

## अध्याय—II

### वित्तीय प्रबन्धन तथा बजटीय नियंत्रण

#### 2.1 प्रस्तावना

**2.1.1** विनियोजन लेखे जैसा कि विनियोजन अधिनियमों के साथ संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट है विभिन्न उद्देश्यों के लिए दत्तमत अनुदानों तथा प्रभारित विनियोजनों की राशियों से तुलना करते हुए प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के दत्तमत तथा प्रभारित व्यय के लेखे हैं। इन लेखों में मूल बजट अनुमान, अनुपूरक अनुदान, अभ्यर्पण तथा पुनः विनियोजन स्पष्ट रूप से शामिल हैं तथा यह विनियोग अधिनियम द्वारा प्राधिकृत बजट की उन प्रभारित तथा दत्तमत मदों दोनों के संबंध में विभिन्न विशिष्ट सेवाओं पर किये पूँजीगत तथा राजस्व व्यय को दर्शाते हैं। इस प्रकार विनियोग लेखे वित्त के प्रबंधन तथा प्रावधानों की निगरानी को सुविधाजनक बनाते हैं तथा इसलिए वित्त लेखों के पूरक हैं।

**2.1.2** भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोग लेखों की लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु की जाती है कि क्या विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत किया गया व्यय वास्तव में विनियोग अधिनियम के अंतर्गत प्राधिकार के भीतर है। इससे यह भी सुनिश्चित होता है कि इस प्रकार किया गया व्यय कानून, संबंधित नियमों, अधिनियमों तथा अनुदेशों के अनुरूप है। इस अध्याय में वर्ष 2012-13 के लिए लेखा नियंत्रक, रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार द्वारा तैयार किए गए विनियोग लेखों के संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ शामिल हैं।

#### 2.2 विनियोजन लेखों का सारांश

वर्ष 2012–13 के दौरान 13 अनुदानों/विनियोजनों के प्रति वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति निम्न तालिका 2.1 के अनुसार थी:

तालिका 2.1

मूल/पूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति

(₹ करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोजन	पूरक अनुदान/ विनियोजन	कुल	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ अधिकता (+)
दत्तमत्त	राजस्व	19258.54	572.36	19830.90	17751.75	(-) 2079.15
	पूँजीगत	4907.21	164.89	5072.10	4177.26	(-) 894.84
	ऋण व अग्रिम	4530.88	340.65	4871.53	3734.82	(-) 1136.71
<b>कुल दत्तमत्त</b>		<b>28696.63</b>	<b>1077.90</b>	<b>29774.53</b>	<b>25663.83</b>	<b>(-) 4110.70</b>
भारित	राजस्व	3439.33	1.95	3441.28	2986.43	(-) 454.85
	पूँजीगत	0.04	0	0.04	0	(-) 0.04
	ऋण व अग्रिम	1300.00	0	1300.00	1287.99	(-) 12.01
<b>कुल भारत</b>		<b>4739.37</b>	<b>1.95</b>	<b>4741.32</b>	<b>4274.42</b>	<b>(-) 466.90</b>
	आकस्मिक निधि से विनियोजन (यदि कोई हो)	Nil	Nil	Nil	Nil	Nil
<b>कुल जोड़</b>		<b>33436.00</b>	<b>1079.85</b>	<b>34515.85</b>	<b>29938.25</b>	<b>(-) 4577.60</b>

₹ 4577.60 करोड़ की कुल बचत में ₹ 2534 करोड़ बचत राजस्व अनुभाग के तेरह अनुदानों और एक विनियोग (सार्वजनिक ऋण) राजस्व अनुभाग के अन्तर्गत तथा ₹ 2043.60 करोड़ पूँजी अनुभाग के अन्तर्गत था।

## 2.3 वित्तीय जवाब देही तथा बजट प्रबंधन

### 2.3.1 आबंटन प्राथमिकताओं की तुलना में विनियोग

अनुमानों को तैयार करते समय, विभाग को बाद के स्तर पर अभ्यर्पण की गुंजाईश को न्यूनतम करने के उद्देश्य के साथ पिछले निष्पादन, विभिन्न स्कीमों के प्रतिपादन/कार्यान्वयन के स्तर, योजनाओं के कार्यान्वयन में कार्यान्वयन एजेंसियों की संस्थागत योग्यता, व्यय की बाध्यता आदि को ध्यान में रखना चाहिए। वर्ष 2012-13 के विनियोग लेखे यह दर्शाते हैं कि पाँच अनुदानों तथा एक विनियोग से संबंधित 27 मामलों में प्रत्येक में बचत ₹ 50.00 करोड़ तथा कुल ₹ 4304.04 करोड़ अधिक थी। (परिशिष्ट 2.1)

बचत के कई कारणों में योजना की धीमी प्रगति, बिलों/दावों की गैर-प्राप्ति, रिक्त पदों को भरा नहीं जाना, निधियों को जारी नहीं किया जाना, मदों की गैर-खरीद, मितव्ययी उपाय इत्यादि बताए गए।

### 2.3.2 निरंतर बचतें

सामान्य वित्तीय नियम 48(2) के अनुसार मंत्रालयों/विभागों को, वित्त मंत्रालय द्वारा आर्थिक मामलों पर समय-समय पर जारी निर्देशों तथा पिछले वर्षों में किये गये संवितरणों आदि को ध्यान में रखते हुए अनुमान तालिका तैयार करनी होती है। वर्ष 2008-09 से 2012-13 के विनियोग लेखों की जांच से यह ज्ञात हुआ कि पाँच मामलों में ₹ 1.00 करोड़ से भी अधिक की निरंतर बचत हुई जो कुल बजट के 20 प्रतिशत से अधिक है, जो बजट बनाते समय अव्यावहारिक आँकड़ों, त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबन्धन एवं विभागों द्वारा परियोजनाओं के कार्यान्वयन में लापरवाही दर्शाता है जिसका ब्यौरा तालिका 2.2 में नीचे दिया गया है:

तालिका 2.2  
2008-13 के दौरान निरंतर बचतों वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान की शीर्ष सं. व नाम		2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	विभाग द्वारा दिए गए कारण
<b>राजस्व-दत्तमत</b>								
<b>5 गृह</b>								
1	2055 डी (1)(1)(1) अपराध विज्ञान प्रयोगशाला	मू. प्रा.	11.92	12.36	12.11	16.52	16.67	बचत मुख्यतः रिक्त पदों तथा मितव्ययिता के कारण थी।
		ब.	6.24	2.56	2.85	6.49	4.89	
		प्रतिशत	52.34	20.71	23.53	39.28	29.33	
<b>राजस्व-दत्तमत</b>								
<b>07 चिकित्सा तथा लोक स्वास्थ्य</b>								
1	2211 के 1 (3)(1) शहरी परिवार कल्याण केंद्र (सी.एस.एस.)	मू. प्रा.	13.16	15.00	10.00	10.00	4.50	बचत मुख्यतः गैर सरकारी संस्थानों को समय पर अनुदान निर्गत करने में अनुमोदन की प्राप्ति न होने के कारण थी।
		ब.	10.83	12.22	2.04	7.45	1.93	
		प्रतिशत	82.29	81.47	20.40	74.50	42.89	
<b>पूँजी-दत्तमत</b>								
<b>08 - समाज कल्याण</b>								
1	5055 डीडी 1(3) 1 विद्युत ट्रोली बसों का आरम्भ- वैकल्पिक साधन		120.00	60.00	10.00	250.00	10.00	बचत मुख्यतः प्रोजेक्ट को अंतिम रूप न देने के कारण थी।
			46.71	30.00	10.00	240.75	8.39	
			38.93	50.00	100.00	96.30	83.9	
<b>राजस्व-दत्तमत</b>								
<b>11 - शहरी विकास व लोक निर्माण विभाग</b>								
1	2217 ए 8 (2)(1)(26)-नगरीय सुधारों हेतु सहायता अनुदान	मू. प्रा.	198.71	201.93	207.45	300.93	339.87	बचत मुख्यतः कम अनुदान निर्गत किये जाने के कारण थी।
		ब.	198.71	198.93	64.45	300.93	189.87	
		प्रतिशत	100.00	98.51	31.06	100.00	55.86	
<b>पूँजीगत-दत्तमत</b>								
2	4202 बीबी 4 (1)(4)(2) दिल्ली सरकार द्वारा प्रायोजित कॉलेज इमारत का निर्माण	मू. प्रा.	39.90	60.00	40.00	35.00	50.00	बचत मुख्यतः धीमी गति के कारण थी
		ब.	29.00	14.59	8.16	23.32	19.54	
		प्रतिशत	72.68	24.31	20.40	66.62	39.08	

मू. प्रा.-मूल प्रावधान, ब.-बचत

उपरोक्त मामले निधि की आवश्यकता के अधिक अनुमानों को इंगित करते हैं तथा विभाग द्वारा स्थायी अव्ययित प्रावधानों तथा योजना के गैर-क्रियान्वयन में बचाव के लिए प्रभावी उपचारी कार्यवाही करने में असफलता का सूचक हैं।

### 2.3.3 सम्पूर्ण प्रावधान की बचत

10 अनुदानों के 98 उपशीर्षों में प्राधिकृत सम्पूर्ण प्रावधान विभागों द्वारा अप्रयुक्त रह गया अथवा सरकारी खातों में वित्त वर्ष 2012-13 की समाप्ति के पूर्व वापिस जमा करा दिया गया। उप-शीर्षों का विवरण परिशिष्ट- 2.2 में दिया गया है। सम्पूर्ण प्रावधान की बचतें यह संकेत करती हैं कि आकलन परियोजनाओं/योजनाओं की पर्याप्त जाँच के बिना ही तैयार किए गए थे। जो प्रमुख योजनाएँ सम्पूर्ण प्रावधानों के गैर उपयोग अथवा योजना की असफलता के कारण आरंभ नहीं हो सकी अथवा प्रभावित हुई, वे अ.जा./अ.ज.जा./अ.पि.व./अल्पसंख्यकों के लिए दिल्ली स्वरोजगार योजना (₹ 30 करोड़), बिक्री कर की वापसी के लिए एमआरटीएस को ऋण (₹ 300 करोड़), चन्द्रवाल डब्ल्यू टी पी के लिए दि.ज.बो. को ऋण, (₹ 24 करोड़) जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत सड़कों के निर्माण के लिए दक्षिण दिल्ली नगर निगम को ऋण (₹ 30 करोड़), केन्द्रीय सड़क फंड (सीआरएफ) योजना (₹ 50 करोड़), दिल्ली ट्रांस्को लि. को ऋण (₹ 350 करोड़), प्रगति पावर कॉरपोरेशन लि. फेज-II बमनौली (₹ 75 करोड़) में इक्विटी अंशदान थीं।

### 2.3.4 पिछले वर्षों के दौरान प्रावधानों से अधिकता में व्यय जिनका नियमितीकरण अपेक्षित है

भारत के संविधान का अनुच्छेद 205 प्रावधान करता है कि यदि किन्ही सेवाओं हेतु एक वित्तीय वर्ष में उस वर्ष के लिए उस सेवा हेतु प्रावधान की गई राशि से अधिकता में व्यय किया गया है, तो अधिकता में किए गए व्यय को राज्य विधानसभा द्वारा नियमित किया जाए। यद्यपि उपबंध में व्यय के नियमितीकरण हेतु कोई समय सीमा निर्दिष्ट नहीं की गई है परंतु परंपरानुसार लोक लेखा समिति (पीएसी) द्वारा विनियोजन लेखों पर चर्चा की समाप्ति के बाद अधिकता में व्यय को नियमित किया जाना होता है। हालांकि, 2006-07 से 2010-11 की अवधि के लिए लगभग ₹ 47.60 करोड़ के अधिक व्यय को नियमित किया जाना अभी भी शेष था (नवम्बर 2013)।

### 2.3.5 2012-13 के दौरान प्रावधानों से अधिकता में व्यय जिनका नियमितीकरण शेष है:

वर्ष 2012-13 के लिए शीर्षवार विनियोजन लेखों में यह पाया गया कि शहरी विकास तथा लोक लेखा विभाग के सहायता अनुदान संख्या 11 में उपशीर्ष 11 के अन्तर्गत ₹ 27.22 करोड़ का एक अधिक व्यय हुआ (परिशिष्ट 2.3) जिसका नियमितीकरण नहीं हुआ। (फरवरी 2014)

### 2.3.6 अनावश्यक पूरक प्रावधान

पूरक अनुदान को प्राप्त करते समय विभाग को वर्ष के दौरान उपलब्ध अथवा उपलब्ध रहने की संभावना वाले संसाधनों को ध्यान में रखना चाहिए और निधियों की अतिरिक्त बजटीय आवश्यकता

का पूर्वानुमान करते समय आवश्यक सावधानी बरतनी चाहिए। पूरक माँग का चुनाव असामान्य और अत्यावश्यक मामलों में ही करना चाहिए।

वर्ष 2012-13 के दौरान विनियोजन लेखों की लेखापरीक्षा के दौरान यह ज्ञात हुआ कि उच्चतर/अतिरिक्त व्यय की आशंका से आठ उप शीर्षों के अन्तर्गत लगभग ₹12.83 करोड़ का पूरक अनुदान प्राप्त किया गया (परिशिष्ट 2.4)। यद्यपि अन्तिम व्यय आरंभिक अनुदान/विनियोग से भी कम था (परिशिष्ट 2.4)। अनुपूरक अनुदान के उपयोग ना किए जाने के मुख्य कारण योजना की धीमी प्रगति, योजना का गैर क्रियान्वयन कम दरों पर नई एजेंसी को लगाया जाना इत्यादि थे। निम्नांकित मामलों को विभाग द्वारा विशेष ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है:-

(i) अनुदान सं. 8 के अंतर्गत - सामाजिक कल्याण - एमआरटीएस को बिक्री कर की वापसी के लिए ऋण देने हेतु कोई मूल प्रावधान नहीं था, किंतु ₹ 2.00 करोड़ की एक राशि अनुपूरक अनुदान के रूप में दी गई। यद्यपि, एमआरटीएस के लिए कोई ऋण जारी नहीं किया गया तथा समस्त अनुपूरक अनुदान अप्रयुक्त रह गया।

(ii) अनुदान सं. 10 के अंतर्गत - विकास विभाग, उपशीर्ष 'वापसी' ई 2(3)(1)(2)(4) के अंतर्गत ₹ 30 करोड़ का मूल प्रावधान था, जिसमें से केवल ₹ 0.06 करोड़ का व्यय हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 29.94 करोड़ की बचत हुई। यद्यपि ₹ 5 करोड़ की एक राशि अनुपूरक के रूप में प्राप्त हुई, किंतु समस्त अनुपूरक अनुदान अप्रयुक्त था।

उपरोक्त मामलों से बजटिंग की त्रुटिपूर्ण योजना का पता चलता है।

### 2.3.7 निधियों का अत्यधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन

पुनर्विनियोजन, विनियोजन की एक इकाई जहाँ बचत संभावित हो, से एक अन्य इकाई, जहाँ अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता हो, अनुदान के भीतर ही निधियों का स्थानान्तरण है। निम्न कुछ मामलों में पुनर्विनियोजन को अनावश्यक पाया गया क्योंकि विभाग अपने विद्यमान अनुदानों का भी पूर्ण उपयोग नहीं कर पाए थे। 31 उपशीर्षों के अंतर्गत ₹ 435.94 करोड़ के पुनर्विनियोजन के प्रति ₹ 794.32 करोड़ का संचयी अनुपयोग हुआ जैसा कि परिशिष्ट 2.5 में बताया गया है। विभाग ने बचत के कारण चिकित्सीय दावों, रिक्तियाँ, कम दावों/ बिलों की प्राप्ति, संस्वीकृति की देरी से प्राप्ति इत्यादि को बताया। निधियों का आधिक्य/अनावश्यक पुनर्विनियोजन त्रुटिपूर्ण बजटीय प्रक्रिया को इंगित करता है।

### 2.3.8 पर्याप्त अभ्यर्पण

सोलह उप-शीर्षों (परिशिष्ट 2.6) के सम्बन्ध में ₹ 210.54 करोड़ के (कुल प्रावधान के 40 प्रतिशत से अधिक) पर्याप्त अभ्यर्पण किए गए, जिनमें से पाँच उप-शीर्षों में योजना के कार्यान्वित न होने तथा पेंशन योजनाओं को अंतिम रूप न देने के कारण ₹ 130.70 करोड़ के 100 प्रतिशत अनुदान का अभ्यर्पण किया गया।

अनुदान सं. 6 शिक्षा और अनुदान सं. 11 शहरी विकास तथा लोक निर्माण विभाग के अन्तर्गत उपशीर्षो 4202 जेजे. 1(1)(1)(1)(1)-भूमि का आबंटन तथा इन्द्रप्रस्थ विश्वविद्यालय के भवन का निर्माण तथा 5054 बीबी 11(1)(1)(8)-बी.आर.टी. कॉरीडोर के अंतर्गत क्रमशः कुल ₹ 9.99 करोड़ और ₹ 31.72 करोड़ के पर्याप्त अभ्यर्पण किए गए। इन अभ्यर्पणों का कारण प्रमुखतः योजना/कार्य की धीमी प्रगति बताया गया।

### 2.3.9 प्रत्याशित बचतों का अभ्यर्पण न किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमों (सा. वि. नि.) का नियम 56(2) यह अनुबंध करता है कि जिन बचतों व प्रावधानों को लाभपूर्ण ढंग से उपयोग में न लाया जा सके, उन्हें जैसे ही इनका पूर्वानुमान कर लिया जाए, वर्ष की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बगैर सरकार को अभ्यर्पित किया जाना चाहिए। इसका उद्देश्य बाद के स्तर पर अभ्यर्पण की संभावना को न्यूनतम करना है।

आठ अनुदानों के अंतर्गत ₹ 3452.32 करोड़ के बचत में जहाँ प्रत्येक अनुदान/विनियोग में ₹ एक करोड़ तथा अधिक की बचत थी, ₹ 2057.96 करोड़ (बचत की राशि का 59.62 प्रतिशत) की राशि गैर अभ्यर्पित छोड़कर (परिशिष्ट 2.7) ₹ 1393.36 करोड़ की राशि अभ्यर्पित की गई। दो अनुदानों-चिकित्सा तथा जन स्वास्थ्य (दत्तमत) तथा सामाजिक कल्याण (दत्तमत) जिसमें ₹ 697.03 करोड़ की बचत हुई लेकिन ये वित्तीय वर्ष के अंत तक अभ्यर्पित नहीं किए गए।

### 2.3.10 अव्यवहारिक बजट व्यवस्था

सा.वि.नि. नियम 48(2) यह अनुबंध करता है कि मंत्रालयों/विभागों को अन्य बातों के साथ पिछले वर्षों के दौरान संवितरणों की प्रवृत्तियों और अन्य प्रमुख घटकों जैसे वित्त मंत्रालय द्वारा समय-समय पर जारी किए गए मितव्ययिता हेतु निर्देशों को ध्यान में रखते हुए अपना अनुमान तैयार करना चाहिए। वर्ष 2012-13 के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि सी.एस.एस. और एससीएसपी योजनाओं के विभिन्न उपशीर्षों के अन्तर्गत वर्ष के दौरान प्रावधान किया गया परन्तु 11 अनुदानों/विनियोजनों के 72 उपशीर्षों में ₹ 72.08 करोड़ (परिशिष्ट 2.8) के सम्पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रह गए जिससे विधान सभा द्वारा बजट प्रावधानों को पारित किए जाने का मूल उद्देश्य ही निष्फल सिद्ध हो जाता है, जो यह संकेत करता है कि बजट अनुमान परियोजनाओं व योजनाओं की पर्याप्त पूर्व बजटीय जाँच करने के पश्चात नहीं बनाये गए थे। निधियों के गैर-उपयोग हेतु प्रमुख कारण भारत सरकार से निधियों का प्राप्त न होना और योजनाओं का कार्यान्वयन न होना बताया गया।

अनुदान सं. 7-चिकित्सा तथा जन स्वास्थ्य एवं अनुदान सं.-8 - सामाजिक कल्याण की संवीक्षा में अवास्तविक बजटिंग देखी गई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि 2010-11 में ₹ 136 करोड़, 2011-12 में ₹ 72.03 करोड़ तथा 2012-13 में ₹ 460.17 करोड़ अप्रयुक्त थे अथवा वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पूर्व सरकार को प्रेषित किए गए (केवल वे मामले जहाँ ₹ 10 लाख अथवा उससे अधिक के प्रावधान अप्रयुक्त थे)। विभाग ने इस अनुपयोग का कारण गैर कार्यान्वयन अथवा कार्य की धीमी प्रगति, निधियों का कम/जारी न किया जाना अथवा इक्विटी पूँजी, लाभार्थियों की कम संख्या इत्यादि को बताया।

### 2.3.11 व्यय का द्रुतप्रवाह

सा.वि.नि. का नियम 56(3) विशेषतः वित्तीय वर्ष की समाप्ति के महीनों में, व्यय के द्रुतप्रवाह की मनाही करता है और यह निर्धारित करता है कि इसे वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाएगा। इसके विपरीत विभाग द्वारा मार्च 2013 के महीने में 35 उपशीर्षों के अंतर्गत किया गया व्यय कुल व्यय का 26.78 प्रतिशत और 100 प्रतिशत के बीच था, जो कि **परिशिष्ट 2.9** में दिखाया गया है।

पिछले तिमाही/माह में गैर-अनुपातिक रूप से उच्चतर व्यय के कारण सरकार से प्रतीक्षित थे।

### 2.4 व्यय में कमी के कारण समायोजित वसूलियाँ

विधायिका को प्रस्तुत की जाने वाली अनुदान की माँग सकल व्यय के लिए होती हैं, जिनमें क्रेडिट और वसूलियाँ सम्मिलित होती हैं, जो कि व्यय में कमी के रूप में लेखों में समायोजित कर ली जाती हैं। प्रत्याशित वसूलियाँ और क्रेडिटों को बजट आकलनों में पृथक रूप से दिखाया गया है। वर्ष 2012-13 के दौरान शून्य पूर्वानुमानित वसूलियों के प्रति ₹ 79.45 करोड़ की वास्तविक वसूलियाँ थीं।

### 2.5 रिक्त पदों हेतु अनावश्यक प्रावधान

वित्त विभाग, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली द्वारा जारी अनुदेशों के तहत एक वर्ष या उससे अधिक के लिए रिक्त पदों के लिए कोई प्रावधान नहीं किया जाना चाहिए और इसी प्रकार उन पदों के संबंध में कोई प्रावधान नहीं रखा जाना चाहिए जो कि स्थगित हैं। यद्यपि, रिकार्डों की संवीक्षा से पता चला कि विभाग ने निर्देशों का उल्लंघन कर निधियों का प्रावधान किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 152.02 करोड़ की बचत हुई।

### 2.6 अन्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ

अन्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी निर्देशों (मई 2006) के अनुरूप-सभी मामलों में भारत की संचित निधि से किसी निकाय अथवा प्राधिकारी को वस्तु शीर्ष 'सहायता अनुदान' में प्रावधान की वृद्धि सिर्फ विधायिका की पूर्व अनुमति से पुनर्विनियोजन द्वारा ही की जा सकती है।

वर्ष 2012-13 के पुनर्विनियोजन आदेशों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 52 मामलों (**परिशिष्ट-2.10**) में वस्तु-शीर्ष '31 सहायता अनुदान' में पुनर्विनियोजन द्वारा ₹ 537.95 के प्रावधान की वृद्धि थी।

लेखों के नियंत्रक से उपरोक्त पुनर्विनियोजन हेतु विधायिका से पूर्व अनुमति लिए जाने की पुष्टि की प्रार्थना (अक्टूबर 2013) का उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2014)।

## 2.7 अनुदान सं. 7 - चिकित्सा तथा जनस्वास्थ्य एवं अनुदान सं. 8 - सामाजिक कल्याण की संवीक्षा

### 2.7.1 प्रस्तावना

अनुदान संख्या 7- चिकित्सा तथा जन स्वास्थ्य रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार में स्वास्थ्य तथा परिवार कल्याण विभाग, औषधि नियंत्रण विभाग, खाद्य अपमिश्रण की रोकथाम विभाग, भारतीय औषधि पद्धति तथा होम्योपैथी का निदेशालय तथा 31 अस्पतालों तथा चिकित्सा कॉलेज के लिए अनुदान शामिल है। अनुदान सं. 8- सामाजिक कल्याण में सामाजिक कल्याण विभाग, महिला एवं बाल विकास विभाग, अ.जा./अ.ज.जा./अ.पि.व./अल्पसंख्यक विभाग का कल्याण, परिवहन विभाग तथा पर्यटन विभाग शामिल है।

### 2.7.2 बजट व व्यय

दोनों अनुदान के अंतर्गत पिछले तीन वर्षों के बजट प्रावधान, वास्तविक संवितरण व अप्रयुक्त प्रावधान की समग्र स्थिति तालिका 2.3 में दी गई है:

तालिका 2.3  
बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	वर्ष	प्रावधान		वास्तविक संवितरण		अव्ययित प्रावधान	
		राजस्व	पूँजी	राजस्व	पूँजी	राजस्व	पूँजी
अनुदान सं. 7: चिकित्सा तथा जनस्वास्थ्य							
1.	2010-11	2272.92	शून्य	2185.95	शून्य	86.97	शून्य
2.	2011-12	2554.70	20.01	2447.39	3.69	107.31	16.32
3.	2012-13	2933.77	10.00	2498.90	6.29	434.87	3.71
अनुदान सं. 8 : सामाजिक कल्याण							
1.	2010-11	1140.38	4031.81	1039.09	3750.47	101.29	281.34
2.	2011-12	2048.09	1881.04	1950.52	1780.70	97.57	100.34
3.	2012-13	2756.73	1981.15	2604.95	1654.47	151.78	326.68

नोट: 'प्रभासित' विनियोजन तथा संवितरण राशि शामिल

### 2.7.3 विभिन्न उपशीर्षों के अंतर्गत बचतें

बाद के चरण में अभ्यर्पण की बचतों की संभावना को न्यूनीकृत करने के उद्देश्य से अनुमान तैयार करते समय विभाग को पूर्व निष्पादन, योजनाओं के सूत्रीकरण/विभिन्न योजनाओं का कार्यान्वयन, कार्यान्वयन एजेंसियों की योजना को क्रियान्वित करने की सांस्थानिक क्षमता, व्यय करने वाली एजेंसियों द्वारा व्यय करने में बाध्यताएँ, इत्यादि को ध्यान में रखना चाहिए।

वर्ष 2010-11 तथा 2012-13 के लिए मद-वार विनियोग लेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 72 मामलों में ₹ 5 करोड़ से ज्यादा की बचत थी तथा 54 मामलों में ₹ एक करोड़ की बचत केन्द्रीय

प्रायोजित योजनाएँ (सीएसएस)/अनुसूचित जाति-विशेष कार्यक्रम (एससीएसपी) में हुई। अनुदान - वार बचतें चार प्रतिशत तथा 100 प्रतिशत के मध्य थी।

### 2.7.4 निरंतर बचतें

सा.वि.नि. के नियम 48(2) के अनुसार मंत्रालय/विभाग को अनुमान तैयार करने हेतु पिछले वर्षों के दौरान संवितरण की प्रवृत्तियाँ और अन्य संबंधित तथ्यों जैसे वित्त मंत्रालय द्वारा मितव्ययिता हेतु समय-समय पर निर्गत किए गए निर्देशों को ध्यान में रखना आवश्यक है। वर्ष 2010-11 से 2012-13 हेतु विनियोजन लेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि निम्नलिखित उपशीर्षों के अंतर्गत निरंतर बचतें हुई, जो अव्यावहारिक बजटीकरण, दोषपूर्ण वित्तीय प्रबंधन और स्कीमों के कार्यान्वयन में विभाग की शिथिलता को दिखाता है। उप-शीर्षों का विवरण निम्नलिखित तालिका 2.4 में दिया गया है।

तालिका 2.4  
निरंतर बचतें  
(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	शीर्ष लेखा तथा अनुदान का नाम		2010-11	2011-12	2012-13	विनियोजन लेखों में वर्णित बचतों के कारण
<b>राजस्व- दत्तमत</b>						
<b>अनुदान सं. 07 - चिकित्सा तथा जनस्वास्थ्य</b>						
1.	2211 के 1 (3) (1)- शहरी-परिवार कल्याण केन्द्र (सीएसएस)	कु.प्रा. ब. %	10.00 2.04 20.40	10.00 7.45 74.50	4.50 1.93 42.88	कार्य की धीमी प्रगति
<b>अनुदान सं. 08 - सामाजिक कल्याण</b>						
2.	2225 सी. 1 (1) (3)(13) मैट्रिक पूर्व छात्रवृत्ति योजना-(सीएसएस)	कु.प्रा. ब. %	5.00 1.23 24.60	4.33 4.17 96.30	5.00 3.81 76.20	भा.स.- से निधियों की देर से प्राप्ति
3.	2225 सी. 1(3) (1) (7) - अल्पसंख्यकों के लिए बहु-क्षेत्रीय विकास कार्यक्रम (सीएसएस)	कु.प्रा. ब. %	3.10 1.55 50.00	5.19 4.69 90.36	10.00 9.998 99.98	प्रशासनिक कारणों से निधियों को जारी नहीं किया जाना
4.	2225 सी.1 (1)(3)(5)- विद्यालयों में अनुसूचित जाति के छात्रों को पुस्तकों तथा स्टेशनरी की मुफ्त आपूर्ति	कु.प्रा. ब. %	24.45 10.31 42.17	55.00 11.02 20.03	56.15 3.37 6.00	स्कीम के अंतर्गत कम संख्या में लाभार्थियों के कारण स्थानीय निकायों से कम माँग
<b>पूँजी-दत्तमत</b>						
<b>अनुदान सं. 8 : सामाजिक कल्याण</b>						
5.	5055 डी.डी.-1(2) (4)- जे. एन.एन.यू.आर.एम. के लिए दिल्ली परिवहन निगम को इक्विटी पूँजी	कु.प्रा. ब. %	645.00 425.66 65.99	370.00 169.00 45.68	40.00 40.00 100.00	जे.एन.एन.यू.आर.एम. के लिए दि.प.नि. को इक्विटी का जारी नहीं किया जाना/कम जारी किया जाना तथा कार्य की धीमी प्रगति के कारण
6.	5055 डी.डी.-1(3)(1)- इलेक्ट्रॉनिक- टॉली बसें- परिवहन के वैकल्पिक तरीके का आरंभ	कु.प्रा. ब. %	10.00 10.00 100.00	250.00 240.75 96.30	10.00 8.39 83.90	परियोजना को अंतिम रूप नहीं दिए जाने के कारण कार्य की धीमी प्रगति

कु.प्रा. कुल प्रावधान (मूल+अनुपूरक+पुनर्विनियोजन), ब-बचत,

उपरोक्त तालिका से पता चला कि बजटीय पूर्वानुमानों की संवीक्षा तथा कार्यक्रम प्रबंधन की दक्षता के उन्नयन की आवश्यकता है। विभाग द्वारा सतत बचतों के कारण भा.स. से निधियों की कम अथवा देरी से प्राप्ति, प्रशासनिक कारणों से निधियों का जारी नहीं किया जाना, लाभार्थियों की कम संख्या के कारण स्थानीय निकायों से कम माँग तथा कार्य की धीमी प्रगति के कारण इक्विटी जारी नहीं किए जाने को बताया।

### 2.7.5 सतत अव्ययित प्रावधानों के साथ स्कीमें

सतत कम व्यय से प्रभावित कुछ योजनाएँ नीचे वर्णित हैं:

#### (क) शहरी परिवार कल्याण केन्द्र (सीएसएस)

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार रा.रा.क्षे.स. दिल्ली को दिल्ली नगर निगम (दि.न.नि.) तथा गैर-सरकारी संगठनों (गै.स.स.) द्वारा 1083 शहरी परिवार कल्याण केंद्र (श.प.क. के.) चलाने के लिए सहायता अनुदान जारी करता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि वर्ष 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के लिए क्रमशः ₹ 10 करोड़, ₹ 10 करोड़ तथा ₹ 4.5 करोड़ के मूल बजट अनुमान (मू.ब.अ.) के प्रति उपशीर्ष 2211 के. 1(3)1(1)-शहरी परिवार कल्याण केंद्रों (सीएसएस) के अंतर्गत क्रमशः ₹ 2.04 करोड़ (20.40 प्रतिशत), ₹ 7.45 करोड़ (74.50 प्रतिशत) तथा ₹ 1.93 करोड़ (42.88 प्रतिशत) दि.न.नि. तथा गै.स.सं. द्वारा उनकी लेखापरीक्षा रिपोर्टें तथा उपयोगिता प्रमाणपत्रों का समय पर प्रस्तुत नहीं किए जाने तथा कुछ केंद्रों के बंद होने के कारण कुल प्रावधान अव्ययित थे।

#### (ख) इलेक्ट्रॉनिक ट्रॉली बसों का आरंभ-परिवहन का वैकल्पिक तरीका

दिल्ली में शहरी - परिवहन समस्याओं को हल करने तथा निजी वाहनों के प्रयोग को सीमित करने के लिए धारणीय परिवहन समिति ने धारणीय मल्टी मोडल जन परिवहन तैयार करने की सिफारिश की। तदनुसूच, मेट्रो रेल, दि.प.नि. तथा अन्य बस सुविधाओं को सहारा देने हेतु 2021 तक परिवहन के वैकल्पिक तरीकों जैसे बस तीव्र परिवहन (बीआरटी) कॉरीडोर द्वारा उच्च क्षमता बस तंत्र (उ.क्ष.ब.तं.), मोनो रेल तथा हल्की रेल परिवहन तंत्र (ह.रे.प.तं.) को कार्यान्वित करने के लिए दिल्ली एकीकृत मल्टी- मोडल परिवहन तंत्र कंपनी लि. की स्थापना की गई।

वर्ष 2010-11, 2011-12 एवं 2012-13 के मूल बजट अनुमान (ओ.बी.सी.) में शीर्ष "एम.एच. 5055 डीडी 1(3)1(1)- इलेक्ट्रॉनिक ट्रॉली बसों का जोड़ना यातायात का वैकल्पिक तरीका" के अन्तर्गत क्रमशः ₹ 10 करोड़ के प्रति, 250 करोड़, एवं 10 करोड़ के प्रावधान में से ₹ 10 करोड़ (100 प्रतिशत) ₹ 240.75 करोड़ (96.30 प्रतिशत) एवं ₹ 8.39 करोड़ (83.90 प्रतिशत) अव्ययित रह गया जैसा कि दोनों परियोजनाओं के लिए निवेश निर्णय अभी तक लम्बित थे (फरवरी 2014)।

### 2.7.6 वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर अव्ययित प्रावधान का अभ्यर्पण

सामान्य वित्तीय नियमों का नियम 56(2) में यह प्रावधान है कि अनुदान अथवा विनियोजन को, जैसे ही इनका पूर्वानुमान कर लिया जाए, वित्तीय वर्ष की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बिना सरकार को अभ्यर्पित किया जाए। अव्ययित प्रावधानों को भविष्य की किसी संभावित अधिकता हेतु बचा

कर नहीं रखना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इसके विपरीत, जो विभाग अनुदान संख्या 7 तथा 8 के अंतर्गत अनुदान/विनियोग प्राप्त कर रहे थे उन्होंने वित्तीय वर्ष 2012-13 के अंतिम दिन में रा.रा.क्षे., दिल्ली सरकार के वित्त विभाग को ₹ 219.52 करोड़ के अव्ययित प्रावधान अभ्यर्पित किए। वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 में भी क्रमशः ₹ 276.72 तथा ₹ 52.83 के अव्ययित प्रावधानों को वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन में अभ्यर्पित किया गया। विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 2.11** में दिए गए हैं। वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन में अव्ययित शेषों के अभ्यर्पण का कारण कार्य की धीमी प्रगति अथवा स्कीमों का गैर-कार्यान्वयन/उपकरण की खरीद नहीं किया जाना बताया।

### 2.7.7 व्यय का द्रुत प्रवाह

सामान्य वित्तीय नियमों के नियम 56(3) के अनुसार व्यय का द्रुत प्रवाह, विशेषतः यदि वित्तीय वर्ष की समाप्ति के महीनों में, वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाता है और इससे बचा जाना चाहिए। इसके विपरीत, 2010-11 से 2012-13 के दौरान विभागों द्वारा वर्ष के अंतिम तिमाही/महीने में कुल व्यय का 34 प्रतिशत तथा 100 प्रतिशत के बीच की रेंज में व्यय किया गया। उदाहरण हेतु मामले **परिशिष्ट 2.12** में दिए गए हैं।

### 2.7.8 अनावश्यक पूरक अनुदान

पूरक अनुदान प्राप्त करते समय विभाग को उपलब्ध संसाधन या वर्ष के दौरान उपलब्ध रहने की संभावना को ध्यान में रखना चाहिए और निधियों की अतिरिक्त बजटीय आवश्यकता के अनुमान के समय आवश्यक सावधानी बरतनी चाहिए। पूरक माँगों का सहारा केवल असाधारण व अत्यावश्यक मामलों में ही लेना चाहिए।

लेखापरीक्षा समीक्षा दर्शाती है कि वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान **परिशिष्ट 2.13** में उल्लिखित 40 मामलों में विभाग ने उच्चतर व्यय का पूर्वाभास कर पूरक प्रावधानों की माँग की परन्तु अंतिम व्यय मूल अनुदानों/विनियोजनों से कम था, जो यह दर्शाता है कि पूरक प्रावधान अनावश्यक थे और बजटीकरण दोषपूर्ण था।

अनुपूरक अनुदान का प्रयोग नहीं किए जाने के कारण रिक्त पदों को नहीं भरा जाना, योजना का गैर-क्रियान्वयन, कम दावों अथवा बिलों की प्राप्ति, कम संख्या में लाभार्थी, कम भंडार मदों तथा मशीनरी की खरीद तथा कार्यों की धीमी प्रगति इत्यादि बताये गए। इस प्रकार, व्यय का अनुमान अव्यवहारिक था।

### 2.7.9 उप-शीर्षों में निधियों का अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन

अन्य उप-शीर्षों में निधियों का पुनर्विनियोजन अविवेकपूर्ण था क्योंकि उप-शीर्षों के अन्तर्गत मूल प्रावधान पर्याप्त से अधिक पाया गया। परिणामस्वरूप उप-शीर्षों के अंतर्गत अंतिम बचतें उप-शीर्षों के अन्तर्गत पुनर्विनियोजित धनराशि से अधिक थीं, जैसा कि **परिशिष्ट 2.14** में वर्णित है।

पुनर्विनियोजन तथा परिणामी बचतों को उपयोग नहीं किए जाने का कारण कम दावों अथवा बिलों की प्राप्ति, लाभार्थियों की कम संख्या, कम भंडार मदों तथा मशीनरी की खरीद, योजनागत से गैर-योजनागत में बदलाव, रिक्त पदों का नहीं भरा जाना योजनाओं का गैर-क्रियान्वयन तथा कार्य की धीमी प्रगति इत्यादि को बताया गया। इस प्रकार, निधियों का आधिक्य/अनावश्यक पुनर्विनियोजन दोषपूर्ण बजटीकरण को इंगित करता है।

### 2.7.10 विनियोजन से अधिक व्यय

यह लेखा कार्यालय का एक महत्वपूर्ण कार्य है कि बजटीय आबंटन से अधिक भुगतान न किया जाए। वेतन और लेखा कार्यालयों द्वारा अदायगी अनुदान का नियंत्रण करने वाले विभागाध्यक्ष से यह लिखित आश्वासन कि संवितरण को समायोजित करने हेतु आवश्यक निधियाँ पुनर्विनियोजन आदेश के निर्गत द्वारा प्रदान की जाएँगी, प्राप्त करने के बाद ही की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि निम्नांकित उपशीर्षों में वर्ष 2010-11 के दौरान ₹ 0.96 करोड़ का अधिक व्यय था।

तालिका 2.5  
प्रावधान से अधिक व्यय जिनका नियमितीकरण अपेक्षित था

(₹करोड़ में)

वर्ष	अनुदानों / विनियोजनों की संख्या	अनुदान/विनियोजन संख्या	अधिक व्यय की राशि	नियमितीकरण की स्थिति
<b>2010-11</b>				
<b>8, सामाजिक कल्याण</b>				
		3452 ई.1(1)(3)(10)- डी टी डी सी को अतुल्य भारत उत्सव मनाने के लिए सहायता अनुदान (सीएसएस)	0.80	अभी तक नियमन नहीं हुआ
		4235 बी बी 1.(1)(1)(2) महिला कल्याण-कार्यरत महिलाओं के हॉस्टल का निर्माण	0.16	अभी तक नियमन नहीं हुआ
		कुल	<b>0.96</b>	

राज्य विधान सभा द्वारा व्यय करने के दो वर्ष बाद भी अधिक व्यय का नियमितीकरण नहीं किया गया।

## 2.8 निष्कर्ष

2012-13 दौरान ₹ 34515.85 करोड़ के कुल प्रावधान के प्रति ₹ 29938.25 करोड़ का व्यय हुआ। इसके परिणामस्वरूप ₹ 4577.60 करोड़ (13.26 प्रतिशत) का प्रावधान अव्ययित रह गया। बचतें मुख्यतः कम दावों/बिलों की प्राप्ति, भण्डार मदों/मशीनरी व उपकरण का कम क्रय, विभिन्न संगठनों को कम अनुदान निर्गत करने, कार्य की धीमी प्रगति और समय पर क्रय प्रस्तावों को अंतिम रूप न दिये जाने के कारण हुई थी। 2006-07 से 2012-13 की अवधि से संबंधित ₹ 74.82 करोड़ के अधिक व्यय का संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत नियमितीकरण किया जाना अपेक्षित था। आठ मामलों में ₹ 12.83 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक रूप से रखा गया तथा 31 उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹ 435.94 करोड़ के पुनर्विनियोजन के प्रति-₹ 794.32 करोड़ का संचयी अनुपयोग था। निधियों का पर्याप्त अभ्यर्पण देखा गया तथा पाँच उप-शीर्षों में ₹ 130.70 करोड़ का शत प्रतिशत पर्याप्त अभ्यर्पण किया गया। मार्च 2013 में व्यय का द्रुत प्रवाह देखा गया जब 35 उप-शीर्षों के अंतर्गत कुल व्यय का 26.78 प्रतिशत से शतप्रतिशत के बीच की रेंज में व्यय किया गया। आठ अनुदानों/विनियोजनों में वित्त विभाग रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा जारी निर्देशों के उल्लंघन में रिक्त पदों के लिए ₹ 152.02 करोड़ का प्रावधान किया गया।

## 2.9 सिफारिशें

सरकार विचार कर सकती है:

- सभी सरकारी विभागों जहाँ बचतें/आधिक्य है, वहाँ बजटीय नियंत्रण को सुदृढ़ किया जाए;
- वास्तव में जहाँ अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता है उन शीर्षों के उचित मूल्यांकन के बाद पुनर्विनियोजन/अनुपूरक अनुदान दिए जाए;
- वर्ष के अंतिम माह में व्यय के द्रुत प्रवाह से बचा जाए; तथा
- रिक्त पदों के लिए प्रावधान रखने की प्रथा से बचा जाए।