

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/विनियोगों के विरुद्ध 2012-13 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 स्थिति का सारांश

(₹ करोड़ में)

1	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	योग	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
2	3	4	5	6	7	
दत्तमत	I राजस्व	58,124.77	5,700.34	63,825.11	55,564.55	(-)8,260.56
	II पूंजीगत	11,509.28	2,457.65	13,966.93	11,698.09 ¹	(-)2,268.84
	III ऋण एवं अग्रिम	5,678.26	1,794.63	7,472.89	5,387.55	(-)2,085.34
योग दत्तमत		75,312.31	9,952.62	85,264.93²	72,650.19	(-)12,614.74
प्रभारित	IV राजस्व	8,031.83	473.54	8,505.37	7,567.54	(-)937.83
	V पूंजीगत	15.87	150.12	165.99	160.52	(-)5.47
	VI लोक ऋण-पुनर्भुगतान	7,482.73	4.37	7,487.10	3,583.94	(-)3,903.16
योग प्रभारित		15,530.43	628.03	16,158.46	11,312.00	(-)4,846.46
महायोग		90,842.74	10,580.65	1,01,423.39	83,962.19³	(-)17,461.20

(स्रोत: विनियोग लेखे)

- वर्ष के दौरान ₹ 10,580.65 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किए गए जो कि मूल प्रावधानों के 11.65 प्रतिशत थे।
- ₹ 17,461.20 करोड़ की वास्तविक बचतों को ध्यान में रखते हुए ₹ 10,580.65 करोड़ के संपूर्ण अनुपूरक बजट अनावश्यक सिद्ध हुए।
- ₹ 17,461.20 करोड़ की संपूर्ण बचत राजस्व अनुभाग के अधीन 72 अनुदानों एवं 42 विनियोगों और पूंजीगत अनुभाग के अधीन 49 अनुदानों एवं आठ विनियोगों में ₹ 17,460.96 करोड़ की बचतों का परिणाम था जिसे राजस्व अनुभाग के अधीन एक विनियोग तथा पूंजीगत अनुभाग के अधीन एक विनियोग में ₹ 0.24 करोड़ के आधिक्य द्वारा प्रतिसंतुलित किया गया।

नियंत्रण अधिकारियों से सारभूत परिवर्तनों के कारणों को स्पष्ट करने के लिए बचतें/आधिक्य उन्हें सूचित (जुलाई 2013) किए गए। संबंधित विभागों द्वारा अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किए गए (अगस्त 2013)।

¹ अंतर्राज्यीय परिशोधन के ₹ 7.02 करोड़ सम्मिलित हैं।

² राजस्व व्यय: ₹ 163.56 करोड़ एवं पूंजीगत व्यय: ₹ 294 करोड़ के अंतर्गत व्यय की कमी के रूप में समायोजित वसूलियां सम्मिलित किए बिना सकल आंकड़े।

³ वास्तविक व्यय निम्नांकित कारणों से निम्नांकित सीमा तक अधिक बताया गया :
अव्ययित राशि के ₹ 388.98 करोड़ (राजस्व दत्तमत अनुभाग: ₹ 94.86 करोड़ तथा पूंजीगत दत्तमत अनुभाग: ₹ 294.12 करोड़) 31 मार्च 2013 को निरंक भुगतान प्रमाणकों के माध्यम से मुख्य शीर्ष 8443-सिविल जमा, 800-अन्य जमा के अंतर्गत अंतरित किए गए।

2012-13 के दौरान संक्षिप्त आकस्मिक व्यय देयक पर आहरित राशि ₹ 1.66 करोड़ में से, उप संचालक नेशनल कैंडेट कोर, भोपाल द्वारा ₹ 0.46 करोड़ के विस्तृत आकस्मिक व्यय देयक प्रस्तुत नहीं किए गए।

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 27 प्रकरणों में कुल ₹ 9,654.86 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 ₹ 17,461.20 करोड़ (तालिका 2.1) में से प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 करोड़ से अधिक की सारभूत बचतें कुल ₹ 9,026.17 करोड़ (51.69 प्रतिशत) 11 प्रकरणों⁴ में हुई, जो तालिका 2.2 में दर्शायी गई है।

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.	06-वित्त	7,288.95	1.10	7,290.05	5,063.40	2,226.65	30.54
2.	29-विधि और विधायी कार्य	638.85	46.27	685.12	492.92	192.20	28.05
3.	31-योजना, आर्थिक और सांख्यिकी	240.94	39.09	280.03	68.49	211.54	75.54
4.	38-आयुष	341.84	2.30	344.14	208.02	136.12	39.55
5.	61-बुंदेलखण्ड पैकेज से संबंधित व्यय	99.00	60.46	159.46	52.46	107.00	67.10
पूंजीगत-दत्तमत							
6.	06-वित्त	1,433.80	5.06	1,438.86	64.33	1,374.53	95.53
7.	20-लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी	479.88	26.32	506.20	400.97	105.23	20.79
8.	55-महिला एवं बाल विकास	69.75	50.00	119.75	2.26	117.49	98.11
9.	61-बुंदेलखण्ड पैकेज से संबंधित व्यय	400.00	304.50	704.50	454.79	249.71	35.44
10.	64-अनुसूचित जाति उपयोजना	1,499.76	214.82	1,714.58	1,312.04	402.54	23.48
पूंजीगत-प्रभारित							
11.	लोक ऋण	7,482.73	4.37	7,487.10	3,583.94	3,903.16	52.13
योग		19,975.50	754.29	20,729.79	11,703.62	9,026.17	43.54

(स्रोत: विनियोग लेखे)

उपर्युक्त दर्शाए अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत 34 योजनाओं में सारभूत बचतें देखी गई जो कि ₹ 13 करोड़ से ₹ 2,000 करोड़ के मध्य थीं। विवरण परिशिष्ट 2.2 (क) में दिए गए हैं। बुंदेलखंड पैकेज अनुदान (सरल क्रमांक-9 ऊपर) में दर्शाई गई ₹ 249.71 करोड़ की बचतों में से ₹ 294.12 करोड़, जो लेखों में मुख्य शीर्ष 4401-कृषि कर्म पर पूंजीगत परिव्यय (₹ 243 करोड़) एवं 4702-लघु सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय (₹ 51.12 करोड़) के अंतर्गत अंतिम व्यय बताते हुए, 31 मार्च 2013 को 8443-सिविल जमा 800-अन्य जमा में अंतरित की गई थी।

⁴ प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 करोड़ से अधिक एवं कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से भी अधिक

2.3.2 सतत बचतें

सात प्रकरणों में, विगत पाँच वर्षों 2008-09 से 2012-13 के दौरान, प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ से अधिक तथा संबंधित अनुदान/विनियोग के कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत अथवा उससे भी अधिक की सतत बचतें हुई थीं जिन्हें तालिका 2.3 में दिखाया गया है।

तालिका 2.3 : 2008-13 के दौरान सतत बचतें दर्शाने वाले अनुदानों/विनियोगों की सूची
(₹ करोड़ में)

स. क्र.	अनुदान/विनियोग की संख्या तथा नाम	बचतों की राशि (कोष्ठकों में कुल अनुदान से प्रतिशत)				
		2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
राजस्व-दत्तमत						
1	06-वित्त	624.61 (20.04)	1,434.33 (31.32)	1,501.85 (27.82)	1,966.21 (30.20)	2,226.65 (30.54)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 2052-सचिवालय-सामान्य सेवायें, 2054-खजाना तथा लेखा प्रशासन तथा 2071-पेंशन तथा अन्य सेवानिवृत्ति हितलाभ के विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत हुई।						
राजस्व-प्रभारित						
2	06-वित्त	10.70 (84.05)	9.99 (78.48)	12.41 (97.49)	14.23 (96.28)	12.93 (52.18)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 2071-पेंशन तथा अन्य सेवानिवृत्ति हितलाभ के अंतर्गत हुई।						
पूँजीगत-दत्तमत						
3	06-वित्त	314.61 (81.02)	113.33 (68.34)	74.94 (70.18)	1,501.78 (92.80)	1,374.53 (95.53)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 6075-विविध सामान्य सेवाओं के लिए कर्ज तथा 6801-बिजली परियोजनाओं के लिए कर्ज के योजनाओं के अंतर्गत हुई।						
4	22-नगरीय प्रशासन एवं विकास-नगरीय विकास	125.22 (45.45)	174.67 (52.34)	95.08 (38.50)	44.23 (28.68)	61.21 (37.99)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 4217-शहरी विकास पर पूँजीगत परिव्यय तथा 6217-शहरी विकास के लिए कर्ज के विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत हुई।						
5	53-अनुसूचित जाति उपयोजना अंतर्गत नगरीय निकायों को वित्तीय सहायता	24.59 (39.70)	8.61 (21.04)	25.43 (41.56)	11.23 (30.11)	15.39 (41.06)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 4217-शहरी विकास पर पूँजीगत परिव्यय तथा 6217-शहरी विकास के लिए कर्ज के विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत हुई।						
6	58- प्राकृतिक आपदा एवं सूखा ग्रस्त क्षेत्रों में राहत पर व्यय	2.50 (100)	2.70 (64.29)	2.93 (69.76)	2.50 (85.62)	2.50 (76.69)
बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 6245-प्राकृतिक विपत्ति के कारण राहत के लिए कर्ज के विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत हुई।						
पूँजीगत-प्रभारित						
7	लोक ऋण	1,875.55 (48.89)	3,896.40 (61.94)	3,392.77 (57.29)	3,650.31 (53.68)	3,903.17 (52.13)
बचतें मुख्यतः 6003-110-0637-उपाय तथा साधन 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

43 प्रकरणों में, विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत ₹ 2,143.57 करोड़ का कुल व्यय, प्रत्येक प्रकरण में अनुमोदित प्रावधान ₹ 10 करोड़ या उससे अधिक और प्रत्येक योजनाओं 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

57 प्रकरणों में, विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 करोड़ या उससे अधिक) सम्पूर्ण प्रावधान, कुल ₹ 8,916.30 करोड़ अप्रयुक्त रहा। जिसका विवरण परिशिष्ट 2.2(ग) में दिया गया है।

2.3.5 2012-13 के दौरान प्रावधान से आधिक्य जिनके नियमन की आवश्यकता है

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार, अनुदान/विनियोग से अधिक व्यय का राज्य सरकार द्वारा राज्य विधानसभा में 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।

2012-13 के दौरान राज्य की समेकित निधि से ₹ 0.24 करोड़ के दो प्रकरणों में कुल 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 2013)।

तालिका 2.4 : 2012-13 के दौरान प्रावधान से आधिक्य जिनके नियमितिकरण की आवश्यकता है
(₹ करोड़ में)

विनियोग की संख्या तथा नाम	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	कुल विनियोग	व्यय	आधिक्य
10-वन (राजस्व प्रभारित)	34.59	82.40	116.99	117.22	0.23
24-लोक निर्माण सड़कें एवं पुल (पूंजीगत प्रभारित)	12.50	138.45	150.95	150.96	0.01
योग	47.09	220.85	267.94	268.18	0.24

(स्रोत: विनियोग लेखे)

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

वर्ष 1997-98 से 2000-2001, 2002-03 से 2006-07 एवं 2008-09 से 2011-12 के वर्षों के लिए ₹ 3,014.94 करोड़ की राशि के अधिक व्यय को अब भी नियमित किया जाना है जिसका ब्यौरा परिशिष्ट 2.3 में दिया गया है। लंबित नियमितिकरण हेतु अधिक व्यय की राशियों का वर्षवार सारांश 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 की राशि (₹ करोड़ में)	नियमन की स्थिति (25 अक्टूबर 2013 की स्थिति में)
	अनुदान	विनियोग		
1	2	3	4	5
1997-98	10	03	302.79	लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
1998-99	01	--	0.10	लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
1999-2000	11	06	1,584.94	लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2000-01	03	04	265.07	लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2002-03	03	05	424.79	अनुदान संख्या 53 के संदर्भ में ₹ 31,000 को छोड़कर लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2003-04	04	03	2.54	अनुदान संख्या 68 के संदर्भ में ₹ 1.24 करोड़ को छोड़कर लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2004-05	13	02	83.66	अनुदान संख्या 84 व 86 के संदर्भ में ₹ 4.09 करोड़ को छोड़कर लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2005-06	04	02	37.58	अनुदान संख्या 39 के संदर्भ में ₹ 2.27 करोड़ को छोड़कर लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2006-07	02	01	35.99	लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2008-09	02	02	5.80	अनुदान संख्या 62 तथा 24 (दोनों प्रभारित) के संदर्भ में ₹ 4.18 करोड़ को छोड़कर लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2009-10	04	निरंक	123.96	अनुदान संख्या 49 के संदर्भ में ₹ 4.65 करोड़ को छोड़कर लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए गए।
2010-11	निरंक	02	12.62	लोक लेखा समिति को संबंधित विभागों द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किए गए।
2011-12	04	02	135.10	सूचना प्रतीक्षित।
योग	61	32	3,014.94	

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 42 प्रकरणों में वर्ष के दौरान प्राप्त किए गए कुल ₹ 2,483.20 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। 25 प्रकरणों में ₹ 3,850.97 करोड़ की अतिरिक्त

आवश्यकता के विरुद्ध ₹ 5,684.87 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अत्यधिक सिद्ध हुआ। परिणामस्वरूप प्रत्येक प्रकरण में ₹ 20 लाख से अधिक बचतें, जिनका कुल योग ₹ 1,833.90 करोड़ था, को परिशिष्ट 2.5 में दर्शाया गया है। दो प्रकरणों में अनुपूरक प्रावधान अपर्याप्त सिद्ध हुए जिससे ₹ 0.24 करोड़ का असमाविष्ट अधिक व्यय रहा, जैसा कि ऊपर तालिका 2.4 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। 19 प्रकरणों में अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोगों/समर्पणों (अंतिम आधिक्य/बचतों का विचार किए बिना पुनर्विनियोग राशि 25 प्रतिशत से भी अधिक अनियमित है) के परिणामस्वरूप परिशिष्ट 2.6 में दिए गए विवरणों के अनुसार प्रत्येक योजना में ₹ एक करोड़ से अधिक की बचत/आधिक्य हुआ।

2.3.9 अविवेकपूर्ण समर्पण

तीन प्रकरणों में, समर्पित राशियां (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ अथवा इससे अधिक) वास्तविक बचतों से अधिक थीं जिससे विभागों में बजटीय नियंत्रण की कमी प्रकट हुई। ₹ 66.75 करोड़ की बचतों के विरुद्ध समर्पित राशियां ₹ 69.17 करोड़ थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.42 करोड़ का अधिक समर्पण हुआ जैसा कि तालिका 2.6 में दर्शाया है।

तालिका 2.6: वास्तविक बचतों से अधिक समर्पण (₹ एक करोड़ या उससे अधिक)

(₹ करोड़ में)					
स.क्र.	अनुदान/विनियोग की संख्या तथा नाम	कुल अनुदान/ विनियोग	बचत	समर्पित राशि	अधिक समर्पित की गयी राशि
1	2	3	4	5	6
राजस्व (दत्तमत)					
1	02-सामान्य प्रशासन विभाग से संबंधित अन्य व्यय	46.14	0.70	1.75	1.05
राजस्व (प्रभारित)					
2	01-सामान्य प्रशासन एवं लोक सेवा प्रबंधन	24.45	3.73	3.92	0.19
पूँजीगत (दत्तमत)					
3	19-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	122.90	62.32	63.50	1.18
योग		193.49	66.75	69.17	2.42

(स्रोत: विनियोग लेखे)

2.3.10 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 2012-13 की समाप्ति पर, सभी अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत कुल बचत ₹ 17,461.20 करोड़ में से केवल ₹ 5,670.36 करोड़ की राशि समर्पित की परिणामस्वरूप संबंधित विभागों द्वारा कुल ₹ 11,790.84 करोड़ (कुल बचत की 67.52

प्रतिशत) की बचतों का समर्पण नहीं किया गया। इनमें महत्वपूर्ण बचत वाले 54 प्रकरणों (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ और उससे अधिक एवं बचत का 20 प्रतिशत से अधिक) कुल ₹ 10,914.37 करोड़ के सम्मिलित हैं जिनका समर्पण नहीं किया गया, विवरण **परिशिष्ट 2.7** में दर्शाया है।

इसके अतिरिक्त, 33 प्रकरणों में, (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 करोड़ से अधिक की निधियों का समर्पण), ₹ 2,134.85 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 बहुत कम गुंजाइश रही।

2.3.11 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 **परिशिष्ट 2.9** में सूचीबद्ध अनुदानों/विनियोगों के 70 प्रकरणों में, प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 करोड़ से अधिक और कुल व्यय का 50 प्रतिशत से भी अधिक का व्यय, कुल ₹ 7,523.29 करोड़ माह मार्च 2013 में व्यय किए गए। इसके अतिरिक्त ₹ 8,151.54 करोड़ (92 प्रतिशत) वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में व्यय किए गए। इससे त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबंधन और व्यय के प्रवाह में एकरूपता न होना दर्शित हुआ जो कि बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता है।

2.3.12 आवश्यकता से पूर्व निधियों का आहरण

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।

2012-13 के दौरान ₹ 388.98 करोड़ 30 एवं 31 मार्च 2013 को आहरित किए गए तथा **परिशिष्ट 2.10** में दर्शाये विवरण अनुसार लेखे में संबंधित योजनाओं के अंतर्गत अंतिम व्यय दिखाते हुए 8443-सिविल जमा-800-अन्य जमा में अंतरित किया गया। इसमें केंद्रीय योजनाओं से संबंधित ₹ 373.98 करोड़ की राशि सम्मिलित थी। इस प्रकार केंद्रीय निधियों को व्यपगत होने से बचाने के लिए एवं राशियों को आवश्यकता से पूर्व आहरित कर लिया, जो कि संहितागत प्रावधान के प्रतिकूल है।

2.3.13 बिना प्रावधान के किया गया व्यय

हमने देखा कि दो प्रकरणों में ₹ 334.99 करोड़ का व्यय बजट अनुमान में बिना किसी प्रावधान के किया गया। एक प्रकरण में ₹ 330.32 करोड़ के व्यय का कारण सूचित (अगस्त 2013) नहीं किए गए। विवरण **तालिका 2.7** में दर्शाए गए हैं।

तालिका 2.7: 2012-13 के दौरान बिना प्रावधान के किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

स.क्र.	अनुदान संख्या	लेखा शीर्ष	व्यय	कारण
1	2	3	4	5
1	आई.पी.- ब्याज की अदायगी और ऋण सेवा	2049-04-109-5691-12वें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार समेकित राज्य आयोजना कर्जों पर ब्याज	330.32	कारण सूचित नहीं किए गए (अगस्त 2013)
2	पी.डी.-लोक ऋण	6003-109-7061-राजीव गांधी ग्रामीण विद्युत योजना के अंतर्गत ग्रामीण विद्युतीकरण निगम को ऋण का भुगतान	4.67	विनियोग विधेयक 2012-13 (द्वितीय अनुपूरक) में भारत विनियोग-लोक ऋण के स्थान पर अनुदान संख्या 6 के अंतर्गत त्रुटिपूर्ण प्रावधान किए जाने के कारण
योग			334.99	

(स्रोत: विनियोग लेखे)

2.3.14 बजट में नवीन मदों पर व्यय के लिये दिए गए प्रावधान का उपयोग न होना

2012-13 के दौरान बजट में नवीन व्यय की अनुसूची की जांच में पाया गया कि नौ अनुदानों से संबंधित 24 योजनाओं में ₹ 186 करोड़ नवीन मदों पर व्यय (प्रत्येक प्रकरण में प्रावधान ₹ एक करोड़ और उससे अधिक) हेतु उपलब्ध कराये गये थे। वर्ष 2012-13 के दौरान सम्पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहे, जिनके लिए कारण सूचित नहीं किए गए (अगस्त 2013)। विवरण परिशिष्ट 2.11 में दिए गए हैं।

2.3.15 परिवार पेंशन का आधिक्य भुगतान

मध्य प्रदेश पेंशन नियम के नियम 47 में प्रावधान है कि परिवार पेंशन बढ़ी हुई दर पर सात वर्षों के लिए देय है या उस दिनांक तक जिस दिनांक को शासकीय कर्मचारी 67 वर्ष की आयु प्राप्त करेगा, यदि वह जीवित रहा इसमें से जो भी पहले हो।

कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा कोषालयों के निरीक्षण (फरवरी 2012 से मार्च 2013 तक) के दौरान यह देखा गया कि परिवार पेंशन बढ़ी हुई दर पर निर्धारित अवधि, जिसमें बढ़ी हुई दर से परिवार पेंशन देय थी, के व्यपगत होने के बाद भी दी जाना जारी थी। इसके परिणामस्वरूप आठ कोषालयों में ₹ 26 लाख का परिवार पेंशन का अधिक भुगतान हुआ जैसा कि तालिका 2.8 में दर्शाया है।

तालिका 2.8: परिवार पेंशन का आधिक्य भुगतान

स.क्र.	कोषालयों का नाम	निरीक्षण की अवधि	परिवार पेंशनभोगियों की संख्या	अधिक भुगतान की अवधि	निरीक्षण के दिनांक तक अधिक भुगतान (₹)
1	2	3	4	5	6
1	सिवनी	02/12 से 01/13	1	02/10 से 10/12	97,788
2	मुरैना	04/12 से 03/13	7	08/10 से 02/13	1,54,332
3	खण्डवा	02/12 से 01/13	6	01/09 से 01/13	7,62,869
4	भोपाल	02/12 से 01/13	1	12/08 से 12/12	38,845
5	हरदा	04/12 से 03/13	2	11/11 से 03/12	59,059
6	भिण्ड	04/12 से 03/13	7	12/11 से 03/13	2,49,895
7	सतना	03/12 से 01/13	11	12/08 से 12/12	11,71,332
8	सिहोर	04/12 से 03/13	3	--	73,200
योग			38		26,07,320

(स्रोत: कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी))

प्रकरण को शासन को भेजा गया (जून 2013), शासन ने सभी कोषालय अधिकारियों को परिवार पेंशन के अधिक भुगतान की वसूली हेतु अनुदेश जारी किए थे। राज्य शासन से चूककर्ता बैंक कर्मियों के विरुद्ध कार्रवाई के लिए भी निवेदन किया गया है।

2.4 अनुदान क्रमांक 19 की समीक्षा-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

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 है।

लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग की वर्ष 2012-13 के बजट प्रक्रिया की समीक्षा आदिवासी क्षेत्र उपयोजना एवं अनुसूचित जाति उपयोजना (अनुदान क्रमांक 19, 41 एवं 64) के साथ विनियोग लेखे के आंकड़ों एवं कार्यालय बजट नियंत्रण अधिकारी (संचालक, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग) के अभिलेखों की नमूना जांच (जून 2013) के आधार पर की गई। निम्नलिखित टिप्पणियाँ की जाती हैं:

2.4.1 सारांशीकृत स्थिति

अनुदान-19 के अंतर्गत बजट, व्यय और बचतों की राशियों के ब्यौरे तालिका 2.9 में संक्षिप्त है।

तालिका 2.9: 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 संख्या 19	राजस्व (दत्तमत)	2,145.15	136.04	2,281.19	2,041.38	239.81	10.51
	पूँजीगत (दत्तमत)	122.90	सांकेतिक	122.90	60.58	62.32	50.71
अनुदान संख्या 41(17)-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (आदिवासी क्षेत्र उपयोजना)	राजस्व (दत्तमत)	165.31	94.90	260.21	206.08	54.13	20.80
	पूँजीगत (दत्तमत)	84.80	निरंक	84.80	31.93	52.87	62.35
अनुदान संख्या 64(17)-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (अनुसूचित जाति उपयोजना)	राजस्व (दत्तमत)	117.95	40.77	158.72	120.73	37.99	23.94
	पूँजीगत (दत्तमत)	86.40	निरंक	86.40	37.71	48.69	56.35
योग		2,722.51	271.71	2,994.22	2,498.41	495.81	16.56

(स्रोत: विनियोग लेखे)

उपरोक्त तालिका के विश्लेषण से प्रकट हुआ कि कुल बजट प्रावधान ₹ 2,994.22 करोड़ के विरुद्ध ₹ 495.81 करोड़ (कुल अनुदान का 16.56 प्रतिशत) की संपूर्ण बचत थी। ₹ 495.81 करोड़ की बचत में से ₹ 331.93 करोड़ (67 प्रतिशत) एवं

₹ 163.88 करोड़ (33 प्रतिशत) की बचतें क्रमशः राजस्व अनुभाग एवं पूंजीगत अनुभाग में हुईं। इसके अतिरिक्त, राजस्व एवं पूंजीगत अनुभागों के अंतर्गत उपलब्ध कराए गए ₹ 271.71 करोड़ के अनुपूरक प्रावधानों की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि व्यय, मूल प्रावधान से कम था।

2.4.2 महत्वपूर्ण बचतें

राजस्व अनुभाग में प्रत्येक में ₹ 10 करोड़ से अधिक की महत्वपूर्ण बचतें, कुल ₹ 78.95 करोड़ (कुल बचत का 23.79 प्रतिशत: ₹ 331.93 करोड़), मुख्यतः तीन योजनाओं के अंतर्गत हुईं। पूंजीगत अनुभाग में ₹ 92.84 करोड़ (कुल बचत का 56.65 प्रतिशत) की महत्वपूर्ण बचतें (₹ 10 करोड़ और अधिक) चार योजनाओं के अंतर्गत हुईं। विवरण तालिका 2.10 में दिया गया है।

तालिका 2.10: 2012-13 के दौरान विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत महत्वपूर्ण बचतें

		(₹ करोड़ में)
स.क्र.	योजनाओं का नाम	बचतें
राजस्व अनुभाग		
1	2210-01-110-0701-केंद्र प्रवर्तित योजनाएं (सामान्य)-5613-राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना	15.00
2	(अनुदान संख्या 41/17-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग) 2210-06-796-800-0102-आदिवासी क्षेत्र उपयोजना-7193-परिवार कल्याण हेतु विशेष राज्य प्रोत्साहन योजना	14.20
3	(अनुदान संख्या 41/17-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग) 2210-06-796-800-0102-आदिवासी क्षेत्र उपयोजना-7201-अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की प्रसूताओं को विशेष सहायता	49.75
योग (राजस्व अनुभाग)		78.95
पूंजीगत अनुभाग		
4	4210-01-110-0101-राज्य आयोजना (सामान्य) -7648-अस्पताल और औषधालयों के भवन निर्माण	37.56
5	(अनुदान संख्या 41/17-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग) 4210-02-796-104-0102-आदिवासी क्षेत्र उपयोजना-7204-प्री फेब्रीकेटेड उप स्वास्थ्य केंद्रों का निर्माण	13.06
6	(अनुदान संख्या 41/17-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग) 4210-04-796-112-0102-आदिवासी क्षेत्र उपयोजना-7202-नर्सिंग महाविद्यालय की स्थापना	14.90
7	(अनुदान संख्या 64/17-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग) 4210-01-789-110-1303-केंद्रीय वित्त आयोग (अनुसूचित जाति उपयोजना)-6453-स्वास्थ्य अधोसंरचना का सुदृढीकरण	27.32
योग (पूंजीगत अनुभाग)		92.84

(स्रोत: विनियोग लेखे)

ऊपर वर्णित सभी योजनाओं के अंतर्गत बचत के कारण, स.क्र.5 पर वर्णित योजना को छोड़कर, सूचित नहीं किए गए (अगस्त 2013)। स.क्र.5 पर वर्णित योजना के अंतर्गत बचत का आंशिक कारण कार्य निष्पादन के लिए एजेंसी का देरी से निर्धारित करना था (₹ 6.42 करोड़)। तथ्य यह है कि इस तरह की महत्वपूर्ण बचतें, बजट अनुमान का अवास्तविक आंकलन एवं बजटीय नियंत्रण प्रक्रिया में शिथिलता का द्योतक है। यदि इन बचतों को समय से समर्पित कर दिया गया होता तो बचतों का अन्य योजनाओं, जहाँ निधियों की आवश्यकता थी, में प्रयोग किया जा सकता था। आगे, बचतों की राशि तक, अनुपूरक बजट प्रावधानों को टाला जा सकता था।

हमने यह भी देखा कि 26 योजनाओं में सम्पूर्ण बजट प्रावधान कुल ₹ 113.93 करोड़ अप्रयुक्त रहा। विवरण **परिशिष्ट 2.12** में दिए गए हैं। बजट नियंत्रण अधिकारी ने बताया (जून 2013) कि वित्त समितियों द्वारा प्रशासनिक संस्वीकृतियां नहीं दिए जाने एवं विभाग द्वारा राज्य योजना आयोग की सहमति से योजना को समाप्त कर देने से निधियों का उपयोग नहीं हो सका। तथ्य यह है कि निधियों को समय रहते समर्पित कर देना चाहिए था ताकि संसाधनों का अन्य कार्य हेतु उपयोग हो पाता। प्रकरण शासन को सूचित (अगस्त 2013) किया गया, उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (सितंबर 2013)।

2.4.3 अप्रयुक्त अनुपूरक प्रावधान

2210-03-197-5998-समुदाय स्वास्थ्य केंद्र योजना के अंतर्गत ₹ 2.65 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान किए गए। तथापि ₹ 3.19 करोड़ की बचतें थीं। इस तरह सम्पूर्ण अनुपूरक प्रावधान अप्रयुक्त रहे। बचतों के कारण सूचित नहीं किए गए हैं (अगस्त 2013)।

2.4.4 बजट अनुमानों की 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 संग्रहित करने के साथ ही साथ बजटोत्तर निधियों, जो कि आगामी वित्तीय वर्ष के दौरान विभागीय योजनाओं के लिए प्राप्त की जानी है, 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।

इसका कोई प्रमाण नहीं था कि बजट नियंत्रण अधिकारियों द्वारा आहरण एवं संवितरण अधिकारियों से बजट अनुमानों को अंतिम रूप देने के लिए व्यय एवं प्राप्तियों के अनुमान प्राप्त किए गए थे।

बजट नियंत्रण अधिकारी ने बताया (जून 2013) कि बजट तैयार करने से पहले आहरण एवं संवितरण अधिकारी को मुद्रा सॉफ्टवेयर के निर्धारित प्रारूप में बजट प्रस्ताव प्रस्तुत करने हेतु अनुदेश जारी किए जाते हैं। इसके आधार पर अगले वर्ष के बजट प्रस्ताव मुद्रा सॉफ्टवेयर में तैयार किया जाता है एवं वित्त विभाग को भेजे जाते हैं। तथापि, बजट नियंत्रण अधिकारी ने यह नहीं बताया कि 2012-13 के लिए बजट अनुमान तैयार करते समय, क्या आहरण एवं संवितरण अधिकारी एवं बजट नियंत्रण अधिकारी द्वारा प्रक्रिया का अनुकरण किया गया।

2.4.5 पूंजीगत अनुभाग के स्थान पर राजस्व अनुभाग में उद्देश्य शीर्ष 63-मशीनों के अंतर्गत बजट प्रावधानों का गलत वर्गीकरण

हमने देखा कि 26 योजनाओं के अंतर्गत उद्देश्य शीर्ष 63-मशीनों के अंतर्गत ₹ 37.22 करोड़ के बजट प्रावधान राजस्व अनुभाग के अंतर्गत गलत वर्गीकृत कर दिए गए थे जबकि उद्देश्य शीर्ष 63-मशीनों की प्रकृति पूंजीगत अनुभाग से संबंधित है। उद्देश्य शीर्षवार एवं योजनावार विवरण **परिशिष्ट 2.13** में दिए गए हैं।

लेखापरीक्षा (जून 2013) द्वारा इस ओर इंगित करने पर संचालक स्वास्थ्य सेवाएं ने बताया (जून 2013) कि उद्देश्य शीर्ष 63-मशीनों के अंतर्गत प्रावधान वित्त विभाग द्वारा राजस्व अनुभाग के अंतर्गत किए गए थे इसलिए उसको राजस्व अनुभाग के अंतर्गत दर्ज किया गया था। तथ्य यह है कि उद्देश्य शीर्ष 63-मशीनों पूंजीगत प्रकृति का है और बजट में राजस्व अनुभाग में गलत वर्गीकरण कर दिया गया है।

2.5 निष्कर्ष

2012-13 के दौरान ₹ 1,01,423 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध, ₹ 83,962 करोड़ का व्यय हुआ। 2012-13 के दौरान ₹ 10,581 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुए क्योंकि ₹ 17,461 करोड़ की समग्र बचत हुई थी। 11 प्रकरणों (आठ विभागों) में प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 करोड़ से अधिक कुल ₹ 9,026 करोड़ (कुल बचतों का 52 प्रतिशत) की बचतें हुई थी। हमने देखा कि वर्ष के दौरान ₹ 5,670.36 करोड़ (कुल बचतों का 32 प्रतिशत) समर्पित किए गए। 33 प्रकरणों में महत्वपूर्ण बचतें (प्रत्येक में ₹ 10 करोड़ से अधिक) कुल ₹ 2,135 करोड़ वित्त वर्ष के अंतिम दिवस को समर्पित किए गए थे, जिससे इन निधियों का अन्य कार्यों के उपयोग हेतु गुंजाइश नहीं बची। ₹ 389 करोड़ की राशि वर्ष की समाप्ति पर लोक लेखे में सिविल जमा में अंतरित की गई थी जिससे राज्य की संचित निधि के अंतर्गत उस वर्ष के लिए व्यय बढ़ा हुआ होता है। ₹ 335 करोड़ का व्यय राज्य बजट में बिना प्रावधान के किया गया। 19 प्रकरणों में निधियों का पुनर्विनियोजन/समर्पण भी अविवेकपूर्ण तरीके से किया गया जिसके परिणामस्वरूप प्रत्येक योजना में बचत/आधिक्य हुए। 2012-13 के दौरान किए गए ₹ 0.24 करोड़ के आधिक्य व्यय हुए जिनकी संविधान के अनुच्छेद 205 के अधीन नियमितीकरण की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, 1997-98 से 2011-2012 की अवधि से संबंधित ₹ 3,015 करोड़ भी अनियमित रहे।

2.6 अनुशंसाएं

- सरकारी विभागों में बजटीय नियंत्रण तंत्र को व्यय के उचित अनुवीक्षण एवं निधियों के समय से समर्पण द्वारा सुदृढ़ किया जाना चाहिए।
- अत्यधिक/अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान एवं निधियों के पुनर्विनियोग को टाला जाना चाहिए।
- वित्तीय वर्ष की नितान्त समाप्ति पर सिविल जमा शीर्ष में निधियां अंतरित की गईं लेकिन उनका उपयोग नहीं किया गया परिणामस्वरूप राज्य का व्यय बढ़ा हुआ बताया गया जिसे टाला जाना चाहिए।
- 1997-98 से लंबित आधिक्य व्यय का नियमितीकरण प्राथमिकता के आधार पर किया जाए।