कार्यकारी सारांश

भूमिका

हिमाचल प्रदेश सरकार के वित्त पर यह प्रतिवेदन वर्ष 2011-12 के दौरान राज्य के वित्तीय निष्पादन को स्वतंत्र रूप से निर्धारण करने के लिए लाया गया है। इस प्रतिवेदन का लक्ष्य, जो वास्तविक आंकड़ों पर आधारित है, सरकार की स्कीमों/कार्यक्रमों के वित्तीय प्रबन्धन/कार्यान्वयन के सम्बन्ध में विभागों के निष्पादन पर राज्य सरकार को समय पर इनपुट प्रदान करना है। विश्लेषण को एक परिपेक्ष्य देने के लिए प्राप्तियों की तुलना राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम, 2005 जिसे 2011 के अधिनियम संख्या 25 द्वारा पुन: संशोधित किया गया तथा 2011-12 के बजट आकलन में राज्य सरकार द्वारा निर्धारित लक्ष्यों से करने हेतु प्रयास किए गए हैं।

राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन विधान के छ: वर्षों से अधिक अवधि के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक सरकार के वित्त पर टिप्पणियां करते रहे हैं तथा पहले ही छ: प्रतिवेदन प्रकाशित किये जा चुके हैं। चूंकि ये टिप्पणियां सिविल लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का भाग है, यह अनुभव किया गया कि राज्य के वित्त पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष अनुपालना एवं निष्पादन लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षा निष्कर्षों के विस्तृत स्वरूप में अलक्षणीय रहे। इस सुविचारित परन्तु समस्त समावेशित सूचना का स्पष्ट परिणाम यह रहा कि इन निष्कर्षों के वित्तीय प्रबन्धन भाग की ओर उपयुक्त ध्यान नहीं दिया गया। एक बार फिर केन्द्र-स्तर तक राज्य के वित्त को लाने की आवश्यकता को मान्यता देते हुए राज्य सरकार के वित्त पर एकाकी प्रतिवेदन को इस चुनौती के लिए उपयुक्त लेखापरीक्षा प्रत्युत्तर माना गया है। तद्नुसार, प्रतिवेदन वर्ष 2009 से आगे नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने "राज्य के वित्त पर प्रतिवेदन" नामक शीर्षक से एक पृथक खण्ड प्रकाशित करने का निर्णय लिया है। यह इस प्रयास का चतुर्थ संस्करण है।

प्रतिवेदन

मार्च 2012 को समाप्त वर्ष हेतु हिमाचल प्रदेश सरकार के लेखापरीक्षित लेखों पर आधारित इस प्रतिवेदन में राज्य सरकार के वार्षिक लेखों की विश्लेषणात्मक समीक्षा उपलब्ध करवाई गई है। प्रतिवेदन की रचना तीन अध्यायों में की गई है।

अध्याय 1 वित्त लेखे की लेखापरीक्षा पर आधारित है तथा यह 31 मार्च 2012 को हिमाचल प्रदेश सरकार की राजकोषीय स्थिति का निर्धारण करता है। यह वचनबद्ध व्यय, उधार प्रतिरूप की प्रवृत्तियों में ऑफ बजट रूट के माध्यम से राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को प्रत्यक्ष रूप से अंतरित केन्द्रीय निधियों के संक्षिप्त लेखे के अतिरिक्त अन्तर्दृष्टि प्रदान करता है।

अध्याय 2 विनियोजन लेखे की लेखापरीक्षा पर आधारित है तथा यह विनियोगों का अनुदानवार विवरण तथा ढंग, जिसमें सेवा प्रदान करने वाले विभागों द्वारा आबंटित संसाधनों को व्यवस्थित किया गया, प्रस्तुत करता है।

अध्याय 3 विभिन्न सूचना अपेक्षाओं तथा वित्तीय नियमावली की हिमाचल प्रदेश सरकार की अनुपालना की एक वस्तुसूची है। दुर्विनियोजन/हानि के मामले जो सरकारी विभागों में नियंत्रण की अपर्याप्ता को दर्शाता है, भी इस अध्याय में वर्णित है।

लेखापरीक्षा परिणाम एवं सिफारिशें

राजकोषीय शुद्धि पथ: हिमाचल प्रदेश उन आरम्भिक राज्यों में एक है जिसने वर्ष 2005 में राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम पास किया तथा पुन: 2011 में इसे संशोधित किया। हिमाचल प्रदेश राज्य में 2007-08 में राजस्व आधिक्य था लेकिन यह प्रवृत्ति कायम नहीं रही तथा 2008-09 में राजस्व घाटे में बदल गया जो 2010-11 तक पुन: बढ़ा। 2010-11 में ₹1235 करोड़ का राजस्व घाटा अन्तत: चालू वर्ष 2011-12 के दौरान ₹645 करोड़ के राजस्व आधिक्य में बदल गया। चालू वर्ष 2011-12 के लिए ₹1633 करोड़ का राजकोषीय घाटा, जो सकल राज्य घरेलू उत्पाद का 2.59 *प्रतिशत* है, तेरहवें वित्त आयोग द्वारा बनाए गए मानकीय निर्धारण से नीचे है।

राज्य ने 2011-12 के दौरान मध्यावधि राजकोषीय योजना विवरणी तथा राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजटीय प्रबन्धन अधिनियम/तेरहवें वित्त आयोग में यथा निर्धारित सात लक्ष्यों में से पांच एवं छ: प्राप्त कर लिये थे। कर-भिन्न राजस्व के संग्रहण में सुधार करने के प्रयास किए जाने चाहिए ताकि भारत सरकार से निधियां उधार लेने के उपचार को कम किया जा सके।

भारत सरकार द्वारा प्रत्यक्ष रूप से राज्य कार्यान्वयन एजेन्सियों को अंतरित निधियां: भारत सरकार से प्रत्यक्ष रूप से निधियों की प्राप्ति/अंतरण का अनुश्रवण करने के लिए कोई भी एजेन्सी नहीं है और इसलिए लेखापरीक्षा द्वारा राज्य सरकार के उत्तरदायित्व को निर्धारित करने के लिए इन निधियों की उपयोगिता को सत्यापित नहीं किया जा सका।

निधियों का उचित लेखाकरण सुनिश्चित करने हेतु तंत्र: भारत सरकार द्वारा प्रत्यक्ष रूप से अंतरित निधियों का उचित लेखाकरण सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र की स्थापना की जानी चाहिए और अद्यतन सूचना राज्य सरकार तथा महालेखाकार (लेखा व हकदारी) द्वारा प्रमाणित की जानी चाहिए।

सरकारी निवेशों की समीक्षा: सांविधिक निगमों, ग्रामीण बैंकों, ज्वाईन्ट स्टॉक कम्पनियों तथा सहकारिताओं में हिमाचल प्रदेश सरकार के निवेश पर औसत प्राप्ति 2.46 *प्रतिशत* (**परिच्छेद- 1.7.2**) थी जबकि सरकार ने केन्द्रीय सरकार/वित्तीय संस्थाओं से इस उधारी पर 8.49 *प्रतिशत* औसत ब्याज अदायगी की। सरकार को कम्पनियों/निगमों, जो कम वित्तीय परन्तु उच्च सामाजिक-आर्थिक प्रतिफलों से सम्पन्न तथा तर्कसंगत हो यदि उच्च लागत उधारों को चेनलाईज्ड किया जाना मूल्यवान हो, की पहचान करते हुए निवेशों में धन के लिए बेहतर मूल्य को सुनिश्चित करना चाहिए। *निवेशों में धन के लिए बेहतर मूल्य को सुनिश्चित करने हेतु सरकार को उपयुक्त कदम लेने पर विचार करना चाहिए।*

अपूर्ण परियोजनाओं हेतु कार्य योजना: सरकार को सभी परियोजनाओं को शीघ्रता से पूरा करने के लिए एक प्रभावी त्वरित योजना तैयार करनी चाहिए ताकि लोग समय पर परिकल्पित लाभों को प्राप्त कर सके।

वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण: वर्ष 2011-12 के दौरान राज्य सरकार की बजटीय प्रक्रिया अत्यधिक व्यय तथा बिना प्रावधान के व्यय, बजट अनुदान को व्यपगत होने से रोकने के लिए निधियों का आहरण तथा निधियों का अनावश्यक आहरण के कारण उपयुक्त नहीं रही। कई मामलों में प्रत्याशित बचतों (बजट के उपयोग में कमी) को या तो अभ्यर्पित नहीं किया गया था अथवा वर्ष के अंत में अभ्यर्पित किया गया जिससे इन निधियों का अन्य विकासात्मक उद्देश्यों के लिए उपयोग करने हेतु कोई गुंजाइश नहीं रही। कई विभागों द्वारा आवश्यकता से अधिक निधियों का आहरण, उचित स्पष्टीकरण के बिना पुनर्विनियोजन करना तथा निधियों के प्रावधान के बिना व्यय करने के द्वारा वित्तीय नियमों की अवहेलना की गई। वर्ष के अंत में निधियों को जारी करना तथा सारगर्भित निधियों का अभ्यर्पण एक विचार का विषय है, क्योंकि निधियों को फलदायक रूप से उपयोग नहीं किया जा सका। सार आकस्मिक बिलों को लम्बे समयावधि से समायोजित नहीं किया गया जिससे दुर्विनियोजन के जोखिम का संदेह बना रहता है।

सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि :

- सभी विभागों को व्यय के रूझानों एवं निधियों की वास्तविक जरूरतों को ध्यान में रखते हुए वास्तविक बजट आकलन प्रस्तुत करने चाहिए ताकि बड़ी बचतों/आधिक्यों से बचा जा सके।
- सभी विभागों को आबंटनों पर हुए व्यय की बड़ी गहनता के साथ निगरानी करनी चाहिए और अनुदानों से ऊपर होने वाले व्यय आधिक्य को कड़ाई के साथ रोकना चाहिए।
- वित्त विभाग द्वारा सभी विभागों को बचतों का पहले से ही निर्धारण करने एवं निर्धारित तिथि तक उनके अभ्यर्पण को सुनिश्चित करने हेतु विशिष्ट निर्देश जारी करने चाहिए ताकि निधियों का आवश्यकता वाले अन्य विभागों द्वारा प्रभावी उपयोग किया जा सके।
- सार आकस्मिक बिलों पर लिए गए अग्रिमों का समायोजन विद्यमान नियमानुसार अनुबद्ध अवधि के भीतर करने हेतु विभागों में एक अनुश्रावणिक प्रणाली हो।

वित्तीय विवरण: विभिन्न अनुदानग्राही संस्थाओं को दिए गए ऋण एवं अनुदान से सम्बन्धित उपयोगिता प्रमाण पत्रों को प्रस्तुत करने में विलम्ब से स्पष्ट है कि विभागों द्वारा विभिन्न नियमों, प्रक्रियाओं एवं निर्देशों की अनुपालना असंतोषजनक थी। चोरी, हानि तथा दुर्विनियोजन इसके उदाहरण थे।

सरकार को सुनिश्चित करने पर विचार करना चाहिए:

- अनुदानग्राही संस्थाओं को विशिष्ट उद्देश्यों के लिए जारी किए गए अनुदानों के सम्बन्ध में उपयोगिता प्रमाणपत्रों का समय पर प्रस्तुतीकरण;
- हानि और दुर्विनियोजन के ऐसे सभी मामलों को रोकने के लिए शीघ्र विभागीय जांच करना एवं सभी संगठनों में आंतरिक नियंत्रण को सुदृढ़ करना;
- व्यय एवं अन्य वित्तीय प्रतिवेदनों की शुद्धता सुनिश्चित करने हेतु प्राप्तियों को लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' तथा '800-अन्य प्राप्तियां' के अंतर्गत जोड़ने के स्थान पर लेखों में पृथक से दर्शाना।