

अध्याय-2

वित्तीय प्रबन्धन और बजट नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 विनियोजन लेखे, विनियोजन अधिनियमों के साथ संलग्न सूचियों में यथा विनिर्दिष्ट विभिन्न उद्देश्यों के लिए दत्तमत अनुदानों और प्रभारित विनियोजनों की राशि के साथ तुलना किए गए प्रत्येक वित्तीय वर्ष हेतु सरकार के प्रभारित और दत्तमत खर्च के लेखे हैं। ये लेखे मूल बजट अनुमानों, अनुपूरक अनुदानों, अभ्यर्पणों एवं पुनर्विनियोजनों को स्पष्ट रूप से सूचीबद्ध करते हैं और बजट की दोनों प्रभारित और दत्तमत मदों के संबंध में विनियोजन अधिनियम द्वारा प्राधिकृत की तुलना में विभिन्न विनिर्दिष्ट सेवाओं पर वास्तविक राजस्व और पूंजीगत व्यय इंगित करते हैं। विनियोजन लेखे, इस प्रकार, वित्तों का प्रबंधन और बजटीय प्रावधानों की मॉनीटरिंग को सरल बनाते हैं और इसलिए, वित्त लेखाओं के पूरक हैं।

2.1.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोजन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने का प्रयास करती है कि विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत किया गया वास्तविक व्यय विनियोजन अधिनियमों के अंतर्गत दिए गए प्राधिकार के भीतर है तथा संविधान के प्रावधानों के अंतर्गत, जहां आवश्यक हो, व्यय को इस प्रकार प्रभारित किया गया है। यह भी सुनिश्चित करता है कि इस प्रकार किया गया व्यय कानून, संबंधित नियमों, विनियमों एवं अनुदेशों के अनुरूप है।

लेखापरीक्षा में अवलोकित बजट एवं व्यय के प्रबंधन में कमियां तथा बजट मैनुअल का उल्लंघन अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चित किया गया है।

2.2 विनियोजन लेखाओं का संक्षेप

46 अनुदानों/विनियोजनों के विरूद्ध 2014-15 के दौरान वास्तविक व्यय की संक्षेपित स्थिति तालिका 2.1 में दी गई है:

तालिका 2.1: मूल/पूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की संक्षेपित स्थिति

(₹ करोड़ में)

	व्यय का स्वरूप	मूल अनुदान/ विनियोजन	अनुपूरक अनुदान/ विनियोजन	कुल	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
दत्तमत	I राजस्व	45,405.74	2,872.54	48,278.28	41,708.36	(-)6,569.92
	II पूंजीगत	14,451.65	510.70	14,962.35	1,0342.36	(-)4,619.99
	III ऋण एवं अग्रिम	1,001.40	0.00	1,001.40	842.87	(-)158.53
	कुल दत्तमत	60,858.79	3,383.24	64,242.03	52,893.59	(-)11,348.44
भारित	IV राजस्व	7,708.20	966.92	8,675.12	7,700.00	(-)975.12
	V पूंजीगत	65.00	0.00	65.00	66.58	(+)1.58
	VI लोक ऋण पुनर्भुगतान	13,849.85	0.00	13,849.85	8,227.41	(-)5,622.44
	कुल भारित	21,623.05	966.92	22,589.97	15,993.99	(-)6,595.98
	आकस्मिक निधि से विनियोजन	--	--	--	--	--
	कुल योग	82,481.84	4,350.16	86,832.00	68,887.58	(-)17,944.42

नोट: ऊपर दर्शाए गए व्यय, राजस्व शीर्षों (₹ 290.48 करोड़) और पूंजीगत शीर्षों (₹ 6,693.42 करोड़) के अंतर्गत व्यय की कटौती के रूप में लेखाओं में समायोजित वसूलियां परिगणना में लिए बिना, सकल आंकड़े हैं।

₹ 4,350.16 करोड़ के अनुपूरक प्रावधानों द्वारा मूल प्रावधान का पांच प्रतिशत संघटित किया गया जोकि गत वर्ष में चार प्रतिशत था।

₹ 17,944.42 करोड़ की समग्र बचतें, राजस्व खंड के अंतर्गत 44 अनुदानों, पूंजीगत खंड के अंतर्गत 22 अनुदानों और ऋण खंड के अंतर्गत एक विनियोजन (लोक ऋण पुनः अदायगियां) में ₹ 18,350.77 करोड़ की बचतों तथा अनुदान संख्या 24 - सिंचाई के पूंजीगत खंड के अंतर्गत मुख्यतः ₹ 406.35 करोड़ के आधिक्य के कारण थी। ₹ 406.35 करोड़ के आधिक्य का संविधान की धारा 205 के अंतर्गत विनियमन अपेक्षित है।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन

2.3.1 आबंटनों की तुलना में विनियोजन

विनियोजन लेखापरीक्षा ने प्रकट किया कि 24 प्रकरणों में बचतें प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 करोड़ से अधिक थी (परिशिष्ट 2.1)। ₹ 76,519 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध, वास्तविक व्यय ₹ 59,169.39 करोड़ था तथा बचतें ₹ 17,349.61 करोड़ थी। आठ अनुदानों शीर्षक - 9 - शिक्षा (राजस्व - दत्तमत), 13 - स्वास्थ्य (राजस्व - दत्तमत), 15 - स्थानीय शासन (राजस्व - दत्तमत), 24 - सिंचाई (राजस्व - दत्तमत), 32 - ग्रामीण एवं सामुदायिक विकास (राजस्व - दत्तमत), 6 - वित्त (राजस्व - भारित), 23 - खाद्य एवं आपूर्ति (पूंजीगत - दत्तमत) तथा लोक ऋण, में बचतें ₹ 500 करोड़ से अधिक थी। महत्वपूर्ण बचतों हेतु कारण राज्य सरकार द्वारा सूचित नहीं किए गए थे।

2.3.2 निरंतर बचतें

पिछले पांच वर्षों के दौरान सात अनुदानों तथा एक विनियोजन ने ₹ 10 करोड़ से अधिक की निरंतर बचतें दर्शाई तथा जो कुल अनुदानों का 10 प्रतिशत या अधिक भी थी (तालिका 2.2)।

तालिका 2.2: निरन्तर बचतें दर्शाने वाले अनुदान

क्र. सं.	अनुदान की संख्या एवं नाम	बचत की राशि				
		2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राजस्व (दत्तमत)						
1.	09-शिक्षा	10 (610.53)	13 (882.37)	19 (1,591.65)	21 (1,818.31)	14 (1,369.49)
2.	13-स्वास्थ्य	19 (249.65)	16 (222.05)	14 (253.27)	14 (279.74)	21 (576.18)
3.	15-स्थानीय शासन	69 (654.40)	39 (587.83)	22 (379.76)	27 (589.57)	28 (584.00)
4.	24-सिंचाई	27 (311.48)	30 (409.81)	27 (375.55)	25 (382.54)	31 (512.00)
पूँजीगत (दत्तमत)						
5.	8-भवन एवं सड़कें	19 (260.48)	22 (351.37)	12 (226.50)	14 (346.60)	20 (449.61)
6.	38-जन-स्वास्थ्य एवं जलापूर्ति	30 (303.54)	20 (201.05)	28 (324.40)	11 (137.28)	13 (146.74)
7.	45- राज्य सरकार द्वारा ऋण एवं अग्रिम	55 (880.53)	46 (532.72)	41 (366.19)	29 (313.67)	16 (158.54)
पूँजीगत (भारित)						
8.	लोक ऋण	41 (3,226.08)	37 (2,944.26)	40 (4,250.68)	38 (5,027.64)	41 (5,622.44)

* कोष्ठकों में आंकड़े कुल प्रावधान से बचतों की प्रतिशतता दर्शाते हैं।

अनुदान संख्या 9-शिक्षा के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 2202-सामान्य शिक्षा, 01-प्राथमिक शिक्षा, 101-सरकारी प्राईमरी स्कूल, 95-कक्षा 6 से 8 (पूर्ण कालिक) सुविधाओं का विस्तार (₹ 108.94 करोड़) में हुई, अनुदान संख्या 13-स्वास्थ्य के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 2210-चिकित्सा एवं जन-स्वास्थ्य, 03-ग्रामीण स्वास्थ्य सेवाएं-एलोपैथी, 103-प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, 84-एन.आर.एच.एम. के अंतर्गत राज्य के हिस्से के रूप में सहायता अनुदान (₹ 75.17 करोड़) में हुई, अनुदान संख्या 15-स्थानीय शासन के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 2217-शहरी विकास, 80-सामान्य, 191-स्थानीय निकायों, निगमों, शहरी विकास प्राधिकरण, नगर सुधार बोर्ड इत्यादि को सहायता, 96-नगर निगमों को स्टाम्प शुल्क की प्राप्तियों से स्थानीय निकायों को अंशदान (₹ 100.37 करोड़) में हुई, अनुदान संख्या 24-सिंचाई के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 2700-बृहद सिंचाई, 02-पश्चिमी जमुना कैनल परियोजना (वाणिज्यिक), 001-निदेशन एवं प्रशासन, 91-कार्यकारी अभियंता, 89-विशेष राजस्व, 92-अधीक्षण अभियंता (₹ 331.38 करोड़) में हुई। पूँजीगत दत्तमत में अनुदान संख्या 8-भवन एवं सड़कें के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 5054-सड़कें एवं पुलों पर पूँजीगत परिव्यय, 04-जिला तथा अन्य सड़कें, 789-अनुसूचित जाति के लिए विशेष घटक योजना, 98-पी.एम.जी.एस.वाई. स्कीम के अंतर्गत अनुसूचित जाति जनसंख्या क्षेत्र में ग्रामीण सड़कें (₹ 61.81 करोड़) में हुई, अनुदान संख्या 38-जन स्वास्थ्य एवं जलापूर्ति के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 4215-जलापूर्ति एवं स्वच्छता पर पूँजीगत परिव्यय, 01-जलापूर्ति, 101-शहरी जलापूर्ति, 99-शहरी जलापूर्ति, 97-टी.एफ.सी. (शिवालिक तथा दक्षिणी हरियाणा) (₹ 61.24 करोड़) में हुई, अनुदान संख्या 45-राज्य सरकार द्वारा ऋण एवं अग्रिम के अंतर्गत

बचतें मुख्यतः शीर्ष 6801-विद्युत परियोजना के लिए ऋण, 205-संचारण एवं वितरण, 98-हरियाणा विद्युत प्रसारण निगम लिमिटेड को ऋण (₹ 213.91 करोड़) में हुई तथा पूंजीगत (भारित) लोक ऋण के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 6003-राज्य सरकार के आंतरिक ऋण, 107-स्टेट बैंक आफ इंडिया तथा अन्य बैंकों से ऋण (₹ 3,504.55 करोड़) में हुई। इन शीर्षों के अंतर्गत निरंतर बचतों के कारण सूचित नहीं किए गए थे।

2.3.3 अधिक व्यय

अनुदान संख्या “24-सिंचाई” (तालिका 2.3) में ₹ 10 करोड़ से ज्यादा का अधिक व्यय पिछले पांच सालों से लगातार देखा गया था:

तालिका 2.3: 2010-15 के दौरान निरन्तर अधिक व्यय दर्शाने वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान की संख्या एवं नाम	अधिक व्यय की राशि				
		2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
पूंजीगत - दत्तमत						
1.	24-सिंचाई	39 (198.58)	45 (254.64)	53 (275.23)	33 (213.26)	79 (402.89)

* कोष्ठकों में आंकड़े कुल प्रावधान से आधिक्य की प्रतिशतता दर्शाते हैं।

आधिक्य मुख्यतः शीर्ष “4701-मध्यम सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय, 07-नाबार्ड के अंतर्गत पुराने/विद्यमान चैनल का सुधार, 001-निदेशन एवं प्रशासन, 91-कार्यकारी इंजीनियर, 89-विशेष राजस्व, 92-सुपरिटेडिंग इंजीनियर, 93-चीफ इंजीनियर, 88-पेंशनरी प्रभारों” (₹ 148.89 करोड़) के अंतर्गत हुए।

2.3.4 प्रावधान के बिना व्यय

बजट मैनुअल के अनुसार, निधियों के प्रावधान के बिना, कोई व्यय स्कीम/सेवा पर नहीं किया जा सकता। फिर भी, यह देखा गया कि परिशिष्ट 2.2 में दिए गए ब्यौरे अनुसार 50 मामलों में मूल अनुदानों/पूरक मांगों में किसी प्रावधान के बगैर तथा इस संबंध में किसी पुनर्विनियोजन आदेशों के बिना ₹ 838.08 करोड़ का व्यय किया गया।

2.3.5 प्रावधानों पर आधिक्य जिसे विनियमन की जरूरत है

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार राज्य सरकारों के लिए जरूरी है कि राज्य विधायिका द्वारा अनुदानों/विनियोजनों पर आधिक्य विनियमित करवाये जाएं। यद्यपि अनुच्छेद के अंतर्गत व्यय के विनियमन के लिए कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई है। लोक लेखा समिति द्वारा विनियोजन लेखाओं की चर्चा के पूरा होने के बाद अधिक व्यय विनियमित किया जाता है। फिर भी, 2011-12 से 2013-14 की अवधि हेतु ₹ 1,021.22 करोड़ की राशि का अधिक व्यय पी.ए.सी. द्वारा चर्चित नहीं किया गया था तथा 2014-15 के दौरान ₹ 406.35 करोड़ भी अभी विनियमित किए जाने शेष थे।

2.3.6 अनावश्यक/अपर्याप्त पूरक प्रावधान

28 मामलों में प्राप्त कुल ₹ 2,660.04 करोड़ के पूरक प्रावधान, वर्ष के दौरान प्रत्येक मामले में आवेष्टित ₹ 50 लाख या इससे अधिक अनावश्यक सिद्ध हुए क्योंकि व्यय मूल प्रावधानों के स्तर तक नहीं आया जैसा कि **परिशिष्ट 2.3** में वर्णित है।

2.3.7 निधियों का अत्यधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन

पुनर्विनियोजन, विनियोजन की एक यूनिट, जहां बचतें पूर्वानुमानित हैं, से अन्य यूनिट जहां अतिरिक्त निधियों की जरूरत होती है, एक अनुदान के भीतर निधियों का अंतरण है। पुनर्विनियोजन अत्यधिक अभ्यर्पणों या अपर्याप्त वृद्धि के कारण अनुचित सिद्ध हुए और परिणामस्वरूप 27 उप-शीर्षों में ₹ 499.40 करोड़ से अधिक के आधिक्य और प्रत्येक मामले में एक करोड़ से अधिक तक 39 उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹ 1,307.71 करोड़ से अधिक की बचतें हुईं जैसाकि **परिशिष्ट 2.4** में वर्णित हैं। 27-उप शीर्षों के अंतर्गत आधिक्य/बचतें ₹ 10 करोड़ से ज्यादा थी। 14¹ मामलों में, पुनर्विनियोजन के द्वारा प्रावधानों में कटौती अविवेकपूर्ण सिद्ध हुईं क्योंकि वास्तविक व्यय पुनर्विनियोजन द्वारा कम किए गए प्रावधानों से ज्यादा था। इसी तरह, आठ² मामलों में निधियों का पुनर्विनियोजन ज्यादा सिद्ध हुआ क्योंकि बचतें पुनर्विनियोजन के माध्यम से प्रावधान की गई निधियों से ज्यादा थी।

2.3.8 निधियां न सौंपना तथा अधिक सौंपना

वर्ष 2014-15 की समाप्ति पर, 47 मामलों में प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक की निधियां सौंपी गईं। इन मामलों में, कुल प्रावधान ₹ 85,696.81 करोड़ था तथा वास्तविक व्यय ₹ 67,919.09 करोड़ था परिणामतः ₹ 17,777.72 करोड़ की बचतों तथा ₹ 402.89 करोड़ के आधिक्य के कारण ₹ 17,374.83 करोड़ की निवल बचतें हुईं, जिसमें से ₹ 17,083.97 करोड़ सौंपे गए (**परिशिष्ट 2.5**) जो अपर्याप्त बजटीय तथा वित्तीय नियंत्रण दर्शाता है।

आगे विश्लेषण ने प्रकट किया कि 18 मामलों में ₹ 4,507.64 करोड़ की बचतों के विरुद्ध केवल ₹ 1,374.37 करोड़ की बचतें नहीं सौंपी गईं जो पंजाब बजट मैनुअल (हरियाणा को भी लागू) के पैराग्राफ 13.2 के प्रावधानों के विरुद्ध था। बीस मामलों में ₹ 9,719.93 करोड़ की बचतों के विरुद्ध ₹ 9,963.77 करोड़ सौंपे गए थे तथा 24-सिंचाई (पूंजीगत दत्तमत) में यद्यपि वास्तविक व्यय ₹ 402.89 करोड़ तक अधिक थे, परंतु फिर भी ₹ 33.91 करोड़ की निधियां अनुचित रूप से सौंपी गईं। केवल आठ मामलों में ₹ 3,953.03 करोड़ की सभी बचतें सौंपी गईं थी। अभ्यर्पण न करने तथा अधिक अभ्यर्पण हेतु कारण राज्य सरकार द्वारा सूचित नहीं किए गए थे।

¹ **परिशिष्ट 2.4** की क्र.सं. 7, 8, 9, 10, 11, 16, 43, 45, 46, 48, 49, 54, 57 तथा 64.

² **परिशिष्ट 2.4** की क्र.सं. 2, 5, 18, 33, 44, 50, 52 तथा 65.

2.3.9 व्यय का वेग

सामान्य वित्तीय नियमों का नियम 56 प्रावधान करता है कि व्यय के वेग को विशेषकर वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में वित्तीय औचित्य का उल्लंघन समझा जाता है और इससे बचना चाहिए। इसके विपरीत **परिशिष्ट 2.6** में सूचीबद्ध 11 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत 11 शीर्षों के संबंध में ₹ 10 करोड़ से अधिक खर्च और भी वर्ष के लिए कुल खर्च का 50 प्रतिशत से ज्यादा वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान या मार्च 2015 में किया गया।

आगे की संवीक्षा ने प्रकट किया कि 2014-15 के दौरान 11 अनुदानों के अंतर्गत 11 मुख्य शीर्षों पर किए गए ₹ 1,817.89 करोड़ के व्यय में से, ₹ 1,011.04 करोड़ (56 प्रतिशत) का खर्च मार्च 2015 के महीने के दौरान किया गया। अंतिम तिमाही के दौरान विशेषतः मार्च महीने के दौरान व्यय के वेग ने वित्तीय नियमों की अननुपालना दर्शाई।

2.4 ट्रेजरीज के कार्यचालन में देखी गई कमियां

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) {म.ले. (ले. व हक.)} द्वारा 2014-15 के लिए संकलन एवं निरीक्षण के दौरान ट्रेजरीज के कार्यचालन में देखी गई कमियां नीचे दी गई हैं:

2.4.1 भुगतानों के समर्थन में वाउचरों का अप्रस्तुतीकरण

पंजाब वित्तीय नियम खंड-1 का नियम 3.17 प्रावधान करता है कि ट्रेजरी आफिसरज को सुनिश्चित करना चाहिए कि लेखा कार्यालय को भेजे जाने हेतु अपेक्षित सभी वाउचर संबंधित मासिक सिविल लेखाओं के साथ अटैच किए जाते हैं। **परिशिष्ट 2.7** के अनुसार ₹ 40.34 करोड़ के 3,416 वाउचर मिसिंग पाए गए। म.ले. (ले. व हक.) कार्यालय द्वारा निदेशक खजाना एवं लेखा हरियाणा, चंडीगढ़ के साथ नियमित पत्राचार तथा संबंधित तिमाहियों में निरंतर दौरों के माध्यम से किए गए सर्वोत्तम प्रयासों के बावजूद विभिन्न खजाना अधिकारियों से वाउचर अभी भी प्रतीक्षित थे।

2.4.2 ट्रेजरीज द्वारा मासिक लेखाओं के प्रस्तुतीकरण में विलंब

वर्ष के दौरान, 87 मामलों में विभिन्न ट्रेजरीज से लेखे (44 मामलों में भुगतान की पहली सूची तथा 43 मामलों में भुगतान की दूसरी सूची) चार से 19 दिनों तक की देरी से प्राप्त हुए थे। अतः मात्र 84 प्रतिशत लेखे विभिन्न ट्रेजरीज से समय पर प्राप्त हुए थे। मामला प्रत्येक माह सरकार के ध्यान में लाया गया था किंतु विलंब होना जारी रहा। प्रारंभिक लेखाओं के प्रस्तुतीकरण में विलंब के कारण महालेखाकार (ले. व हक.) द्वारा मासिक सिविल लेखाओं के संकलन में परिणामी विलंब हुआ। इस कार्यालय को आरंभिक लेखे का समय पर प्रस्तुतिकरण सुनिश्चित करने के लिए ट्रेजरी आफिसरज को निदेश दिए जाने की आवश्यकता है।

2.4.3 प्लस एंड माइनस मैमोरेण्डम प्रस्तुत न करना

पंजाब वित्तीय नियम खंड-I के नियम 13.5 के अनुसार सभी डिपोजिट लेन-देनों के प्लस एंड माइनस मैमोरेण्डम तैयार किए जाने चाहिए तथा कोषालय के लिए लेखांकन नियम, 1992 के नियम 91 तथा 92 में निर्धारित किए गए अनुसार महालेखाकार को प्रस्तुत किए जाने चाहिए।

परंतु प्लस एंड माइनस मैमोरेण्डम खजाना अधिकारियों द्वारा मासिक लेखाओं के साथ नियमित रूप से तथा समय पर प्रस्तुत नहीं किए जाते। वर्ष 2014-15 के लिए कई प्लस एंड माइनस मैमोरेण्डम नौ खजाना अधिकारियों से अभी भी प्रतीक्षित हैं, इस प्रकार, परिणामतः ब्राड शीट्स में बकाया शेष हैं। इस संबंध में ट्रेजरी आफिसर³ को सरव्ती से अनुदेश दिए जाने की आवश्यकता है।

2.4.4 नॉन ऑप्रेशनल पर्सनल लेजर अकाउंट्स

पंजाब वित्तीय नियम खंड-I के नियम 12.7 के अनुसार समेकित निधि को डेबिट द्वारा क्रेडिट किए गए पी.एल.एज. को, समेकित निधि में संबद्ध सेवा शीर्षों को शेष के माइनस डेबिट द्वारा वित्तीय वर्ष के अंत पर बंद किया जाना चाहिए। नए पी.एल.एज., यदि आवश्यक हो, सामान्य ढंग से अगले वर्ष दोबारा खोले जाने चाहिए। इस संबंध में सभी ट्रेजरी आफिसर को सरव्त् अनुदेश जारी किए जाने की आवश्यकता है। वर्ष 2014-15 की समाप्ति पर ₹ 232.37 करोड़ के शेष के साथ 157 पी.एल.एज. थे, जिनमें से ₹ 5.30 करोड़ से आवेष्टित 76 लेखे तीन वर्षों से अधिक समय से परिचालन में नहीं थे तथा बंद नहीं किए गए हैं, इससे निर्धारित प्रक्रिया में विचलन हुआ।

2.4.5 पेंशन/फेमिली पेंशन/मृत्यु-सह-सेवानिवृत्ति उपदान/कम्यूटेशन के सवितरण के कारण अधिक भुगतान के विवरण

खजाना राज्य के वित्तीय प्रशासन का आधारभूत इकाई है। रोकड़ प्रबंधन में रोकड़ की हैंडलिंग तथा धारण में निर्धारित नियमों तथा प्रक्रियाओं का सरव्त् अनुपालन अपेक्षित है। वर्ष 2014-15 के लिए उप-खजानों सहित जिला-खजानों के निरीक्षण ने राज्य सरकार द्वारा जारी किए गए नियमों/आदेशों की अनुपालना न करने/गलत विवेचना, पेंशन के हिस्से की कम्यूटिड वैल्यू की कटौती न करने, फेमिली पेंशन तथा मृत्यु-सह-सेवानिवृत्ति उपदान के अधिक भुगतान के कारण पेंशनरों/फेमिली पेंशनरों को खजाना अधिकारियों/उप-खजाना अधिकारियों द्वारा ₹ 1.52 करोड़ के पेंशनरी लाभों का अधिक भुगतान प्रकट किया।

2.5 बजटीय अनुमानों के विश्लेषण का परिणाम

2.5.1 अवास्तविक बजट अनुमान

वर्ष 2014-15 के लिए राज्य सरकार द्वारा तैयार किया गया ₹ 59,451.23 करोड़ का मूल बजट ₹ 61,449.82 करोड़ तक संशोधित किया गया था, इसके विरुद्ध 2014-15 के दौरान केवल ₹ 53,676.27 करोड़ का वास्तविक व्यय किया गया था जो मूल बजट प्रावधानों के स्तर तक भी नहीं था। इसी प्रकार के मामले वित्तीय वर्ष 2010-11 से 2013-14 के दौरान भी पाए गए थे (तालिका 2.4)।

³ अंबाला, भिवानी, फतेहाबाद, गुडगांव, झज्जर, जींद, कैथल, नारनौल तथा रेवाड़ी।

तालिका 2.4: 2010-11 से 2014-15 के दौरान मूल बजट, संशोधित अनुमान तथा वास्तविक व्यय के विवरण

(₹ करोड़ में)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
मूल बजट	33,600.84	40,276.28	45,318.93	53,073.59	59,451.23
संशोधित अनुमान	36,571.70	41,487.77	46,413.29	53,548.30	61,449.82
वास्तविक व्यय	33,063.16	38,014.30	44,355.56	46,597.31	53,676.27
बचत/आधिक्य	3,508.54	3,473.47	2,057.73	6,950.99	7,773.55

(स्रोत: वित्त विभाग से प्राप्त आंकड़े)

आगे, न केवल वार्षिक योजना के प्रावधान को ₹ 22,251 करोड़ से ₹ 22,110 करोड़ तक घटाया गया था, बल्कि किया गया वास्तविक व्यय ₹ 17,597 करोड़ था जोकि वर्ष 2014-15 के दौरान प्रक्षेपित योजना लागत का केवल 79 प्रतिशत था, जबकि यह पिछले वर्ष में 75 प्रतिशत था, जो अवास्तविक प्रावधान इंगित करता है (तालिका 2.5)।

तालिका 2.5: वार्षिक योजना के प्रावधान के विवरण

(₹ करोड़ में)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
मूल बजट	11,864	15,337	16,549	20,353	22,251
संशोधित अनुमान	12,772	15,254	16,336	19,471	22,110
वास्तविक व्यय	10,096	12,146	13,647	15,219	17,597
बचत/आधिक्य	2,676	3,108	2,689	4,252	4,513

(स्रोत: वित्त विभाग)

इसी प्रकार, ₹ 48,058 करोड़ की अनुमानित प्राप्ति ₹ 45,821 करोड़ तक संशोधित की गई थी जिसके विरुद्ध केवल ₹ 41,090 करोड़ वास्तव में वसूल किए गए थे (तालिका 2.6)।

तालिका 2.6: प्राप्तियों के विवरण

(₹ करोड़ में)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
मूल बजट	24,785	32,268	37,722	44,098	48,058
संशोधित अनुमान	27,822	33,806	38,281	42,033	45,821
वास्तविक व्यय	25,805	30,861	33,994	38,284	41,090
बचत/आधिक्य	2,017	2,945	4,287	3,749	4,731

(स्रोत: वित्त विभाग)

2.5.2 संसाधनों का अवास्तविक पूर्वानुमान

पंजाब स्टेट बजट मैनुअल के नियम 4.2 के अनुसार संशोधित अनुमानों के पूर्वानुमान जहां तक संभव हों परिशुद्ध बनाए जाने चाहिए कि वर्ष की वास्तविक प्राप्तियां क्या होंगी तथा इसलिए उन्हें तैयार करने के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण मार्गदर्शक के रूप में वर्ष के उन महीनों की वास्तविक प्राप्तियां होंगी जो पहले ही बीत गए हों। यदि कोई अधिकारी देखता है कि राजस्व के विशेष स्रोत से वास्तविक प्राप्तियां पिछले वर्ष की तदनुसूची अवधि की तुलना में वृद्धि या कमी प्रकट करती हैं तो वह शेष महीनों के दौरान उसी दर पर वृद्धि या गिरावट की निरंतरता को मान सकता है। विभाग तथा जिला अनुमान दोनों को हमेशा उन अधिकारियों के सावधानीपूर्वक व्यक्तिगत ध्यान प्राप्त करने चाहिए जो उन्हें प्रस्तुत करते हैं। ये जहां तक संभव हों परिशुद्ध होने चाहिए। तथापि, यह देखा गया था कि कर-भिन्न राजस्व पूर्वानुमानों के लिए

2014-15 का संशोधित अनुमान ₹ 12,016.39 करोड़ था जबकि वास्तविक प्राप्ति ₹ 9,616.00 करोड़ थी परिणामतः ₹ 2,400.39 करोड़ की अधोमुखी भिन्नता हुई अर्थात् मूल पूर्वानुमान से 20 प्रतिशत नीचे। इसी प्रकार, वर्ष 2014-15 के लिए कर राजस्व ₹ 33,402.75 करोड़ पर प्रक्षेपित था जबकि वास्तविक प्राप्ति ₹ 31,182.66 करोड़ थी परिणामतः पूर्वानुमान से नीचे ₹ 2,220.09 करोड़ की भिन्नता हुई। गत पांच वर्षों के पूर्वानुमान तथा वास्तविक राजस्व नीचे तालिका 2.7 में दिए गए हैं।

तालिका 2.7: वास्तविक की तुलना में कर राजस्व एवं कर-भिन्न राजस्व के पूर्वानुमान (₹ करोड़ में)

वर्ष	विवरण	संशोधित अनुमान	वास्तविक	अंतर
2010-11	कर राजस्व	19,653.46	19,092.12	561.34
	कर-भिन्न राजस्व	7,943.28	6,471.56	1,471.72
2011-12	कर राजस्व	23,780.57	23,081.01	699.56
	कर-भिन्न राजस्व	9,707.06	7,476.58	2,230.48
2012-13	कर राजस्व	27,460.10	26,621.13	838.97
	कर-भिन्न राजस्व	10,363.97	7,012.40	3,351.57
2013-14	कर राजस्व	30,234.52	28,909.84	1,324.68
	कर-भिन्न राजस्व	11,401.42	9,102.24	2,299.18
2014-15	कर राजस्व	33,402.75	31,182.66	2,220.09
	कर-भिन्न राजस्व	12,016.39	9,616.00	2,400.39

2.5.3 योजनागत अनुमानों में कमियां

2014-15 के दौरान योजनागत व्यय हेतु ₹ 22,110 करोड़ का आकलन किया गया था। ₹ 17,597 करोड़ का वास्तविक व्यय, जो उपर्युक्त राशि का 79.59 प्रतिशत तथा प्रक्षेपणों से कम था। भिन्नताएं, निम्न तथ्यों के कारण थी:

i. 2014-15 के लिए अनुमोदित प्लान में शामिल की गई ₹ 219.54 करोड़ के अनुमोदित परिव्यय वाली कुल 16 योजनाएं कार्यान्वित नहीं की गई थी तथा संशोधित अनुमानों में निकाल दी गई थी (परिशिष्ट 2.8)।

ii. 2014-15 के लिए अनुमोदित परिव्यय में 17 योजनाओं के अंतर्गत किया गया ₹ 456.87 करोड़ का प्रावधान संशोधित अनुमान में ₹ 77.92 करोड़ तक कम कर दिया गया था किंतु योजनाएं कार्यान्वित नहीं की गई थी (परिशिष्ट 2.9) जिसके लिए कारण नहीं दिए गए थे।

iii. अनुमोदित परिव्यय के साथ-साथ संशोधित परिव्यय में 17 योजनाओं के अंतर्गत ₹ 210.54 करोड़ का प्रावधान किया गया था किंतु वर्ष 2014-15 के दौरान कोई व्यय नहीं किया गया था (परिशिष्ट 2.10)।

iv. 15 योजनाओं के अंतर्गत किया गया ₹ 420.59 करोड़ का प्रावधान ₹ 603.75 करोड़ तक बढ़ाया गया था जिसके विरुद्ध वर्ष 2014-15 के दौरान ₹ 179.42 करोड़ (43 प्रतिशत) का व्यय किया गया था। आगे, पूरक अनुदानों के माध्यम से निधियों में की गई वृद्धि अनावश्यक सिद्ध हुई क्योंकि कुल व्यय मूल अनुमानों के 80 प्रतिशत से भी कम था (परिशिष्ट 2.11)।

v. 60 प्लान योजनाओं, जिनके निष्पादन के लिए 2014-15 के दौरान ₹ 2,671.10 करोड़ का परिव्यय अनुमोदित किया गया था, संशोधित अनुमानों में ₹ 1,666.81 करोड़ तक कम कर दिया गया था। इन योजनाओं पर किया गया व्यय संशोधित परिव्यय के 80 प्रतिशत से भी कम था जैसा कि **परिशिष्ट 2.12** में विवरण दिया गया है।

vi. 16 योजनाएं, जिनके लिए ₹ 459.70 करोड़ का प्रावधान ₹ 339.59 करोड़ तक संशोधित किया गया था, किंतु ₹ 527.31 करोड़ का व्यय संशोधित प्रावधान का 155 प्रतिशत था जैसा कि **परिशिष्ट 2.13** में विवरण दिया गया है।

vii. 40 योजनाएं, जिनके लिए संशोधित अनुमानों के साथ-साथ अनुमोदित परिव्यय में ₹ 1,075.40 करोड़ का प्रावधान किया गया था किंतु ₹ 382.28 करोड़ (36 प्रतिशत) का व्यय किया गया था जोकि किए गए प्रावधान से बहुत कम था (**परिशिष्ट 2.14**)।

viii. तीन योजनाओं, जिनके लिए संशोधित अनुमानों में प्रावधान ₹ 12.70 करोड़ से ₹ 50.40 करोड़ तक बढ़ाया गया था तथा आठ नई योजनाओं, जिनके लिए ₹ 33.47 करोड़ का प्रावधान संशोधित अनुमानों में किया गया था, किंतु वर्ष 2014-15 के दौरान इन योजनाओं पर कोई व्यय नहीं किया गया था (**परिशिष्ट 2.15**)।

2.6 चयन किए गए अनुदानों की समीक्षा के परिणाम

दो अनुदानों (अनुदान संख्या “14-शहरी विकास” तथा अनुदान संख्या “27-कृषि”) के व्यय पर बजटीय प्रक्रिया तथा नियंत्रण की समीक्षा गत तीन वर्षों के दौरान भिन्नताओं तथा वर्ष 2014-15 के दौरान अनुदानों तथा पूरक मांगों के विस्तार के आधार पर की गई थी (जुलाई-अगस्त 2015)।

2.6.1 अनुदान संख्या 14 – शहरी विकास

2014-15 के लिए अनुदान संख्या 14-शहरी विकास की समीक्षा के दौरान अवलोकित महत्वपूर्ण बिंदु नीचे वर्णित हैं:

i. राजस्व शीर्ष के अंतर्गत ₹ 136.08 करोड़ के बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 103.44 करोड़ का व्यय किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 32.64 करोड़ की बचतें हुईं जो बजट प्रावधान का 24 प्रतिशत थी। यह दर्शाता है कि बजट में अवास्तविक प्रावधान किया गया था।

ii. आठ स्कीमों पर ₹ 531.21 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 235.16 करोड़ (44.27 प्रतिशत) का व्यय 2014-15 की अंतिम तिमाही के दौरान इन स्कीमों पर किया गया था। उपर्युक्त आठ स्कीमों में से दो स्कीमों पर 100 प्रतिशत व्यय अंतिम तिमाही के दौरान किया गया था (**परिशिष्ट 2.16**)।

iii. चार उप-शीर्षों में, **परिशिष्ट 2.17** में दिए गए विवरणानुसार कुल प्रावधान के 5 तथा 86 प्रतिशत के मध्य श्रृंखलित सतत् बचतें थी।

iv. जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग के लिए स्टीम्यूलस पैकेज शीर्ष 4217-60-51-97 के अंतर्गत ₹ 249.43 करोड़ (पुनर्विनियोजन के पश्चात्) के प्रावधान के विरुद्ध ₹ 254.18 करोड़ का व्यय 2014-15 के दौरान किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 4.75 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

2.6.2 अनुदान संख्या 27 - कृषि

वर्ष 2014-15 के दौरान अनुदानों तथा पूरक मांगों के आधार पर अनुदान संख्या 27 “कृषि” के लिए बजटीय प्रक्रिया तथा व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा की गई। समीक्षा के दौरान देखे गए महत्वपूर्ण बिंदु निम्नानुसार हैं:

i. वर्ष 2014-15 के दौरान राजस्व शीर्ष के अंतर्गत ₹ 1,276.14 करोड़ (मूल: ₹ 1,254.54 करोड़ तथा पूरक: ₹ 21.60 करोड़) के बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 802.40 करोड़ का व्यय किया गया था परिणामतः ₹ 473.74 करोड़ की बचत हुई।

ii. वर्ष 2014-15 के दौरान राजस्व भारित के अंतर्गत ₹ 0.36 करोड़ के बजट प्रावधान के विरुद्ध मात्र ₹ 0.03 करोड़ का व्यय किया गया था परिणामतः ₹ 0.33 करोड़ (बजट प्रावधान का 91.67 प्रतिशत) की बचत हुई।

iii. 36 स्कीमों पर 2014-15 के लिए ₹ 304.41 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 252.96 करोड़ (83 प्रतिशत) का व्यय वर्ष 2014-15 की अंतिम तिमाही के दौरान इन स्कीमों पर किया गया था। इन 36 स्कीमों में से 14 स्कीमों पर 100 प्रतिशत व्यय अंतिम तिमाही के दौरान किया गया था (परिशिष्ट 2.18)।

iv. ₹ 244.71 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 84.35 करोड़ की बचतें 15 स्कीमों (34.47 प्रतिशत) में दर्शाई गई थी (परिशिष्ट 2.19)।

v. कृषि यंत्रीकरण शीर्ष पर उप-मिशन के अंतर्गत ₹ 21.60 करोड़ के पूरक प्रावधान के विरुद्ध 100 प्रतिशत बचत दर्शाई गई थी। स्कीम के अंतर्गत अधिसूचना का अंतिमकरण न किए जाने के कारण यह राशि खर्च नहीं की जा सकी।

vi. सरकार की वार्षिक वित्तीय विवरणी विभिन्न विकास कार्यक्रमों/स्कीमों को चलाने के उद्देश्य से विभिन्न स्कीमों तथा कार्यक्रमों के लिए प्रावधान करती है। अनुदान संख्या 27 में यह देखा गया था कि 26 माइनर शीर्षों/स्कीमों में वित्तीय वर्ष 2014-15 की समाप्ति पर ₹ 192.60 करोड़ का समग्र बजटीय प्रावधान अप्रयुक्त पड़ा रहा तथा ₹ 192.60 करोड़ की राशि का समग्र बजट प्रावधान मार्च 2015 के माह में पुनर्विनियोजन के माध्यम से आहरित किया गया था जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.20** में दिए गए हैं।

2.7 बजट अनुमानों के प्रस्तुतिकरण में विलम्ब

वर्ष 2014-15 हेतु बजट अनुमान, प्रशासनिक विभाग तथा विभिन्न कार्यालयों के प्रमुखों द्वारा 4 नवम्बर 2013 से पूर्व वित्त विभाग को प्रस्तुत किए जाने अपेक्षित थे। इसके विपरीत, दो अनुदानों (अनुदान संख्या 14 और अनुदान संख्या 27) की समीक्षा के दौरान यह देखा गया

कि विभागाध्यक्षों ने वित्त विभाग को अपने बजट अनुमान 38 तथा 107 दिनों के मध्य श्रृंखलित विलम्बों के पश्चात् क्रमशः 13 दिसंबर 2013 तथा 20 फरवरी 2014 को प्रस्तुत किए।

2.8 निष्कर्ष

2014-15 के दौरान, ₹ 86,832.00 करोड़ के कुल अनुदानों तथा विनियोजनों के विरुद्ध ₹ 68,887.58 करोड़ का व्यय किया गया था। ₹ 17,944.42 करोड़ की समग्र बचतें, विभिन्न अनुदानों में ₹ 18,350.77 करोड़ की बचत तथा एक अनुदान में ₹ 406.35 करोड़ के अधिक व्यय द्वारा आफसेट विनियोजन के कारण थी जिसे 2011-12 से 2013-14 की अवधि से संबंधित अनुदानों में ₹ 1,021.22 करोड़ के अधिक व्यय के अतिरिक्त भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत विनियमित किए जाने की आवश्यकता थी।

47 मामलों (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक का सरेंडर) में ₹ 17,083.97 करोड़ वित्तीय वर्ष के अंत में सरेंडर किए गए थे। आठ मामलों में ₹ 3,353.13 करोड़ सरेंडर किए गए जिसमें वास्तविक बचतों से ₹ 241.02 करोड़ का अधिक सरेंडर शामिल था। यह इन विभागों में अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण दर्शाता है। 14 मामलों में ₹ 4,099.37 करोड़ की बचतों में से ₹ 1,374.01 करोड़ की बचतें सरेंडर नहीं की गईं।

2.9 सिफारिशें

सरकार विचार कर सकती है:

- अधिक व्यय के रेगुलराइजेशन के लिए लोक लेखा समिति सचिवालय के साथ मामला उठाना।
- बृहद् बचतों तथा पूरक प्रावधानों से बचने के लिए सही बजट अनुमान तैयार करना।
- वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही/माह में व्यय के वेग से बचने के लिए वित्त विभाग द्वारा उपयुक्त यंत्रावली का सूत्रपात करना।
- पैंशनों तथा मृत्यु-सह-सेवानिवृत्ति उपदान के कारण अधिक भुगतान पर निगरानी रखने के लिए खजानों द्वारा उपयुक्त यंत्रावली का सूत्रपात करना।