

## अध्याय - II

विनियोग लेखापरीक्षा एवं व्यय पर  
नियंत्रण

**अध्याय - II**  
**विनियोग लेखापरीक्षा एवं व्यय पर नियंत्रण**

विनियोग लेखे का सारांश: 2001-2002

विनियोग लेखे

अनुदानों की कुल संख्या - 46

विनियोग की कुल संख्या - 9

कुल प्रावधान एवं वास्तविक व्यय :-

कुल प्रावधान एवं वास्तविक व्यय	राशि (करोड़ रुपये में)	व्यय	राशि (करोड़ रुपये में)
मूल	7174.10	-	-
अनुपूरक	1263.82	-	-
कुल सकल प्रावधान	8937.92	कुल सकल व्यय	6066.96
घटाव - व्यय की कमी में प्राक्कलित वसूलियाँ		घटाव - व्यय की कमी में वास्तविक वसूलियाँ	
कुल निवल प्रावधान	8437.92	कुल निवल व्यय	6066.96

दत्तमत एव भारत प्रावधान एवं व्यय :-

	प्रावधान		व्यय	
	दत्तमत	भारत	दत्तमत	भारत
(करोड़ रुपये में)				
राजस्व	5623.96	802.73	4225.86	574.26
पूँजीगत	1770.87	240.36	1061.68	205.16
कुल सकल	7394.83	1043.09	5287.54	779.42
घटाव - व्यय की कमी में वसूलियाँ				
कुल निवल	7394.83	1043.09	5287.54	779.42

**विनियोग लेखापरीक्षा एवं व्यय पर नियंत्रण**

**2.1 प्रस्तावना**

सरकार द्वारा एवं साथ ही साथ विनियोग विधेयक द्वारा प्राधिकृत विभिन्न विनिर्दिष्ट सेवाओं पर वास्तविक रूप से किये गये व्यय की राशि का विवरण दर्शाते हुए प्रति वर्ष विनियोग लेखे तैयार किये जाते हैं।

विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत किये गये वास्तविक व्यय विनियोग विधेयक के अधीन दिये गये प्राधिकार के अंतर्गत है कि नहीं तथा व्यय, जिसे संविधान के प्रावधानों के तहत पारित होने की आवश्यकता है, पारित किया गया है या नहीं, को आँकना विनियोग

लेखापरीक्षा का उद्देश्य है। वह यह भी सुनिश्चित करता है कि किया गया व्यय कानून, संबद्ध नियमों, अधिनियमों एवं निर्देशों के समनुरूप है अथवा नहीं।

## 2.2 विनियोग लेखे का सारांश

वर्ष 2001-2002 के दौरान अनुदानों/विनियोग के विरुद्ध वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति निम्नानुसार थी :-

	व्यय की प्रवृत्ति	मूल अनुदान /विनियोग	पूरक अनुदान/ विनियोग	योग	वास्तविक व्यय	बचत(-) / अधिक (+)
(करोड़ रुपये में)						
दत्तमत	I. राजस्व	4752.12	871.84	5623.96	4225.86	(-) 1398.10
	II. पूँजीगत	1039.03	358.70	1397.73	925.85	(-) 471.88
	III. ऋण एवं अग्रिम	343.20	29.94	373.14	135.83	(-) 237.31
<b>कुल दत्तमत</b>		<b>6134.35</b>	<b>1260.48</b>	<b>7394.83</b>	<b>5287.54</b>	<b>(-) 2107.29</b>
भारित	IV. राजस्व	799.72	3.01	802.73	524.26	(-) 228.47
	V. पूँजीगत	-	-	-	-	-
	VI. लोक ऋण	240.03	0.33	240.36	205.16	(-) 35.20
<b>कुल भारित</b>		<b>1039.75</b>	<b>3.34</b>	<b>1043.09</b>	<b>779.42</b>	<b>(-) 263.67</b>
<b>कुल योग</b>		<b>7174.10</b>	<b>1263.82</b>	<b>8437.92</b>	<b>6066.96</b>	<b>2370.96</b>

व्यय 19.96 करोड़ रुपये कम से कम की सीमा तक कम बताया गया था, जिसके अभिश्रव प्रधान महालेखाकार को प्राप्त नहीं हुए थे और राशि राज्य के समेकित निधि में लेखापित नहीं हो पायी थी।

कुल व्यय में कम से कम 222.47 करोड़ रुपये बढ़ाकर भी दिखाया गया था, क्योंकि 2001-2002 के दौरान विभिन्न निकासी एवं संवितरण पदाधिकारियों द्वारा कोषागारों से सार आकस्मिकता विपत्र पर निकासी की गयी थी एवं जिसका विस्तृत आकस्मिकता विपत्र भाग 1.38 करोड़ रुपये के लिए ही उपस्थापित किया गया था।

15 मार्च (0.80 करोड़ रुपये) और 31 मार्च 2002 (67.01 करोड़ रुपये) को निकासी की गयी 67.81 करोड़ रुपये कुल व्यय में कम से कम बढ़ाकर दिखाया गया था और बिना शीघ्र भुगतान किये (14.56 करोड़ रुपये) बैंक ड्राफ्ट के रूप में रखा गया तथा निकासी और निधियों का बैंकलेखा में (0.80 करोड़ रुपये) का हस्तान्तरण एवं कार्य समाप्ति हेतु अभियोजन के लिए झारखण्ड पुलिस भवन निर्माण निगम (52.45 करोड़ रुपये) अनुदान संख्या 22 के नीचे टिप्पणी (I) के अनुसार अनुदान को कालातीत होने से बचाने की दृष्टि से काफी समय लगा।

## 2.3 विनियोग लेखापरीक्षा का परिणाम

**2.3.1** 2370.96 करोड़ रुपये (कुल प्रावधान का 28 प्रतिशत) की समग्र बचत अनुदानों के 46 मामलों और राजस्व कोटि में विनियोग के 6 मामलों एवं पूँजीगत क्षेत्र में विनियोग का एक मामला और अनुदान के 18 मामलों और राजस्व क्षेत्र में विनियोग का एक मामला और अनुदान के 2 मामलों तथा पूँजीगत क्षेत्र में अनुदान के 2 मामलों के आधिक्य का शुद्ध परिणाम था। कुल बचत में से 1626.57 करोड़ रुपये (19 प्रतिशत) राजस्व से संबंधित एवं 744.39 करोड़ रुपये (9 प्रतिशत) पूँजी से संबंधित थे। यह ध्यान देने योग्य है कि दत्तमत और भारित दोनों के अंतर्गत वास्तविक व्यय यहाँ तक कि मूल अनुदान/विनियोग से कम था। भारित क्षेत्र के राजस्व एवं पूँजी में अधिक बचत हुई जैसा कि नीचे दिखाया गया है:-

	कुल प्रावधान	(मूल+पूरक)	बचत	प्रतिशत
	भारित क्षेत्र	(करोड़ रुपये में)		
1	राजस्व	5623.96	1398.10	25
2	पूँजी	1397.73	471.88	34
3	ऋण एवं अग्रिम	373.14	273.31	64

समीक्षा से उद्घटित हुआ कि मुख्य बचत राजस्व लेखा (1398 करोड़ रुपये) से संबंधित माध्यमिक, प्रारम्भिक और लोक शिक्षा विभाग (224 करोड़ रुपये) गृह विभाग (207 करोड़ रुपये), ग्रामीण विकास विभाग (149 करोड़ रुपये), कल्याण विभाग (127 करोड़ रुपये) स्वास्थ्य विभाग (123 करोड़ रुपये) वन एवं पर्यावरण विभाग (98 करोड़ रुपये) भवन निर्माण एवं आवास विभाग (55 करोड़ रुपये) उद्योग विभाग (52 करोड़ रुपये) पथ निर्माण विभाग (51 करोड़ रुपये) विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग (31 करोड़ रुपये) और श्रम एवं नियोजन विभाग (25 करोड़ रुपये) में थी। पूँजी और ऋण एवं अग्रिम के अंतर्गत मुख्य बचत ग्रामीण विकास विभाग (248 करोड़ रुपये) जल संसाधन विभाग (159 करोड़ रुपये) लोक स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग (80 करोड़ रुपये) पथ निर्माण विभाग (80 करोड़ रुपये), शहरी विकास विभाग (60 करोड़ रुपये) और लघु सिंचाई विभाग (28 करोड़ रुपये) से संबंधित थे।

भारित क्षेत्र के अंतर्गत बचत मुख्यतः विनियोग सं. 13- ब्याज भुगतान (221 करोड़ रुपये) राजस्व क्षेत्र के अधीन से संबंधित था।

**2.3.2** वर्ष के दौरान प्राप्त किया गया पूरक प्रावधान मूल बजट प्रावधान का 18 प्रतिशत था।

**2.3.3** 40 मामलों में (परिशिष्ट -VI) प्राप्त किये गये 399.45 करोड़ रुपये का पूरक प्रावधान पूर्णतः अनावश्यक था क्योंकि इन मामलों में व्यय यहाँ तक कि मूल प्रावधान के स्तर तक भी नहीं हुआ। 11 अन्य मामलों में (परिशिष्ट -VII) अतिरिक्त निधियाँ मात्र 133.31 करोड़ रुपये आवश्यक थीं जबकि 558.24 करोड़ रुपये का पूरक

अनुदान प्राप्त किया गया जिसके फलस्वरूप प्रत्येक मामले में बचत 10 लाख रुपये से अधिक हुई।

**2.3.4** 7,44,40,455 रुपये का अधिक व्यय था, जो मात्र 3,60,369 रुपये से अधिक था जिसे भारत के संविधान की धारा 205 के अंतर्गत नियमित करने की आवश्यकता है। पूँजी क्षेत्र में भारित अनुदान पर अनुदान सं. 3 भवन निर्माण विभाग के अंतर्गत 7,40,80,086 रुपये की अधिकाई को नियमित करने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि यह अधिकाई राजस्व क्षेत्र में माँगों की अनुसूची में पूँजी - शीर्ष 4059 से संबंधित 35.54 करोड़ रुपये का प्रावधान गलती से सन्निहित है और फलतः संविधान की धारा 204 के अंतर्गत पारित विनियोग अधिनियम में परिशिष्ट अनुदानों एवं विनियोग की अनुसूची में भी है। (परिशिष्ट-VIII)

**2.3.5** जैसा कि परिशिष्ट IX में दिखाया गया है 41 मामलों में व्यय 2 करोड़ रुपये या अधिक कम हुआ और कुल प्रावधानों के 10 प्रतिशत से अधिक भी था।

**2.3.6** परिशिष्ट X के अनुसार 39 मामलों में 2 करोड़ रुपये से अधिक की निरंतर बचत थी।

### **2.3.7 नयी सेवा/ सेवा के नये साधन पर व्यय**

‘नयी सेवा’ पर व्यय, जिसे इस वर्ष के वार्षिक वित्तीय विवरणी (अर्थात् बजट) में सम्मिलित नहीं किया गया हो, एवं सेवा के नये साधन को विधान मंडल द्वारा प्राधिकृत किये जाने की आवश्यकता होती है। विधान मण्डल द्वारा निर्धारित मानदण्डों के अनुसार उन मामलों को (कर्मचारी आदि पर व्यय के अतिरिक्त, कर्मचारी में वृद्धि, अतिरिक्त कार्य, वर्तमान उद्येश्यों के लिए अनुदान एवं अंशदान, ब्याज सहित ऋण एवं पेशगियों को बजट में किये गये प्रावधानों से आच्छादित नहीं हो, सरकार द्वारा समय-समय पर गठित कमिटी तथा वेतनमान में संशोधन, जिसके लिए पृथक मानदण्ड विहित नहीं है, पर होने वाले व्यय को छोड़कर) नयी सेवा के रूप में समझा जाना है, जो व्यय पूर्व के दत्तमत अनुदान से दो गुणा अधिक या 2 लाख रुपये, जो भी ज्यादा हो, रहे। 4 मामलों में प्रावधान से अधिक मूल प्रावधान से दो गुणा से अधिक जिन्हें नयी सेवा/नयी सेवा के साधन समझा जाना था कुल 15.70 करोड़ रुपये का व्यय किया गया था। इन मामलों के विस्तृत विवरण परिशिष्ट - XI में दिये गये हैं। परिशिष्ट - XII में द्रष्टव्य 7 मामलों में बजट प्रावधान के बिना कुल 6.15 करोड़ रुपये का व्यय किया गया था।

### **2.3.8 पूर्वानुमानित बचतें अभ्यर्पित नहीं**

सरकार द्वारा बनाये गये नियमों के अनुसार जब कभी भी बचतें पूर्वानुमानित हों, व्यय करने वाले विभागों द्वारा वित्त विभाग को अनुदानों/विनियोग या उसके भाग अभ्यर्पित कर दिये जाने थे। तथापि, वर्ष 2001-2002 के अंत में विभाग द्वारा राजस्व क्षेत्र के 17 अनुदानों और 2 विनियोग एवं पूँजी क्षेत्र में 10 अनुदानों और एक विनियोग जिनमें

प्रत्येक मामले में 10 लाख रुपये से अधिक 1739.46 करोड़ रुपये की वृहत बचतें थीं को अभ्यर्पित नहीं किया गया था। (द्रष्टव्य परिशिष्ट XIII)

कुल बचतें 2370.96 करोड़ रुपये के विरुद्ध मात्र 1337.15 करोड़ रुपये अभ्यर्पित किये गये वह भी वर्ष के अंतिम दिन में। यह दर्शाता था कि विभागीय पदाधिकारी उचित बजटीय नियंत्रण लागू करने में विफल रहे।

### **2.3.9 वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण**

5 मामलों में, वास्तविक बचत से अधिक की राशि का अभ्यर्पण अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण को दर्शाता है। 20.03 करोड़ रुपये की वास्तविक बचत के विरुद्ध 86.37 करोड़ रुपये की अभ्यर्पित राशि के फलस्वरूप 66.34 करोड़ रुपये का अधिक अभ्यर्पण हुआ। विस्तृत विवरण परिशिष्ट - XIV में दिया गया है।

### **2.3.10 अनुचित/अत्यधिक अभ्यर्पण**

बिहार बजट नियमावली के नियम 135 के प्रावधानों के अनुसार जब भी अभ्यर्पण की आवश्यकता उत्पन्न होती है, नियंत्रण पदाधिकारी को, उसके द्वारा अभ्यर्पित की जा सकनेवाली राशि का सावधानी पूर्वक आकलन करना चाहिए। व्यय को संशोधित अनुदान के भीतर ही रखने का लक्ष्य होना चाहिए। 5 मामलों में, वास्तविक व्यय संशोधित अनुदान से बहुत अधिक था जिससे 2.07 करोड़ रुपये का अभ्यर्पण अनुचित/अत्यधिक हुआ द्रष्टव्य, परिशिष्ट - XV। यदि बिहार बजट नियमावली के नियम 135 में परिकल्पित सावधानियाँ सभी विभागों द्वारा बरती जाती, तो बहुत हद तक इन्हें कम किया जा सकता था।

### **2.3.11 55 प्रतिशत व्यय का सामंजन नहीं किया गया**

वित्तीय नियमावली के अनुसार आवश्यक है कि व्यय के विभागीय आँकड़ों को महालेखाकार की पंजी में दर्ज आँकड़ों के साथ नियत अवधि पर विभागीय नियंत्रण पदाधिकारियों द्वारा सामंजन किया जाये। उच्चतम स्तर से बार बार स्मार के बावजूद वर्ष 2001-02 के दौरान 117 नियंत्रण पदाधिकारियों ने लेखे के अंतिम बंदी के समय तक 1736 इकाई विनियोग के अंतर्गत लगभग 3324.83 करोड़ रुपये के कुल व्यय की राशि का सामंजन नहीं किया था। असामंजित व्यय कुल व्यय का 55 प्रतिशत होता था।

राशि का विभाग-वार विवरण, जिनका वर्ष 2001-2002 के दौरान सामंजन नहीं हुआ था, परिशिष्ट - XVI के अनुसार थे।

यह देखा गया कि कुल राशि 3324.83 करोड़ रुपये में से 2753.01 करोड़ रुपये मानव संसाधन विभाग, वित्त विभाग, पंचायती राज विभाग, परिवहन विभाग, औषधि और लोक स्वास्थ्य विभाग, ग्रामीण विकास विभाग एवं राजस्व और भूमि सुधार विभाग से संबंधित थे। नियंत्रण पदाधिकारियों को जैसा कि वित्त नियमावलियों में वर्णित है, विभागीय

आँकड़ों का संबंधित लेखा पुस्तों से सामंजस हेतु समय-समय पर अनुरोध किया गया था। असामंजस के तथ्यों को प्रधान महालेखाकार द्वारा वित्त आयुक्त को (नाम से) मासिक सिविल लेखा के साथ संलग्न मूल्यांकन टिप्पणी में भी उल्लेख किया गया था। स्मारों के बावजूद अत्यधिक व्यय असामंजस रह गये। विभिन्न विभागों के नियंत्रण पदाधिकारियों द्वारा व्यय के असामंजस से अपहार, छल और गबन की तरह अन्य गंभीर अनियमितताओं की पहचान नहीं होने के जोखिम से इनकार नहीं किया जा सकता।

## 2.4 व्यय एवं बजटीय नियंत्रण

### 2.4.1 आपदा राहत निधि - बजट के लिए लेखा प्रक्रिया का पालन नहीं होना

#### (i) अनुदान संख्या- 39. राहत एवं पुनर्वास विभाग

ग्यारहवें वित्त आयोग ने कुछ संशोधनों के साथ 'आपदा राहत सहायता योजना' को जारी रखने की अनुशंसा की। 15.11.2000 से 31.03.2001 के दौरान कुल अंशदान 56.69 करोड़ रुपये (भारत सरकार का अंशदान: 42.52 करोड़ रुपये 23 मार्च 2001 को निर्गत जोड़ राज्य सरकार का अंशदान: 14.17 करोड़ रुपये) था। चूँकि अंशदान निवेशित नहीं किया गया, आर.बी.आई. के ओभर ड्राफ्ट पर डेढ़ गुणा दर से लागू व्याज पर वर्ष 2001-02 के लिए 754.84 लाख की राशि अर्द्ध वार्षिक आधार पर 12.75 प्रतिशत की दर से संगणित, निधि में आकलित करना था, जो नहीं हुआ।

2001-02 के दौरान भारत सरकार का अंशदान 44.65 करोड़ रुपये 20 मार्च 2002 को मुक्त किये गये। परन्तु भारत सरकार के अंशदान (44.65 करोड़ रुपये 75 प्रतिशत) और राज्य सरकार का अंशदान (14.88 करोड़ रुपये 25 प्रतिशत) को 'आरक्षित निधि' में स्थानांतरित करने हेतु कोई बजट प्रावधान नहीं किया गया और न राशि को विहित तरीके से योजना में निवेशित किया गया।

#### (ii) निवल बजट:

अनुदानों और विनियोग, व्यय के लिए आवश्यक सकल राशि होनी चाहिए। पुलिस बल के आधुनिकीकरण और भवन निर्माण की योजना के अंतर्गत दो लघु शीर्षो - यथा- लघु शीर्ष 115-पुलिस का आधुनिकीकरण के लिए 3140.00 लाख और लघुशीर्ष 796 जनजाति क्षेत्र उप-योजना के लिए 5860.00 लाख रुपये कुल 9000.00 लाख रुपये का प्रावधान किया गया। इसमें से 3500.00 लाख रुपये केन्द्र सरकार के अंश के रूप में घटा लिया गया। चूँकि केन्द्र सरकार से प्राप्त अनुदान प्राप्ति शीर्ष '1601-केन्द्र सरकार से सहायता अनुदान' में आकलित कर लिया गया, इसका बजट प्रावधान से घटाना और व्यय के लिए आवश्यक शुद्ध राशि पर विधानमंडल का मत प्राप्त करना सही नहीं था और जबकि उपर्युक्त दो लघुशीर्षों के अंतर्गत अलग से बजट का प्रावधान किया गया था घटाव एक मुश्त किया गया। योजना में वास्तविक व्यय उपर्युक्त दो लघुशीर्षों के अधीन संबंधित उपशीर्षों के अंतर्गत लेखापित किया गया।

(iii) बजट के सामान्य सिद्धान्त के अनुसार सकल राशि के लिए अनुदानों/विनियोग के लिए माँग को संबंधित सेवा शीर्ष (राजस्व एवं पूँजी) और वसूलियाँ जो शीर्ष के अधीन अलग से 'घटाव-प्राप्तियाँ एवं वसूलियाँ व्यय के घटाव की तरह' के अंतर्गत किया जाना है। झारखण्ड सरकार के बजट में इस सिद्धान्त का पालन नहीं हुआ और इसके फलस्वरूप व्यय से की गयी वसूलियाँ का पता नहीं लगा।