

**अध्याय-II**  
**वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण**



## अध्याय-II

### वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

#### 2.1 परिचय

2.1.1 विनियोजन अधिनियमों के साथ संलग्न अनुसूचियों में विनिर्दिष्ट विभिन्न उद्देश्यार्थ दत्तमत्त अनुदानों एवं प्रभारित विनियोजनों की राशियों की तुलना में प्रत्येक वित्तीय वर्ष हेतु सरकार के दत्तमत्त एवं प्रभारित व्यय के लेखे विनियोजन लेखे होते हैं। ये लेखे मूल बजट आकलनों, अनुपूरक अनुदानों, अभ्यर्पणों तथा पुनर्विनियोजनों को पृथक रूप से सूचीबद्ध करते हैं तथा बजट की दोनों प्रभारित व दत्तमत्त मदों के संबंध में विनियोजन अधिनियम द्वारा प्राधिकृत की तुलना में विभिन्न विनिर्दिष्ट सेवाओं पर वास्तविक पूंजीगत तथा राजस्व व्यय इंगित करते हैं। इस प्रकार विनियोजन लेखा वित्त के प्रबंधन एवं बजटीय प्रावधान के अनुश्रवण को सुविधाजनक बनाते हैं इसलिए ये वित्त लेखा के सम्पूरक हैं।

2.1.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोजनों की लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की जाती है कि वास्तविक रूप से विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत किया गया व्यय विनियोजन अधिनियम के अंतर्गत दिए गए प्राधिकार के भीतर है तथा संविधान के प्रावधान के अंतर्गत प्रभारित किए जाने वाले अपेक्षित व्यय के अनुसार प्रभारित किया गया है। इसमें यह भी सुनिश्चित किया जाता है कि इस प्रकार किया गया व्यय विधि, सम्बंधित नियमों, विनियमों एवं अनुदेशों के अनुरूप है।

लेखापरीक्षा में ध्यान में आई बजट एवं व्यय प्रबन्धन तथा बजट नियमावली के उल्लंघन से सम्बंधित कमियों की अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

#### 2.2 विनियोजन लेखे का सारांश

वर्ष 2015-16 के दौरान 32 अनुदानों/विनियोजनों के प्रति वास्तविक व्यय की सारांशित स्थिति तालिका 2.1 में दी गई है।

तालिका 2.1: 2015-16 के मूल/अनुपूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

	व्यय स्वरूप	मूल अनुदान/ विनियोजन	अनुपूरक अनुदान/ विनियोजन	योग	वास्तविक व्यय	बचत <sup>8</sup> (-) / आधिव्यय (+)	अभ्यर्पित राशि	31 मार्च को अभ्यर्पित बचतों का प्रतिशत ( कॉलम 7/ कॉलम 6 )
	1	2	3	4	5	6	7	8
दत्तमत्त	I राजस्व	22,296.08	1,450.86	23,746.94	21,561.76	(-) 2,185.18	2,799.16	128
	II पूंजी	2,990.92	289.63	3,280.55	2,883.53	(-) 397.02	452.98	114
	III ऋण एवं अग्रिम	397.49	34.17	431.66	463.16	31.50	106.41	--
<b>कुल दत्तमत्त</b>		<b>25,684.49</b>	<b>1,774.66</b>	<b>27,459.15</b>	<b>24,908.45</b>	<b>(-) 2,550.70</b>	<b>3,358.55</b>	<b>132</b>
प्रभारित	IV राजस्व	2,998.51	161.26	3,159.77	3,198.94	39.17	29.09	
	V पूंजी	--	40.56	40.56	41.02	0.46	--	
	V लोक ऋण-अदायगी	1,502.77	125.79	1,628.56	3,947.73	2,319.17	--	
<b>कुल प्रभारित</b>		<b>4,501.28</b>	<b>327.61</b>	<b>4,828.89</b>	<b>7,187.69</b>	<b>2,358.80</b>	<b>29.09</b>	
आकस्मिक निधि ( अगर कोई है ) से विनियोजन			-		-	-	-	-
<b>सकल योग</b>		<b>30,185.77</b>	<b>2,102.27</b>	<b>32,288.04</b>	<b>32,096.14</b>	<b>(-) 191.90</b>	<b>3,387.64</b>	<b>-</b>

स्रोत: विनियोजन लेखे

मूल बजट प्रावधान ₹ 30,185.77 करोड़ था। इसमें ₹ 2,102.27 करोड़ का अनुपूरक अनुदान किया गया जिससे कुल बजट प्रावधान ₹ 32,288.04 करोड़ हो गया। वर्ष 2015-16 के दौरान कुल प्रावधान में से ₹ 32,096.14 करोड़ प्रयुक्त किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 191.90 करोड़ की बचत हुई।

<sup>8</sup> निधियों के उपयोग में कमी

अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत ₹ 191.90 करोड़ की समस्त बचतें/अप्रयुक्त जो निधियां दर्ज की गईं वो पूंजीगत प्रवर्ग के अन्तर्गत 20 अनुदानों व एक विनियोजन तथा राजस्व प्रवर्ग के 29 अनुदानों व सात विनियोजनों में ₹ 3,040.33 करोड़ (संदर्भ: विनियोजन लेखा का सारांश) में बचतों तथा पूंजीगत प्रवर्ग के अन्तर्गत चार अनुदानों तथा दो विनियोजनों तथा राजस्व प्रवर्ग के तीन अनुदानों तथा दो विनियोजनों में ₹ 2,848.43 करोड़ के आधिक्य (संदर्भ: विनियोजन लेखा का सारांश) के परिणामस्वरूप हुआ। इसमें से ₹ 3,387.64 करोड़ की बचतें अभ्यर्पित की गई थी।

वर्ष के दौरान अनुदान जिनके प्रति ₹ 25 करोड़ से अधिक की सार्थक बचतें पाई गईं उनमें मुख्यतः पुलिस व सम्बद्ध संगठन, शिक्षा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, लोक निर्माण-सड़क, पुल एवं भवन, कृषि, पशुपालन, योजना, वन एवं वन्य जीवन, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता, ग्रामीण विकास, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति, श्रम रोजगार एवं प्रशिक्षण, वित्त, जनजातीय विकास एवं अनुसूचित जाति उप-योजना (राजस्व दत्तमत्त), सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता योजना एवं अनुसूचित जाति उप-योजना (पूंजीगत दत्तमत्त) विभाग हैं। इसी प्रकार अनुदान/विनियोजन जिनके प्रति वर्ष 2015-16 के दौरान आवंटनों की तुलना में सार्थक व्यय आधिक्य पाया गया उनमें भू: राजस्व एवं जिला प्रशासन, सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता (राजस्व दत्तमत्त), वित्त (राजस्व प्रभारित), विद्युत विकास (पूंजीगत दत्तमत्त) तथा वित्त (पूंजीगत प्रभारित) विभाग थे।

कार्यालय महालेखाकार (लेखा व हकदारी), हिमाचल प्रदेश द्वारा संबन्धित नियंत्रण अधिकारियों से बचतों/आधिक्यों के लिए कारण मांगे गये थे (जुलाई 2016) तथापि कारण प्रतीक्षित थे (सितंबर 2016)।

## 2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

### 2.3.1 अधिक व्यय

भारत के संविधान के अनुच्छेद 204 (3) के अनुसार इस अनुच्छेद के उपबन्धों के अनुरूप विधि द्वारा निर्मित विनियोगों को छोड़कर राज्य की समेकित निधि से कोई भी धन प्रत्याहृत नहीं किया जाएगा।

उपर्युक्त उपबन्धों के बावजूद भी बजट प्रावधान से अधिक व्यय 2014-15 के ₹ 1,262.74 करोड़ (79.60 प्रतिशत) से ₹ 1,585.69 करोड़ बढ़कर 2015-16 में ₹ 2,848.43 करोड़ हो गया। जो दर्शाता है कि बजट प्रावधानों की समीक्षा ठीक प्रकार से नहीं की गयी थी। सकल व्यय (₹ 11,529.74 करोड़) अनुमोदित प्रावधान से ₹ 2,847.29 करोड़ बढ़ गया, उन व्यय के ब्यौरे जिनमें से प्रत्येक आठ मामलों में व्यय ₹ एक करोड़ से अधिक व कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत (चार) से भी अधिक बढ़ गया, परिशिष्ट 2.1 में दिये गये हैं।

दोषी विभागों को अधिक व्यय से बचने हेतु सुदृढ़ उपाय करने की आवश्यकता है। अधिक व्यय की अपरिहार्यता का कोई ठोस कारण नहीं है जबकि सरकार को किसी भी वर्ष में विधानमण्डल के तीन सत्रों के दौरान अनुपूरक अनुदान मांगें प्रस्तुत करने के अवसर प्राप्त होते हैं। बजटीय अनुदान की अधिकता खराब योजना, दूरदर्शिता के अभाव तथा बजट आकलनों के साथ-साथ अनुदानों हेतु अनुपूरक मांगों पर असक्षम अनुश्रवण का परिणाम थी।

#### 2.3.1.1 प्रावधानों पर आधिक्य नियमन हेतु अपेक्षित

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार, राज्य सरकार के लिए अनुदान/विनियोजन के आधिक्य को राज्य विधायिका से नियमित करवाना अनिवार्य है। यद्यपि व्यय के नियमन हेतु अनुच्छेद के अंतर्गत कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई है, लोक लेखा समिति द्वारा विनियोजन लेखों पर परिचर्चा पूर्ण होने के उपरांत अधिक व्यय का नियमन किया जाता है। तथापि, 2010-11 से 2014-15 तक के वर्षों का

₹ 5,753.78 करोड़ (परिशिष्ट 2.2) का अधिक व्यय सितम्बर 2016 तक नियमित किया जाना बाकी था। वर्ष 2015-16 के दौरान सात अनुदानों तथा चार विनियोजनों में हुए ₹ 2,848.43 करोड़ (परिशिष्ट 2.3) के अधिक व्यय को भी नियमित किये जाने की आवश्यकता है।

### 2.3.1.2 निरंतर व्यय आधिक्य

अनुदान संख्या 13-सिंचाई, जल आपूर्ति एवं स्वच्छता के अन्तर्गत राजस्व-दत्तमत्त में 2010-11 (₹ 586.72 करोड़), 2011-12 (₹ 350.71 करोड़), 2012-13 (₹ 285.21 करोड़), 2013-14 (₹ 255.33 करोड़), 2014-15 (₹ 474.07 करोड़) एवं 2015-16 (₹ 184.97 करोड़) के दौरान निरंतर व्यय आधिक्य था।

निरंतर व्यय आधिक्य यह दर्शाता है कि सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभाग में ठोस प्रयास की कमी थी और वर्षानुवर्ष अधिक व्यय को रोकने के लिए निधियां आवंटित करते समय गत वर्षों की प्रवृत्ति को ध्यान में नहीं रखा गया।

### 2.3.1.3 प्रावधानरहित व्यय

हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली के अनुसार निधियों के प्रावधान के बिना स्कीम/सेवा पर व्यय नहीं किया जाना चाहिए।

तथापि, यह देखा गया कि 27 मामलों में मूल आकलनों/अनुपूरक मांग में बिना किसी प्रावधान तथा इस आशय के किन्हीं पुनर्विनियोजन आदेशों के बिना ₹ 1,430.11 करोड़ का व्यय किया गया जैसाकि **परिशिष्ट 2.4** में ब्योरा दिया गया है।

कुल 27 मामलों में 10 मामले (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ और इससे अधिक) ऐसे थे जहां बिना प्रावधान के किया गया व्यय ₹ 1,427 करोड़ तक बढ़ गया था। अतः विनियोजन के आधिक्य में या विनियोजनरहित व्यय बजट नियन्त्रण तन्त्र में चूक का द्योतक है और अनियमित भी है क्योंकि राज्य विधान-मण्डल से अनुमोदन के बिना व्यय किया गया था।

### 2.3.1.4 अपर्याप्त/अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान के परिणामस्वरूप बचत/अधिक व्यय

अनुपूरक अनुदान अथवा विनियोजन, प्राधिकृत मूल अनुदान अथवा विनियोजन का परिवर्धन है। बजट नियमावली के परिच्छेद 170 में विनिर्दिष्ट है कि अनुपूरक विनियोजनों हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत करते समय बड़ी सावधानी बरतनी चाहिए क्योंकि उन्हें प्राप्त करने की प्रक्रिया में कड़ी मेहनत सम्मिलित रहती है।

- वर्ष के दौरान आठ मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ से अधिक) प्राप्त समग्र ₹ 318.46 करोड़ (**परिशिष्ट 2.5**) का अनुपूरक अनुदान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक भी नहीं हुआ।
- सात मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ से अधिक) प्राप्त ₹ 500.05 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अपर्याप्त सिद्ध हुआ तथा ₹ 2,805.32 करोड़ (**परिशिष्ट 2.6**) का कुल अनावृत्त आधिक्य व्यय रह गया। अनावृत्त आधिक्य में से वित्त विभाग द्वारा ₹ 2,319.17 करोड़ (83 प्रतिशत) अनुदान संख्या 29-वित्त (पूँजीगत-प्रभारित) में खर्च किया गया।

### 2.3.2 निधियों का अधिक/अनावश्यक/अपर्याप्त पुनर्विनियोजन

पुनर्विनियोजन, विनियोजन की एक इकाई से जहां बचतें प्रत्याशित हैं, दूसरी इकाई को जहां अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता है, अनुदान के अन्तर्गत निधियों का अंतरण है। अविवेकी पुनर्विनियोजन अधिक अथवा अपर्याप्त सिद्ध हुआ जिसके परिणामस्वरूप 48 उप-शीर्षों (**परिशिष्ट 2.7**) में (प्रत्येक मामले में

₹ एक करोड़ अथवा अधिक) बचतें/आधिक्य हुआ। इनमें से, 11 उप-शीर्षों में (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ अथवा अधिक) आधिक्य/बचतें हुईं।

### 2.3.3 व्यय का तीव्र प्रवाह

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 के अनुसार व्यय के तीव्र प्रवाह से विशेषकर वित्तीय वर्ष के समापन मास में बचना चाहिए।

इसके विपरीत वर्ष के दौरान 33 उप-शीर्षों में ₹ 10 करोड़ या अधिक का व्यय जिसमें कुल व्यय का 50 प्रतिशत या अधिक सम्मिलित है मार्च 2016 के महिने में किया गया था (परिशिष्ट 2.8)। मुख्य शीर्षों, जहां व्यय ₹ 10 करोड़ या 50 प्रतिशत से अधिक या तो वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही अथवा अंतिम मास के दौरान किया गया, का ब्यौरा तालिका 2.2 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.2: वित्तीय वर्ष 2015-16 के अंत में व्यय के तीव्र प्रवाह के मामले

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	मुख्य शीर्ष (दत्तमत/प्रभारित)	वर्ष के दौरान कुल व्यय	वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान व्यय		मार्च 2016 के दौरान व्यय	
			राशि	कुल व्यय की प्रतिशतता	राशि	कुल व्यय की प्रतिशतता
1.	4210- चिकित्सा एवं जन स्वास्थ्य पर पूंजीगत परिव्यय	85.84	60.26	70	50.02	58
2.	4851-ग्रामीण एवं लघु उद्योग पर पूंजीगत परिव्यय	46.79	27.35	58	26.76	57
3.	4801-विद्युत परियोजनाओं पर पूंजीगत परिव्यय	147.13	100.71	68	77.55	53
4.	4202- शिक्षा, खेल, कला एवं संस्कृति पर पूंजीगत परिव्यय	57.00	37.10	65	30.34	53
5.	2217-शहरी विकास	233.25	129.57	56	71.24	31
6.	5054-सड़कों व पुलों पर पूंजीगत परिव्यय	195.02	101.92	52	87.71	45
योग		765.03	456.91		343.62	

स्रोत: महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय द्वारा संकलित सूचना।

### 2.3.4 आवंटित प्राथमिकताओं की तुलना में विनियोजन

विनियोजन लेखापरीक्षा के परिणाम से उद्घाटित हुआ कि 35 मामलों में से नौ मामलों में बचतें (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ व अधिक तथा कुल प्रावधान से 20 प्रतिशत या अधिक) बढ़ गई (परिशिष्ट 2.9)। कुल ₹ 3,040.33 करोड़ की बचतों में से ₹ 2,383.39 करोड़ (78 प्रतिशत) की बहुत अधिक बचतें जो सात अनुदानों से सम्बन्धित (प्रत्येक मामले में ₹ 100 करोड़ से अधिक) थी जैसा कि तालिका 2.3 में इंगित किया गया है।

तालिका 2.3: ₹ 100 करोड़ से अधिक की बचतों वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	अनुदान संख्या व नाम	कुल प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचतें ( प्रतिशत)	स्कीमें जहां बहुत अधिक बचतें हुईं
1	2	3	4	5	6
राजस्व दत्तमत					
1.	08-शिक्षा	4,710.22	3,634.00	1,076.22(23)	मिडल स्कूल: 396.10; माध्यमिक पाठशाला: 167.38; महाविद्यालय: 117.91
2.	09-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	1,507.32	1,140.51	366.81(24)	शहरी स्वास्थ्य: 59.75; ग्रामीण स्वास्थ्य: 89.49; रोगों की रोकथाम एवं नियंत्रण: 13.54; राष्ट्रीय शहरी स्वास्थ्य मिशन के अन्तर्गत प्रावधान: 148.16

1	2	3	4	5	6
3.	20-ग्रामीण विकास	1,185.07	976.33	208.74(18)	एकीकृत जल विभाजन प्रबंधन कार्यक्रम: 65.72; इन्दिरा आवास योजना: 41.10; राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान: 33.73
4.	29-वित्त	4,113.40	3,884.46	228.94(6)	01-11-1966 से भुगतान: 134.25; स्वावलम्बन स्कीम के अंतर्गत पेंशन अंशदान: 10.00
5.	31-जनजातीय विकास	838.01	714.62	123.39(15)	शहरी विकास: 8.10; राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन: 8.67; सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण: 7.25; अवसंरचना सुविधाएं: 6.62; बंजर क्षेत्र विकास: 5.56; जनजातीय क्षेत्रों को हेल्थीकॉप्टर की सुविधा: 5.75
<b>पूँजीगत दत्तमत्त</b>					
6.	13-सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता	561.17	290.59	270.58(48)	राष्ट्रीय ग्रामीण पेय जल कार्यक्रम: 81.88; स्थापना पर व्यय: 46.56; वसूली के समायोजन हेतु रखरखाव का प्रावधान: 36.43; जलापूर्ति एवं स्वच्छता (प्रचालन): 33.60; त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अंतर्गत उठाऊ सिंचाई स्कीम: 31.98
7.	32-अनुसूचित जाति उप-योजना	688.53	579.82	108.71(16)	राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन: 12.67; सर्व शिक्षा अभियान: 11.67; सामाजिक कल्याण (एकीकृत बाल विकास सेवाएं): 10.31; राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (कृषि): 9.46; पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि: 8.46
<b>योग</b>		<b>13,603.72</b>	<b>11,220.33</b>	<b>2,383.39</b>	

स्रोत: विनियोजन लेखे  
कोष्ठक के आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं।

इन अनुदानों में ऐसी बड़ी बचतें कमजोर बजटीय तंत्र को दर्शाती हैं। राज्य सरकार द्वारा अधिक मात्रा में बचतों (उपयोग में कमी) के कारण नहीं बताए गए थे (सितम्बर 2016)।

### 2.3.4.1 निरंतर बचतें

गत पांच वर्षों के दौरान सात मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ या इससे अधिक) निरंतर बचतें थी, जैसा कि तालिका 2.4 में वर्णित किया गया है।

तालिका 2.4: 2011-16 के दौरान निरंतर बचतों वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	अनुदान संख्या व नाम	बचत की राशि				
		2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
<b>राजस्व दत्तमत्त</b>						
1.	03-न्याय प्रशासन	15.96	14.78	16.71	4.52	12.53
2.	08-शिक्षा	205.11	119.99	342.46	385.37	1,076.22
3.	15-योजना एवं पिछड़ा क्षेत्र उप-योजना	9.43	6.89	13.44	11.61	31.40
4.	20-ग्रामीण विकास	75.07	72.69	60.04	109.86	208.74
<b>पूँजीगत-दत्तमत्त</b>						
5.	29-वित्त	1.67	5.07	4.52	5.49	5.20
6.	31-जनजातीय विकास	12.55	8.54	45.42	7.17	17.38
7.	32-अनुसूचित जाति उप-योजना	2.39	61.22	83.63	9.27	108.71

स्रोत: विनियोग लेखे

निरंतर बचतें दर्शाती हैं कि विभागों में बजटीय नियंत्रण प्रभावशाली नहीं था तथा चालू वर्ष के लिए निधियां आवंटित करते समय विगत वर्षों की प्रवृत्तियों को ध्यान में नहीं रखा गया था।

### 2.3.4.2 अधिक मात्रा में अभ्यर्पण

स्कीमों/कार्यक्रमों का कार्यान्वयन न करने अथवा धीमें कार्यान्वयन से 144 उप-शीर्षों (परिशिष्ट 2.10 तथा 2.11) के सम्बंध में अधिक मात्रा में अभ्यर्पण (मामले जहां कुल प्रावधान का 50 प्रतिशत से अधिक अभ्यर्पित किया गया) किये गये थे। ₹ 1,480.55 करोड़ राशि के कुल प्रावधान में से ₹ 1,125.83 करोड़ (76 प्रतिशत) अभ्यर्पित किये गये थे जिसमें 83 स्कीमों (₹ 385.80 करोड़) (परिशिष्ट 2.11) में शत-प्रतिशत अभ्यर्पण किया गया था। 83 स्कीमों में से मुख्यतः अनुदान संख्या 20-ग्रामीण विकास के अंतर्गत 'राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान (केन्द्र प्रायोजित स्कीम) (₹ 33.73 करोड़)', अनुदान संख्या 13-सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता के अंतर्गत 'नादौन क्षेत्र मध्यम सिंचाई परियोजना (केन्द्र प्रायोजित स्कीम) (₹ 23.01 करोड़)' 'त्वरित सिंचाई लाभ परियोजना (₹ 31.98 करोड़)' के अंतर्गत विभिन्न जिलों में उठाऊ सिंचाई स्कीम, अनुदान संख्या 32-अनुसूचित जाति उप-योजना के अंतर्गत 'दौलतपुर से गगरेट पुल और इसकी सहायिकाएं (IV) बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अंतर्गत स्वान का चैनलाइजेशन (₹ 20.28 करोड़)' तथा अनुदान संख्या 14-पशुपालन, दुग्ध विकास एवं मत्स्यकी के अंतर्गत 'राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (₹ 16.45 करोड़)' के अंतर्गत अभ्यर्पण किये गए थे।

इसके अतिरिक्त, 42 मामलों (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ या इससे अधिक) में 31 मार्च 2016 तक ₹ 3,135.63 करोड़ का अभ्यर्पण किया गया था (परिशिष्ट 2.12)। मार्च 2016 के अंतिम कार्य दिवस पर निधियों का अभ्यर्पण अपर्याप्त वित्तीय नियन्त्रण को इंगित करता है जिसके परिणामस्वरूप जरूरतमंद क्षेत्रों में अन्य विकासशील उद्देश्यों के लिए निधियों की प्रयुक्ति नहीं हुई।

### 2.3.4.3 प्रत्याशित बचतों का अभ्यर्पण न करना

हिमाचल प्रदेश बजट नियम-पुस्तिका (अध्याय 11 का परिच्छेद 11.2) के अनुसार सभी बचतें, जब कभी प्रत्याशित हों, व्यय करने वाले विभाग द्वारा 15 जनवरी तक वित्त विभाग को अवश्य अभ्यर्पित की जानी चाहिए। तथापि, यह देखा गया कि निम्नलिखित अनुदानों में ₹ 1,212.49 करोड़ की कुल बचतों में से केवल ₹ 1,123.59 करोड़ अभ्यर्पित किये गये थे जैसाकि तालिका 2.5 में वर्णित है।

तालिका 2.5: अभ्यर्पित न किए गए ₹ एक करोड़ एवं अधिक की बचत के मामले

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	अनुदान संख्या एवं नाम	बचत	अभ्यर्पण	बचत जो अभ्यर्पित नहीं की गई
<b>राजस्व-दत्तमत्त</b>				
1.	09-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	366.81	353.90	12.91
2.	19-सामाजिक न्याय एवं सशक्तिकरण	47.43	46.68	0.75
3.	21-सहकारिता	8.45	8.21	0.24
4.	29- वित्त	228.94	176.06	52.88
5.	31- जनजातीय विकास	123.38	116.24	7.14
6.	32-अनुसूचित जाति उप-योजना	31.81	27.81	4.00
<b>पूंजीगत-दत्तमत्त</b>				
7.	10-लोक निर्माण-सड़कें, पुल तथा भवन	3.80	--	3.80
8.	13-सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता	270.58	269.51	1.07
9.	29- वित्त	5.20	4.98	0.22
10.	31- जनजातीय विकास	17.38	14.48	2.90
11.	32-अनुसूचित जाति उप-योजना	108.71	105.72	2.99
	<b>योग</b>	<b>1,212.49</b>	<b>1,123.59</b>	<b>88.90</b>



जैसाकि तालिका 2.5 से स्पष्ट है, बचतों की बड़ी राशि के बावजूद मुख्यतः अनुदान संख्या 29-वित्त: ₹ 52.88 करोड़ और 09-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण: ₹ 12.91 करोड़ (राजस्व-दत्तमत्त) के अंतर्गत पर्याप्त अभ्यर्पण नहीं किये गए थे। इसके अतिरिक्त अनुदान संख्या 10-लोक निर्माण-सड़क, पुल एवं भवन और 32-अनुसूचित जाति उप-योजना के अन्तर्गत भी बड़ी बचतों के बावजूद अभ्यर्पण नहीं किये गये थे।

#### 2.4 व्यक्तिगत निक्षेप लेखों का परिचालन

व्यक्तिगत निक्षेप लेखों को समेकित निधि को डेबिट द्वारा सृजित किया जाता है और उसे समेकित निधि में सम्बद्ध सेवा शीर्षों के शेष को माइनस डेबिट द्वारा वित्तीय वर्ष के अन्त में बन्द किया जाना चाहिए। कार्यालय महालेखाकार (लेखा व हकदारी), हिमाचल प्रदेश से प्राप्त सूचना से उद्घाटित हुआ कि राज्य सरकार द्वारा इन नियमों का पालन नहीं किया जा रहा था। उपर्युक्त की अवमानना में 15 जिला कोषों में 113 व्यक्तिगत निक्षेप लेखे परिचालन में थे। तथापि, 2015-16 के दौरान कोई व्यक्तिगत निक्षेप लेखा न तो खोला गया और न ही बंद किया गया। 31 मार्च 2016 तक (परिशिष्ट 2.13) इन 113 लेखों में ₹ 231.42 करोड़ पड़े शेष की स्थिति निम्नवत् है:

- वर्ष के दौरान ₹ 231.31 करोड़ के शेष वाले 80 व्यक्तिगत निक्षेप लेखे परिचालन में थे।
- 2010-11 से ₹ 0.11 करोड़ की राशि के तीन व्यक्तिगत निक्षेप लेखे परिचालन में नहीं थे।
- शून्य शेष वाले 30 व्यक्तिगत निक्षेप लेखे परिचालन में थे।

वित्तीय वर्ष के अन्त के बाद व्यक्तिगत निक्षेप लेखा में निधियां रखने के चलन से निधियों के दुरुपयोग होने का जोखिम रहता है। अतः इससे बचने की आवश्यकता है तथा व्यक्तिगत निक्षेप लेखा में पड़े अव्ययित शेषों को जांच-पड़ताल के पश्चात् समेकित निधि में वापिस हस्तांतरित करने की आवश्यकता है।

#### 2.5 चयनित अनुदान की समीक्षा का परिणाम

दो नमूना जांच किये गए अनुदानों यथा अनुदान संख्या 09-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण तथा अनुदान संख्या 20-ग्रामीण विकास के सम्बंध में बजट प्रक्रिया तथा व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा की गई थी (अगस्त 2016) और समीक्षा के दौरान पाये गये प्रमुख बिन्दुओं का विवरण निम्नवत् है:

##### 2.5.1 बजट एवं व्यय

2015-16 के दौरान अनुदान के अन्तर्गत निधियों के आवंटन एवं किये गये व्यय की पूर्ण स्थिति तालिका 2.6 में दर्शाई गई है।

तालिका 2.6: 2015-16 के दौरान निधियों के आवंटन एवं किए गए व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

अनुदान संख्या	शीर्ष	कुल अनुदान	किया गया व्यय	आधिक्य (+)/बचत (-)
09-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	राजस्व प्रवर्ग	1,507.31	1,140.50	(-) 366.81
	पूंजी प्रवर्ग	101.33	95.32	(-) 6.01
	कुल	1,608.64	1,235.82	(-) 372.82
20-ग्रामीण विकास	राजस्व प्रवर्ग	1,185.66	976.92	(-) 208.74
	पूंजी प्रवर्ग	5.46	5.46	--
	कुल	1,191.12	982.38	(-) 208.74

स्रोत: विनियोजन लेखे

तालिका 2.6 में देखा गया कि अनुदान संख्या 09 के अंतर्गत ₹ 1,608.64 करोड़ (राजस्व प्रवर्ग: ₹ 1,507.31 करोड़ तथा पूंजी प्रवर्ग: ₹ 101.33 करोड़) के बजट प्रावधान के प्रति ₹ 1,235.82 करोड़

(राजस्व प्रवर्ग: ₹ 1,140.50 करोड़ तथा पूंजी प्रवर्ग: ₹ 95.32 करोड़) का व्यय किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 372.82 करोड़ (23 प्रतिशत) की बचतें हुई। इसी तरह, अनुदान संख्या 20 के अंतर्गत ₹ 1,185.66 करोड़ (राजस्व प्रवर्ग) के प्रावधान के प्रति ₹ 208.74 करोड़ की राशि अप्रयुक्त रही तथा ₹ 976.92 करोड़ का व्यय किया गया था जो दर्शाता है कि बजट आकलन वास्तविक आधार पर तैयार नहीं किये गए थे।

### 2.5.2 अवास्तविक बजट प्रावधान

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाती है कि वर्ष 2015-16 के दौरान अनुदान संख्या 09 व 20 के अन्तर्गत विभागों ने या तो अवास्तविक बजट प्रावधान किया या फिर राशि का समय से संवितरण/अभ्यर्पण नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप 17 मामलों/उप-शीर्षों में (अनुदान संख्या 09:15 एवं अनुदान संख्या 20:02) ₹ 36.76 करोड़ की बचत (प्रत्येक मामले में ₹10 लाख या अधिक) हुई (परिशिष्ट 2.14)। यह भी देखा गया कि अनुदान संख्या 20 के अन्तर्गत उप-शीर्ष 2505-02-101-03 में किए गए प्रावधान ₹ 20 करोड़ (पुनर्विनियोजन द्वारा आहरण: ₹ 0.51 करोड़ एवं बचत: ₹ 19.49 करोड़) का उपयोग नहीं किया गया।

### 2.5.3 पुनर्विनियोजन द्वारा अत्यधिक बजट प्रावधान का आहरण

मार्च 2016 में, अनुदान संख्या 09 के अन्तर्गत 8 लघु शीर्षों/स्कीमों में ₹ 20.20 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख या अधिक) एवं अनुदान संख्या 20 के अन्तर्गत दो लघु-शीर्षों/स्कीमों में ₹ 22.81 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख या अधिक) का पुनर्विनियोजन, कुल मिलाकर ₹ 43.01 करोड़ के अत्यधिक बजटीय प्रावधान का पुनर्विनियोजन द्वारा आहरित किया गया जिससे बजट बनाने एवं व्यय पर नियन्त्रण की प्रक्रिया क्षीण हुई (परिशिष्ट 2.14)।

### 2.5.4 अवास्तविक पुनर्विनियोजन के कारण बजट प्रावधानों से आधिक्य

2015-16 के दौरान, अनुदान संख्या 09 (परिशिष्ट 2.14) के लघु-शीर्षों/स्कीमों के अन्तर्गत ₹ 149.84 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख या अधिक) के प्रावधान के प्रति ₹ 13.37 करोड़ का पुनर्विनियोजन अवास्तविक सिद्ध हुआ क्योंकि ₹ 4.36 करोड़ का पुनर्विनियोजन आधिक्य सिद्ध हुआ। प्रावधान से अधिक व्यय ₹ 4.36 करोड़ को नियमितिकरण कराने की आवश्यकता है।

### 2.5.5 अपर्याप्त मूल/अनुपूरक प्रावधान

विभाग द्वारा अनुदान संख्या 09, 2059-रख-रखाव व मरम्मत के अन्तर्गत ₹ 2.94 करोड़ के अपेक्षित/वास्तविक व्यय के प्रति केवल ₹ एक हजार राशि का मामूली मूल प्रावधान किया गया। विभाग द्वारा अवास्तविक प्राक्कलन के ठोस कारण प्रस्तुत नहीं किए गए।

### 2.5.6 निधियों का अभ्यर्पण

वर्ष 2015-16 के दौरान, अनुदान संख्या 09-स्वास्थ्य के राजस्व प्रवर्ग के अन्तर्गत ₹ 1,507.31 करोड़ के प्रावधान के प्रति ₹ 1,140.50 करोड़ का व्यय हुआ, परिणामस्वरूप ₹ 366.81 करोड़ की बचत हुई (तालिका 2.6)। इसी तरह, अनुदान संख्या 20-ग्रामीण विकास के अन्तर्गत ₹ 1,185.66 करोड़ के प्रावधान के प्रति ₹ 976.92 करोड़ का व्यय हुआ तथा ₹ 208.74 करोड़ की राशि अप्रयुक्त रही। तथापि, विभाग ने ₹ 359.90 करोड़ व ₹ 208.52 करोड़ अभ्यर्पित (मार्च 2016) किया जो अभ्यर्पित राशि से क्रमशः ₹ 6.91 करोड़ व ₹ 0.22 करोड़ कम था।

इस प्रकार, ₹ 6.91 करोड़ व ₹ 0.22 करोड़ का कम अभ्यर्पण कमजोर वित्तीय प्रबंधन को दर्शाता है तथा निधियों के अनुपयोगिता को भी बढ़ावा देता है जिन्हें अन्य विकासात्मक कार्यों/स्कीमों पर उपयोग किया जा सकता था।

### 2.5.7 बजटीय विवरणों को देरी से प्रस्तुत करना

हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली के अनुसार विभागाध्यक्ष से वित्त विभाग को बजट प्राक्कलन तथा आधिक्य एवं अभ्यर्पण की विवरणी क्रमशः 01 अक्टूबर एवं 15 जनवरी तक या वित्तीय वर्ष की समाप्ति से काफी समय पहले प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित है। तथापि, यह पाया गया कि स्वास्थ्य विभाग द्वारा बजट प्राक्कलन 12 जनवरी 2015 को प्रस्तुत की गई थी जिसके फलस्वरूप 104 दिनों की देरी हुई। इसी तरह, यह भी पाया गया कि स्वास्थ्य विभाग एवं ग्रामीण विकास विभाग ने वर्ष 2015-16 की आधिक्य एवं अभ्यर्पण की विवरणी क्रमशः 5 मई 2016 व 3 मई 2016 को प्रस्तुत की थी जिसके फलस्वरूप क्रमशः 106 व 104 दिनों की देरी हुई। जो यह दर्शाता है कि विभागों द्वारा बजट आकलन तथा आधिक्य एवं अभ्यर्पण विवरणी को प्रस्तुत करने की निर्धारित समय सारणी का अनुसरण नहीं किया गया था।

सहायक नियन्त्रक (वित्त एवं लेखा) ने (सितम्बर 2016) देरी का कारण विभिन्न क्षेत्रीय इकाईयों से व्यय विवरणी की प्राप्ति में लगा समय बताया। उत्तर विभाग में आन्तरिक नियन्त्रण में कमी को दर्शाता है।

## 2.6 कोषों के निरीक्षण के परिणाम

### 2.6.1 पेंशन लाभों की अधिक अदायगी

वर्ष 2014-15 हेतु कार्यालय महालेखाकार (लेखा व हकदारी) द्वारा जिला कोषों/कोषों/उप-कोषों के निरीक्षण के दौरान (2015-16 के दौरान) पेंशन भुगतान अभिलेखों की नमूना जांच दर्शाती है कि 10 जिला कोषाधिकारियों तथा एक कोषाधिकारियों ने 22 पेंशनरों तथा पारिवारिक पेंशनरों को ₹ 22.03 लाख तक का अधिक भुगतान किया जैसाकि तालिका 2.7 में विवरण दिया गया है। सम्बन्धित पेंशनरों की पेंशन को कम न करने/पेंशन के रूपांतरित भाग की शीघ्र बहाली एवं निर्धारित अवधि के बाद पारिवारिक पेंशन का भुगतान के कारण अधिक भुगतान हुआ था।

तालिका 2.7: वर्ष 2014-15 के दौरान ( 2015-16 में जारी किए गए प्रतिवेदन ) पेंशन लाभों का अधिक भुगतान ( रूपांतरण/पारिवारिक पेंशन के सम्बन्ध में )

क्रमांक	जिला कोषागार/कोषागार/उप-कोषागार का नाम	अधिक भुगतान का स्वरूप	मामलों की संख्या	भुगतान		
				बैंक द्वारा	कोषागार द्वारा	कोषागार वार योग (₹ लाख में)
1.	जिला कोषागार, बिलासपुर	रूपांतरण	2	--	कोषागार द्वारा	0.39
2.	जिला कोषागार, चम्बा	पारिवारिक पेंशन	1	--		1.66
3.	जिला कोषागार, किन्नौर स्थित रिकांगपिओ	रूपांतरण	1	--	कोषागार द्वारा	0.05
4.	जिला कोषागार, कुल्लू	पारिवारिक पेंशन	2	--	कोषागार द्वारा	0.77
5.	जिला कोषागार, केलांग	रूपांतरण	2	--	कोषागार द्वारा	2.34
6.	कोषागार, काजा	रूपांतरण	2	--	कोषागार द्वारा	0.16
7.	जिला कोषागार, मंडी	पारिवारिक पेंशन	5	--	कोषागार द्वारा	1.76
8.	जिला कोषागार, शिमला ( ओ )	पारिवारिक पेंशन	1	--	कोषागार द्वारा	4.89
9.	जिला कोषागार, सिरमौर स्थित नाहन	पारिवारिक पेंशन	2	--	कोषागार द्वारा	6.62
		पारिवारिक पेंशन	2	--	कोषागार द्वारा	0.37
10.	जिला कोषागार, सोलन	पारिवारिक पेंशन	1	--	कोषागार द्वारा	2.65
11.	जिला कोषागार, ऊना	रूपांतरण	1	--	कोषागार द्वारा	0.37
योग			22			22.03

स्रोत: कार्यालय महालेखाकार (लेखा व हकदारी) द्वारा तैयार किया गया वर्ष 2015-16 हेतु हिमाचल प्रदेश में कोषागारों की कार्यप्रणाली पर वार्षिक समीक्षा प्रतिवेदन।

## 2.7 निष्कर्ष

वर्ष 2015-16 के दौरान अनुदानों/विनियोजन के अंतर्गत दर्ज ₹ 191.90 करोड़ की समग्र बचत, ₹ 3,040.33 करोड़ के बचत (महत्वपूर्ण अनुदानों जैसे शिक्षा एवं ग्रामीण विकास के अन्तर्गत) तथा ₹ 2,848.43 करोड़ के आधिक्य से प्रतिसंतुलित का शुद्ध परिणाम था। अनुच्छेद 205 के अनुसार 2010-11 से 2015-16 की अवधि से सम्बन्धित ₹ 7,904.32 करोड़ का अधिक व्यय राज्य विधान सभा द्वारा नियमितिकरण हेतु अपेक्षित था।

15 उप-शीर्षों में ₹ 818.51 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक/अपर्याप्त सिद्ध हुआ क्योंकि या तो व्यय मूल प्रावधान के बराबर भी नहीं हुआ या फिर सकल असम्बन्धित अधिक व्यय हुआ। 48 उप-शीर्षों में (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ या अधिक) निधियों का पुनर्विनियोजन अविवेकपूर्ण तरीके से किया गया जिसके फलस्वरूप बचत/आधिक्य हुआ। 42 मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ या अधिक) वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर ₹ 3,135.63 करोड़ अभ्यर्पित किए गए। 83 मामलों/उप-शीर्षों में ₹ 385.80 करोड़ की अनुदान राशि का शत-प्रतिशत अभ्यर्पण हुआ।

छः मामलों में वर्ष के चौथे व अंतिम तिमाही के दौरान 52 व 70 प्रतिशत के मध्य व्यय हुआ तथा केवल मार्च 2016 के दौरान इन लेखा-शीर्षों के अन्तर्गत कुल व्यय का 31 से 58 प्रतिशत तक व्यय हुआ।

## 2.8 संस्तुतियां

- (i) नियन्त्रण/संवितरण अधिकारी आवश्यकता के अनुरूप आवंटित निधि की उपयोगिता सुनिश्चित करने के लिए संस्वीकृत आवंटन के प्रति व्यय प्रवाह की उचित एवं नियमित निगरानी करें। वे मासिक व्यय नियन्त्रण/निगरानी तंत्र को भी विशेष रूप से सुदृढ़ करें।
- (ii) बड़े पैमाने पर बचत/आधिक्य, वर्ष की समाप्ति पर पुनर्विनियोजन व अभ्यर्पण रोकने के लिए सभी विभागों को व्यय की प्रवृत्ति को ध्यान में रखते हुए वास्तविक बजट प्राक्कलन प्रस्तुत करने का प्रयास करना चाहिए ताकि वे प्रभावी तरीके से दूसरे क्षेत्रों/स्कीमों में उपयोग किए जा सकें।
- (iii) राज्य सरकार को वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही/महीनों में व्यय की अत्यधिकता को रोकने के लिए उपयुक्त तंत्र बनाना चाहिए।