

---

---

## अध्याय 2

### वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण

---

---

## अध्याय 2

### वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण

#### प्रस्तावना

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोगों की लेखापरीक्षा के सम्पादन में यह सुनिश्चित किया जाता है कि विभिन्न अनुदानों के अन्तर्गत व्यय की गई धनराशियाँ विनियोग अधिनियम के अन्तर्गत उस वर्ष के लिये बजट में प्राधिकृत थीं एवं संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत भारित होने वाला व्यय उस पर भारित था तथा विधि सम्मत नियमों, विनियमों एवं निर्देशों का पालन करते हुए व्यय की गयी है।

#### 2.1 विनियोग लेखे का सारांश

2016-17 के दौरान 78 अनुदानों/विनियोगों के विरुद्ध वास्तविक व्यय की सारांशीकृत स्थिति तालिका 2.1 में दी गई है।

तालिका 2.1: मूल/अनुपूरक बजट प्रावधान एवं वास्तविक व्यय की सारांशीकृत स्थिति

(₹ करोड़ में)

व्यय की प्रकृति	कुल अनुदान/ विनियोग	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+) (प्रतिशत कोष्ठक में कॉल.4/2)	समर्पित राशि (प्रतिशत कोष्ठक में कॉल.5/4)	31 मार्च 2017 को समर्पित राशि (प्रतिशत कोष्ठक में कॉल.6/5)	
1	2	3	4	5	6	
दत्तमत	I-राजस्व	1,36,222.89	1,12,054.64	(-)24,168.25 (17.74)	12,532.90 (51.86)	11,635.32 (92.84)
	II-पूँजीगत	37,746.42	28,631.80	(-)9,114.62 (24.15)	7,158.63 (78.54)	7,102.73 (99.22)
	III-ऋण एवं अग्रिम	6,589.88	4,940.93	(-)1,648.95 (25.02)	1,521.34 (92.26)	0.00 (0.00)
<b>योग दत्तमत</b>	<b>1,80,559.19</b>	<b>1,45,627.37</b>	<b>(-)34,931.82</b> <b>(19.35)</b>	<b>21,212.87</b> <b>(60.73)</b>	<b>18,738.05</b> <b>(88.33)</b>	
प्रभारित	IV-राजस्व	11,792.25	10,509.78	(-)1,282.47 (10.88)	37.95 (2.96)	37.92 (99.92)
	V-पूँजीगत	61.45	30.33	(-)31.12 (50.64)	10.35 (33.26)	10.35 (100)
	VI-लोक ऋण-पुनर्भुगतान	9,105.63	4,925.41	(-)4,180.22 (45.91)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
<b>योग प्रभारित</b>	<b>20,959.33</b>	<b>15,465.52</b>	<b>(-)5,493.81</b> <b>(26.21)</b>	<b>48.30</b> <b>(0.88)</b>	<b>48.27</b> <b>(99.94)</b>	
<b>महायोग</b>	<b>2,01,518.52</b>	<b>1,61,092.89</b>	<b>(-)40,425.63</b> <b>(20.06)</b>	<b>21,261.17</b> <b>(52.59)</b>	<b>18,786.32</b> <b>(88.36)</b>	

नोट: वास्तविक व्यय के आंकड़ों में दत्तमत राजस्व व्यय (₹ 2,993.54 करोड़) एवं दत्तमत पूँजीगत व्यय (₹ 1,373.82 करोड़) के अंतर्गत वसूलियों को व्यय में से घटाकर समायोजित करते हुए सम्मिलित किया गया है।

(स्रोत: विनियोग लेखे, वित्त लेखे एवं बजट दस्तावेज 2016-17)

तथ्य यह है कि बचतों को अन्य उद्देश्यों के लिए पुनर्विनियोग हेतु वित्त विभाग को उपलब्ध कराये बिना बचतों का 20.06 प्रतिशत (राशि ₹ 40,425.63 करोड़) वर्ष के अंत में व्यपगत होने दिया गया अथवा वित्त वर्ष के अंतिम दिन समर्पित किया गया। इससे यह स्पष्ट है कि वित्त विभाग ने बहुत कम वित्तीय नियंत्रण का उपयोग किया।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को विभागीय नियंत्रण अधिकारियों द्वारा व्यय की प्रवृत्तियों का अनुवीक्षण करना चाहिए ताकि निधियों का अनावश्यक रूप से अवरोधन न हो तथा समर्पण हेतु अंतिम क्षण की प्रतीक्षा किए बिना एवं आवंटनों के व्यपगत हुए बिना तुरंत समर्पण किया जाए।

## 2.2 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

### 2.2.1 आधिक्य व्यय जिसके नियमितीकरण की आवश्यकता है

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अन्तर्गत राज्य सरकार के लिए यह आवश्यक है कि अनुदानों/विनियोगों से अधिक हुए व्यय को राज्य विधानसभा द्वारा नियमित कराया जाए। यद्यपि, यह पाया गया कि 2003-15 की अवधि से सम्बंधित 32 अनुदानों एवं 19 विनियोगों के आधिक्य व्यय राशि ₹ 758.14 करोड़ का नियमितीकरण कराये जाने में राज्य सरकार असफल थी। विवरण **परिशिष्ट 2.1** में दिया गया है।

वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ 23.77 करोड़ का आधिक्य व्यय अनुदान संख्या 2 (राजस्व दत्तमत) के अंतर्गत भी किया गया था। राज्य विधानसभा द्वारा अनुमोदित, अनुदान से अधिक ऐसे बार-बार होने वाले आधिक्य व्यय विधानसभा की उस इच्छा एवं मूल सिद्धांत का उल्लंघन करते हैं कि एक रुपया भी विधानसभा की अनुमोदन के बिना खर्च नहीं किया जा सकता है।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि विगत 12 वर्षों के आधिक्य व्यय राज्य विधानसभा द्वारा शीघ्रतिशीघ्र नियमित किए जायें एवं बजट से अधिक व्यय करने वाले नियंत्रण अधिकारियों के विरुद्ध कठोर विभागीय कार्यवाही की जाये।

### 2.2.2 बचतें

56 प्रकरणों में जहाँ प्रत्येक प्रकरण में बचत ₹ 10 करोड़ एवं कुल प्रावधानों के 20 प्रतिशत से अधिक थी, का विवरण **परिशिष्ट 2.2** में दिया गया है। 25 अनुदानों/विनियोगों से सम्बंधित 32 प्रकरणों में ₹ 28,473.71 करोड़ की बचत हुई जिसमें प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 करोड़ एवं कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक की बचत थी, जिनका विवरण **परिशिष्ट 2.3** में दिया गया है।

10 अनुदानों के अंतर्गत लेखा शीर्ष राजस्व दत्तमत के अंतर्गत ₹ 500 करोड़ से अधिक की बचतें अनुदान संख्या 06-वित्त, 07-वाणिज्यिक कर, 13-किसान कल्याण एवं कृषि विकास, 15-अनुसूचित जाति उपयोजना अंतर्गत त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता, 17-सहकारिता, 19-लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, 22-नगरीय विकास एवं पर्यावरण, 41-आदिवासी क्षेत्र उपयोजना, 44-उच्च शिक्षा एवं 64-अनुसूचित जाति उपयोजना में हुई।

इसी प्रकार, लेखा शीर्ष पूंजीगत दत्तमत के अंतर्गत ₹ 500 करोड़ से अधिक की बचतें तीन अनुदानों के अंतर्गत अनुदान संख्या 12-ऊर्जा, 41-आदिवासी क्षेत्र उपयोजना एवं 64-अनुसूचित जाति उपयोजना तथा लेखा शीर्ष पूंजीगत प्रभारित के अंतर्गत ₹ 500 करोड़ से अधिक की बचत एक विनियोग पी.डी.-लोक ऋण में हुई।

उक्त वर्णित अनुदानों में से सात अनुदानों एवं एक विनियोग के 10 प्रकरण ऐसे थे, जिनमें वर्ष 2015-16 के दौरान भी बचतें (₹ 500 करोड़ से अधिक) हुई जिसका विवरण **तालिका 2.2** में दिया गया है।

तालिका 2.2: बचत दर्शाने वाले अनुदान

स.क्र.	अनुदान संख्या	अनुदान का नाम	बचतें (₹ 500 करोड़ से अधिक)	
			2015-16	2016-17
1	पी.डी.	लोक ऋण (पूंजीगत प्रभारित)	3,912.81 (44.60)	4,180.22 (45.91)
2	06	वित्त (राजस्व दत्तमत)	5,614.68 (41.36)	2,352.81 (20.81)
3	07	वाणिज्यिक कर (राजस्व दत्तमत)	773.34 (29.87)	902.84 (34.56)

स.क्र.	अनुदान संख्या	अनुदान का नाम	बचतें (₹ 500 करोड़ से अधिक)	
			2015-16	2016-17
4	12	ऊर्जा (पूँजीगत दत्तमत)	1,401.98 (35.63)	2,847.17 (27.90)
5	13	किसान कल्याण तथा कृषि विकास (राजस्व दत्तमत)	2,235.89 (63.36)	1,113.97 (26.77)
6	15	अनुसूचित जाति उपयोजना अंतर्गत त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता (राजस्व दत्तमत)	783.40 (32.78)	762.58 (23.57)
7	41	आदिवासी क्षेत्र उपयोजना (राजस्व दत्तमत)	2,178.78 (35.28)	2,224.11 (33.01)
8	41	आदिवासी क्षेत्र उपयोजना (पूँजीगत दत्तमत)	1,098.21 (32.40)	2,630.96 (44.13)
9	64	अनुसूचित जाति उपयोजना (राजस्व दत्तमत)	1,440.87 (34.03)	1,028.15 (21.81)
10	64	अनुसूचित जाति उपयोजना (पूँजीगत दत्तमत)	837.73 (27.57)	2,009.64 (42.74)

(स्रोत: वर्ष 2015-16 एवं 2016-17 के विनियोग लेखे)

नोट: कोषक में आंकड़े कुल प्रावधान में से बचत के प्रतिशत को दर्शाते हैं।

यह देखा गया कि दो योजनाओं<sup>38</sup> में राशि ₹ 4,000 करोड़ के 100 प्रतिशत प्रावधानों के उपयोग न होने के कारण वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान लोक ऋण (पूँजीगत प्रभारित) के अंतर्गत 45 प्रतिशत से लेकर 52 प्रतिशत तक लगातार बचतें हुईं।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत प्रावधानों के उपयोग न होने के कारणों की समीक्षा करनी चाहिए एवं भविष्य के वर्षों में अधिक औचित्यपूर्ण प्रावधान करने के लिए कदम उठाने चाहिए।

### 2.2.3 सतत बचतें

यह संज्ञान में आया कि 10 अनुदानों एवं दो विनियोगों के अन्तर्गत 12 प्रकरणों में विगत पाँच वर्षों से सतत बचतें (₹ एक करोड़ और अधिक तथा कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से भी अधिक) ₹ 2.50 करोड़ एवं ₹ 4,256.48 करोड़ के मध्य थी, जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.4** में दिया गया है।

### 2.2.4 योजनाओं के अंतर्गत अप्रयुक्त प्रावधान

83 प्रकरणों में, विभिन्न योजनाओं (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 करोड़ या अधिक) के अंतर्गत सम्पूर्ण प्रावधान कुल ₹ 16,911.64 करोड़ अप्रयुक्त रहा जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.5** में दिया गया है।

### 2.2.5 अनावश्यक/अत्यधिक अनुपूरक प्रावधान

वर्ष 2016-17 के दौरान, 35 प्रकरणों में राशि ₹ 3,880.67 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक) अनावश्यक सिद्ध हुए जैसा कि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक भी नहीं हुआ था जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.6** में दिया गया है।

वर्ष 2016-17 के दौरान, 34 प्रकरणों में राशि ₹ 24,230.86 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक) ₹ 13,929.50 करोड़ की वास्तविक आवश्यकता के विरुद्ध ₹ 10,301.36 करोड़ अत्यधिक सिद्ध हुए जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.7** में दिया गया है।

<sup>38</sup> 1. उपाय तथा साधन अग्रिम (₹ 2,000 करोड़), 2. कमियों की पूर्ति के लिए अग्रिम (₹ 2,000 करोड़)

### 2.2.6 निधियों का अत्यधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोग

15 अनुदानों के 28 उप शीर्षों में जहाँ पुनर्विनियोग प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक था वहाँ ₹ 192.34 करोड़ की बचतें एवं ₹ 165.73 करोड़ का आधिक्य वास्तविक आवश्यकता का आकलन किए बिना अनौचित्यपूर्ण पुनर्विनियोग दर्शाता है (परिशिष्ट 2.8)।

### 2.2.7 सारभूत समर्पण

वर्ष 2016-17 के दौरान, 168 उपशीर्षों में सारभूत समर्पण (कुल प्रावधान का 50 प्रतिशत या अधिक) राशि ₹ 9,020.91 करोड़ (कुल प्रावधान ₹ 11,058.31 करोड़ का 82 प्रतिशत) किया गया, जिसमें 61 योजनाओं/कार्यक्रमों (₹ 4,412.85 करोड़) का 100 प्रतिशत समर्पण सम्मिलित है। विवरण **परिशिष्ट 2.9** में दिया गया है। इस प्रकार सारभूत धनराशियों के समर्पण से दर्शित हुआ कि या तो बजट बनाने में समुचित सावधानी नहीं बरती गयी या कार्यक्रम के क्रियान्वयन में गम्भीर चूक हुई।

### 2.2.8 वास्तविक बचत से अधिक समर्पण

वर्ष 2016-17 के दौरान, तीन अनुदानों में (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 लाख या अधिक) ₹ 223.95 करोड़ की बचत के विरुद्ध ₹ 251.30 करोड़ धनराशि का समर्पण किया गया, परिणामस्वरूप ₹ 27.35 करोड़ का अधिक समर्पण हुआ, जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.10** में दिया गया है। वास्तविक बचत से अधिक समर्पण से दर्शित हुआ कि विभाग द्वारा मासिक व्यय विवरण के माध्यम से व्यय के प्रवाह की निगरानी पर पर्याप्त बजटीय नियंत्रण नहीं रखा गया।

### 2.2.9 समर्पित न की गई प्रत्याशित बचतें

अनुदानों/विनियोगों के 27 प्रकरणों में ₹ 7,716.77 करोड़ (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक) की बचतें हुईं लेकिन व्ययी विभागों द्वारा इनके किसी भी भाग को समर्पित नहीं किया गया था। विवरण **परिशिष्ट 2.11** में दिया गया है।

इसी प्रकार, 103 प्रकरणों (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ एवं अधिक की बचत) में बचत ₹ 36,596.12 करोड़ में से कुल राशि ₹ 19,208.80 करोड़ (52 प्रतिशत) समर्पित नहीं की गयी (**परिशिष्ट 2.12**), जो कुल बचत ₹ 40,425.63 करोड़ का 48 प्रतिशत थी। यह अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण एवं परिणामी निधियों का अवरोधन दर्शाता है।

#### 2.2.9.1 निधियों के समर्पण की दोषपूर्ण स्वीकृतियां

राज्य सरकार के अनुदेशों (फरवरी 2012) के अनुसार (i) पुनर्विनियोगों/समर्पणों की समस्त स्वीकृतियां वित्त वर्ष की समाप्ति के पूर्व जारी की जानी चाहिए एवं उन्हें लेखाओं में समावेशन के लिए यथासमय महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के कार्यालय में प्राप्त हो जाना चाहिए, (ii) योजनाओं के उपयुक्त विवरण प्रस्तुत किए जाने चाहिए एवं स्वीकृतियों का योग सही होना चाहिए, (iii) जिन शीर्षों से समर्पण/पुनर्विनियोग स्वीकृत किए गए हैं उनसे संबंधित शीर्षों में प्रावधान उपलब्ध होना चाहिए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में परिलक्षित हुआ कि ₹ 19,208.80 करोड़ के समर्पित न किए गए प्रावधान में 46 समर्पण के लिए दोषपूर्ण स्वीकृतियां सम्मिलित थीं जो कि 29 अनुदानों/विनियोगों के नियंत्रण अधिकारियों द्वारा राज्य सरकार के निर्देशों का उल्लंघन था। परिणामस्वरूप, वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ 3,989.45 करोड़ के समर्पण महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा लेखाओं में शामिल किए जाने के लिए स्वीकार नहीं किया गया था (विवरण **परिशिष्ट 2.13** में दिया गया है)।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को अत्यधिक, अनावश्यक अनुपूरक प्रावधानों एवं अनौचित्यपूर्ण समर्पणों से बचना एवं नियंत्रण अधिकारियों द्वारा समर्पण के स्वीकृति आदेश

दिशानिर्देशों के अंतर्गत निर्धारित समयोचित, पूर्ण एवं वैध होना सुनिश्चित करना चाहिए।

### 2.2.10 व्यय का गलत वर्गीकरण

भारत सरकार लेखा मानक-2 (आई.जी.ए.एस-2) के अनुसार सहायता अनुदान पर किया गया व्यय स्वीकृतिकर्ता के लेखे में राजस्व व्यय के रूप में एवं प्राप्तकर्ता के लेखे में राजस्व प्राप्तियों के रूप में अभिलिखित किया जाता है। स्थायी प्रकृति के सामग्री मूल्य परिसम्पत्तियों को बढ़ाये जाने से अथवा आवर्ती दायित्वों को कम करने के उद्देश्य से किये गये व्यय को पूंजीगत व्यय के रूप में परिभाषित किया जाता है।

यद्यपि वर्ष 2016-17 के दौरान, राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये गये लघु निर्माण कार्यों हेतु राशि ₹ 51.45 करोड़ को राजस्व शीर्ष के स्थान पर विभिन्न पूंजीगत शीर्षों में दर्ज किया गया। सहायता अनुदानों पर व्यय राशि ₹ 201.41 करोड़ (कुल ₹ 252.86 करोड़) पूंजीगत अनुभाग के अन्तर्गत किया गया है, जबकि इसे राजस्व व्यय के रूप में व्यय किया जाना चाहिए। विवरण **परिशिष्ट 2.14** में दिया गया है।

इसी प्रकार, ₹ 443.55 करोड़ एवं ₹ 8.35 करोड़ (कुल ₹ 451.90 करोड़) क्रमशः 'मशीनरी' एवं 'वृहद् निर्माण कार्य' (Major works) राजस्व अनुभाग के अन्तर्गत दर्ज किया गया जिसे पूंजीगत व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाना था। विवरण **परिशिष्ट 2.15** में दिया गया है।

### 2.2.11 आकस्मिकता निधि से ₹ 3.49 करोड़ का अनुपयुक्त व्यय

भारतीय संविधान एवं आकस्मिकता निधि अधिनियम 1950 के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा आकस्मिकता निधि ₹ 500 करोड़ की समग्र राशि (corpus amount) के साथ रखी जाती है। मध्य प्रदेश आकस्मिकता निधि नियम, 1957 के अधीन आकस्मिक निधि में से अग्रिम केवल ऐसे मामलों में दिए जायेंगे वे अनवेक्षित व्यय जो निर्विवाद रूप से आपातीस्वरूप का हो जिसके लिए बजट में प्रावधान न किया गया हो या जिसमें व्यय को स्थगित करना प्रशासनिक दृष्टि से असंभव हो या जिसके स्थगित करने से लोक सेवा को गम्भीर असुविधा या गम्भीर हानि अथवा नुकसान पहुँचता हो।

यह देखा गया कि वित्त विभाग ने संस्कृति विभाग को मार्च 2017 के दौरान भाबरा में शहीद चन्द्रशेखर आजाद कार्यक्रम आयोजित करने के लिए आकस्मिकता निधि से ₹ 16 करोड़ आहरित करने की अनुमति दी थी। ₹ 16 करोड़ में से, संस्कृति विभाग ने विभिन्न सांस्कृतिक कार्यक्रम आयोजित करने के लिए ₹ 3.49 करोड़ व्यय किए जो कि आपाती एवं अनवेक्षित व्यय नहीं था।

**अनुशंसा:** राज्य सरकार को संवैधानिक प्रावधानों के अंतर्गत निर्धारण अनुसार सुनिश्चित करना चाहिए कि आकस्मिकता निधि से अग्रिम का आहरण केवल आकस्मिक एवं अनवेक्षित प्रकृति के व्यय के लिए किया जाये।

### 2.2.12 व्यय की अत्यधिकता

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

यह संज्ञान में आया कि मार्च 2017 के दौरान 18 अनुदानों/विनियोगों के 34 प्रकरणों<sup>39</sup> में राशि ₹ 14,169.78 करोड़ का 100 प्रतिशत व्यय किया गया था। विवरण **परिशिष्ट 2.16** में दिया गया है।

<sup>39</sup> जहाँ अंतिम तिमाही में व्यय ₹ 10 करोड़ से अधिक हुआ।

यह भी संज्ञान में आया कि मध्य प्रदेश शासन ने छह अनुदानों के संबंध में दिनांक 28.03.2017, 30.03.2017 एवं 31.03.2017 को, विभिन्न योजनाओं जैसे कि इन्दिरा आवास योजना (₹ 489.90 करोड़), निर्मल भारत अभियान (₹ 376.53 करोड़), प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (₹ 1,005.73 करोड़), मध्याह्न भोजन का वितरण कार्यक्रम (₹ 9.18 करोड़) एवं राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (₹ 266.67 करोड़) के लिए कुल ₹ 2,148.01 करोड़ के स्वीकृति आदेश जारी किए थे।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को वित्तीय वर्ष के अंतिम भाग के दौरान व्यय की अत्यधिकता को नियंत्रित करना चाहिए।