3: विनियोग लेखे: 2015-16

3.1 प्रस्तावना

संसद द्वारा पारित विनियोग अधिनियम, सरकार को चयनित सेवाओं के लिए भारत की समेकित निधि (सीएफआई) 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 संविधान के अनुच्छेद 273, 275 तथा 293 के अनुसार सीएफआई 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।

महालेखा नियंत्रक (सीजीए) सिविल मंत्रालयों के संबंध में विनियोग लेखे तैयार करता है। रक्षा मंत्रालय, रेल तथा डाक विभाग अपने सबंधित अनुदानों के विनियोग लेखे तैयार करते हैं। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक प्रत्येक वर्ष संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत अपने लेखापरीक्षा 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। 2015-16 के दौरान विभिन्न मंत्रालयों के अनुदानों/विनियोगों के लिए मांगों का विवरण निम्नानुसार है :

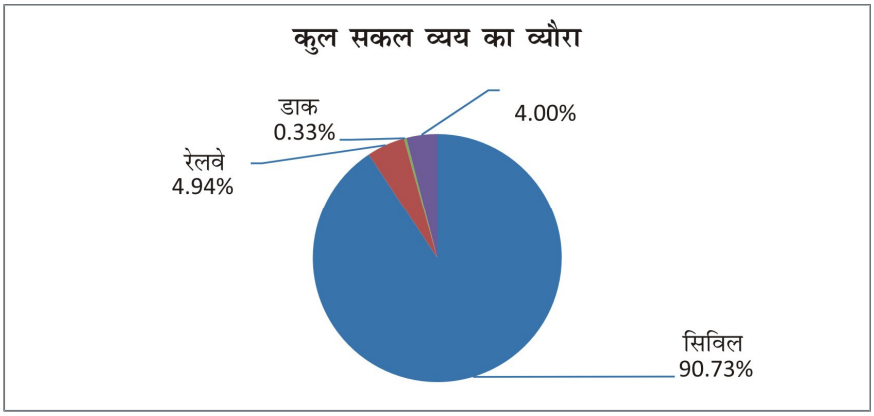
मंत्रालय	अनुदानों/विनियोगों के लिए मांगों की संख्या
सिविल	102
रक्षा	6
डाक	1
रेलवे	16
योग	**125**

इस अध्याय में विनियोग लेखाओं (सिविल, डाक तथा रक्षा), पर लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां शामिल 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 प्राप्त किए गए अनुपूरक प्रावधान तथा अवास्तविक बजटीकरण का विश्लेषण शामिल है। सिविल मंत्रालयों/विभागों, डाक तथा रक्षा सम्बन्धी अनुदानों/विनियोगों के सबंध में आधिक्यों के साथ-साथ बचतों पर इस अध्याय में विचार किया गया है। तथापि, रेलवे विनियोग पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष, 2015-16 को समाप्त वर्ष से सम्बन्धित पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उपलब्ध हैं। तथापि, रेलवे के अनुदानों/विनियोगों का आधिक्य के साथ-साथ बचतों की स्थिति को शामिल करने हेतु भी संदर्भ दिया गया है।

3.2 2015-16 के दौरान कुल प्रावधानों, वास्तविक संवितरणों तथा बचतों का सारांश

नीचे **चार्ट 3.1** वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान मंत्रालयों/विभागों, डाक, रेलवे तथा रक्षा में व्यय के ब्यौरे को दर्शाता है। जैसा कि चार्ट से देखा जा सकता है कि 90.73 *प्रतिशत* तक का अधिकतम व्यय सिविल मंत्रालयों द्वारा, रेलवे द्वारा 4.94 *प्रतिशत*, रक्षा द्वारा 4.00 *प्रतिशत* किया गया था जबकि कुल सकल व्यय का 0.33. *प्रतिशत* डाक विभाग द्वारा किया गया।

चार्ट: वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों, रेलवे, डाक तथा रक्षा के बीच व्यय का ब्योरा



नीचे तालिका 3.1 वर्ष 2015-16 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों, रेलवे, डाक तथा रक्षा में व्यय दर्शाती है।

तालिका 3.1- वर्ष 2015-16 के दौरान प्रभारित एवं दत्तमत के अन्तर्गत व्यय

(₹ करोड़ में)

सिविल		रेलवे		डाक		रक्षा		कुल	
5529473		301316		19990		243534		6094313	
दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित
1232487	4296986	301011	305	19989	1	243285	249	1796772	4297541
22.29%	77.71%	99.90%	0.10%	99.99%	0.01%	99.90%	0.10%	29.48%	70.52%

तालिका 3.2 में वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान सरकार के कुल प्रावधानों (प्रभारित तथा दत्तमत दोनों) तथा संवितरणों को दर्शाया गया है। **अनुबंध 3.1** सिविल मंत्रालयों, डाक, रेलवे तथा रक्षा सेवाओं के विनियोग लेखाओं के सारांश के ब्यौरे प्रस्तुत करता है।

तालिका 3.2: 2015-16 के दौरान प्रावधान, संवितरण तथा बचतें

(₹ करोड़ में)

विभाग	कुल प्रावधान	संवितरण	बचत(-) आधिक्य(+)	कुल प्रावधान की तुलना में बचतों की प्रतिशतता
सिविल	6128623.85	5529473.30	(-) 599150.55	9.78
डाक	20532.66	19989.84	(-) 542.82	2.64
रक्षा सेवाएं	264141.56	243534.09	(-) 20607.47	7.80
रेलवे	338368.80	301316.19	(-) 37052.61	10.95
कुल योग	**6751666.87**	**6094313.42**	**(-) 657353.45**	**9.74**

सिविल मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत, ₹5,99,150.55 करोड़ की निवल बचत 101 विनियोगों/अनुदानों में ₹5,99,360.92 करोड़ की बचत तथा दो विनियोगों/अनुदानों के अंतर्गत ₹210.37 करोड़ के अधिक व्यय के कारण थी।

सिविल मंत्रालयों/विभागों में ₹5,99,360.92 करोड़ के समग्र बचत में से अनुदान संख्या 39 -विनियोग-ऋणों के पुनर्भुगतान (₹4,95,571 करोड़), अनुदान सं.36- विनियोग-ब्याज भुगतान (₹18,819 करोड़), अनुदान सं.37- राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अतंरण (₹11,938 करोड़), आदि में भारी बचतें हुई थीं।

सिविल मंत्रालयों/विभागों में ₹210.37 करोड़ के समग्र अधिक व्यय में से ₹210.22 करोड़ (राजस्व दत्तमत) का अधिक व्यय अनुदान सं. 15 -दूरसंचार विभाग में दर्ज हुआ।

सिविल मंत्रालयों/विभागों से संबंधित अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत 101 अनुदानों के 206 खण्डों[1] में बचतें और दो अनुदानों के दो खण्डों में आधिक्य; डाक विभाग के चार खण्डों में बचतें; रेलवे के 25 खण्डों[2] में बचतें और छः खण्डों में आधिक्य तथा रक्षा के 12 खण्डों में बचतें हुई। **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 2015-16 की अवधि के लिए सिविल मंत्रालयों/विभागों की प्राधिकृत मांगों (अनुदान तथा विनियोग) के प्रति किए गए वास्तविक संवितरणों का विवरण शामिल है।

2015-16 के दौरान, सिविल मंत्रालयों/विभागों के अन्तर्गत ₹55,29,473 करोड़ के कुल संवितरण 2014-15 के दौरान ₹52,89,684 करोड़ के कुल संवितरण की तुलना में ₹2,39,789 करोड़ तक अधिक थे। यह 2011-12 में ₹47,62,240 करोड़ से 16.11 *प्रतिशत* तक बढ़ा था। प्रभारित संवितरण 2011-12 के ₹38,40,960 करोड़ से 11.87 *प्रतिशत* बढ़ कर 2015-16 में ₹42,96,986 करोड़ हो गए तथा उसी अवधि में दत्तमत संवितरण ₹9,21,280 करोड़ से 33.78 *प्रतिशत* बढ़ कर ₹12,32,487 करोड़ तक हो गए

[1] प्रत्येक अनुदान/विनियोग में चार खण्ड जैसे राजस्व दत्तमत्त, राजस्व प्रभारित, पूंजीगत दत्तमत्त और पूंजी प्रभारित है।

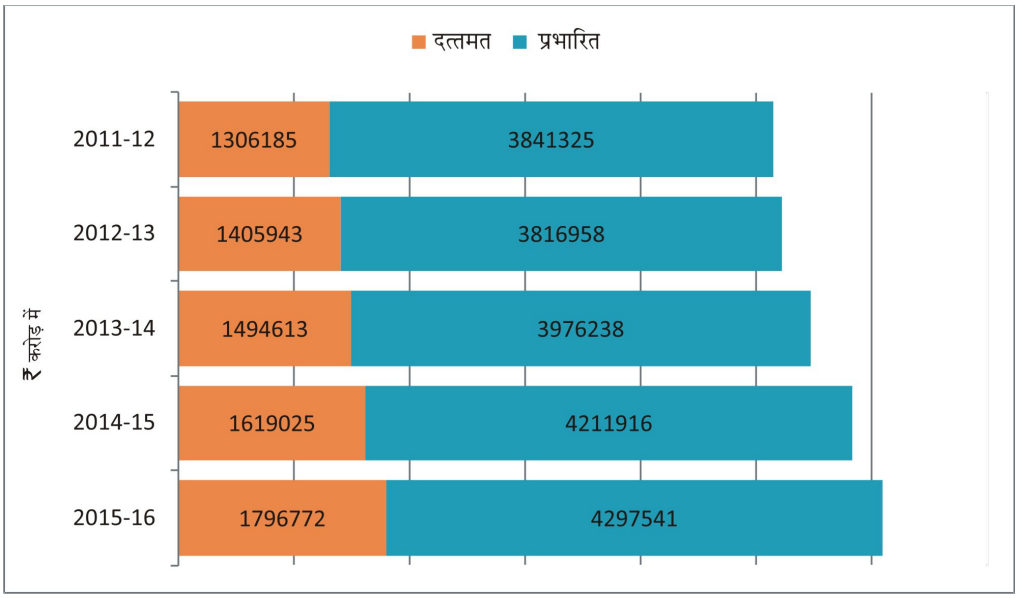
[2] रेलवे के अनुदान सं. 16 के तीन दत्तमत्त तथा तीन प्रभारित खण्ड हैं।

थे। 2011-12 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों के प्रभारित संवितरण कुल संवितरणों के 81 *प्रतिशत* थे जो 2015-16 के दौरान घटकर 78 प्रतिशत हो गया।

2015-16 में मुख्य प्रभारित संवितरणों में विनियोग-ऋण का पुनर्भुगतान (₹37,37,657 करोड़), विनियोग-ब्याज भुगतान (₹4,57,270 करोड़) तथा राज्य एवं संघ शासित सरकारों को अंतरण (₹97,077 करोड़) सम्मिलित थे। चूंकि प्रभारित संवितरण के अनुमान संसद के मतदान के अधीन नहीं हैं इसलिए संसद द्वारा प्रभावी वित्तीय नियंत्रण की गुंजाइश संघ सरकार के सिविल मंत्रालयों/विभागों के कुल संवितरण के 22 *प्रतिशत* तक ही सीमित होती है।

सिविल, डाक, रक्षा सेवाएं और रेलवे को शामिल करते हुए, वित्तीय वर्ष 2011-12 में 75 प्रतिशत (₹38,41,325 करोड़) के प्रति 2015-16 के दौरान सीएफआई से ₹60,94,313 करोड़ के कुल संवितरणों की पृष्ठभूमि के प्रति प्रभारित संवितरण की प्रतिशतता 71 *प्रतिशत* (₹42,97,541 करोड़) थी **(चार्ट 3.2)**।

चार्ट 3.2: वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान प्रभारित एवं दत्तमत खण्डों के अन्तर्गत व्यय



विनियोग लेखे 2015-16: एक विश्लेषण

3.4 अधिक संवितरण वाले अनुदान/विनियोग

संविधान का अनुच्छेद 114(3) प्रावधान करता है कि विधि द्वारा पारित किए गए विनियोगों के अतिरिक्त, कोई भी धन भारत की समेकित निधि से आहरित नहीं किया जा सकता। सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) 2005, का नियम 52(3) अनुबंध करता है कि अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने या आकस्मिक निधि से अग्रिम को छोड़कर, कोई ऐसा संवितरण नहीं किया जाना चाहिए जिसका प्रभाव किसी वित्तीय वर्ष के दौरान संसद द्वारा प्राधिकृत कुल अनुदान अथवा विनियोग से आधिक्य में हो जाए। 2015-16 के दौरान सीएफआई में से प्राधिकरण से ₹286.24 करोड़ का अधिक संवितरण था जिसमें से सिविल मंत्रालयों/विभागों में दो अनुदानों/विनियोगों के दो खण्डों में ₹210.37 करोड़ तथा रेलवे के छ: अनुदानों/विनियोगों के छ: खण्डों में ₹75.87 करोड़ का अधिक संवितरण हुआ था।

अधिक व्यय, जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 115(1)(ख) के अंतर्गत नियमित करना आवश्यक था, के ब्यौरे **तालिका 3.3** में दिए गए हैं।

तालिका 3.3: 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.	15-दूरसंचार विभाग	अनुदान व्यय आधिक्य	209592100,000 211694320526 2102220526	पेंशन और परिवार पेंशन के प्रति अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता के कारण।
राजस्व (प्रभारित)				
2.	22-रक्षा पेंशन	*विनियोग* *व्यय* *आधिक्य*	*30000000* *31465728* *1465728*	*न्यायालय के निर्णय के कार्यान्वयन के कारण*

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	राशि ₹ में		मंत्रालयों/विभागों द्वारा बताए गए आधिक्य के कारण
रेलवे **राजस्व (दत्तमत)**				
1.	2-विविध व्यय (सामान्य)	अनुदान व्यय आधिक्य	9053132000 9809425767 756293767	स्टाफ लागत पर अधिक व्यय और मुंबई शहरी परिवहन परियोजना (एमयूटीपी) उपकर के अतंर्गत व्यय हेतु बजट के गैर-प्रावधान के कारण ।
राजस्व (प्रभारित)				
2.	3-सामान्य संचालन एवं सेवाएं	*विनियोग* *व्यय* *आधिक्य*	*26043000* *27078362* *1035362*	*प्रत्याशित की तुलना में अधिक आज्ञप्ति भुगतान को कार्यान्वित करना।*
3.	4- स्थायी तरीके और कार्यो का मरम्मत और रखरखाव	विनियोग व्यय आधिक्य	*10542000* *10584943* *42943*	
4.	6- वाहनो व वैगन का मरम्मत और रखरखाव	विनियोग व्यय आधिक्य	*221000* *221158* *158*	*मामूली बदलाव, वास्तविक आज्ञप्ति भुगतान प्रत्याशित से थोड़ा अधिक था।*
5.	11- स्टाफ कल्याण और सुविधाएं	विनियोग व्यय आधिक्य	*57000* *57200* *200*	
6.	13- भविष्य निधि, पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	विनियोग व्यय आधिक्य	*6680000* *8005381* *1325381*	*प्रत्याशित की तुलना में अधिक आज्ञप्ति भुगतान को कार्यान्वित करना,*

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

रेलवे के अनुदानों से संबंधित विस्तृत टिप्पणियाँ, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2015-16 के पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल की गई हैं।

3.5 अनुदानों में निरंतर आधिक्य

2011-12 से 2015-16 तक की पाँच वर्षों की अवधि हेतु लगातार आधिक्य को दर्ज करने वाली अनुदानों की संवीक्षा की गई थी। संवीक्षा से पता चला कि 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान तीन विनियोगों के राजस्व

प्रभारित खंडों में निरंतर आधिक्य हुए थे। प्राधिकरण की तुलना में निरंतर आधिक्यों का अनुदानवार तथा वर्षवार विवरण **तालिका 3.4** में दिया गया है।

तालिका 3.4: अनुदानों/विनियोगों में निरंतर आधिक्य

क्र.सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
सिविल राजस्व (प्रभारित)			राशि ₹ में			
1.	*रक्षा पेंशन*					
	आधिक्य	*2854467*	*39960400*	*7486943*	*45450236*	*1465728*
	व्यय	*8254467*	*48160400*	*49786943*	*145450236*	*31465728*
	अनुदान	*5400000*	*8200000*	*42300000*	*100000000*	*30000000*
रेलवे राजस्व (प्रभारित)						
2.	*03-* सामान्य संचालन एवं सेवाएं					
	आधिक्य	*2729201*	*4182995*	*3847888*	*23862*	*1035362*
	व्यय	*3034201*	*4273995*	*8878888*	*13756862*	*27078362*
	विनियोग	*305000*	*91000*	*5031000*	*13733000*	*26043000*
3.	*13* - भविष्य निधि, पेशंन एवं अन्य सेवानिवृत्ति लाभ					
	आधिक्य	*409113*	*1563329*	*1638105*	*2101513*	*1325381*
	व्यय	*6267113*	*7383329*	*7445105*	*8664513*	*8005381*
	विनियोग	*5858000*	*5820000*	*5807000*	*6563000*	*6680000*

रक्षा पेंशन तथा रेलवे 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 को ठोस प्रयास करना चाहिए तथा अत्यधिक व्यय से बचने के लिए वित्तीय अनुशासन का पालन करने हेतु प्रभावी तंत्र विकसित करना चाहिए।

3.6 लघु/उपशीर्ष-वार आधिक्य व्यय

जीएफआर 2005 के नियम 58(1) के अनुसार व्यय 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 2015-16 के शीर्षवार विनियोग लेखाओं में पाया गया कि 19 अनुदानों के 41 लघु/उप-शीर्षों में, उपलब्ध प्रावधानों से ₹5 करोड़ तथा इससे अधिक का व्यय था। इन लघु/उप-शीर्षों के अंतर्गत उपलब्ध प्रावधानों से ₹2,660.46 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 कमी 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 बचतें

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 खंड में ₹100 करोड़ या इससे अधिक की बचतों के संबंध में संबंधित मंत्रालय/विभाग द्वारा एक विस्तृत टिप्पणी प्रस्तुत की जानी अपेक्षित थी।

वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान 80 अनुदानों (सिविल, डाक, रेलवे, रक्षा सेवाओं सहित) के 98 खंडों में ₹100 करोड़ से अधिक की बचत हुई थी जिसके लिए लोक लेखा समिति (पीएसी) को एक विस्तृत व्याख्यात्मक टिप्पणी भेजनी आवश्यक थी। भारी बचतें इन अनुदानों में देखी गयी थीं: *विनियोग-ऋण का पुनर्भुगतान (₹4,95,571 करोड़), विनियोग-ब्याज भुगतान (₹18,819 करोड़)*, रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय *(₹14,650 करोड़),* राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अतंरण (₹11,938 करोड़), ग्रामीण विकास विभाग (₹9,239 करोड़), स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (₹8,754 करोड़),

सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (₹7,781 करोड़), आर्थिक कार्य विभाग (₹7,630 करोड़), शहरी विकास विभाग (₹4,309 करोड़), आवास एंव शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय (₹3,868 करोड़), आदि। विभिन्न अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत ₹100 करोड़ अथवा कुल ₹6,54,745.17 करोड़ से अधिक की बचतें[3] **अनुबंध 3.5** में दी गई हैं।.

मंत्रालयों/विभागों द्वारा बचतों हेतु बताए गए कुछ कारण 'राज्य सरकारों से गैर-व्यवहार/कम प्रस्तावों की प्राप्ति' 'कुछ राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित नियमों एवं शर्तों को पूरा न करना', 'दावों का निपटान न होना,' 'योजनाओं को अंतिम रूप देने में विलंब/अंतिम रूप न दिया जाना,' 'कम दावों की प्राप्ति,' 'उपयोग प्रमाण-पत्र की प्राप्ति न होना,' 'पिछले वर्षों के अव्ययित शेष की उपलब्धता,' 'अर्थोपाय अग्रिम का कम उपयोग' एवं अधिविकर्ष आदि थे।

इसके अतिरिक्त 49 अनुदानों/विनियोगों के 60 खण्डों में पिछले तीन वर्षों (2013-14 से 2015-16) के दौरान ₹100 करोड़ तथा अधिक की निरंतर बचतें पाई गई थी जिनके विवरण **अनुबंध 3.6** में दिए गए हैं।

3.8 बचतों का अभ्यर्पण (संपूर्ण)

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

वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों के 101 अनुदानों/विनियोगों के 206 खण्डों के अंतर्गत ₹ 5,99,360.92 करोड़ की बचतें थीं। इसे दो अनुदानों के दो खण्डों के अंतर्गत ₹210.37 करोड़ के अधिक व्यय द्वारा प्रतिसंतुलित किया गया था जिसका परिणाम ₹5,99,150.55 करोड़ की निवल बचत में हुआ। सिविल मंत्रालयों/विभागों द्वारा अभ्यर्पित राशियां **तालिका 3.5** में दर्शाई गई हैं।

[3] बचतों में आर्थिक उपाय का भाग के रूप में वित्त मंत्रालय द्वारा लागू अनिवार्य कटौती भी शामिल हैं।

तालिका 3.5: सिविल मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत बचतों और अभ्यर्पण के विवरण

(₹करोड़ में)

	निबल बचतें	अभ्यर्पित राशि	31 मार्च को अभ्यर्पित राशि	अभ्यर्पित राशि के प्रति 31 मार्च को अभ्यर्पित राशि प्रतिशतता में	अभ्यर्पित न की गई राशि
राजस्व					
दत्तमत	62927.65	44945.66	44945.66	100.00	17981.99
प्रभारित	23314.90	22326.42	22326.42	100.00	988.48
कुल राजस्व	**86242.55**	**67272.08**	**67272.08**	**100.00**	**18970.47**
पूंजीगत					
दत्तमत	17193.51	13548.76	13438.19	99.18	3644.75
प्रभारित	495714.49	539985.47	539985.47	100.00	(44270.98)
कुल पूंजी	**512908.00**	**553534.23**	**553423.66**	**99.98**	**3644.75***
कुल योग	**599150.55**	**620806.31**	**620695.74**	**99.98**	**22615.22***

नोट: कोष्ठक के आंकड़े दर्शाते हैं कि अभ्यर्पित राशि बचतों से अधिक है।
*अधिक अभ्यर्पित राशि में "अभ्यर्पित न की गई राशि" शामिल नहीं है।

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि सिविल मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत लगभग पूर्ण अभ्यर्पित राशि को मार्च 2016 के अंतिम दिन अभ्यर्पित किया गया था। उपरोक्त तालिका को सकंलित करते समय मंत्रालयो/विभागो द्वारा प्रस्तावित अभ्यर्पणों की तिथि पर विचार किये बिना, सम्बंधित मंत्रालयों/विभागो द्वारा प्रस्तावित अभ्यर्पणों को स्वीकार करते हुए वित्त मंत्रालय द्वारा लेखापरीक्षा आदेश जारी करने की तिथि को ध्यान में रखा गया है। यदि राशि का समय पर अभ्यर्पण किया जाता तो इस राशि को अन्य योजनाओं/कार्यक्रमों में उपयोग/आबंटित कर दिया जाता।

सिविल मंत्रालय/विभागों और डाक विभाग के नौ अनुदानों/विनियोगों के 10 खंडों में, अभ्यर्पित राशि अनुदानों के अंतर्गत 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)

58 अनुदानों/विनियोगों के 76 खण्डों में, जहाँ बचतें ₹100 करोड़ से अधिक हुई थीं, संबंधित मंत्रालयों/विभागों ने, सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के

नियम 56 के उल्लंघन में वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन (अर्थात् 30/31 मार्च 2016) बचतों का अभ्यर्पण किया था। 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 प्रक्षेपणों के कारण बड़ी 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 अनुदानें 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 वित्तीय वर्ष के दौरान कोई मांग उत्पन्न हुई हो, अथवा चालू वित्तीय वर्ष के दौरान किसी नई सेवा, जिसका उस वर्ष की वार्षिक वित्तीय विवरणी 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 दूसरी विवरणी (अनुपूरक मांग) प्रस्तुत की जाती है।

तालिका 3.6 वर्ष 2013-14 से 2015-16 के दौरान संघ सरकार के मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्राप्त अनुपूरक प्रावधान (नगद, टोकन और तकनीकी सहित) तथा मूल प्रावधान से उनकी प्रतिशतता दर्शाती है।

तालिका 3.6 मूल प्रावधान के प्रति अनुपूरक अनुदानों की स्थिति

क्षेत्र	2013-14			2014-15			2015-16		
	ओ	एस	ओ के प्रति एस का %	ओ	एस	ओ के प्रति एस का %	ओ	एस	ओ के प्रति एस का %
सिविल	5651863.26	63954.63	1.13	5784779.10	40796.22	0.71	5920371.35	208252.50	3.52
रक्षा	209282.80	8365.74	4.00	245664.72	8335.55	3.39	263395.38	746.18	0.28
डाक	17309.48	0.89	0.01	18659.85	350.57	1.88	19830.91	701.75	3.54
रेलवे	257245.22	7149.66	2.78	293728.54	5871.48	2.00	337237.92	1130.88	0.34
कुल	**6135700.76**	**79470.92**	**1.30**	**6342832.21**	**55353.82**	**0.87**	**6540835.56**	**210831.31**	**3.22**

ओ- मूल; एस- अनुपूरक

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि केवल रक्षा एवं रेलवे ने 2013-14 से 2015-16 के दौरान मूल प्रावधान की तुलना में अनुपूरक प्रावधान में घटने की प्रवृति दर्शाई थी। उसी वर्ष सिविल और डाक विभाग में अनुपूरक प्रावधान में बढ़ती हुई प्रवृति है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से प्रकट हुआ कि केन्द्रीय सरकार के कुछ मंत्रालयों/विभागों ने अनुपूरक अनुदान/विनियोग प्राप्त किए जो सम्बंधित मांगो में मूल प्रावधानों से अपेक्षाकृत अधिक भी थे। वे मामले जिनमें अनुपूरक प्रावधान ₹100 करोड़ अधिक थे एवं मूल प्रावधान से 40 प्रतिशत से अधिक थे जैसा, **तालिका 3.7** में दिए गए है।

तालिका 3.7: अवास्तविक प्रारंभिक बजटीय प्रक्षेपणों के कारण प्राप्त बड़े अनुपूरक अनुदानों के विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान का विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	मूल प्रावधान के प्रति प्रावधान की प्रतिशतता
राजस्व (दत्तमत)				
1.	15-दूरसंचार विभाग	13284.10	7675.11	58
2.	19- कॉर्पोरेट मामले मंत्रालय	242.78	129.25	53
3.	30-पेय जल एवं स्वच्छता मंत्रालय	6243.87	8087.02	130
4.	51-भारी उद्योग विभाग	275.73	207.91	75
5.	54-मंत्रीमंडल	416.99	296.28	71
6.	61-सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय	3686.11	11116.81	302
7.	69-नई एवं नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय	2708.21	1500.03	55
8.	71-पंचायती राज मंत्रालय	94.75	300.00	317
9.	83-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	16560.00	6873.94	42
10.	107- जल संसाधन, नदी विकास एवं गंगा संरक्षण मंत्रालय	6235.21	2829.66	45
11.	108- महिला एवं बाल विकास मंत्रालय	10382.40	7548.06	73
पूंजीगत (दत्तमत)				
12.	5-नाभिकीय ऊर्जा योजनाएं	691.00	399.25	58
13.	8-उर्वरक विभाग	50.04	952.80	1904
14.	18-खाद्य एवं लोक संवितरण विभाग	10587.25	10000.01	94
15.	29- उत्तर पूर्वी क्षेत्र विकास मंत्रालय	327.00	135.00	41
16.	34-आर्थिक कार्य मंत्रालय	5601.69	72810.43	1300
17.	35-वित्तीय सेवाएं विभाग	17495.00	12221.24	70
18.	75- पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय	1.00	1153.00	115300

बड़े अनुपूरक प्रावधान दर्शाते हैं कि मंत्रालयों/विभागों ने वास्तविक आधार पर व्यय के अनुमान तैयार नहीं किए थे तथा कि 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 संघ सरकार के मंत्रालयों/विभागों द्वारा वित्तीय 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 अंतर्राष्ट्रीय अभ्यासों के अध्ययन की शुरुआत करनी चाहिए। राजकोषीय वर्ष के दौरान मूख्य बजट के अतिरिक्त अनुपूरकों का चलन बजटीय प्रावधानों की शुद्धता को कम करता 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 राजकोषीय 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)

20 अनुदानों में, जिनके ब्यौरे **तालिका 3.8** में दिए गए हैं, 2015-16 के दौरान ₹9,185.39 करोड़ के कुल नकद अनुपूरक प्रावधान अधिक व्यय की प्रत्याशा में प्राप्त किए गए थे, परंतु 16 अनुदानों में अंतिम व्यय, मूल प्रावधानों से भी कम था। अत: अप्रयुक्त नकद अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक था जो त्रुटिपूर्ण बजटीकरण का सूचक है।

'नकद अनुपूरक' प्राप्त करने के बजाय, मंत्रालयो/विभागों 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 3.8: अनावश्यक नकद अनुपूरक जो बचतों का कारण बना

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	मूल प्रावधान	प्राप्त कुल अनुपूरक अनुदान	नकद अनुपूरक	वास्तविक संवितरण	बचत
सिविल अनुदानें						
राजस्व दत्तमत						
1.	10-नागरिक उड्डयन मंत्रालय	813.34	49.39	49.36	807.08	55.65
2.	13- औद्योगिक नीति एवं उन्नयन विभाग	2613.58	100.01	100.00	2418.25	295.34
3.	16-इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग	2482.85	129.00	128.99	2479.87	131.98
4.	20-संस्कृति मंत्रालय	2091.50	30.06	30.00	1956.20	165.36
5.	33-विदेश मंत्रालय	11238.00	10.02	10.00	11097.17	150.85
6.	47- खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय	505.51	19.13	19.10	504.44	20.20
7.	48- स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग	31501.32	1401.07	301.00	31900.84	1001.55
8.	59- स्कूली शिक्षा और साक्षरता विभाग	69794.50	67.05	67.00	61107.42	8754.13
9.	62- श्रम और रोजगार मंत्रालय	5522.41	123.74	123.70	4819.17	826.98
10.	66- सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उपक्रम मंत्रालय	2997.12	13.47	13.42	2831.46	179.13
11.	72- संसदीय कार्य मंत्रालय	15.57	0.18	0.18	15.09	0.66
12.	80-राज्य सभा	335.32	1.96	1.66	320.01	17.27
13.	83-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	16560.00	6873.94	1275.35	22060.40	1373.54
14.	84-ग्रामीण विकास विभाग	114047.58	14982.43	6008.00	119790.64	9239.37
15.	87-वैज्ञानिक एवं औद्योगिक अनुसंधान विभाग	4024.00	7.01	5.70	4025.15	5.86
16.	96-वस्त्र मंत्रालय	4136.10	266.15	259.59	4016.80	385.45
17.	97-पर्यटन मंत्रालय	1568.02	20.03	20.00	900.32	687.73
18.	104-शहरी विकास विभाग	7448.41	2880.77	600.00	6275.72	4053.46
पूंजीगत दत्तमत्त						
19.	77-विधुत मंत्रालय	1952.30	320.22	79.17	1352.96	919.56
डाक सेवाएं						
राजस्व दत्तमत्त						
20.	14-डाक विभाग	19494.06	688.50	81.91	19654.20	528.36
पूंजीगत-दत्तमत						
21.	14-डाक विभाग	336.65	11.26	11.26	335.04	12.87
कुल				**9185.39**		

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

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

लेखाओं की जांच से प्रकट हुआ कि सिविल मंत्रालयों/विभागों, डाक तथा रक्षा सेवाओं की 11 अनुदानों/विनियोगों के 15 मामलों में कुल ₹1,011.55 करोड़ का पुनर्विनियोग अविवेकपूर्ण था, क्योंकि लघु/उप-शीर्षों, जिसमें पुनर्विनियोग माध्यम से संवर्द्धन किया गया था, के अंतर्गत मूल प्रावधान, पर्याप्त से अधिक था। अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग के परिणामस्वरूप शीर्षों के अंतर्गत अंतिम बचतें, इन शीर्षों में पुनर्विनियोजित राशि से अधिक थी। वे 15 मामले, जिनमें ₹5 करोड़ तथा अधिक के अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग किए गए थे, **अनुबंध 3.9** में दिए गए हैं।

3.13 लघु/उप-शीर्षों से अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग (₹5 करोड़ से अधिक)

इसी प्रकार, लेखाओं की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि सिविल मंत्रालयों/विभागों की पांच अनुदानों/विनियोगों के पांच मामलों में कुल ₹9198.18 करोड़ की निधियों का अन्य शीर्षों में अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग किया गया था, हालांकि इन पांच उप-शीर्षों के अतंर्गत अंतिम संवितरण, पुनर्विनियोग से पहले भी, प्राधिकृत प्रावधान से अधिक था। इन प्रत्येक शीर्षों में अधिक व्यय पुनर्विनियोग के बाद उपलब्ध प्रावधान से पुनर्विनियोजित राशि से अधिक था। ऐसे ₹5 करोड़ तथा अधिक के अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग के विवरण **अनुबंध 3.10** में दिए गए हैं।

3.14 उप-शीर्षों 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। 12 अनुदानों/विनियोगों के 21 लघु/उप-शीर्षों, जिनमें मूल बजट प्रावधान के भाग सहित संपूर्ण अनुपूरक अनुदान, अव्ययित रहे थे, के विवरण **अनुबंध 3.11** में दिए गए हैं।

3.15 संपूर्ण प्रावधान की बचतें (उप-शीर्ष वार)

27 अनुदानों/विनियोगों के 38 उप-शीर्षों में, संसद द्वारा प्राधिकृत कुल ₹ 1,18,012.67 करोड़ का संपूर्ण प्रावधान (₹50 करोड़ तथा अधिक) मंत्रालयों/विभागों द्वारा खर्च नहीं किया जा सका और अप्रयुक्त रहा।

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

- विनियोग- ऋण का पुर्नभुगतानः 'नकद प्रबंधन बिल' (₹1,00,000 करोड़),
- वित्तीय सेवाएं विभागः 'राष्ट्रीय निवेश निधि' (₹7,940 करोड़)
- आर्थिक कार्य विभाग: 'सामाजिक सुरक्षा नेटवर्क' (₹1,000 करोड़), 'निर्भया निधि को अंतरण' (₹1,000 करोड़) और 'असंगठित क्षेत्र कर्मचारियों के लिए राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा निधि' (₹607 करोड़),
- विनियोग- ब्याज भुगतान: नकद 'प्रबंधन बिल' (₹1,000 करोड़) और 'बैंक में धन का बाजार स्थिरिकरण योजना जमा पर भुगतान किया गया ब्याज/छूट' (₹686.60 करोड़);
- सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालयः 'नक्सली प्रभावित क्षेत्रों में सड़क संयोजकता (राष्ट्रीय राजर्मांग और राज्य सड़के) के विकास हेतु विशेष कार्यक्रम' (₹920 करोड़) तथा 'सार्वजनिक सड़क परिवहन पर महिलाओं की सुरक्षा हेतु योजना' (₹653 करोड़);
- नागरिक उड्डयन मंत्रालयः 'हज चार्टरों के परिचालन हेतु आर्थिक सहायता' (₹527.66 करोड़);
- आवास और शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय: 'जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन' (₹453.80 करोड़) और
- सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग 'मैला ढ़ोने वालों के पुनर्वास के लिए स्व-रोजगार योजना' (₹460.99 करोड़)

उन 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 बचतें

विनियोग लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि कुछ अनुदानों तथा विनियोगों के अंतर्गत एक उप-शीर्ष में ₹100 करोड़ या अधिक की बचतें पाई गई 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 दुर्लभ 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 अपनी 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 118 ऐसी बड़ी बचतों का ब्यौरा संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा दिए गए कारणों सहित प्रदर्शित करता है।

निम्नलिखित कार्यक्रमों/योजनाओं के अन्तर्गत बड़ी बचतें हुई:-

- ***विनियोग- ऋण का पुनर्भुगतान:*** अर्थोपाय अग्रिमों के कम उपयोग तथा ओवर ड्राफ्ट के कारण 'भारतीय रिजर्व बैंक से अर्थोपाय अग्रिमों' (₹5,00,000 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति) के अंतर्गत ₹4,16,157 करोड़;
- ***राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण:-*** वित्त मंत्रालय के निर्देशों के अनुसार नीति आयोग के माध्यम से विशिष्ट हस्तक्षेप प्रदान करने हेतु जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण मंत्रालय, महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय और स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय को निधियों के अंतरण के कारण 'विशेष सहायता-राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र सरकारों' के अंतर्गत (₹20,000 करोड़ के बजटीय प्रावधान के प्रति) ₹9,110

करोड़; कुछ राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित नियम एवं शर्तों को पूरा न किए जाने के कारण अंतर्गत ₹3,070 करोड़ (₹29,988 करोड़ के बजटीकृत प्रवाधान के प्रति)।

- ***स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभागः*** शिक्षा उपकर के कम संग्रहण के कारण 'प्रारंभिक शिक्षा कोष (पीएसके) को अंतरण हेतु निधियां के अंतर्गत ₹8,277 करोड़ (₹27,575 करोड़ के बजटीकृत प्रावधान के प्रति ₹19,298 करोड़ का वास्तविक वितरण) ।
- ***सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालयः*** राज्य लोक निर्माण कार्य विभागों को राष्ट्रीय राजमार्ग विकास परियोजना-फेज-IV के अंतरण तथा ठेकेदारों द्वारा बिलों को प्रस्तुत करने में विलंब के कारण 'भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण' (एनएचएआई) के अंतर्गत ₹6,402 करोड़ (₹29,420 करोड़ के बजटीकृत प्रावधान के प्रति); नक्सली प्रभावित क्षेत्रों में सड़क संयोजकता के विकास में चल रहे निर्माण कार्यों की धीमी प्रगति के कारण 'सड़क स्कंध के अंतर्गत निर्माण कार्य' के अंतर्गत ₹5,118 करोड़।(₹5,718 करोड़ के बजटीकृत प्रावधान के प्रति)।
- ***आर्थिक कार्य विभागः*** राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि को अंतरण के प्रति निधियों की कम आवश्यकता के कारण 'राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि को अतंरण' के अतंर्गत ₹4,600 करोड़ (₹4,700 करोड़ के बजटीकृत प्रावधान के प्रति)।
- ***विनियोग-ब्याज भुगतानः*** पैदावार की नर्मी के कारण "364 दिवसीय राजकोषीय बिलों" पर ब्याज के अंतर्गत ₹3,836 करोड़ (₹14,453 करोड़ के बजटीकृत प्रावधान के प्रति)।
- ***रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (थल सेना):*** प्रतिबद्ध देयता मामलों में चूक के कारण बहुत कम व्यय तथा प्रत्याशित संस्वीकृतियां न दिए जाने के कारण 'अन्य उपकरणों' के अंतर्गत ₹6,002 करोड़ (₹17,335 करोड़ के बजटीकृत प्रावधान के प्रति)।

- ***रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (नौ सेना):*** संवितरण अनुसूची तथा मुख्य जहाज बनाने वाली संविदाओं के संविदात्मक पड़ावों में चूक के कारण 'नौसेना बेड़ों के अंतर्गत ₹5,285 करोड़ (₹16,050 करोड़ के बजटीकृत प्रवाधान के प्रति)।

3.17 निरंतर बचतें (उप-शीर्ष वार)

विनियोग लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि तीन वर्षों की अवधि 2013-14 से 2015-16 के दौरान 18 अनुदानों तथा विनियोगों के अन्तर्गत 25 उप-शीर्षों के अन्तर्गत निरन्तर बचतें पाई गई हैं, जो मंत्रालय/विभाग द्वारा कार्यान्वित की जा रही संबंधित योजना/क्रियाकलाप मदों के संबंध में खराब बजटीकरण या निष्पादन में कमी या दोनों को दर्शाती हैं। 25 उप-शीर्षों के ब्यौरे **अनुबंध 3.14** में दिए गए हैं।

3.18 मार्च तथा वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान 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।

मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदत्त सूचना के आधार पर **तालिका 3.9** में दिए गए 15 मामलों में यह पाया गया है कि संवितरण का मुख्य भाग माह मार्च 2016 या वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में किया गया था जिससे नियमों के प्रावधानों तथा प्रचलित निर्देशों का उल्लंघन होता था।

तालिका 3.9: मार्च 2016 और/अथवा 2015-16 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 प्रस्तुत कारण
सिविल							
1.	19-कोर्पोरेट मामला मंत्रालय	271.88 (411.53)	32.68	12 (8)	204.09	75 (50)	मंत्रालय ने जुलाई 2016 में बताया कि अंतिम तिमाही में इसने सीमा पार कर ली थी क्योंकि ₹148.40 करोड़ कुल अतिरिक्त निधि को अनुदान हेतु अनुपूरक मांगों के दूसरे एवं तीसरे बैच के माध्यम से आवंटित की गई थी।
2.	32- पर्यावरण, वन एवं मौसम परिवर्तन मंत्रालय	1937.60 (2121.69)	386.20	20 (18)	659.54	34 (31)	कारण प्रतीक्षित हैं (अक्तूबर 2016)।
3.	34-आर्थिक कार्य विभाग	23376.57 (73668.11)	1825.33	8 (2)	74813.84	320 (102)	विभाग ने जुलाई 2016 में बताया कि अंर्तराष्ट्रीय प्रतिबद्धताओं /दायित्वों को पूरा करने के लिए 2015-16 की अंतिम तिमाही के दौरान संसद से अनुदान हेतु अनुपूरक मागों के तीसरे बैच को प्राप्त किया गया था जिसके कारण वर्ष 2015-16 की अंतिम तिमाही के दौरान अधिक व्यय हुआ था।
4.	35-वित्तीय सेवाएं विभाग	32806.80 (44211.25)	10067.38	31 (23)	10112.70	31 (23)	विभाग ने बताया (जुलाई 2016) कि मुख्य व्यय वर्ष 2015-16 के लिए अनुदान हेतु अनुपूरक मांगों के तीसरे बैच के आधार पर हुआ था। इसके अतिरिक्त, कुछ मामलों में सचिव (व्यय) से अंतिम माह में निधि जारी करने के लिए छूट ली गई थी।
5.	37-राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण	136669.52 (134087.52)	23020.70	17 (17)	43261.64	32 (32)	कारण प्रतीक्षित है (अक्तूबर 2016)।
6.	43- राजस्व विभाग	16187.69 (17082.25)	8688.45	54 (51)	8769.74	54 (51)	विभाग ने बताया (अक्टूबर 2016) कि राज्य सरकार को सी.एस.टी. क्षतिपूर्ति जारी करने के कारण अधांधुध व्यय हुआ था।

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 प्रस्तुत कारण
7.	62-श्रम एवं रोजगार मंत्रालय	5568.71 (5042.42)	1485.86	27 (29)	1781.16	32 (35)	कारण प्रतीक्षित हैं (अक्तूबर 2016)।
8.	66-सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय	3007.42 (3020.88)	584.59	19 (19)	774.68	26 (26)	कारण प्रतीक्षित है (अक्तूबर 2016)
9.	77-विधुत मंत्रालय	8271.83 (9833.00)	1902.54	23 (19)	2303.36	28 (23)	विभाग ने बताया (जुलाई 2016) कि वित्तीय वर्ष 2015-16 के अंतिम माह में 15 प्रतिशत की सीमा से ऊपर और अधिक व्यय मुख्य रूप से विद्युत मंत्रालय की दो योजनाओं जोकि समेकित विद्युत विकास परियोजना (आई.पी.डी.एस.) और विद्युत प्रणाली विकास निधि (पी.एस.डी.एफ.) हैं के अतंर्गत व्यय के कारण था। इन दो योजनाओं के संदर्भ में, जनवरी 2016 के माह में अनुपूरक के अंतिम बैच में अतिरिक्त निधि जारी की गई थी। तदनुसार, व्यय का उपयोग केवल अंतिम माह में नहीं किया जा सकता था।
10.	83-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	79078.74 (86671.00)	20849.81	26 (24)	25093.24	32 (29)	मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2016) कि वित्त मंत्रालय के निर्णय के अनुसार अनुदान हेतु तीसरी अनुपूरक मांग प्राप्त करने के पश्चात कई नए शीर्ष खोले गए थे। इस प्रकार, अंतिम सप्ताह में अंधाधुंध व्यय हुआ था।
11.	101-दादरा एवं नागर हवेली	907.46 (1048.08)	213.94	24 (21)	322.70	36 (31)	कारण प्रतीक्षित है (अक्तूबर 2016)
12.	103-लक्षद्वीप	1154.78 (1204.78)	228.09	20 (19)	357.84	31 (30)	कारण प्रतीक्षित है (अक्तूबर 2016)
13.	104- शहरी विकास विभाग	16832.24 (18555.27)	2883.39	17 (16)	4071.76	24 (22)	विभाग के प्रधान लेखा कार्यालय ने बताया (अगस्त 2016) कि मार्च के माह के दौरान ₹685.63 करोड़ तक की राशि तृतीय अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया गया था और कथित अनुपूरक के आधार पर व्यय किया गया था।

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 प्रस्तुत कारण
14.	107- जल संसाधन, नदी विकास एवं गंगा संरक्षण मंत्रालय	6381.03 (8090.38)	2540.26	40 (31)	4283.69	67 (53)	कारण प्रतीक्षित है (अक्तूबर 2016)
15.	109-युवा मामले एवं खेल मंत्रालय	1540.23 (1371.00)	316.37	21 (23)	478.72	31 (35)	मंत्रालय ने बताया था कि आरई के समय पर, वित्त मंत्रालय ने कम व्यय के कारण बजट सीमा घटा दी थी। वित्त मंत्रालय ने 31 मार्च 2016 को ₹106.84 करोड़ के अतिरिक्त अनुदान जारी किए थे।

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

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 वह प्राधिकृत की गई थीं।

3.19. योजनाओं/कार्यक्रमों/परियोजनाओं का खराब कार्यान्वयन

संघ बजट 2013-14 से 2015-16 की अनुदानों के लिए मांग पर टिप्पणियों, संबंधित मंत्रालयों/विभाग के वर्ष 2015-16 के लिए अनुदान के लिए मांग एवं विनियोग लेखाओं की जांच से पता चला कि वर्ष 2013-14 से 2015-16 के दौरान **तालिका 3.10** में दर्शाए गए निम्नलिखित योजनाओं/कार्यक्रमों/ परियोजना के प्रति निधियों का आवंटन एवं व्यय किया गया था।

तालिका 3.10: योजनाओं/कार्यक्रमों/परियोजनाओं के अंतर्गत बजट अनुमान, संशोधित अनुमान एवं वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	योजनाएं/परियोजनाएं/कार्यक्रम	2013-14			2014-15			2015-16		
		बीई	आर.ई	एई	बीई	आर.ई	एई	बीई	आर.ई	एई
विद्युत मंत्रालय										
1.	डिस्कॉम की ऋण पुर्नसंरचना को वित्तीय सहायता	1500.00	125.40	0.00	400.00	1.00	0.00	74.20	1.00	0.00
शहरी विकास मंत्रालय										
2.	राष्ट्रीय विरासत शहर कार्यक्रम	0.00	0.00	0.00	200.00	200.00	87.00	200.00	200.00	27.22
वस्त्र मंत्रालय										
3.	समेकित वस्त्र पार्क हेतु योजना	300.00	140.00	110.98	240.00	105.00	78.26	240.00	41.32	32.53
4.	हस्तकला अकादमी की स्थापना				30.00	10.00	0.05	50.00	0.00	0.00
5.	उत्तरपूर्वी क्षेत्र में जीओ- वस्त्रों के उपयोग हेतु योजना	114.00	46.00	0.00	85.00	8.00	0.00	85.00	15.00	3.63

सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय										
6.	कॉयर उद्योग के कायाकल्प, आधुनिकिकरण और प्रौद्योगिकी उन्नयन (एम.एस.एम.ई.) की योजना	16.00	9.14	6.59	16.00	7.30	4.00	20.00	उ.न.	0.00
7.	परंपरागत उद्योगों के उत्थान हेतु निधि की योजना (एस.एफ.यू.आर.टी.आई.)	55.46	0.50	0.00	60.00	2.00	0.00	50.00	उ.न.	0.00
8.	भारत समावेशी नवाचार निधि	50.00	50.00	16.50	50.00	0.00	0.00	25.00	उ.न.	0.00
सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय										
9.	सार्वजनिक सड़क परिवहन पर महिलाओं की सुरक्षा हेतु योजना	0.00	0.00	0.00	50.00	30.50	1.43	653.00	0.00	0.00
भारी उद्योग विभाग										
10.	अति आधुनिक अत्यंत महत्त्वपूर्ण तापीय ऊर्जा प्रौद्योगिकी	0.00	0.00	0.00	100.00	13.23	0.00	50.00	0.00	0.00
औद्योगिक नीति एवं उन्नयन विभाग										
11.	राष्ट्रीय औद्योगिक कोरिडोर विकास प्राधिकरण (एन.आई.सी.डी.ए.)	0.00	0.00	0.00	100.00	7.60	0.53	45.00	2.12	2.11

बी.ई.-बजट अनुमान; आर.ई. संशोधित अनुमान; ए.ई.- वास्तविक व्यय

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि:

क. आठ योजनाओं/कार्यक्रम/परियोजना(क्रम.सं.1,5,6,7,8,9,10 और 11) में संशोधित अनुमान के दौरान बजट प्रावधान कम कर दिया गया था परंतु इस कम आवंटन का भी बहुत कम व्यय हुआ था।

ख. तीन योजनाओं/कार्यक्रम/परियोजना(क्र.सं.2,3 और 4) में, योजनाओं के अंतर्गत किया गया व्यय वर्ष 2015-16 के लिए बजट अनुमानों के प्रति शून्य प्रतिशत से 13.61 प्रतिशत के बीच ही रहा।

3.20. रक्षा सेवाएं अनुदानों में निरंतर बचतें (लघु-शीर्षवार)

रक्षा सेवाओं के विनियोग लेखाओं की संवीक्षा ने चार अनुदानों के लघु शीर्षों के अन्तर्गत वर्ष 2013-14 से 2015-16 के दौरान बचतों की निरन्तर प्रवृत्ति (₹100 करोड़ से अधिक) प्रकट किया जिसका विवरण **तालिका 3.11** में दिया गया है।

तालिका 3.11: वर्ष 2013-16 के दौरान निरन्तर बचतें

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान का विवरण उप मुख्य/लघु शीर्ष	2013-14	2014-15	2015-16
23 -रक्षा सेवाएं -थल सेना (मुख्य शीर्ष- 2076)				
1.	101-थल सेना के वेतन एवं भत्ते (दत्तमत)	291.96	209.11	916.04
25 -रक्षा सेवाएं-वायु सेना (मुख्य शीर्ष- 2078)				
2.	800- अन्य व्यय (दत्तमत)	130.81	107.45	106.05
26 -रक्षा आयुध कारखाने (मुख्य शीर्ष- 2079)				
3.	110- भंडार (दत्तमत)	1130.47	920.47	703.65

4.	800- अन्य व्यय (दत्तमत)	139.04	363.28	107.49
28 - रक्षा सवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (मुख्य शीर्ष- 4076)				
01-थल सेना				
5.	102- भारी एवं मध्यम वाहन (दत्तमत)	699.17	1385.50	336.98
6.	103- अन्य उपकरण (दत्तमत)	2033.47	5819.21	6002.17
02-जल सेना				
7.	205- नौसेना डॉकयार्ड (दत्तमत)	1378.84	977.42	500.94
03-वायु सेना				
8.	103- अन्य उपकरण (दत्तमत)	3744.57	7133.62	2594.42

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

3.21 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 2015-16 के दौरान प्रभारित खण्डों के अंतर्गत ₹47.12 करोड़ की बचत के प्रति ₹38.00 करोड़ का अभ्यर्पण किया गया था जिसमें अनुदान सं. 28 रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय में ₹2.47 करोड़ का अतिरिक्त अभ्यर्पण शामिल था। दत्तमत खण्ड के अंतर्गत ₹20,560.36 करोड़ की कुल बचत के प्रति ₹21,165.45 करोड़ समग्र अभ्यर्पित राशि का अभ्यर्पण किया गया था। ₹21,203.45 करोड़ की समग्र अभ्यर्पित राशि को वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पित किया गया था, जैसा कि **तालिका 3.12** में ब्यौरा दिया गया है।

तालिका 3.12 : बचतों एवं अभ्यर्पण का विवरण

(₹ करोड़ में)

अनुदान/विनियोग	बचतें		वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पित राशि		अभ्यर्पित न की गई राशि (व्यपगत)	
	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत
23 - थल सेना	9.09	972.98	--	1703.74	9.09	(730.76)
24 - नौ सेना	9.29	795.55	8.70	917.30	0.59	(121.75)
25 - वायु सेना	0.09	2452.70	--	2474.61	0.09	(21.91)

26 - रक्षा आयुध कारखाना	4.90	1238.42	3.43	623.34	1.47	615.08
27 - अनुसंधान एवं विकास	0.34	451.14	--	324.33	0.34	126.81
28-रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय	23.40	14649.57	25.87	15122.13	(2.47)	(472.56)
कुल	**47.11**	**20560.36**	**38.00**	**21165.45**	**11.58**	**741.89**

नोट: 1. कोष्ठक में दिए आंकडे दर्शाते है कि अभ्यर्पित राशि बचतों से अधिक है।
2. अधिक अभ्यर्पित राशि 'अभ्यर्पित की गई राशि' में शामिल नहीं है।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है किः

- ₹753.47 करोड़ (पांच अनुदानों में प्रभारित खण्ड में ₹11.58 करोड़ और दो अनुदानों में दत्तमत खण्ड में ₹741.89 करोड़) की राशि को अभ्यर्पित नहीं किया गया था और अंततः व्यपगत हो गई थी।
- चार अनुदानों के दत्तमत खण्ड और एक अनुदान के प्रभारित खण्ड में, ₹18,894.20 करोड़ की बचत के प्रति ₹20,243.65 करोड़ की कुल राशि अभ्यर्पित की गई थी, जिसका परिणाम ₹1,349.45 करोड़ के अधिक अभ्यर्पण में हुआ ।

उपरोक्त तथ्य त्रुटिपूर्ण बजटीय नियंत्रण तंत्र का स्पष्ट सूचक है।

3.22 निष्कर्ष

संघ सरकार के विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा आठ अनुदानों/विनियोगों के आठ खण्डो में ₹286.24 करोड़ का अधिक संवितरण किया गया था जो वर्ष 2015-16 के दौरान किए गए विनियोग अधिनियम के प्राधिकरण से अधिक था। इन अधिक व्ययों को संविधान के अनुच्छेद 115 (1) (ख) के अनुसार नियमित किया जाना अपेक्षित है। रक्षा पेंशन तथा रेलवे के अनुदान/विनियोग निरंतर प्राधिकृत राशि से अधिक व्यय कर रहे हैं। बजट बनाने की प्रक्रिया में अन्य कमियां जैसे अनुदानों/विनियोगों में कुल ₹6,54,745.17 करोड़ की बड़ी राशि की बचतें (₹100 करोड़ से अधिक) वर्ष के दौरान बड़ी राशि की अनुपूरक अनुदाने प्राप्त करना जो अंतत: अप्रयुक्त रहीं, वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन बचतों का अभ्यर्पण आदि, दर्शाती है कि संघ सरकार द्वारा आंरभिक बजट तैयार करने की प्रक्रिया के पुर्नविन्यास की आवश्यकता है।