

अध्याय 2

वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 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 बजट अनुमान, अनुपूरक अनुदानों, अभ्यर्षणों एवं पुनर्विनियोगों की स्पष्ट सूची बनाते हैं तथा विभिन्न विनिर्दिष्ट सेवाओं पर राजस्व एवं पूँजीगत व्यय के साथ-साथ विनियोग अधिनियम द्वारा प्राधिकृत बजट के भारत एवं दत्तमत दोनों मदों को बताते हैं। इस प्रकार विनियोग लेखे वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय प्रावधानों की निगरानी को आसान बनाते हैं, वे वित्त लेखे के पूरक हैं।

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

2.1.3 बिहार बजट नियमावली 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 करें। वित्त विभाग विस्तृत अनुमान संचित कर 'अनुदानों की मांग' तैयार करता है। बजट तैयार करने में, जहाँ तक संभव हो वास्तविक लक्ष्य प्राप्त करने के निकट पहुँचना चाहिए। इस दुर्भर 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 जाए तथा वह राशि न ही अधिक हो न कम। व्यय किए जानेवाले 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 होना चाहिए।

लेखा परीक्षा में पाए गए बजट एवं व्यय के प्रबंधन की कमियाँ तथा बजट नियमावली के उल्लंघन की चर्चा उत्तरवर्ती कांडिकाओं में की गई है।

2.2 विनियोग लेखा का सारांश

वर्ष 2011-12 की अवधि में 51 अनुदानों / विनियोजनों के विरुद्ध किए गए व्यय की सारभूत स्थिति तालिका 2.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1: वास्तविक व्यय यथा मूल/पूरक प्रावधान

(₹ करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोजन	पूरक अनुदान/ विनियोजन	योग	व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
दत्तमत	I राजस्व	45194.13	8033.04	53227.17	42853.64	-10373.53
	II पूँजीगत	11447.81	2170.29	13618.10	8984.42	-4633.68
	III ऋण एवं अग्रिम	1036.61	991.39	2028.00	1907.47	-120.53
कुल दत्तमत		57678.55	11194.72	68873.27	53745.53	-15127.74
भारित	IV राजस्व	5090.65	6.26	5096.91	4633.06	-463.85
	V पूँजीगत	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	VI लोक ऋण एवं पुनर्भुगतान	2907.89	18.70	2926.59	2922.46	-4.13
कुल भारित		7998.54	24.96	8023.50	7555.52	-467.98
आकस्मिकता निधि में विनियोजन (यदि कोई हो)		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
योग		65677.09	11219.68	76896.77	61301.05	-15595.72

नोट: कुल व्यय में ₹ 987.21 करोड़ के राजस्व व्यय की वसूली/वापसी तथा व्यय में कमी के रूप में समायोजित ₹ 132.40 करोड़ के पूँजीगत व्यय की प्राप्ति शामिल है।

(स्रोत: विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

राजस्व अनुभाग के 46 अनुदानों तथा आठ विनियोजनों में ₹ 10837.38 करोड़, पूँजीगत अनुभाग के 32 अनुदानों तथा एक विनियोजन में ₹ 4637.81 करोड़ एवं ऋण अनुभाग के नौ अनुदानों में ₹ 120.53 करोड़ की बजट के कारण ₹ 15595.72 करोड़ की समग्र बचत हुई।

वर्ष के दौरान प्राप्त ₹ 11219.68 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान विगत वर्ष के 22.93 प्रतिशत के विरुद्ध मूल प्रावधान का 17.08 प्रतिशत रहा।

बचत/आधिक्य के मामले की सूचना महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार द्वारा नियंत्री अधिकारियों को दी गई (जुलाई 2012) और उनसे आधिक्य/बचत के समाधान का अनुरोध किया गया, लेकिन आधिक्य/बचत के लिए उनके स्पष्टीकरण प्राप्त नहीं हुए थे (अक्टूबर 2012)।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

2.3.1 विनियोजन यथा 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 हैं, सभी विवरण और स्पष्टीकरण दिए गए हैं एवं स्पष्टीकरण पर्याप्त है। यदि वे अपर्याप्त हैं, 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 बिंदु पर जाँच की आवश्यकता हो, तो उसे तुरंत कर लेनी चाहिए। प्रशासनिक विभाग को, जिन बिन्दुओं की जाँच होनी

चाहिए, उन्हें खोजने के लिए वित्त विभाग की प्रतीक्षा नहीं करनी चाहिए बल्कि उनकी प्राप्ति पर तुरंत प्राक्कलन की जाँच शुरू कर देनी चाहिए। प्रशासनिक विभाग द्वारा किए गए 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 गई 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 लेखा परीक्षा में पाया गया कि 29 अनुदानों में प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक बचत हुई तथा कुल विनियोजन के 20 प्रतिशत से अधिक की बचत हुई (परिशिष्ट 2.1)। कुल ₹ 15595.72 करोड़ की बचत में ₹ 8907.78 करोड़ (57.12 प्रतिशत) की बचत 10 अनुदानों में हुई जिनकी बचत ₹ 500 करोड़ से अधिक है जो कि तालिका 2.2 में निर्दिष्ट है। राजस्व दत्तमत खण्ड के अंतर्गत जिन अनुभागों ने वृहत् बचत किया वे हैं शिक्षा विभाग (₹ 2258.89 करोड़), पंचायती राज विभाग (₹ 1120.56 करोड़) तथा नगर विकास एवं आवास विभाग (₹ 713.46 करोड़)। पूँजीगत दत्तमत अनुभाग में ऊर्जा विभाग (₹ 871.99 करोड़), वित्त विभाग (₹ 805.52 करोड़) तथा योजना एवं विकास विभाग (₹ 771.67 करोड़) ने वृहत् बचत किए। समग्र बचत के कारण सूचित नहीं किए गए (दिसम्बर 2012)।

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

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	अनुदान का नाम एवं संख्या	मूल	अनुपूरक	योग	व्यय	बचत	बचत में से अभ्यर्पण
राजस्व—दत्तमत							
1	21-शिक्षा विभाग	10915.91	1976.52	12892.43	10633.54	2258.89	1695.87
2	16-पंचायती राज विभाग	2982.88	316.90	3299.78	2179.22	1120.56	210.00
3	48-नगर विकास एवं आवास विभाग	1283.78	91.05	1374.83	661.37	713.46	326.33
4	51-समाज कल्याण विभाग	2808.47	467.04	3275.51	2599.27	676.24	520.19
5	22-गृह विभाग	3534.19	380.88	3915.07	3380.33	534.74	128.82
6	20-स्वास्थ्य विभाग	2305.31	151.90	2457.21	1928.36	528.85	104.11
	योग	23830.54	3384.29	27214.83	21382.09	5832.74	2985.32
पूँजीगत—दत्तमत							
7	10-ऊर्जा विभाग	1733.93	181.45	1915.38	1043.39	871.99	798.23
8	12-वित्त विभाग	24.00	811.23	835.23	29.71	805.52	3.78
9	35-योजना एवं विकास विभाग	767.24	213.12	980.36	208.69	771.67	711.67
10	49-जल संसाधन विभाग	2096.38	343.51	2439.89	1814.03	625.86	547.11
	योग	4621.55	1549.31	6170.86	3095.82	3075.04	2060.79
	महायोग	28452.09	4933.60	33385.69	24477.91	8907.78	5046.11

(स्रोत: विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

₹ 500 करोड़ से अधिक बचत के कुछ मामलों की समीक्षा नीचे दी गई है:

राजस्व—दत्तमत:

i. अनुदान संख्या “21-शिक्षा विभाग”

₹ 10915.91 करोड़ के मूल प्रावधान के विरुद्ध व्यय सिर्फ ₹ 10633.54 करोड़ हुआ, परिणामतः ₹ 282.37 करोड़ की बचत हुई। अनुपूरक अनुदानों से निधियों का संवर्धन (₹ 1976.52 करोड़) अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि वर्ष के दौरान पूरी राशि अव्यवहृत रही। बचत का कारण सूचित नहीं किए गए (दिसम्बर 2012)।

ii. अनुदान संख्या “16-पंचायती राज विभाग”

₹ 316.90 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि ₹ 2179.22 करोड़ का कुल व्यय मूल बजट (₹ 2982.88 करोड़) से कम था। बचत (₹ 1120.56 करोड़) मुख्यतः शीर्ष 2515—अन्य ग्रामीण विकास योजनाएँ, 101 पंचायती राज (राज्य योजना), 0111—पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (₹ 494.01 करोड़), 2515—अन्य ग्रामीण विकास योजनाएँ, 198—ग्राम पंचायतों को सहायता, 0001— पंचायती राज संस्थाओं को सहायता (₹ 114.78 करोड़) के अंतर्गत हुए। अंतिम बचत के कारणों का विश्लेषण कंडिका 2.8 में किया गया है।

iii अनुदान संख्या “48—नगर विकास एवं आवास विभाग”

₹ 91.05 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि ₹ 661.37 करोड़ का कुल व्यय मूल बजट (₹ 1283.78 करोड़), बचत (₹ 713.46 करोड़) मुख्यतः शीर्ष 2217—नगर विकास, 80—सामान्य, 800—अन्य व्यय, 0116—शहरी स्थानीय निकायों को एकीकृत शहरी विकास के लिए दिया गया सहायता अनुदान (₹ 260 करोड़) के अंतर्गत हुए। अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किए गए है (दिसम्बर 2012)।

पूँजीगत—दत्तमत:

iv. अनुदान संख्या “10-ऊर्जा विभाग”

₹ 1915.38 करोड़ के कुल बजट के विरुद्ध यह अनुदान ₹ 871.99 करोड़ की बचत के साथ बंद हुआ। अनुपूरक अनुदान (₹ 181.45 करोड़) अनावश्यक सिद्ध हुआ। अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किए गए है (दिसम्बर 2012)।

v. अनुदान संख्या “12-वित्त विभाग”

₹ 835.23 करोड़ के प्रावधान के विरुद्ध मात्र ₹ 29.71 करोड़ व्यय हुए फलतः ₹ 805.52 करोड़ की बचत हुई। अनुपूरक अनुदान द्वारा निधि का संवर्धन (₹ 811.23 करोड़) अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि ₹ 811.23 करोड़ में से सिर्फ ₹ 5.71 करोड़ का उपयोग हुआ, शेष ₹ 805.52 करोड़ अव्यवहृत रहा। समय से प्रस्ताव प्राप्त न होने के कारण ₹ 3.78 करोड़ का बचत अभ्यर्पित किया गया। अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किए गए है (दिसम्बर 2012)।

vi. अनुदान संख्या “35-योजना एवं विकास विभाग”

अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि ₹ 208.69 करोड़ का कुल व्यय मूल प्रावधान (₹ 767.24 करोड़) और अनुपूरक प्रावधान (₹ 213.12 करोड़) दोनों से कम था। बिहार सरकार के लेखा ने दर्शाया कि बचत ₹ 771.67 करोड़ मुख्यतः शीर्ष 4070—अन्य प्रशासनिक सेवाओं पर पूँजीगत परिव्यय, 0107— मुख्यमंत्री क्षेत्र विकास कार्यक्रम (₹ 664.59 करोड़ ₹ 604.59 करोड़ के अभ्यर्पण सहित) के अंतर्गत थे। प्रधान सचिव, योजना एवं विकास विभाग, बिहार सरकार ने अपने अभ्यर्पण पत्र में (31 मार्च 2012) पर्याप्त बचत के लिए चेक निकासी प्राधिकारी का विलंबित निर्गमन तथा महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा प्रमंडलीय लेखाकारों को पदस्थापित नहीं किए जाने को

उत्तरदायी ठहराया है। सत्यापन के क्रम में पाया गया कि विभाग का आग्रह ही कार्यालय महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को मार्च 2012 में प्राप्त हुआ। पुनः 67 प्रमण्डलीय लेखाकारों की नियुक्ति/पदस्थापना एक माह के अंदर संभव नहीं था। अतएव स्वयं विभाग ही इस बचत के लिए जिम्मेवार था और भविष्य में ऐसी घटनाओं की पुनरावृत्ति रोकने के लिए अपने कार्यप्रणाली में सुधार की आवश्यकता है।

2.3.2 सतत् बचत

नमूना जाँच में पता चला कि विगत पाँच वर्षों में, 11 मामलों के प्रत्येक मामले में ₹ 20 करोड़ से अधिक की सतत् बचत हुई जो कुल अनुदानों का 11 से 76 प्रतिशत थी जिसे **परिशिष्ट 2.2** पर दर्शाया गया है। अंतिम बचत के कारण सूचित नहीं किए गए हैं (दिसम्बर 2012)।

2.3.3 पिछले वर्ष से संबंधित आधिक्य प्रावधान का नियमितकरण अपेक्षित

भारत के संविधान के अनुच्छेद 205 के अनुसार किसी राज्य सरकार के लिए यह अनिवार्य है कि वह अनुदान/विनियोजन के आधिक्य को विधान मण्डल द्वारा विनियमन कराए। यद्यपि आधिक्य व्यय के नियमन के लिए अनुच्छेद में कोई समय सीमा तय नहीं किया गया है फिर भी विनियोग लेखा पर लोक लेखा समिति के द्वारा समीक्षा के पश्चात् ही आधिक्य व्यय का विनियमन किया जाता है। तथापि, वर्ष 1977 से 2011 तक ₹ 2278.22 करोड़ की राशि का आधिक्य व्यय विनियमन हेतु लंबित था जैसा कि **परिशिष्ट 2.3** में दिखलाया गया है।

2.3.4 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

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 अनावश्यक है तो उसे पहले वित्त विभाग से परामर्श करना चाहिए, चाहे व्यय के किसी नए विशिष्ट मद को शामिल करना पड़े अथवा अप्रत्याशित कारणों से दत्तमत अनुदान में संभावित आधिक्य को संरक्षण देना पड़े।

वर्ष के दौरान 51 मामलों में (42 अनुदान/विनियोजन) प्राप्त कुल ₹ 5879.14 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान, जिसके प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख आधिक्य शामिल था, अनावश्यक साबित हुआ क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक नहीं हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 2.4** में दिखाया गया है।

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

2.3.5 अत्यधिक/अनावश्यक निधियों का 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।

नमूना जाँच में पता चला कि 12 अनुदानों, जिसमें 30 उप-शीर्ष शामिल थीं, के अंतर्गत ₹ 25.92 करोड़ की अतिरिक्त निधियाँ पुनर्विनियोजन द्वारा दी गईं, अनावश्यक साबित हुईं क्योंकि अंतिम बचत ₹ 145.74 करोड़ हुई, जैसा कि **परिशिष्ट 2.5** में दिखलाया गया है। इसके अतिरिक्त, दो मामलों में अविवेकपूर्ण तरीके से ₹ 290.87 करोड़ की निकासी पुनर्विनियोजन द्वारा की गई जबकि ₹ 205.63 करोड़ का अधिक व्यय हुआ जैसा कि **तालिका 2.3** में दर्शाया गया है।

अध्याय 2—वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

तालिका 2.3 : निधियों के पुनर्विनियोजन द्वारा अविवेकपूर्ण निकासी

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	अनुदान संख्या	लेखा शीर्ष एवं विवरण	कुल प्रावधान	पुनर्विनियोजन	कुल अभ्यर्पण	व्यय	अंतिम आधिक्य
1	2	3	4	5	6	7	8=7-(4+5+6)
1	3	2059—लोक निर्माण कार्य, 80—सामान्य, 053—अनुरक्षण एवं मरम्मत, 0004—बिजली कार्य	2.60	-0.30	-0.75	1.74	+0.19
2	41	5054—सड़क एवं पुल पर पूँजीगत परिव्यय, 03—राजकीय उच्च पथ, 337—सड़क कार्य, 0107—राष्ट्रीय सम विकास योजना	1176.61	-290.57	-278.48	813.00	+205.44
योग			11179.21	-290.87	-279.23	814.74	+205.63

(स्रोत: अनुदान पंजी एवं विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

अनुदान संख्या 3 के शीर्ष 2059—लोक निर्माण कार्य, 80—सामान्य, 053—अनुरक्षण एवं मरम्मत, 0004—बिजली कार्य के अंतर्गत पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 0.30 करोड़ की निकासी की गई जबकि ₹ 0.19 करोड़ का आधिक्य व्यय किया गया।

इसके अतिरिक्त, अनुदान संख्या 41 के अंतर्गत शीर्ष 5054—सड़क एवं पुल पर पूँजीगत परिव्यय, 03—राजकीय उच्च पथ, 337 सड़क कार्य, 0107— राष्ट्रीय सम विकास योजना के तहत पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 290.57 करोड़ की निकासी हुई जबकि ₹ 205.44 करोड़ का आधिक्य व्यय हुआ।

इस प्रकार अतिरिक्त जरूरतों को पूरा करने के लिए अतिरिक्त निधि उपलब्ध कराने के बजाए घाटे के खाते से निकासी की गई।

पुनः 36 मामलों में, पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 85.54 करोड़ की निकासी अपर्याप्त साबित हुई, क्योंकि इन अनुदानों के सुसंगत विस्तृत शीर्ष के अंतर्गत ₹ 582.49 करोड़ की बचत हुई जैसा कि **परिशिष्ट 2.6** में दर्शाया गया है।

उपरोक्त उदाहरण इस तथ्य को निर्दिष्ट करते हैं कि नियंत्री अधिकारी वास्तविक आवश्यकताओं का पूर्वानुमान लगाने में विफल रहे तथा उन्हें व्यय एवं पुनर्विनियोजन की अद्यतन सूचना नहीं थी।

2.3.6 वृहद अभ्यर्पण

बिहार बजट नियमावली 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 किए बिना वित्त विभाग को अभ्यर्पित करना है, जब तक कि इस बात का निश्चित पूर्वानुमान न कर लिया जाए कि दूसरी इकाई या इकाइयों के आधिक्य को पूरा करने के लिए वे जरूरी हैं। कोई भी बचत संभावित आधिक्य के लिए सुरक्षित नहीं रखा जाना चाहिए।

22 अनुदानों, जिनमें 69 उप-शीर्षों सम्मिलित हैं, में ₹ 5838.96 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध, ₹ 4251.53 करोड़ (72.81 प्रतिशत) का अभ्यर्पण किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 2.7** में निर्दिष्ट है। प्रत्येक इकाई में अभ्यर्पण 50.11 से 99.99 प्रतिशत तक रही (₹ पाँच करोड़ तथा प्रत्येक मामले में कुल प्रावधान का 50 प्रतिशत से अधिक)। इन निधियों के अभ्यर्पण योजनाओं/कार्यक्रमों के न होने अथवा शिथिल कार्यान्वयन के कारण हुए।

इसके अतिरिक्त, 30 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत 192 योजनाओं में 100 प्रतिशत निधियों (₹ 1472.61 करोड़) का अभ्यर्पण (परिशिष्ट 2.8) योजनाओं का कार्यान्वयन न होने से हुआ और लाभार्थी को इन योजनाओं से मिलने वाले लाभों और सेवाओं से वंचित रहे।

2.3.7 वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण

चार मामलों में अविवेकपूर्ण अभ्यर्पित की गई 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 ₹ 105.85 करोड़ के विरुद्ध अभ्यर्पित राशि ₹ 393.60 करोड़ थी, फलतः ₹ 287.75 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 सं.	अनुदान/पुनर्विनियोजन का नाम एवं संख्या	कुल अनुदान/पुनर्विनियोजन	बचत	अभ्यर्पित राशि	आधिक्य में अभ्यर्पित राशि (5-4=6)	
1	राजस्व दत्तमत	2	3	4	5	6
1	17-वाणिज्य कर विभाग	82.38	17.23	18.52	1.29	
2	24-सूचना एवं जनसंपर्क विभाग	65.03	8.23	19.42	11.19	
3	38-निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग	124.21	39.67	40.79	1.12	
	योग	271.62	65.13	78.73	13.60	
	पूँजीगत दत्तमत					
4	41-सड़क निर्माण विभाग	4097.19	40.72	314.87	274.15	
	योग	4097.19	40.72	314.87	274.15	
	महायोग	4368.81	105.85	393.60	287.75	

(स्रोत : विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

अस्तित्वहीन अधिशेष 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

लेखा परीक्षा जाँच में पता चला कि बिहार बजट नियमावली के नियम 112 का उल्लंघन कर 26 अनुदानों/विनियोजनों (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ या अधिक तथा 10 प्रतिशत से अधिक) के अंतर्गत ₹ 11076.29 करोड़ में से ₹ 5498.56 करोड़ की बचत को अभ्यर्पित नहीं किया गया, जिनके विवरण परिशिष्ट 2.9 में दिखाया गया है।

इसके अतिरिक्त, 43 मामलों में, जहाँ प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक तथा कुल प्रावधान के 10 प्रतिशत से अधिक, ₹ 5612.01 करोड़ का अभ्यर्पण मार्च 2012 के अंतिम दो कार्य दिवसों 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 रहे। इन निधियों का उपयोग न तो उन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए किए गए जिनके लिए ये आवंटित की गई थीं, न ही अन्य जरूरतमंद विभागों के उपयोग के लिए पुनर्विनियोग द्वारा उपलब्ध कराया गया।

2.3.9 सघन व्यय

बिहार बजट नियमावली के नियम 113 के अनुसार धन को जल्दबाजी में अथवा बिना विचार किए सिर्फ इसलिए व्यय नहीं करना चाहिए कि धन उपलब्ध है अथवा अनुदान के व्यय होने का खतरा है। विशेषकर वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में सघन व्यय वित्तीय नियमितता— भंग के रूप में माना जाता है। पुनः, वित्त विभाग ने एकरूप व्यय के लिए विस्तृत योजना को प्रतिपादित करते हुए स्थायी आदेश (अप्रैल 1998) जारी किया जिसके

अध्याय 2—वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

अनुसार 01 अप्रैल से 31 जुलाई तक 33 प्रतिशत, 01 अगस्त से 30 नवंबर तक 32 प्रतिशत तथा 01 दिसंबर से 31 मार्च तक 35 प्रतिशत व्यय किया जाए। इसके अलावा यह निर्देशित किया गया था कि इस स्थायी आदेश के अनुपालन के लिए निर्देशों को व्यय के लिए प्रत्येक आवंटन में निरपवाद रूप से समाविष्ट होना चाहिए।

इसके विपरीत, **परिशिष्ट 2.11** में सूचीबद्ध 30 मुख्य शीर्षों के संबंध में वर्ष के कुल व्यय का 50 प्रतिशत से अधिक व्यय मार्च 2012 में हुआ था।

वित्तीय वर्ष के अंतिम महीने में भारी व्यय से बचाव की प्रक्रिया को सरल और कारगर बनाने के लिए उपयुक्त कदम उठाने की आवश्यकता है।

2.4 बिना मिलान किया हुआ व्यय

बिहार वित्तीय नियमावली 475 (viii) के अनुसार विभाग के प्रधान के लेखा में दर्शाये गए आँकड़े और महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के खाते में दर्शाये गए आँकड़ों के समाशोधन के लिए संयुक्त रूप से विभागाध्यक्ष एवं महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार उत्तरदायी होंगे जबतक की इसके विपरीत 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 किए जाने के संबंध में लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों में सतत इंगित किया जाता रहा है। जैसा कि **परिशिष्ट 2.12** में दर्शाया गया है, वर्ष 2011-12 के दौरान विभाग के प्रधान द्वारा 73 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 49618.13 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक) के व्यय का समाशोधन नहीं किया गया। उसमें से ₹ 27776.10 करोड़ (55.98 प्रतिशत) 10 मुख्य शीर्षों से संबंधित थे। पुनः जाँच में पाया गया कि 20 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 14645.79 करोड़ (कुल असमाशोधन का 29.48 प्रतिशत) जैसा कि **तालिका 2.5** में वर्णित है, का समाशोधन नहीं किया गया था।

तालिका 2.5 : वर्ष 2011-12 के दौरान व्यय का असमाशोधन

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	मुख्य शीर्ष	लेखांकित व्यय	असमाशोधित राशि
1	2048-ऋण घटाने या उसके परिहार के लिए विनियोजन	236.43	236.43
2	2071-पेंशन एवं अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	7808.45	7808.45
3	2203-तकनीकी शिक्षा	55.23	55.23
4	2217-शहरी विकास	572.33	572.33
5	2406-वानिकी तथा वन्य प्राणी	115.90	115.90
6	2705-कमांड क्षेत्र विकास	89.86	89.86
7	4047-अन्य राजकोषीय सेवाओं पर पूँजीगत परिव्यय	36.85	36.85
8	4055-पुलिस पर पूँजीगत परिव्यय	279.86	279.86
9	4059-लोक निर्माण कार्य पर पूँजीगत परिव्यय	193.14	193.14
10	4202-शिक्षा, खेल-कूद, कला एवं संस्कृति पर पूँजीगत परिव्यय	56.40	56.40
11	4210-चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य पर पूँजीगत परिव्यय	321.95	321.95

1. 2049-ब्याज भुगतान, 2055-पुलिस, 2071-पेंशन एवं अन्य सेवानिवृत्ति लाभ, 2210-चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य, 2235-सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण, 2215-अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम, 2801-ऊर्जा, 4515-अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम पर पूँजीगत परिव्यय, 4711-बाढ़ नियंत्रण परियोजना पर पूँजीगत परिव्यय तथा 5054-सड़कों एवं पुलों पर पूँजीगत परिव्यय।

अध्याय 2—वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

क्रम सं.	मुख्य शीर्ष	लेखांकित व्यय	असमाशोधित राशि
12	4215-जलापूर्ति एवं स्वच्छता पर पूँजीगत परिव्यय	305.40	305.40
13	4216-गृह निर्माण पर पूँजीगत परिव्यय	26.56	26.56
14	4235-सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण पर पूँजीगत परिव्यय	82.44	82.44
15	4250-अन्य सामाजिक सेवाओं पर पूँजीगत परिव्यय	11.80	11.80
16	4408-खाद्य, भण्डारण एवं भण्डारागार पर पूँजीगत परिव्यय	100.00	100.00
17	4702-लघु सिंचाई पर पूँजीगत परिव्यय	149.96	149.96
18	4801-विद्युत परियोजनाओं पर पूँजीगत परिव्यय	102.37	102.37
19	4859-दूरसंचार एवं विद्युत जनित उद्योगों पर पूँजीगत परिव्यय	45.34	45.34
20	5054-सड़कों एवं पुलों पर पूँजीगत परिव्यय	4056.42	4056.42
	योग	14645.79	14645.79

स्रोत: (कार्यालय महालेखाकार (लेखा एवं हक.) से प्राप्त सूचना)

पुनः वर्ष 2011-12 के दौरान कुल प्राप्तियों ₹ 51320.17 करोड़ में से ₹ 13074 करोड़ (25.48 प्रतिशत), प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक का मिलान नहीं किया गया। पुनः जांच में पाया गया कि 14 मुख्य शीर्षों में ₹ 10719.53 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 20.89 प्रतिशत) जैसा कि तालिका 2.6 में दर्शाया गया है, का मिलान नहीं किया गया।

तालिका 2.6: वर्ष 2011-12 के दौरान प्राप्तियों का असमाशोधन

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	मुख्य शीर्ष	लेखांकित व्यय	असमाशोधित राशि
1	0028	29.56	29.56
2	0039	1980.98	1980.98
3	0040	7476.36	7476.36
4	0041	569.13	569.13
5	0042	828.30	828.30
6	0043	54.69	54.69
7	0059	10.06	10.06
8	0070	11.49	11.49
9	0075	+383.78	+383.78
10	0210	23.91	23.91
11	0406	11.04	11.04
12	0515	29.85	29.85
13	0701	17.59	17.59
14	1054	60.35	60.35
	योग 1	10719.53	10719.53
15	0029	167.49	160.94
16	0030	1480.07	1255.28
17	0045	25.52	25.51
18	0049	573.70	573.68
19	0405	10.16	8.43
20	0853	443.10	330.63
	योग 2	2700.04	2354.47
	महायोग	13419.57	13074.00

स्रोत: (कार्यालय महालेखाकार (लेखा एवं हक.) से प्राप्त सूचना)

2.5 निधि का अग्रिम निकासी

बिहार कोषागार संहिता, 2011 के नियम 176 के अनुसार सभी उपगत परिव्ययों की निकासी एवं भुगतान शीघ्र होना चाहिए और जब तक आकस्मिक भुगतान की आवश्यकता न हो, कोषागार से राशि की निकासी नहीं होनी चाहिए। आगे नियम 177 में प्रावधान है कि मांगों/पूर्वानुमान में यह बजट अनुदान को व्यपगत होने से बचाने के लिए कोषागार से किसी राशि की निकासी नहीं की जानी चाहिए। यदि विशेष परिस्थिति में, किसी सक्षम प्राधिकारी के आदेश से राशि की अग्रिम निकासी हुई हो, तो निकासी की गई राशि के अव्यमित शेष को अगले विपत्र में संक्षिप्त निकासी के द्वारा या शीघ्रतम उपलब्ध अवसर पर चालान के साथ तथा किसी भी अवस्था में जिस वित्तीय वर्ष में राशि की निकासी हुई है, उसकी समाप्ति के पूर्व कोषागार को वापस कर देना चाहिए।

वर्ष 2011-12 के बिहार सरकार के लेखा में ₹ 46499.49 करोड़ तथा ₹ 8852.01 करोड़ का व्यय क्रमशः राजस्व लेखा तथा पूँजीगत लेखा पर उपगत दिखाया गया था। तथापि, आठ विभागों के अभिलेखों के नमूना जाँच में पाया गया कि पाँच² आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा राजस्व शीर्ष के 17 विपत्रों पर ₹ 919.87 करोड़ तथा नौ³ आहरण एवं संवितरण अधिकारियों ने पूँजीगत शीर्ष के 26 विपत्रों पर ₹ 547.72 करोड़ की निकासी की तथा या तो उन्हें सीधे वाणिज्यिक बैंक खाते (₹ 192.16 करोड़)/व्यक्तिगत जमा खाते (₹ 179.24 करोड़) में जमा किया अथवा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों में हस्तांतरित किया जहाँ इन्हें वाणिज्यिक बैंक खाते/सावधि जमा (₹ 1096.19 करोड़) में जमा किया गया। तथापि, बिहार सरकार के लेखा में पूरी राशि को व्यय के रूप में दिखाया गया जैसा कि *परिशिष्ट 2.13* में वर्णित है। निधियों के अनियमित जमा ने विभागों को बजट प्रावधान के व्यपगत होने से बचाव और वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पूर्व राशि को व्यय करने की बजट की अनिवार्यता से बचकर निकल जाने के समर्थ बनाया। साथ ही निकासी की गई निधियाँ वित्तीय वर्ष के दौरान व्ययित नहीं की गई थीं, सरकारी लेखे में दिखाये गये व्यय वास्तविक व्यय को प्रतिबिम्बित नहीं कर रहे थे।

2.6 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 की स्थापना की गई। आकस्मिकता एवं अप्रत्याशित तरह का व्यय, जिसे विधान मंडल की स्वीकृति तक टाला नहीं जा सकता, के लिए इस निधि से अग्रिम दिया जा सकता है। यह निधि अग्रदाय प्रकृति की है। 01 अप्रैल 2011 को शेष ₹ 350 करोड़ था। चालू वित्तीय वर्ष में राज्य विधान मंडल द्वारा सहायता और पुनर्वास के लिए समग्र आकस्मिकता निधि को ₹ 350 करोड़ से ₹ 1150 करोड़ अस्थायी तौर पर बढ़ा दिया गया। यद्यपि, वित्तीय वर्ष के अंत में अंत शेष ₹ 350 करोड़ था।

² उप महानिरीक्षक (प्रावधान) (दो विपत्र पर ₹ 3.09 करोड़), अवर सचिव, मानव संसाधन विभाग (आठ विपत्रों पर ₹ 334.50 करोड़), अवर सचिव, नगर विकास एवं आवास (एक विपत्र पर ₹ 64 करोड़), संयुक्त निदेशक, योजना एवं विकास विभाग (एक विपत्र पर ₹ 327.82 करोड़) तथा अवर सचिव, सहकारिता विभाग (पाँच विपत्रों पर ₹ 190.45 करोड़)।

³ उप महानिरीक्षक (प्रावधान) (सात विपत्रों पर ₹ 176.155 करोड़), अवर सचिव, मानव संसाधन विभाग (पाँच विपत्रों पर ₹ 13.43 करोड़), अवर सचिव, स्वास्थ्य (आठ विपत्रों पर ₹ 98.44 करोड़), प्राचार्य, वी.एम.सी. (एक विपत्र पर ₹ 50 करोड़), प्राचार्य, एस.के.एम.सी. (एक विपत्र पर ₹ 1.07 करोड़), अवर सचिव, खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण (एक विपत्र पर ₹ 100 करोड़), आर.डब्ल्यू.डी. पटना (एक विपत्र पर ₹ 100 करोड़), अधीक्षक, एस.के.एम.सी. (एक विपत्र पर ₹ 4.00 करोड़) तथा अधीक्षक, पी.एम.सी.एच. (एक विपत्र पर ₹ 8.00 करोड़)।

2011-12 के दौरान ₹ 1242.99 करोड़ (कुल बजट प्रावधान का 1.62 प्रतिशत), के 191 आहरण हुए जिसमें से ₹ 1225.53 करोड़ आकस्मिक निधि से कुल आहरण का 98.60 प्रतिशत) के आहरण सामान्य खर्चों जैसे मोटर गाड़ी का क्रय, कार्यालय व्यय, वेतन एवं भत्ते इत्यादि के लिए थे (परिशिष्ट 2.14)। चूंकि इन मदों में व्यय का पूर्वानुमान किया जा सकता था, राज्य के आकस्मिकता निधि से निकासी अनियमित और गलत था।

चयनित अनुदानों की समीक्षा

अनुदान संख्या-3 “भवन निर्माण विभाग” तथा अनुदान संख्या 16—“पंचायती राज विभाग” की बजटीय प्रक्रिया एवं व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा वर्ष 2011-12 के दौरान बचत, आधिक्य एवं अनुदान का विस्तार और अनुपूरक माँगों के आधार पर की गई (अगस्त 2012)। समीक्षा के परिणाम का विवरण नीचे दर्शाया गया है:

2.7 अनुदान संख्या-3 ‘भवन निर्माण विभाग’ की समीक्षा

भवन निर्माण विभाग, बिहार सरकार, स्वयं का तथा अन्य असैनिक (सेवा) विभागों/निकायों/ प्राधिकरणों के द्वारा सुपुर्द लोक निर्माण कार्यों का सम्पादन करती है।

2.7.1 वृहत् बचत

वर्ष 2011-12 के दौरान कुल प्रावधान ₹ 799.53 करोड़ (मूल: ₹ 635.07 करोड़, अनुपूरक ₹ 164.46 करोड़) के विरुद्ध ₹ 436.85 करोड़ का व्यय हुआ जिससे ₹ 362.68 करोड़ (45.36 प्रतिशत) की बचत हुई जैसा कि तालिका 2.7 में नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.7: विनियोग का सारांश

(₹ करोड़ में)

बजट अनुमान		मूल	अनुपूरक	कुल प्रावधान	व्यय	बचत	अभ्यर्पण	कुल प्रावधान का प्रतिशत बचत
विभाग का स्वयं	राजस्व	262.06	14.96	277.02	219.23	57.79	56.12	20.86
	पूँजीगत	83.26	5.00	88.26	57.44	30.82	30.05	34.92
	योग (अ)	345.32	19.96	365.28	276.67	88.61	86.17	24.26
अन्य सेवा विभागों से संबंधित	राजस्व	14.11	0.00	14.11	1.47	12.64	12.84	89.58
	पूँजीगत	275.64	144.50	420.14	158.71	261.43	210.43	62.22
	योग (ब)	289.75	144.50	434.25	160.18	274.07	223.27	63.11
योग (अ+ब)		635.07	164.46	799.53	436.85	362.68	309.44	45.36

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

विस्तृत विनियोग लेखा के लेखा परीक्षा जाँच में पता चला कि इस अनुदान के अंतर्गत 17⁴ अन्य सेवा विभागों के लिए ₹ 434.25 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 274.07 करोड़ (63 प्रतिशत) की वृहत् बचत हुई (परिशिष्ट 2.15)। इनमें सात विभागों का 100 प्रतिशत अनुपयोगित राशि ₹ 118.30 करोड़ (अन्य सेवा विभागों के कुल प्रावधान का 27.24 प्रतिशत) सम्मिलित थी, जिनके कार्य भवन निर्माण विभाग द्वारा वर्ष के दौरान नहीं किए गए जैसा कि तालिका 2.8 में दर्शाया गया है।

⁴ पशु एवं मत्स्य संसाधन (₹46.95 करोड़), कृषि (₹8.11 करोड़), शिक्षा (₹1.50 करोड़), विधि (₹69.60 करोड़), वित्त (₹24.33 करोड़), पंचायती राज (₹7.00 करोड़), वाणिज्य कर (₹1.26 करोड़), श्रम (₹23.38 करोड़), सामान्य प्रशासन (₹40.14 करोड़), मंत्रिमंडल सचिवालय (₹1.05 करोड़), कला, संस्कृति एवं युवा (₹65.96 करोड़), सूचना (₹0.34 करोड़), विज्ञान एवं प्रावैधिकी (₹54.33 करोड़), निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध (₹4.88 करोड़), सहकारिता (₹4.30 करोड़), अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति कल्याण (₹76.27 करोड़) पिछड़ा वर्ग एवं अत्यंत पिछड़ा वर्ग कल्याण (₹4.85 करोड़)।

अध्याय 2—वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

तालिका 2.8: अन्य सेवा विभागों से संबंधित 100 प्रतिशत अनुपयोगित राशि का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	विभाग का नाम	का	मुख्य शीर्ष	मूल	अनुपूरक	कुल	व्यय	बचत	कुल प्रावधान के संदर्भ में बचत प्रतिशतता
राजस्व दत्तमत									
1	पंचायती राज		2059	2.00	0.00	2.00	0.00	2.00	100
2	वित्त		2059	0.61	0.00	0.61	0.00	0.61	100
	योग (अ)			2.61	0.00	2.61	0.00	2.61	
पूँजीगत दत्तमत									
3	अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति कल्याण		4059	25.00	51.26	76.26	0.00	76.26	100
4	श्रम		4059	23.38	0.00	23.38	0.00	23.38	100
5	कृषि		4059	5.86	0.00	5.86	0.00	5.86	100
6	पंचायती राज		4515	0.00	5.00	5.00	0.00	5.00	100
7	पिछड़ा वर्ग एवं अत्यंत पिछड़ा वर्ग कल्याण		4059	0.00	4.85	4.85	0.00	4.85	100
8	सूचना		4059	0.34	0.00	0.34	0.00	0.34	100
	योग (ब)			54.58	61.11	115.69	0.00	115.69	
	योग (अ+ब)			57.19	61.11	118.30	0.00	118.30	

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

इसके अतिरिक्त, आठ अन्य सेवा विभागों के संदर्भ में ₹ 210.08 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 139.47 करोड़ की वृहत् बचत हुई जो कि कुल प्रावधान का 46 से 97 प्रतिशत के बीच था जैसा कि तालिका 2.9 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.9: अन्य सेवा विभागों में वृहत् बचत

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	विभाग का नाम	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	योग	व्यय	बचत	प्रतिशत
राजस्व—दत्तमत							
1	विधि	7.72	0.00	7.72	0.21	7.51	97
2	कृषि	2.25	0.00	2.25	0.21	2.04	91
	योग (अ)	9.97	0.00	9.97	0.42	9.55	
पूँजीगत—दत्तमत							
3	पशु एवं मत्स्य संसाधन	46.92	0.00	46.92	10.76	36.16	77
4	विज्ञान एवं प्रावैद्यिकी	54.33	0.00	54.33	22.27	32.06	59
5	कला, संस्कृति एवं युवा	14.00	51.96	65.96	35.35	30.61	46
6	वित्त	9.39	14.33	23.72	0.94	22.78	96
7	निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध	3.88	1.00	4.88	0.29	4.59	94
8	सहकारिता	0.00	4.30	4.30	0.58	3.72	87
	योग (ब)	128.52	71.59	200.11	70.19	129.92	
	योग (अ+ ब)	138.49	71.59	210.08	70.61	139.47	

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

यह इंगित किए जाने पर (अगस्त 2012), विभाग द्वारा वृहत् बचत का कारण बताया गया (नवम्बर 2012) कि, वित्त विभाग द्वारा मरम्मत एवं अनुरक्षण के संदर्भ में निकासी पर रोक (मार्च 2012) तथा व्यय के लिए ससमय अनुमोदन या प्राप्त न होना बताया गया। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वित्त विभाग ने अनुरक्षण एवं मरम्मत कार्य के लिए निकासी पर रोक 01 मार्च 2012 को लगाया तथा विभाग के पास व्यय के लिए ग्यारह महीने का समय था, लेकिन वो ऐसा करने में विफल साबित हुई। पुनः अन्य सेवा विभागों से व्यय की ससमय अनुमोदन प्राप्त करने में विभाग असफल साबित हुए।

इस प्रकार, संपूर्ण बचत (45.36 प्रतिशत) और निधि का उत्तरवर्ती अभ्यर्पण (38.70 प्रतिशत) अवास्तविक बजट अनुमान का सूचक था जो विभाग के कार्य करने की वास्तविक क्षमता पर आधारित नहीं था। यह विभाग के अनुवीक्षण प्रक्रिया के कमी को भी उजागर करता है जैसा कि वे निधि का ससमय अभ्यर्पण नहीं किया गया ताकि अन्य जरूरतमंद विभागों द्वारा इसका उपयोग किया जा सके।

2.7.2 विलंबित अभ्यर्पण के कारण निधि का उपयोग न होना

वर्ष 2011-12 के दौरान अनुदान के अंतर्गत ₹ 362.68 करोड़ के संपूर्ण बचत के विरुद्ध, ₹ 309.44 करोड़ की राशि अभ्यर्पित की गई। इनमें से ₹ 289.73 करोड़ (94 प्रतिशत) की राशि सम्मिलित थी जो कि वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन (31 मार्च 2012) अभ्यर्पित की गई (परिशिष्ट 2.16), जबकि बिहार बजट नियमावली का नियम 112 (जैसा कि कंडिका 2.3.6 में उद्धृत है) निर्दिष्ट करता है कि अनुमानित बचत को वर्ष के अंत तक इंतजार किए बिना अभ्यर्पित किया जाना चाहिए।

यह इंगित किए जाने पर (अगस्त 2012), विभाग द्वारा बताया गया (नवंबर 2012) कि इसका कारण 31 मार्च 2012 को कोषागार का संपर्क निष्फलता तथा अन्य सेवा विभागों द्वारा मार्च 2012 के अंतिम सप्ताह में व्यय का अनुमोदन प्राप्त होना था। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियंत्री अधिकारी द्वारा अभ्यर्पण राशि का उचित अनुमान 28 फरवरी और 15 मार्च के बीच किया जाना था, जिसे बिहार बजट नियमावली के नियम 135 के अनुसार अभ्यर्पण किया जाना था। विलंबित अभ्यर्पण विभाग में अपर्याप्त बजटीय एवं वित्तीय नियंत्रण का सूचक था। पुनः, संपर्क निष्फलता 31 मार्च 2012 अर्थात्, जो वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन हुआ था।

2.7.3 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

अनुपूरक प्रावधान की मांग व्यय के लिए निधि की अतिरिक्त आवश्यकता को पूरा करने के लिए की जाती है जिसके लिए मूल प्रावधान अपर्याप्त हो। तथापि अभिलेखों की जाँच से पता चला कि ₹ 164.46 करोड़ के कुल अनुपूरक प्रावधान का अधिकांश भाग (59 प्रतिशत) परिहार्य था जैसा कि तालिका 2.10 में वर्णित है।

तालिका 2.10: अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

क्रम सं०	विभाग का नाम	मूल	अनुपूरक	कुल	व्यय	बचत	(₹ करोड़ में) अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान
अन्य सेवा विभागों से संबंधित							
पूँजीगत-दत्तमत							
1	वित्त	9.39	14.33	23.72	0.94	22.78	14.33
2	निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध	3.88	1.00	4.88	0.29	4.59	1.00
3	अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति कल्याण	25.00	51.26	76.26	0.00	76.26	51.26

अध्याय 2—वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

क्रम सं०	विभाग का नाम	मूल	अनुपूरक	कुल	व्यय	बचत	अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान
4	पंचायती राज	0.00	5.00	5.00	0.00	5.00	5.00
5	पिछड़ा वर्ग एवं अत्यंत पिछड़ा वर्ग कल्याण	0.00	4.85	4.85	0.00	4.85	4.85
	योग (1)	38.27	76.44	114.71	1.23	113.48	76.44
6	वाणिज्य कर	0.51	0.75	1.26	1.12	0.14	0.00
7	मंत्रिमंडल सचिवालय	0.00	1.05	1.05	0.90	0.15	0.00
8	कला, संस्कृति एवं युवा	14.00	51.96	65.96	35.35	30.61	0.00
9	विधि	51.89	10.00	61.89	58.93	2.96	0.00
10	सहकारिता	0.00	4.30	4.30	0.58	3.72	0.00
	योग (2)	66.40	68.06	134.46	96.88	37.58	0.00
	योग (अ)=(1)+(2)	104.67	144.50	249.17	98.11	151.06	76.44
विभाग के स्वयं							
11	राजस्व	262.06	14.96	277.02	219.23	57.79	14.96
12	पूँजीगत	83.26	5.00	88.26	57.44	30.82	5.00
	योग-(ब)	345.32	19.96	365.28	276.67	88.61	19.96
	योग-(अ+ब)	449.99	164.46	614.45	374.78	239.37	96.40

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

तालिका 2.10 में देखा जा सकता है कि ₹ 345.32 करोड़ के मूल प्रावधान के विरुद्ध विभाग का स्वयं का कार्य व्यय ₹ 276.67 करोड़ था। इस प्रकार, ₹ 19.96 करोड़ का विभाग का स्वयं का कार्य के लिए अनुपूरक प्रावधान आधिक्य एवं अनावश्यक था। उसी प्रकार, पाँच अन्य सेवा विभागों⁵ के मामले में ₹ 38.27 करोड़ मूल प्रावधान के विरुद्ध व्यय महज ₹ 1.23 करोड़ था। इस प्रकार, इन विभागों (₹ 76.44 करोड़) के लिए अनुपूरक प्रावधान की आवश्यकता नहीं थी। कुल मिलाकर, ₹ 96.40 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान अदूरदर्शी, विवेकहीन एवं अनावश्यक था।

विभाग द्वारा इसका कारण बताया गया (नवम्बर 2012) कि सेवा विभागों द्वारा वित्तीय वर्ष के अंतिम सप्ताह में अनुपूरक अनुदान का प्रावधान किया गया। जवाब स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि व्यय के लिए अनुपूरक प्रावधान की कोई आवश्यकता नहीं थी। इससे इंगित हुआ कि सेवा विभागों या फिर वित्त विभाग के पास भी व्यय की समीक्षा अथवा वास्तविक जरूरत को मापने की कोई पद्धति नहीं थी। आधिक्य अनुपूरक अनुदान का प्रावधान अन्य जरूरतमन्द विभागों के लिए संसाधनों के अवरोधन का कारण बना।

2.7.4 सधन व्यय

वित्तीय वर्ष के दौरान व्यय के समरूप प्रवाह का होना बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता है। खासकर वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में सधन व्यय करना वित्तीय नियमितता का उल्लंघन समझा जाता है। पुनः वित्त विभाग के समरूप व्यय के लिए विस्तृत योजना को प्रतिपादित करते हुए स्थायी आदेश निर्गत भी किया गया। इस स्थायी आदेश को व्यय के लिए प्रत्येक आवंटन आदेश में भी समाविष्ट करना था।

⁵ वित्त विभाग, निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग, अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति कल्याण विभाग, पंचायती राज विभाग, पिछड़ा वर्ग एवं अत्यंत पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग।

2011-12 के दौरान, सात मुख्य शीर्षों में ₹ 436.85 करोड़ के व्यय हुए जिनमें से ₹ 210.62 करोड़ (48.21 प्रतिशत) मार्च 2012 में किया गया, जिससे बिहार बजट नियमावली के नियम 113 का उल्लंघन हुआ (परिशिष्ट 2.17)।

2.7.5 विभागीय व्यय आँकड़ों का असमाशोधन

यद्यपि, बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 475 (viii) तथा बिहार बजट नियमावली के नियम 134 के प्रावधानों के अंतर्गत यह जरूरी है कि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के पुस्तिका में दर्ज आँकड़ों के साथ व्यय आँकड़ों का समाशोधन किया जाए, जो विभाग द्वारा नहीं किया गया जिसमें तीन मुख्य शीर्षों के सात उप शीर्षों के अन्तर्गत व्यय आँकड़ों में ₹ 76.86 करोड़ का अंतर था (परिशिष्ट 2.18)।

इसे इंगित किए जाने पर विभाग ने कहा (नवम्बर 2012) कि लेखा परीक्षा के दिशा-निर्देशों के आलोक में कार्रवाई की जा रही है।

2.7.6 कार्यरत बल का अत्यंत अभाव

भवन निर्माण विभाग में अभियंताओं के स्वीकृत पद हैं लेकिन अभियंताओं का कोई संवर्ग नहीं था। भवन निर्माण विभाग के आग्रह पर पथ निर्माण विभाग द्वारा अभियंता उपलब्ध कराए जाते हैं।

अन्य सेवा विभागों के लिए ₹ 434.25 करोड़ के कुल, बजट प्रावधान के विरुद्ध सिर्फ ₹ 160.18 करोड़ (कुल प्रावधान का 37 प्रतिशत) ही व्यय किया गया था जिससे प्रतीत होता है कि कार्य निष्पादित करने वाले विभाग की निराशाजनक प्रदर्शन प्रतिलिखित हुई। इस निराशाजनक व्यय क्षमता का कारण, विभागीय पर्यवेक्षी अधिकारियों की संस्वीकृत बल की तुलना में अपर्याप्त कार्यरत बल पर दिया जा सकता है जिसने विभागीय प्रदर्शन को कुप्रभावित किया जैसा कि तालिका 2.11 में देखा जा सकता है।

तालिका 2.11: कार्यरत बल

पद का नाम	संस्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्तियाँ	रिक्तियों की प्रतिशतता
सहायक अभियंता	272	168	104	38
कनीय अभियंता	422	180	242	57

(स्रोत: भवन निर्माण विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

जवाब में, विभाग द्वारा कहा गया (नवम्बर 2012) कि भवन निर्माण विभाग में अभियंत्रण सेवाओं का कोई संवर्ग नहीं है। पथ निर्माण विभाग द्वारा भवन निर्माण विभाग को समय-समय पर अभियंताओं की सेवा उपलब्ध कराई जाती थी, इस बात को दृष्टिगत रखते हुए बजट प्रावधान में वेतन शीर्ष उपलब्ध कराई गई थी। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भवन निर्माण विभाग के पास कार्यों का सम्पादन करने और निधि के व्यय के लिए पर्याप्त पर्यवेक्षी कार्यरत बल का प्रावधान होना चाहिए। लेकिन इस बात का कोई अभिलेख नहीं है जिससे यह पता चले कि भवन निर्माण विभाग ने कार्यरत बल के मुद्दे को पथ निर्माण विभाग के साथ उठाया।

इस प्रकार, उपर्युक्त तथ्यों की श्रृंखलाबद्धता से प्रदर्शित होता है कि भवन निर्माण विभाग निधि को अवशोषित करने, व्यय करने अथवा उपयोग में लाने में अक्षम था जैसा कि पर्याप्त एवं वृहत् अभ्यर्पण, अनावश्यक/अत्यधिक अनुपूरक प्रावधान से परिलक्षित होता है। इसके अतिरिक्त, मार्च महीने में सघन व्यय एवं महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा संकलित खाता-बही के साथ व्यय का समाशोधन न होना विभाग के अंतर्गत व्याप्त बजटीय एवं वित्तीय नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

2.8 अनुदान संख्या-16 'पंचायती राज विभाग' की समीक्षा

अनुदान संख्या 16 के संदर्भ में बजट प्रावधानों, व्यय एवं बचत की स्थिति तालिका 2.12 तथा परिशिष्ट 2.19 में दी गई है।

तालिका 2.12: बजट प्रावधान, व्यय एवं बचत इत्यादि की विवरणी

(₹ करोड़ में)

	मूल	अनुपूरक	पुनर्विनियोजन		कुल प्रावधान	अभ्यर्पण	निवल प्रावधान	व्यय	कुल बचत	बचत की प्रतिशत
राजस्व (दत्तमत)	2982.88	316.90	+2.74	-2.74	3299.78	210.00	3089.78	2179.21	910.57	29.47
पूँजीगत (दत्तमत)	250.00	0.00	0.00	0.00	250.00	0.00	250.00	0.00	250.00	100
कुल	3232.88	316.90	+2.74	-2.74	3549.78	210.00	3339.78	2179.21	1160.57	34.75

(स्रोत: विस्तृत विनियोग लेखा, 2011-12 एवं पंचायती राज विभाग द्वारा उपलब्ध आंकड़े)

2.8.1 वृहत् बचत

₹ 3339.78 करोड़ (तालिका 2.12) के निवल बजट प्रावधान के विरुद्ध संपूर्ण बचत ₹ 1160.57 करोड़ (34.75 प्रतिशत) था। राजस्व भाग के अंतर्गत बचत मुख्यतः सात उप शीर्षों⁶ के अधीन हुए (₹ 840.72 करोड़ अर्थात् कुल बचत ₹ 910.57 करोड़ का 92.33 प्रतिशत) तथा पूँजीगत भाग अंतर्गत ₹ 250 करोड़ की बचत दो उप शीर्षों⁷ के अधीन हुए (अर्थात् शत प्रतिशत बचत) जैसा कि परिशिष्ट 2.20 में स्पष्टीकृत है। यह भी पाया गया कि राजस्व भाग के सात उप शीर्षों में से दो उप शीर्षों⁸ में ₹ 83.89 करोड़ का संपूर्ण प्रावधान अनुपयोगित रह गया।

इस ओर इंगित करने पर, विभाग ने जवाब दिया (नवम्बर 2012) कि वित्तीय वर्ष 2011-12 के दौरान केन्द्र सरकार से पिछड़ा प्रक्षेत्र विकास कोष योजना (बी.आर.जी.एफ.) की दूसरी किश्त तथा तेरहवीं वित्त आयोग के अंतर्गत निष्पादन अनुदान निधि के न मिलने के कारण मुख्यतः बचत हुई। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उक्त योजना के तहत बचत मात्र ₹ 681.29 करोड़ (पंचायती राज विभाग की कुल बचत का 58.70 प्रतिशत) थी। इसके अतिरिक्त, यह तथ्य उजागर होता है कि ऐसे वृहत् बचत अपने आप में बजट अनुमान का अवास्तविक मूल्यांकन तथा बजटीय नियंत्रण प्रक्रिया की शिथिलता को दर्शाता है।

2.8.2 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

बिहार बजट नियमावली के नियम 156 के विपरीत पंचायती राज विभाग ने दो उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹ 56.73 करोड़ का अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किया जबकि व्यय मूल प्रावधान (₹ 1556.97 करोड़) के स्तर तक भी नहीं हो पाया (तालिका 2.13)।

⁶ 2015-00-109-0002; 2515-00-101-0110; 2515-00-101-0111; 2515-00-197-0001; 2515-00-198-0001; 2515-00-789-0102 एवं 2515-00-789-0107

⁷ 4515-00-101-0104 एवं 4515-00-789-0102

⁸ 2515-00-101-0110 एवं 2515-00-789-0107

तालिका 2.13: अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	लेखा शीर्ष	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	व्यय
1	2515-00-198-0001-पंचायती राज संस्थाओं को सहायता	660.40	48.93	594.55
2	2515-00-101-0111-पिछड़ा प्रक्षेत्र विकास कोष योजना	896.57 ⁹	7.80	410.36
	योग	1556.97	56.73	1004.91

(स्रोत: विस्तृत विनियोजन लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

विभाग ने जबाब में बताया (नवम्बर 2012) कि उपर्युक्त दो मामलों में अनुपूरक प्रावधान केन्द्र सरकार से तेरहवीं वित्त आयोग एवं पिछड़ा प्रक्षेत्र विकास कोष योजना के अंतर्गत निधि प्राप्ति के प्रत्याशा में की गई थी लेकिन यह वर्ष 2011-12 के दौरान प्राप्त नहीं हुए।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि किसी उप-शीर्ष के अंतर्गत निधि का प्रावधान आवश्यकता आधारित एवं योजना में व्यय की मांग के अनुरूप होनी चाहिए। अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान से वास्तविक मूल्यांकन की कमी संकेतिक हुई एवं निधियों के उपयोग की विभागीय अक्षमता के अलावा नियंत्री पदाधिकारियों द्वारा निराशाजनक वित्तीय प्रबंधन का भी प्रकटीकरण हुआ।

2.8.3 बचत के अभ्यर्पण न होने के कारण विनियोजन का व्यपगत होना

विभाग ने महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को (31 मार्च 2012) वित्त विभाग द्वारा अनुदान के अंतर्गत ₹ 1119.85 करोड़ के अभ्यर्पण के अनुमोदन के संबंध में सूचित किया (परिशिष्ट 2.21)। लेकिन वित्त विभाग के संयुक्त सचिव सह-बजट अधिकारी ने कहा (अक्टूबर 2012) कि विलंबित समर्पण के कारण अभ्यर्पण का प्रस्ताव स्वीकृत नहीं किया गया। इस प्रकार, विभाग के निरुत्साही मनोवृत्ति के कारण, ₹ 1119.85 करोड़ की संपूर्ण बचत व्यपगत हो गई और अन्य जरूरत मंद विभागों द्वारा व्यवहृत नहीं की जा सकी।

2.8.4 सघन व्यय

वर्ष 2011-12 के दौरान मुख्य शीर्ष 2515 के अंतर्गत ₹ 2110.76 करोड़ के कुल व्यय के विरुद्ध ₹ 1112.71 करोड़¹⁰ (52.72 प्रतिशत) का व्यय वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में किया गया जिसमें आठ उप-शीर्षों में शत प्रतिशत व्यय (₹ 660.42 करोड़) सम्मिलित है जो मार्च महीने में ही की गई (परिशिष्ट 2.22)।

इस संबंध में पूछे जाने पर विभाग ने कहा (नवम्बर 2012) कि यह विभिन्न प्रक्रियात्मक औपचारिकताओं एवं अन्य बाध्यताओं के कारण हुआ।

विभाग का जवाब सशक्त नहीं था क्योंकि जैसा कि उत्तरदायी ठहराया गया है, इस प्रकार की प्रक्रियात्मक विलंब के लिए विभाग पूरी तरह जिम्मेवार है। दूसरा यह कि, आठ उप-शीर्षों में मार्च महीने में ही ₹ 660.62 करोड़ के शत प्रतिशत व्यय के औचित्य के रूप में नहीं माना जा सकता।

इस प्रकार, सघन व्यय से बिहार बजट नियमावली के नियम 113 के अंतर्गत परिकल्पित निर्देशों का उल्लंघन हुआ एवं ऐसे व्यय में मितव्यमिता का निर्धारण नहीं किया जा सका।

⁹ मूल ₹ 1106.57 करोड़ - अभ्यर्पण ₹ 210 करोड़ = ₹ 896.57 करोड़

¹⁰ व्यय ₹ 2110.76 करोड़ - माह फरवरी 2012 तक का व्यय ₹ 998.05 करोड़ (महालेखाकार (लेखा एवं हक) के माह फरवरी 2012 के व्यय प्रतिवेदन के अनुसार)

2.8.5 व्यय आँकड़ों का असमाशोधन

बिहार वित्तीय नियमावली एवं बिहार बजट नियमावली (जैसा कि कंडिका 2.4 में वर्णित है) के प्रावधानों “विभाग के व्यय आँकड़ों का महालेखाकार की खाता बही के साथ समाशोधन” के विपरीत समाशोधन नहीं होने के कारण 32 उप-शीर्षों में से 22 उप-शीर्षों में व्यय के आँकड़ों में अंतर पाया गया (परिशिष्ट 2.23)। लेखा-परीक्षा की जाँच में निम्नलिखित और भी कमियाँ उद्घृत हुईं:

- विभाग द्वारा प्रदत्त व्यय के आँकड़ों से विस्तृत विनियोग लेखा में 15 उप-शीर्षों में ₹ 43.95 करोड़ का कम व्यय और सात अन्य उप-शीर्षों में ₹ 213.55 करोड़ का अधिक व्यय दिखाया गया (परिशिष्ट 2.23)।
- विभाग द्वारा शीर्ष 2015-00-109-0002 (जिला परिषद्/पंचायत समिति/ग्राम पंचायत का चुनाव) से नौ उप-शीर्षों (₹ 2.74 करोड़) में पुनर्विनियोजन द्वारा किए गए निधि के प्रावधान को विस्तृत विनियोजन लेखा में नहीं दिखाया गया (परिशिष्ट 2.24)।
- मुख्य शीर्ष 4515 (अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों हेतु पूँजीगत परिव्यय) अंतर्गत ₹ 210.31 करोड़ विस्तृत विनियोजन लेखा में व्यय के रूप में दर्ज किया गया जैसा कि तालिका 2.14 में दर्शाया गया है जबकि योजना स्वीकृत न होने के कारण विभाग द्वारा उक्त शीर्षों में निधि संस्वीकृत/आवंटित नहीं की गई थी।

तालिका 2.14: विस्तृत विनियोग लेखा में दर्ज व्यय

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	प्रावधान	व्यय
4515-00-101-0104:पंचायत सरकार भवन वित्त आयोग की अनुशंसा	175.00	140.38
4515-00-789-0102:पंचायत सरकार भवन वित्त आयोग की अनुशंसा	75.00	69.93
योग	250.00	210.31

(स्रोत:विस्तृत विनियोजन लेखा, बिहार सरकार, 2011-12)

2.8.6 सरकारी लेखा में वास्तविक व्यय का प्रतिबिम्बित न होना

- छ: जिलों¹¹ के निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी के कार्यालय के नमूना जाँच में पाया गया कि संबंधित निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी (उप विकास आयुक्त-सह- मुख्य कार्यपालक पदाधिकारी, जिला परिषद्/डी पी आर ओ) द्वारा माह मार्च 2012 के दौरान 16 उप-शीर्षों में ₹ 248.33 करोड़ की निकासी की गई (परिशिष्ट 2.25)। निधि का न तो जिला स्तर पर उपयोग किया गया ना ही जिला परिषदों/डी पी आर ओ द्वारा पंचायत समितियों/ग्राम पंचायतों को उप-आवंटित किया गया और संपूर्ण राशि 12 निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी के 29 वाणिज्यिक बैंकों/ व्यक्तिगत निक्षेप खातों में पड़ी रहीं (परिशिष्ट 2.26)।

¹¹ पटना, दरमंगा, समस्तीपुर, मुजफ्फरपुर, मधुबनी एवं वैशाली

इसके बावजूद, संबंधित निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी द्वारा उपर्युक्त आहरित निधियाँ सरकारी खाते¹² में व्यय के रूप में दर्ज थी। इस प्रकार, विस्तृत विनियोग लेखा में प्रतिबिम्बित व्यय वास्तविक व्यय को नहीं दर्शाता था।

- पुनः, चार जिला परिषदों¹³ के नमूना जाँच में पाया गया कि 2011-12 के दौरान तेरहवीं वित्त आयोग के अंतर्गत जिला परिषदों/पंचायत समितियों/ग्राम पंचायतों द्वारा ₹ 136.32 करोड़ की प्राप्ति/निकासी की गई। इसके अलावा प्रारंभिक अवशेष ₹ 31.45 करोड़ तथा वर्ष के दौरान बचत खाते से अर्जित ब्याज ₹ 0.36 करोड़ थी। इस प्रकार, उपलब्ध निधि ₹ 168.14 करोड़ थी के विरुद्ध इन पंचायती राज संस्थाओं द्वारा 31 मार्च 2012 तक मात्र ₹ 30.79 करोड़ (22.59 प्रतिशत) ही व्यवहृत हो सकी (परिशिष्ट 2.27)। तथापि, वर्ष के दौरान संपूर्ण आहरित राशि (₹ 136.32 करोड़) व्यय के रूप में दर्ज थी।
- बिहार बजट नियमावली का नियम 121 पुनः परिकल्पित किया है कि वर्ष की समाप्ति के पश्चात् यथाशीघ्र नियंत्री पदाधिकारी को संवितरण पदाधिकारियों से वर्ष के दौरान विनियोजन के विभिन्न इकाइयों के अंतर्गत व्यय का ब्यौरा प्राप्त करना चाहिए। तथापि, यह देखा गया कि संवितरण पदाधिकारियों से वास्तविक व्यय के ब्यौरे प्राप्त किये जाने के बजाए वर्ष के दौरान कुल आवंटित राशि में से अभ्यर्पण की राशि (क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा प्रतिवेदन के आधार पर) को घटाकर विभाग द्वारा व्यय के ब्यौरे तैयार किए जा रहे थे। इस तरीके से व्यय के ब्यौरे का निर्धारण बिहार बजट नियमावली के नियम 121 के प्रतिकूल है तथा महालेखाकार के खाते के साथ विभागीय व्यय के ब्यौरों के असमाशोधन के रूप में फलित होता है। जिला पंचायती राज पदाधिकारी (डी पी आर ओ), मुजफ्फरपुर के अभिलेखों के नमूना जाँच में उद्धृत हुआ कि तीन उप-शीर्षों¹⁴ से संबंधित ₹ 2.42 करोड़, जिसे कोषागार से आहरित नहीं किया गया था, को विभाग द्वारा प्रस्तुत विवरण में व्यय के रूप में दर्शाया गया था। यह इस तथ्य से प्रमाणित हुआ कि जिला पंचायती राज पदाधिकारी, मुजफ्फरपुर ने 04 अप्रैल 2012 को उक्त राशि को अभ्यर्पित किया।

उपर्युक्त नमूना जाँच किए गए मामलों से स्पष्ट हुआ कि विभाग ने क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा सरकारी कोषागार से निकासी का ब्यौरा भी संधारित नहीं किया। इससे विभाग की पर्यवेक्षण और वास्तविक व्यय पर नियंत्रण की कमी इंगित हुई।

अतः पंचायती राज संस्थाओं/निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी के निधि के प्रवाह को मापने हेतु उचित लेखाकरण प्रणाली की अत्यंत आवश्यकता है तथा सरकारी लेखे में केवल वास्तविक व्यय ही दर्ज होनी चाहिए।

2.9 निष्कर्ष

2011-12 के दौरान ₹ 76896.77 करोड़ के कुल अनुदान एवं विनियोजन के विरुद्ध ₹ 61301.05 करोड़ का व्यय हुआ जिससे ₹ 15595.72 करोड़ की शुद्ध बचत हुई। आवश्यक बजट की आवश्यकता के गलत आकलन से 2007-12 के दौरान 11 मामलों में 11 से 76 प्रतिशत की सतत् बचत हुई। 22 अनुदानों के अंतर्गत 69 मामलों में ₹ 4251.53

¹² व्यय 16 उपशीर्षों में दर्ज थी यथा 2515001010111, 2515001960003, 2515001960106, 2515001960007, 2515001970001, 2515001970004, 2515001970103, 2515001980001, 2515001980009, 2515001980010, 2515001980105, 2515007890103, 2515007890104, 2515007890105, 2515007890106 एवं 2515001980106

¹³ पटना, दरभंगा, रामस्तीपुर एवं मुजफ्फरपुर

¹⁴ 2515001980106 (ग्राम कचहरी के निर्वाचित प्रतिनिधियों को नियत भत्ता) (₹ 1.91 करोड़), 2515007890104 (ग्राम कचहरी के निर्वाचित प्रतिनिधियों को नियत भत्ता) (₹ 0.02 करोड़), 2515001010111 (पंचायत सरकार भवन, वित्त आयोग की अनुशंसा) (₹ 0.49 करोड़)

अध्याय 2—वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

करोड़ की निधियाँ अभ्यर्पित हुई। पुनः वर्ष के दौरान 30 अनुदानों/विनियोजनों के अंतर्गत 192 योजनाओं में अव्यवहृत विनियोजन शत प्रतिशत अभ्यर्पण के मामले पाये गए।

₹ 5612.01 करोड़ की बचत का अभ्यर्पण वित्तीय वर्ष के अंतिम दो दिनों में की गई। चार मामलों में, ₹ 105.85 करोड़ की बचत के विरुद्ध ₹ 393.60 करोड़ अभ्यर्पित की गई जिससे ₹ 287.75 करोड़ का आधिक्य अभ्यर्पण हुआ। ₹ 61301.05 करोड़ के कुल व्यय में से, ₹ 49618.13 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ से अधिक) (80.87 प्रतिशत) का समाशोधन नहीं हुआ था।

राजस्व एवं पूँजीगत व्यय शीर्षों से ₹ 919.87 करोड़ एवं ₹ 547.72 करोड़ आहरित राशि संबंधित लोक क्षेत्र उपक्रमों/विभागों के बैंक खाते/व्यक्तिगत निक्षेप खाते में पड़े हुए थे।

सरकार ने 2011-12 में आकस्मिक निधि से ₹ 1242.99 करोड़ की राशि के 191 आहरणों को संस्वीकृत किया। जिसमें से ₹ 1225.53 करोड़ (98.60 प्रतिशत) की राशि के 91 आहरण सामान्य व्यय के थे जैसे मोटर गाड़ी की खरीद, कार्यालय व्यय, वेतन एवं भत्ते इत्यादि।

2.10 अनुशंसारें

- सभी सरकारी विभागों में बजटीय नियंत्रण तंत्र को मजबूत किया जाए। वित्तीय वर्ष के अंत में निधियों के वृहत् बचत/आधिक्य एवं पुनर्विनियोजन/अभ्यर्पण से बचने के लिए यथार्थवादी बजट प्राक्कलन तैयार किया जाए।
- बजटीय वित्त नियंत्रण का अनुपालन न होने पर जिम्मेवारी निर्धारित की जाए जिससे कि वित्तीय प्रबंधन की कमियों से बचा जा सके, विशेषकर, जहाँ विगत पाँच वर्षों में लगातार बचत अवलोकित हुई है।
- वित्तीय वर्ष के अंत में सघन व्यय से बचने हेतु व्यय का नियमित प्रवाह किया जाए।
- 1977 से 2011 के बीच प्रावधान से अधिक व्यय को प्राथमिकता के आधार पर नियमितीकरण कराया जाए।
- वित्त विभाग सुनिश्चित करे कि सेवा विभागों के लिए सरकारी निधियों का संवितरण तभी किया जाए जब उसकी वास्तविक आवश्यकता हो।
- आकस्मिकता निधि से आहरण की संस्वीकृति सामान्य व्यय के लिए न दी जाए।