

अध्याय-II

वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 यह अध्याय बिहार सरकार के वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजटीय संव्यवहारों के पहलुओं का उचित ध्यान रखते हुए उनके विनियोग लेखाओं की लेखापरीक्षा के परिणामों की रूपरेखा प्रस्तुत करता है। विनियोग लेखा सरकार के प्रत्येक वित्तीय वर्ष के दत्तमत और भारत व्ययों का लेखा है जो विनियोग अधिनियम की उल्लेखित अनुसूची में विभिन्न उद्देश्यों के लिए दत्तमत अनुदान एवं भारत विनियोग की राशियों के अनुरूप है। ये लेखे मूल अनुदानों/विनियोगों, अनुपूरक अनुदानों, अभ्यर्पणों और पुनर्विनियोगों की स्पष्ट सूची बनाते हैं तथा विभिन्न उल्लेखित सेवाओं पर वास्तविक पूँजीगत एवं राजस्व व्यय के साथ-साथ विनियोग अधिनियम द्वारा प्राधिकृत बजट के दोनों भारत एवं दत्तमत मदों को बताते हैं। इस प्रकार विनियोग लेखे वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय प्रावधानों की निगरानी को आसान बनाते हैं, इसलिए वे वित्त लेखे के पूरक हैं।

2.1.2 भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोजन की लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि विविध अनुदानों में किया गया वास्तविक व्यय विनियोग अधिनियम की प्राधिकृत राशि के अन्तर्गत है तथा भारत के संविधान के अनुरूप भारत है। लेखापरीक्षा यह भी सुनिश्चित करती है कि किया गया व्यय विधिसम्मत नियम, कानून, विनियम और निर्देशों के अनुरूप है।

2.2 विनियोजन लेखाओं का सारांश

वर्ष 2009-10 की अवधि में 51 अनुदानों/विनियोजनों के विरुद्ध किये गये वास्तविक व्यय की सारभूत स्थिति तालिका 2.1 में दर्शित है।

तालिका 2.1 वास्तविक व्यय यथा मूल/पूरक प्रावधान

(₹ करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोजन	पूरक अनुदान/ विनियोजन	कुल	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
दत्तमत	I राजस्व	31647.48	4091.88	35739.36	29021.73	(-)6717.63
	II पूँजीगत	9417.03	1243.78	10660.81	7334.54	(-)3326.27
	III ऋण एवं अग्रिम	430.16	568.02	998.18	896.78	(-)101.40
कुल दत्तमत		41494.67	5903.68	47398.35	37253.05	10145.30
भारत	IV राजस्व	4235.51	15.51	4251.02	3751.98	(-)499.04
	V पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	VI लोक ऋण एवं पुनर्भगतान	1884.11	0.50	1884.61	1982.99	(+)98.38
कुल भारत		6119.62	16.01	6135.63	5734.97	400.66
आकरिमकता निधि में विनियोजन (यदि कोई हो)		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
कुल योग		47614.29	5919.69	53533.98	42988.02	(-)10545.96

(श्रोत: राज्य का विनियोजन लेखा)

नोट: कुल व्यय में, राजस्व व्यय में ₹ 189.50 करोड़ एवं पूँजीगत व्यय में ₹ 2.44 करोड़ की वसूली, व्यय में कमी का समायोजन सम्मिलित है।

बजट में वर्ष 2009-10 के लिए कुल ₹ 53533.98 करोड़ का प्रावधान सरकार के द्वारा किया गया था जिनमें से ₹ 42988.02 करोड़ का वर्ष के दौरान उपयोग किया गया तथा ₹ 10545.96 करोड़ अनुप्रयुक्त शेष रह गए।

अनुपूरक प्रावधान पूर्णतया अविवेकपूर्ण था, क्योंकि बचत की राशि ₹ 10545.96 करोड़ अनुपूरक प्रावधान के ₹ 5919.69 करोड़ से कहीं अधिक थी। अनुपूरक प्रावधान के ₹ 4091.88 करोड़ के विरुद्ध राजस्व दत्तमत के अन्तर्गत बचत ₹ 6717.63 करोड़ थी और राजस्व भारित के अंतर्गत, अनुपूरक प्रावधान के ₹ 15.51 करोड़ के विरुद्ध बचत ₹ 499.04 करोड़ थी। पूंजीगत (ऋण और अग्रिम को लेते हुए) दत्तमत के अंतर्गत, अनुपूरक प्रावधान के ₹ 1811.80 करोड़ के विरुद्ध ₹ 3427.67 करोड़ की बचत थी। 46 अनुदानों और चार विनियोजनों में ₹ 10644.34 करोड़ की बचत थी। ऋण भाग के अंतर्गत एक विनियोजन में ₹ 98.38 करोड़ के आधिक्य की क्षतिपूर्ति के पश्चात ₹ 10545.96 करोड़ की शुद्ध बचत थी।

विस्तृत विनियोग लेखे के अनुसार बचत/आधिक्य की सूचना नियंत्री अधिकारियों को महालेखाकार (ले० एवं ह०) के द्वारा दी गई थी (मई 2010) और उनसे यह अनुरोध किया गया था कि वे महत्वपूर्ण परिवर्तनों के कारणों की व्याख्या करें। संबंधित विभागों ने सारभूत बचत या आधिक्य के कारणों की सूचना नहीं दी थी (नवम्बर 2010)।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

2.3.1 विनियोजन यथा आवंटन प्राथमिकता

विगत तीन वर्षों के दौरान वास्तविक व्यय, अर्थव्यवस्था की प्रवृत्ति, आदि जैसे प्रासंगिक कारकों को ध्यान में रखकर सरकार के समस्त विभागों को अपने प्राक्कलन तैयार करने की आवश्यकता थी। लेकिन, बजट के निर्माण तथा बजट प्रबंधन के सिद्धान्तों को लागू नहीं करने के कारण निधियों का अविवेकपूर्ण विनियोजन हुआ। विनियोजनों की लेखापरीक्षा के परिणाम से जाहिर होता है कि 38 अनुदानों के प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक या कुल प्रावधान का 20 प्रतिशत से अधिक बचत कुल ₹ 10589.32 करोड़ वर्ष 2009-10 के दौरान हुई (परिशिष्ट 2.1)।

कुल बचत के ₹ 10644.34 करोड़ में से, ₹ 10028.49 करोड़ (94.21 प्रतिशत) की बचत (परिशिष्ट 2.2 में) (प्रत्येक मामले में ₹ 50 करोड़ एवं उससे ज्यादा) दर्शाये गये 25 अनुदानों/विनियोजनों से संबंधित 30 मामलों में हुई। बृहत बचत हुई इन विभागों में जैसे मानव संसाधन विकास विभाग (₹ 2277.25 करोड़), जल संसाधन विभाग (₹ 1622.84 करोड़), शहरी विकास एवं आवास विभाग (₹ 652.08 करोड़) ग्रामीण कार्य विभाग (₹ 621.57 करोड़) और योजना एवं विकास विभाग (₹ 549.68 करोड़)। बचत के कारणों को सूचित नहीं किया गया है (नवम्बर 2010)।

2.3.2 सतत बचत

विगत पाँच वर्षों के दौरान 11 मामलों के प्रत्येक मामले में 20 करोड़ से अधिक की सतत बचत हुई जो कुल अनुदानों का 10 से 100 प्रतिशत थी (परिशिष्ट 2.3)। सतत बचत के कारणों की सूचना नहीं दी गई है (नवम्बर 2010)।

2.3.3 बिना प्रावधान के किया गया व्यय

बिहार बजट नियमावली के अनुसार बिना निधियों के प्रावधान के किसी भी योजना या सेवा पर व्यय नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, यह देखा गया कि ₹ 498.10 करोड़ गैर-योजना, बिहार राज्य विकास ऋण 2009 और बिहार राज्य विकास ऋण 2010 के अंतर्गत विनियोजन सं०-14-शीर्ष 6003- आंतरिक ऋण, राज्य सरकार 101-बाजार ऋण के दो मामलों में व्यय किये गये। जबकि मूल विनियोजन में कोई प्रावधान नहीं था, इसके लिए वित्त विभाग से अनुपूरक माँग या पुनर्विनियोजन व्यय की माँग नहीं की गयी थी, परिणामस्वरूप अनियमित व्यय हुआ। निधियों के गैर-प्रावधान के कारणों की सूचना विभाग द्वारा नहीं दी गई है (नवम्बर 2010)। वित्तीय अनियमितताओं की संभावना, जो विभाग के द्वारा स्पष्टीकरण नहीं देने के कारण बिना जाँच के रह गई, को रोका नहीं जा सकता है।

तालिका 2.2: वर्ष 2009-10 में बिना प्रावधान के किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

संख्या और नाम		बिना प्रावधान के किये गये व्यय की राशि	कारण/टिप्पणी
विनियोजन सं.	विनियोजन		
14	बिहार राज्य विकास ऋण, 2009 6003-00-101-0011	199.30	कोई कारण सूचित नहीं किया गया है।
	बिहार राज्य विकास ऋण, 2010 6003-00-101-0012	298.80	कोई कारण सूचित नहीं किया गया है।
कुल		498.10	

(स्रोत: बिहार सरकार के विनियोजन लेखे)

2.3.4 नियमन हेतु आधिक्य व्यय

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार किसी राज्य सरकार के लिए यह आदेशात्मक है कि वह अनुदान/विनियोजन के आधिक्य को लोक लेखा समिति की अनुशंसा की प्राप्ति के पश्चात राज्य के विधानमंडल द्वारा नियमित कराए। तथापि, वर्ष (1977-2009) तक ₹ 7081.27 करोड़ की राशि का आधिक्य व्यय नियमन हेतु लंबित थे जैसा कि परिशिष्ट 2.4 में दिखाया गया है। इसमें से, वर्ष 1999-2000 से 2003-04 तक ₹ 5111.06¹ करोड़ का लोक लेखा समिति में विचार-विमर्श किया जा चुका है (सितम्बर 2010) लेकिन इसकी अनुशंसा प्रतिवेदन तथा गजट अधिसूचना अप्राप्त है।

पुनः, वर्ष 2009-10 में "विनियोजन सं०-14-ऋणों का पुनर्भुगतान" भारत पूँजीगत शीर्ष के अन्तर्गत ₹ 1982.99 करोड़ की राशि ₹ 1884.61 करोड़ के कुल विनियोजन के विरुद्ध व्यय की गई जिसके फलस्वरूप कुल ₹ 98.38 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ जिसे नियमित किया जाना आवश्यक था।

अधिकांश अनुदानों में, अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान प्राप्ति से आधिक्य व्यय हुआ जो नियंत्री अधिकारियों के समुचित वित्तीय प्रबंधन में कमी को दर्शाता है। आधिक्य व्यय के स्पष्टीकरण में विलंब/नहीं किये जाने से वित्तीय अनियमितता की मौजूदगी से इंकार नहीं किया जा सकता।

¹ मांग संख्या 5,10,13,14,15,32,47 एवं 50 (₹ 5111.06 करोड़)

2.3.5 अनावश्यक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान

वर्ष के दौरान 37 मामलों में (33 अनुदान/विनियोजन) प्राप्त कुल ₹ 1879.53 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान (प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख और अधिक) अनावश्यक साबित हुआ, क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक नहीं हुआ जैसा कि परिशिष्ट 2.5 में दिखाया गया है। ₹ 1879.53 करोड़ के कुल वांछित अनुपूरक प्रावधान में से ₹ 862.62 करोड़ अनुदान संख्या 21 से संबंधित था (मानव संसाधन विभाग) (राजस्व दत्तमत भाग के तहत) जहाँ बचत ₹ 1251 करोड़ के विस्तार में थी।

उसी प्रकार, अनुदान संख्या-49 के पूँजीगत दत्तमत खंड के अन्तर्गत (जल संसाधन विभाग) जिसमें मूल प्रावधान में से ₹ 1210.77 करोड़ की बचत हुई। इसके अतिरिक्त ₹ 204.51 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ।

एक मामले में (विनियोजन सं0-14), जुलाई 2009 में प्राप्त ₹ 0.50 करोड़ का पूरक प्रावधान कुल ₹ 98.38 करोड़ का अरक्षित अधिक व्यय को छोड़ते हुए अपर्याप्त साबित हुआ।

विनियोजन सं0-14 की जाँच दर्शाती है कि ₹ 0.50 करोड़ का अनुपूरक अनुदान और 31 मार्च 2010 को ₹ 1.66 करोड़ का अभ्यर्पण भी अविवेक पूर्ण साबित हुआ।

उपर्युक्त तथ्यों से यह स्पष्ट होता है कि अनुपूरक प्रावधान वास्तविक आवश्यकताओं के मूल्यांकन किए बगैर बनाये गये थे। यह नियंत्री अधिकारियों के व्यय के पुनर्निरीक्षण पर नियंत्रण की कमी को भी दर्शाता है।

2.3.6 अत्यधिक/अनावश्यक निधि पुनर्विनियोजन

पुनर्विनियोजन किसी अनुदान के भीतर विनियोजन की एक इकाई से, जहां बचत पुर्वानुमानित होती है, दूसरी इकाई में, जहां अतिरिक्त निधियों की जरूरत होती है, निधियों का हस्तांतरण होता है। ऐसे मामले देखे गये जहां ₹ 499.28 करोड़ के पुनर्विनियोजन द्वारा दी गई अतिरिक्त निधियां अत्यधिक साबित हुई और 11 अनुदानों के तहत 46 उप-शीर्षों में ₹ 162.59 करोड़ की बचत में फलित हुई जिन्हें परिशिष्ट 2.6 में दर्शाया गया है। उसी प्रकार, छः मामलों में जिनमें छः अनुदान शामिल हैं, वहां पुर्विनियोजन के माध्यम से ₹ 280.10 करोड़ की निकासी, जहां इन अनुदानों में ₹ 407.95 करोड़ का अधिक व्यय था, वह अविवेकपूर्ण था। इन अनुदानों को तालिका 2.3 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.3: निधियों के पुनर्विनियोजन द्वारा अनावश्यक निकासी

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	अनुदान संख्या	लेखा शीर्ष एवं विवरण	कुल प्रावधान (मूल+पूरक)	पुनर्विनियोजन	अंतिम अधिक(+) बचत (-)
1	14	6004-02-105-0001-समेकित ऋण	384.93	-0.50	+385.43
2	17	2040-00-101-0001-जिला व्यय	51.37	-11.17	+2.72
3	21	2202-02-196-0001-समेकित अनुदान-जिला परिषद् माध्यमिक शिक्षक को	163.92	-99.37	+4.61
4	22	2056-00-101-0001-केन्द्रीय कारा	41.63	-6.29	+0.80
5	23	2851-00-107-0001-रेशम कीड़ा पालन का विकास	7.51	-6.94	+2.20
6	49	4700-03-800-0101-सोन बेसिन के लिए सिंचाई परियोजना	186.95	-155.83	+12.19
		कुल	836.31	-280.10	+407.95

(श्रोत: अनुदान पंजी और विस्तृत विनियोग लेखे, बिहार सरकार)

अनुदान सं०- 14 के शीर्ष 6004- “ आंतरिक ऋण, राज्य सरकार 0001- संकलित ऋण” के अंतर्गत पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 50 लाख की निकासी की गई जबकि ₹ 385.43 करोड़ तक का अधिक व्यय किया गया था।

इसी तरह, अनुदान सं० 49 के शीर्ष 4700- “वृहत सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय, 800-अन्य व्यय- 0101- सोन बेसिन हेतु सिंचाई परियोजना” के अंतर्गत पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 155.83 करोड़ की निकासी की गई जबकि ₹ 12.19 करोड़ का अधिक व्यय किया गया था। अतिरिक्त आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए अतिरिक्त निधि देने के बदले निधियों की निकासी करना कमजोर वित्तीय प्रबंधन को दर्शाता है।

पुनः, 37 मामलों में ₹ 1212.51 करोड़ की पुनर्विनियोजन द्वारा की गई निकासी अपर्याप्त थी, क्योंकि निकासी के बावजूद ₹ 294.62 करोड़ की बचत हुई थी जिसे **परिशिष्ट 2.7** में दर्शाया गया है। इन उदाहरणों से पता चलता है कि नियंत्री पदाधिकारी इन शीर्षों के तहत वास्तविक आवश्यकताओं/निधियों की बचत के पूर्वानुमान लगाने में विफल रहे।

2.3.7 वास्तविक अभ्यर्पण

बिहार बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार व्यय करने वाले विभागों को चाहिए कि वे वित्त विभाग को अनुदान/विनियोजन अथवा उसके अंश को अभ्यर्पित कर दें ज्यों ही उन्हें बचत का पूर्वानुमान होता हो। उन्हें इसके लिए वर्ष की समाप्ति तक की प्रतीक्षा नहीं करनी चाहिए बशर्ते कि उनकी आवश्यकता किसी अन्य यूनिट/यूनिटों के अंतर्गत अधिक व्यय की पूर्ति के लिए हो जिनका उसी समय पूर्वज्ञान हो ताकि निधियों का अन्य विकास कार्यों के लिए उपयोग किया जा सके।

26 अनुदानों/विनियोजनों और 126 उप शीर्षों में, ₹ 5500.46 करोड़ के कुल प्रावधान में से ₹ 3673.56 करोड़ (₹ 50 लाख और अधिक प्रत्येक मामले में) की निधियों का अभ्यर्पण कर दिया गया जैसा कि **परिशिष्ट 2.8** में बताया गया है। ऐसा या तो योजना/कार्यक्रम का क्रियान्वयन नहीं हो पाने के कारण या उनके धीमे क्रियान्वयन के कारण हुआ। योजनाओं के लागू नहीं होने के कारण 25 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत 69 योजनाओं में शत-प्रतिशत अभ्यर्पण (₹522.15 करोड़) हुआ (**परिशिष्ट 2.9**) ।

2.3.8 वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण

आठ मामलों में अभ्यर्पण की गई राशि (₹ 50 लाख और अधिक प्रत्येक मामले में) वास्तविक बचत से अधिक थी जो इन विभागों में बजटीय नियंत्रण की कमी या अपर्याप्त नियंत्रण को दर्शाती है। बचत की राशि ₹ 462.46 करोड़ के विरुद्ध अभ्यर्पित राशि ₹ 483.40 करोड़ थी, फलतः ₹ 20.94 करोड़ का अधिक अभ्यर्पण किया गया। (**परिशिष्ट 2.10**)में इसका विवरण दिया गया है।

2.3.9 अनुमानित बचतों का अभ्यर्पण नहीं किया जाना

25 अनुदानों/विनियोजनों में, वर्ष 2009-10 के अंत में, ₹ 5860.54 करोड़ की बचत हुई (₹ एक करोड़ और अधिक तथा प्रत्येक मामलों में प्रावधान के 10 प्रतिशत से अधिक) जिनमें से ₹ 3182.17 करोड़ (कुल बचत का 54.30 प्रतिशत) का अभ्यर्पण नहीं किया गया था जैसा कि **परिशिष्ट 2.11** में दिखाया गया है।

अनुदान संख्या 8 में (कला, संस्कृति और युवा विभाग) ₹ 11.13 करोड़ की बचत हुई, लेकिन इसमें से कुछ अंश भी संबंधित विभाग के द्वारा अभ्यर्पित नहीं किया गया।

इसके अलावे, 43 मामलों में ₹ 6063.33 करोड़ (प्रत्येक मामला में ₹ 10 करोड़ से अधिक) का अभ्यर्पण मार्च 2010 के अंतिम दो कार्य दिवस में किया गया (परिशिष्ट 2.12)।

इससे पता चलता है कि नियंत्री पदाधिकारी बजटीय नियंत्रण के लिए जवाबदेह होने की मौलिक जिम्मेदारी के निर्वाह में विफल रहे और इन निधियों का उपयोग उन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए, जिनके लिए ये आवंटित की गई थी तथा राज्य के अन्य विकास कार्यों के लिए नहीं किया जा सका।

2.3.10 सघन व्यय

बिहार बजट नियमावली के नियम 113 के अनुसार किसी वित्तीय वर्ष के दौरान व्यय के समरूप प्रवाह का होना बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता है। खासकर वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में सघन व्यय करना वित्तीय नियमों का उलंघन समझा जाता है। गत तिमाही के व्यय (राजस्व और पूंजीगत) की स्थिति **परिशिष्ट 2.13** में चित्रित की गई है जो दर्शाती है कि मार्च 2010 की तिमाही में किया गया व्यय 63 से 100 प्रतिशत था तथा मार्च 2010 के माह में यह अकेले कुल व्यय के 51 से 100 प्रतिशत था। यह नियंत्री पदाधिकारियों के वित्तीय प्रबंधन में दोष, व्यय पर उनके प्रभावकारी नियंत्रण का आभाव तथा वित्तीय वर्ष के अंतिम क्षणों में बजट के उपयोग करने की मनोवृत्ति को दर्शाता है।

2.4 बिना मिलान किया हुआ व्यय

बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 475 (viii) के अनुसार यह आवश्यक है कि विभागाध्यक्षों एवं महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को व्यय के विभागीय आंकड़ों का मिलान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) की लेखाओं में दर्ज किए गए आंकड़ों से करना चाहिए। यद्यपि बिना मिलान किये गये विभागीय आंकड़ों का नियमित रूप से लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उल्लेख किया गया था, फिर भी 103 मुख्य शीर्षों में से 80 में, विभागाध्यक्षों ने वर्ष 2009-10 के दौरान, जैसा कि **परिशिष्ट 2.14** में दिखाया गया है, कुल ₹ 39916.27 करोड़ के विरुद्ध ₹ 37571.49 करोड़ (प्रत्येक मामला में ₹ 10 करोड़ से अधिक) के व्यय का मिलान नहीं किया था। उन 80 मुख्य शीर्षों में से ₹ 25113.91 करोड़ (66.84 प्रतिशत) नौ मुख्य शीर्षों² से संबंधित थे।

2.5 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 267 (2) एवं 283 (2) के प्रावधान के अंतर्गत बिहार आकस्मिक निधि अधिनियम 1950 के द्वारा आकस्मिकता निधि की स्थापना की गई। आकस्मिकता एवं अप्रत्याशित तरह का व्यय, जिसे विधानमंडल की स्वीकृति तक टाला नहीं जा सकता, के लिए इस निधि से अग्रिम दिया जा सकता है। यद्यपि, ये सभी व्यय प्रत्याशित थे जिसे राज्य के आकस्मिकता निधि से अग्रिम में लिए गए और वर्ष के दौरान पूरी राशि की पूर्ति कर दी गई थी। वर्ष

² 2049-ब्याज की अदायगी, 2055-पुलिस, 2071-पेंशन तथा अन्य सेवानिवृत्त लाभ, 2202-सामान्य शिक्षा, 2210-चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य, 2217-शहरी विकास, 2235-सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण, 2515-अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम और 5054-सड़क एवं सेतु पर पूंजीगत परिव्यय

2009-10 के दौरान सरकार ने ₹ 1175.52 करोड़ के 197 आहरणों को स्वीकृत किया (कुल बजटीय प्रावधान का 2.20 प्रतिशत) जिनमें से ₹ 1015.78 करोड़ (परिशिष्ट 2.15) की 66 आहरण सामान्य उद्देश्यों जैसे मोटरगाड़ी का क्य, कार्यालय व्यय, वेतन एवं भत्ते, किसानों को सहायता, फसल प्रीमियम इत्यादि के लिए थे।

2.6 बजटीय त्रुटि

अनुदान सं०-26 के मुख्य शीर्ष 2210-01-102-0101 के अन्तर्गत कोई प्रावधान नहीं बनाया गया था और राशि को गलती से अनुदान सं०-20 के अंतर्गत मुख्य शीर्ष 2210-01-102-0101 में शामिल कर लिया गया था।

इस भूल के पता चलने पर (अगस्त 2010) वित्त विभाग ने सूचित किया (सितंबर 2010) कि व्यय को शीर्ष 2210-01-102-0101 के अंतर्गत लिया जा रहा है और महालेखाकार (ले० एवं ह०) से ₹ 10 करोड़ की राशि का हस्तांतरण अनुदान सं०-26 में कर देने का अनुरोध किया।

यह तथ्य केवल बजटिंग में भूल को इंगित नहीं करता है बल्कि बिना प्रावधान के व्यय पर नियंत्रण की कमी को भी प्रदर्शित करता है। बिना बजट प्रावधान के आहरण पर रोक के लिए राज्य को पद्धति विकसित करना चाहिए।

चयनित अनुदान की समीक्षा

अनुदान सं०- 35 योजना एवं विकास विभाग तथा अनुदान संख्या- 39- आपदा प्रबंधन विभाग के संदर्भ में व्यय पर बजटीय प्रक्रिया एवं नियंत्रण की समीक्षा की गई (सितम्बर/अक्टूबर 2010) जिसमें वर्ष 2009-10 के दौरान महत्वपूर्ण बचत देखा गया। इस समीक्षा के महत्वपूर्ण बिन्दु नीचे दर्शाया गया है:

2.7 अनुदान संख्या 35 'योजना एवं विकास विभाग' की समीक्षा

2.7.1 अधिक बचत

तालिका 2.4 में यह वर्णित है कि ₹ 787.34 करोड़ (मूल ₹ 785.93 करोड़ तथा पूरक ₹ 1.41 करोड़) के प्रावधान के विरुद्ध संपूर्ण बचत/अभ्यर्पण ₹ 549.68 करोड़ (69.81 प्रतिशत) था। ऐसे वृहत बचत अपने आप में बजट अनुमान का अवास्तविक मूल्यांकन तथा बजटीय नियंत्रण प्रक्रिया की शिथिलता का सूचक है।

तालिका 2.4 : बचत का विवरण

(₹ लाख में)

राजस्व शीर्ष	वास्तविक	पूरक	कुल	व्यय	अभ्यर्पण	बचत
2052	1253.23	26.06	1279.29	654.05	297.99	327.25
2053	74263.30	60.50	74323.80	21066.92	1596.60	51660.28
3451	188.39	20.05	208.44	200.50	7.94	शून्य
3454	2888.22	34.00	2922.22	1844.63	1047.02	30.57
कुल	78593.14	140.61	78733.75	26336.10	2949.55	52018.10

(श्रोत: बिहार सरकार के विस्तृत विनियोजन लेखे)

नोट : संपूर्ण बचत, बचत तथा अभ्यर्पण राशि के योग के बराबर है। इस प्रकार संपूर्ण बचत = ₹ 52018.10 + ₹ 2949.55 = ₹ 54967.65 लाख = ₹ 549.68 करोड़

2.7.2 प्रावधान का उपयोग न होना

बिहार बजट नियमावली के संदर्भ में, विधायिका द्वारा दिया गया अनुदान उन उद्देश्यों के लिए प्रयोग की जानी चाहिए जो कि नियम/ कानून एवं विनियमन के अनुसार लक्षित किए गए हो। तथापि यह देखा गया कि मुख्य शीर्ष '3454-जनगणना सर्वेक्षण तथा सांख्यिकी के अंतर्गत चार उप-शीर्ष में वास्तविक प्रावधान ₹ 1.45 करोड़ (तालिका 2.5) सम्पूर्ण राशि बिना व्यय तथा पुनर्विनियोजन के शेष रह गया। इससे यह प्रकट होता है कि इन उप-शीर्षों के अंतर्गत व्यय का समय-समय पर समीक्षा नहीं की गई जिसकी आवश्यकता थी।

इस संबंध में पूछे जाने पर (अक्टूबर 2010), योजना एवं विकास विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि ज्यादातर मामलों में, योजनाओं का अनुमोदन न होने के कारण राशि का अभ्यर्पण किया गया, केवल एक मामले में भारत सरकार द्वारा आवंटित निधि को अवरुद्ध करने के कारण अभ्यर्पित किया गया।

तालिका 2.5: संपूर्ण प्रावधान का अनुपयोग

(₹ लाख में)

क्रम सं.	लेखों का शीर्ष	उद्देश्य	राशि	व्यय	अभ्यर्पण	अभ्यर्पण का विवरण
1.	3454-02-204-0103	सांख्यिकीय कार्मिक का प्रशिक्षण	35.00	शून्य	35.00	पत्रांक सं./दि: 32/31.03.10
2.	3454-02-204-0107	सांख्यिकीय यंत्र का कम्प्यूटीकरण	20.00	शून्य	20.00	31/31.03.10
3.	3454-02-204-0111	जिला/मंडलीय ईकाइ की रचना	40.00	शून्य	40.00	29/31.03.10
4.	3454-02-204-0401	आर्थिक जनगणना	50.00	शून्य	50.00	22/31.03.10
	कुल		145.00		145.00	

(स्रोत: बिहार सरकार के विनियोजन लेखे)

2.7.3 विलंबित अभ्यर्पण के परिणामस्वरूप पुनर्विनियोजन द्वारा निधि का उपयोग न होना

बिहार बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार नियंत्रण अधिकारियों को वित्त विभाग के समक्ष उनके नियंत्रण के अंतर्गत बजट में पूर्वानुमानित सभी बचतों को यथाशीघ्र अभ्यर्पण कर देना चाहिए ज्योंहि उन्हें वित्त विभाग द्वारा निधि का अन्य उद्देश्यों के लिए उपयोग की अनावश्यकता की निश्चितता ज्ञात हो जाए। वित्तीय वर्ष के अंत में अभ्यर्पण आदेश निर्गमन के प्रचालन से बचना चाहिए।

तथापि, इन निर्देशों के उल्लंघन में, ₹ 357.42 करोड़ (तालिका 2.6) 31 मार्च 2010 को अभ्यर्पण किया गया, परिणामतः अन्य विकासकारी क्रियाकलापों के लिए निधि का उपयोग नहीं हुआ।

इस संबंध में पूछे जाने पर (अक्टूबर 2010) योजना तथा विकास विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि जहाँ तक संभव थी, ₹ 1.38 करोड़ का निधि का पुनर्विनियोजन किया गया (अक्टूबर 2009)। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पण नियम के विरुद्ध थी तथा पुनर्विनियोजन की कुल राशि (₹1.38 करोड़), 31 मार्च 2010 को अभ्यर्पित की गई कुल राशि (₹357.42 करोड़) मात्र 0.39 प्रतिशत था।

तालिका 2.6: विलंबित अभ्यर्पण के परिणामस्वरूप निधि का उपयोग न किया जाना
(₹ लाख में)

क्रम सं.	लेखा शीर्ष	उद्देश्य	वास्तविक प्रावधान	पूरक प्रावधान	व्यय	बचत	अभ्यर्पण	अभ्यर्पण का विवरण
1.	2052-00-090-0103	योजना तंत्र का सुदृढीकरण	865.00	20.00	302.76	327.24	255.00	पत्रांक सं./ दि. 1192/ 31.03.10
2.	2053-00-800-0102	योजना तंत्र का सुदृढीकरण	52563.15	35.00	12159.56	40438.59	35427.27	1196/ 31.03.10
3.	3454-02-204-0114	सिविल निबंधन प्रणाली का सुदृढीकरण	107.00	शून्य	25.06	22.36	59.58	28/ 31.03.10
							35741.85	

(स्रोत: बिहार सरकार के विनियोजन लेखे)

2.7.4 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

व्यय, जिसके लिए वास्तविक प्रावधान पर्याप्त नहीं हो, की प्रतिपूर्ति हेतु अनुपूरक प्रावधान की जाती है। तथापि, योजना तथा विकास विभाग ने तीन उप-शीर्ष हेतु अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किया यद्यपि इनकी आवश्यकता नहीं थी, (तालिका 2.7) परिणामतः अनुपूरक प्रावधान से अधिक बचत हुई। इस प्रकार, राजस्व शीर्ष के अंतर्गत प्राप्त ₹ 80.50 लाख का अनुपूरक प्रावधान पूर्णतः अनुचित साबित हुई। विभाग द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया।

तालिका 2.7: अनावश्यक पूरक प्रावधान

क्रम सं.	लेखा शीर्ष	प्रावधान (वास्तविक)	पूरक प्रावधान दिनांक	कुल प्रावधान	अभ्यर्पण	अभ्यर्पण विवरण
1.	2052-00-090-0103	865.00	20.00 (05.01.10)	885.00	255.00	पत्रांक सं./दि. 1192/ 31.03.10
2.	2053-00-094-0007	700.15	25.50 (05.01.10)	725.65	96.60	1193/ 31.03.10
3.	2053-00-800-0102	52563.15	35.00 (05.01.10)	52598.15	35427.27	1196/ 31.03.10
				80.50		

2.7.5 मिलान न होने के कारण अभ्यर्पण तथा व्यय के आंकड़ों में अंतर

बिहार बजट नियमावली के नियम 122 तथा 134 के प्रावधानों के अंतर्गत, विभागों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि प्रावधान, अनुपूरक प्रावधान, पुनर्विनियोजन, व्यय, अभ्यर्पण तथा बचत के आंकड़ों का मिलान/समाशोधन वित्तीय वर्ष के तुरंत बाद महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय द्वारा तैयार किये गए 'विस्तृत विनियोजन लेखा' से हो जाए। इस प्रक्रिया को समयबद्ध सुनिश्चित करने हेतु वर्ष 2009-10 से संबंधित आंकड़ों का मिलान/समाशोधन करने के लिए 28 जून 2010 को अंतिम तिथि निश्चित किया। तथापि विभाग द्वारा उपयुक्त मिलान/समाशोधन नहीं किया गया, परिणामस्वरूप अधिकांश मामलों में अभ्यर्पण तथा व्यय के आंकड़ों में भिन्नता थी, जैसा कि नीचे दिखाया गया है। जिसके फलस्वरूप ₹ 522.09 करोड़ (तालिका 2.8) की अभ्यर्पण की गई राशि का विस्तृत विनियोजन लेखा में प्रदर्शन कम हुआ।

तालिका 2.8: व्यय आंकड़ों का मिलान न होने के कारण 'विस्तृत विनियोजन लेखा' में अभ्यर्पण न प्रदर्शित होना

लेखा शीर्ष	पत्र संख्या जिसके द्वारा अभ्यर्पण किया गया	उद्देश्य	अभ्यर्पण की राशि (₹ लाख में)
2052-00-090-0103	3922/3.12.09	योजना तंत्र का सुदृढ़ीकरण	550.00
2053-00-800-0102	1196/31.3.10	योजना तंत्र का सुदृढ़ीकरण	35427.27
2053-00-800-0102	3923/3.12.09	योजना तंत्र का सुदृढ़ीकरण	5698.00
2053-00-800-0104	3924/3.12.09	राष्ट्रीय समविकास योजना (पिछड़े जिलों के लिए प्रयास)	10500.00
3454-02-204-0114	1963/23.9.09	सिविल अनुबंध प्रणाली का सुदृढ़ीकरण	34.00
		कुल	52209.27

जहाँ तक व्यय का संबंध है, पाँच मामलों में विभागीय व्यय आंकड़ों के विरुद्ध विस्तृत विनियोजन लेखे में ₹ 10.13 करोड़ का अधिक व्यय दिखाया गया, जबकि अन्य तीन मामलों में विभागीय व्यय आंकड़ों की तुलना में विस्तृत विनियोजन लेखा में ₹ 8 लाख कम दिखाया गया (तालिका 2.9) ।

तालिका 2.9: मिलान न होने के कारण व्यय के आंकड़ों में भिन्नता

लेखा शीर्ष	विभाग वार व्यय	विस्तृत विनियोजन लेखा वार व्यय	अंतर (₹ लाख में)
2052-00-090-0103	59.999	302.755	(+)242.756
2053-00-800-0102	11437.875	12159.555	(+)721.680
3454-02-204-0002	828.691	828.694	(+)0.003
3454-02-204-0114	13.421	25.05	(+)11.629
3454-02-204-0409	53.293	90.563	(+)37.270
3454-02-111-0001	444.384	439.511	(-)4.873
3454-02-204-0001	241.694	241.334	(-)0.360
3454-02-204-0605	29.328	26.223	(-)3.105
कुल	13108.685	14113.685	

नोट: (1) स्तम्भ अंतर में धन (+) चिह्न विभागीय व्यय आंकड़ों के संदर्भ में 'विस्तृत विनियोजन लेखा' में अधिक दिखाया गया । अधिक व्यय के पाँच मामले थे जिनमें सन्निहित राशि ₹ 10.13 करोड़ थी ।

(11) स्तम्भ में ऋण (-) चिह्न विभागीय व्यय आंकड़ों के संदर्भ में 'विस्तृत विनियोजन लेखा' में कम प्रदर्शन प्रकट करता है कम व्यय के तीन मामलों थे जिनमें सन्निहित राशि ₹ 8.338 लाख थी ।

2.8 अनुदान संख्या 39 "आपदा प्रबंधन विभाग" की समीक्षा

2.8.1 अधिक बचत

₹ 670.12 करोड़ के प्रावधान (वास्तविक ₹ 422.63 करोड़ तथा पूरक ₹ 247.49 करोड़) के विरुद्ध संपूर्ण बचत ₹ 504.10 करोड़ (75.22 प्रतिशत) था (तालिका 2.10) । ऐसे वृहत बचत अपने आप में बजट अनुमान का अवास्तविक मूल्यांकन तथा बजटीय नियंत्रण प्रक्रिया की शिथिलता दर्शाता है ।

तालिका 2.10: बचत का विवरण

(₹ लाख में)

राजस्व शीर्ष	वास्तविक	पूरक	कुल	व्यय	अभ्यर्पण	बचत
2070	128.35	73.28	201.63	133.71	64.15	3.77
2235	427.00	48.00	475.00	345.64	शून्य	129.36
2245	41523.08	24568.12	66091.20	15888.58	शून्य	50202.62
2251	184.39	60.50	244.89	234.53	शून्य	10.36
कुल	42262.82	24749.9	67012.72	16602.46	64.15	50346.11

(स्रोत: बिहार सरकार के विस्तृत विनियोजन लेखे)

नोट: संपूर्ण बचत, बचत तथा अभ्यर्पण राशि के योग के बराबर है। इस प्रकार संपूर्ण बचत = ₹ 50346.11 + ₹ 64.15 = ₹ 50410.26 लाख = ₹ 504.10 करोड़

2.8.2 विलंबित अभ्यर्पण कारण निधि का व्यपगत हो जाना

बिहार बजट नियमावली के नियम 112 का उल्लंघन करते हुए, आपदा प्रबंधन विभाग ने वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन ₹ 252.56 करोड़ (तालिका 2.11) अभ्यर्पण करने का निर्णय लिया। तथापि, वित्त विभाग द्वारा पूर्वोक्त अभ्यर्पण स्वीकार नहीं किया गया क्योंकि अभ्यर्पण दस्तावेजों को विलंब (16 अप्रैल 2010 को पेश किया गया) से पेश किया गया था इसके कारण बचत राशि व्यपगत हो गई।

लेखापरीक्षा द्वारा इस संबंध में पूछे जाने पर (अक्टूबर 2010), आपदा प्रबंधन विभाग ने कहा (दिसंबर 2010) कि वे 31 मार्च 2010 को निधि का अभ्यर्पण कर चुके थे। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभ्यर्पण का विभागीय प्रस्ताव वित्त विभाग द्वारा अस्वीकृत किया गया था क्योंकि इसकी प्राप्ति विलंब से 16 अप्रैल 2010 को हुई जो कि वित्तीय वर्ष पूर्ण होने के 16 दिन पश्चात थी।

तालिका 2.11: वित्त विभाग द्वारा अस्वीकृत व्यपगत/अभ्यर्पित राशि

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	पत्र संख्या जिसके द्वारा अभ्यर्पण किया गया	राशि
2245 प्राकृतिक आपदा के कारण राहत 01-सूखा एवं उसके राहत 02-बाढ़, चकवात इत्यादि	952/31.3.10	{69.724 180.934} कुल 250.658
2245-08-001-0002	--	0.256
2235-सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण 60-200-0008-आपदा में मृत/घायल व्यक्ति/परिवार को अनुदान	947/31.3.10	0.261
2235-01-200-0003 शीतलहरी के कारण राहत	948/31.3.10	0.017
2235-01-200-0004 भूक्षरण के कारण विस्थापित लोगों को भूमि अनुकम्पा हेतु सहायतानुदान	956/31.3.10	0.783
2251-सचिवालय सामाजिक सेवाएं 00090-0017 राहत एवं पुर्नवास विभाग	950/31.3.10	0.562
2049- 0008 ब्याज/ऋण की वसूली (N2049012000008)	958/31.3.10	0.019
कुल		252.556

2.8.3 प्रावधानों का अनुपयोग

बिहार बजट नियमावली के अनुसार विधायिका द्वारा प्रदत्त अनुदान का प्रयोग विनियम एवं कानून के अंतर्गत उद्देश्य के लिए की जाती है। तथापि यह देखा गया कि प्राकृतिक आपदा राहत से संबंधित 29 उप शीर्ष ₹ 54.97 करोड़ का प्रावधान (वास्तविक ₹ 17.97 करोड़ तथा अनुपूरक ₹ 37.00 करोड़) पूर्णतः बिना खर्च किये रह गए (परिशिष्ट 2.16)।

इस संबंध में पूछे जाने पर (अक्टूबर 2010) आपदा प्रबंधन विभाग ने कहा (दिसम्बर 2010) कि आपदा तथा राहत संदर्भित वास्तविक व्यय का सही-सही मूल्यांकन/अनुमानित करना कठिन है अतः आपदा के लिए प्रावधानों को काल्पनिक तौर पर निर्धारित किया जाता रहा है ।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कुल प्रावधान राशि को बिना किसी पुनर्विनियोजन तथा अभ्यर्पण के बचत किया गया था । इससे यह प्रकट होता है कि इन उप शीर्षों के अंतर्गत व्यय की समय-समय पर समीक्षा, जो आवश्यक थी, नहीं की गई ।

2.8.4 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

पूरक प्रावधान व्यय के उन अतिरिक्त निधि की आवश्यकताओं की पूर्ति करता है जिनके लिए वास्तविक प्रावधान अपर्याप्त है । तथापि आपदा प्रबंधन विभाग ने सात उप शीर्षों के अंतर्गत अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किया (तालिका 2.12) परिणामतः अनुपूरक प्रावधान से अधिक बचत हुई थी। राजस्व शीर्ष के अंतर्गत प्राप्त ₹ 105.40 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान पूर्णतः अनुचित साबित हुआ ।

इस संबंध में पूछे जाने पर (अक्टूबर 2010) आपदा प्रबंधन विभाग ने कहा (दिसम्बर 2010) कि आपदा से संबंधित सभी प्रावधान अनुमान पर आधारित किये गए थे।

तालिका 2.12 : अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

(₹ लाख में)					
क्रम सं.	लेखा शीर्ष	प्रावधान (मूल)	अनुपूरक प्रावधान दिनांक	कुल प्रावधान	अभ्यर्पण/व्यपगत
1.	2245-01-282-0001	25.00	200.00 (05.01.10)	225.00	225.00
2.	2245-01-800-0001	200.00	500.00 (05.01.10)	700.00	700.00
3	2245-01-800-0002	10.00	3000.00 (05.01.10)	3010.00	3010.00
4	2245-02-101-0004	100.00	313.63 (04.08.09)	413.63	379.80
5	2245-02-107-0001	50.00	1893.90 (04.08.09)	1943.90	1943.88
6	2245-02-117-0001	200.00	2416.74 (04.08.09)	2616.74	2063.80
7	2245-02-112-0001	5286.00	2216.00 (04.08.09)	7502.00	3296.10
	कुल	5871.00	10540.27	16411.27	11618.58

2.8.5 विभाग के द्वारा मिलान/समाशोधन न किये जाने के कारण व्यय आंकड़ों में अंतर

बिहार बजट नियमावली के नियम 122 तथा 134 के प्रावधानों के अंतर्गत विभाग द्वारा समुचित मिलान/समाशोधन नहीं किये जाने के कारण अधिकांश मामलों में जैसा कि परिशिष्ट 2.17 में दर्शाया गया है, व्यय के आंकड़ों में अंतर था । अतः 12 मामलों में विस्तृत विनियोजन लेखा में ₹ 9.68 करोड़ अधिक व्यय, विभागीय व्यय आंकड़ों की तुलना में अधिक थी तथा अन्य 18 मामलों में विस्तृत विनियोजन लेखे से विभागीय व्यय आंकड़े ₹ 27.75 करोड़ कम दर्शाये गए थे।

इस संबंध में पूछे जाने पर (अक्टूबर 2010) आपदा प्रबंधन विभाग ने कहा कि (दिसम्बर 2010) मुख्य शीर्ष "2251" जुड़ी राशि ही केवल आपदा प्रबंधन विभाग द्वारा निकाली जा रही थी तथा उस शीर्ष से जुड़े आंकड़े नियमित रूप से मिलान किये जा रहे थे ।

2.9 निष्कर्ष

विभाग ने प्रासंगिक कारक जैसे अर्थव्यवस्था की प्रवृत्ति, विगत तीन वर्षों के वास्तविक व्यय तथा अन्य कारकों को ध्यान रखे वगैर अपना प्राक्कलन तैयार किया। वृहत तथा सतत बचत, प्रावधानों से अधिक, अनावश्यक/अधिक/अपर्याप्त, पूरक प्रावधान/पुनर्विनियोजन तथा प्रत्याशित बचत का अभ्यर्पण नहीं किया जाना अपर्याप्त वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण में कमी को दर्शाता है। अनुदान/विनियोग से ₹ 98.38 करोड़ की अधिक व्यय को भारत के संविधान की धारा 205 के तहत विनियमित किया जाना आवश्यक था।

2.10 अनुशंसाएँ

- विभाग को विश्वस्त कारकों जैसे अर्थव्यवस्था की प्रवृत्ति, निधि की वास्तविक आवश्यकता, विगत तीन वर्षों से व्यय तथा अन्य कारकों को ध्यान में रखकर अधिक वास्तविक बजट प्राक्कलन तैयार करना चाहिए।
- सरकारी विभागों में प्रावधानों के विरुद्ध व्यय के सूक्ष्म अनुश्रवण द्वारा बजटीय नियंत्रण को सुदृढ़ करना चाहिए ।
- संभावित बचतों को समय पर अभ्यर्पण किया जाना चाहिए एवं वर्ष के अंत में पुनर्विनियोजन/अभ्यर्पण आदेश निर्गत करने से बचना चाहिए।
- अनुदान/विनियोजन से अधिक सभी व्यय को संविधान के प्रावधानों के अनुसार विनियमित किया जाना चाहिए।