

अध्याय-II

वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण

अध्याय – II

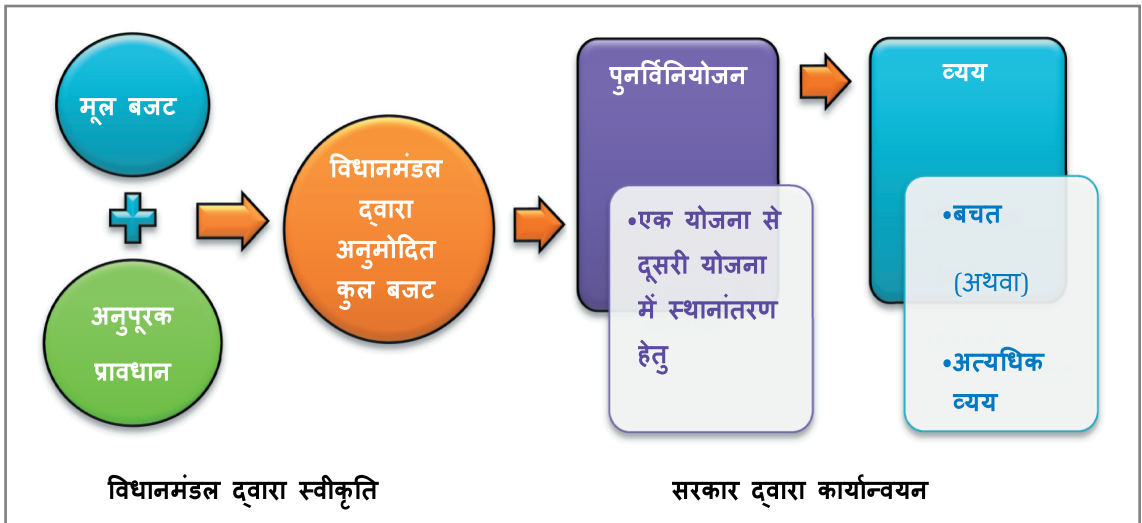
वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 विनियोग लेखे विनियोग अधिनियमों में संलग्न अनुसूचियों में निर्दिष्ट अनुसार विभिन्न प्रयोजनों के लिए दत्तमत अनुदानों तथा प्रभारित विनियोगों की राशियों की तुलना में प्रत्येक वित्तीय वर्ष हेतु सरकार के दत्तमत्त तथा प्रभारित व्यय के लेखे हैं। ये लेखे वास्तविक बजट अनुमानों, अनुपूरक अनुदानों, अभ्यार्पणों तथा प्रत्येक पुनः विनियोगों को सूचीबद्ध करते हैं तथा यह विभिन्न विशिष्ट सेवाओं पर वास्तविक पूंजीगत तथा राजस्व व्यय की तुलना में बजट की प्रभारित तथा दत्तमत दोनों मदों के संबंध में विनियोग अधिनियम द्वारा प्राधिकृत को दर्शाते हैं। इस प्रकार, विनियोग लेखे वित्तों के प्रबंधन तथा बजटीय प्रावधानों की मॉनीटरिंग को सुविधाजनक बनाते हैं तथा इसीलिए ये वित्त लेखों के संपूरक हैं।

विनियोग लेखे बजट निर्माण तथा क्रियान्वयन की सम्पूर्ण प्रक्रिया के साथ डाटा प्राप्त करते हैं (चार्ट 2.1)।

चार्ट 2.1: बजट क्रियान्वयन का फ्लो चार्ट



स्रोत: बजट नियमावली तथा विनियोग लेखों में निर्धारित प्रक्रिया के आधार पर

2.1.2 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोगों की लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की जाती है कि क्या विभिन्न अनुदानों के तहत वास्तव में किया गया व्यय विनियोग अधिनियम के तहत दिए गए प्राधिकरण के अन्दर है तथा यह कि संविधान के प्रावधानों के तहत प्रभारित किए जाने हेतु अपेक्षित व्यय प्रभारित है। ये यह भी सुनिश्चित करता है कि क्या किया गया व्यय कानून, संबंधित नियमों, विनियमों तथा निर्देश के अनुरूप है।

लेखापरीक्षा में पाई गई बजट तथा व्यय के प्रबंधन में कमियों तथा बजट नियमावली के उल्लंघन पर चर्चा आगामी पैराग्राफों में की गई है।

2.2 विनियोग लेखों का सार

2017-18 में व्यय हेतु कुल प्रावधान ₹94,252.03 करोड़ था। वर्ष के दौरान वास्तविक व्यय ₹73,815.12 करोड़ (78 प्रतिशत) था। इसके परिणामस्वरूप 2017-18 में ₹20,436.91 करोड़ की बचत हुई थी। 29 अनुदानों/विनियोगों के प्रति 2017-18 के दौरान वास्तविक व्यय की सारांशिकृता स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका 2.1: वास्तविक व्यय की तुलना में वास्तविक/अनुपूरक प्रावधानों की सारांशिकृता स्थिति

(₹ करोड़ में)

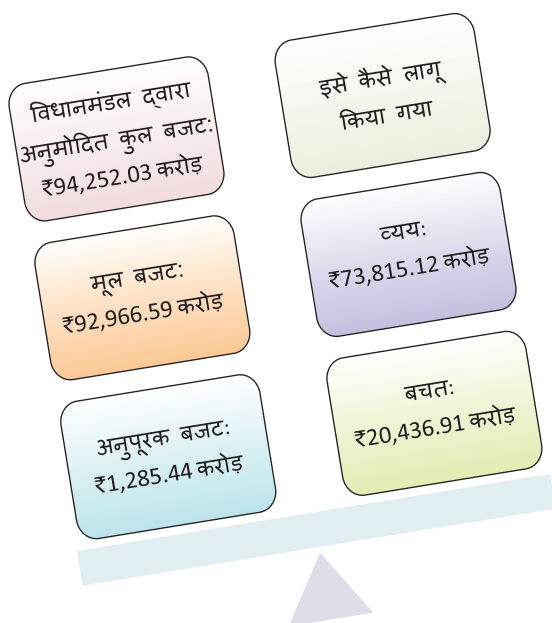
	व्यय की प्रकृति	वास्तविक अनुदान /विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	कुल	वास्तविक व्यय ¹	बचत (-)/ अधिक (+)	वापिस की गई राशि
दत्तमत्त	I-राजस्व	43,607.69	41.80	43,649.49	36,205.58	(-)7,443.91	शून्य
	II-पूंजी	26,461.38	0.25	26,461.63	10,383.74	(-)16,077.89	शून्य
	III-ऋण और अग्रिम	1,091.00	0.00	1,091.00	24.75	(-)1,066.25	शून्य
कुल दत्तमत्त		71,160.07	42.05	71,202.12	46,614.07	(-)24,588.05	शून्य
प्रभारित	IV-राजस्व	5,211.39	0.57	5,211.96	4,710.91	(-)501.05	शून्य
	V-पूंजी	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	शून्य
	VI-सार्वजनिक ऋण पुनः भुगतान	16,595.13	1,242.82	17,837.95	22,490.14	(+)4,652.19	शून्य
कुल प्रभारित		21,806.52	1,243.39	23,049.91	27,201.05	(+)4,151.14	शून्य
आकस्मिकता निधि का विनियोग (यदि कोई हो)		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	शून्य
कुल योग		92,966.59	1,285.44	94,252.03	73,815.12	(-)20,436.91	शून्य

स्रोत: विनियोग लेखे

¹ ये पूंजीगत (₹30.86 करोड़) के तहत व्यय की कटौती के रूप में लेखों में समायोजित वसूलियों को संगणित किए बिना सकल आंकड़े हैं।

2.2.1 2017-18 के विनियोग लेखे का विश्लेषण

चार्ट 2.2: बजट को लागू कैसे किया गया



₹20,436.91 करोड़ की कुल बचत राजस्व (दत्तमत्त) के तहत 24 अनुदानों तथा राजस्व भाग के तहत 4 विनियोग तथा पूंजीगत भाग के तहत 24 अनुदानों में ₹26,833.97 करोड़ की बचत के परिणामस्वरूप हुई थी जिसमें राजस्व भाग के तहत चार अनुदानों तथा पूंजीगत भाग के तहत चार अनुदानों तथा एक विनियोग में ₹6,397.06 करोड़ की अधिकता को समायोजित किया गया है। ₹6,397.06 करोड़ की अधिकता का नियमन करने की आवश्यकता है।

तालिका 2.2: विभिन्न अनुदानों के तहत कुल आधिक्य अथवा बचतें

विवरण	अनुदानों/विनियोग की संख्या					राशि (₹ करोड़ में)
	राजस्व (दत्तमत्त)	राजस्व (प्रभारित)	पूंजीगत (दत्तमत्त)	पूंजीगत (प्रभारित)	सार्वजनिक ऋण पुनः भुगतान	
निम्न में हुई बचत	24	04	24	-	-	26,833.97
निम्न में अधिक व्यय	04	-	04	-	01	6,397.06

स्रोत: विनियोग लेखे

2.3 वित्तीय जवाबदेही तथा बजट प्रबंधन

2.3.1 प्रावधानों से आधिक्य का नियमन करने की आवश्यकता है

जम्मू एवं कश्मीर के संविधान की धारा 82 के अनुसार, राज्य विधानमंडल द्वारा अनुदान/विनियोग से अधिक को नियमित करवाना राज्य सरकार के लिए अनिवार्य है। यद्यपि व्यय को नियमित करने के लिए धारा के तहत कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई है तथापि, लोक लेखा समिति (पीएसी) द्वारा विनियोग लेखों की चर्चा पूरी करने के पश्चात् अधिक व्यय का नियमन किया जाना है। चूँकि 1980-81 के बाद से विनियोग लेखों की चर्चा पीएसी में नहीं की गई थी अतः वर्ष 1980-2017 के लिए कुल ₹1,07,664.29 करोड़ के अधिक व्यय को राज्य विधानमंडल द्वारा अभी नियमित किया जाना है जैसाकि **परिशिष्ट 2.1** में विवरण दिया गया है। पिछली उप-

धारा में स्पष्ट अनुसार 2017-18 के दौरान ₹6,397.06 करोड़ **परिशिष्ट 2.2** के अन्य अधिक व्यय को सम्मिलित करने के पश्चात्, विधान मंडल द्वारा 31 मार्च 2018 तक ₹1,14,061.35 करोड़ के कुल अधिक व्यय का नियमन होना अपेक्षित है। यह संविधान के धारा 81 का उल्लंघन है, विधानमंडल के प्रयोजन के विपरीत है तथा लोक निधि के उपयोग पर कार्यकारिणी की जवाबदेही सुनिश्चित करने के उद्देश्य को विफल करता है। ऐसी विस्तारित अवधि के लिए शेष अनियमित अधिक व्यय की गहन समीक्षा की जाने की आवश्यकता है क्योंकि यह राजकोष पर विधान मंडल के नियंत्रण को कम करता है तथा इसलिए अधिक व्यय के सभी मौजूदा मामलों का शीघ्रतम नियमन किए जाने की आवश्यकता है। भीषण तथा अत्यधिक आपातकाल के मामले को छोड़कर, ऐसे गैर-दत्तमत्त व्यय को रोका जाएं जिसकी लागत को आकस्मिक निधि से पूरा नहीं किया जा सकता। ये राशि काफी समय तक अनियमित रही हैं। यदि इन राशियों को नियमित नहीं किया जाता तो भविष्य में वित्त तथा विनियोग लेखों के प्रमाणन पर निहितार्थ हो सकते हैं।

आठ अनुदानों जहां व्यय प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक था अथवा एक करोड़ से अधिक था, की सूची नीचे दर्शाई गई है:

तालिका 2.3: 2017-18 के दौरान प्रावधानों से ज्यादा आधिक्य जिनको नियमित करने की आवश्यकता है

(₹करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान संख्या	अनुदान/विनियोग का नाम	कुल अनुदान/विनियोग	व्यय	अतिरिक्त (प्रतिशतता)
I-राजस्व (दत्तमत्त)					
1	3	योजना और विकास विभाग	75.61	444.34	368.73 (488)
2	16	लोक निर्माण विभाग	757.54	1,855.31	1,097.77 (145)
3	28	ग्रामीण विकास विभाग	452.54	508.24	55.70 (12)
4	29	परिवहन विभाग	54.35	71.25	16.90 (31)
कुल (I-राजस्व दत्तमत्त)			1,340.04	2,879.14	1,539.10
II-पूंजी (दत्तमत्त)					
5	05	लद्दाख मामला विभाग	201.54	226.33	24.79 (12)
6	23	जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग	439.49	593.11	153.62 (35)
7	24	आतिथ्य और प्रोटोकॉल एस्टेट पार्क और उद्यान विभाग	30.95	58.12	27.17 (88)

कुल (II-पूँजी दत्तमत्त)			671.98	877.56	205.58
III-पूँजी प्रभारित					
8	08	वित्त विभाग	17,837.95	22,490.14	4,652.19 (26)
कुल (III-पूँजी प्रभारित)			17,837.95	22,490.14	4,652.19
कुल योग (I+II+III)			19,849.97	26,246.84	6,396.87

स्रोत: विनियोग लेखा

अनुदान संख्या-08 में, 2013-14 से 2017-18 के दौरान निरन्तर अधिक व्यय था जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.4: अनुदान की सूची जहां 2013-14 से 2017-18 के दौरान निरन्तर अधिक व्यय किया गया था.

(₹ करोड़ में)

अनुदान सं. और नाम	वर्ष				
	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
राजस्व/पूँजी					
08-वित्त विभाग	2,916.09 (237%)	186.32* (2%)	2,225.82 (26%)	225.89 (627%)	4,652.19 (26%)

(कोष्टक में आंकड़ें प्रावधानों से अधिक व्यय की प्रतिशतता को दर्शाते हैं) *2014-15 को छोड़कर

वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि स्वयं वित्त विभाग सहित किसी विभागीय नियंत्रण अधिकारी ने राज्य विधानमंडल द्वारा अनुमोदित नियमित आवंटनों पर अधिक व्यय न किया हो।

2.3.2 बचतें

विनियोग लेखापरीक्षा के परिणाम यह दर्शाते हैं कि 52 मामलों में, बचतें प्रत्येक मामले में एक करोड़ अथवा कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक थी (परिशिष्ट 2.3)। ₹26,833.97 करोड़ की कुल बचतों के प्रति, 21 अनुदानों से संबंधित 33 मामलों में ₹26,386.00 करोड़² की बचत हुई थी जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

² प्रत्येक मामले में ₹50 करोड़ से अधिक

तालिका 2.5: ₹50 करोड़ तथा इससे अधिक की बचत वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का नाम	मूल	अनुपूरक	कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत/ प्रतिशतता
I- राजस्व दत्तमत्त						
1	02-गृह विभाग	5,413.40	0.00	5,413.40	4,649.37	764.03 (14)
2	06-बिजली विभाग	10,269.84	0.00	10,269.84	5,061.91	5,207.93 (51)
3	07-शिक्षा विभाग	6,585.57	0.00	6,585.57	6,139.89	445.68 (07)
4	08-वित्त विभाग	6,316.39	0.00	6,316.39	5,707.45	608.94 (10)
5	10-कानून विभाग	371.23	0.00	371.23	216.90	154.33 (42)
6	11-उद्योग और वाणिज्य विभाग	309.65	0.00	309.65	241.49	68.16 (22)
7	12-कृषि विभाग	1,108.83	0.00	1,108.83	942.29	166.54 (15)
8	13-पशुपालन विभाग	467.35	0.00	467.35	398.70	68.65 (15)
9	14-राजस्व विभाग	1,267.25	0.00	1,267.25	796.98	470.27 (37)
10	17-स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग	2,715.73	0.00	2,715.73	2,567.12	148.61 (05)
11	18-समाज कल्याण विभाग	1,521.81	0.00	1,521.81	1,197.76	324.05 (21)
12	21-वन विभाग	716.89	0.00	716.89	600.23	116.66 (16)
13	22-सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग	600.10	0.00	600.10	495.01	105.09 (17)
14	27-उच्च शिक्षा विभाग	932.26	0.00	932.26	797.80	134.46 (14)
कुल-राजस्व (दत्तमत्त)		38,596.30	0.00	38,596.30	29,812.90	8,783.40
राजस्व (प्रभारित)						
15	08-वित्त विभाग	5,156.78	0.00	5,156.78	4,662.87	493.91 (10)
कुल राजस्व (प्रभारित)		5,156.78	0.00	5,156.78	4,662.87	493.91 (10)
कुल-I		43,753.08	0.00	43,753.08	34,475.77	9,277.31 (21)
II-पूँजी (दत्तमत्त)						
16	01-सामान्य प्रशासन विभाग	576.92	0.00	576.92	27.80	549.12 (95)
17	02-गृह विभाग	929.45	0.00	929.45	418.59	510.86 (55)
18	03-योजना और विकास विभाग	2,370.58	0.00	2,370.58	498.20	1,872.38 (79)

19	06-विद्युत विकास विभाग	6,251.49	0.00	6,251.49	660.22	5,591.27 (89)
20	07-शिक्षा विभाग	1,258.44	0.00	1,258.44	619.04	639.40 (51)
21	08-वित्त विभाग	3,348.50	0.00	3,348.50	323.36	3,025.14 (90)
22	12-कृषि विभाग	907.28	0.00	907.28	573.36	333.92 (36)
23	14-राजस्व विभाग	1,117.26	0.00	1,117.26	258.34	858.92 (77)
24	16-लोक निर्माण विभाग	2,006.00	0.00	2,006.00	1,811.10	194.90 (10)
25	17-स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग	793.01	0.00	793.01	510.58	282.43 (36)
26	18-समाज कल्याण विभाग	460.78	0.00	460.78	127.34	333.44 (72)
27	19-आवास और शहरी विकास विभाग	974.07	0.00	974.07	454.53	519.54 (53)
28	20-पर्यटन विभाग	639.64	0.00	639.64	119.32	520.32 (81)
29	21-वन विभाग	121.49	0.00	121.49	47.85	73.64 (61)
30	22-सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग	1,348.94	0.00	1,348.94	361.02	987.92 (73)
31	25-स्टेशनरी और प्रिंटिंग विभाग	120.14	0.00	120.14	19.40	100.74 (84)
32	27-उच्च शिक्षा विभाग	425.92	0.00	425.92	252.53	173.39 (41)
33	28-ग्रामीण विकास विभाग	2,391.21	0.00	2,391.21	1,849.85	541.36 (23)
कुल-II-पूँजी (दत्तमत्त)		26,041.12	0.00	26,041.12	8,932.43	17,108.69
कुल योग - (I+II)		69,794.20	0.00	69,794.20	43,408.20	26,386.00

स्रोत: विनियोग लेखा

पूँजीगत भाग के तहत विभागों द्वारा अधिक बचतें यह दर्शाती हैं कि सरकार विभागीय कार्यकलापों/परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु चिन्हित निधियों का उपयोग नहीं कर सकी। राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक अनुदान के प्रति अधिक बचत (उपयोग में कमी) हेतु कारण प्रस्तुत नहीं किए गए (सितम्बर 2018)।

2.3.3 निरन्तर बचत

पिछले पांच वर्षों के दौरान राजस्व भाग के तहत तीन अनुदानों तथा एक विनियोग और पूँजीगत (दत्तमत्त) भाग में छः अनुदानों के दस मामलों में, प्रत्येक मामले में एक करोड़ से अधिक तथा कुल अनुदान के दस प्रतिशत तक अथवा इससे अधिक की निरन्तर बचतें पाई गई थी जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.6: 2013-14 से 2017-18 के दौरान निरन्तर बचतों को दर्शाने वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान संख्या और नाम	बचत की राशि				
		2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
राजस्व (दत्तमत्त)						
1	10-कानून विभाग	65.28 (32)	97.04 (34)	102.19 (37)	154.81 (48)	154.33 (42)
2	11-उद्योग और वाणिज्य विभाग	42.17 (18)	89.05 (33)	53.91 (19)	86.65 (28)	68.16 (22)
3	21-वन विभाग	58.36 (11)	133.20 (21)	95.01 (14)	127.62 (18)	116.66 (16)
राजस्व (प्रभारित)						
4	10-कानून विभाग	3.81 (14)	6.47 (22)	3.98 (13)	7.32 (21)	4.06 (11)
पूँजी (दत्तमत्त)						
5	06-विद्युत विकास विभाग	485.02 (56)	250.25 (64)	707.60 (70)	2,177.61 (76)	5,591.27 (89)
6	12-कृषि विभाग	159.06 (40)	222.70 (55)	179.63 (33)	634.82 (67)	333.92 (37)
7	17-स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग	32.80 (12)	235.89 (53)	496.95 (67)	168.56 (28)	282.43 (36)
8	19-आवास और शहरी विकास विभाग	672.87 (76)	568.44 (77)	220.61 (42)	394.59 (51)	519.54 (53)
9	25-श्रम, लेखन और मुद्रण विभाग	102.52 (98)	76.70 (98)	31.79 (29)	14.54 (13)	100.74 (84)
10	28-ग्रामीण विकास विभाग	185.13 (48)	1,104.58 (60)	496.69 (38)	798.19 (42)	541.36 (23)

स्रोत: विनियोग लेखा

कोष्ठक में आंकड़ें कुल अनुदानों का प्रतिशत हैं

वर्षों में अधिक अनुदानों में निरन्तर बचत पिछले वर्ष की प्रवृत्तियों को ध्यान में रखे बिना तथा व्यय की आवश्यकता और प्रवाह की पर्याप्त रूप से संवीक्षा किए बिना सरकार द्वारा निधियों की आवश्यकता की तुलना में अनुदानों के अधिक निर्धारण की सूचक थी। उक्त विभागों द्वारा निरन्तर बचतें यह भी दर्शाती हैं कि या तो विभागों के तहत योजनाओं को सरकार की प्राथमिकता नहीं मिली या संबंधित विभाग/क्रियान्वयन एजेंसियों द्वारा क्रियान्वयन में अक्षमता थी। इसे पूर्व राज्य वित्त प्रतिवेदनों में दर्शाया गया है परन्तु सरकार द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई है। राज्य सरकार द्वारा इन शीर्षों के तहत निरन्तर बचत हेतु कारण नहीं बताए गए (सितम्बर 2018)।

उक्त वर्णित अनुदानों के तहत सात योजनाओं में 2017-18 के दौरान ₹100 करोड़ से अधिक बचतें थी जैसाकि नीचे दिया गया है।

तालिका 2.7: उन मामलों का विवरण जिनमें बचत ₹100 करोड़ से अधिक थी

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान का नाम तथा योजना का नाम	बजट प्रावधान	व्यय	बचत	बजट पर बचत की प्रतिशतता
1.	अनुदान संख्या 17- स्वास्थ्य तथा चिकित्सा शिक्षा				
(i)	2210-चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य, 01-शहरी स्वास्थ्य सेवाएं एलोपैथी सेवाएं, 800-अन्य सेवाएं, 2256-राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन	300.00	0.57	299.43	99.81
(ii)	4210-चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य पर पूंजीगत व्यय, 01-स्वास्थ्य सेवाएं, 2256	275.00	127.76	147.24	53.54
(iii)	4210-चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य पर पूंजी व्यय, 02-ग्रामीण स्वास्थ्य सेवाओं, 0515-निर्माण	300.00	1.73	298.27	99.42
2.	19-आवासीय तथा शहरी विकास				
(i)	4217-शहरी विकास पर पूंजीगत व्यय, 03-लघु तथा मीडियम शहरों का समेकित विकास, 1297-शहरी विकास	578.07	273.02	305.05	52.77
3.	25-स्टेशनरी तथा प्रिंटिंग विभाग				
(i)	4250-अन्य सामाजिक सेवाओं पर पूंजीगत व्यय, 201-श्रम, 1904-रोजगार	114.88	9.77	105.11	91.50
4.	28-ग्रामीण विकास विभाग				
(i)	4515-अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम पर पूंजीगत व्यय, 101-पंचायती राज, 2468-प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना	148.87	40.25	108.62	72.96
(ii)	4515-अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम पर पूंजीगत व्यय, 101-पंचायत राज, 0230-ग्रामीण स्वच्छता	120.00	8.93	111.07	92.56

स्रोत: विनियोग लेखा

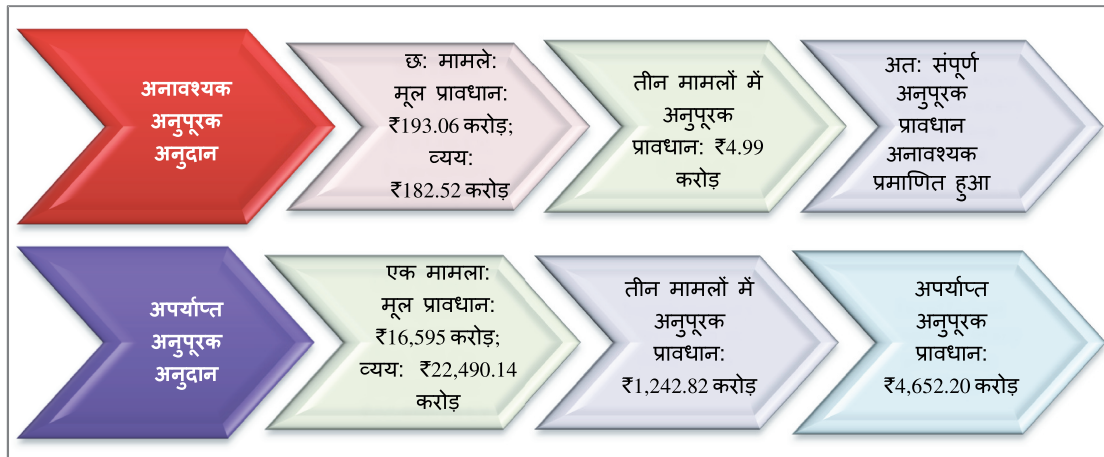
उक्त से यह देखा जा सकता है कि निरन्तर बचत 52.77 प्रतिशत से 99.81 प्रतिशत के बीच थी।

2.3.4 अनावश्यक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान

चार अनुदानों वाले छः मामलों में (परिशिष्ट-2.4), व्यय के पूर्वानुमान में मूल प्रावधान से अधिक ₹4.99 करोड़ का अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया गया था। तथापि, ₹182.52 करोड़ का अंतिम व्यय ₹193.06 करोड़ के मूल अनुदान से भी कम था। इस प्रकार, निधि प्रक्षेपण की अपर्याप्त प्रणाली को दर्शाते हुए तथा अतिरिक्त निधियों के अनावश्यक आवंटन के कारण सम्पूर्ण अनुपूरक प्रावधान में ₹10.54 करोड़ की बचतें बढ़ गईं।

एक अनुदान (वित्त विभाग) (**परिशिष्ट 2.5**) में, ₹1,242.82 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अपर्याप्त साबित हुए जिससे कुल 4,652.19 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ जो कुल 6,397.06 करोड़ के अतिरिक्त व्यय का 72.72 प्रतिशत है।

चार्ट 2.3: अनावश्यक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान



2.3.5 वापिस न की गई पूर्वानुमानित बचतें

राज्य बजट नियम पुस्तक के अनुसार, व्यय करने वाले विभाग को जब भी बचत का पूर्वानुमान हो, तब वित्त विभाग को अनुदान/विनियोग अथवा उसका एक भाग वापिस करना अपेक्षित है। वर्ष 2017-18 की समाप्ति पर, राजस्व भाग के तहत 24 अनुदान तथा चार विनियोग और पूंजीगत भाग के तहत 24 अनुदान थे जिनमें बचत हुई थी। तथापि, वर्ष के दौरान, संबंधित विभागों द्वारा पूर्वानुमानित बचत को वापिस नहीं किया गया था। इन मामलों में बचत ₹26,833.97 करोड़ थी जिसमें ऐसे 52 मामलों (29 अनुदानों तथा चार विनियोग सहित) में ₹26,833.46 करोड़ सम्मिलित है जहां बचत एक करोड़ तथा इससे अधिक की थी। संबंधित विवरणों को **परिशिष्ट-2.6** में दर्शाया गया है। अनुदानों में बचत अनुदानों के अधिक निर्धारण की सूचक है जिसके परिणामस्वरूप बचत हुई थी तथा निधियों (बचतों) को वापिस न करना राज्य बजट नियम-पुस्तक के निर्देशों का उल्लंघन है।

2.3.6 व्यय की तीव्रता

जम्मू एवं कश्मीर बजट नियम-पुस्तक के अनुसार, नियंत्रण अधिकारियों को वर्ष के दौरान जहां तक संभव हो सके, एक शीर्ष के तहत आनुपातिक रूप से व्यय का उपयोग करना अपेक्षित है। वित्तीय वर्ष की अन्तिम तिमाही में तथा विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अन्तिम माह में तीव्र गति व्यय करने से बचना होगा। इसके विपरीत, **तालिका 2.8** में सूचीबद्ध 19 अनुदानों के संदर्भ में, वित्तीय वर्ष 2017-18 की अन्तिम

तिमाही के दौरान वर्ष हेतु ₹10 करोड़ का अधिक व्यय किया गया था।

तालिका 2.8: वित्तीय वर्ष 2017-18 की समाप्ति पर व्यय की तीव्रता के मामले

(₹करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान संख्या	अनुदान का नाम	2017-18 के दौरान कुल व्यय	जनवरी से मार्च 2018 के दौरान किया गया व्यय	मार्च 2018 में किया गया व्यय	निम्न के दौरान किए गए कुल व्यय की प्रतिशतता	
						जनवरी से मार्च 2018	मार्च 2018
1	1	सामान्य प्रशासन विभाग	323.21	114.44	41.29	35	13
2	3	योजना और विकास विभाग	942.53	526.88	367.82	56	39
3	4	सूचना विभाग	48.29	22.01	13.68	46	28
4	5	लदाख मामला विभाग	822.02	797.76	6.61	97	1
5	10	कानून विभाग	256.23	105.94	56.39	41	22
6	11	उद्योग और वाणिज्य विभाग	461.64	228.52	82.70	50	18
7	12	कृषि विभाग	1515.65	758.78	545.10	50	36
8	15	खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग	476.95	180.21	124.98	38	27
9	16	लोक निर्माण विभाग	3,666.41	1,845.83	1,008.99	50	28
10	17	स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग	3,077.71	1,174.67	730.94	38	24
11	18	समाज कल्याण विभाग	1,325.11	548.22	390.52	41	29
12	19	आवास और शहरी विकास विभाग	1,157.47	651.79	395.76	56	34
13	20	पर्यटन विभाग	283.90	144.11	92.91	51	33
14	22	सिंचाई विभाग	856.03	405.27	256.44	47	30

15	23	जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग	1,745.13	798.83	586.86	46	34
16	24	आतिथ्य और प्रोटोकॉल विभाग	276.52	151.78	77.01	55	28
17	25	स्टेशनरी और मुद्रण विभाग	85.43	39.66	27.49	46	32
18	28	ग्रामीण विकास विभाग	2,358.09	997.74	307.88	42	13
19	29	परिवहन विभाग	88.15	36.75	11.27	42	13
		कुल	19,766.47	9,529.19	5,124.64		

अन्तिम तिमाही में व्यय की प्रतिशतता कुल व्यय के 35 तथा 97 प्रतिशत के बीच थी। 19 अनुदानों में अन्तिम तिमाही में ₹19,766.47 करोड़ के कुल व्यय में से प्रत्येक मामले में ₹10 करोड़ से अधिक ₹9,529.19 करोड़ की राशि व्यय की गई थी जिसमें कुल व्यय का 48.21 प्रतिशत शामिल है और अन्तिम माह अर्थात् मार्च 2018 के दौरान ₹5,124.64 करोड़ की राशि व्यय की गई थी जिसमें उसी अनुदान के ₹19,766.47 करोड़ के कुल व्यय का 26 प्रतिशत शामिल है। दो नमूना जांच किए गए विभागों अर्थात् स्टेशनरी तथा प्रिंटिंग और कानून में, यह पाया गया कि निधियों को समय पर जारी करने के बावजूद तीव्र गति से व्यय हुआ था। अन्तिम तिमाही के दौरान विशेष रूप से मार्च माह के दौरान तीव्र गति व्यय ने वित्तीय नियमों का अननुपालन दर्शाया। राज्य सरकार वित्तीय वर्ष की अन्तिम तिमाही/माह में तीव्र गति व्यय से बचने के लिए एक उपयुक्त तंत्र बनाने पर विचार करें। सरकार को समय पर निधियां प्राप्त होने के बावजूद अन्तिम तिमाही में अधिक राशि खर्च करने वाले अन्य विभागों की जांच करने तथा यह सुनिश्चित करने का परामर्श दिया जाता है कि ऐसे मामलों में अन्तिम तिमाही/माह में तीव्र गति से व्यय न हो।

2.3.7 अनावश्यक बजट आवंटन- ₹ एक करोड़ से अधिक

40 मुख्य शीर्षों सहित 24 अनुदानों जिसमें ₹12,021.01 करोड़ (परिशिष्ट-2.7) की राशि को विभिन्न शीर्षों/योजना के तहत व्यय को पूरा करने के लिए प्रावधान के रूप में रखा गया था, में वर्ष के दौरान सम्पूर्ण प्रावधान अनुपयुक्त रहा। प्रावधान को ऐसी अन्य योजनाओं के लिए पुनः विनियोजित किया जाना चाहिए था जहां व्यय प्रावधान से अधिक था।

2.4 विभागीय आंकड़ों का समेकन न होना

व्यय पर प्रभावी नियंत्रण रखने के लिए विभागों के नियंत्रण अधिकारियों को सक्षम बनाने, इसे बजट अनुदानों के अन्दर रखने तथा उनके खातों की यथार्थता सुनिश्चित करने के लिए, राज्य वित्तीय नियमावली यह अनुबंधित करती है कि वित्तीय वर्ष के दौरान उनकी बहियों में दिए गए व्यय का प्रत्येक माह महालेखाकार (लेखा एवं हक.), जम्मू एवं कश्मीर की बहियों में दिए व्यय से मिलान किया जाना है। यद्यपि, विभागीय आंकड़ों के मिलान न होने को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में नियमित रूप से बताया जा रहा है तथापि, इस संबंध में नियंत्रण अधिकारियों की ओर से चूक निरन्तर जारी थी। 2017-18 के दौरान, 353 नियंत्रण अधिकारियों में से 197 ने ₹26,587.51 करोड़ {₹51,269.37 करोड़ के कुल व्यय (सार्वजनिक ऋण को छोड़कर) का 51.86 प्रतिशत} के व्यय तथा ₹40,162.73 करोड़ (₹48,511.88 करोड़ (सार्वजनिक ऋण को छोड़कर) की कुल प्राप्तियों का 82.79 प्रतिशत) की प्राप्तियों का समेकन किया है।

लेखों का मिलान न होना लेखों में दर्शाए गए प्राप्तियों तथा व्यय के आंकड़ों की पूर्णता तथा सत्यता के आश्वासन पर प्रभाव डालता है। विभाग द्वारा व्यय आंकड़ों का मिलान करने की विफलता के परिणामस्वरूप पता न लगी धोखाधड़ी, गबन तथा अधिक आहरण आदि हुआ।

सरकार को धोखाधड़ी की सम्भाव्यता तथा निधियों के दुरुपयोग से बचने के लिए संबंधित नियंत्रण अधिकारियों द्वारा लेखों का मिलान सुनिश्चित करना चाहिए।

2.5 बजटीय विश्लेषण की समीक्षा के परिणाम

2.5.1 अयथार्थवादी बजट अनुमान

राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2017-18 हेतु तैयार ₹92,921.77 करोड़ के मूल बजट को ₹84,976.86 करोड़ तक संशोधित किया गया। इसके प्रति, 2017-18 के दौरान ₹73,784.27 करोड़ का वास्तविक व्यय किया गया था। 2013-14 से 2017-18 तक की समयावधि के लिए मूल बजट, संशोधित अनुमान, वास्तविक व्यय का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका 2.9: 2013-18 के दौरान मूल बजट, संशोधित अनुमान तथा वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
मूल बजट	38,068.16	43,542.83	53,590.46	72,669.54	92,921.77
संशोधित अनुमान	36,289.39	50,206.45	58,786.75	74,929.52	84,976.86
वास्तविक प्राप्तियां	35,833.00	43,099.00	54,660.00	65,197.00	73,784.27
बचत/आधिक्य	456.39	7,107.45	4,126.75	9,732.52	11,192.59

स्रोत: बजट दस्तावेज़ और विनियोग लेखे

इसी प्रकार ₹87,360.04 करोड़ की अनुमानित प्राप्ति को ₹84,166.35 करोड़ तक संशोधित किया गया जिसके प्रति नीचे दिए गए विवरण अनुसार वास्तव में केवल ₹74,073 करोड़ की उगाही की गई थी:

तालिका 2.10: प्राप्तियों का विवरण

(₹ करोड़ में)

	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
मूल बजट	36,742.85	42,063.79	47,776.69	66,943.85	87,360.04
संशोधित अनुमान	34,922.12	44,454.7	53,661.58	69,247.90	84,166.35
वास्तविक प्राप्तियां	33,134.00	39,200.00	50,430.00	62,746.00	74,073.00
बचत/आधिक्य	1,788.12	5,254.70	3,231.58	6,501.90	10,093.35

स्रोत: बजट दस्तावेज़ और विनियोग लेखे

2.5.2 बजटीय प्रक्रिया में चूकें

वर्ष 2017-18 हेतु अनुदानों हेतु मांग की संवीक्षा ने निर्माण में निम्नलिखित अन्तर्निहित प्रवाह दर्शाए:

- ₹29,134.13 करोड़ का एक मुश्त बजटीय प्रावधान जो ₹94,252.03 करोड़ के कुल प्रावधान का 30.91 प्रतिशत बनता है, को राज्य वित्तीय नियमावली के उल्लंघन में विस्तृत शीर्ष-वार/योजना वार प्रावधानों के बजाय अनुदानों हेतु विभिन्न मांगों में नियंत्रण अधिकारियों के पास दर्शाया गया था। मामले को अन्तिम वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी दर्शाया गया था परन्तु कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई।
- पूंजीगत लेखा शीर्षों को अनुदान हेतु मांग में उप-शीर्ष स्तर पर बन्द किया जा रहा है। अनुदानों हेतु अनुमोदित मांग में आब्जेक्ट शीर्ष स्तर तक विस्तृत वर्गीकरण उपलब्ध नहीं है।

ये कमियां बजटीय प्रक्रिया को त्रुटिपूर्ण बनाती हैं इस प्रकार से महालेखाकार (लेखा एवं हक.), जम्मू एवं कश्मीर द्वारा एकत्रित आंकड़ों से विभागीय आंकड़ों का समेकन करना कठिन है। राज्य सरकार को समय-समय पर उक्त मामलों की सूचना दी गई थी।

2.5.3 बजटीय अनुदानों के व्यपगत होने से बचने के लिए निधियों का आहरण

जम्मू एवं कश्मीर वित्तीय संहिता खण्ड-I [नियम 2.16(5) तथा नियम 2.33] के प्रावधानों के अनुसार, राजकोष से तब तक कोई धन आहरित नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि यह तत्काल वितरण हेतु आवश्यक न हो। इसके अलावा, बजटीय अनुदान के व्यपगमन से बचने के लिए बैंकों अथवा सिविल डिपॉजिट में रखने के

लिए राजकोष से धन आहरित करना स्वीकार्य नहीं है। 13^{वें} वित्त आयोग ने यह सिफारिश भी की कि लोक लेखों को समेकित निधि के विकल्प के रूप में व्यवहारित नहीं किया जाना चाहिए तथा सरकारी व्यय के समेकित निधि से लोक लेखों में अंतरण से बचने के लिए सीधे समेकित निधि से व्यय किया जाना चाहिए। मुख्य शीर्ष 8443-सिविल डिपॉजिट के अधीनस्थ लघु शीर्ष 800-अन्य डिपॉजिट में यह पाया गया कि वर्ष की समाप्ति अर्थात् मार्च 2018 तक ₹530.71 करोड़ के संचित शेष को उस समेकित निधि के तहत लेखों के संबंधित मुख्य शीर्ष में वापस लिखा जाना चाहिए जिससे इन्हें वास्तव में स्थानांतरित किया गया था क्योंकि आगामी वर्षों में लेखों के लघु शीर्ष से आहरण के लिए विधान मंडल का अनुमोदन आवश्यक नहीं होगा तथा इस प्रकार, यह विनियोग लेखा तंत्र के माध्यम से विधान मंडल संवीक्षा से बच जाएगा।

इसके अलावा, जम्मू एवं कश्मीर के तीन डिवीजनों में से जम्मू डिवीजन के नमूना जांच किए गए बिलों में यह पाया गया कि उक्त नियमों के उल्लंघन में, वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर ₹761 करोड़ के कुल आवंटन से ₹11.99 करोड़ (1.57 प्रतिशत) की राशि को विभिन्न अधिकारियों³ द्वारा क्रियान्वित किए जाने वाले कार्यों के लिए राजकोष से आहरित किया गया था तथा लोक लेखा (मुख्य शीर्ष 8443-पीडब्ल्यू जमा) में जमा किया गया था।

2.5.4 संसाधनों का अयथार्थवादी पूर्वानुमान

जम्मू एवं कश्मीर राज्य बजट नियम पुस्तक यह अनुबंधित करती है कि राज्य का बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत विभागीय अनुमानों पर आधारित है। विभागीय तथा जिला अनुमान दोनों को उन अधिकारियों की व्यक्तिगत सावधानी मिलनी चाहिए जो उसे प्रस्तुत करते हैं तथा जितना हो सके उतना यथार्थ होना चाहिए। यह पाया गया कि स्वयं के कर राजस्व प्रक्षेपण हेतु 2017-18 के लिए संशोधित अनुमान ₹10,136 करोड़ था जबकि वास्तविक उगाही ₹9,536 करोड़ थी जिसके परिणामस्वरूप मूल पूर्वानुमान से छः प्रतिशत कम ₹600 करोड़ का गिरावट अन्तर हुआ। इसी प्रकार, वर्ष 2017-18 के लिए गैर-कर राजस्व का प्रक्षेपण ₹5,389 करोड़ था जबकि वास्तविक उगाही ₹4,362 करोड़ थी जिसके परिणामस्वरूप मूल प्रक्षेपण के प्रति 19 प्रतिशत तक कमी के तदनुरूप ₹1,027 करोड़ की कम उगाही हुई। वर्षों के दौरान वास्तविक संग्रहण की तुलना में अन्तिम पांच वर्षों के लिए कर तथा गैर-कर राजस्व का प्रक्षेपण निम्नानुसार है:

³ कार्यकारी इंजीनियर, पीडब्ल्यूडी (आरएंडबी) डिवीजन I एवं II, जम्मू कठुआ, राजौरी, कार्यकारी इंजीनियर, पीएचई मैकेनिकल डिवीजन, उधमपुर, कार्यकारी इंजीनियर ईएमएंडआरई, डिवीजन II एवं III, जम्मू कार्यकारी इंजीनियर एसटीडी, डिवीजन-II, जम्मू कार्यकारी इंजीनियर, सब ट्रांसमिशन डिवीजन IV, कलाकोट, कार्यकारी इंजीनियर, ईएमएंडआरई डिवीजन, राजौरी तथा उच्च न्यायालय, जम्मू

तालिका 2.11: वास्तविक की तुलना में राज्य के कर राजस्व तथा गैर-कर राजस्व का प्रक्षेपण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	विवरण	राजस्व का संशोधित अनुमान	वास्तविक उगाही	भिन्नता	प्रतिशतता के रूप में भिन्नता
2013-14	कर राजस्व	6,820	6,273	547	8.02
	गैर-कर राजस्व	3,400	2,870	530	15.59
2014-15	कर राजस्व	6,438	6,334	104	1.62
	गैर-कर राजस्व	3,154	1,978	1,176	37.29
2015-16	कर राजस्व	7,988	7,326	662	8.29
	गैर-कर राजस्व	3,455	3,913	(-)458	(-)13.26
2016-17	कर राजस्व	8,442	7,819	623	7.38
	गैर-कर राजस्व	5,224	4,072	1,152	22.05
2017-18	कर राजस्व	10,136	9,536	600	5.92
	गैर-कर राजस्व	5,389	4,362	1,027	19.06

स्रोत: संबंधित वर्ष के वित्त लेखे

राज्य के कर राजस्व की वास्तविक उगाही संग्रहण के अनुमानों से कम थी तथा वर्ष 2013-14 से 2017-18 के दौरान 5.92 प्रतिशत से 8.29 प्रतिशत के बीच भिन्न थी जबकि वर्ष 2013-14 से 2014-15 के दौरान राज्य के गैर-कर राजस्व के मामले में भिन्नता 15.59 प्रतिशत से 37.29 प्रतिशत के बीच थी। 2015-16 में राज्य के गैर-कर राजस्व की वास्तविक उगाही अनुमान से 13.26 प्रतिशत अधिक थी तथा वर्ष 2016-17 और 2017-18 के दौरान राज्य का गैर-कर राजस्व 22.05 प्रतिशत तथा 19.06 प्रतिशत अनुमान से कम था। राज्य प्रमुख रूप से विद्युत प्राप्तियों के तहत कम उगाही की वजह से गैर-कर राजस्व हेतु अपने संशोधित अनुमानों से कम था।

2.5.5 अनुदान सहायता तथा आर्थिक सहायता आदि का गलत वर्गीकरण:

किसी संस्थान/निकाय को अनुदान सहायता सरकार के राजस्व व्यय का भाग होनी चाहिए। वर्ष 2017-18 के दौरान, ₹2,395.97 करोड़ की अनुदान सहायता, ₹152.00 करोड़ की आर्थिक सहायता, ₹0.43 करोड़ का वजीफ़ा एवं छात्रवृत्ति, ₹2.94 करोड़ का वेतन तथा खरीद की ₹301.99 करोड़ की परिचालन लागत को भारत सरकार के लेखांकन मानक (आईजीएएस-2) के पैरा 9 के उल्लंघन में व्यय के आगामी पूंजीगत मुख्य शीर्ष के तहत वितरित किया गया है जैसाकि तालिका 2.12 में तालिकाबद्ध किया गया है। गलत वर्गीकरण के परिणामस्वरूप पूंजीगत व्यय को अधिक तथा राजस्व व्यय को कम बताया गया। इस प्रकार, लेखे व्यय का सही वर्गीकरण नहीं दर्शा रहे हैं।

तालिका 2.12: पूंजीगत शीर्षों के तहत अनुदान सहायता तथा आर्थिक सहायता का वितरण

(₹ करोड़ में)

वर्गीकरण	अनुदान सहायता	आर्थिक सहायता	वज़ीफ़ा एवं छात्रवृत्ति	वेतन	खरीद की परिचालन लागत
4055-पुलिस पर पूंजीगत परिव्यय (सीओ)	76.23	--	--	--	--
4202-शिक्षा, खेल कला एवं संस्कृति पर सीओ	429.48	--	0.07	0.13	--
4210-चिकित्सा एवं सार्वजनिक स्वास्थ्य पर सीओ	131.40	--	--	--	--
4217-शहरी विकास पर सीओ	8.55	--	--	--	--
4225-एससी, एसटी एवं अन्य पिछड़ी जातियों के कल्याण पर सीओ	84.11	1.90	0.35	0.01	--
4235-सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण पर सीओ	0.97	--	--	2.04	8.25
4236-पोषण पर सीओ	0.39	0.02	--	--	--
4401-फसली कृषि पर सीओ	130.30	117.65	--	0.75	--
4402-मृदा एवं जल संरक्षण पर सीओ	--	0.28	--	--	--
4403-पशुपालन पर सीओ	0.04	0.28	--	--	--
4405-मत्स्य पालन पर सीओ	0.33	--	--	--	--
4408-खाद्य संग्रहण तथा वेयरहाउसिंग पर सीओ	--	--	--	--	293.74
4425-सहयोग पर सीओ	--	1.70	--	--	--
4515-अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों पर सीओ	1,523.03	--	--	--	--
4702-ग्राम तथा लघु उद्योग पर सीओ	10.70	--	--	--	--
4851-ग्राम और लघु उद्योग पर सीओ	--	26.48	0.01	--	--
5425-अन्य वैज्ञानिक तथा पर्यावरण अन्वेषण पर सीओ	--	3.69	--	--	--
5452-पर्यटन पर सीओ	0.44	--	--	--	--
5475-सामान्य आर्थिक सेवाओं पर सीओ	--	--	--	0.01	--
कुल	2,395.97	152.00	0.43	2.94	301.99

स्रोत: वित्त लेखे

2.6 पेंशन का अधिक भुगतान

महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के कार्यालय द्वारा 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष हेतु कोषागारों/उप-कोषागारों के निरीक्षण ने पेंशन/परिवार पेंशन तथा ग्रेच्यूटी की अधिक राशि के भुगतान जैसे कारणों की वजह से ₹57.43 लाख (कश्मीर/लेह डिवीजन के 24 कोषागार तथा जम्मू डिवीजन के 23 कोषागार) तक अधिक राशि के भुगतान को प्रदर्शित किया।

जहां तक भुगतान संबंधी पेंशन का संबंध है, उनमें कोषागार अधिकारी के स्तर पर नियंत्रण को मजबूत किया जाना चाहिए।

2.7 भुगतान एवं लेखा अधिकारियों/रक्षा/रेलवे द्वारा पेंशन आदि की प्रतिपूर्ति न होना

ऐसे सव्यवहार जो आरंभ में राज्य कोषागार में हुए थे परन्तु पीएओ/रक्षा द्वारा समायोजन योग्य है, को संभावित समायोजनों हेतु उचन्त के तहत रखा जाता है। मार्च 2018 को समाप्त केन्द्रीय पेंशन लेखांकन अधिकारी, नई दिल्ली, रक्षा लेखा नियंत्रक, इलाहाबाद, रक्षा लेखा नियंत्रक, नार्थन कमांड, जम्मू तथा वित्तीय सलाहकार एवं मुख्य लेखा अधिकारी (एफएएंडसीएओ) उत्तर रेलवे की ओर से राज्य कोषागार द्वारा भुगतान की गई क्रमशः ₹246.64 करोड़, ₹16.63 करोड़, ₹3.60 करोड़ और ₹3.48 करोड़ की राशि कोषागारों द्वारा संबंधित तिमाहियों को वाउचरों की प्रस्तुति न होने अथवा केन्द्रीय पेंशन लेखांकन अधिकारी, रक्षा तथा रेल विभाग से प्रतिक्रिया प्राप्त न होने की वजह से राज्य सरकार के लेखों में अभी भी समायोजन योग्य है (जुलाई 2018)। **मामले पर संबंधित विभागों के साथ सक्रिय रूप से चर्चा की जाने की आवश्यकता है क्योंकि राज्य को अधिक राशि प्रतिपूर्ति योग्य है।**

2.8 चयनित अनुदानों की समीक्षा के परिणाम

29 अनुदानों में से नमूना जांच किए गए दो अनुदानों (अनुदान संख्या: 06 तथा अनुदान संख्या: 08) में बजटीय प्रक्रिया तथा व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा ने आगामी लेखापरीक्षा टिप्पणियां दर्शाई:

2.8.1 अनुदान संख्या 06 - विद्युत विकास विभाग

नमूना जांच किए गए अनुदानों में बजटीय प्रक्रिया तथा व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा ने आगामी लेखापरीक्षा टिप्पणियां दर्शाई:

तालिका 2.13: 2017-18 के दौरान बचत/आधिक्य

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	राजस्व (दत्तमत और प्रभारित)		पूंजी (दत्तमत और प्रभारित)		कुल विनियोग (राजस्व+पूंजी) (5)=(1+3)	कुल व्यय (राजस्व+पूंजी) (6)=(2+4)	कुल बचत (-)/अतिरिक्त (+) (राजस्व+पूंजी) (7)=(5-6)
	कुल विनियोग (1)	व्यय (2)	कुल विनियोग (3)	व्यय (4)			
1	10,269.84	5,061.91	6,251.49	660.22	16,521.33	5,722.13	10,799.20(65)
कुल	10,269.84	5,061.91	6,251.49	660.22	16,521.33	5,722.13	10,799.20(65)

(ब्रैकेट में कुल विनियोग के प्रति कुल बचत का प्रतिशत दर्शाया गया है)

- (i) राजस्व (दत्तमत) के साथ-साथ पूंजीगत (दत्तमत) दोनों भागों में काफी बचत हुई थी। ₹16,521.33 करोड़ के बजट/विनियोग के प्रति, वास्तविक व्यय ₹5,722.13 करोड़ था जिसके परिणामस्वरूप ₹10,799.20 करोड़ (65 प्रतिशत) की कुल बचत हुई थी। ये यह दर्शाता है कि बजट आकलनों को या तो अयथार्थवादी ढंग से बनाया गया था या विभाग ने 2017-18 के दौरान राशि का वितरण नहीं किया था तथा बचतों को भी वापिस नहीं किया गया।
- (ii) जम्मू एवं कश्मीर के संविधान की धारा 82 के अनुसार, यह राज्य विधानमंडल द्वारा नियमित किए गए अनुदान/विनियोग से अधिक धन प्राप्त करने के लिए राज्य सरकार के लिए अनिवार्य है। ₹151.43 करोड़ (परिशिष्ट 2.8) के अधिक व्यय का विधान मंडल द्वारा विनियमन करना अपेक्षित है। यह विधानमंडल के प्रयोजन के विपरीत है तथा लोक निधि के उपयोग पर कार्यकारिणी की जवाबदेही सुनिश्चित करने के उद्देश्य को विफल करता है।
- (iii) राज्य बजट नियम पुस्तक के अनुसार, व्यय करने वाले विभाग को जब भी बचत का पूर्वानुमान हो तब वित्त विभाग को अनुदान/विनियोग अथवा उसके भाग को वापिस करना अपेक्षित है। वर्ष 2017-18 की समाप्ति पर, 35 मामलों (परिशिष्ट 2.9) में, संबंधित विभाग द्वारा ₹7,732.34 करोड़ (65 प्रतिशत) की बचत को वापिस नहीं किया गया। अनुदानों में बचत अनुदानों के अधिक निर्धारण की सूचक है जिसके परिणामस्वरूप बचत हुई तथा निधियों (बचतों) को वापिस न करना राज्य बजट नियम पुस्तक के निर्देशों का उल्लंघन है।

- (iv) दो मामलों (परिशिष्ट 2.10) में, ₹2.80 करोड़ की राशि का व्यय या तो मूल अनुदानों या अनुपूरक मांगों में बजटीय प्रावधान के बिना किया गया था। ये सेवाएं अनुदानों हेतु मांग में वर्णित न की गईं नई सेवाएं अथवा न्यू इन्स्ट्रूमेंट ऑफ सर्विस भी हो सकती हैं जिसके प्रति कोई टोकन अनुदान भी प्राप्त नहीं किया गया था।
- (v) तेरह लघु शीर्षो/योजनाओं में ₹3,221.09 करोड़ (परिशिष्ट 2.11) का संपूर्ण बजट प्रावधान अनुपयुक्त रहा जिसके परिणामस्वरूप सामान्य जन को अभीष्ट लाभों का अस्वीकरण हुआ। प्रावधान को उन जरूरतमंद योजनाओं/कार्यों के लिए पुनः विनियोजित किया जाना चाहिए जहां प्रावधान से अधिक व्यय हुआ था।

2.8.2 अनुदान संख्या - 08 - वित्त विभाग

अनुदान की बजटीय प्रक्रिया तथा व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा ने निम्नलिखित लेखापरीक्षा टिप्पणियों को दर्शाया:

तालिका 2.14: 2017-18 के दौरान बचत/आधिक्य

क्र.सं. (1)	राजस्व (दत्तमत और प्रभारित)		पूंजी (दत्तमत और प्रभारित)		कुल विनियोग (राजस्व+पूंजी) (6)=(2+4)	कुल व्यय (राजस्व+पूंजी) (7)=(3+5)	कुल बचत (-)/अतिरिक्त (+) (राजस्व+पूंजी) (8)=(6-7)
	कुल विनियोग (2)	व्यय (3)	कुल विनियोग (4)	व्यय (5)			
1	11,473.18	10,370.32	21,186.45	22,813.51	32,659.63	33,183.83	(+524.20(2)
कुल	11,473.18	10,370.32	21,186.45	22,813.51	32,659.63	33,183.83	(+524.20

(ब्रैकेट में कुल विनियोग के प्रति कुल बचत का प्रतिशत दर्शाया गया है)

- (i) राजस्व (दत्तमत एवं प्रभारित) में बचते तथा पूंजीगत (दत्तमत एवं प्रभारित) भाग में आधिक्य था। ₹32,659.63 करोड़ के बजट/विनियोग के प्रति, वास्तविक व्यय ₹33,183 करोड़ था जिसके फलस्वरूप ₹524.20 करोड़ (दो प्रतिशत) का सम्पूर्ण आधिक्य था।
- (ii) जम्मू एवं कश्मीर के संविधान की धारा 82 के अनुसार, यह राज्य विधानमंडल द्वारा नियमित किए गए अनुदान/विनियोग से अधिक धन प्राप्त करने के लिए राज्य सरकार के लिए अनिवार्य है। वर्ष 2017-18 के दौरान ₹1,829.62 करोड़ (परिशिष्ट 2.8) के अधिक व्यय का विधान मंडल द्वारा विनियमन करना अपेक्षित है।

- (iii) राज्य बजट नियम पुस्तक के अनुसार, व्यय करने वाले विभाग को जब भी बचत का पूर्वानुमान हो तब वित्त विभाग को अनुदान/विनियोग अथवा उसके भाग को वापिस करना अपेक्षित है। वर्ष 2017-18 की समाप्ति पर, 24 मामलों (*परिशिष्ट 2.9*) में, संबंधित विभाग द्वारा ₹1,732.27 करोड़ (25 प्रतिशत) की बचत को वापिस नहीं किया गया। अनुदानों में बचत अनुदानों के अधिक निर्धारण की सूचक है जिसके परिणामस्वरूप बचत हुई तथा निधियों (बचतों) को वापिस न करना राज्य बजट नियम पुस्तक के निर्देशों का उल्लंघन है।
- (vi) 34 मामलों (*परिशिष्ट 2.10*) में ₹6,246.88 करोड़ की राशि का व्यय या तो मूल अनुदानों या अनुपूरक मांगों में बजटीय प्रावधान के बिना किया गया था। ये सेवाएं अनुदानों हेतु मांग में वर्णित न की गईं नई सेवाएं अथवा न्यू इन्स्ट्रूमेंट ऑफ सर्विस भी हो सकती हैं जिसके प्रति कोई टोकन अनुदान भी प्राप्त नहीं किया गया था।
- (v) तेरह लघु शीर्षों/योजनाओं में ₹5,820.02 करोड़ (*परिशिष्ट 2.11*) का संपूर्ण बजट प्रावधान अनुपयुक्त रहा जिसके परिणामस्वरूप सामान्य जन को अभीष्ट लाभों का अस्वीकरण हुआ। प्रावधान को उन जरूरतमंद योजनाओं/कार्यों के लिए पुनः विनियोजित किया जाना चाहिए जहां प्रावधान से अधिक व्यय हुआ था।

2.9 संस्वीकृतियों की लेखापरीक्षा

महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय में प्राप्त 29 विभागों में से 14 विभागों के संदर्भ में वर्ष 2017-18 से संबंधित ₹5,917.32 करोड़ की सीमा तक 242 संस्वीकृतियों की नमूना जांच के दौरान, इन संस्वीकृतियों में निम्नलिखित कमियां/अभाव देखा गया:-

(i) अनुदानों के लिए मांग में किसी प्रावधान के बिना संस्वीकृति जारी की गई

₹216.79 करोड़ की 38 संस्वीकृति में, विस्तृत शीर्ष, लघु शीर्ष तथा मुख्य शीर्ष स्तर आदि पर अनुदानों हेतु मांग में कोई प्रावधान नहीं बनाया गया।

(ii) संस्वीकृति में कोई वर्गीकरण नहीं दिया गया/अपूर्ण वर्गीकरण दिया गया/ गलत वर्गीकरण दिया गया

संस्वीकृति जारी करते समय पूर्ण वर्गीकरण अर्थात् मुख्य शीर्ष, लघु शीर्ष, विस्तृत शीर्ष आदि दर्ज किए जाने चाहिए ताकि इसे सही प्रकार से संबंधित शीर्षों में दर्ज/प्रविष्ट किया जाए। इसके विपरीत, ₹33.08 करोड़ की राशि वाली 14 संस्वीकृति में कोई वर्गीकरण प्रदान नहीं किया गया। इसके अलावा, ₹719.16 करोड़ की राशि वाली 53 संस्वीकृति में अपूर्ण वर्गीकरण भी देखा गया था जहां संस्वीकृति में या तो मांग

संख्या या लघु शीर्ष या विस्तृत शीर्ष नहीं पाया गया। इसके अतिरिक्त ₹83.73 करोड़ वाली छः संस्वीकृति में गलत वर्गीकरण पाया गया था।

(iii) वित्तीय वर्ष के अन्त में जारी की गई संस्वीकृति

जम्मू एवं कश्मीर बजट नियम पुस्तक के अनुसार, नियंत्रण अधिकारी को वर्ष के दौरान जितना संभव हो उतने उपयुक्त शीर्ष के तहत व्यय का उपयोग करना अपेक्षित है। वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही तथा विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में तीव्र गति व्यय करने से बचना चाहिए। इसके विपरीत, ₹188.52 करोड़ की राशि वाली 10 संस्वीकृति को मार्च 2018 के दौरान निधियों के व्यपगमन को रोकने के लिए जारी किया गया था इसके परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष के अन्त में तीव्र गति से व्यय हुआ।

राज्य सरकार यह निर्देश जारी कर सकती है कि बजट निर्माण में त्रुटियों से बचने तथा सरलता एवं आसानी से लेखों का मिलान करने के लिए संस्वीकृति आदेशों में पूर्ण वर्गीकरण दर्ज किया जाए।

2.10 निष्कर्ष

₹26,833.97 करोड़ की बचत में ₹6,397.06 करोड़ के आधिक्य को समायोजित करके विभिन्न अनुदानों तथा विनियोगों में ₹20,436.91 करोड़ की कुल बचत हुई।

31 मार्च 2018 तक अनुमोदित प्रावधान से ₹1,14,061.35 करोड़ के अधिक व्यय को जम्मू एवं कश्मीर के संविधान की धारा 82 के तहत नियमित करना अपेक्षित है। दस मामलों में अन्तिम पांच वर्षों में ₹एक करोड़ तथा कुल अनुदान के दस प्रतिशत अथवा अधिक तक निरन्तर बचत भी देखी गई। कई मामलों में, अन्य विकास प्रयोजनों के लिए इन निधियों के उपयोग की कोई गुंजाइश न छोड़ते हुए वर्ष के अन्त तक पूर्वापेक्षित बचत को वापिस नहीं किया गया था। प्राप्ति तथा व्यय दोनों पक्षों में इस सीमा तक अधिक बजट निर्माण ने राज्य बजट का गलत वर्णन दर्शाया। विभागों में अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण को दर्शाते हुए वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में 'तीव्र गति व्यय' के अलावा अपर्याप्त प्रावधानों तथा अनावश्यक अनुपूरक अनुदानों के मामले भी थे।

जरूरतमंद क्षेत्रों/कार्यों को पूर्वापेक्षित बचत में से निधि प्रदान करने के लिए कोई पुनः विनियोजन/अभ्यारपण आदेश जारी नहीं किया गया था।

कोषागारों की कार्य प्रणाली की वार्षिक समीक्षा में पेंशन/परिवारिक पेंशन तथा ग्रेच्युटी के अधिक भुगतान को दिखाया।

इसमें वर्ष के अन्त में मुख्य शीर्ष-8443-सिविल डिपॉजिट के अधीनस्थ लघु शीर्ष-800-अन्य डिपॉजिट के अन्तर्गत ₹530.71 करोड़ का संचित शेष है जिसे उस समेकित निधि जिससे इन्हें वास्तव में हस्तांतरित किया गया था, के तहत मुख्य लेखा शीर्षों में पुनः दर्ज नहीं किया गया है।

2017-18 के दौरान, ₹2,395.97 करोड़ की अनुदान सहायता, ₹152.00 करोड़ की आर्थिक सहायता, ₹0.43 करोड़ का वज़ीफ़ा एवं छात्रवृत्ति, ₹2.94 करोड़ का वेतन तथा पीडीएस के माध्यम से अनिवार्य मदों की खरीद/बिक्री की परिचालन लागत के रूप में ₹301.99 करोड़ को व्यय के पूंजीगत मुख्य शीर्षों के तहत वितरित किया गया जिसके फलस्वरूप पूंजीगत व्यय को अधिक तथा राजस्व व्यय को कम बताया गया।

