

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 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 बजट अनुमान, अनुपूरक अनुदानों, अभ्यर्पणों और पुनर्विनियोगों की स्पष्ट सूची बनाते हैं तथा विभिन्न उल्लेखित सेवाओं पर राजस्व एवं पूंजीगत 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, 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 सांविधान के अनुरूप भारत है। लेखा परीक्षा यह भी सुनिश्चित करती है कि किया गया व्यय विधिसम्मत नियम, कानून, विनियम और निर्देशों के अनुरूप हैं।

2.1.3. बिहार बजट नियमावली के अनुसार विभिन्न विभागों से बजट अनुमान का आकलन प्राप्त कर वार्षिक बजट तैयार करने के लिए वित्त विभाग उत्तरदायी है। नियंत्रण पदाधिकारी द्वारा आय एवं व्यय तैयार कर विभागीय अनुमान विभागाध्यक्ष से सलाह प्राप्त कर वांछित तिथियों को वित्त विभाग को समर्पित करेगा। वित्त विभाग विस्तृत अनुमान संचित कर 'अनुदानों की मांग' तैयार करेगा। बजट तैयार करने में जहाँ तक संभव हो वास्तविक लक्ष्य प्राप्त करने के निकट पहुँचना चाहिए। इस प्रत्याशित व्यय एवं राजस्व दोनों के प्राक्कलन करने में दूरदर्शिता होनी चाहिए। किसी प्राक्कलन में परिहार्य अतिरिक्त प्रावधान उतना ही बजटीय अनियमितता है जितना कि स्वीकृत व्यय में अधिकता। प्रक्रिया से तात्पर्य है कि किसी विशिष्ट मद पर व्यय के आकलन में प्रदत्त राशि वह राशि होनी चाहिए जिसे वर्ष में खर्च कर दी जाय तथा वह राशि न तो बड़ी हो न ही छोटी। खर्च किये जानेवाले धन से बचत से उतनी ही वित्तीय अनियमितता होती है जितनी व्यय में अधिकता से। प्राप्तियों का बजट प्राक्कलन लागू कर शुल्क, फीस आदि के दर के आधार पर होना चाहिए।

लेखा परीक्षा में पाये गए बजट एवं व्यय के प्रबंधन की कमियाँ तथा बजट नियमावली का उल्लंघन की चर्चा उत्तरवर्ती अनुच्छेदों (पैरा) में की गयी है।

2.2 विनियोजन लेखाओं का सारांश

वर्ष 2010-11 की अवधि में 51 अनुदानों/विनियोजनों के विरुद्ध किये गये वास्तविक व्यय की सारभूत स्थिति तालिका 2.1 में दर्शाया गया 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	36244.29	7979.89	44224.18	34842.39	(-) 9381.79
	II पूँजीगत	10433.96	3548.67	13982.63	9281.25	(-) 4701.38
	III ऋण एवं अग्रिम	730.67	471.20	1201.87	1102.64	(-) 99.23
कुल दत्तमत		47408.92	11999.76	59408.68	45226.28	(-) 14182.40
भारित	IV राजस्व	4602.03	3.42	4605.45	4401.75	(-) 203.70
	V पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	VI लोक ऋण एवं पुर्नभुगतान	1915.56	362.39	2277.95	2190.02	(-) 87.93
कुल भारत		6517.59	365.81	6883.40	6591.77	(-) 291.63
आकस्मिकता निधि में विनियोजन (यदि कोई हो)						
कुल योग		53926.51	12365.57	66292.08	51818.05	(-)14474.03

(स्रोत: राज्य का विनियोजन लेखा)

नोट : कुल व्यय में ₹ 1028.22 करोड़ के राजस्व व्यय की वसूली तथा व्यय में कमी के रूप में समायोजित ₹ 85.32 करोड़ के पूँजीगत व्यय की प्राप्ति शामिल है ।

वर्ष के दौरान प्राप्त अनुपूरक प्रावधान ₹ 12365.57 करोड़ विगत वर्षों के मूल प्रावधान में 12 प्रतिशत के विरुद्ध 23 प्रतिशत रहा ।

4.4 अनुदान तथा पाँच विनियोजनों में ₹ 14747.74 करोड़ की बचत के कारण ₹ 14474.03 करोड़ की समग्र बचत हुई, जिसमें राजस्व भाग के अंतर्गत दो अनुदान/विनियोजनों में ₹ 273.71 करोड़ का आधिक्य हुआ जिसे संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत आधिक्य ₹ 273.71 करोड़ को नियमित करने की आवश्यकता है।

बचत/आधिक्य के मामले की सूचना नियंत्रण अधिकारियों को महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) बिहार के द्वारा दी गई (जून 2011) और उनसे यह अनुरोध किया गया कि वे महत्वपूर्ण परिवर्तनों के कारणों का स्पष्टीकरण दे लेकिन उनके स्पष्टीकरण अप्राप्त (नवम्बर 2011) थे ।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

2.3.1 विनियोजन यथा आवंटन प्राथमिकता

बिहार बजट नियमावली के नियम 65 के अनुसार नियंत्रण पदाधिकारी को संवितरण पदाधिकारी से प्राप्त बजट प्राक्कलन की जाँच करनी चाहिए तथा यह देखना चाहिए कि वे औपचारिक रूप से सही है । सभी ब्यौरे तथा स्पष्टीकरण दिये गए हैं तथा पर्याप्त है । यदि वे अपर्याप्त है तो प्रावधान बदलना चाहिए । साथ ही बिहार बजट नियमावली के नियम 78 के अंतर्गत वित्त विभाग और प्रशासनिक विभाग द्वारा प्राक्कलन की प्रतियों की जांच की जानी चाहिए तथा यदि किसी बिंदु पर जाँच की आवश्यकता हो तो उसे तुरंत कर लेनी चाहिए। प्रशासनिक विभाग को जिन बिन्दुओं की जाँच होनी चाहिए उन्हें खोजने के लिए वित्त विभाग की प्रतीक्षा नहीं करनी चाहिए बल्कि उन्हें प्राप्त करते ही तुरंत प्राक्कलन की जाँच शुरू कर देनी चाहिए ।

प्रशासनिक विभाग द्वारा किये गए जॉच का उद्देश्य बजट प्राक्कलन तथा इनके पुनरीक्षण में अधिक अथवा अपर्याप्त प्रावधानों का पता लगाना है, जिसे वे वित्त विभाग से भी आसानी से कर सकते हैं क्योंकि उन्हें वार्षिक स्थिति का ज्ञान है। यह भी आवश्यक है कि वित्त विभाग द्वारा जारी किये गये बजट परिचियों के उत्तर देने में विलंब न हो। इसकी प्राप्ति हो सकती है यदि वित्त विभाग द्वारा संदर्भित विन्दुओं पर प्रशासनिक विभाग पहले ही विचार कर लेता तथा पहले ही जॉच कवा लेता। यह अत्यंत आवश्यक है कि साधारणतः किसी बजट परीक्षा का उत्तर इसके प्राप्त होने से एक सप्ताह में दे दिया जाय तथा किसी स्थिति में परीक्षा को एक पञ्चवारा से अधिक समय तक अनुत्तरित न रखा जाय।

विनियोजन लेखा परीक्षा में पाया गया कि ₹ 14717.27 करोड़ की बचत 41 मामले में हुई तथा प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक बचत हुई है (परिशिष्ट 2.1)। राजस्व दत्तगत अनुभाग के अंतर्गत जिन विभागों ने बृहत बचत किया वे हैं - शहरी विकास एवं आवास विभाग (₹1531.90 करोड़), आपदा प्रबंधन विभाग (₹1355.21 करोड़), मानव संसाधन विभाग (₹1229.32 करोड़), जल संसाधन विभाग (₹1722.90 करोड़) तथा पूँजीगत दत्तगत खण्ड में वित्त विभाग (₹1174.44 करोड़)। बचत के कारण नहीं सूचित किए गए (नवम्बर 2011)।

तालिका-2.2: ₹ 500 एवं उससे अधिक बचत वाले अनुदान की विवरणी (₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान का नाम एवं संख्या	मूल	अनुपूरक	कुल	वास्तविक व्यय	बचत	अभ्यर्पण
राजस्व -दत्तगत							
1	16-पंचायती राज विभाग	1288.69	600.15	1888.84	1297.80	591.04	550.99
2	21-मानव संसाधन विभाग	9348.22	546.91	9895.13	8665.81	1229.32	836.27
3	39-आपदा प्रबंधन विभाग	382.60	1607.60	1990.20	634.99	1355.21	370.75
4	48-शहरी विकास एवं आवास विभाग	1788.78	354.68	2143.46	611.56	1531.90	792.00
5	51-समाज कल्याण विभाग	2349.01	341.14	2690.15	2082.53	607.62	597.55
	कुल	15157.30	3450.48	18607.78	13292.69	5315.09	3147.56
पूँजीगत -दत्तगत							
6	12-वित्त विभाग	35.52	1158.00	1193.52	19.08	1174.44	8.30
7	49-जल संसाधन विभाग	2279.76	752.95	3032.71	1309.81	1722.90	1600.91
	कुल	2315.28	1910.95	4226.23	1328.89	2897.34	1609.21
	म्हत्वायोग	17472.58	5361.43	22834.01	14621.58	8212.43	4756.77

(स्रोत: राज्य का विनियोजन लेखा)

₹ 500 करोड़ से अधिक बचत के कुछ मामलों की समीक्षा नीचे की गयी है :

i. अनुदान संख्या "16-पंचायती राज विभाग"(राजस्व दत्तगत)

₹ 1888.84 करोड़ के प्रावधान के विरुद्ध व्यय केवल ₹ 1297.80 करोड़ था परिणामस्वरूप ₹ 591.04 करोड़ की बचत हुई। साथ ही पूरक अनुदानों से लिधियों (₹ 600.15 करोड़) का संवर्धन अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि ₹ 600.15 करोड़ में केवल ₹ 9.11 करोड़ का उपयोग किया गया तथा शेष (₹ 591.04 करोड़) की बचत हुई। 31 मार्च 2011 को ₹ 550.99 करोड़ का अभ्यर्पण किया गया था।

जिला द्वारा राशि की निकासी नहीं होने के कारण उपयोगिता प्रमाण-पत्र का समर्पण नहीं होने के कारण तथा माँग की प्राप्ति नहीं होने के कारण यह बचत हुआ । अंतिम बचत का कारण सूचित नहीं किया गया है।

ii. अनुदान संख्या “21-मानव संसाधन विभाग” (राजस्व दत्तमत)

₹ 546.91 करोड़ का पूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि कुल व्यय ₹ 8665.81 करोड़ मूल बजट (₹ 9348.22 करोड़ से कम था । बचत (₹ 1229.32 करोड़) मुख्यतः शीर्ष 2202-सामान्य शिक्षा, 01-प्रारंभिक शिक्षा, 112-विद्यालय में मध्याह्न भोजन के राष्ट्रीय कार्यक्रम, 0101-मध्याह्न भोजन परियोजना (₹ 75 करोड़), 198-ग्राम पंचायत को सहायता अनुदान, 0002-पंचायत शिक्षकों को संचित भुगतान (₹ 120.72 करोड़) तथा 02-माध्यमिक शिक्षा, 109 राजकीय माध्यमिक विद्यालय, 0001-अन्य विद्यालय (₹ 103.56 करोड़) के शीर्ष के अंतर्गत हुए । अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किये गये हैं ।

iii. अनुदान संख्या “39-आपदा प्रबंधन विभाग” (राजस्व दत्तमत)

कुल बजट ₹ 1990.20 करोड़ के विरुद्ध ₹ 1355.21 करोड़ की बचत के साथ अनुदान बंद हुआ । बचत मुख्यतः शीर्ष 2245-प्राकृतिक आपदा के कारण राहत, 05-आपदा राहत निधि, 101-सुरक्षित निधि और जमा लेखे-राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में स्थानांतरण 0001-राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि (₹ 886.26 करोड़) के शीर्ष के अंतर्गत हुआ । अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किये गये हैं।

iv. अनुदान संख्या “48-शहरी विकास एवं आवास विभाग” (राजस्व दत्तमत)

₹ 2143.46 करोड़ के प्रावधान के विरुद्ध व्यय केवल ₹ 611.56 करोड़ था परिणामस्वरूप ₹ 1531.90 करोड़ की बचत हुई। साथ ही पूरक अनुदानों से निधियों (₹ 354.68 करोड़) का संवर्धन अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि कुल व्यय ₹ 611.56 करोड़ वास्तविक प्राक्कलन के ₹ 1788.78 करोड़ से भी कम था। बचत मुख्यतः शीर्ष 2217-शहरी विकास 80-सामान्य 800-अन्य व्यय, 0116-एकीकृत शहरी विकास के लिए शहरी स्थानीय निकाय को दिया गया सहायता अनुदान (₹ 246.06 करोड़), 0122-जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीकरण मिशन कार्यक्रम (₹ 194.86 करोड़) तथा 0123-स्वीकृत आवास एवं झुग्गी बस्ती विकास कार्यक्रम (₹ 95.93 करोड़) योजना परिव्यय के शीर्ष के अंतर्गत कटौती के कारण हुई । अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किया गए ।

v. अनुदान संख्या “51-समाज कल्याण विभाग” (राजस्व दत्तमत)

₹ 607.62 करोड़ की बचत के साथ अनुदान समाप्त हुआ जिसमें अनुपूरक अनुदान ₹ 341.14 करोड़ भी समाहित था। समग्र बचत के दृष्टिकोण से, मार्च 2011 के दौरान प्रदान किये गए पूरक अनुदान अनावश्यक सिद्ध हुए क्योंकि व्यय (₹ 2082.53 करोड़) वास्तविक बजट (₹ 2349.01 करोड़) के स्तर तक भी नहीं पहुँचा । अंतिम बचत के कारण नहीं सूचित किए गए ।

vi. अनुदान संख्या “49-जल संसाधन विभाग” (पूँजीगत दत्तमत)

₹ 1722.90 करोड़ की बचत के साथ अनुदान समाप्त हुए । जिसमें ₹ 752.95 करोड़ अनुपूरक अनुदान थे। समग्र बचत की दृष्टि से मार्च 2011 के दौरान प्रदत्त अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक साबित हुआ क्योंकि व्यय (₹ 1309.81 करोड़) मूल बजट (₹ 2279.76 करोड़) के स्तर तक नहीं पहुँचा। यह बचत (₹ 1722.90 करोड़)

मुख्यतः शीर्ष 4700-बृहद सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय, 04-किउल-बदुआ-चन्दन बेसिन पर सिंचाई परियोजना (गैर वाणिज्यिक) 800-अन्य व्यय, 0102-किउल-बदुआ-चन्दन बेसिन पर सिंचाई परियोजना (कार्य) (ए.आई.बी.पी.) (₹ 18.22 करोड़) एवं 4711-बाढ़ निरंत्रण परियोजना पर पूंजीगत परिव्यय, 01-बाढ़ निरंत्रण-001-निदेशन एवं प्रशासन, 0108-गंगा नदी पर केन्द्र प्रायोजित कटाव निरोधक कार्य योजना 25 प्रतिशत राज्यांश कार्य (₹ 75.99 करोड़) के अंतर्गत ए.आई.बी.पी. के योजनागत परिव्यय में संशोधन के कारण हुआ । अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किए गए ।

2.3.2 सत्त बचत

लेखा परीक्षा जाँच में पता चला कि विगत पाँच वर्षों के दौरान 11 मामलो के प्रत्येक मामले में ₹ 20 करोड़ से अधिक की सत्त बचत हुई जो कुल अनुदानो का 11 से 76 प्रतिशत थी (परिशिष्ट 2.2) । सत्त बचत के कारण सूचित नहीं किए गए (नवम्बर 2011) ।

2.3.3 पिछले वर्ष से संबंधित आधिक्य प्रावधान का नियमितिकरण अपेक्षित

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार किसी राज्य सरकार के लिए यह अनिवार्य है कि वह अनुदान/विनियोजन के आधिक्य को विधानमण्डल द्वारा नियमित कराए । जो आधिक्य व्यय के विनियमन के लिए अनुच्छेद में कोई समय सीमा तय नहीं किया गया है फिर भी विनियोग लेखे पर लोक लेखा समिति के द्वारा समीक्षा होने के पश्चात् ही आधिक्य व्यय का विनियमन किया जाता है । तथापि, वर्ष (1977-2010) तक ₹ 7115.94 करोड़ की राशि का आधिक्य व्यय विनियमन हेतु लंबित थे जैसा की परिशिष्ट 2.3 में दिखाया गया है ।

2.3.4 वर्ष 2010-11 की अवधि में प्रावधान से अधिक व्यय का नियमितिकरण अपेक्षित

जैसा कि तालिका 2.3 में दर्शाया गया है कि दो अनुदान/विनियोजनों में आधिक्य प्रावधान से अधिक ₹ 273.71 करोड़ हो गयी, तथा यह वर्ष 2010-11 के दौरान राज्य की संचित निधि से थी । संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत इसके नियमितिकरण करने की आवश्यकता थी।

तालिका 2.3: 2010-11 के आधिक्य व्यय

क्रम सं.	अनुदान/विनियोजन का नाम एवं संख्या	कुल अनुदान/विनियोजन	₹ करोड़ में	
			व्यय	आधिक्य
राज्य - दत्तमत्/भारित				
1	05-राज्यपाल सचिवालय	5.50	5.85	0.35
2	15-पेशन	5868.08	6141.44	273.36
कुल		5873.58	6147.29	273.71

2.3.5 अनावश्यक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान

बिहार बजट नियमावली के नियम 117 में पूरक अनुदान प्राप्त करने की प्रक्रिया वर्णित है। नियम के अनुसार, जब प्रशासनिक विभाग मानता है कि पूरक अनुदान आवश्यक है, तो उसे पहले वित्त विभाग से परामर्श करना चाहिए, चाहे व्यय के किसी नये विशिष्ट मद का सामना करना पड़े अथवा अप्रत्याशित कारणों से दत्तम अनुदान में संभावित आधिक्य को संरक्षण देना (कवर करना) पड़े।

वर्ष के दौरान 34 मामलों में (30 अनुदान/विनियोजन) प्राप्त कुल ₹ 3684.99 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान जिसके प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख आधिक्य शामिल था अनावश्यक साबित हुआ, क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक नहीं हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.4** में दिखाया गया है।

पुनः अनुदान संख्या 05 में ₹ 0.06¹ करोड़ का अनुपूरक अनुदान अपर्याप्त सिद्ध हुआ, जिससे कुल ₹ 0.35 करोड़ का अरक्षित आधिक्य व्यय हुआ। रोचक यह रहा कि 31 मार्च 2011 को ₹ 0.17 करोड़ बिना विचार किए अभ्यर्पित कर दिया गया।

उपरोक्त तथ्यों से स्पष्ट है कि नियंत्रण अधिकारी बिहार वित्तीय नियमों के अधीन नियम-11 के प्रावधानों को लागू कराने में विफल रहे। वास्तविक आवश्यकताओं के मूल्यांकन किए बगैर अनुपूरक प्रावधानों की माँग एवं अरक्षित आधिक्य व्यय वाले अनुदानों के अंतर्गत निधियों का अविवेकपूर्ण अभ्यर्पण इन पर नियंत्रणी पदाधिकारियों के नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

2.3.6 अत्यधिक/अनावश्यक निधियों का पुनर्विनियोजन

बिहार बजट नियमावली का नियम 37 पुनर्विनियोजन को परिभाषित करता है कि यह किसी विशिष्ट धन राशि का सक्षम प्राधिकारी द्वारा विधि का हस्तांतरण है जो कि विनियोजन की एक इकाई से दूसरी इकाई के अंतर्गत विशिष्ट व्यय को पूरा करता है।

लेखा परीक्षा जाँच में पता चला कि 11 अनुदानों जिसमें 26 उप-शीर्षे शामिल थे के अंतर्गत ₹ 54.29 करोड़ के पुनर्विनियोजन द्वारा दी गई अतिरिक्त निधियाँ अनावश्यक साबित हुईं क्योंकि अंतिम बचत ₹ 91.82 करोड़ हुई, जिन्हे **परिशिष्ट 2.5** में दर्शाया गया है। उसी प्रकार नौ मामलों में जिनमें सात अनुदान शामिल थे, वहाँ पुनर्विनियोजन के माध्यम से ₹ 108.09 करोड़ की अविवेकपूर्ण निकासी हुई जहाँ इन अनुदानों में कुल ₹ 40.81 करोड़ का अधिक व्यय हुआ जो **तालिका 2.4** में दर्शाया गया है।

¹ मूल ₹ 5.44 करोड़, पूरक ₹ 0.06 करोड़, वास्तविक व्यय ₹ 5.85 करोड़, अभ्यर्पित ₹ 0.17 करोड़ एवं अधिकाई व्यय ₹ 0.35 करोड़

तलिका 2.4: निधियों के पुनर्विनियोजन द्वारा अपर्याप्त निकासी

क्रम नं.	अनुदान संख्या	लेखा शीर्ष एवं विवरण	मूल प्राप्यमान	पुनर्विनियोजन	अंतिम आधिक्य (₹ करोड़ में)
1	1	2401-मसल कृषि कर्म, 109-विस्तार एवं कृषकों का प्रशिक्षण, 0001-प्रमण्डल, जिला एवं अदमंडल स्थापना	114.36	-1.50	0.40
2	3	2059-लोक निर्माण कार्य, 80-सामान्य, 053-अनुसंधान एवं रखरखाव, 0001-अनुसंधान एवं रखरखाव	112.00	-2.19	1.74
3	9	2425-सहकारिता, 001-निदेशन एवं प्रशासन, 0002-अधीक्षण	38.35	-1.18	0.02
4	21	2202-सामान्य शिक्षा, 01-न्यारंभिक शिक्षा, 101-सरकारी प्राथमिक स्कूल, 0001-सरकारी प्राथमिक एवं माध्यमिक स्कूल	2481.00	-0.20	17.40
5	41	5054-सड़क एवं पुल पर पूंजीगत परिचय, 03-राजकीय उच्चपथ, 101-पुल, 0105-बिहार व्यवसायिक निधि से बाजार एवं दूरस्थ क्षेत्र के बीच सड़क एवं पुल निर्माण	100.00	-25.00	15.99
6	41	5054-सड़क एवं पुल पर पूंजीगत परिचय, 03-राजकीय उच्चपथ, 337-सड़क कार्य, 0106-केन्द्रीय सड़क निधि	80.00	-20.00	2.89
7	41	5054-सड़क एवं पुल पर पूंजीगत परिचय, 03-राजकीय उच्चपथ, 337-सड़क कार्य, 0109-बाजार एवं पार्श्ववर्ती क्षेत्रों को जोड़ने के लिए सड़क एवं पुल का निर्माण (बिहार व्यापार क्षेत्र)	220.00	-55.00	0.46
8	43	2203-तकनीकी शिक्षा, 001-निदेशन एवं प्रशासन, 0001-तकनीकी शिक्षा निदेशालय	2.02	-0.02	0.43
9	49	2701-नव्यन सिंवाई, 80-सामान्य, 001-निदेशन एवं प्रशासन, 0001-सचिवालय का मुख्यालय, स्थापना (अभिवंता प्रमुख)	12.26	-3.00	1.48
कुल			3159.99	-108.09	40.81

(स्रोत: अनुदान पंजी एवं विस्तृत विनियोजन लेखे, बिहार सरकार)

अनुदान संख्या-3 के शीर्ष 2059 "लोक निर्माण कार्य", 80-सामान्य, 053-"अनुसंधान एवं रखरखाव", 0001-अनुसंधान एवं रखरखाव के अन्तर्गत पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 2.19 करोड़ की निकासी की गयी जबकि ₹ 1.74 करोड़ तक का आधिक्य व्यय किया गया ।

इसी तरह अनुदान संख्या-41 के शीर्ष "5054 सड़क एवं पुल पर पूंजीगत परिचय", 03-राजकीय उच्च पथ, 101-पुल, 0105-बिहार व्यवसायिक निधि से बाजार एवं दूरस्थ क्षेत्रों के बीच सड़क एवं पुल का निर्माण के अंतर्गत पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 25 करोड़ की निकासी की गई जबकि ₹ 15.99 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ। उपरोक्त तथ्य दर्शाता है कि अतिरिक्त आवश्यकतों की पूर्ति के लिए अतिरिक्त निधि देने के बदले न्यून खातों से निधियों की निकासी की गयी । पुनः 50 मामलों में ₹ 116.19 करोड़ की पुनर्विनियोजन द्वारा की गई निकासी अपर्याप्त थी क्योंकि इन तिथियों के प्रास्ताविक विस्तृत शीर्ष के अंतर्गत ₹ 243.21 करोड़ की बचत हुई थी जिसे परिशिष्ट 2.6 में दिखाया गया है ।

उपरोक्त उदाहरणों से पता चलता है कि नियंत्रण अधिकारी का पूर्वानुमान लगाने वास्तविक आवश्यकतों एवं व्यय तथा पुनर्विनियोजन की अद्यतन सूचना प्राप्त करने में विफल रहे । निकासी आवश्यकता के आधार पर न कर तदर्थ तरीके से की गयी ।

2.3.7 पर्याप्त अभ्यर्पण

बिहार बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार जैसे ही पूर्वानुमान हो, वर्ष के अंत होने की प्रतीक्षा किये बिना सभी प्रत्याशित बचत सरकार को तुरंत अभ्यर्पित कर देना चाहिए अन्यथा कुछ अन्य इकाई अथवा इकाइयों, जिसका पूर्वानुमान निश्चित रूप से समय पर हो सकता है के अंतर्गत आधिक्य को पूरा करने की आवश्यकता है। संभावित भविष्य आधिक्य हेतु बचत रिजर्व में नहीं रखना चाहिए ।

25 अनुदान/विनियोजनों में शामिल 72 उप-शीर्षों, ₹ 4879.59 करोड़ के कुल प्रावधान के ₹ 3629.82 करोड़ प्रत्येक मामले में ₹ पाँच करोड़ एवं अधिक की निधियों का अभ्यर्पण कर दिया गया जैसा की *परिशिष्ट 2.7* में दिखाया गया है प्रत्येक इकाई में अभ्यर्पित राशि का परास (रेंज) 50.70 से 99.83 प्रतिशत के बीच रहा । इन निधियों का अभ्यर्पण या तो योजना/कार्यक्रम के क्रियान्वयन नहीं हो पाने के कारण या उनके धीमे क्रियान्वयन के कारण हुआ ।

पुनः 26 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत योजनाओं के लागू नहीं होने के कारण 93 योजनाओं में शत-प्रतिशत अभ्यर्पण ₹ 1817.18 करोड़ हुआ (*परिशिष्ट 2.8*) तथा इन योजना से प्राप्त होने वाले लाभ एवं सेवाओं से लाभार्थी वंचित रहे ।

2.3.8 वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण

आठ मामलों में अविवेकपूर्ण अभ्यर्पित की गई राशि (प्रत्येक मामले में ₹ 50 लाख और अधिक) वास्तविक बचत से अधिक थी जो इन विभागों में बजटीय नियंत्रण की कमी या अपर्याप्त नियंत्रण को दर्शाती है। बचत की राशि ₹ 738.69 करोड़ के विरुद्ध अभ्यर्पित राशि ₹ 1012.14 करोड़ थी, फलतः ₹ 273.45 करोड़ का अधिक अभ्यर्पण किया गया (*परिशिष्ट 2.9*) । अस्तित्वहीन अधिशेष का अविवेकपूर्ण अभ्यर्पण उपरोक्त प्रावधान के अनुरूप नहीं था जो विभाग के नियंत्रण अधिकारी के पर्यवेक्षण की कमी को दर्शाता है ।

2.3.9 अनुमानित बचतों का अभ्यर्पण नहीं किया जाना

लेखा परीक्षा जाँच में पता चला कि बिहार बजट नियमावली 112 के उल्लंघन कर 22 अनुदानों/विनियोजनों में ₹ 7544.26 करोड़ की बचत हुई जिनमें से ₹ 4223.89 करोड़ का अभ्यर्पण नहीं किया गया जैसा कि *परिशिष्ट 2.10* में दिखाया गया है ।

इसके अलावे, 35 मामलों में जहाँ प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक का अभ्यर्पण मार्च 2011 के अंतिम दो कार्य दिवस में ₹ 4012.34 करोड़ का अभ्यर्पण किया गया (*परिशिष्ट 2.11*) ।

इससे पता चलता है कि नियंत्रण पदाधिकारी बजटीय नियंत्रण के लिए जवाबदेह होने की मौलिक जिम्मेदारी के निर्वाह में विफल रहे और इन निधियों का उपयोग न तो उन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए की गयी जिनके लिए ये आवंटित की गई थी न ही अन्य जरूरतमंद विभागों के उपयोग के लिए पुनर्विनियोग द्वारा उपलब्ध कराया गया।

2.3.10 सघन व्यय

बिहार बजट नियमावली के नियम 113 के अनुसार धन को जल्दबाजी में अथवा बिना विचार किये केवल इसलिए खर्च नहीं करना चाहिए कि धन उपलब्ध है अथवा अनुदान के व्यपगत होने का खतरा है। वैसे अनुदान जिनके लाभप्रद उपयोग नहीं किया जा सकता है उन्हें लोक हित में अभ्यर्पित कर देना चाहिए। संभावित बचत के अस्तित्व का अभिग्रहण ऐसे व्यय जो अगले वर्ष तक प्रतीक्षा कर सकते हैं, उनके नये नदों के प्रस्तुति हेतु अवसर के रूप में नहीं करना चाहिए। विशेषकर वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में सघन व्यय साधारणतः वित्तीय नियमितता-भंग के रूप में माना जाएगा।

इसके विपरित परिशिष्ट 2.12 में सूचीबद्ध 26 मुख्य शीर्षों के संबंध में वर्ष के कुल व्यय का 50 प्रतिशत से अधिक व्यय वर्ष के अंतिम तिमाही में या मार्च 2011 में था।

बिहार बजट नियमावली के नियम 113 के उल्लंघन के साथ-साथ इस प्रकार के व्यय की मितव्ययिता की सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

2.4 बिना मिलान किया हुआ व्यय

बिहार वित्त नियम 4.75(viii) के अनुसार विभाग के प्रधान के लेखे में दर्शाये गये आकड़े और सम्बन्धित विभाग के महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के खाते में दर्शाये गये आंकड़ों के समाशोधन के लिए संयुक्त रूप से विभागाध्यक्ष एवं महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) बिहार उत्तरदायी होंगे जबतक की इसके विपरित कोई विशेष आदेश अथवा नियम न हो।

यद्यपि, विभागीय आंकड़ों का महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के आंकड़ों के साथ समाशोधन नहीं किये जाने के संबंध में लेखा परीक्षा प्रतिवेदन में सतत इंगित किया जाता रहा है जैसा कि परिशिष्ट 2.13 में दर्शाया गया है। वर्ष 2010-11 के दौरान विभाग के प्रधान द्वारा 80 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 43444.37 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक) का समाशोधन नहीं किया गया। इन मुख्य शीर्षों में से ₹ 23642.70 करोड़ (54.42 प्रतिशत पाँच मुख्य शीर्षों से सम्बन्धित थे)।

2.5 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 267(2) एवं 283(2) के प्रावधानों के अन्तर्गत बिहार आकस्मिकता निधि अधिनियम 1950 के द्वारा राज्य की आकस्मिकता निधि की स्थापना की गई। आकस्मिकता एवं अप्रत्याशित तरह का व्यय, जिसे विधानमंडल की स्वीकृति तक ढाला नहीं जा सकता, के लिए इस निधि से अग्रिम दिया जा सकता है। वर्ष के प्रारंभ में 1 अप्रैल 2010 को शेष ₹ 350 करोड़ था। यह निधि अग्रदाय प्रकृति की है। चालू वित्तीय वर्ष में राज्य विधान मंडल द्वारा समग्र आकस्मिकता निधि को ₹ 350 करोड़ से ₹ 1500 करोड़ सहायता और पुनर्वास के लिए अत्याई तौर पर बढ़ा दिया गया। यद्यपि, समग्र निधि को वित्तीय वर्ष के अंत में ₹ 350 करोड़ कर दिया गया।

² 2049-व्याज भुगतान, 2055-पुलिस, 2071-पेंशन और सेवा निवृत्ति के अन्य लाभ, 2202-सामान्य शिक्षा और 5054-सड़क एवं सेतु पर पूंजीगत परिव्यय

2010-11 के दौरान सरकार ने ₹ 1349.54 करोड़ (कुल बजटीय प्रावधान का 2.04 प्रतिशत) के 119 आहरणों को स्वीकृत किया जिनमें से ₹ 680.92 करोड़ (कुल आकस्मिकता निधि का 50 प्रतिशत) के 55 आहरणों (परिशिष्ट 2.14) सामान्य उद्देश्यों जैसे मोटर गाड़ी का क्रय, कार्यालय व्यय, वेतन एवं भत्ते, किसानों को सहायता, फसल प्रिमियम आदि के लिए थे। चूंकि इन मदों में व्यय का पूर्वानुमान किया जा सकता था, राज्य के आकस्मिकता निधि से अग्रिम निकासी अनियमित और गलत था यद्यपि वर्ष के दौरान पूरी राशि की प्रतिपूर्ति कर दी गयी।

2.6 चयनित अनुदान की समीक्षा

वर्ष 2010-11 के दौरान अनुदान संख्या-49 “जल संसाधन विभाग³” की बजटीय प्रकिया एवं व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा, बचत, आधिक्य एवं अनुदान का विस्तार और अनुपूरक माँगों के आधार पर की गयी (अगस्त 2011)। समीक्षा के दौरान पायी गई महत्वपूर्ण बिन्दुओं का विस्तार पूर्ण विवरण नीचे दर्शाया गया है:

2.6.1 अनुदान संख्या 49 जल संसाधन विभाग

अनुदान के बजट प्रावधान ₹ 4010.22 करोड़ (मूल: ₹ 3005.36 करोड़ और अनुपूरक: ₹ 1004.86 करोड़) के विरुद्ध ₹ 2056.56 व्यय किया गया था, परिणामतः ₹ 1953.66 करोड़ की बचत (कुल प्रावधान का 48.71 प्रतिशत) हुई (परिशिष्ट 2.15)। जैसा कि नीचे चर्चा किया गया है:

- i वर्ष 2010-11 के दौरान अनुदान की कुल बचत ₹ 1953.66 करोड़ के विरुद्ध ₹ 1812.40 करोड़ अभ्यर्पित किया गया इसमें से ₹ 468.82 करोड़ 31 मार्च 2011 को अभ्यर्पित किया गया। ₹ 141.26 करोड़ अभ्यर्पित नहीं किया गया था, जो अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण और इस सत्य को दर्शाता है कि इस निधि का उपयोग सरकार के अन्य योजनाओं/कार्यक्रमों में नहीं किया जा सका।
- ii ₹ 1953.66 करोड़ के बचत को देखते हुए, ₹ 1004.86 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान (₹ 251.91 करोड़ “राजस्व में और ₹ 752.95 करोड़ पूंजीगत शीर्ष) में अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि वास्तविक व्यय (₹ 2056.56 करोड़) मूल प्रावधान (₹ 3005.36 करोड़) के स्तर तक भी नहीं पहुँचा।
- iii राजस्व (दत्तमत) भाग अंतर्गत बचत मुख्यतः निम्न शीर्षों के अधीन हुए : 2700-मुख्य सिंचाई, लघु शीर्ष के नीचे, 01-कोसी बेसिन की सिंचाई परियोजना (वाणिज्यिक), 001-निदेशन तथा प्रशासन (गैर-योजना), 0001-स्थापना (₹1.60 करोड़), 101-रख-रखाव तथा मरम्मत (गैर-योजना) 0002-अन्य रख रखाव व्यय (₹ 1.30 करोड़), 03-सोन बेसिन की सिंचाई परियोजना (वाणिज्यिक), 001-निदेशन तथा प्रशासन (गैर-योजना), 0001-स्थापना (₹ 2.54 करोड़) और 101-रख रखाव एवं मरम्मती (गैर-योजना), 0002-अन्य रख-रखाव व्यय (₹ 16.47 करोड़), 2701-मध्यम सिंचाई, 01-मुख्य सिंचाई (वाणिज्यिक), 101-कोसी परियोजना (गैर-योजना), 0002-अन्य रख रखाव व्यय (कमला एवं उत्तर बिहार हेतु) (₹ 1.51 करोड़), 2705-कमांड क्षेत्र विकास, 001-निदेशन एवं

³ संबंधित, 2700-वृहत सिंचाई, 2701-मध्यम सिंचाई, 2705- कामाण्ड क्षेत्र विकास, 2711-बाढ़ नियंत्रण और जल निस्तारण, 3451-सचिवालय-आर्थिक सेवार्य, 4700-मुख्य सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय, 4701-मध्यम सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय, 4711-बाढ़ नियंत्रण पर पूंजीगत परिव्यय और 6701- ऋण और मध्यम सिंचाई।

- प्रशासन (राज्य योजना), 0102-क्षेत्र विकास कमाण्ड स्तर (₹ 4.75 करोड़) और 2711-बाढ़ नियंत्रण तथा जल विकास, 01-बाढ़ नियंत्रण, 001-निदेशन एवं प्रशासन (गैर-योजना), 0003-क्षेत्रीय स्थापना (₹ 7.66 करोड़) बचत का कारण वित्त विभाग द्वारा लगाये गये प्रतिबंध और क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा राशि का अभ्यर्पण था। अंतिम बचत के कारणों को सूचित नहीं किया गया।
- iv) पूँजीगत (दत्तगत) भाग की बचत (₹ 1722.90 करोड़) मुख्यतः निम्न शीर्ष के अंतर्गत थे: 4700-मुख्य सिंचाई पर पूँजीगत परिव्यय, 04-किउल-बदुआ-चन्दन बेसिन की सिंचाई परियोजना (गैर वाणिज्यिक), 800-अन्य व्यय (राज्य योजना), 0102-किउल-बदुआ-चंदन बेसिन की सिंचाई परियोजना (ए.आई.बी.पी.) (₹ 18.22 करोड़), 0103-किउल-बदुआ-चन्दन बेसिन की सिंचाई परियोजना (नाबाई) (₹ 6.50 करोड़), 4701-मध्यम सिंचाई पर पूँजीगत परिव्यय, 04-मध्यम सिंचाई (गैर-वाणिज्यिक), 800-अन्य व्यय (राज्य योजना), 0101-किउल-बदुआ-चन्दन बेसिन की सिंचाई परियोजना (कार्य) ₹ 6.03 करोड़) और 4711-बाढ़ नियंत्रण परियोजनाओं पर पूँजीगत परिव्यय, 01-बाढ़ नियंत्रण, 001-निदेशन एवं प्रशासन (राज्य योजना), 0108-गंगा नदी पर कटाव निरोधक कार्य (₹ 75.99 करोड़), बचत ए.आई.बी.पी. के योजना परिव्यय में पुनरीक्षण और ए.आई.बी.पी. में योजना सम्मिलित होने के कारण हुई। अंतिम बचत के कारणों को सूचित नहीं किया गया है।
- v) योजनाओं की स्वीकृति नहीं होने और योजनाओं का ए.आई.बी.पी. के योजना परिव्यय में योजना (स्कीम) सम्मिलित होने के कारण पाँच योजनाओं/कार्य (परिशिष्ट 2.16) के क्रियान्वयन पर कुल ₹ 541.50 करोड़ का प्रावधान विभिन्न उप-शीर्षों के अंतर्गत अव्यवहृत रहा परिणामतः इसे अभ्यर्पित कर दिया गया। यह दर्शाता है कि परियोजनाये, पर्याप्त योजना के बिना बनाई गयी।
- vi) सात मुख्य शीर्षों (परिशिष्ट 2.17) के अंतर्गत ₹ 370.38 करोड़ के प्रावधान के विरुद्ध, कुल ₹ 99.20 करोड़ की धन राशि पुनर्विनियोजन द्वारा बिना विचार किये अभ्यर्पित कर दिया गया तथा इन कार्यों पर ₹ 292.27 करोड़ का व्यय हुआ। परिणामस्वरूप ₹ 21.09 करोड़ का अधिक व्यय हुआ जो यह दर्शाता है कि निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी सह नियंत्री पदाधिकारी का व्यय पर अप्रभावी नियंत्रण था।
- vii) बिहार बजट नियमावली के नियम 113 के अनुसार यह राज्य के हित में नहीं है कि धन को जल्द बाजों में अथवा बिना विचार किये केवल इसलिए खर्च कर दिया जाय क्योंकि यह उपलब्ध है अथवा अनुदान के व्ययगत होने के खतरे से बचा जा सके। लोक हित में जिन अनुदानों का लाभप्रद उपयोग नहीं किया जा सकता है, उन्हें अभ्यर्पित कर देना चाहिए। संभावित बचतों को इसलिए नहीं रोका जा सकता कि अगले वर्ष के नये मदों से समायोजन किया जाएगा। विशेषकर वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में व्यय की सघनता सामान्य: वित्तीय नियमितता उल्लंघन होगा। वर्ष 2010-11 के दौरान पाँच मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 1395.68 करोड़ (परिशिष्ट 2.18) का व्यय हुआ, जिसमें मार्च 2011 के दौरान ₹ 530.74 करोड़ (38 प्रतिशत) का व्यय हुआ। मार्च 2011 में व्यय की सघनता वित्तीय नियमों का अनुसरण नहीं किया जाना दर्शाता है।