कार्यकारी सारांश

पृष्ठभूमि

उत्तराखण्ड सरकार के वित्त पर यह प्रतिवेदन वर्ष 2010-11 के दौरान राज्य के वित्तीय निष्पादन के विषयनिष्ठ आंकलन के दृष्टिकोण से प्रस्तुत किया जा रहा है। इस प्रतिवेदन का उद्देश्य राज्य सरकार को वास्तविक आंकड़ों से, जो सामयिक स्थिति पर आधारित हैं, अवगत कराना है ताकि सरकार के सुनिष्पादित एवं दुर्निष्पादित योजनाओं/कार्यक्रमों की बेहतर जानकारी हो सके। विश्लेषण पर परिदृश्य प्रस्तुत करने के लिए राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम, 2005 तथा 2010-11 के बजट प्राक्कलन में राज्य सरकार द्वारा निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति की तुलना करने का प्रयास किया गया है।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (नि म ले प) का प्रतिवेदन, एफ आर बी एम विधान के पश्चात् चार वर्षों से अधिक से सरकार के वित्त पर टिप्पणियाँ करता है और चार प्रतिवेदन पहले ही प्रकाशित किये जा चुके हैं। चूंकि ये टिप्पणियाँ, सिविल लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अंश के रूप में थीं, ऐसा अनुभव किया गया कि राज्य वित्त पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष, अनुपालन एवं निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के विशाल आकार में छुपे रूप से पड़े रहते थे। इस सद्-उद्देश्यपरक परन्तु सर्व-सम्मिलित प्रतिवेदन का प्रत्यक्ष परिणाम यह था कि इन निष्कर्षों के वित्तीय प्रबन्धन भाग को उचित ध्यानाकर्षण प्राप्त नहीं हुआ। एक बार फिर राज्य वित्त को प्रमुखता दिलाने की आवश्यकता को मान्यता मिलने के उपलक्ष्य में राज्य सरकार के वित्त पर एक पृथक् प्रतिवेदन, इस चुनौती पर, समुचित लेखापरीक्षा प्रतिक्रिया माना गया है। तदनुसार, प्रतिवेदन वर्ष 2009 से, भारत के नि म ले प ने, "राज्य वित्त पर प्रतिवेदन" शीर्षक से एक पृथक् खण्ड निकालने का निर्णय लिया। **इस प्रयास में यह प्रतिवेदन तीसरा है।**

प्रतिवेदन

मार्च 2011 को समाप्त वर्ष पर उत्तराखण्ड सरकार के लेखापरीक्षित लेखों पर आधारित, यह प्रतिवेदन राज्य सरकार के वार्षिक लेखों की एक विश्लेषणात्मक समीक्षा उपलब्ध कराता है। यह प्रतिवेदन, तीन खण्डों में संरचित है।

अध्याय I वित्त लेखे की लेखापरीक्षा पर आधारित है और 31 मार्च 2011 को उत्तराखण्ड सरकार की राजकोषीय स्थिति का मूल्यांकन करता है। यह, बजट के इतर राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को सीधे अन्तरित केन्द्रीय निधियों के एक संक्षिप्त लेखे सहित वचनबद्ध व्यय में रुझान, ऋण लेने की पद्धति पर एक अन्तर्दृष्टि प्रस्तुत करता है।

अध्याय II विनियोग लेखे की लेखापरीक्षा पर आधारित है और यह विनियोगों का अनुदान-वार विवरण एवं वह ढंग, जिससे सेवा उपलब्ध करने वाले विभागों द्वारा आवंटित संसाधनों का प्रबन्धन किया गया, देता है।

अध्याय III उत्तराखण्ड सरकार द्वारा किये गये विभिन्न प्रतिवेदनीय आवश्यकताओं एवं वित्तीय नियमों के अनुपालन की सूची है। लेखाओं के अप्रस्तुतीकरण संबन्धी विवरण भी इस अध्याय में दिए गए हैं। इनके साथ ही, इस अध्याय में ऐसे मामलों का विस्तृत विवरण भी शामिल है जो सरकारी विभागों में दुर्विनियोग/हानि के अपर्याप्त नियंत्रण को दर्शाता है। प्रतिवेदन में निष्कर्षों के समर्थन में विभिन्न स्रोतों से एकत्र किये गये अतिरिक्त आंकड़ों का एक संलग्नक भी है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

राजकोषीय सुधार पथ: उत्तराखण्ड, राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम (एफ. आर. बी. एम.) अधिनियम, 2005 पारित करने वाले प्रथम राज्यों में एक है। उत्तराखण्ड राज्य ने वर्ष 2006-07 से आगे राजस्व आधिक्य प्राप्त करने के लक्ष्य की उपलब्धि प्राप्त की परन्तु इस प्रवृत्ति को नहीं बनाए रख सका तथा वर्ष 2009-10 में राजस्व घाटे में परिणत हुआ। यद्यपि, राज्य चालू वर्ष में राजस्व घाटे को लगभग शून्य (₹ 13 करोड़) तक लाने में कामयाब रहा। राज्य सरकार का राजकोषीय घाटा एफ आर बी एम अधिनियम में निर्धारित 4 प्रतिशत (पुनरीक्षित) के लक्ष्य से ऊपर वर्ष 2008-09 में 4.60 प्रतिशत पर बना रहा तथा वर्ष 2009-10 में करीब छः प्रतिशत के आस-पास रहा। तथापि, राजकोषीय घाटे को भी चालू वित्त वर्ष में कम करके तर्कसंगत सीमा (जी.एस.डी.पी. का 3.5 प्रतिशत) में लाया गया।

पूँजीगत व्यय को उच्चतर प्राथमिकता: एफ.आर.बी.एम. अधिनियम में पूँजीगत व्यय के प्राथमिकीकरण के लिए कोई विशिष्ट मानक निर्धारित नहीं किए गए हैं। यद्यपि, राज्य सरकार ने वर्ष 2011-12 के बजट के साथ राज्य विधानमण्डल में प्रस्तुत अपने मध्यकालिक राजकोषीय नीति विवरण में तेरहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के प्रति वचनबद्धता की है जो यह व्याख्यान करता है कि वर्ष 2012-13 में राजकोषीय घाटा जी.एस.डी.पी. का 3.5 प्रतिशत होना चाहिए, जिसे वर्ष 2013-14 तक पुनः कम करके 3 प्रतिशत तक लाया जाएगा। इन लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु, राज्य सरकार को उधार कम लेना पड़ेगा और इससे निकट भविष्य में पूँजीकरण हेतु कम निधियाँ उपलब्ध होंगी यद्यपि, चालू वित्त वर्ष में सरकार ने वर्ष 2009-10 की तुलना में 13 प्रतिशत अधिक निधियों के पूँजीकरण की व्यवस्था की।

यद्यपि इस वर्ष राज्य, राजस्व व राजकोषीय घाटे को कम करने में कामयाब रहा लेकिन उधारियों के माध्यम से घाटे के वित्तपोषण से बचने के लिए घाटे की स्थिति पर नियन्त्रण रखने के प्रयास किये जाने चाहिए।

सरकारी निवेशों की समीक्षा: सांविधिक निगमों, ग्रामीण बैंकों, संयुक्त स्टॉक कम्पनियों तथा सहकारी संस्थाओं में उत्तराखण्ड सरकार के निवेश पर औसत प्रतिफल गत तीन वर्षों में लगभग नगण्य (0.02 प्रतिशत) था जबकि सरकार ने इस निवेश पर 7.58 प्रतिशत औसत ब्याज का भुगतान किया।

सरकार को निवेशों में धन की बेहतर उपयोगिता सुनिश्चित करने हेतु ऐसी कम्पनियों/निगमों की पहचान करनी चाहिए, जो कम वित्तीय परन्तु उच्च सामाजिक-आर्थिक प्रतिफल देते हों और अपने उच्चलागत उधारियों के प्रतिस्थापन को सिद्ध करे।

ऋण वहन क्षमता: ऋण जी एस डी पी अनुपात जो वर्ष 2008-09 के 40.52 प्रतिशत से गिरकर वर्ष 2009-10 में 40 प्रतिशत पर आ गया, ने पुनः इस वर्ष के दौरान उच्चोन्मुखी प्रवृत्ति (41.42 प्रतिशत) दर्शाई/यद्यपि यह उत्तराखण्ड के लिए वर्ष 2010-11 हेतु तेरहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित लक्ष्य (42.20 प्रतिशत) से नीचे रहा।

वित्तीय वर्ष के अन्तिम समय में जमाव से बचने के लिये ऋणों की विवरणी अवस्थापित करना तथा ऋण भुगतानों की परिपक्वता की रूपरेखा की स्पष्ट समझ, विवेकपूर्ण ऋण प्रबन्धन में दीर्घकालिक लाभ देगी।

भारत सरकार द्वारा राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को सीधे अन्तरित निधियों की अनदेखी: यहाँ उपभोगित राशियों की निगरानी हेतु न तो कोई एकल अभिकरण है और न ही कोई तैयार आंकड़े उपलब्ध है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि वास्तव में किसी वित्तीय वर्ष विशेष में भारत सरकार द्वारा सीधे वित्त पोषित परन्तु राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा क्रियान्वित की जाने वाली मुख्य झण्डारोही योजनाओं व अन्य महत्वपूर्ण योजनाओं के अन्तर्गत वास्तव में कितना व्यय हुआ है।

इन निधियों के उचित लेखांकन को सुनिश्चित करने के लिए किसी पद्धति को व्यवहार में लाना होगा और इसके प्रभावी उपयोग को सुनिश्चित करने हेतु अद्यतन सूचनाओं को राज्य सरकार तथा महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा वैधता प्रदान की जानी चाहिये।

वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियन्त्रण :

राज्य सरकार की बजटीय प्रक्रियाएँ इस वर्ष के दौरान सुदृढ़ नहीं थीं जिसमें बजटीय त्रुटियाँ, निरन्तर बचतें, आधिक्य व्यय, प्रावधान के बिना व्यय और चालू वित्त वर्ष में प्रतिपूर्ति किए बिना आकस्मिकता निधि से आहरण शामिल था। बहुत से प्रकरणों में प्रत्याशित बचत या तो अभ्यर्पित नहीं की गई या फिर साल के एकदम अन्त में मार्च महीने में अभ्यर्पित की गई जिससे अन्य विकास प्रयोजनों हेतु इन निधियों की उपलब्धता की कोई गुंजाइश नहीं बची। कई विभागों द्वारा आवश्यकता से अधिक आहरित, समुचित स्पष्टीकरण के बिना पुनर्विनियोंग का आश्रय लेकर तथा निधियों के प्रावधान के बिना व्यय करके वित्तीय नियमों को ताक पर रख दिया गया था। वित्तीय वर्ष के एकदम अन्त में निधियों की अवमुक्ति तथा पर्याप्त निधियों का अभ्यर्पण चिन्ता का विषय है क्योंकि निधियों को सार्थक रुप से प्रयोग प्रयुक्ति नहीं कीया जा सका था।

वित्तीय प्रबन्धन में ऐसी कमियों से बचने के लिये बजटीय नियन्त्रण को सख्ती से लागू किया जाना चाहिये। वर्ष के अन्त में पुनर्विनियोजन/अभ्यर्पण आदेश जारी करने से बचा जाना चाहिए।

(आक्समिक सार) बिलों के नियत समय के दौरान समायोजन सुनिश्चित करने हेतु नियन्त्रण-अधिकारियों द्वारा एक नजदीकी एवं कठोर अनुश्रवण तंत्र व्यवहार में लाया जाना चाहिए।

वित्तीय प्रतिवेदन: विभिन्न नियमों, प्रक्रियाओं तथा विनिर्देशों का राज्य सरकार द्वारा किया गया अनुपालन असन्तोषजनक था जैसा कि ऋण एवं अनुदानों के विरूद्ध विभिन्न अनुदान प्राप्तकर्ता संस्थाओं द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्रों के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब से स्पष्ट है। कुछ विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों द्वारा वार्षिक लेखा के प्रस्तुतीकरण में भी विलम्ब दर्शित थे। चोरी, हानि तथा दुर्विनियोग के प्रकरण भी पाये गये।

विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों के लम्बित वार्षिक लेखों के अन्तिमीकरण के लिए सरकारी विभागों को तत्काल कार्यवाही करनी चाहिये। दुर्विनियोग के प्रकरणों में शीघ्र विभागीय जांचों के द्वारा दोषियों को दंडित किया जाना चाहिए।