

2.1 प्रस्तावना

यह अध्याय, बजटीय नियंत्रण, व्यय नियंत्रण और इसके लेखांकन की जाँच करता है। यह विनियोग लेखे की लेखापरीक्षा पर आधारित है तथा विनियोग का अनुदानवार विवरण और सेवा प्रदाता विभागों द्वारा आवंटित संसाधनों के किये गये प्रबंधन की शैली को प्रदर्शित करता है।

2.2 विनियोग लेखे का सारांश

बिहार सरकार का बिहार बजट मैनुअल का नियम 104 यह निर्धारित करता है कि सभी अनुमानित बचत का अभ्यर्पण नियंत्रि पदाधिकारियों द्वारा वित्त विभाग को चालू वर्ष के 15 फरवरी तक अवश्य कर दिया जाना चाहिए। अपवाद स्वरूप मामले में, अभ्यर्पण वर्तमान वर्ष के 31 मार्च तक अवश्य किया जाना चाहिए।

वर्ष 2018-19 की अवधि के दौरान 51 अनुदानों/विनियोगों के विरुद्ध किये गये व्यय की सारभूत स्थिति तालिका 2.1 में दर्शायी गयी है।

तालिका 2.1: वर्ष 2018-19 के मूल/पूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की सारभूत स्थिति
(₹ करोड़ में)

व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोग	पूरक अनुदान/ विनियोग	कुल अनुदान/ विनियोग	वास्तविक व्यय	बचत	अभ्यर्पित राशि	31 मार्च 2019 को अभ्यर्पित राशि	31 मार्च 2019 को अभ्यर्पित बचतों की प्रतिशतता (कालम 7/कालम 6 *100)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
दत्तमत								
I राजस्व	1,24,981.45	26,882.68	1,51,864.13	1,15,368.06	36,496.07	34,109.98	23,104.03	93.46
II पूँजीगत	32,416.87	4,181.51	36,598.38	25,184.16	11,414.22	11,770.40	4,141.92	103.12
III ऋण एवं अग्रिम	507.32	1,405.52	1,912.84	1,470.56	442.28	441.05	253.55	99.72
कुल दत्तमत	1,57,905.64	32,469.71	1,90,375.35	1,42,022.78	48,352.57	46,321.43	27,499.50	95.80
भारित								
IV राजस्व	11,758.22	29.85	11,788.07	11,065.06	723.01	27.65	27.04	3.82
V पूँजीगत	0	0	0	0	0	0	0	0.00
VI लोक ऋण पुनर्भुगतान	7,326.41	0.00	7,326.41	7,229.82	96.59	0.69	0.69	0.71
कुल भारित	19,084.63	29.85	19,114.48	18,294.88	819.60	28.34	27.73	3.46
महायोग	1,76,990.27	32,499.56	2,09,489.83	1,60,317.66	49,172.17	46,349.77	27,527.23	94.26

टिप्पणी: कुल व्यय में ₹ 1,536.32 करोड़ के राजस्व व्यय की वसूली/वापसी तथा व्यय में कमी के रूप में समायोजित ₹ 4,125.91 करोड़ के पूँजीगत व्यय की प्राप्ति शामिल है।

(स्रोत: वर्ष 2018-19 का विनियोग लेखे)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष के दौरान ₹ 2,09,489.83 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध केवल ₹ 1,60,317.66 करोड़ का व्यय हुआ। यह दर्शाता है कि ₹ 32,499.56 करोड़ का पूरक प्रावधान परिहार्य था क्योंकि व्यय मूल प्रावधान (₹ 1,76,990.27 करोड़) के स्तर तक भी नहीं आया था। अनावश्यक पूरक प्रावधानों के मामलों की चर्चा कंडिका 2.3.3 में की गयी है। ₹ 49,172.17 करोड़ की समग्र बचत, राजस्व भाग के अन्तर्गत 46 अनुदानों तथा आठ विनियोगों में ₹ 37,219.08 करोड़ की बचत तथा पूँजीगत भाग के अन्तर्गत ऋण तथा अग्रिम भाग के पाँच अनुदानों तथा लोक ऋण पुनर्भुगतान के एक अनुदान सहित 32 अनुदानों में

₹ 11,953.09 करोड़ की बचत के परिणामस्वरूप हुई। समग्र बचत में से केवल तीन अनुदानों के अन्तर्गत पाँच विस्तृत शीर्षों से संबंधित ₹ 107.89 करोड़ के बचत के कारण को ही सूचित किया गया है।

₹ 49,172.17 करोड़ के कुल बचत में से केवल 94.26 प्रतिशत (₹ 46,349.77 करोड़) का अभ्यर्पण वर्ष के दौरान हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2,822.40 करोड़ के बचत (कुल बचत का 5.74 प्रतिशत) का अभ्यर्पण नहीं हुआ। आगे, ₹ 27,527.23 करोड़ (वर्ष के दौरान कुल अभ्यर्पण का 59.39 प्रतिशत) का अभ्यर्पण मार्च 2019 के अंतिम कार्य दिवस को किया गया जिससे इन राशियों के उपयोग की कोई गुंजाईश नहीं रही। यह राशि के गलत आकलन को दर्शाता है एवं प्रभावी बजटीय नियंत्रण सुनिश्चित करने में वित्त विभाग की विफलता को इंगित करता है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को विभागीय नियंत्री पदाधिकारियों द्वारा किये गये व्यय की प्रवृत्ति की निगरानी करनी चाहिए, ताकि अनावश्यक प्रावधान न किया जाए, राशियों को अनावश्यक रूप से न रोके रखा जाए एवं अंतिम क्षणों में अभ्यर्पण किये जाने एवं आवंटन के व्यपगत हुए बिना जल्द से जल्द अभ्यर्पण कर दिया जाए।

2.3 वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन

2.3.1 बचत

22 अनुदानों से संबंधित बचत के 29 मामलों में ₹ 41,687.23 करोड़, (कुल प्रावधान ₹ 1,18,440.79 करोड़ का 35.20 प्रतिशत) प्रत्येक ₹ 100 करोड़ एवं अधिक राशि के थे जैसा कि **परिशिष्ट 2.1** में दर्शाया गया है।

₹ 1,000 करोड़ और अधिक के उल्लेखनीय बचत नौ अनुदानों में कुल ₹ 36,304.81 करोड़ (कुल प्रावधान 1,01,070.11 करोड़ का 35.92 प्रतिशत) के हुए थे जिनको **तालिका 2.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.2: ₹ 1,000 करोड़ और उससे अधिक बचत के अनुदानों/विनियोगों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान/विनियोग का नाम एवं संख्या	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	कुल	व्यय	बचत	बचत का प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
(अ) राजस्व							
1.	1-कृषि विभाग	2,701.78	557.10	3,258.88	1,822.88	1,436.00	44.06
2.	20-स्वास्थ्य विभाग	6,698.59	1,523.57	8,222.16	6,344.28	1,877.88	22.84
3.	21-शिक्षा विभाग	31,685.53	5,249.67	36,935.20	26,977.27	9,957.93	26.96
4.	39-आपदा प्रबंधन विभाग	675.15	4,143.85	4,819.00	1,642.28	3,176.72	65.92
5.	42-ग्रामीण विकास विभाग	15,320.04	3,631.87	18,951.91	12,776.67	6,175.24	32.58
6.	48-नगर विकास एवं आवास विभाग	4,413.59	947.71	5,361.30	3,297.02	2,064.28	38.50
7.	51-समाज कल्याण विभाग	6,646.24	2,900.40	9,546.64	6,303.20	3,243.44	33.97
कुल राजस्व		68,140.92	18,954.17	87,095.09	59,163.60	27,931.49	32.07
(ब) पूँजीगत							
8.	3-भवन निर्माण विभाग	3,193.67	475.38	3,669.05	2,650.41	1,018.64	27.76
9.	37-ग्रामीण कार्य विभाग	9,305.97	1,000.00	10,305.97	2,951.29	7,354.68	71.36
कुल पूँजीगत		12,499.64	1,475.38	13,975.02	5,601.70	8,373.32	59.92
कुल योग (अ+ब)		80,640.56	20,429.55	1,01,070.11	64,765.30	36,304.81	35.92

(स्रोत: वर्ष 2018-19 का विनियोग लेखे)

आगे, सभी अनुदानों के तहत, वेतन और स्थापना के लिए आवंटित बजट के विरुद्ध बचत को छोड़कर शेष बचत की जाँच से पता चला कि योजनाओं तथा पूँजीगत शीर्षों के कुल आवंटन (₹ 1,10,998.46 करोड़) में से, ₹ 74,864.93 करोड़ का व्यय हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 36,133.53 करोड़ (कुल आवंटन का 32.55 प्रतिशत) की बचत हुई थी। बचत के कारणों को सूचित नहीं किया गया है।

इस प्रकार, विभाग, सामाजिक-आर्थिक विकास और राज्य की संपत्तियों के निर्माण हेतु आवंटित बजट का पूरी तरह से उपयोग करने में विफल रहा।

आगे, कुल अनुदान/विनियोग और व्यय के बीच महत्वपूर्ण विविधता (प्रत्येक मामले में 20 प्रतिशत और अधिक), 29 अनुदानों/विनियोगों के तहत ₹ 42,302.53 करोड़ के बचत की ओर ले जाती है। जिसके कारणों को विनियोग लेख में उचित रूप से नहीं बताया गया है जैसा की **परिशिष्ट 2.2** में विस्तृत है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए की सभी अनुमानित बचतों को ससमय अभ्यर्पण किया जाए ताकि निधि का उपयोग विकास के अन्य उद्देश्यों के लिए किया जा सके।

2.3.2 सतत् बचत

विगत पाँच वर्षों के दौरान प्रत्येक अनुदानों/विनियोगों के ₹ 100 करोड़ या उससे अधिक के बचतों वाले मामलों की जाँच से पता चला की 25 अनुदानों/विनियोगों से संबंधित 27 मामलों में कुल ₹ 29,000.34 करोड़ और अधिक के सतत् बचत हुए जैसा कि **परिशिष्ट 2.3** में विस्तृत है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को सतत बचत के कारणों की समीक्षा करनी चाहिए तथा ऐसी स्थिति से बचने के लिए आवश्यक कदम उठाना चाहिए ताकि आवंटित निधि का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित किया जा सके।

2.3.3 अनावश्यक पूरक प्रावधान

2018-19 के दौरान, 43 मामलों (37 अनुदानों/विनियोगों) में ₹ 18,273.32 करोड़ (प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख या उससे अधिक) के पूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुए क्योंकि व्यय (₹ 1,02,539.14 करोड़) मूल प्रावधान (₹ 1,24,981.48 करोड़) के स्तर तक भी नहीं था जैसा कि **परिशिष्ट 2.4** में विस्तृत है।

2.3.4 निधि का अनावश्यक/अत्यधिक पुनर्विनियोजन

18 अनुदानों/विनियोगों से संबद्ध 31 विस्तृत शीर्षों के अंतर्गत ₹ 96.95 करोड़ का पुनर्विनियोजन अनावश्यक सिद्ध हुआ क्योंकि ₹ 287.04 करोड़ का अभ्यर्पण हुआ एवं अंतिम बचत ₹ 57.12 करोड़ था (**परिशिष्ट 2.5**)। यह भी देखा गया कि आठ अनुदानों/विनियोजनों में शामिल 14 विस्तृत शीर्षों में पुनर्विनियोजन के माध्यम से प्रदत्त ₹ 264.75 करोड़, ₹ 109.43 करोड़ की बचत के संदर्भ में अत्यधिक साबित हुआ (**परिशिष्ट 2.6**)। यह वास्तविक आवश्यकताओं का आकलन किए बिना अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन को इंगित करता है।

आगे, तीन मामलों में ₹ 0.30 करोड़ का अधिकाई व्यय था, जिसके लिए आंशिक रूप से ₹ 4.50 करोड़ की पुनर्विनियोजन के माध्यम से अविवेकपूर्ण निकासी और ₹ 71.75 करोड़ के अभ्यर्पण को जिम्मेवार माना जा सकता है, जिसका विस्तृत विवरण **तालिका 2.3** में है।

तालिका 2.3: निधि का पुनर्विनियोजन द्वारा अविवेकपूर्ण निकासी

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान सं०	लेखा शीर्ष एवं विवरण	कुल प्रावधान	पुनर्विनियोग (-)	कुल अभ्यर्पण	व्यय	अधिकार्ड व्यय
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1.	16	2515-00-001-0003-जिला पंचायत की स्थापना	255.79	0.77	45.42	209.67	0.07
2.	29	2853-02-001-0001-खान एवं भूतत्व स्थापना	51.13	0.03	21.70	29.45	0.05
3.	32	2011-02-101-0005-सदस्यगण	67.50	3.70	4.63	59.35	0.18
योग			374.42	4.50	71.75	298.47	0.30

(स्रोत: वर्ष 2018-19 का अनुदान अंकेक्षण पंजी एवं विस्तृत विनियोग लेखे)

इसी प्रकार, 21 अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत 49 मामलों में अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन के माध्यम से अपर्याप्त निकासी (₹ 383.93 करोड़) के परिणामस्वरूप ₹ 992.62 करोड़ की बचत हुई, जैसा कि परिशिष्ट 2.7 में दिखाया गया है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को अनुदान नियंत्री पदाधिकारियों के पुनर्विनियोजन के प्रस्ताव से केवल तभी सहमत होना चाहिए यदि व्यय की प्रवृत्ति इन्हें संतुष्ट करती हो।

2.3.5 वृहत् अभ्यर्पण

12 अनुदानों/विनियोगों के अन्तर्गत 46 मामलों में कुल प्रावधान ₹ 33,969.57 करोड़ में से ₹ 24,715.98 करोड़ (72.76 प्रतिशत) अभ्यर्पित किये गये (प्रत्येक मामले में ₹ 100 करोड़ या कुल प्रावधान के 50 प्रतिशत से अधिक) जैसा कि परिशिष्ट 2.8 में विस्तृत है। आगे, 38 अनुदानों/विनियोगों के अन्तर्गत 232 विस्तृत लेखा शीर्षों में शत-प्रतिशत निधि (₹ 4,686.68 करोड़) का अभ्यर्पण हुआ (परिशिष्ट 2.9)। इस तरह के पर्याप्त अभ्यर्पणों से पता चलता है कि बजट को या तो उचित दूरदर्शिता के बिना तैयार किया गया या कार्यक्रम के क्रियान्वयन में गंभीर चूक हुआ था।

विभाग द्वारा राशियों के अभ्यर्पण का कारण, योजना परिव्यय में संशोधन, प्रशासनिक अनुमोदन की अप्राप्ति तथा मंडलों से मांग की अप्राप्ति, योजना के स्वीकृति की अप्राप्ति, राष्ट्रीय सहकारी विकास निगम से विलंब से सहमति, राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान में भारत सरकार से निधि की अप्राप्ति एवं अन्य को बताया गया।

2.3.6 वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण

नौ विभागों में ₹ 2,857.49 करोड़ के बचत के विरुद्ध ₹ 3,363.48 करोड़ (प्रत्येक मामले में पाँच लाख एवं अधिक) का अभ्यर्पण किया गया, परिणामस्वरूप ₹ 505.99 करोड़ का अधिक अभ्यर्पण हुआ जैसा कि तालिका 2.4 में दर्शाया गया है। इस प्रकार, ₹ 505.99 करोड़ की राशि व्यय के साथ साथ अभ्यर्पण में भी प्रदर्शित हुई। वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण इंगित करता है कि विभागों ने मासिक व्यय विवरण से व्यय के प्रवाह को देखकर समुचित बजटीय नियंत्रण नहीं किया।

तालिका 2.4: वर्ष 2018-19 के दौरान वास्तविक बचत से अधिक का अभ्यर्पण

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	अनुदान संख्या तथा नाम	कुल अनुदान	बचत	अभ्यर्पित राशि	अधिक अभ्यर्पित राशि (5-4=6)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
राजस्व-दत्तमत					
1.	6-निर्वाचन विभाग	129.49	14.03	14.39	0.36

क्रम सं०	अनुदान संख्या तथा नाम	कुल अनुदान	बचत	अभ्यर्पित राशि	अधिक अभ्यर्पित राशि (5-4=6)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2.	16-पंचायती राज विभाग	10,245.17	1,836.67	1,878.82	42.15
3.	25-सूचना प्रौद्योगिकी विभाग	264.58	173.66	192.85	19.19
4.	29-खान एवं भूतत्व विभाग	51.96	21.88	21.93	0.05
5.	32-विधानमंडल	182.97	12.94	13.24	0.30
6.	38-निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग	204.44	42.31	42.52	0.21
7.	40-राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग	791.25	238.51	238.84	0.33
	कुल राजस्व	11,869.86	2,340.00	2,402.59	62.59
	पूँजीगत-दत्तमत				
8.	36-लोक स्वास्थ्य अभियंत्रण विभाग	2,125.84	325.25	451.09	125.84
9.	41-पथ निर्माण विभाग	5,747.21	192.24	509.80	317.56
	कुल पूँजीगत	7,873.05	517.49	960.89	443.40
	महायोग	19,742.91	2,857.49	3,363.48	505.99

(स्रोत: वर्ष 2018-19 का विनियोग लेखे)

2.3.7 अनुमानित बचतों का अभ्यर्पण नहीं किया जाना

बिहार बजट मैनुअल (बि.ब.मै.) के नियम 104 के अनुसार व्यय विभागों को, जब बचत का पूर्वानुमान हो तब अनुदानों/विनियोगों को या उसके हिस्से को वित्त विभाग को अभ्यर्पण करना आवश्यक है। यद्यपि, वर्ष 2018-19 के अंत में नौ अनुदानों/विनियोगों के अन्तर्गत 11 मुख्यशीर्षों में ₹ 926.48 करोड़ की बचत (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ या अधिक तथा कुल प्रावधान के 10 प्रतिशत से ज्यादा) हुई, व्यय करने वाले विभाग द्वारा ₹ 569.83 करोड़ (61.50 प्रतिशत) का अभ्यर्पण नहीं किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 2.10** में विस्तृत है। यह अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण का संकेत है एवं परिणामस्वरूप निधि अवरुद्ध हुई।

इसके अतिरिक्त, 45 अनुदानों /विनियोगों के अन्तर्गत 109 मामलों में (प्रत्येक मामले में ₹ 10 करोड़ एवं कुल प्रावधान का 10 प्रतिशत से अधिक) कुल प्रावधान (₹ 1,72,346.95 करोड़) में से ₹ 27,279.98 करोड़ (15.83 प्रतिशत) का अभ्यर्पण वित्तीय वर्ष के अंतिम कार्य दिवस को किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 2.11** में विस्तृत है।

अनुशंसा: वित्त विभाग को मासिक व्यय विवरण के माध्यम से व्यय के प्रवाह को देखकर निधियों का ससमय अभ्यर्पण सुनिश्चित करना चाहिए और विभागों द्वारा अभ्यर्पण को कमतर करने के लिए ससमय बजट जारी करने की प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

2.3.8 सघन व्यय

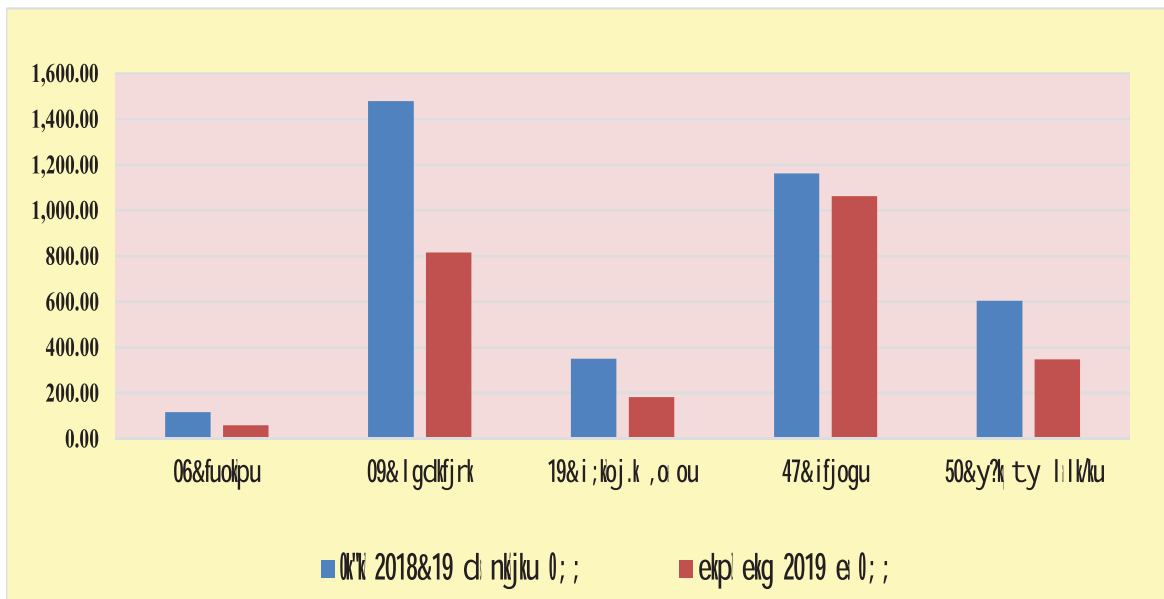
बि.ब.मै. यह निर्धारित करता है कि बिलंब से होने वाले आवंटनों से परहेज करना चाहिए जब तक कि अपरिहार्य न हो। वर्ष के अंत में किसी संवितरण अधिकारी के व्याधीन राशि अक्सर फिजूलखर्ची और जल्दबाजी में खर्च को आमंत्रित करती है। व्यय का एक समान प्रवाह बजटीय नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है।

वर्ष के अंतिम तिमाही तथा मार्च 2019 माह में व्यय (50 प्रतिशत तथा अधिक) की संवीक्षा से पता चला कि वर्ष के दौरान, 14 विभागों के अन्तर्गत कुल व्यय (₹ 31,870.31 करोड़) में से (₹ 17,951.71 करोड़) 56.33 प्रतिशत का व्यय अंतिम तिमाही में एवं (₹ 12,151.88 करोड़) 38.13 प्रतिशत का व्यय माह मार्च 2019 में किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 2.12** में विस्तृत है। आगे, पाँच विभागों (50 प्रतिशत या अधिक के मामले) के कुल व्यय

(₹ 3,711.43 करोड़) में से ₹ 2,467.69 करोड़ (66.49 प्रतिशत) का व्यय मार्च 2019 में किया गया जैसा कि चार्ट 2.1 में विस्तृत है।

चार्ट 2.1: वर्ष 2018-19 के दौरान सघन व्यय

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: वर्ष 2018-19 का वित्त लेख)

इस प्रकार वर्ष के अंतिम भाग में विभाग द्वारा वृहत राशि का व्यय, दोषपूर्ण वित्तीय प्रबंधन, प्रभावी नियंत्रण का अभाव तथा वित्तीय वर्ष के अंतिम भाग में बजट का उपयोग करने की प्रवृत्ति को दर्शाता है। बर्हिगमन सम्मेलन के दौरान वित्त विभाग ने इसे स्वीकार किया एवं बताया है कि केन्द्रांश की देरी से प्राप्ति भी सघन व्यय का एक कारण है।

2.4 आकस्मिकता निधि से अग्रिम

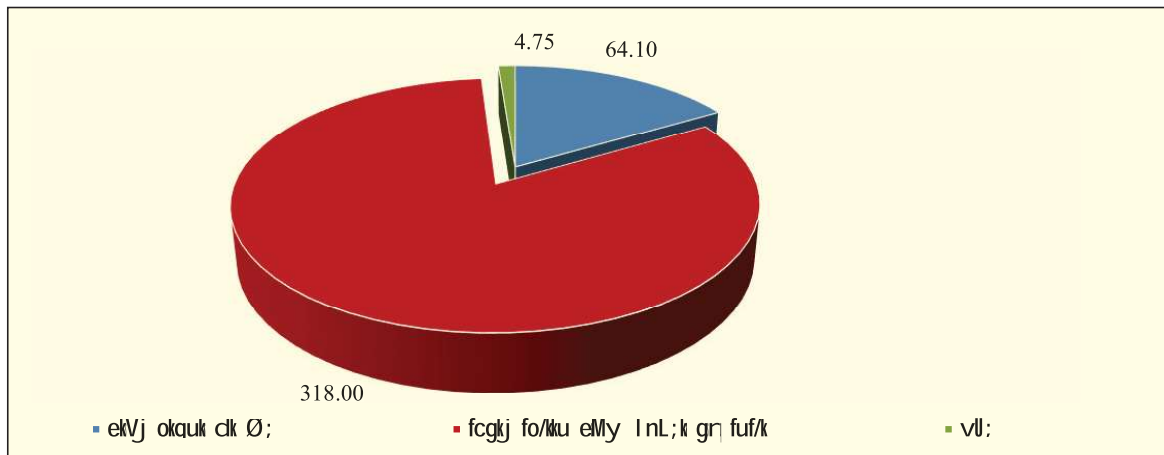
भारतीय संविधान के अनुच्छेद 267 (2) एवं 283 (2) के प्रावधानों के अंतर्गत बिहार आकस्मिकता निधि अधिनियम 1950 के द्वारा राज्य की आकस्मिकता निधि को स्थापित किया गया।

बिहार आकस्मिकता निधि (संशोधन) अधिनियम 2015 के द्वारा बिहार सरकार ने 01 अप्रैल 2018 से 30 मार्च 2019 की अवधि के लिए निधि के कोष को अस्थाई रूप से ₹ 350 करोड़ से बढ़ाकर ₹ 7,079.61 करोड़ कर दिया जो कि प्राकृतिक आपदाओं जैसे सूखा एवं भूकम्प तथा भारत सरकार द्वारा प्रायोजित परियोजनाओं के राज्यांश को पुरा करने के लिए जिसके लिए बजट प्रावधान न किया गया हो एवं व्यय को तत्काल किया जाना हो के लिए था। बढ़ाई गई कुल राशि के पचास प्रतिशत का उपयोग केवल प्राकृतिक आपदाओं के कारण राहत एवं पुनर्वास के उपायों के लिए किया जाना था। तुलना करने पर, भारत सरकार एवं पड़ोसी राज्यों¹ के आकस्मिकता निधि काफी कम थे। यह देखा गया कि राज्य सरकार द्वारा आकस्मिकता निधि से ₹ 4,353.49 करोड़ की राशि के 109 आहरण किये गये जिसमें से कुल ₹ 386.85 करोड़ (8.89 प्रतिशत) के 34 आहरण गैर-आकस्मिक व्यय के लिए किया गया जैसा कि चार्ट 2.2 में दर्शाया गया है तथा परिशिष्ट 2.13 में विस्तृत है।

¹ भारत सरकार, मध्य प्रदेश एवं झारखंड : प्रत्येक ₹ 500 करोड़ एवं उत्तर प्रदेश: ₹ 600 करोड़।

चार्ट 2.2: आकस्मिकता निधि से गैर आकस्मिक व्यय

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: वित्त विभाग के अभिलेख, बिहार सरकार)

संवीक्षा से पता चला कि 12 विभागों में ₹ 64.10 करोड़ की राशि का व्यय मोटर वाहन के क्रय के लिए सामान्य बजट की बजाय आकस्मिकता निधि से किया गया। आकस्मिकता निधि से इन मोटर वाहन के क्रय हेतु कोई स्पष्ट कारण उल्लेखित नहीं था। आगे, आकस्मिकता निधि से ₹ 318 करोड़ का आहरण विधायकों के स्थानीय क्षेत्र विकास निधि में वृद्धि के कारण एक राज्य योजना यथा "मुख्यमंत्री क्षेत्र विकास योजना" के लिए किया गया। सामान्य बजट के द्वारा व्यय नहीं किये जाने के कारण को नहीं बताया गया।

यह भी देखा गया की वर्ष 2018-19 में प्राकृतिक आपदाओं पर व्यय प्राकृतिक आपदाओं पर 50 प्रतिशत के व्यय के शर्त के विरुद्ध ₹ 1,725.00 करोड़ (39.62 प्रतिशत) था। पिछले पाँच वर्षों में प्राकृतिक आपदाओं पर व्यय को तालिका 2.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.5: आकस्मिकता निधि से प्राकृतिक आपदाओं पर व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	वर्ष	आकस्मिकता निधि से कुल व्यय	प्राकृतिक आपदाओं पर व्यय	कुल व्यय की प्रतिशतता
1	2014-15	1,875.84	204.52	10.90
2	2015-16	6,117.60	2,205.00	36.04
3	2016-17	4,416.63	1,524.42	34.52
4	2017-18	4,949.21	3,898.33	78.77
5	2018-19	4,353.49	1,725.00	39.62

(स्रोत: वित्त विभाग के अभिलेख, बिहार सरकार)

इस प्रकार के नियमित व्ययों के लिए बजटीय प्रावधान करना और वार्षिक बजट प्रक्रिया में ही परिकल्पित व्ययों को पूर्व में ही पारित कराना वित्त विभाग पर निर्भर करता है जैसा की संविधान में परिकल्पित है। वित्त विभाग इन संवैधानिक प्रावधानों के पालन में असफल रहा और आकस्मिकता निधि का प्रयोग अग्रदाय खाते के रूप में होता रहा।

विभाग ने बताया (जनवरी 2020) की बजट में प्रावधान न होने के कारण, केन्द्रांश के विरुद्ध अप्रत्याशित राज्यांश, अन्य आकस्मिक व्यय जो पूर्व में अनुमानित नहीं था एवं माननीय उच्च न्यायालय एवं अन्य न्यायालयों के आदेश के अनुपालन के लिए निधि, आकस्मिकता निधि से प्रदान की जाती है। यह भी बताया गया की संबंधित प्रशासनिक विभागों द्वारा मोटर वाहन के क्रय के मुद्दे पर कार्रवाई की जाएगी।

अनुशंसा: वित्त विभाग को आकस्मिक निधि कोष में ऐसी वृद्ध वार्षिक वृद्धि की प्रथा की समीक्षा करनी चाहिए और यह भी सुनिश्चित करना चाहिए की आकस्मिकता निधि से अग्रिम केवल अभिप्रेत प्रयोजनों के लिए ही किया जाए जैसा कि संविधान एवं बिहार आकस्मिकता निधि अधिनियम में परिकल्पित है।

2.5 निधियों का अनावश्यक प्रतिधारण

बिहार कोषागार संहिता (बी0टी0सी0), 2011 यह निर्धारित करता है कि माँगों की प्रत्याशा में या बजट अनुदानों को व्यपगत से बचाने के लिए कोषागार से कोई राशि आहरित नहीं किया जाएगा तथा अव्ययित शेष को उसी वित्तीय वर्ष के समाप्ति के पूर्व कोषागार में लौटा देना चाहिए।

वर्ष 2018-19 के दौरान भी0एल0सी0 में प्रविष्ट वाउचरों के नमूना जाँच से पता चला कि 2007-08 से 2016-17 की अवधि के दौरान 15 मामलों में सार आकस्मिक विपत्रों पर ₹ 16.13 करोड़ का आहरण हुआ था, जिसमें से ₹ 3.66 करोड़ (23 प्रतिशत) की राशि को 11 माह से 114 माह की अवधि तक प्रतिधारण के बाद प्रेषित किया गया (**परिशिष्ट 2.14**)।

आगे, वर्ष 2007-08 से 2016-17 की अवधि के दौरान 11 मामलों में सार आकस्मिक विपत्रों पर आहरित ₹ 1.24 करोड़ की संपूर्ण राशि को 14 माह से 118 माह की अवधि तक प्रतिधारण के पश्चात प्रेषित किया गया (**परिशिष्ट 2.15**)।

वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पहले समेकित निधि में अव्ययित शेषों का हस्तांतरण नहीं करने से लोक निधियों के दुरुपयोग, धोखाधड़ी तथा दुर्विनियोजन का जोखिम रहता है।

अनुशंसा: वित्त विभाग द्वारा एक सूचना प्रबंधन प्रणाली (एम0आई0एस0) तैयार की जानी चाहिए जो व्यय एवं आहरण अधिकारियों के स्तर पर आहरित आकस्मिक विपत्रों के वर्ष के दौरान अव्ययित राशि को प्रकाशित करने में सहायक हो। वैसे पदाधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की पहल की जानी चाहिए जो सार आकस्मिक विपत्रों पर आहरित निधियों के अव्ययित शेषों को वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पूर्व समेकित निधि में हस्तांतरित नहीं करते हैं।

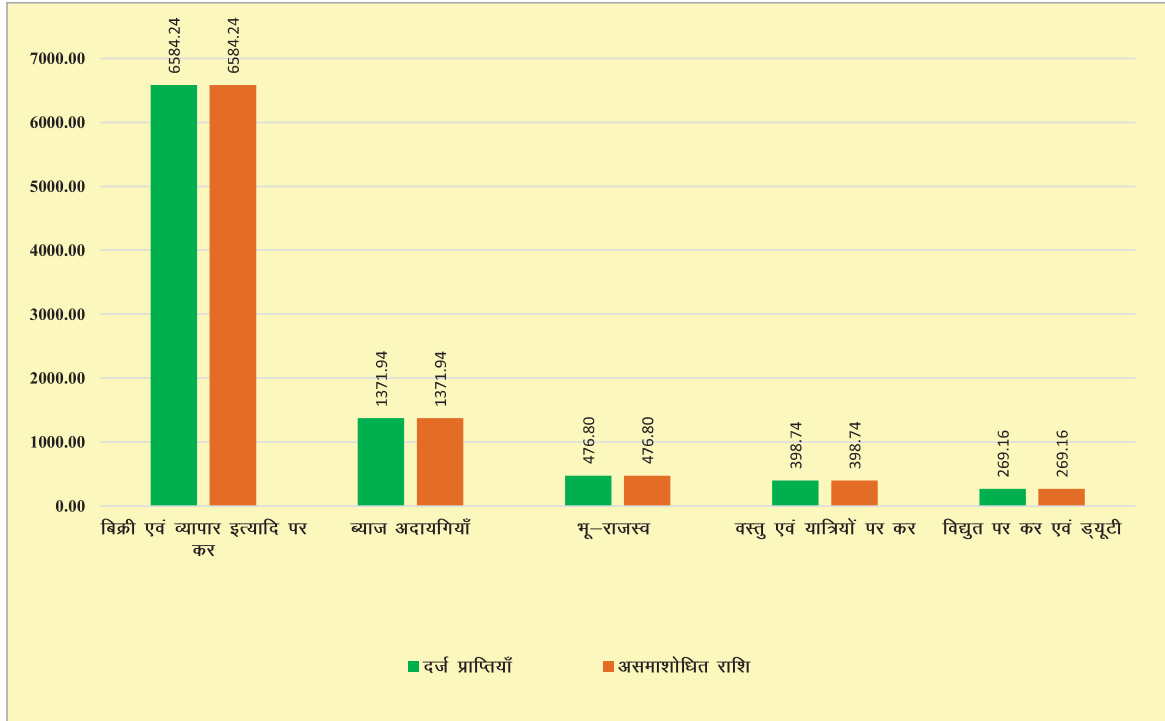
2.6 असमाशोधित प्राप्तियाँ एवं व्यय

बिहार वित्तीय नियमावली 475 (viii) के अनुसार विभागाध्यक्ष के लेखा में दर्शाये गए आँकड़े और महालेखाकार (ले0 एवं हक0) के खाते में दर्शाये गए आँकड़ों के समाशोधन के लिए संयुक्त रूप से विभागाध्यक्ष एवं महालेखाकार (ले0 एवं हक0), उत्तरदायी होंगे। आगे, बि0ब0मै0, 2016 के नियम, 96 के अनुसार नियंत्री अधिकारियों को चाहिए कि वे अपने नियंत्रणाधीन संवितरण अधिकारियों से प्राप्त मासिक आँकड़ों को समेकित करने के बाद, मासिक/त्रैमासिक आँकड़ों का समाशोधन महालेखाकार (ले0 एवं हक0) के लेखों के साथ कर लें। इस संबंध में, महालेखाकार (ले0 एवं हक0) कार्यालय से वित्त विभाग को कई अनुस्मारक जारी किये गये तथा महालेखाकार (ले0 एवं हक0) बिहार, द्वारा समाशोधन की अंतिम तिथि 15 जून 2019 निर्धारित की गई थी लेकिन समाशोधन सितम्बर 2019 तक पूरी नहीं हुई।

लेखापरीक्षा ने यह देखा कि, विभागाध्यक्षों ने 2018-19 के दौरान (₹ 10 करोड़ एवं उससे अधिक के मामलों में) 31 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत ₹ 57,779.17 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से ₹ 22,447.47 करोड़ (39 प्रतिशत) की प्राप्तियों तथा 80 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत कुल व्यय ₹ 1,44,776.10 करोड़ में से ₹ 1,27,896.89 करोड़ (88 प्रतिशत) के व्यय का समाशोधन महालेखाकार (ले0 एवं हक0) की पुस्तिकाओं से नहीं किया (**परिशिष्ट 2.16**)। प्राप्तियों एवं व्यय शीर्षों से संबंधित शत प्रतिशत असमाशोधन के महत्वपूर्ण मामलों को क्रमशः **चार्ट 2.3** एवं **2.4** में दर्शाया गया है।

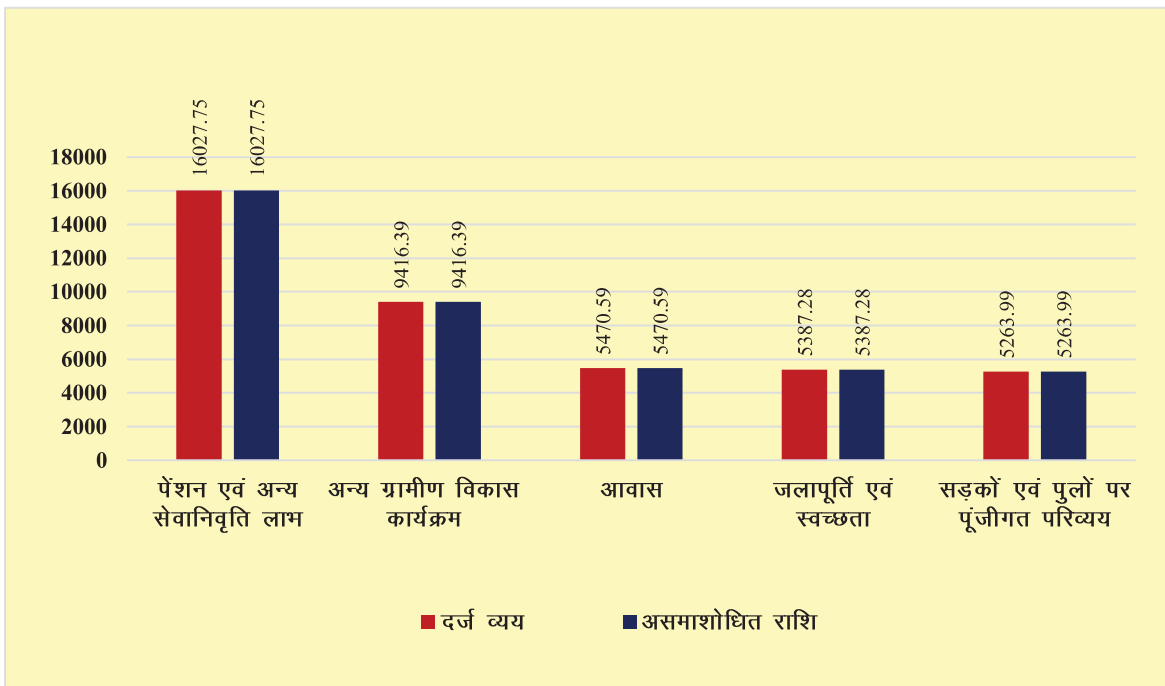
चार्ट 2.3: असमाशोधित प्राप्तियाँ

(₹ करोड़ में)



चार्ट 2.4: असमाशोधित व्यय

(₹ करोड़ में)



अनुशंसा: वित्त विभाग को एक क्रियाविधि विकसित करना चाहिए, इसे नियंत्री पदाधिकारियों के लिए अनिवार्य कर देना चाहिए ताकि वे अपने प्राप्तियों एवं व्यय को महालेखाकार (ले0 एवं हक0) के पुस्तिकाओं के साथ प्रत्येक महीने मिलान करें।

चयनित अनुदानों की समीक्षा

वर्ष 2018-19 में, बचत, आधिक्य एवं माँग की विस्तार तथा पूरक माँग के परिणाम के आधार पर अनुदान संख्या 09-“सहकारिता विभाग”, अनुदान संख्या 20-“स्वास्थ्य विभाग” तथा अनुदान संख्या 23-“उद्योग विभाग” की बजटीय प्रक्रिया एवं व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा संचालित की गयी (अगस्त से नवम्बर 2019)। समीक्षा के परिणाम निम्नवत हैं:

2.7 अनुदान सं0 09 – “सहकारिता विभाग”

इस अनुदान में वित्तीय वर्ष 2018-19 में छः मुख्य शीर्ष (2401, 2408, 2425, 3451, 4425 एवं 6425) संचालित थे।

तालिका 2.6: वर्ष 2018-19 के लिए सरांशीकृत विनियोग की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	बजट प्राक्कलन	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	कुल प्रावधान (3+4)	कुल व्यय	बचत (5-6)	कुल प्रावधान का प्रतिशतता में बचत
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	राजस्व	732.47	1,090.33	1,822.80	979.63	843.17	46.26
2	पूँजीगत	74.04	974.16	1,048.20	817.93	230.27	21.97
	योग	806.51	2,064.49	2,871.00	1,797.56	1,073.44	37.39

(स्रोत: वर्ष 2018-19 का विस्तृत विनियोग लेख)

वर्ष 2018-19 के अभिलेखों की समीक्षा के परिणाम निम्नवत हैं:

- राजस्व एवं पूँजीगत दत्तमत्त शीर्ष के अन्तर्गत 37.39 प्रतिशत का बचत (₹ 1,073.44 करोड़) विभाग द्वारा प्रावधान का अनुचित प्राक्कलन को दर्शाता है।

विभाग द्वारा जवाब (अक्टूबर, 2019) में, बताया गया कि अगले वित्तीय वर्ष के चार माह पहले बजट प्राक्कलन तैयार किया जाता है। बिहार सरकार के सी टी एम आई एस के वेबसाइट में प्रदर्शित ₹ 2,871.00 करोड़ के कुल प्रावधान में से ₹ 1,797.81 करोड़ का व्यय वित्तीय वर्ष 2018-19 में हुआ। इस कारण से ₹ 1,072.18 करोड़ अभ्यर्पित किया गया था। व्यय और बचत के आंकड़ों में यह अंतर, महालेखाकार (ले0 एवं हक0) द्वारा दर्ज वास्तविक व्यय के आँकड़ों एवं विभाग के आँकड़ों के समाशोधन नहीं किये जाने के कारण है।

- मुख्य शीर्ष 2425 के अन्तर्गत ₹ 2.21 करोड़ का पूरक प्रावधान किया गया जबकि ₹ 123.28 करोड़ के मूल प्रावधान में से केवल ₹ 119.77 करोड़ ही व्यय किया गया। (परिशिष्ट 2.17)
- चार मुख्य शीर्षों (2401, 2408, 2425 और 6425) के अन्तर्गत ₹ 386.12 करोड़ अव्यवहृत रहा तथा इसे पूर्णतः अभ्यर्पित किया गया था। (परिशिष्ट 2.18)
- 26 मामलों में कुल प्रावधान ₹ 2,253.17 करोड़ में से ₹ 879.60 करोड़ (39.04 प्रतिशत) का अभ्यर्पण 31 मार्च 2019 को किया गया था। (परिशिष्ट 2.19)

विभाग ने जवाब में बताया कि ₹ 375.00 करोड़ का अभ्यर्पण, राष्ट्रीय सहकारिता विकास निगम, नई दिल्ली से उसके हिस्से की राशि की अप्राप्ति, कर्मचारियों/अधिकारियों की सेवानिवृत्ति, अर्जित अवकाश के स्वीकृत नहीं होने, प्रतिनियुक्ति आदि की वजह से हुआ, जिसके कारण बचत हुई है।

2.8 अनुदान संख्या- 20 "स्वास्थ्य विभाग"

इस अनुदान में वित्तीय वर्ष 2018-19 में छः मुख्य शीर्ष (2210, 2211, 2230, 2235, 2251 एवं 4210) संचालित थे।

तालिका 2.7: 2018-19 के लिए सारांशीकृत विनियोग की स्थिति

(₹ करोड़ में)

बजट प्राक्कलन	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल प्रावधान	कुल व्यय	बचत (4-5)	बचत की प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
राजस्व दत्तमत	6,698.59	1,523.57	8,222.16	6,344.28	1,877.88	22.84
पूँजीगत दत्तमत	1,095.22	520.16	1,615.38	1,134.01	481.37	29.80
योग	7,793.81	2,043.73	9,837.54	7,478.29	2,359.25	23.98

(स्रोत: वर्ष 2018-19 का विनियोग लेखे)

वर्ष 2018-19 के अभिलेखों की समीक्षा के परिणाम निम्नवत हैं:

- कुल प्रावधान ₹ 9,837.54 करोड़ के विरुद्ध ₹ 2,136.47 करोड़ (21.72 प्रतिशत) की राशि का अभ्यर्पण किया गया था। अभ्यर्पण का कारण मुख्य रूप से संबंधित जिलों द्वारा निधियों की मांग नहीं किया जाना, आदर्श आचार संहिता के कारण अस्पतालों और स्वास्थ्य केन्द्रों के निर्माण से संबंधित योजनाओं का स्वीकृत नहीं होना, कर्मचारियों के स्थानांतरण और पदस्थापन का अनुमान नहीं होना, दवा, उपकरण और संयंत्र के स्टॉक की बचत का अनुमान नहीं होना, भोजन/आहार का अनुमान नहीं होना, संविदा सेवाओं का अनुमान नहीं होना, अनुमानों की अनुपलब्धता के कारण योजना स्वीकृत नहीं होना आदि था।
- ₹ 2,136.47 करोड़ की कुल अभ्यर्पित राशि में से ₹ 1,567.87 करोड़ (73.39 प्रतिशत) की राशि को वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पित किया गया, इस प्रकार अन्य प्रयोजनों के लिए निधि के उपयोग से वंचित किया गया (परिशिष्ट 2.20 में विस्तृत)।
- वर्ष 2018-19 के दौरान, मुख्य शीर्ष 2210, 2211 एवं 4210 के अंतर्गत, पटना मेडिकल कॉलेज और अस्पताल, स्वास्थ्य और चिकित्सीय शिक्षा में मानव संसाधन, ग्रामीण परिवार कल्याण केन्द्र, स्वदेशी आयुर्वेदिक दवा निदेशालय और नये मेडिकल कॉलेज और पारा मेडिकल संस्थानों आदि में ₹ 113.01 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक साबित हुआ क्योंकि व्यय (₹ 681.70 करोड़) मूल प्रावधान (₹ 971.69 करोड़) के स्तर तक भी नहीं पहुँच पाया जो **परिशिष्ट 2.21** में विस्तृत है।
- मुख्य शीर्ष 2210, 2211 एवं 4210 के अंतर्गत, स्वास्थ्य तथा चिकित्सीय शिक्षा में मानव संसाधन, मुख्यमंत्री कन्या उत्थान योजना के तहत संपूर्ण टीकाकरण, आयुष्मान भारत- राष्ट्रीय स्वास्थ्य सुरक्षा, स्वास्थ्य उपकेन्द्रों/अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र के भवनों के निर्माण आदि से संबंधित ₹ 1,349.96 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान, ₹ 766.05 करोड़ के अंतिम बचत के मद्देनजर अत्यधिक साबित हुआ, जो **परिशिष्ट 2.22** में विस्तृत है।
- चार मुख्य शीर्षों (2210, 2211, 2235 एवं 4210) के अन्तर्गत 16 विस्तृत शीर्षों से संबंधित मरीज कल्याण सोसाईटीयाँ, क्षेत्रीय वृद्धाश्रम केन्द्र, राष्ट्रीय आयुष मिशन सहित औषधीय पौधों से संबंधित मिशन, शिक्षा शुल्क निर्धारण समिति, प्रवेश पर्यवेक्षण समिति, राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना सहित असंगठित मजदूर हेतु सामाजिक सुरक्षा, जिला चिकित्सा अधिकारी के लिए आवासीय तथा कार्यालय भवन के निर्माण इत्यादि में ₹ 177.13 करोड़ का कुल प्रावधान अव्यवहृत रहा तथा अभ्यर्पित किया गया था जैसा कि **परिशिष्ट 2.23** में विस्तृत है।

- वर्ष के दौरान पाँच मुख्य शीर्षों (2210, 2211, 2230, 2235 तथा 4210) के अंतर्गत 16 मामलों में मानसिक अस्पताल, जननायक कर्पूरी ठाकुर मेडिकल अस्पताल, मधेपुरा, स्वास्थ्य एवं चिकित्सा शिक्षा में मानव संसाधन, मुख्यमंत्री कन्या उत्थान योजना के तहत संपूर्ण टीकाकरण, आयुष्मान भारत- राष्ट्रीय स्वास्थ्य सुरक्षा, नये मेडिकल कॉलेज एवं पारा मेडिकल संस्थानों हेतु जमीन, सहायक प्रसूती परिचारिका (ए0एन0एम0) तथा सामान्य प्रसूती परिचारिका (जी0एन0एम0) विद्यालय का निर्माण इत्यादि से संबंधित लेखा शीर्षों के अंतर्गत ₹ 1,182.61 करोड़ (₹ 1,734.90 करोड़ के कुल प्रावधान का 68.17 प्रतिशत) और प्रावधान के 50 प्रतिशत से 99 प्रतिशत के बीच का अभ्यर्पण हुआ जो **परिशिष्ट 2.24** में विस्तृत है।

2.9 अनुदान संख्या 23- "उद्योग विभाग"

इस अनुदान में वित्तीय वर्ष 2018-19 में छः मुख्य शीर्ष (2851,2852,3451,4851,4885 और 5465) संचालित थे ।

तालिका 2.8: 2018-19 के लिए सरांशीकृत विनियोग की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्रम सं०	बजट प्राक्कलन	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	कुल प्रावधान	कुल व्यय	बचत (5-6)	बचत की प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	राजस्व	607.94	105.81	713.75	614.48	99.27	13.91
2	पूँजीगत	14.10	15.00	29.10	17.03	12.07	41.48
	योग	622.04	120.81	742.85	631.51	111.34	14.99

(स्रोत: वर्ष 2018-19 का विनियोग लेखे)

वर्ष 2018-19 के अभिलेखों की समीक्षा के परिणाम निम्नवत है:

राजस्व और पूँजीगत दत्तमत्त शीर्ष के अंतर्गत ₹ 111.34 करोड़ (14.99 प्रतिशत) का बचत, विभाग द्वारा प्रावधान का अनुचित प्राक्कलन दर्शाता है। इसके जवाब में विभाग, बचत के कारणों पर मौन था और बताया कि ₹ 66.24 करोड़ की अभ्यर्पित राशि की कटौती के बाद ही ₹ 43.06 करोड़ की बचत हुई थी। जवाब मान्य नहीं है, क्योंकि अभ्यर्पण उन निधियों से भी था, जिनका उपयोग नहीं किया जा सका।

- मुख्य शीर्ष 2851 और 2852 के अंतर्गत ₹ 3.18 करोड़ का पूरक प्रावधान किया गया जबकि ₹ 71.93 करोड़ के मूल प्रावधान में से केवल ₹ 47.77 करोड़ का ही व्यय किया गया था। इस प्रकार, पूरक प्रावधान अनावश्यक साबित हुआ क्योंकि व्यय मूल प्रावधान के स्तर तक भी नहीं था। (**परिशिष्ट 2.25**)

जवाब में विभाग ने बताया कि क्षेत्रीय कार्यालयों के अधिकारियों और कर्मचारियों के कुछ विशेष दायित्व और विभाग में रिक्त पदों पर पदस्थापन की संभावना के कारण, स्थापना और प्रतिबद्ध व्यय मद में अधिक राशि का प्रावधान किया गया था। कोषागार द्वारा बिल (₹ 5.00 करोड़) पास नहीं करने और वित्त विभाग द्वारा पुनर्विनियोग(₹ 0.63 करोड़) के देर से मंजूरी के कारण व्यय नहीं किया जा सका। भविष्य में, पूरक प्रावधान के लिए सावधानी बरती जाएगी।

- दो मुख्य शीर्ष 2851 और 4851 के अंतर्गत दस विस्तृत शीर्षों में ₹ 27.87 करोड़ की राशि अव्यवहृत रहा तथा पूरी राशि अभ्यर्पित कर दी गयी थी (**परिशिष्ट 2.26**)। जवाब में, विभाग ने बताया कि अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के उद्यमियों के लिए एक योजना पिछले वित्तीय वर्ष में शुरू की गयी थी जिसके लिए विभाग के विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत पूर्व में आवंटित राशि के अभ्यर्पण से बजटीय प्रावधान किया जाना था।

- 24 मामलों में कुल प्रावधान ₹ 544.36 करोड़ में से ₹ 42.55 करोड़ (7.63 प्रतिशत) का अभ्यर्पण 31 मार्च 2019 को किया गया था। (परिशिष्ट 2.27)
- विभागीय व्यय के आंकड़ों को महालेखाकार (ले0 एवं हक0) द्वारा दर्ज किए गए वास्तविक व्यय के आंकड़ों के साथ समाशोधन नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप व्यय के आंकड़ों में ₹ 2.03 करोड़ का अंतर था। (परिशिष्ट 2.28)

विभाग ने बताया (जनवरी 2020) कि अंतर राशि के सत्यापन के बाद जवाब दिया जाएगा। उनका जवाब प्रतीक्षित (फरवरी 2020) है।