



वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियन्त्रण

2

वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियंत्रण

भारत के नियन्त्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोग लेखे की लेखापरीक्षा के सम्पादन में यह सुनिश्चित किया जाता है कि विभिन्न अनुदानों के अन्तर्गत व्यय की गई धनराशियाँ विनियोग अधिनियम के अन्तर्गत उस वर्ष के लिये बजट में प्राधिकृत थीं एवं संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत भारित होने वाला व्यय उस पर भारित था तथा विधि, सम्बन्धित नियमों, विनियमों एवं निर्देशों का पालन करते हुए धनराशियाँ व्यय की गयी हैं।

2.1 विनियोग लेखे का संक्षिप्त विवरण

उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल (यू.पी.बी.एम.) के प्रस्तर 141 के अनुसार नियन्त्रण अधिकारियों द्वारा सभी अन्तिम बचतों को 25 मार्च तक वित्त विभाग को समर्पित कर देना चाहिये। अधिकारियों द्वारा विलम्ब से किये गये ऐसे समर्पण जिसमें बचत का उचित पूर्वानुमान हो तथा समर्पण पूर्व में किया जा सकता हो, को यदि वित्त विभाग स्वीकार करने में असमर्थ रहता है तो सम्बन्धित अधिकारी को उत्तरदायी माना जायेगा। वर्ष 2018-19 में 93 अनुदानों/विनियोगों के अन्तर्गत किये गये प्रावधान के सापेक्ष वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति सारणी 2.1 में प्रस्तुत की गयी है।

सारणी 2.1: प्रावधानों के सापेक्ष वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति

(₹ करोड़ में)

व्यय की प्रकृति	कुल अनुदान/विनियोग	वास्तविक व्यय	बचत(-)/आधिक्य(+)	समर्पित धनराशि	31 मार्च 2019 को समर्पित धनराशि	31 मार्च 2019 तक समर्पित बचत की प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	का.5/का.4
दत्तमत						
I-राजस्व	2,98,990.78	2,47,287.30	(-)51,703.48	2,131.57	2,131.57	4.12
II-पूँजीगत	1,02,445.21	76,489.69	(-) 25,955.52	1,656.85	1,656.85	6.38
III-ऋण तथा अग्रिम	7,724.35	6,302.64	(-) 1,421.71	0.40	0.40	0.03
योग दत्तमत	4,09,160.34	3,30,079.63	(-) 79,080.71	3,788.82	3,788.82	4.79
भारित						
IV-राजस्व	59,408.58	58,975.52	(-)433.06	10.12	10.12	2.34
V-पूँजीगत	20.44	12.74	(-)7.70	0.00	0.00	0.00
VI-लोकऋण-पुनर्भुगतान	30,546.75	20,716.61	(-)9,830.14	1.77	1.77	0.02
योग भारित	89,975.77	79,704.87	(-)10,270.90	11.89	11.89	0.12
महायोग	4,99,136.11	4,09,784.50	(-)89,351.61	3,800.71	3800.71	4.25

नोट: वास्तविक व्यय के आंकड़ों में दत्तमत राजस्व व्यय (₹ 4,534.86 करोड़) एवं दत्तमत पूँजीगत व्यय (₹ 14,039.02 करोड़) के अन्तर्गत वसूलियों को व्यय में से घटाकर समायोजित करते हुए सम्मिलित किया गया है।

(स्रोत: विनियोग लेखे, वित्त लेखे एवं बजट प्रपत्र वर्ष 2018-19)

राजस्व अनुभाग के अन्तर्गत अनुदानों एवं विनियोगों के 126 प्रकरणों तथा ऋण अनुभाग सहित (लोक ऋण-पुनर्भुगतान) पूँजीगत अनुभाग के अन्तर्गत अनुदानों एवं विनियोगों के 79 प्रकरणों में, ₹ 92,349.08 करोड़ की बचतों के परिणामस्वरूप कुल ₹ 89,351.61

करोड़ की बचतें हुईं जो राजस्व अनुभाग के अन्तर्गत अनुदानों एवं विनियोगों के चार प्रकरणों तथा पूंजीगत अनुभाग के अन्तर्गत अनुदानों/विनियोगों के छः प्रकरणों में ₹ 2,997.47 करोड़ के आधिक्य द्वारा प्रतिसन्तुलित हुईं।

यह तथ्य कि 96 प्रतिशत बचतों (₹ 85,550.90 करोड़) को वर्ष के अन्त में व्यपगत होने दिया गया तथा अवशेष बचत ₹ 3,800.71 करोड़ (चार प्रतिशत) को वित्त विभाग को अन्य उद्देश्यों के लिये पुनर्विनियोजन हेतु उपलब्ध कराये बिना वित्तीय वर्ष 2018-19 के अन्तिम दिन समर्पित किया गया जो यह स्पष्ट करता है कि वित्त विभाग द्वारा अत्यन्त न्यून वित्तीय नियन्त्रण रखा गया।

संस्तुति: वित्त विभाग को विभागीय नियन्त्रण अधिकारियों द्वारा किये गये व्यय की प्रवृत्ति का अनुश्रवण करना चाहिये जिससे निधियों का अनावश्यक रूप से अवरोधन न हो तथा समर्पण हेतु अन्तिम क्षण की प्रतीक्षा किये बिना एवं आवंटन के व्यपगत हुए बिना, तत्काल निधियों को समर्पित कर दिया जाए।

2.2 वित्तीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबन्धन

2.2.1 अधिक हुए व्ययों के विनियमितीकरण की आवश्यकता

वित्तीय वर्ष 2018-19 के दौरान चार अनुदानों तथा चार विनियोगों के अन्तर्गत राज्य विधायिका द्वारा प्राधिकृत धनराशि से ₹ 1,539.44 करोड़ का व्ययाधिक्य हुआ (**परिशिष्ट 2.1 अ**)। राज्य विधायिका द्वारा वर्ष 2005-06 से वर्ष 2017-18 की अवधि के 98 अनुदानों एवं 42 विनियोगों के अन्तर्गत व्ययाधिक्य ₹ 30,985.81 करोड़ का विनियमितीकरण किया जाना अभी भी शेष है (**परिशिष्ट 2.1 ब**)। यह संविधान के अनुच्छेद 204 तथा 205 का उल्लंघन है, जो प्रावधानित करता है कि राज्य विधायिका द्वारा बनायी गयी विधि के अन्तर्गत किये गये विनियोजन के अतिरिक्त समेकित निधि से कोई भी धनराशि आहरित नहीं की जा सकेगी। यह बजटीय तथा वित्तीय नियंत्रण प्रणाली को निष्फल करता है तथा लोक संसाधनों के प्रबन्धन में वित्तीय अनुशासनहीनता को प्रोत्साहित करता है।

प्राधिकृत धनराशि से अधिक व्यय तथा व्ययाधिक्य के विनियमितीकरण न कराये जाने के सम्बन्ध में पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में निरंतर प्रतिवेदित किया गया है, तथापि, वर्ष 2005-06 से 2017-18 तक के सम्बन्धित व्ययाधिक्य के प्रकरणों को विनियमितीकरण हेतु राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किया जाना प्रतीक्षित है।

संस्तुति: राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि व्ययाधिक्य के सभी वर्तमान प्रकरणों को विनियमित करने हेतु राज्य विधायिका के समक्ष तत्काल प्रस्तुत किया जाए।

2.2.2 बचतें

46 अनुदानों/विनियोगों से सम्बन्धित 65 प्रकरणों में ₹ 90,038.26 करोड़ की बचत हुई जिसमें प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 करोड़ से अधिक की बचत थी, जिनका विवरण **परिशिष्ट 2.2** में दर्शाया गया है।

अग्रेतर, उपर्युक्त 65 प्रकरणों में से 18 प्रकरण ऐसे थे जिनमें प्रत्येक प्रकरण में ₹ 1,000 करोड़ से अधिक की बचत थी। इन 18 प्रकरणों में से नौ प्रकरणों में ₹ 1,000 करोड़ से अधिक की बचत वर्ष 2017-18 में भी हुई थी जिसका विवरण सारणी 2.2 में दर्शाया गया है।

सारणी 2.2: वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान ₹ 1,000 करोड़ से अधिक के बचत दर्शाने वाले अनुदान

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान संख्या	अनुदान का नाम	वर्ष के दौरान हुई बचतें	
			2017-18	2018-19
1.	13	कृषि तथा अन्य सम्बद्ध विभाग (ग्राम्य विकास) - पूंजीगत दत्तमत	5,179.06	9,278.13
2.	14	कृषि तथा अन्य सम्बद्ध विभाग (पंचायती राज) - राजस्व दत्तमत	1,080.89	4,330.63
3.	37	नगर विकास विभाग - राजस्व दत्तमत	5,574.84	3,451.60
4.	48	अल्पसंख्यक कल्याण विभाग - राजस्व दत्तमत	1,088.19	1,034.01
5.	49	महिला एवं बाल कल्याण विभाग - राजस्व दत्तमत	2,247.92	2,464.72
6.	61	वित्त विभाग (ऋण सेवायें एवं अन्य व्यय) - पूंजीगत भारित	6,973.52	9,810.15
7.	71	शिक्षा विभाग (प्राथमिक शिक्षा) - राजस्व दत्तमत	17,493.77	14,921.22
8.	83	समाज कल्याण विभाग (अनुसूचित जातियों के लिए विशेष घटक योजना) - राजस्व दत्तमत	5,573.74	4,085.46
9.		समाज कल्याण विभाग (अनुसूचित जातियों के लिए विशेष घटक योजना) - पूंजीगत दत्तमत	1,637.34	4,136.73

(स्रोत: विनियोग लेखे वर्ष 2017-18 एवं 2018-19)

अग्रेतर, यह पाया गया कि 22 अनुदानों के अन्तर्गत 28 प्रकरणों में अनवरत बचत (₹100 करोड़ और अधिक) वर्ष 2014-15 से वर्ष 2018-19 के दौरान प्रत्येक वर्ष हुई थी जिसका विवरण परिशिष्ट 2.3 में दर्शाया गया है, इन अनुदानों के अन्तर्गत वर्ष 2018-19 में बचत ₹ 101.54 करोड़ से ₹ 14,921.22 करोड़ के मध्य थी। अत्यधिक बचत विभाग द्वारा क्रियान्वित की जा रही योजनाओं में कमजोर बजट प्रणाली या प्रदर्शन में कमी या दोनों को दर्शाता है।

संस्तुति: वित्त विभाग द्वारा विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत किये गये प्रावधानों की धनराशि उपयोग न किये जाने के कारणों की समीक्षा की जानी चाहिये एवं अग्रेतर वर्षों में अधिक न्यायोचित प्रावधानों हेतु कदम उठाया जाना चाहिये।

2.2.3 अनावश्यक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान

उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रस्तर 162(i) के अनुसार, अनुपूरक अनुदान अथवा विनियोग की आवश्यकता उस समय होती है जब विनियोग अधिनियम द्वारा प्राधिकृत अनुदान या विनियोग में सम्मिलित धनराशि उस वर्ष के लिये अपर्याप्त हो।

वर्ष 2018-19 में, 44 प्रकरणों में ₹ 9,032.89 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक) अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि मूल प्रावधान की ही धनराशि व्यय नहीं की जा सकी थी, जिसका विवरण परिशिष्ट 2.4 में दर्शाया गया है।

2.2.4 निधियों का अधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोग

उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रस्तर 147 के अनुसार, विनियोग की प्रत्येक इकाई के अन्तर्गत व्यय उस इकाई के अन्तर्गत मूल रूप में उपलब्ध कराई गई धनराशि के अन्तर्गत रखा जाए। पुनर्विनियोग के बाद भी, 42 अनुदानों में निहित 137 उपशीर्षों में ₹ 2,143.94 करोड़ की बचत तथा 24 अनुदानों के 36 उपशीर्षों में ₹ 130.48 करोड़ का व्ययाधिक्य हुआ था, जो वास्तविक आवश्यकता का आकलन किये बिना अनौचित्यपूर्ण पुनर्विनियोग को दर्शाता है (*परिशिष्ट 2.5*)।

2.2.5 अत्यधिक धनराशियों का समर्पण

वर्ष 2018-19 में, 143 उपशीर्षों में अत्यधिक धनराशियों का समर्पण (कुल प्रावधान का 50 प्रतिशत या अधिक) ₹ 1,873.39 करोड़ (कुल प्रावधान ₹ 2,189.52 करोड़ का 86 प्रतिशत) किया गया, जिसमें 70 योजनाओं/कार्यक्रमों (₹ 368.04 करोड़) का 100 प्रतिशत समर्पण सम्मिलित है, जिसका विवरण *परिशिष्ट 2.6* में दर्शाया गया है। इस प्रकार अत्यधिक धनराशियों का समर्पण दर्शाता है कि या तो बजट बनाने में समुचित सावधानी नहीं बरती गयी या कार्यक्रम के क्रियान्वयन में गम्भीर कमियाँ रहीं।

2.2.6 वास्तविक बचत से अधिक समर्पण

वर्ष 2018-19 में, तीन अनुदानों से सम्बन्धित तीन प्रकरणों में (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 50 लाख या अधिक) ₹ 1,168.01 करोड़ की बचत के सापेक्ष ₹ 1,180.62 करोड़ की धनराशि का समर्पण किया गया, परिणामस्वरूप ₹ 12.61 करोड़ का अधिक समर्पण हुआ, जिसका विवरण *परिशिष्ट 2.7* में दिया गया है। वास्तविक बचत से अधिक धनराशि के समर्पण से स्पष्ट है कि विभागों द्वारा मासिक व्यय विवरण के माध्यम से व्यय के प्रवाह की निगरानी पर पर्याप्त बजटीय नियन्त्रण नहीं रखा गया।

संस्तुति: सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि अत्यधिक, अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान तथा अविवेकपूर्ण समर्पण से बचा जाए।

2.2.7 समर्पित न की गई पूर्वानुमानित बचतें

उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रस्तर 139 तथा 141 के अनुसार, व्यय करने वाले विभागों को, अनुदानों/विनियोगों या उनके अंश को, जैसे ही उनमें बचत प्रत्याशित हो वित्त विभाग को समर्पित कर देना चाहिए। सभी अन्तिम बचतों को 25 मार्च तक वित्त विभाग को समर्पित कर देना चाहिए। ऐसी बचतों को वित्त विभाग द्वारा, यदि आवश्यक हो, जहाँ पुनर्विनियोगों या अनुपूरक अनुदानों या विनियोगों के लिये आवेदन किया गया हो, पुनः आवंटित किया जायेगा।

वर्ष 2018-19 के अन्त में, यद्यपि अनुदानों/विनियोगों के 89 प्रकरणों में ₹ 65,875.33 करोड़ की बचत हुई, उसका कोई भी भाग व्यय करने वाले विभागों द्वारा समर्पित नहीं किया गया (*परिशिष्ट 2.8*)।

इसी प्रकार, 124 प्रकरणों (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ एवं अधिक की बचत) में ₹ 89,675.44 करोड़ की बचत में से ₹ 88,557.72 करोड़ (99 प्रतिशत) की धनराशि

समर्पित नहीं की गयी थी (*परिशिष्ट 2.9*)। यह अपर्याप्त वित्तीय नियन्त्रण का द्योतक है एवं परिणामतः निधियों के अवरोधन को दर्शाता है।

2.2.8 व्यय का गलत वर्गीकरण

राजस्व व्यय आवर्ती प्रकृति का होता है और इसकी पूर्ति राजस्व प्राप्तियों से होना अभिप्रेत है। अग्रेतर, भारत सरकार लेखा मानक-2 (आई.जी.ए.एस-2) के अनुसार सहायता अनुदान पर किया गया व्यय, प्रदाता के लेखे में राजस्व व्यय के रूप में एवं प्राप्तकर्ता के लेखे में राजस्व प्राप्तियों के रूप में अभिलिखित किया जाता है। महत्वपूर्ण तथा स्थायी प्रकृति की मूर्त परिसम्पत्तियों को बढ़ाये जाने अथवा आवर्ती दायित्वों को कम करने के उद्देश्य से किये गये व्यय को पूंजीगत व्यय के रूप में परिभाषित किया जाता है।

यद्यपि, वर्ष के दौरान, राज्य सरकार द्वारा 'लघु निर्माण कार्यों' हेतु ₹ 69.94 करोड़, 'वाहनों के अनुरक्षण एवं पेट्रोल क्रय इत्यादि' हेतु ₹ 0.03 करोड़, 'कम्प्यूटर के रख-रखाव, सम्बन्धित लेखन सामग्री के क्रय' हेतु ₹ 0.01 करोड़ की धनराशि का बजट प्रावधान एवं पुस्तांकन पूंजीगत अनुभाग के अन्तर्गत किया गया जबकि इसे राजस्व व्यय के रूप में पुस्तांकित किया जाना चाहिए था। दूसरी ओर, 'स्टाफ कार/कार्यालय के उपयोग हेतु वाहनों के क्रय' हेतु ₹ 61.03 करोड़ के व्यय को पूंजीगत अनुभाग के स्थान पर राजस्व अनुभाग के अन्तर्गत पुस्तांकित किया गया।

राज्य सरकार ने बताया (जुलाई 2019) कि केवल नये वाहनों का क्रय पूंजीगत अनुभाग के अन्तर्गत किया जाना चाहिए एवं पुराने वाहनों के प्रतिस्थापन की व्यवस्था का पुस्तांकन राजस्व अनुभाग के अन्तर्गत किया जाना चाहिए। शासन का मत स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पुराने वाहनों का प्रतिस्थापन सम्पत्ति की कार्यशील अवधि में वृद्धि करता है, अतः इस प्रकार किये गये व्यय की प्रकृति पूंजीगत होगी।

2.2.9 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

उत्तर प्रदेश आकस्मिकता निधि अधिनियम, 1950 के प्रावधानों के अन्तर्गत, राज्य सरकार द्वारा ₹ 600 करोड़ की कार्पस धनराशि के साथ आकस्मिकता निधि का प्रबन्धन किया जाता है। उत्तर प्रदेश आकस्मिकता निधि नियम, 1962 के अनुसार, निधि से अग्रिम केवल अप्रत्याशित तथा आकस्मिक व्यय की पूर्ति के लिए लिया जाएगा, जिसकी प्रतिपूर्ति विधायिका द्वारा प्राधिकृत किये जाने तक लम्बित रहती है।

31 मार्च 2019 तक आकस्मिकता निधि से आहरित ₹ 629.72 करोड़ की धनराशि की प्रतिपूर्ति किया जाना शेष था, जिसमें वर्ष 2016-17 की प्रतिपूर्ति न किये गए ₹ 300 करोड़ की अवशेष धनराशि सम्मिलित थी। वर्ष 2018-19 के दौरान ₹ 396.29 करोड़ की धनराशि का वितरण किया गया जिसमें से ₹ 66.57 करोड़ की प्रतिपूर्ति की गयी और अवशेष धनराशि ₹ 329.72 करोड़ की प्रतिपूर्ति नहीं की गई।

प्रतिपूर्ति न की गयी धनराशि ₹ 329.72 करोड़ में से अनुदान संख्या 60-वन विभाग (सामाजिक वानिकी के अन्तर्गत मृदा कार्य, पौधरोपण एवं नये पौधशाला की स्थापना) के अन्तर्गत वन्य एवं वन्य जीव पर पूंजीगत परिव्यय के लिये ₹ 89.72 करोड़ एवं

अनुदान संख्या-18 कृषि एवं अन्य सम्बद्ध विभाग (सहकारिता) के अन्तर्गत नाबार्ड से लिये गये ऋण के पुनर्भुगतान हेतु ₹ 240 करोड़ की धनराशि आहरित की गई थी, जिसकी प्रतिपूर्ति अनुपूरक बजट प्रावधान के माध्यम से यथा समय की जानी थी। सम्प्रेक्षा में पाया गया कि आकस्मिकता निधि से निधियों का आहरण जिस व्यय के लिये किया गया, उसका पूर्वानुमान किया जा सकता था एवं विधायिका द्वारा प्राधिकृत किये जाने हेतु बजट में सम्मिलित किया जा सकता था।

अग्रतर, यह संज्ञान में आया कि राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2016-17 में उ.प्र. जल निगम के कर्मचारियों को वेतन तथा सेवानिवृत्तिक लाभ के भुगतान के लिए ₹ 300 करोड़ के अग्रिम का आहरण किया गया था, जिसकी प्रतिपूर्ति अनुदान संख्या 37-नगर विकास विभाग के अन्तर्गत बजट प्रावधान द्वारा की जानी थी। इस अग्रिम की प्रतिपूर्ति न किये जाने के प्रकरण को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 1 वर्ष 2018 एवं लेखा परीक्षा प्रतिवेदन संख्या 3 वर्ष 2019 में प्रतिवेदित किया गया था। तथापि राज्य सरकार द्वारा आकस्मिकता निधि में इस धनराशि की प्रतिपूर्ति 31 मार्च 2019 तक नहीं की गयी थी। परिणामतः, आकस्मिकता निधि में ₹ 29.72 करोड़ का ऋणात्मक अवशेष था। यह आकस्मिकता निधि के नियमों का उल्लंघन था जिसमें प्रावधान है कि किसी भी अग्रिम की स्वीकृति तब तक निर्गत नहीं की जायेगी जब तक कि वित्त विभाग संतुष्ट न हो कि अग्रिम दिये जाने हेतु निधि में पर्याप्त अवशेष है।

संस्तुति: राज्य के वित्त पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 3 वर्ष 2019 के प्रस्तर 2.2.9 में दी गयी संस्तुति पर राज्य सरकार द्वारा कार्यवाही की जानी चाहिए एवं आकस्मिकता निधि से लिये गये अग्रिमों की प्रतिपूर्ति समय से किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।