

अध्याय - II

आबंटित प्राथमिकताएँ 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 भारित तथा दत्तमत 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 अन्तर्गत किया गया वास्तविक व्यय विनियोग अधिनियम के अन्तर्गत दिए गए प्राधिकार के अन्दर है तथा संविधान के अन्तर्गत जो व्यय प्रभारित किया जाना अपेक्षित है, उसे इस प्रकार भारित किया गया है। यह भी सुनिश्चित करना है कि क्या इस प्रकार किया गया व्यय कानून, संबंधित नियमों एवं अनुदेशों के अनुरूप है।

2.2 विनियोग लेखे का सारांश

2005-06 के दौरान अनुदानों/विनियोगों के विरुद्ध वास्तविक व्यय की संक्षेपित स्थिति निम्नवत् थी:

(करोड़ रुपये में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	कुल	वास्तविक व्यय	बचत(-)/ आधिक्य(+)
दत्तमत	I. राजस्व	8378.09	965.47	9343.56	7056.27	(-)2287.29
	II. पूँजीगत	2108.73	213.37	2322.10	1839.03	(-)483.07
	III. ऋण एवं अग्रिम	660.40	503.98	1164.38	3746.84	(+)2582.46
कुल दत्तमत		11147.22	1682.82	12830.04	12642.14	(-)187.90
भारित	IV. राजस्व	943.44	3.93	947.37	1434.55	(+) 487.18
	V. पूँजीगत	-	-	-	-	-
	VI. लोक ऋण	332.66	5.19	337.85	281.08	(-) 56.77
कुल भारित		1276.10	9.12	1285.22	1715.63	(+)430.41
सकल योग		12423.32	1691.94	14115.26	14357.77	(+)242.51

वर्ष के दौरान 1072.58 करोड़ रुपये की राशि ए.सी. विपत्रों पर आहरित की गई, परन्तु अक्टूबर 2006 तक कार्यालय महालेखाकार (ले. एवं ह.), झारखण्ड, राँची को विस्तृत आकस्मिक विपत्र प्रस्तुत नहीं किये गये थे। अतः पूरी निकासी समायोजन हेतु लम्बित रही। 362.76 करोड़ रुपये एवं 1166.86 करोड़ रुपये जो 2003-04 एवं 2004-05 में निकासी की गई थी, अक्टूबर 2006 तक समायोजन हेतु लंबित रही।

जैसा कि ऊपर वर्णित है 242.51 करोड़ रुपये का समग्र आधिक्य, तीन अनुदानों में 3121.47 करोड़ रुपये का आधिक्य और अनुदान एवं विनियोग के 50 मामलों में 2878.96 करोड़ रुपये के विनियोग की बचत होने का शुद्ध परिणाम था।

2.3 आबंटित प्राथमिकताओं की पूर्ति

2.3.1 आबंटित प्राथमिकताओं द्वारा विनियोग

आबंटित प्राथमिकताओं के संदर्भ में बचतों के विश्लेषण से उद्घाटित हुआ कि 2878.96 करोड़ रुपये की बचत में से 1836.00 करोड़ रुपये की मुख्य बचतें (64 प्रतिशत) सात अनुदानों में हुईं, जैसा कि नीचे वर्णित है।

(करोड़ रुपये में)

अनुदान की संख्या एवं नाम	कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत
12-वित्त विभाग (राजस्व दत्तमत)	189.36	19.99	169.37
15-पेन्शन(राजस्व दत्तमत)	774.64	657.16	117.48
20- स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग (राजस्व दत्तमत)	827.47	468.40	359.07
22- गृह विभाग (राजस्व दत्तमत)	1159.53	884.40	275.13
42- ग्रामीण विकास विभाग (राजस्व दत्तमत) (पूँजीगत दत्तमत)	1060.24 668.03	496.04 566.16	564.20 101.87
44- माध्यमिक, प्राथमिक एवं जन शिक्षा विभाग (राजस्व दत्तमत)	1471.74	1323.74	148.00
51- कल्याण विभाग(राजस्व दत्तमत)	587.56	486.68	100.88
कुल	6738.57	4902.57	1836.00

लेखा के मुख्य शीर्षों एवं क्षेत्र जिसमें उपर वर्णित सात अनुदानों के अन्तर्गत भारी बचतें हुईं, परिशिष्ट-2.1 में दिये गये हैं।

45 मामलों में प्रत्येक मामले में एक करोड़ से अधिक की बचत और कुल प्रावधान के 10 प्रतिशत से अधिक 2742.26 करोड़ रुपये की राशि जैसा कि परिशिष्ट 2.2 में दर्शाया गया है।

तीन अनुदानों एवं विनियोग के अन्तर्गत 3121.47 करोड़ रुपये के आधिक्य का विधान मण्डल द्वारा नियमन आवश्यक है, अनुदान संख्या 10 के अन्तर्गत 2628.94 करोड़ रुपये और अनुदान सं.-13 के अन्तर्गत 492.53 करोड़ रुपये अधिक था।

2.3.2 बजटीय प्रणाली की असफलता

अनुदान संचिका, अनुदान पंजी तथा समर्थित दस्तावेजों की नमूना जाँच से पता चला कि जिला इकाइयों द्वारा पारित विस्तृत अनुमान पर आधारित बजटीय माँगों के स्थान पर तदर्थ प्राक्कलन तैयार किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप बहुत सी इकाइयों को बिना माँग किए अधिक आबंटन किया गया। विभिन्न विभागों द्वारा 25 मामलों में 148.02 करोड़ रुपये निधि के अधिक प्रावधान के आधार पर समर्पित किया गया। परिशिष्ट-2.3 में दिये गये ब्योरे दृष्टांत हैं पर संपूर्ण नहीं।

2.3.3 निरंतर बचतें

28 मामलों में विगत तीन वर्षों में प्रत्येक में दो करोड़ रुपये और प्रावधान से 10 प्रतिशत या अधिक की लगातार बचतें हुई थीं। ब्योरे परिशिष्ट 2.4 में दिए गए हैं। जहाँ नौ

अनुदानों में, राजस्व शीर्ष के अंतर्गत वर्ष 2001-02 से प्रत्येक वर्ष 10 करोड़ रुपये या अधिक की बचत हुई।

प्रत्येक मामले में दस करोड़ रुपये से अधिक की निरंतर बचत वाले मामले

अनुदान/ विनियोग की संख्या एवं नाम	बचत (कोष्ठ में राशि करोड़ रुपये में तथा प्रावधान से इसकी प्रतिशतता)				
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
राजस्व दत्तमत					
1- कृषि विभाग	23.99 (25)	44.89(33)	40.57(28)	49.26(33)	31.55(19)
19- वन एवं पर्यावरण विभाग	98.06 (39)	132.27(47)	96.78 (39)	23.33(12)	33.64(17)
20-स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	123.24(34)	133.53(36)	128.10(37)	82.63 (18)	359.07(43)
22- गृह विभाग	206.72(31)	206.09 (32)	140.77 (22)	160.71(20)	275.13(24)
23- उद्योग विभाग	52.23 (47)	116.60(86)	54.81(47)	96.47 (58)	39.97(26)
40- राजस्व और भूमि सुधार विभाग	32.32 (26)	43.29 (32)	31.52 (27)	27.62 (23)	19.69 (16)
42- ग्रामीण विकास विभाग	149.43(35)	655.11(64)	643.56(65)	746.33(60)	564.20(53)
44- माध्यमिक, प्राथमिक और जन शिक्षा विभाग	223.64(20)	712.92(44)	272.90(24)	230.84(16)	148.00(10)
51- कल्याण विभाग	126.83(25)	132.01(32)	159.99(36)	145.16(27)	100.87(17)

तदन्तर, पूँजीगत खण्ड के अन्तर्गत वर्ष 2001-02 से अनुदानों में 10 करोड़ रुपये या अधिक की निरंतर बचत थी।

अनुदान- विभाग	पूँजीगत दत्तमत (करोड़ रुपये में)				
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
36- पेय जल एवं स्वच्छता विभाग	80.44(57)	63.97(36)	154.71(70)	89.84(43)	67.63(26)
42- ग्रामीण विकास विभाग	247.81(48)	305.24(56)	197.12(37)	234.01(30)	101.87(15)
48- नगर विकास एवं आवास विभाग	59.85(41)	116.38(64)	56.86(51)	67.03(51)	25.00(19)
49- जल संसाधन विभाग	158.97(50)	88.21(30)	19.64(7)	137.19(30)	81.62(21)

2.3.4 आधिक्य का विनियमन अपेक्षित

विगत वर्षों से संबंधित प्रावधानों से अधिक व्यय का विनियमन अपेक्षित

भारत के संविधान की धारा -205 के अनुसार राज्य सरकार के लिए यह अनिवार्य है कि वह अनुदान/विनियोग से अधिक का विनियमन राज्य विधान मण्डल द्वारा करवाये। तथापि, वर्ष 2004-05 तक 2754.85 करोड़ रुपये से अधिक व्यय का विनियमन अब तक नहीं किया गया था (अक्टूबर 2006)।

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	32,532	3,60,369	अप्राप्त
2002-03	4	1,01,31,432	12,41,49,15,374	अप्राप्त
2003-04	5	1,01,31,43,946	9,37,24,67,723	अप्राप्त
2004-05	5	1,31,42,33,940	5,76,07,31,585	अप्राप्त
कुल			27,54,84,75,051	अप्राप्त

2005-06 के दौरान प्रावधानों से अधिक का विनियमन अपेक्षित

भारत के संविधान की धारा 205 के अन्तर्गत विधान मण्डल द्वारा वर्ष के दौरान तीन अनुदानों और विनियोग के तहत 3121.47 करोड़ रुपये के आधिक्य का विनियमन अपेक्षित है जैसा कि नीचे हैं:

(राशि रुपये में)

क्र. सं.	अनुदान/ विनियोग का नाम एवं संख्या	कुल अनुदान/ विनियोग	वास्तविक व्यय	आधिक्य
राजस्व (भारित)				
2.	13- ब्याज भुगतान	9,27,01,96,000	14,19,54,50,176	4,92,52,54,176
पूँजीगत (दत्तमत)				
3.	10- उर्जा विभाग	10,52,18,11,000	36,81,12,46,996	26,28,94,35,996
4.	29. खनन एवं भूतत्व विभाग	4,00,00,000	4,00,49,670	49,670
कुल		19,83,20,07,000	51,04,67,46,842	31,21,47,39,842

सरकार द्वारा आधिक्य के कारण अक्टूबर 2006 तक प्रस्तुत नहीं किए गए।

2.3.5 मूल बजट एवं अनुपूरक प्रावधान

वर्ष के दौरान किए गए अनुपूरक प्रावधान (1691.94 करोड़ रुपये) गत वर्ष के 11.88 प्रतिशत के विरुद्ध मूल प्रावधान का (12423.32 करोड़ रुपये) 13.62 प्रतिशत था।

2.3.6 अनावश्यक/अत्यधिक/अपर्याप्त पूरक प्रावधान

वर्ष के दौरान 43 मामलों में 514.52 करोड़ रुपये का अनुपूरक प्रावधान 1960.38 करोड़ रुपये की कुल बचत के कारण अनावश्यक साबित हुआ, जैसा कि ब्योरा **परिशिष्ट 2.5** में है।

आठ मामलों में 427.04 करोड़ रुपये की अतिरिक्त आवश्यकता के विरुद्ध 625.31 करोड़ रुपये का अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया गया। परिणामस्वरूप प्रत्येक मामले में 10 लाख रुपये से अधिक कुल 198.27 करोड़ रुपये की बचत हुई। इन मामलों के ब्योरा **परिशिष्ट 2.6** में दिए गए हैं।

दो मामलों में 494.77 करोड़ रुपये का अनुपूरक प्रावधान प्रत्येक मामले में एक करोड़ रुपये से अधिक 3121.47 करोड़ रुपये के अनाच्छादित अधिकाई व्यय को छोड़कर अपर्याप्त साबित हुआ। ब्योरे **परिशिष्ट 2.7** में दिए गए हैं।

2.3.7 पूर्वानुमानित बचतें अभ्यर्पित नहीं

नियमानुसार व्यय करनेवाले विभाग द्वारा जब भी बचत पूर्वानुमानित हो, अनुदानों/विनियोगों या उसके किसी भाग का अभ्यर्पण वित्त विभाग को किया जाना अपेक्षित है। तथापि यह देखा गया कि 31 मामलों में 2251.94 करोड़ रुपये की उपलब्ध बचत के विरुद्ध (प्रत्येक मामले में एक करोड़ रुपये या उससे अधिक की बचत) कुल बचत 848.64 करोड़ रुपये या तो आंशिक रूप से अभ्यर्पित किए गए या बिलकुल नहीं

किए गए। अभ्यर्पित नहीं किए गए 1403.30 करोड़ रुपये के ब्योरे **परिशिष्ट 2.8** में दिए गए हैं।

इसके अतिरिक्त, 2005-06 के दौरान 53 मामलों में 1610.15 करोड़ रुपये के कुल अभ्यर्पण में से 36 मामलों में 1526.86 करोड़ रुपये की राशि, प्रत्येक मामले में एक करोड़ रुपये से अधिक, मार्च 2006 में अभ्यर्पित की गई तथा 45 मामलों में 1533.23 करोड़ रुपये 31.3.2006 को अभ्यर्पित किये गये जो व्यय पर अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण को दर्शाता है। ब्योरे **परिशिष्ट 2.9** और **2.10** में दिए गए हैं।

2.4 बचत से अधिक अभ्यर्पण

13 मामलों में अभ्यर्पित राशि वास्तविक बचत से अधिक थी जो अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण को दर्शाता है। 375.38 करोड़ रुपये की वास्तविक बचत के विरुद्ध अभ्यर्पित राशि 478.39 करोड़ रुपये थी। फलस्वरूप 103.01 करोड़ रुपये का अधिक अभ्यर्पण हुआ। ब्योरे **परिशिष्ट 2.11** में दिए गए हैं।

दो मामलों में अनुमोदित प्रावधान से 3121.47 करोड़ रुपये अधिक व्यय होने के बावजूद 39.77 करोड़ रुपये अभ्यर्पित किया गया। ब्योरे **परिशिष्ट 2.12** में दिये गये हैं।

2.5 निधि का अधिक/ अनावश्यक पुनर्विनियोजन/ आहरण

पुनर्विनियोजन, अनुदान के भीतर निधि के विनियोग की एक इकाई से जहाँ बचत पूर्वानुमानित हो, दूसरी इकाई जहाँ अतिरिक्त निधि की आवश्यकता हो, अंतरण है। मामले जहाँ अभ्यर्पण द्वारा अविवेकपूर्ण संवर्धन या निधि के प्रावधान के आहरण अधिकाई साबित हुआ या परिणामस्वरूप प्रत्येक मामले में 20 लाख रुपये से अधिक की बचत हुई, **परिशिष्ट 2.13** में वर्णित है।

2.6 असमाशोधित व्यय

व्यय के विभागीय आँकड़ों का महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) की बही में अंकित आँकड़ों के साथ प्रत्येक महीने समाशोधित किया जाना चाहिए। समाशोधन, तथापि, कई विभागों में बाकी था। नियंत्री पदाधिकारी की संख्या जिन्होंने अपने आँकड़ों को समाशोधित नहीं किया और वर्षवार अन्तर्ग्रस्त राशि निम्नवत हैं।

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	नियंत्री पदाधिकारियों की संख्या जिन्होंने अपने आँकड़ों का समाशोधन नहीं किया	इकाइयों की संख्या	समाशोधित 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
2004-05	95	1615	5544.76
2005-06	96	1636	5307.52
कुल	366	9818	23088.30

2005-06 की असमाशोधित राशि के ब्योरे **परिशिष्ट 2.14** में दिये गये हैं।

2.7 नयी सेवा और सेवा के नये साधन पर व्यय

बजट नियमावली के अनुसार नयी सेवा पर व्यय बिना निधि के प्रावधान के नहीं करना चाहिए। विधानमण्डल द्वारा निर्धारित मानदण्डों के अनुसार उन मामलों को “नयी सेवा” के रूप में समझा जाना है, जो पूर्व के दत्तमत से दो गुणा अधिक या दो लाख रुपये जो भी अधिक हो। दो मामलों में 2825.97 करोड़ रुपये का व्यय प्रत्येक मामले में पाँच लाख रुपये या अधिक अनुमोदित प्रावधान से अधिक हो गया तथा कुल प्रावधान का दुगुना भी हो गया जैसा कि **परिशिष्ट 2.15** में है। उन मामलों को नयी सेवा के नये साधन की तरह समझा जाना चाहिए था।

2.8 व्यय का वेग

चौथी तिमाही के दौरान और मार्च 2006 के महीने के लिए भी व्यय के संबंध में स्थिति जैसा कि नीचे दर्शाया गया है, दिखाती है कि 17 मुख्य लेखा शीर्ष के अन्तर्गत 50 प्रतिशत से अधिक व्यय वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में हुआ तथा कुल व्यय का 51 से 100 प्रतिशत तक वित्तीय वर्ष के अंतिम महीने के दौरान हुआ।

(करोड़ रुपये में)

क्र. सं.	मुख्य शीर्ष	वर्ष के दौरान कुल व्यय	वर्ष के अंतिम तिमाही के दौरान व्यय	मार्च 2006 के दौरान व्यय		
				राशि	कुल व्यय की प्रतिशतता	राशि
1.	2047- अन्य राजकोषीय सेवायें	3.06	2.36	77	2.23	73
2.	2051- लोक सेवा आयोग	3.65	2.79	76	2.21	61
3.	2053- जिला प्रशासन	304.17	215.79	71	154.11	51
4.	2204- क्रीड़ा एवं युवा सेवायें	7.11	4.62	65	3.60	51
5.	2401- फसल पालन	84.09	64.81	77	53.38	63
6.	2515- अन्य/ग्रामीण विकास कार्यक्रम	248.89	165.19	66	133.28	54
7.	2852- उद्योग	90.64	71.67	79	71.18	79
8.	3454- जनगणना सर्वेक्षण एवं सांख्यिकी	7.66	4.70	61	4.25	55
9.	4059- लोक कार्यों पर पूँजीगत परिव्यय	22.49	15.36	68	12.41	55
10.	4202- शिक्षा, क्रीड़ा, कला और संस्कृति पर पूँजीगत परिव्यय	171.28	164.20	96	141.88	83
11.	4210- चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य पर पूँजीगत परिव्यय	59.25	52.03	88	43.19	73
12.	4215- जलापूर्ति एवं स्वच्छता पर पूँजीगत परिव्यय	189.50	135.55	72	110.31	58
13.	4217- नगर विकास पर पूँजीगत परिव्यय	34.77	24.91	72	20.26	58
14.	4401- फसल पालन पर पूँजीगत परिव्यय	4.03	4.03	100	4.03	100
15.	4702- लघु सिंचाई पर पूँजीगत परिव्यय	42.16	38.00	90	34.42	82
16.	4711- बाढ़ नियंत्रण परियोजना पर पूँजीगत परिव्यय	2.12	1.52	72	1.48	70
17.	4853- अलौह खनन तथा धातु उद्योग पर पूँजीगत परिव्यय	4.00	4.00	100	3.50	88
18.	5452- पर्यटन पर पूँजीगत परिव्यय	19.19	16.13	84	14.82	77
	कुल	1298.06	987.66	76	810.54	62

वर्ष के दौरान व्यय का एकरूप प्रवाह बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता है। वित्तीय वर्ष के अंतिम समय में निधि की निकासी/विमुक्ति अक्षम वित्तीय प्रबंधन तथा वर्ष के अन्त में बजट के उपयोग करने की प्रवृत्ति को दर्शाती है।