

अध्याय 7

विनियोग लेखे 2009-10: एक विश्लेषण

अनुदानों/विनियोगों से अधिक संवितरण

7.1 संविधान के अनुच्छेद 114(3) में व्यवस्था है कि इस अनुच्छेद के प्रावधानों के अनुसार विधि द्वारा पारित किए गए विनियोगों के अधीन को छोड़कर, कोई भी धन, भारत की समेकित निधि (भा.स.नि.) से, आहरित नहीं किया जाए। इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) के नियम 52(3) में अनुबद्ध है कि अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने या आकस्मिक निधि से अग्रिम को छोड़कर, कोई ऐसा संवितरण नहीं किया जाना चाहिए जिसके कारण वह एक वित्तीय वर्ष के लिए संसद द्वारा प्राधिकृत कुल अनुदान अथवा विनियोग से अधिक हो जाए। **तालिका 7.1** में भा.स.नि. से अनुमोदन से अधिक कुल आधिक्य का सार सम्मिलित है। 2009-10 के दौरान, सिविल मंत्रालयों/विभागों में चार अनुदानों के चार खण्डों में ₹92,188,874,896 (अर्थात् ₹9,218.89 करोड़), रेलवे के 11 अनुदानों/विनियोगों के 12 खण्डों में ₹19,296,123,832 (अर्थात् ₹1,929.61 करोड़), डाक विभाग के एक अनुदान के एक खण्ड में ₹8,221,599,000 करोड़ (अर्थात् ₹822.16 करोड़) तथा रक्षा सेवाओं के दो अनुदानों के तीन खण्डों में ₹26,152,257,850 (अर्थात् - ₹2,615.23 करोड़) का अधिक संवितरण था। इनका विवरण **तालिका 7.2** में दिया गया है तथा जिनकी संविधान के अनुच्छेद 115(1)(ख) के अंतर्गत नियमन की आवश्यकता है।

तालिका 7.1: अनुदानों/विनियोगों से अधिक संवितरणों का सार

		(आंकड़े ₹ में)			
		सिविल	रक्षा	डाक	रेलवे
दत्तमत	राजस्व	92188874896	26146215352	8221599000	19071723861
	पूंजीगत	-	-	-	-
प्रभारित	राजस्व	-	6042498	-	190759310
	पूंजीगत	-	-	-	33640661
अनुदानों/विनियोगों की संख्या		4	2	1	11
कुल आधिक्य		92188874896	26152257850	8221599000	19296123832

तालिका 7.2: अनुदानों/विनियोगों से अधिक संवितरण के विवरण

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	आंकड़े ₹ में	मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए विचलन के कारण
	सिविल		
	राजस्व (दत्तमत)		

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	आंकड़े ₹ में	मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए विचलन के कारण	
1.	14 – दूरसंचार विभाग	अनुदान व्यय आधिक्य	107658700000 108536860488 878160488	छटे वेतन आयोग की रिपोर्ट के कार्यान्वयन करने के कारण।
2.	20 – रक्षा मंत्रालय	अनुदान व्यय आधिक्य	108223500000 109176673097 953173097	विभिन्न स्टेशनों पर क्षेत्रीय सैनिक बल न्यायाधिकरण शाखाओं के संस्थापन, छटे वेतन आयोग की रिपोर्ट के कार्यान्वयन, भण्डार का प्रापण, सैन्य दलों की अतिरिक्त गतिविधि, इकाईयों को बगावत विरुद्ध कार्रवाई में उनके शामिल होने के कारण भण्डार की अधिक मांग एवं आपूर्ति आदि के कारण।
3.	21 – रक्षा पेंशन	अनुदान व्यय आधिक्य	259997500000 349992901305 89995401305	छटे वेतन आयोग के अंतर्गत निर्धारित से उच्चतर दरों पर संशोधित पेंशन के भुगतान, बैंक से प्राप्त लम्बित पेंशन सूची को दर्ज करने आदि के कारण।
4.	54 – गृह मंत्रालय के अन्य व्यय	अनुदान व्यय आधिक्य	13614700000 13976840006 362140006	पेंशन एवं मंहगाई भत्ते तथा विभिन्न मुक्ति गतिविधियों पर स्वतंत्रता सैनानी तथा उनके आश्रितों को पेंशन में बढ़ोत्तरी की लागत को पूरा करने हेतु अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता के कारण।
रेलवे				
राजस्व (दत्तमत्त)				
5.	04- स्थायी मार्गों एवं कार्यों की मरम्मत एवं अनुरक्षण	अनुदान व्यय आधिक्य	74407558000 74962582359 555024359	छटे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के आधार पर वेतन, मजदूरी आदि पर अधिक व्यय भण्डार प्रापण की प्रत्यक्ष खरीद पर अधिक व्यय, संविदात्मक भुगतानों तथा विविध खर्च पर अधिक व्यय
6.	05- चालन शक्ति की मरम्मत एवं अनुरक्षण	अनुदान व्यय आधिक्य	33883241000 34791971288 908730288	अधिक पी.ओ.एच. डेबिट का समायोजन, पी.ओ.एच. लागत में बढ़ोत्तरी, पी.ओ.एच. कार्यकलापों में बढ़ोत्तरी तथा अधिक प्रत्यक्ष खरीद के कारण
7.	06 - सवारी डिब्बों एवं माल डिब्बों की मरम्मत एवं अनुरक्षण	अनुदान व्यय आधिक्य	76924875000 78570614230 1645739230	छटे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण वेतन, मजदूरी आदि पर अधिक व्यय, भण्डार से माल की अधिक निकासी, प्रत्यक्ष

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	आंकड़े ₹ में	मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए विचलन के कारण	
			खरीद, संविदात्मक भुगतान, पी.ओ.एच. डेबिट का अधिक समायोजन, पी.ओ.एच. कार्यकलापों में बढ़ोत्तरी तथा विविध व्यय	
8.	08- संचालन व्यय- चल स्टाक एवं उपकरण	अनुदान व्यय आधिक्य	59472840000 59835900599 363060599	छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण वेतन मजदूरी आदि पर अधिक व्यय, अधिक डेबिट तथा अधिक विविध व्ययों का समायोजन
9.	09- संचालन व्यय- ट्रेफिक	अनुदान व्यय आधिक्य	118199061000 118433375471 234314471	-वही-
10.	12- विविध कार्य व्यय	अनुदान व्यय आधिक्य	31576458000 31772312173 195854173	छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण वेतन, मजदूरी आदि पर अधिक व्यय, हथियारों एवं गोले बारूद की खरीद, विविध व्यय, अधिक डेबिट का समायोजन तथा वस्तुओं की अधिक क्षतिपूर्ति, कामगारों के क्षतिपूर्ति दावों का अधिक निपटान, एक्स ग्रेशिया भुगतान वस्तुओं की प्रत्यक्ष खरीद, मेडिकल, स्वास्थ्य तथा कल्याण कर्मचारियों के प्रशिक्षण, किराया दरों एवं करों का भुगतान, भारी लंबित देयताओं की निकासी तथा दावों का समाधान
11.	13- भविष्य निधि, पेंशन निधि एवं अन्य सेवा निवृत्ति लाभ	अनुदान व्यय आधिक्य	153988173000 169112069979 15123896979	छठे केन्द्रीय वेतन आयोग के कारण बकायों संबंधी पेंशन भुगतान प्राधिकरणों से अधिक डेबिट की प्राप्ति, अधिक स्वैच्छिक सेवा निवृत्ति मामले, नयी परिभाषित पेंशन योजना में सरकार का योगदान
12.	15- सामान्य राजस्वों का लाभांश, सामान्य राजस्वों से लिए गए कर्जों का पुनर्भुगतान तथा अधिक पूंजीकरण परिशोधन	अनुदान व्यय आधिक्य	55388300000 55433403762 45103762	लाभांशयुक्त पूंजी में बढ़ोत्तरी,

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	आंकड़े ₹ में	मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए विचलन के कारण	
राजस्व (प्रभारित)				
13.	03- सामान्य अधीक्षण एवं सेवाएं	विनियोग व्यय आधिक्य	1058000 3479286 2421286	पूर्वानुमानित की अपेक्षा अधिक आज़ाप्ति भुगतानों का समाधान
14.	05- चालन शक्ति की मरम्मत एवं अनुरक्षण	विनियोग व्यय आधिक्य	शून्य 174024 174024	पूर्वानुमानित न होने वाले आज़ाप्ति व्यय के भुगतान
15.	10- संचालन व्यय-ईंधन	विनियोग व्यय आधिक्य	22536000 21070000 188164000	पूर्वानुमानित की अपेक्षा प्रवेश कर हेतु अधिक आज़ाप्ति व्यय का समाधान
पूँजीगत (प्रभारित)				
16.	16- परिसम्पत्ति-अधिग्रहण, निर्माण एवं प्रतिस्थापन (पूँजीगत)	अनुदान व्यय आधिक्य	610200000 643840661 33640661	पूर्वानुमानित की अपेक्षा अधिक आज़ाप्ति भुगतानों का समाधान
डाक विभाग				
राजस्व (दत्तमत)				
17.	13 – डाक विभाग	अनुदान व्यय आधिक्य	125226700000 133448299000 8221599000	छटे वेतन आयोग रिपोर्ट को लागू करना, नए नियुक्त स्टाफ को अधिक प्रवर्तन प्रशिक्षण, जी.डी.एस. समिति रिपोर्ट का कार्यान्वयन तथा नरेगा एवं मोर्ड आदि के कारण व्यय का निपटान
रक्षा सेवाएं				
राजस्व (दत्तमत)				
18.	22 – रक्षा सेवाएं-थल सेना	अनुदान व्यय आधिक्य	602525300000 627166411895 24641111895	एम.आई.एस.ओ. द्वारा प्रदान अफसर/पी.वी.ओ.आर. के तैनाती आंकड़े तथा वास्तविक तैनाती में अन्तर के कारण, कोर्ट के फैसलों के कारण कार्मिकों की बहाली के कारण, महंगाई भत्ते में वृद्धि के कारण अधिक व्यय तथा प्रधानमंत्री के लिए टैरीटोरियल आर्मी के महंगाई भत्ते में वृद्धि, टैरीटोरियल आर्मी डे परेड, छटे वेतन आयोग के कार्यान्वयन के कारण यात्रा भत्ता में वृद्धि तथा सी.जी.डी.ए. द्वारा बकाया वेतन तथा भत्तों के भुगतान का गलत लेखाकरण।
19.	23 – रक्षा सेवाएं-नौ सेना	अनुदान व्यय आधिक्य	94357000000 95862103457 1505103457	नए अफसरों की भर्ती, छटे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण यात्रा भत्ता का संशोधन,

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	आंकड़े ₹ में	मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए विचलन के कारण
			महंगाई भत्ते में वृद्धि के कारण अधिक व्यय, छठे केन्द्रीय वेतन आयोग के बकाया भत्तों की अदायगी, तटीय सुरक्षा के प्रचालन आवश्यकता के लिए नावों को किराए पर लेना, तट सुरक्षा बल, सीमा सुरक्षा बल के ईंधन बिलों का अतिरिक्त भुगतान तथा परियोजना में शामिल नहीं किए गए नए करारों के अनुसार विमान चालकों को अमेरिका में प्रशिक्षण हेतु अतिरिक्त भुगतान।
राजस्व (प्रभारित)			
20.	22 – रक्षा सेवाएं- थल सेना	अनुदान व्यय आधिक्य	200900000 206942498 6042498
			प्रत्याशित की अपेक्षा अधिक न्यायालय मामलों को अंतिम रूप देने के कारण।

7.2 रेलवे अनुदानों से संबंधित अन्य विवरण भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2009-10 के संबंधित पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उल्लिखित किए हैं।

प्रावधानों से अधिक व्यय

7.3 भुगतान एवं लेखा अधिकारी किसी उप-शीर्ष अथवा प्राथमिक इकाई के अन्तर्गत बजट आबंटन से अधिक भुगतान केवल अनुदान नियंत्रित करने वाले विभागाध्यक्ष से यह आश्वासन प्राप्त करने के पश्चात ही कर सकता है कि संवितरण हेतु आवश्यक निधियां पुनर्विनियोग आदेश इत्यादि जारी करने पर प्रदान कर दी जाएगी। यद्यपि, वर्ष 2009-10 के शीर्ष-वार विनियोग लेखों में यह पाया गया कि 26 अनुदानों के 94 उप-शीर्षों में उपलब्ध प्रावधान से ₹दो करोड़ और इससे अधिक का व्यय था यद्यपि इन लघु/उपशीर्षों में उपलब्ध प्रावधानों से ₹21,774.78 करोड़ के कुल व्यय का अधिक किया गया था, परन्तु संबंधित अनुदान/विनियोग का प्रबंधन करने वाले प्राधिकारी ने व्यय को समायोजित करने के लिए कोई पुनर्विनियोग आदेश जारी नहीं किए थे, जो बजटीय नियंत्रण में ढील को दर्शाते हैं। अधिक व्यय वाले उप-शीर्ष **परिशिष्ट VII-क** में सूचीबद्ध हैं।

₹100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें

7.4 किसी अनुदान अथवा विनियोग में बचतें या तो त्रुटिपूर्ण बजटीकरण अथवा निष्पादन में कमी अथवा दोनों को दर्शाते हैं। वर्ष 2009-10 के दौरान 51 अनुदानों (सिविल, डाक, रेलवे एवं रक्षा सेवाएं सहित) के 66 मामलों में ₹100 करोड़ से अधिक की बचतें हुईं, जिनकी लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) को विस्तृत व्याख्यात्मक टिप्पणी दी जाने की आवश्यकता है। अधिक बचतें ऋणों का पुनर्भुगतान (₹1,62,413.18

करोड़), ग्रामीण विकास विभाग (₹11,142.92 करोड़), राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अन्तरण (₹11,508.95 करोड़), ब्याज भुगतान (₹6,996.56 करोड़), विनिवेश विभाग (₹5,379.90 करोड़), स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (₹5,267.74 करोड़), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (₹5,086.89 करोड़), वित्तीय सेवा विभाग (₹3,947.72 करोड़), विद्युत मंत्रालय (₹2,661.91 करोड़), पुलिस (₹2,538.02 करोड़), उच्चतर शिक्षा विभाग (₹1,552.60 करोड़), पंचायती राज मंत्रालय (₹1,003.89 करोड़) तथा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (₹1599.82 करोड़) आदि जैसे क्षेत्रों में थे। **परिशिष्ट VII-ख** विभिन्न अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत बचतों के ब्यौरे दर्शाता है।

मंत्रालयों/विभागों द्वारा बचतों के कारण ‘कुछ योजनाओं को आरम्भ न कर पाना’, ‘प्रगति रिपोर्ट/उपयोगिता प्रमाणपत्रों को देशी से जारी करना’, ‘कार्यान्वयन एजेन्सियों द्वारा व्यय की धीमी गति, राज्यों के पास अव्ययित शेष पड़े रहना तथा राज्य सरकारों से कम प्रस्तावों की प्राप्ति आदि थे।

7.5 इसके अतिरिक्त नौ पूंजीगत खण्डों सहित 24 अनुदानों/विनियोजनों के 29 अनुभागों में पिछले तीन वर्षों (2007-10) के दौरान ₹100 करोड़ तथा अधिक की निरन्तर बचतें थी जैसा **परिशिष्ट VII-ग** में दिया गया है। बड़ी निरन्तर बचतों वाले कुछ मामले राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण (₹25,634.32 करोड़), रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (₹15,259.03 करोड़), ब्याज भुगतान (₹14,133.75 करोड़), वित्तीय सेवा विभाग (₹12,876.84 करोड़), स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (₹12,342.91 करोड़), पुलिस (₹7,721.25 करोड़), तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (₹6,169.39 करोड़) थे।

बचतों का अभ्यर्पण

7.6 सा.वि.नि. 56 के प्रावधानों के अनुसार, अनुदान अथवा विनियोग से बचतों का जैसे ही पूर्वानुमान लगे उसे वर्ष के अंतिम दिन की प्रतीक्षा किए बिना सरकार को अभ्यर्पित कर दिया जाना चाहिए। अव्ययित प्रावधान को भविष्य में सम्भावित आधिक्य के लिए भी आरक्षित नहीं रखा जाना चाहिए। 2009-10 के दौरान, सिविल मंत्रालयों/विभागों के 98 अनुदानों/विनियोगों के 205 खण्डों के अंतर्गत ₹2,47,819 करोड़ की बचतें थी। यह 4 अनुदानों के 4 खण्डों के अंतर्गत ₹9,219 करोड़ के अधिक व्यय के द्वारा प्रतिसन्तुलित किया गया था जिसका परिणाम ₹2,38,600 करोड़ की निवल बचत में हुआ। अभ्यर्पित की गई राशियां **तालिका 7.3** में दर्शाई गई हैं।

तालिका 7.3: बचतों तथा अभ्यर्पण का विवरण

(₹करोड़ में)

	अव्ययित प्रावधान	अभ्यर्पित की गई राशि	31 मार्च को अभ्यर्पित की गई राशि	अभ्यर्पित न की गई राशि
राजस्व				
दत्तमत	41931.90	39521.06	38071.03	3237.87
प्रभारित	12921.81	12661.58	12661.58	259.19

कुल : राजस्व	54853.71	52182.64	50732.61	3497.06
पूँजीगत				
दत्तमत	29534.90	28284.64	27422.99	1191.09
प्रभारित	163430.58	5349.51	5349.11	158081.08
कुल : पूँजीगत	192965.48	33634.15	32772.10	159272.17
कुल योग	247819.19	85816.79	83504.71	162769.23

7.7 दूरसंचार विभाग, राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण, विदेश मंत्रालय, खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय, जल संसाधन मंत्रालय, संस्कृति मंत्रालय, भारी उद्योग विभाग, खाद्य एवं लोक संवितरण विभाग, रक्षा सेवाओं पर पूँजीगत परिव्यय तथा योजना मंत्रालय से संबंधित अनुदानों के अन्तर्गत अभ्यर्पित की गई राशि बचतों से अधिक थी। विवरण **परिशिष्ट-VII-घ** ब्यौरे प्रदान करता है। दूरसंचार विभाग के मामले में, विभाग ने ₹87.82 करोड़ का अधिक संवितरण किया जिसको भारत के संविधान के अनुच्छेद 115 (1)(ख) के अंतर्गत नियमन की आवश्यकता है (और ब्यौरे हेतु पैरा 7.1 में देखा जा सकता है)। अधिक व्यय के बावजूद मंत्रालय/विभाग ने ₹40.21 करोड़ की राशि का मार्च, 2010 में अभ्यर्पण भी किया। यह अपर्याप्त बजटीय नियंत्रणों का सूचक है।

31 मार्च को बचतों का अभ्यर्पण

7.8 51 मामलों में जहाँ किसी एक अनुदान/विनियोग में बड़ी बचतों (₹100 करोड़ से अधिक) को देखा गया और जिसे अन्ततः अभ्यर्पित न की गई तथा व्यपगत हुई निधियों सहित 31 मार्च 2010 को संबंधित मंत्रालय/विभाग द्वारा अभ्यर्पित किया गया था, के ब्यौरे **परिशिष्ट VII-ङ** में दर्शाए गये हैं।

निधियों का पुनर्विनियोग

7.9 संवितरण के लिए, कोई अनुदान अथवा विनियोग उन उप-शीर्षों अथवा मानक विषय शीर्षों में जिनके अन्तर्गत उसे लेखाबद्ध किया जाता है वितरित किया जाता है। वित्तीय वर्ष के समाप्त होने से पहले सक्षम कार्यकारी प्राधिकारी द्वारा किसी अनुदान अथवा विनियोग के भीतर प्राथमिक इकाइयों के बीच जिसके साथ ऐसा अनुदान अथवा विनियोग सम्बन्धित है, का पुनर्विनियोजन अनुमोदित कर सकता है। निधियों का पुनर्विनियोग केवल तभी करना चाहिए जब यह ज्ञात हो अथवा प्रत्याशित हो कि उस इकाई के विनियोग, जिससे निधियों का अन्तरण किया जाना है, को पूरी तरह प्रयोग में नहीं लाया जाएगा अथवा अव्ययित प्रावधान को पुनर्विनियोजन की इकाई में प्रभावी किया जा सकता है।

7.10 2009-10 के लिए पुनर्विनियोजन आदेशों के संदर्भ में विनियोग लेखाओं की नमूना जांच से पता चला कि संसद द्वारा प्राधिकृत मूल प्रयोजन/कार्यकलाप को विफल करते हुए विभिन्न प्राथमिक इकाइयों के बीच निधियों के भारी पुनर्विनियोजन किए गए थे। कुछ मामले जहाँ पर निधियों के भारी पुनर्विनियोजन किये गये थे, ऋण का पुनर्भुगतान (₹1,56,682 करोड़), राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण (₹9,563 करोड़), रक्षा सेवाओं पर पूँजीगत परिव्यय (₹4,248 करोड़) ग्रामीण विकास

विभाग (₹3,691 करोड़), ब्याज भुगतान (₹3,187 करोड़), स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (₹3,080 करोड़), उर्वरक विभाग (₹2,867 करोड़), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (₹2,445 करोड़), कृषि एवं सहकारिता विभाग (₹1,947 करोड़), रक्षा सेवाएं - वायु सेना (₹1,891 करोड़), रक्षा सेवाएं - थल सेना (₹1,389 करोड़), विद्युत मंत्रालय (₹1,289 करोड़), पुलिस (₹1,240 करोड़), महिला एवं बाल विकास मंत्रालय (₹1,158 करोड़), वित्तीय सेवा विभाग (₹1,034 करोड़), संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण (₹1,000 करोड़), पेयजल आपूर्ति विभाग (₹979 करोड़), परमाणु ऊर्जा (₹770 करोड़) तथा विदेश कार्य मंत्रालय (₹584 करोड़) थे।

लघु/उप-शीर्षों को अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग

7.11 लेखाओं की नमूना जांच ने प्रकट किया कि सिविल मंत्रालयों/विभागों के 24 अनुदानों/विनियोगों के 37 मामलों में, डाक विभाग के एक अनुदान के एक मामले में तथा रक्षा मंत्रालय के चार अनुदानों के पाँच मामलों में, कुल ₹1,57,253.87 करोड़ का पुनर्विनियोजन अविवेकपूर्ण था क्योंकि जिन लघु/उपशीर्षों में निधियां पुनर्विनियोजन के द्वारा अन्तर्गत की गई थी उनके अन्तर्गत मूल प्रावधान पर्याप्त से अधिक था। 43 मामले, जहां पुनर्विनियोग एक करोड़ या उससे अधिक के कुछ मामले **परिशिष्ट-VII-च** में दिए गए हैं। परिणामतः, लघु/उप-शीर्षों के अन्तर्गत अंतिम बचतें इन शीर्षों को पुनर्विनियोजित राशि से अधिक थी।

लघु/उप-शीर्षों से अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग

7.12 10 अनुदानों/विनियोगों के 11 लघु/उप-शीर्षों, जैसा कि **परिशिष्ट-VII-छ** में दर्शाया गया है, में कुल ₹228.52 करोड़ के अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन थे जहां प्रत्येक मामले के अन्तर्गत अन्तिम संवितरण पुनर्विनियोजन से पहले मूल प्रावधान की अपेक्षा अधिक था। इनमें से प्रत्येक में, इन शीर्षों से पुनर्विनियोजन के पश्चात अन्तिम प्रावधान से भी आधिक्य पुनर्विनियोजित राशियों की अपेक्षा अधिक था।

अवास्तविक बजटीय अनुमान के कारण विशाल अनुपूरक अनुदानें

7.13 भारत के संविधान के अनुच्छेद 114 के अन्तर्गत, संसद, सरकार को भारत की समेकित निधि से विशिष्ट राशियाँ विनियोजित करने हेतु प्राधिकृत करती है। संसद संविधान के अनुच्छेद 115 के अनुसार अनुगामी विनियोग अधिनियम द्वारा अनुपूरक अथवा अतिरिक्त अनुदान भी संस्वीकृत कर सकती है। व्ययों के अनुमान तैयार करते समय मंत्रालयों/विभागों से पिछले वर्षों के दौरान वितरण की प्रवृत्ति को ध्यान में रखना तथा पूर्ण सावधानी बरतना अपेक्षित है जिससे वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत करने से पहले अनुमानों में सभी अपरिहार्य तथा भावी व्यय हेतु प्रावधान कर लिए जाएं। वित्त मंत्रालय यथोचित विचार विमर्श तथा बजट पूर्व बैठकों/संवीक्षा के पश्चात बजट प्रस्तावों को अन्तिम रूप देता है। वर्ष 2009-10 के विनियोग लेखाओं की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि केन्द्र सरकार के मंत्रालय/विभागों में से अधिकांश ने मूल प्रावधानों से बहुत अधिक अनुपूरक अनुदान/विनियोग प्राप्त किए थे। **तालिका 7.4** में उल्लेखित अनुदानों के कुछ अनुभागों में ₹20 करोड़ या अधिक के अनुपूरक अनुदान थे जो मूल प्रावधान के 40 प्रतिशत से 634 प्रतिशत के बीच थे। यह मंत्रालयों/विभागों द्वारा बजट अनुमानों के

वास्तविक आधार पर तैयार नहीं करने तथा वास्तविक बजटीय प्रक्षेपणों को सुनिश्चित करने हेतु वित्त मंत्रालय द्वारा बजट पूर्व बैठकों को आयोजित करने तथा संवीक्षा की क्रियाविधि के अभिप्रेत प्रभाव के न होने का द्योतक था।

तालिका 7.4: अवास्तविक बजटीय प्रक्षेपणों के कारण भारी अनुपूरक अनुदानों के ब्यौरों को दर्शाती विवरणी

((₹करोड़ में))				
क्र.सं.	अनुदान का विवरण	वास्तविक प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	वास्तविक प्रावधान से अनुपूरक प्रावधान की प्रतिशतता
राजस्व (दत्तमत)				
1.	6-रसायन तथा पेट्रोरसायन विभाग	220.36	166.07	75
2.	9- नागर विमानन मंत्रालय	731.09	311.00	43
3.	39- पेंशन	10899.08	6913.33	63
4.	44- विनिवेश विभाग	18.78	23.42	125
5.	49- भारी उद्योग विभाग	275.56	515.48	187
6.	72-पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय	13475.33	11843.00	88
7.	74- विद्युत विभाग	7617.73	3233.93	42
8.	91- इस्पात मंत्रालय	115.01	728.69	634
9.	100- शहरी विकास विभाग	1008.52	414.80	41
पूंजीगत (दत्तमत)				
10.	09- नागर विमानन मंत्रालय	155.95	800.00	514
11.	14- दूरसंचार विभाग	104.00	171.75	165
12.	19- संस्कृति मंत्रालय	36.00	20.00	56
13.	31- विदेश मंत्रालय	525.00	297.50	57
14.	32- आर्थिक कार्य विभाग	7763.65	9136.26	118
15.	33- वित्तीय सेवा विभाग	2967.02	2373.98	80
16.	44-विनिवेश विभाग	2240.00	3139.90	140
17.	54- गृह मंत्रालय के अन्य व्यय	63.79	48.00	75
18.	72-पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय	--	958.08	--
19.	97- दादर एवं नागर हवेली	57.44	23.00	40
20.	100-शहरी विकास विभाग	2600.36	2026.48	78
21.	105-युवा कार्य एवं खेलकूद मंत्रालय	493.70	350.58	71

अनावश्यक अनुपूरक अनुदान

7.14 2003-04 से आगे सिविल मंत्रालयों/विभागों के अन्तर्गत प्राप्त मूल तथा अनुपूरक अनुदानों तथा मूल प्रावधानों से अनुपूरक प्रावधानों की प्रतिशतता की स्थिति **परिशिष्ट-VII-ज** में दी गई है। नमूना जांच में प्रकट हुआ कि 14 अनुदानों/विनियोगों से संबंधित 14 अनुभागों में, जिनके ब्यौरे **तालिका 7.5** में दिए गए हैं, जबकि 2009-10 के दौरान ₹15,654.30 करोड़ के कुल अनुपूरक प्रावधान अधिक व्यय की प्रत्याशा में प्राप्त किये थे, फिर भी अन्तिम व्यय मूल अनुदान/विनियोग से भी कम हुआ था। प्राप्त

किया गया समग्र अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक था जिसने त्रुटिपूर्ण बजटीकरण को प्रदर्शित किया।

‘नकद अनुपूरक अनुदान’ प्राप्त करने के बजाय, मंत्रालय/विभाग को अनुदान में उपलब्ध बचत का प्रयोग करने की सम्भावना का पता लगाना चाहिए तथा यदि आवश्यक हो तो ‘टोकन’ या ‘तकनीकी अनुपूरक अनुदान’ लेना चाहिए जिससे वर्ष के अन्त में होने वाली बचतों से बचा जा सके।

तालिका 7.5: अनुपूरक अनुदान/विनियोग से अधिक बचतें

(₹करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	मूल प्रावधान	प्राप्त अनुपूरक अनुदान	वास्तविक संवितरण	बचतें
सिविल					
राजस्व-दत्तमत					
1.	5 – नाभिकीय विद्युत योजनाएं	2363.90	55.67	2002.11	417.46
2.	18- कार्पोरेट कार्य मंत्रालय	189.62	9.43	182.26	16.79
3.	31 - विदेश मंत्रालय	5767.97	40.01	5528.26	279.72
4.	33- वित्तीय सेवा विभाग	35446.52	1025.02	34598.82	1872.72
5.	43 – प्रत्यक्ष कर	3093.80	22.77	3043.42	73.15
6.	57 – स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग	41319.58	1771.04	38322.88	4767.74
7.	58- उच्चतर शिक्षा विभाग	15429.00	87.17	13963.57	1552.60
8.	88- सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय	2446.00	5.03	2398.28	52.75
पूंजीगत-दत्तमत					
9.	19- संस्कृति मंत्रालय	36.10	20.00	33.22	22.88
10.	32- आर्थिक कार्य विभाग	7763.65	9136.26	4619.34	12280.57
11.	44- विनिवेश विभाग	2240.00	3139.90	--	5379.90
12.	74- विद्युत मंत्रालय	1889.00	27.00	1579.76	336.24
13.	87- सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	15842.00	311.00	14165.10	1987.90
14.	92- कपड़ा मंत्रालय	184.00	4.00	183.63	4.37
योग			15654.30		

कुछ मामले तथा, संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा अपने ‘बचत नोट व्याख्या’ में दिए गए बचत कारणों की चर्चा नीचे दी गई है:

- अनुदान संख्या 5- न्यूक्लीयर पावर योजना में बचत का मुख्य कारण कम मात्रा में सामरिक द्रव्यों का आयात था अर्थात् पी.एच.डब्ल्यू.आर. ईंधन की आपूर्ति (₹369.87 करोड़) तथा सामरिक आयात सूची में बदलाव (₹47.07 करोड़)।
- अनुदान सं. 33- में वित्तीय सेवा विभाग, बचत का मुख्य कारण कृषि ऋण माफी तथा ऋण सहायता योजना 2008 (₹1,692.15 करोड़) थे। ₹1,000.00 करोड़ की

बचत कृषि ऋण माफी तथा ऋण राहत योजना के प्रभावों के निर्धारण हेतु सरकार द्वारा गठित टास्क फोर्स की रिपोर्ट प्राप्त न होने के कारण हुई।

- अनुदान सं. 32- आर्थिक मामले विभाग में ₹3,035.61 करोड़) की बचत अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष अंशदान योजना के अंतर्गत अं.मु.को.के. सहमति-पत्र संशोधन “आवाज एवं सहभागिता” के लागू न होने के कारण थी तथा ₹9,136.25 करोड़ अ.मु.को.के. द्वारा ‘मूल्य देयता अनुरक्षण’ योजना के अन्तर्गत विशेष निकासी अधिकार के अनुसार अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता न होने के कारण थी।
- अनुदान सं.44- विनिवेश विभाग में ₹5379.90 करोड़ की बचत का कारण रिजर्व निधि में अन्तरण (एन.आई.एफ.) योजना के अन्तर्गत राष्ट्रीय निवेश निधि (एन.आई.एफ.) की लेखा प्रक्रिया में परिवर्तन था। संशोधित लेखा प्रक्रिया के अनुसार, वर्ष 2009-12 में संबंधित मंत्रालय/विभाग जो विनिवेश राशि प्राप्ति में से योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं, निधियों को विनिवेश विभाग के बजाय इन्हें एन.आई.एफ. निधि में स्थानान्तरित करेंगे।
- अनुदान सं.87- सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में, वित्त मंत्रालय ने भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के अन्तर्गत ₹8,578.45 करोड़ के प्रावधान में से प्रावधान को घटाकर ₹7,404.70 करोड़ कर दिया, जिसके परिणामस्वरूप योजना में ₹1,173.75 करोड़ की बचत हुई। इसके अतिरिक्त, एन.एच.1ए, एन.एच.22 तथा एन.एच.31ए के एफ.डी.आर. लक्ष्यों में तथा निर्माण कार्य लक्ष्य में कमी के कारण ₹155.74 करोड़ की बचत हुई।

उप-शीर्षों के अन्तर्गत अनावश्यक अनुपूरक अनुदान

7.15 अनुपूरक अनुदान प्राप्त करते समय, मंत्रालयों/विभागों ने संसद को योजनाओं/कार्यकलापों के अन्तर्गत विभिन्न उद्देश्यों हेतु अतिरिक्त आवश्यकता की भारी राशि बताई थी किन्तु वे अन्ततः सम्पूर्ण अनुपूरक अनुदानों या उनके हिस्से को खर्च करने में न केवल असफल रहे बल्कि मूल बजट प्रावधान को भी खर्च न कर सके। ऐसे उप-शीर्ष जहाँ सम्पूर्ण अनुपूरक अनुदान के साथ मूल बजट प्रावधान भी अव्ययित रहे, का ब्यौरा **परिशिष्ट-VII-झ** में दिया गया है।

अवास्तविक बजट पूर्वानुमान

7.16 प्रत्येक वर्ष वित्त मंत्रालय द्वारा जारी बजट परिपत्र अनुबद्ध करते हैं कि अनुमानों की रूपरेखा तैयार करते समय, पूर्व निष्पादन, विभिन्न योजनाओं के सूत्रीकरण/कार्यान्वयन के स्तर, योजना के कार्यान्वयन हेतु कार्यान्वित अभिकरणों की संस्थागत क्षमता, व्यय करने वाले अभिकरणों द्वारा व्यय पर नियंत्रण आदि पर पूरा ध्यान दिया जाए। इसका उद्देश्य बाद के स्तर पर परिहार्य अभ्यर्षणों हेतु गुंजाइश को कम करना है। इसके अतिरिक्त, सामान्यतः परियोजनाओं/योजनाओं की बजट-पूर्व संवीक्षा को पूर्ण किए बिना बजट में कोई प्रावधान नहीं किए जाने चाहिए। तथापि, जहाँ आवश्यक संवीक्षा किए बिना प्रावधान किए गए हैं, संसद द्वारा बजट पारित करने तक वित्तीय वर्ष के शुरु

होने से पहले ऐसी संवीक्षा पूर्ण कर लेनी चाहिए तथा समुचित अनुमोदन प्राप्त कर लेने चाहिए। शीर्षवार विनियोग लेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि विभिन्न उप-शीर्षों के अन्तर्गत मंत्रालयों/विभागों ने अत्यधिक प्रावधान किए थे जिसका परिणाम अन्ततः वर्ष के अन्त में भारी बचतों तथा अभ्यर्पणों में हुआ। **परिशिष्ट-VII-ज** ₹10 करोड़ या अधिक की बचत के ऐसे 140 मामलों का विवरण प्रदान करता है जो बजट प्रावधान का 40 प्रतिशत से अधिक बनता है।

सम्पूर्ण प्रावधान का अनुपयोग

7.17 मंत्रालयों/विभागों द्वारा विभिन्न अनुदानों/विनियोगों के अन्तर्गत 63 लघु उपशीर्षों में संसद द्वारा स्वीकृत सम्पूर्ण प्रावधान अव्ययित रहे। सम्पूर्ण प्रावधान की बचत इस तथ्य का द्योतक है कि परियोजनाओं/कार्यक्रमों की उपयुक्त बजट-पूर्व समीक्षा के आधार पर बजट अनुमान तैयार नहीं किए गए। उप-शीर्ष के ब्यौरे **परिशिष्ट VII-ट** में दिया गया है। कुछ मुख्य योजनाएं जो सम्पूर्ण प्रावधानों के उपयोग न करने के कारण आगे नहीं बढ़ पायी अथवा प्रभावित हुईं, वे हैं- दीर्घावधि को आपरेटिव क्रेडिट संरचना का पुनरूद्धार (₹1000.00 करोड़) स्वैच्छिक सेवा निवृत्ति योजना तथा संवैधानिक देयों का भुगतान योजना (₹250.00 करोड़) राष्ट्रीय राज्य एवं जिला स्तर पर योजना प्रक्रिया को सहायता (₹175.00 करोड़) सेतुसमुद्रम नहर परियोजना (₹151.10 करोड़), राज्यों तथा संघ क्षेत्रों की सरकारों के प्रशासन को टी.डी.पी.एस. के अन्तर्गत आवश्यक वस्तुओं की स्मार्ट कार्ड आधारित सुपुर्दगी को प्रारम्भ करने की एक प्रारम्भिक योजना के कार्यान्वयन हेतु सहायता (₹142.28 करोड़), राष्ट्र सड़क सुरक्षा बोर्ड (₹72.00 करोड़), दिल्ली में सड़कें (₹60.00 करोड़), भारतीय सांख्यिकीय आधुनिकीकरण प्रणाली (₹82.30 करोड़) और किशोरी कन्याओं के सशक्तीकरण हेतु राजीव गांधी योजना (₹97.00 करोड़)

उप-शीर्ष के अंतर्गत ₹100 करोड़ या अधिक की बचतें

7.18 विनियोग लेखों की विस्तृत संवीक्षा ने प्रकट किया कि कुछ अनुदानों तथा विनियोगों के अंतर्गत मंत्रालय/विभाग द्वारा कार्यान्वित की जाने वाली संबंधित योजनाओं के संबंध में एक उप-शीर्ष के अंतर्गत ₹100 करोड़ या अधिक की बचतें थी जो कि खराब बजट बनाने या निष्पादन में कमी या दोनो के सूचक हैं। मंत्रालय/विभाग को न केवल अनुमानों तथा वास्तविकों के बीच बड़े पैमाने पर विचलनों को कम करने बल्कि दुर्लभ संसाधनों को लाभकारी ढंग से उपयोग करने हेतु अपने बजटीय कार्यों को अधिक वास्तविक बनाने हेतु आवश्यक कदम उठाए जाने की आवश्यकता है। मंत्रालयों/विभागों को बजटीय अनुमान की प्रणाली की और/अथवा अपने कार्यक्रम प्रबंधन की दक्षता की समीक्षा की जानी अपेक्षित है। **परिशिष्ट VII-ठ** एक उप-शीर्ष के अन्तर्गत ₹100 करोड़ या अधिक की 74 ऐसी बचतों का ब्यौरा प्रदान करता है।

कार्यक्रम के अन्तर्गत हुई मुख्य बचतें ₹2,548.46 करोड़ कम यूरिया के आयात, अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में यूरिया मूल्यों के कम होने तथा अस्थाई विनिमय दरों में विचलन के कारण यूरिया का आयात; ₹9,136.07 करोड़-एस.डी.आर. के अनुसार मुद्रा का मूल्य बनाए रखने हेतु आई.एम.एफ. द्वारा अतिरिक्त निधियों की गैर आवश्यकता के कारण मूल्य बाध्यता का अनुसूक्षण (एम.ओ.पी.); ₹2,149.19 करोड़ ऋण माफी हेतु

योग्य पाई गई। राज्य सरकारों की कम संख्या के कारण बट्टे खाते में डाले राज्य सरकारों को ऋण ₹1,175.61 करोड़-जल संसाधन मंत्रालय से कम प्रस्तावों की प्राप्ति के कारण त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम एवं अन्य जल संसाधन कार्यक्रम; ₹739.86 करोड़ - पूंजीगत निर्माण कार्यों की धीमी गति तथा कम वाहनों के प्रापण के कारण अ.भा.अ.वि.सं. प्रकार के उच्च विशेषता अस्पतालों का उन्नयन; ₹1,000.00 करोड़ राज्य सरकारों से व्यवहार्य प्रस्तावों की गैर-प्राप्ति के कारण पिछड़े क्षेत्रों को अनुदान ₹1,300.00 करोड़-आम चुनावों तथा भारी वर्षा मौसम से योजना की धीमी प्रगति के कारण राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना हेतु ग्रामीण विद्युतीकरण नियम ₹4,272.01 करोड़- राज्य सरकारों के पास-पिछले वर्षों के अव्ययित शेषों की उपलब्धता के कारण जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों/जिला कार्यक्रम सामंजस्यकारियों तथा अन्यो को सहायता; ₹1,291.64 करोड़-राज्य सरकारों से कम प्रस्तावों की प्राप्ति तथा ग्रामीण विकास योजनाओं हेतु व्यय वित्त समिति ज्ञापन को अंतिम रूप न दिए जाने के कारण क्षमता निर्माण तथा तकनीकी सहायता आदि में हुई।

12वें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित शर्तों को पूरा न किए जाने के कारण बचतें

7.19 बारहवें वित्त आयोग (बा.वि.आ.) के संदर्भ की शर्तों में से एक यह थी कि वह उन सिद्धान्तों की अनुशंसा करेगा जो भारत की संचित निधि में से राज्यों के राजस्वों के सहायता अनुदानों तथा राज्यों जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 275 के अंतर्गत अनुच्छेद की धारा (1) के उपबन्ध में विनिर्दिष्ट के अतिरिक्त उद्देश्यों हेतु अपने राजस्वों के सहायता अनुदानों के माध्यम से सहायता की आवश्यकता है, को जारी राशियों को नियंत्रित करेंगे।

बारहवें वित्त आयोग ने विभिन्न क्षेत्रों के अंतर्गत 2005-10 की सौंपी गई अवधि के दौरान राज्यों को देय कुल ₹1,42,640 करोड़ की विभिन्न अनुदानों की अनुशंसा की जैसा कि ब्यौरा तालिका 7.6 में नीचे दिया गया है:

तालिका 7.6 राज्यों को देययोग्य बड़े अनुदानों के ब्यौरे दर्शाने वाली विवरणी

क्र.सं.	क्षेत्र/मर्दे	राशि (₹करोड़ में)
1.	पश्च-अंतरण योजनेतर राजस्व घाटा	56,856
2.	शिक्षा क्षेत्र	10,172
3.	स्वास्थ्य क्षेत्र	5,887
4.	सड़क एवं पुलों का अनुरक्षण	15,000
5.	भवनों का अनुरक्षण	5,000
6.	वनों का अनुरक्षण	1,000
7.	विरासत संरक्षण	625
8.	राज्य-विनिर्दिष्ट आवश्यकताएं	7,100
9.	स्थानीय निकाय	25,000
10.	विपत्ति राहत	16,000
योग		1,42,640

इन अनुदानों¹ की निर्मुक्ति के साथ कुछ शर्तें जुड़ी थी तथा अनुदानों की उपयुक्त उपयोगिता को सुनिश्चित करने हेतु प्रत्येक राज्य में राज्य सरकार के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में उच्च स्तरीय समिति द्वारा मानीटरिंग भी की जा रही थी।

¹ योजनेतर राजस्व घाटा अनुमानों के अतिरिक्त

वर्ष 2009-10 के लिए अनुदान सं. 35-राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र सरकार को अंतरण के विनियोग लेखों की लेखापरीक्षा ने राजस्व प्रभारित भाग में शीर्ष '3601-राज्य सरकार को सहायता अनुदान-योजनेतर अनुदान-संविधान के अनुच्छेद 275(1) के उपबन्ध के अंतर्गत अनुदान' कुछ राज्य सरकारों द्वारा बारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित शर्तों को पूरा न किए जाने के कारण 4,938.14 करोड़ की सीमा तक बचतों को प्रकट किया जिनका ब्यौरा तालिका 7.7 में दिया गया है:

तालिका 7.7 अनुदानों, उनके प्रति निर्मुक्तियों तथा बचतों को दर्शाने वाले ब्यौरों की विवरणी

क्र.सं.	क्षेत्र/उप-शीर्ष	ब.अ.	व्यय	बचत	राज्य जिन्होंने शर्तें पूरी नहीं की थीं	शर्त के प्रकार
1.	शिक्षा क्षेत्र 3601.01.104.07	2915.45	2281.35	634.10	झारखण्ड, राजस्थान एवं पश्चिम बंगाल	2009-10 हेतु एन.पी.आर.ई. के ब.अ. वर्ष के लिए बा.वि.आ. के प्रक्षेपित स्तर से नीचे रहना। वर्ष 2007-08 हेतु एन.पी.आर.ई. के वास्तविक का 2007-08 हेतु बा.वि.आ. प्रक्षेपित सामान्य व्यय से कम रहना।
2.	स्वास्थ्य क्षेत्र 3601.01.104.08	1944.31	1370.84	573.47	झारखण्ड, उड़ीसा एवं उत्तराखण्ड	-वही-
3.	सड़कों एवं पुलों का अनुरक्षण 3601.01.104.09	4250.00	3391.24	858.76	अस्साचल प्रदेश, ज.एवं क., झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मेघालय, पंजाब एवं उत्तराखण्ड	-वही-
4.	लोक भवनों का अनुरक्षण 3601.01.104.10	2047.00	994.43	1052.57	गुजरात, झारखण्ड, नागालैण्ड, पंजाब एवं उ.प्र.	-वही-
5.	वनों का अनुरक्षण 3601.01.104.11	245.63	214.49	31.14	झारखण्ड एवं मेघालय	राज्य की उच्च स्तरीय समिति की स्वीकृत कार्य योजना तथा उपयोगिता/पूर्णता प्रमाणपत्रों की गैर-प्राप्ति
6.	विरासत संरक्षण 3601.01.104.12	201.07	179.14	21.93	बिहार, गोवा, उड़ीसा एवं उ.प्र.	-वही-
7.	राज्य-विनिर्दिष्ट आवश्यकताएं 3601.01.104.13	2581.92	2136.14	445.78	अस्साचल प्रदेश, गोवा, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, मेघालय, नागालैण्ड, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान एवं त्रिपुरा	-वही-
8.	स्थानीय निकाय 3601.01.104.05	7026.85	5706.46	1320.39	गोवा, ज. एवं क., झारखण्ड, मेघालय, मिजोरम एवं सिक्किम	नियत अवधि के बाद अनुदानों के लंबित अंतरण हेतु बैंक दर पर राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों को ब्याज का गैर-भुगतान

वित्तीय वर्ष 2008-09 में भी राजस्व प्रभारित भाग में शीर्ष '3601- राज्य सरकार को सहायता अनुदान-योजनेतर अनुदान - संविधान के अनुच्छेद 275(1) के उपबन्ध के

अंतर्गत अनुदान' चार उप-शीर्षों में कुछ राज्य सरकारों द्वारा बारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित शर्तों को पूरा न किए जाने के कारण 3553.04 करोड़ की बचतें थी।

इस प्रकार, वित्त आयोग द्वारा राज्य सरकारों को सौंपे गए संसाधन वर्ष दर वर्ष निरंतर अव्ययित रहे जिसने पूर्ण देश में अभिप्रेत क्षेत्रीय वृद्धि को जोखिम में डाला। 2009-10 के बा.वि.आ. द्वारा सौंपे गए का अंतिम आवृत वर्ष होने के कारण राज्य सरकार ने विभिन्न क्षेत्रों हेतु उद्दिष्ट इन अनुदानों को प्राप्त करने का अवसर खो दिया।

अनुदान के अभ्यर्ण से बचने के लिए अनियमित व्यय

7.20 परमाणु ऊर्जा विभाग (प.ऊ.वि.) ने सितम्बर 2003 में ₹3,492.00 करोड़ की अनुमानित लागत पर एक परियोजना के लिए प्रोटोटाईप फास्ट ब्रीडर रियेक्टर के संस्थापन, स्वीकृत की थी। वित्तपोषण प्रतिमान 80 प्रतिशत इक्विटी, अर्थात् ₹2,793.60 करोड़ तथा 20 प्रतिशत ऋण था। इक्विटी का प्रथम चरण में तथा ऋण को बाद के चरण में प्रवाह करना था। भारतीय नाभिकीय शक्ति निगम लिमिटेड (भा.ना.श.नि.लि.) को पांच प्रतिशत इक्विटी का पण, जो कि ₹139.68 करोड़ है, लेना था। इसलिए विभाग को इक्विटी के सरकारी अंश के प्रति ₹2,653.92 करोड़ की राशि जारी करना अपेक्षित था।

₹2,653.92 करोड़ की संस्वीकृति के प्रति विभाग ने मार्च 2009 की समाप्ति तक ₹1,707.15 करोड़ जारी किए थे। इस प्रकार ₹946.77 करोड़ की राशि की इक्विटी के प्रति शेष राशि को जारी किया जाना था। यद्यपि वर्ष 2009-10 के दौरान केवल ₹946.77 करोड़ की सीमा तक की शेष संस्वीकृति उपलब्ध थी फिर भी प.ऊ.वि. ने ₹995.70 करोड़ की राशि जारी की, इस प्रकार संस्वीकृति को ₹48.93 करोड़ की सीमा तक बढ़ाया जिसने व्यय को अनियमित बनाया।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि प.ऊ.वि. ने 31.3.2010 को ₹325.70 करोड़ की किस्त जारी करते समय केवल अनुदान के अभ्यर्ण से बचने हेतु ₹48.93 करोड़ का अधिक अनुदान जारी किया। मुख्य लेखा नियंत्रक (मु.ले.नि.) द्वारा प्रदान प्रमाण-पत्र कि व्यय वर्ष 2009-10 के लिए शीर्षवार विनियोग लेखों में सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृत किया गया है, संदेहास्पद रहता है।

सितम्बर 2010 में प.ऊ.वि. ने बताया कि ₹5677.00 करोड़ तक परियोजना लागत का संशोधन हेतु प्रस्ताव 26 मार्च 2010 को परमाणु ऊर्जा आयोग (प.ऊ.आ.) द्वारा स्वीकृत किया गया था। कैबिनेट समिति का अनुमोदन अभी प्राप्त किया जाना है जिसके लिए कुछ समय की आवश्यकता होगी। इस प्रकार, तथ्य यह रहता है कि प.ऊ.वि. ने ₹48.93 करोड़ का अनुदान, सक्षम प्राधिकारी, जो इस मामले में कैबिनेट समिति है, की मान्य स्वीकृति के बिना जारी किया गया था।

राष्ट्रीय नैनो विज्ञान एवं नैनो प्रौद्योगिकी मिशन के अंतर्गत ₹60.00 करोड़ की बचतें

7.21 2009-10 के दौरान, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा पी.ई.टी.आर.ए. III त्वरत रेडियेशन सुविधा, जो फोटोनेस की नैनो माप का किरणें उपलब्ध कराती है जो कि नैनो विज्ञान अनुसंधान के साथ-साथ, पिछले अनुभव हेतु विशेष महत्व के हैं, में जर्मनी तथा भारत की एक फर्म के बीच सहयोग हेतु. ₹130.00 करोड़ का एक प्रक्षेपण किया गया था तथा आगे की निर्मुक्तियाँ चालू परियोजनाओं तथा नए आरम्भों हेतु की

जानी थी। चूंकि बीम लाईन निर्धारण से संबंधित ब्यौरेवार परियोजना रिपोर्ट (ब्यौ.प.रि.) सितम्बर 2009 तक पूरी नहीं की गई थी तथा नवम्बर 2009 में शीर्ष निकाय द्वारा बाद में स्वीकार किया गया था इसलिए अनुमान को ₹70.00 करोड़ तक कम किया गया था जो ₹60.00 करोड़ की बचतों का कारण बना। ₹60.00 करोड़ में से ₹41.97 करोड़ रु. की राशि को अन्य शीर्षों को पुनर्विनियोजित की गई थी जबकि शेष ₹18.03 करोड़ को 19 मार्च 2010 को वित्त मंत्रालय को अभ्यर्पित किया गया था। ₹70.00 करोड़ के घटे प्रावधान के प्रति 2009-10 के दौरान नैनो मिशन ने 70.00 करोड़ रु. की कुल लागत पर 116 नई/चालू परियोजनाओं को निधियाँ संस्वीकृत कीं।

₹18.03 करोड़ को सं.अ. स्तर पर अभ्यर्पित किया जा सकता था क्योंकि उस समय यह स्पष्ट था कि यह राशि न तो खर्च की जा सकेगी न ही किसी अन्य शीर्ष को पुनर्विनियोजित की जा सकेगी। तथापि, मार्च 2010 में ही विभाग द्वारा इसका अभ्यर्पण किया गया था जो कि सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 56 (2) के प्रावधान का स्पष्ट उल्लंघन है तथा इसे आवश्यक उद्देश्य के लिए अन्यत्र पुनः आवंटन से वंचित किया है।

निधियों के अनुपयोग के कारण प्रभावित योजना

7.22 2009-10 के दौरान, जनजाति कार्य मंत्रालय ने दो योजनाओं नामतः (i) जनजाति उप-योजना के अंतर्गत योजनाएं (₹900.50 करोड़) तथा (ii) संविधान के अनुच्छेद 275(1) के उपबन्ध के अंतर्गत योजना (₹1,000.00 करोड़) हेतु ₹1,900.50 करोड़ की निधियाँ आबंटित कीं। योजना (i) के अंतर्गत मंत्रालय द्वारा राज्य सरकारों को प्रासंगिक परिवार-आधारित तथा उनकी, जो स्व-सहायता दलों/समुदाय को चलाते हैं की रोजगार-सह-आय सृजन गतिविधियों तथा अवसंरचना को शामिल करने की दृष्टि सहित जनजाति के तीव्र आर्थिक विकास हेतु राज्य योजना को योज्य के रूप में जनजाति निधि हेतु विशेष केन्द्रीय सहायता प्रदान की थी। योजना (ii) के अंतर्गत अनुसूचित जनजाति जनसंख्या वाले राज्य सरकारों को अनुसूचित क्षेत्रों में प्रशासन के स्तर को बढ़ाने के लिए तथा सड़क, पुल, शिक्षा, स्वास्थ्य एवं सिंचाई आदि की महत्वपूर्ण अवसंरचना में अंतराल लाने के उद्देश्य सहित अनुसूचित जनजाति के कल्याण के लिए तथा एकलव्य मॉडल आवासीय स्कूलों की स्थापना के लिए अनुदान जारी किया है।

लेखापरीक्षा में संवीक्षा ने प्रकट किया कि वित्त मंत्रालय ने जनवरी 2010 में द्वितीय तिमाही की समाप्ति तक व्यय की प्रवृत्ति पर विचार करने के पश्चात ₹1900.50 करोड़ की निधियों के आवंटन के प्रति स.अ. स्तर पर आवंटन को ₹880.34 करोड़ तक कम किया तथा 2009-10 के दौरान इस राशि का जनजाति कार्य मंत्रालय द्वारा पूर्ण रूप से उपयोग किया गया था तथा ₹1020.16 करोड़ की शेष अव्ययित राशि का 31.03.2010 को अभ्यर्पण किया गया था। मंत्रालय ने बचत हेतु कारणों को 'संबंधित राज्य सरकारों द्वारा पहले जारी अनुदानों के संबंध में निर्धारित अवधि के भीतर उपयोगिता प्रमाणपत्रों तथा भौतिक प्रगति रिपोर्टों को पूर्ण रूप में प्राप्त न होने के कारण राज्य सरकारों को अनुदानों की गैर-निर्मुक्ति' के रूप में आरोपित किया। मंत्रालय का उत्तर इस बात को स्पष्ट नहीं करता कि अव्ययित प्रावधान को जब यह पता चला था कि इसका व्यय नहीं किया जा सकेगा, तुरंत के बजाए वित्तीय वर्ष के अंत में क्यों अभ्यर्पित किया था।

दिये गये कारण अनुसूचित जनजाति कल्याण योजनाओं के कमजोर कार्यान्वयन तथा पहली दो तिमाहियों में खर्च की प्रवृत्ति को प्रतिवर्तित करने में मंत्रालय की असफलता का द्योतक है।

अप्राधिकृत व्यय

7.23 वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजना नियमावली² अनुबंध करती है कि अनुदानों हेतु उसी मांग में राजस्व अनुभाग के अंतर्गत बचतों को पूंजीगत अनुभाग में अतिरिक्त आवश्यकताओं को पूरा करने अथवा प्रतिक्रम से पुनर्विनियोजित नहीं किया जा सकता है।

जून 2008 में, गृह मंत्रालय के प्रशासनिक प्रभाग ने कम्प्यूटरों, परिधीय तथा सॉफ्टवेयर के प्रापण हेतु अनुदानों की अनुपूरक मांगों के प्रथम बैच में उप-शीर्ष 2052.03.99.52 - मशीनरी एवं उपकरण (आई.टी.) के अंतर्गत राजस्व अनुभाग में ₹2.7 करोड़ की एक अतिरिक्त आवश्यकता को शामिल करने के लिए मुख्य लेखा नियंत्रक (मु.ले.नि.) को अनुरोध किया। मंत्रालय अतिरिक्त अनुदान प्राप्ति के बिना कार्यान्वित किया तथा ₹2.53 करोड़ की कीमत के कम्प्यूटर एवं साफ्टवेयर के लिए आपूर्ति आदेश दिया (सितम्बर 2008)। अंत में अतिरिक्त निधियाँ जैसी कि मांग की गई थी, स्वीकृत नहीं हुई थीं। मंत्रालय ने पूंजीगत अनुभाग के अंतर्गत नार्थ ब्लॉक में इलेक्ट्रॉनिक एक्सेस कंट्रोल (स्मार्ट कार्ड) सिस्टम को प्रारम्भ करने हेतु आबंटित अप्रयुक्त निधियों के लिए आवेदन कम करने का निर्णय लिये। मंत्रालय ने इस आबंटन से कम्प्यूटरों तथा साफ्टवेयर की खरीद के प्रति व्यय को पूरा किया जबकि व्यय राजस्व अनुभाग से संबंधित था। इसे मु.ले.नि. की सहमति से किया जाना बताया गया था जबकि मु.ले.नि. ने साधारण रूप से सुस्पष्ट किया था कि अगर प्रशासनिक प्रभाग यह प्रमाणित करता है कि प्रस्ताव पूंजीगत अनुभाग के अंतर्गत वित्तपोषित किए जाने योग्य है तो भु.ले.का. को कार्ड आपत्ति नहीं होगी। इस प्रकार, मंत्रालय ने अलग उद्देश्य के लिए राजस्व व्यय को पूरा करने के लिए पूंजीगत अनुभाग के अंतर्गत संसद द्वारा आवंटित निधियों का विचलन किया जिसका परिणाम ₹2.53 करोड़ के अप्राधिकृत व्यय में हुआ।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2009) कि चंकि बायोमेट्रिक प्रणाली उपस्थिति नियंत्रण के लिए थी इसलिए इस मामले का ध्यान रखने हेतु सभी अधिकारियों तथा स्टाफ को जारी करने हेतु बड़ी मात्रा में कम्प्यूटर खरीदे गए थे तथा इस प्रकार, यह काफी हद तक उस उद्देश्य के लिए पूंजीगत व्यय था जिसके लिए बजट प्रावधान किया गया था। मंत्रालय ने बाद में बताया जबकि बायोमेट्रिक प्रणाली स्थापित कर दी गई थी तथा सभी कम्प्यूटर अभिप्रेत उद्देश्य को पूरा कर रहे थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कम्प्यूटरों की भारी मात्रा में खरीद को पूंजीगत अनुभाग के अंतर्गत पूंजीगत व्यय के रूप में अनुमत नहीं किया जा सकता था क्योंकि मंत्रालय ने प्रारम्भ में बिलों को राजस्व व्यय के रूप में प्रस्तुत किया था। इसके अतिरिक्त, कम्प्यूटरों

² वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली के नियम 10 के नीचे भारत सरकार का निर्णय सं. (4)

की खरीद हेतु अनुपूरक अनुदान की मांग करने वाला प्रस्ताव बायोमेट्रिक प्रणाली के संदर्भ में नहीं था। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि बायोमेट्रिक प्रणाली के संस्थापन हेतु प्रस्ताव, जिसकी 2003 में प्रारम्भिक रूप से गोष्ठी की गई थी, तथा 2009 में अंततः कार्यान्वित किया गया था, ने कम्प्यूटरों की ओर कोई संकेत नहीं किया था कि यह गृह मंत्रालय के अधिकारियों तथा स्टाफ को जारी करने के लिए खरीदे गए थे। इस प्रकार, बायोमेट्रिक प्रणाली की खरीद के लिए तथा कम्प्यूटरों एवं साफ्टवेयर की खरीद हेतु दोनों प्रस्ताव अलग तथा सुस्पष्ट थे।

मंत्रालय ले लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए बताया (दिसम्बर 2010) कि दस्तावेजों की गहराई से जाँच पर यह पाया गया था कि मु.ले.नि. की अभ्युक्ति का ‘पूँजीगत’ से व्यय को पूरा करने की स्वीकृति के रूप में अर्थ निकाला गया था जो कि सही नहीं था। मंत्रालय ने बाद में बताया कि भविष्य में ऐसी कमियों से बचने हेतु मंत्रालय के सभी डी.डी.ओ. को निर्देश जारी कर दिए गए थे।

डाक सेवाएं (अनुदान सं.13)

7.24 अनुदान अथवा विनियोग में बचतें दर्शाती है कि व्यय अनुमान तथा विनियोजन के अनुसार नहीं किया जा सका। वास्तव में बचतें अव्ययित प्रावधानों को सूचित करती हैं जो खराब बजटीकरण अथवा विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत विभाग के निष्पादन में कमी का सूचक है। पिछले पाँच वर्षों के लिए पूँजीगत (दत्तमत) अनुभाग में निरंतर बचतें होती रही हैं जैसा निम्न तालिका 7.8 में दर्शाया गया है। वाहनों के प्रापण से संबंधित डी.जी.एस.एण्ड डी. बिलों की गैर-प्राप्ति/गैर-समायोजन तथा प्रत्याशा के अनुसार कार्य की गैर-समाप्ति वर्ष 2009-10 के लिए बचतों हेतु विभाग द्वारा प्रस्तुत मुख्य कारण थे।

तालिका 7.8: पूँजीगत (दत्तमत) अनुभाग के अन्तर्गत निरन्तर बचतें

(₹करोड़ में)

वर्ष	अनुपूरक अनुदान सहित बजट प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचतें	प्रतिशतता
2005-06	367.09	268.98	98.11	27
2006-07	385.98	284.73	101.25	26
2007-08	255.02	90.43	164.59	65
2008-09	426.61	244.30	182.31	43
2009-10	388.81	261.62	127.19	33

पिछले चार वर्षों की तरह, अनुदान के पूँजीगत (दत्तमत) अनुभाग के अंतर्गत निरंतर बचतें वर्तमान वर्ष में भी प्राथमिक रूप से लघु शीर्ष 5201.00.104 - “डाक सेवाओं का यंत्रीकरण एवं आधुनिकीकरण” में दर्ज बचतों के कारण थी। इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत ₹360.25 करोड़ के बजट आवंटन में से ₹119.01 करोड़ की अव्ययित राशि छोड़ते हुए केवल ₹241.24 करोड़ खर्च किया गया था।

इसके अतिरिक्त, अनुदान पूँजीगत (दत्तमत) अनुभाग के अंतर्गत ₹127.19 करोड़ की बचत के प्रति ₹164.14 करोड़ की राशि अभ्यर्पित की गई थी, जो सम्पूर्ण बचत से अधिक थी तथा बजटीय प्रबंधन में कमी दर्शाती थी।

रक्षा सेवाएँ

7.25 रक्षा सेवाओं के विनियोग लेखाओं की संवीक्षा ने 2007-10 के वर्षों के दौरान पाँच अनुदानों के दत्तमत खण्ड के अन्तर्गत बचतों की एक निरन्तर प्रवृत्ति को प्रकट किया जिसका विवरण तालिका 7.9 में दिया गया है।

तालिका 7.9: पिछले 2007-10 वर्षों के दौरान निरन्तर बचतें

(₹करोड़ में)

अनुदान सं. उप-मुख्य/ लघु शीर्ष	2007-08	2008-09	2009-10	मंत्रालय द्वारा बताए गए सहायक कारण
22- रक्षा सेवाएँ - थल सेना (मुख्य शीर्ष 2076)				
110- भण्डार	127.07	468.88	2033.61	ईंधन, तेल तथा स्नेहकों से संबंधित ठेकों के गैर-कार्यान्वयन, ठेकों में कमी, केरोसीन तेल की दरों में कटौती, बर्ड फ्लू के कारण खाद्य निकासी की कम मात्रा, पैक किए दूध की अप्राप्ति, यू.ए.वी. के ए.एम.सी. ठेके को अंतिम रूप न देने, यू.ए.वी. पुर्जों की गैर-सुपूर्णी, कमांड मुख्यालय द्वारा एफ.ओ.एल. को समय पर न उठाना, बैरेल के ठेके को अंतिम रूप न देने, सी.डी.ए. द्वारा बुकिंग की धीमी गति तथा इंजीनियर भण्डार आपूर्तियों पर डी.जी.ओ.एफ. द्वारा कम व्यय आदि के कारण
800-अन्य व्यय	60.38	45.06	28.35	टेलीफोन प्रशासन अनुदान, आकस्मिक एवं विविध अनुदान, एम.आई.एफ.डी., थल सेना साहस स्कंध में कम व्यय, प्रस्तावों के कार्यान्वयन में अप्रत्याशित कमियाँ, भर्ती संगठनों तथा थल सेना कमान्डर की विशेष वित्तीय शक्तियों में कम व्यय, सी.डी.ए. द्वारा बिलों की वापसी के कारण ग्रीष्मकालीन भत्तों के अंतर्गत घटे हुए व्यय आदि के कारण।
24- रक्षा सेवाएँ - वायु सेना (मुख्य शीर्ष 2078)				
800 – अन्य व्यय	14.17	28.07	49.75	मितव्ययी उपायों को लागू करने, सिविल/मौसम विज्ञान विभागों द्वारा बिलों को प्रस्तुत न करने, विदेश में दूतावासों/ मिशनो/ कार्यों/प्रशिक्षणों आदि हेतु प्रबंधित निधियों को दर्ज न करने, कुछ दूरसंचार परियोजनाओं की गैर-समाप्ति, ए.एफ.एम.एस.डी. द्वारा कारखानों को आपूर्ति की गई मशीनों आदि हेतु केन्द्रीय डिपो से डेबिट वाउचरों की गैर-प्राप्ति तथा विद्युत/जल/विविध व्यय में कटौती, कमांडेंट तथा ए.एफ.सी.सी. द्वारा निधियों के अनुपयोग आदि के कारण।
27- रक्षा सेवाओं पर पूँजीगत परिव्यय (मुख्य शीर्ष – 4076)				
02 – नौसेना				
104 – संयुक्त	96.33	139.67	135.32	मामलों के कार्यान्वयन/प्रगति प्रक्रियात्मक

(₹करोड़ में)

अनुदान सं. उप-मुख्य/ लघु शीर्ष	2007-08	2008-09	2009-10	मंत्रालय द्वारा बताए गए सहायक कारण
स्टाफ				विलम्ब तथा विनिमय दर में परिवर्तन, ए.डी.जी., सिगनल इन्टेलिजेन्स एच.क्यू. स्ट्रैटेजिक फोर्स कमाण्ड, एच.क्यू. अण्डमान निकोबार कमाण्ड, सी.डी. तथा डिफेन्स सर्विसेज एस.डी. द्वारा पूंजीगत अधिग्रहण परियोजनाओं का गैर-कार्यान्वयन/प्रगति तथा केन्द्रीय वाहन डिपो द्वारा आपूर्ति न करने के कारण मेकेनिकल ट्रांसपोर्ट वाहनों का गैर-कार्यान्वयन, कुछ मुख्य योजनाओं का गैर-फलन, भूमि का गैर-अधिग्रहण, कुछ मुख्य कार्यों को रद्द करने आदि के कारण।

Ⓒ अव्ययित प्रावधान/बचतों को बजट प्रावधान के संदर्भ के साथ परिकल्पित किया गया (अर्थात् सभी तीन वर्षों के संबंध में पुनर्विनियोग को छोड़कर मूल तथा अनुपूरक अनुदान, जो पहले की प्रक्रिया से अलग है)

अनुदानों के उपर्युक्त शीर्षों में भारी बचतों की निरन्तर प्रवृत्तियाँ, निधियों की आवश्यकता से अधिक अनुमान लगाने या प्रापण एवं परियोजना हेतु खराब योजना, अपर्याप्त निविदा प्रबंधन, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में कमी तथा निरन्तर बचतों से बचने हेतु प्रभावी उपचारी उपायों को प्रारम्भ करने की विफलता का संकेतक हैं।

बचतों का अभ्यर्पण

7.26 अनुदान अथवा विनियोग में बचतों का पूर्वानुमान होने पर उन्हें वित्तीय वर्ष की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बिना अभ्यर्पित करना अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त वित्तीय नियमावली के अनुसार बचतों को सम्भावित भावी आधिक्यों हेतु भी आरक्षित नहीं किया जाना चाहिए। 2009-10 के दौरान, रक्षा सेवाओं के पाँच अनुदानों के प्रभारित खण्डों के अंतर्गत जहाँ ₹12.19 करोड़ अभ्यर्पित किया गया था, ₹23.96 करोड़ की बचत थी। रक्षा सेवाओं के पाँच अनुदानों के दत्तमत्त खण्डों के अन्तर्गत जहाँ ₹5,638.42 करोड़ अभ्यर्पित किए गए थे, वहाँ ₹5,309.49 करोड़ की बचत थी। इसमें से, ₹2,615.22 करोड़ को रक्षा सेवाएं-थल सेना एवं रक्षा सेवाएं - नौ सेना (₹2,464.11 + ₹150.51 करोड़) से संबंधित दो अनुदानों के दत्तमत्त खण्डों के अंतर्गत तथा एक थल सेना (₹0.60 करोड़) से संबंधित अनुदान के प्रभारित खण्ड के अंतर्गत आधिक्य द्वारा प्रतिसंतुलित कर दिया गया था, जिसका परिणाम ₹2,694.27 करोड़ की समग्र बचतों में हुआ। इसके अतिरिक्त, दत्तमत्त खण्ड में पाँच अनुदानों के अंतर्गत ₹5,638.42 करोड़ तथा प्रभारित खण्ड में पाँच अनुदानों के अंतर्गत ₹12.19 करोड़ वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पित किए गए थे जो कि नियमों के प्रतिकूल था जैसा नीचे तालिका 7.10 में ब्यौरे संलग्न है।

तालिका 7.10: बचतों एवं अभ्यर्पण का विवरण

(₹करोड़ में)

अनुदान/विनियोग	बचतें		अंतिम दिन अभ्यर्पित की गई राशि		अभ्यर्पित न की गई राशि	
	प्रभारित	दत्तमत्त	प्रभारित	दत्तमत्त	प्रभारित	दत्तमत्त
22- थल सेना	-	-	-	838.33	-	-
23- नौ सेना	3.35	-	0.37	-	2.98	-
24-वायु सेना	1.74	564.79	1.60	260.03	0.14	304.76
25-रक्षा आयुध कारखाने	1.17	553.04	0.50	280.11	0.67	272.93
26-अनुसंधान एवं विकास	0.50	431.46	0.24	408.18	0.26	23.28
27-रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय	17.20	3760.20	9.48	3851.77	7.72	-
योग	23.96	5309.49	12.19	5638.42	11.77	600.97

अनुदान सं.22-थलसेना में सम्पूर्ण ₹2,464.11 करोड़ का आधिक्य था लेकिन व्यय के आधिक्य के बावजूद मंत्रालय ने 30 मार्च 2010 को ₹838.33 करोड़ की राशि अभ्यर्पित की थी, जो मंत्रालय में कमजोर बजटीय नियंत्रण प्रक्रिया को दर्शाती है।

बजट प्रावधानों से अधिक निरन्तर आधिक्य

7.27 रक्षा सेवाओं से संबंधित कुछ अनुदानों में पिछले तीन वर्षों से वित्तीय बजटीय नियंत्रण विफलता की निरन्तर प्रवृत्ति पर एक विश्लेषक तालिका का ब्यौरा तालिका 7.11 में दिया गया है:

तालिका 7.11: निरन्तर आधिक्य के ब्यौरे

(₹करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान का विवरण	2007-08	2008-09	2009-10	मंत्रालय द्वारा बताए गए सहायक कारण
		के दौरान अंतिम अधिक व्यय			
1.	अनुदान सं. 23-रक्षा सेवाएं - नौ सेना 2077.00.101 - नौ सेना के वेतन एवं भत्ते	30.00	242.91	323.58	अंतिम दो महीनों हेतु रोकड़ दर्ज करने के कारण अधिक व्यय, जिसे प्रकृति से परिवर्तनीय होने के कारण यथार्थ रूप से पता नहीं लगाए जा सकने के कारण, छटे वेतन आयोग के लागू करने तथा सं.अ. 2009-10 स्तरों पर अपेक्षित से कम आबंटन के कारण।
2.	अनुदान सं. 23-रक्षा सेवाएं - नौ सेना 2077.00.104 -असैनिकों के वेतन एवं भत्ते	8.81	127.89	64.21	वर्ष 2009-10 हेतु आधिक्यों के कारणों के लिए नवम्बर 2010 में जारी ज्ञापन का उत्तर मंत्रालय से दिसम्बर 2010 तक प्रतीक्षित है। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2007-08 तथा 2008-09 के लिए

					पुनर्विनियोग को ध्यान में रखते हुए मंत्रालय ने इन्हें बचतों के अंतर्गत दर्शाया।
2.	अनुदान सं. 27 -रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय- 4076.00.052 - मशीनरी एवं उपकरण	121.39	811.72	499.37	-वही-

मंत्रालय उपयुक्त स्पष्टीकरण देने में विफल रहा कि उपरोक्त अनुदानों में बजट प्रावधान के बिना पी.सी.डी.ए./सी.डी.ए. को अधिक व्यय कैसे प्राधिकृत किया गया था। कार्यवाही टिप्पणी में लोक लेखा समिति को दोहराये गए आश्वासनों तथा अनुदेशों को जारी करने के पश्चात भी, मंत्रालय उपरोक्त विस्तृत मामलों में बजट प्रावधानों से अधिक निरन्तर आधिक्यों की प्रवृत्ति को रोकने में विफल रहा। यह अपर्याप्त सरकारी नियंत्रण को दर्शाता है।

व्यापार से प्रापण तथा महानिदेशक आयुध कारखाने के माध्यम से प्रापण का गैर-विभेदन का परिणाम गलत बुकिंग में हुआ।

7.28 मंत्रालय ने वर्ष 2003 में ₹2.00 लाख से ₹10.00 लाख तक पूंजीगत व्यय को वर्गीकृत करने हेतु एक 'अध्ययन समूह' की अनुशंसाओं पर आधारित लागत मापदण्ड को संशोधित किया। इसने 'व्यापार से प्रापण' तथा 'डी.जी.ओ.एफ. आपूर्तियों' को अलग से दर्शाने हेतु दिसम्बर 2003 में मुख्य शीर्ष 4076 - रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय के अंतर्गत लघु शीर्ष - 102 - थल सेना के भारी एवं मध्यम वाहन तथा 103 - उप मुख्य शीर्ष . थल सेना, नौ सेना तथा वायु सेना के अन्य उपकरण का भी पुनर्निर्माण किया तथा ये संशोधन 1.4.2004 से लागू थे। बाद में, महानियंत्रक रक्षा लेखा ने भी एक शुद्धि स्लिप सं. 15/2008 जारी कि सभी सिग्नल मदों को कोड शीर्ष 908/37- इलेक्ट्रानिक्स ट्रेड के अंतर्गत मुख्य शीर्ष-103-अन्य उपकरण के अंतर्गत दर्ज किये जाने थे।

2009-10 के लिए निधियों के पुनर्विनियोग तथा बचतों के अभ्यर्पण की संवीक्षा से यह प्रकट हुआ था कि सेना मुख्यालय (से.मु.) के मुख्य सिग्नल अधिकारी (मु.सि.अ.) तथा विभिन्न कमाण्ड के मुख्य सिग्नल अधिकारी ने शीर्ष 908/62 के अंतर्गत एक्स-ट्रेड के माध्यम से दिए गए आपूर्ति आदेश हेतु दूरभाष प्रशासन अनुदान (टी.ए.जी.) के अन्तर्गत स्वीकृतियां दर्ज की, जिसका वास्तव में तात्पर्य डी.जी.ओ.एफ. द्वारा आपूर्त किए गए 'इलेक्ट्रानिक्स' था। सही रूप में इसे शीर्ष कोड 908/37 में लेखाबद्ध करना था।

इन संस्वीकृतियों पर आधारित, 147.47 करोड़ की राशि के ट्रेड से प्राप्त की गई मदों हेतु कोड शीर्ष 908/62 के अंतर्गत लघु शीर्ष-103-अन्य उपकरण के अंतर्गत मुख्य शीर्ष 4076 - रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय के अंतर्गत दर्ज किया।

लेखापरीक्षा को दिए गए उत्तर में अगस्त 2010 में रक्षा मंत्रालय के एकीकृत मुख्यालय (ए.मु.) ने ट्रेड से प्रापण डी.जी.ओ.एफ. आपूर्तियों में अन्तर को स्वीकार किया। आई.एच.क्यू. ने नवम्बर 2010 में बताया कि पूंजीगत प्रकृति की सिग्नल मदें पहले

डी.जी.ओ.एफ. कोड शीर्ष 908/62 से अनुबंधित थीं; परन्तु डी.जी.ओ.एफ. प्रौद्योगिकी के उन्नयन के कारण कई मदों की आपूर्ति करने में असमर्थ था। चूंकि कोड शीर्ष 908/37 के अन्तर्गत निधियां डी.जी.एक्वीजीशन द्वारा केन्द्रीय रूप से नियंत्रित एवं पर्यवेक्षित की जाती थीं, इसलिए इस कोड शीर्ष के अन्तर्गत निधियां किसी और बजट धारक को उपआवंटित नहीं जा सकती थी। दूसरी ओर, विभिन्न परियोजनाओं के निष्पादन के लिए एस.ओ.इन सी कार्पस हेडक्वार्टर को निचले स्तर तक टेलीफोन प्रशासन अनुदान (टी.ए.जी.) के अन्तर्गत निधियों का बंटवारा करना अपेक्षित था इसलिए मु.सि.अ. को कोड शीर्ष 908/62 के अन्तर्गत प्रापण हेतु निधियां आवंटित की गई थीं। आई.एच.क्यू. ने यह भी उत्तर दिया कि डी.जी.ओ.एफ. आपूर्ति तथा मु.सि.अ. द्वारा होने वाले प्रत्येक व्यय के लिए अलग अलग कोड शीर्ष बनाने का मामला रक्षा मंत्रालय तथा सी.जी.डी.ए. के पास सक्रिय रूप से विचाराधीन है।

रक्षा मंत्रालय के आई.एच.क्यू. का उपरोक्त तर्क तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्राप्तियों तथा प्रभारों हेतु रक्षा सेवा अनुमानों की वर्गीकृत हैण्ड बुक दूरभाष प्रशासन अनुदान के अंतर्गत मदों सहित सिग्नल मदों को कोड शीर्ष 908/37 में दर्ज करना निर्धारित करती है तथा दिसम्बर 2010 तक कोई संशोधन जारी नहीं किया गया था।

इस प्रकार ₹147.47 करोड़ की गलत बुकिंग के तुरंत उपचारी कार्य की आवश्यकता है।