योजना का प्रस्ताव (मई 2006) दिया जो उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा बनाया जाना था। योजना के अनुसार, समेकित सिंकिंग फण्ड का उपयोग अवशेष देयताओं (आंतरिक ऋण एवं लोक लेखा की देयतायें) के विमोचन हेतु एक परिशोधन निधि के रूप में किया जाना था। विगत वर्ष के अंत में अवशेष देयतायें, जो वर्ष 2006–07 से प्रारम्भ होनी थी, का वार्षिक

[8] राज्यों द्वारा उधार लिये जाने पर तकनीकी समूह (अध्यक्षः श्रीमती एस. गोपीनाथ) तथा राज्यों के अर्थोपाय अग्रिमों पर परामर्श समिति (अध्यक्षः श्री एम.पी. बेजबरूआ)।

न्यूनतम योगदान 0.5 *प्रतिशत* था तथा निधि का उपयोग पांच वर्षों की निश्चित अवरुद्धता अवधि के पश्चात् वर्ष 2011–12 से किया जाना था। निधि में हो रही वृद्धि को भारत सरकार की प्रतिभूतियों में निवेश किया जाना था तथा इस पर मिलने वाला ब्याज, जो निधि में एकत्रित होना था, से सरकार की बकाया देयताओं के विमोचन हेतु उपयोग किया जाना था। फिर भी उत्तर प्रदेश सरकार ने समेकित सिंकिंग फण्ड का सृजन नहीं किया।

वित्त विभाग ने स्वीकार किया (जुलाई 2014) कि समेकित सिंकिंग फण्ड का सृजन नहीं किया गया है।

सरकार को समेकित सिंकिंग फण्ड का सृजन एवं बकाया देयताओं के विमोचन हेतु निवेश करना चाहिये।

4.9 राज्य आपदा मोचन निधि का संचालन

4.9.1 निधियों को शासकीय लेखे से बाहर रखना

राज्य आपदा मोचन निधि दिशानिर्देशों (सितम्बर 2010) के अनुसार इस निधि को राज्य सरकार के लेखों में लोक लेखा के अंतर्गत आरक्षित निधि में ''राज्य आपदा मोचन निधि'' के नाम से सृजित किया जाना था तथा आपदा राहत निधि में 31 मार्च 2010 के अवशेषों को राज्य आपदा मोचन निधि में अंतरण किया जाना था तथा आपदा राहत निधि बन्द हो जायेगी। अग्रेतर, जब भी आरक्षित निधियों अथवा उसके भाग का निवेश किया जायेगा, निवेश लेखा को निधि के उपशीर्ष के नीचे अलग एक उपशीर्ष में प्रदर्शित किया जायेगा। अभिलेखों से ज्ञात हुआ कि राज्य सरकार ने आपदा राहत निधि से संबंधित ₹ 136.57 करोड़, जिसका परिपक्वता मूल्य ₹ 154.58 करोड़ (30 मार्च 2018 तक परिपक्व) था एवं जो विभिन्न बैंक खातों में सावधि जमा के रूप में रखी गई थी, को राज्य आपदा मोचन निधि में अंतरित नहीं किया तथा यह सरकारी लेखों में निधि के उपशीर्ष के नीचे, एक अलग उपशीर्ष के रूप में प्रदर्शित नहीं हो रहा था।

शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2014) कि यदि आवश्यक हुआ तो शासन राज्य आपदा मोचन निधि में निवेशित धनराशि के अंतरण हेतु निर्णय लेगा। तथ्य यह था कि राज्य सरकार द्वारा ₹ 136.57 करोड़, जिसकी परिपक्वता मूल्य ₹ 154.58 करोड़ था, को शासकीय लेखों से बाहर रखा गया।

भारत सरकार के दिशानिर्देशों के अनुसार शासन को आपदा राहत निधि की धनराशि को राज्य आपदा मोचन निधि में अंतरण करना चाहिये।

4.9.2 राज्य आपदा मोचन निधि से अनियमित व्यय

राज्य आपदा मोचन निधि के दिशानिर्देशों के प्रस्तर 17 के अनुसार राज्य आपदा मोचन निधि प्राकृतिक आपदाओं से तुरन्त राहत हेतु है तथा आपदा से तैयारी, पुनः स्थापन, पुनर्निर्माण एवं शमन राज्य आपदा मोचन निधि का भाग नहीं होना चाहिये। इस प्रकार के व्यय को राज्य आयोजनागत निधियों से किया जाना आवश्यक है। फिर भी, राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2010–14 की अवधि में सार्वजनिक परिसम्पत्तियों की पुनः स्थापन पर व्यय किया गया जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

सारणी 4.5: राज्य आपदा मोचन निधि से पुनः स्थापन के कार्यों पर किये गये व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल व्यय	सार्वजनिक परिसम्पत्तियों की पुनः स्थापन पर व्यय	प्रतिशत
2010-11	618.33	320.07	52
2011-12	690.15	544.04	79
2012-13	510.88	367.98	72
2013-14	656.46	368.49	56
योग	**2,475.82**	**1,600.58**	

(स्रोतः राजस्व विभाग)

उपर दी गई सारणी यह प्रदर्शित करती है कि वर्ष 2010–14 के मध्य कुल व्यय के सापेक्ष पुनः स्थापन पर किया गया व्यय ₹ 320.07 करोड़ (52 प्रतिशत) एवं ₹ 544.04 करोड़ (79 प्रतिशत) के मध्य था।

शासन ने बताया (जून 2014) कि राज्य की वृहद भौगोलिक स्थिति एवं आपदा से हुई हानियों के कारण पुनः स्थापन पर व्यय किया गया। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि राज्य आपदा मोचन निधि से व्यय प्राकृतिक आपदाओं से तुरन्त राहत प्रदान करने हेतु था तथा आपदा से तैयारी, पुनः स्थापन, पुनर्निर्माण एवं शमन राज्य आपदा मोचन निधि का भाग नहीं होना चाहिये।

सरकार को राज्य आपदा मोचन निधि से पुनः स्थापन कार्यों पर व्यय किये जाने से बचना चाहिये।

4.9.3 राज्य आपदा मोचन निधि का निवेश नहीं करना

राज्य आपदा मोचन निधि दिशानिर्देशों के प्रस्तर 19 के अनुसार राज्य सरकार द्वारा निधि की एक या अधिक साधनों[9] में निवेश करना था तथा इससे प्राप्त ब्याज को राज्य आपदा मोचन निधि में जमा करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010–14 की अवधि में भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा ₹ 1,661.07 करोड़[10] का अंशदान किया गया परन्तु धनराशि को निवेशित नहीं किया गया। निधि का निवेश नहीं करने के फलस्वरूप ब्याज की हानि हुई।

शासन ने तथ्य को स्वीकार करते हुये बताया (जुलाई 2014) कि राज्य आपदा मोचन निधि का निवेश नहीं किया गया है।

शासन को राज्य आपदा मोचन निधि के दिशानिर्देशों में बताये गये साधनों में निधि का निवेश करना चाहिये।

4.9.4 राज्य आपदा मोचन निधि का लेखांकन

राज्य आपदा मोचन निधि के दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य सरकारों को निधि का संचालन मुख्य लेखाशीर्ष – 8121 (ब्याज सहित) में करना होगा तथा राज्य सरकारों को भारतीय रिजर्व बैंक के ओवरड्राफ्ट दिशानिर्देशों के अनुसार ओवरड्राफ्ट के अंतर्गत दिये जाने वाले ब्याज दर से इस पर ब्याज देना होगा। परन्तु अभिलेखों की जांच में पाया गया कि राज्य सरकार निर्धारित मुख्य लेखाशीर्ष 8121 के स्थान पर मुख्य लेखाशीर्ष 8235 (ब्याज रहित) के अंतर्गत निधि का संचालन कर रही है।

---

[9] केन्द्र सरकार की दिनांकित प्रत्याभूतियां, नीलामी वाली ट्रेजरी बिल्स एवं ब्याज सहित निक्षेप तथा अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों के जमा प्रमाणपत्र।

[10] 2010–11: ₹ 385.39 करोड़; 2011–12: ₹ 404.66 करोड़; 2012–13: ₹ 424.89 करोड़ एवं 2013–14: ₹ 446.13 करोड़।

शासन ने बताया (जुलाई 2014) कि वित्त विभाग ने राज्य आपदा मोचन निधि के संचालन हेतु मुख्य लेखाशीर्ष 8235 आवंटित किया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि राज्य आपदा मोचन निधि के दिशानिर्देश के अनुसार निधि का संचालन मुख्य लेखाशीर्ष 8121 (ब्याज सहित आरक्षित निधियां) के अंतर्गत करने की अनुमति देता है।

शासन को राज्य आपदा मोचन निधि का संचालन अनुमन्य मुख्य लेखाशीर्ष (ब्याज सहित आरक्षित निधियां) के अंतर्गत करना चाहिये।

4.9.5 राज्य आपदा मोचन निधि के अंतर्गत पुस्तांकित व्यय को राजस्व व्यय के अंतर्गत कटौतियों के रूप में नहीं दर्शाया जाना

राज्य आपदा मोचन निधि के दिशानिर्देशों के अनुसार राहत कार्यों पर किये गये वास्तविक व्यय को मुख्य लेखाशीर्ष 2245 में संबंधित लघु लेखाशीर्ष के अंतर्गत दर्शाया जाना था तथा राज्य आपदा मोचन निधि पर भारित व्यय को मुख्य लेखाशीर्ष "2245– 05–901–कटौतियां–राज्य आपदा मोचन निधि" से कार्यों पर किये गये व्यय, के अंतर्गत ऋणात्मक प्रविष्टि दर्शाया जाना था। आपदा राहत निधि/राज्य आपदा मोचन निधि की वर्ष 2009–14 की अवधि में स्थिति निम्नानुसार थी:

सारणी 4.6: आपदा राहत निधि/राज्य आपदा मोचन निधि की स्थिति

(₹ लाख में)

वर्ष	सहायता अनुदान (75 *प्रतिशत* केन्द्रांश)	केन्द्रांश +राज्यांश (100 प्रतिशत)	मुख्य लेखाशीर्ष 2245–05–101	मुख्य लेखाशीर्ष 8235–00–111–प्राप्तियां	मुख्य लेखाशीर्ष 8235–00–111–संवितरण	मुख्य लेखाशीर्ष 2245 के अंतर्गत कटौतियां
2009-10	39,851.00[11]	53,134.67	33,268.59	33,273.34	47,587.83	0.00
2010-11	55,426.50	73,902.00	38,539.00	38,539.00	53,021.37	0.00
2011-12	30,350.00	40,466.67	1,10,783.33	1,10.789.94	63,232.97	0.00
2012-13	32,367.00	43,156.00	61,458.00	62,458.00	47,041.57	0.00
2013-14	33,460.00	44,613.33	44,613.25	48,772.63	62,907.36	62,907.36

(स्रोतः सम्बन्धित वर्षों के वित्त लेखे)

सारणी प्रदर्शित करती है कि वर्ष 2009–13 की अवधि में राज्य आपदा मोचन निधि के अंतर्गत पुस्तांकित व्यय को मुख्य लेखाशीर्ष 2245–05–901 के अंतर्गत ऋणात्मक प्रदर्शित नहीं किया गया, यद्यपि यह आवश्यक था।

चर्चा के दौरान प्रमुख सचिव, वित्त विभाग द्वारा बताया गया (दिसम्बर 2014) कि लेखों में इस प्रक्रिया को वर्ष 2013–14 से प्रारम्भ कर दिया गया है। वास्तविकता यह थी कि इसका प्रारम्भ लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के पश्चात किया गया।

4.10 राज्य सड़क निधि का संचालन

4.10.1 राज्य सड़क निधि हेतु बढ़े हुये दर पर लगाये गये कर को निधि में अंतरण नहीं करना

राज्य सरकार ने जनवरी 2000 में राज्य सड़क निधि के नियमों को अधिसूचित किया तथा इसके वित्त साधन हेतु डीजल पर बिक्री कर 16 *प्रतिशत* से बढ़ाकर 20 *प्रतिशत*

[11] आपदा राहत निधि के लिये अंशदानः ₹ 24,951.44 लाख एवं प्राकृतिक आपदा के कारण राहतः ₹ 14,899.56 लाख कुल = ₹ 39,851.00 लाख।

तथा पेट्रोल पर 14 *प्रतिशत* से बढ़ाकर 20 *प्रतिशत* कर दिया। तद्नुसार, राज्य सरकार ने मुख्य लेखाशीर्ष 8225 के अंतर्गत जनवरी 2000 में राज्य सड़क निधि का सृजन किया।

वर्ष 2009–14 की अवधि में कुल बिक्री कर के सापेक्ष डीजल एवं पेट्रोल पर क्रमशः चार एवं छः *प्रतिशत* के बढ़े हुये दर से बिक्री कर की स्थिति निम्नवत थीः

सारणी 4.7: राज्य सड़क निधि के लिये बढ़े दर से कर प्रावधान की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	डीजल एवं पेट्रोल पर कुल बिक्री कर	राज्य सड़क निधि में बढ़े दर से अन्तरित की जाने वाली कर की राशि	राज्य सड़क निधि में अन्तरित की गई राशि	अवशेष राशि (क्रमिक)
2009-10	4,739.36	1,105.20	0.00	1,105.20
2010-11	5,956.97	1,405.21	0.00	2,510.41
2011-12	7,032.54	1,676.64	0.00	4,197.05
2012-13	8,088.44	1,922.35	0.00	6,119.40
2013-14	9,480.37	2,252.13	2,100.00	6271.53
योग	**35,297.68**	**8,361.53**	**2,100.00**	

(स्रोतः वाणिज्यिक कर विभाग एवं लोक निर्माण विभाग)

उपरोक्त सारणी से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2009–14 की अवधि में राज्य सरकार ने बढ़े हुये दर पर कर के रूप में ₹ 8,361.53 करोड़ एकत्रित किया परन्तु इसी अवधि में ₹ 2,100.00 करोड़ ही राज्य सड़क निधि में अंतरित किया। राज्य सरकार ने वर्ष 2013–14 में राज्य सड़क निधि का पुनः संचालन किया तथा बढ़े हुये दर से कर के रूप में प्राप्त ₹ 2,252.13 करोड़ के सापेक्ष ₹ 2,100 करोड़ का अंतरण राज्य सड़क निधि में किया जिसके फलस्वरूप वर्ष 2009–14 की अवधि में ₹ 6,271.53 करोड़ की धनराशि को निधि में जमा नहीं किया गया।

चर्चा के दौरान प्रमुख सचिव वित्त विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुये बताया (दिसम्बर 2014) कि इस निधि का संचालन वर्ष 2013–14 से पुनः आरम्भ कर दिया गया है।

निधि के उद्देश्यों की पूर्ति हेतु राज्य सरकार को प्रत्येक वर्ष डीजल एवं पेट्रोल पर बढ़े हुये दर से प्राप्त कर को राज्य सड़क निधि में अंतरित करना चाहिये।

4.10.2 राज्य सड़क निधि से अनुचित व्यय

राज्य सड़क निधि से किया जाने वाला व्यय सड़कों की मरम्मत एवं सुधार हेतु मुख्य लेखाशीर्ष "3054–सड़क एवं सेतु" के अंतर्गत ही किया जाना था। राज्य सड़क निधि नियमावली के अनुसार निधि के उपयोग हेतु मदों एवं मानदण्डों के निर्धारण हेतु राज्य सड़क निधि प्रबंधन समिति उत्तरदायी थी। निधि के नियमों में जनवरी 2013 में बदलाव करके शासन द्वारा राज्य सड़क निधि से मुख्य लेखाशीर्ष 5054 के अंतर्गत पूंजीगत व्यय को भी अनुमन्य कर दिया गया।

प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग के अभिलेखों की जांच (जून एवं जुलाई 2014) में पाया गया कि राज्य सड़क निधि नियमावली के विपरीत राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2009–12 की अवधि में मुख्य लेखाशीर्ष "5054" के अंतर्गत ₹ 1,434.06 करोड़ का व्यय पूंजीगत कार्यों पर किया गया।

चर्चा के दौरान प्रमुख सचिव, वित्त विभाग द्वारा बताया गया (दिसम्बर 2014) कि राज्य सड़क निधि प्रबन्धन समिति की संस्तुतियों को आधार पर पूंजीगत व्यय किया गया। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि पूंजीगत व्यय (मुख्य लेखाशीर्ष 5054) जनवरी 2013 के उपरान्त ही अनुमन्य था।

4.11 असंचालित आरक्षित निधियाँ

4.11.1 अकाल राहत निधि

उत्तर प्रदेश अकाल राहत निधि अधिनियम 1936 के अंतर्गत सृजित उत्तर प्रदेश अकाल राहत निधि, का वित्त पोषण मुख्य लेखाशीर्ष 2245–प्राकृतिक आपदाओं से राहत से किया जाता है। अग्रेतर, वर्ष 1990–91 में आपदा राहत निधि के सृजन के फलस्वरूप अकाल राहत निधि के अवशेषों को नये सृजित निधि में अंतरित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने मार्च 2014 तक के अकाल राहत निधि में उपलब्ध अवशेष ₹ 9.31 करोड़ एवं निवेश ₹ 0.78 करोड़[12] की धनराशि को आपदा राहत निधि में अंतरित नहीं किया।

चर्चा के दौरान प्रमुख सचिव, वित्त विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुये बताया (दिसम्बर 2014) कि राज्य आपदा मोचन निधि में अवशेषों को स्थानांतरित करने की कार्यवाही की जायेगी।

4.11.2 जमींदारी उन्मूलन निधि

उत्तर प्रदेश जमींदारी उन्मूलन निधि का सृजन 1949 में किया गया था। उत्तर प्रदेश कृषि काश्तकार (विशेषाधिकारों का अधिग्रहण) अधिनियम 1949 के अंतर्गत भूमिधारी अधिकारों के अधिग्रहण हेतु काश्तकारों द्वारा किये गये जमा निक्षेप की निधि में जमा किया गया। जमींदारी के उन्मूलन के पश्चात, उत्तर प्रदेश जमींदारी उन्मूलन एवं भूमि सुधार अधिनियम, 1950 के अंतर्गत भूमिधर अधिकारों के अधिग्रहण हेतु सरदारों द्वारा जमा निक्षेप की निधि में जमा किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जमींदारी उन्मूलन निधि जिसमें मार्च 2014 तक ₹ 7.08 करोड़ की धनराशि अवशेष के रूप में थी, नवम्बर 2000 में उत्तर प्रदेश के पुनर्गठन के पूर्व तक असंचालित थी।

चर्चा के दौरान प्रमुख सचिव, वित्त विभाग ने बताया (दिसम्बर 2014) कि इस निधि को समाप्त करने हेतु मार्च 2009 में आदेश जारी किये गये थे परन्तु उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड के मध्य अवशेषों के अंतिम विभाजन नहीं होने के फलस्वरूप इसे समाप्त नहीं किया जा सका।

4.12 उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड के मध्य अविभाजित अवशेषों का समाधान नहीं होना

उत्तर प्रदेश राज्य पुनर्गठन अधिनियम 2000 की धारा 47 के अनुसार, आरक्षित निधियों के अवशेष जो पूर्ववर्ती उत्तर प्रदेश राज्य की समेकित निधि से विनियोजित करके सृजित किये गये हैं तथा उनके अवशेषों को शासकीय लेखों से इतर निवेशित नहीं किया गया है, को परवर्ती राज्यों के लोक लेखा में उसी प्रकार की आरक्षित निधियों में आगे नहीं ले जाया जायेगा।

[12] वर्ष 1998–99 से पूर्व ₹ 0.38 करोड़ एवं वर्ष 1998–99 में ₹ 0.40 करोड़।

अभिलेखों की जांच में पाया गया कि 31 मार्च 2014 को उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड के मध्य अविभाजित अवशेषों का समाधान नहीं होने के कारण ₹ 8,031.86 करोड़ (निवेश की गई धनराशि ₹ 45.20 करोड़ शामिल) बिना विभाजन के पड़ी थी यद्यपि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के साथ जुलाई 2013 में हुई एक राज्य स्तरीय बैठक में राज्य सरकार ने बताया कि आरक्षित निधियों के अंतर्गत अविभाजित अवशेषों के समाधान हेतु उत्तराखण्ड सरकार के सहमति की आवश्यकता नहीं है, फिर भी सरकार द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई। परिणामस्वरूप, 31 मार्च 2014 को राज्य के पुनर्गठन के 13 वर्षों से अधिक व्यतीत हो जाने पर भी 19 आरक्षित निधियों में ₹ 8,031.86 करोड़ की धनराशि बिना उपयोग के पड़ी थी।

राज्य सरकार ने बताया (अक्टूबर 2014) कि आरक्षित निधियों के अवशेषों का विभाजन नहीं किया जाना था तथा इस संदर्भ में महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से अक्टूबर 2014 में अनुरोध किया गया है। तथ्य यह था कि कोई कार्यवाही नहीं करने के फलस्वरूप बड़ी धनराशि नवम्बर 2000 से निष्प्रयोज्य पड़ी थी।

शासन को नवम्बर 2000 से पड़े अविभाजित अवशेषों के समाधान हेतु कार्यवाही में तीव्रता लानी चाहिये।

4.13 निष्कर्ष

वित्तीय स्थिति

- कुल 19 आरक्षित निधियों में से नौ आरक्षित निधियां चार से 14 वर्षों तक असंचालित थी।
- कुल आरक्षित निधियों में से तीन संचालित आरक्षित निधियों का भाग ही 97 *प्रतिशत* था।

गारण्टी रिडेम्शन निधि का सृजन नहीं किया जाना

- भारतीय रिजर्व बैंक की संस्तुतियों के बावजूद शासन ने गारण्टी रिडेम्शन निधि का सृजन नहीं किया यद्यपि वर्ष 2009–10 में गारण्टी लागू हुई थी।

सिंकिंग फण्ड का संचालन

- शासन द्वारा सिंकिंग फण्ड के संचालन हेतु नियम नहीं बनाये गये थे जिसके परिणामस्वरूप शासन सिंकिंग फण्ड में आवश्यकता से अधिक धनराशियों का अन्तरण कर रहा है।
- बारहवें वित्त आयोग एवं भारतीय रिजर्व बैंक की संस्तुतियों के बावजूद शासन ने समेकित सिंकिंग फण्ड का सृजन नहीं किया था।

राज्य आपदा मोचन निधि का संचालन

- आपदा राहत निधि की धनराशि को राज्य आपदा मोचन निधि में अंतरित नहीं किया गया था।
- राज्य आपदा मोचन निधि से पुनः स्थापन कार्यों पर अधिकतर व्यय किया गया था।
- राज्य आपदा मोचन निधि का निवेश नहीं किया गया था।

राज्य सड़क निधि का संचालन

- वर्ष 2009–13 की अवधि में राज्य सड़क निधि हेतु एकत्रित बढ़े हुये दर पर कर को निधि में अंतरित नहीं किया गया था।
- राज्य सड़क निधि से पूंजीगत कार्यों पर अनियमित व्यय किया गया।

असंचालित आरक्षित निधियाँ

- वर्ष 1990–91 में आपदा राहत निधि के सृजन के बावजूद अकाल राहत निधि के अवशेषों का इसमें अंतरण नहीं किया गया। अग्रेतर, जमींदारी उन्मूलन निधि विगत 13 वर्षों से असंचालित थी।

अविभाजित अवशेषों का समाधान नहीं होना

- उत्तर प्रदेश राज्य के पुनर्गठन के 13 वर्ष व्यतीत होने के उपरान्त भी आरक्षित निधियों के अवशेष उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड के मध्य अविभाजित थे।

(मुकेश पी सिंह)

इलाहाबाद — प्रधान महालेखाकार (जी0 एण्ड एस0एस0ए0)

दिनांक 17 जनवरी 2015 — उत्तर प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

(शशि कान्त शर्मा)

नई दिल्ली — भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

दिनांक 19 जनवरी 2015