
अध्याय 2

वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण

अध्याय 2

वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

विनियोग लेखे सरकार के प्रत्येक वित्त वर्ष हेतु दत्तमत एवं प्रभारित व्यय के लेखे है जिनकी तुलना विनियोग अधिनियम के साथ संलग्न अनुसूचियों में विशेष रूप से यथा उल्लिखित विभिन्न उद्देश्यों के लिए दत्तमत अनुदानों एवं प्रभारित विनियोगों की राशियों से की जाती है। इन लेखाओं में मूल बजट अनुमान, अनुपूरक अनुदानों, समर्पण तथा पुनर्विनियोग स्पष्ट रूप से सूचीबद्ध किये जाते हैं और ये लेखे बजट की प्रभारित तथा दत्तमत मदों दोनों के सम्बन्ध में विनियोग अधिनियम द्वारा अधिकृत व्यय की तुलना में वास्तविक पूंजीगत तथा राजस्व व्यय इंगित करते हैं। इस प्रकार विनियोग लेखे वित्त व्यवस्था के प्रबन्धन और बजट सम्बन्धी प्रावधानों की निगरानी को सुविधाजनक बनाते हैं तथा इसलिये वित्त लेखे के संपूरक हैं।

भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोगों की लेखापरीक्षा यह पता लगाने के लिए है कि क्या विभिन्न अनुदानों के अधीन वस्तुतः किया गया व्यय विनियोग अधिनियम के अधीन प्रदत्त अधिकार के अनुसार है और यह कि संविधान के प्रावधानों के अनुसार जो व्यय भारित होना था वह भारित दिखाया गया है। लेखापरीक्षा द्वारा यह भी सुनिश्चित किया जाता है कि इस प्रकार किया गया व्यय विधि, सम्बद्ध नियमों, विनियमों तथा अनुदेशों के अनुरूप है।

2.2 विनियोग लेखे का सारांश

80 अनुदानों एवं विनियोगों के विरुद्ध 2013-14 के दौरान वास्तविक व्यय की स्थिति का सारांश तालिका 2.1 में दिया गया है।

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

(₹ करोड़ में)

1	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	योग	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
1	2	3	4	5	6	7
दत्तमत	I राजस्व	69,059.33	7,481.74	76,541.07	63,028.13	(-)13,512.94
	II पूंजीगत	11,431.69	2,518.61	13,950.30	10,951.03 ¹	(-)2,999.27
	III ऋण एवं अग्रिम	6,455.60	376.58	6,832.18	5,078.56	(-)1,753.62
योग दत्तमत		86,946.62	10,376.93	97,323.55	79,057.72²	(-)18,265.83
प्रभारित	IV राजस्व	7,475.99	700.56	8,176.55	7,352.50	(-)824.05
	V पूंजीगत	21.79	5.00	26.79	17.19	(-)9.60
	VI लोक ऋण-पुनर्भुगतान	8,017.43	5.26	8,022.69	4,004.64	(-)4,018.05
योग प्रभारित		15,515.21	710.82	16,226.03	11,374.33	(-)4,851.70
महायोग		1,02,461.83	11,087.75	1,13,549.58	90,432.05	(-)23,117.53

(स्रोत: विनियोग लेखे)

- वर्ष के दौरान ₹ 11,087.75 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किए गए जो कि मूल प्रावधानों के 10.82 प्रतिशत थे।
- ₹ 23,117.53 करोड़ की वास्तविक बचतों को ध्यान में रखते हुए ₹ 11,087.75 करोड़ के संपूर्ण अनुपूरक बजट अनावश्यक सिद्ध हुए।
- ₹ 23,117.53 करोड़ की संपूर्ण बचत राजस्व अनुभाग के अधीन 73 अनुदानों एवं 46 विनियोगों और पूंजीगत अनुभाग के अधीन 51 अनुदानों एवं सात विनियोगों में ₹ 23,151.84 करोड़ की बचतों का परिणाम था, जिसे राजस्व अनुभाग के अधीन एक अनुदान (₹ 18.18 करोड़) तथा पूंजीगत अनुभाग के अधीन दो अनुदान/विनियोग (₹ 16.13 करोड़) ₹ 34.31 करोड़ के आधिक्य द्वारा प्रतिसंतुलित किया गया।

नियंत्रण अधिकारियों से सारभूत परिवर्तनों के कारणों को स्पष्ट करने के लिए बचतें/आधिक्य उन्हें सूचित (जून-जुलाई 2014) किए गए। संबंधित विभागों द्वारा अंतिम बचतों के कारण सूचित नहीं किए गए (अगस्त 2014)।

¹ अंतर्राज्यीय परिशोधन के ₹ 2.36 करोड़ सम्मिलित हैं।
अव्ययित राशि पूंजीगत दत्तमत अनुभाग 29 मार्च 2014 को निरंक भुगतान प्रमाणकों के माध्यम से मुख्य शीर्ष 8443-सिविल जमा के अंतर्गत अंतरित किए जाने के कारण वास्तविक व्यय ₹ 12.25 करोड़ से अधिक बताया गया।

² राजस्व व्यय: ₹ 510.87 करोड़ एवं पूंजीगत व्यय: ₹ 154.38 करोड़ के अंतर्गत व्यय की कमी के रूप में समायोजित वसूलियां सम्मिलित किए बिना सकल आंकड़े।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

2.3.1 आवंटनीय प्राथमिकताओं की तुलना में विनियोग-सारभूत बचतें

हमारे द्वारा किए गए विनियोग लेखापरीक्षा से प्रकट हुआ कि 60 प्रकरणों में कुल ₹ 13,804.26 करोड़ की सारभूत बचतें हुई थी। प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 करोड़ एवं संबंधित बजट प्रावधानों के 20 प्रतिशत से भी अधिक की बचत हुई (परिशिष्ट 2.1)। कुल बचत ₹ 23,117.53 करोड़ में से, 27 प्रकरणों में ₹ 100 करोड़ एवं उससे अधिक की सारभूत बचतें कुल ₹ 12,427.18 करोड़ (53.76 प्रतिशत) हुई, जो तालिका 2.2 में दर्शाई गई हैं।

तालिका 2.2 : ₹ 100 करोड़ तथा उससे अधिक एवं कुल प्रावधानों के 20 प्रतिशत से अधिक की बचतों वाले अनुदानों/विनियोगों की सूची

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	अनुदान/ विनियोग की संख्या तथा नाम	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	योग	वास्तविक व्यय	बचतें	बचत का प्रतिशत
1	2	3	4	5	6	7	8
राजस्व-दत्तमत							
1	08-भू राजस्व एवं जिला प्रशासन	1,070.37	17.42	1,087.79	835.64	252.14	23.18
2	12-ऊर्जा	2,355.10	1,486.40	3,841.50	3,061.24	780.26	20.31
3	13-कृषक कल्याण एवं कृषि विकास	1,107.99	69.78	1,177.77	842.82	334.95	28.44
4	15-अनुसूचित जाति उप योजना के अंतर्गत त्रिस्तरीय पंचायतीराज संस्थानों को वित्तीय सहायता	987.26	40.13	1,027.39	794.56	232.83	22.66
5	17-सहकारिता	470.59	1.24	471.83	355.38	116.45	24.68
6	20-लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी	523.36	1.60	524.96	397.69	127.27	24.24
7	23-जल संसाधन विभाग	842.83	--	842.83	672.62	170.21	20.20
8	29-विधि एवं विधायी कार्य	871.75	68.47	940.22	606.75	333.47	35.47
9	30-ग्रामीण विकास	686.01	--	686.01	486.81	199.20	29.04
10	31-योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकी	238.74	2.46	241.20	119.57	121.63	50.43
11	38-आयुष	380.26	--	380.26	210.87	169.39	44.55
12	50-उद्यानिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण	301.30	53.29	354.59	197.48	157.11	44.31
13	55-महिला एवं बाल विकास	2,776.05	66.69	2,842.74	2,250.70	592.04	20.83
14	61-बुंदेलखण्ड पैकेज से संबंधित व्यय	100.00	100.00	200.00	19.44	180.56	90.28
15	64-अनुसूचित जाति उपयोजना	2,294.32	103.91	2,398.23	1,809.66	588.57	24.54
16	66-पिछड़ा वर्गों का कल्याण	671.94	140.89	812.83	636.42	176.41	21.70
17	77-स्कूल शिक्षा से संबंधित अन्य व्यय	1,512.06	134.17	1,646.23	1,263.43	382.80	23.25
पूजीगत-दत्तमत							
18	03-पुलिस	93.47	83.40	176.87	71.02	105.85	59.85
19	06-वित्त	238.80	47.54	286.34	51.60	234.74	81.98
20	12-ऊर्जा	5,283.30	193.93	5,477.23	4,357.79	1,119.44	20.44
21	20-लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी	466.39	155.84	622.23	400.26	221.97	35.67
22	30-ग्रामीण विकास	577.34	--	577.34	200.81	376.53	65.22
23	41-जनजातीय क्षेत्र उप योजना	1,991.11	131.94	2,123.05	1,602.72	520.33	24.51
24	61-बुंदेलखण्ड पैकेज से संबंधित व्यय	100.00	308.71	408.71	197.71	211.00	51.63

स.क्र.	अनुदान/ विनियोग की संख्या तथा नाम	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	योग	वास्तविक व्यय	बचतें	बचत का प्रतिशत
1	2	3	4	5	6	7	8
25	64-अनुसूचित जाति उपयोजना	1,926.68	230.41	2,157.09	1,634.35	522.74	24.23
राजस्व-प्रभारित							
26	12-ऊर्जा	155.00	26.23	181.23	--	181.23	100.00
पूँजीगत-प्रभारित							
27	पी.डी.- लोक ऋण	8,017.43	5.26	8,022.69	4,004.64	4,018.05	50.08
योग		36,039.45	3,469.71	39,509.16	27,081.98	12,427.18	31.45

(स्रोत: विनियोग लेखे)

इसके अतिरिक्त, उपर्युक्त अनुदानों से संबंधित अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत 81 योजनाओं में सारभूत बचतें (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 20 करोड़ से अधिक) देखी गई जो कि ₹ 2,000 करोड़ तक की थीं। विवरण परिशिष्ट 2.2 (क) में दिए गए हैं।

2.3.2 सतत बचतें

छह प्रकरणों में, विगत पाँच वर्षों 2009-10 से 2013-14 के दौरान, प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक तथा कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक की सतत बचतें हुई थी जिन्हें तालिका 2.3 में दिखाया गया है।

तालिका 2.3 : अनुदान/विनियोग जिनके अंतर्गत 2009-14 के दौरान सतत बचतें हुई (₹ करोड़ में)

स. क्र.	अनुदान/विनियोग की संख्या तथा नाम	बचतों की राशि (कोष्ठकों में कुल अनुदान का प्रतिशत)				
		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
राजस्व-प्रभारित						
1	06-वित्त	9.99 (78.48)	12.41 (97.49)	14.23 (96.28)	12.93 (52.18)	13.24 (89.64)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 2071-पेंशन तथा अन्य सेवानिवृत्ति हितलाभ के अंतर्गत हुई।						
पूँजीगत-दत्तमत						
2	06-वित्त	113.33 (68.34)	74.94 (70.18)	1,501.78 (92.80)	1,374.53 (95.53)	234.74 (81.98)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 6075-विविध सामान्य सेवाओं के लिए कर्ज के अंतर्गत हुई।						
3	22-नगरीय प्रशासन एवं विकास-नगरीय निकाय	174.67 (52.34)	95.08 (38.50)	44.23 (28.68)	61.21 (37.99)	39.80 (46.33)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 4217-शहरी विकास पर पूँजीगत परिव्यय तथा 6217-शहरी विकास के लिए कर्ज की विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत हुई।						
4	53-अनुसूचित जाति उपयोजना अंतर्गत नगरीय निकायों को वित्तीय सहायता	8.61 (21.04)	25.43 (41.56)	11.23 (30.11)	15.39 (41.06)	9.88 (74.29)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 4217-शहरी विकास पर पूँजीगत परिव्यय तथा 6217-शहरी विकास के लिए कर्ज की विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत हुई।						
5	58- प्राकृतिक आपदा एवं सूखाग्रस्त क्षेत्रों में राहत पर व्यय	2.70 (64.29)	2.93 (69.76)	2.50 (85.62)	2.50 (76.69)	2.50 (100)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 6245-प्राकृतिक आपदा के कारण राहत के लिए कर्ज की विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत हुई।						
पूँजीगत-प्रभारित						
6	लोक ऋण	3,896.40 (61.94)	3,392.77 (57.29)	3,650.31 (53.68)	3,903.17 (52.13)	4,018.05 (50.08)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 6003-110-0637-अर्थोपाय अग्रिम तथा 0779-कमियों की पूर्ति के लिये अग्रिम के अंतर्गत हुई।						

(स्रोत: संबंधित वर्षों के विनियोग लेखे)

सतत बचतों से प्रदर्शित हुआ कि बजट अनुमान वास्तविक रूप से तैयार नहीं किए गए थे एवं संबंधित विभागों में बजटीय नियंत्रण प्रभावशाली नहीं थे।

2.3.3 योजनाओं के अंतर्गत अधिक व्यय

37 प्रकरणों में, विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत ₹ 2,253.78 करोड़ का कुल व्यय, प्रत्येक प्रकरण में अनुमोदित प्रावधान ₹ 10 करोड़ या उससे अधिक और प्रत्येक योजना के लिए किए गए प्रावधानों के 20 प्रतिशत से अधिक था। जिसका विवरण परिशिष्ट 2.2 (ख) में दिया गया है।

2.3.4 योजनाओं के अंतर्गत अप्रयुक्त प्रावधान

59 प्रकरणों में, विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत (प्रत्येक में ₹ 10 करोड़ या उससे अधिक) सम्पूर्ण प्रावधान, कुल ₹ 6,540.84 करोड़ अप्रयुक्त रहा। जिसका विवरण परिशिष्ट 2.2 (ग) में दिया गया है।

2.3.5 2013-14 के दौरान प्रावधान से आधिक्य जिनके नियमन की आवश्यकता है

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा अनुदान/विनियोग से अधिक व्यय का राज्य विधानसभा से नियमन कराया जाना अनिवार्य है। यदि राज्य विधान सभा द्वारा किसी सेवा पर जिस उद्देश्य के लिए अनुमोदित राशि से अधिक व्यय किया गया है, तो लोक लेखा समिति (पी.ए.सी.) तथ्यों के साथ, आधिक्य की परिस्थितियों की जांच करेगी तथा इसको नियमितिकरण करने की अनुशंसा कर सकती है।

2013-14 के दौरान राज्य की समेकित निधि से ₹ 34.32 करोड़ के तीन प्रकरणों में प्राधिकृत प्रावधान से कुल आधिक्यों का सारांश तालिका 2.4 में दर्शित है, जिनमें संविधान के अनुच्छेद 205 के अधीन नियमन की आवश्यकता है। उपर्युक्त आधिक्यों के कोई कारण सूचित नहीं किए गए (अगस्त 2014)।

तालिका 2.4 : 2013-14 के दौरान प्रावधान से आधिक्य जिनके नियमितिकरण की आवश्यकता है

(₹ करोड़ में)

अनुदानों/ विनियोग की संख्या तथा नाम	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल अनुदान/ विनियोग	व्यय	आधिक्य
02-सामान्य प्रशासन विभाग से संबंधित अन्य व्यय (राजस्व दत्तमत)	37.39	2.51	39.90	58.09	18.19
10-वन (राजस्व दत्तमत)	77.00	निरंक	77.00	92.93	15.93
21-आवास एवं पर्यावरण (पूँजीगत प्रभारित)	0.23	निरंक	0.23	0.43	0.20
योग	114.62	2.51	117.13	151.45	34.32

(स्रोत: विनियोग लेखे)

2.3.6 विगत वर्षों से संबंधित प्रावधान से आधिक्य जिनके नियमन की आवश्यकता है

वर्ष 1997-98 से 1998-99, 2003-04 से 2006-07 एवं 2008-09 से 2012-13 से संबंधित वर्षों के ₹ 740.38 करोड़ की राशि के अधिक व्यय को परिशिष्ट 2.3 में दिए गए विवरणों के अनुसार अब भी नियमित किया जाना है। नियमितिकरण हेतु लंबित अधिक व्यय की राशियों का वर्षवार सांराश तालिका 2.5 में दिया गया है।

तालिका 2.5: विगत वर्षों से संबंधित प्रावधान से आधिक्य जिनके नियमन की आवश्यकता है

वर्ष	संख्या		अधिक व्यय (₹ करोड़ में)	नियमन की स्थिति (31 अक्टूबर 2014 की स्थिति में)
	अनुदान	विनियोग		
1	2	3	4	5
1997-98	10	03	302.79	संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
1998-99	01	निरंक	0.10	संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2003-04	04	03	2.54	अनुदान संख्या 68 (राजस्व दत्तमत्त) के संदर्भ में ₹ 1.24 करोड़ को छोड़कर संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2004-05	13	02	83.66	संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2005-06	04	02	37.58	अनुदान संख्या 39 (पूजीगत दत्तमत्त) के संदर्भ में ₹ 2.27 करोड़ को छोड़कर संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2006-07	02	01	35.99	संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2008-09	02	02	5.80	अनुदान संख्या 62 (राजस्व दत्तमत्त) के संदर्भ में ₹ 3.68 करोड़ को छोड़कर संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2009-10	04	निरंक	123.96	अनुदान संख्या 49 (राजस्व दत्तमत्त) के संदर्भ में ₹ 4.65 करोड़ को छोड़कर संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2010-11	निरंक	02	12.62	संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किए गए।
2011-12	04	02	135.10	संबंधित विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किए गए।
2012-13	निरंक	02	0.24	रिपोर्ट (राज्य वित्त) 2012-13 राज्य विधानसभा में दिनांक 22 जुलाई 2014 को प्रस्तुत की गई थी।
योग	44	19	740.38	

वर्षों से अनुदानों/विनियोगों के अधीन प्रावधान से आधिक्य का अनियमितिकरण अनुदानों/विनियोगों पर विधायी नियंत्रण का उल्लंघन है।

2.3.7 अनावश्यक/अत्यधिक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान

अनुदानों/विनियोगों के 58 प्रकरणों में वर्ष के दौरान प्राप्त किए गए कुल ₹ 4,269.16 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान, प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या इससे अधिक पूर्ण रूप से अनावश्यक सिद्ध हुए क्योंकि वास्तविक व्यय, मूल प्रावधान से कम था। विवरण **परिशिष्ट 2.4** में दर्शाया गया है। 31 प्रकरणों में ₹ 2,714.18 करोड़ की अतिरिक्त आवश्यकता के विरुद्ध ₹ 6,502.97 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अत्यधिक सिद्ध हुआ। परिणामस्वरूप प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक की बचतें, जिनका कुल योग ₹ 3,788.79 करोड़ था, को **परिशिष्ट 2.5** में दर्शाया गया है।

2.3.8 निधियों का अत्यधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोग/समर्पण

पुनर्विनियोग, विनियोग की एक इकाई जहाँ बचतें अनुमानित हैं, से दूसरी इकाई जहाँ अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता है को अनुदान के भीतर निधियों का अंतरण है। हमने 26 प्रकरणों में (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक का पुनर्विनियोग) अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग या समर्पण देखा जिसके परिणामस्वरूप प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक की बचतें/आधिक्य हुआ जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.6** में दिया गया है।

2.3.9 समर्पित न की गई प्रत्याशित बचतें

मध्य प्रदेश बजट नियमावली के कंडिका 26.9 के अनुसार, बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा व्यय में प्रत्याशित बचतों का विवरण पत्रक 15 जनवरी तक वित्त विभाग को आवश्यक रूप से सौंपना होता है।

वर्ष 2013-14 की समाप्ति पर, सभी अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत कुल बचत ₹ 23,117.53 करोड़ में से कुल ₹ 12,538.75 करोड़ की राशि समर्पित की परिणामस्वरूप संबंधित विभागों द्वारा कुल ₹ 10,578.78 करोड़ (कुल बचत की 45.76 प्रतिशत) की बचतों का समर्पण नहीं किया गया। इनमें महत्वपूर्ण बचत वाले 59 प्रकरणों (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ और उससे अधिक एवं बचत का 20 प्रतिशत से अधिक) कुल ₹ 10,191.42 करोड़ के सम्मिलित हैं जिनका समर्पण नहीं किया गया, विवरण **परिशिष्ट 2.7** में दर्शाया है।

इसके अतिरिक्त, 59 प्रकरणों में (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 करोड़ से अधिक की निधियों का समर्पण), ₹ 7,558.39 करोड़ (**परिशिष्ट 2.8**) की कुल बचत राशि का समर्पण वित्तीय वर्ष के अंतिम कार्य दिवस में किया गया, जिससे इन निधियों का उपयोग अन्य विकासात्मक उद्देश्यों हेतु करने में गुंजाइश नहीं रही।

2.3.10 व्यय की अत्यधिकता

मध्य प्रदेश बजट नियमावली की कंडिका 26.13 के अनुसार, व्यय की अत्यधिकता विशेष रूप से वित्त वर्ष के अंतिम माहों में साधारणतया वित्तीय अनियमितता माना जाएगा।

हमने पाया कि 26 अनुदानों/विनियोगों के 45 प्रकरणों³ में ₹ 2,924.65 करोड़ (कुल व्यय का 84 प्रतिशत) वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में व्यय किए गए। इनमें से ₹ 2,688.01 करोड़ का व्यय माह मार्च में किया गया था। प्रत्येक प्रकरण में कुल व्यय की तुलना में माह मार्च के दौरान किए गए व्यय का प्रतिशत 55 से 100 के मध्य रहा। विवरण **परिशिष्ट 2.9** में दिया गया है। इससे त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबंधन और व्यय के प्रवाह में एकरूपता न होना दर्शित हुआ जो कि बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता है।

2.3.11 निधियों का आहरण एवं सिविल जमा में रखना

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता भाग-1 के उप नियम 284 के प्रावधानों के अनुसार, कोई भी राशि कोषालय से तब तक आहरित नहीं की जानी चाहिए जब तक कि तत्काल संवितरण की आवश्यकता न हो।

हमने देखा कि पर्यटन विभाग ने केंद्र प्रवर्तित योजना पर्यटन अधोसंरचना का निर्माण (केंद्रांश) (अनुदान संख्या-37) के अंतर्गत ₹ 12.25 करोड़ 29 मार्च 2014 को आहरित किए गए थे तथा संबंधित योजना के अंतर्गत अंतिम व्यय दर्शाते हुए 8443-सिविल जमा-800-अन्य जमा में अंतरित किए गए थे। इस प्रकार, केंद्रीय निधियों को व्यपगत होने से बचाने के लिए राशियों को आवश्यकता से पूर्व आहरित किया गया, जो कि संहितागत प्रावधान के प्रतिकूल है।

2.3.12 बजट में नवीन मदों पर व्यय के लिये किए गए प्रावधान का उपयोग न होना

2013-14 के दौरान बजट में नवीन व्यय की अनुसूची की जांच में पाया गया कि 13 अनुदानों से संबंधित 21 योजनाओं में ₹ 107.54 करोड़ नवीन मदों पर व्यय (प्रत्येक प्रकरण में प्रावधान ₹ एक करोड़ और उससे अधिक) हेतु उपलब्ध कराये गये थे। वर्ष 2013-14 के दौरान सम्पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहे, जिनके लिए कारण सूचित नहीं किए गए (अगस्त 2014)। विवरण **परिशिष्ट 2.10** में दिए गए हैं।

2.3.13 अवास्तविक बजट अनुमान

मध्य प्रदेश शासन बजट नियमावली खंड-1 (भाग ब) की कंडिका बी-7 एवं 8 के अनुसार, समस्त बजट नियंत्रण अधिकारी अपने अधीनस्थ आहरण एवं संवितरण अधिकारी द्वारा तैयार किए गए व्यय एवं प्राप्तियों के अनुमान को संग्रहित करने के साथ ही साथ आगामी वित्तीय वर्ष के दौरान विभागीय योजनाओं के लिए प्राप्त की जाने वाली बजटोत्तर निधियों के अनुमानों की तैयारी एवं व्यय और प्राप्तियों के अनुमानों को अंतिम रूप देने के उत्तरदायी है, बजट नियंत्रण अधिकारियों को आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा तैयार सभी अनुमानों को संग्रहित करना चाहिए एवं उनकी समीक्षा करनी चाहिए।

विनियोग लेखे की जांच के दौरान हमने देखा कि वर्ष 2012-13 में 39 योजनाओं (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक) के लिए ₹ 5,232.56 करोड़ का बजट प्रावधान किया गया था जो पूर्णतः अप्रयुक्त रहा। वर्ष 2013-14 में पुनः उन्हीं 39 योजनाओं के लिए ₹ 4,850.21 करोड़ का बजट प्रावधान किया गया था जो पुनः पूर्णतः अप्रयुक्त रहा। इससे यह दर्शित होता है कि बजट प्रावधान बिना वास्तविक

³ जहां पिछली तिमाही में व्यय ₹ 10 करोड़ से अधिक हुआ।

आवश्यकता के तदर्थ आधार पर तैयार किए गए थे। विवरण परिशिष्ट 2.11 में दिए गए हैं।

2.4 चयनित अनुदानों की समीक्षा का परिणाम

विधानसभा में अनुदानों की मांगों पर मतदान होने के उपरांत राज्य की समेकित निधि से सभी प्रकार के धन के विनियोग हेतु एक विनियोग विधेयक प्रस्तुत किया जाता है जो (क) विधानसभा द्वारा दी गई अनुदानों और (ख) समेकित निधि पर भारित व्यय की पूर्ति करता है। विनियोग विधेयक पर राज्यपाल की सहमति प्राप्त करने के उपरांत, विनियोग अधिनियम और संलग्न अनुसूचियों में दर्शाई गई राशियाँ, विभिन्न मांगों में व्यय के लिए स्वीकृत अनुदान मानी जाती हैं।

हमने बजटीय प्रक्रिया एवं दो अनुदानों अर्थात् अनुदान क्रमांक 39-खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण तथा अनुदान क्रमांक 55-महिला एवं बाल विकास से संबंधित व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा की (जुलाई-सितम्बर 2014)।

आयुक्त खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण, रजिस्ट्रार उपभोक्ता संरक्षण एवं विवाद निवारण फोरम एवं नियंत्रक, नापतौल भोपाल अनुदान क्रमांक 39 के बजट नियंत्रण अधिकारी हैं। आयुक्त एकीकृत बाल विकास सेवाएं तथा आयुक्त, महिला सशक्तीकरण, भोपाल अनुदान क्रमांक 55 के बजट नियंत्रण अधिकारी हैं।

वर्ष 2013-14 के लिए वित्त विभाग द्वारा बजट अनुमान प्रस्तुत करने की समय अनुसूची के संबंध में जारी निर्देशों (22 अगस्त 2012) के अनुसार प्रशासनिक विभाग द्वारा आयोजनेत्तर एवं आयोजना व्यय के लिए अनुमान क्रमशः 14 अक्टूबर 2012 एवं 26 अक्टूबर 2012 तक वित्त विभाग को प्रस्तुत करने थे। बजट नियंत्रण अधिकारी द्वारा प्रस्तुत की गई जानकारी के अनुसार, विभाग (अनुदान क्रमांक 39 एवं 55) के लिए बजट अनुमान वित्त विभाग को अनुबंधित दिनांक के अंदर प्रस्तुत कर दिए गए थे।

2.4.1 सारांशीकृत स्थिति

अनुदान क्रमांक 39 एवं 55 के अंतर्गत बजट, किए गए व्यय एवं बचत की राशियों के ब्यौरे तालिका 2.6 में सारांशीकृत हैं।

तालिका 2.6: सारांशीकृत विनियोग

(₹ करोड़ में)

अनुदानों का विवरण	अनुभाग	मूल बजट	अनुपूरक बजट	कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचतें	बचत का कुल अनुदान से प्रतिशत
1	2	3	4	5	6	7	8
अनुदान क्रमांक 39	राजस्व (दत्तमत)	1,595.84	535.75	2,131.59	1,739.84	391.75	18.38
	पूंजीगत (दत्तमत)	44.50	156.00	200.50	130.48	70.02	34.92
अनुदान क्रमांक 55	राजस्व (दत्तमत)	2,776.05	66.69	2,842.74	2,250.70	592.04	20.83
	पूंजीगत (दत्तमत)	89.80	240.40	330.20	233.97	96.23	29.14
योग		4,506.19	998.84	5,505.03	4,354.99	1,150.04	20.89

(स्रोत: विनियोग लेखे)

इन अनुदानों की समीक्षा करने पर निम्नलिखित बिंदु पाये गए :

2.4.2 बजट अनुमानों की तदर्थ आधार पर तैयारी

मध्य प्रदेश शासन बजट नियमावली खंड-1 (भाग ब) की कंडिका बी-7 एवं 8 के अनुसार, समस्त बजट नियंत्रण अधिकारी अपने अधीनस्थ आहरण एवं संवितरण अधिकारी द्वारा तैयार किए गए व्यय एवं प्राप्तियों के अनुमान को संग्रहीत करने के साथ ही साथ आगामी वित्तीय वर्ष के दौरान विभागीय योजनाओं के लिए प्राप्त की जाने वाली बजटोत्तर निधियों के अनुमानों की तैयारी एवं व्यय और प्राप्तियों के अनुमानों को अंतिम रूप देने के उत्तरदायी है। बजट नियंत्रण अधिकारियों को आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा तैयार सभी अनुमानों को संग्रहीत करना चाहिए एवं उनकी समीक्षा करनी चाहिए।

जांच में पाया गया कि **परिशिष्ट 2.12** में दिए गए विवरणों के अनुसार वित्त वर्ष 2013-14 के दौरान राजस्व (दत्तमत) एवं पूंजीगत (दत्तमत) अनुभाग में अनुदान क्रमांक 55 के अंतर्गत पाँच योजनाओं के लिए ₹ 16.17 करोड़ का एवं राजस्व (दत्तमत) अनुभाग में अनुदान क्रमांक 39 के अंतर्गत आठ योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए ₹ 127.80 करोड़ का प्रावधान किया गया था। हमने देखा कि योजनाओं के अंतर्गत कोई व्यय नहीं किया गया। इस प्रकार, सम्पूर्ण प्रावधान अनावश्यक था इससे यह दर्शित हुआ कि बजट अनुमान के लिए मांग तदर्थ आधार पर तैयार की गई थी।

2.4.3 व्यय की अत्यधिकता

व्यय का एकरूप प्रवाह समुचित बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता है। व्यय की अधिकता से विशेषतः वित्त वर्ष के अंतिम माह में बचना चाहिए।

हमने देखा कि वर्ष 2013-14 की अंतिम तिमाही के दौरान अनुदान क्रमांक 39 के अंतर्गत चार योजनाओं में प्रत्येक योजना में किया गया व्यय कुल व्यय का 73 से 100 प्रतिशत था। इसी तरह, अनुदान क्रमांक 55 के अंतर्गत 11 योजनाओं में प्रत्येक योजना में किया गया व्यय कुल व्यय का 44 से 100 प्रतिशत तक था। विवरण **परिशिष्ट 2.13** में दिए गए हैं।

इस ओर इंगित किए जाने पर बजट नियंत्रण अधिकारियों ने बताया कि अंतिम तिमाही के व्यय में पूर्व तीन तिमाहियों की बचतें भी सम्मिलित थीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वर्ष के अंत में व्यय की अत्यधिकता से वित्तीय प्रबंधन की कमी दर्शित हुई।

2.4.4 बचत को देशी से/नहीं समर्पित किया जाना

बजट नियमावली की कंडिका 8.3.10 में दिए गए निर्देशों के अनुसार, बजट नियंत्रण अधिकारियों को जैसे ही बचतों पर चूक का आभास हो अपने अधिकार क्षेत्र के विनियोगों या अनुदानों के भागों, जिनकी वर्ष के दौरान आवश्यकता की संभावना न हो, को समर्पित कर देना चाहिए। बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा सभी प्रत्याशित बचतों को जैसे ही उनका अनुमान लगता है कारणों सहित पूर्ण विवरण के साथ वित्त विभाग को

सूचित करना चाहिए, यदि इन बचतों की उसी अनुदान के अन्य शीर्षों के अंतर्गत प्रत्याशित अतिरिक्त निधियों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए जरूरत नहीं हो। हमने निम्नलिखित देखा:

(i) अनुदान क्रमांक 39 के अंतर्गत, ₹ 461.77 करोड़ की बचत जो कि कुल आवंटन ₹ 2,332.09 करोड़ की 20 प्रतिशत थी को समर्पित नहीं किया गया तथा उसे व्यपगत होने दिया गया। इसके कारण राशि का वित्त वर्ष के दौरान उपयोग नहीं हो सका।

(ii) अनुदान क्रमांक 55 के अंतर्गत, कुल बचत ₹ 688.39 करोड़ में से ₹ 686.36 करोड़ वित्त वर्ष के आखिरी महीने में समर्पित किए गए थे, इसमें से ₹ 276.00 करोड़ वित्त वर्ष के अंतिम दिवस को समर्पित किए गए थे। शेष राशि को व्यपगत होने दिया गया।

इस ओर इंगित किए जाने पर बजट नियंत्रण अधिकारियों ने बताया कि राशि वित्त विभाग की सहमति के बाद अंतिम तिमाही में जारी की गई थी। इस राशि का उपयोग चुनाव आचार संहिता की अधिसूचना जारी होने के कारण नहीं किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जैसे ही बचत संभावित हो वित्त विभाग को सूचित करना चाहिए था।

2.4.5 अनावश्यक अनुपूरक बजट प्रावधान

चार योजनाओं में तालिका 2.7 में दिए गए विवरण अनुसार, ₹ 162.58 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अत्यधिक सिद्ध हुआ।

तालिका 2.7: प्रकरण जहां अनुपूरक प्रावधान अधिक सिद्ध हुए

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	योजना का नाम	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	वास्तविक व्यय	बचत
1	2	3	4	5	6
अनुदान क्रमांक 39- खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग					
1.	2408-01-102-6645- अंत्योदय खाद्य योजना	35.00	67.75	34.94	67.81
2.	3475-106-6112-मुख्यालय एवं संभागीय कार्यालय	17.25	0.10	11.33	6.02
अनुदान क्रमांक 55- महिला एवं बाल विकास विभाग					
3.	2235-02-103-701- 6103-एकीकृत बाल संरक्षण योजना	6.82	9.23	1.68	14.37
4.	4235-02-102-1301- 5360-आंगनबाड़ी केंद्रों के लिए भवनों का निर्माण	64.75	64.00	54.37	74.38
योग		123.82	141.08	102.32	162.58

(स्रोत: विनियोग लेखे)

उपर्युक्त तालिका के विश्लेषण से प्रकट हुआ कि इन दो अनुदानों के अंतर्गत किए गए सम्पूर्ण अनुपूरक प्रावधान (₹ 141.08 करोड़) अप्रयुक्त रहे।

2.4.6 त्रुटियुक्त बजटिंग

मध्य प्रदेश बजट नियमावली की कंडिका 20.3.2 के अनुसार, विभाग को वेतन उद्देश्य शीर्ष सहित आयोजनेत्तर व्यय के अंतर्गत अनुमानों की समीक्षा करनी चाहिए एवं यदि आवश्यक हो तो संभावित बचतों या विगत वर्ष की वास्तविक बचतों के आधार पर अनुमानों में परिवर्तन करें। विभाग को यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि वेतन एवं मजदूरी व्यय के अनुमानों के लिए कुल स्वीकृत पदों के स्थान पर वास्तविक पदों की संख्या को लिया गया है।

अनुदान क्रमांक 39 के अंतर्गत विनियोग लेखे एवं विस्तृत लेखे में दर्शित महत्वपूर्ण बचतों के कारणों का विश्लेषण करने पर प्रकट हुआ कि विभाग ने स्वीकृत संख्या के आधार पर वर्ष 2013-14 के लिए वेतन एवं भत्ते सहित आयोजनेत्तर व्यय के लिए बजट अनुमान तैयार किए थे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 15.62 करोड़ की बचतें हुईं। तालिका 2.8 में दिए गए विवरण अनुसार राशियां समर्पित नहीं किए जाने से व्यपगत हुईं।

तालिका 2.8: त्रुटियुक्त बजटिंग का विवरण

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	शीर्ष	कुल प्रावधान	व्यय	बचत
1.	39-2408-01-001-0629-ग्राहक संरक्षण प्रकोष्ठ	17.46	13.17	4.29
2.	39-2408-01-001-1471-जिला कार्यालय	35.46	31.16	4.30
3.	39-2408-01-001-3537-मुख्य कार्यालय	3.88	2.87	1.01
4.	39-3475-106-6112-मुख्यालय एवं सभागीय कार्यालय	17.35	11.33	6.02
	योग	74.15	58.53	15.62

(स्रोत: विनियोग लेखे)

इस ओर इंगित किए जाने पर, बजट नियंत्रण अधिकारियों ने बताया कि बचतें विभाग में पद खाली होने के कारण हुई थीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियमावली के प्रावधान का पालन नहीं किया गया था।

2.5 निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

मूल एवं अनुपूरक अनुदानों के अंतर्गत बढ़े हुए प्रावधान

- 2013-14 के दौरान कुल बजट प्रावधान ₹ 1,13,550 करोड़ के विरुद्ध कुल ₹ 90,432 करोड़ व्यय हुए, परिणामस्वरूप ₹ 23,118 करोड़ की समग्र बचतें हुईं। अतः ₹ 11,088 करोड़ (मूल प्रावधान का 10.82 प्रतिशत) के सम्पूर्ण अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुए। 21 अनुदानों के अंतर्गत, 27 मदों में प्रत्येक में ₹ 100 करोड़ से अधिक की कुल ₹ 12,427 करोड़ की बचतें हुई थीं।

सरकारी विभागों में बजटीय नियंत्रण तंत्र को व्यय के उचित अनुवीक्षण द्वारा सुदृढ़ किया जाना चाहिए। अनुपूरक अनुदानों के अनावश्यक प्रावधानों से बचा जाना चाहिए।

देरी से/नहीं समर्पित की गई बचतें

- वर्ष के दौरान कुल बचतों का केवल 54.24 प्रतिशत (₹ 12,538.75 करोड़) समर्पित किया गया था। 59 प्रकरणों में ₹ 7,558 करोड़ की बचतें (प्रत्येक में ₹ 10 करोड़ से अधिक) वित्त वर्ष के अंतिम दिवस को समर्पित की गई थीं, जिससे इन निधियों के अन्य कार्यों में उपयोग हेतु गुंजाइश नहीं बची।

सभी प्रत्याशित बचतों को समय से समर्पित किया जाना चाहिए ताकि निधियों को अन्य विकासात्मक उद्देश्यों हेतु उपयोग किया जा सके।

आधिक्य व्यय जिसके नियमन की आवश्यकता है

- 2013-14 के दौरान ₹ 34.32 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ, जिसका संविधान के अनुच्छेद 205 के अधीन नियमन की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, विगत वर्षों से संबंधित ₹ 740 करोड़ भी अनियमित रहे।

1997-98 से लंबित आधिक्य व्यय का नियमितीकरण प्राथमिकता के आधार पर किया जाए।

केन्द्रीय निधियों को सिविल जमा में रखना

- 29 मार्च 2014 को आहरित ₹ 12.25 करोड़ की केन्द्रीय निधि को व्यपगत होने से बचाने के लिए लोक लेखे में सिविल जमा में अंतरित किया गया था, जिससे राज्य की समेकित निधि के अंतर्गत उस वर्ष के लिए व्यय बढ़ा हुआ था।

वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर सिविल जमा में निधियों का अंतरण किया लेकिन उनका उपयोग नहीं किया गया। परिणामस्वरूप राज्य का व्यय बढ़ा हुआ बताया गया जिससे बचा जाना चाहिए।

नवम्बर 2014 में आयोजित निर्गम सम्मेलन के दौरान, सचिव, वित्त विभाग ने बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा की गई अनुशंसाओं पर कार्रवाई की जाएगी।