3: विनियोग लेखे: 2014-15

3.1 प्रस्तावना

संसद द्वारा पारित विनियोग अधिनियम, सरकार को विशिष्ट सेवाओं के लिए भा.स.नि. से उपयुक्त विशिष्ट राशियों के विनियोग का प्राधिकार देता है। संसद, संविधान के अनुच्छेद 115 के अंतर्गत अनुवर्ती विनियोग अधिनियमों द्वारा अनुपूरक अथवा अतिरिक्त अनुदान भी संस्वीकृत करती है। विनियोग अधिनियमों में अनुच्छेद 114 तथा 115 के नियमानुसार विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत संसद द्वारा दत्तमत की गई सेवाओं पर संवितरण तथा अनुच्छेद 112(3) के साथ-साथ अनुच्छेद 273, 275(1) तथा 293(2) के अनुसार भा.स.नि. को प्रभारित किए गए संवितरण को प्राधिकृत किया गया है। सरकार प्रत्येक वर्ष विभिन्न सेवाओं पर उसके द्वारा वास्तव में व्यय की गई सकल राशि तथा विनियोग अधिनियमों द्वारा प्राधिकृत किए गए व्यय के विवरणों को दर्शाते हुए विनियोग लेखे तैयार करती है।

लेखा महानियंत्रक (ले.म.नि.) सिविल मंत्रालयों के संबंध में विनियोग लेखे तैयार करता है। रक्षा मंत्रालय, रेल तथा डाक विभाग अपने स्वयं के अनुदानों के विनियोग लेखे तैयार करते हैं। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक प्रत्येक वर्ष संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत अपने लेखा परीक्षा प्रतिवेदन सहित सिविल, रक्षा, डाक तथा रेलवे के संबंध में चार विनियोग लेखे राष्ट्रपति को प्रस्तुत करता है, जो इन्हे संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करवाते हैं। 2014-15 के दौरान विभिन्न मंत्रालयों के अनुदानों/विनियोगों के लिए मांगों का विवरण निम्नानुसार था:

मंत्रालय	अनुदानों/विनियोगों के लिए मांगों की संख्या
सिविल	101
रक्षा सेवाएं	6
डाक सेवाएं	1
रेलवे	16
योग	124

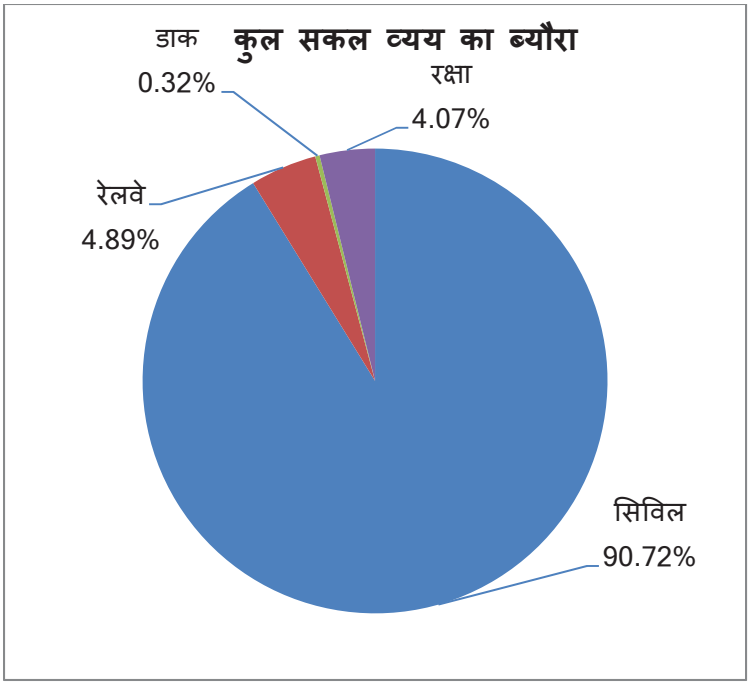
इस अध्याय में विनियोग लेखाओं (सिविल, डाक तथा रक्षा सेवाएं), पर लेखापरीक्षा टिप्पणियॉ निहित होती हैं जिनमें आवंटन से अधिक व्यय, जिसके लिए संसद द्वारा विनियमन आवश्यक हो, अव्ययित प्रावधान जिसके लिए

स्पष्टीकरण की आवश्यकता हो, अनियमित तथा अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन, कुछ मंत्रालयों द्वारा आवश्यकता के बिना किए गए अनुपूरक प्रावधान, अव्यवहारिक बजट। क्षेत्रीय विशिष्टताओं की बेहतर विवेचना की सुविधा हेतु सिविल मंत्रालयों/विभागों, डाक तथा रक्षा सम्बन्धी अनुदानों/विनियोगों पर व्यापक रूप से विचार किया गया है। विनियोग प्रक्रिया को पूर्ण रूप से समझने के उद्देश्य से आवश्यकतानुसार रेलवे विनियोगों के हवाले दिए गए हैं। तथापि, रेलवे विनियोग पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष, 2014-15 को समाप्त वर्ष से सम्बन्धित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में पृथक रूप से उपलब्ध हैं।

3.2 2014-15 के दौरान कुल प्रावधानों, वास्तविक संवितरणों तथा बचतों का सारांश

नीचे दिया गया **चार्ट 3.1** वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों, डाक, रेलवे तथा रक्षा में व्यय के वितरण को दर्शाता है। जैसा कि चार्ट से देखा जा सकता है कि 90.72 *प्रतिशत* तक का अधिकतम व्यय सिविल मंत्रालयों द्वारा, रेलवे द्वारा 4.89 *प्रतिशत*, रक्षा द्वारा 4.07 *प्रतिशत* किया गया था जबकि कुल सकल व्यय का 0.32 *प्रतिशत* डाक विभाग द्वारा किया गया।

चार्ट : 3.1वित्तीय वर्ष विभागों/ के दौरान सिविल मंत्रालयों 15-2014, रेलवे, डाक तथा रक्षा सेवाओं के मध्य व्यय का ब्योरा



तालिका 3.1 वर्ष 2014-15 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों, रेलवे, डाक तथा रक्षा में व्यय दर्शाती है।

तालिका 3.1- वर्ष 2014-15 के दौरान प्रभारित एवं दत्तमत के अन्तर्गत व्यय

(₹ करोड़ में)

सिविल		रेलवे		डाक		रक्षा		कुल	
52,89,684		2,85,133		18,730		2,37,394		58,30,941	
दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित
10,78,524	42,11,160	2,84,864	269	18,728	2	2,36,909	485	16,19,025	42,11,916
20.39%	79.61%	99.91%	0.09%	99.99%	0.01%	99.80%	0.20%	27.77%	72.23%

नीचे **तालिका 3.2** वर्ष 2014-15 के दौरान सरकार के कुल प्रावधान (प्रभारित तथा दत्तमत दोनों) तथा संवितरण दर्शाती है। **अनुबंध 3.1** में सिविल मंत्रालयों, डाक, रेलवे तथा रक्षा सेवाओं के विनियोग लेखाओं के सारांश के ब्यौरे प्रस्तुत हैं।

तालिका 3.2: 2014-15 के दौरान प्रावधान तथा संवितरण

(₹करोड़ में)

विभाग	कुल प्रावधान	संवितरण	बचत(-) आधिक्य(+)	कुल प्रावधान की तुलना में बचत/आधिक्य की प्रतिशतता
सिविल	58,25,575.32	52,89,683.66	(-) 5,35,891.66	9.20
डाक	19,010.42	18,729.52	(-) 280.90	1.48
रक्षा सेवाएं	2,54,000.27	2,37,394.22	(-) 16,606.05	6.54
रेलवे	2,99,600.02	2,85,133.21	(-) 14,466.81	4.83
कुल योग	**63,98,186.03**	**58,30,940.61**	**(-) 5,67,245.42**	**8.87**

सिविल मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत, ₹5,35,891.66 करोड़ की निवल बचत सिविल मंत्रालयों/विभागों से संबंधित 100 विनियोगों/अनुदानों में ₹5,51,532.20 करोड़ की बचत तथा तीन विनियोगों/अनुदानों के अंतर्गत ₹15,640.54 करोड़ के अधिक व्यय के कारण थी।

₹5,51,532.20 करोड़ के समग्र बचत में से सिविल मंत्रालयों/विभागों में अनुदान संख्या *38 -विनियोग-ऋणों के पुनर्भुगतान (₹3,56,325 करोड़), अनुदान सं.35-विनियोग-ब्याज भुगतान (₹24,784 करोड़),* अनुदान सं.34-वित्तीय सेवाएं विभाग (₹17,560 करोड़), अनुदान सं.59-स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (₹14,615 करोड़), अनुदान सं.36-राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अतंरण (₹13,403 करोड़), अनुदान सं.84-ग्रामीण विकास विभाग (₹13,117 करोड़) आदि में भारी बचतें हुई थीं।

₹15,640.54 करोड़ के (सिविल मंत्रालयों/विभागों में) समग्र अधिक व्यय में से अनुदान सं.21-रक्षा पेंशन में ₹9,435.90 करोड़ (राजस्व दत्तमत) एवं ₹4.54 करोड़ (राजस्व प्रभरित), अनुदान सं.77-विद्युत मंत्रालय (पूंजीगत दत्तमत्त) में ₹6,193.41 करोड़, अनुदान सं.20-रक्षा मंत्रालय में ₹6.69 करोड़ (राजस्व प्रभारित) तथा ₹0.12 लाख (पूंजीगत दत्तमत्त) अधिक व्यय दर्ज हुआ।

सिविल मंत्रालयों/विभागों से संबंधित अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत 100 अनुदानों के 201 खण्डों में बचतें और तीन अनुदानों के पाँच खण्डों में आधिक्य; डाक विभाग के तीन खण्डों में बचतें तथा एक खण्ड में आधिक्य;

रेलवे[1] के 26 खण्डों में बचतें और छः खण्डों में आधिक्य तथा रक्षा सेवाओं के 11 खण्डों में बचतें तथा एक खण्ड में आधिक्य थे। **अनुबंध 3.2** बचतों और आधिक्य के सार को दर्शाता है।

3.3 प्रभारित तथा दत्तमत संवितरण

संविधान के अनुच्छेद 112(2) के अनुसार, प्रभारित एवं दत्तमत व्यय के बीच एक अन्तर बनाया गया है। प्रभारित व्यय वह व्यय हैं जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 112(3), 273, 275(1) तथा 293(2) में परिभाषित किया गया है। प्रभारित व्यय के अनुमानों को संसद के मत के अधीन नहीं लाया जा सकता जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 113(1) में निर्धारित है, परंतु संसद के किसी भी सदन में उस पर चर्चा की जा सकती है। **अनुबंध 3.3** में 2000-01 से 2014-15 के अवधि के लिए सिविल मंत्रालयों/विभागों की प्राधिकृत मांगों (अनुदान तथा विनियोग) के प्रति किए गए वास्तविक संवितरणों का विवरण दिखाया गया है। इन वर्षों के दौरान, सिविल मंत्रालयों/विभागों के कुल संवितरणों के 70 *प्रतिशत* से 81 *प्रतिशत* तक भारत की समेकित निधि को प्रभारित थे।

2014-15 के दौरान, सिविल मंत्रालयों/विभागों के अन्तर्गत ₹52,89,684 करोड़ के कुल संवितरण 2013-14 के दौरान किए गए ₹49,90,058 करोड़ के कुल संवितरण की तुलना में ₹2,99,626 करोड़ अधिक थे। यह 2000-01 के ₹5,66,042 करोड़ से 835 *प्रतिशत* अधिक था। प्रभारित संवितरण 2000-01 के ₹4,05,289 करोड़ से 939 *प्रतिशत* बढ़ कर 2014-15 में ₹42,11,160 करोड़ हो गए तथा उसी अवधि में दत्तमत संवितरण ₹1,60,753 करोड़ से 571 *प्रतिशत* बढ़ कर ₹10,78,524 करोड़ तक हो गए थे। 2014-15 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों के प्रभारित संवितरण कुल संवितरणों के 80 *प्रतिशत* थे।

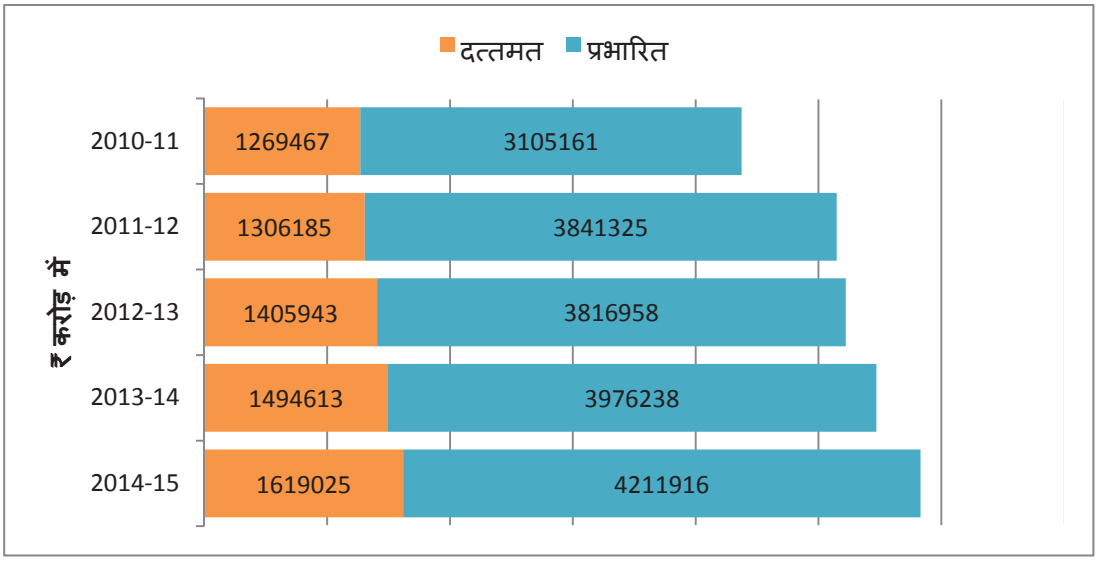
मुख्य प्रभारित संवितरणों में विनियोग-ऋण का पुनर्भुगतान (₹37,07,700 करोड़) विनियोग-ब्याज भुगतान (₹4,25,098 करोड़) तथा राज्य तथा संघ शासित सरकारों को अंतरण (₹73,711 करोड़) सम्मिलित थे। चूंकि प्रभारित संवितरण के अनुमान संसद के मतदान के अधीन नहीं हैं, इसलिए संसद

[1] रेलवे के अनुदान सं. 16- के चार दत्तमत तथा चार प्रभारित खण्ड हैं।

द्वारा प्रभावी वित्तीय नियंत्रण की गुंजाइश संघ सरकार सिविल मंत्रालयों/विभागों के कुल संवितरण के 20 *प्रतिशत* तक ही सीमित होती है।

चार्ट 3.2, 2010-11 से 2014-15 के दौरान पिछले पांच वर्षों में संघ सरकार में दत्तमत व्यय से प्रभारित व्यय की अधिकता को प्रकट करता है। तथापि सिविल, डाक, रक्षा सेवाएं और रेलवे को शामिल करते हुए, वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान भा.स.नि. से ₹58,30,941 करोड़ के कुल संवितरणों की पृष्ठभूमि के प्रति प्रभारित संवितरण की प्रतिशतता 72 *प्रतिशत* (₹42,11,916 करोड़) थी।

चार्ट 3.2: वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान प्रभारित एवं दत्तमत खण्डों के अन्तर्गत व्यय



विनियोग लेखे 2014-15: एक विश्लेषण

3.4 अधिक संवितरण वाले अनुदान विनियोग/

संविधान के अनुच्छेद 114(3) के अनुसार विधि द्वारा पारित किए गए विनियोगों के अतिरिक्त, कोई भी धन भारत की समेकित निधि से आहरित नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियमावली 2005, के नियम 52(3) में अनुबंध है कि अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने या आकस्मिक निधि से अग्रिम को छोड़कर, कोई ऐसा संवितरण नहीं किया जाना चाहिए जिसके कारण किसी वित्तीय वर्ष के दौरान संसद द्वारा प्राधिकृत कुल

अनुदान अथवा विनियोग से आधिक्य हो जाए। **तालिका 3.3** में 2014-15 के दौरान भा.स.नि. में से प्राधिकृत संवितरण से ₹16201,32,63,138 (₹16201.33 करोड़) के आधिक्य का सारांश दिखाया गया है। सिविल मंत्रालयों/विभागों में तीन अनुदानों/विनियोगों के पांच खण्डों में ₹15640,54,83,430 (₹15640.55 करोड़), रेलवे के छः अनुदानों/विनियोगों के छः खण्डों में ₹490,36,81,118 (₹490.37 करोड़) रक्षा सेवाओं की एक अनुदान के एक खण्ड में ₹13,498 (₹0.13 लाख) तथा डाक की एक अनुदान के एक खण्ड में ₹70,40,85,092 (₹70.41 करोड़) का अधिक संवितरण था।

तालिका 3.3: अनुदानों/विनियोगों से अधिक संवितरणों का सार

(राशि ₹ में)

		सिविल	रेलवे	रक्षा	डाक
दत्तमत	राजस्व	9435,90,46,976	456,55,52,868	--	70,40,85,092
	पूंजीगत	6193,40,87,250	33,13,56,366	--	--
प्रभारित	राजस्व	11,23,37,403	67,71,884	13,498	--
	पूंजीगत	11,801	--	--	--
अनुदान/विनियोगों की संख्या		3	6	1	1
खंड		5	6	1	1
कुल आधिक्य		**15640,54,83,430**	**490,36,81,118**	**13,498**	**70,40,85,092**
कुल योग		**16201,32,63,138**			

अधिक व्यय, जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 115(1)(ख) के अंतर्गत नियमित करना आवश्यक था, के विस्तृत ब्यौरे **तालिका 3.4** में दिए गए हैं।

तालिका 3.4: अनुदानों/विनियोगों से अधिक संवितरण के विवरण

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	राशि ₹ में		मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए आधिक्य के कारण
सिविल राजस्व (दत्तमत)				
1.	*21-रक्षा पेंशन*	*अनुदान* *व्यय* *अधिक्य*	*50999,30,00,000* *60435,20,46,976* *9435,90,46,976*	अधिक संख्या मे सेवा निवृति की संख्या तथा उचंत के अधीन राशि के भुगतान के लिए बैंक से प्राप्त लंबित पेंशन स्क्रॉल को दर्ज करने के कारण।

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	राशि ₹ में		मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए आधिक्य के कारण
राजस्व (प्रभारित)				
2.	*20-रक्षा मंत्रालय*	*विनियोग* *व्यय* *आधिक्य*	*1,09,00,000* *7,77,87,167* *6,68,87,167*	न्यायालय के आदेश के कारण वेतनों को प्रति अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता के कारण
3.	*21-*रक्षा पेंशन	विनियोग व्यय आधिक्य	*10,00,00,000* *14,54,50,236* *4,54,50,236*	मुख्यता अदालती मामलों के निर्णय के कारण
पूंजीगत (दत्तमत्त)				
4.	77-विद्युत मंत्रालय	अनुदान व्यय आधिक्य	2986,51,00,000 9179,91,87,250 6193,40,87,250	नेशनल थर्मल पावर कार्पोरेशन इंडिया लिमिटेड द्वारा बोनस ऋण पत्र जारी करने के कारण
पूंजीगत (प्रभारित)				
5.	*20-रक्षा मंत्रालय*	*अनुदान* *व्यय* *आधिक्य*	*6,73,00,000* *6,73,11,801* *11,801*	न्यायालय के निर्देशों के अनुसार ठेकेदारों के पूर्ण भुगतान के निपटान के कारण
रेलवे राजस्व (दत्तमत्त)				
1.	02-विविध व्यय (सामान्य)	अनुदान व्यय आधिक्य	831,45,00,000 901,52,58,724 70,07,58,724	आधिक्य स्टाफ लागत तथा सेवानिवृत्ति लाभों के अंतर्गत अधिक व्यय, मुंबई शहरी परिवहन परियोजना (एम.यू.टी.पी.) अधिशुल्क के कारण था।
2.	14- निधि हेतु विनियोग	अनुदान व्यय आधिक्य	44293,46,00,000 44679,93,94,144 386,47,94,144	वर्ष की समाप्ति तक उच्च अधिशेष की उपलब्धता के कारण था।
राजस्व (प्रभारित)				
3.	*03-*सामान्य संचालन एवं सेवाएं	विनियोग व्यय आधिक्य	*1,37,33,000* *1,37,56,862* *23,862*	
4.	*07-*संयंत्र एवं उपकरण की मरम्मत एवं अनुरक्षण	विनियोग व्यय आधिक्य	*3,15,000* *49,61,509* *46,46,509*	
5.	*13-*भविष्य निधि, पेंशन एवं अन्य सेवानिवृति लाभ	विनियोग व्यय आधिक्य	*65,63,000* *86,64,513* *21,01,513*	प्रत्याशित से अधिक अध्योदश भुगतानों के उत्पन्न होने के कारण था
पूंजीगत (दत्तमत्त)				
6.	16-रेलवे सुरक्षा निधि	विनियोग व्यय आधिक्य	2199,89,65,000 2233,03,21,366 33,13,56,366	कार्य की अधिक प्रगति, अधिक संविदात्मक भुगतानों के उत्तपन्न होने तथा अधिक भण्डारण बिलों के समायोजन के कारण था।

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	राशि ₹ में		मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए आधिक्य के कारण
रक्षा सेवाएं राजस्व (प्रभारित)				
1.	*26 - रक्षा सेवाएं अनुसंधान एवं विकास*	*विनियोग* *व्यय* *आधिक्य*	*61,00,000* *61,13,498* *13,498*	प्रत्याशित से अधिक संख्या में कोर्ट के मामलों के निपटान के कारण।
डाक राजस्व (दत्तमत्त)				
1.	13 -डाक विभाग	अनुदान व्यय आधिक्य	18486,01,00,000 18556,41,85,092 7040,85,092	वेतन एवं महंगाई भत्ता, मजदूरी, घरेलू यात्रा व्ययों, कार्यालय व्ययों, किरायों, दरें एवं करों, डाक दरों के संशोधन, सेवानिवृत्ति की अधिक संख्या आदि के अतंर्गत बढ़े हुए व्यय के कारण।

अनुदान/विनियोग आंकड़ों में अनुपूरक अनुदान/विनियोग, यदि कोई हो तो, शामिल हैं।

रेलवे अनुदानों से संबंधित विस्तृत टिप्पणियाँ, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2014-15 के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल की गई हैं।

3.5 अनुदानों में निरंतर आधिक्य

संवीक्षा में 2010-11 से 2014-15 तक की पाँच वर्षों की अवधि हेतु लगातार आधिक्य के पंजीबद्ध अनुदानों को लिया गया था। संवीक्षा से पता चला कि विश्लेषण के चार वर्षों की अवधि में से कम से कम तीन वर्षों में तथा वर्ष 2014-15 में पाँच अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत छः खंडों में निरंतर आधिक्य हुए थे। आवंटनों की तुलना में निरंतर आधिक्यों का अनुदानवार तथा वर्णवार विवरण **तालिका 3.5** में दिया गया है।

तालिका 3.5: अनुदानों/विनियोगों में निरंतर आधिक्य

(राशि ₹ में)

क्र.सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
सिविल राजस्व (दत्तमत)						
1.	*21-रक्षा पेंशन* *आधिक्य* *व्यय* *अनुदान*	*3336,30,72,983* *37336,05,72,983* *33999,75,00,000*	*3568,81,46,182* *37568,56,46,182* *33999,75,00,000*	*3863,71,24,944* *43362,89,24,944* *39499,18,00,000*	--	*9435,90,46,976* *60435,20,46,976* *50999,30,00,000*

क्र.सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राजस्व (प्रभारित)						
2.	*21- रक्षा पेंशन*					
	आधिक्य	*10,74,960*	*28,54,467*	*3,99,60,400*	*74,86,943*	*4,54,50,236*
	व्यय	*35,74,960*	*82,54,467*	*4,81,60,400*	*4,97,86,943*	*14,54,50,236*
	विनियोग	*25,00,000*	*54,00,000*	*82,00,000*	*4,23,00,000*	*10,00,00,000*
राजस्व (प्रभारित) रेलवे						
3.	*03-* सामान्य संचालन एवं सेवाएं					
	आधिक्य	*20,97,842*	*27,29,201*	*41,82,995*	*38,47,888*	*23,862*
	व्यय	*36,49,842*	*30,34,201*	*42,73,995*	*88,78,888*	*1,37,56,862*
	विनियोग	*15,52,000*	*3,05,000*	*91,000*	*50,31,000*	*1,37,33,000*
4.	*07-* संयंत्र एवं उपकरण की मरम्मते एवं अनुरक्षण					
	आधिक्य	*1,49,045*		*2,11,968*	*385*	*46,46,509*
	व्यय	*4,64,045*	--	*2,28,968*	*61,385*	*49,61,509*
	विनियोग	*3,15,000*		*17,000*	*61,000*	*3,15,000*
5.	*13 -* भविष्य निधि पेशंन एवं अन्य सेवानिवृत्ति					
	लाभ		*4,09,113*	*15,63,329*	*16,38,105*	*21,01,513*
	आधिक्य	--	*62,67,113*	*73,83,329*	*74,45,105*	*86,64,513*
	व्यय		*58,58,000*	*58,20,000*	*58,07,000*	*65,63,000*
	विनियोग					
राजस्व (दत्तमत्त) डाक						
6.	13-*डाक विभाग*					
	आधिक्य	366,63,29,167	400,03,82,246	160,13,57,173		70,40,85,092
	व्यय	13793,26,29,167	14162,36,82,246	15480,62,57,173	--	18556,41,85,092
	अनुदान	13426,63,00,000	13762,33,00,000	15320,49,00,000		18486,01,00,000

रक्षा पेंशन, रेलवे एवं डाक में अनुदानों का निरंतर आधिक्य होना चिंता का विषय है। लोक लेखा समिति द्वारा आधिक्य के मामलों में कमी लाने की सिफारिश के बावजूद उक्त अनुदानों में निरंतर आधिक्य देखे गए हैं। मंत्रालयों/विभागों ने ठोस प्रयास नहीं किए तथा अधिक व्यय से बचने के लिए वित्तीय अनुशासन का पालन करने हेतु प्रभावी तंत्र विकसित नहीं किए थे।

3.6 लघु/उपशीर्ष-वार आधिक्य व्यय

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 58(1) के अनुसार व्यय वहन करने वाले अधीनस्थ प्राधिकारी यह सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगा कि उसके अधीन रखे गए आवंटन में आधिक्य न हो। यदि कहीं आवंटन से अधिक व्यय की शंका हो तो अधीनस्थ प्राधिकारी को अधिक व्यय करने से पूर्व अतिरिक्त आवंटन प्राप्त कर लेना चाहिए।

तथापि वर्ष 2014-15 के शीर्षवार विनियोग लेखाओं में पाया गया कि 18 अनुदानों के 53 लघु/उपशीर्षों में, उपलब्ध प्रावधानों से ₹5 करोड़ तथा इससे अधिक का व्यय था। यद्यपि इन लघु/उप शीर्षों के अंतर्गत उपलब्ध प्रावधानों से ₹33,120.81 करोड़ का अधिक व्यय किया गया था लेकिन संबंधित अनुदान/विनियोग प्रबंधन अधिकारी ने उपलब्ध प्रावधान से किए गए अधिक व्यय को समायोजित करने के लिए कोई पुनर्विनियोग आदेश जारी नहीं किए थे जो बजटीय नियंत्रण में ढील को दर्शाता है। लघु/उप शीर्षों, जिसमें अधिक व्यय किए गए थे, की सूची **अनुबंध 3.4** में दी गई है।

3.7 अनुदानों/विनियोगों में ₹100 करोड़ अथवा अधिक की बचत

लोक लेखा समिति (10वीं लोक सभा, 1993-94) ने अपनी 60वीं रिपोर्ट (पैरा 1.22 तथा 1.24) में पाया था कि ₹100 करोड़ या इससे अधिक की बचतें होना त्रुटिपूर्ण बजट बनाने तथा एक अनुदान या विनियोग में निष्पादन की कमी को दर्शाता है। अत: समिति ने इच्छा व्यक्त की कि प्रत्येक वर्ष अनुदान के एक खंड में ₹100 करोड़ या इससे अधिक की बचतों के संबंध में संबंधित मंत्रालय/विभाग द्वारा एक विस्तृत टिप्पणी भेजी जानी अपेक्षित थी।

वर्ष 2014-15 के वित्तीय वर्ष के दौरान 93 अनुदानों (सिविल, डाक, रेलवे, रक्षा सेवाओं सहित) के 122 मामलों में ₹100 करोड़ से अधिक की बचत हुई थी जिसके लिए लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) को एक विस्तृत व्याख्यात्मक

टिप्पणी भेजनी आवश्यक थी। भारी बचतें इन अनुदानों: *विनियोग-ऋण का पुनर्भुगतान (₹3,56,325 करोड़), विनियोग ब्याज भुगतान (₹24,784 करोड़)*, वित्तीय सेवा विभाग (**₹17,560 करोड़**), स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (₹14,615 करोड़), राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अतंरण (₹13,403 करोड़), ग्रामीण विकास विभाग (₹13,117 करोड़), रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (₹12,701 करोड़), जल संसाधन मंत्रालय, (₹9,861 करोड़), स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (₹7,597 करोड़), शहरी विकास विभाग (₹6,691 करोड़), परिचालन व्यय-ईधन (रेलवे) (₹6156 करोड़), पैट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय (₹5,632 करोड़), पूंजीगत (रेलवे) (₹5,588 करोड़), खाद्य एवं लोक सवितंरण विभाग (₹5,221 करोड़), दूरसंचार विभाग (₹5,204 करोड़), उच्चतर शिक्षा विभाग (₹4487 करोड़), पुलिस (₹4,344 करोड़), आर्थिक कार्य विभाग ((₹3,507 करोड़), पंचायती राज मंत्रालय (₹3,610 करोड़), विद्युत मंत्रालय (₹3,591 करोड़), आवास एंव शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय (₹3,273 करोड़), पेय जल एवं स्वच्छता मंत्रालय (₹3,176 करोड़), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (₹3,096 करोड़) आदि में देखी गई थी। विभिन्न अनुदानों/विनियोग के अंतर्गत ₹100 करोड़ अथवा इससे अधिक की बचतें **अनुबंध 3.5**[2] में दी गईं हैं।

मंत्रालयों/विभागों द्वारा बचतों हेतु कुछ कारण 'योजना का गैर-परिचालनात्मक', 'कुछ राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित नियमों एवं शर्तों को पूरा न करना', उपयोग प्रमाणपत्रो की अप्राप्ति', 'प्रतिभूतियों का कम पुर्नभुगतान', 'प्रचालनों की कम मात्रा', अर्थोपाय अग्रिम का कम उपयोग तथा भा.स. के नगद शेष में अधिशेष के कारण ओवरड्राफ्ट', 'कम दावों की प्राप्ति', 'योजनाओं को प्रारम्भ न करना' आदि बताए गए थे।

इसके अतिरिक्त 56 अनुदानों/विनियोगों के 69 खण्डों में पिछले तीन वर्षों (2012-13 से 2014-15) के दौरान ₹100 करोड़ तथा अधिक की निरंतर बचतें थी जिनके विवरण **अनुबंध 3.6** में दिए गए हैं। बड़ी निरंतर बचतों वाले कुछ अनुदान, कृषि एवं सहकारिता विभाग, आर्थिक कार्य विभाग, वित्तीय सेवाएं विभाग, राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण, विनियोग-ऋण का पुनर्भुगतान, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग, पुलिस, स्कूली

[2] बचतों में आर्थिक उपाय के भाग के रूप में वित्त मंत्रालय द्वारा लागू अनीवार्य कटौती में शामिल है।

शिक्षा एवं साक्षरता विभाग, उच्च शिक्षा विभाग, विद्युत मंत्रालय, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय, ग्रामीण विकास विभाग तथा रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय से संबंधित थे।

3.8 बचतों का अभ्यर्पण (संपूर्ण)

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 56 के अनुसार, अनुदान अथवा विनियोग से बचतों का जैसे ही पूर्वानुमान हो, उन्हें वर्ष के अंतिम दिन की प्रतीक्षा किए बिना सरकार को अभ्यर्पित कर दिया जाना चाहिए। अव्ययित प्रावधान को भविष्य में संभावित आधिक्य के लिए भी आरक्षित नहीं रखा जाना चाहिए।

वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों के 100 अनुदानों/विनियोगों के 201 खण्डों के अंतर्गत ₹ 5,51,532.21 करोड़ की बचतें थीं। इसे तीन अनुदानों के पांच खण्डों के अंतर्गत ₹15,640.55 करोड़ के अधिक व्यय द्वारा प्रति संतुलित किया गया था जिसका परिणाम ₹5,35,891.66 करोड़ की निवल बचत में हुआ। सिविल मंत्रालयों/विभागों द्वारा अभ्यर्पित राशियाँ निम्न **तालिका 3.6** में दर्शाई गई हैं।

तालिका 3.6: सिविल मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत बचतों और अभ्यर्पण के विवरण

(₹करोड़ में)

	अव्ययित प्रावधान	अभ्यर्पित राशि	31 मार्च को अभ्यर्पित राशि	31 मार्च को अव्ययित प्रावधान में अभ्यर्पित राशि की प्रतिशतता	अभ्यर्पित न की गई राशि
राजस्व					
दत्तमत	1,16,722.00	1,12,279.56	1,10,198.92	94.41	4,442.44
प्रभारित	28,221.23	26,296.55	26,295.71	93.18	1,925.18
योग: राजस्व	**1,44,943.23**	**1,38,575.61**	**1,36,494.63**	**94.17**	**6,367.62**
पूंजीगत					
दत्तमत	33,487.01	38731.73	38,428.35	114.76	(5244.72)*
प्रभारित	3,57,461.42	337500.14	3,37,500.15	94.42	19961.28
कुल जोड़ : पूंजीगत	**3,90,948.43**	**376231.87**	**3,75,928.50**	**96.16**	**19961.28****
कुल योग	**5,35,891.66**	**5,14,807.48**	**5,12,423.13**	**95.62**	**26,328.90****

*अभ्यर्पित राशि बचतों से अधिक हैं।

**अधिक अभ्यर्पित राशि में 'अभ्यर्पित न की गई राशि' शामिल नहीं है।

10 अनुदानों/विनियोगों के 12 खंडों में, अनुदानों के अंतर्गत अभ्यर्पित राशि बचतों से अधिक थी। यह घटिया बजटीय प्रबंधन का सूचक है। ऐसे मामलों के विवरण **अनुबंध 3.7** में दिए गए हैं।

3.9 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन बचतों का अभ्यर्पण (अनुदान-वार)

72 अनुदानों/विनियोगों के 97 खण्डों जहाँ बचतें ₹100 करोड़ से अधिक हुई थीं, संबंधित मंत्रालयों/विभागों ने, सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 56 का उल्लंघन करके वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन (अर्थात् 30/31 मार्च 2015) बचतें अभ्यर्पित की थी। बचतों, अभ्यर्पित न की गई राशियों, जो वित्तीय वर्ष के अंत में व्यपगत हो गई थीं, सहित अभ्यर्पणों के विवरण **अनुबंध 3.8** में दिए गए हैं।

3.10 अवास्तविक बजटीय अनुमान के कारण बहुत अधिक अनुपूरक अनुदानें (मूल प्रावधान के 40 *प्रतिशत* से अधिक)

संविधान के अनुच्छेद 114 के अंतर्गत, संसद सरकार को भारत की समेकित निधि से विशिष्ट राशियाँ विनियोजित करने हेतु प्राधिकृत करती हैं। संसद अनुच्छेद 114 के अंतर्गत उस वर्ष के उद्देश्य हेतु पहले बनाए गए प्राधिकार के अतिरिक्त संविधान के अनुच्छेद 115 की शर्तों के अनुसार अनुवर्ती विनियोग अधिनियम द्वारा अनुपूरक अथवा अतिरिक्त अनुदान भी प्राधिकृत करती हैं। व्यय के प्रारंभिक अनुमान तैयार करते समय, मंत्रालयों/विभागों को पिछले वर्षों के दौरान संवितरण की प्रवृत्तियों को ध्यान में रखना तथा वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत करने से पूर्व अनुमानों में सभी अपरिहार्य तथा भावी व्यय हेतु प्रावधान करने के लिए आवश्यक सावधानी बरतना अपेक्षित है। वित्त मंत्रालय यथोचित विचार-विमर्श तथा बजट-पूर्व बैठकों/संवीक्षा के पश्चात् बजट प्रस्तावों को अंतिम रूप देता है।

अनुच्छेद 114 के प्रावधान के अनुसार चालू वित्तीय वर्ष हेतु किसी विशेष सेवा पर खर्च किए जाने के लिए प्राधिकृत राशि, उस वर्ष के उद्देश्य हेतु अपर्याप्त पाई जाती है या अनुपूरक हेतु चालू वित्त वर्ष के दौरान कोई मांग उत्पन्न हुई हो, अथवा चालू वित्त वर्ष के दौरान किसी नई सेवा, जिसका उस

वर्ष के वार्षिक वित्तीय विवरण में विचार न किया गया हो, पर अतिरिक्त व्यय हो, तो अनुच्छेद 115(1)(क) के अनुसार उस व्यय की अनुमानित राशि दर्शाते हुए संसद में एक दूसरा विवरण (अनुपूरक मांग) प्रस्तुत किया जाता है।

निम्न **तालिका 3.7** 2014-15 के दौरान संघ सरकार के मंत्रालयों द्वारा प्राप्त अनुपूरक प्रावधान तथा मूल प्रावधान से उनकी प्रतिशतता दर्शाती है-

तालिका 3.7: मंत्रालय-वार मूल तथा अनुपूरक अनुदान

(₹ करोड़ में)

मंत्रालय	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल प्रावधान	मूल प्रावधान से अनुपूरक की प्रतिशतता
सिविल	57,84,779.10	40,796.22	58,25,575.32	0.71
डाक	18,659.85	350.57	19,010.42	1.88
रक्षा	2,45,664.72	8,335.55	2,54,000.27	3.39
रेलवे	2,93,728.54	5,871.48	2,99,600.02	2.00
कुल	**63,42,832.21**	**55,353.82**	**63,98,186.03**	**0.87**

संवीक्षा से आगे प्रकट हुआ कि केन्द्रीय सरकार के काफी मंत्रालयों/विभागों ने अनुपूरक अनुदान/विनियोग प्राप्त किए जो मूल प्रावधानों से अपेक्षाकृत अधिक थे। वे मामले जिनमें अनुपूरक प्रावधान मूल प्रावधान से 40 *प्रतिशत* से अधिक बढ़ गए, **तालिका 3.8** में दिए गए हैं।

तालिका 3.8: अवास्तविक प्रारंभिक बजट बनाने के कारण प्राप्त बड़े अनुपूरक अनुदानों के विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	अनुपूरक की मूल प्रावधान से प्रतिशतता
सिविल				
राजस्व (दत्तमत्त)				
1.	34-वित्तीय सेवाएं विभाग	8,186.09	3,559.16	43
2.	42- राजस्व विभाग	726.88	11,033.03	1518
3.	51-भारी उद्दयोग विभाग	672.56	467.00	69
राजस्व (प्रभारित)				
4.	*20-रक्षा मंत्रालय*	*0.51*	*0.58*	*114*
5.	*21-रक्षा पेशंन*	*0.70*	*9.30*	*1329*

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	अनुपूरक की मूल प्रावधान से प्रतिशतता
6.	*67-खान मंत्रालय*	*0.05*	*0.08*	*160*
पूंजीगत (दत्तमत्त)				
7.	11-वाणिज्य विभाग	304.50	160.00	53
8.	33-आर्थिक कार्य विभाग	6,271.15	6,244.71	100
9.	69-नई एवं नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय	95.00	200.00	211
10.	75-पैट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय	1.00	2,399.00	239900
11.	90-सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय	462.00	200.00	43
12.	96-पर्यटन मंत्रालय	1.50	10.80	720
रक्षा सेवाएं राजस्व (प्रभारित)				
13.	*22-रक्षा सेवाएं-थल सेना*	*42.95*	*336.00*	*782*
14.	*23-रक्षा सेवाएं- नौ सेना*	*18.19*	*9.63*	*53*
15.	*24-रक्षा सेवाएं-वायु सेना*	*4.70*	*53.59*	*1140*
डाक राजस्व (प्रभारित)				
16.	13-डाक विभाग	0.20	3.64	1820

बड़े अनुपूरक प्रावधान दर्शाते हैं कि मंत्रालयों/विभागों ने यथार्थवादी आधार पर व्यय के अनुमान तैयार नहीं किए थे तथा यथार्थवादी बजटीय अनुमान सुनिश्चित करने हेतु वित्त मंत्रालय द्वारा संवीक्षा तथा पूर्व-बजट बैठकें करने का तंत्र वांछित रूप से प्रभावी नहीं था।

लोक लेखा समिति ने अपने 92वें प्रतिवेदन (15वीं लोकसभा 2013-14) में केन्द्र सरकार के मंत्रालयों/विभागों द्वारा वित्त वर्ष 2011-12 हेतु अनुपूरक अनुदानों की बड़ी राशि प्राप्त करने के बावजूद दत्तमत अनुदानों एवं प्रभारित व्यय से अधिक किए गए व्यय को नियमित करते हुए पाया कि वित्त मंत्रालय का बजटीय प्रावधान के साथ व्यय के वृहत संगति को सुनिश्चित करने के लिए साधनों पर सर्वोत्तम अंतराष्ट्रीय अभ्यासों के अध्ययन की शुरुआत करनी चाहिए। राजस्व वर्ष के दौरान मूल बजट के अतिरिक्त अनुपूरकों का चलन बजटीय प्रावधानों की शुद्धता को कम करती है। बहुधा अभ्यास में ज्ञात व्ययों को मुख्य बजट में अनुवर्ती अनुपूरकों द्वारा करने के

लिए दबा दिया जाता है। अनुपूरक बजट सामान्यत: अपरिहार्य लोकहित के लिए किए गए व्यय के अप्रत्याशित मदों अथवा योजनाओं के लिए होना चाहिए। अन्य राजस्व संघीय मॉडलों के आधार पर वित्त मंत्रालय को साधनों एवं एक ऐसे ढाँचे का विकास करना चाहिए जो विनियोग खर्चों पर संसद की पहुँच एवं देख-रेख को सुनिश्चित करते हुए बजटीय प्रावधानों की शुद्धता को बनाए रखे।

3.11 अनावश्यक नकद अनुपूरक प्रावधान (अनुदान-वार)

पांच अनुदानों/विनियोगों में, जिनके ब्यौरे निम्न **तालिका 3.9** में दिए गए हैं, 2014-15 के दौरान ₹546.48 करोड़ के कुल नकद अनुपूरक प्रावधान अधिक व्यय की प्रत्याशा में प्राप्त किए गए थे परन्तु चार अनुदानों में अंतिम व्यय, मूल प्रावधानों से भी कम हुआ था। अत: प्राप्त किया गया अप्रयुक्त नकद अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक था जो त्रुटिपूर्ण बजटीकरण का सूचक था।

'नकद अनुपूरक' प्राप्त करने के बजाय, मंत्रालय/विभाग को, वर्ष के अंत में बचतों से बचने के लिए अनुदान के भीतर 'टोकन' या 'तकनीकी अनुपूरक' प्राप्त करके उपलब्ध बचतों का उपयोग करने की संभावना को तलाशना चाहिए।

तालिका 3.9: अनावश्यक नकद अनुपूरक अनुदान बचतों का कारण बनी

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	मूल प्रावधान	प्राप्त किया गया अनुपूरक अनुदान	नकद अनुपूरक	संवितरण	बचत
सिविल अनुदानें						
1.	33-आर्थिक कार्य विभाग (राजस्व दत्तमत्त)	15,719.27	438.25	0.58	15,271.98	885.54
2.	51-भारी उद्योग विभाग (राजस्व दत्तमत्त)	672.56	467.00	41.38	968.12	171.44
3.	80-राज्य सभा (राजस्व दत्तमत्त)	317.56	1.60	1.60	287.28	31.88
4.	83-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (राजस्व दत्तमत्त)	19,603.37	500.02	500.00	18,672.70	1,430.69
5.	97-जनजातीय कार्य मंत्रालय (राजस्व दत्तमत्त)	514.33	3.07	2.92	345.09	172.31
कुल		**36,827.09**	**1,409.94**	**546.48**	**35,545.17**	**2,691.86**

वित्त मंत्रालय को ऐसे मामलों की समीक्षा करके इस संबंध में सभी मंत्रालयों तथा विभागों को उपयुक्त दिशा निर्देश जारी करने पर विचार करना चाहिए।

3.12 लघु/उपशीर्षों में अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग (₹5 करोड़ से अधिक)

लेखाओं की जांच से प्रकट हुआ कि सिविल मंत्रालयों/विभागों, डाक तथा रक्षा सेवाओं के 11 अनुदानों/विनियोगों के 16 मामलों में कुल ₹677.66 करोड़ का पुनर्विनियोग अविवेकपूर्ण था, हालांकि लघु/उपशीर्षों, जिसमें पुनर्विनियोग द्वारा संवर्द्धन किया गया था, के अंतर्गत मूल प्रावधान, पर्याप्तता से अधिक था। अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग के परिणामस्वरूप शीर्षों के अंतर्गत बचत, इन शीर्षों में पुनर्विनियोजित राशि से अधिक थी। वे 16 मामले, जिनमें ₹5 करोड़ तथा अधिक के अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग किए गए थे, **अनुबंध 3.9** में दिए गए हैं।

3.13 लघु/उपशीर्षों से अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग (₹5 करोड़ से अधिक)

इसी प्रकार, लेखाओं की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि सिविल मंत्रालयों/विभागों, के पांच अनुदानों/विनियोगों के सात मामलों में कुल ₹985.25 करोड़ की निधियों का अन्य शीर्षों में अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग किया गया था, हालांकि इन चार लघु/उपशीर्षों के प्रत्येक में अंतिम संवितरण, पुनर्विनियोग से पहले भी, मूल प्रावधान से अधिक था। इन शीर्षों के प्रत्येक में पुनर्विनियोग के बाद उपलब्ध प्रावधान से आधिक्य पुनर्विनियोजित राशि से अधिक था। ऐसे ₹5 करोड़ तथा अधिक के अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग के विवरण **अनुबंध 3.10** में दिए गए हैं।

3.14 उपशीर्षों के अंतर्गत प्राप्त अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

अनुपूरक प्रावधान प्राप्त करते समय, मंत्रालय/विभागों ने संसद को, विविध योजनाओं/क्रियाकलापों के अंतर्गत विभिन्न उद्देश्यों हेतु बड़ी अतिरिक्त मांग सूचित की थी, लेकिन अन्ततः वे न केवल संपूर्ण अनुपूरक प्रावधान या उसका एक भाग बल्कि संपूर्ण बजट प्रावधान खर्च करने में असमर्थ थे। सात अनुदानों/विनियोगों के 11 लघु/उपशीर्षों, जिनमें मूल बजट प्रावधान के भाग सहित संपूर्ण अनुपूरक अनुदान, अव्ययित रहे, के विवरण **अनुबंध 3.11** में दिए गए हैं।

3.15 संपूर्ण प्रावधान की बचत (उपशीर्ष-वार)

29 अनुदानों/विनियोगों के 66 उप-शीर्षों में, संसद द्वारा प्राधिकृत कुल ₹ 20,565.40 करोड़ का संपूर्ण प्रावधान (₹50 करोड़ तथा अधिक) मंत्रालयों/विभागों द्वारा खर्च नहीं किया जा सका और अप्रयुक्त रहा। उक्त ₹2,930 करोड़ की समस्त बचत घरेलू एल.पी.जी. तथा पी.डी.एस. मिट्टी के तेल पर आर्थिक सहायता तथा इंडियन स्ट्रेटिजिक पैट्रोलियम रिजर्वस लिमिटेड हेतु ₹2,400 करोड़ से संबंधित थी।

संपूर्ण प्रावधान की बचत होना इस तथ्य का सूचक है कि अनुमान परियोजनाओं/योजनाओं की पर्याप्त संवीक्षा करने के बाद नहीं बनाए गए थे। प्रमुख योजनाएं जो संपूर्ण प्रावधान के उपयोग न होने के कारण आगे नहीं बढ़ पायी अथवा प्रभावित हुई, निम्न हैं:-

- विनियोग- ब्याज भुगतान: बैंक में धनराशि के जमा बाजार स्थिरकारीकरण योजना पर दिया गया ब्याज/छूट (₹1,628.81 करोड़) तथा सरकारी प्रतिभूतियों को वापस खरीदने पर प्रीमियम का भुगतान'(₹1,000 करोड़);
- जल संसाधन मंत्रालय : 'राष्ट्रीय गंगा योजना' (₹1,500 करोड़) तथा 'प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना' (₹920 करोड़);
- आर्थिक कार्य विभाग: सामाजिक तथा अवसंरचना विकास पूंजीगत निधि को अंतरण' (₹1,050.91 करोड़), पी.पी.पी. कार्यान्वयन (3पी.भारत)' (₹500 करोड़) तथा एग्जिम बैंक ऑफ इंडिया को ब्याज समकरण सहायता' (₹450 करोड़);
- वित्तीय सेवाएं विभाग: 'नेशनल क्रेडिट गारंटी ट्रस्टी कम्पनी (एन.सी.जी.टी.सी.)' (₹500 करोड़);
- सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय: हाथ से झाड़ू लगाने वालों के पुनार्वास हेतु स्वंय रोजगार योजना' (₹439.04 करोड़);
- विद्युत मंत्रालय : डिसकॉम के ऋण पुनर्संरचना हेतु वित्तीय सहायता' (₹400 करोड़)।

उप-शीर्षों जिनमें ₹50 करोड़ तथा इससे अधिक का समस्त प्रावधान अप्रयुक्त रहा, के विवरण **अनुबंध 3.12** में दिए गए हैं।

3.16 एक उप-शीर्ष के अंतर्गत ₹100 करोड़ या अधिक की बचत

विनियोग लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि कुछ अनुदानों तथा विनियोगों के अंतर्गत एक उप-शीर्ष में ₹100 करोड़ या अधिक की बचतें थी जो कि मंत्रालय/विभाग द्वारा कार्यान्वित की जाने वाली संबंधित योजनाओं के खराब बजटीकरण या निष्पादन में कमी या दोनों को इंगित करती हैं। मंत्रालय/विभाग द्वारा न केवल अनुमानों तथा वास्तविकताओं के बीच बड़े पैमाने पर विचलनों को कम करने, बल्कि कम संसाधनों को लाभकारी ढंग से उपयोग करने हेतु अपनी बजटीय प्रक्रिया को अधिक वास्तविक बनाने हेतु आवश्यक कदम उठाए जाने की आवश्यकता है। इन मंत्रालयों/विभागों को बजटीय अनुमान की व्यवस्था और/अथवा अपने कार्यक्रम प्रबंधन की दक्षता की समीक्षा करनी चाहिए। **अनुबंध 3.13,** एक उप-शीर्ष के अंतर्गत बजट प्रावधानों के 10 *प्रतिशत* से अधिक की तथा ₹100 करोड़ या अधिक की 209 ऐसी बड़ी बचतों का ब्यौरा संबंधित मंत्रालय/विभागों द्वारा दिए गए कारणों सहित प्रदर्शित करता है।

निम्नलिखित कार्यक्रमों/योजनाओं के अन्तर्गत बड़ी बचतें हुई:-

- **विनियोग- ऋण का पुनर्भुगतान:** भारत सरकार के नकद शेष में अर्थोपाय अग्रिमों का कम उपयोग होने तथा ओवर ड्राफ्ट के कारण 'अर्थोपाय अग्रिमों' (₹5,00,000 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति) के अंतर्गत ₹1,83,884 करोड़ का अधिशेष रहा; ₹90,000 करोड़ का अधिशेष नगद शेष की उपलब्धता कम प्रचालन के कारण 'नगद प्रबंधन बिल' (₹1,00,000 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति) के अंतर्गत थी।
- **वित्तीय सेवाओं का विभाग:-** अपर्याप्त विनिवेश प्राप्तियों के करण राष्ट्रीय निवेश निधि से सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के पुन: पूँजीकृत करने हेतु निधियों की कम आवश्यकता के कारण 'राष्ट्रीय निवेश निधि' के अंतर्गत ₹9,947 करोड़ (₹11,200 करोड़ के बजट प्रावधान

के प्रति); सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों को कम पूंजी सहायता प्रदान करने हेतु एक टीयर-1 पूंजी को जोखिम संपत्ति अनुपात के वांछित स्तर को बनाए रखने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र के बैकों के पुनर्पूजीकरण' के अंतर्गत ₹4,210 करोड़ (₹11,200 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति)।

रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (वायु सेवा): सं.अ. स्तर पर वित्त मंत्रालय द्वारा की गई कटौती तथा उद्देश्य की अप्राप्ति के कारण 'अन्य उपकरण' के अतंर्गत ₹7,134 करोड़ (₹15,352 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति)।

- **रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (थल सेना):** नई योजना के गैर-फलन, महानिदेशक आयुध कारखाना द्वारा कम उपयोग तथा वचनबद्ध देयता मामले में कमियों के कारण 'अन्य उपकरण' के अंतर्गत ₹5,819 करोड़ (₹15,592 करोड़ के बजट प्रावधन के प्रति)।
- **शहरी विकास विभाग**: कार्यान्वयन अभिकरणों से कम मांगो की प्राप्ति के कारण **'**जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन**'** के अंतर्गत **₹**5,498 करोड़ (**₹**6,496 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति)।
- **स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग**: शिक्षा उपकर के कम संग्रहण के कारण संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान की कटौती के कारण **'**प्रांरम्भिक शिक्षा कोष को अतंरण हेतु निधियां**'** के अंतर्गत ₹5,256 करोड़ (₹27,575 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति)।
- **जल संसाधन मंत्रालय:** संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान की कटौती तथा राज्य सरकारों से कम प्रस्तावों की प्राप्ति के कारण 'त्वरित सिंचाई लाभ एवं बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम' के अंतर्गत ₹4,368 करोड़ (₹7,569 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति)
- **विनियोग-ब्याज भुगतान:** राज्य सरकारों द्वारा कम निवेश के कारण '14 दिवसीय खजाना बिल' के अंतर्गत ₹3,579 करोड़ (₹7,250 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति)
- **राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अतंरण**: कुछ राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित लेखापरीक्षा एवं प्रत्याशित व्यय विवरणियों के गैर-

प्रस्तुतीकरण के कारण 'सामान्य केन्द्रीय सहायता' के अंतर्गत ₹3,044 करोड़ (₹28,514 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति)।

3.17 निरंतर बचत (उपशीर्ष-वार)

विनियोग लेखाओं की विस्तृत जाँच से पता चला कि तीन वर्षों की अवधि में, वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान 15 अनुदानों तथा विनियोगों के अन्तर्गत 27 उप-शीर्षों के अन्तर्गत निरन्तर बचतें पाई गई हैं, जो मंत्रालय/विभाग द्वारा कार्यान्वित की जा रही संबंधित योजना के संबंध में खराब बजटीकरण या निष्पादन में कमी या दोनों को दर्शाती है। 27 उपशीर्षों के अनुदानवार ब्यौरे **अनुबंध 3.14** में दिए गए हैं।

3.18 मार्च के दौरान तथा वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में अंधाधुंध व्यय

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 56(3) के अनुसार, विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम महीने में अंधाधुंध व्यय वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाएगा तथा इससे बचना चाहिए। वित्त मंत्रालय ने सितम्बर 2007 में मार्च तथा वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में व्यय को बजट अनुमानों के क्रमश: 15 *प्रतिशत* तथा 33 *प्रतिशत* तक सीमित करने के लिए मंत्रालयों/विभागों को अनुदेश जारी किए थे।

कुछ मंत्रालयों/विभागों ने व्यय सीमाओं के बारे में वित्त मंत्रालय से स्पष्टीकरण मांगा जिसके उत्तर में वित्त मंत्रालय ने दोहराया (जनवरी 2013) कि इन सीमाओं का प्रतिबन्ध संशोधित अनुमान सीमाओं को योजनावार तथा एक संपूर्ण विषय के रूप में मांग-वार अंतिम तिमाही/माह में लागू किया जाए। लेखापरीक्षा द्वारा मंत्रालयों/विभागों से वित्तीय वर्ष 2014-15 हेतु व्यय की प्रवृत्ति से संबंधित सूचना मांगी गई थी।

मंत्रालयों/विभागों द्वारा दी गई सूचना के आधार पर **तालिका 3.10** में दिए गए मामलों में यह पाया गया है कि कुछ मंत्रालयों/विभागों द्वारा संवितरण का मुख्य भाग 2015 के मार्च माह/वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में किया गया था जिससे नियमों के प्रावधानों तथा प्रचलित निर्देशों का उल्लंघन होता था।

तालिका 3.10: मार्च 2015 और/अथवा 2014-15 की अन्तिम तिमाही के दौरान अन्धाधुंध व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदानों का विवरण	बजट अनुमान (संशोधित अनुमान)	मार्च में व्यय	मार्च में व्यय की प्रतिशतता #	अंतिम तिमाही के दौरान किया गया व्यय	अंतिम तिमाही के दौरान व्यय की प्रतिशतता#	मंत्रालय/विभाग द्वारा भेजे गए कारण
सिविल							
1.	11-वाणिज्य विभाग	5857.00 (5687.40)	497.36	--	1987.69	33.94 (34.95)	अंतिम तिहाही हेतु 33% सीमा की छूट हेतु राहत वित्त मंत्रालय से प्राप्त की गई थी।
2.	33-आर्थिक कार्य विभाग	21990.42 (26235.42)	5076.50	23.09 (19.35)	10319.15	46.93 (39.33)	अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष को ऋण के प्रति भुगतान, अतंर्राष्ट्रीय विकास संघ के प्रति अंशदान तथा राष्ट्रीय कौशल प्रमाणन मुद्रा पुरस्कार योजना हेतु राष्ट्रीय कौशल विकास निगम को भुगतान तथा आई.एम.एफ.-मूल्य दायित्व का अनुरक्षण (एम.ओ.वी.) के प्रति भुगतान।
3.	34- वित्तीय सेवाएं विभाग	32836.10 (28853.51)	9149.75	27.87 (31.71)	10211.11	31.10 (35.39)	विभाग ने बताया (सितबंर 2015) कि व्यय विभाग से छूट की मांग की गई थी।
4.	36-राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकार को अंतरण	148432.00 (143361.00)	32472.00	21.88 (22.65)	58042.00	39.10 (40.49)	--

क्र. सं.	अनुदानों का विवरण	बजट अनुमान (संशोधित अनुमान)	मार्च में व्यय	मार्च में व्यय की प्रतिशतता #	अंतिम तिमाही के दौरान किया गया व्यय	अंतिम तिमाही के दौरान व्यय की प्रतिशतता#	मंत्रालय/विभाग द्वारा भेजे गए कारण
5.	37-सरकारी कर्मचारियों, आदि को कर्ज	200.00 (200.00)	31.98	15.99	49.58	--	निधियों के संशोधित आवंटन को केवल मध्य-जनवरी 2015 में जाकर ही प्राप्तकर्ता मंत्रालय/विभागों को सूचित किया जा सकता था। प्राप्तकर्ता मंत्रालय/विभागों ने आगे विभिन्न संवितरण इकाईयों को निधियां आवंटित की। परिणामस्वरूप, लंबित आवेदन पत्रों को केवल फरवरी तथा मार्च के दौरान जाकर ही निपटान किया जा सकता था।
6.	42-राजस्व विभाग	832.91 (11810.79)	10799.39	1296.59 (91.44)	10901.38	1308.83 (92.30)	विभाग ने बताया (अगस्त 2015) कि अधिक व्यय मार्च 2015 में अनुपूरक-।। की प्राप्ति पर राज्यों को भुगतान करने के कारण व सी.एस.टी. की चरणबद्धता के कारण राजस्व हानि के कारण था
7.	51- भारी उद्योग (दत्तमत) विभाग	1243.62 (1694.69)	640.89	51.53 (37.82)	828.72	66.64 (48.90)	-
8.	57-संघ शासित क्षेत्र सरकार को अतंरण	1726.50 (1700.50)	457.04	26.47 (26.88)	457.04	--	मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2015) कि लेखापरीक्षा द्वारा की गई अभ्युक्ति को संज्ञान में ले लिया गया था तथा उसकी सख्ती से अनुपालना की जाएगी।

 # कोष्ठक में दिए गए आंकड़े संशोधित अनुमानों से संबंधित प्रतिशत दर्शाता है।

-- निर्धारित सीमा के अंदर व्यय

चूंकि विभिन्न संगठनों को मार्च में जारी की गई निधियॉ वर्ष के दौरान रचनात्मक रूप से खर्च नहीं की जा सकती, जो उसी माह के अंतिम दिन पर समाप्त होती हैं। इसलिए यह निष्कर्ष निकालना असंभव है कि क्या ये

निधियां उसी वर्ष उसी उद्देश्य के लिए प्रयुक्त की गई जिसके लिए प्राधिकृत की गई थीं।

3.19. रक्षा सेवा अनुदानों में निरंतर बचतें

रक्षा सेवाओं के विनियोग लेखाओं की जांच में छः अनुदानों के प्रभारित/दत्तमत खण्ड के अन्तर्गत वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान बचतों की निरन्तर प्रवृत्ति (₹5 करोड़ से अधिक) देखी गई जिसका विवरण **तालिका 3.11** में दिया गया है।

तालिका 3.11: वर्ष 2012-15 के दौरान निरन्तर बचतें

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान का विवरण उप मुख्य/लघु शीर्ष	2012-13	2013-14	2014-15
22 - रक्षा सेवाएं -थल सेना (मुख्य शीर्ष 2076)				
1.	110 - भंडार (दत्तमत)	1197.52	750.98	670.69
2.	113 - एन.सी.सी. (दत्तमत)	286.33	16.44	53.31
3.	800 - अन्य व्यय (दत्तमत)	490.67	462.22	458.88
23 - रक्षा सेवाएं -नौ सेना (मुख्य शीर्ष 2077)				
4.	104 - नागरिकों के वेतन एवं भत्ते (प्रभारित)	2.00	10.31	7.86
24 - रक्षा सेवाएं-वायु सेना (मुख्य शीर्ष - 2078)				
5.	800 - अन्य व्यय (दत्तमत)	118.49	130.81	107.45
25 - रक्षा आयुध कारखाने (मुख्य शीर्ष - 2079)				
6.	001 - निर्देशन एवं प्रशासन(दत्तमत)	6.09	8.56	8.93
7.	004 -अनुसंधान एवं विकास (दत्तमत)	21.96	27.25	14.18
8.	053 - अनुरक्षण-मशीनरी एवं उपकरण (दत्तमत)	2.69	7.33	6.95
9.	054 - निर्माण कार्य (दत्तमत)	125.01	24.96	28.49
10.	105 - परिवहन (दत्तमत)	34.99	31.65	54.94
11.	106 –नवीकरण तथा प्रतिस्थापन (दत्तमत्त)	84.15	2.99	58.13
12.	110 - भंडार (दत्तमत)	781.41	1130.47	920.47
26 -रक्षा सेवाएं- अनुसंधान एवं विकास (मुख्य शीर्ष - 2080)				
13.	003 – प्रशिक्षण (दत्तमत्त)	0.42	6.88	7.74
14.	004 - अनुसंधान/अनुसंधान एवं विकास (दत्तमत)	632.89	85.28	162.50

15.	105 - परिवहन (दत्तमत)	26.74	51.04	53.89
27 -रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (मुख्य शीर्ष- 4076)				
01 - थल सेना				
16.	050 -भूमि (प्रभारित)	16.35	17.18	8.69
17.	050 - भूमि (दत्तमत)	14.89	26.89	102.61
18.	103 -अन्य उपकरण (दत्तमत)	1591.85	2033.47	5819.21
19.	107 - भूतपूर्व- सैनिक अंशदान स्वास्थ्य योजना (दत्तमत)	33.17	19.10	13.80
20.	202 -निर्माण कार्य(दत्तमत)	1350.22	477.92	752.00
02 - नौसेना				
21.	102 -भारी एवं मध्यम वाहन (दत्तमत)	12.55	48.37	21.46
22.	205 - नौसैनिक डॉकयार्ड (दत्तमत)	287.66	1378.84	977.42
03 - वायु सेना				
23.	050 - भूमि (प्रभारित)	7.67	9.58	5.30
24.	050 -भूमि (दत्तमत)	70.22	46.21	64.63

अनुदानों के उपर्युक्त शीर्षों में भारी बचतों की निरंतर प्रकृत्ति, निधियों की आवश्यकता से अधिक अनुमान लगाने तथा निरंतर बचतों से बचने हेतु प्रभावी उपचारी उपायों को प्रारंभ करने की विफलता की संकेतक है।

3.20 रक्षा सेवा अनुदानों में बचतों का अभ्यर्पण

अनुदान अथवा विनियोग में बचतों का पूर्वानुमान होने पर वित्तीय वर्ष की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बिना अभ्यर्पित करना अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त बचतों को सम्भावित भावी आधिक्यों हेतु भी आरक्षित नहीं किया जाना चाहिए। वर्ष 2014-15 के दौरान प्रभारित खण्डों के अंतर्गत पांच अनुदानों में ₹320.07 करोड़ की बचत के प्रति किसी राशि का अभ्यर्पण नही किया गया था। छः अनुदानों के दत्तमत खण्ड के अंतर्गत ₹16,285.98 करोड़ की कुल बचत के प्रति ₹13,394.05 करोड़ का अभ्यर्पण चार अनुदानों में किया गया था। इस प्रकार, दत्तमत खण्ड में चार अनुदानों के अंतर्गत समग्र ₹13,394.05 करोड़ वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पित किए गए थे जैसा कि **तालिका 3.12** में ब्यौरा दिया गया है।

तालिका 3.12: बचतें एवं अभ्यर्पण का विवरण

(₹ करोड़ में)

अनुदान/विनियोग	बचतें		वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पित की गई राशि		अभ्यर्पित न की गई राशि (व्यपगत)	
	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत
22-थल सेना	116.83	1,496.71	--	6.83	116.83	1,379.88
23-नौसेना	6.45	177.34	--	--	6.45	177.34
24-वायु सेना	4.69	495.88	--	--	4.69	495.88
25-रक्षा आयुद्ध कारखाना	6.22	1,478.32	--	699.59	6.22	778.73
26-अनुसंधान एवं विकास	--	122.62	--	64.90	--	57.72
27-रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय	185.88	12,515.11	--	12622.73	185.88	(107.62)*
कुल	**320.07**	**16,285.98**	**--**	**13,394.05**	**320.07**	**2,889.55****

*अभ्यर्पित राशि बचतों से अधिक है।

** अधिक अभ्यर्पित राशि 'अभ्यर्पित की गई राशि' में शामिल नहीं है।

अनुदान सं. 27- पूंजीगत सेवाओं (दत्तमत) पर पूंजीगत परिव्यय के मामले में रक्षा मंत्रालय ने ₹12,515.11 करोड़ की उपलब्ध बचतों के प्रति ₹12,622.73 करोड़ अभ्यर्पित किए परिणामस्वरूप ₹107.62 करोड़ अधिक अभ्यर्पित किए गए। यह मंत्रालय के त्रुटिपूर्ण बजटीय नियंत्रण तंत्र को दर्शाता है।

3.21 निष्कर्ष

संघ सरकार के विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा 11 अनुदानों/विनियोगों के 13 खण्डो में ₹16,201.33 करोड़ का अधिक संवितरण किया, जो वर्ष 2014-15 के दौरान किए गए विनियोग अधिनियम के प्राधिकरण से अधिक था। संविधान के अधिनियम 115 (1) (ख) के तहत यह अधिक व्यय नियमित होना चाहिए था। रक्षा, पेंशन, रेलवे एवं डाक के अनुदान/विनियोग से निरंतर प्राधिकृत राशि से अधिक व्यय कर रहे हैं। बजट बनाने की प्रक्रिया में अन्य कमियां जैसे अनुदान/विनियोग में बड़ी राशि की बचते (₹100 करोड़ से अधिक), बड़ी राशि के अनुपूरक अनुदाने प्राप्त करना जो वर्ष के दौरान अंतत: अप्रयुक्त रहीं, वित्त वर्ष के अंतिम दिन बचतों का अभ्यर्पण आदि, दर्शाती है, कि संघ सरकार द्वारा आंरभिक बजट निर्माण की प्रक्रिया के पुर्नविन्यास की आवश्यकता है।