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 भारित व्ययों की, विनियोग अधिनियम के साथ संलग्न अनुसूचियों में निर्दिष्ट विभिन्न उदेश्यों के लिए दत्तमत अनुदानों एवं भारित 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 भारित और दत्तमत दोनों मदों के सम्बन्ध में विनियोग अधिनियम में प्राधिकृत व्यय के सापेक्ष विभिन्न विशिष्ट सेवाओं पर वास्तविक पूँजीगत एवं राजस्व व्यय को इंगित करते हैं। अत: विनियोग लेखे वित्त के प्रबंधन और बजटीय प्रावधानों के अनुश्रवण को आसान बनाते हैं और इसलिए 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 अन्तर्गत दिये गये प्राधिकार के अन्दर है और जब कभी व्यय, संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत भारित होना चाहिए, तब भारित किया गया है। यह भी सुनिश्चित करती है कि क्या किया गया व्यय, विधि संबंधित नियमों, विनियमों एवं अनुदेशों के अनुरूप था।

2.2 बजट प्रबंधन हेतु 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 हैं। 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। व्यय पर नियंत्रण करने से संबंधित नियम झारखण्ड वित्तीय नियमावली में समाहित है। राज्य के बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार, समस्त अनुमानित बचतों को सरकार को अविलम्ब अभ्यर्पित कर देना चाहिए यदि उनका अनुमान किया गया हो तथा वे अन्य किसी इकाई के अधिकाई व्यय को समाहित करने हेतु आवश्यक न हों। भविष्य के संभावित अधिकाई 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 अधिकाई को आच्छादित करने हेतु वित्त विभाग के परामर्श के बाद अनुपूरक अनुदान प्राप्त किये जाने चाहिए।

वर्ष 2013-14 के दौरान अनेक अनुदानों में अत्यधिक बचत एवं आधिक्यों को देखा गया जो बजट प्रबंधन में त्रुटियों को दर्शाता है जिसे आगे की कंडिका में दर्शाया गया है।

2.3 विनियोग लेखे के सारांश

वर्ष 2013-14 के दौरान 60 अनुदानों/विनियोगों के विरूद्ध वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति **तालिका 2.1** में दी गयी है।

तालिका 2.1: वर्ष 2013-14 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(+)
दत्तमत	I राजस्व	27899.81	2114.18	30013.99	20823.17	(-)9190.82
	II पूँजीगत	6466.40	1394.26	7860.66	4923.59	(-)2937.07
	III ऋण एवं अग्रिम	838.40	54.16	892.56	271.91	(-)620.65
कुल दत्तमत		**35204.61**	**3562.60**	**38767.21**	**26018.67**	**(-)12748.54**
भारित	IV राजस्व	2535.26	3.87	2539.13	2670.01	(+)130.88
	V पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	VI लोक ऋण पुनर्भुगतान	1809.02	6.32	1815.34	1996.92	(+)181.58
कुल भारित		**4344.28**	**10.19**	**4354.47**	**4666.93**	**(+)312.46**
सकल योग		**39548.89**	**3572.79**	**43121.68**	**30685.60**	**(-)12436.08**

(स्त्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे 2013-14)

**व्यय के आँकड़े राजस्व दत्तमत व्यय (₹ 21.29 करोड़) तथा पूँजीगत दत्तमत व्यय (₹ 201.09 करोड़) वापसी के समायोजन के बिना सकल आँकड़े हैं।*

नोट- वर्ष 2013-14 के दौरान संक्षिप्त आकस्मिक विपत्रों पर आहरित ₹ 560.00 करोड़ का व्यय अधिवर्णित था जिनके विरूद्ध विस्तृत आकस्मिक विपत्र 30 जून 2014 तक प्रस्तुत नहीं किया गया।

वर्ष 2013-14 के दौरान, कुल मिलाकर ₹ 12,436.08 करोड़ का बचत, ₹ 13,130.13 करोड़ के बचत (राजस्व संभाग के अन्तर्गत 55 अनुदानों एवं दो विनियोगों में कुल ₹ 9,572.41 करोड़ तथा पूँजीगत संभाग के अधीन 30 अनुदानों में ₹ 3,557.73 करोड़) तथा एक अनुदान एवं दो विनियोगों में ₹ 694.05 करोड़ आधिक्य के प्रतितुलन का परिणाम था।

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, अत्यधिक बचत एवं अनुदानों पर आधिक्य व्यय से बचने हेतु सरकारी विभागों द्वारा कोई उपयुक्त कदम नहीं उठाए गए। झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे 2013-14 में वर्णित कुल 1,433 उप-शीर्षों में से 1,310 उप-शीर्षों में बचत के कारण एवं 53 उप-शीर्षों में आधिक्य के कारण विभागों द्वारा प्रस्तुत नहीं किये गये।

2.4 वित्तीय दायित्व एवं बजटीय प्रबंधन

2.4.1 आबंटित प्राथमिकताओं के सापेक्ष विनियोग

विनियोग लेखापरीक्षा के परिणाम से स्पष्ट हुआ कि 45 मामलों (35 अनुदानों) में कुल ₹ 12,037.60 करोड़, प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ या उससे अधिक और कुल प्रावधान के 20 *प्रतिशत* या उससे अधिक, की बचत हुई जैसा कि ***परिशिष्ट 2.1*** में दर्शाया गया है। ₹ 13,130.13 करोड़ की कुल बचत में, 23 अनुदानों से संबंधित 26 मामलों में ₹ 11,876.80 (90 *प्रतिशत*)[1] की बचत हुई जैसा कि **तालिका 2.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.2: ₹ 100 करोड़ एवं उससे अधिक बचत वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का नाम एवं संख्या	मूल	अनुपूरक	कुल	वास्तविक व्यय	बचत
राजस्व दत्तमत						
1	1-कृषि एवं गन्ना विकास विभाग	939.41	43.34	982.75	416.22	566.53
2	10- ऊर्जा विभाग	1753.65	501.31	2254.96	1536.82	718.14
3	18-खाद्य, सार्वजनिक वितरण एवं उपभोक्ता मामले विभाग	994.33	149.87	1144.20	573.65	570.55
4	20-स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	1133.20	4.56	1137.76	966.63	171.13
5	21-उच्च शिक्षा	662.98	0.00	662.98	491.78	171.20
6	22-गृह विभाग	2786.70	99.67	2886.37	2684.80	201.57
7	23-उद्योग विभाग	290.94	1.04	291.98	171.18	120.80
8	26-श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग	996.20	22.05	1018.25	710.13	308.12
9	35-योजना एवं विकास विभाग	642.46	0.43	642.89	109.28	533.61
10	39-आपदा प्रबंधन विभाग	458.76	5.30	464.06	316.07	147.99
11	40-राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग	397.17	0.28	397.45	271.78	125.67
12	42-ग्रामीण विकास विभाग	756.60	0.27	756.87	538.76	218.11
13	48-नगर विकास विभाग	1287.35	107.66	1395.01	493.84	901.17
14	51-कल्याण विभाग	810.64	65.24	875.88	627.92	247.96
15	56-पंचायती राज एवं राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम(विशेष प्रमंडल) विभाग	1627.28	665.65	2337.93	869.88	1468.05
16	58-माध्यमिक शिक्षा	740.97	58.96	799.93	582.89	217.04
17	59-प्राथमिक एवं जन शिक्षा	4369.24	0.00	4369.24	2628.97	1740.27
18	60-समाज कल्याण, महिला एवं बाल विकास विभाग	1233.96	2.42	1236.38	841.05	395.33

[1] प्रत्येक मामले में ₹ 100 करोड़ से आधिक्य

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का नाम एवं संख्या	मूल	अनुपूरक	कुल	वास्तविक व्यय	बचत
पूँजी-दत्तमत						
19	8-नागरिक विमानन विभाग	0.00	279.99	279.99	110.00	169.99
20	10-ऊर्जा विभाग	766.88	0.00	766.88	175.34	591.54
21	20-स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	291.80	26.75	318.55	166.18	152.37
22	41-पथ निर्माण विभाग	1775.94	450.00	2225.94	1877.26	348.68
23	42-ग्रामीण विकास विभाग	599.00	0.00	599.00	249.42	349.58
24	43-विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग	170.15	0.00	170.15	52.56	117.59
25	49-जल संसाधन विभाग	1640.00	20.00	1660.00	529.04	1130.96
26	50-लघु सिचाई विभाग	298.60	20.30	318.90	126.05	192.85
कुल		**27469.21**	**2525.09**	**29994.30**	**18117.50**	**11876.80**

स्त्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे।

आगे, उपरोक्त अनुदानों के अंतर्गत 117 उप-शीर्षों/योजनाओं में कुल ₹ 9,527.28 करोड़ (कुल बचत का 73 *प्रतिशत*) की बचत (प्रत्येक मामले में ₹ 20 करोड़ एवं उससे अधिक) हुई। विनियोग लेखे 2013-14 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 हैं।

2.4.2 सतत बचत

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

तालिका 2.3 : वर्ष 2009-14 के दौरान सतत बचत प्रदर्शित करने वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान का नाम एवं संख्या	बचत की राशि				
		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
राजस्व - दत्तमत						
1	1-कृषि एवं गन्ना विकास विभाग	178.10(44)	181.21(39)	228.82(35)	264.25(37)	566.53(58)
2	2-पशुपालन विभाग	54.21(27)	46.11(22)	31.52(23)	35.50(22)	35.53(22)
3	17-वित्त (व्यावसायिक कर) विभाग	3.79(11)	8.27(17)	11.24(18)	27.17(38)	8.18(13)
4	18-खाद्य, सार्वजनिक वितरण एवं उपभोक्ता मामले विभाग	98.68(28)	84.27(13)	168.00(15)	307.90(28)	570.55(50)
5	19-वन एवं पर्यावरण विभाग	61.60(23)	68.35(23)	52.20(19)	48.17(15)	60.50(18)
6	20-स्वास्थ्य चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	480.56(45)	178.41(21)	277.93(25)	326.13(53)	171.13(15)
7	23-उद्योग विभाग	73.27(32)	31.89(18)	157.41(45)	82.94(29)	120.80(41)
8	26-श्रम, नियोजन एवं प्रशिक्षण विभाग	162.39(23)	148.44(19)	193.07(23)	232.43(25)	308.12(30)
9	35-योजना एवं विकास विभाग	72.02(82)	14.00(46)	291.78(58)	594.38(88)	533.61(83)

क्र. सं.	अनुदान का नाम एवं संख्या	बचत की राशि				
		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
10	40-राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग	47.00(17)	27.94(11)	79.15(24)	77.17(23)	125.67(32)
11	43-विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग	66.06(59)	51.83(41)	40.29(42)	37.03(40)	18.45(25)
12	49-जल संसाधन विभाग	57.85(22)	30.98(13)	83.77(27)	92.55(29)	85.14(26)
13	51-कल्याण विभाग	304.76(28)	208.83(16)	309.14(33)	250.26(31)	247.96(28)
पूँजीगत - दत्तमत						
14	10-ऊर्जा विभाग	383.67(61)	132.56(32)	1130.05(87)	252.30 (32)	591.54(77)
15	41-पथ निर्माण विभाग	230.19(31)	146.70(18)	899.94(53)	174.55(10)	348.68(16)
16	49-जल संसाधन विभाग	277.49(56)	153.71(40)	714.70(78)	1232.85(74)	1130.96(68)

(कोष्ठक के आँकड़े कुल अनुदान के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं)
स्रोत: विनियोग लेखे

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, उपरोक्त तालिका में वर्णित चार विभागों जो आर्थिक एवं सामाजिक सेवाओं से संबद्ध है, के कुछ मुख्य स्कीमों में बचत के ब्यौरों की चर्चा 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:

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2011-12		2012-13		2013-14	
		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)
2	मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना (3456-00-789-13)	0.00	0.00	84.49	24.49 (29)	54.10	9.58(18)
3	मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना (3456-00-796-13)	0.00	0.00	335.36	88.52 (26)	206.06	41.02(20)
4	मुख्यमंत्री दाल-भात योजना (3456-00-102-23)	2.75	1.16(42)	4.45	0.93(21)	7.83	4.12(53)
5	मुख्यमंत्री दाल-भात योजना (3456-00-789-23)	1.08	0.41(38)	1.67	0.44(26)	1.97	1.09(55)
6	मुख्यमंत्री दाल-भात योजना (3456-00-796-23)	4.28	1.44(34)	6.83	2.70(40)	8.05	3.64(45)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2011-12		2012-13		2013-14	
		बजट	बचत	बजट	बचत	बजट	बचत
7	ए.पी.एल. योजना(3456-00-102-16)	8.62	7.93 (92)	9.24	9.09 (98)	16.60	16.44 (99)
8	ए.पी.एल. योजना(3456-00-789-16)	2.11	2.06 (98)	2.40	2.39 (99)	1.22	1.20 (98)
9	ए.पी.एल. योजना(3456-00-796-16)	5.74	4.71 (82)	6.81	6.34 (93)	4.57	3.79 (83)
10	कम्प्यूटराईजेशन योजना (3456-00-102-27)	0.00	0.00	13.82	12.60 (91)	34.86	34.62 (99)
11	कम्प्यूटराईजेशन योजना(3456-00-789-27)	0.00	0.00	4.76	4.74 (99)	3.96	3.87 (98)
12	कम्प्यूटराईजेशन योजना(3456-00-796-27)	0.00	0.00	18.00	16.86 (94)	22.13	19.74 (89)

(कोष्ठक के आँकड़े लेखा शीर्ष के अन्तर्गत बजट के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं)
स्रोत: वर्ष 2011-12, 2012-13 एवं 2013-14 के विनियोग लेखे।

वर्ष 2012-13 के दौरान 'मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना', 'मुख्यमंत्री दाल-भात योजना', 'गरीबी रेखा के ऊपर (ए.पी.एल.) योजना' तथा 'कम्प्यूटराईजेशन योजना' के अन्तर्गत क्रमश: केन्द्र सरकार से आवंटित निधि की अप्राप्ति, खाद्यान्न का कम उठाव तथा केन्द्र सरकार द्वारा जन वितरण प्रणाली कम्प्यूटरीकरण हेतु निधियों का कम अनुमोदन के कारण बचत 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 तीन वर्षों के दौरान 'इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय विकलांग पेंशन योजना' एवं 'राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना' के अन्तर्गत महत्वपूर्ण बचत हुई। ब्यौरे नीचे तालिका में दिये गये है-

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2011-12		2012-13		2013-14	
		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)
2	राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना (2230-01-789-10)	6.00	4.11(69)	5.00	2.35(47)	4.00	2.04(51)
3	राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना (2230-01-796-10)	12.00	5.17(43)	10.00	8.25(83)	0.00	0.00
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)
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)
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)

(कोष्ठक के आँकड़े लेखा शीर्ष के अन्तर्गत कुल बजट के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं)
स्रोत: वर्ष 2011-12, 2012-13 एवं 2013-14 के विनियोग लेखे।

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

अनुदान संख्या 35 - योजना एवं विकास विभाग

वर्ष 2011-12 से वर्ष 2012-13 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	
		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)
2	मुख्यमंत्री लक्ष्मी लाडली योजना (2235-02-796-01)	54.00	40.94(76)	144.00	118.35(82)	75.71	42.70(56)

(कोष्ठक के आँकड़े लेखा शीर्ष के अन्तर्गत कुल बजट के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं)
स्रोत: वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14 के विनियोग लेखे।

उपरोक्त मामलों में बचत के कारण विभाग द्वारा नहीं बताये गये।

अनुदान संख्या 42 - ग्रामीण विकास विभाग

वर्ष 2011-12, वर्ष 2012-13 एवं वर्ष 2013-14 के दौरान स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना एवं सामान्य के लिये इंदिरा आवास योजना स्कीम के साथ-साथ वर्ष 2012-13 एवं वर्ष 2013-14 के दौरान आदर्श ग्राम योजना में महत्वपूर्ण बचत पाया गया। ब्यौरे नीचे तालिका में दिए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना/शीर्ष का नाम	2011-12		2012-13		2013-14	
		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)
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)
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)
4	स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (2501-06-796-01)	34.43	22.08(64)	29.42	18.99(65)	11.78	4.21(36)
5	स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (2501-06-800-01)	21.39	15.68(73)	35.78	28.26(79)	11.77	8.91(76)
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)
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)
8	आदर्श ग्राम योजना (2515-00-102-28)	0.00	0.00	29.40	12.09(41)	22.05	18.38(83)
9	आदर्श ग्राम योजना (2515-00-789-28)	0.00	0.00	9.00	3.65(41)	6.75	5.37(80)
10	आदर्श ग्राम योजना (2515-00-796-28)	0.00	0.00	21.60	8.59(40)	16.20	11.89(73)

(कोष्ठक के आँकड़े लेखा शीर्ष के अन्तर्गत कुल बजट के सापेक्ष बचत की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते हैं)
स्रोत: वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14 के विनियोग लेखे।

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

2.4.3 आकस्मिक निधि से अग्रिम

राज्य के आकस्मिक निधि की स्थापना भारत के संविधान के अनुच्छेद 267(2) एवं 283(2) के प्रावधानों के अनुरूप झारखण्ड आकस्मिक निधि अधिनियम 2001 की धारा 4 के अधीन की गई है। इस निधि से अग्रिम केवल अप्रत्याशित एवं अत्यावश्यक प्रकृति के व्यय, जिनका निरस्तीकरण विधान मंडल द्वारा अनुमोदित किए जाने तक अनैच्छिक होगा, को पूरा करने हेतु ही दिया जाना है। राज्य में इस निधि की धनराशि ₹ 150 करोड़ है।

संगत अभिलेखों की समीक्षा ने उजागर किया कि आकस्मिक 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 2013-14 के दौरान, 45 अवसरों पर ₹ 336.33 करोड़ आहरित किए गए। तथापि, वर्ष 2013-14 के दौरान इस निधि से आहरित कुल राशि की प्रतिपूर्ति उसी वर्ष के दौरान की गई। कुछ मामलों के ब्यौरे नीचे **तालिका 2.4** में दिए गए हैं।

तालिका 2.4: राज्य की आकस्मिक निधि से व्यय

क्र. स.	लेखा शीर्ष	कार्य के विवरण	अग्रिम की राशि (₹ लाख में)
1	2011-02-101-06	विपक्षी दल के नेता का वेतन एवं भत्ता	50.00
2	2011-02-103-01	नये मोटर वाहन की खरीद	23.00
3	2045-00-103-03	वेतन एवं भत्ता	10.52
4	2051-00-103-01	वेतन एवं भत्ता	15.55
5	2052-00-090-07	वेतन एवं भत्ता	32.00
6	2059-80-001-01	वेतन एवं भत्ता	7.21
7	2070-00-104-01	निविदा भत्ता	13.92
8	2071-01-117-03	अंशदान पेंशन स्कीम हेतु सहायता अनुदान	3000.00
9	2406-01-105-38	नये मोटर वाहन की खरीद	110.89
10	2406-01-796-13	मजदूरी (आपूर्ति एवं सामग्री)	352.17
11	2515-00-001-79	सहायता अनुदान (गैर-वेतन)	4500.00
12	2515-00-796-79	सहायता अनुदान (गैर-वेतन)	9000.00
13	2515-00-789-79	सहायता अनुदान (गैर-वेतन)	1500.00
14	2851-00-001-01	वेतन एवं भत्ता	39.34
15	3451-00-090-07	पेशेवर सेवा	500.00
16	3451-00-090-01	वेतन एवं भत्ता	65.00
कुल			**19219.60**

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

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

2.4.4 वर्ष 2013-14 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 को राज्य विधायिका द्वारा विनियमित करवाना अनिवार्य है।

तालिका 2.5 में वर्ष 2013-14 के दौरान राज्य विधायिका द्वारा राज्य के संचित निधि से अनुमोदन के विरूद्ध दो विनियोग एवं एक अनुदान में कुल ₹ 694.05 करोड़ के आधिक्य का सारांश अन्तर्विष्ट है जिसे संविधान की धारा 205 के अन्तर्गत विनियमित किया जाना आवश्यक है।

तालिका 2.5 : वर्ष 2013-14 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	2475.02	2614.44	139.42
2	14-ऋणों का पुनर्भुगतान	1815.34	1996.92	181.58
दत्तमत अनुदान				
3	15-पेंशन	3111.26	3484.31	373.05
कुल		**7401.62**	**8095.67**	**694.05**

स्रोत: झारखण्ड सरकार के वर्ष 2013-14 के विनियोग लेखे

उपरोक्त अनुदानों में कुल ₹ 694.05 करोड़ का आधिक्य व्यय अनुदान के विभिन्न उप-शीर्षों के अन्तर्गत बजट प्रावधान से अधिक व्यय के कारण हुआ।

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

वर्ष 2001-02 से वर्ष 2012-13 तक प्रावधान से अधिक व्यय की गई ₹ 9,803.97 करोड़ की राशि को संविधान को अनुच्छेद 205 के अनुसार विनियमित किया जाना अभी भी (अक्टूबर 2014) शेष है जिसे ***परिशिष्ट 2.3*** 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 वित्त-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	3, 25, 32		0.04
2002-03	10, 32	13,14	1241.49
2003-04	10, 39,46	13,14	937.25
2004-05	23,39,40	13,14	576.07
2005-06	10, 29	13	3121.47
2006-07	38	13,14	1245.87
2007-08	15	14	334.44
2008-09	12	14	228.89
2009-10		14	116.71
2010-11	15	13,32	318.40
2011-12	15,25	14	420.16
2012-13	7, 15, 42	14	1263.18
कुल			**9803.97**

स्रोत: झारखण्ड सरकार के विनियोग लेखे

2.4.6 परिहार्य/अत्यधिक अनुपूरक प्रावधान

वर्ष के दौरान 47 मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख अधिक) प्राप्त कुल ₹ 1,907.43 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक भी नहीं किया गया जैसा कि ***परिशिष्ट 2.4*** 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।

2.4.7 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 2013-14 के दौरान 26 उप-शीर्षों में अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन, जैसा कि ***परिशिष्ट 2.5*** में दर्शाया गया है, अपर्याप्त या अत्यधिक साबित हुआ। 24 योजनाओं/उप-शीर्षों में ₹ 15.70 करोड़ की बचत के बावजूद उक्त योजनाओं/ उप-शीर्षों में पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 19.36 करोड़ की अतिरिक्त राशि प्रदान की गयी जबकि दो योजनाओं/उप-शीर्षों की ₹ 0.56 करोड़ की राशि अन्य योजनाओं/उप-शीर्षों को पुनर्विनियोजित की गई यद्यपि वर्ष के अन्त तक इन योजनाओं में ₹ 5.66 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ था।

2.4.8 प्रत्याशित बचत का अभ्यर्पण नहीं करना

बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार, व्यय करने वाले विभाग द्वारा जब भी बचत प्रत्याशित हो, अनुदानों/विनियोगों या उसके किसी भाग का अभ्यर्पण वित्त विभाग को किया जाना अपेक्षित है।

वर्ष 2013-14 के दौरान ₹ 13,130.13 करोड़ के कुल बचत में से 42 अनुदानों/विनियोजनों के अन्तर्गत कुल ₹ 11,505.90 करोड़ का महत्वपूर्ण बचत (प्रत्येक अनुदान/विनियोजन में ₹ एक करोड़ और अधिक) हुआ। इनमें से कुल ₹ 8,731.52 करोड़ (कुल बचत का 66 *प्रतिशत*) अभ्यर्पित नहीं किये गये, जिसके ब्यौरे ***परिशिष्ट 2.6*** में दिये गये है।

इसके अलावा, 26 मामलों, जहाँ अभ्यर्पण की राशि प्रत्येक मामले में ₹ पाँच करोड़ से अधिक थी, ₹ 1,519.89 करोड़ की राशि मार्च 2014 के अंतिम दो कार्य दिवस में अभ्यर्पित की गई (***परिशिष्ट 2.7***), जिससे अन्य विकासात्मक उद्देश्यों में इन निधियों के उपयोग का कोई अवसर नहीं मिला। यह कमजोर वित्तीय नियंत्रण को इंगित करता है।

2.5 व्यय का वेग

बजट नियमावली के नियम 113 के अनुसार, वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में व्यय की जल्दबाजी से बचना चाहिए। व्यय का समरूप प्रवाह यह सुनिश्चित करने के लिये आवश्यक है कि बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकताओं का रख-रखाव किया जाता है। विपरीत, ***परिशिष्ट 2.8*** में सूचीबद्ध 20 लेखा-शीर्षों में वर्ष 2013-14 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 '2810-नये एवं नवीकरण ऊर्जा के लिए ऊर्जा का अपरंपरागत स्रोत' (₹ 11.87 करोड़) तथा '4404'-डेयरी विकास के अधीन पूँजीगत हिस्सा' (₹ 10.00 करोड़) के सम्पूर्ण निधियों का व्यय मार्च 2014 में 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 2013-14 के दौरान विसंगतियाँ सतत् रूप से जारी रहीं। वर्ष 2013-14 के दौरान यह देखा गया कि कुल प्राप्तियाँ ₹ 30,863.02 करोड़ के विरूद्ध कुल ₹ 12,792.03 करोड़ (41.45 *प्रतिशत*) की राशि का समाशोधन नहीं किया गया। इसी प्रकार, वर्ष 2013-14 के दौरान, कुल व्यय ₹ 30,463.22 करोड़ में से ₹ 17,947.18 करोड़ (58.91 *प्रतिशत*) के व्यय का समाशोधन 15 जून 2014 तक महालेखाकार (लेखा एवं हक.) झारखण्ड के बही के साथ नहीं किया गया। वर्ष 2013-14 के दौरान प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ या उससे अधिक के कुल ₹ 17,380.93 करोड़ का असमाशोधित व्यय ***परिशिष्ट 2.9*** 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 20 स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग में बजटीय नियंत्रण का अभाव

वर्ष 2013-14 के अनुदान संख्या 20 स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग के बजटीय प्रक्रिया का समीक्षा किया गया। इस अनुदान में तीन[2] राजस्व मुख्य लेखा-शीर्ष एवं एक पूँजीगत[3] मुख्य लेखा-शीर्ष हैं। लेखापरीक्षा दल ने इस अनुदान के अन्तर्गत शामिल 31 इकाईयों के अभिलेखों का संवीक्षा किया।

महत्वपूर्ण अवलोकनों का संक्षिप्त विवरण निम्नलिखित है:

2.7.1 निर्धारित अनुसूची का अनुसरण नहीं किया जाना

बिहार बजट नियमावली (झारखण्ड द्वारा यथा अंगीकृत) का नियम 62 बजट आकलन तैयार करने के लिए अनुसूची उपलब्ध कराता है। अनुदान संख्या 20 के समीक्षा के दौरान हम लोगों ने पाया कि यद्यपि वित्त विभाग ने 16 नवम्बर 2012 को स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग को वर्ष 2013-14 का बजट आकलन एवं बजटीय लेनदेनों के व्यापक परिव्यय (सी.ओ.बी.टी.) की प्रति 24 दिसम्बर 2012 तक वित्त विभाग को भेजने संबंधी निर्देश जारी किया, तथापि, यह 38 दिनों के विलम्ब से एक फरवरी 2013 को वित्त विभाग को भेजा गया। 31 इकाईयों[4] के संवीक्षा से उजागर हुआ कि इनमें से 11 इकाईयों ने विभाग को बजट आकलन दो से 26 दिनों के विलम्ब से जमा किया, जबकि विभाग को बजट आकलन जमा करने में छः इकाईयाँ विफल रही, छः इकाईयों ने लेखापरीक्षा दल को बजट आकलन की उपलब्ध नहीं करायी एवं केवल आठ इकाईयों ने बजट आकलन समय से प्रस्तुत किया। अतएव, विभाग ने बजट आकलन सौंपने के निर्धारित अनुसूची का अनुसरण नहीं किया।

संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग ने बताया (अक्टूबर 2014) कि सभी क्षेत्रीय कार्यालयों से प्राप्त बजट आकलन के आधार पर सी.ओ.बी.टी. तैयार किया गया था।

---

[2] मुख्य शीर्ष 2210-चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य, 2211 - परिवार कल्याण एवं 2251-सचिवालय - सामाजिक सेवा

[3] मुख्य शीर्ष 4210-चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य की पूँजीगत संरचना

[4] **कार्यालय:** राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (झारखण्ड), निदेशक प्रमुख, निदेशक औषधि, निदेशक खाद्य, निदेशक आयुष, निदेशक रिम्स, निदेशक-रिनपास एवं जे.एम.एच.आई.डी.पी.सी.एल।
स्वाथ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग के अन्तर्गत प्रमण्डल: कार्यपालक अभियंता (का.अ.) कोल्हान (चाईबासा) का.अ., उत्तरी छोटानागपुर (हजारीबाग) एवं का.अ., दक्षिणी छोटानागपुर (राँची)।
असैन्य शल्य चिकित्सक कार्यालय- राँची, जमशेदपुर, धनबाद, हजारीबाग और चाईबासा।
अधीक्षक का कार्यालय- धनबाद (पी.एम.सी.एच.), जमशेदपुर (एम.जी.एम.एम.सी.एच.), राँची, हजारीबाग और चाईबासा। **अपर मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी का कार्यालय-** राँची, हजारीबाग, जमशेदपुर, धनबाद और चाईबासा। **आर.सी.एच. का कार्यालय:** राँची, हजारीबाग, जमशेदपुर, धनबाद और चाईबासा

जवाब संतोषप्रद नहीं था क्योंकि छ: नमूना-जाँचित क्षेत्रीय इकाईयों ने वर्ष 2013-14 (योजना) के लिए बजट आकलन प्रस्तुत ही नहीं किये थे।

2.7.2 बढ़ा हुआ बजट आकलन

बजट नियमावली का नियम 131 बतलाता है कि आकलन अधिकारियों को बजट में सभी आवश्यक मदों को अपेक्षित/पूर्वानुमानित सीमा तक प्रदान करनी चाहिए। आगे, नियम 132 बतलाता है कि सामान्य व्यय का बजट प्रावधान की राशि से वृहत अन्तर होने की संभावना कम से कम होनी चाहिए।

- यह पाया गया कि वर्ष 2013-14 के लिए ₹ 1,456.31 करोड़ के कुल बजट प्रावधान में से, ₹ 1,132.81 करोड़ (77.79 *प्रतिशत*) का व्यय विभाग द्वारा किया गया। ₹ 323.50 (22.21 *प्रतिशत*) करोड़ के कुल बचत में से, ₹ 287.99 करोड़ व्यपगत हो गई एवं ₹ 35.51 करोड़ अभ्यर्पित कर दी गई। विनियोग लेखे 2013-14 के विश्लेषण से उजागर हुआ कि 34 उप-शीर्षों (136 में से) के अन्तर्गत सम्पूर्ण बजट प्रावधान ₹ 47.76 करोड़ अप्रयुक्त रही (***परिशिष्ट 2.10***) एवं अन्ततः अभ्यर्पित या व्यपगत हो गई।

  हमलोगों ने यह भी पाया कि वर्ष 2010-11, 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान विभाग को बजट प्रावधान के विरूद्ध क्रमश: ₹ 265.01 करोड़ (24.72 *प्रतिशत*), ₹ 455.65 करोड़ (31.74 *प्रतिशत*) एवं ₹ 586.65 करोड़ (38.27 *प्रतिशत*) का सतत् बचत हुआ जिसका विस्तृत विवरण ***परिशिष्ट 2.11*** में है।

  संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग ने बताया (अक्टूबर 2014) कि 2013-14 के दौरान लोक सभा चुनाव के परिपेक्ष्य में महत्वपूर्ण निर्णयों पर रोक के कारण निधियों को अभ्यर्पित किया गया। वर्ष 2010-11, 2011-12 एवं 2012-13 के लिए विभाग द्वारा कोई विशिष्ट कारण नहीं बताया गया।

  पुन: 31 इकाईयों के लेखापरीक्षा संवीक्षा से बजट आकलन में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी-

- **रिक्त पदों के लिए परिहार्य बजट प्रावधान:** बजट नियमावली के नियम 55 (1) के अनुसार बजट केवल कार्यरत व्यक्तियों के लिए ही बनाये जाने चाहिए।

  वर्ष 2013-14 के लिए 31 नमूना-जाँचित क्षेत्रीय इकाईयों (***परिशिष्ट 2.12)*** में से पाँच इकाईयों के बजट संचिका के अवलोकन से प्रकट हुआ कि 225 पदों के लिए ₹ 7.47 करोड़ का बजट प्रावधान तैयार किया गया जो अप्रयुक्त रहा एवं अन्ततः ₹ 7.47 करोड़ के बचत के रूप में प्रतिफलित हुआ।

  उक्त तथ्य को स्वीकार करते हुए संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण ने कहा (अक्टूबर 2014) कि भविष्य में इस पर विशेष ध्यान दिया जाएगा।

- **माँग के विरूद्ध अत्यधिक आवंटन:** वर्ष 2013-14 के बजट आकलन में, अधीक्षक, सदर अस्पताल, राँची; पाटलीपुत्र चिकित्सा महाविद्यालय एवं अस्पताल (पी.एम.सी.एच.), धनबाद तथा अधीक्षक, महात्मा गाँधी मेमोरियल चिकित्सा महाविद्यालय एवं अस्पताल (एम.जी.एम.एम.सी.एच.), जमशेदपुर के कार्यालयों द्वारा किये गए माँग क्रमश: ₹ 3.60 लाख, ₹ 16.38 लाख एवं ₹ शून्य की राशि के विरूद्ध विभाग द्वारा विस्तृत शीर्ष "50-स्टाइपेंड" के अन्तर्गत क्रमश: ₹ 20.00 लाख, ₹ 40.00 लाख एवं ₹ 40.00 लाख आवंटित किए गए। अतएव, विभाग द्वारा इकाईयों को किये गए अत्यधिक आवंटन के फलस्वरूप ₹ 80.02 लाख का अभ्यर्पण हुआ।

  इस तथ्य को स्वीकारते हुए संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग ने कहा (अक्टूबर 2014) कि भविष्य में इस विषय पर ध्यान दिया जायेगा।

- **पूर्व निर्मित स्वास्थ्य उप-केन्द्रों एवं पंचकर्म थेरेपी केन्द्रों के निर्माण के लिए परिहार्य/अनियमित विषम बजट प्रावधान:**

  - कार्यपालक अभियंता, उत्तरी छोटानागपुर प्रमंडल, हजारीबाग के प्रत्यार्पण प्रतिवेदन के विश्लेषण में उजागर हुआ कि यद्यपि संबंधित इकाई द्वारा कोई माँग नहीं किया गया था, पूर्व निर्मित चार स्वास्थ्य उप-केन्द्रों के निर्माण के लिए ₹ 1.06 करोड़ का प्रावधान विभाग द्वारा बजट में किया गया। आवश्यक निर्धारण एवं माँग के बिना की गई अनियमित आवंटन के परिणामस्वरूप सम्पूर्ण राशि अनुपयोगित रही एवं अभ्यर्पित कर दी गयी।

  - आवंटन पत्र की संवीक्षा से उजागर हुआ कि 12 जिलों में पंचकर्म थेरेपी केन्द्र स्थापित करने के लिए 15 फरवरी 2014 को ₹ 2.04 करोड़ की राशि स्वीकृत की गई एवं 20 फरवरी 2014 को निदेशक, आयुष को यह राशि विमुक्त की गई। आवंटन पत्र के माध्यम से मशीनों, उपकरणों, दवाओं इत्यादि की आवश्यकताओं से संबंधित निर्णय के लिए समिति का गठन करने हेतु निदेशक, आयुष को निर्देशित किया गया था। अक्टूबर 2013 से जून 2014 तक निदेशक, आयुष का पद रिक्त होने के कारण उक्त निधि अप्रयुक्त रही। इस प्रकार, विभाग आवंटन से पूर्व योजना के कार्यान्वयन की स्थिति का आकलन नहीं कर सका, परिणामस्वरूप राशि अंतिम रूप से अभ्यर्पित कर दी गई।

संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि (अक्टूबर 2014) कि मामले को भविष्य के लिए अंकित कर लिया गया है।

2.7.3 अविवेकपूर्ण अनुपूरक प्रावधान

बजट नियमावली के नियम 115 के अनुसार, अनुपूरक माँग सैद्धान्तिक रूप से अवांछनीय है तथा इसका स्वतंत्र आश्रय निश्चित रूप से बजटीय नियंत्रण में कमी को इंगित करती

है। निधि के वास्तविक प्रावधान के प्रश्न के अलावे, उनकी अनुमान्यता की गंभीरता पूर्वक संवीक्षा की जानी चाहिए। अनुपूरक माँग की प्रमाणिकता उन परिस्थितियों पर आधारित होनी चाहिए जो अपवादस्वरूप हो।

हमलोगों ने पाया कि वर्ष 2013-14 के दौरान व्यय के पूर्वानुमान के आधार पर अनुपूरक अनुदान के माध्यम से ₹ 31.31 करोड़ की राशि उपलब्ध करायी गयी। कुल अनुपूरक अनुदानों में से 16 उप-शीर्षों (***परिशिष्ट 2.13***) के अन्तर्गत किया गया ₹ 14.39 करोड़ का प्रावधान अनुचित साबित हुआ, चूँकि इन शीर्षों के अन्तर्गत अंतिम व्यय बजट आकलन के मूल प्रावधानों से भी कम था।

संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग ने कहा (अक्टूबर 2014) कि भविष्य में इन तथ्यों पर विशेष ध्यान दिया जाएगा।

2.7.4 निधियों का विलम्ब से विमुक्त किया जाना

विभाग द्वारा 12 जनवरी 2013 को मातृत्व तथा शिशु स्वास्थ्य केन्द्र के निर्माण के लिए ₹ 6.78 लाख की स्वीकृति दी गई तथा 29 मार्च 2014 को कार्यपालक अभियंता, उत्तरी छोटानागपुर प्रमण्डल, हजारीबाग को आवंटित की गई राशि संबंधित इकाई द्वारा 31 मार्च 2014 को प्राप्त की गई। निधि की विलंब से विमुक्ति तथा प्राप्ति के कारण संपूर्ण आवंटन अप्रयुक्त रही।

संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा तथा परिवार कल्याण विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2014) कि भविष्य में इस बात का ध्यान रखा जाएगा।

2.7.5 व्यय का वेग

बजट नियमावली के नियम 113 के अन्तर्गत, जैसा कि कंडिका 2.5 में वर्णित है, व्यय के वेग से, विशेषकर अन्तिम माह में, बचा जाना चाहिए।

हमलोगों ने पाया कि वर्ष 2013-14 के दौरान 26 उप-शीर्षों (कुल 136 में से) के अन्तर्गत कुल व्यय ₹ 187.52 करोड़ में से ₹ 141.24 करोड़ (76 *प्रतिशत*) का व्यय मार्च 2014 में किया गया (***परिशिष्ट 2.14***)।

आगे, 11 ईकाईयों[5] के मासिक लेखे तथा बजट नियंत्रण पंजी की जाँच से यह उजागर हुआ कि वर्ष 2013-14 के दौरान इन इकाईयों में ₹ 98.21 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 38.07 करोड़ (27 से 100 *प्रतिशत* तक) का व्यय मार्च 2014 में किया गया (***परिशिष्ट 2.15***)। वर्ष के अंतिम माह में इतना विशाल व्यय बजट नियमावली के नियम 113 के प्रावधान के प्रतिकूल है।

---

[5] (i) का.अ. दक्षिणी छोटानागपुर प्रमण्डल, (ii) का.अ., उत्तरी छोटानागपुर प्रमण्डल, (iii) का.अ., कोल्हान प्रमण्डल, (iv) रिनपास, (v) अधीक्षक, सदर अस्पताल, राँची, (vi) सी.एस. सह सी.एम.ओ, राँची, (vii) रिम्स, (viii) अधीक्षक, सदर अस्पताल, हजारीबाग (ix) सी.एस. सह सी.एम.ओ, जमशेदपुर, (x) एम.जी.एम.एम.सी.एच., जमशेदपुर, (xi) सी.एस. सह सी.एम.ओ, चाईबासा।

संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग ने कहा (अक्टूबर 2014) कि इस संबंध में क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देशित किया जा रहा है।

2.7.6 विभागीय व्यय के आँकड़ों का असमाशोधन

व्यय एवं प्राप्तियों के गलत वर्गीकरण की संभावना से बचने के लिए बजट नियमावली के नियम 134 के अन्तर्गत मासिक आधार पर महालेखाकार के बही से विभागीय लेखाओं के समाशोधन करने की आवश्यकता होती है।

हमलोगों ने पाया कि विभाग ने वर्ष 2013-14 के दौरान ₹ 1,132.81 करोड़ के कुल व्यय में से केवल ₹ 9.81 करोड़ (0.86 *प्रतिशत*) की राशि का समाशोधन अगस्त 2014 तक किया। इस प्रकार, उपर्युक्त नियम के प्रतिकूल ₹ 1,123.00 करोड़ का व्यय असमाशोधित रही (***परिशिष्ट 2.16***)।

संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग ने कहा (अक्टूबर 2014) कि इस संदर्भ में क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देशित किया जा रहा है।

2.7.7 निधि आहरित कर बैंक खाते तथा व्यक्तिगत बही खाते में रखना

झारखण्ड कोषागार संहिता यथा राज्य सरकार द्वारा अंगीकृत, का नियम 300 बतलाता है कि जब तक तत्काल भुगतान की आवश्यकता न हो, कोषागार से राशि का आहरण नहीं किया जाना चाहिए। कार्यों के कार्यान्वयन, जिसके पूर्ण होने में समय लगने की संभावना हो, के माँग की प्रत्याशा में अथवा निधि के व्यपगत होने से बचाने के लिए कोषागार से अग्रिम राशि आहरित करना अनुमान्य नहीं है। आगे, नियम यह दर्शाता है कि अगर राशि अग्रिम के रूप में आहरित कर ली गई हो तो, अप्रयुक्त शेष राशि यथाशीघ्र चालान के माध्यम से अथवा अगले विपत्र में कम आहरण के माध्यम से तथा किसी भी परिस्थिति में, उस वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पहले, जिसमें राशि का आहरण किया गया है, कोषागार में जमा कर दिया जाना चाहिए।

- वर्ष 2013-14 के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि विभागीय स्वीकृति/आवंटन आदेश के विरूद्ध, निदेशक प्रमुख ने ए.सी. विपत्र के माध्यम से ₹ 27.00 करोड़ की राशि आहरित की, तथा झारखण्ड चिकित्सा एवं स्वास्थ्य आधारभूत संरचना विकास एवं प्रोक्योरमेंट कॉरपोरेशन लिमिटेड (जे.एम.एच.आई.डी.पी.सी.एल.) को दवाओं, उपकरणों इत्यादि की खरीद के लिए अंतरित किया गया (दिसम्बर 2013 से मार्च 2014 के बीच)। जे.एम.एच.आई.डी.पी.सी.एल. ने राशि को चार बैंक खाते में रखा तथा जुलाई 2014 तक खर्च नहीं किया। इस प्रकार, पूरी राशि ₹ 27.00 करोड़ को तत्काल भुगतान के उद्देश्य से आहरित नहीं किया गया तथा इसे सरकारी खाते के बाहर रखा गया।

- वर्ष 2013-14 के दौरान राजेन्द्र आयुर्विज्ञान संस्थान (रिम्स) को राज्य योजना बजट के माध्यम से विकास कार्य के लिए अनुदान के रूप में ₹ 20.00 करोड़ प्राप्त हुआ (27 मार्च 2014)। सम्पूर्ण राशि व्यक्तिगत बही खाते में जमा की गई (28 मार्च 2014) तथा जुलाई 2014 तक अप्रयुक्त रही।

  इस प्रकार उपरोक्त मामलों में, ₹ 47.00 करोड़ के प्रावधान की तत्काल आवश्यकता नहीं थी तथा झारखण्ड कोषागार संहिता के प्रावधान का उल्लंघन कर राशि को बैंक खाते/व्यक्तिगत बही खाते में रखा गया जो विभाग द्वारा बजटीय नियंत्रण के अभाव को प्रदर्शित किया।

संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा तथा परिवार कल्याण विभाग ने कहा (अक्टूबर 2014) कि क्रय प्रक्रियाधीन है तथा निदेशक, रिम्स को आवश्यक कार्रवाई के लिए निर्देश दिया गया है।

2.7.8 विस्तृत आकस्मिक विपत्र का अप्रस्तुतीकरण

झारखण्ड कोषागार संहिता का नियम 320 यह बतलाता है कि नियंत्रक अधिकारी द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित और समर्थित उप-अभिश्रवों सहित विस्तृत आकस्मिक विपत्र (टी.सी. प्रपत्र 39 में) को अगले माह की 25$^{वीं}$ तारीख तक महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के कार्यालय में जमा करने की आवश्यकता है।

हमलोगों ने पाया कि वर्ष 2013-14 के दौरान विभाग में ए.सी. विपत्र के माध्यम से ₹ 50.24 करोड़ की राशि आहरित की गई जिसके विरूद्ध मात्र ₹ 62.18 लाख का डी.सी. विपत्र सितम्बर 2014 तक जमा किया गया जिसके फलस्वरूप शेष राशि ₹ 49.61 करोड़ (***परिशिष्ट 2.17***) असमायोजित रही। छः नमूना-जाँचित इकाईयों में हमलोगों ने पाया कि निधियों के अप्रयुक्त रहने तथा विभिन्न लाभुक अस्पतालों द्वारा अभिश्रवों को जमा नहीं करने के कारण डी.सी. विपत्र प्रस्तुत नहीं किये गये।

झारखण्ड कोषागार संहिता के प्रावधानों के प्रतिकूल, समय पर डी.सी विपत्र जमा नहीं करना, विभाग द्वारा बजटीय नियंत्रण के अभाव तथा कमजोर अनुश्रवण को दर्शाता है।

संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा तथा परिवार कल्याण विभाग ने कहा (अक्टूबर 2014) कि क्षेत्रीय कार्यालयों को डी.सी. विपत्र जमा करने के लिए निर्देश दिया जा रहा है।

2.7.9 निधि का अनियमित आहरण

झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 318 के अन्तर्गत, भुगतान के पश्चात नियंत्रक अधिकारी द्वारा प्रतिहस्ताक्षर की आवश्यकता वाले आकस्मिक प्रभारों को बिना किसी समर्थित अभिश्रवों के ए.सी. विपत्र (टी.सी. प्रपत्र 38 में) पर कोषागार से अग्रिम का आहरण किया जा सकता है। व्यय तत्संबंधी सेवा-शीर्ष के नामे लिखा जाएगा। नियम 320 एवं 322 के अन्तर्गत, डी.सी. विपत्र (टी.सी. प्रपत्र 39 में) नियंत्रण अधिकारी द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित एवं समर्थित उप-अभिश्रवों के साथ आगामी माह की 25$^{वीं}$ तारीख तक

महालेखाकार (लेखा एवं हक.) के पास जमा कराना आवश्यक है। विभाग की स्वीकृत्यादेश के अनुसार, बी.पी.एल. परिवारों के लिए असाध्य रोग योजना के तहत चिकित्सा सहायता निधि को ए.सी. विपत्र से आहरित किया जाना था।

संचिकाओं की संवीक्षा के दौरान हमलोगों ने पाया कि स्वीकृत्यादेश के निर्देशों के आधार पर ₹ 9.46 करोड़ के आवंटन में से, टी.सी. प्रपत्र 38 के बदले टी.सी. प्रपत्र 37 तथा टी.सी. प्रपत्र 76 (क्रमश: पूर्ण अभिश्रव सहित आकस्मिक विपत्र तथा ऋण एवं अग्रिम की निकासी में प्रयुक्त होने वाले) में तैयार किये गये विपत्र के माध्यम से चार इकाईयों द्वारा कोषागार से ₹ 2.98 करोड़ की निकासी की गई। इस प्रकार टी.सी. प्रपत्र 37 तथा टी.सी. प्रपत्र 76 से निधि की निकासी अनियमित थी क्योंकि निधि की निकासी न तो पूर्ण अभिश्रव सहित आकस्मिक विपत्र से थी और न ही अग्रिम, तथा यह नियम 318 के तहत प्रक्रियात्मक आवश्यकताओं की भी उपेक्षा थी। इस प्रकार व्यवस्था के दुर्विनियोजन को अनुरक्षित बनाया गया, क्योंकि टी.सी. प्रपत्र 37 तथा टी.सी. प्रपत्र 76 पर आहरित की गई राशि के विरूद्ध नियंत्रक अधिकारी द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित उप-अभिश्रव के साथ विस्तृत आकस्मिक विपत्र जमा करने की आवश्यकता नहीं थी।

तथ्यों को स्वीकारते हुए संयुक्त सचिव, स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग ने कहा (अक्टूबर 2014) कि मामलों को भविष्य के लिए अंकित कर लिया गया है तथा क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्धारित प्रपत्र में ए.सी. विपत्र आहरण करने एवं तत्पश्चात डी.सी. विपत्र जमा करने के लिए निर्देश दिया जा रहा है।

2.8 निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

अनुचित बजट आकलन के कारण बड़ी बचत

- वर्ष 2013-14 के दौरान अनुचित बजट आकलन को दर्शाते हुए कुल बचत प्रावधान ₹ 43,121.68 करोड़ के विरूद्ध ₹ 13,130.13 करोड़ (30 *प्रतिशत*) की अत्यधिक बचत थी। विभिन्न योजनाओं/उप-शीर्षों के तहत अत्यधिक बचत राज्य में विकास योजनाओं के अनुपालन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर सकती है। समाजिक तथा आर्थिक सेवाओं में कार्यरत 15 विभागों में भी विगत पाँच वर्षों से सतत् बचत देखा गया।

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

आकस्मिक निधि से अग्रिम

- वर्ष 2013-14 के दौरान आकस्मिक निधि से 45 अवसरों पर ₹ 336.33 करोड़ अग्रिम के रूप में वैसे व्यय के लिए निकाले गए जो न तो अप्रत्याशित और न ही आकस्मिक प्रवृति के थे।

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

वर्ष 2013-14 के दौरान प्रावधान से आधिक्य व्यय को विनियमित करने की आवश्यकता

- वर्ष 2013-14 के दौरान प्रावधानों से परे ₹ 694.05 करोड़ का अधिक व्यय किया गया जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के तहत विनियमित करने की आवश्यकता है। इसके अलावे, वर्ष 2001-2013 के दौरान की गई अधिक व्यय 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।

विभागीय आँकड़ों का असमाशोधन

- वर्ष 2013-14 के दौरान नियंत्रक अधिकारियों ने महालेखाकार (लेखा एवं हक.) झारखण्ड के बही के साथ विभागों के कुल व्यय के 59 *प्रतिशत* तथा कुल प्राप्तियों के 41 *प्रतिशत* का समाशोधन नही किया।

  नियंत्रक अधिकारियों को महालेखाकार के बही के साथ अपने व्यय तथा प्राप्तियों के आँकड़ों का प्रत्येक माह समाशोधन करना चाहिए।

स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग में बजटीय नियंत्रण का अभाव

- स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग बजट नियमावली के प्रावधानों का अनुसरण नहीं कर रहा था जिसके परिणामस्वरूप विभाग में बजटीय नियंत्रण का अभाव हुआ।

  स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग को विभाग में बजट अनुवीक्षण प्रणाली को अपनाते हुए बजट नियमावली के प्रावधानों का सर्वथा अनुसरण करना चाहिए।