

अध्याय II

वित्तीय प्रबंधन

तथा

बजटीय नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 यह अध्याय विनियोग लेखा की लेखापरीक्षा पर आधारित है तथा विनियोग का अनुदानवार विवरण प्रस्तुत करता है साथ ही उस रीति को भी प्रकट करता है जिससे विनिहित स्रोतो का प्रबंधन सेवा प्रदाता विभाग द्वारा हुआ। इसके अतिरिक्त, बजटीय कार्यविधि तथा बजट पूर्वधारणा की लेखापरीक्षा से उठी टिप्पणी इस अध्याय में शामिल किया जा रहा है।

विनियोग लेखा सरकार के प्रत्येक वित्तीय वर्ष के दत्तमत और भारत व्ययों का लेखा है जो विनियोग की विनिर्दिष्ट अनुसूची में विभिन्न उद्देश्यों के लिए दत्तमत अनुदान एवं भारत विनियोग की राशियों के अनुरूप है। ये लेखे, मूल अनुदान, अनुपूरक अनुदानों, बचतों, अभ्यर्पणों एवं पुनर्विनियोगों की स्पष्ट सूची बनाते हैं तथा विभिन्न विनिर्दिष्ट सेवाओं पर राजस्व एवं पूँजीगत व्यय के साथ-साथ बिहार विनियोग अधिनियम, 2012 द्वारा प्राधिकृत बजट के भारत एवं दत्तमत दोनों मदों को बताते हैं। इस प्रकार, विनियोग लेखा वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय प्रावधानों की निगरानी को आसान बनाते हैं, वे वित्त लेखा के पूरक हैं।

2.1.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोग लेखा की लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि विविध अनुदानों में किया गया वास्तविक व्यय बिहार विनियोग अधिनियम, 2012 की प्राधिकृत राशि के अंतर्गत है तथा संविधान के अनुरूप भारत है। लेखापरीक्षा यह भी सुनिश्चित करती है कि किया गया व्यय विधिसम्मत नियम, कानून, विनियम और निर्देशों के अनुरूप है।

2.1.3 बिहार बजट नियमावली, 1963 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 का विभागीय अनुमान विभागाध्यक्षों की सलाह पर तैयार कर वांछित तिथियों को वित्त विभाग को समर्पित की जानी है। वित्त विभाग विस्तृत अनुमान संचित कर “अनुदानों की माँग” तैयार करता है। बजट तैयार करने में, जहाँ तक संभव हो वास्तविक लक्ष्य प्राप्त करने के निकट पहुँचना चाहिए। इस दुर्लभ कार्य, राजस्व प्राक्कलन एवं व्यय पूर्वानुमान, दोनों में दूरदर्शिता अपेक्षित है। किसी प्राक्कलन में परिहार्य अतिरिक्त प्रावधान उतनी ही बजटीय अनियमितता है जितनी कि स्वीकृत व्यय में अधिकता। बजट प्रक्रिया से तात्पर्य है कि किसी विशिष्ट मद पर व्यय के आकलन में प्रदत्त राशि वह राशि होनी चाहिए जिसे वर्ष में व्यय कर दी जाय। व्यय किये जाने वाले धन की बचत से उतनी ही वित्तीय अनियमितता होती है जितनी व्यय में अधिकता से। प्राप्तियों का बजट प्राक्कलन वर्तमान कर, शुल्क, फीस आदि के दर पर आधारित होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाये गये बजट एवं व्यय के प्रबंधन की कमियाँ तथा बजट नियमावली के उल्लंघन की चर्चा उत्तरवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

2.2 विनियोग लेखा का सारांश

वर्ष 2012-13 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: मूल/पूरक प्रावधान की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)						
	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोजन	पूरक अनुदान/ विनियोजन	योग	व्यय	बचत (-) आधिक्य (+)
दत्तमत	I राजस्व	55712.70	7660.09	63372.79	50690.64	(-)12682.15
	II पूँजीगत	13412.37	4979.05	18391.42	9630.98	(-)8760.44
	III ऋण एवं अग्रिम	1260.71	1881.34	3142.05	2085.95	(-)1056.10
	कुल दत्तमत	70385.78	14520.48	84906.26	62407.57	(-)22498.69
भारित	IV राजस्व	5615.34	8.84	5624.18	4991.62	(-)632.56
	V पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	VI लोक ऋण पुनर्भुगतान	3054.48	28.60	3083.08	3069.96	(-)13.12
	कुल भारित	8669.82	37.44	8707.26	8061.58	(-)645.68
	आकस्मिकता निधि में विनियोजन (यदि कोई हो)					
	महायोग	79055.60	14557.92	93613.52	70469.15	(-)23144.37

नोट: कुल व्यय में ₹ 1216.12 करोड़ के राजस्व व्यय की वसूली/वापसी तथा व्यय में कमी के रूप में समायोजित ₹ 46.46 करोड़ के पूँजीगत व्यय की प्राप्ति शामिल है।
(स्रोत:— विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2012-13)

वर्ष के दौरान प्राप्त ₹ 14557.92 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान मूल प्रावधान का 18.41 प्रतिशत था। कुल बचत ₹ 23144.37 करोड़ की हुई जो कि ₹ 0.24 करोड़ के आधिक्य व्यय का प्रतिकार कर ₹ 23144.61 करोड़ की कुल बचत का परिणाम था। ₹ 13314.71 करोड़ की बचत राजस्व भाग के अंतर्गत 46 अनुदान तथा सात विनियोजन में तथा पूँजीगत भाग के अंतर्गत 31 अनुदान (₹ 8760.44 करोड़) तथा एक विनियोजन (₹ 13.12 करोड़) में ₹ 8773.56 करोड़ एवं ऋण भाग के अंतर्गत आठ अनुदान में ₹ 1056.10 करोड़ हुई।

₹ 79055.60 करोड़ के मूल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 70469.15 करोड़ का व्यय हुआ। ₹ 23144.37 करोड़ की समग्र बचत जो कि ₹ 14557.92 करोड़ के पूरक प्रावधान का 62.90 प्रतिशत था, स्पष्ट रूप से निधि के त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन तथा बजट प्राक्कलन पर नियंत्रण तंत्र की कमी को प्रदर्शित करता है। अनावश्यक अनुपूरक प्रावधानों के मामलों की चर्चा कंडिका 2.3.4 में की गयी है। महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) बिहार द्वारा नियंत्री अधिकारियों को बचत/आधिक्य की सूचना दी गयी थी (जून 2013) तथा उनसे आधिक्य/बचत का समाधान करने का अनुरोध किया गया परन्तु आधिक्य/बचत संबंधी उनके स्पष्टीकरण प्राप्त नहीं हुए (सितम्बर 2013)।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

2.3.1 विनियोजन तथा आवंटन प्राथमिकता

बिहार बजट नियमावली के नियम 65 के अनुसार नियंत्री पदाधिकारी को संवितरण पदाधिकारी से प्राप्त बजट प्राक्कलन की जाँच करनी चाहिए तथा यह देखना चाहिए कि वे औपचारिक रूप से सही है। सभी विवरण एवं स्पष्टीकरण दिये गये हैं एवं स्पष्टीकरण पर्याप्त है। यदि वे अपर्याप्त है तो प्रावधान बदलना चाहिए। साथ ही बिहार बजट नियमावली के नियम 78 के अंतर्गत वित्त विभाग एवं प्रशासनिक विभाग द्वारा प्राक्कलन की प्रतियों की जाँच की जानी चाहिए तथा यदि किसी बिन्दु पर जाँच की आवश्यकता हो, तो उसे तुरंत कर लेनी चाहिए। प्रशासनिक विभाग को, जिन बिन्दुओं की जाँच होनी चाहिए, उन्हें पता लगाने के लिए वित्त विभाग की प्रतीक्षा नहीं करनी चाहिए बल्कि उनकी प्राप्ति पर तुरंत प्राक्कलन की जाँच शुरू कर देनी चाहिए।

प्रशासनिक विभाग द्वारा किये गये जाँच का उद्देश्य बजट प्राक्कलन तथा इनके पुनरीक्षण में अधिक अथवा अपर्याप्त प्रावधानों का पता लगाना है, जिसे वे वित्त विभाग से ज्यादा आसानी से कर सकते हैं क्योंकि उन्हें वास्तविक स्थिति का ज्यादा गहरा ज्ञान है। यह भी आवश्यक है कि वित्त विभाग द्वारा जारी बजट पर्चियों के उत्तर देने में विलंब न हो। इसकी प्राप्ति तभी संभव है जब वित्त विभाग द्वारा संदर्भित बिन्दुओं पर संबंधित प्रशासनिक विभाग द्वारा पहले ही विचार कर लिया गया हो एवं उनके द्वारा पूर्व में ही जाँच कर ली गयी हो। यह अत्यंत आवश्यक है कि साधारणतः बजट पर्ची का उत्तर इसकी प्राप्ति से एक सप्ताह में दे दिया जाए और किसी भी स्थिति में पर्ची को एक पखवारा से अधिक अनुत्तरित न रखा जाए।

विनियोजन लेखापरीक्षा के निष्कर्ष से प्रकट हुआ कि वर्ष 2012-13 के दौरान 31 मामलों में बचत प्रत्येक मामलों में ₹ 10 करोड़ से अधिक हो गयी तथा कुल प्रावधान के 20 प्रतिशत से भी अधिक था (परिशिष्ट 2.1)। बचत के 13 मामले थे, 12 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत प्रत्येक मामला ₹ 500 करोड़ या उससे अधिक का था जो वर्ष 2012-13 के दौरान कुल ₹ 13835.42 करोड़ (24.03 प्रतिशत) था। वृहत् अव्ययित प्रावधान शिक्षा विभाग (₹ 2783.86 करोड़), पेंशन (₹ 1666.56 करोड़), ऊर्जा विभाग (₹ 1596.16 करोड़), योजना एवं विकास विभाग (₹ 1159.00 करोड़) तथा पथ निर्माण विभाग (₹ 1045.20 करोड़) के क्षेत्र में थे जैसा कि तालिका 2.2 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.2 : ₹ 500 करोड़ एवं उससे अधिक बचत वाले अनुदानों की विवरणी

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान का नाम एवं संख्या	मूल	अनुपूरक	योग	व्यय	बचत	बचत में से अभ्यर्पण
राजस्व—दत्तमत							
1	1—कृषि विभाग	1530.21	1357.85	2888.06	2070.77	817.28	769.38
2	15—पेंशन	10034.72	0.06	10034.78	8368.22	1666.56	0.14
3	16—पंचायती राज विभाग	2906.41	370.34	3276.75	2591.06	685.69	559.36
4	20—स्वास्थ्य विभाग	2553.09	6.13	2559.22	1989.44	569.78	479.49
5	21—शिक्षा विभाग	14814.12	1948.56	16762.68	13978.82	2783.86	1826.79
6	35—योजना एवं विकास विभाग	817.04	2.34	819.38	151.13	668.25	664.47
7	51—समाज कल्याण विभाग	3353.31	465.56	3818.87	2926.83	892.04	815.19
	योग	36008.90	4150.84	40159.74	32076.27	8083.46	5114.82
पूँजीगत—दत्तमत							
8	3—भवन निर्माण विभाग	669.44	372.03	1041.47	319.40	722.07	688.81
9	10—ऊर्जा विभाग	2056.20	797.94	2854.14	1257.98	1596.16	1595.69
10	35—योजना एवं विकास विभाग	1219.98	325.05	1545.03	386.03	1159.00	1142.20
11	41—पथ निर्माण विभाग	3810.63	525.68	4336.31	3291.11	1045.20	1032.65
12	49—जल संसाधन विभाग	2150.47	298.32	2448.79	1776.06	672.73	672.53
	योग	9906.72	2319.02	12225.74	7030.58	5195.16	5131.88
राजस्व—भारित							
13	13—ब्याज भुगतान	5186.00	3.65	5189.65	4632.85	556.80	1.74
	योग	5186.00	3.65	5189.65	4632.85	556.80	1.74
	महायोग	51101.62	6473.51	57575.13	43739.70	13835.42	10248.44

(स्रोत: विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2012-13)

₹ 500 करोड़ से अधिक बचत वाले कुछ मामलों की चर्चा निम्नवत है:—

(i) **अनुदान संख्या “21-शिक्षा विभाग” (राजस्व-दत्तमत)**

₹ 14814.12 करोड़ के मूल प्रावधान के विरुद्ध व्यय केवल ₹ 13978.82 करोड़ था जिसके कारण ₹835.50 करोड़ की बचत हुई। इसके अतिरिक्त वर्ष के दौरान पूरक अनुदान के जरिये निधि का प्रावधान (₹ 1948.56 करोड़) अनावश्यक सिद्ध हुआ तथा ₹ 1948.56 करोड़ के पूरक प्रावधान में से ₹ 1826.79 करोड़ अभ्यर्पित कर दिये गये। अंतिम बचत के कारणों की सूचना नहीं दी गयी है (अगस्त 2013)।

(ii) **अनुदान संख्या “15-पेंशन” (राजस्व-दत्तमत)**

इस अनुदान के अंतर्गत बचत (₹ 1666.56 करोड़) मुख्यतः 2071-पेंशन तथा अन्य सेवानिवृत्ति लाभ, 01-सिविल, 101-अधिवर्षिता एवं सेवानिवृत्ति भत्ता तथा 0001-15/11/2000 से पूर्व पेंशनधारियों को भुगतान (₹ 3684.03 करोड़) 104-उपादान, 0002-उत्तरवर्ती बिहार राज्य से अवकाश प्राप्त कर्मचारियों को भुगतान (₹ 430.68 करोड़) 105-पारिवारिक पेंशन, 0001-15/11/2000 से पूर्व पेंशनधारियों को पारिवारिक पेंशन (₹ 60.41 करोड़) तथा 117- परिभाषित योगदान पेंशन योजना हेतु सरकारी योगदान, 0001 परिभाषित योगदान पेंशन योजना हेतु राज्य सरकार का योगदान (₹ 156.87 करोड़) आदि में हुई। अंतिम बचत के कारणों की सूचना नहीं दी गयी है (अगस्त 2013)।

(iii) **अनुदान संख्या “10-ऊर्जा विभाग” (पूँजीगत-दत्तमत)**

₹ 2056.20 करोड़ के मूल प्रावधान के विरुद्ध व्यय केवल ₹ 1257.98 करोड़ था जिसके परिणाम स्वरूप ₹ 798.22 करोड़ की बचत हुई। इसके अतिरिक्त पूरक अनुदान के जरिये निधि (₹ 797.94 करोड़) का प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि वर्ष के दौरान पूरी राशि अनुपयोगित रही। अंतिम बचत के कारणों की सूचना नहीं दी गयी है (अगस्त 2013)।

(iv) **अनुदान संख्या “35-योजना एवं विकास विभाग” (पूँजीगत-दत्तमत)**

₹ 1545.03 करोड़ (₹ 325.05 करोड़ के पूरक अनुदान सहित) के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 1159 करोड़ की बचत हुई। 4070-अन्य प्रशासनिक सेवाओं पर पूँजीगत परिव्यय, 051-निर्माण, 0107-मुख्यमंत्री क्षेत्र विकास कार्यक्रम शीर्ष के अंतर्गत पुनर्विनियोजन द्वारा तथा पूरक अनुदान (₹ 122.95 करोड़) के जरिये निधि का संवर्धन (₹ 195.05 करोड़) अनावश्यक सिद्ध हुआ। अंतिम बचत के कारणों की सूचना नहीं दी गयी है (अगस्त 2013)।

(v) **अनुदान संख्या “41- पथ निर्माण विभाग” (पूँजीगत-दत्तमत)**

₹ 525.68 करोड़ का पूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि ₹ 3291.11 करोड़ का कुल व्यय मूल प्रावधान (₹ 3810.63 करोड़) से कम था। बचत (₹ 1045.20 करोड़) मुख्यतः 5054-पथ एवं पुल पर पूँजीगत परिव्यय, 02-सामरिक तथा सीमा सड़क, 337-सड़क कार्य, 0101-भारत-नेपाल सीमा सड़क (₹ 23.27 करोड़), 03-राज्य राजमार्ग, 789-अनुसूचित जातियों के लिए विशेष घटक योजना, 0101-मुख्य सड़कें (₹ 23.36 करोड़) शीर्ष के अंतर्गत हुई। अंतिम बचत के कारणों की सूचना नहीं दी गयी है (अगस्त 2013)।

2.3.2 सतत बचत

10 अनुदानों/विनियोजनों में प्रत्येक मामले में ₹ 20 करोड़ से अधिक की सतत बचत हुई तथा यह गत पाँच वर्षों के दौरान कुल अनुदान का 11 से 76 प्रतिशत के बीच था जैसा कि **परिशिष्ट 2.2** में दर्शाया गया है।

2.3.3 पिछले वर्ष से संबंधित आधिक्य प्रावधान का अपेक्षित नियमितिकरण

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार किसी राज्य सरकार के लिए यह अनिवार्य है कि वह अनुदानों/विनियोजनों के आधिक्य को विधान मंडल द्वारा नियमित कराए। तथापि, पूर्व वर्षों (1977 से 2011) में ₹ 1366.94 करोड़ की आधिक्य व्यय राशि का नियमितिकरण होना बाकी था जैसा कि **परिशिष्ट 2.3** में दर्शाया गया है। उक्त अवधि के दौरान आधिक्य व्यय का नियमितिकरण नहीं होना संवैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन है।

2.3.4 अनुपूरक प्रावधान का औचित्य

बिहार बजट नियमावली के नियम 117 में अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने की प्रक्रिया वर्णित है। नियम के अनुसार, जब प्रशासनिक विभाग मानता है कि अनुपूरक अनुदान आवश्यक है तो उसे पहले वित्त विभाग से परामर्श करना चाहिए, चाहे व्यय के किसी नये विशिष्ट मद को शामिल करना पड़े अथवा अप्रत्याशित कारणों से दत्तमत अनुदान में संभावित आधिक्य को पूरा करना पड़े।

वर्ष के दौरान 48 मामलों में (39 अनुदान/विनियोजन) प्राप्त कुल ₹ 11912.58 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान जिसके प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख या आधिक्य शामिल था, अनावश्यक साबित हुआ क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक नहीं हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.4** में दर्शाया गया है।

उपरोक्त तथ्यों से स्पष्ट है कि नियंत्री अधिकारी बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 11 के प्रावधानों को लागू कराने में विफल रहे। वास्तविक आवश्यकताओं का मूल्यांकन किये बगैर अनुपूरक प्रावधानों की मांग नियंत्री पदाधिकारियों के नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

2.3.5 निधियों का अत्याधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन

बिहार बजट नियमावली का नियम 37 पुनर्विनियोजन को, किसी विशिष्ट धनराशि का सक्षम प्राधिकारी द्वारा निधि का हस्तांतरण जो विनियोजन के एक इकाई से दूसरी इकाई के अंतर्गत विशिष्ट व्यय को पूरा करता है, के रूप में परिभाषित करता है।

विस्तृत विनियोजन लेखा तथा अनुदान लेखापरीक्षा पंजी के नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि 67 उपशीर्षों सहित 21 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत जो ₹ 355.37 करोड़ की अतिरिक्त निधि पुनर्विनियोजन के जरिये प्रदान की गयी थी वह अनावश्यक साबित हुआ क्योंकि अंतिम बचत ₹ 114.46 करोड़ थी जैसा कि **परिशिष्ट 2.5** में दर्शाया गया है।

इसके अतिरिक्त, पुनर्विनियोजन के जरिये 16 मामलों में ₹ 129.52 करोड़ अविवेकपूर्ण ढंग से आहरित की गयी जबकि ₹ 37.10 करोड़ का आधिक्य व्यय था जैसा कि **तालिका 2.3** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.3: निधियों के पुनर्विनियोजन द्वारा अविवेकपूर्ण निकासी

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान सं०	लेखाशीर्ष एवं विवरण	कुल प्रावधान	पुनर्विनि-योजन	कुल अभ्यर्पण	व्यय	अंतिम आधिक्य
1	2	3	4	5	6	7	8
1	12	7610-00-204-0001-कम्प्यूटर क्रय हेतु अधिकारियों को अग्रिम	2.00	(-)0.50	0.18	1.36	0.04
2	20	2210-01-001-0001-अधीक्षण	19.87	(-)3.65	5.75	10.46	0.01
3		2210-01-110-0004-नालंदा मेडिकल कॉलेज अस्पताल	52.72	(-)3.60	12.02	39.70	2.60
4		2210-01-110-0009-भागलपुर मेडिकल कॉलेज अस्पताल, भागलपुर	33.13	(-)3.57	5.30	27.03	2.77
5	21	2202-02-109-0107- राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान	205.50	(-)49.76	36.19	134.19	14.64
6		2202-80-001-0001- मुख्यालय स्थापना	4.61	(-)0.51	1.32	3.40	0.62
7		2202-80-001-0102-राज्य शिक्षा अनुसंधान एवं प्रशिक्षण केन्द्र	40.00	(-)3.29	31.75	4.98	0.02
8	22	2055-00-109-0001-जिला कार्यकारी बल	1774.64	(-)5.00	113.36	1656.38	0.10

क्रम सं०	अनुदान सं०	लेखाशीर्ष एवं विवरण	कुल प्रावधान	पुनर्विनि-योजन	कुल अभ्यर्पण	व्यय	अंतिम आधिक्य
1	2	3	4	5	6	7	8
9	23	2852-80-001-0002-निर्देशन	15.48	(-)0.10	1.60	13.82	0.04
10	26	2230-01-103-0001- शिक्षा, स्वास्थ्य एवं मनोरंजन	2.07	(-)0.04	0.26	1.78	0.01
11	35	2052-00-090-0010-योजना एवं विकास विभाग	7.80	(-)0.11	3.04	4.87	0.22
12	36	4215-01-102-0120-कुआँ, त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति योजना	57.80	(-)14.00	6.68	37.25	0.13
13	38	2030-03-001-0002-जिला प्रभार	40.25	(-)0.27	6.71	36.26	2.99
14	42	2216-03-796-0102-इंदिरा आवास योजना	175.89	(-)43.97	62.75	81.94	12.77
15	43	2203-00-103-0001-प्रमाणक कोर्स	1.03	(-)0.14	0.17	0.73	0.01
16	49	2711-01-001-0003-क्षेत्रीय स्थापना	118.85	(-)1.00	9.61	108.37	0.13
योग			2551.64	(-)129.51	296.69	2162.52	37.10

(स्रोत: अनुदान पंजी एवं विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2012-13)

“अनुदान संख्या-12 के शीर्ष 7610—सरकारी सेवक आदि को ऋण, 204—गृह निर्माण अग्रिम, 0001—कम्प्यूटर क्रय हेतु अधिकारियों को अग्रिम” के अंतर्गत पुनर्विनियोजन के जरिये ₹ 0.50 करोड़ की निकासी हुई जबकि ₹ 0.04 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ।

इसी प्रकार “अनुदान संख्या-20 के शीर्ष 2210—मेडिकल एवं लोक स्वास्थ्य, 110—अस्पताल एवं औषधालय, 0004—नालंदा मेडिकल कॉलेज अस्पताल” के अंतर्गत पुनर्विनियोजन के जरिये ₹ 3.60 करोड़ की निकासी हुई जबकि ₹ 2.60 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ।

उपर्युक्त तथ्यों से यह स्पष्ट हुआ कि आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु अतिरिक्त निधि प्रदान करने के बावजूद भी निधि की निकासी द्वारा दोषपूर्ण वित्तीय प्रबंधन प्रदर्शित हुआ।

इसके अतिरिक्त, 65 मामलों में अनुपयोगित प्रावधान का समुचित आकलन नहीं हुआ क्योंकि पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 902.68 करोड़ की निकासी के बाद भी यह अपर्याप्त सिद्ध हुआ क्योंकि इन अनुदानों के संगत विस्तृत शीर्षों के अंतर्गत ₹ 4202.53 करोड़ की बचत रह गयी जैसा कि **परिशिष्ट 2.6** में दर्शाया गया है।

उपर्युक्त उदाहरण से इस तथ्य की पुष्टि होती है कि नियंत्री अधिकारी वास्तविक आवश्यकताओं का पूर्वानुमान लगाने में विफल रहे तथा उन्हें व्यय एवं पुनर्विनियोजन संबंधी अद्यतन सूचना नहीं थी।

2.3.6 वृहत् अभ्यर्पण

बिहार बजट नियमावली, 1963 के नियम 112 के अनुसार व्यय करने वाले विभागों को अनुदानों/विनियोजनों या उनके भाग की बचत की संभावना होने पर वर्ष के अंत तक प्रतीक्षा किये बिना वित्त विभाग को अभ्यर्पित करना है, जब तक कि इस बात का निश्चित पूर्वानुमान न कर लिया जाय कि दूसरी इकाई या इकाईयों के आधिक्य को पूरा करने के लिए वे जरूरी है। कोई भी बचत संभावित आधिक्य के लिए सुरक्षित नहीं रखा जाना चाहिए।

119 मामलों में ₹ 9633.07 करोड़ के कुल प्रावधान में ₹ 7306.58 करोड़ (75.84 प्रतिशत) अभ्यर्पण किये गये जैसा कि **परिशिष्ट 2.7** में दर्शाया गया है। प्रत्येक इकाई के अंतर्गत अभ्यर्पण 50.92 से 99.99 प्रतिशत के बीच रहा (₹ पाँच करोड़ एवं प्रत्येक मामले में कुल प्रावधान के 50 प्रतिशत से अधिक)। इसके अतिरिक्त 35 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत 259 योजनाओं में शत प्रतिशत निधि (₹ 2851 करोड़) का अभ्यर्पण हुआ (**परिशिष्ट 2.8**) जिससे लाभार्थी इन योजनाओं से होने वाले लाभों एवं सेवाओं से वंचित रहें।

2.3.7 वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण

पाँच मामलों में अविवेकपूर्ण अभ्यर्पित की गयी राशि (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ या अधिक) वास्तविक बचत से अधिक थी जो इन विभागों में बजटीय नियंत्रण में कमी या अपर्याप्त नियंत्रण को दर्शाती है। बचत की राशि ₹ 710.54 करोड़ के विरुद्ध अभ्यर्पित राशि ₹ 736.35 करोड़ थी, फलतः ₹ 25.81 करोड़ का अधिक अभ्यर्पण किया गया जैसा कि तालिका 2.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.4: वास्तविक बचत (₹ एक करोड़ या अधिक) से अधिक अभ्यर्पण

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान / विनियोजन का नाम एवं संख्या	कुल अनुदान/ विनियोजन	बचत	अभ्यर्पित राशि	आधिक्य में अभ्यर्पित राशि (5-4=6)
1	2	3	4	5	6
राजस्व –दत्तमत					
1	2—पशु एवं मत्स्य संसाधन विभाग	962.46	426.49	428.88	2.39
2	38—निबंधन, उत्पाद एवं मद्य-निषेध विभाग	116.25	27.81	32.64	4.83
3	43—विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग	67.36	3.84	7.70	3.86
योग		1146.07	458.14	469.22	11.08
पूँजीगत—दत्तमत					
4	20—स्वास्थ्य विभाग	721.90	159.01	163.75	4.74
5	43—विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग	173.97	93.39	103.38	9.99
योग		895.87	252.40	267.13	14.73
महायोग		2041.94	710.54	736.35	25.81

(स्रोत: विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2012-13)

अस्तित्वहीन अधिशेष निधि का अविवेकपूर्ण अभ्यर्पण विभाग के नियंत्री अधिकारी के पर्यवेक्षण की कमी को दर्शाता है।

2.3.8 अनुमानित बचतों का अभ्यर्पण नहीं किया जाना/विलंबित अभ्यर्पण

बिहार बजट नियमावली, 1963 के नियम 112 के अनुसार व्यय करने वाले विभागों को अनुदानों/विनियोजनों या उसके भाग की बचत की संभावना होने पर वर्ष के अंत तक प्रतीक्षा किए बिना वित्त विभाग को अभ्यर्पित करना है। वर्ष 2012-13 के अंत में 15 मामलों में ₹ 9956.90 करोड़ में ₹ 6211.74 करोड़ (62.38 प्रतिशत) के बचत को अभ्यर्पित नहीं किये गये जैसा कि परिशिष्ट 2.9 में दर्शाया गया है।

इसके अतिरिक्त 73 मामलों में, जहाँ प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक तथा कुल प्रावधान के 10 प्रतिशत से अधिक, ₹ 10389.85 करोड़ का अभ्यर्पण वित्तीय वर्ष 2013 के अंतिम कार्य दिवस में किया गया (परिशिष्ट 2.10)।

इससे पता चलता है कि नियंत्री पदाधिकारी बजटीय नियंत्रण के लिए जवाबदेह होने की मौलिक जिम्मेदारी के निर्वहन में विफल रहें। इन निधियों का उपयोग न तो उन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए किए गए जिनके लिए ये आवंटित की गयी थी न ही अन्य जरूरतमंद विभागों के उपयोग के लिए पुनर्विनियोजन द्वारा उपलब्ध कराया गया।

2.3.9 सघन व्यय

बिहार बजट नियमावली, 1963 के नियम 113 के अनुसार धन को जल्दबाजी में अथवा बिना विचार किये सिर्फ इसलिए व्यय नहीं करना चाहिए कि धन उपलब्ध है अथवा अनुदान के व्यपगत होने का खतरा है। विशेषकर वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में सघन व्यय वित्तीय नियमितता भंग के रूप में माना जाता है। 21 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत मार्च 2013 के दौरान कुल व्यय का 50 प्रतिशत से अधिक व्यय हुआ जिसे परिशिष्ट 2.11 में सूचीबद्ध किया गया है। इन मामलों में, ₹ 4421.04 करोड़ (21 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत कुल व्यय

₹ 7396.10 करोड़ का 59.77 प्रतिशत) मार्च 2013 में व्यय हुआ। इस प्रकार, वर्ष के अंतिम भाग में विभाग द्वारा वृहत राशि का व्यय, दोषपूर्ण वित्तीय प्रबंधन, नियंत्री अधिकारियों द्वारा व्यय पर प्रभावी नियंत्रण का अभाव तथा केवल वित्तीय वर्ष के अंतिम भाग में बजट का उपयोग करने की प्रवृत्ति को दर्शाता है।

2.4 विशेष रूप से सहायता अनुदान से व्यय की त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण

भारत सरकार लेखा मानक (आई.जी.ए.एस) 2—“लेखाकरण एवं सहायता अनुदान का वर्गीकरण” के अनुसार, अनुदाता द्वारा अनुदानग्राही को संवितरित सहायता अनुदान को उद्देश्य के निरपेक्ष अनुदाता की वित्तीय विवरणी में राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत एवं लेखांकित की जाएगी, जिसके लिए भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक की सलाह पर राष्ट्रपति द्वारा विशेष रूप से प्राधिकृत मामलों को छोड़कर निधि सहायता अनुदान के रूप में संवितरित की जाती है उसे सरकार की वित्तीय विवरणी में लेखा के पूंजीगत शीर्ष के नामे लिखना है।

वित्तीय वर्ष 2012-13 में बिहार सरकार के लेखा के नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि ₹ चार करोड़ का सहायता अनुदान जिसे आई. जी. ए. एस.—2 प्रतिमान के अनुसार राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत करने की आवश्यकता थी, उसे पूंजीगत व्यय माना गया। इसमें ₹ दो करोड़ बी.आई.टी. मेसरा, पटना तथा ₹ दो करोड़ बिहार शहरी विकास प्राधिकरण से संबंधित थे।

2.5 असमाशोधित व्यय

बिहार वित्तीय नियमावली 475 (viii) के अनुसार विभागाध्यक्ष द्वारा संधारित लेखा में दर्शाये गए आँकड़े और महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के पुस्त में दर्शाये गए आँकड़ों के समाशोधन के लिए संयुक्त रूप से विभागाध्यक्ष एवं महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार उत्तरदायी होंगे जब तक कि इसके विपरित कोई विशेष आदेश या नियम न हो। पुनः बिहार बजट नियमावली के नियम 134 के अनुसार, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) से विभागीय लेखाओं के मिलान हेतु विभागाध्यक्षों को अपने कर्मचारियों को प्रोत्साहित करना चाहिए।

यद्यपि, विभागीय आँकड़ों का महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के आँकड़ों के साथ समाशोधन नहीं किये जाने के संबंध में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में नियमित रूप से इंगित किया जाता रहा है। तथापि वर्ष 2012-13 के दौरान 78 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत विभागाध्यक्षों ने ₹ 53332.91 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक) के व्यय का समाशोधन नहीं किया, जैसा कि परिशिष्ट 2.12 में दर्शाया गया है। जिसमें से ₹ 38276.08 करोड़ (71.76 प्रतिशत) आठ मुख्य शीर्षों से संबंधित है जैसा कि तालिका 2.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.5: वर्ष 2012-13 के दौरान व्यय का असमाशोधन

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	मुख्य शीर्ष	लेखांकित व्यय	असमाशोधित राशि
1	2049—ब्याज भुगतान	4428.31	4428.31
2	2055—पुलिस	3187.86	2023.62
3	2071—पेंशन एवं अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	8363.53	8102.14
4	2202—सामान्य शिक्षा	13956.71	13529.57
5	2235—सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण	2004.59	1884.48
6	2515—अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम	3034.23	2985.61
7	2801—बिजली	3193.38	2031.25
8	5054—सड़कों तथा सेतुओं पर पूंजीगत परिव्यय	3291.10	3291.10
	योग	41459.71	38276.08

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

उपर्युक्त से यह स्पष्ट होता है कि यदि सरकार ने व्यय के समाशोधन का मुद्दा केवल आठ विभागों से ही लिया होता तो व्यय के 71.76 प्रतिशत का समाशोधन हो गया होता।

2.6 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 267 (2) एवं 283 (2) के प्रावधानों के अंतर्गत बिहार आकस्मिकता निधि अधिनियम, 1950 (संशोधित 2012) के द्वारा राज्य की आकस्मिकता निधि की स्थापना की गयी। आकस्मिकता एवं अप्रत्याशित तरह का व्यय, जिसे विधान मंडल की स्वीकृति तक टाला नहीं जा सकता, के लिए निधि से अग्रिम दिया जा सकता है। यह निधि अग्रदाय प्रकृति की है। 01 अप्रैल 2012 का आरंभिक शेष ₹ 350 करोड़ था। चालू वित्तीय वर्ष में कैबिनेट द्वारा सहायता और पुनर्वास के लिए आकस्मिकता निधि काय को ₹ 2250 करोड़ अस्थाई तौर पर बढ़ा दिया गया (अगस्त 2012), यद्यपि, वित्तीय वर्ष के अंत में अंत शेष ₹ 350 करोड़ था।

वर्ष 2012-13 के दौरान ₹ 2536.92 करोड़ के 134 आहरण हुए जिसमें ₹ 2470.56 करोड़ के 57 आहरण (आकस्मिकता निधि से कुल निकासी का 97.38 प्रतिशत) (परिशिष्ट 2.13) नित्य व्यय हेतु थे जैसे खाद्य भंडारण एवं गोदाम हेतु ऋण, विद्युत परियोजना हेतु ऋण, खरीफ फसल की सिंचाई हेतु डीजल की खरीद, मोटरवाहन की खरीद, कार्यालय व्यय, वेतन भत्ते आदि। चूंकि इन मदों में व्यय का पूर्वानुमान किया जा सकता था, अतः राज्य की आकस्मिकता निधि से निकासी अनियमित और गलत था।

2.7 वित्त विभाग में लागू प्रणाली एवं नियंत्रण

वित्त विभाग राज्य सरकार के नोडल विभाग की भूमिका अदा करता है। विभिन्न क्रियाकलापों में कुछ महत्वपूर्ण कार्य का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है:— विभिन्न प्रशासनिक विभागों द्वारा आपूर्ति की गयी सामग्रियों के आधार पर व्यय की पूरक विवरणी सहित वार्षिक वित्तीय विवरणी तैयार करना, पुनर्विनियोजन, बचत का अभ्यर्पण, आपदा राहत कोष तथा राज्य आकस्मिकता निधि का प्रबंधन। नमूना लेखापरीक्षा के दौरान पायी गयी मुख्य अनियमितताओं का संक्षिप्त विवरण निम्नवत है:—

2.7.1 प्रावधान का अधिक प्राक्कलन

बिहार बजट नियमावली (नियम 57) के अनुसार अधिक प्राक्कलन की प्रवृत्ति पर काबू पाना चाहिए। साधारणतः जिस योजना हेतु व्याख्या तथा संस्वीकृति नहीं दी गयी हो उसका प्रावधान नहीं किया जाना चाहिए। अधिक प्राक्कलन दोषपूर्ण है। प्राक्कलन तैयार करने हेतु उत्तरदायी अधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जो राशि खर्च की जानी है उससे अधिक राशि का प्रावधान न हो।

वर्ष 2012-13 के दौरान बचत के अभ्यर्पण के प्रतिवेदन की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि छह विभागों¹ के अंतर्गत 25 शीर्षों के संबंध में ₹ 179.58 करोड़ का बजट प्रावधान, योजना की संस्वीकृति के बिना प्रदान की गयी। इसके अतिरिक्त, सामान्य प्रशासनिक विभाग के अंतर्गत दो शीर्षों के संबंध में ₹ एक करोड़ की राशि वर्ष 2012-13 के दौरान रिक्त पद हेतु आवंटित किये गये जैसा कि **परिशिष्ट 2.14** में दर्शाया गया है। इससे प्रकट होता है कि वित्त विभाग में लागू प्रणाली एवं नियंत्रण, निधि के वास्तविक आवश्यकता के अनुश्रवण में कारगर नहीं था। इसके उत्तर में, संयुक्त सचिव सह बजट पदाधिकारी ने कहा (अक्टूबर 2013) कि निधि, योजना एवं विकास विभाग के योजना परिव्यय की आवश्यकता के आधार पर प्रदान की गयी थी। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वर्ष के दौरान व्यय होने वाले वास्तविक निधि के आवश्यकता के आधार पर निधि का प्रावधान करना था।

2.7.2 संसाधनों का अवास्तविक पूर्वानुमान

बिहार बजट नियमावली का नियम 54 निर्दिष्ट करता है कि अस्थिर राजस्व के मामले में प्राक्कलन गत तीन वर्षों की प्राप्तियों की तुलना के आधार पर होनी चाहिए। दोनों उदाहरण में किसी कारण का संभावित प्रभाव जो व्यावहारिक प्रतीत होता हो, की अनुमति दी जानी चाहिए। ये न तो बढ़े होने चाहिए न ही कम, बल्कि यथासंभव सटीक होना

¹ पशु एवं मत्स्य संसाधन, गृह, योजना एवं विकास, लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण, आपदा प्रबंधन तथा सामाजिक कल्याण।

चाहिए। इस संबंध में गत पाँच वर्ष 2008-09 से 2012-13 का राजस्व प्रक्षेप की प्रवृत्ति नीचे संलग्न है:

तालिका 2.6: वर्ष 2008-09 से 2012-13 की अवधि में राजस्व संसाधन में प्राक्कलन तथा वास्तविक आँकड़ों के बीच विभिन्नता

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	वर्ष	शीर्ष	प्राक्कलन	वास्तविक आँकड़े	अंतर (स्कंध 5-4)	विभिन्नता की प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	7
1	2008-09	कर राजस्व	5259	6173	914	17.38
		करेत्तर राजस्व	422	1153	731	173.22
2	2009-10	कर राजस्व	7336	8090	754	10.28
		करेत्तर राजस्व	541	1670	1129	20.69
3	2010-11	कर राजस्व	10644	9870	(-)774	7.27
		करेत्तर राजस्व	1207	986	(-)221	18.31
4	2011-12	कर राजस्व	12583	12612	29	0.23
		करेत्तर राजस्व	2986	890	(-)2096	70.19
5	2012-13	कर राजस्व	15695	16253	558	3.56
		करेत्तर राजस्व	3142	1135	(-)2007	63.88

(स्रोत: संबंधित वर्षों का राज्य बजट)

यह पाया गया कि वर्ष 2012-13 की अवधि में करेत्तर राजस्व प्रक्षेप हेतु प्राक्कलन ₹ 3142 करोड़ था जबकि वास्तविक वसूली ₹ 1135 करोड़ हुई जिसके परिणामस्वरूप मूल पूर्वानुमान से ₹ 2007 करोड़ अर्थात् लगभग 64 प्रतिशत नीचे का संसाधन में विभिन्नता थी। उसी प्रकार, वर्ष 2012-13 में कर राजस्व का प्रक्षेप ₹ 15695 करोड़ पर हुआ जबकि वास्तविक वसूली ₹ 16253 करोड़ थी फलस्वरूप प्रक्षेप से अधिक विभिन्नता में ₹ 558 करोड़ की वृद्धि हुई।

उपर्युक्त तालिका में देखा जा सकता है कि कर तथा करेत्तर राजस्व का राजस्व प्रक्षेप इस प्रकार बनाया गया कि गत पाँच वर्षों के दौरान वास्तविक उपलब्धि का कम/अधिक आकलन हुआ। यह दर्शाता है कि प्रक्षेप अवास्तविक रूप से बनाये गये। यदि यह आकलन वास्तविक रीति से हुई होती तो योजना आकार/सीमांत पर अच्छा प्रभाव पड़ा होता। अन्य शब्दों में, योजना आकार अधिक बड़ा होता तथा इनके संसाधनों का उपयोग विकासात्मक कार्यों में हुआ होता जो कि राज्य के लिए जरूरी था।

संयुक्त सचिव सह बजट पदाधिकारी ने कहा (अक्टूबर 2013) कि संसाधनों का प्राक्कलन विभाग की सूचना के आधार पर किया गया। विभाग द्वारा सूचना उपलब्ध नहीं होने की स्थिति में गत वर्षों के वास्तविक प्राप्ति में बढ़ोतरी के आधार पर बनाया गया।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संसाधनों के प्राक्कलन हेतु बिहार बजट नियमावली में दर्ज मानकों का अनुपालन नहीं किया गया।

2.7.3 विभाग में न्यून नियंत्रण

बिहार आकस्मिकता निधि (संशोधन) अधिनियम, 2012 के अनुसार यदि आकस्मिकता निधि की स्थायी काय ₹ 350 करोड़ से बढ़ाने की आवश्यकता हो तो उस वित्तीय वर्ष के 30 मार्च को समाप्त अवधि में उस वर्ष के व्यय बजट के अधिकतम तीन प्रतिशत तक इसे कैबिनेट द्वारा अस्थायी रूप से बढ़ायी जाय।

इस अधिनियम के अनुपालन में कैबिनेट ने 30 मार्च 2013 तक ₹ 2250 करोड़ की राशि के बिहार आकस्मिकता निधि के अस्थायी काय की संस्वीकृति दे दिया जो कि व्यय बजट (₹ 7686.82 करोड़) की विहित सीमा तीन प्रतिशत (₹ 2360.60 करोड़) के भीतर था।

परंतु कैबिनेट के निर्णय के उल्लंघन में वित्त विभाग ने आकस्मिकता निधि काय में ₹ 350 करोड़ के अतिरिक्त ₹ 2250 करोड़ और बढ़ा दिया जिससे कुल ₹ 2600 करोड़ हो गया, जो कि सरकार द्वारा तय सीमा का उल्लंघन था।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए सचिव (व्यय) ने आश्वस्त किया (सितम्बर 2013) कि अस्थायी काय, अधिनियम के अनुसार बढ़ाया जाएगा।

चयनित अनुदानों की समीक्षा

बजटीय प्रक्रिया एवं व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा वर्ष 2012-13 के दौरान बचत, आधिक्य एवं अनुदान तथा पूरक माँग के परिणाम के आधार पर “अनुदान संख्या-12 वित्त विभाग” तथा “अनुदान संख्या-43 विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग” के संबंध में की गयी (अगस्त 2013)। समीक्षा के परिणाम निम्नवत हैं:

2.8 “अनुदान संख्या-12 वित्त विभाग” की समीक्षा

वित्त विभाग राज्य सरकार के नोडल विभाग की भूमिका अदा करता है। विभिन्न कार्यकलापों में कुछ महत्वपूर्ण कार्यकलाप हैं: विभिन्न प्रशासनिक विभागों द्वारा प्रदत्त की गई सूचनाओं के आधार पर व्यय की पूरक विवरणी सहित वार्षिक वित्तीय विवरणी तैयार करना, पुनर्विनियोजन, बचत का अभ्यर्पण, आपदा राहत निधि तथा राज्य आकस्मिकता निधि का प्रबंधन।

बजटीय प्रक्रिया एवं व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा वर्ष 2012-13 के दौरान बचत, आधिक्य एवं अनुदान तथा पूरक माँग के परिणाम के आधार पर “अनुदान संख्या-12 वित्त विभाग” के संबंध में की गयी (अगस्त 2013)।

तालिका 2.7: विनियोग के सारांश की स्थिति

(₹ करोड़ में)

बजट प्राक्कलन	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	कुल प्रावधान	व्यय	बचत	प्रतिशतता में बचत
राजस्व दत्तमत	375.38	25.18	400.56	220.30	180.26	45
राजस्व भारित	298.00	0.00	298.00	254.95	43.05	14
योग	673.38	25.18	698.56	475.25	223.31	32

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार 2012-13)

समीक्षा के परिणाम निम्नवत हैं:

2.8.1 वृहत् बचत

राजस्व दत्तमत शीर्ष के अंतर्गत ₹ 400.56 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 220.30 करोड़ का व्यय हुआ (55 प्रतिशत) तथा राजस्व भारित शीर्ष के अंतर्गत ₹ 298 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 254.95 करोड़ का व्यय (86 प्रतिशत) हुआ। ₹ 475.25 करोड़ का समग्र व्यय वर्ष 2012-13 में कुल प्रावधान ₹ 698.56 करोड़ का केवल 68 प्रतिशत था जिसके कारण ₹ 223.31 करोड़ (32 प्रतिशत) की वृहत् बचत हुई जिसका विवरण तालिका 2.7 में दिया गया है।

संयुक्त सचिव सह बजट पदाधिकारी ने कहा (अक्टूबर 2013) कि निधि को विभिन्न कारणों से व्यय नहीं किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह अवास्तविक बजट प्राक्कलन का सूचक है।

2.8.2 अनावश्यक पूरक प्रावधान

बिहार बजट नियमावली का नियम 117, पूरक अनुदान प्राप्त करने की प्रक्रिया का वर्णन करता है। इस नियम के अनुसार, जब प्रशासनिक विभाग किसी पूरक अनुदान को आवश्यक मानता है, चाहे वह व्यय के नये विशिष्ट मद को पूरा करने के लिए हो अथवा अप्रत्याशित कारणों से दत्तमत अनुदान में संभावित आधिक्य को पूरा करने के लिए, इसे पहले वित्त विभाग से सम्पर्क करना चाहिए।

अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि ₹ 16.32 करोड़ की राशि का प्रावधान प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय पूरक प्रावधान के जरिये मुख्य शीर्ष 2052, 2054, 2204, तथा 2070 के अंतर्गत किया गया जबकि ₹ 145.09 करोड़ के कुल मूल प्रावधान के विरुद्ध केवल ₹ 89.73 करोड़ व्यय किये गये जैसा कि तालिका 2.8 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.8: अनावश्यक पूरक प्रावधान

(₹ करोड़ में)

लेखा शीर्ष	मूल प्रावधान	प्रथम पूरक	द्वितीय पूरक	तृतीय पूरक	कुल पूरक प्रावधान (3+4+5)	कुल प्रावधान (2+6)	व्यय
1	2	3	4	5	6	7	8
2052	58.49	0.12	0.38	0.14	0.64	59.13	45.10
2054	83.40	15.17	--	--	15.17	98.57	43.60
2204	0.10	0.15	--	--	0.15	0.25	0.10
2070	3.10	--	0.36	--	0.36	3.46	0.93
कुल	145.09	15.44	0.74	0.14	16.32	161.41	89.73

(स्रोत:—विस्तृत विनियोग लेखा, 2012-13, एस.पी.अधिनियम तथा विभागीय ऑकड़ें)

वर्ष के दौरान चार शीर्षों में प्राप्त कुल ₹ 16.32 करोड़ का पूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि यह व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक नहीं आया। अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि निधि, व्यय की प्रत्याशा के आधार पर पूरक प्रावधान के जरिये बढ़ायी गयी।

संयुक्त सचिव सह बजट पदाधिकारी ने कहा कि विभिन्न कारणों अथवा प्रक्रियागत विलंब के कारण निधि खर्च नहीं की गई (अक्टूबर 2013)।

जबाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि व्यय को पुरा करने के लिए पूरक प्रावधान की आवश्यकता नहीं था। अधिक अनुपूरक अनुदान के कारण जरूरतमंद दूसरे विभाग, संसाधनों से वंचित रह गए।

2.8.3 अनावश्यक पुनर्विनियोजन

बिहार बजट नियमावली का नियम 37 पुनर्विनियोजन को, एक विशेष धन राशि का सक्षम पदाधिकारी द्वारा विनियोजन की एक इकाई से अन्य के अंतर्गत विशिष्ट व्यय को पूरा करने हेतु निधि के हस्तांतरण के रूप में परिभाषित करता है।

नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि शीर्ष 7610-00-202-0001, के अंतर्गत पुनर्विनियोजन के जरिये प्रदत्त ₹ 1.50 करोड़ की अतिरिक्त निधि अनावश्यक सिद्ध हुई क्योंकि अंतिम बचत ₹ 1.35 करोड़ था जैसा कि तालिका 2.9 में प्रदर्शित किया गया है।

तालिका 2.9: निधि का अनावश्यक पुनर्विनियोजन

(₹ करोड़ में)

लेखा शीर्ष	कुल प्रावधान	पुनर्विनि-योजन (+)	पुनर्विनियोजन का दिनांक	कुल उपलब्ध निधि	कुल व्यय	अभ्यर्पण	अंतिम बचत (-)/आधिक्य (+)
7610-सरकारी सेवक आदि को ऋण 00-202-मोटर वाहन क्रय हेतु अग्रिम 0001-मोटर वाहन क्रय हेतु सरकारी सेवकों को अग्रिम	4.00	0.5	11 दिसम्बर 12	5.5	3.67	0.48	(-)1.35
		0.3	11 दिसम्बर 12				
		0.5	14 फरवरी 13				
		0.2	14 फरवरी 13				

(स्रोत: विस्तृत विनियोजन लेखा, वर्ष 2012-13 एवं विभागीय ऑकड़ें)

इस प्रकार 11 दिसम्बर 2012 एवं 14 फरवरी 2013 को किये गए प्रथम, द्वितीय तृतीय एवं चतुर्थ पुनर्विनियोजन अनावश्यक सिद्ध हुआ। अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि निधि को मोटर वाहन के क्रय हेतु पुनर्विनियोजन के जरिये बढ़ाई गयी।

संयुक्त सचिव सह बजट पदाधिकारी ने कहा (अक्टूबर 2013) कि समय पर प्रस्ताव की अनुपलब्धता के कारण निधि अभ्यर्पित की गयी।

2.8.4 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन निधि का अभ्यर्पण

बिहार बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार खर्च करने वाले विभागों को बचत प्रत्याशित होने पर वर्ष के अंत की प्रतीक्षा किये बिना अनुदान/विनियोजन अथवा इसके अंश को वित्त विभाग को अभ्यर्पित कर देना चाहिए जब तक कुछ इकाई अथवा इकाईयों के

अंतर्गत आधिक्य को पूरा करना आवश्यक न हो जो कि निश्चित रूप से उस समय प्रत्याशित होता है। भविष्य के संभावित आधिक्य व्यय की प्रत्याशा में बचत सुनिश्चित नहीं किया जाना चाहिए।

जैसा कि **परिशिष्ट 2.15** में दर्शाया गया है कि ₹ 212.58 करोड़ के कुल अभ्यर्पण में ₹ 207.06 करोड़ (98 प्रतिशत) वित्तीय वर्ष 2012-13 के अंतिम दिन में अभ्यर्पित (17 मामले) किये गये। उत्तर में, संयुक्त सचिव सह बजट पदाधिकारी ने आश्वस्त किया (अक्टूबर 2013) कि भविष्य में 15 मार्च तक निधि अभ्यर्पित करने के लिए कार्रवाई की जाएगी।

प्रक्रिया के अंतर्गत, नियंत्री पदाधिकारी द्वारा अभ्यर्पण राशि का उचित प्राक्कलन 28 फरवरी तथा 15 मार्च के बीच होना था जिसके दौरान अभ्यर्पण करना था जैसा कि बिहार बजट नियमावली के नियम 135 में स्पष्ट था। विलम्बित अभ्यर्पण विभाग में अपर्याप्त बजटीय तथा वित्तीय नियंत्रण का परिचायक था।

2.8.5 विभागीय व्यय आँकड़ों का असमाशोधन

बिहार वित्तीय नियम के नियम 475 (viii) निर्दिष्ट करता है कि विभागाध्यक्ष, महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के पुस्त के आँकड़े तथा उनके संबंधित लेखा में दिये गये आँकड़े के समाशोधन हेतु जिम्मेवार होंगे, जब तक किसी मामले में इसके विपरीत कोई नियम अथवा आदेश न हो। इसके अतिरिक्त, बिहार बजट नियमावली के नियम 134 के प्रावधानों के अंतर्गत विभागों को यह सुनिश्चित करना है कि प्रावधान, पूरक प्रावधान, पुनर्विनियोजन, व्यय, अभ्यर्पण एवं बचत वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तुरंत बाद आँकड़ें महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के कार्यालय द्वारा तैयार की गयी विस्तृत विनियोग लेखा से समाशोधित हैं। इस प्रक्रिया को समय सीमा में करने हेतु वर्ष 2012-13 संबंधी आँकड़ों के समाशोधन की अंतिम तिथि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार द्वारा 14 जून 2013 तय हुई। तथापि, विभाग द्वारा उचित समाशोधन नहीं किया गया फलस्वरूप नौ मुख्य शीर्ष के अंतर्गत ₹ 23.74 करोड़ के व्यय के आँकड़ों में अंतर आ गया (**परिशिष्ट 2.16**)।

संयुक्त सचिव सह बजट पदाधिकारी ने कहा (अक्टूबर 2013) कि मासिक लेखाओं के समाशोधन के संबंध में लेखा स्कंध को कार्रवाई करने का निर्देश दिया गया है।

2.9 “अनुदान संख्या-43 विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग” की समीक्षा

विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग, बिहार सरकार को स्तरीय तकनीकी शिक्षा प्रदान करना था एवं विज्ञान संबंधित जागरूकताओं को लोगों के बीच बढ़ावा देना था। इस अनुदान के अंतर्गत तीन मुख्य शीर्ष 2203, 3451 तथा 4202 प्रचालित थे।

समीक्षा के परिणाम निम्नवत हैं:-

2.9.1 वृहत बचत

कुल प्रावधान ₹ 241.33 करोड़ (मूल: ₹ 112.28 करोड़, पूरक ₹ 129.05 करोड़) के विरुद्ध ₹ 144.10 करोड़ का व्यय हुआ जिससे वर्ष 2012-13 में ₹ 97.29 करोड़ की बचत (40.29 प्रतिशत) हुई जैसा कि **तालिका 2.10** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.10: बजट प्रावधान, व्यय, बचत आदि का विवरण

(₹ करोड़ में)						
बजट प्राक्कलन	मूल	पूरक	कुल प्रावधान	व्यय	बचत	कुल प्रावधान की प्रतिशतता के रूप में बचत
राजस्व दत्तमत	63.31	4.05	67.36	63.52	3.84	5.70
पूँजीगत दत्तमत	48.97	125.00	173.97	80.58	93.39	53.68
योग	112.28	129.05	241.33	144.10	97.23	40.29

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2012-13)

मूल तथा पूरक प्रावधान एवं की गयी व्यय की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि राजस्व दत्तमत शीर्ष के अंतर्गत ₹ 67.36 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 63.52 करोड़ का व्यय हुआ जिसके कारण ₹ 3.84 करोड़ (5.70 प्रतिशत) की बचत हुई तथा पूँजीगत दत्तमत शीर्ष के अंतर्गत ₹ 173.97 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 80.58 करोड़ का व्यय हुआ जिसके कारण ₹ 93.39 करोड़ (53.68 प्रतिशत) की बचत हुई।

निदेशक ने कहा (अक्टूबर 2013) कि संस्था/मुख्यालय ने भूमि की अनुपलब्धता के कारण निधि का उपयोग नहीं किया।

2.9.2 निधि के अनुपयोग के कारण शत प्रतिशत अभ्यर्पण

वर्ष 2012-13 के दौरान मूल अनुदान, पूरक एवं अभ्यर्पण संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि एक मुख्य शीर्ष के अंतर्गत एक उपशीर्ष का ₹ 24.95 करोड़ का संपूर्ण प्रावधान अनुपयोगित रहा तथा इसे पूर्णतः अभ्यर्पित किया गया जैसा कि तालिका 2.11 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.11: शत प्रतिशत अनुपयोगित राशि का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	लेखाशीर्ष	मूल	पूरक	कुल प्रावधान	अभ्यर्पण
1	4202—शिक्षा, खेल, कला एवं संस्कृति पर पूंजीगत परिव्यय 02—तकनीकी शिक्षा 789—अनुसूचित जाति हेतु विशेष घटक योजना 0101 पाँलिटैकनिक/इंजिनियरिंग/पाँलिटैकनिक कॉलेज	24.95	0	24.95	24.95
	योग	24.95	0	24.95	24.95

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2012-13)

इसके अतिरिक्त संवीक्षा से प्रकट हुआ कि अनुसूचित जाति हेतु विशेष अवयव के लिए योजना की अनुपलब्धता के कारण निधि का उपयोग नहीं हुआ।

निदेशक ने कहा (अक्टूबर 2013) कि संस्था के अनुसूचित जाति के विद्यार्थियों हेतु योजना की अनुपलब्धता के कारण निधि का उपयोग नहीं हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग अभीष्ट उद्देश्यों को प्राप्त करने में असफल रहा तथा लाभार्थी लाभ प्राप्त करने से वंचित रहें।

2.9.3 विलंबित अभ्यर्पण के कारण निधि का अनुपयोग

बिहार बजट नियमावली के नियम 112 के अनुसार, खर्च करने वाले विभागों को बचत प्रत्याशित होने पर वर्ष के अंत की प्रतीक्षा किये बिना अनुदान/विनियोग अथवा इसके अंश को वित्त विभाग को अभ्यर्पित कर देना चाहिए, जब तक कुछ इकाई अथवा इकाईयों के अंतर्गत आधिक्य को पूरा करना आवश्यक न हो जो कि निश्चित रूप से उस समय प्रत्याशित होता है। बचत को संभावित भविष्य आधिक्य हेतु सुरक्षित नहीं रखना चाहिए।

वर्ष 2012-13 की अवधि में अभ्यर्पित अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि कुल अभ्यर्पण ₹ 111.07 करोड़ (₹ 241.33 करोड़ के कुल प्रावधान का 46.02 प्रतिशत), 15 मामलों से संबंधित ₹ 87.13 करोड़ (78.45 प्रतिशत) का अभ्यर्पण वित्तीय वर्ष 2012-13 के अंतिम दिन किया गया (31 मार्च 2013) जैसा कि परिशिष्ट 2.17 में दर्शाया गया है।

निदेशक ने आश्वस्त किया (अक्टूबर 2013) कि प्रत्याशित बचत को समय पर अभ्यर्पण करने हेतु कार्रवाई की जाएगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपलब्ध निधि का उपयोग अन्य जरूरतमंद विभाग नहीं कर सका।

2.9.4 निधि का अनावश्यक पुनर्विनियोजन

बिहार बजट नियमावली का नियम 37 पुनर्विनियोजन को एक विशेष धन राशि का सक्षम पदाधिकारी द्वारा विनियोग की एक इकाई से अन्य के अंतर्गत विशिष्ट व्यय को पूरा करने हेतु निधि के हस्तांतरण के रूप में परिभाषित करता है।

संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि पुनर्विनियोजन के जरिये तीन मुख्य लेखा शीर्ष सहित चार उपशीर्ष की प्रदत्त ₹ 1.12 करोड़ की अतिरिक्त निधियाँ अनावश्यक सिद्ध हुई क्योंकि ₹ 29.89 करोड़ का मूल प्रावधान ₹ 27.08 करोड़ के व्यय को पूरा करने हेतु पर्याप्त था जैसा कि तालिका 2.12 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.12: निधि का अनावश्यक पुनर्विनियोजन

(₹ करोड़ में)

लेखा शीर्ष	कुल प्रावधान	पुनर्वनि- योजन (+)	पुनर्विनियोजन की तिथि	कुल उपलब्ध निधि	कुल व्यय
2203—तकनीकी शिक्षा—00—001 निदेशन एवं प्रशासन 0001—तकनीकी शिक्षा निदेशालय	2.79	0.04	12 दिसम्बर 12	2.83	2.42
2203—तकनीकी शिक्षा 00—112—इंजीनियरिंग / पॉलिटिकनिक कॉलेज एवं संस्था 0001—स्नातक एवं स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम	19.64	0.53	05 मार्च 13	20.18	18.63
		0.01	12 दिसम्बर 12		
3451—सचिवालय—आर्थिक सेवा 00—090—सचिवालय 0003—विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग	0.95	0.03	05 मार्च 13	0.99	0.73
		0.01	12 दिसम्बर 12		
4202—शिक्षा, खेल, कला एवं संस्कृति पर पूँजीगत परिव्यय 02—तकनीकी शिक्षा 104— पॉलिटिकनिक 0102— पॉलिटिकनिक / इंजीनियरिंग / तकनीकी विश्वविद्यालय	6.51	0.50	21 सितम्बर 12	7.01	5.30
योग	29.89	1.12		31.01	27.08

(स्रोत: विज्ञान एवं प्रावैधिकी विभाग, बिहार सरकार, 2012-13)

निदेशक ने सुनिश्चित किया (अक्टूबर 2013) कि पुनर्विनियोजित निधि का भविष्य में पूर्ण उपयोग होगा।

2.10 निष्कर्ष

वर्ष 2012-13 के दौरान ₹ 93613.52 करोड़ के कुल 51 अनुदान तथा विनियोग के विरुद्ध ₹ 70469.15 करोड़ का व्यय हुआ फलस्वरूप ₹ 23144.37 करोड़ का निवल बचत हुआ। बजट आवश्यकताओं के गलत प्राक्कलन के कारण वर्ष 2008-13 के दौरान 11 मामलों में (10 अनुदान/विनियोग) 11 प्रतिशत से 76 प्रतिशत की सतत् बचत हुई। 30 अनुदानों के अंतर्गत 119 मामलों में ₹ 7306.58 करोड़ की राशि अभ्यर्पित की गयी। पुनः प्रावधान के अनुपयोग तथा वर्ष के दौरान 35 अनुदान/विनियोग के अंतर्गत 259 योजनाओं में शत प्रतिशत अभ्यर्पण के मामले थे।

₹ 10389.85 करोड़ की बचत वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पित की गयी। कुल व्यय ₹ 70469.15 करोड़ में से ₹ 53332.90 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक) (75.68 प्रतिशत) असमाशोधित रहे।

2.11 अनुशंसाएँ

सरकार को चाहिए कि:

- सभी विभागों में बजटीय नियंत्रण तंत्र को सुदृढ़ करें। वित्तीय वर्ष के अंत में बृहत् बचत/आधिक्य एवं निधि का पुनर्विनियोजन/अभ्यर्पण से बचने के लिए वास्तविक बजट प्राक्कलन तैयार करें;
- सरकार को प्राथमिकता के आधार पर वर्ष 1977 से 2011 तक से संबंधित प्रावधान से अधिक व्यय को नियमित करें।