

अध्याय-II
वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

यह अध्याय, बजटीय नियंत्रण, व्यय नियंत्रण और इसके लेखांकन की जाँच करता है। यह विनियोग लेखा की लेखापरीक्षा पर आधारित है तथा विनियोग का अनुदानवार विवरण और सेवा प्रदाता विभागों द्वारा अवंटित संसाधनों के किये गये प्रबंधन की शैली को प्रदर्शित करता है।

2.2 विनियोग लेखा का सारांश

बिहार सरकार का बिहार बजट मैनुअल का नियम 104 यह निर्धारित करता है कि सभी अनुमानित बचत का अभ्यर्पण नियंत्री पदाधिकारी द्वारा वित्त विभाग को चालू वर्ष के 15 फरवरी तक कर दिया जाना चाहिए। अपवाद स्वरूप मामले में अभ्यर्पण चालू वर्ष के 31 मार्च तक अवश्य किया जाना चाहिए।

वर्ष 2017-18 की अवधि के दौरान 51 अनुदानों/विनियोजनों के विरुद्ध किये गये व्यय की सारभूत स्थिति तालिका 2.1 में दर्शायी गयी है।

तालिका 2.1: वर्ष 2017-18 के मूल/पूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की सारभूत स्थिति

(₹ करोड़ में)

व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोजन	पूरक अनुदान/ विनियोजन	कुल अनुदान/ विनियोजन	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)	अभ्यर्पित राशि	31 मार्च 2018 को अभ्यर्पित राशि	31 मार्च 2018 को अभ्यर्पित बचतों की प्रतिशतता (कालम 7 / कालम 6 *100)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
दत्तमत								
I राजस्व	1,12,120.58	19,881.35	1,32,001.93	96,719.52	35,282.41	24,222.99	14,058.24	68.65
II पूँजीगत	32,195.84	7,155.78	39,351.62	29,301.38	10,050.24	9,964.91	4,723.61	99.15
III ऋण एवं अग्रिम	489.75	178.14	667.89	242.78	425.11	320.44	198.50	75.38
कुल दत्तमत	1,44,806.17	27,215.27	1,72,021.44	1,26,263.68	45,757.76	34,508.34	18,980.35	75.42
भारित								
IV राजस्व	10,482.25	42.99	10,525.24	10,030.07	495.18	59.37	59.23	11.99
V पूँजीगत	0	0	0	0	0	0	0	0
VI लोक ऋण पुनर्भुगतान	4,797.28	0	4,797.28	4,653.56	143.72	2.93	2.93	2.04
कुल भारित	15,279.53	42.99	15,322.52	14,683.63	638.90	62.30	62.16	9.75
महायोग	1,60,085.70	27,258.26	1,87,343.96	1,40,947.31	46,396.66	34,570.64	19,042.51	74.51

नोट: कुल व्यय में ₹ 4,125.87 करोड़ के राजस्व व्यय की वसूली/वापसी तथा व्यय में कमी के रूप में समायोजित ₹ 394.43 करोड़ के पूँजीगत व्यय की प्राप्ति शामिल है।

(स्रोत: वर्ष 2017-18 का विनियोग लेखे)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि ₹ 1,87,343.96 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध केवल ₹ 1,40,947.31 करोड़ का व्यय हुआ। यह साबित करता है कि ₹ 27,258.26 करोड़ का पूरक प्रावधान परिहार्य था क्योंकि व्यय मूल प्रावधान (₹ 1,60,085.70 करोड़) के स्तर तक भी नहीं आया था। अनावश्यक पूरक प्रावधानों के मामलों की चर्चा कंडिका 2.3.3 में की गयी है। ₹ 46,396.66 करोड़ की समग्र बचत, राजस्व भाग के अन्तर्गत 46 अनुदानों तथा आठ विनियोगों में

₹ 35,777.59 करोड़ की बचत तथा पूँजीगत भाग के अन्तर्गत ऋण तथा अग्रिम भाग के सात अनुदानों तथा लोक ऋण पुनर्भुगतान के एक अनुदान सहित 32 अनुदानों में ₹ 10,619.07 करोड़ की बचत के परिणामस्वरूप हुई। समग्र बचत में से ₹ 13,368.56 करोड़ के बचत के कारणों को सूचित नहीं किया गया है।

कुल बचत, कुल अनुदानों/विनियोगों का 25 प्रतिशत था। ₹ 46,396.66 करोड़ के कुल बचत में से केवल 75 प्रतिशत (₹ 34,570.64 करोड़) का अभ्यर्पण वर्ष के दौरान हुआ जिसके परिणाम स्वरूप ₹ 11,826.02 करोड़ के बचत (कुल बचत का 25 प्रतिशत) का अभ्यर्पण नहीं हुआ। आगे, ₹ 19,042.51 करोड़ (कुल अभ्यर्पण का 55 प्रतिशत) का अभ्यर्पण मार्च 2018 के अंतिम कार्य दिवस को किया गया जिससे इन राशियों के उपयोग की गुंजाईश नहीं रही। यह निधि के गलत आंकलन को दर्शाता है एवं प्रभावी बजटीय नियंत्रण सुनिश्चित करने में वित्त विभाग की विफलता को इंगित करता है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को विभागीय नियंत्री पदाधिकारियों द्वारा किये गये व्यय की प्रवृत्ति की निगरानी करनी चाहिए, ताकि अनावश्यक प्रावधान न किया जाए, राशियों को अनावश्यक रूप से न रोके रखे जाए एवं अंतिम क्षणों में अभ्यर्पण किये जाने एवं आवंटन के व्यपगत हुए बिना जल्द से जल्द अभ्यर्पण कर देना चाहिए।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

2.3.1 बचत

27 अनुदान/विनियोगों से संबंधित बचत के 32 मामलों में, कुल प्रावधान (₹ 1,16,130.14 करोड़) में से ₹ 36,449.27 करोड़ (31 प्रतिशत), प्रत्येक ₹ 100 करोड़ एवं अधिक राशि के थे जैसा कि **परिशिष्ट 2.1** में दर्शाया गया है।

₹ 1,000 करोड़ एवं अधिक तथा कुल प्रावधानों के 20 प्रतिशत से अधिक के उल्लेखनीय बचत 11 अनुदानों में कुल ₹ 30,899.89 करोड़ (कुल प्रावधान 93,933.33 करोड़ का 33 प्रतिशत) के हुए थे जिनको **तालिका 2.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.2: ₹ 1,000 करोड़ या उससे अधिक तथा कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से अधिक बचत के अनुदानों/विनियोगों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान/विनियोग का नाम एवं संख्या	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	कुल	व्यय	बचत	बचत का प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
(अ) राजस्व							
1	1-कृषि विभाग	2,614.74	191.12	2,805.86	1,655.14	1,150.72	41.01
2	15-पेंशन	19,866.79	0.05	19,866.84	14,296.82	5,570.02	28.04
3	18-खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग	1,641.90	777.74	2,419.64	1,211.48	1,208.16	49.93
4	21-शिक्षा विभाग	24,318.98	7,126.10	31,445.08	23,741.87	7,703.21	24.50
5	35-योजना एवं विकास विभाग	1,386.42	4.93	1,391.35	361.00	1,030.35	74.05
6	39-आपदा प्रबंधन विभाग	552.00	3,410.58	3,962.58	2,599.87	1,362.71	34.39
7	42-ग्रामीण विकास विभाग	9,664.48	705.08	10,369.56	5,203.18	5,166.38	49.82
8	48-नगर विकास एवं आवास विकास	4,335.01	712.92	5,047.93	3,236.04	1,811.89	35.89

क्रम सं०	अनुदान/विनियोग का नाम एवं संख्या	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	कुल	व्यय	बचत	बचत का प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
9	51-समाज कल्याण विभाग	5,846.24	2,386.54	8,232.78	6,090.58	2,142.20	26.02
कुल राजस्व		70,226.56	15,315.06	85,541.62	58,395.98	27,145.64	31.73
(ब) पूँजीगत							
10	3-भवन निर्माण विभाग	3,405.67	1,032.05	4,437.72	2,088.91	2,348.81	52.93
11	49-जल संसाधन विभाग	2,793.54	1,160.45	3,953.99	2,548.55	1,405.44	35.54
कुल पूँजीगत		6,199.21	2,192.50	8,391.71	4,637.46	3,754.25	44.74
कुल योग (अ+ब)		76,425.77	17,507.56	93,933.33	63,033.44	30,899.89	32.90

(स्रोत: वर्ष 2017-18 का विनियोग लेखे)

आगे, 35 अनुदानों के तहत, वेतन और स्थापना के लिए आवंटित बजट के विरुद्ध बचत को छोड़कर शेष बचत की जाँच बताता है कि योजनाओं तथा पूँजीगत शीर्षों के कुल आवंटन (₹ 56,464.23 करोड़) में से, ₹ 36,359.18 करोड़ का व्यय हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 20,105.05 करोड़ (कुल आवंटन का 36 प्रतिशत) की बचत हुई थी। बचत के कारणों को सूचित नहीं किया गया है।

इस प्रकार, विभाग सामाजिक आर्थिक विकास और राज्य की संपत्ति के निर्माण हेतु आवंटित बजट का पूरी तरह से उपयोग करने में विफल रहे।

आगे, कुल अनुदान या विनियोग और किए गए व्यय के बीच महत्वपूर्ण विविधता (प्रत्येक मामले में 20 प्रतिशत और अधिक) के परिणामस्वरूप नौ अनुदानों/विनियोजनों के तहत ₹ 11,046.78 करोड़ की बचत हुई जिसके कारणों को विनियोग लेखे में उचित रूप से नहीं बताया गया है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी अनुमानित बचत ससमय अभ्यर्पित कर दी जाय ताकि निधि का उपयोग अन्य विकास उद्देश्यों के लिए किया जा सके।

2.3.2 सतत् बचत

विगत पाँच वर्षों के दौरान 25 अनुदानों से संबंधित 27 मामलों (₹ 100 करोड़ या उससे अधिक) में ₹ 24318.74 करोड़ और अधिक की सतत् बचत हुए जैसा कि **परिशिष्ट 2.2** (₹ 100.34 करोड़ से ₹ 8,534.72 करोड़ के बीच), में प्रदर्शित है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए की सभी अनुमानित बचतों को ससमय अभ्यर्पण किया जाए ताकि निधि का उपयोग विकास के अन्य उद्देश्यों के लिए किया जा सके।

2.3.3 अनावश्यक पूरक प्रावधान

2017-18 के दौरान, 42 मामलों (38 अनुदानों/विनियोगों) में ₹ 16,290.56 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख या उससे अधिक) के पूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुए क्योंकि व्यय (₹ 90,484.28 करोड़) मूल प्रावधान (₹ 1,08,361.54 करोड़) के स्तर तक भी नहीं था जैसा कि **परिशिष्ट 2.3** में प्रदर्शित है।

2.3.4 निधि का अत्यधिक /अनावश्यक पुनर्विनियोजन

27 अनुदानों/विनियोगों से संबद्ध 83 विस्तृत शीर्षों के अंतर्गत ₹ 216.50 करोड़ का पुनर्विनियोजन अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि अंतिम बचत ₹ 413.49 करोड़ था (**परिशिष्ट 2.4**)। यह भी देखा गया कि 14 अनुदानों/विनियोजनों में शामिल 22 विस्तृत शीर्षों में पुनर्विनियोजन के माध्यम से ₹ 263.94 करोड़ प्रदान किया गया जो कि ₹ 106.70 करोड़ की बचत के संदर्भ में अत्यधिक साबित हुआ (**परिशिष्ट 2.5**)। यह वास्तविक आवश्यकताओं का आकलन किए बिना, अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन को इंगित करता है।

आगे, 8 मामलों में ₹ 12.16 करोड़ का अधिकाई व्यय था, जिसमें आंशिक रूप से ₹ 90.27 करोड़ रुपये के पुनर्विनियोजन माध्यम से अविवेकपूर्ण निकासी और ₹ 350.35 करोड़ के अभ्यर्पण को जिम्मेवार माना जा सकता है, जिसका विस्तृत विवरण **तालिका 2.3** में है।

तालिका 2.3: निधि का पुनर्विनियोजन द्वारा अविवेकपूर्ण निकासी

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान सं०	लेखा शीर्ष एवं विवरण	कुल प्रावधान	पुनर्विनियोग (-)	कुल अभ्यर्पण	व्यय	अधिकाई व्यय
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1.	16	2015-00-109-0002- जिला परिषदों/पंचायत समितियों/ग्राम पंचायतों का चुनाव	16.55	2.21	1.53	14.34	1.53
2.	20	2210-05-105-0013- फार्मसी प्रशिक्षण	3.09	0.50	0.61	1.99	0.01
3.	40	2029-00-104-0001- राजस्व प्रशासन पर व्यय	644.21	1.20	217.55	426.66	1.20
4.	48	2015-00-109-0001- नगर निगमों, नगर परिषदों एवं नगर पंचायतों का चुनाव	40.00	9.99	19.68	10.43	0.10
5.		2215-01-192-0101- पेय जलापूर्ति के लिए नगर परिषदों की सहायक अनुदान	35.00	8.75	0.00	28.25	2.00
6.		2215-01-193-0101- पेय जलापूर्ति के लिए नगर पंचायतों को सहायक अनुदान	35.00	8.75	0.00	28.96	2.71
7.							
8.		2215-02-192-0102- नाली निर्माण एवं मल निकासी के लिए शहरी स्थानीय निकायों को सहायक अनुदान	30.00	7.50	0.00	24.14	1.64
9.		2217-80-193-0005- राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के आलोक में नगर पंचायत को सहायता अनुदान	263.00	51.37	110.98	103.62	2.97
योग			1,066.85	90.27	350.35	638.39	12.16

(स्रोत: वर्ष 2017-18 का अनुदान अंकेक्षण पंजी एवं विस्तृत विनियोग लेखे)

इसी प्रकार, 23 अनुदानों के अंतर्गत 50 मामलों में अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन के माध्यम से (₹ 444.11 करोड़) की अपर्याप्त निकासी के परिणामस्वरूप ₹ 1,409.63 करोड़ की बचत हुई, जैसा कि **परिशिष्ट 2.6** में दिखाया गया है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को अनुदान नियंत्री पदाधिकारियों के पुनर्विनियोजन के प्रस्ताव से केवल तभी सहमत होना चाहिए यदि व्यय की प्रवृत्ति इन्हें संतुष्ट करती हो।

2.3.5 वृहत् अभ्यर्पण

34 अनुदानों/विनियोजनों के अन्तर्गत 125 मामलों में कुल प्रावधान ₹ 21,037.49 करोड़ में से ₹ 14,186.70 करोड़ (67.44 प्रतिशत) अभ्यर्पित किये गये (प्रत्येक मामले में ₹ 5 करोड़ या कुल प्रावधान के 50 प्रतिशत से अधिक) जैसा कि **परिशिष्ट 2.7** में दर्शाया गया है। आगे, 35 अनुदानों/विनियोजनों के अन्तर्गत 189 लेखा शीर्षों में शत-प्रतिशत

निधि (₹ 3591.68 करोड़) का अभ्यर्पण हुआ (परिशिष्ट 2.8)। इस तरह के पर्याप्त अभ्यर्पणों से पता चलता है कि बजट को या तो उचित दूरदर्शिता के बिना तैयार किया गया या कार्यक्रम के क्रियान्वयन में गंभीर चूक हुआ था।

विभाग द्वारा राशियों के अभ्यर्पण का कारण, योजना की पूरी राशि की स्वीकृति नहीं होने, योजना परिव्यय में संशोधन, केन्द्रांश की अप्राप्ति, प्रशासनिक अनुमोदन की अप्राप्ति, कम राशि की स्वीकृति, नियुक्तियों/स्थानान्तरणों के पूर्वानुमान में असमर्थता तथा नोडल एजेंसियों से राशि की माँग नहीं होना एवं अन्य, को बताया गया।

2.3.6 वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण

16 विभागों में कुल बचत ₹ 13,160.22 करोड़ के विरुद्ध ₹ 13,919.05 करोड़ (पाँच करोड़ से अधिक प्रत्येक मामले में) का अभ्यर्पण किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 758.83 करोड़ का अधिक अभ्यर्पण हुआ जैसा कि तालिका 2.4 में दर्शाया गया है। इस प्रकार ₹ 758.83 करोड़ व्यय के साथ-साथ अभ्यर्पित राशि में भी प्रदर्शित हुआ था। वास्तविक बचत से अधिक अभ्यर्पण इंगित करता है कि विभागों ने मासिक व्यय विवरण से व्यय के प्रवाह को देखकर समुचित बजटीय नियंत्रण नहीं किया।

तालिका 2.4: वर्ष 2017-18 के दौरान वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान सं० तथा नाम	कुल अनुदान	बचत	अभ्यर्पित राशि	अधिक अभ्यर्पित राशि (5-4=6)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
राजस्व-दत्तमत					
1	1. कृषि विभाग	2,805.86	1,150.72	1,151.65	0.93
2	6. निर्वाचन विभाग	100.53	5.42	7.27	1.85
3	16. पंचायती राज विभाग	9,148.72	607.76	642.41	34.65
4	17. वाणिज्य-कर विभाग	263.14	118.63	146.88	28.25
5	30. अल्पसंख्यक कल्याण विभाग	297.97	209.43	213.05	3.62
6	33. सामान्य प्रशासन विभाग	550.02	166.51	166.74	0.23
7	42. ग्रामीण विकास विभाग	10,369.57	5,166.39	5,169.04	2.65
8	43. विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग	127.89	20.91	20.93	0.02
9	44. अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति कल्याण विभाग	1,406.51	390.28	419.55	29.27
10	46. पर्यटन विभाग	93.61	26.97	27.12	0.15
11	48. नगर विकास एवं आवास विभाग	5,047.93	1,811.89	1,827.26	15.37
कुल राजस्व		30,211.75	9,674.91	9,791.9	116.99
पूँजीगत-दत्तमत					
1	3. भवन निर्माण विभाग	4,437.72	2,348.80	2,350.46	1.66
2	10. ऊर्जा विभाग	7,286.20	130.74	727.50	596.76
3	35. योजना एवं विकास विभाग	1,465.31	587.58	588.08	0.50
4	36. लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग	1,809.69	46.10	46.22	0.12
5	41. पथ निर्माण विभाग	5,940.99	372.09	414.89	42.80
कुल पूँजीगत		20,939.91	3,485.31	4,127.15	641.84
महायोग		51,151.66	13,160.22	13,919.05	758.83

(स्रोत: वर्ष 2017-18 का विनियोग लेखा)

2.3.7 अनुमानित बचतों का अभ्यर्पण नहीं किया जाना

बिहार बजट मैनुअल (बि.ब.मै.) के नियम 104 के अनुसार व्यय विभागों को, जब बचत का पूर्वानुमान हो तब अनुदानों/विनियोजनों को या उसके हिस्से को वित्त विभाग को अभ्यर्पण करना आवश्यक है। वर्ष 2017-18 के अंत में 18 अनुदानों/विनियोजनों के अन्तर्गत 22 मुख्यशीर्षों में (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ या अधिक तथा कुल प्रावधान के 10 प्रतिशत से ज्यादा) ₹ 24,455.03 करोड़ की बचत हुई जिसमें ₹ 13,205.72 करोड़ (54 प्रतिशत) का अभ्यर्पण व्यय करने वाले विभाग द्वारा नहीं किया गया जिसका विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 2.9** में है।

इसके अतिरिक्त, 33 अनुदानों /विनियोजनों के अन्तर्गत 52 मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से ज्यादा और कुल प्रावधान का 10 प्रतिशत) कुल प्रावधान (₹ 53,829.43 करोड़) में से ₹ 14,637.93 करोड़ (27.19 प्रतिशत) का अभ्यर्पण वित्तीय वर्ष के अंतिम कार्य दिवस को किया गया जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.10** में है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को निधियों का ससमय अभ्यर्पण सुनिश्चित करना चाहिए और विभागों द्वारा अभ्यर्पण को कमतर करने के लिए ससमय बजट जारी करने की प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

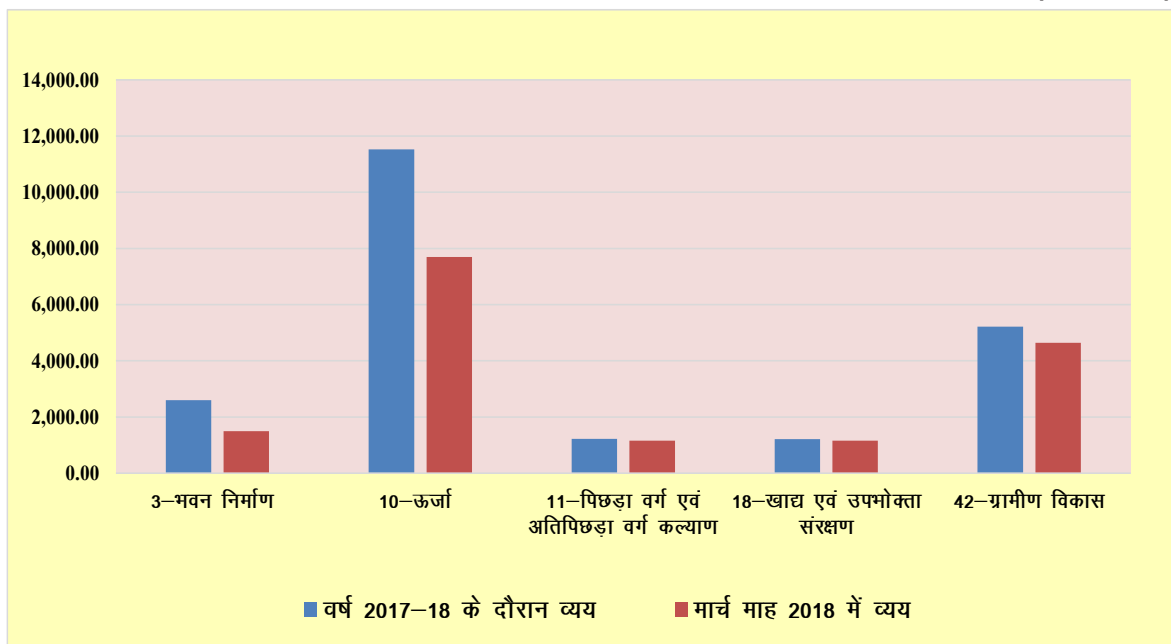
2.3.8 सघन व्यय

बि.ब.मै. यह निर्धारित करता है कि विलंब से होने वाले आवंटनों से परहेज करना चाहिए जब तक कि अपरिहार्य न हो। वर्ष के अंत में किसी संवितरण अधिकारी के व्याधीन राशि अक्सर फिजूलखर्ची और जल्दबाजी में खर्च को आमंत्रित करती है। व्यय का एक समान प्रवाह बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है।

वर्ष के अंतिम तिमाही तथा मार्च 2018 माह में व्यय के जाँच (50 प्रतिशत तथा अधिक) के दौरान, 18 विभागों के अन्तर्गत कुल व्यय ₹ 25,196.70 करोड़ में से ₹ 19,664.66 (78.04 प्रतिशत) करोड़ अंतिम तिमाही में, जबकि ₹ 18,549.06 करोड़ (73.62 प्रतिशत) का व्यय माह मार्च 2018 में हुआ जैसा **परिशिष्ट 2.11** में प्रदर्शित है। आगे ₹ 1000 करोड़ और अधिक के व्यय के जाँच से पता चला की पाँच विभागों में कुल व्यय (₹ 21,785.43 करोड़) में से ₹ 16,137.87 करोड़ (74.08 प्रतिशत) का व्यय मार्च 2018 में किया गया जैसा कि **चार्ट 2.1** में प्रदर्शित है।

चार्ट 2.1: वर्ष 2017-18 के दौरान सघन व्यय

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: वर्ष 2017-18 का वित्त लेख)

इस प्रकार वर्ष के अंतिम भाग में विभाग द्वारा वृहत राशि का व्यय (यद्यपि मूल प्रावधान में पर्याप्त निधि मौजूद था) दोषपूर्ण वित्तीय प्रबंधन, प्रभावी नियंत्रण का अभाव तथा वित्तीय वर्ष के अंतिम भाग में बजट का उपयोग करने की प्रवृत्ति को दर्शाता है।

अनुशंसा: राज्य सरकार को वित्तीय वर्ष के अंतिम भाग में सघन व्यय के नियंत्रण हेतु नियमों का निर्धारण करना चाहिए।

2.4 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

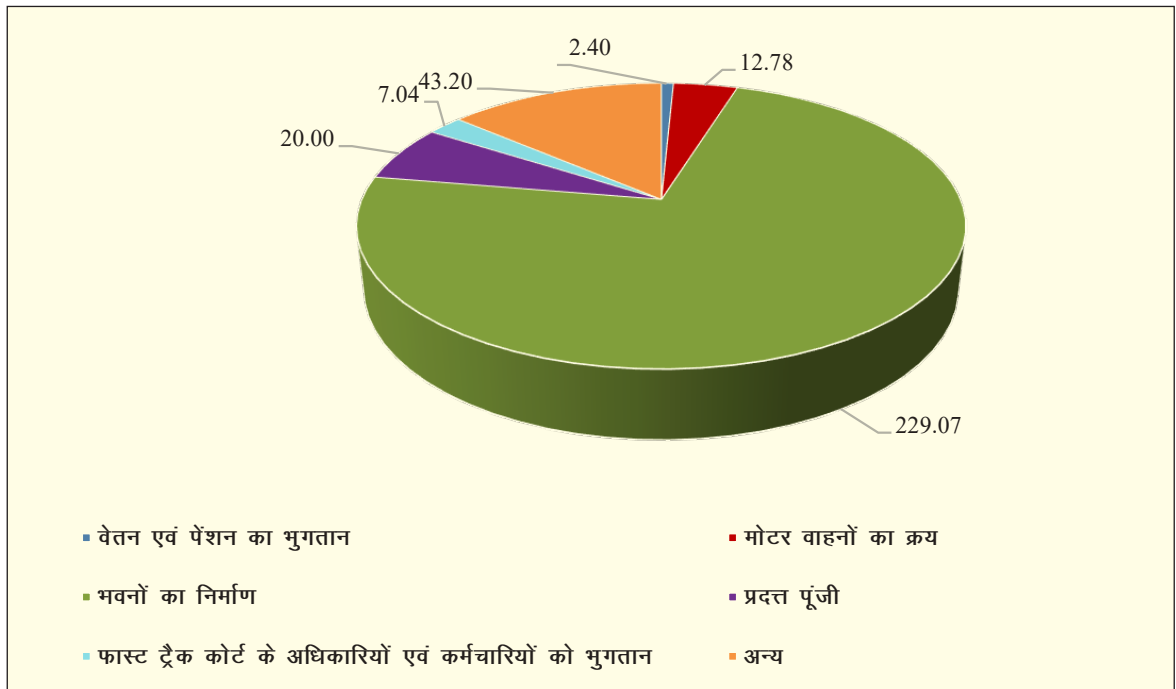
भारतीय संविधान के अनुच्छेद 267 (2) एवं 283 (2) के प्रावधानों के अंतर्गत बिहार आकस्मिकता निधि अधिनियम 1950 के द्वारा राज्य की आकस्मिकता निधि को स्थापित किया गया था।

बिहार आकस्मिकता निधि (संशोधन) अधिनियम 2015 के द्वारा बिहार सरकार ने 01 अप्रैल 2017 से 30 मार्च 2018 की अवधि के लिए निधि के कोष को अस्थायी रूप से ₹ 350 करोड़ से बढ़ाकर ₹ 6,403.42 करोड़ कर दिया जो कि प्राकृतिक आपदाओं जैसे सूखा एवं भूकम्प तथा भारत सरकार द्वारा प्रायोजित परियोजनाओं के राज्यांश को पूरा करने के लिए, जिसके लिए बजट प्रावधान न किया गया हो एवं व्यय को तत्काल किया जाना हो के लिए था। बढ़ाई गई कुल राशि के पचास प्रतिशत का उपयोग केवल प्राकृतिक आपदाओं के कारण राहत एवं पुनर्वास के उपायों के लिए किया जाना था। तुलना करने पर, भारत सरकार की आकस्मिकता निधि कोष पूर्ववर्ती 13 वर्षों से ₹ 500 करोड़ पर बना रहा है। पड़ोसी राज्यों¹ के आकस्मिकता निधि भी काफी कम रहे थे।

यह पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा आकस्मिकता निधि से ₹ 4,949.21 करोड़ की राशि के 126 आहरण किये गये जिसमें से कुल ₹ 314.49 करोड़ (6.35 प्रतिशत) के 35 आहरण गैर-आकस्मिक व्यय के लिए किया गया जैसा कि चार्ट 2.2 में दर्शाया गया है तथा परिशिष्ट 2.12 में विस्तृत है।

चार्ट 2.2: आकस्मिकता निधि से गैर आकस्मिक व्यय

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: कार्यालय महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से प्राप्त सूचना)

¹ उत्तर प्रदेश : ₹ 600 करोड़, मध्य प्रदेश एवं झारखंड : ₹ 500 करोड़

वित्त विभाग के खर्चों के लेखा परीक्षण के दौरान ऐसे उदाहरण सामने आए जहाँ बिहार आकस्मिकता निधि अधिनियम 2015 के प्रावधान का उल्लंघन कर, गैर आकस्मिक खर्च को पूरा करने के लिए व्यय किया गया, जैसा कि नीचे दिया गया है।

- (i) खनन एवं भूतत्व विभाग द्वारा ₹ 22.53 करोड़ के अभ्यर्पण के बावजूद, ₹ 20.00 करोड़ के प्रदत्त पूंजी का निवेश बिहार राज्य खनन विकास निगम में किया गया।
- (ii) 68 फास्ट ट्रैक अदालतों के न्यायिक संवर्ग के सेवानिवृत्त अधिकारियों तथा कर्मचारियों को फरवरी 2017 से जुलाई 2017 की अवधि (6 महीने) के लिए ₹ 7.04 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया, हालाँकि फास्ट ट्रैक का गठन ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिश पर किया गया तथा बिहार में पहले से परिचालन में हैं।
- (iii) ₹ 16.00 लाख के मोटर वाहन (सफारी स्टोर्म) का क्रय प्रशासनिक श्रेणी समिति के प्रस्ताव पर (23/01/2017 को) बिना वित्त मंत्री के अनुमोदन के किया गया।

क्रम सं0 (i) तथा (ii) का जबाब प्रतिक्षित है (अप्रैल 2019)। क्रम संख्या (iii) के जबाब में कार्यालय द्वारा कहा गया कि प्रशासनिक श्रेणी समिति द्वारा वाहन क्रय की मंजूरी देरी (फरवरी 2017) से मिलने के कारण 2017-18 के नियमित बजट में प्रावधान नहीं किया जा सका क्योंकि बजट प्रावधान का प्रस्ताव वित्त विभाग को नवंबर 2016 में भेजा गया था। अतः, ₹ 16.00 लाख का प्रावधान आकस्मिक निधि से किया गया।

आकस्मिकता निधि के विश्लेषण से पता चलता है कि प्राकृतिक आपदाओं पर राहत एवं भारत सरकार द्वारा प्रायोजित योजनाओं में राज्यांश को पूरा करने के लिए आकस्मिकता निधि को पिछले पाँच वर्षों से अस्थाई रूप से वृद्धि² की गई। यद्यपि, आकस्मिकता निधि से पिछले पाँच वर्षों में प्राकृतिक आपदाओं पर व्यय, 10.90 से 78.77 प्रतिशत के बीच रहा जैसा कि तालिका 2.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.5: आकस्मिकता निधि से प्राकृतिक आपदाओं पर व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	वर्ष	आकस्मिकता निधि से कुल व्यय	प्राकृतिक आपदाओं पर व्यय	कुल व्यय की प्रतिशतता
1	2013-14	1,141.58	430.00	37.67
2	2014-15	1,875.84	204.52	10.90
3	2015-16	6,117.60	2,205.00	36.04
4	2016-17	4,416.63	1,524.42	34.52
5	2017-18	4,949.21	3,898.33	78.77

(स्रोत: महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से प्राप्त सूचना)

यद्यपि, इस प्रकार के नियमित व्ययों के लिए बजटीय प्रावधान करना और वार्षिक बजट प्रक्रिया में ही परिकल्पित व्ययों को पूर्व में ही पारित कराना वित्त विभाग पर निर्भर करता है जैसा की संविधान में परिकल्पित है। वित्त विभाग इन संवैधानिक प्रावधानों के पालन में असफल रहा और आकस्मिकता निधि का प्रयोग अग्रदाय खाते के रूप में होता रहा।

अनुशंसाएँ: वित्त विभाग को आकस्मिक निधि कोष में ऐसी वृहद् वार्षिक वृद्धि के प्रथा की समीक्षा करनी चाहिए और यह भी सुनिश्चित करना चाहिए की आकस्मिकता निधि से अग्रिम केवल अभिप्रेत

² वर्ष 2013-14 में ₹ 1800 करोड़, वर्ष 2014-15 में ₹ 2,000 करोड़, वर्ष 2015-16 में ₹ 4,827.41 करोड़, वर्ष 2016-17 में 5,787.85 करोड़ एवं वर्ष 2017-18 में ₹ 6,403.42 करोड़ तक बढ़ाया गया।

प्रयोजनों के लिए ही किया जाए जैसा कि संविधान एवं बिहार आकस्मिकता निधि अधिनियम में परिकल्पित है।

2.5 निधियों का अनावश्यक प्रतिधारण

बिहार कोषागार संहिता, 2011 यह निर्धारित करता है कि माँगों की प्रत्याशा में या बजट अनुदानों को व्यपगत से बचाने के लिए कोषागार से कोई राशि आहरित नहीं किया जाएगा तथा अव्ययित शेष को उसी वित्तीय वर्ष के समाप्ति के पूर्व कोषागार में लौटा देना चाहिए।

वर्ष 2017-18 के वाउचरों के नमूना जाँच से पता चला कि 2005-06 से 2015-16 की अवधि के दौरान 54 मामलों में सार आकस्मिक बिलों पर ₹ 53.87 करोड़ का आहरण हुआ था। इनमें से ₹ 10.08 करोड़ की राशि 10 माह से 10 वर्ष और चार माह की अवधि तक प्रतिधारण के बाद प्रेषित किया गया (परिशिष्ट 2.13)।

आगे, वर्ष 2002-03 से 2015-16 की अवधि के दौरान 23 मामलों में सार आकस्मिक विपत्रों पर आहरित ₹ 4.93 करोड़ की संपूर्ण राशि को 11 माह से 14 वर्ष की अवधि तक प्रतिधारण के पश्चात प्रेषित किया गया (परिशिष्ट 2.14)।

वर्ष 2017-18 के दौरान संबंधित आहरण एवं संवितरण पदाधिकारी से निधियों के अनावश्यक प्रतिधारण का कारण पुछा गया, उनके प्रतिउत्तर की प्रतीक्षा है (फरवरी 2019)।

वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पहले समेकित निधि में अव्ययित शेषों का हस्तांतरण नहीं करने से लोक निधियों के दुरुपयोग, धोखाधड़ी तथा दुर्विनियोजन का जोखिम रहता है।

अनुशंसा: वित्त विभाग द्वारा एक सूचना प्रबंधन प्रणाली तैयार की जानी चाहिए जो व्यय एवं आहरण अधिकारियों के स्तर पर आहरित आकस्मिक विपत्रों के वर्ष के दौरान अव्ययित राशि को प्रकाशित करने में सहायक हो। वैसे पदाधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जानी चाहिए जो सार आकस्मिक विपत्रों पर आहरित निधियों के अव्ययित शेषों को वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पूर्व समेकित निधि में हस्तांतरित नहीं करते हैं।

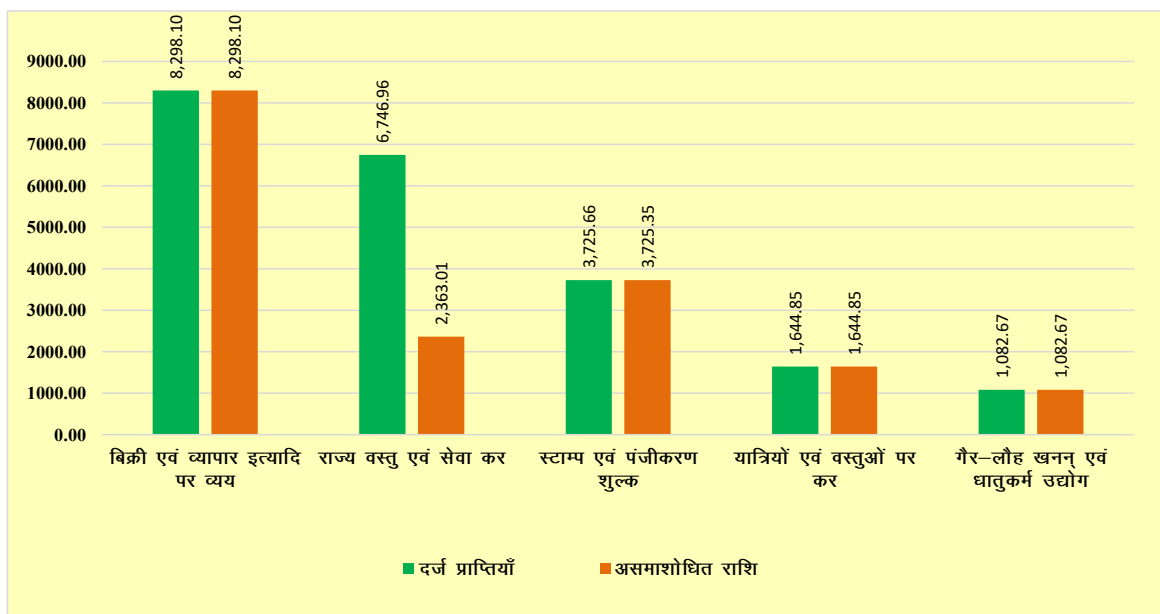
2.6 असमाशोधित प्राप्तियाँ एवं व्यय

बिहार वित्तीय नियमावली 475 (viii) के अनुसार विभागाध्यक्ष के लेखा में दर्शाये गए आँकड़े और महालेखाकार (ले0 एवं हक0) के खाते में दर्शाये गए आँकड़ों के समाशोधन के लिए संयुक्त रूप से विभागाध्यक्ष एवं महालेखाकार (ले0 एवं हक0), उत्तरदायी होंगे। आगे, बि0ब0मै0, 2016 के नियम, 96 के अनुसार नियंत्री अधिकारियों को चाहिए कि वे अपने नियंत्रणाधीन संवितरण अधिकारियों से प्राप्त मासिक आँकड़ों को समेकित करने के बाद, मासिक/त्रैमासिक आँकड़ों का समाशोधन महालेखाकार (ले0 एवं हक0) के लेखों के साथ कर लें। इस संबंध में महालेखाकार (ले0 एवं हक0) कार्यालय से वित्त विभाग को कई अनुस्मारक जारी किये गये तथा समाशोधन की अंतिम तिथि महालेखाकार (ले0 एवं हक0) बिहार, द्वारा 21 जून 2018 निर्धारित की गई थी लेकिन समाशोधन अभी तक पूरी नहीं हुई।

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने यह देखा कि, विभागाध्यक्षों ने 2017-18 के दौरान 48 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 56,548.81 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से ₹ 18,909.57 करोड़ (33.44 प्रतिशत) की प्राप्तियों तथा 102 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत कुल व्यय (₹ 1,31,961.51 करोड़) में से ₹ 1,19,427.35 करोड़ (90.50 प्रतिशत) के व्यय का समाशोधन महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) की पुस्तिकाओं से नहीं किया (परिशिष्ट 2.15)। ₹ 1000 करोड़ एवं अधिक के प्राप्तियों एवं व्यय शीर्षों से संबंधित असमाशोधन के महत्वपूर्ण मामलों को क्रमशः चार्ट 2.3 एवं 2.4 में दर्शाया गया है।

चार्ट 2.3: असमाशोधित प्राप्तियाँ

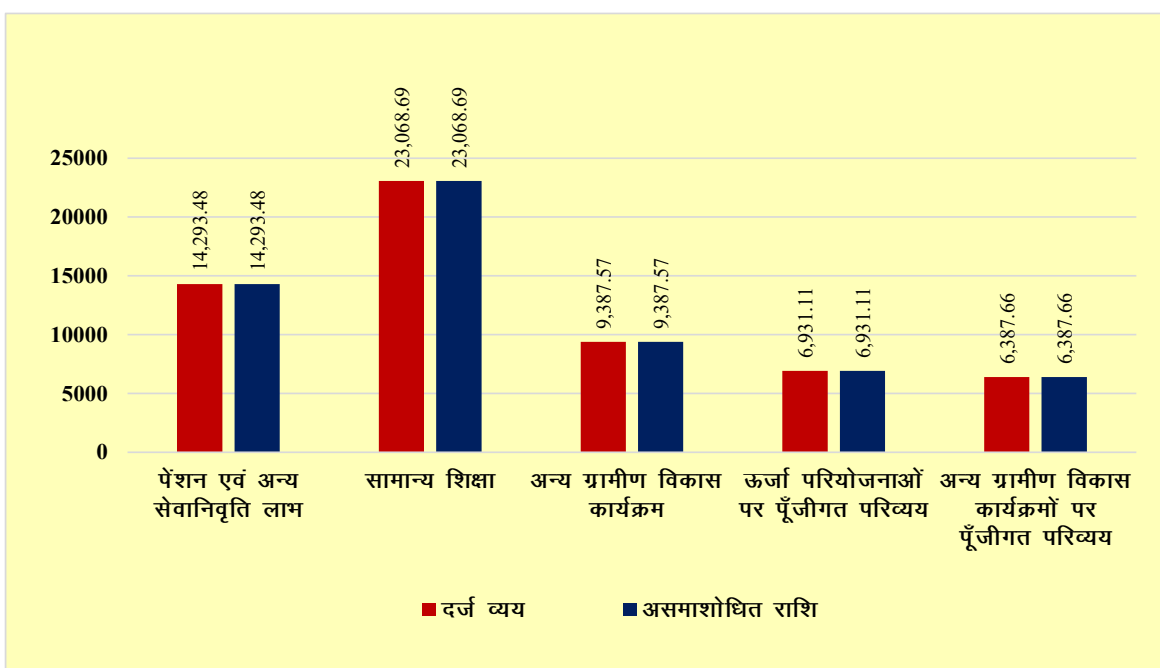
(₹ करोड़ में)



(स्रोत: महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से प्राप्त आंकड़े)

चार्ट 2.4: असमाशोधित व्यय

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से प्राप्त आंकड़े)

अनुशंसा: वित्त विभाग को एक क्रियाविधि विकसित करना सुनिश्चित करना चाहिए, इसे नियंत्रणी पदाधिकारियों के लिए अनिवार्य कर देना चाहिए ताकि वे प्रत्येक महीने अपने प्राप्तियों एवं व्यय को महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के पुस्तिकाओं के साथ प्रत्येक महीने मिलान करें।

चयनित अनुदानों की समीक्षा

वर्ष 2017-18 में बचत, आधिक्य एवं माँग की विस्तार तथा पूरक माँग के परिणाम के आधार पर अनुदान संख्या 21-“शिक्षा विभाग” तथा अनुदान संख्या 48-“शहरी विकास एवं आवास विभाग” के संबंध में बजटीय प्रक्रिया

एवं व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा, वर्ष 2017-18 (अगस्त एवं नवम्बर 2018) में की गयी। समीक्षा के परिणाम निम्नवत हैं:

2.7 अनुदान संख्या- 21 "शिक्षा विभाग"

शिक्षा विभाग द्वारा वित्तीय वर्ष 2017-18 के दौरान अनुदान संख्या 21 के अन्तर्गत पाँच मुख्यशीर्ष (2202, 2204, 2205, 2251 तथा 4202) संचालित थे जो तालिका 2.6 में सारांशीकृत है।

तालिका 2.6: 2017-18 के लिए सारांशीकृत विनियोग की स्थिति

(₹ करोड़ में)

बजट प्रावधान	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल प्रावधान (2+3)	कुल व्यय	बचत	बचत की प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
राजस्व दत्तमत	24,318.99	7,126.09	31,445.08	23,741.87	7,703.21	24.50
पूँजी दत्तमत	932.40	730.09	1,662.49	1,213.84	448.15	26.99
कुल	25,251.39	7,856.18	33,107.57	24,955.71	8,151.86	24.62

(स्रोत: विनियोग लेखे वर्ष 2017-18)

वर्ष 2017-18 के अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित का खुलासा हुआ:

- राजस्व दत्तमत के अन्तर्गत 24.50 प्रतिशत (₹ 7,703.21) का बचत विभाग द्वारा अनुचित अनुमान को दर्शाता है। उपरोक्त बचत राजकीय प्राथमिक एवं माध्यमिक विद्यालय, प्राथमिक शिक्षा हेतु पोषणगत समर्थन का राष्ट्रीय कार्यक्रम (एम.डी.एम.), प्रखंड शिक्षकों तथा शारीरिक शिक्षकों का सामेकित भुगतान, अन्य विद्यालयों, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (आर.एम.एस.ए.), जिला परिषद माध्यमिक शिक्षकों को सामेकित भुगतान, आधिक्य भुगतान की वसूली इत्यादि के लिए था।
- दो शीर्षों (2202, 2205) के अन्तर्गत पुर्नविनियोग द्वारा ₹ 47.43 करोड़ का अतिरिक्त अनुदान दिया गया जो अनावश्यक सिद्ध हुआ (परिशिष्ट 2.16)।
- ₹ 4,202.63 करोड़ के मूल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 3,760.24 करोड़ का व्यय हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 441.89 करोड़ की बचत हुई। यद्यपि, मूल प्रावधान के अन्तर्गत बचत के बावजूद, ₹ 441.31 करोड़ का अनुपूरक अनुदान किया गया जो अनावश्यक था (परिशिष्ट 2.17)।
- विभाग द्वारा उचित समाशोधन नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप व्यय के आंकड़ों में ₹ 145.17 करोड़ का अंतर था (परिशिष्ट 2.18)
- ₹ 1,083.07 करोड़ के सार आकस्मिक विपत्र बकाया थे जिसके लिए संबंधित आहरण एवं संवितरण पदाधिकारियों द्वारा विस्तृत आकस्मिक विपत्र प्रस्तुत नहीं किया गया (परिशिष्ट 2.19)
- ₹ 8,886.27 करोड़ के 482 उपयोगिता प्रमाण पत्र जो 2003-04 से 2017-18 से संबंधित है 31 मार्च 2018 तक बकाया है (परिशिष्ट 2.20)।
- बिहार राज्य शैक्षणिक आधारभूत संरचना विकास निगम (बी.एस.ई.आई.डी.सी.) पटना, के द्वारा 31 मार्च 2018 तक विभिन्न योजनाओं के निष्पादन हेतु एक पी0एल0ए0 के साथ 69 बैंक खातों का संधारण किया था। 31 मार्च 2018 तक पी0एल0ए0 में ₹ 747.43 करोड़ तथा बैंक खातों में ₹ 291.39 करोड़ अंतःशेष था। आगे, वित्त विभाग बिहार सरकार के अप्रैल 2015 की अधिसूचना के अनुसार पी0एल0ए0 के माध्यम से

भुगतान किया जाना था, लेकिन बी.एस.ई.आई.डी.सी. द्वारा किए गए भुगतानों के नमूना जाँच से पता चला कि वर्ष 2017-18 के दौरान पी0एल0ए0 से बैंक खातों में स्थानांतरित करने के बाद राशि का भुगतान किया जा रहा था। इंगित किये जाने पर (सितम्बर 2018) बी.एस.ई.आई.डी.सी. ने कहा (अक्टूबर 2018) कि आर0टी0जी0एस0 के माध्यम से ठेकेदारों को भुगतान के लिए बैंक में 20 प्रतिशत राशि रखी गई थी, जबकि कुछ राशि, विभाग द्वारा सीधे बैंक को भेजी गई थी। आगे यह कहा गया कि बैंक में सभी खाते योजनावार थे और इसमें अर्जित ब्याज संबंधित योजना का हिस्सा था। जबकि अधिसूचना के अनुरूप नहीं था क्योंकि बैंक में शेष राशि पी0एल0ए0 में वापस नहीं की गई थी और भुगतान सीधे पी0एल0ए0 के माध्यम से नहीं किया जा रहा था।

2.8 अनुदान संख्या- 48 "शहरी विकास एवं आवास विभाग"

वित्तीय वर्ष 2017-18 में इस विभाग में पाँच मुख्य शीर्ष (2015, 2215, 2217, 2251 और 3475) संचालित थे।

तालिका 2.8: 2017-18 में सारांशीकृत विनियोग की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	बजट प्राक्कलन	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल प्रावधान (3+4)	कुल व्यय	बचत (5-6)	कुल प्रावधान की प्रतिशता में बचत
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	राजस्व (दत्तमत)	4,335.01	712.92	5,047.93	3,236.04	1,811.89	35.89

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखे वर्ष 2017-18, बिहार सरकार)

निम्न वर्ष 2017-18 के अभिलेखों के जाँच में यह प्रदर्शित हुआ:

- राजस्व दत्तमत शीर्ष के अंतर्गत 35.89 प्रतिशत (₹ 1,811.89 करोड़) की बचत यह दर्शाता है कि विभाग द्वारा प्रावधान का अनुचित आकलन किया गया। विभाग केवल ₹ 945.62 करोड़ (52 प्रतिशत) के अभ्यर्पण का ही उचित कारण बतलाने में सक्षम था।
- 15 लघु/उपशीर्षों (परिशिष्ट 2.21) में ₹ 18.18 करोड़ का आधिक्य व्यय दिखाई दिया था।
- मुख्य शीर्ष 2217 के अंतर्गत पूरक प्रावधान के द्वारा ₹ 117.74 करोड़ की राशि का प्रावधान किया गया जबकि मूल प्रावधान ₹ 928.21 करोड़ के विरुद्ध व्यय केवल ₹ 532.91 करोड़ था।
- शीर्ष 2217-80-193-0005 से ₹ 51.37 करोड़ का पुनर्विनियोग 2217-80-191-0013 में किया गया जबकि मूल प्रावधान ₹ 371.59 करोड़ के विरुद्ध व्यय केवल ₹ 260.35 करोड़ था।
- पाँच मुख्य शीर्षों में से तीन मुख्य शीर्षों (2215, 2217 और 3475) के अंतर्गत ₹ 600.64 करोड़ अव्यतित रह गया और यह पूर्ण रूप से अभ्यर्पित हुआ था (परिशिष्ट 2.22)।
- 31 मार्च 2018 तक 42 मामलों में ₹ 2,747.52 करोड़ के कुल प्रावधान में से ₹ 971.01 करोड़ (35.34 प्रतिशत) का अभ्यर्पण हुआ था (परिशिष्ट 2.23)।
- मुख्य शीर्ष 2215 और 2217 के तहत कुल व्यय का क्रमशः 74.32 और 34.63 प्रतिशत की सीमा तक

व्यय मार्च 2018 के महीने में किया गया जैसा कि तालिका 2.8 में दिखाया गया है।

तालिका 2.8: सघन व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	मुख्य शीर्ष	2017-18 के दौरान कुल व्यय	मार्च 2018 में व्यय	कुल व्यय का प्रतिशत
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	2215 (जलापूर्ति तथा सफाई)	339.36	252.21	74.32
2	2217 (शहरी विकास)	2,878.82	996.86	34.63
योग		3,218.18	1,249.07	38.81

(स्रोत: मासिक विनियोग लेखे वर्ष 2017-18)

- मार्च 2018 में, 25 विस्तृत शीर्षों यथा, पेय जल आपूर्ति, मल तथा जल निकासी, राष्ट्रीय नदी संरक्षण योजना, नागरिक सुविधाएँ, सभी के लिए घर, 100 स्मार्ट सिटी योजना इत्यादि योजनाओं के अन्तर्गत शत प्रतिशत व्यय हुआ (परिशिष्ट 2.24)।
- महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा इंड्राज किए गए वास्तविक व्यय के आँकड़ों के साथ विभागीय व्यय का आकड़ा समाशोधित नहीं होने के परिणामस्वरूप व्यय के आकड़ों में ₹ 15.53 करोड़ की राशि का अन्तर था (परिशिष्ट 2.25)।
- 494 सार आकस्मिक विपत्रों पर आहरित ₹ 82.38 करोड़ में से ₹ 56.35 करोड़ का, विस्तृत आकस्मिक विपत्र जमा किया जाना बाकी था (परिशिष्ट 2.26)।
- मार्च 2018 तक, ₹ 5,045.35 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण पत्र लंबित थे (परिशिष्ट 2.27)।