

अध्याय - II आबंटित प्राथमिकतायें एवं विनियोग

2.1 प्रस्तावना

विनियोग लेखे प्रतिवर्ष तैयार किये जाते हैं जो विभिन्न विनिर्दिष्ट सेवाओं पर पूँजीगत एवं राजस्व व्यय की तुलना में विनियोग अधिनियम द्वारा प्राधिकृत बजट के प्रभारित तथा दत्तमत्त दोनों प्रकार के मदों को दर्शाते हैं।

भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोग की लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित करना है कि क्या विनियोग अनुदानों के अंतर्गत किया गया वास्तविक व्यय विनियोग अधिनियम के अंतर्गत दिये गये प्राधिकार के अंदर है तथा संविधान के अंतर्गत जो व्यय प्रभारित किया जाना अपेक्षित है उसे इस प्रकार प्रभारित किया गया है। यह भी सुनिश्चित करता है कि क्या इस प्रकार किया गया व्यय कानून, संबंधित नियमों एवं अनुदेशों के अनुरूप है।

2.2 विनियोग लेखे का सारांश

2003-04 के दौरान अनुदानों/विनियोग के विरुद्ध वास्तविक व्यय की संक्षेपित स्थिति निम्नवत थी --

(करोड़ रुपये में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान / विनियोग	अनुपूरक अनुदान / विनियोग	कुल	वास्तविक व्यय*	बचत
दत्तमत्त	I. राजस्व	6033.46	291.23	6324.69	4232.47	(-) 2092.22
	II. पूँजीगत	1575.73	28.82	1604.55	975.72	(-) 628.83
	III. ऋण एवं अग्रिम	242.55	11.74	254.29	133.53	(-) 120.76
कुल दत्तमत्त		7851.74	331.79	8183.53	5341.72	(-) 2841.81
भारित	iv राजस्व	1006.00	4.44	1010.44	1199.75	(+) 189.31
	v पूँजीगत	--	--	--		
	vi लोकऋण	631.58	1.65	633.23	1307.95	(+) 674.72
कुल भारत		1637.58	6.09	1643.67	2507.70	(+) 864.03
सकल योग		9489.32	337.88	9827.20	7849.42	(-) 1977.78

* ये लेखे में व्यय के घटाव की तरह समायोजित वसूलियों को बिना लिए हुए राजस्व व्यय (26.29 करोड़ रुपये) के अंतर्गत अनुदान 43,44 एवं 52 में सकल आकड़े हैं।

वर्ष के दौरान 362.76 करोड़ रुपये की राशि ए.सी. विपत्रों पर आहरित की गयी परंतु दिसम्बर 2004 तक म.ले.(ले.ए.ह.) को विस्तृत आकस्मिक विपत्र प्रस्तुत नहीं किये गये थे। अतः पूरी निकासी समायोजन हेतु लम्बित रही।

जैसा कि उपर वर्णित है 1977.78 करोड़ रुपये की समग्र बचत, 48 अनुदानों में 2915.03 करोड़ रुपये की बचत और अनुदान एवं विनियोग के पाँच मामलों में 937.25 करोड़ रुपये के विनियोग के अधिक होने का शुद्ध परिणाम था।

2.3 आबंटित प्राथमिकताओं की पूर्ति

2.3.1 आबंटित प्राथमिकताओं द्वारा विनियोग

आबंटित प्राथमिकताओं के संदर्भ में बचत का विश्लेषण करने पर उद्घाटित हुआ कि 48 अनुदान एवं विनियोग में 2915.03 करोड़ रुपये की बचत में से 50 प्रतिशत बचत तीन अनुदानों यथा अनुदान सं. 15 राजस्व के अंतर्गत (344.68 करोड़ रुपये) अनुदान सं. 42 राजस्व के अंतर्गत (643.56 करोड़ रुपये) पूँजीगत के अंतर्गत 197.12 करोड़ रुपये) तथा अनुदान सं. 44 राजस्व के अंतर्गत (272.90 करोड़ रुपये) हुई। लेखा परीक्षा में अनुदान सं. 42 ग्रामीण विकास विभाग एवं अनुदान सं. 44 माध्यमिक, प्राथमिक एवं लोक शिक्षा विभाग के अंतर्गत भारी बचतों का विश्लेषण किया गया।

2.3.2 बजट दक्षता की कमी

इन दो विभागों में 2003-04 के लिए बजट प्राक्कलनों के निर्माण से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच (दिसम्बर 2004) से देखा गया कि बजट का निर्माण जिला इकाइयों द्वारा प्रस्तुत ब्यौरे के आधार पर नहीं किया गया था। इसके बदले, राजस्व एवं पूँजीगत शीर्षों दोनों के अंतर्गत योजनागत एवं गैर योजनागत हेतु अलग से तदर्थ प्राक्कलन प्रस्तावित किये गये थे। विभाग के पास पिछले वित्तीय वर्षों के दौरान व्यय के ब्यौरे की सूचना नहीं थी, जो बजट प्राक्कलनों के निर्माण के लिए आवश्यक निवेश (इनपुट) होना चाहिए था। वास्तव में, यह देखा गया कि ग्रामीण विकास विभाग के मामले में राजस्व शीर्षों के सम्बन्ध में चालू वर्ष के प्राक्कलन के लिए पिछले वर्ष की माँग को मोटे तौर पर 10 प्रतिशत बढ़ा दिया गया।

माध्यमिक, प्राथमिक एवं लोक शिक्षा विभाग

राजस्व अनुभाग के अंतर्गत बजट प्रावधान, व्यय एवं बचतें निम्नलिखित थे :-

(करोड़ रुपये में)

राजस्व दत्तमत्त		कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत
मूल	1142.74	---	---	---
अनुपूरक	2.98	1145.72	872.82	272.90

बचतें मुख्यतः सर्व शिक्षा अभियान जिसमें पूरा बजट प्रावधान अनुपयोगित था (31.50 करोड़ रुपये) , झारखण्ड शिक्षा परियोजना (21.64 करोड़ रुपये) सर्व शिक्षा अभिमान (20.54 करोड़ रुपये) राजकीय माध्यमिक विद्यालय (16.82 करोड़ रुपये) एवं झारखण्ड शिक्षा परियोजना (11.59 करोड़ रुपये) के अंतर्गत हुई।

ग्रामीण विकास विभाग

प्रावधान, व्यय एवं बचतें निम्नलिखित थे --

(करोड़ रुपये में)

राजस्व (दत्तमत्त)		कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत
मूल	952.43			
अनुपूरक	30.26	982.69	339.13	643.56

बचतें मुख्यतः जनजातीय क्षेत्र उपयोजना (145.75 करोड़ रुपये), ग्रामीण रोजगार योजना (107.66 करोड़ रुपये) , इंदिरा आवास योजना (73.31 करोड़ रुपये), एवं प्रधानमंत्री ग्रामोदय योजना (31.34 करोड़ रुपये) के अंतर्गत हुई। अंतिम बचतों के कारणों को नहीं बताया गया।

(करोड़ रुपये में)

पूँजीगत (दत्तमत्त)		कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत
मूल	529.98			
अनुपूरक	शून्य	529.98	332.86	197.12

बचतें मुख्यतः ग्रामीण विकास अंत्योदय कार्यक्रम (70.78 करोड़ रुपये), जनजातीय क्षेत्र उपयोजना (31.80 करोड़ रुपये) प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (50 करोड़ रुपये) के अंतर्गत हुई। अंतिम बचतों के कारणों को नहीं बताया गया।

इस प्रकार अपूर्ण एवं अपर्याप्त सूचना के आधार पर बजट निर्माण के फलस्वरूप उपर्युक्त विभाग में भारी बचतें हुई।

उपर्युक्त निष्कर्ष सरकार को सूचित किये गये (जनवरी 2005) ; उत्तर की प्रतीक्षा है।

भारी बचतों वाले अन्य अनुदान निम्नलिखित थे :-

अनुदान सं 15- पेंशन

(करोड़ रुपये में)

राजस्व (दत्तमत्त)		कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत
मूल	905.07			
अनुपूरक	-	905.07	560.39	344.68

बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 2071 पेंशन एवं अन्य सेवानिवृत्ति लाभ सेवानिवृत्ति एवं सेवानिवृत्ति भत्ता (212.11 करोड़ रुपये), पुनरीक्षण के कारण बकाये पेंशन का भुगतान

(48.19 करोड़ रुपये) पेंशन का रूपांतरित मूल्य (29.84 करोड़ रुपये) के अंतर्गत हुई। बचतों के कारणों की सूचना नहीं दी गयी है।

अनुदान सं. 20- स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग

(करोड़ रुपये में)

राजस्व (दत्तमत्त)		कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत
मूल	340.07			
अनुपूरक	5.84	345.91	217.81	128. 10

बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष 2210- शहरी स्वास्थ्य सेवायें, रिम्स (21.63 करोड़ रुपये) अधीक्षण (7.35 करोड़ रुपये) अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (11.12 करोड़ रुपये) और मुख्य शीर्ष 2211-ग्रामीण परिवार कल्याण स्वास्थ्य उपकेन्द्र (19.02 करोड़ रुपये), ग्रामीण परिवार कल्याण केन्द्रों (17.39 करोड़ रुपये) में हुई। अंतिम बचतों के कारणों को नहीं बताया गया।

अनुदान सं. 22 -गृह विभाग

(करोड़ रुपये में)

राजस्व (दत्तमत्त)		कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत
मूल	622.78			
अनुपूरक	3.74	626.52	485.75	140.77

बचतें मुख्यतः 2055 पुलिस यथा चौकीदार दफादार की स्थापना (18.18 करोड़ रुपये) पुलिस बल का आधुनिकीकरण तथा भवन निर्माण केन्द्र प्रायोजित योजना (29.28 करोड़ रुपये), पुलिस बल का आधुनिकीकरण तथा भवन निर्माण (24.10 करोड़ रुपये) पुलिस के आधुनिकीकरण तथा भवन निर्माण योजना (18.82 करोड़ रुपये) के अंतर्गत हुई।

अनुदान सं. 51 - कल्याण विभाग

(करोड़ रुपये में)

राजस्व (दत्तमत्त)		कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत
मूल	404.97			
अनुपूरक	42.86	447.83	287.84	159.99

बचतें मुख्यतः मुख्य शीर्ष: 2235 सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण (60 करोड़ रुपये) के अंतर्गत हुई।

- 50 मामले में, प्रत्येक मामले में एक करोड़ रुपये से अधिक की बचतें तथा कुल प्रावधान का 10 प्रतिशत से अधिक राशि 2875.61 करोड़ रुपये जैसा कि परिशिष्ट VI में दर्शाया गया है।

- पाँच अनुदानों एवं विनियोग के अंतर्गत 937.75 करोड़ रुपये के आधिक्य विधान मंडल से नियमन आवश्यक था। विनियोग सं. 13 के अंतर्गत 191.28 करोड़ रुपये एवं विनियोग सं. 14 के अंतर्गत 674.71 करोड़ रुपये की राशि का आधिक्य था।

29 मामलों में प्रत्येक मामले में दो करोड़ रुपये से अधिक की पिछले तीन वर्षों से लगातर तथा प्रावधान से 10 प्रतिशत या उससे अधिक की बचतें थीं। विस्तृत ब्यौरे **परिशिष्ट VII** में दिये गये हैं। राजस्व शीर्ष के अंतर्गत 10 अनुदान ऐसे थे जिसमें नये राज्य निर्माण के समय से ही प्रत्येक वर्ष में पाँच करोड़ रुपये या अधिक की लगातर बचतें थीं।

प्रत्येक मामले में पाँच करोड़ रुपये से अधिक की लगातार बचत के मामले

अनुदान/विनियोग का नाम एवं संख्या	बचत (राशि करोड़ रुपये में तथा प्रावधान से इसकी प्रतिशतता कोष्ठक में)			
	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
राजस्व दत्तमत				
1- कृषि विभाग	13.59 (45)	23.99 (25)	44.89 (33)	40.57 (28)
19 - वन एवं पर्यावरण विभाग	60.68 (59)	98.06 (39)	132.27 (47)	96.78 (39)
20-स्वास्थ्य चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	51.17 (46)	123.24 (34)	133.53 (36)	128.10 (37)
22- गृह विभाग	35.53 (18)	206.72 (31)	206.09 (32)	140.77 (22)
23-उद्योग विभाग	14.43 (85)	52.23 (47)	116.60 (86)	54.81 (47)
36- लोक स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग	17.39 (48)	19.34 (19)	13.47 (13)	9.10 (9)
40 राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग	12.27 (34)	32.32 (26)	43.29 (32)	31.52 (27)
42-ग्रामीण विकास विभाग	181.31 (64)	149.43 (35)	655.11 (64)	643.56 (65)
44- माध्यमिक, प्राथमिक एवं लोक शिक्षा विभाग	98.75 (28)	223.64 (20)	712.92 (44)	272.90 (24)
51-कल्याण विभाग	50.96 (55)	126.83 (25)	132.01 (32)	159.99 (36)

तदन्तर, पूँजीगत अनुभाग के अंतर्गत उद्योग विभाग में राज्य के निर्माण के प्रारम्भ से ही सभी चार वर्षों में 100 प्रतिशत बचतें थीं (अनुदान संख्या 23)। अन्य चार अनुदानों में चार वर्षों में प्रत्येक में 10 करोड़ रुपये या अधिक की बचतें थीं।

अनुदान- विभाग	पूँजीगत दत्तमत (करोड़ रुपये में)			
	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
36 - लोक स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग	23.70 (100)	80.44 (57)	63.97 (36)	154.71 (70)
42 - ग्रामीण विकास विभाग	10.41 (12)	247.81 (48)	305.24 (56)	197.12 (37)
48- नगर विकास विभाग	15.69 (82)	59.85 (41)	116.38 (64)	56.86 (51)
49- जल संसाधन विभाग	61.90 (52)	158.97 (50)	88.21 (30)	19.64 (7)

2.3.3 आधिक्य आवश्यक नियमन

गत वर्षों से संबन्धित प्रावधानों से अधिकांश का आवश्यक नियमन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार राज्य सरकार के लिए अनुदान/विनियोग के आधिक्य का विधान मण्डल द्वारा नियमन आवश्यक है। तथापि, वर्ष 2002 - 2003 तक के लिए 1241.53 करोड़ रुपये की राशि के अधिक व्यय का नियमन अभी तक होना था (दिसम्बर 2004) ।

वर्ष	अनुदानों/विनियोग की संख्या	अनुदानों /विनियोग का क्रमांक	नियमन हेतु अधिक राशि (रुपये में)	आधिक्य के कारण
2000-01	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
2001-02	3	3,25,32	3,60,369	अप्राप्त
2002-03	4	10,13,14,32	12,41,49,15,374	अप्राप्त

2003-04 के दौरान प्रावधानों से अधिक का आवश्यक नियमन

संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत वर्ष के दौरान पाँच अनुदानों एवं विनियोग के अधीन 937.25 करोड़ रुपये के आधिक्य का नियमन आवश्यक है। जैसा कि नीचे है: -

(राशि रुपये में)

क्रमांक	अनुदान/विनियोग का नाम एवं संख्या	कुल अनुदान/ विनियोग	वास्तविक व्यय	अधिक
राजस्व (दत्तमत)				
1.	10-उर्जा विभाग	96,11,59,000	105,74,49,747	9,62,90,747
2.	39 - राहत एवं पुर्नवास विभाग	86,76,52,000	148,09,97,213	61,33,45,213
राजस्व (भारित)				
3.	13-ब्याज भुगतान	991,03,99,000	11,82,32,37,457	191,28,38,457
पूँजीगत (दत्तमत)				
4.	46 - पर्यटन विभाग	1,20,00,000	1,48,60,900	28,60,900
पूँजीगत (भारित)				
5.	14-ऋणों का पुर्नभुगतान	6,33,23,23,000	13,07,94,55,406	6,74,71,32,406
कुल		18,08,35,33,000	27,45,60,00,723	9,37,24,67,723

सरकार द्वारा दिसम्बर 2004 तक आधिक्य के कारणों को प्रस्तुत नहीं किया गया।

2.3.4 मूल बजट एवं अनुपूरक प्रावधान

वर्ष के दौरान अनुपूरक प्रावधान (337.88 करोड़ रुपये) गत वर्ष में 5.47 प्रतिशत के विरुद्ध मूल प्रावधान (9489.32 करोड़ रुपये) का 3.56 प्रतिशत किया गया।

2.3.5 अनावश्यक/अत्यधिक/अपर्याप्त अनुपूरक प्रावधान

- वर्ष के दौरान 37 मामलों में 149.23 करोड़ रुपये के किये गये अनुपूरक प्रावधान 1779.13 करोड़ रुपये की समग्र बचत को देखते हुए अनावश्यक सिद्ध हुआ जैसा कि ब्यौरा **परिशिष्ट VIII** में है।
- 10 मामलों में मात्र 53.91 करोड़ रुपये की अतिरिक्त आवश्यकता के विरुद्ध 130.03 करोड़ रुपये का अनुपूरक अनुदान एवं विनियोग प्राप्त किया गया, फलस्वरूप प्रत्येक मामले में 10 लाख रुपये से अधिक, कुल 76.12 करोड़ रुपये की बचतें हुईं। इन मामलों के ब्यौरे **परिशिष्ट IX** में दिये गये हैं।
- चार मामलों में, 57.93 करोड़ रुपये के अनुपूरक प्रावधान से प्रत्येक मामले में एक करोड़ रुपये से 936.96 करोड़ रुपये के अनाच्छादित व्यय को छोड़ते हुए अपर्याप्त साबित हुआ। ब्यौरे **परिशिष्ट X** में दिये गये हैं। तदन्तर, 46- पर्यटन विभाग (पूँजीगत) के एक मामले में यद्यपि बजट प्रावधान से 28.61 लाख रुपये अधिक का व्यय हुआ परंतु अनुपूरक अनुदान की स्वीकृति नहीं प्रदान की गयी।

2.3.6 प्रत्याशित बचतें अभ्यर्पित नहीं

- नियमानुसार, व्यय करने वाले विभागों को अनुदानों/विनियोग या उसके किसी भाग को जब कभी बचत प्रत्याशित हो, वित्त विभाग को अभ्यर्पित कर देना है। तथापि वर्ष 2003 - 04 के अंत में, 36 मामलों जिसमें प्रत्येक मामले में एक करोड़ रुपये से अधिक 1901.60 करोड़ रुपये की कुल राशि की बचत हुई, अभ्यर्पित नहीं की गयी थी (**परिशिष्ट XI**)।
- इसके अतिरिक्त, 50 मामलों में, वर्ष 2003 -04 के दौरान 1021.78 करोड़ रुपये के कुल अभ्यर्पण में से 30 मामलों में 937.02 करोड़ रुपये की राशि प्रत्येक मामले में एक करोड़ रुपये से अधिक मार्च 2004 के दौरान अभ्यर्पित की गयी तथा 41 मामलों में 897.80 करोड़ रुपये 31.3.2004 को अभ्यर्पित किये गये जो व्यय पर अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण दर्शाता है। ब्यौरे **परिशिष्ट XII एवं XIII** में दिये गये हैं।

2.4 असमाशोधित व्यय

व्यय के विभागीय आँकड़े प्रत्येक महीना महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के आँकड़ों से समाशोधित होना चाहिए। समाशोधन, तथापि, अनेक विभागों में लम्बित थे। नियंत्रण पदाधिकारियों की संख्या जिन्होंने अपने आँकड़ों का समाशोधन नहीं किया और इसमें वर्षवार सन्निहित राशि नीचे दी गयी है। 2003-04 के लिए असमाशोधित राशि के ब्यौरे **परिशिष्ट XIV** में दिये गये हैं।

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	नियंत्रण पदाधिकारियों की संख्या जिन्होंने ऑकड़ों को समाशोधित नहीं किया	इकाइयों की संख्या	असमाशोधित राशि
2000-01	24	1259	903. 37
2001-02	27	1736	3324 .83
2002-03	29	2452	3939 .93
2003-04	95	1120	4067 .89
कुल	175	6567	1223 6.02

2.5 नयी सेवा तथा सेवा के नये साधन पर व्यय

बजट नियमावली के अनुसार बिना निधियों के प्रावधान के नयी सेवा पर व्यय नहीं करना चाहिए। विधान मण्डल द्वारा निर्धारित मानदण्ड के अनुसार वैसे मामले जिसमें पूर्व के दत्तमत से अनुदान में वृद्धि हो जाती है और पिछले अनुदानों से दुगुणा या दो लाख रुपये जो अधिक हो को नयी सेवा माना जाना है। दो मामलों में कुल 0.59 करोड़ रुपये का व्यय 10 लाख रुपये या अधिक से प्रत्येक मामले में स्वीकृत प्रावधानों से अधिक हो गया तथा **परिशिष्ट XV** के अनुसार कुल प्रावधान का दुगुणा भी हो गया। इसी प्रकार चार मामलों में **परिशिष्ट XVI** के अनुसार 17.38 करोड़ रुपये राशि का व्यय बिना बजट प्रावधान के हुआ। इन मामलों को नयी सेवा/सेवा के नये साधन की तरह माना जाना है।

2.6 बचतों से अधिक अभ्यर्पण

- पाँच मामलों में अभ्यर्पित राशि वास्तविक बचतों से अधिक थी जो अपर्याप्त बजट नियंत्रण दर्शाता है। 31.32 करोड़ रुपये की वास्तविक बचत के विरुद्ध अभ्यर्पित राशि 44.36 करोड़ रुपये थी। परिणामस्वरूप 13.04 करोड़ रुपये का अधिक अभ्यर्पण हुआ। ब्यौरे **परिशिष्ट XVII** में दिये गये हैं।
- तीन मामलों में 875.63 करोड़ रुपये के स्वीकृत प्रावधान से अधिक व्यय होने के बावजूद 1.67 करोड़ रुपये अभ्यर्पित किये गये। ब्यौरे **परिशिष्ट XVIII** में दिये गये हैं।

2.7 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

भारत के संविधान के अनुच्छेद 267(2) के प्रावधानों के अनुसार झारखण्ड आकस्मिकता निधि अधिनियम 2000 के अंतर्गत झारखण्ड राज्य की आकस्मिकता निधि की स्थापना आरम्भिक संग्रह 150.00 करोड़ रुपये से की गयी। निधि अग्रदाय के रूप में अप्रत्याशित

व्यय को पूरा करने के लिए अग्रिम के रूप में राज्यपाल के उत्तराधिकार में रहती है जो विधान मण्डल द्वारा प्राधिकरण के शेष रहते नयी सेवा पर व्यय के सहित स्थगित नहीं की जा सकती है। 2003-04 के दौरान आकस्मिकता निधि से निकाले गये 128.24 करोड़ रुपये वर्ष के अंत तक असमंजित रहा। **परिशिष्ट XIX** ।