

अध्याय - 2

2 वित्तीय प्रबंधन 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 दत्तमत्त 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 दिये गये 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 2014-15 के लिए लेखा नियंत्रक, रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार द्वारा तैयार किए गए विनियोग लेखों के संबंध में लेखापरीक्षा अभियुक्तियां शामिल हैं।

2.2 विनियोजन लेखों का सारांश

वर्ष 2014-15 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	24087.47	345.16	24432.63	20653.76	(-) 3778.87
	पूँजीगत	5465.23	0.76	5465.99	4406.28	(-) 1059.71
	ऋण व अग्रिम	2083.13	5.03	2088.16	1679.94	(-) 408.22
कुल दत्तमत्त		31635.83	350.95	31986.78	26739.98	(-) 5246.80
भारित	राजस्व	3453.41	0.89	3454.30	2937.44	(-) 516.86
	पूँजीगत	0.03	0.13	0.16	0.00	(-) 0.16
	ऋण व अग्रिम	1676.73	0.02	1676.75	1346.72	(-) 330.03
कुल भारित		5130.17	1.04	5131.21	4284.16	(-) 847.05
आकस्मिक निधि का विनियोजन (यदि कोई हो)		शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
कुल जोड़		36766.00	351.99	37117.99	31024.14	(-) 6093.85

2014-15 के दौरान कुल ₹ 37117.99 करोड़ के अनुदान व विनियोग के प्रति ₹ 31024.14 करोड़ का व्यय किया गया, जिससे ₹ 6093.85 करोड़ की कुल बचत हुई। ₹ 6093.85 करोड़ की कुल बचत में ₹ 4295.73 करोड़ की बचत राजस्व सेक्शन के 13 अनुदानों और एक विनियोग (सार्वजनिक ऋण) तथा ₹ 1798.12 करोड़ पूँजीगत और ऋणों एवम् अग्रिमों सेक्शन के अन्तर्गत था।

2.3 वित्तीय जवाबदेही तथा बजट प्रबंधन

2.3.1 आवंटन प्राथमिकताओं के संदर्भ में विनियोग

वर्ष 2014-15 के विनियोग लेखे यह दर्शाते हैं कि छः अनुदानों तथा एक विनियोग से संबंधित 24 मामलों में प्रत्येक में बचत ₹ 50 करोड़ से अधिक तथा कुल ₹ 2743.11 करोड़ थी। (परिशिष्ट 2.1)

बचत के कई कारणों में संशोधित सुनिश्चित करियर प्रगति मामलों का अन्तिमकरण न किया जाना, रिक्त पदों को भरा न जाना, कम बिक्री, प्रापर्टी की खरीद के फलस्वरूप शुल्क भुगतान का कम स्थानान्तरण सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन का प्राप्त न किया जाना इत्यादि थे।

2.3.2. निरंतर बचतें

वर्ष 2010-11 से 2014-15 के विनियोग लेखों की जांच से यह ज्ञात हुआ कि छः मामलों में ₹ 1.00 करोड़ से भी अधिक या कुल बजट के 20 प्रतिशत से

अधिक की निरंतर बचतें हुईं 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

2010-15 के दौरान निरंतर बचतों को दर्शाने वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान की शीर्ष सं. व नाम		2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	कारण*
राजस्व - दत्तमत								
अनुदान सं. 3- न्यायिक प्रशासन								
1.	2014 बी.1(2)(1)- न्यायिक मजिस्ट्रेट कोर्ट	कु. प्रा.	25.69	31.67	34.59	39.62	47.77	बचतें मुख्यतः समय पर खरीद प्रस्तावों के गैर-अन्तिमकरण, दावों/बिलों की कम प्राप्ति, भंडार मदों की कम खरीद, रिक्त पदों को न भरे जाने, वेतन तथा मदों के गैर-भुगतान के कारण हुई थी।
		ब.	6.50	8.69	5.00	6.04	8.05	
		%	25.30	27.43	14.46	15.24	16.85	
अनुदान सं. 5- गृह								
1.	2055 डी.1(1)(1)- फॉरेसिक साईंस लैबोरेटरी	कु. प्रा.	12.11	16.52	16.67	19.25	47.81	बचतें मुख्यतः रिक्त पदों के न भरे जाने, कम दावों की प्राप्ति, भंडार गृह मदों की कम खरीद, खरीद प्रस्तावों का गैर अन्तिमकरण मितव्ययिता, कम दौरों के कारण हुई थी।
		ब.	2.85	6.49	4.89	3.41	28.57	
		%	23.53	39.28	29.33	17.71	59.76	
अनुदान सं. 7- चिकित्सा तथा लोक स्वास्थ्य								
1.	2211 के 1 (3)(1)-शहरी परिवार कल्याण केन्द्र (श.प.क.)	कु. प्रा.	10.00	10.00	4.50	4.90	10.67	बचतें मुख्यतः या तो भा.स. से निधि की गैर-प्राप्ति या फिर परिवार कल्याण निदेशालय के वेतन तथा दि.न.नि. और गै.स.सं. को अनुदान दिए जाने के लिए सक्षम प्राधिकारियों की सहमति/अनुमोदन की गैर-प्राप्ति के कारण हुई थीं।
		ब.	2.04	7.45	1.93	3.50	9.21	
		%	20.40	74.50	42.89	71.43	86.32	

*विनियोग लेखों में जैसाकि सरकार द्वारा कारण बताए गए

31 मार्च 2015 समाप्त वर्ष के लिए लेखा परीक्षा प्रतिवेदन

अनुदान सं. 11- शहरी विकास व लोक निर्माण विभाग								
1.	2217 ए.8(2)(1)(26)- नगरीय सुधारों के लिए सहायता अनुदान	कु. प्रा.	207.45	300.93	339.87	325.16	157.12	बचतें मुख्यतः या तो योजना के तहत दि.न.नि. के अनुदान की गैर/कम अदायगी या फिर नगरपालिका द्वारा गैर-निष्पादन तथा अनुदान के विभाजन -के कारण अथवा सक्षम प्राधिकारी से समय पर अनुमोदन प्राप्त न किए जाने के कारण हुई थीं।
		ब.	64.45	300.93	189.87	325.16	157.12	
		%	31.06	100.00	55.86	100.00	100.00	
पूँजीगत-दत्तमत								
अनुदान सं. 8- समाज कल्याण								
1.	5055 डी.डी.1(3)(1)- परिवहन का वैकल्पिक प्रकार इलैक्ट्रॉनिक ट्रॉली बसों की शुरूआत	कु. प्रा.	10.00	250.00	10.00	100.00	3.00	बचतें मुख्यतः योजना के गैर-कार्यान्वयन के कारण हुई थीं।
		ब.	10.00	240.75	8.39	97.21	3.00	
		%	100.00	96.30	83.90	97.21	100.00	
अनुदान सं. 11- शहरी विकास व लोक निर्माण विभाग								
1.	4202 बी.बी.4(1)(4)(2) -दिल्ली सरकार द्वारा समर्थित विश्वविद्यालय भवनों का निर्माण	कु. प्रा.	40.00	35.00	50.00	80.00	105.00	बचतें मुख्यतः समय पर अनुमोदनों की गैर-प्राप्ति के कारण निर्माण कार्य की धीमी प्रगति के कारण हुई।
		ब.	8.16	23.32	19.54	20.18	17.17	
		%	20.40	66.62	39.08	25.23	16.35	

प्रा.--कुल प्रावधान (वास्तविक+पूरक+पुर्नविनियोग), ब.-बचत, % - प्रतिशत

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि पाँच अनुदानों के छः उपशीर्षों के अंतर्गत नामतः न्याय प्रशासन, शहरी विकास तथा लोक निर्माण विभाग, समाज कल्याण, गृह तथा चिकित्सा व जनस्वास्थ्य के अधीन अनुदानों में लगातार बचतें हुई थी। वर्ष 2011-12, 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान नगर सेवा सुधारों के लिए अनुदान सहायता के तहत सभी प्रावधान वर्ष 2010-11 तथा 2014-15 के दौरान इलैक्ट्रॉनिक ट्राली बसें-परिवहन की वैकल्पिक प्रणाली का आरम्भ इत्यादि के तहत अनुपयोगी पड़े रहे थे।

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

2.3.3 सम्पूर्ण प्रावधान की बचतें

8 अनुदानों के 73 उपशीर्षों और एक पुनर्विनियोग में (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ अथवा उससे अधिक) सम्पूर्ण प्रावधान विभागों द्वारा अप्रयुक्त रह गए अथवा सरकारी खातों में वित्त वर्ष 2014-15 की समाप्ति के पूर्व वापिस जमा करा दिये गये। 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 के कारण आरंभ नहीं हो सकी अथवा प्रभावित हुई, वे थीं- कमजोर वर्गों के लिए आवास निर्माण के लिए दि.रा.औ.अ.वि.नि. को सहायता अनुदान (जेएनएनयूआरएम) (₹ 130 करोड़), पूर्वी दिल्ली नगर निगम को जेएनएनयूआरएम के लिए सहायता अनुदान (₹ 30 करोड़), इंद्रप्रस्थ सूचना प्रौद्योगिकी संस्थान, दिल्ली को ऋण (₹ 70 करोड़), बसों की खरीद के लिए दिल्ली परिवहन निगम को इक्विटी पूंजी (₹ 69.82 करोड़), केंद्रीय करों की प्रतिपूर्ति के लिए एमआरटीएस को ऋण (₹ 348 करोड़), दि.ज.बो. को चन्द्रावल नल शोधन संयंत्र हेतु ऋण (₹ 30 करोड़), झज्जर, हरियाणा में जेवीसी पावर प्लांट को इक्विटी अंशदान (₹ 72.60 करोड़), संसाधनों की कमी को पूरा करने हेतु ऋण (₹ 330 करोड़)।

2.3.4 पिछले वर्षों के दौरान प्रावधानों से अधिक किए गए व्यय जिनका नियमितीकरण अपेक्षित है

भारत के संविधान का अनुच्छेद 205 बताता है कि यदि किन्हीं सेवाओं हेतु एक वित्तीय वर्ष में उस वर्ष के लिए उस सेवा हेतु प्रदान की गई राशि से अधिकता में व्यय किया गया है, तो अधिकता में किए गए व्यय का राज्य विधानसभा द्वारा नियमितीकरण किया जाना चाहिए। यद्यपि उपबंध में व्यय के नियमितीकरण हेतु कोई समय सीमा निर्दिष्ट नहीं की गई है परंतु परंपरा अनुसार लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा विनियोजन लेखों पर चर्चा की समाप्ति के बाद अधिकता में व्यय को नियमित किया जाना होता है। हालांकि, 2006-07 से 2013-14 की अवधि के लिए लगभग ₹ 79.99 करोड़ के अधिक व्यय को नियमित किया जाना अभी भी शेष था। अधिक व्यय के बकाया नियमितीकरण की वर्षवार राशि को नीचे तालिका 2.3 में सारांशिकृत किया गया है:

तालिका 2.3

पिछले वर्षों से सम्बन्धित प्रावधान से ऊपर किए गए अधिक व्यय का नियमितीकरण किया जाना शेष है

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदानों की संख्या	प्रावधान से ऊपर किए गए अधिक व्यय की राशि
2006-07	7 (38 उप-शीर्ष)	9.12
2007-08	5 (30 उप-शीर्ष)	11.55
2008-09	5 (29 उप-शीर्ष)	17.35
2009-10	3 (3 उप-शीर्ष)	5.60
2010-11	2 (5 उप-शीर्ष)	3.98
2012-13	1 (11 उप-शीर्ष)	27.22
2013-14	6 (18 उप-शीर्ष)	5.17
	कुल	79.99

2.3.5 2014-15 के दौरान प्रावधानों से अधिक किए व्यय जिनका नियमितीकरण किया जाना शेष है

2014-15 वर्ष के लिए शीर्षवार विनियोजन लेखों में यह देखा गया कि ₹ 126.33 करोड़ के कुल प्रावधान के प्रति दो अनुदानों में 12 उप-शीर्षों के अंतर्गत, वास्तविक व्यय ₹ 129.84 करोड़ के थे, जिसके फलस्वरूप ₹ 3.51 करोड़ का अधिक व्यय हुआ था, जोकि अभी (अक्टूबर 2015) तक नियमित किया जाना चाहिए था (परिशिष्ट 2.3)। इस प्रकार, संविधान के अनुच्छेद 205 के अंतर्गत ₹ 83.50 करोड़ के अधिक व्यय (2006-07 से 2014-15 तक) को नियमित किए जाने की आवश्यकता थी।

2.3.6 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

अनुपूरक 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 2014-15 के लिए विनियोजन लेखों की लेखापरीक्षा के दौरान यह ज्ञात हुआ कि उच्चतर/अतिरिक्त व्यय की आशंका से दो उप शीर्षों के अन्तर्गत लगभग ₹ 68.44 करोड़ का अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया गया (परिशिष्ट 2.4)। यद्यपि अन्तिम व्यय मूल अनुदान/विनियोग से भी कम था। अनुपूरक अनुदान के उपयोग न किए जाने के मुख्य कारण निविदाओं का गैर

अन्तिकरण, सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन की गैर-प्राप्ति, प्रत्याशित बिलों की गैर-प्राप्ति थे।

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

2.3.7 निधियों का अत्याधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन

निधियों का अत्याधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन, विनियोजन की एक इकाई से जहाँ बचत संभावित हो, से एक अन्य इकाई, जहाँ अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता हो, अनुदान के भीतर ही निधियों का स्थानान्तरण है। वर्ष 2014-15 के लिए विनियोग लेखों तथा पुनर्विनियोग आदेशों की संवीक्षा ने दर्शाया कि नौ अनुदानों में 93 उपशीर्षों के अंतर्गत पुनर्विनियोजन अनावश्यक पाए गए क्योंकि विभाग अपने वर्तमान अनुदान का भी पूर्ण उपयोग नहीं कर सके, ₹ 796.10 करोड़ के पुनर्विनियोजन के प्रति ₹ 680.65 करोड़ का संचयी अनुपयोग हुआ जैसा कि परिशिष्ट 2.5 में बताया गया है। विभाग ने निविदाओं के गैर अन्तिकरण सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन की गैर-प्राप्ति, प्रत्याशित बिलों की गैर-प्राप्ति, क्रय प्रस्तावों को कार्यान्वित न किया जाना, रिक्त पद, स्टाफ का चुनाव ड्यूटी पर रहने के कारण बिलों का न बनाया जाना, कम दावों की प्राप्ति, लोकसभा चुनाव के लिए आचार संहिता के कारण बताए। निम्नलिखित अभ्युक्तियाँ महत्वपूर्ण हैं:

- (i) अनुदान संख्या 3 के अंतर्गत- न्याय का प्रशासन-उपशीर्ष सेशन कोर्ट के तहत अधिक दावों/बिलों की अदायगी तथा प्राप्ति के बकायों के भुगतान के पूर्वानुमानों में ₹ 17.18 करोड़ पुनर्विनियोजित किए गए। जबकि, वहाँ निविदाओं के गैर-अन्तिकरण, सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन की गैर-प्राप्ति तथा प्रत्याशित बिलों की गैर-प्राप्ति के कारण ₹ 86.67 करोड़ की बचत हुई थी।
- (ii) अनुदान संख्या 4 के अंतर्गत- वित्त- उप शीर्ष नवीकरण/भवनों का रखरखाव के तहत नवीकरण/भवन के रखरखाव के कारण ₹ 12.90 करोड़ पुनर्विनियोजित किए गए थे, जबकि, वहाँ सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन की गैर-प्राप्ति के कारण ₹ 13.33 करोड़ की बचत हुई थी।
- (iii) अनुदान संख्या 6 के अंतर्गत- शिक्षा - उप-शीर्ष - अम्बेडकर विश्वविद्यालय के गठन के अंतर्गत निर्माण कार्य की अच्छी प्रगति के कारण ₹ 4.10 करोड़ को पुनर्विनियोजित किया गया था, जबकि योजना/कार्य को प्रारंभ न किए जाने के कारण ₹ 8.67 करोड़ की बचत हुई थी।
- (iv) अनुदान संख्या 7 के अंतर्गत- चिकित्सा तथा जन स्वास्थ्य - उपशीर्ष दिल्ली स्वास्थ्य मिशन (सी.एस.एस.) के अंतर्गत भारत सरकार से

राशियों की प्राप्तियों के पूर्वानुमानों में ₹ 50.34 करोड़ को पुनर्विनियोजित किया गया था, जबकि प्रस्तावों के गैर-अन्तिमकरण के कारण ₹ 60.26 करोड़ की बचत हुई थी।

- (v) अनुदान संख्या 8 के अंतर्गत- समाज कल्याण - उपशीर्ष असशक्त व्यक्तियों का बेरोजगारी भत्ता के अधीन बकायों के भुगतान के पूर्वानुमानों में ₹ 6.99 करोड़ को पुनर्विनियोजित किया गया था, जबकि लाभान्वित व्यक्तियों के प्रत्यक्ष सत्यापन कराए जाने के लिए रोके गए भुगतान के कारण ₹ 13.32 करोड़ की बचत हुई।
- (vi) अनुदान संख्या 9 के अंतर्गत- उद्योग - उपशीर्ष दीन दयाल हथकरघा प्रोत्साहन योजना के लिए हैन्डलूम की उन्नति (सी.एस.एस.) के अंतर्गत भारत सरकार से राशियों की प्राप्ति के कारण ₹ 2.69 करोड़ को पुनर्विनियोजित किया गया था, जबकि कार्य को पूरा न किए जाने की प्रक्रिया के कारण ₹ 3.30 करोड़ की बचत हुई थी।
- (vii) अनुदान संख्या 11 के अधीन- शहरी विकास तथा लोक निर्माण विभाग - उपशीर्ष एल.ई.डी. के लिए डिस्कॉम द्वारा उपभोक्ताओं को सहायता के अधीन एल.ई.डी. बल्बों के लिए डिस्कॉम द्वारा उपभोक्ताओं को सहायता देने के कारण ₹ 27.87 करोड़ को पुनर्विनियोजन किया गया था। जबकि, सक्षम प्राधिकारी ने सहायता प्राप्त किए बिना योजना को कार्यान्वित किए जाने और एल.डी.डी. बल्बों की दर में कमी, के कारण ₹ 27.88 करोड़ की बचत हुई थी।

उपरोक्त निधियों का आधिक्य/अनावश्यक पुनर्विनियोजन त्रुटिपूर्ण बजटीय प्रक्रिया को इंगित करता है।

2.3.8 पर्याप्त अभ्यर्पण

36 उप-शीर्षों (परिशिष्ट 2.6) के सम्बन्ध में ₹ 997.93 करोड़ के (मूल प्रावधान के एक करोड़ तथा 60 प्रतिशत से अधिक) पर्याप्त अभ्यर्पण किए गए, जिनमें से 14 उप-शीर्षों में धीमी प्रगति, रिक्त पदों का न भरा जाना, योजनाओं की कम अनुदान/ऋणों की अदायगी तथा गैर कार्यान्वयन के कारण ₹ 406.84 करोड़ की 100 प्रतिशत अनुदान की राशि का अभ्यर्पण किया गया।

अनुदान संख्या 6 : शिक्षा, अनुदान संख्या 7: चिकित्सा तथा जन स्वास्थ्य तथा अनुदान संख्या 11 शहरी विकास तथा लोक निर्माण विभाग उप-शीर्षों के तहत 6202 बी.बी. 2 (1) (1) (1) इन्द्रप्रस्थ सूचना तकनीकी संस्थान को ऋण, दिल्ली, 2210 ए 1 (4) (1) (4) - कार्यालय व्ययों तथा 2215 ए 6 (2) (1) (5) (1) - पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए अनुदान क्रमशः ₹ 45.00 करोड़, ₹ 120.84 करोड़ तथा ₹ 296.67 करोड़ की राशि को पर्याप्त

अभ्यर्पित किया गया। यह अभ्यर्पण कार्य निर्माण की धीमी प्रगति, अनुदान/ऋण की कम अदायगी तथा योजना के गैर-कार्यान्वयन इत्यादि के कारण किए गए।

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 प्रावधानों के साथ-साथ बचतों जिनको लाभपूर्ण ढंग से उपयोग में न लाया जा सके, उनका पूर्वानुमान होते ही वर्ष की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बिना सरकार को अभ्यर्पित किया जाना चाहिए। इसका उद्देश्य बाद के स्तर पर अभ्यर्पण की संभावना को न्यूनतम करना होता है। वर्ष 2014-15 की समाप्ति पर पाँच अनुदानों में बचत हुई थी परन्तु सम्बन्धित विभागों (परिशिष्ट 2.7) द्वारा इसके किसी भाग का अभ्यर्पण नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, 10 अनुदानों एवं एक विनियोजन के अंतर्गत ₹ 5598.47 करोड़ की बचत में से जहाँ प्रत्येक अनुदान/विनियोग में ₹ एक करोड़ अधिक की बचत थी, ₹ 3,320.93 करोड़ (बचत की राशि का 59.32 प्रतिशत) की राशि अभ्यर्पित नहीं की गई थी जिसके ब्यौरे परिशिष्ट 2.8 में दिए गए थे।

2.3.10 अव्यवाहरिक बजट व्यवस्था

सा.वि.नि. का नियम 48(2) यह बताता 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 संगतीय कारण जैसे मितव्ययिता हेतु निर्देशों को ध्यान में रखते हुए अपना अनुमान तैयार करना चाहिए। वर्ष 2014-15 के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि केन्द्रीय समर्थित योजनाएँ तथा अनुसूचित जाति उप-योजना (के.स.यो. तथा अ.जा.उ.यो.) योजनाओं के विभिन्न उपशीर्षों के अन्तर्गत वर्ष के दौरान प्रावधान किया गया परन्तु सात अनुदानों में से 69 उपशीर्षों में ₹ 265.82 करोड़ (परिशिष्ट 2.9) के सम्पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रह गए जिसने विधान सभा द्वारा पारित किए गए बजट प्रावधानों के मूल उद्देश्य को निष्फल सिद्ध कर दिया, जो यह संकेत करता है कि बजट अनुमान परियोजनाओं व योजनाओं की पर्याप्त बजट पूर्व जाँच करने के पश्चात नहीं बनाये गए थे। निधियों के गैर-उपयोग हेतु प्रमुख कारण भारत सरकार से निधियों का प्राप्त न होना कम अनुदानों की अदायगी आदि और योजनाओं का कार्यान्वयन न होना बताया गया।

2.3.11 व्यय का द्रुतप्रवाह

सामान्य वित्तीय नियम के नियम 56 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 तथा जिसे दूर किया जाना चाहिए था। इसके विपरीत विभाग द्वारा मार्च 2015 तथा वित्तीय वर्ष 2014-15 की अन्तिम तिमाही में 20 उपशीर्षों के अंतर्गत किया गया व्यय कुल व्यय का 54 प्रतिशत और 100 प्रतिशत के बीच था, जो कि **परिशिष्ट 2.10** में दिखाया गया है।

सरकार ने कहा (फरवरी 2016) कि वित्तीय वर्ष की अन्तिम तिमाही तथा मार्च माह के दौरान व्ययों के द्रुतप्रवाह को रोकने के लिए विभागों को निदेश जारी कर दिए गए हैं।

2.4 व्यय की कमी के कारण समायोजित की गई वसूलियाँ

विधायिका को प्रस्तुत की जाने वाली अनुदानों के लिए माँगें जिनमें क्रेडिट और वसूलियाँ सम्मिलित होती हैं, सकल व्यय के लिए होती हैं, जिसमें व्यय में कमी के रूप में लेखों को समायोजित किया जाता है। प्रत्याशित वसूलियाँ और क्रेडिटों को बजट आकलनों में पृथक रूप से 'शून्य' दिखाया गया है। वर्ष 2014-15 के दौरान 'शून्य' पूर्वानुमानित वसूलियों के प्रति ₹ 84.05 करोड़ की वास्तविक वसूलियाँ थीं।

2.5 अन्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ

(क) वर्ष 2014-15 के लिए पुनर्विनियोग आदेशों की संवीक्षा ने दर्शाया कि सभी पुनर्विनियोग वित्त विभाग द्वारा वित्तीय वर्ष के अन्तिम कार्यदिवस अर्थात् 31 मार्च 2015 को जारी किए गए थे। जारी किए गए पुनर्विनियोग आदेश स्पष्ट रूप से बजट प्रावधान से ऊपर अधिक व्यय को पूरा कर रहे थे। मामले को लेखा नियंत्रक के पास भेजा गया, उन्होंने मामला वित्त विभाग को भेज दिया (अक्टूबर 2015) दिया, उनका जवाब जनवरी 2016 तक प्रतीक्षित था।

(ख) वित्तीय अधिकार नियम 1978 के प्रत्यायोजन के नियम 8 के अनुसार, वस्तु शीर्षों जैसे कि 51-मोटर वाहन, 52-मशीनरी तथा उपकरण तथा 53 प्रमुख कार्य-वस्तु श्रेणी 6 के (पूँजीगत परिसम्पतियों का अधिग्रहण तथा अन्य पूँजीगत व्यय) अन्दर आते हैं। जबकि, वर्ष 2014-15 के लिए अनुदानों के लिए मांगों के ब्यौरों के पुनरीक्षण ने दर्शाया कि 69 मामलों (**परिशिष्ट 2.11**) में पूँजीगत व्ययों के स्थान पर राजस्व व्यय के लिए ₹ 172.51 करोड़ की राशि का प्रावधान गलत दिया गया था। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2014-15 के

लिए रा.रा.क्षे.दि.स., लेखा नियंत्रक द्वारा उक्त वास्तवित व्यय के डाटा ने दर्शाया कि दिए गए 69 मामलों में औसतन ₹ 86.64 करोड़ का व्यय किया गया था।

इस प्रकार, वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान ₹ 86.64 करोड़ की राशि के राजस्व व्यय को अधिक बताया गया तथा इसी समतुल्य राशि से राजस्व अधिक्यों को कम बताया गया।

लेखा परीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर लेखा नियंत्रक ने पुष्टि (अक्टूबर 2015) की, कि उपरोक्त आंकड़े लेखों के अनुसार सही हैं।

(ग) 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' के पुनर्विनियोजन द्वारा प्रावधान की वृद्धि सिर्फ संसद की पूर्व अनुमति से ही की जा सकती है।

वर्ष 2014-15 के पुनर्विनियोजन आदेशों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 24 मामलों में (परिशिष्ट-2.12) मुख्य शीर्ष '31-सहायता अनुदान' में पुनर्विनियोजन के द्वारा प्रावधान की वृद्धि हुई थी।

मामले को लेखा नियंत्रक के पास भेजा गया (अक्टूबर 2015) उन्होंने मामले को वित्त विभाग को भेज दिया उनका जवाब जनवरी 2016 तक प्रतीक्षित था।

2.6 अनुदान सं. 2 के पुनरीक्षण के निष्कर्ष सामान्य प्रशासन

अनुदान सं. 2- सामान्य प्रशासन, रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार संबंध में बजटीय प्रक्रिया तथा व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा आयोजित की गई (नवंबर 2015) तथा समीक्षा के दौरान पाए गए मुख्य बिन्दुओं का विवरण निम्नवत है:

- (i) पिछले तीन वर्षों के लिए अनुदानों के अंतर्गत बजट प्रावधान किए गए व्यय तथा बचतों की पूरी स्थिति को तालिका 2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.4
बजट तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रावधान		किया गया व्यय		बचत	
	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत
2012-13	114.88	शून्य	96.46	शून्य	18.42	शून्य
2013-14	142.01	शून्य	119.52	शून्य	22.50	शून्य
2014-15	150.51	शून्य	104.66	शून्य	45.85	शून्य
कुल	407.40	शून्य	320.64	शून्य	86.77	शून्य

- (ii) सामान्य वित्तीय नियमों (सा.वि.नि.) के नियम 56(2) में अनुबन्धित है कि बचतों के साथ-साथ प्रावधान जोकि लाभ की दृष्टि से उपयोग में नहीं लाए जा रहे थे, जैसे ही उनका पूर्वानुमान हो वर्ष की समाप्ति की

प्रतीक्षा किए बिना उन्हें सरकार को अभ्यर्पित कर देना चाहिए। इस उद्देश्य से कि अन्तिम स्तर पर अभ्यर्पणों को न किए जाने की गुंजाईश को कम किया जा सके। 2012-13 से 2014-15 तक ₹ 86.77 करोड़ की बचतों में से, ₹ 69.36 करोड़ की राशि (बचत की राशि का 79.94 प्रतिशत) मार्च 2015 तक अभ्यर्पित नहीं की गई थी, जैसा कि ब्यौरे को **परिशिष्ट 2.12** में दिया गया है।

- (iii) जब अनुपूरक अनुदान को प्राप्त किया जाता है, विभाग द्वारा वर्ष के दौरान उपलब्ध अथवा उपलब्ध कराए जाने वाले संसाधनों को ध्यान में रखना चाहिए तथा जब उन्हें अतिरिक्त बजटीय राशि की आवश्यकता के पूर्वानुमान के समय उनको सावधानी से प्रयोग में लाया जाना चाहिए। अनुपूरक माँगों को केवल विशेष तथा आवश्यक मामलों में ही किया जाना चाहिए। वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लिए विनियोग लेखों की लेखा परीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि अतिरिक्त व्यय के पूर्वाभास में सात उप-शीर्षों में ₹ 14.72 करोड़ की राशि की अनुपूरक अनुदान प्राप्त की जा रही थी लेकिन कम विदेशी दौरों के कारण चार मामलों में वास्तविक अनुदान अन्तिम व्यय से कम था। (**परिशिष्ट 2.13**)
- (iv) यहाँ अनुदान के तहत 12 मामलों/उप-शीर्षों में 1 करोड़ से अधिक की लगातार बचतें थीं जोकि अव्यवहारिक बजटिंग त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबन्धन तथा प्रणाली के कार्यान्वयन में विभाग की ओर से शिथिलता को दर्शा रही थीं।
- (v) वर्ष 2012-13 से 2014-15 तक के लिए अनुदान के विभाग-वार विनियोग लेखों की संवीक्षा दर्शा रही थी कि छः मामलों में राजस्व दत्तमत्त विभाग में 14 से 31 प्रतिशत के बीच बचतें चल रही थी तथा कुल अनुदान के 21 से 25 प्रतिशत तक के बीच भारित बचतें अव्यवहारिक बजटिंग को दर्शा रही थी।
- (vi) छः मामलों में पुर्नविनियोग अनावश्यक रूप से दर्शा रहा था क्योंकि विभाग अपने वास्तविक अनुदान को पूर्ण रूप से उपयोग में लाने के योग्य नहीं था। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.44 करोड़ के पुर्न - विनियोग के प्रति 2012-15 के दौरान इन मामलों में ₹ 10.31 करोड़ की सचित गैर-उपयोगिता हुई थी। फण्ड का अनावश्यक रूप से पुर्न-विनियोग त्रुटिपूर्ण बजटिंग व्यवहारिता को इंगित कर रहा था।
- (vi) मुख्य शीर्ष 42 के एकमुश्त प्रावधान के लिए वित्तीय शक्ति नियमों के प्रत्यायोजन के नियम 8 में अनुबन्धित है कि जहाँ प्रावधान 10 लाख से

अधिक न हो वहाँ योजनाओं/उप-योजनाओं/संगठनों के संबंध में एकमुश्त प्रावधानों को व्यय में सम्मिलित किया जाएगा। अन्य सभी मामलों में, व्यय के अन्य कारणों के ब्योरे को भी दिया जाएगा। जबकि, वर्ष 2012-15 के लिए विनियोग लेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि ₹ 10 लाख से अधिक के नौ मामलों में व्यय बिना ही एकमुश्त प्रावधान प्राप्त किए जा रहे थे जो कि वर्तमान नियम पर आश्रित थे।

सरकार ने जब लेखा परीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार (फरवरी 2016) किया तो आश्वासन दिया कि वर्ष 2016-17 के दौरान व्ययों के संबंधित विषयों द्वारा व्यय को वर्गीकृत करने की आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

2.7 निष्कर्ष

2014-15 के दौरान ₹ 37117.99 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध, ₹ 31024.14 करोड़ का व्यय किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6,093.85 करोड़ (16.42 प्रतिशत) की बचत हुई। 2006-07 से 2014-15 की अवधि से संबंधित ₹ 83.50 करोड़ का अधिक व्यय संविधान की धारा 205 के अंतर्गत नियमितीकरण किया जाना था।

दो उपशीर्षों में ₹ 68.44 करोड़ का पूरक प्रावधान अनावश्यक था और 93 मामलों में निधियों का पुनर्विनियोग जिनमें ₹ एक करोड़ से अधिक की बचत असंगत थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 680.65 करोड़ के प्रावधान का उपयोग न हो सका/प्रावधान अधिक हो गया। पाँच अनुदानों के 14 उप-शीर्षों में, ₹ 406.84 करोड़ की राशि की 100 प्रतिशत अनुदान अभ्यर्पित कर दी गई।

यहाँ अनुदान सं. - 2 सामान्य प्रशासन के अंतर्गत वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान 12 मामलों/उप-शीर्षों में ₹ 1 करोड़ से अधिक की बचतें निरंतर चल रही थीं।

2.8 सिफारिशें

सरकार इन उपायों पर विचार कर सकती है:

- अधिक व्यय के नियमितीकरण हेतु लोक लेखा समिति सचिवालय के साथ मामले पर विचार किया जाना।
- बड़ी बचतों और अनुपूरक प्रावधानों से बचने हेतु व्यावहारिक बजट प्रावधान तैयार करना।
- वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही/माह में व्यय की अधिकता से बचने हेतु वित्त विभाग द्वारा उपयुक्त प्रणाली विकसित करना।