अध्याय-I

परिचय

अध्याय-I
परिचय

1.1 बजट रूपरेखा

राज्य में 53 विभाग और 60 स्वायत्त निकाय हैं। 2010-15 के दौरान राज्य सरकार के बजट प्राक्कलनों एवं उनके प्रति वास्तविक व्यय की स्थिति **तालिका-1.1** में दी गई है।

तालिका-1.1
2010-15 के दौरान राज्य सरकार का बजट तथा व्यय

(₹ करोड़)

विवरण	2010-11		2011-12		2012-13		2013-14		2014-15	
	बजट प्राक्कलन	वास्तविक व्यय	बजट प्राक्कलन	वास्तविक व्यय	बजट प्राक्कलन	वास्तविक व्यय	बजट प्राक्कलन	वास्तविक व्यय	बजट प्राक्कलन	वास्तविक व्यय
राजस्व व्यय										
सामान्य सेवाएं	5340	5279	5971	5690	6651	6618	7196	7046	8344	7604
सामाजिक सेवाएं	4929	4979	5669	5147	6635	6131	7117	6706	7913	7451
आर्थिक सेवाएं	3393	3682	3819	3049	4517	3418	4873	3591	5413	4723
सहायता अनुदान तथा अंशदान	6	6	12	12	7	7	3	9	3	9
योग (1)	**13668**	**13946**	**15471**	**13898**	**17810**	**16174**	**19189**	**17352**	**21673**	**19787**
पूंजीगत व्यय										
पूंजीगत परिव्यय	**1814**	**1789**	**1899**	**1810**	**2059**	**1955**	**2104**	**1856**	**1993**	**2473**
संवितरित ऋण एवं अग्रिम	**225**	**227**	**390**	**493**	**379**	**469**	**342**	**531**	**367**	**474**
लोक ऋण की चुकौती	**879**	**870**	**1099**	**1128**	**1930**	**2117**	**1714**	**1704**	**1511**	**8260**
आकस्मिकता निधि	---	---	---	--	---	--	--	--	--	--
लोक लेखा संवितरण	**1987**	**7162**	**1987**	**8526**	**2288**	**8285**	**2828**	**9227**	**2978**	**8844**
अंत रोकड़ शेष	---	**635**	---	**569**	---	**(-) 295**	--	**(-) 887**	--	**(-) 739**
योग (2)	**4905**	**10683**	**5375**	**12526**	**6656**	**12531**	**6988**	**12431**	**6849**	**19312**
सकल योग (1+2)	**18573**	**24629**	**20846**	**26424**	**24466**	**28705**	**26177**	**29783**	**28522**	**39099**

स्रोत: राज्य सरकार की वार्षिक वित्तीय विवरणियां और वित्त लेखे।

1.2 राज्य सरकार के संसाधनों की प्रयोज्यता

2010-15 के दौरान राज्य का कुल व्यय[1] ₹ 15962 करोड़ से बढ़कर ₹ 22734 करोड़ हो गया, राज्य सरकार का राजस्व व्यय 2010-11 में ₹ 13946 करोड़ से 42 *प्रतिशत* बढ़कर 2014-15 में ₹ 19787 करोड़ हो गया। 2010-15 की अवधि के दौरान योजनेतर राजस्व व्यय ₹ 12294 करोड़ से 35 *प्रतिशत* बढ़कर ₹ 16583 करोड़ हो गया और पूंजीगत व्यय ₹ 1789 करोड़ से 38 *प्रतिशत* बढ़कर ₹ 2473 करोड़ हो गया।

वर्ष 2010-15 के दौरान कुल व्यय में राजस्व व्यय 86 से 88 प्रतिशत और पूंजीगत व्यय 9 से 11 *प्रतिशत* था। इस अवधि के दौरान कुल व्यय में 12 *प्रतिशत* की वार्षिक औसत दर से वृद्धि हुई जबकि 2010-15 के दौरान राजस्व प्राप्तियों में 12 *प्रतिशत* की वार्षिक औसत विकास दर पर वृद्धि हुई।

[1] कुल व्यय में राजस्व व्यय, पूंजीगत परिव्यय और ऋण एवं अग्रिम सम्मिलित हैं।

1.3 राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को सीधी अंतरित निधियां

2014-15 के दौरान भारत सरकार ने बिना राज्य बजट के माध्यम से विभिन्न राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को ₹ 278.55 करोड़ सीधे अंतरित किये। परिणामस्वरूप, ये राशियां वार्षिक लेखों (वित्त लेखों और विनियोजन लेखों) के क्षेत्र से बाहर रहीं।

1.4 भारत सरकार से सहायता अनुदान

वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान **तालिका-1.2** में दिये गये हैं।

तालिका-1.2
भारत सरकार से सहायता अनुदान

(₹ करोड़)

विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
योजनेतर अनुदान	2634	2647	2526	2025	1199
राज्य योजना स्कीमों के लिए अनुदान	2680	3342	4179	3765	4333
केन्द्रीय योजना स्कीमों के लिए अनुदान	1	27	28	17	31
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों के लिए अनुदान	343	505	580	507	1615
योग	**5658**	**6521**	**7313**	**6314**	**7178**
विगत वर्ष की तुलना में वृद्धि की प्रतिशतता	10.36	15.25	12.15	(-) 13.66	13.68
राजस्व प्राप्तियों की प्रतिशतता	45	45	47	40	40

2010-13 की अवधि के दौरान भारत सरकार से कुल सहायता अनुदान ₹ 5658 करोड़ से बढ़कर ₹ 7313 करोड़ हो गया लेकिन वर्ष 2013-14 के दौरान मुख्यत: तेरहवें वित्त आयोग के अनुदानों में ₹ 554 करोड़ तथा राज्य योजना स्कीम हेतु अनुदान में ₹ 414 करोड़ घटने के कारण यह ₹ 7313 करोड़ में से ₹ 999 करोड़ घटकर ₹ 6314 करोड़ हो गया तथा 2014-15 के दौरान यह ₹ 864 करोड़ बढ़कर ₹ 6314 करोड़ से ₹ 7178 करोड़ हो गया। 2010-15 की अवधि के दौरान राजस्व प्राप्तियों के प्रति इनकी प्रतिशतता 40 और 47 के मध्य थी।

1.5 लेखापरीक्षा योजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया विभिन्न विभागों, स्वायत निकायों, स्कीमों/परियोजनाओं, आदि, गतिविधियों की गंभीरता/जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के स्तर, आंतरिक नियंत्रण, हितधारकों की चिन्ताओं के जोखिम निर्धारण और विगत लेखापरीक्षा परिणामों के साथ आरम्भ होती है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा की आवृत्ति तथा विस्तार निश्चित किया जाता है और एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना बनाई जाती है।

लेखापरीक्षा की पूर्णता के पश्चात् लेखापरीक्षा परिणामों से युक्त निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालयाध्यक्षों को एक मास के अंदर उत्तर प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ जारी किया जाता है। जब भी उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा परिणामों का या तो निपटान किया जाता है अथवा अनुपालना हेतु आगामी कार्रवाई की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में इंगित किए गए महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत हिमाचल प्रदेश के राज्यपाल को प्रस्तुत किये जाते हैं, में सम्मिलित करने के लिए संसाधित किया जाता है।

2014-15 के दौरान कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा राज्य के 654 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों और 60 स्वायत्त निकायों की अनुपालना लेखापरीक्षा संचालित की गई। इसके अतिरिक्त चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं भी संचालित की गई।

1.6 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रति सरकार की प्रतिक्रिया

विगत कुछ वर्षों में लेखापरीक्षा ने विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन/गतिविधियों के साथ-साथ चयनित विभागों में आंतरिक नियंत्रणों की गुणवत्ता पर कई महत्त्वपूर्ण कमियां जिनका कार्यक्रमों की सफलता और विभागों की कार्यप्रणाली पर नकारात्मक प्रभाव पड़ा है प्रतिवेदित की हैं। ध्यान विशिष्ट कार्यक्रमों/स्कीमों की लेखापरीक्षा करने और सुधारात्मक कार्रवाई करने तथा नागरिकों को बेहतर सेवा प्रदान करने हेतु कार्यकारी विभाग को उपयुक्त सिफारिशों की पेशकश करने पर केन्द्रित था।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियमावली, 2007 के अनुसार भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में सम्मिलित करने हेतु प्रस्तावित निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन/प्रारूप परिच्छेदों में विभागों से उनकी प्रतिक्रियाएं भेजने की अपेक्षा छः सप्ताह के भीतर की जाती हैं। यह उनके व्यक्तिगत ध्यान में लाया जाना था कि हिमाचल प्रदेश विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किये जाने के लिये भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में ऐसे परिच्छेदों के शामिल किये जाने के दृष्टिगत मामले पर उनकी टिप्पणियों को शामिल किया जाना वांछनीय होगा। उन्हें निष्पादन लेखापरीक्षाओं के प्रारूप प्रतिवेदनों तथा प्रारूप लेखापरीक्षा परिच्छेदों पर चर्चा करने हेतु प्रधान महालेखाकार के साथ बैठक करने का सुझाव भी दिया गया। प्रतिवेदन में शामिल किये जाने के लिये प्रस्तावित ये प्रारूप प्रतिवेदन तथा परिच्छेद सम्बंधित अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रधान सचिवों/सचिवों को उनके उत्तर प्राप्त करने के लिये अग्रेषित किये गये थे। वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन हेतु चार निष्पादन लेखापरीक्षा तथा 28 प्रारूप परिच्छेदों पर प्रारूप प्रतिवेदन सम्बंधित प्रशासनिक सचिवों को अग्रेषित किये गये थे। किन्तु मात्र तीन मामलों में ही सरकार का उत्तर प्राप्त हुआ है। मामला अक्तूबर 2015 में राज्य के मुख्य सचिव के ध्यान में भी लाया गया था।

1.7 लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूलियां

केन्द्रीय लेखापरीक्षा/ स्थानीय लेखापरीक्षा के दौरान राज्य सरकार के विभागों के लेखों की नमूना लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आई वसूलियों से युक्त लेखापरीक्षा निष्कर्ष विभिन्न विभागीय आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को पुष्टि तथा लेखापरीक्षा के सूचनाधीन आगामी आवश्यक कार्रवाई हेतु संदर्भित किए गए थे।

2337 मामलों में इंगित किए गए ₹ 4.83 करोड़ की वसूली के प्रति सम्बंधित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा 2014-15 के दौरान 795 मामलों में ₹ 1.69 करोड़ की वसूली की गई जैसा कि **तालिका-1.3** में ब्यौरा दिया गया है।

तालिका-1.3

2014-15 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गई और विभागों द्वारा स्वीकार/वसूल की गई वसूलियों का ब्यौरा

(₹ करोड़)

विभाग	ध्यान में आई वसूलियों का विवरण	2014-15 के दौरान लेखापरीक्षा में इंगित की गई और विभाग द्वारा स्वीकार की गई वसूलियां		2014-15 के दौरान की गई वसूलियां	
		मामलों की संख्या	अंतर्ग्रस्त राशि	मामलों की संख्या	अंतर्ग्रस्त राशि
विविध विभाग	चिकित्सा प्रतिपूर्ति, वेतन आदि के अतिरिक्त भुगतान की वजह से अधिक भुगतान	2337	4.83	795	1.69

1.8 लेखापरीक्षा के प्रति सरकार की जवाबदेही में कमी

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश सरकारी विभागों का आवधिक निरीक्षण लेन-देन की नमूना जांच द्वारा संचालित करता है एवं महत्त्वपूर्ण लेखा तथा अन्य अभिलेखों का अनुरक्षण निर्धारित नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनुसार सत्यापित करता है। इन निरीक्षणों के उपरान्त लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किये जाते हैं। लेखापरीक्षा निरीक्षण के दौरान पाये गये महत्त्वपूर्ण अनियमितताओं आदि का जब मौके पर निपटान नहीं होता है, तब इन निरीक्षण प्रतिवेदनों को अगले उच्च प्राधिकारी को एक प्रति के साथ निरीक्षित कार्यालयाध्यक्षों को जारी किया जाता है।

कार्यालयाध्यक्षों एवं अगले उच्च प्राधिकारियों द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति के चार हफ्तों के भीतर अपनी अनुपालना प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को रिपोर्ट करना अपेक्षित होता है। गंभीर अनियमितताओं को कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा प्रधान सचिव (वित्त) को प्रेषित किये जाने वाले लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों के अर्धवार्षिक प्रतिवेदन के माध्यम से भी विभागाध्यक्षों के ध्यान में लाया जाता हैं।

नमूना लेखापरीक्षा के परिणामों के आधार पर 31 मार्च 2015 को 31154 लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों से युक्त बकाया 8288 निरीक्षण प्रतिवेदन **तालिका-1.4** में दिए गए हैं।

तालिका-1.4
बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद

(₹ करोड़)

क्रमांक	क्षेत्र का नाम	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	अंतर्ग्रस्त राशि
1.	सामाजिक क्षेत्र	5972	24338	11694.84
2.	सामान्य क्षेत्र	1155	3675	9505.99
3.	आर्थिक क्षेत्र (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम)	1161	3141	2055.53
कुल		**8288**	**31154**	**23256.36**

सितम्बर 2014 तक तकनीकी शिक्षा विभाग तथा प्रारम्भिक शिक्षा विभाग से सम्बंधित 250 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों[2] को जारी किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा में पाया गया कि 31 मार्च 2015 के अंत तक 333 निरीक्षण प्रतिवेदनों से सम्बंधित लगभग ₹ 349.71 करोड़ के वित्तीय निहितार्थ वाले 707 परिच्छेद बकाया रहे। इनमें से सबसे पुरानी वर्ष 1972-73 के दौरान जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों से सम्बंधित मद एवं ₹ 51.13 करोड़ के वित्तीय निहितार्थ वाले 342 परिच्छेदों का 10 वर्षों से अधिक समय से निपटान नहीं किया गया था। इन बकाया 333 निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा 707 परिच्छेदों की वर्षवार स्थिति का विवरण **परिशिष्ट-1.1** में और अनियमितताओं के प्रकार का विवरण **परिशिष्ट-1.2** में दिया गया है।

निरीक्षण प्रतिवेदनों में निहित अभ्युक्तियों पर विभागीय अधिकारियों द्वारा विहित समयावधि में कार्रवाई करने में विफल रहने के परिणामस्वरूप उनकी जवाबदेही में कमी आई।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अभियुक्तियों पर शीघ्र तथा उचित कार्रवाई सुनिश्चित करने हेतु मामले पर गौर करने की सिफारिश की जाती है।

1.9 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

प्रशासनिक विभागों द्वारा लोक लेखा समिति की आंतरिक कार्यप्रणाली के लिए प्रक्रिया के नियमों के अनुसार भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रकट समस्त लेखापरीक्षा परिच्छेदों एवं समीक्षाओं पर इसकी परवाह न करते हुए कि लोक लेखा समिति द्वारा इनकी जांच हेतु अधिग्रहण किया गया है

[2] तकनीकी शिक्षा: 88 और प्रारम्भिक शिक्षा: 162 ।

अथवा नहीं, स्व: प्रेरणा से कार्रवाई आरम्भ करनी थी। लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को विधान सभा में प्रस्तुत करने के तीन महीनों के भीतर उन्हें लेखापरीक्षा द्वारा पुनरीक्षित विस्तृत टिप्पणियां जो उनके द्वारा की गई सुधारात्मक कार्रवाई अथवा किये जाने के लिए प्रस्तावित हैं, को दर्शाती हैं, भी प्रस्तुत करनी थी।

31 मार्च 2014 को समाप्त अवधि तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित परिच्छेदों पर की गई कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति की 31 अगस्त 2015 की स्थिति **तालिका-1.5** में दी गई है।

तालिका-1.5
लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित परिच्छेदों पर कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति की स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन	वर्ष	विभाग	31 अगस्त 2015 को लम्बित कार्रवाई टिप्पणियां	राज्य विधान सभा में प्रस्तुति की तिथि	कार्रवाई टिप्पणियों की प्राप्ति हेतु देय तिथि
सामाजिक, सामान्य तथा आर्थिक क्षेत्र (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम)	2011-12	बहुद्देशीय परियोजना एवं विद्युत	01	9.4.2013	08.07.2013
		महिला एवं बाल विकास	01		
		राजस्व	01		
	2012-13	लोक निर्माण	08	21.2.2014	20.05.2014
		शिक्षा	02		
		परिवहन	01		
		जनजातीय विकास	01		
	2013-14	विविध विभाग	26	10.04.2015	09.07.2015
राज्य के वित्त	2013-14	वित्त तथा विविध विभाग	सभी अध्याय	10.04.2015	09.07.2015

1.10 स्वायत्त निकायों के लेखों/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने और लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को राज्य विधान सभा पटल पर रखने में विलम्ब

राज्य सरकार द्वारा अनेक स्वायत्त निकाय स्थापित किये गये हैं। राज्य में 14 स्वायत्त निकायों के लेखों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। लेखापरीक्षा के न्यस्तीकरण, लेखापरीक्षा को लेखों का प्रतिपादन, पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का निर्गमन और इसे विधान सभा में प्रस्तुत करने की स्थिति **परिशिष्ट-1.3** में दर्शाई गई है।

वर्ष 2013-14 के लिए हिमाचल प्रदेश भवन एवं निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड, शिमला के लेखे 12 महीनों से विलम्बित थे जबकि अन्य निकायों के सम्बंध में विलम्ब आधे महीने से तीन महीनों के मध्य था। वर्ष 2014-15 के लिए सभी 13 निकायों (राज्य पशु चिकित्सा परिषद्, शिमला को छोड़कर) के सम्बंध में लेखे अगस्त 2015 तक प्रस्तुत नहीं किए गए थे। लेखों को अंतिम रूप देने में विलम्ब से वित्तीय अनियमितताओं के न पकड़े जाने का जोखिम रहता है। अत: लेखों को अंतिम रूप देने और लेखापरीक्षा को शीघ्र प्रस्तुत करने की आवश्यकता है।

राज्य पशु चिकित्सा परिषद् का 2012-13 एवं 2013-14 के लिए पृथक लेखापरीखा प्रतिवेदन जारी किया जा चुका है तथा राज्य विधानसभा पटल पर रखा जा चुका है। राज्य पशु चिकित्सा परिषद् पर एक पृथक् लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2014-15 हेतु भी जारी किया जा चुका है परंतु इसे विधानसभा के पटल पर रखा जाना है शेष 13 स्वायत्त निकायों के वर्ष 2012-13 के लिए जारी किये गए पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन विधानसभा पटल पर रखे जाने हैं। वर्ष 2014-15 के लिए 13 निकायों हेतु पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2014-15 के लिए लेखों के अप्रस्तुतिकरण के कारण लम्बित हैं।

1.11 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकाशित समीक्षाओं और परिच्छेदों का वर्षवार विवरण

विगत दो वर्षों में लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकाशित समीक्षाओं और परिच्छेदों का वर्षवार विवरण उनके मुद्रा मूल्य सहित **तालिका-1.6** में दिया गया है।

तालिका-1.6

2012-14 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रकाशित समीक्षाओं और परिच्छेदों का विवरण

वर्ष	निष्पादन लेखापरीक्षा		परिच्छेद		प्राप्त उत्तर	
	संख्या	मुद्रा मूल्य (₹ करोड़)	संख्या	मुद्रा मूल्य (₹ करोड़)	निष्पादन लेखापरीक्षा	प्रारूप परिच्छेद
2012-13	3	579.78	22	679.17	1	7
2013-14	4	1879.92	23	169.85	-	2

2014-15 के दौरान राज्य सरकार को चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं एवं 28 लेखापरीक्षा परिच्छेद जारी किए गए थे। तथापि, सरकार से मात्र तीन परिच्छेदों के सम्बंध में उत्तर प्राप्त हुआ था।

इस प्रतिवेदन में ₹ 2043.22 करोड़[3] के मुद्रा मूल्य युक्त चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं और 28 लेखापरीक्षा परिच्छेद् सम्मिलित किए गए हैं। उत्तर, जहां भी प्राप्त हुए, उपयुक्त स्थानों पर समाविष्ट किए गए हैं।

[3] निष्पादन लेखापरीक्षा: ₹ 1389.83 करोड़ तथा लेखापरीक्षा परिच्छेद: ₹ 653.39 करोड़।