

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 कि संविधान के प्रावधानों के अंतर्गत प्रभारित किए जाने हेतु अपेक्षित व्यय को इस प्रकार प्रभारित किया जाता 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 विरुद्ध 2016-17 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	65,019.28	3,604.84	68,624.12	58,048.66	(-)10,575.46
	II पूंजीगत	18,612.53	172.76	18,785.29	14,384.39	(-)4,400.90
	III ऋण एवं अग्रिम	4,729.39	61.96	4,791.35	4,514.91	(-)276.44
कुल दत्तमत		88,361.20	3,839.56	92,200.76	76,947.96	(-)15,252.80
भारित	IV राजस्व	10,654.46	5.74	10,660.20	10,717.06	56.86
	V पूंजीगत	95.00	26.00	121.00	128.80	7.80
	VI लोक ऋण का पुनर्भुगतान	9,677.50	0.00	9,677.50	5,275.84	(-)4,401.66
कुल भारित		20,426.96	31.74	20,458.70	16,121.70	(-)4,337.00
आकस्मिक निधि से विनियोजन			-	-	-	-
कुल योग		1,08,788.16	3,871.30	1,12,659.46	93,069.66	(-)19,589.80

नोट: ऊपर दर्शाए गए व्यय, राजस्व शीर्षों (₹ 362.29 करोड़) और पूंजीगत शीर्षों (₹ 7,650.10 करोड़) के अंतर्गत व्यय की कटौती के रूप में लेखाओं में समायोजित वसूलियां परिगणना में लिए बिना, सकल आंकड़े हैं।

₹ 3,871.30 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान द्वारा मूल प्रावधान का चार प्रतिशत संघटित किया गया जोकि गत वर्ष में 25 प्रतिशत था।

₹ 19,589.80 करोड़ की समग्र बचतें, राजस्व खंड के अंतर्गत 44 अनुदानों, पूंजीगत खंड के अंतर्गत 20 अनुदानों और ऋण खंड के अंतर्गत एक विनियोजन (लोक ऋण का पुनर्भुगतान) में ₹ 19,846.78 करोड़ की बचतों तथा अनुदान संख्या 6-वित्त (₹ 71.27 करोड़) के राजस्व भारित खंड, अनुदान संख्या 14-शहरी विकास (₹ 0.92 करोड़) तथा अनुदान संख्या 24-सिंचाई (₹ 176.99 करोड़) के पूंजीगत खंड के अंतर्गत तथा अनुदान संख्या 8-भवन एवं सड़कें (₹ 1.98 करोड़) तथा अनुदान संख्या 24-सिंचाई (₹ 5.82 करोड़) के अंतर्गत मुख्यतः ₹ 256.98 करोड़ के आधिक्य के कारण थी। ₹ 256.98 करोड़ के आधिक्य का संविधान की धारा 205 के अंतर्गत विनियमन अपेक्षित है।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन

2.3.1 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 2.1** में दिए गए ब्यौरे अनुसार 54 मामलों में मूल अनुदानों/पूरक मांगों में किसी प्रावधान के बगैर तथा इस संबंध में किसी पुनर्विनियोजन आदेशों के बिना ₹ 1,311.53 करोड़ का व्यय किया गया।

2.3.2 प्रावधानों पर आधिक्य जिसे विनियमन की जरूरत है

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार राज्य सरकारों के लिए यह जरूरी है कि अनुदानों/विनियोजनों पर आधिक्य राज्य विधायिका द्वारा विनियमित करवाए 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 2015-16 की अवधि हेतु ₹ 2,841.81 करोड़ की राशि का अधिक व्यय लोक लेखा समिति द्वारा चर्चित नहीं किया गया था तथा 2016-17 के दौरान ₹ 256.98 करोड़ भी अभी विनियमित किए जाने शेष थे।

अनुदान संख्या "24-सिंचाई" (तालिका 2.2) में ₹ 10 करोड़ से ज्यादा का अधिक व्यय पिछले पांच सालों से लगातार देखा गया था:

तालिका 2.2: 2012-17 के दौरान निरन्तर अधिक व्यय दर्शाने वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान की संख्या एवं नाम	अधिक व्यय की राशि				
		2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
पूंजीगत-दत्तमत						
1	24-सिंचाई	275.23 (53)	213.26 (33)	402.89 (79)	211.00 (35)	176.99 (27)

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

आधिक्य मुख्यतः शीर्ष "4700-मुख्य सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय, 13-नहर प्रणाली का आधुनिकीकरण एवं लाईनिंग, 001-निदेशन एवं प्रशासन, 91-कार्यकारी इंजीनियर, 89-विशेष राजस्व, 93-चीफ इंजीनियर, 92-सुपरिटेंडिंग इंजीनियर, 88-पेंशनरी प्रभारों" (₹ 113.71 करोड़) के अंतर्गत हुए।

2.3.3 आबंटनों की तुलना में बचतें

विनियोजन लेखापरीक्षा ने प्रकट किया कि 27 प्रकरणों में बचतें प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 करोड़ से अधिक थीं (परिशिष्ट 2.2)। ₹ 90,862.75 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध वास्तविक व्यय ₹ 71,782.42 करोड़ था तथा बचतें ₹ 19,080.33 करोड़ थीं। आठ अनुदानों शीर्षक- 9-शिक्षा (राजस्व-दत्तमत), 13-स्वास्थ्य (राजस्व-दत्तमत), 15-स्थानीय शासन (राजस्व-दत्तमत), 24-सिंचाई (राजस्व दत्तमत), 27- कृषि (राजस्व-दत्तमत), 8-भवन एवं सड़कें (पूंजीगत-दत्तमत), 23-खाद्य एवं आपूर्ति (पूंजीगत-दत्तमत) तथा लोक ऋण, में बचतें ₹ 500 करोड़ से अधिक थीं। भारी बचतों के कारण राज्य सरकार द्वारा सूचित नहीं किए गए थे।

2.3.4 निरंतर बचतें

पिछले पांच वर्षों के दौरान 13 अनुदानों तथा एक विनियोजन ने ₹ 10 करोड़ से अधिक की निरंतर बचतें दर्शाईं तथा जो कुल अनुदानों का 10 प्रतिशत या अधिक भी थीं (तालिका 2.3)।

तालिका 2.3: निरन्तर बचतें दर्शाने वाले अनुदान

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान की संख्या एवं नाम	बचत की राशि				
		2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
राजस्व (दत्तमत)						
1	07-आयोजना एवं सांख्यिकी	270.60 (69)	280.85 (51)	333.58 (81)	237.74 (58)	283.17 (62)
2	09-शिक्षा	1,591.65 (19)	1,818.31 (21)	1,369.49 (14)	2,317.26 (20)	3,436.36 (25)
3	10-तकनीकी शिक्षा	68.22 (19)	78.68 (21)	137.08 (28)	93.47 (20)	98.19 (21)
4	11-खेल एवं युवा कल्याण	19.25 (13)	56.33 (31)	58.82 (25)	84.43 (27)	105.84 (25)
5	13-स्वास्थ्य	253.27 (14)	279.74 (14)	576.18 (21)	547.14 (18)	595.38 (18)
6	14-शहरी विकास	41.48 (15)	118.37 (62)	32.64 (24)	63.06 (37)	12.47 (13)
7	15-स्थानीय शासन	379.76 (22)	589.57 (27)	584.00 (28)	1,407.70 (43)	879.77 (25)
8	17-रोजगार	15.14 (20)	25.61 (33)	25.15 (31)	29.62 (38)	16.12 (23)
9	23-खाद्य एवं आपूर्ति	107.83 (52)	185.52 (51)	166.43 (45)	122.74 (33)	115.61 (14)
10	24-सिंचाई	375.55 (27)	382.54 (25)	512.00 (31)	359.16 (21)	512.12 (27)
11	27-कृषि	184.55 (20)	256.92 (24)	473.74 (37)	374.19 (27)	826.91 (43)
12	32-ग्रामीण एवं सामुदायिक विकास	159.83 (10)	345.36 (16)	580.95 (23)	815.54 (28)	366.90 (10)
पूंजीगत (दत्तमत)						
13	38-जन-स्वास्थ्य एवं जलापूर्ति	324.40 (28)	137.28 (11)	146.74 (13)	323.70 (28)	310.50 (25)
पूंजीगत (भारित)						
14	लोक ऋण	4,250.68 (40)	5,027.64 (38)	5,622.44 (41)	2,820.83 (28)	4,401.67 (45)

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

वे मामले, जहां प्रत्येक मामले में बचत ₹ 100 करोड़ से अधिक थी, नीचे दर्शाए गए हैं:

- अनुदान संख्या 7-आयोजना एवं सांख्यिकी, 3451-सचिवालय आर्थिक सेवाएं, 102-जिला आयोजना मशीनरी, 95-जिला योजना (₹ 151.55 करोड़) तथा 789-अनुसूचित जातियों के लिए विशेष घटक प्लान, 99-जिला योजना स्कीम के अंतर्गत अनुसूचित जातियों का कल्याण (₹ 105.33 करोड़) के अंतर्गत बचतें।
- अनुदान संख्या 9-शिक्षा के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 2202-सामान्य शिक्षा, 01-प्राथमिक शिक्षा, 101-सरकारी प्राथमिक स्कूल, 88-प्राथमिक शिक्षा कक्षाओं I से V तक की स्थापना, 95-कक्षा VI-VIII (पूर्ण कालिक) सुविधाओं का विस्तार, 98-मिडिल शिक्षा कक्षाएं VI से VIII (₹ 1,019.74 करोड़), 02-माध्यमिक शिक्षा, 109-सरकारी माध्यमिक स्कूल, 86-राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, 98-स्थापना व्यय (₹ 644.28 करोड़), 001-निर्देशन एवं प्रशासन, 97-स्कूल में कंप्यूटर साक्षरता एवं अध्ययन (₹ 140.30 करोड़), 793-अनुसूचित जाति घटक प्लान के लिए विशेष केन्द्रीय सहायता, 98- राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (₹ 183.50 करोड़), 03-विश्वविद्यालय एवं उच्चतर शिक्षा, 103-सरकारी कॉलेज एवं संस्थान, 97-राष्ट्रीय उच्चतरशिक्षा अभियान (₹ 154.49 करोड़) में हुई।
- अनुदान संख्या 13-स्वास्थ्य, 2210-चिकित्सा एवं जन-स्वास्थ्य, 03-ग्रामीण स्वास्थ्य सेवा एलोपेथी, 103-प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, 84-एन.आर.एच.एम. के अंतर्गत सहायता अनुदान (₹ 107.25 करोड़) के अंतर्गत बचतें।
- अनुदान संख्या 15-स्थानीय शासन के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 2217-शहरी विकास, 80-सामान्य, 192-नगर पालिकाओं/परिषदों को सहायता, 86-नया शहरी नवीकरण मिशन, 87-स्मार्ट सिटी, 92-नगर पालिका/परिषद को स्टांप शुल्क के लाभ से स्थानीय निकायों को अंशदान में हुई (₹ 750.82 करोड़)।
- अनुदान संख्या 27-कृषि के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 2401-फसल पालन, 109-विस्तार एवं किसान प्रशिक्षण, 80-राष्ट्रीय कृषि विकास योजना हेतु स्कीम (₹ 272.56 करोड़) तथा 111-कृषीय अर्थशास्त्र एवं सांख्यिकी, 90-प्रधान मंत्री फसल बीमा योजना के रूप में संशोधित राष्ट्रीय कृषि बीमा स्कीम में हुई (₹ 198.65 करोड़)।
- अनुदान संख्या 32-ग्रामीण एवं सामुदायिक विकास के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 2505- ग्रामीण रोजगार, 02-ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम, 101-राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार स्कीम, 99-महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) में हुई (₹ 164.44 करोड़)।
- पूंजीगत (भारित) लोक ऋण के अंतर्गत बचतें मुख्यतः शीर्ष 6003-राज्य सरकार के आंतरिक ऋण, 107-स्टेट बैंक ऑफ इंडिया तथा अन्य बैंकों से ऋण में हुई (₹ 3,500.01 करोड़)।

इन शीर्षों के अंतर्गत निरंतर बचतों के कारण सूचित नहीं किए गए थे।

2.3.5 अनावश्यक पूरक प्रावधान

24 मामलों में प्राप्त कुल ₹ 1,536.89 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।

2.3.6 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 35 उप-शीर्षों में ₹ 2,774.12 करोड़ से अधिक के आधिक्य और 49 उप-शीर्षों के अंतर्गत प्रत्येक मामले में एक करोड़ से अधिक तक ₹ 1,063.26 करोड़ से अधिक की बचतें हुईं जैसाकि **परिशिष्ट 2.4** में वर्णित हैं। 31-उप शीर्षों के अंतर्गत आधिक्य/बचतें ₹ 10 करोड़ से ज्यादा थीं। 32¹ 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, छः² मामलों में निधियों का पुनर्विनियोजन ज्यादा सिद्ध हुआ क्योंकि बचतें पुनर्विनियोजन के माध्यम से प्रावधान की गई निधियों से ज्यादा थीं।

2.3.7 निधियां अभ्यर्पित न करना तथा अधिक अभ्यर्पित करना

वर्ष 2016-17 की समाप्ति पर, 50 मामलों में प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक की निधियां अभ्यर्पित की गईं। इन मामलों में, कुल प्रावधान ₹ 1,11,537.69 करोड़ था तथा वास्तविक व्यय ₹ 92,026.75 करोड़ था परिणामतः ₹ 19,759.20 करोड़ की बचतों तथा ₹ 248.26 करोड़ के आधिक्य के कारण ₹ 19,510.94 करोड़ की निवल बचतें हुईं, जिसके विरुद्ध ₹ 22,180.04 करोड़ अभ्यर्पित किए गए (**परिशिष्ट 2.5**) जो अपर्याप्त बजटीय तथा वित्तीय नियंत्रण दर्शाता है।

आगे विश्लेषण ने प्रकट किया कि 30 मामलों में ₹ 9,968.73 करोड़ की बचतों के विरुद्ध ₹ 823.41 करोड़ की बचतें अभ्यर्पित नहीं की गईं जो पंजाब बजट मैनुअल (हरियाणा को भी लागू) के पैराग्राफ 13.2 के प्रावधानों के विरुद्ध था। 12 मामलों में ₹ 9,361.43 करोड़ की बचतों के विरुद्ध ₹ 11,870.37 करोड़ अभ्यर्पित किए गए थे तथा 6-वित्त (राजस्व भारित) एवं 24-सिंचाई (पूंजीगत दत्तमत) में यद्यपि वास्तविक व्यय क्रमशः ₹ 71.27 करोड़ एवं ₹ 176.99 करोड़ तक अधिक थे, परंतु फिर भी ₹ 562.77 करोड़ एवं ₹ 172.54 करोड़ की निधियां अनुचित रूप से अभ्यर्पित की गईं। केवल छः मामलों में ₹ 429.04 करोड़ की सभी बचतें अभ्यर्पित की गईं थीं। अभ्यर्पण न करने तथा अधिक अभ्यर्पण हेतु कारण राज्य सरकार द्वारा सूचित नहीं किए गए थे।

¹ **परिशिष्ट 2.4** की क्रम संख्या 10, 13, 16 से 25, 27 से 31, 33, 44, 51, 58, 60, 61, 64, 67, 69, 71, 78, 79, तथा 82 से 84

² **परिशिष्ट 2.4** की क्रम संख्या 5, 6, 14, 34, 37 तथा 41

2.3.8 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 16 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत 18 शीर्षों के संबंध में ₹ 10 करोड़ से अधिक खर्च और वर्ष के लिए कुल खर्च का 50 प्रतिशत से भी ज्यादा वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान या मार्च 2017 में किया गया।

आगे संवीक्षा ने प्रकट किया कि 2016-17 के दौरान 16 अनुदानों के अंतर्गत 18 मुख्य शीर्षों पर किए गए ₹ 5,022.49 करोड़ के व्यय में से, ₹ 2,015.61 करोड़ (40 प्रतिशत) का खर्च मार्च 2017 के महीने के दौरान किया गया।

अंतिम तिमाही के दौरान विशेषतः मार्च महीने के दौरान व्यय के वेग ने वित्तीय नियमों का अनुपालन न करना दर्शाया।

2.4 खजानों के कार्यचालन में देखी गई कमियां

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) {म.ले. (ले. व हक.)} हरियाणा द्वारा 2016-17 के लिए संकलन एवं निरीक्षण के दौरान खजानों 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 खजाना अधिकारियों 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 ₹ 18.49 करोड़ के 1,358 वाउचर मिसिंग पाए गए। महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय द्वारा निदेशक खजाना एवं लेखा हरियाणा, चंडीगढ़ के साथ नियमित पत्रचार 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 खजानों द्वारा मासिक लेखाओं के प्रस्तुतीकरण में विलंब

वर्ष के दौरान, 17 मामलों में विभिन्न ट्रेजरीज से लेखे (11 मामलों में भुगतान की पहली सूची तथा 6 मामलों में भुगतान की दूसरी सूची) प्रत्येक माह में चार से नौ दिनों तक की देरी से प्राप्त हुए थे। 96.96 प्रतिशत लेखे समय पर प्राप्त हुए थे। प्रारंभिक लेखाओं के प्रस्तुतीकरण में विलंब के कारण महालेखाकार (ले. व हक.) द्वारा मासिक सिविल लेखाओं के संकलन में परिणामी विलंब हुआ।

2.4.3 प्लस एंड माइनस मैमोरेण्डम प्रस्तुत न करना

पंजाब वित्तीय नियम खंड-1 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 2016-17 के लिए अनेक प्लस एंड माइनस मैमोरेण्डम 11 खजाना कार्यालयों³ से अभी भी प्रतीक्षित हैं, इस प्रकार, परिणामतः

³ अंबाला, भिवानी, फरीदाबाद, फतेहाबाद, गुरुग्राम, झज्जर, कैथल, करनाल, नूंह, रेवाड़ी तथा रोहतक।

ब्रॉड शीट्स में बकाया शेष हैं। इस संबंध में खजाना अधिकारियों को सख्ती से अनुदेश दिए जाने की आवश्यकता है।

2.4.4 नॉन ऑपरेशनल पर्सनल लेजर अकाउंट्स

पंजाब वित्तीय नियम खंड-1 के नियम 12.7 के अनुसार समेकित निधि को डेबिट द्वारा क्रेडिट किए गए पर्सनल लेजर अकाउंट्स (पी.एल.एज.) को, समेकित निधि में संबद्ध सेवा शीर्षों को शेष का माइनस डेबिट करके 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 खजाना अधिकारियों को सख्त अनुदेश जारी किए जाने की आवश्यकता है। वर्ष 2016-17 की समाप्ति पर ₹ 234.87 करोड़ के शेष के साथ 124 पी.एल.एज. थे, जिनमें से ₹ 3.56 करोड़ से आवेष्टित 13 लेखे परिचालन में नहीं थे और बंद नहीं किए गए थे, इससे निर्धारित प्रक्रिया में विचलन हुआ।

2.5 बजटीय अनुमानों के विश्लेषण का परिणाम

2.5.1 अवास्तविक बजट अनुमान

वर्ष 2016-17 के लिए राज्य सरकार द्वारा तैयार किया गया ₹ 88,781.96 करोड़ का मूल बजट ₹ 84,132.15 करोड़ तक संशोधित किया गया था। इसके विरुद्ध 2016-17 के दौरान ₹ 79,781.44 करोड़ का वास्तविक व्यय किया गया था। वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए मूल बजट, संशोधित अनुमान तथा वास्तविक व्यय के विवरण तालिका 2.4 में दिए गए हैं:

तालिका 2.4: 2012-17 के दौरान मूल बजट, संशोधित अनुमान तथा वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
मूल बजट	45,318.93	53,073.59	59,451.23	69,140.29	88,781.96
संशोधित अनुमान	46,413.29	53,548.30	61,449.82	85,037.30	84,132.15
वास्तविक व्यय	44,355.56	46,597.31	53,676.27	79,394.32	79,781.44
बचत/आधिक्य	2,057.73	6,950.99	7,773.55	5,642.98	4,350.71

आगे, न केवल वार्षिक योजना के प्रावधान को ₹ 40,256.21 करोड़ से ₹ 37,266.34 करोड़ तक संशोधित किया गया था, बल्कि केवल ₹ 33,124.05 करोड़ का वास्तविक व्यय किया जा सका जोकि मूल बजट प्रावधान के स्तर तक नहीं आया जैसा नीचे तालिका 2.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.5: वार्षिक योजना के प्रावधान के विवरण

(₹ करोड़ में)

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
मूल बजट	16,549	20,353	22,251	25,743	40,256.21
संशोधित अनुमान	16,336	19,471	22,110	42,743	37,266.34
वास्तविक व्यय	13,647	15,219	17,597	25,185	33,124.05
बचत/आधिक्य	2,689	4,252	4,513	17,558	4,142.29

इसी प्रकार, ₹ 63,666 करोड़ की अनुमानित प्राप्तियां ₹ 60,784 करोड़ तक संशोधित की गई थी जिसके विरुद्ध ₹ 53,496 करोड़ वास्तव में वसूल किए गए थे जैसा तालिका 2.6 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.6: प्राप्तियों के विवरण

(₹ करोड़ में)

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
मूल बजट	37,722	44,098	48,058	52,717	63,666
संशोधित अनुमान	38,281	42,033	45,821	54,642	60,784
वास्तविक व्यय	33,994	38,284	41,090	47,915	53,496
बचत/आधिक्य	4,287	3,749	4,731	6,727	7,288

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। अनुमान हमेशा उन अधिकारियों, जो उन्हें प्रस्तुत करते हैं, के सावधानीपूर्वक व्यक्तिगत ध्यान के पश्चात प्रस्तुत किए जाने चाहिए तथा जहां तक संभव हों परिशुद्ध होने चाहिए। तथापि, यह देखा गया था कि कर-भिन्न राजस्व पूर्वानुमानों के लिए 2016-17 का संशोधित अनुमान ₹ 15,239.46 करोड़ था जबकि वास्तविक प्राप्ति ₹ 11,873.67 करोड़ थी परिणामतः ₹ 3,365.79 करोड़ की अधोमुखी भिन्नता हुई अर्थात् संशोधित अनुमान से 22 प्रतिशत नीचे। इसी प्रकार, वर्ष 2016-17 के लिए कर राजस्व ₹ 45,087.83 करोड़ पर अनुमानित था जबकि वास्तविक प्राप्ति ₹ 40,623.15 करोड़ थी परिणामतः पूर्वानुमान से नीचे ₹ 4,464.68 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
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
2015-16	कर राजस्व	40,436.10	36,425.31	4,010.79
	कर-भिन्न राजस्व	13,731.25	11,131.24	2,600.01
2016-17	कर राजस्व	45,087.63	40,623.15	4,464.48
	कर-भिन्न राजस्व	15,239.46	11,873.67	3,365.79

2.5.3 योजनागत अनुमानों में कमियां

2016-17 के दौरान संशोधित योजनागत व्यय हेतु ₹ 37,266.34 करोड़ का आकलन किया गया था। प्लान स्कीमों पर ₹ 33,124.05 करोड़ की राशि खर्च की गई थी, जो उपर्युक्त राशि का 88.88 प्रतिशत तथा पूर्वानुमानों से कम था। भिन्नताएं, निम्न तथ्यों के कारण थी:

- i) 2016-17 के लिए अनुमोदित प्लान में शामिल की गई ₹ 143.53 करोड़ के अनुमोदित परिव्यय वाली कुल 15 योजनाएं कार्यान्वित नहीं की गई थी तथा संशोधित अनुमानों में निकाल दी गई थी (**परिशिष्ट 2.8**)।
- ii) 2016-17 के लिए अनुमोदित परिव्यय में 19 योजनाओं के अंतर्गत किया गया ₹ 367.44 करोड़ का प्रावधान संशोधित अनुमान में ₹ 46.33 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 28 योजनाओं के अंतर्गत ₹ 296.52 करोड़ का प्रावधान किया गया था किंतु वर्ष 2016-17 के दौरान कोई व्यय नहीं किया गया था (**परिशिष्ट 2.10**)।
- iv) 15 योजनाओं के अंतर्गत किया गया ₹ 569.20 करोड़ का प्रावधान ₹ 625.60 करोड़ तक बढ़ाया गया था जिसके विरुद्ध वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ 292.60 करोड़ का व्यय किया गया था जोकि मूल अनुमानों का 51 प्रतिशत था। आगे, पूरक अनुदानों के माध्यम से निधियों में की गई वृद्धि अनावश्यक सिद्ध हुई क्योंकि कुल व्यय मूल अनुमानों से कम था (**परिशिष्ट 2.11**)।
- v) 68 प्लान योजनाओं, जिनके निष्पादन के लिए 2016-17 के दौरान ₹ 5,125.75 करोड़ का परिव्यय अनुमोदित किया गया था, संशोधित अनुमानों में ₹ 3,158.30 करोड़ तक कम कर दिया गया था। इन योजनाओं पर केवल ₹ 1,494.87 करोड़ का व्यय किया गया था जोकि संशोधित परिव्यय का 47 प्रतिशत था (**परिशिष्ट 2.12**)।
- vi) छः योजनाएं, जिनके लिए 2016-17 के दौरान कार्यान्वयन हेतु ₹ 720.66 करोड़ का प्रावधान अनुमोदित किया गया था, संशोधित अनुमानों में ₹ 465.77 करोड़ तक कम किया गया था, किंतु ₹ 661.41 करोड़ का व्यय किया गया था जोकि संशोधित अनुमान का 142 प्रतिशत था जैसा कि **परिशिष्ट 2.13** में विवरण दिया गया है।
- vii) 93 योजनाएं, जिनके लिए संशोधित परिव्यय के साथ-साथ संशोधित अनुमानों में ₹ 3,273.29 करोड़ का प्रावधान किया गया था, किंतु ₹ 1,981.65 करोड़ का व्यय किया गया था जोकि किए गए प्रावधान से बहुत कम था (**परिशिष्ट 2.14**)।
- viii) पांच योजनाएं, जिनके लिए अनुमोदित परिव्यय में कोई प्रावधान नहीं किया गया था किंतु संशोधित अनुमान में ₹ 35.92 करोड़ शामिल किए गए। इन योजनाओं पर किया गया ₹ 9.93 करोड़ का व्यय किए गए प्रावधान से कम था जैसा कि **परिशिष्ट 2.15** में विवरण दिया गया है।
- ix) नौ नई योजनाएं, जिनके लिए संशोधित अनुमानों में ₹ 111.76 करोड़ का प्रावधान किया गया था तथा एक स्कीम जिसके लिए संशोधित अनुमानों में प्रावधान

₹ 2.20 करोड़ से बढ़कर ₹ 4.07 करोड़ किया गया था किंतु वर्ष 2016-17 के दौरान कोई व्यय नहीं किया गया था जैसाकि (परिशिष्ट 2.16) में दर्शाया गया है।

- x) 17 योजनाओं के अंतर्गत किया गया ₹ 1,265.40 करोड़ का प्रावधान ₹ 1,643.66 करोड़ तक बढ़ाया गया था जिसके विरुद्ध वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ 1,169.58 करोड़ का व्यय किया गया था। आगे, पूरक अनुदानों के माध्यम से निधियों में की गई वृद्धि अनावश्यक सिद्ध हुई क्योंकि इन योजनाओं का कुल व्यय संशोधित अनुमानों का 71 प्रतिशत था (परिशिष्ट 2.17)।
- xi) महिला एवं बाल विकास विभाग में ग्रामीण किशोरियों के लिए पुरस्कार के अंतर्गत अनुमोदित परिव्यय तथा संशोधित परिव्यय में ₹ 0.40 करोड़ का प्रावधान किया गया था, किंतु ₹ 0.58 करोड़ का व्यय किया गया था जोकि संशोधित अनुमानों का 145 प्रतिशत था।

2.6 चयन किए गए अनुदानों की समीक्षा के परिणाम

दो अनुदानों (अनुदान संख्या "11-खेल एवं युवा कल्याण" तथा अनुदान संख्या "19-एस.सीज, एस.टीज, अन्य बी.सीज तथा अल्पसंख्यकों का कल्याण") के व्यय पर बजटीय प्रक्रिया तथा नियंत्रण की समीक्षा चालू वर्ष के दौरान भिन्नताओं तथा वर्ष 2016-17 के दौरान अनुदानों तथा पूरक मांगों के विस्तार के आधार पर की गई थी (जुलाई-अगस्त 2017)।

2.6.1 अनुदान संख्या 11-खेल एवं युवा कल्याण

2016-17 के लिए अनुदान की समीक्षा के दौरान अवलोकित महत्वपूर्ण बिंदु नीचे वर्णित हैं:

- i) राजस्व शीर्ष के अंतर्गत ₹ 420.78 करोड़ (मूल ₹ 313.13 करोड़ तथा पूरक ₹ 107.65 करोड़) के बजट प्रावधान के विरुद्ध वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ 314.94 करोड़ का व्यय किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 105.84 करोड़ की बचत हुई जो बजट प्रावधान के विरुद्ध 25 प्रतिशत थी। यह दर्शाती है कि बजट में अवास्तविक प्रावधान किए गए थे।
- ii) पांच स्कीमों पर वर्ष के दौरान अनुदान के राजस्व खंड के अंतर्गत ₹ 6.01 करोड़ की कुल बचत के विरुद्ध ₹ 5.06 करोड़ की राशि सरेंडर की गई थी। इस प्रकार, अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण दर्शाते हुए ₹ 0.95 करोड़ की बचत सरेंडर नहीं की गई थी तथा यह तथ्य की ये निधियां सरकार की अन्य विकास स्कीमों/कार्यक्रमों पर उपयोग न की जाएं (परिशिष्ट 2.18)।
- iii) इस अनुदान के अंतर्गत दो⁴ स्कीमों में ₹ 60.59 करोड़ (मूल ₹ 54.09 करोड़ तथा पूरक ₹ 6.50 करोड़) के बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 43.51 करोड़ का व्यय किया गया था परिणामस्वरूप ₹ 17.08 करोड़ (कुल प्रावधान का 28 प्रतिशत) की बचत हुई। इन स्कीमों के अंतर्गत प्राप्त किए गए ₹ 6.50 करोड़ के पूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुए क्योंकि व्यय मूल प्रावधान से कम था।
- iv) 12 उप-शीर्षों में, परिशिष्ट 2.19 में दिए गए विवरणानुसार सतत बचतें कुल प्रावधान के 18 तथा 100 प्रतिशत के मध्य श्रृंखलित थी।

⁴ (i) मोतीलाल नेहरू स्पोर्ट्स स्कूल, राई तथा कमला नेहरू स्पोर्ट्स स्कूल, राई तथा (ii) मानव संसाधन विकास स्कीम।

- v) 17 स्कीमों में ₹ 228.71 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 102.58 करोड़ (45 प्रतिशत) का व्यय 2016-17 की अंतिम तिमाही के दौरान तथा मार्च 2017 में ₹ 79.38 करोड़ (35 प्रतिशत) इन स्कीमों पर किया गया था। इन 17 स्कीमों में से छः स्कीमों पर 100 प्रतिशत व्यय अंतिम तिमाही के दौरान किया गया था (**परिशिष्ट 2.20**)।
- vi) तीन⁵ स्कीमों/शीर्षों के लिए किया गया ₹ 7.31 करोड़ का समग्र बजटीय प्रावधान वित्तीय वर्ष 2016-17 की समाप्ति पर अप्रयुक्त पड़ा रहा तथा ₹ 7.31 करोड़ की राशि का समग्र बजट प्रावधान पुनर्विनियोजन के माध्यम से आहरित किया गया था।

2.6.2 अनुदान संख्या 19-एस.सीज, एस.टीज, अन्य बी.सीज तथा अल्पसंख्यकों का कल्याण

2016-17 के लिए अनुदान की समीक्षा के दौरान देखे गए महत्वपूर्ण बिंदु निम्नानुसार हैं:

- i) राजस्व शीर्ष के अंतर्गत ₹ 778.48 करोड़ (मूल: ₹ 662.52 करोड़ तथा पूरक: ₹ 115.96 करोड़) के बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 564.69 करोड़ का व्यय किया गया था जिसके परिणामस्वरूप, ₹ 213.79 करोड़ की बचत हुई जो बजट प्रावधान के विरुद्ध 27 प्रतिशत थी। ₹ 115.96 करोड़ का पूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ।
- ii) पूंजीगत शीर्ष के अंतर्गत ₹ 11.55 करोड़ के बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 3.07 करोड़ का व्यय किया गया था जिसके परिणामस्वरूप, ₹ 8.48 करोड़ की बचत हुई जो बजट प्रावधान के विरुद्ध 73 प्रतिशत थी। यह, यह दर्शाती है कि बजट में अवास्तविक प्रावधान किया गया था।
- iii) आठ माइनर शीर्षों/स्कीमों में वित्तीय वर्ष 2016-17 की समाप्ति पर ₹ 53.70 करोड़ का समग्र बजटीय प्रावधान अप्रयुक्त पड़ा रहा तथा ₹ 53.70 करोड़ की राशि का समग्र बजट प्रावधान पुनर्विनियोजन के माध्यम से आहरित किया गया था जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.21** में दिए गए हैं।
- iv) 20 उप-शीर्षों में, **परिशिष्ट 2.22** में दिए गए विवरणानुसार सतत बचतें कुल प्रावधान के 12 तथा 100 प्रतिशत के मध्य श्रृंखलित थी।
- v) 22 स्कीमों पर 2016-17 के लिए ₹ 262.52 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 152.93 करोड़ (58 प्रतिशत) का व्यय वर्ष 2016-17 की अंतिम तिमाही के दौरान इन स्कीमों पर किया गया था। इन 22 स्कीमों में से पांच स्कीमों पर 100 प्रतिशत व्यय अंतिम तिमाही के दौरान किया गया था (**परिशिष्ट 2.23**)।
- vi) शीर्ष 2225-01-283-98 प्रभार्य स्थापना लागत के अंतर्गत ₹ 0.05 करोड़ के प्रावधान के विरुद्ध 2016-17 के दौरान ₹ 1.14 करोड़ का व्यय किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, ₹ 1.09 करोड़ का अधिक व्यय हुआ जिसका विधान मंडल से विनियमन अपेक्षित है।

⁵ (i) भारत सरकार तथा हरियाणा राज्य द्वारा 7:5 के अनुपात पर एन.एस.एस. स्कीम के अंतर्गत विश्वविद्यालयों को सहायता अनुदान (₹ 2 करोड़), (ii) मूलभूत संरचना स्कीम (₹ 5.30 करोड़) तथा (iii) वृद्धावस्था पेंशन (₹ 0.01 करोड़)।

2.6.3 बजट अनुमानों के प्रस्तुतिकरण में विलम्ब

वर्ष 2016-17 हेतु बजट अनुमान, प्रशासनिक विभाग तथा विभिन्न कार्यालयों के प्रमुखों द्वारा 5 नवम्बर 2015 से पूर्व वित्त विभाग को प्रस्तुत किए जाने अपेक्षित थे। इसके विपरीत, अनुदान संख्या 11 और अनुदान संख्या 19 की समीक्षा के दौरान यह देखा गया कि विभागाध्यक्षों ने वित्त विभाग को अपने अनुमान क्रमशः 21 तथा 29 दिनों के मध्य श्रृंखलित विलम्बों के पश्चात् क्रमशः 4 दिसंबर 2015 तथा 26 नवंबर 2015 को प्रस्तुत किए।

2.7 निष्कर्ष

2016-17 के दौरान, ₹ 1,12,659.46 करोड़ के कुल अनुदानों तथा विनियोजनों के विरुद्ध ₹ 93,069.66 करोड़ का व्यय किया गया था। ₹ 19,589.80 करोड़ की समग्र बचतें, विभिन्न अनुदानों में ₹ 19,846.78 करोड़ की बचत तथा तीन अनुदानों के अंतर्गत ₹ 256.98 करोड़ के अधिक व्यय द्वारा आफसेट विनियोजन के कारण थी जिसे 2011-12 से 2015-16 की अवधि से संबंधित अनुदानों में ₹ 2,841.81 करोड़ के अधिक व्यय के अतिरिक्त भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत विनियमित किए जाने की आवश्यकता थी।

50 मामलों (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक का सरेंडर) में ₹ 22,180.04 करोड़ वित्तीय वर्ष के अंत में सरेंडर किए गए थे। 12 मामलों में ₹ 11,870.37 करोड़ सरेंडर किए गए जिसमें वास्तविक बचतों से ₹ 2,508.94 करोड़ का अधिक सरेंडर शामिल था। यह इन विभागों में अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण दर्शाता है। 30 मामलों में ₹ 9,968.73 करोड़ की बचतों में से ₹ 823.41 करोड़ की बचतें सरेंडर नहीं की गईं। वहां अनुचित विनियोजनों के मामले भी थे।

2.8 सिफारिशें

सरकार विचार कर सकती है:

- (i) अधिक व्यय के रेगुलराइजेशन के लिए लोक लेखा समिति सचिवालय के साथ मामला उठाना;
- (ii) बृहद् बचतों तथा पूरक प्रावधानों से बचने के लिए सही बजट अनुमान तैयार करना;
- (iii) वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही/माह में व्यय के वेग से बचने के लिए वित्त विभाग द्वारा उपयुक्त यंत्रावली का सूत्रपात करना; तथा
- (iv) वाउचरों, लेखाओं इत्यादि का समय पर प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करने के लिए खजानों की कार्यविधि में सुधार हेतु उपयुक्त यंत्रावली का सूत्रपात करना।