
अध्याय-2

वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

अध्याय - 2

वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

2.1 परिचय

2.1.1 विनियोग लेखे व्यय के लेखे हैं, जिसमें सरकार के प्रत्येक वर्ष के दत्तमत एवं भारत व्ययों की, विनियोग अधिनियम के साथ संलग्न अनुसूचियों में विनिर्दिष्ट विभिन्न उद्देश्यों के लिए दत्तमत अनुदानों एवं भारत विनियोगों की राशियों के साथ तुलना की जाती है। यह लेखे, वास्तविक बजट प्राक्कलन, अनुपूरक अनुदान, अभ्यर्पण और पुनर्विनियोग को पृथक रूप से संसूचित करते हैं और बजट के भारत और दत्तमत दोनों मदों के संबंध में विनियोग अधिनियम में प्राधिकृत व्यय के सापेक्ष विभिन्न विशिष्ट सेवाओं पर वास्तविक पूँजीगत एवं राजस्व व्यय को इंगित करते हैं। अतः विनियोग लेखे वित्तीय के प्रबंधन और बजटीय प्रावधानों के अनुश्रवण (मानिट्रिंग) को आसान बनाते हैं, इसलिए यह वित्त लेखे के पूरक होते हैं।

2.1.2 विनियोगों की लेखा परीक्षा यह जाँच करने का प्रयास करती है कि क्या व्यय विभिन्न अनुदानों के अन्तर्गत किया गया वास्तविक व्यय, विनियोग अधिनियम के अधीन दिये गये प्राधिकार के अन्तर्गत है और उसी प्रकार भारत किया गया है जैसा कि संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत भारत किया जाना चाहिये। यह भी सुनिश्चित करती है कि क्या किया गया व्यय, विधि, संबंधित नियमों, विनियमों एवं अनुदेशों के अनुरूप है।

2.2 बजट प्रबंधन की प्रक्रिया

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड राज्य द्वारा यथा अंगीकृत) के नियम 52 के अनुसार, राज्य के बजट प्राक्कलन को वित्त विभाग द्वारा निर्धारित प्रपत्र में ही तैयार किया जाना है। बजट नियमावली के नियम 79 के अनुसार, विभिन्न विभागों के नियंत्रक अधिकारियों द्वारा तैयार किये गये प्रत्येक मुख्य शीर्ष के अधीन प्राक्कलनों की जाँच वित्त विभाग द्वारा किया जाना है और सरकार के बजट के प्रथम संस्करण उपस्थापन हेतु संकलित किया जाना है। राज्य के बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार, समस्त प्रत्याशित बचतों को सरकार को अविलम्ब अभ्यर्पित कर देना चाहिए यदि उनका अनुमान किया गया हो तथा वे अन्य किसी इकाई के आधिक्य व्यय को समाहित करने हेतु आवश्यक न हों। भविष्य के संभावित आधिक्य हेतु किसी बचत को नहीं रखा जाना चाहिए। आगे, बजट नियमावली के नियम 117 के अनुसार, व्यय की किसी खास नयी इकाई हेतु या दत्तमत अनुदानों के संभावित आधिक्य को आच्छादित करने हेतु वित्त विभाग के परामर्श के बाद अनुपूरक अनुदान प्राप्त किये जाने चाहिए।

31 मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य वित्त)

वर्ष 2014-15 के दौरान अनेक अनुदानों में अत्यधिक बचत एवं आधिक्यों को देखा गया जो बजट प्रबंधन में त्रुटियों को दर्शाता है जिसे आगे की कंडिकाओं में दर्शाया गया है।

2.3 विनियोग लेखे के सारांश

वर्ष 2014-15 के दौरान 60 अनुदानों/विनियोगों के विरुद्ध वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति तालिका 2.1 में दी गयी है।

तालिका 2.1: वर्ष 2014-15 के दौरान मूल/अनुपूरक प्रावधानों के सापेक्ष वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति

(₹ करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	कुल	*वास्तविक व्यय	बचत(-)/ आधिक्य(+)	अभ्यर्पित राशि	31 मार्च 2015 को अभ्यर्पित राशि	31 मार्च 2015 तक अभ्यर्पित बचत की प्रतिशतता (का.7/का.6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
दत्तमत	I राजस्व	36697.02	5394.24	42091.26	28837.75	(-)13253.51	488.75	398.40	3.69
	II पूँजीगत	8224.03	907.29	9131.32	5867.54	(-)3263.78	1307.85	1066.02	40.07
	III ऋण व अग्रिम तथा अन्तर्राज्यीय समायोजन	699.43	546.26	1245.69	823.78	(-)421.91	0.00	0.00	0.00
कुल दत्तमत		45620.48	6847.79	52468.27	35529.07	(-)16939.20	1796.60	1464.42	10.61
भारित	IV राजस्व	2790.92	48.87	2839.79	2989.77	(+)149.98	1.16	0.10	अनुपलब्ध
	V पूँजीगत	0.00	3.00	3.00	0.00	(-)3.00	0.00	0.00	0.00
	VI लोक ऋण पुनर्भुगतान	1976.30	16.00	1992.30	1879.88	(-)112.42	0.00	0.00	0.00
कुल भारित		4767.22	67.87	4835.09	4869.65	(+)34.56	1.16	0.10	0.00
सकल योग		50387.70	6915.66	57303.36	40398.72	(-)16904.64	1797.76	1464.52	10.63

स्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे 2014-15

*व्यय के आँकड़े राजस्व दत्तमत व्यय (₹ 32.62 करोड़) तथा पूँजीगत दत्तमत व्यय (₹ 324.60 करोड़) वापसी के समायोजन के बिना सकल आँकड़े हैं।

नोट- वर्ष 2014-15 के दौरान संक्षिप्त आकस्मिक विपत्रों पर आहरित ₹ 598.00 करोड़ का व्यय अधिवर्णित था जिनके विरुद्ध विस्तृत आकस्मिक विपत्र 09 जुलाई 2015 तक प्रस्तुत नहीं किया गया।

वर्ष 2014-15 के दौरान कुल मिलाकर ₹ 16,904.64 करोड़ का बचत हुआ जो राजस्व संभाग के अधीन 57 दत्तमत अनुदानों एवं दो विनियोगों के ₹ 13,295.20 करोड़ तथा पूँजीगत संभाग के अधीन 36 अनुदानों एवं एक विनियोग के ₹ 3,970.65 करोड़ को शामिल करते हुए कुल ₹ 17,265.85 करोड़ में से एक अनुदान एवं एक विनियोग के अधीन ₹ 361.21 करोड़ के आधिक्य के प्रतितुलन का परिणाम था। कुल बचत ₹ 16,904.64 करोड़ (कुल विनियोग का 32.28 प्रतिशत) में से, ₹ 1,797.76 करोड़ की

राशि वर्ष के दौरान अभ्यर्पित की गई जिसमें से ₹ 1,464.52 करोड़ (81.46 प्रतिशत) की राशि 31 मार्च 2015 को अभ्यर्पित की गई थी।

महालेखाकार (लेखा एवं हक.), झारखण्ड द्वारा राज्य सरकार को शीर्ष-वार व्यय की स्थिति मासिक सिविल लेखा एवं विनियोग लेखा के माध्यम से प्रति माह उपलब्ध कराई गई। इसके बावजूद, सेवा प्रदान करने तथा अनुदानों में अत्यधिक बचत एवं आधिक्य व्यय से बचने हेतु सरकारी विभागों द्वारा कोई उपयुक्त कदम नहीं उठाए गए। झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे 2014-15 में वर्णित कुल 1,395 उप-शीर्षों में से 1,343 उप-शीर्षों में बचत के कारण एवं 16 उप-शीर्षों में आधिक्य के कारण विभागों द्वारा प्रस्तुत नहीं किये गये।

2.4 वित्तीय दायित्व एवं बजटीय प्रबंधन

2.4.1 आवंटित प्राथमिकताओं के सापेक्ष विनियोग

₹ 17,265.85 करोड़ की कुल बचत में, 19 अनुदानों से संबंधित 21 मामलों में ₹ 13,952.60 (82 प्रतिशत) की बचत हुई जैसा कि तालिका 2.2 में दर्शाया गया है। इन सभी मामलों में, बचत ₹ 100 करोड़ से अधिक एवं अनुदान के 20 प्रतिशत अथवा अधिक रहा।

तालिका 2.2: ₹ 100 करोड़ से अधिक एवं अनुदान के 20 प्रतिशत अथवा अधिक की बचत वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का नाम एवं संख्या	कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत	कुल अनुदान से बचत की प्रतिशतता
राजस्व दत्तमत					
1	1-कृषि एवं गन्ना विकास विभाग	958.18	406.18	552.00	57.61
2	18-खादय, सार्वजनिक वितरण एवं उपभोक्ता मामले विभाग	1281.75	842.26	439.49	34.29
3	19-वन एवं पर्यावरण विभाग	493.46	376.58	116.88	23.69
4	20-स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	2315.37	1347.53	967.84	41.80
5	21-उच्च शिक्षा	1034.87	701.52	333.35	32.21
6	23-उद्योग विभाग	368.43	219.86	148.57	40.33
7	26-श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग	1233.61	883.66	349.95	28.37
8	36-पेयजल एवं स्वच्छता विभाग	981.40	619.87	361.53	36.84
9	39-आपदा प्रबंधन विभाग	490.96	326.67	164.29	33.46
10	42-ग्रामीण विकास विभाग	3729.26	1822.47	1906.79	51.13
11	48-शहरी विकास विभाग	2191.36	1103.04	1088.32	49.66
12	55-ग्रामीण कार्य विभाग	1015.65	401.67	613.98	60.45
13	56-पंचायती राज एवं राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम (विशेष प्रमंडल) विभाग	2244.17	1458.07	786.10	35.03

31 मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य वित्त)

14	58-माध्यमिक शिक्षा	1242.29	718.70	523.59	42.15
15	59-प्राथमिक एवं जन शिक्षा	6234.54	4104.98	2129.56	34.16
16	60-समाज कल्याण, महिला एवं बाल विकास विभाग	1320.03	864.57	455.46	34.50
पूँजी-दत्तमत					
17	10-ऊर्जा विभाग	1142.21	779.14	363.07	31.79
18	20-स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	393.29	260.97	132.32	33.64
19	49-जल संसाधन विभाग	1759.20	562.92	1196.28	68.00
20	50-लघु सिंचाई विभाग	442.50	140.62	301.88	68.22
21	55-ग्रामीण कार्य विभाग	1980.54	959.19	1021.35	51.57
कुल		32853.07	18900.47	13952.60	

स्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे।

आगे, लेखापरीक्षा से पता चला कि 49 मामलों में (36 अनुदानों/विनियोगों), बचत प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ एवं अनुदान के 20 प्रतिशत अथवा अधिक था जैसा कि कुल बचत ₹ 15,309.31 करोड़ के साथ **परिशिष्ट 2.1** में वर्णित है। इससे आगे, 32 अनुदानों के अधीन 144 उप-शीर्षो/योजनाओं में कुल ₹ 12,255.10 करोड़ (कुल बचत का 71 प्रतिशत) का बचत (प्रत्येक मामले में ₹ 20 करोड़ से अधिक) हुआ। विनियोग लेखे 2014-15 में प्रदर्शित बचत के कारण सहित बचत के ब्यौरे **परिशिष्ट 2.2** में दिया गया है। अत्यधिक बचत राज्य में विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती है।

2.4.2 प्रत्याशित बचत का अभ्यर्पण नहीं करना

बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार, व्यय करने वाले विभाग द्वारा जब भी अनुदानों/विनियोगों या उसके किसी भाग में बचत प्रत्याशित हो, इसका अभ्यर्पण वित्त विभाग को कर देना आवश्यक है।

वर्ष 2014-15 के दौरान ₹ 17,265.85 करोड़ के कुल बचत में से 49 अनुदानों/विनियोजनों के अन्तर्गत कुल ₹ 17,240.19 करोड़ का महत्वपूर्ण बचत (प्रत्येक अनुदान/विनियोजन में ₹ एक करोड़ और अधिक) हुआ। इनमें से कुल ₹ 15,463.08 करोड़ (कुल बचत का 89 प्रतिशत) अभ्यर्पित नहीं किये गये, जिसके ब्यौरे **परिशिष्ट 2.3** में दिये गये हैं।

इसके अलावा, 40 मामलों जहाँ अभ्यर्पण की राशि प्रत्येक मामले में ₹ पाँच करोड़ या उससे अधिक थी, में ₹ 1,504.16 करोड़ की राशि मार्च 2015 के अंतिम कार्य दिवस में अभ्यर्पित की गई (**परिशिष्ट 2.4**), जिससे अन्य विकासात्मक उद्देश्यों में इन निधियों के उपयोग का कोई अवसर नहीं रहा। यह कमजोर वित्तीय नियंत्रण को इंगित करता है।

2.4.3 सतत बचत

15 मामलों में (14 विभागों), विगत पाँच वर्षों के दौरान प्रत्येक मामले में कुल अनुदान का 10 प्रतिशत या उससे अधिक की सतत बचत थी (**तालिका 2.3**)।

तालिका 2.3 : वर्ष 2010-15 के दौरान सतत् बचत प्रदर्शित करने वाले अनुदानों की सूची
(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान का नाम एवं संख्या	बचत की राशि				
		2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राजस्व -दत्तमत						
1	1-कृषि एवं गन्ना विकास विभाग	181.21(39)	228.82(35)	264.25(37)	566.53(58)	552.00(58)
2	2-पशुपालन विभाग	46.11(22)	31.52(23)	35.50(22)	35.53(22)	41.73(25)
3	17-वित्त (व्यावसायिक कर) विभाग	8.27(17)	11.24(18)	27.17(38)	8.18(13)	23.36(32)
4	18-खाद्य, सार्वजनिक वितरण एवं उपभोक्ता मामले विभाग	84.27(13)	168.00(15)	307.90(28)	570.55(50)	439.49(34)
5	19-वन एवं पर्यावरण विभाग	68.35(23)	52.20(19)	48.17(15)	60.50(18)	116.88(24)
6	20-स्वास्थ्य चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	178.41(21)	277.93(25)	326.13(53)	171.13(15)	967.84(42)
7	23-उद्योग विभाग	31.89(18)	157.41(45)	82.94(29)	120.80(41)	148.57(40)
8	26-श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग	148.44(19)	193.07(23)	232.43(25)	308.12(30)	349.95(28)
9	35-योजना एवं विकास विभाग	14.00(46)	291.78(58)	594.38(88)	533.61(83)	99.14(27)
10	40-राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग	27.94(11)	79.15(24)	77.17(23)	125.67(32)	99.80(26)
11	43-विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग	51.83(41)	40.29(42)	37.03(40)	18.45(25)	21.31(15)
12	49-जल संसाधन विभाग	30.98(13)	83.77(27)	92.55(29)	85.14(26)	87.83(25)
13	51-कल्याण विभाग	208.83(16)	309.14(33)	250.26(31)	247.96(28)	169.02(16)
पूँजीगत -दत्तमत						
14	10-ऊर्जा विभाग	132.56(32)	1130.05(87)	252.30(32)	591.54(77)	363.07(32)
15	49-जल संसाधन विभाग	153.71(40)	714.70(78)	1232.85(74)	1130.96(68)	1196.28(68)

कोष्ठक के आँकड़े कुल अनुदान से बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि अत्यधिक बचत वर्षों से जारी रही जो अनुदानों के अन्तर्गत अनुचित आकलन को इंगित करती है। आगे, आर्थिक एवं सामाजिक सेवाओं से संबद्ध चार विभागों के कुछ मुख्य स्कीमों में बचत के ब्यौरे की परिचर्चा नीचे की गई है:

अनुदान संख्या 18 - खाद्य, सार्वजनिक वितरण एवं उपभोक्ता मामले विभाग

राज्य के 'मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना', 'मुख्यमंत्री दाल-भात योजना', 'गरीबी रेखा के ऊपर (ए.पी.एल.) योजना' तथा 'कम्प्यूटराईजेशन योजना' के अन्तर्गत अत्यधिक बचत हुआ जैसा कि नीचे तालिका में दिखाया गया है:

31 मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य वित्त)

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2011-12		2012-13		2013-14		2014-15	
		बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत
1	मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना (3456-00-102-13)	0.00	0.00	235.83	84.47 (36)	126.23	22.03 (17)	109.22	4.12 (4)
2	मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना (3456-00-789-13)	0.00	0.00	84.49	24.49 (29)	54.10	9.58 (18)	47.52	3.86 (8)
3	मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना (3456-00-796-13)	0.00	0.00	335.36	88.52 (26)	206.06	41.02 (20)	208.82	7.79 (4)
4	मुख्यमंत्री दाल-भात योजना (3456-00-102-23)	2.75	1.16 (42)	4.45	0.93 (21)	7.83	4.12 (53)	6.95	6.41 (92)
5	मुख्यमंत्री दाल-भात योजना (3456-00-789-23)	1.08	0.41 (38)	1.67	0.44 (26)	1.97	1.09 (55)	2.46	2.39 (97)
6	मुख्यमंत्री दाल-भात योजना (3456-00-796-23)	4.28	1.44 (34)	6.83	2.70 (40)	8.05	3.64 (45)	10.07	9.08 (90)
7	ए.पी.एल. योजना (3456-00-102-16)	8.62	7.93 (92)	9.24	9.09 (98)	16.60	16.44 (99)	4.62	4.36 (94)
8	ए.पी.एल. योजना (3456-00-789-16)	2.11	2.06 (98)	2.40	2.39 (99)	1.22	1.20 (98)	1.20	1.16 (97)
9	ए.पी.एल. योजना (3456-00-796-16)	5.74	4.71 (82)	6.81	6.34 (93)	4.57	3.79 (83)	3.44	2.81 (82)
10	कम्प्यूटराईजेशन योजना (3456-00-102-27)	0.00	0.00	13.82	12.60 (91)	34.86	34.62 (99)	21.32	18.50 (87)
11	कम्प्यूटराईजेशन योजना (3456-00-789-27)	0.00	0.00	4.76	4.74 (99)	3.96	3.87 (98)	9.14	8.17 (89)
12	कम्प्यूटराईजेशन योजना (3456-00-796-27)	0.00	0.00	18.00	16.86 (94)	22.13	19.74 (89)	30.47	23.08 (76)

स्रोत: वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14 एवं 2014-15 के विनियोग लेखे।

कोष्ठक के आँकड़े लेखा शीर्ष के अन्तर्गत बजट के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं

वर्ष 2012-13 के दौरान 'मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना', 'ए.पी.एल. योजना' तथा 'कम्प्यूटराईजेशन योजना' के अन्तर्गत बचत क्रमशः केन्द्र सरकार से आवंटित निधि की अप्राप्ति, खाद्यान्न का कम अधिग्रहण तथा केन्द्र सरकार द्वारा जन वितरण प्रणाली के कम्प्यूटरीकरण हेतु निधियों का कम अनुमोदन के कारण हुआ। विगत दो/तीन वर्षों के दौरान दूसरे मामलों में बचत का कारण विभाग द्वारा नहीं बताया गया।

अनुदान संख्या 26 - श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग

विगत चार वर्षों के दौरान 'राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना' एवं 'इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय विकलांग पेंशन योजना' के अन्तर्गत महत्वपूर्ण बचत हुई। ब्यौरे नीचे तालिका में दिये गये हैं:

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2011-12		2012-13		2013-14		2014-15	
		बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत
1	राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना (2230-01-103-10)	12.00	7.74 (66)	10.00	8.30 (83)	8.00	4.02 (50)	25.40	25.40 (100)
2	राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना (2230-01-789-10)	6.00	4.11 (69)	5.00	2.35 (47)	4.00	2.04 (51)	9.20	9.20 (100)
3	राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना (2230-01-796-10)	12.00	5.17 (43)	10.00	8.25 (83)	0.00	0.00	25.40	25.40 (100)
4	इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय विकलांग पेंशन योजना (2235-03-101-06)	6.96	3.12 (45)	4.83	1.00 (21)	7.42	2.11 (28)	9.69	3.98 (41)
5	इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय विकलांग पेंशन योजना (2235-03-789-06)	4.26	2.99 (70)	2.35	1.08 (46)	3.09	1.40 (45)	2.26	0.51 (23)
6	इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय विकलांग पेंशन योजना (2235-03-796-06)	11.22	8.21 (73)	6.18	3.53 (57)	8.65	5.08 (59)	6.52	2.06 (32)

स्रोत: वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14 एवं 2014-15 के विनियोग लेखे।

कोष्ठक के आँकड़े लेखा शीर्ष के अन्तर्गत कुल बजट के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं।

वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 की अवधि के दौरान 'राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना' के अन्तर्गत बचत का कारण स्मार्ट कार्ड का तैयार नहीं होना बताया गया। अन्य मामलों में विभाग द्वारा बचत का कारण नहीं बताया गया।

अनुदान संख्या 35 - योजना एवं विकास विभाग

वर्ष 2011-12 से वर्ष 2014-15 के दौरान 'मुख्यमंत्री लक्ष्मी लाडली योजना' में महत्वपूर्ण बचत हुई जो नीचे दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2011-12		2012-13		2013-14		2014-15	
		बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत
1	मुख्यमंत्री लक्ष्मी लाडली योजना (2235-02-102-01)	54.44	43.80 (80)	143.87	118.01 (82)	75.63	39.70 (52)	60.00	12.07 (20)
2	मुख्यमंत्री लक्ष्मी लाडली योजना (2235-02-796-01)	54.00	40.94 (76)	144.00	118.35 (82)	75.71	42.70 (56)	80.00	35.29 (44)

स्रोत: वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14 एवं 2014-15 के विनियोग लेखे।

कोष्ठक के आँकड़े लेखा शीर्ष के अन्तर्गत कुल बजट के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं।

वर्ष 2014-15 के लिये बचत का कारण आधिक्य बजट प्रावधान को बताया गया। विभाग द्वारा अन्य वर्षों के लिये बचत के कारण नहीं बताये गये।

अनुदान संख्या 42 - ग्रामीण विकास विभाग

वर्ष 2011-12 से वर्ष 2014-15 के दौरान 'स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना' एवं 'सामान्य के लिये इंदिरा आवास योजना' स्कीम के साथ-साथ वर्ष 2012-13 से वर्ष

31 मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य वित्त)

2014-15 के दौरान 'आदर्श ग्राम योजना' में महत्वपूर्ण बचत देखा गया। ब्यौरे नीचे तालिका में दिए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2011-12		2012-13		2013-14		2014-15	
		बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत
1	सामान्य के लिये स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (2501-06-789-05)	19.08	9.89 (52)	20.40	14.90 (73)	13.95	8.74 (63)	51.75	44.18 (85)
2	सामान्य के लिये स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (2501-06-796-05)	25.30	6.91 (27)	26.64	16.92 (64)	28.80	19.89 (69)	131.10	112.95 (86)
3	सामान्य के लिये स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (2501-06-800-05)	19.80	9.04 (46)	36.26	36.26 (100)	39.20	21.24 (54)	174.15	149.44 (86)
4	स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (2501-06-796-01)	34.43	22.08 (64)	29.42	18.99 (65)	11.78	4.21 (36)	10.74	0.71 (7)
5	स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (2501-06-800-01)	21.39	15.68 (73)	35.78	28.26 (79)	11.77	8.91 (76)	7.66	0.22 (3)
6	सामान्य के लिये इंदिरा आवास योजना स्कीम (2505-01-796-02)	69.00	24.78 (36)	54.00	12.83 (24)	59.40	8.05 (14)	194.40	85.31 (44)
7	सामान्य के लिये इंदिरा आवास योजना स्कीम (2505-01-702-02)	54.00	12.48 (23)	73.50	35.02 (48)	80.85	38.77 (48)	264.60	205.68 (78)
8	आदर्श ग्राम योजना (2515-00-102-28)	0.00	0.00	29.40	12.09 (41)	22.05	18.38 (83)	22.05	13.55 (61)
9	आदर्श ग्राम योजना (2515-00-789-28)	0.00	0.00	9.00	3.65 (41)	6.75	5.37 (80)	6.75	3.15 (47)
10	आदर्श ग्राम योजना (2515-00-796-28)	0.00	0.00	21.60	8.59 (40)	16.20	11.89 (73)	16.20	7.56 (47)

स्रोत: वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14 एवं 2014-15 के विनियोग लेखे।

कोष्ठक के आँकड़े लेखा शीर्ष के अन्तर्गत कुल बजट के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं।

विगत चार वर्षों के दौरान उपरोक्त योजनाओं के अन्तर्गत बचत का कारण विभाग द्वारा नहीं बताया गया।

2.4.4 परिहार्य/अत्यधिक अनुपूरक प्रावधान

42 मामलों के कुल प्राधिकार ₹ 6,915.66 करोड़ (49 प्रतिशत) में से, वर्ष के दौरान (प्रत्येक मामले में ₹ 20 लाख या अधिक) प्राप्त कुल ₹ 3,375.59 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक भी नहीं किया गया जैसा कि परिशिष्ट 2.5 में दर्शाया गया है। इन सभी मामलों में यह देखा गया कि कुछ उप-शीर्षों के अन्तर्गत मूल आवंटन खत्म नहीं हुए और इन उप-शीर्षों के अन्तर्गत अत्यधिक बचत हुई।

2.4.5 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

भारत के संविधान के अनुच्छेद 267 (2) एवं 283 (2) के प्रावधानों के अन्तर्गत झारखण्ड आकस्मिकता निधि अधिनियम 2001 की धारा 4 के अधीन राज्य के आकस्मिकता निधि की स्थापना की गई। केवल अप्रत्याशित एवं अत्यावश्यक प्रकृति के वैसे व्यय, जिसे

विधान मंडल द्वारा स्वीकृति दिये जाने तक टाला जाना वांछित नहीं है, के लिये इस निधि से अग्रिम दिया जाना है। राज्य में इस निधि की धनराशि ₹ 150 करोड़ है।

संगत अभिलेखों की समीक्षा से उजागर हुआ कि आकस्मिकता निधि से अग्रिम का आहरण उन व्ययों को पूरा करने के लिए किया गया जो न तो अप्रत्याशित थे और न ही अत्यावश्यक प्रकृति के। वर्ष 2014-15 के दौरान, 58 अवसरों पर ₹ 149.35 करोड़ आहरित किए गए। तथापि, वर्ष 2014-15 के दौरान इस निधि से आहरित कुल राशि की प्रतिपूर्ति उसी वर्ष के दौरान कर दी गई। कुछ मामलों के ब्यौरे नीचे तालिका 2.4 में दिए गए हैं।

तालिका 2.4: राज्य की आकस्मिकता निधि से व्यय

क्र. स.	लेखा शीर्ष	कार्य के विवरण	अग्रिम की राशि (₹ लाख में)
1	2014-00-114-02	नये मोटर वाहन की खरीद	32.00
2	2014-00-102-01	नये मोटर वाहन की खरीद	285.00
3	2045-00-103-03	वेतन एवं भत्ता	2.30
4	2049-60-701-03	ब्याज का भुगतान	50.00
5	2052-00-090-01	नये मोटर वाहन की खरीद	17.00
6	2052-00-092-19	वेतन एवं भत्ता	50.00
7	2055-00-109-90	मोटर वाहनों के लिये मरम्मत और ईंधन	1522.00
8	2059-80-001-09	वेतन एवं भत्ता	17.90
9	2059-80-001-08	वेतन एवं भत्ता	1.50
10	2070-107-05-29	वाणिज्यिक सेवार्यें	1150.00
11	2070-107-01-29	वाणिज्यिक सेवार्यें	1370.00
12	2203-112-45-83	15.11.2000 के बाद का बकाया भुगतान	114.82
13	2235-02-001-01	वेतन एवं भत्ता	30.00
14	2505-01-796-11	वेतन एवं भत्ता	39.86
15	3054-80-001-04	15.11.2000 के बाद का बकाया भुगतान	4.58
16	3054-03-337-02	वेतन एवं निर्वाह भत्ता	9.34
कुल			4696.30

स्रोत: महालेखाकार (लेखा एवं हक.), झारखण्ड कार्यालय द्वारा संकलित सूचना।

उपरोक्त वर्णित व्यय आकस्मिकता निधि से आहरण के मापदण्डों को पूरा नहीं करते क्योंकि ये व्यय न तो अप्रत्याशित थे और न ही अत्यावश्यक प्रकृति के। अतएव, ये व्यय राज्य विधान मंडल द्वारा प्राधिकृत किए जाने तक स्थगित कर दिए जाने चाहिए थे।

2.4.6 वर्ष 2014-15 के दौरान प्रावधान से आधिक्य व्यय को विनियमित करने की आवश्यकता

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार, राज्य सरकार के लिए अनुदानों/विनियोगों से आधिक्य व्यय को राज्य विधायिका द्वारा विनियमित करवाना अनिवार्य है।

तालिका 2.5 में वर्ष 2014-15 के दौरान राज्य विधायिका द्वारा राज्य के संचित निधि से अनुमोदन के बिना एक विनियोग एवं एक अनुदान में कुल ₹ 361.21 करोड़ के आधिक्य व्यय का सारांश अन्तर्विष्ट है जिसे संविधान की धारा 205 के अन्तर्गत विनियमित किया जाना आवश्यक है।

तालिका 2.5 : वर्ष 2014-15 के दौरान प्रावधान से आधिक्य व्यय को विनियमित करने की आवश्यकता

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग के नाम व संख्या	कुल अनुदान/विनियोग	व्यय	आधिक्य
भारित विनियोग				
1	13- ब्याज का भुगतान	2737.47	2929.15	191.68
दत्तमत अनुदान				
2	42- ग्रामीण विकास विभाग	231.50	401.03	169.53
कुल		2968.97	3330.18	361.21

स्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे 2014-15

इन अनुदानों के विभिन्न उप-शीर्षों के अन्तर्गत बजट प्रावधान से अधिक व्यय करने के कारण उपरोक्त अनुदानों में कुल ₹ 361.21 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ।

2.4.7 विगत वर्षों से संबंधित प्रावधान से आधिक्य व्यय को विनियमित करने की आवश्यकता

वर्ष 2001-02 से वर्ष 2013-14 तक प्रावधान से अधिक किये गये व्यय ₹ 2,377.91 करोड़ की राशि को संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार विनियमित किया जाना अभी भी (सितम्बर 2015) शेष है जिसे **परिशिष्ट 2.6** में दर्शाया गया है। अनुदानों/विनियोगों हेतु विनियमित की जाने वाली लंबित वर्ष-वार आधिक्य व्यय की राशि **तालिका 2.6** में सारांशीकृत है। वर्षों तक अनुदानों/विनियोगों के आधिक्य का विनियमित नहीं होना विनियोगों पर विधायी नियंत्रण का उल्लंघन है।

तालिका 2.6 : विगत वर्षों से संबंधित प्रावधान से आधिक्य व्यय को विनियमित करने की आवश्यकता

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संख्या		प्रावधानों से आधिक्य की राशि
	अनुदान	विनियोग	
2001-02	25, 32		0.04
2002-03	32		0.08
2003-04	46		0.29
2004-05	40		@
2006-07	38		\$
2010-11	32		0.10
2011-12	15, 25	14	420.16
2012-13	7, 15, 42	14	1263.18
2013-14	15	13, 14	694.05
कुल			2377.91

स्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे

@ आधिक्य राशि ₹ 1,072 मात्र

\$ आधिक्य राशि ₹ 81,665 मात्र

2.4.8 अनुदानों में सतत् आधिक्य

विगत तीन वर्षों के दौरान दो अनुदानों/विनियोगों में महत्वपूर्ण सतत् आधिक्य (उप-शीर्ष वार) का विवरण तालिका 2.7 में दिया गया है।

तालिका 2.7 : विगत तीन वर्षों के दौरान सतत आधिक्य

क्रम सं.	अनुदान/विनियोग के नाम व संख्या	विवरण	आधिक्य राशि (₹ करोड़ में)		
			2012-13	2013-14	2014-15
1.	13-ब्याज भुगतान	अनुदान का कुल आधिक्य	-	139.42 (5.63)	191.68 (7.00)
		देय राज्य विकास ऋण पर ब्याज (2049-01-101-01)	76.72 (12.56)	308.45 (48.21)	280.42 (29.52)
		सामान्य भविष्य निधि पर ब्याज (2049-03-104-01)		84.07 (56.05)	60.71 (30.36)
2.	42-ग्रामीण विकास विभाग	अनुदान का कुल आधिक्य	3.66 (0.77)	-	169.53 (73.23)
		विधायकों की अनुशंसा पर लोक जल समृद्धि योजना का कार्यावयन (4515-00-796-12)	20.31 (85.48)	22.40 (94.28)	-

स्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे

कोष्ठक के आँकड़ें लेखा शीर्ष के अन्तर्गत कुल बजट के सापेक्ष आधिक्य की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं।

उपरोक्त मामले में, संबंधित विभाग राशि की आवश्यकता का समुचित निर्धारण करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप प्रावधान से अधिक व्यय हुआ।

2.4.9 निधियों का अत्यधिक/अपर्याप्त पुनर्विनियोजन

अनुदान के भीतर विनियोजन की एक इकाई, जहाँ बचत पूर्वानुमानित है, से दूसरी इकाई, जहाँ अतिरिक्त निधि की आवश्यकता है, में निधि का अंतरण पुनर्विनियोजन है। वर्ष 2014-15 के दौरान 51 उप-शीर्षों में अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन, जैसा कि **परिशिष्ट 2.7** में दर्शाया गया है, अपर्याप्त या अत्यधिक साबित हुआ। 38 योजनाओं/उप-शीर्षों में पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 144.15 करोड़ की अतिरिक्त राशि प्रदान की गयी जिससे ₹ 94.53 करोड़ की बचत हुई जबकि 12 योजनाओं/उप-शीर्षों से अन्य योजनाओं/उप-शीर्षों को ₹ 1.91 करोड़ की राशि पुनर्विनियोजित की गई जिससे ₹ 53.19 करोड़ की राशि बचत की गयी। यह भी देखा गया कि एक योजना/उप-शीर्ष में ₹ 0.01 करोड़ की राशि अन्य योजना/उप-शीर्ष से पुनर्विनियोजित की गई, वर्ष के अन्त तक इस योजना में ₹ 1.64 करोड़ का आधिक्य व्यय को देखते हुए अपर्याप्त साबित हुआ।

2.4.10 निधियों का वृहद पैमाने पर अभ्यर्पण

स्कीमों/कार्यक्रमों के मन्द कार्यान्वयन अथवा गैर-कार्यान्वयन के कारण 82 उप-शीर्षों में वृहद पैमाने पर निधियों (वैसे मामले जहाँ कुल प्रावधान का 50 प्रतिशत अभ्यर्पण हुआ) का अभ्यर्पण किया गया। इन स्कीमों में ₹ 1,712.07 करोड़ के कुल प्रावधानों में से, ₹ 1,254.06 करोड़ (73 प्रतिशत) का अभ्यर्पण किया गया जिसमें से 43 स्कीमों में शत-प्रतिशत अभ्यर्पित की गई राशि भी शामिल है। चयनित मामलों के ब्यौरे **परिशिष्ट 2.8** में दिये गये हैं।

2.5 व्यय की तीव्रता

बजट नियमावली के नियम 113 के अनुसार, वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में व्यय की जल्दबाजी से बचना चाहिए। व्यय का समरूप प्रवाह बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकताओं का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिये आवश्यक है। इसके विपरीत, **परिशिष्ट 2.9** में सूचीबद्ध 32 लेखा-शीर्षों में वर्ष 2014-15 के अंतिम तिमाही में किया गया व्यय (प्रत्येक मामले में ₹ 20 करोड़ से अधिक) वर्ष के कुल व्यय के 50 प्रतिशत से अधिक था।

यह देखा गया कि मुख्य शीर्षों '3075-अन्य परिवहन सेवा' (₹ 466.18 करोड़), '2810-नये एवं नवीकरणीय ऊर्जा' (₹ 50.00 करोड़), '5053-नागर विमानन पर पूँजीगत व्यय' (₹ 21.73 करोड़) तथा '4047-अन्य राजकोषीय सेवाओं पर पूँजीगत व्यय' (₹ 10.43 करोड़) की सम्पूर्ण निधियों को माह मार्च 2015 में ही व्यय किया गया।

2.6 विभागीय आँकड़ों का असमाशोधन

यद्यपि महालेखाकार (लेखा एवं हक.) की बही से नियंत्रक अधिकारी (नि.अ.) द्वारा विभागीय आँकड़ों के असमाशोधन को नियमित रूप से हमारे लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उजागर किये गये, तथापि, वर्ष 2014-15 के दौरान विसंगतियाँ सतत रूप से जारी रही। वर्ष 2014-15 के दौरान यह देखा गया कि कुल प्राप्तियाँ ₹ 38,287.73 करोड़ के विरुद्ध कुल ₹ 14,129.58 करोड़ (36.90 प्रतिशत) की राशि का समाशोधन नहीं किया गया। इसी प्रकार, वर्ष 2014-15 के दौरान, कुल व्यय ₹ 40,041.50 करोड़ में से ₹ 26,568.51 करोड़ (66.35 प्रतिशत) के व्यय का समाशोधन 30 जून 2015 तक महालेखाकार (लेखा एवं हक.) झारखण्ड के बही के साथ नहीं किया गया। वर्ष 2014-15 के दौरान प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ या उससे अधिक के कुल ₹ 24,702.08 करोड़ का असमाशोधित व्यय **परिशिष्ट 2.10** में दिया गया है।

महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के बही से विभागीय आँकड़ों के असमाशोधन के कारण, प्राप्तियों एवं व्ययों के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण की संभावनाओं से इन्कार नहीं जा सकता है।

2.7 अनुदान संख्या 36 - पेयजल एवं स्वच्छता विभाग में बजटीय नियंत्रण का अभाव

2.7.1 परिचय

लागत प्रभावी, सुरक्षित, स्थायी एवं पर्याप्त मात्रा में पीने का पानी उपलब्ध कराने के दृष्टिकोण जो झारखंड के ग्रामीण आबादी के लिये सामुदायिक भागीदारी के माध्यम से अच्छी सफाई और स्वच्छता प्रथाओं के साथ-साथ एक स्वस्थ और सम्मानजनक जीवन के प्रति योगदान देता है, पेयजल एवं स्वच्छता विभाग ने ग्रामीण पाइप पेयजल आपूर्ति योजना, राष्ट्रीय ग्रामीण जल कार्यक्रम (एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी.) तथा स्वच्छ भारत मिशन ग्रामीण (एस.बी.एम.जी./निर्मल भारत अभियान (एन.बी.ए.) जैसे कार्यक्रमों को शुरू किया।

अनुदान संख्या 36 - पेयजल एवं स्वच्छता विभाग के वर्ष 2014-15 के लिये बजटीय प्रक्रिया की समीक्षा से पता चला कि वर्ष 2014-15 में ₹ 1,164.05 करोड़ (योजना- ₹ 964.48 करोड़ तथा गैर-योजना- ₹ 199.57 करोड़) की कुल बजट प्रावधान के विरुद्ध विभाग केवल ₹ 759.08 करोड़ (योजना- ₹ 586.73 करोड़ तथा गैर-योजना ₹ 172.35 करोड़) (65.21 प्रतिशत) का व्यय, ₹ 404.97 करोड़ (34.79 प्रतिशत) की कुल बचत को छोड़ते हुए किया। इसके अलावा, ₹ 404.97 करोड़ की कुल बचत में से 2014-15 के दौरान ₹ 27.42 करोड़ को अभ्यर्पित किया गया तथा शेष ₹ 377.55 करोड़ को व्यपगत होने के लिये छोड़ दिया गया।

2.7.2 विभाग की विगत तीन वर्षों की बजटीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लेखा शीर्ष	मूल	अनुपूरक	कुल	वास्तविक खर्च	बचत	बचत का प्रतिशत
2011-12	राजस्व	191.00	2.89	193.89	186.82	7.07	
	पूँजीगत	300.60	-	300.60	241.26	59.34	
	कुल	491.60	2.89	494.49	428.08	66.41	13.43
2012-13	राजस्व	202.31	2.48	204.79	199.66	5.13	
	पूँजीगत	350.00	-	350.00	296.22	53.78	
	कुल	552.31	2.48	554.79	495.88	58.91	10.62
2013-14	राजस्व	214.86	0.01	214.87	201.85	13.02	
	पूँजीगत	360.00	3.50	363.50	321.02	42.48	
	कुल	574.86	3.51	578.37	522.87	55.50	9.60

स्रोत : विनियोग लेखे 2011-14

उपर्युक्त तालिका से यह प्रदर्शित था कि विभाग को वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान क्रमशः ₹ 66.41 करोड़ (13.43 प्रतिशत), ₹ 58.91 करोड़ (10.62 प्रतिशत) तथा ₹ 55.50 करोड़ (9.60 प्रतिशत) की सतत बचत हुई।

2.7.3 संगठनात्मक ढाँचा

सचिव विभाग के प्रमुख होते हैं। सचिव के समग्र प्रशासनिक नियंत्रण में अभियंता प्रमुख (ई.आई.सी.) योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिये उत्तरदायी हैं। ई.आई.सी. को मुख्यालय तथा क्षेत्र स्तर पर मुख्य अभियंताओं (सी.ई.ज.), अंचल स्तर पर अधीक्षण अभियंताओं (एस.ई.ज.) तथा प्रमंडल स्तर पर कार्यपालक अभियंताओं (ई.ई.ज.) द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। राज्य में ग्रामीण पेयजल एवं स्वच्छता कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिये कार्यपालक अभियंताओं के अधीन 32 पेयजल एवं स्वच्छता प्रमंडल हैं।

लेखापरीक्षा खोज

2.7.4 बजट आकलनों को विलम्ब से जमा किया जाना

झारखंड द्वारा यथा अंगीकृत बिहार बजट नियमावली का नियम 62 बजट आकलन तैयार करने के लिये बजट कैलेंडर उपलब्ध कराता है। वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार ने संबंधित मंत्री के अनुमोदन के उपरांत सामान्य बजट को जमा करने तथा बजटीय लेन-देनों के व्यापक परिव्यय (सी.ओ.बी.टी.) को तैयार करने की निर्धारित तिथि को बजट नियमावली में वर्णित तिथि एक अक्टूबर के स्थान पर 25 तथा 28 नवम्बर 2013 के बीच पुनर्निर्धारित (सितम्बर 2013) किया।

हमलोगों ने पाया कि विभाग ने गैर-योजना (कार्य तथा स्थापना) का बजट आकलनों को 26 नवंबर 2013 की लक्षित तिथि के विरुद्ध 31 दिसम्बर 2013 को 35 दिनों की देरी से जमा किया जबकि इसने योजना बजट के आकलन को वित्त विभाग द्वारा निर्धारित 28 नवंबर 2013 के लक्षित तिथि के विरुद्ध चार महीनों की देरी से तैयार करके योजना एवं विकास विभाग को जमा (27 मार्च 2014) किया।

हमने लेखा परीक्षा में यह भी पाया कि नौ¹ नमूना-परीक्षित में से पाँच² संवितरण अधिकारियों ने गैर-योजना बजट के बजट अनुमानों को विभाग द्वारा निर्धारित (सितम्बर 2013) तिथि 31 अक्टूबर 2013 के विरुद्ध 11 से 25 दिनों की देरी से नियंत्रण अधिकारी (सी.ओ.) को जमा किया। जिसका परिणाम अंततः सी.ओ. द्वारा गैर-योजना बजट के अनुमानों को वित्त विभाग को विलम्ब से जाना हुआ।

2.7.5 अवास्तविक बजट अनुमान

बजट नियमावली के नियम 65 तथा 133 के अनुसार, नियंत्रण अधिकारी को संवितरण अधिकारियों से प्राप्त बजट की जाँच करनी चाहिए कि वे सही हैं तथा सभी विवरण एवं स्पष्टीकरण पर्याप्त हैं, अनुपूरक माँग तथा पुनर्विनियोग वास्तविक खर्च पर आधारित हैं ताकि वृहद आधिक्य या बचत की संभावना नगण्य हो।

हमने लेखा परीक्षा में पाया कि नियंत्रण अधिकारी ने संवितरण अधिकारियों से योजना व्यय (राज्य योजनागत योजना तथा केंद्र प्रायोजित/केन्द्रीय योजनागत योजना) के लिए बजट अनुमानों की माँग नहीं की। योजना बजट का प्रस्ताव विभाग द्वारा विभागीय स्तर पर क्षेत्रीय अधिकारियों की जरूरतों को प्राप्त किए बिना ही तैयार किया गया। जिसके कारण विभाग द्वारा अवास्तविक बजट अनुमान तैयार किया गया जिसमें वर्ष 2014-15 के दौरान अनुदान संख्या 36 के तहत योजना व्यय के लिए ₹ 964.48 करोड़ की कुल बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 377.75 करोड़ (39.10 प्रतिशत) की बचत में परिणत हुआ। अतः, बजट नियमावली में परिकल्पित बजटीय नियंत्रणों को हताश तथा उपेक्षा करने की प्रवृत्ति पाई गई।

¹ 1. गिरिडीह-2, 2. गुमला, 3. हजारीबाग, 4. जमशेदपुर, 5. मधुपुर, 6. मेदिनी नगर, 7. राँची पश्चिम, 8. साहिबगंज तथा 9. सराईकेला।

² सराईकेला-11 दिन, गिरिडीह-2-16 दिन, गुमला-23 दिन, जमशेदपुर-23 दिन तथा मधुपुर-25 दिन।

2.7.6 परिहार्य अनुपूरक प्रावधान

हमने लेखा परीक्षा में पाया कि वर्ष 2014-15 के दौरान विभाग का मूल तथा अनुपूरक प्रावधान क्रमशः ₹ 954.06 करोड़ (योजना- ₹ 775.75 करोड़ तथा गैर-योजना- ₹ 178.31 करोड़) तथा ₹ 209.98 करोड़ (योजना- ₹ 188.72 करोड़ तथा गैर-योजना- ₹ 21.27 करोड़) था। वर्ष 2014-15 के दौरान विभाग केवल ₹ 759.08 करोड़ (योजना- ₹ 586.73 करोड़ तथा गैर-योजना- ₹ 172.35 करोड़) का उपयोग कर सका, जो कि मूल प्रावधान से भी कम था। जबकि, विभाग ने ₹ 209.98 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान की माँग की। इसे टाला जा सकता था यदि विभाग क्षेत्रीय कार्यालयों की आवश्यकताओं पर आधारित व्यय का अनुमान लगाता।

2.7.7 बजटीय प्रावधान से आधिक्य व्यय

बजट नियमावली के नियम 138 के अनुसार, आधिक्य व्यय से सख्ती से बचा जाना चाहिए।

हमने पाया कि मुख्य शीर्ष 2215- गैर-योजना के अधीन तीन उप-शीर्षों (25 उप-शीर्षों में से) में ₹ 5.34 करोड़ (परिशिष्ट 2.11) का आधिक्य व्यय हुआ। इसके अलावा गैर-योजना के अंतर्गत ₹ 27.22 करोड़ के स्थान पर ₹ 27.42 करोड़ के अधिक अभ्यर्पण के कारण आधिक्य व्यय (अंतिम आवंटन- ₹ 172.15 करोड़; अंतिम व्यय- ₹ 172.35 करोड़) हुआ। यह व्यय पर दोषपूर्ण नियंत्रण को इंगित किया।

2.7.8 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन प्रत्यर्पण

हमने लेखा परीक्षा में पाया कि ₹ 1,164.04 करोड़ के बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 27.42 करोड़ की कुल अभ्यर्पण में से ₹ 25.79 करोड़ (परिशिष्ट 2.12) को विभाग द्वारा 31 मार्च 2015 को सरकार द्वारा अन्य योजनाओं पर इस निधि के उपयोग की गुंजाइश को नहीं छोड़ते हुए अभ्यर्पित किया गया। हमने आगे नौ नमूना-जाँचित प्रमंडलों में पाया कि वर्ष के दौरान ₹ 86.29 करोड़ के कुल आवंटन के विरुद्ध विभाग को कुल ₹ 9.28 करोड़ के अभ्यर्पण में से, ₹ 4.89 करोड़ (53 प्रतिशत) (परिशिष्ट 2.13) का अभ्यर्पण 29 से 31 मार्च 2015 के बीच की गई। हमने यह भी पाया कि कुल 37 उप-शीर्षों में से तीन उप-शीर्षों में ₹ 1.55 करोड़ (परिशिष्ट 2.14) की शत-प्रतिशत बचत हुई।

2.7.9 व्यय का वेग

बजट नियमावली के नियम 113 के अनुसार, विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के समापन के महीनों में व्यय का वेग आम तौर पर वित्तीय नियमितता का उल्लंघन के रूप में माना जाएगा। इसलिए विशेष रूप से समापन महीने में व्यय के वेग से बचा जाना चाहिए।

हमने लेखा परीक्षा में पाया कि कुल व्यय ₹ 759.08 करोड़ में से ₹ 379.65 करोड़ (50.01 प्रतिशत) का व्यय मार्च 2015 में किया गया। जाँच में पता चला कि 37 में से

13 उप-शीर्षों में मार्च के महीने का व्यय वर्ष के दौरान किये गये व्यय के 50 से 100 प्रतिशत (परिशिष्ट 2.15) के बीच था। हमने नौ नमूना-जाँचित प्रमंडलों में आगे पाया कि वर्ष 2014-15 में ₹ 221.91 करोड़ के कुल व्यय (परिशिष्ट 2.16) के विरुद्ध राज्य योजना, गैर-योजना तथा केंद्र प्रायोजित योजना (एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी.) के तहत ₹ 86.31 करोड़ (38.89 प्रतिशत) का व्यय मार्च 2015 के दौरान किया गया।

2.7.10 सामग्री के रूप में धन का अवरुद्धिकरण

स्टैंडर्ड बिडिंग डॉक्यूमेंट (एस.बी.डी.) एकरारनामा (तकनीकी विशिष्टताओं की अनुच्छेद 11.0) के प्रावधानों के अनुसार पाईप की आपूर्ति के लिए उत्पाद शुल्क छूट प्रमाण-पत्र इस तरह के चरणबद्ध तरीके से ठेकेदार को दिया जाएगा जिससे कि पाईप लाइन बिछाने की प्रगति योजना के अन्य घटकों यथा- इंटेकवेल, जल उपचार संयंत्र, उच्च सेवा जलाशय तथा जमीन सेवा जलाशय आदि की प्रगति के साथ-साथ होनी चाहिए।

हमने पाँच³ नमूना-जाँचित प्रमंडलों में पाया की सात ग्रामीण पाईप जल आपूर्ति योजनाओं (परिशिष्ट 2.17) के लिए वर्ष 2014-15 के दौरान ₹ 25.79 करोड़ के योजना निधि के कुल आवंटन में से ₹ 17.02 करोड़ (66 प्रतिशत) का उपयोग उठाव तथा वितरण मुख्य पाईपों की खरीददारी के लिए किया गया। खरीदे गए पाईपों में से ₹ 14.17 करोड़ (55 प्रतिशत) की पाईपों को अगस्त 2015 तक बिछाया नहीं जा सका। यह मुख्यतः पाईप की आपूर्ति के लिए उत्पाद शुल्क छूट प्रमाण-पत्रों को चरणबद्ध तरीके के स्थान पर एकमुश्त प्रदान करने के कारण हुआ जो कि एस.बी.डी. के प्रावधानों के विरुद्ध था जैसा कि ऊपर बतलाया गया। इसके अलावा योजनाओं के अन्य घटकों यथा आर.सी.सी. इंटेकवेल का निर्माण, गैंगवे, जल उपचार संयंत्र, उच्च/जमीन सेवा जलाशय की भौतिक प्रगति पाईप लाइन बिछाने की प्रगति के मिलान में नहीं था। इसके अलावा, पाईपों की खरीद प्रमंडलों को कार्यों के लिए उपलब्ध राशि के उपयोग के लिए किया गया जिसके कारण ₹ 14.17 करोड़ की निधि का अवरुद्धिकरण सामग्री के रूप में हुआ।

2.7.11 विभागीय व्यय के आँकड़ों का असमाशोधन

बजट नियमावली के नियम 130 बतलाता है कि नियंत्रण एवं संवितरण अधिकारियों को व्यय के नियंत्रण पर आवश्यक व्यक्तिगत रूप से ध्यान देना चाहिए जिससे कि अनियमिततायें यथा दोषपूर्ण या गलत बजट, व्यय पर दोषपूर्ण नियंत्रण तथा व्यय के गलत वर्गीकरण को कम किया जा सके। इसके अलावा, बजट नियमावली का नियम 134 बतलाता है कि उन्हें अपने कर्मचारियों को निर्धारित प्रक्रिया का पालन करते हुए विभागीय लेखों का समाशोधन महालेखाकार के बही के साथ मासिक आधार पर करने के

³ गिरिडीह-2, हजारीबाग, मधुपुर, राँची पश्चिम तथा सराईकेला

लिए जोर देना चाहिए जिससे की व्यय तथा जमाओं के गलत वर्गीकरण की संभावनाओं से बचा जा सके।

हमने पाया कि वर्ष 2014-15 के दौरान ₹ 759.08 करोड़ के कुल व्यय में से अगस्त 2015 तक केवल ₹ 167.19 करोड़ (22 प्रतिशत) का समाशोधन महालेखाकार की बही से किया गया तथा ₹ 591.89 करोड़ (78 प्रतिशत) का व्यय असमाशोधित रह गया। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि नियंत्रण एवं संवितरण अधिकारी ऊपर वर्णित नियमों का उल्लंघन करते हुए व्यय का नियंत्रण करने में आवश्यक व्यक्तिगत रूप से ध्यान देने में विफल रहे (परिशिष्ट 2.18)।

2.7.12 आइ.एम.आइ.एस. और मासिक लेखे के आँकड़ों में विसंगति

राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम के दिशा निर्देशों के अनुसार, एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. की प्रभावी योजना बनाने, निगरानी करने तथा कार्यान्वयन के लिए, सूचना प्रौद्योगिकी (आइ.टी.) आधारित प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आइ.एस.) अनुकूलित सॉफ्टवेयर के विकास तथा रखरखाव के माध्यम से राज्यों तथा संघ शासित प्रदेशों को कम्प्यूटिंग शक्ति का पूरा उपयोग करते हुए इस क्षेत्र में विभिन्न गतिविधियों की योजना, निगरानी तथा कार्यान्वयन को सक्षम बनाना है तथा आइ.एम.आइ.एस. के अनुप्रयोग के माध्यम से केन्द्रीय सर्वर पर प्रासांगिक आँकड़ा उपलब्ध कराना है।

हमने लेखा परीक्षा में पाया कि आइ.एम.आइ.एस. सॉफ्टवेयर नमूना-जाँचित प्रमंडलों में प्रमंडल स्तर पर एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी. के तहत विभिन्न घटकों के भौतिक तथा वित्तीय आँकड़ों से संबंधित आँकड़ों की प्रविष्टि के लिए उपयोग में लाया जा रहा था। इसके आगे हमने पाया कि “2215” (10-एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी.) मुख्य शीर्ष के अंतर्गत केंद्र तथा राज्य संभागों के लिए वित्तीय उपलब्धि से संबंधित आइ.एम.आइ.एस. में प्रविष्टि आँकड़ें प्रमंडलों द्वारा तैयार किए गए मासिक लेखे के आँकड़ों से भिन्न थे जिन्हें कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (पी.एम.यू.) राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन, झारखंड को सौंपा गया था। कुल व्यय के ₹ 58.71 करोड़ (केंद्रान्श : ₹ 16.19 करोड़ तथा राज्यांश : ₹ 42.52 करोड़) के आँकड़ों में विसंगति थी जिसे परिशिष्ट 2.19 में दर्शाया गया है। कार्यपालक अभियंताओं (ई.ई.ज.) ने जवाब में कहा कि राज्य संभाग के तहत आइ.एम.आइ.एस. तथा मासिक लेखे के आँकड़ें में विसंगति मुख्यतः मुख्य शीर्ष “4215” (02-ग्रामीण पाईप जल आपूर्ति योजना के तहत) शत-प्रतिशत राज्य योजनाओं के व्यय को जोड़ने के कारण था जिसके लिये मासिक लेखे महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को व्यय के संकलन के लिए अलग से भेजा जा रहा था।

2.7.13 बजट भाषण में घोषणा की गई योजनाओं का क्रियान्वयन

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि विभाग ने एन.आर.डी.डब्लू.पी. के अंतर्गत वर्ष 2014-15 के दौरान योजनायें यथा-प्राथमिक तथा माध्यमिक विद्यालयों में ड्रिल्ड नलकूपों (डी.टी.डब्लू.एस.) का निर्माण, डी.टी.डब्लू.एस. का पुनर्स्थापन, सड़े रेईजर पाइपों (आर.आर.पी.) को बदलना तथा डी.टी.डब्लू.एस. को इंडिया मेक (आइ.एम.) III से आइ.एम. II में परिवर्तन जैसी योजनाओं को क्रियान्वित किया।

हमने नौ नमूना-जाँचित प्रमंडलों में पाया कि उपर्युक्त योजनाओं के लिये वर्ष के दौरान नमूना-जाँचित प्रमंडलों में ₹ 60.88 करोड़ के आवंटन के विरुद्ध ₹ 52.10 करोड़ (85.58 प्रतिशत) के व्यय के साथ भौतिक उपलब्धि 78 तथा 93 प्रतिशत के बीच थी। जबकि स्वच्छ भारत अभियान ग्रामीण (एस.बी.एम.जी.) के तहत व्यक्तिगत घर शौचालय (आइ.एच.एच.एल.) के निर्माण के संदर्भ में 2014-15 के दौरान 2,53,575 के राज्य स्तर लक्ष्य के विरुद्ध कुल उपलब्धि 98,519 (39 प्रतिशत) थी तथा नौ नमूना-जाँचित जिलों में उपलब्धियों की प्रतिशतता 42 प्रतिशत थी। योजनाओं की भौतिक तथा वित्तीय उपलब्धि को परिशिष्ट 2.20 (अ) तथा 2.20 (ब) में दर्शाया गया है। इस प्रकार, विभाग द्वारा 2014-15 के दौरान क्रियान्वित योजनाओं की अनुपयुक्त निगरानी की गई।

2.8 निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

अनुचित बजट आकलन के कारण वृहद बचत

- वर्ष 2014-15 के दौरान अनुचित बजट आकलन को दर्शाते हुए कुल बजट प्रावधान ₹ 57,303.36 करोड़ के विरुद्ध ₹ 17,265.85 करोड़ (30 प्रतिशत) की अत्यधिक बचत हुई। विभिन्न योजनाओं/उप-शीर्षों के तहत अत्यधिक बचत राज्य में विकास योजनाओं के अनुपालन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर सकती है। सामाजिक तथा आर्थिक सेवाओं में कार्यरत 14 विभागों में भी विगत पाँच वर्षों से सतत बचत देखा गया।

सरकारी विभागों में अत्यधिक बचत, विशेष रूप से जहाँ निरंतर बचत की गई, को रोकने के लिए बजटीय नियंत्रण प्रक्रिया को सशक्त करना चाहिए तथा अनुपूरक अनुदान लेने से परहेज करना चाहिए जो अप्रयुक्त रहते हैं।

आकस्मिकता निधि से अग्रिम

- वर्ष 2014-15 के दौरान आकस्मिकता निधि से 58 अवसरों पर ₹ 149.35 करोड़ अग्रिम के रूप में वैसे व्यय के लिए निकाले गए जो न तो अप्रत्याशित थे और न ही आकस्मिक प्रवृत्ति के।

आकस्मिकता निधि से अग्रिम केवल अप्रत्याशित एवं आकस्मिक प्रवृत्ति के व्यय को पूरा करने के लिए ही की जानी चाहिए।

वर्ष 2014-15 के दौरान प्रावधान से आधिक्य व्यय को विनियमित करने की आवश्यकता

- वर्ष 2014-15 के दौरान प्रावधानों से परे ₹ 361.21 करोड़ का अधिक व्यय किया गया जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के तहत विनियमित करने की आवश्यकता है। इसके अलावे, वर्ष 2001-2014 के दौरान की गई अधिक व्यय ₹ 2,377.91 करोड़ को अभी भी विनियमित किया जाना बाकी है।

वर्तमान वर्ष के अधिक व्यय के साथ-साथ पूर्व के वर्षों में किए गए अधिक व्यय के विनियमितिकरण को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

पेयजल एवं स्वच्छता विभाग में बजटीय नियंत्रण का अभाव

- पेयजल एवं स्वच्छता विभाग ने बजट नियमावली के प्रावधानों का अनुसरण नहीं किया जिससे विभाग में बजटीय नियंत्रण का अभाव रहा जिसके परिणामस्वरूप, विशाल बचत, वित्तीय वर्ष के अंत में व्यय की तीव्रता, महालेखाकार के बही से लेखे का असमाशोधन तथा रोकड़/सामान के रूप में निधियाँ अवरूद्ध हुईं।

पेयजल एवं स्वच्छता विभाग को बजट अनुवीक्षण प्रणाली को अपनाते हुए बजट नियमावली के प्रावधानों का सर्वथा अनुसरण करना चाहिए।