अध्याय 6

विनियोग लेखे 2009-10: प्रस्तावना

संवैधानिक प्रावधान

6.1 लोक सभा द्वारा भारत के संविधान के अनुच्छेद 113 के अधीन अनुदान मांगें पारित होने के तत्काल पश्चात्, सरकार अनुच्छेद 114 के अधीन भारत की समेकित निधि (भा.स.नि.) में से विनियोग कराने के लिए एक विनियोग बिल प्रस्तुत करती है। संसद द्वारा पारित विनियोग अधिनियम, सरकार को विशिष्ट सेवाओं के लिए भा.स.नि. से उपयुक्त विशिष्ट राशि के विनियोग का प्राधिकार देता है। संसद, संविधान के अनुच्छेद 115 की शर्तों के अनुसार अनुवर्ती विनियोग अधिनियमों द्वारा अनुपूरक अथवा अतिरिक्त अनुदान भी संस्वीकृत कर सकती है। विनियोग अधिनियमों में संवितरण, जो अनुच्छेद 114 तथा 115 की शर्तों के अनुसार विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत संसद द्वारा दत्तमत किए गए हैं, तथा संविधान के अनुच्छेद 112(3) तथा अनुच्छेद 293(2) की शर्तों के अनुसार भा.स.नि. को प्रभारित किए गए संवितरण शामिल हैं। सरकार प्रत्येक वर्ष विभिन्न सेवाओं पर वास्तव में व्यय की गई सकल राशि की तुलना में विनियोग अधिनियमों द्वारा प्राधिकृत किये गये व्यय के विवरण को दर्शाते हुए विनियोग लेखे तैयार करती है।

6.2 लेखा महानियंत्रक (ले.म.नि.) सिविल मंत्रालयों के 98 अनुदानों और विनियोजन के संबंध में विनियोग लेखे तैयार करता है। रक्षा मंत्रालय, रेलवे और डाक विभाग अपने अनुदानों के विनियोग लेखे तैयार करते हैं। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक, सरकार के कार्यकलापों के विभिन्न क्षेत्रों जैसे सिविल, रक्षा, डाक तथा रेलवे के संबंध में चार विनियोग लेखे, प्रत्येक वर्ष संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत अपने प्रतिवेदन सहित राष्ट्रपति को प्रस्तुत करता है जो कि उसे संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करवाते हैं। 2009-10 के दौरान विभिन्न मंत्रालयों के अनुदानों तथा विनियोगों के लिए मांगों का विवरण निम्न प्रकार था:

क्रियाकलाप का क्षेत्र	अनुदानों/विनियोगों के लिए मांगों की संख्या
सिविल	98
रक्षा सेवाएं	6
डाक सेवाएं	1
रेलवे	16
योग :	**121**

6.3 इस प्रतिवेदन में, आबंटन से अधिक व्यय, जिसकी संसद द्वारा अनुमोदन की आवश्यकता हो; अव्ययित प्रावधान, जिसके स्पष्टीकरण की आवश्यकता हो; अनियमित

तथा अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन, कुछ मंत्रालयों द्वारा आवश्यकता के बिना किए गए अनुपूरक प्रावधान, अवास्तविक बजट, तथा गहन परीक्षण के लिए चयनित मंत्रालयों के संबंध में विस्तृत अभ्युक्तियों का विश्लेषण, शामिल करते हुए विनियोग लेखाओं (सिविल, डाक तथा रक्षा सेवाओं), की लेखापरीक्षा टिप्पणियां, निहित हैं। क्षेत्रीय विशिष्टताओं की बेहतर समालोचना की सुविधा हेतु सिविल मंत्रालयों/विभागों, डाक, रेलवे तथा रक्षा विनियोग सम्बन्धी सभी अनुदानों पर व्यापक रूप से विचार किया गया है। विनियोग प्रक्रिया को पूर्ण रूप से आवृत करने के लिए जहाँ भी आवश्यक था रेलवे विनियोग का हवाला दिया गया है। तथापि रेलवे विनियोग पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष 2009-10 को समाप्त वर्ष से सम्बन्धित पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उपलब्ध है।

सारांश

6.4 **तालिका 6.1** वर्ष 2009-10 के दौरान कुल प्रावधान (प्रभारित तथा दत्तमत- दोनों) तथा संवितरण दर्शाती है। **परिशिष्ट-VI-क** सिविल मंत्रालयों/विभागों, डाक तथा रक्षा सेवाओं के विनियोग लेखाओं के सारांश के ब्यौरे प्रस्तुत करता है।

तालिका 6.1: 2009-10 के दौरान प्रावधान तथा संवितरण

(₹करोड़ में)

विभाग	कुल प्रावधान	संवितरण	बचत
सिविल	4356312	4117712	238600
डाक	12916	13609	(+) 693
रेलवे	173368	165202	8166
रक्षा सेवाएं	148499	145781	2718
कुल योग	**4691095**	**4442304**	**248791**

6.5 सिविल मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत, ₹2,38,600 करोड़ की निवल बचत चार अनुदानों के अंतर्गत ₹9,219 करोड़ के अधिक व्यय तथा सिविल मंत्रालयों/विभागों से संबधित अनुदानों में ₹2,47,819 करोड़ की बचत के कारण था। ₹9,219 करोड़ के समग्र अधिक व्यय में से ₹9,000 करोड़ अनुदान सं. 21-रक्षा पेंशन के अंतर्गत प्रत्याशित से अधिक पेंशन के भुगतान के कारण था। ₹2,47,819 करोड़ की समग्र बचत में अनुदान सं. 37-ऋणों का पुनर्भुगतान {पूँजीगत (प्रभारित) खण्ड} में ₹1,62,413 करोड़, अनुदान सं. 32-आर्थिक कार्य विभाग (राजस्व पूँजीगत (दत्तमत) खण्ड) में ₹12,589 करोड़ अनुदान सं. 35-राज्य एंव सं.शा.क्षे. सरकारों हेतु अन्तरण {राजस्व (दत्तमत/प्रभारित) तथा पूंजीगत (प्रभारित खण्ड) में ₹11,509 करोड़., अनुदान सं. 80-ग्रामीण विकास विभाग { राजस्व (दत्तमत) खण्ड} में ₹11,143 करोड़, अनुदान सं. 34-ब्याज भुगतान {राजस्व (प्रभारित) खण्ड} में ₹6,997 करोड़, अनुदान सं. 44-विनिवेश विभाग {पूँजीगत (दत्तमत) खण्ड} में ₹5,380 करोड़, अनुदान सं. 57-स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग {राजस्व (दत्तमत्त) तथा पूंजीगत (दत्तमत्त) खण्ड} में ₹5,268 करोड़,

अनुदान सं. 87-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग विभाग में राजस्व एवं पूंजीगत (दत्तमत) खण्ड के अंतर्गत ₹5,087 करोड़, अनुदान सं. 33-वित्तीय सेवा विभाग राजस्व (दत्तमत) एवं पूंजीगत पूंजीगत (दत्तमत) खण्ड में ₹3,948 करोड़, अनुदान सं. 74-विद्युत मंत्रालय राजस्व (दत्तमत) पूंजीगत (दत्तमत) खण्ड में ₹2,662 करोड़, तथा अनुदान सं. 53-पुलिस राजस्व/पूंजीगत (दत्तमत्त) खण्ड के अंतर्गत ₹2,538 करोड़ की बचतें थीं। इनके अलावा, शेष अनुदानों/पुनर्विनियोजन में सकल बचत ₹18,285 करोड़ थी।

6.6 सिविल मंत्रालयों/विभागों से संबंधित अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत 205 अनुभागों में निवल बचतें और चार अनुभागों में आधिक्य, डाक विभाग के तीन अनुभागों में बचतें और एक अनुभाग में रेलवे के 22 अनुभागों में बचतें और 12 अनुभागों में आधिक्य तथा रक्षा सेवाओं के 9 अनुभागों में बचतें तथा 3 अनुभागों में आधिक्य थे। **परिशिष्ट-VI-ख** विवरणों के सार को दर्शाता है।

प्रभारित तथा दत्तमत संवितरण

6.7 **परिशिष्ट-VI-ग** में वर्ष 1998-2010 के लिए सिविल मंत्रालयों/विभागों की अनुमोदित मांगों (अनुदान तथा विनियोग) के प्रति किए गए वास्तविक संवितरणों का विवरण निहित है। इन वर्षों के दौरान, सिविल मंत्रालयों/विभागों के लिए कुल संवितरणों का 70 से 81 *प्रतिशत* भारत की समेकित निधि को प्रभारित थे।

6.8 2009-10 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों के अन्तर्गत कुल संवितरण ₹41,17,712 करोड़ के थे जो 2008-2009 के दौरान ₹31,49,073 करोड़ के कुल संवितरण से ₹9,68,639 करोड़ अधिक थे। यह 1998-99 में ₹6,08,167 करोड़ से 577 *प्रतिशत* तक बढ़ गया था। प्रभारित संवितरण 1998-99 में ₹4,68,679 करोड़ से 615 *प्रतिशत* तक बढ़ कर 2009-10 में ₹33,49,254 करोड़ थे तथा उसी अवधि से दत्तमत्त संवितरण ₹1,39,488 करोड़ से 451 *प्रतिशत* तक बढ़ कर ₹7,68,458 करोड़ तक हो गए थे। 2009-10 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों के प्रभारित संवितरण मुख्यतः, ब्याज भुगतानों ₹2,23,701 करोड़ जो 2008-09 के ₹2,01,143 करोड़ की अपेक्षा 11 *प्रतिशत* अधिक था, ऋणों का पुनर्भुगतान ₹3085792 करोड़ तथा संविधान के अनुछेद 275(1) के प्रावधान के अंतर्गत अनुदानों के कारण राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण ₹37,418 करोड़ राज्य योजनागत योजनाओं के लिए कर्जों आदि के कारण था तथा जो कुल संवितरणों का 81 *प्रतिशत* बनता था। चूंकि प्रभारित संवितरण संसद के मतदान के अधीन नही हैं, इसलिए संसद द्वारा वित्तीय नियंत्रण की प्रभावकारिता की गुंजाइश सिविल मंत्रालयों में कुल संवितरण के केवल 19 *प्रतिशत* तक ही सीमित होती है।

तथापि, सिविल, डाक, रक्षा सेवाएं और रेलवे को शामिल करते हुए, भा.स.नि. से ₹44,42,304 करोड़ की राशि के कुल संवितरणों की पृष्ट भूमि के निरीक्षण किये गए, प्रभारित संवितरण की प्रतिशतता 75 प्रतिशत (₹33,49,565)।

मार्च के अंत तथा वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान अंधाधुंध व्यय

6.9 सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 56(3) के अनुसार, अन्धाधुंध व्यय, विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम महीने में, वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाएगा तथा इससे बचना होगा। वित्त मंत्रालय ने सितम्बर 2007 में वित्तीय वर्ष के बजट अनुमानों के मार्च तथा अंतिम तिमाही में व्यय को क्रमशः 15 *प्रतिशत* तथा 33 *प्रतिशत* तक सीमित करने के लिए मंत्रालयों/विभागों को अनुदेश जारी किए। **तालिका 6.2** में कुछ मंत्रालय/विभाग द्वारा संवितरण का मुख्य भाग 2010 के मार्च माह/वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में ही किया गया था।

तालिका 6.2: मार्च 2010 के महीने और अथवा 2009-10 की अन्तिम तिमाही के दौरान अन्धाधुंध व्यय

(₹करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदानों का विवरण	बजट अनुमान	मार्च में व्यय	मार्च में व्यय का प्रतिशतता	अंतिम तिमाही के दौरान किया गया व्यय	वित्तीय वर्ष की पिछली तिमाही के दौरान व्यय की प्रतिशतता
सिविल						
1.	6-रसायन एवं पेट्रो-रसायन विभाग	275.61	-	-	219.89	80
2.	09-नागर विमानन मंत्रालय	887.04	879.89	99	1170.90	132
3.	10-कोयला मंत्रालय	379.00	159.35	42	193.56	51
4.	19-संस्कृति मंत्रालय	1276.04	267.56	21	445.76	35
5.	28-उत्तर-पूर्वी क्षेत्र के विकास का मंत्रालय	1622.27	507.27	31	749.34	46
6.	49-भारी उद्योग विभाग	812.00	620.33	76	681.43	84
7.	54-गृह मंत्रालय के अन्य व्यय	1417.33	306.26	22	1362.65	96
8.	55-संघ शासित क्षेत्र की सरकारों को अन्तरण	3595.56	1465.85	41	1852.76	52
9.	68-विदेशी भारतीय कार्य मंत्रालय	80..00	26.49	33	33.73	42
10.	72-पैट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय	13475.33	13480.39	100	14126.25	105
11.	86-जहाजरानी मंत्रालय	1950.53	369.72	19	747.05	38
12.	100-शहरी विकास विभाग	3005.79	-	-	3011.79	82
रक्षा सेवाएं						
13.	22-रक्षा सेवाएं-थल सेना	60270.83	10825.54	18	-	-
14.	27-रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय	54824.00	17796.46	32	24034.37	44

कुछ मामले जिनमें भारी व्यय किया गया की चर्चा नीचे की गई हैः

अनुदान सं.6-रसायन एवं पैट्रो-रसायन विभाग- वित्तीय वर्ष 2009-10 की अन्तिम तिमाही के दौरान किया गया भारी व्यय असम गैस परियोजना हेतु पूंजीगत आर्थिक सहायता के लिए दिसम्बर 2009 में ₹166.07 करोड़ के अनुपूरक अनुदान की संसद द्वारा संस्वीकृति के कारण था।

अनुदान सं.9-नागरिक उड्डयन मंत्रालय में, मार्च 2010/वित्तीय वर्ष के अनतिम तिमाही के दौरान किया गया अधिक व्यय मुख्य रूप से (क) एयर इंडया को हज प्रचालन/सेवा कर (₹40.00 करोड़) की बकाया राशि का भुगतान, (ख) भारतीय राष्ट्रीय उड्डयन कम्पनी लिमिटेड में इक्विटी इनफ्यूजन (₹800.00 करोड़) (ग) पवन हंस हेलीकॉप्टर लि. में निवेश (₹19.00 करोड़) तथा (घ) भारतीय एयरपोर्ट प्राधिकरण में निवेश (₹49.58 करोड़) के कारण व्यय को आवृत्त करने के लिए दिसम्बर 2009 में ₹1,080 करोड़ का प्रथम अनुपूरक अनुदान तथा मार्च 2010 में ₹30.00 करोड़ का द्वितीय अनुपूरक अनुदान संसद द्वारा संस्वीकृत किए जाने के कारण था।

अनुदान सं.49-भारी उद्योग विभाग में, मार्च 2010/वित्तीय वर्ष के अंतिम तिमाही में भारी व्यय मुख्य रूप से (क) इन्स्ट्रूमेंटेशन लि. के लिए अवसंरचनात्मक योजना के रूप में भारत सरकार के बकाया ऋण को बट्टे खाते डालने हेतु किए गए भुगतान (₹249.78 करोड़); (ख) इन्स्ट्रूमेंटेशन लि. कोटा के लिए संदर्भ में ब्याज का अधित्याग (₹258.26 करोड़); (ग) हिन्दुस्तान फोटो फिल्मस विनिर्माण कम्पनी लि. को ऋण (₹30.00 करोड़); (घ) भारत वैगन एण्ड इन्जीनियरिंग कम्पनी लि. के संदर्भ में बही में दर्ज करने (₹3.33 करोड़) के कारण व्यय को आवृत्त करने के लिए मार्च 2010 में ₹515.00 करोड़ के द्वितीय अनुपूरक अनुदान के संस्वीकृत के कारण था।

अनुदान सं.72-पैट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय में, मार्च 2010/वित्तीय वर्ष के अन्तिम तिमाही के दौरान किया गया अधिक व्यय मुख्य रूप से (क) आई.ओ.सी.एल./ बी.पी.सी.एल./एच.पी.सी.एल. को पैट्रोलियम उत्पादों की बिक्री के कारण कम वसूली हेतु क्षतिपूर्ति के रूप में तेल विपणन कम्पनियों को भुगतान (₹11,843.00 करोड़); तथा (ख) आई.ओ.सी. द्वारा जारी बोनस शेयर में इक्विटी निवेश (₹958.08 करोड़) के कारण व्यय को आवृत्त करने के लिए मार्च 2010 में ₹12,801.08 करोड़ के द्वितीय अनुपूरक अनुदान के संस्वीकृति के कारण था।

अनुदान सं. 100-शहरी विकास विभाग में, वित्तीय वर्ष 2009-10 के अन्तिम तिमाही के दौरान किया गया अधिक व्यय (क) सी.डब्ल्यू.जी. से संबंधित परियोजनाओं में डी.डी.ए. द्वारा आरम्भ किए जाने (₹404.55 करोड़); (ख) दिल्ली मेट्रो का अतिरिक्त व्यय (₹10.20 करोड़); (ग) फेज-II नेटवर्क के कार्यों से संबंधित डी.एम.आर.सी. की इक्विटी (₹350.00 करोड़) तथा (घ) डी.एम.आर.सी. (₹1,500.00 करोड़), बैंगलूर मेट्रो (₹135.00 करोड़) तथा चेन्नई मेट्रो (₹40.00 करोड़) को सहायता के रूप में उपलब्ध

कराए जा रहे ऋण हेतु व्यय को आवृत्त करने के लिए दिसम्बर 2009 में ₹2,439.86 करोड़ के प्रथम अनुपूरक अनुदान की संस्वीकृति तथा मार्च 2010 में संसद द्वारा ₹7.47 करोड़ के द्वितीय अनुपूरक अनुदान की संस्वीकृति के कारण था।

चूंकि विभिन्न संगठनों को मार्च में जारी की गई निधियों को वर्ष के दौरान, जो उसी महीने की अन्तिम तिथि को समाप्त होती है, सही ढंग से व्यय नहीं किया जा सकता है इसलिए यह तय करना संभव नहीं है कि निधियों को उसी वर्ष में उस उद्देश्य के लिए जिसके लिए वे प्राधिकृत की गई थी, को उपयोग में लाया गया था।