

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 से तुलना करते हुए 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 लेखे वित्त प्रबंधन एवं बजटीय प्रावधान के अनुश्रवण को सुविधाजनक बनाते हैं इसलिए ये वित्त लेखे के सम्पूरक हैं।

2.1.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोजनों की लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की जाती है कि विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत किया गया व्यय वास्तविक रूप में 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 संबन्धित कमियों की अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

2.2 विनियोजन लेखे का सारांश

वर्ष 2012-13 के दौरान 32 अनुदानों/विनियोजनों के प्रति वास्तविक व्यय की सारांशित स्थिति तालिका 2.1 में दी गई है।

तालिका 2.1

मूल/अनुपूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की सारांशित स्थिति

(₹ करोड़)

व्यय स्वरूप	मूल अनुदान/ विनियोजन	अनुपूरक अनुदान/ विनियोजन	योग	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
दत्तमत्त					
राजस्व	15137.16	677.38	15814.54	15635.58	(-) 178.96
पूंजी	2009.44	122.09	2131.53	2027.53	(-) 104.00
ऋण एवं अग्रिम	367.17	16.22	383.39	468.58	(+) 85.19
कुल दत्तमत्त	17513.77	815.69	18329.46	18131.69	(-) 197.77
प्रभारित					
राजस्व	2287.26	50.44	2337.70	2410.57	(+) 72.87
पूंजी	--	4.03	4.03	4.03	--
लोक ऋण- चुकाती	1937.30	--	1937.30	2116.96	(+) 179.66
कुल प्रभारित	4224.56	54.47	4279.03	4531.56	(+) 252.53
आकस्मिक निधि (अगर कोई है) से विनियोजन					
	--	--	--	--	--
सकल योग	21738.33	870.16	22608.49	22663.25	(+) 54.76

* निधियों के उपयोग में कमी

स्त्रोत: विनियोजन लेखे

वर्ष 2012-13 के दौरान अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत पूंजीबद्ध किया गया ₹ 54.76 करोड़ का समग्र व्यय आधिक्य, राजस्व प्रवर्ग के अंतर्गत छः अनुदानों व तीन विनियोजनों तथा पूंजीगत प्रवर्ग के अंतर्गत छः अनुदानों व एक विनियोजन में ₹ 703.08 करोड़ के आधिक्य के परिणामस्वरूप था जिसे राजस्व प्रवर्ग के अंतर्गत 26 अनुदानों तथा चार विनियोजनों तथा पूंजीगत प्रवर्ग के अंतर्गत 22 अनुदानों तथा एक विनियोजन में ₹ 648.32 करोड़ की बचत द्वारा प्रति संतुलित किया गया।

वर्ष के दौरान अनुदान के प्रति ₹ 25 करोड़ से अधिक की सार्थक बचतें पाई गईं जो भू-राजस्व एवं जिला प्रशासन (राजस्व दत्तमत्त), शिक्षा (राजस्व दत्तमत्त) स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण (राजस्व दत्तमत्त), कृषि (राजस्व दत्तमत्त), ग्रामीण विकास (राजस्व दत्तमत्त), विद्युत विकास (राजस्व दत्तमत्त), वित्त (राजस्व दत्तमत्त) और लोक निर्माण-सड़कें, पुल व भवन (पूंजीगत दत्तमत्त) तथा अनुसूचित जाति उप-योजना (पूंजीगत दत्तमत्त) थी। इसी प्रकार वर्ष 2012-13 के दौरान अनुदानों/विनियोजनों जिनके प्रति आबंटनों की तुलना में सार्थक अधिक व्यय पाया गया वे लोक निर्माण-सड़कें, पुल व भवन (राजस्व दत्तमत्त), सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता (राजस्व दत्तमत्त), वित्त (राजस्व प्रभारित), सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता (पूंजीगत दत्तमत्त), विद्युत विकास (पूंजीगत दत्तमत्त) और वित्त (वित्त प्रभारित) थे।

कार्यालय महालेखाकार (लेखा व हकदारी), हिमाचल प्रदेश द्वारा संबन्धित नियंत्रण अधिकारियों से 1037 उप-शीर्षों के संबन्ध में बचतों/आधिक्यों के लिए कारण मांगे गये थे (जुलाई 2013)। इसमें से 287 उप-शीर्षों (बचत: 182 उप-शीर्ष, आधिक्य: 105 उप-शीर्ष) के संबन्ध में भिन्नता हेतु स्पष्टीकरण प्रतीक्षित थे (सितंबर 2013)।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

2.3.1 बचतें

विनियोजन लेखापरीक्षा के परिणाम से उद्घाटित हुआ कि 29 मामलों में बचतें प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ तक बढ़ गईं तथा चार मामलों में कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक रही (परिशिष्ट 2.1)। ₹ 648.32 करोड़ की कुल बचतों में से चार अनुदानों से संबन्धित मात्र चार मामलों में ₹ 316 करोड़ (49 प्रतिशत) की पर्याप्त बचतें थीं जहां बचत प्रत्येक मामले में ₹ 50 करोड़ से अधिक थी जैसा कि तालिका 2.2 में इंगित किया गया है।

तालिका 2.2

₹ 50 करोड़ से अधिक की बचतों सहित अनुदानों की सूची

(₹ करोड़)

क्रमांक	अनुदान संख्या व नाम	मूल	अनुपूरक	योग	वास्तविक व्यय	बचतें
राजस्व दत्तमत्त						
1.	08-शिक्षा	3108.58	75.83	3184.41	3064.42	119.99
2.	09-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	901.74	21.14	922.88	860.77	62.11
3.	20-ग्रामीण विकास	377.89	28.10	405.99	333.30	72.69
पूंजीगत-दत्तमत्त						
4.	32-अनुसूचित जाति उप-योजना	533.17	19.11	552.28	491.07	61.21
योग		4921.38	144.18	5065.56	4749.56	316.00

स्रोत: विनियोजन लेखे

राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक अनुदान के प्रति पर्याप्त बचतों (उपयोग में कमी) के लिए कारण नहीं बताए गए थे (सितंबर 2013)।

2.3.2 निरंतर बचतें

गत पांच वर्षों में प्रत्येक वर्ष में चार मामलों में ₹ एक करोड़ से अधिक की निरंतर बचतें थी, जैसा कि तालिका 2.3 में वर्णित किया गया है।

तालिका 2.3
2008-13 के दौरान निरंतर बचतों सहित अनुदानों की सूची

(₹ करोड़)

क्रमांक	अनुदान संख्या व नाम	बचत की राशि				
		2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
राजस्व-दत्तमत्त						
1.	03-न्याय प्रशासन	3.66	2.84	16.51	15.96	14.78
2.	15-योजना एवं पिछड़ा क्षेत्र उप-योजना	15.06	9.99	7.78	9.43	6.89
3.	20-ग्रामीण विकास	8.48	2.06	4.06	75.07	72.69
पूँजीगत-दत्तमत्त						
4.	29-वित्त	2.32	4.19	1.84	1.67	5.07

स्रोत: विनियोग लेखे

वर्ष 2011-12 (₹ 57.86 करोड़) 2012-13 (₹ 18.16 करोड़) के दौरान अनुदान संख्या 20-ग्रामीण विकास के अंतर्गत बचत का एक महत्वपूर्ण हिस्सा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अंतर्गत पाया गया था। इससे अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण इंगित हुआ। राज्य सरकार से इन निरंतर बचतों के कारण प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2013)।

2.3.3 अधिक व्यय

10 मामलों में ₹ 9781.61 करोड़ का कुल व्यय अनुमोदित प्रावधानों से प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ से अधिक तथा कुल प्रावधान (चार मामले) के 20 प्रतिशत से अधिक रहा जिसके परिणामस्वरूप ₹ 702.56 करोड़ का अधिक व्यय हुआ (परिशिष्ट 2.2 और तालिका 2.4)।

तालिका 2.4

अनुदानों की सूची जहां प्रत्येक में व्यय ₹ एक करोड़ से अधिक था तथा कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक था

(₹ करोड़)

क्रमांक	अनुदान संख्या एवं नाम	कुल अनुदान/ विनियोजन	व्यय	अधिक व्यय	अधिक व्यय की प्रतिशतता (20 प्रतिशत से अधिक)
राजस्व-दत्तमत्त					
1.	13-सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता	1387.90	1673.11	285.21	21
पूँजीगत-दत्तमत्त					
2.	18-उद्योग, खनिज, आपूर्ति एवं सूचना प्रौद्योगिकी	20.56	27.56	7.00	34
3.	21-सहकारिता	0.85	11.42	10.57	1244
4.	23-विद्युत विकास	393.56	481.09	87.53	22
योग		1802.87	2193.18	390.31	

स्रोत: विनियोजन लेखे

विभागों से अधिक व्यय के कारण प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2013)।

2.3.4 निरंतर अधिक व्यय

गत पांच वर्षों के दौरान दो मामलों में निरंतर अधिक व्यय था, जैसा कि तालिका 2.5 में इंगित किया गया है।

तालिका 2.5
2008-13 के दौरान निरंतर अधिक व्यय को इंगित करने वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़)

क्रमांक	अनुदान संख्या व नाम	अधिक व्यय की राशि				
		2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
राजस्व-दत्तमत्त						
1.	10-लोक निर्माण, सड़कें, पुल एवं भवन	134.46	215.36	219.60	221.99	35.57
2.	13-सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता	340.76	236.55	586.72	350.71	285.21

स्रोत: विनियोजन लेखे

निरंतर अधिक व्यय दर्शाता है कि विभागों में बजटीय नियंत्रण निष्प्रभावी था और बजट आकलन अवास्तविक आधार पर तैयार किए गए थे।

2.3.5 बिना प्रावधान के 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 15 मामलों में मूल आकलनों/अनुपूरक मांग में बिना किसी प्रावधान तथा इस आशय के किन्हीं पुनर्विनियोजन आदेशों के ₹ 37.32 करोड़ का व्यय किया गया जैसा कि तालिका 2.6 में ब्यौरा दिया गया है।

तालिका 2.6
2012-13 के दौरान प्रावधान के बिना किया गया व्यय

(₹ करोड़)

क्रमांक	अनुदानों/विनियोजनों की संख्या व नाम	बिना प्रावधान के व्यय की राशि	टिप्पणी
05-भू-राजस्व एवं जिला प्रशासन-			
1.	2245/80/102/01 (प्राकृतिक आपदाओं, आपदा ऊर्मुख क्षेत्रों में आकस्मिक योजनाओं पर व्यय)	0.23	कारण प्रतीक्षित थे
07-पुलिस और सम्बद्ध संगठन-			
2.	2070/00/104/02 (राज्य सतर्कता और भ्रष्टाचार निवारण ब्यूरो-जांच रेंज स्टाफ)	0.69	कारण प्रतीक्षित थे
11-कृषि-			
3.	2402/102/10 (कृषि उत्पादन में बढ़ोतरी के लिए छोटे व उपगत कृषकों को सहायता)	0.03	कारण प्रतीक्षित थे
13-सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता-			
4.	2215/01/001/01 (निर्देश)	0.30	कारण प्रतीक्षित थे
5.	2215/01/001/02 (निष्पादन)	0.60	
6.	2215/01/102/03 (ग्रामीण जलापूर्ति स्कीम का अनुसंधान व मरम्मत)	0.09	
7.	4701/15/799/02 (माल विनिर्माण)	0.06	
8.	4701/16/799/01, 02 और 03 (माल, माल विनिर्माण और विविध अग्रिम)	0.22	
9.	4702/799/01, 02 और 03 (माल, माल विनिर्माण और विविध लोक निर्माण अग्रिम)	28.39	
19-सामाजिक न्याय और सशक्तिकरण-			
10.	2235/60/200/11 (पेंशन भोगियों के चिकित्सा व्यय की प्रतिपूर्ति)	0.05	कारण प्रतीक्षित थे
11.	4235/02/800/02 (सैनिक विश्राम गृह और भक्तों का निर्माण)	0.08	
क्रमांक	अनुदानों/विनियोजनों की संख्या व नाम	बिना प्रावधान के	टिप्पणी

		व्यय की राशि	
29-वित्त-			
12.	7610/202/01 (मोटर कारों की खरीद के लिए सरकारी कर्मचारियों को ऋण)	0.01	कारण प्रतीक्षित थे
31-जनजातीय विकास-			
13.	2215/01/796.04, 05 और 06 (माल, माल विनिर्माण और विविध लोक निर्माण अग्रिम)	2.34	
14.	2405/796/03 (चंबा व भीटयाल के क्षेत्रों के लिए विशेष केन्द्रीय सहायता के अंतर्गत मत्स्यपालन पर व्यय)	0.01	कारण प्रतीक्षित थे
15.	2702/80/796.08, 09 और 10 (माल, माल विनिर्माण और विविध अग्रिम)	4.22	
योग		37.32	

स्त्रोत: विनियोजन लेखे

2.3.6 बजट अनुदान के व्यपगमन से बचने के लिए निधियों का आहरण

हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली के नियम 5.71 (ग)(5) में यह अनुबद्ध है कि कोषागार से किसी भी धन का आहरण नहीं किया जाएगा बशर्ते यह अतिशीघ्र आहरण हेतु आवश्यक है। निम्नवत् मामलों के सम्बन्ध में आहरित की गई राशियों को न तो किन्हीं विशिष्ट प्रयोजनों पर व्यय किया गया और न ही 2012-13 वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पहले कोषागार में वापिस किया गया।

2.3.6.1 अप्रयुक्त निधियां

(i) निदेशक, अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग और अल्पसंख्यक मामले, शिमला ने जिला कल्याण कार्यालय, मण्डी के एक मंजिला विद्यमान भवन के ऊपर दो मंजिलें खड़ी करने के लिए ₹ 1.10 करोड़ का आहरण किया (जुलाई 2009), लेकिन बार-बार आकलनों का संशोधन और निविदाओं के रद्द किए जाने के कारण अगस्त 2013 तक निष्पादन अभिकरण अर्थात् हिमाचल प्रदेश अवासीय और शहरी विकास प्राधिकरण के पास राशि अप्रयुक्त पड़ी रही।

(ii) निदेशक, शहरी विकास, शिमला ने तीन¹ स्थानों पर पार्किंग स्थलों के निर्माण के लिए ₹ 1.04 करोड़ का आहरण किया था (अप्रैल 2008-अप्रैल 2009), लेकिन निर्माण स्थल का निर्धारण न करने, निविदा को रद्द किए जाने और कार्य के आरंभ न होने के कारण अगस्त 2013 तक यह राशि निष्पादन अभिकरणों के पास अप्रयुक्त पड़ी रही।

(iii) मुख्य चिकित्सा अधिकारी, नाहन ने छः कार्यों² के निष्पादन हेतु ₹ 0.84 करोड़ का आहरण किया (मार्च 2009 - अगस्त 2010), लेकिन भूमि की अनुपलब्धता (पांच मामले) और निर्माण स्थल के संपूर्ण न किये जाने (एक मामला) के कारण मई 2013 तक यह राशि लोक निर्माण विभाग के पास अप्रयुक्त पड़ी रही।

(iv) मुख्य चिकित्सा अधिकारी, ऊना ने सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र, गगरेट में दो बाह्य रोगी विभागों और एक सम्मेलन कक्ष के निर्माण के लिए ₹ 0.39 करोड़ की राशि का आहरण (जून 2011) किया, लेकिन भूमि का चयन न करने के कारण यह राशि अगस्त 2013 तक लोक निर्माण विभाग के पास अप्रयुक्त पड़ी रही।

¹ चुवाड़ी (हिमाचल शहरी विकास प्राधिकरण): ₹0.26 करोड़; जोगिंदर नगर (लोक निर्माण विभाग): ₹0.46 करोड़; और ज्वालामुखी (नगर पंचायत): ₹0.32 करोड़

² सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र (एक): ₹0.26 करोड़; उप-स्वास्थ्य केन्द्र (तीन): ₹0.33 करोड़; और प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (दो): ₹0.25 करोड़

(v) लोक निर्माण विभाग के चार³ मण्डलों के अधिशाषी अभियंताओं ने 35 निर्माण कार्यों⁴ के निष्पादन के लिए ₹ 9.16 करोड़ की राशि आहरित की (मार्च 2012) और इसके साथ ही निधियों को अपने नियंत्रणाधीन अन्य मण्डलों⁵/उप मण्डलों⁶ को हस्तांतरित कर दिया। वित्तीय वर्ष 2012-13 में, अप्रैल 2012 और अक्टूबर 2012 के मध्य सम्बंधित मण्डलों/उप मण्डलों से ₹ 8.83 करोड़ की राशि वापिस प्राप्त हुई और इसे जमा शीर्ष के अंतर्गत रखा गया। इसके अतिरिक्त, सोलन मण्डल को हस्तांतरित की गई ₹ 1.18 करोड़ की राशि में से ₹ 0.33 करोड़ की राशि लौटाई नहीं गई और इसे जमा शीर्ष के अंतर्गत रखा गया था।

यह पाया गया कि सम्बंधित अधिशाषी अभियंता संपूर्ण राशि का उपयोग नहीं कर सके और ₹ 5.31 करोड़ की कुल निधियां जमा शीर्ष के अंतर्गत उनके पास अप्रयुक्त पड़ी रही। वित्तीय वर्ष के अंत में अधिशाषी अभियंताओं द्वारा बजट अनुदान को व्यपगत होने से बचाने के लिए निधियों का आहरण किया गया था। कार्यकारी अभियंताओं ने तथ्यों को स्वीकार किया (जुलाई 2012-फरवरी 2013)।

2.3.7 नियमन हेतु अपेक्षित विगत वर्षों से सम्बंधित प्रावधानों से अधिक का आधिक्य

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार, राज्य सरकार के लिए राज्य विधायिका से अधिक अनुदान/विनियोजन को नियमित करवाना अनिवार्य है। यद्यपि व्यय के नियमन हेतु अनुच्छेद के अंतर्गत कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई है, लोक लेखा समिति द्वारा विनियोग लेखों पर विवेचना पूर्ण होने के उपरांत अधिक व्यय का विनियमन किया जाता है। तथापि, 2009-12 वर्षों हेतु ₹ 3877.95 करोड़ (परिशिष्ट 2.3) का अधिक व्यय विनियमित किया जाना था। लम्बित विनियमन हेतु अधिक व्यय की वर्षवार राशि को तालिका 2.7 में सारांशित किया गया है।

तालिका 2.7

विगत वर्षों से सम्बंधित प्रावधानों का अतिरिक्त आधिक्य जिसका नियमन अपेक्षित है

(₹ करोड़)

वर्ष	संख्या		प्रावधान के अतिरिक्त आधिक्य राशि	नियमन की स्थिति
	अनुदान	विनियोजन		
2009-10	19	1	887.80	वित्त विभाग से स्वयंमेव उत्तर अभी भी प्रतीक्षित है। लोक लेखा समिति द्वारा प्रतिवेदन पर अभी चर्चा की जानी है।
2010-11	19	2	2237.64	
2011-12	6	1	752.51	09 जुलाई 2013 से चर्चा के लिए देय वित्त विभाग से स्वयंमेव उत्तर अभी तक प्रतीक्षित है। लोक लेखा समिति द्वारा प्रतिवेदन पर अभी चर्चा की जानी है।
योग			3877.95	

³ बैजनाथ: ₹1.20 करोड़, धर्मशाला: ₹1.51 करोड़, कसौली: ₹1.18 करोड़ और शिमला-II: ₹5.27 करोड़

⁴ कार्यालय भवनों का निर्माण: सात; आवासीय भवनों का निर्माण: 13; सड़कों का निर्माण: चार

⁵ शिमला-III: ₹5.27 करोड़ और सोलन: ₹1.18 करोड़

⁶ बैजनाथ: ₹1.20 करोड़ और धर्मशाला: -I: ₹1.51 करोड़

2.3.8 वर्ष 2012-13 के दौरान प्रावधान से आधिक्य जिसका नियमन करना अपेक्षित है

2012-13 के दौरान विधानमंडल द्वारा प्राधिकृत अनुदान/विनियोजन की तुलना में 12 अनुदानों और चार विनियोजनों में कुल ₹ 703.08 करोड़ (परिशिष्ट 2.4) का अधिक व्यय किया गया। संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत अधिक व्यय का नियमन करना अपेक्षित है।

2.3.9 अनावश्यक/अधिक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान

वर्ष के दौरान सात मामलों में, प्रत्येक मामले में ₹ 50 लाख से अधिक प्राप्त समग्र ₹ 185.38 करोड़ (परिशिष्ट 2.5) का अनुपूरक अनुदान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक नहीं गया। तीन मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ से अधिक) प्राप्त ₹ 95.31 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान ₹ 81.21 करोड़ (परिशिष्ट 2.6) के कुल अनावृत आधिक्य व्यय को छोड़ते हुए अपर्याप्त सिद्ध हुआ। वित्त विभाग द्वारा अनावृत आधिक्य में से ₹ 73.06 करोड़ (90 प्रतिशत) अकेला अनुदान संख्या 29-वित्त (राजस्व प्रभारित) में खर्च किया गया।

2.3.10 निधियों का अधिक/अनावश्यक/अपर्याप्त पुनर्विनियोजन

पुनर्विनियोजन, विनियोजन की एक इकाई से अनुदान के अन्तर्गत निधियों का अंतरण है जहां बचतें दूसरी इकाई को जहां अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता प्रत्याशित है। पुनर्विनियोजन अधिक अथवा अपर्याप्त सिद्ध हुआ जिसके परिणामस्वरूप 146 उप-शीर्षों (परिशिष्ट 2.7) में ₹ 10 लाख से अधिक बचतें/आधिक्य हुआ। इनमें से 43 उप-शीर्षों में आधिक्य/बचत ₹ दो करोड़ से अधिक की थी। इसके अतिरिक्त 6003-109-11 शीर्ष (अन्य सहायक ऋण रजिस्टर उधार/अवसंरचना विकास बोर्ड), अनुदान संख्या 29-वित्त, के अंतर्गत ₹ 184.75 करोड़ का अधिक व्यय हुआ, जहां ₹ 1.23 करोड़ का पुनर्विनियोजन अपर्याप्त सिद्ध हुआ।

2.3.11 अस्पष्ट पुनर्विनियोजन

हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली के परिच्छेद 13.3 (ख) के अनुसार अतिरिक्त व्यय तथा बचतों हेतु कारणों को पुनर्विनियोजन विवरणी में स्पष्ट किया जाना चाहिए जैसे कि यदि “यात्रा भत्तों” के अन्तर्गत आधिक्य होते हैं तो यह स्पष्ट किया जाना चाहिए कि क्यों अतिरिक्त यात्रा भत्ते का पूर्व अनुमान नहीं लगाया जा सका तथा इसकी लागत को वहन करने हेतु प्रावधान नहीं किया गया और यह क्यों आवश्यक था। तथापि, वित्त विभाग द्वारा जारी पुनर्विनियोजन के आदेशों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि 597 मदों का जहां पुनर्विनियोजन मांगा गया था, (विनियोजन लेखे/आदेशों में टिप्पण की गई 3611 मदों का 17 प्रतिशत)के सम्बंध में ऐसे पुनर्विनियोजन हेतु दिए गए कारण जैसे “प्रशिक्षण कार्यक्रमों का न करना/कम संचालन करना” “दैनंदिनी स्टाफ की अधिक/कम नियुक्ति,” “स्टाफ द्वारा अधिक/कम दौरा करना” तथा “किराया, दरों व कर बिलों की अधिक/कम प्राप्ति” सामान्य प्रकृति के थे।

2.3.12 पर्याप्त अभ्यर्पण

स्कीमों/कार्यक्रमों का या तो कार्यान्वयन न करने अथवा धीमें कार्यान्वयन से 30 उप-शीर्षों (परिशिष्ट 2.8) के सम्बंध में पर्याप्त अभ्यर्पण (मामले जहां कुल प्रावधान का 50 प्रतिशत से अधिक अभ्यर्पित किया गया) किया गया। इन 30 स्कीमों में ₹ 118.58 करोड़ राशि के कुल प्रावधान में से ₹ 89.21 करोड़ (75 प्रतिशत) का अभ्यर्पण किया गया जिसमें 13 स्कीमों (₹ 16.17 करोड़) (परिशिष्ट 2.9) में शत-प्रतिशत अभ्यर्पण सम्मिलित था।

इसके अतिरिक्त 16 मामलों में प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक का अभ्यर्पण शामिल करके 30 मार्च 2013 तक ₹ 766.01 करोड़ अंतर्निहित था (परिशिष्ट 2.10)। मार्च 2013 के अंतिम कार्य दिवस पर निधियों का अभ्यर्पण अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण को दर्शाता है जिसके कारण जरूरतमंद क्षेत्रों में अन्य विकासात्मक प्रयोजनों के लिए निधियों का उपयोग नहीं हुआ।

2.3.13 वास्तविक बचत से अधिक अभ्यर्पण

वित्तीय वर्ष 2012-13 के लिए अभ्यर्पण आदेश की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि आठ मामलों में अभ्यर्पित की गई राशि (प्रत्येक मामले में ₹ 20 लाख अथवा अधिक) सम्बंधित शीर्षों के प्रति पाई गई वास्तविक बचतों से अधिक थी जो इन विभागों में बजटीय नियंत्रण की कमी अथवा अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण को इंगित करती है। इन मामलों में पाई गई ₹ 198.05 करोड़ की बचतों के प्रति अभ्यर्पित राशि ₹ 216.34 करोड़ थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 18.29 करोड़ (परिशिष्ट 2.11) के अभ्यर्पण के लिए कारण प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2013)।

2.3.14 प्रत्याशित बचत का अभ्यर्पण ना करना

हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली (अध्याय 11 का परिच्छेद 11.2) के अनुसार सभी बचतें, जब कभी प्रत्याशित हों, व्यय करने वाले विभाग द्वारा अद्यतन 15 जनवरी तक वित्त विभाग को अवश्य अभ्यर्पित की जानी चाहिए। तथापि, यह देखा गया कि निम्नलिखित अनुदानों में ₹ 145.73 करोड़ की कुल बचतों में से केवल ₹ 124.83 करोड़ अभ्यर्पित किये गये जैसा कि तालिका 2.8 में विवरणित है।

तालिका 2.8

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

(₹ करोड़)

क्रमांक	अनुदान संख्या एवं नाम	बचत	अभ्यर्पण	बचत जो अभ्यर्पित नहीं की गई
राजस्व-दत्तमत्त				
1.	11-कृषि	39.96	38.40	1.56
2.	15-योजना एवं पिछड़ा क्षेत्र उप-योजना	6.89	5.56	1.33
3.	31-जनजातीय विकास	24.05	15.04	9.01
पूँजीगत-दत्तमत्त				
4.	29-वित्त	5.07	4.86	0.21
5.	31-जनजातीय विकास	8.54	7.76	0.78
6.	32-अनुसूचित जाति उप-योजना	61.22	53.21	8.01
योग		145.73	124.83	20.90

2.3.15 व्यय का तीव्र प्रवाह

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

इसके विपरीत 14 उप-शीर्षों (परिशिष्ट 2.12) के सम्बन्ध में ₹ 10 करोड़ से अधिक का व्यय तथा वर्ष हेतु कुल व्यय का 50 प्रतिशत से अधिक मार्च 2013 के मास में खर्च किया गया। मुख्य शीर्षों, जहां व्यय 50 प्रतिशत से अधिक या तो वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही अथवा अंतिम मास के दौरान किया गया, का ब्यौरा तालिका 2.9 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.9
वित्तीय वर्ष 2012-13 के अंत में व्यय के तीव्र प्रवाह के मामले

(₹ करोड़)

क्रमांक	मुख्य शीर्ष (दत्तमत)	वर्ष के दौरान कुल व्यय	वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान व्यय		मार्च 2013 के दौरान	
			राशि	कुल व्यय की प्रतिशतता	राशि	कुल व्यय की प्रतिशतता
1.	2245-प्राकृतिक आपदाओं के संदर्भ में राहत	192.30	128.98	67	70.67	37
2.	2040-बिक्री, व्यापार, आदि पर कर	3.40	2.20	65	2.20	65
3.	3604-स्थानीय निकायों तथा पंचायती राज संस्थाओं को क्षतिपूर्ति तथा समनुदेशन	7.18	6.18	86	6.18	86
4.	2216-आवास	6.47	3.37	52	3.37	52
5.	4216-आवास पर पूंजीगत व्यय	18.19	12.31	68	10.91	60
6.	2405-मतस्यपालन	19.69	11.07	56	11.07	56
7.	4403-पशुपालन पर पूंजीगत परिव्यय	7.18	4.79	67	4.79	67
8.	4406-वानिकी तथा वन्य जीवन पर पूंजीगत परिव्यय	4.21	2.39	57	2.39	57
9.	6885-उद्योगों तथा खनिजों पर अन्य ऋण	11.80	7.00	59	7.00	59
10.	4225-अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों/अन्य पिछड़े वर्गों तथा अल्पसंख्यकों के कल्याण पर पूंजीगत परिव्यय	6.27	4.16	66	3.06	49
11.	4425-सहकारिता पर पूंजीगत परिव्यय	10.57	10.57	100	10.57	100
12.	3452-पर्यटन	19.69	10.42	53	6.59	33
13.	3454-जनगणना सर्वेक्षण तथा सांख्यिकीय	15.55	8.33	54	6.92	45
योग		322.50	211.77	66	145.72	45

स्रोत: महालेखाकार (लेखा व हकदारी) कार्यालय

अतः वर्ष 2012-13 के दौरान पूर्वोक्त मुख्य शीर्षों के प्रति कुल व्यय का 66 प्रतिशत वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में खर्च किया गया। इसके अतिरिक्त, नौ मामलों में कुल व्यय का 50 प्रतिशत से अधिक का व्यय अकेले मार्च 2013 के महीने में किया गया।

इस प्रकार, वित्तीय नियमन की प्रवृत्ति के विपरीत वर्ष के अंत में विभाग द्वारा खर्च की गई पर्याप्त राशि व्यय के ऊपर स्वल्प वित्तीय प्रबंधन तथा प्रभावकारी नियंत्रण की कमी की सूचक थी।

2.4 विभागीय आंकड़ों का मिलान न करना

2.4.1 विस्तृत आकस्मिक बिलों को प्रस्तुत करने में लम्बन

हिमाचल प्रदेश कोष नियमावली के नियम 5.74 और 5.75 के अनुसार प्रत्येक आहरण एवं संवितरण अधिकारी को प्रत्येक सार आकस्मिक बिल में प्रमाणित करना होता है कि उस बिल की तिथि से एक मास से अधिक समय से आहरित सार आकस्मिक बिलों के सम्बन्ध में विस्तृत बिलों को कोषाधिकारी को प्रस्तुत कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त, उसी वित्तीय वर्ष, जिसमें यह आहरित किए गए हैं, के दौरान अग्रिम को समायोजित करवाने का उत्तरदायित्व सम्बन्धित आहरण एवं संवितरण अधिकारी का है। 31 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा मार्च 2013 तक सार आकस्मिक बिलों पर आहरित ₹ 46.04 करोड़ में से 31 जुलाई 2013 तक प्राप्त विस्तृत प्रतिहस्ताक्षरित आकस्मिक बिलों की कुल राशि ₹ 18.12 करोड़ थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 27.92 करोड़ का बकाया शेष था। वर्षवार एवं विभागवार ब्यौरा परिशिष्ट 2.13 में दिया गया है।

यह देखा गया कि अधिकांश सार आकस्मिक बिलों का आहरण पेट्रोल, तेल व स्नेहकों पर व्यय, पुस्तकों की खरीद, औषधियों/वाहनों तथा कोचिंग कैम्पों के आयोजन हेतु किया गया। बकाया सार आकस्मिक बिलों का समायोजन न होने का कारण सम्बन्धित विभागों के विभिन्न कर्मचारियों से वाउचरों/व्यय के विस्तृत लेखों की प्राप्ति न होना था।

2.5 व्यक्तिगत निक्षेप लेखों का परिचालन

व्यक्तिगत निक्षेप लेखों को समेकित निधि के डेबिट द्वारा सृजित किया जाता है और उसे समेकित निधि में सम्बद्ध सेवा शीर्षों को शेष के माइनस डेबिट द्वारा वित्तीय वर्ष के अन्त में बन्द किया जाना चाहिए। महालेखाकार (लेखा व हकदारी) कार्यालय से प्राप्त सूचना से उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2012-13 के आरम्भ में 15 जिला कोषों में 132 व्यक्तिगत निक्षेप लेखे थे। इन 132 व्यक्तिगत निक्षेप लेखों में से वर्ष के दौरान नौ व्यक्तिगत निक्षेप लेखे बन्द किए गए तथा दो व्यक्तिगत निक्षेप लेख खोले गए थे। 31 मार्च 2013 तक इन 125 लेखों में पड़े शेष की स्थिति निम्नवत् है:

- वर्ष के दौरान ₹ 222.56 करोड़ (₹ 7.32 लाख के ऋण शेष वाले छः व्यक्तिगत निक्षेप लेखे सहित) के शेष वाले 48 व्यक्तिगत निक्षेप लेखे परिचालन में थे।
- चालू वर्ष के दौरान ₹ 0.89 करोड़ (₹ 2.09 लाख के ऋणात्मक शेष वाले सात व्यक्तिगत निक्षेप लेखे सहित) की राशि से अन्तर्ग्रस्त 77 व्यक्तिगत निक्षेप लेखे परिचालन में नहीं थे। इनमें से

₹ 2.58 लाख के शेष वाले आठ व्यक्तिगत निक्षेप लेखे पांच वर्षों से अधिक से परिचालन में नहीं थे।

- व्यक्तिगत निक्षेप लेखे सामान्य रूप से क्रेडिट शेष के साथ बन्द होने चाहिए क्योंकि निक्षेप के प्रति भुगतान प्राप्त निक्षेपों से बढ़ना नहीं चाहिए। 13 मामलों (परिशिष्ट 2.14) में ₹ 9.41 लाख के प्रतिकूल शेष थे जिसके लिए जांच और संशोधन किया जाना अपेक्षित है।

2.6 संसाधनों का पूर्वानुमान

व्यय नियंत्रण और रोकड़ व ऋण प्रबन्धन के लिए वास्तविक बजटीय आकलन बनाना महत्वपूर्ण है। विगत पांच वर्षों (2008-09 से 2012-13) के लिए राजस्व प्रक्षेपण की प्रवृत्ति तालिका 2.10 में दर्शाई गई है।

तालिका 2.10

2008-09 से 2012-13 की अवधि हेतु राजस्व संसाधनों पर संशोधित आकलनों एवं वास्तविकों के मध्य अन्तर

(₹ करोड़)

क्रमांक	वर्ष	विवरण	संशोधित आकलन	वास्तविक	अन्तर	प्रतिशतता
1.	2008-09	कर राजस्व	3259	2242	(-) 1017	31
		कर-भिन्न राजस्व	1426	1756	330	23
2.	2009-10	कर राजस्व	3463	2574	(-) 889	26
		कर-भिन्न राजस्व	1787	1784	(-) 3	--
3.	2010-11	कर राजस्व	5122	3643	(-) 1479	29
		कर-भिन्न राजस्व	1745	1695	(-) 50	3
4.	2011-12	कर राजस्व	6341	4108	(-) 2233	35
		कर-भिन्न राजस्व	1835	1915	80	4
5.	2012-13	कर राजस्व	7350	4626	(-) 2724	37
		कर-भिन्न राजस्व	1902	1377	(-) 525	28

स्रोत: प्राप्तियों एवं वित्त लेखों के आकलन

2008-09 और 2011-12 के दौरान कर-भिन्न राजस्व को छोड़कर विगत पांच वर्षों के दौरान कर व कर-भिन्न प्राप्तियां निरंतर अत्यानुमानित की गई हैं। वास्तविक कर राजस्व पर अत्यानुमान का प्रतिशत 26 और 37 के मध्य था और कर-भिन्न राजस्व के सम्बंध में यह तीन और 28 के मध्य था।

2.7 चयनित अनुदान की समीक्षा का परिणाम

निदेशक, प्राथमिक शिक्षा और निदेशक, उच्च शिक्षा के कार्यालयों में अनुदान संख्या 8-शिक्षा के सम्बंध में बजटीय प्रक्रिया और नियंत्रण पर एक समीक्षा परिचालित की गई थी और पाये गये प्रमुख बिन्दुओं पर विवेचना निम्नवत् है:

2.7.1 बजट और व्यय

2012-13 के दौरान अनुदान के अंतर्गत आबंटित निधियों और खर्च की समग्र स्थिति तालिका 2.11 में दी गई है।

तालिका 2.11

2012-13 के दौरान निधियों के आबंटन एवं किए गए व्यय की स्थिति

(₹ करोड़)

	सकल योग	किया गया व्यय	आधिक्य (+)/ बचत (-)
राजस्व प्रवर्ग	3184.84	3064.85	(-) 119.99
पूंजी प्रवर्ग	51.99	51.83	(-) 0.16
योग	3236.83	3116.68	(-)120.15

स्रोत: विनियोजन लेखे

उपरोक्त तालिका से देखा गया कि अनुदान (राजस्व प्रवर्ग: ₹ 3184.84 करोड़ तथा पूंजीगत प्रवर्ग: ₹ 51.99 करोड़) के अंतर्गत ₹ 3236.83 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति ₹ 3116.68 करोड़ का व्यय (राजस्व प्रवर्ग: ₹ 3064.85 करोड़ तथा पूंजीगत प्रवर्ग: ₹ 51.83 करोड़) किया गया परिणामतः ₹ 120.15 करोड़ की बचतें हुई जो इंगित करता है कि बजट प्राक्कलनों को वास्तविक आधार पर नहीं बनाया गया जैसा कि अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

2.7.2 निरंतर बचतें

तीन मुख्य शीर्षों के अंतर्गत विगत तीन वर्षों के दौरान प्रत्येक वर्ष ₹ 10 लाख से अधिक की निरंतर बचतें थी, जिसका ब्यौरा तालिका 2.12 में दिया गया है, जो अवास्तविक बजट आकलन को इंगित करती हैं।

तालिका 2.12

2012-13 के दौरान अनुदान संख्या-8-शिक्षा के अंतर्गत निरंतर बचतें

(₹ करोड़)

क्रमांक	लेखा शीर्ष	बचत राशि		
		2010-11	2011-12	2012-13
1.	2202-सामान्य शिक्षा	33.18	205.35	120.00
2.	2205-कला एवं संस्कृति	0.32	0.63	0.42
3.	4202-शिक्षा पर पूंजीगत परिव्यय	30.56	1.44	0.16

प्राथमिक शिक्षा निदेशक एवं उच्च शिक्षा निदेशक ने बताया (सितम्बर 2013) कि अनुदान के अंतर्गत बचतें मुख्यतः गैर-योजनागत बजट में से योजनागत बजट की दायित्ताओं के अंतरण एवं रिक्त पदों के न भरे जाने के कारण थी।

2.7.3 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

हिमाचल प्रदेश बजट प्रबंधन के परिच्छेद 1.20 के अनुसार अनुपूरक अनुदान का अभिप्राय वह प्रावधान है जो उस वर्ष हेतु विनियोजन अधिनियम में सम्मिलित पूर्व राशि से अधिक के व्यय की पूर्ति हेतु वित्तीय वर्ष की अवधि के दौरान विनियोजन में समाविष्ट किया जाता है।

यह देखा गया कि 2012-13 के दौरान मुख्य शीर्ष 2202-सामान्य शिक्षा योजना एवं गैर-योजना के अंतर्गत ₹ 3180.57 करोड़ (मूल ₹ 3105.25 करोड़ तथा अनुपूरक: ₹ 75.32 करोड़) के कुल प्रावधान के प्रति ₹ 3060.57 करोड़ का व्यय किया गया। क्योंकि व्यय ₹ 3105.25 करोड़ के मूल प्रावधान के स्तर तक नहीं आया, ₹ 75.32 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक साबित हुआ। प्रधान सचिव (वित्त) ने तथ्यों को स्वीकार किया (अगस्त 2013) किन्तु अनावश्यक अनुपूरक अनुदान हेतु कोई कारण नहीं बताए।

2.7.4 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन पुनर्विनियोजन

हिमाचल प्रदेश बजट प्रबंधन के परिच्छेद 12.16-ग के अनुसार अतिरिक्त व्यय तथा बचतों हेतु कारणों को पुनर्विनियोजन विवरणियों में वर्णित किया जाना चाहिए जो वित्त विभाग के पास अद्यतन 10 फरवरी तक पहुंच जाने चाहिए।

यह देखा गया कि हिमाचल प्रदेश बजट प्रबंधन के प्रावधान के विपरीत अनुदान संख्या 8-शिक्षा के संदर्भ में वर्ष 2012-13 के दौरान वित्तीय वर्ष 2012-13 के अंतिम कार्य दिवस 30 मार्च 2013 को ₹ 88.71 करोड़ के पुनर्विनियोजन आदेशों को जारी किया गया जहां या तो व्यय हेतु गुंजाइश नहीं थी अथवा व्यय को पुनर्विनियोजन के प्रति पहले ही उस वर्ष के दौरान खर्च किया जा चुका था। यह दुर्बल वित्तीय प्रबंधन और व्यय पर अपर्याप्त नियंत्रण को इंगित करता है। ब्यौरा तालिका 2.13 में दिया गया है।

तालिका 2.13
31 मार्च 2013 को पुनर्विनियोजन का ब्यौरा

(₹ लाख)

क्रमांक	लेखा शीर्ष	बचतें			आधिक्य		
		योजना	गैर योजना	योग	योजना	गैर योजना	योग
1.	2059- लोक निर्माण	--	--	--	--	19.72	19.72
2.	2202-सामान्य शिक्षा	5093.35	3734.34	8827.69	7413.44	1413.15	8826.59
3.	2205-कला एवं संस्कृति	--	43.02	43.02	--	0.61	0.61
4.	2225-अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति तथा अन्य पिछड़ा वर्ग का कल्याण	0.01	--	0.01	19.18	--	19.18
5.	2235-सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण	0.04	--	0.04	4.66	--	4.66
योग		5093.40	3777.36	8870.76 अथवा ₹ 88.71 करोड़	7437.28	1433.48	8870.76 अथवा ₹ 88.71 करोड़

स्रोत: वित्त विभाग द्वारा दी गई सूचना

प्रधान सचिव (वित्त) ने बताया (अगस्त 2013) कि पुनर्विनियोजन वित्त विभाग द्वारा वर्ष के दौरान समय-समय पर किया गया है तथा समेकित आदेशों को वित्तीय वर्ष के 31 मार्च को जारी किया गया। उत्तर में बजटीय नियंत्रणों की अपर्याप्तता प्रदर्शित होती है जो विभागीय प्राधिकारियों पर वित्त विभाग द्वारा की जा रही है।

2.7.5 पुनर्विनियोजन के माध्यम से गैर-योजना निधियों से योजना की ओर प्रावधान का अंतरण

हिमाचल प्रदेश बजट प्रबंधन नियमावली के परिच्छेद 12.9.1 (V) के अनुसार योजना से गैर-योजना तथा विलोमतः निधियों का पुनर्विनियोजन नहीं किया जाना चाहिए।

यह देखा गया कि तालिका 2.13 में दिए गए ब्यौरे के अनुसार शीर्ष 2202-सामान्य शिक्षा के अंतर्गत गैर-योजना में ₹ 23.20 करोड़ की बचतें योजना के प्रति पुनर्विनियोजित की गई थी जो हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली के प्रावधानों के विपरीत थी। तथ्यों को स्वीकारते हुए (अगस्त 2013) प्रधान सचिव (वित्त) ने बताया कि योजना परिव्यय के अन्तर्गत अधिक व्यय का विनियमन करने हेतु पुनर्विनियोजन को गैर-योजना से योजना में किया गया। उत्तर हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली के प्रावधान के समनुरूप नहीं है।

2.7.6 पुनर्विनियोजन के माध्यम से किया गया व्यय

उन मामलों, जहां लगभग समस्त व्यय को अनुदान के अंतर्गत वर्ष 2012-13 के दौरान पुनर्विनियोजन के माध्यम से किया गया, का ब्यौरा तालिका 2.14 में दिया गया है।

तालिका 2.14

ऐसे मामले जहां 2012-13 के दौरान व्यय केवल पुनर्विनियोजन के माध्यम से किया गया

(₹ लाख)

क्रमांक	लेखा शीर्ष	प्रावधान	किया गया व्यय	पुनर्विनियोजन	पुनर्विनियोजन द्वारा हुए व्यय की प्रतिशतता
माध्यमिक शिक्षा विभाग भवन के अनुरक्षण की योजना					
1.	2059-01-053-33 एसओओएन-एनपी	--	19.72	19.72	100
जिला शिक्षण एवं प्रशिक्षण संस्थाओं पर व्यय की योजना					
2.	2202-01-107-04 एसओओएन-पी	0.06	374.10	374.05	100
मिड-डे मील योजना					
3.	2202-01-800-01 सीओओएन	0.04	4756.67	4756.63	100
सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी कार्यक्रम योजना					
4.	2202-02-109-05 सीओओएन	0.03	553.60	553.57	100
माध्यमिक स्तर पर अशक्तों के लिए शिक्षा पर व्यय की योजना					
5.	2202-02-109-14 सीओओएन	0.02	162.33	162.31	100
अन्य पिछड़ा वर्ग के छात्रों के लिए उत्तर मैट्रिक छात्रवृत्ति योजना					
6.	2202-02-107-08 सीओओएन	0.02	245.23	245.22	100
अन्य पिछड़ा वर्ग के छात्रों के लिए पूर्व मैट्रिक छात्रवृत्ति योजना					
7.	2202-02-107-09 सीओओएन	0.01	90.00	89.90	100
प्रोत्साहन छात्रवृत्ति योजना की स्कीम					
8.	2202-02-107-15 राज्य-योजना	--	200.00	200.00	100
अल्पसंख्यक समुदाय के लिए छात्रों को छात्रवृत्ति योजना					
9.	2225-03-277-06 राज्य-योजना	0.01	19.19	19.18	100
	योग	0.19	6420.84	6420.58	

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि नौ मामलों में 2012-13 के दौरान अनुदान के अंतर्गत समस्त व्यय राज्य विधान सभा से मांगों को अनुमोदित कराए बिना केवल पुनर्विनियोजन के माध्यम से किया गया था।

2.7.7 अभिलेखों का अनुरक्षण

बजट प्राक्कलनों को बनाने तथा व्यय पर नियंत्रण करने हेतु अनुरक्षित किए जाने वाले निम्नांकित अभिलेखों को निदेशक प्रारम्भिक शिक्षा और निदेशक उच्चतर शिक्षा द्वारा अनुरक्षित नहीं किया गया:

निर्धारित स्थापना तथा आवर्ती आकस्मिक प्रभार को दर्ज करने की संस्वीकृति पंजिका; आबंटनों के प्रति विनियोजनार्थ खाता-बही लेखा; व्यय पंजिका; अवर्णित दायित्वों पर नजर रखने की दायित्व पंजिका।

प्रधान सचिव (वित्त) ने बताया (अगस्त 2013) कि निदेशालयों को भविष्य में अपेक्षित अभिलेखों का अनुरक्षण करने के निदेश दिए जाएंगे।

2.7.8 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा बजट प्राक्कलनों को प्रस्तुत करना

हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली के प्रावधानों के अनुसार आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा नियंत्रण अधिकारियों को सम्बद्ध लघु एवं विस्तृत शीर्षों हेतु बजट प्राक्कलनों का भेजा जाना अपेक्षित था जिसमें, जहां आवश्यक हो, उनके प्रस्तावों के कारणों को दर्शाने वाली व्याख्यात्मक टिप्पणी लगी हो।

निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा तथा निदेशक, उच्चतर शिक्षा के अभिलेखों की संवीक्षा दर्शाती है कि वर्ष 2012-13 हेतु किन्हीं भी आहरण एवं संवितरण अधिकारियों/नियंत्रण अधिकारियों ने उनके अधीन स्थापनाओं से सम्बन्धित बजट प्राक्कलनों को प्रस्तुत नहीं किया, जिससे निदेशालय स्तर पर बजट प्राक्कलनों को तैयार किया जाता। अतः, बजट प्राक्कलन तथ्यों के आधार पर तैयार नहीं किए गए। निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा तथा निदेशक, उच्चतर शिक्षा दोनों ने तथ्यों को स्वीकार किया (अगस्त 2013)। प्रधान सचिव (वित्त) ने बताया (अगस्त 2013) कि भविष्य में विभागाध्यक्षों को आवश्यक कार्रवाई के निदेश दिए जाएंगे।

2.7.9 बजटीय विवरणियों की प्रस्तुती

हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली के अनुसार विभागाध्यक्ष द्वारा बजट प्राक्कलन, आधिक्य एवं अभ्यर्पण विवरणी, आधिक्य एवं अभ्यर्पण की अंतिम विवरणी तथा पुनर्विनियोजन हेतु प्रस्तावों को क्रमशः 25 अक्तूबर, 1 दिसम्बर, 15 जनवरी तथा 15 मार्च तक प्रस्तुत करना अपेक्षित होता है। तथापि, यह देखा गया कि निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा तथा निदेशक, उच्चतर शिक्षा द्वारा वर्ष 2012-13 हेतु बजट प्राक्कलनों, आधिक्य एवं अभ्यर्पण विवरणी, आधिक्य एवं अभ्यर्पण की अंतिम विवरणी तथा पुनर्विनियोजन हेतु प्रस्तावों को 15 व 107 दिनों के मध्य के विलम्ब के पश्चात् प्रस्तुत किया, जिसका विवरण तालिका 2.16 में दिया गया है

तालिका 2.16

वित्त विभाग को प्रस्तुत की जाने वाली बजटीय विवरणियों का ब्यौरा

क्रमांक	विवरणी का नाम	विभाग	देय तिथि	प्रस्तुत करने की वास्तविक तिथि	दिनों में विलम्ब
1.	2012-13 के लिए बजट आकलन	निदेशक प्रारम्भिक शिक्षा	25 अक्तूबर 2011	15 नवम्बर 2011	21
		निदेशक उच्चतर शिक्षा	25 अक्तूबर 2011	22 नवम्बर 2011	28
2.	2012-13 के लिए आधिक्य एवं अभ्यर्पण की विवरणी	निदेशक प्रारम्भिक शिक्षा	01 दिसम्बर 2012	31 जनवरी 2013	61
		निदेशक उच्चतर शिक्षा	01 दिसम्बर 2012	17 जनवरी 2013	47
3.	2012-13 के लिए आधिक्य एवं अभ्यर्पण की अंतिम विवरणी	निदेशक प्रारम्भिक शिक्षा	15 जनवरी 2013	02 मई 2013	107
		निदेशक उच्चतर शिक्षा	15 जनवरी 2013	02 मई 2013	107
4.	2012-13 के लिए पुनर्विनियोजन का प्रस्ताव	निदेशक प्रारम्भिक शिक्षा	15 मार्च 2013	30 मार्च 2013	15
		निदेशक उच्चतर शिक्षा	15 मार्च 2013	30 मार्च 2013	15

यह दर्शाता है कि वर्ष 2012-13 के दौरान विभाग द्वारा बजट प्राक्कलनों तथा अन्य बजटीय विवरणियों को प्रस्तुत करने की निर्धारित समय अनुसूची की पालना नहीं की गई।

2.7.10 व्यय की मासिक विवरणियों की प्रस्तुती

यह देखा गया कि वर्ष 2012-13 के दौरान निदेशालयों के अंतर्गत किन्हीं भी आहरण एवं संवितरण अधिकारियों/नियंत्रण अधिकारियों ने निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा तथा निदेशक, उच्चतर शिक्षा को अपनी मासिक व्यय की विवरणियां प्रस्तुत नहीं की।

अतः आहरण एवं संवितरण अधिकारियों/नियंत्रण अधिकारियों द्वारा व्यय की मासिक विवरणियों की नियमित प्रस्तुती के अभाव में प्रपत्र संख्या-16 में व्यय की पंजिका का अनुक्षण नहीं किया जा सका तथा परिणामतः वर्ष 2012-13 के दौरान वित्त विभाग को विभागाध्यक्षों द्वारा व्यय की विवरणियां प्रस्तुत नहीं की गई।

अतः विभागाध्यक्ष/नियंत्रण अधिकारी उक्त अवधि के दौरान बजट प्रावधानों के प्रति व्यय पर नियमित नियंत्रण रखने में विफल रहे। प्रधान सचिव (वित्त) हिमाचल प्रदेश सरकार ने बताया (अगस्त 2013) कि विभागों को भविष्य में आवश्यक कार्रवाई के निदेश दिए जाएंगे।

2.7.11 वित्त विभाग को दायित्व विवरणियों की प्रस्तुती

हिमाचल प्रदेश बजट नियमावली के अंतर्गत यथा अपेक्षित मासिक दायित्व विवरणी विभागाध्यक्ष द्वारा वित्त विभाग को महीने की 15 तारीख तक प्रस्तुत करनी चाहिए ताकि व्यय तथा सही बजट प्राक्कलनों को तैयार करने पर प्रभावी नियंत्रण रखा जा सके। निदेशक, प्रारम्भिक शिक्षा तथा निदेशक, उच्चतर शिक्षा ने वर्ष 2012-13 के दौरान वित्त विभाग को दायित्व विवरणियां नहीं भेजी थी।

2.8 कोषों के निरीक्षण के परिणाम

2.8.1 पेंशन लाभों की अधिक अदायगी

वर्ष 2011-12 हेतु महालेखाकार (लेखा व हकदारी) कार्यालय द्वारा जिला कोषों/उप-कोषों के निरीक्षण के दौरान पेंशन भुगतान अभिलेखों की नमूना जांच दर्शाती है कि तीन जिला कोषाधिकारियों तथा दो कोषाधिकारियों ने 12 पेंशनरों को ₹ 3.14 लाख तक का अधिक भुगतान किया जैसा कि तालिका 2.17 में विवरण दिया गया है।

सम्बन्धित पेंशनरों की पेंशन को कम न करने/पेंशन के रूपांतरित भाग की शीघ्र बहाली के कारण अधिक भुगतान हुआ।

तालिका 2.17

वर्ष 2011-12 के दौरान (2012-13 में जारी किए गए निरीक्षण प्रतिवेदन) पेंशन लाभ का अधिक भुगतान (महंगाई वेतन/अंतरिम राहत/पेंशन/रूपांतरण में राहत के सम्बन्ध में)

(₹ लाख)

क्रमांक	जिला कोष/उप-कोष का नाम	परिच्छेद संख्या	अधिक भुगतान का स्वरूप	मामलों की संख्या	भुगतान		
					बैंक द्वारा	कोष द्वारा	कोषवार योग
1.	जिला कोष, हमीरपुर	2	रूपांतरण	1	-	कोष द्वारा	0.15
2.	उप-कोष, काजा	1	रूपांतरण	1	-	कोष द्वारा	0.57
3.	जिला कोष, शिमला	1	रूपांतरण	1	-	कोष द्वारा	0.19
4.	उप कोष, डोडरा क्वार	2	रूपांतरण	2	-	कोष द्वारा	0.88
5.	जिला कोष, नाहन	3	रूपांतरण	7	-	कोष द्वारा	1.35
योग				12	-		3.14

स्त्रोत: महालेखाकार (लेखा व हकदारी) द्वारा तैयार किया गया वर्ष 2012-13 हेतु हिमाचल प्रदेश में कोषों की कार्यप्रणाली पर वार्षिक समीक्षा प्रतिवेदन

2.8.2 साख पत्र की तुलना में निधियों का अधिक आहरण

हिमाचल प्रदेश कोष नियमावली 2007 के नियम 5.121(क) में परिकल्पित प्रावधानों के अनुसार जिला कोषाधिकारी/कोषाधिकारी द्वारा सम्बंधित बैंक को आवश्यक अनुदेश जारी करने चाहिए कि लोक निर्माण/सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य विभागों के अधिकारी द्वारा जारी किसी चैक को स्वीकार न करें जिन्होंने साख पत्र में निर्धारित सीमा पार कर ली है। साख पत्र धारकों को जैसे ही साख पत्र की और राशि दी जाती है, चैक भुनाने हेतु नये अनुदेश जारी किये जाने अपेक्षित होते हैं।

कोषों के स्थानीय निरीक्षणों के दौरान यह देखा गया कि 19 चैक आहरण करने वाले आहरण एवं संवितरण अधिकारियों तथा एक उप-डाकपाल द्वारा साख पत्र की निर्धारित सीमा से अधिक

₹ 8.07 करोड़ की राशि का आहरण किया गया। अतः साख पत्र सीमा से अधिक की निधियों के आहरण से आंतरिक नियंत्रण प्रणाली निष्प्रभावी हुई। विवरण तालिका 2.18 में दिया गया है।

तालिका 2.18
निधियों का साख पत्र की अपेक्षा अधिक आहरण (2012-13 में जारी किए गए निरीक्षण प्रतिवेदन)

(₹ लाख)

क्रमांक	जिला कोष/उप-कोष का नाम	परिच्छेद संख्या	अधिक आहरण राशि	आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के नाम
1.			(-) 134.82	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, खण्ड-I, बिलासपुर
			(-) 17.01	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, खण्ड-II, बिलासपुर
			(-) 0.32	सहा०अभि०,सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य, कंदरोर
			(-) 16.71	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, घुमारवीं
			(-) 35.90	अधि०अभि०, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य, घुमारवीं
			(-) 0.02	सहा०अभि०,सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य-II बिलासपुर
			(-) 0.39	सहा०अभि०,सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य, स्वारघाट
			(-) 0.95	सहा०अभि०,सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य, जुखाला
2.	जिला कोष, हमीरपुर	5	(-) 0.18	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, सुजानपुर
3.	जिला कोष, केलांग	4	(-) 23.53	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, केलांग
4.	उप-कोष, बलदाड़ा	1	(-) 1.00	राज्य परियोजना प्रबन्धक, बलदाड़ा
5.	उप-कोष, अर्की		(-) 4.59	अधि०अभि०, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य, अर्की
			(-) 1.58	सहा०अभि०,सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य, अर्की
6.	जिला कोष, नाहन	2	(-) 32.00	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, नाहन
			(-) 3.51	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, पौंटा
			(-) 38.91	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, राजगढ़
			(-) 39.24	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, शिलाई
			(-) 0.15	अधि०अभि०, लो०नि०वि०, नाहन फाउण्डरी
			(-) 143.55	अधि०अभि०, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य, नाहन
			(-)313.07	अधि०अभि०, सिंचाई एवं जन स्वास्थ्य, नौहराधार
योग			807.43 या ₹ 8.07 करोड़	20 आहरण एवं संवितरण अधिकारी

स्रोत: वर्ष 2012-13 के लिए महालेखाकार (ले०व० ह०) द्वारा हिमाचल प्रदेश में कोषगारों के परिचालन पर वार्षिक समीक्षा प्रतिवेदन

2.8.3 समूह बीमा योजना के अंतर्गत किए गए भुगतान का गलत वर्गीकरण

जिला कोषगारों/कोषगारों की हिमाचल प्रदेश ऑनलाईन कोष सूचना प्रणाली में वर्ष 2011-12 हेतु उपलब्ध डाटा की नमूना जांच के दौरान यह देखा गया कि बीमा निधि के सम्बन्ध में किया गया ₹ 16.68 लाख की राशि का भुगतान गलती से बचत निधि के अंतर्गत पुस्तांकित किया गया था तथा इसी भांति बचत निधि से बचत निधि के आधार पर भुगतान से जुड़ी ₹ 48.19 लाख की राशि सम्बंधित भुगतान छः जिला कोषगारों तथा एक उप-कोषगार द्वारा गलती से बीमा निधि में पुस्तांकित किया गया था जैसा कि

तालिका 2.19 में वर्णित है। गलत पुस्तांकन के परिणामस्वरूप बचत निधि पर देय ब्याज का गलत आकलन हुआ।

तालिका 2.19

समूह बीमा योजना के अंतर्गत किए गए भुगतान का गलत वर्गीकरण (2012-13 में जारी किए गए निरीक्षण प्रतिवेदन)

(₹ लाख)

क्रमांक	जिला कोषगार/उप-कोषगार	परिच्छेद संख्या	बचत निधि में पुस्तांकित बीमा भुगतान	बीमा निधि में पुस्तांकित बचत निधि भुगतान	गलत वर्गीकरण की कुल राशि
1.	जिला कोषगार, बिलासपुर	2	8.35	41.65	50.00
2.	जिला कोषगार, हमीरपुर	4	2.40	1.30	3.70
3.	जिला कोषगार, कांगडा स्थित धर्मशाला	4	0.90	--	0.90
4.	जिला कोषगार, कुल्लू	2	2.48	0.38	2.86
5.	जिला कोषगार, मण्डी	2	0.60	--	0.60
6.	उप कोषगार, सुन्दरनगर	2	0.15	4.86	5.01
7.	जिला कोषगार, ऊना	3	1.80	--	1.80
योग			16.68	48.19	64.87

स्रोत: वर्ष 2012-13 के लिए महालेखाकार (ले0व ह0) द्वारा हिमाचल प्रदेश में कोषगारों के परिचालन पर वार्षिक समीक्षा प्रतिवेदन

2.8.4 पेंशन शीर्षों के अंतर्गत व्यय का गलत वर्गीकरण

वर्ष 2011-12 हेतु हिमाचल प्रदेश ऑनलाईन कोष सूचना प्रणाली में उपलब्ध डाटा की नमूना जांच के दौरान यह देखा गया कि ₹ 21.02 करोड़ की राशि जिला कोष अधिकारियों/कोष अधिकारियों द्वारा पेंशनभोगी लेखा शीर्षों के अंतर्गत गलत वर्गीकृत की गई थी जैसा कि तालिका 2.20 तथा परिशिष्ट 2.15 में वर्णित है। गलत वर्गीकरण के परिणामस्वरूप लेखाओं में व्यय का गलत उल्लेख हुआ और अन्य राज्यों से ऋण को गलत उठाया गया।

तालिका-2.20

पेंशन शीर्षों के अंतर्गत व्यय का गलत वर्गीकरण

(₹ करोड़)

क्रमांक	सही लेखा शीर्ष	व्यय का स्वरूप	लेखा शीर्ष जिसके अंतर्गत राशि को गलत पुस्तांकित किया गया	राशि
1.	2071-01-104-02 (1 नवम्बर 1966 से भुगतान उपदान)	मृत्यु सह सेवानिवृत्ति उपदान	2071-01-104-01 (1 नवम्बर 1966 से पूर्व भुगतान)	2.42
2.	2071-01-101-03 (1 नवम्बर 1966 से सेवानिवृत्ति)	पेंशन	2071-01-101-01 (1 नवम्बर 1966 से पूर्व भुगतान)	18.38
3.	2071-01-102-02 (1 नवम्बर 1966 से भुगतान)	रूपंतरण	2071-01-102-01 (1 नवम्बर 1966 से पूर्व भुगतान)	0.22
योग				21.02

स्रोत: वर्ष 2012-13 के लिए महालेखाकार (ले0व ह0) द्वारा हिमाचल प्रदेश में कोषगारों के परिचालन पर वार्षिक समीक्षा प्रतिवेदन

2.9 निष्कर्ष

वर्ष 2012-13 के दौरान अनुदान/विनियोजन के अंतर्गत पंजीकृत ₹ 54.76 करोड़ का समग्र आधिक्य ₹ 648.32 करोड़ की बचतों द्वारा प्रति संतुलित ₹ 703.08 करोड़ के आधिक्य का निवल परिणाम था। अतः ₹ 703.08 करोड़ के अधिक व्यय का विधान सभा द्वारा नियमन अपेक्षित है।

अंतिम पांच वर्षों के दौरान दो अनुदानों अर्थात् 'लोक निर्माण-सड़कें, पुल एवं भवन' तथा 'सिंचाई, जलापूर्ति एवं स्वच्छता' के अंतर्गत निरंतर अधिक व्यय रहा। वर्ष 2012-13 के दौरान, ₹ 320.78 करोड़ का अधिक व्यय इन अनुदानों के अंतर्गत किया गया। इसके अतिरिक्त, अंतिम पांच वर्षों के दौरान अनुदान संख्या 03-न्यायिक प्रशासन, 15-योजना एवं पिछड़ा क्षेत्र उप-योजना, 20-ग्रामीण विकास तथा 29-वित्त के अंतर्गत निरन्तर बचतें पाई गईं।

₹ 12.53 करोड़ की निधियां बजट अनुदान का व्यपगमन रोकने के कारण आहरित की गईं तथा इसे या तो सिविल निक्षेपों के अंतर्गत रखा गया अथवा निष्पादन एजेंसियों के पास अप्रयुक्त पड़ी हुई हैं। वर्ष 2012-13 के दौरान सात मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ 50 लाख अथवा अधिक) प्राप्त समग्र ₹ 185.38 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक साबित हुआ क्योंकि व्यय वहनार्थ मूल प्रावधान पर्याप्त थे और तीन मामलों में ₹ 95.31 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ से अधिक) का अनुपूरक प्रावधान अपर्याप्त साबित हुआ जिसमें ₹ 81.21 करोड़ का समग्र अनावृत्त अधिक व्यय रहा। पुनर्विनियोजन के अविवेकपूर्ण दृष्टांत भी थे, जिसके कारण 146 उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹ 10 लाख से अधिक के आधिक्य/बचतें हुईं। आठ मामलों में अभ्यर्पित राशि (प्रत्येक मामले में ₹ 20 लाख अथवा अधिक) वास्तविक बचत से अधिक थी। वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में व्यय का आधिक्य विभागों में बजटीय नियंत्रण की कमी को इंगित करता है। वर्ष 2008-13 के दौरान सार आकस्मिक बिलों पर आहरित किए गए ₹ 27.92 करोड़ विस्तृत आकस्मिक बिलों को प्रस्तुत न करने के कारण जुलाई 2013 तक असमायोजित रहे।

2.10 सिफारिशें

सरकार को निम्नवत पर ध्यान देना चाहिए:

- बृहद् बचतों/आधिक्य से बचने के लिए वास्तविक वार्षिक बजट प्राक्कलनों को तैयार करना;
- जरूरतमंद विभागों द्वारा उनकी प्रभावी प्रयुक्ति हेतु बचतों को निर्धारित तिथि तक अभ्यर्पित करना;
- किए गए अधिक व्यय का नियमन करना;
- सभी विभागों द्वारा आवंटनों के प्रति व्यय का अनुश्रवण; तथा
- सार आकस्मिक बिलों पर आहरित राशि के प्रति विस्तृत आकस्मिक बिलों का वर्तमान नियमों में यथा निर्धारित समय के अन्दर शीघ्र प्रस्तुत करना।