

---

## 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 भारत होने वाला व्यय उस पर भारत था तथा विधि सम्मत नियमों, विनियमों एवं निर्देशों का पालन करते हुए व्यय की गयी है।

#### 2.1 विनियोग लेखे का सारांश

2017-18 के दौरान 71 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/<br>विनियोग   | वास्तविक व्यय      | बचत (-)/<br>आधिक्य (+)<br>(प्रतिशत<br>कोष्ठक में<br>कॉल. 4/2) | समर्पित<br>राशि<br>(प्रतिशत<br>कोष्ठक में<br>कॉल. 5/4) | 31 मार्च 2018 को<br>समर्पित राशि<br>(प्रतिशत कोष्ठक<br>में कॉल. 6/5) |                     |
|---------------------|--------------------------|--------------------|---|--|--|---------------------|
| 1                   | 2                        | 3                  | 4   | 5  | 6  |                     |
| दत्तमत              | I-राजस्व                 | 1,39,818.81        | 1,20,096.13   | (-)19,722.68<br>(14.11)                                | 10,437.30<br>(52.92)   | 7,924.02<br>(75.92) |
|                     | II-पूँजीगत               | 39,495.34          | 32,537.34   | (-)6,958.00<br>(17.62)                                 | 4,618.96<br>(66.38)  | 4,591.64<br>(99.41) |
|                     | III-ऋण एवं<br>अग्रिम     | 4,135.15           | 1,550.20  | (-)2,584.95<br>(62.51)                                 | 0.10<br>(0.0039)   | 0.10<br>(100)       |
| <b>योग दत्तमत</b>   | <b>1,83,449.30</b>       | <b>1,54,183.67</b> | <b>(-)29,265.63</b><br><b>(15.95)</b>                         | <b>15,056.36</b><br><b>(51.45)</b>                     | <b>12,515.76</b><br><b>(83.13)</b>                                   |                     |
| प्रभारित            | IV-राजस्व                | 13,412.53          | 12,121.40   | (-)1,291.13<br>(9.63)                                  | 61.50<br>(4.76)  | 61.49<br>(99.98)    |
|                     | V-पूँजीगत                | 61.45              | 50.96   | (-)10.49<br>(17.07)                                    | 10.34<br>(98.57)   | 10.00<br>(96.71)    |
|                     | VI-लोक<br>ऋण-पुनर्भुगतान | 9,546.27           | 5,776.38  | (-)3,769.89<br>(39.49)                                 | 6.09<br>(0.16)   | 6.09<br>(100)       |
| <b>योग प्रभारित</b> | <b>23,020.25</b>         | <b>17,948.74</b>   | <b>(-)5,071.51</b><br><b>(22.03)</b>                          | <b>77.93</b><br><b>(1.54)</b>                          | <b>77.58</b><br><b>(99.55)</b>                                       |                     |
| <b>महायोग</b>       | <b>2,06,469.55</b>       | <b>1,72,132.41</b> | <b>(-)34,337.14</b><br><b>(16.63)</b>                         | <b>15,134.29</b><br><b>(44.08)</b>                     | <b>12,593.34</b><br><b>(83.21)</b>                                   |                     |

नोट: वास्तविक व्यय के आंकड़ों में दत्तमत राजस्व व्यय (₹ 1,852.03 करोड़), भारित राजस्व व्यय (₹ 119.41 करोड़) और दत्तमत पूँजीगत व्यय (₹ 1,675.09 करोड़) के अंतर्गत वसूलियों को व्यय में से घटाकर समायोजित करते हुए सम्मिलित किया गया है।

(स्रोत: विनियोग लेखे, वित्त लेखे एवं बजट दस्तावेज 2017-18)

तथ्य यह है कि बचतों को अन्य उद्देश्यों के लिए पुनर्विनियोग हेतु वित्त विभाग को उपलब्ध कराये बिना बचतों का 16.63 प्रतिशत (राशि ₹ 34,337.14 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।

आगे, यह भी देखा गया कि वेतन/स्थापना खर्चों<sup>40</sup> में कटौती के बाद कुल बजट ₹ 1,79,985.30 करोड़ था, जिसमें से बचत ₹ 30,877.47 करोड़ थी। वस्तुतः, वित्त विभाग ने विकासात्मक व्यय/परिसम्पत्तियों के निर्माण के लिए बजट में निश्चित की गई राशि का उपयोग करने में बजटीय नियंत्रण की अनदेखी की।

**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 आधिक्य व्यय को राज्य विधानसभा द्वारा नियमित कराया जाए। यद्यपि, यह पाया गया कि राज्य सरकार ने 2003-17 की अवधि से सम्बंधित 16 अनुदानों एवं 15 विनियोगों के आधिक्य व्यय राशि ₹ 660.67 करोड़ का नियमन नहीं किया। विवरण **परिशिष्ट 2.1** में दिया गया है।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि लोक लेखा समिति की अनुशंसा अनुसार आधिक्य व्यय के नियमितीकरण का कार्य किया जा रहा था।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि शेष 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

50 प्रकरणों में जहाँ प्रत्येक प्रकरण में बचत ₹ 10 करोड़ से अधिक एवं कुल प्रावधानों के 20 प्रतिशत से अधिक थी, का विवरण **परिशिष्ट 2.2** में दिया गया है। 21 अनुदानों/विनियोगों से सम्बंधित 24 प्रकरणों में ₹ 20,190.63 करोड़ की बचत हुई जहां प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 करोड़ से अधिक एवं कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक की बचत थी, जिनका विवरण **परिशिष्ट 2.3** में दिया गया है।

चार अनुदानों/विनियोग के अंतर्गत लेखा शीर्ष राजस्व दत्तमत के अंतर्गत ₹ 500 करोड़ से अधिक की बचतें अनुदान संख्या 6-वित्त, 13-किसान कल्याण एवं कृषि विकास, 47-तकनीकी शिक्षा एवं कौशल विकास एवं 58-प्राकृतिक आपदाओं एवं सूखा ग्रस्त क्षेत्रों में राहत पर व्यय तथा लेखा शीर्ष राजस्व प्रभारित के अन्तर्गत ₹ 500 करोड़ से अधिक की बचत एक विनियोग 25-खनिज साधन में हुई।

इसी प्रकार, लेखा शीर्ष पूंजीगत दत्तमत के अन्तर्गत ₹ 500 करोड़ से अधिक की बचतें छः अनुदानों/विनियोग के अंतर्गत अनुदान संख्या 6-वित्त, 20-लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी, 22-नगरीय विकास एवं पर्यावरण, 27-स्कूल शिक्षा (प्रारंभिक शिक्षा), 30-ग्रामीण विकास, 33-आदिम जाति कल्याण तथा लेखा शीर्ष पूंजीगत प्रभारित के अन्तर्गत ₹ 500 करोड़ से अधिक की बचत एक विनियोग-लोक ऋण में हुई।

उक्त वर्णित अनुदानों में से दो अनुदानों एवं एक विनियोग के तीन प्रकरण ऐसे थे, जिनमें वर्ष 2016-17 के दौरान भी बचतें (₹ 500 करोड़ से अधिक) हुईं, जिसका विवरण **तालिका 2.2** में दिया गया है।

<sup>40</sup> उद्देश्य शीर्ष 11- वेतन, 16-अखिल भारतीय सेवाओं के वेतन भत्ते, 17-मंत्रियों के लिए वेतन एवं भत्ते, 18-राज्यपाल, उच्च न्यायालयों, न्यायालयों, लोकायुक्त, अधिकरण, राज्य निर्वाचन एवं सूचना आयोग इत्यादि के लिए वेतन एवं भत्ते।

तालिका 2.2: बचत दर्शाने वाले अनुदान/विनियोग

(₹ करोड़ में)

| स.क्र. | अनुदान संख्या | अनुदान का नाम                               | बचतें (₹ 500 करोड़ से अधिक) |                     |
|--------|---------------|---|-----------------------------|---------------------|
|        |               |   | 2016-17                     | 2017-18             |
| 1      | पी.डी.        | लोक ऋण (पूंजीगत प्रभारित)                   | 4,180.22<br>(45.91)         | 3,769.89<br>(39.49) |
| 2      | 6             | वित्त (राजस्व दत्तमत)                       | 2,352.81<br>(20.81)         | 3,115.23<br>(24.76) |
| 3      | 13            | किसान कल्याण तथा कृषि विकास (राजस्व दत्तमत) | 1,113.97<br>(26.77)         | 3,199.77<br>(38.17) |

(स्रोत: वर्ष 2016-17 एवं 2017-18 के विनियोग लेखे)

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

यह देखा गया कि वर्ष 2013-14 से 2017-18 के दौरान लोक ऋण (पूंजीगत प्रभारित) के अंतर्गत 39 प्रतिशत से लेकर 50 प्रतिशत तक लगातार बचतें दो योजनाओं<sup>41</sup> में राशि ₹ 4,000 करोड़ का 100 प्रतिशत उपयोग न होने के कारण हुई।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत प्रावधानों का 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 16 अनुदानों एवं तीन विनियोगों के अन्तर्गत 19 प्रकरणों में विगत पाँच वर्षों के दौरान सतत बचतें (₹ एक करोड़ और अधिक तथा कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से भी अधिक) ₹ 1.49 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

75 प्रकरणों में, विभिन्न योजनाओं (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 करोड़ या अधिक) के अंतर्गत सम्पूर्ण प्रावधान कुल ₹ 8,408.46 करोड़ अप्रयुक्त रहा जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.5** में दिया गया है।

### 2.2.5 अनावश्यक/अत्यधिक अनुपूरक प्रावधान

वर्ष 2017-18 के दौरान, 24 प्रकरणों में राशि ₹ 899.06 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 2017-18 के दौरान, 29 प्रकरणों में राशि ₹ 19,965.29 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक) ₹ 8,346.82 करोड़ की वास्तविक आवश्यकता के विरुद्ध ₹ 11,618.47 करोड़ अत्यधिक सिद्ध हुए जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.7** में दिया गया है।

### 2.2.6 निधियों का अत्यधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोग

25 अनुदानों के 77 उप-शीर्षों में, जहाँ पुनर्विनियोग प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक था, वहाँ ₹ 905.57 करोड़ की बचतें एवं ₹ 597.08 करोड़ का आधिक्य वास्तविक आवश्यकता का आकलन किए बिना अनौचित्यपूर्ण पुनर्विनियोग दर्शाता है (**परिशिष्ट 2.8**)।

<sup>41</sup> 1. उपाय तथा साधन अग्रिम (₹ 2,000 करोड़), 2. कमियों की पूर्ति के लिए अग्रिम (₹ 2,000 करोड़)

### 2.2.7 सारभूत समर्पण

वर्ष 2017-18 के दौरान, 123 उप-शीर्षों में सारभूत समर्पण (कुल प्रावधान का 50 प्रतिशत या अधिक) राशि ₹ 3,053.36 करोड़ (कुल प्रावधान ₹ 3,969.53 करोड़ का 77 प्रतिशत) किया गया, जिसमें 22 योजनाओं/कार्यक्रमों (₹ 448.20 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 2017-18 के दौरान, चार अनुदानों (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 10 लाख या अधिक) में ₹ 303.86 करोड़ की बचत के विरुद्ध ₹ 310.47 करोड़ धनराशि का समर्पण किया गया, परिणामस्वरूप ₹ 6.61 करोड़ का अधिक समर्पण हुआ, जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 2.10** में दिया गया है। वास्तविक बचत से अधिक समर्पण से दर्शित हुआ कि विभागों ने मासिक व्यय विवरणों के माध्यम से व्यय के प्रवाह पर निगरानी द्वारा पर्याप्त बजटीय नियंत्रण नहीं रखा।

### 2.2.9 समर्पित न की गई प्रत्याशित बचतें

अनुदानों/विनियोगों के 33 प्रकरणों में यद्यपि ₹ 4,098.35 करोड़ (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ या अधिक) की बचतें हुई, लेकिन व्ययी विभागों द्वारा इनके किसी भी भाग को समर्पित नहीं किया गया था। विवरण **परिशिष्ट 2.11** में दिया गया है।

इसी प्रकार, 94 प्रकरणों (प्रत्येक प्रकरण में ₹ एक करोड़ एवं अधिक की बचत) में बचत ₹ 33,569.51 करोड़ में से कुल धनराशि ₹ 19,198.64 करोड़ (57 प्रतिशत) समर्पित नहीं की गयी (**परिशिष्ट 2.12**), जो कुल बचत ₹ 34,337.14 करोड़ का 56 प्रतिशत थी। यह अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण एवं परिणामी निधियों का अवरोधन दर्शाता है।

#### 2.2.9.1 महालेखाकार द्वारा स्वीकृत न किये गये समर्पण आदेश

राज्य शासन 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 ₹ 19,202.85 करोड़ के समर्पित न किए गए प्रावधान में 74 समर्पण के लिए स्वीकृतियां सम्मिलित थीं जिन्हें 44 अनुदानों/विनियोगों के नियंत्रण अधिकारियों द्वारा जारी किया गया था जो कि राज्य शासन के अनुदेशों का उल्लंघन था। परिणामस्वरूप, वर्ष 2017-18 के दौरान ₹ 5,571.93 करोड़ के समर्पण मुख्य रूप से वित्तीय वर्ष 2017-18 की समाप्ति के पश्चात् स्वीकृतियाँ जारी होने तथा महालेखाकार कार्यालय में स्वीकृतियाँ विलम्ब अर्थात् लेखे बन्द हो जाने एवं अंतिम रूप दिये जाने के बाद प्राप्त होने के कारण महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा लेखाओं में शामिल किए जाने के लिए स्वीकार नहीं किये जा सके (विवरण **परिशिष्ट 2.13** में दिया गया है)।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि नियंत्रण अधिकारियों द्वारा समर्पण के स्वीकृति आदेश सामयिक, पूर्ण एवं दिशानिर्देशों के अनुसार वैध हों।

### 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 स्वीकृतकर्ता के लेखे में राजस्व व्यय के रूप में एवं प्राप्तकर्ता के लेखे में राजस्व प्राप्तियों के रूप में अभिलिखित किया जाता है। स्थायी प्रकृति की सामग्री मूल परिसम्पत्तियों को बढ़ाये जाने अथवा आवर्ती दायित्वों को कम करने के उद्देश्य से किये गये व्यय को पूंजीगत व्यय के रूप में परिभाषित किया जाता है।

यद्यपि, वर्ष 2017-18 के दौरान, राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये गये लघु निर्माण कार्यों हेतु राशि ₹ 79.05 करोड़ को राजस्व शीर्ष के स्थान पर विभिन्न पूंजीगत शीर्षों में दर्ज किया गया। सहायता अनुदानों पर व्यय धनराशि ₹ 232.77 करोड़ तथा अन्य व्यय राशि ₹ 636.72 करोड़ (कुल ₹ 948.54 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, ₹ 319.10 करोड़ एवं ₹ 13.68 करोड़ (कुल ₹ 332.78 करोड़) क्रमशः 'मशीनरी' एवं 'मुख्य 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।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान वित्त विभाग ने उत्तर दिया कि वित्तीय वर्ष 2019-20 का बजट तैयार करते समय सुधारात्मक कार्रवाई की जाएगी।

### 2.2.11 व्यय की अत्यधिकता

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

यह संज्ञान मे आया कि मार्च 2018 के दौरान 10 अनुदानों/विनियोगों के 13 प्रकरणों<sup>42</sup> में ₹ 2,948.76 करोड़ का 100 प्रतिशत व्यय किया गया था। विवरण **परिशिष्ट 2.16** में दिया गया है।

इसके अलावा, यह भी देखा गया था कि मार्च 2018 में राशि ₹ 1,027.95 करोड़ आहरित कर व्यक्तिगत जमा खातों में स्थानांतरित की गयी। इससे यह पता लगाया जाना संभव नहीं है, कि वास्तव में व्यय उस उद्देश्य पर किया गया, जिस हेतु निर्दिष्ट था। राज्य सरकार व्यक्तिगत जमा खातों के शेषों की समग्र रूप से समीक्षा करें। प्रतिवेदन में व्यक्तिगत जमा खातों पर विस्तृत कंडिका, **कंडिकाएं 3.2.1, 3.2.2 एवं 3.2.3** पर है।

**अनुशंसा:** वित्त विभाग को व्यय के स्वरूप की समीक्षा करनी चाहिए और वित्तीय वर्ष के अंतिम भाग के दौरान व्यय की अत्यधिकता से बचने के लिए सुधारात्मक उपाय करने चाहिए।

### 2.2.12 निधियों का आहरण एवं सिविल जमा में रखना

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

2017-18 के दौरान, 31 मार्च 2018 को धनराशि ₹ 93.72 करोड़ आहरित की गयी थी एवं लेखे में संबंधित केंद्रीय योजनाओं के अंतर्गत अंतिम व्यय दर्शाते हुए 8443-सिविल

<sup>42</sup> जहां अंतिम तिमाही में व्यय ₹ 10 करोड़ से अधिक हुआ।

जमा-800-अन्य जमा में अंतरित की गयी, जैसा कि **परिशिष्ट 2.17** में दर्शाया गया है। इस प्रकार, केन्द्रीय निधियों को व्यपगत होने से बचाने के लिए राशियों को आवश्यकता से पूर्व आहरित किया गया, जो कि संहितागत प्रावधान के प्रतिकूल है।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान, वित्त विभाग ने बताया कि सिविल जमा में निधियों को रखना हतोत्साहित किया गया था। समेकित निधि से लोक लेखे में अंतरण केवल अपवादात्मक प्रकरणों में किया गया था तथा विशेष प्रकरणों पर गौर किया जाएगा।

### 2.3 चयनित अनुदान की समीक्षा का परिणाम

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

हमने बजटीय प्रक्रिया एवं अनुदान संख्या 53-त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता से संबंधित व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा (जुलाई-अगस्त 2018) की।

#### 2.3.1 सारांशीकृत स्थिति

वर्ष 2017-18 के दौरान अनुदान संख्या 53 के अंतर्गत बजट की राशि, किये गये व्यय एवं बचतों के विवरण **तालिका 2.3** में सारांशीकृत हैं।

तालिका 2.3: 2017-18 के दौरान सारांशीकृत विनियोग

| अनुभाग           | मूल बजट          | अनुपूरक बजट     | कुल अनुदान       | बजट नियंत्रण अधिकारी को आवंटित वास्तविक बजट | व्यय                           |                        | बचत                            |                        |
|------------------|------------------|-----------------|------------------|---|--------------------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------|
|                  |                  |                 |                  |   | बजट नियंत्रण अधिकारी के अनुसार | विनियोग लेखे के अनुसार | बजट नियंत्रण अधिकारी के अनुसार | विनियोग लेखे के अनुसार |
| राजस्व (दत्तमत)  | 24,968.71        | 6,436.69        | 31,405.40        | 31,216.48                                   | 28,795.53                      | 28,792.44              | 2,420.95                       | 2,612.96               |
| पूंजीगत (दत्तमत) | 221.50           | —               | 221.50           | 221.50                                      | 138.43                         | 7.02                   | 83.07                          | 214.48                 |
| <b>कुल</b>       | <b>25,190.21</b> | <b>6,436.69</b> | <b>31,626.90</b> | <b>31,437.98</b>                            | <b>28,933.96</b>               | <b>28,799.46</b>       | <b>2,504.02</b>                | <b>2,827.44</b>        |

(स्रोत: बी.सी.ओ. से प्राप्त जानकारी एवं विनियोग लेखे वर्ष 2017-18)

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है कि, अनुभाग राजस्व (दत्तमत) के अंतर्गत विधानसभा द्वारा अनुमोदित बजट ₹ 31,405.40 करोड़ था तथा वित्त विभाग द्वारा बजट नियंत्रण अधिकारियों (बी.सी.ओ.) को आवंटित वास्तविक बजट ₹ 31,216.48 करोड़ था। इस प्रकार, बी.सी.ओ. को राजस्व (दत्तमत) के अंतर्गत विधानसभा द्वारा अनुमोदित वास्तविक बजट से ₹ 188.92 करोड़ कम जारी किये गये थे।

आगे, अनुभाग राजस्व (दत्तमत) एवं पूंजीगत (दत्तमत) के अंतर्गत बी.सी.ओ. द्वारा सूचित किया गया व्यय, विनियोग लेखे में दर्शित व्यय की तुलना में क्रमशः ₹ 3.09 करोड़ एवं ₹ 131.41 करोड़ अधिक था, जो बजट नियंत्रण अधिकारी/आहरण एवं संवितरण



अधिकारी (डी.डी.ओ.) द्वारा महालेखाकार के लेखों के साथ नियमित मिलान के प्रति उत्तरदायित्वों में कमी दर्शाता है।

### 2.3.2 सारभूत बचतें

हमने देखा कि 2017-18 के दौरान 30 योजनाओं में ₹ 2,193.25 करोड़ की सारभूत बचतें जहाँ प्रत्येक प्रकरण में बचत 10 करोड़ या अधिक थी, जो कुल अनुदान/विनियोग के पांच से 100 प्रतिशत तक थी। विवरण **परिशिष्ट 2.18** में दर्शाया गया है।

आगे, बजट आवंटन के विरुद्ध हुए व्यय के संबंध में बी.सी.ओ. की निगरानी से संबंधित अभिलेख यथा मध्य प्रदेश बजट नियमावली (एम.पी.बी.एम) खंड-1 के अनुसार बी.सी.ओ. स्तर पर पंजियों के रूप में अभिलेख नहीं पाये गये/संधारित नहीं थे। तथापि, बजट नियंत्रण अधिकारियों ने बताया कि डी.डी.ओ. से बजट की मांग के लिए ऑनलाइन प्रस्ताव प्राप्त किये गये थे तथा योजनाओं में बचत से बचने के लिए प्रभारी अधिकारियों के साथ विचार-विमर्श किया गया था और इस संबंध में अनुदेश जारी किए गए थे।

तथ्य यह है कि बी.सी.ओ. स्तर पर योजनाओं के अंतर्गत बजट की मांग एवं व्यय की निगरानी अकुशलतापूर्वक की गयी, जिसके परिणामस्वरूप योजनाओं के अंतर्गत सारभूत बचतें थीं।

### 2.3.3 विभिन्न योजनाओं में अप्रयुक्त प्रावधान

छः प्रकरणों में विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत किया गया कुल ₹ 72.20 करोड़ का सम्पूर्ण बजट आवंटन अप्रयुक्त रहा। 2017-18 के दौरान विभिन्न योजनाओं में अप्रयुक्त प्रावधान का विवरण **तालिका 2.4** में दिया गया है।

**तालिका 2.4: 2017-18 के दौरान विभिन्न योजनाओं में अप्रयुक्त प्रावधान का विवरण**

(₹ करोड़ में)

| स. क्र.    | योजना का नाम  | कुल बजट आवंटन | व्यय | बचत की राशि  | प्रतिशत |
|------------|---|---------------|------|--------------|---------|
| 1          | 2501-02-7466-0703-V-42-009<br>(नीरांचल परियोजना)                    | 3.15          | 0    | 3.15         | 100     |
| 2          | 2216-03-198-5131-0102-V-42-009<br>(मुख्यमंत्री अंत्योदय आवास योजना) | 14.40         | 0    | 14.40        | 100     |
| 3          | 2216-03-198-5131-0103-V-42-009<br>(मुख्यमंत्री अंत्योदय आवास योजना) | 15.87         | 0    | 15.87        | 100     |
| 4          | 2515-00-198-0647-0701-V-42-007<br>(ग्राम स्वराज अभियान)             | 18.67         | 0    | 18.67        | 100     |
| 5          | 2515-00-198-0647-0702-V-42-009<br>(ग्राम स्वराज अभियान)             | 11.49         | 0    | 11.49        | 100     |
| 6          | 2515-00-198-0647-0703-V-42-009<br>(ग्राम स्वराज अभियान)             | 8.62          | 0    | 8.62         | 100     |
| <b>योग</b> |   | <b>72.20</b>  |      | <b>72.20</b> |         |

(स्रोत: संबंधित बजट नियंत्रण अधिकारी द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

यह इंगित किए जाने पर, बी.सी.ओ. (विकास आयुक्त एवं संचालनालय, पंचायती राज) ने बताया कि केंद्रांश की समान गैर-प्राप्ति, योजनांतर्गत जिलों को लक्ष्य के गैर-आवंटन, कार्यान्वयन अभिकरणों को सीधे अनुदान जारी करने तथा इसके विरुद्ध कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा व्यय न किए जाने के कारण, इन योजनाओं के अंतर्गत बचतें थीं, जिन्हें वित्तीय वर्ष के अंत में समर्पण कर दिया गया था।

तथ्य यह है कि योजनाओं की राशि प्राप्त नहीं हुई थी एवं बचतें समय-सीमा के भीतर यथा 15 जनवरी से पहले समर्पित नहीं की गई थीं, जैसा कि बजट नियमावली में निर्दिष्ट है।

#### 2.3.4 व्यक्तिगत जमा खाते में निधियों का रखा जाना

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता का नियम 6 एवं मध्य प्रदेश कोषालय संहिता का सहायक नियम 284 यह प्रावधान करता है कि बिना तत्काल आवश्यकता के राज्य की समेकित निधि से निधियों का आहरण पूर्णतः निषिद्ध है। वित्त विभाग ने पंचायतों को ई-भुगतान के माध्यम से निधियों के अंतरण के दृष्टिकोण से व्यक्तिगत जमा खाते में निधियाँ जमा करने की अनुमति (मार्च 2015) प्रदान की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभिन्न योजनाओं की ₹ 538.56 करोड़ की राशि 28 मार्च 2018 एवं 31 मार्च 2018 को आहरित की गई तथा व्यक्तिगत जमा खातों में रखी गई, जैसा की परिशिष्ट 2.19 में विवरण दिया गया है।

संयुक्त निदेशक (वित्त), संचालनालय, पंचायती राज ने बताया (नवंबर 2018) कि विभिन्न योजनाओं की आहरित राशि, वित्त विभाग की पूर्व अनुमति से व्यक्तिगत जमा खाते में रखी की गई थी।

तथ्य यह है कि वित्तीय वर्ष के अंतिम सप्ताह में व्यक्तिगत जमा खाते में निधियों के अंतरण से राज्य की समेकित निधि के अंतर्गत उस वर्ष का व्यय और परिणामस्वरूप राज्य का राजकोषीय घाटा बढ़ा।

#### 2.3.5 अनुपूरक/पुनर्विनियोग अनुदान के लिए त्रुटिपूर्ण प्रावधान

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एन.आर.ई.जी.एस.) से संबंधित व्यय योजना शीर्ष 2505-01-198-6923 के अंतर्गत लेखांकित किया गया था। 2017-18 के दौरान, इस योजना की ₹ 600 करोड़ की अनुदान राशि को प्रधानमंत्री आवास योजना (पी.एम. ए.वाई) में पुनर्विनियोजित (अक्टूबर 2017) किया गया था तथा अनुपूरक अनुदान-II के माध्यम से ₹ 600 करोड़ की राशि एन.आर.ई.जी.एस. को प्रदान की गई थी।

आगे, पी.एम.ए.वाई. में पुनर्विनियोजित एन.आर.ई.जी.एस. का ₹ 600 करोड़ का अनुदान अप्रयुक्त रहा क्योंकि पी.एम.ए.वाई. के अंतर्गत ₹ 758.14 करोड़ की बचत, इसमें पुनर्विनियोजित राशि से अधिक थी। इसके अतिरिक्त, एन.आर.ई.जी.एस. के अंतर्गत ₹ 531.47 करोड़ की वृहद् बचत से परिलक्षित हुआ कि इन दोनों योजनाओं में पुनर्विनियोजन के साथ-साथ अनुपूरक अनुदान का प्रावधान आवश्यक नहीं था।

यह इंगित किए जाने पर बी.सी.ओ. ने बताया (जुलाई 2018) कि एन.आर.ई.जी.एस. में पूर्व आवंटन के अनुसार केंद्रीय अनुदान जारी न करने के कारण बचत थी।

बी.सी.ओ. का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पुनर्विनियोजन की आवश्यकता के लिए व्यय को प्रभावित करने वाले सभी संभावित तथ्यों को ध्यान में रखना चाहिए।

#### 2.3.6 ब्याज के भुगतान के कारण राज्य की समेकित निधि पर अतिरिक्त भार

वित्त मंत्रालय द्वारा जारी संस्वीकृति (अक्टूबर 2017) के अनुसार, भारत सरकार ने चौदहवें वित्त आयोग के अंतर्गत मूल अनुदान (2017-18) के द्वितीय किश्त के रूप में ₹ 1,17,078.50 लाख स्वीकृत किया था। पत्र के अनुसार, स्वीकृत राशि जारी होने की तिथि से 15 दिन के भीतर निर्गमित की जानी चाहिए थी।

तथापि, हमने पाया कि स्वीकृत राशि बी.सी.ओ. द्वारा ग्राम पंचायत को तीन से नौ दिन तक के विलंब से जारी की गयी थी। परिणामस्वरूप, राज्य की समेकित निधि पर जनवरी 2019 में ग्राम पंचायतों को ब्याज का भुगतान करने के कारण ₹ 64.38 लाख का अतिरिक्त भार था।

संयुक्त संचालक (वित्त) संचालनालय पंचायती राज ने बताया (नवंबर 2018) कि राशि जारी करने में विलंब कुछ ग्राम पंचायतों के बैंक खातों का ऑनलाइन भुगतान गेटवे भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम (एन.पी.सी.आई.) के एकीकरण में विलंब के कारण था।

तथ्य यह है कि राज्य के बजट में चौदहवें वित्त आयोग के पूर्व प्रावधान के बावजूद ग्राम पंचायतों को चौदहवें वित्त आयोग का अनुदान जारी करने में हुए विलम्ब के कारण ब्याज का भुगतान राज्य की समेकित निधि पर एक अतिरिक्त भार था।

### 2.3.7 निष्पादन अनुदान के विरुद्ध बजट प्रावधान समर्पित नहीं किया जाना

चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान के अंतर्गत ₹ 2,642.40 करोड़ (सामान्य मूल अनुदान ₹ 2,341.57 करोड़, निष्पादन अनुदान ₹ 300.83 करोड़) के बजट प्रावधान के विरुद्ध भारत सरकार से निष्पादन अनुदान प्राप्त नहीं हुआ था। तथापि, संचालनालय, पंचायती राज ने राज्य बजट से चौदहवें वित्त आयोग के अनुदान के बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹ 300.83 करोड़ आहरित (31 मार्च 2018) किये तथा वित्त विभाग से अनुमति प्राप्त कर (31 मार्च 2018) व्यक्तिगत जमा खाते में जमा किये।

तथ्य यह है कि भारत सरकार द्वारा निष्पादन अनुदान जारी नहीं किया गया था तथा ₹ 300.83 करोड़ की राशि बजट प्रावधान के विरुद्ध आहरित की गई, जिसे व्यक्तिगत जमा खाते में रखा गया।

