सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
वर्ष 2017-18 के लिए

लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

संघ सरकार
संघ सरकार के लेखे
2019 की सं. 2
(वित्तीय लेखापरीक्षा)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

वर्ष 2017-18 के लिए

संघ सरकार
संघ सरकार के लेखे
2019 की सं. 2
(वित्तीय लेखापरीक्षा)

विषय-सूची

पैरा सं.	शीर्षक	पृष्ठ सं.
	प्राक्कथन	*iii*
	विशिष्टताएं	*v*
अध्याय 1: संघीय वित्त का विहंगावलोकन		
1.1	प्रस्तावना	1
1.1.1	भारत सरकार के वित्त का विहंगावलोकन	1
1.1.2	भारत सरकार की प्राप्तियां तथा संवितरण	2
1.1.3	सांविधिक निगमों, सरकारी कम्पनियों, अन्य सयुंक्त स्टाक कम्पनियों, सहकारी बैंकों तथा समितियों आदि में निवेश	3
1.2	कार्यपालिका द्वारा स्वीकार की गई लेखापरीक्षा टिप्पणियां	5
अध्याय 2: वित्त लेखाओं पर टिप्पणियां		
2.1	प्रस्तावना	7
2.2	लेखे में अपारदर्शिता	8
2.3	उपकर संग्रहण तथा उपयोग में कमियां	9
2.4	प्रत्याभूति शुल्क की कम प्राप्ति	10
2.5	प्रतिकूल शेष	11
2.6	निष्क्रिय आरक्षित निधि तथा जमा	13
2.7	वित्त लेखाओं में सरकारी निवेश का गलत दर्शाया जाना	13
2.8	बकाया ऋण एवं अग्रिम की गैर-वसूली	17
2.9	एकीकृत माल एवं सेवा कर (आईजीएसटी) का लेखांकन/अंतरण	18

अध्याय 3: विनियोग लेखे पर टिप्पणियां		
3.1	प्रस्तावना	19
3.2	अधिक व्यय वाले अनुदान/विनियोग	19
3.3	₹ 100 करोड़ या उससे अधिक की बचतें (अनुदान स्तर)	20
3.4	अनुदान स्तर पर अनावश्यक नकद अनुपूरक प्रावधान	24
3.5	अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन	25
3.6	बजट प्रावधान के बिना व्यय	26
3.7	प्रावधान को बढ़ाने के लिए विधायी अनुमोदन प्राप्त करने में विफलता	26
3.8	दोषपूर्ण बजटीकरण तथा डीएफपीआर का उल्लंघन	32
3.9	अनुदान के विभिन्न भागों के बीच गलत वर्गीकरण	33
3.10	वस्तु शीर्ष '41-गुप्त सेवा व्यय' में प्रावधान का संवर्धन	34
3.11	रक्षा पेंशन के तहत व्यय को गलत दर्ज करना	34
अनुबंध		
अनुबंध 3.1		37
शब्दावली		39

प्राक्कथन

मार्च 2018 को समाप्त हुए वर्ष के लिए यह प्रतिवेदन संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

प्रतिवेदन में मार्च 2018 को समाप्त हुए वर्ष के लिए संघ सरकार के वित्त लेखे तथा विनियोग लेखे की नमूना लेखापरीक्षा से उद्भूत मामले शामिल हैं।

मंत्रालयों की लेखापरीक्षा से उद्भूत अभ्युक्तियां अलग प्रतिवेदनों में शामिल की गई हैं।

विशिष्टताएं

विशिष्टताएं

भारत के नियत्रंक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) का यह प्रतिवेदन संघ सरकार के लेखाओं पर है जो वर्ष 2017-18 के लिए भारत सरकार (भा.स.) के वित्त तथा विनियोग लेखाओं का विश्लेषण करता है।

अध्याय-1

➢ सीआईएसएफ ने ₹ 329 करोड़ (दिसम्बर 2017 तक) के प्रतिभूति जमा/अग्रिम को मुख्य शीर्ष-0055 के अंतर्गत राजस्व प्राप्तियों के रूप में दर्ज किया जिससे सरकार की देयता को कम बताया गया जैसा लोक लेखे में जमा शीर्षो के अंतर्गत दर्शाया गया है।

(पैरा 1.2 (ख))

अध्याय-2

➢ 36 मुख्य शीर्षों में, कुल ₹ 11,801 करोड़ के कुल व्यय तथा प्राप्तियों के 50 प्रतिशत से अधिक को लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय/अन्य प्राप्तियां के अतंर्गत अभिलेखित किया था जिसने लेखे को अपारदर्शी बनाया।

(पैरा 2.2)

➢ माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा उपकर के अंतर्गत एकत्रित ₹ 94,036 करोड़ को प्रक्रिया के विपरीत इस प्रायोजन हेतु सृजित निधि के बजाय भारत की समेकित निधि में रखा गया था।

(पैरा 2.3 (ग))

अध्याय-3

➢ 2017-18 के दौरान विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत कुल सकल बचत (आधिक्य पर ध्यान दिए बिना) ₹ 2,50,228 करोड़ (कुल प्राधिकरण का 2.77 प्रतिशत) थी। कुल बचत में से, ₹ 2,47,227 करोड़ (कुल बचत का 98.80 प्रतिशत) की ₹ 100 करोड़ या उससे अधिक की बचत 54 अनुदानों के 72 खण्डों में थी।

(पैरा 3.3)

- 2017-18 के दौरान, 15 अनुदानों के 18 मामलों में संपूर्ण नकद अनुपूरक अप्रयुक्त रहा। ₹ 11,017 करोड़ के नकद अनुपूरक वाले 11 ऐसे मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान से भी कम था।

(पैरा 3.4)

- 2017-18 के दौरान ₹ 1,156.80 करोड़ का अधिक व्यय संसद का पूर्वानुमोदन प्राप्त किए बिना किया गया क्योंकि वित्त मंत्रालय ने नई सेवा/सेवा का नया साधन के संबंध में एक उपयुक्त तंत्र स्थापित नहीं किया।

(पैरा 3.7)

- दो दृष्टांतों में, वित्त मंत्रालय ने वस्तु शीर्ष 'गुप्त सेवा व्यय' के अंतर्गत प्रावधान को बढ़ाने के लिए पुनर्विनियोजन आदेश की सहमति प्रदान करने से पूर्व सीएजी के पूर्व अनुमोदन के संबंध में अपने स्वंय के अनुदेशों का उल्लंघन किया।

(पैरा 3.10)

अध्याय 1: संघीय वित्त का विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

संसद में प्रस्तुत किए गए भारत सरकार (भा.स.) के वार्षिक लेखे में वित्त लेखे तथा विनियोग लेखे शामिल हैं। वित्त लेखे समेकित निधि, आकस्मिक निधि तथा लोक लेखे से प्राप्तियों तथा भुगतानों को दर्शाते हैं। विनियोग लेखे संसद द्वारा प्राधिकृत राशियों के साथ व्यय की तुलना करते हैं तथा प्रत्येक अनुदान/विनियोग के अंतर्गत आधिक्य अथवा बचतों पर कार्यपालिका का स्पष्टीकरण प्रस्तुत करते हैं।

इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 में वित्त लेखे पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां[1] शामिल हैं; अध्याय 3 में विनियोग लेखे पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां शामिल हैं।

1.1.1 भारत सरकार के वित्त का विहंगावलोकन

परिसम्पत्तियों तथा देयताओं की स्थिति का एक आशुचित्र **तालिका 1.1** में दिया गया है।

तालिका 1.1 परिसम्पत्तियां तथा देयताओं की विवरणी

(₹ करोड़ में)

देयताएं			परिसम्पत्तियां		
विवरण	31 मार्च 2017 को	31 मार्च 2018 को	विवरण	31 मार्च 2017 को	31 मार्च 2018 को
आंतरिक ऋण	57,41,709	64,01,275	सकल पूंजीगत परिव्यय-कम्पनियों, सहकारी समितियां आदि के शेयरों में निवेश	6,68,744	7,96,396
बाह्य ऋण	2,28,259	2,50,090	अन्य पूंजीगत व्यय	15,17,175	17,12,912
लघु बचते, भविष्य निधियां आदि	5,48,348	5,54,171	सरकारी निगमो, गैर-सरकारी संस्थानों, स्थानीय निधियो, किसानों आदि को ऋण	1,04,630	1,11,249

[1] राशियों को इस रिपोर्ट में पूर्णांकित किया गया है।

देयताएं			परिसम्पत्तियां		
आकस्मिकता निधि	500	500	राज्य/संघ शासित क्षेत्र सरकारों को ऋण	1,57,547	1,62,011
आरक्षित निधियां	25,665	44,088	विदेशी सरकारों को ऋण	12,920	13,433
जमा एवं अग्रिम	1,82,831	2,07,968	सरकारी कर्मचारियों को ऋण तथा अग्रिम एवं विविध ऋण	209	110
			उचंत एवं विविध शेष	21,090	32,726
			धन प्रेषण शेष	12,359	9,151
			नकद निवेश शेष	1,25,350	1,62,555
			सामान्य नकद शेष	5,499	1,408
			विभागीय कार्यालयों के पास नकद	3,869	4,604
			स्थायी नकद अग्रदाय	85	93
			घाटा		
			वर्ष के लिए राजस्व घाटा	3,17,030	4,48,942
			जोड़-वर्ष के आरम्भ का घाटा (संतुलित आंकड़ा)	37,80,805	40,02,502
कुल	67,27,312	74,58,092	कुल	67,27,312	74,58,092

1.1.2 भारत सरकार की प्राप्तियां तथा संवितरण

2016-17 तथा 2017-18 के लिए भारत सरकार की प्राप्तियां तथा संवितरण **तालिका 1.2** में दिए गए हैं।

तालिका 1.2 प्राप्तियां एवं संवितरण की विवरणी

(₹ करोड़ में)

प्राप्तियां			संवितरण		
	2016-17	2017-18		2016-17	2017-18
कर राजस्व	11,07,968	12,46,178	सामान्य सेवाएं	9,26,181	10,10,124
गैर-कर राजस्व	5,06,720	4,41,383	सामाजिक सेवाएं	97,210	1,01,337
सहायता अनुदान तथा अंशदान	1,300	3,582	आर्थिक सेवाएं	6,18,626	6,47,098
पूंजीगत प्राप्तियां	47,743	1,00,048	सहायता अनुदान तथा अशंदान	2,91,001	3,81,525
लोक ऋण	61,34,136	65,54,002	पूंजीगत लेखे पर व्यय	2,49,472	3,25,116

प्राप्तियां			संवितरण		
	2016-17	2017-18		2016-17	2017-18
ऋण एवं अग्रिम	40,971	70,639	लोक ऋण	56,78,823	58,72,605
			ऋण एवं अग्रिम	60,011	82,136
कुल - भारत की समेकित निधि	78,38,838	84,15,832		79,21,324	84,19,941
लोक लेखा					
लघु बचतें, भविष्य निधियां आदि	7,54,401	8,50,460	लघु बचतें, भविष्य निधियां आदि	7,19,149	8,44,638
आरक्षित निधियां	2,21,982	3,07,037	आरक्षित निधियां	2,28,418	2,88,614
जमा एवं अग्रिम	2,12,694	2,66,452	जमा एवं अग्रिम	1,94,902	2,41,314
उचंत एवं विविध	83,729	6,134	उचंत एवं विविध	34,247	58,708
धन प्रेषण	1,143	4,309	धन प्रेषण	5,852	1,101
कुल -लोक लेखा	12,73,949	14,34,392		11,82,568	14,34,375
कुल प्राप्तियां	91,12,787	98,50,224	कुल संवितरण	91,03,892	98,54,316
अथ नकद शेष	-3,397[2]	5,499	अंत नकद शेष	5,499	1,408

1.1.3 सांविधिक निगमों, सरकारी कम्पनियों, अन्य संयुक्त स्टाक कम्पनियों, सहकारी बैंकों तथा समितियों आदि में निवेश

2017-18 की समाप्ति पर ₹ 7,96,396 करोड़ का भा.स. के कुल निवेश में 2016-17 से ₹ 1,27,652 करोड़ की वृद्धि हुई थी। वर्ष के दौरान, भारत सरकार ने 109 संस्थाओं से ₹ 3,10,669 करोड़ के निवेश पर ₹ 91,229[3] करोड़ के लाभांश/आधिक्य प्राप्त किए।

लाभांश/आधिक्य के प्रमुख अंशदाता भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) (₹ 40,659 करोड़), कोल इण्डिया लिमिटेड (₹ 8,045 करोड़), भारतीय तेल निगम लिमिटेड (₹ 5,535 करोड़), तेल एवं प्राकृतिक गैस लिमिटेड (₹ 5,275 करोड़), एनटीपीसी लिमिटेड (₹ 2,531 करोड़), न्यूक्लियर पॉवर कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया (₹ 2500 करोड़), भारतीय विमान पतन प्राधिकरण (₹ 2,476 करोड़), भारतीय जीवन बीमा

[2] ऋणात्मक नकद शेष 31 मार्च 2016 को लेखाकरण शेष है। यह 1 अप्रैल 2016 से 10 अप्रैल 2016 के दौरान वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए आरबीआई द्वारा अवशिष्ट लेन-देन हेतु लेखांकन के कारण उत्पन्न हुआ है।

[3] वित्तीय लेखाओं की विवरणी सं.11 के अनुसार, तथापि विवरणी 8 के अनुसार, प्राप्त कुल लाभांश/लाभ/आधिक्य ₹91,367 करोड़ था। इसकी चर्चा रिपोर्ट के पैरा 2.7(ग) में की गई है।

निगम (₹ 2,376 करोड़), राष्ट्रीयकृत बैंक (₹ 1,826 करोड़), पावर ग्रिड कार्पोरेशन ऑफ इंडिया (₹ 1,744 करोड़), भारत पेट्रोलियम कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (₹ 1,729 करोड़) और पावर फाइनेंस कॉर्पोरेशन (₹ 1,366 करोड़) थे।

मंत्रालय/विभाग वार विवरण **तालिका 1.3** में दिए गए हैं:

तालिका 1.3: लांभाश/आधिक्य अर्जित करने वाली संस्थाओं के विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	मंत्रालय/विभाग	मंत्रालय/विभाग	मंत्रालय/विभाग
1.	नागरिक उड्डयन एवं पर्यटन	4	2,510
2.	वित्त	6	4,206
3.	पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस	8	14,598
4.	इस्पात एवं खनन	9	2,983
5.	रेलवे	8	837
6.	रक्षा	8	2,059
7.	विद्युत	10	8,708
8.	कोयला	3	8,652
9.	उद्योग	6	356
10.	नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा	2	169
11.	पोतपरिवहन	3	223
12.	शहरी मामले	3	219
13.	परमाणु ऊर्जा	6	2,584
14.	अन्य*	33	43,125
	कुल	**109**	**91,229**

स्रोत: भारत सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं.11

* अन्य में आरबीआई एवं राज्य सहकारी बैंक/संस्थान तथा अन्य इकाईयां शामिल है।

विनिवेश पूंजीगत प्राप्तियों का एक मुख्य भाग है। ₹ 88,969 करोड़ की कुल विनिवेश प्राप्तियों में से, पांच इकाईयां अर्थात् हिन्दुस्तान पैट्रोलियम निगम लिमिटेड, एनटीपीसी लिमिटेड, जनरल इंश्योरेंस, न्यू इण्डिया एश्योरन्स कम्पनी लिमिटेड, हिन्दुस्तान एरोनोटिकल लिमिटेड ने 78.13 प्रतिशत (₹ 69,514 करोड़) का योगदान दिया। इसके अतिरिक्त, कुल विनिवेश प्राप्तियों में से ₹ 2,802 करोड़, अंकित मूल्य (3 प्रतिशत) के रूप में तथा ₹ 86,167 करोड़ (97 प्रतिशत) विनिवेश पर प्रीमियम के रूप में प्राप्त किए गए थे।

1.2 कार्यपालिका द्वारा स्वीकार की गई लेखापरीक्षा टिप्पणियां

निम्नलिखित मामलों में, रेलवे मंत्रालय (अगस्त 2018) एवं गृह मंत्रालय (सितम्बर 2018) ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा सुधारात्मक कार्रवाई का आश्वासन दिया।

(क) मुख्य शीर्ष 8342.117-अन्य जमा के अंतर्गत राष्ट्रीय पेंशन प्रणाली की अनधिकृत बुकिंग

सरकारी कर्मचारियों (सशस्त्र बलों को छोड़कर) के लिए 1 जनवरी, 2004 से नई पेंशन प्रणाली प्रारम्भ की गई थी। आगे इसे 2009 में राष्ट्रीय पेंशन प्रणाली (एनपीएस) के रूप में रिडिजाइन किया गया और 18-60 वर्ष के बीच आयु वाले सभी भारतीय नागरिकों को शामिल किया गया। सरकारी कर्मचारियों के संबंध में, सरकार कर्मचारियों के अंशदानों का मिलान करती है एवं संचयों को कर्मचारियों के व्यक्तिगत पेंशन खातों के प्रति दर्ज किया जाता है।

वित्त मंत्रालय (सितंबर 2008) द्वारा अनुमोदित लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार, किसी अंशदान को अस्थायी उपाय के रूप में भी लेखाशीर्ष "8342.117-अन्य जमा- परिभाषित अंशदान पेंशन योजना" के अंतर्गत नहीं रखा जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 205.67 करोड़[4] की राशि को गलत तरीके से उपर्युक्त मुख्य शीर्ष के अंतर्गत रखा गया था। परिणामस्वरूप, अंशदान, ब्याज सहित व्यक्तिगत पेंशन लेखाओं को अंतरण किया जाना शेष रहा।

(ख) कुल ₹ 329 करोड़ की प्रतिभूति जमा का सरकारी लेखे में प्राप्ति के रूप में गलत वर्गीकरण

केन्द्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल (सीआईएसएफ) तीन महीनों की अग्रिम में देय बिलिंग के बराबर अग्रिम सुरक्षा के प्रति केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सीपीएसयू)/हवाई अड्डों आदि के अनुरोध पर सुरक्षा कार्मिक तैनात करता है।

---

[4] रेल मंत्रालय- ₹ 205.58 करोड़, कृषि मंत्रालय- ₹ 7.51 लाख; तथा स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग- ₹ 1.92 लाख

सीआईएसएफ ने ₹ 329 करोड़ (दिसबंर 2017 तक) की सुरक्षा जमा/अग्रिम राशि को लोक लेखे में जमा शीर्षों के बजाय मुख्य शीर्ष-0055 पुलिस के अंतर्गत राजस्व प्राप्ति के रूप में गलत तरीके से दर्ज किया था, जिसका परिणाम वर्ष के लिए देयता को कम बताए जाने तथा राजस्व प्राप्तियों को अधिक बताए जाने में हुआ।

अध्याय 2: वित्त लेखाओं पर टिप्पणियां

2.1 प्रस्तावना

कार्य-आवंटन नियमावली के अनुसार, महालेखा नियंत्रक (म.ले.नि.) संघ या राज्य सरकारों से सम्बंधित सरकारी लेखांकन तथा लेखे के रूप, नियमों या नियमावलियों का निर्माण करने या संशोधन करने तथा केन्द्रीय सिविल लेखा कार्यालयों द्वारा लेखांकन के पर्याप्त स्तर को बनाए रखने का पर्यवेक्षण करने के सामान्य सिद्धांतों के लिए भी उत्तरदायी है। म.ले.नि. संघ सरकार के संबंधित मंत्रालयों/विभागों के विभिन्न लेखांकन प्राधिकारी से प्राप्त सामग्री (केन्द्रीय लेन-देन की विवरणी, जर्नल प्रविष्टियां, पूर्वावधि समायोजनों, प्रोफार्मा समायोजनों) पर आधारित वित्त लेखे तैयार करता है।

सामान्य वित्तीय नियमावली (सा वि नि) में अनुबद्ध है कि सरकार का सचिव संबंधित मंत्रालय/विभाग का मुख्य लेखांकन प्राधिकारी (मु.ले.प्रा.) है। वह अपने कार्यों को संबंधित मंत्रालय/विभाग[1] के वित्तीय सलाहकार (वि.स.) तथा मुख्य लेखा नियंत्रक (मु.ले.नि.)[2] की सहायता से संपादित करता है।

अनुवर्ती पैराग्राफों में ऐसे मामलों, जिनमें उपर्युक्त प्राधिकारी अपनी जिम्मेदारी पूर्ण करने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार के वित्त लेखाओं में पारदर्शिता, प्रस्तुतीकरण, प्रकटीकरण, परिशुद्धता, वर्गीकरण, संपूर्णता तथा अन्य विसंगतियां में कमियों को उजागर किया गया है। इस तरह की टिप्पणियां भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के पिछले प्रतिवेदनों में नियमित रूप से दर्शाई गई है, लेकिन प्राथमिक रूप से उपर्युक्त प्राधिकारियों द्वारा इस संबंध में कोई प्रभावशाली कार्रवाई करने में विफलता के कारण निरन्तर बनी हुई है।

---

[1] रक्षा लेखे-वित्तीय सलाहकार, रक्षा सेवाएं; डाक सेवा लेखे-संयुक्त सचिव तथा वित्तीय सलाहकार-डाक विभाग; तथा रेलवे लेखा-वित्तीय आयुक्त, रेलवे बोर्ड।

[2] इसमें प्रधान मुख्य नियंत्रक, मुख्य नियंत्रक तथा लेखा नियंत्रक, जैसा भी मामला हो, शामिल हैं।

2.2 लेखे में अपारदर्शिता

'अन्य प्राप्तियां/अन्य व्यय' से संबंधित लघु शीर्ष 800 केवल उन मामलों में, जब उपयुक्त लघु शीर्ष लेखे में नहीं दिया गया हो, खोला जाना होता है। यदि इस प्रकार की प्राप्ति या व्यय की पुनरावृति होती है तो उपयुक्त लघु शीर्ष खोलने की जिम्मेदारी लेखा प्राधिकारियों की होती है। लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत प्राप्तियों तथा व्यय को अविवेक पूर्ण तरीके से दर्ज किए जाने के परिणामस्वरूप लेखे में अपारदर्शिता हुई।

(क) उपर्युक्त पैराग्राफ 2.1 में उल्लिखित प्राधिकारियों की विफलता के कारण 2017-18 के दौरान लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय के अंतर्गत ₹ 20,855 करोड़ व्यय के रूप में दर्ज किए गए थे। भा.स. के छः मंत्रालयों/विभागों[3] ने लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत, 10 विशिष्ट मुख्य शीर्षों के प्रति व्यय का 50 प्रतिशत से अधिक दर्शाते हुए ₹ 6,475 करोड़ दर्ज किए।

(ख) इसी प्रकार, भा.स. के 14 मंत्रालयों/विभागों[4] ने लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्ति के अंतर्गत ₹ 6,228 करोड़ की प्राप्ति दर्ज की जिसमें से ₹ 5,326 करोड़ की (26 मुख्य शीर्ष) प्राप्ति लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्ति, 50 प्रतिशत से अधिक, वर्गीकृत की गई।

इन मंत्रालयों/विभागों के लेखांकन प्राधिकारी इस तथ्य के बावजूद कि इन मंत्रालयों/विभागों के संबंध में इसी तरह की टिप्पणियां सीएजी की पिछली प्रतिवेदनों में की गई थी, सुधारात्मक कार्रवाई करने में विफल रहे।

---

[3] रक्षा मंत्रालय (₹ 1,705 करोड़ में से ₹ 1,037 करोड़), दूरसंचार विभाग (₹ 3,869 करोड़ में से ₹ 3,866 करोड़), जल संसाधन, नदी विकास एवं गंगा संरक्षण मंत्रालय (₹ 1,936 करोड़ में से ₹ 1,350 करोड़), खान मंत्रालय (₹ 85 करोड़ का 100 प्रतिशत), वाणिज्य मंत्रालय (₹ 81 करोड़ का 100 प्रतिशत), ग्रामीण विकास मंत्रालय (₹ 99 करोड़ में से ₹ 56 करोड़)।

[4] प्रमुख मंत्रालय रक्षा मंत्रालय (₹ 1,935 करोड़ में से ₹ 1,376 करोड़), कृषि और कृषक कल्याण मंत्रालय (₹ 1,470 करोड़ में से ₹ 1,422 करोड़), खान मंत्रालय (₹ 1,217 करोड़ में से ₹ 1,205 करोड़), मानव संसाधन विकास मंत्रालय (₹ 292 करोड़ में से ₹ 272 करोड़), शहरी विकास मंत्रालय (₹ 738 करोड़ में से ₹ 573 करोड़) आदि हैं।

2.3 उपकर संग्रहण तथा उपयोग में कमियां

उपकर, एक विशिष्ट उद्देश्य हेतु निधियां एकत्र करने के लिए सरकार द्वारा उद्ग्रहित एक अतिरिक्त कर है। भा.स. ने 2017-18 में 42 उपकर के अंतर्गत ₹ 2,14,050 करोड़ संग्रहित किए। मुख्य उपकर, जो 01 जुलाई 2017 से माल एवं सेवा कर (जीएसटी) के अंतर्गत सम्मिलित किए गए थे वे कृषि कल्याण उपकर, स्वच्छ भारत उपकर, स्वच्छ ऊर्जा उपकर तथा चाय, चीनी तथा जूट आदि पर उपकर हैं। तथापि, छः[5] उपकर का उदग्रहण किया जाना जारी हैं।

क. अनुसंधान एवं विकास (अ. एवं वि.) उपकर के अंतर्गत संग्रहित उपकर का कम उपयोग होना

अ. एवं वि. उपकर अधिनियम, 1986 में प्रौद्योगिकी के आयात पर किए गए सभी भुगतानों पर उपकर के उद्ग्रहण और संग्रहण की व्यवस्था है। 1996 में प्रौद्योगिकी विकास बोर्ड (प्रौ.वि.बो.) के गठन के पश्चात, संग्रहित धनराशि को प्रौ.वि.बो. को सहायता अनुदान के रूप में संवितरित की जानी होती है।

अ. एवं वि. उपकर के अंतर्गत 1996-97 से 2017-18 तक ₹ 8,077 करोड़ संग्रहित किए गए थे। इसमें से, केवल ₹ 779 करोड़ (9.64 प्रतिशत) प्रौद्योगिकी विकास बोर्ड (प्रौ.वि.बो.) को संवितरित किए गए थे। इसके अतिरिक्त, यद्यपि उपकर अप्रैल 2017 से समाप्त कर दिया था, 2017-18 तथा 2018-19 (सितम्बर 2018) के दौरान क्रमशः ₹ 191.41 करोड़ तथा ₹ 1.14 करोड़ राशि के उपकर अनियमित रूप से संग्रहित किए गए थे।

ख. उपकर का कम अंतरण

लेखापरीक्षा ने भारत की समेकित निधि (स नि) में संग्रहित उपकर का लोक लेखे में समर्पित अव्यपगत निधि में कम अंतरण पाया जैसा की **तालिका 2.1** में दर्शाया गया है।

---

[5] प्राथमिक शिक्षा उपकर, माध्यमिक शिक्षा उपकर, आयातित वस्तुओं पर शिक्षा उपकर, कच्चे पैट्रोलियम तेल पर उपकर, सड़क उपकर, तम्बाकू तथा तम्बाकू उत्पादों तथा कच्चे पैट्रोलियम तेल पर एनसीसीडी।

तालिका 2.1: उपकर का कम अंतरण

(₹ करोड़ में)

उपकर का नाम	निधि का नाम	संग्रहण आरंभ करने का वर्ष	मार्च 2018 तक कम अंतरण	मंत्रालय/विभाग
स्वच्छ भारत उपकर	राष्ट्रीय स्वच्छता कोष (आरएसके)	2015-16	4,891 (2015-16 से)	पेयजल मंत्रालय/शहरी विकास मंत्रालय
प्राथमिक शिक्षा उपकर	प्रारंभिक शिक्षा कोष	2004-05	1,977 (2017-18)	मानव संसाधन विकास मंत्रालय
सड़क उपकर	केन्द्रीय सड़क निधि	1998-99	72,726 (2010-11)	सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय
स्वच्छ ऊर्जा उपकर	राष्ट्रीय स्वच्छ उर्जा निधि	2010-11	44,505 (2010-11)	नई और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय

सड़क उपकर और स्वच्छ ऊर्जा उपकर के संबंध में निधियों के कम अंतरण पर टिप्पणियां 2010-11 से निरन्तर इंगित की गई हैं। तथापि, लेखांकन प्राधिकारियों ने इस संबंध में कोई कार्रवाई नहीं की है।

ग. माध्यमिक तथा उच्चतर शिक्षा उपकर (एसएचईसी)

यह उपकर 2006-07 में उदग्रहित किया गया था तथा अभी तक ₹ 94,036 करोड़ संग्रहित किए गए हैं। यद्यपि इस उद्देश्य हेतु अगस्त 2017 में एक निधि (माध्यमिक और उच्चतर शिक्षा कोष) का सृजन किया गया था और इसको अभी तक प्रचालित नहीं किया गया है, तथापि प्रक्रिया का उल्लंघन करके उपकर को सीएफआई में रखा जा रहा है।

इस मामले को सीएजी के पिछले प्रतिवेदनों में नियमित रूप से सूचित किया गया है।

2.4 प्रत्याभूति शुल्क की कम प्राप्ति

संविधान के अनुच्छेद 292 के अंतर्गत, भा.स. ऐसी सीमाओं, यदि कोई हो, जैसा संसद द्वारा विधि द्वारा, नियत किया जाए, के भीतर प्रत्याभूति दे सकती है।

जीएफआर में अनुबद्ध है कि प्रत्याभूति शुल्क की दरें वह होंगी जो वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग, बजट प्रभाग द्वारा अधिसूचित की जाएंगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पांच मंत्रालयों/विभागों के लेखांकन प्राधिकारी 2017-18 के दौरान ₹ 1,144 करोड़ प्रत्याभूति शुल्कों को वसूल करने में विफल रहें जैसा **तालिका 2.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.2: प्रत्याभूति शुल्क की कम प्राप्ति

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	मंत्रालय/विभाग	प्राप्य प्रत्याभूति शुल्क	प्राप्त प्रत्याभूति शुल्क	प्रत्याभूति शुल्क की कम प्राप्ति
1.	जल संसाधन	2.59	0	2.59
2.	रसायन एवं पेट्रोरसायन	2.50	0	2.50
3.	सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उपक्रम (एमएसएमई)[6]	78.41	0.24	78.17
4.	*रसायन एवं उर्वरक मंत्रालय-भेषजी*	81.47	0	81.47
5.	नागरिक उड्डयन	1,148.68	168.97	979.71
	कुल	**1,313.65**	**169.21**	**1,144.44**

इस प्रकार की टिप्पणियां तीन मंत्रालयों/विभागों (एमएसएमई, राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम लिमिटेड, नागरिक उड्डयन तथा रसायन एवं उर्वरक मंत्रालय-भेषजी) के संबंध में 2016-17 के सीएजी के प्रतिवेदन में प्रदर्शित हुए थे। फिर भी, कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई है।

2.5 प्रतिकूल शेष

प्रतिकूल शेष वह शेष है जो गलती से डेबिट के बजाए क्रेडिट तथा विपर्यण के रूप में दर्ज किए गए हैं। ऋण एवं अग्रिम, ऋण, जमा एवं प्रेषण के अंतर्गत कुल

[6] एमएसएमई की दो संस्थाएं हैं अर्थात् केवीआईसी तथा राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम लिमिटेड

₹ 14,812 करोड़ के प्रतिकूल शेषों के 77 मामले हैं। इनमें 21 ऐसे मामले शामिल हैं जो 10 वर्षों से पुराने हैं जैसा **तालिका 2.3** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.3: प्रतिकूल शेष

(₹ करोड़ में)

क्र..सं.	मंत्रालय/संस्था	प्रतिकूल शेषों की संख्या	राशि
1.	रेलवे	6	7,482
2.	डाक	5	55
3.	श्रम एवं रोजगार	1	211
4.	शहरी विकास	4	219
5.	रसायन एवं पेट्रोरसायन	2	1,865
6.	जल आपूर्ति एवं स्वच्छता	1	2
7.	वन, जलवायु एवं पर्यावरण	2	1
8.	ग्रामीण विकास	2	102
9.	विद्युत	2	227
10.	एमएसएमई	1	1
11.	खनन	1	9
12.	नागरिक उड्डयन	1	38
13.	वित्त	2	1
14.	वाणिज्य एवं उद्योग	1	1,182
15.	राज्य सरकार	27	106
16.	सीजीडीए रक्षा	1	1,872
17.	अन्य	18	1,439
	कुल	**77**	**14,812**

श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के संबंध में ₹ 211 करोड़ का प्रतिकूल शेष बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि से अधिक आहरण के कारण था। इस मामले को सीएजी के पिछले प्रतिवेदनों में नियमित रूप से टिप्पणियां की गई हैं परन्तु कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई है।

शहरी विकास मंत्रालय के संबंध में, प्रतिकूल शेष राष्ट्रीय स्वच्छता कोष (रा स्व को) से ₹ 159 करोड़ के अधिक आहरण के कारण था। यद्यपि यह टिप्पणी 2016-17 के सीएजी प्रतिवेदन में भी की गई थी फिर भी कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई है।

2.6 निष्क्रिय आरक्षित निधि तथा जमा

निष्क्रिय निधियां/जमा वह है जो लम्बी अवधियों से उपयोग में नहीं लाए गए तथा उनकी सार्थकता समाप्त हो गई है। लोक लेखे में ऐसे निष्क्रिय निधियों/जमाओं को बंद करने तथा शेष को भारत की समेकित निधि में वापस अंतरित करने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आर्थिक कार्य विभाग, रेल मंत्रालय, दूरसंचार विभाग, गृह मंत्रालय तथा राज्यों/यूटी सरकार के लेखांकन प्राधिकारियों ने 10 से 30 वर्षों तक निष्क्रिय पड़े ₹ 692 करोड़ कुल शेष के 34 निधियों/जमाओं[7] को, इस तथ्य के बावजूद भी कि सीएजी के पिछले प्रतिवेदनों में भी इन्हीं मंत्रालयों/विभागों पर इसी प्रकार की टिप्पणी की गई थी, बन्द करने की कार्रवाई करने में विफल रहे।

2.7 वित्त लेखाओं में सरकारी निवेश का गलत दर्शाया जाना

भा.स. के वित्त लेखाओं की विवरणी 11 सार्वजनिक क्षेत्र तथा अन्य संस्थाओं में भा.स. के निवेश के ब्यौरे प्रस्तुत करती है। म.ले.नि. तथा संबंधित मंत्रालयों/विभागों के मु.ले.नि. विवरणी 11 में अंतर्निहित ब्यौरों की यथार्थता तथा संपूर्णता के लिए उत्तरदायी हैं। लेखापरीक्षा ने अनुवर्ती पैराग्राफों में विभिन्न कमियां/विसंगतियां पाईं।

(क) सांविधिक निगमों, सरकारी कम्पनियों, अन्य संयुक्त स्टॉक कंपनियों, सहकारी बैंकों तथा समितियों आदि में सरकारी निवेश को दर्शाने में विसंगतियां

वित्त लेखाओं में अंतर्विष्ट सरकारी कम्पनियों/निगमों/बैंकों तथा समितियों आदि पर सूचना का संबंधित संस्थाओं के प्रमाणित वार्षिक लेखाओं के साथ दुतरफा सत्यापन करने से निम्नलिखित विसंगतियां प्रकट हुई जिनके विस्तृत ब्यौरे **तालिका 2.4** में दिए गए हैं:-

---

[7] सात आरक्षित निधियां, 22 जमा और पांच अन्य देयताएं।

तालिका 2.4: सरकारी निवेश में विसंगतियां

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	संस्था	सरकार द्वारा ईक्विटी निवेश	
		2017-18 के वित्त लेखे की विवरणी 11 के अनुसार	2017-18 के लिए संस्था के वार्षिक लेखे के अनुसार
1.	एन्ड्रयू यूले एंड कंपनी लिमिटेड	85.90	87.27
2.	स्कूटर्स इंडिया लिमिटेड	168.61	80.03
3.	पावर ग्रिड कार्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड	2,873.49	2,977.31
4.	पूर्वोत्तर कृषीय विपणन निगम, गुवाहाटी	8.89	7.62
5.	भारतीय प्रतिभूति मुद्रण एवं टकसाल निगम लिमिटेड	0.05	1064.19
6.	कोंकण रेलवे निगम लिमिटेड	569.39	4,648.92
7.	स्लॉटर हाऊस कॉरपोरेशन	9.25	1.18*
8.	भारत डायनामिक्स लिमि., हैदराबाद (बीडीएल)	97.75	160.83
9.	गार्डन रीच शिपबिल्डर्स एवं इंजीनियर्स लिमिटेड (जीआरएसईएल)	123.84	114.55
10.	मझगांव डॉक शिपबिल्डर्स लिमि. मुम्बई (एमडीएल)	199.20	224.10
11.	हिन्दुस्तान एरोनॉटिक्स लिमि. बंगलौर (एचएएल)	361.50	300.86
12.	भारत इलैक्ट्रॉनिक्स लिमि. बंगलौर (बीईएल)	152.30	162.74
13.	गोवा शिपयार्ड लिमि. विशाखापत्तनम (जीएसएल)	14.87	29.73

* खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय का निवेश रजिस्टर

(ख) निवेश पर अपूर्ण सूचना

17 संस्थाओं के संबंध में, विवरणी 11 में निवेश, अंकित मूल्य, शेयरों की संख्या, कुल प्रदत्त पूंजी तथा सरकार के निवेश की प्रतिशतता के संबंध में अपूर्ण सूचना अंतर्निहित है।

(ग) प्राप्त लाभांश के दर्शाने में विसंगतियां

विवरणी 11 में अंतर्निहित लाभांश-सूचना की विवरणी संख्या 8 (राजस्व प्राप्तियों के विस्तृत लेखे तथा मुख्य शीर्षों द्वारा पूंजीगत प्राप्तियां) के साथ दुतरफा सत्यापन करने पर विसंगतियां पायी गई, जिसके विस्तृत ब्यौरे **तालिका 2.5** में दिए गए हैं।

तालिका 2.5 प्राप्त लाभांश के दर्शाने में विसंगतियां

(₹ करोड़ में)

अभ्युक्ति	विवरणी-8	विवरणी-11	अंतर
सार्वजनिक क्षेत्र तथा अन्य संस्थाओं में निवेश पर प्राप्त लाभांश	91,367	91,229	138

म.ले.नि. ने बताया (अगस्त 2018) कि अंतर रेलवे मंत्रालय से संबंधित है जो उनके द्वारा उनकी विवरणी सं.11 में नहीं दर्शाया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि म.ले.नि. वित्त लेखे तैयार करता है जिसको म.ले.नि. द्वारा हस्ताक्षरित तथा सचिव, व्यय विभाग द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित किया जाता है। अतः यह सुनिश्चित करने की उनकी जिम्मेदारी है कि लेखाओं में कोई विसंगति न हो।

(घ) सरकारी निवेश की प्रतिशतता दर्शाने में विसंगतियां

छः मामलों में, जैसाकि **तालिका 2.6** में दर्शाया गया है 2017-18 के दौरान सरकारी निवेश बढ़ा था लेकिन सरकारी निवेश की प्रतिशतता बढ़ी हुई नहीं दर्शायी गई थी।

तालिका 2.6: सरकारी निवेश की प्रतिशतता दर्शाने में विसंगतियां

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	उद्यम का नाम	31 मार्च 2017 तक निवेश की गई राशि	31 मार्च 2018 तक निवेश की गई राशि	31 मार्च 2017 व 2018 को निवेश की प्रतिशतता
1.	भारतीय चिकित्सा भेषजी निगम लिमि.	49	51	98
2.	भारतीय औद्योगिक वित्त निगम लिमि.	983	1,017	56
3.	कोंकण रेलवे निगम लिमि.	411	569	52
4.	दिल्ली मैट्रो रेल निगम लिमि.	9,767	9,843	50
5.	एमएएचए (नागपुर व पुणे मैट्रो रेल निगम)	225	825	50
6.	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक विकास वित्त निगम लिमि.	908	1,078	82

(ड.) वित्त लेखे तथा विनियोग लेखे में निवेश को दर्शाने में असंगतियां

वित्त लेखे की विवरणी 11 का विनियोग लेखे के अनुबंध-सी के साथ दुतरफा सत्यापन करने से पता चला कि वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिए भा.स. द्वारा निवेश के दर्शाने में असंगतियां थीं जिसके विस्तृत ब्यौरे **तालिका 2.7** में दिए गए हैं।

तालिका 2.7:- सरकारी निवेश को दर्शाने में असंगतियां

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	मंत्रालय	कम्पनी	निवेश	
			वित्त लेखे	विनियोग लेखे (अनुबंध सी)
1.	दूरसंचार विभाग	भारतीय दूरभाष उद्योग (आईटीआई)	200	337
2.	सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता	राष्ट्रीय दिव्यांगजन वित्त तथा विकास निगम	-	25

2.8 बकाया ऋण एवं अग्रिम की गैर-वसूली

वर्ष 2017-18 के लिए वित्त लेखे की विवरणी सं. 3 तथा 15 में दर्शाया गया कि 31 मार्च 2018 को राज्य/यूटी सरकारों तथा अन्य संस्थाओं के प्रति कुल बकाया ऋण ₹ 2,73,261 करोड़ था जिसमें से ₹ 53,985 करोड़ की राशि बकाया ऋण एवं अग्रिम को प्रदर्शित करती है जैसा कि **तालिका 2.8** मे दर्शाया गया है।

तालिका 2.8:- कुल बकाया ऋण एवं अग्रिम

(₹ करोड़ में)

		31 मार्च 2018 को बकाया		
क्र.सं.	ऋणी का नाम	मूलधन	ब्याज	कुल
1.	राज्य सरकार	366	1,577	1,943
2.	संघ शासित क्षेत्र	1,512	1,239	2,751
3.	अन्य ऋणी संस्थाएं	16,437	32,854	49,291
	कुल	**18,315**	**35,670**	**53,985**

बकाया ऋणों का समय-वार विश्लेषण **तालिका 2.9** में दिया गया है।

तालिका 2.9- बकाया ऋण एवं अग्रिम के समय-वार ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

		31 मार्च 2018 को बकाया		
क्रम सं.	ऋणी की श्रेणी	राज्यों/यूटी की संख्या	बकाया ऋण की अवधि (वर्षों में)	राशि
1.	राज्यों/यूटी सरकारें	16	> 25	1,990
		11	15-25	2,705
2.	संस्थाएं	82	>25	31,606
		24	15-25	7,273
		48	5-15	9,243
		4	<5	1,168
	कुल	**185**		**53,985**

स्रोत: विवरणी सं. 15 का भाग 2 तथा 3

भा.स. को उपयुक्त कार्रवाई हेतु बकाया ऋण एवं अग्रिम के शेषों की समीक्षा करनी चाहिए।

2.9 एकीकृत माल एवं सेवा कर (आईजीएसटी) का लेखांकन/अंतरण

एकत्रित आईजीएसटी की राशि को आईजीएसटी अधिनयम में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार केन्द्र तथा राज्यों के बीच विभाजित किया जाना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि भा.स. ने आईजीएसटी के अंतर्गत राज्यों/यूटी को ₹ 67,998 करोड़ हस्तांतरित किए हैं। आईजीएसटी राजस्व का केवल 50 प्रतिशत केन्द्र का हिस्सा है तथा हस्तांतरण केवल केन्द्रीय हिस्से से ही संभव है। इस प्रकार, किया गया हस्तांतरण, जीएसटी/आईजीएसटी की योजना के अनुरूप नहीं है। सीएजी ने सलाह दी है कि भा.स. को लेखे में अपना हिस्सा सही रूप से दर्शाने की आवश्यकता है तथा हस्तांतरण केवल केन्द्रीय हिस्से से ही किया जाना चाहिए। शेष 50 प्रतिशत को विधि के अनुसार राज्यों को विभाजित किया जाना चाहिए।

वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग ने अपने उत्तर (सितंबर 2018) में बताया कि राजस्व विभाग के बजट के संरूपण के अनुसार आईजीएसटी का अस्थाई रूप से हस्तांतरण, लेखांकन प्रक्रिया की स्वीकृति पर अंतिम निर्णय पर निर्भर होगा।

अध्याय 3: विनियोग लेखे पर टिप्पणियां

3.1 प्रस्तावना

2017-18 के दौरान स्वीकृत मांगों के प्रति भारत सरकार (भा.स.) का कुल व्यय ₹ 88,81,034 करोड़ था, जिसमें से ₹ 81,80,553 करोड़ (92.11 प्रतिशत) सिविल मंत्रालयों (96 अनुदानें), ₹ 3,81,568 करोड़ (4.30 प्रतिशत) रेलवे (एक अनुदान), ₹ 2,92,131 करोड़ (3.29 प्रतिशत) रक्षा (दो अनुदान) तथा ₹ 26,782 करोड़ (0.30 प्रतिशत) डाक विभाग (एक अनुदान) द्वारा व्यय किया गया था। ब्यौरे **अनुबंध 3.1** में दिए गए हैं।

संविधान का अनुच्छेद 114(3) प्रावधान करता है कि विधि द्वारा पारित किए गए विनियोग के अतिरिक्त कोई भी धन भारत की समेकित निधि से आहरित नहीं किया जाएगा। सामान्य वित्तीय नियमावली (सा वि नि), 2017, अनुबंध करती है कि अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने के पश्चात् या आकस्मिकता निधि से कोई अग्रिम प्राप्त करने की स्थिति को छोड़ कर ऐसा कोई भी व्यय नहीं किया जाए जिसके प्रभाव से व्यय किसी वित्तीय वर्ष के लिए कानून से संसद द्वारा प्राधिकृत कुल अनुदान या विनियोग से अधिक हो जाए।

इसके अतिरिक्त, लेखा अधिकारी बजट प्रावधानों के आधिक्य में संस्वीकृतियों के प्रति किसी भुगतान को अनुमत नहीं करेगा जब तक कि मुख्य लेखांकन प्राधिकारी, अर्थात्, संबंधित मंत्रालय/विभाग के सचिव का विशिष्ट अनुमोदन नहीं हो। किसी भी शीर्ष के अंतर्गत आधिक्य की सहमति प्रदान करने से पूर्व वित्तीय सलाहकार तथा मुख्य लेखांकन प्राधिकारी पुनर्विनियोग/अनुदान हेतु अनुपूरक मांगों के माध्यम से निधियों की उपलब्धता को सुनिश्चित करेंगे।

3.2 अधिक व्यय वाले अनुदान/विनियोग

विनियोग लेखाओं की लेखापरीक्षा ने जवाबदेही लागू करने में उच्चतम से न्यूनतम स्तरों के लेखांकन प्राधिकारियों की विफलता को प्रकट किया जिसका परिणाम ऊपर प्रतिपादित सिद्धांतों के उल्लंघन में हुआ जो 2017-18 के दौरान संसदीय

स्वीकृति से ₹ 99,610 करोड़ के अधिक व्यय का कारण बना। ब्यौरे **तालिका 3.1** में दिए गए हैं।

तालिका 3.1: अनुदानों/विनियोगों से अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान/विनियोग का विवरण	कुल विनियोग	व्यय	अधिक व्यय
1.	20 -रक्षा सेवाएं (राजस्व) **राजस्व (दत्तमत)**	1,98,263.75	2,01,655.68	3,391.93
2.	21-रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय **पूंजीगत (प्रभारित)**	341.37	545.72	204.35
3.	21 -रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय **पूंजीगत (दत्तमत)**	86,339.96	89,892.68	3,552.72
4.	38-विनियोग -ऋण का पुनर्भुगतान **पूंजीगत (प्रभारित)**	57,80,270.94	58,72,604.63	92,333.69
5.	39- **पेंशन** **राजस्व (दत्तमत)**	40,895.00	41,022.62	127.62

संसद द्वारा अनुमोदित अनुदानों पर ऐसे आधिक्य व्यय संसद की इच्छा तथा लोकतंत्र के मूल सिद्धांत, कि संसद के अनुमोदन के बिना एक रूपया भी खर्च नहीं किया जा सकता है, का उल्लंघन है तथा इसलिए, इसे गंभीरता से देखा जाना चाहिए।

अन्य अनियमतताएं अनुवर्ती अनुच्छेदों में दी गई हैं। यह विफलताएं इस तथ्य द्वारा संयोजित है कि इस प्रकार की अनियमितताओं को सीएजी के पिछले प्रतिवेदनों में लगातार सूचित किया गया है, फिर भी संबंधित लेखांकन प्राधिकारी द्वारा संसदीय बजटीय नियंत्रण के उल्लंघन को रोकने हेतु कोई प्रभावी कदम नहीं उठाए गए हैं।

3.3 ₹ 100 करोड़ या उससे अधिक की बचतें (अनुदान स्तर)

लोक लेखा समिति (पीएसी) (10वीं लोकसभा, 1993-94) ने अपने 60वें प्रतिवेदन (पैरा 1.22 तथा 1.24) में पाया था कि ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें

त्रुटिपूर्ण बजट बनाने के साथ-साथ अनुदान या विनियोग में निष्पादन की कमी का सूचक हैं। बड़ी बचतें मंत्रालय/विभाग द्वारा कार्यान्वित की जा रही संबंधित योजना के संबंध में खराब बजट बनाने अथवा निष्पादन में कमी या दोनों के सूचक हैं।

अनुवर्ती पैराग्राफ दर्शाते हैं कि मंत्रालयों/विभागों ने वास्तविक आधार पर व्यय के अनुमान तैयार नहीं किए थे तथा बजट-पूर्व बैठकों का आयोजन करने की क्रियाविधि तथा वास्तविक बजटीय प्रक्षेपणों को सुनिश्चित करने हेतु वित्त मंत्रालय द्वारा संवीक्षा का वांछित प्रभाव नहीं हुआ।

2017-18 के दौरान विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत कुल सकल बचतें[1] (आधिक्य पर विचार किए बिना) ₹ 2,50,228 करोड़ (कुल प्राधिकृत का 2.77 प्रतिशत) थीं। ऐसी बचतों ने न केवल खराब बजट बनाने को दर्शाया बल्कि करों आदि के माध्यम से संसाधनों का अनावश्यक प्रावधान करने तथा अर्थव्यवस्था के अन्य योग्य क्षेत्रों को संसाधनों से वंचित करने का संकेत भी दिया।

वित्तीय वर्ष 2017-18 के दौरान कुल बचतों में से, कुल ₹ 2,47,227 करोड़ (98.80 प्रतिशत) की ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें 54 अनुदानों के 72 खण्डों[2] में हुई थी। इनमें से, ₹ 100 करोड़ या उससे अधिक की निरंतर बचतें पिछले तीन वर्षों (2015-16 से 2017-18) के दौरान 30 अनुदानों/विनियोगों के 38 खण्डों में थी।

बड़ी बचतें[3] (₹ 5000 करोड़ अथवा अधिक) निम्नलिखित अनुदानों में थीं जैसा **तालिका 3.2** में दर्शाया गया है।

[1] बचतों में वित्त मंत्रालय द्वारा मितव्ययी उपाय के प्रति की गई अनिवार्य कटौतियां भी शामिल हैं।

[2] प्रत्येक अनुदान/विनियोग के अंतर्गत चार खण्ड अर्थात् राजस्व (दत्तमत), राजस्व (प्रभारित) पूंजीगत (दत्तमत) तथा पूंजीगत (प्रभारित) हैं।

[3] एक अनुदान/विनियोग में कुल बचतें

तालिका 3.2: अनुदानों/विनियोगों में बड़ी बचतों के विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान सं. तथा नाम	कुल अनुदान/विनियोग	व्यय	बचतें (कुल अनुदान की % के रूप में)
1.	80-रेलवे मंत्रालय	4,32,244	3,81,568	50,676 *(11.72)*
2.	16-खाद्य एवं लोक संवितरण विभाग	2,05,015	1,56,787	48,228 *(23.52)*
मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'खाद्यान्नों के लेन-देन पर भारतीय खाद्य निगम तथा अन्यों को देय अनुवृत्ति' में हुई थी।				
3.	40-राज्यों को अंतरण	1,57,201	1,28,577	28,624 *(18.21)*
मुख्य बचतें उप-शीर्षों 'गंभीर प्रकृति की आपदाओं हेतु एनडीआरएफ, 'राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि को अंतरण', 'केन्द्रीय प्रोयोजित योजनाओं हेतु अनुदानें', 'ग्रामीण निकाय अनुदानें', (राज्य)' 'शहरी निकाय अनुदानें (राज्य)' तथा 'विशेष सहायता (राज्य)' के अंतर्गत हुई।				
4.	33-राजस्व विभाग	1,24,097	99,493	24,604 *(19.83)*
मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'राज्यों को राजस्व हानि की क्षतिपूर्ति' के अंतर्गत हुई।				
5.	14-दूरसंचार विभाग	40,188	31,055	9,133 *(22.73)*
मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'सेवा प्रदात्ताओं को क्षतिपूर्ति', 'सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि को अंतरण' तथा 'हेमिस्पेयर प्रोपर्टिज इण्डिया लिमिटेड में निवेश' के अंतर्गत हुई।				
6.	24- पेय जल एवं स्वच्छता मंत्रालय	36,333	27,339	8,994 *(24.75)*
मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण)' तथा राष्ट्रीय स्वच्छता कोष को अंतरण' के अंतर्गत हुई।				
7.	97-शहरी विकास मंत्रालय	38,038	31,405	6,633 *(17.44)*
मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'एमआरटीएस तथा मेट्रो परियोजनाएं', 'स्वच्छ भारत मिशन' तथा 'शहरी विकास निर्माण' के अंतर्गत हुई।				
8.	1-कृषि, सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग	52,668	46,455	6,213 *(11.80)*
मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'किसानों को लघु अवधि क्रेडिट हेतु ब्याज अनुवृत्ति', 'प्रावधान का समायोजन' तथा 'हरितक्रांति -कृषोन्नति योजना' के अंतर्गत हुई।				

<table>
<tr><th>क्र.सं.</th><th>अनुदान सं. तथा नाम</th><th>कुल अनुदान/विनियोग</th><th>व्यय</th><th>बचतें (कुल अनुदान की % के रूप में)</th></tr>
<tr><td>9.</td><td>29-आर्थिक कार्य विभाग</td><td>15,690</td><td>9,490</td><td>6,200
(39.52)</td></tr>
<tr><td colspan="5">मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'राष्ट्रीय निवेश एवं अवसंरचना निधि को अंतरण', 'एसपीएमसीआईएल से सिक्कों की खरीद-सिक्के', 'नई योजना' तथा 'उधार की नई व्यवस्था (एनएबी) के अंतर्गत आईएमएफ को कर्जे' के अंतर्गत हुई।</td></tr>
<tr><td>10.</td><td>42-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग</td><td>87,486</td><td>81,559</td><td>5,927
(6.77)</td></tr>
<tr><td colspan="5">मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'राष्ट्रीय निवेश निधि को अंतरण हेतु निधि', 'एनआरएचएम-आरसीएच फ्लैक्सिबिल पूल', 'राष्ट्रीय टीकाकरण कार्यक्रम एवं पोलियों उन्मूलन के सुदृढ़ीकरण हेतु सामग्री सहायता', एआईआईएमएस प्रकार के अति -विशेषता वाले अस्पताल-सह-शिक्षण संस्थानों की स्थापना और 'राज्य सरकारी अस्पतालों का उन्नयन' के अंतर्गत हुई।</td></tr>
<tr><td>11.</td><td>81-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय</td><td>1,22,898</td><td>1,17,153</td><td>5,745
(4.67)</td></tr>
<tr><td colspan="5">मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'राज्य सड़कों हेतु अनुदान', 'सड़कें स्कंध के अंतर्गत निर्माण कार्य', 'राष्ट्रीय राजमार्ग मूल निर्माण कार्य', 'केन्द्रीय सड़क निधि से वित्तपोषित अन्य राजमार्ग से संबंधित योजनाएं' तथा 'केन्द्रीय सड़क निधि को अंतरण' के अंतर्गत हुई।</td></tr>
<tr><td>12.</td><td>7-उर्वरक विभाग</td><td>94,797</td><td>89,788</td><td>5,009
(5.28)</td></tr>
<tr><td colspan="5">मुख्य बचतें उप-शीर्ष 'यूरिया अनुवृत्ति' के अंतर्गत हुई थीं।</td></tr>
</table>

पिछले तीन वर्षों के दौरान ₹ 5,000 करोड़ से अधिक की बचतें तीन अनुदानों-राज्यों को अंतरण, आर्थिक कार्य विभाग तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में पाई गई हैं। पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इंगित किए जाने के पश्चात भी बड़ी बचतों को नियंत्रित करने हेतु लेखांकन प्राधिकारियों द्वारा उचित कार्रवाई नहीं की गई है।

3.4 अनुदान स्तर पर अनावश्यक नकद अनुपूरक प्रावधान

2017-18 के दौरान 15 अनुदानों के 18 मामलों में, नकद अनुपूरक[4] प्रावधान उच्च व्यय की प्रत्याशा में प्राप्त किए गए थे परंतु संपूर्ण नकद अनुपूरक अप्रयुक्त रहा। ऐसे 11 मामलों में कुल ₹ 11,017 करोड़ का नकद अनुपूरक प्राप्त किया गया था जहां वास्तविक व्यय मूल प्रावधानों से भी कम था जिसका ब्यौरा **तालिका 3.3** में दिया गया है।

तालिका 3.3: अनावश्यक नकद अनुपूरक जो बचतों का कारण बना

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	मूल प्रावधान	प्राप्त कुल अनुपूरक अनुदान	नकद अनुपूरक	वास्तविक व्यय	बचतें (नकद अनुपूरक की %)
सिविल अनुदानें राजस्व (दत्तमत))						
1.	12 –औद्योगिक नीति एवं संवर्धन विभाग	3,599	2,000	2,000	3,527	2,072 (104)
बड़ा नकद अनुपूरक 'माल एवं सेवा कर व्यवस्था के तहत बजटीय समर्थन' के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
2.	15 –उपभोक्ता मामले विभाग	3,723	500	500	3,714	509 (102)
बड़ा नकद अनुपूरक 'मूल्य स्थिरीकरण निधि' के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
3.	16 -खाद्य एवं लोक संवितरण विभाग	1,50,953	3,539	3,487	1,06,287	48,205 (1382)
बड़ा नकद अनुपूरक 'खाद्यान्न लेन-देनों पर भारतीय खाद्य निगम तथा अन्यों को देय अनुवृत्ति' के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
4.	24 -पेय जल एवं स्वच्छता मंत्रालय	32,333	4,000	4,000	27,339	8,994 (225)
बड़ा नकद अनुपूरक 'स्वच्छ भारत अभियान (ग्रामीण)' तथा 'राष्ट्रीय ग्रामीण पेय जल कार्यक्रम' के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
5.	47 –मंत्रीमण्डल	730	20	20	608	142 (710)

[4] तीन प्रकार के अनुपूरक अनुदान हैं अर्थात् नकद, टोकन तथा तकनीकी।
नकद अनुपूरक-जब मंत्रालय/विभाग को मूल बजट प्रावधानों के अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता होती है तो नकद अनुपूरक प्राप्त किया जाता है।
टोकन अनुपूरक -जब मंत्रालय एक विशेष भाग के अंदर बचतों को एक शीर्ष से दूसरे शीर्ष में पुनर्विनियोग करना चाहता है तथा यहां संसद का अनुमोदन अपेक्षित होता है, तो टोकन अनुपूरक प्राप्त किया जाता है।
तकनीकी अनुपूरक -जब मंत्रालय/विभाग को अनुदान के एक भाग में उपलब्ध बचतों को दूसरे भाग से पुनर्विनियोग करने की आवश्यकता होती है तो तकनीकी अनुपूरक प्राप्त किया जाता है।
टोकन तथा तकनीकी अनुपूरक में सीएफआई से निधियों का बहिर्गमन नहीं होता।

क्र. सं.	अनुदान/विनियोग	मूल प्रावधान	प्राप्त कुल अनुपूरक अनुदान	नकद अनुपूरक	वास्तविक व्यय	बचतें (नकद अनुपूरक की %)
नकद अनुपूरक 'कार्यालय प्रधान वैज्ञानिक सलाहकार' के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
6.	94 –वस्त्र मंत्रालय	6,191	34	24	5,919	306 (1275)
नकद अनुपूरक 'मूल्य समर्थन के अंतर्गत भारतीय कपास निगम द्वारा कपास का प्रापण' के तहत प्राप्त किया गया था।						
7.	96 –जनजातीय कार्य मंत्रालय	1,133	9	6	1,081	61 (1017)
नकद अनुपूरक जनजातीय कार्य मंत्रालय-सचिवालय के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
8.	97 –शहरी विकास मंत्रालय	17,356	1,170	50	15,984	2,542 (5084)
नकद अनुपूरक भवन पट्टा प्रभार तथा लघु कार्य के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
9.	98 –जल संसाधन, नदी विकास तथा गंगा संरक्षण मंत्रालय	8,406	1,151	728	5,700	3,857 (530)
बड़ा नकद अनुपूरक 'राष्ट्रीय नदी संरक्षण योजना', 'प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना (हर खेत को पानी)' तथा 'सीमा क्षेत्र विकास कार्यक्रम' के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
पूंजीगत (दत्तमत))						
10.	19 –रक्षा मंत्रालय (विविध)	5,489	500	116	5,036	953 (822)
बड़ा नकद अनुपूरक 'तटरक्षक संगठन' के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
11.	97 –शहरी विकास मंत्रालय	19,243	86	86	15,288	4,041 (4699)
नकद अनुपूरक 'अन्य मंत्रालयों/विभागों की कार्यालय ईमारत' के अंतर्गत प्राप्त किया गया था।						
			कुल	**11,017**		

3.5 अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन

(क) लघु/उप-शीर्षों को

लेखापरीक्षा ने पाया कि आठ अनुदानों/विनियोजनों के 11 मामलों में कुल ₹ 825 करोड़ की निधियों का, वास्तविक आवश्यकताओं का निर्धारण किए बिना, विभिन्न लघु/उप-शीर्षों को पुनर्विनियोजन किया गया था। यह पुनर्विनियोजन अविवेकपूर्ण थे क्योंकि इन शीर्षों के अंतर्गत अंतिम बचतें पुनर्विनियोजित राशि से अधिक थीं।

(ख) लघु/उप-शीर्ष से

इसी प्रकार, तीन अनुदानों/विनियोजनों के चार मामले में, कुल ₹ 77 करोड़ की निधियों को विभिन्न लघु/उप-शीर्षों से पुनर्विनियोजित किया गया था। यह

पुनर्विनियोजन अविवेकपूर्ण थे क्योंकि इनमें प्रत्येक शीर्ष में अधिक व्यय पुनर्विनियोजित राशि से अधिक था।

पीएसी ने अपने 83वें प्रतिवेदन (15वीं लोकसभा, 2012-13) में भी पाया कि निधियों का पुनर्विनियोजन केवल तभी किया जा सकता है जब यह निश्चित रूप से ज्ञात अथवा वास्तव में प्रत्याशित हो कि उस इकाई, जिसमें से निधियों को अंतरित किया जाना प्रस्तावित है, उसके लिए विनियोजन का पूरा उपयोग नहीं किया जाएगा अथवा उचित अवश्यंभाविता है कि विनियोजन की इकाई में बचतें की जा सकती हैं।

3.6 बजट प्रावधान के बिना व्यय

रेल मंत्रालय ने संसद के बजटीय स्वीकृति के बिना रेलवे सुरक्षा निधि (आरएसएफ) को ₹ 160 करोड़ का अंतरण किया।

3.7 प्रावधान को बढ़ाने के लिए विधायी अनुमोदन प्राप्त करने में विफलता

वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग के आदेश (मई 2006) तथा स्पष्टीकरण (मई 2012), 'नई सेवा (एनएस)/सेवा के नए साधन (एनआइएस)' से संबंधित मामलों को निर्धारित करने में देखे जाने वाली वित्तीय सीमाओं पर संशोधित दिशानिर्देशों को निर्दिष्ट करते हैं। 'नई सेवा' भारत के संविधान के अनुच्छेद 115 (1)(अ) में प्रकट हो रही एक नई गतिविधि अथवा निवेश के एक नए प्रकार सहित एक नया नीति निर्णय, जिसे पहले संसद के संज्ञान में नहीं लाया गया था, से उत्पन्न हो रहे व्यय से संदर्भित है तथा 'सेवा के नए साधन' एक मौजूदा गतिविधि के महत्वपूर्ण विस्तार से उत्पन्न हो रहे अपेक्षाकृत बड़े व्यय को इंगित करता है।

दिशानिर्देशों के अनुसार, वस्तु शीर्ष (i) 'सहायता अनुदान' (ii) अनुवृत्ति तथा (iii) मुख्य निर्माण कार्य के प्रावधान में पुनर्विनियोजन के माध्यम से कोई भी संवर्धन एनएस/एनआईएस की सीमाओं को आकर्षित करता है तथा इसलिए संसद की पूर्वानुमति अपेक्षित है।

वस्तु शीर्ष '53-मुख्य निर्माण कार्य' के अंतर्गत संवर्धन पर एनएस/एनआईएस के मामलों के संबंध में, निधियों के ₹ 2.5 करोड़ से अधिक अथवा पहले से दत्तमत विनियोजन के 10 प्रतिशत से अधिक संवर्धन से संबंधित सभी ममालों को, इस तथ्य के बावजूद कि क्या संवंर्धन नए निर्माण कार्य अथवा मौजूदा निर्माण कार्य के लिए है, संसद का पूर्व अनुमोदन अपेक्षित है।

पीएसी ने अपने 83वें प्रतिवेदन में भी वस्तु शीर्ष 'सहायता अनुदान' तथा 'अनुवृत्ति' के प्रावधान के संवर्धन के मामलों को गंभीर दृष्टिकोण से देखा है।

पीएसी ने पाया कि 'यह गंभीर कमियां संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा दोषपूर्ण बजट अनुमान तथा वित्तीय नियमावली के त्रुटिपूर्ण अनुपालन का सूचक है'। पीएसी का यह भी विचार था कि 'केवल अनुदेशों को निर्गत करने से अपेक्षित परिणाम प्राप्त नहीं हुए हैं, इस मामले में वित्त मंत्रालय की ओर से सभी मंत्रालयों/विभागों पर वित्तीय अनुशासन लागू करने हेतु एक प्रभावी क्रियाविधि स्थापित करने की एक अनिवार्य आवश्यकता है जिससे ऐसी कमियों के आवर्तन से बचा जा सके'।

पीएसी की सिफारिशों के बावजूद, वित्त मंत्रालय ने एक उपयुक्त क्रियाविधि स्थापित नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप, 2017-18 के दौरान 13 अनुदानों के निम्नलिखित मामलों में, संसद का पूर्व अनुमोदन प्राप्त किए बिना स्वीकृत निधि से कुल ₹ 1,156.80 करोड़ का अधिक व्यय था।

तालिका 3.4: संसद के पूर्व अनुमोदन के बिना वस्तु शीर्षों में प्रावधान का संवर्धन

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	लेखा-शीर्ष	बीई*	एनई*	एसए*	एनई* के अंतर्गत एसए	टीए*	टीई*	टीए से आधिक्य
वस्तु शीर्ष 31- 'सहायता अनुदान-सामान्य'								
अनुदान सं. 14-दूर संचार विभाग								
1.	3275.00.800.15.00.31 सेंटर फॉर डेवलपमेंट ऑफ टेलीमैटिक्स	52.00	-	-	-	52.00	78.70	26.70
उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2018)।								
अनुदान सं. 19-रक्षा मंत्रालय (विविध)								

क्र. सं.	लेखा-शीर्ष	बीई*	एनई*	एसए*	एनई* के अंतर्गत एसए	टीए*	टीई*	टीए से आधिक्य
2.	2052.00.092.02.01.31 (094/29, 094/32-34) रक्षा लेखा विभाग (डीएडी)-स्थापना	0.03	-	-	-	0.03	0.05	0.02
3.	2052.00.092.03.96.31 (094/54) रक्षा संपदा संगठन (डीईओ)-स्वच्छता कार्य योजना	-	-	5.00	-	5.00	12.03	7.03
4.	3054.02.800.01.00.31 (066/07) भूटान क्षतिपूर्ति भत्ता	30.00	-	-	-	30.00	30.01	0.01
सीजीडीए ने बताया (सितम्बर 2018) कि शीर्ष-2052.00.092.02.01.31 के अंतर्गत- ₹ 0.0335 करोड़ के बजाय ₹ 0.10 करोड़ का कुल प्राधिकरण था। इस प्रकार, ₹ 0.0201 करोड़ से अधिक के बजाय ₹ 0.0464 करोड़ की बचत थी। शीर्ष 2052.00.092.03.96.31 के अंतर्गत, ₹ 7.0316 करोड़ की सीमा से अधिक व्यय से संबंधित मामला संबंधित विभाग के साथ उठाया जा रहा था। शीर्ष 3054.02.800.01.00.31 के अंतर्गत, अधिक राशि कुल प्रावधान के एक प्रतिशत से कम थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि शीर्ष 2052.00.092.02.01.31 के अंतर्गत कुल प्राधिकरण केवल ₹ 0.0335 करोड़ था तथा ₹ 0.0665 करोड़ पुनर्विनियोजन के माध्यम से प्रदान किया गया था, जो कि संसद द्वारा अनुमोदित नहीं था। वर्तमान अनुदेशों के अनुसार, वस्तु शीर्ष '31-सहायता अनुदान-सामान्य' को कोई भी संवर्धन संसद के पूर्व अनुमोदन से किया जाना चाहिए।								
अनुदान सं. 33-राजस्व विभाग								
5.	2047.00.800.03.00.31 राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान को अनुदान	1.86	-	-	-	1.86	1.92	0.06
विभाग ने बताया (अगस्त 2018) कि एमओएफ का ओएम दिनांक 25 मई 2006 प्रावधान करता है कि जहां एक विशेष योजना के अंतर्गत, सहायता अनुदान प्रदान करने हेतु एकमुश्त प्रावधान किया जाता है वहां प्रभाजन (एकमुश्त का 10 प्रतिशत या 1 करोड़, जो भी अधिक हो) के विवरण को संसद को सूचित किया जाना चाहिए। राज्यों को अनुदान के एकमुश्त प्रावधान के मामले में, राज्य-वार संवितरण संसद को सूचित किया जाना चाहिए। वर्तमान मामले में, राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान को सहायता अनुदान सामान्य के रूप में प्रदान किए गए ₹ 186.00 लाख के दत्तमत प्रावधान के प्रति केवल ₹ 6.00 लाख की वृद्धि थी तथा 10 प्रतिशत की सीमा के भीतर थी। इसलिए संसद को सूचित किया जाना अपेक्षित नहीं था। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एमओएफ ने स्पष्ट किया था (मई 2012 तथा जुलाई 2015) कि अनुदान के उसी भाग के अन्तर्गत बचतों के पुनर्विनियोजन के द्वारा वस्तुशीर्ष 'सहायता अनुदान' के अंतर्गत संवर्धन के सभी मामलों में अनुदानों के लिए अनुपूरक मांगों के माध्यम से संसद के पूर्वानुमोदन की आवश्यकता होती है। इस मामले में संसद का पूर्वानुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था।								
अनुदान सं. 44-भारी उद्योग विभाग								
6.	2852.80.800.37.03.31 विकास ऑटोमोबाइल उद्योग - ऑटोमोबाइल और संबद्ध उद्योग विकास परिषद	17.50	-	4.18	-	21.68	24.10	2.42

क्र. सं.	लेखा-शीर्ष	बीई*	एनई*	एसए*	एनई* के अंतर्गत एसए	टीए*	टीई*	टीए से आधिक्य
विभाग ने बताया (सितम्बर 2018) कि एकमुश्त प्रावधान ऑटोमोबाइल और सम्बद्ध उद्योग विकास परिषद (डीसीएएआई) के अंतर्गत किया गया था जो वित्त मंत्रालय के ओएम दिनांक 25 मई 2006 के अन्तर्गत आता है। इसके अतिरिक्त ₹ 2.42 करोड़ का पुनर्विनियोजन एनआईएस के अन्तर्गत शामिल नहीं था क्योंकि इसमें मौजूदा गतिविधि के महत्वपूर्ण विस्तार से होने वाले बड़ा व्यय शामिल नहीं था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अनुदान के उसी भाग के अन्तर्गत बचतों के पुनर्विनियोजन के माध्यम से वस्तु शीर्ष 'सहायता अनुदान' के अंतर्गत किसी भी संवर्धन को अनुदानों के लिए अनुपूरक मांग के माध्यम से संसद के पूर्वानुमोदन की आवश्यकता होती है।								
अनुदान. 48 - पुलिस								
7.	2055.00.001.07.01.31 ब्यूरो ऑफ इमिग्रेशन	0.28	-	-	-	0.28	0.31	0.03
विभाग ने बताया (अगस्त 2018) कि उपरोल्लेखित मामले के संबंध में, 2017-18 के लिए बजट अनुमान को 2017-18 के आरई स्तर में रखा गया था। अतिरिक्त निधियों के लिए न तो मांगे प्राप्त हुई थी और न ही मंत्रालय द्वारा कोई अतिरिक्त निधियां प्रदान की गई थीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 'ब्यूरो ऑफ इमिग्रेशन' के अंतर्गत सहायता अनुदान-सामान्य हेतु संसद से विशिष्ट अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था।								
अनुदान सं. 74- विद्युत मंत्रालय								
8.	2801.05.001.06.01.31 एनईआर हेतु विद्युत प्रणाली सुधार परियोजना के लिए विश्व बैंक अनुदान- एनईआर हेतु विद्युत प्रणाली सुधार परियोजना	-	84.00	-	-	84.00	187.50	103.50
मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2018) कि उत्तर पूर्वी क्षेत्र में विद्युत प्रणाली सुधार योजना के अंतर्गत ₹ 103.50 करोड़ का व्यय करने हेतु आवश्यक अनुमोदन 2017-18 के लिए संसद से अनुपूरक माँगों के द्वितीय खेप में प्राप्त कर लिया था तथा वित्त मंत्रालय द्वारा पुनर्विनियोजन हेतु आवश्यक अनुमोदन प्रदान किया गया था। मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि 2017-18 के लिए अनुदानों हेतु अनुपूरक मांगों के दौरान संसद से वस्तु शीर्ष-'31' के अंतर्गत ऐसा कोई अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था।								
अनुदान सं. 90 - दिव्यांगजन सशक्तिकरण विभाग								
9.	2235.02.789.01.03.31 राष्ट्रीय दिव्यांगजन संस्थान (एससीएसपी संघटक)	0.50	-	-	-	0.50	1.30	0.80
10.	2235.02.796.03.04.31 राष्ट्रीय दिव्यांगजन संस्थान (टीएसपी संघटक)	0.50	-	-	-	0.50	0.80	0.30
विभाग ने बताया (अक्तूबर 2018) कि चूंकि निधियां योजना के एससीएसपी तथा टीएसपी संघटक के अंतर्गत बीई में आबंटित की गई थीं, इसलिए ₹ एक लाख की टोकन राशि की न तो मांग की गई थी और न ही योजना के किसी भी संघटक में क्रेडिट की गई थी।								

क्र. सं.	लेखा-शीर्ष	बीई*	एनई*	एसए*	एनई* के अंतर्गत एसए	टीए*	टीई*	टीए से आधिक्य
उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 'राष्ट्रीय दिव्यांगजन संस्थान' के एससीएसपी एवं टीएसपी संघटक के अंतर्गत 'सहायता अनुदान-सामान्य' हेतु विशेष अनुमोदन संसद से प्राप्त नहीं किया गया था।								
अनुदान सं.20-रक्षा सेवाएं (राजस्व)								
11	2076.00.800-थल सेना (कोड शीर्ष 577/02)	21.69	-	-	-	21.69	23.61	1.92
12	2078.00.800-वायु सेना (कोड शीर्ष 791/00)	2.03	-	-	-	2.03	3.03	1.00
2080.00.004-अनुसंधान/अनुसंधान विकास								
13	अलौकिक अनुसंधान एवं बौद्धिक सम्पदा अधिकार (कोड शीर्ष 852/07)	52.54	-	-	-	52.54	170.86	118.32
14	वैमानिक अनुसंधान एवं विकास बोर्ड (कोड शीर्ष 852/02)	2.46	-	-	-	2.46	15.56	13.10
15	आयुध अनुसंधान एवं विकास बोर्ड (एआरएमआरईबी) (कोड शीर्ष 852/04)	4.00	-	-	-	4.00	4.49	0.49
16	जीवन विज्ञान अनुसंधान बोर्ड (एलएसआरबी) (कोड शीर्ष 852/05)	0.05	-	-	-	0.05	5.63	5.58
17	नौसैनिक अनुसंधान एवं विकास बोर्ड (एनआरबी) (कोड शीर्ष 852/03)	0.65	-	-	-	0.65	8.01	7.36
वस्तु शीर्ष 35–'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान'								
अनुदान सं. 19-रक्षा मंत्रालय (विविध)								
18	2052.00.092.03.01.35 (कोड शीर्ष 094/89) रक्षा संपदा संगठन (डीईओ)-स्थापना	25.62	-	36.82	-	62.44	63.44	1.00
अनुदान सं. 48- पुलिस								
19	2055.00.115.08.00.35 राज्य पुलिस संगठन को वस्तु रूप में सहायता	77.00	-	-	-	77.00	80.45	3.45
यह बताया गया (अगस्त 2018) कि उपरोक्त मामले के संबंध में 2017-18 के लिए बजट प्राक्कलन को आरई स्तर 2017-18 में रखा गया था। अतिरिक्त निधियों के लिए न तो मांगें प्राप्त हुई थी और न ही मंत्रालय द्वारा कोई अतिरिक्त निधियां प्रदान की गई थीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है। विभाग को उपरोक्त योजना एवं वस्तु शीर्ष के लिए अनुदान हेतु अनुपूरक मांगों में संसद से विशेष अनुमोदन प्राप्त करना चाहिए था तथा कोई अतिरिक्त व्यय करने से पहले उक्त लेखाशीर्ष के अंतर्गत प्रावधान को बढ़ाने								

क्र. सं.	लेखा-शीर्ष	बीई*	एनई*	एसए*	एनई* के अंतर्गत एसए	टीए*	टीई*	टीए से आधिक्य

के लिए पुनर्विनियोजन आदेश जारी करना चाहिए था।

अनुदान सं. 90 - दिव्यांगजन सशक्तिकरण विभाग

20	2235.02.789.01.03.35 राष्ट्रीय दिव्यांगजन संस्थान (एससीएसपी संघटक)	0.50	-	-	-	0.50	4.35	3.85
21	2235.02.796.03.04.35 राष्ट्रीय दिव्यांगजन संस्थान (टीएसपी संघटक)	3.54	-	-	-	3.54	7.17	3.63

विभाग ने बताया (अक्तूबर 2018) कि चूंकि निधियां योजना के एससीएसपी तथा टीएसपी संघटक के अंतर्गत बीई में आबंटित की गई थीं, इसलिए ₹ एक लाख की टोकन राशि की न तो मांग की गई थी और न ही योजना के किसी भी संघटक में क्रेडिट की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 'राष्ट्रीय दिव्यांगजन संस्थान' के एससीएसपी एवं टीएसपी संघटक के अंतर्गत 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों' हेतु संसद से विशेष अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था।

अनुदान सं. 92- सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय

22	3454.02.202.02.00.35 आर.सी बोस क्रिप्टोलॉजी एवं सुरक्षा केन्द्र	20.00	-	-	-	20.00	24.50	4.50

अनुदान सं. 94-वस्त्र मंत्रालय

23	2851.00.108.17.06.35 ऊनी वस्त्र का विकास-समेकित ऊन विकास कार्यक्रम	0.00	-	3.41	-	3.41	5.00	1.59

उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2018)।

अनुदान सं. 95-पर्यटन मंत्रालय

24	3452.01.101.11.00.35 पर्यटन अवसंरचना विकास हेतु केन्द्रीय एजेंसियों को सहायता	55.00	-	-	-	55.00	57.98	2.98

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2018) कि ₹ 2.98 करोड़ की राशि योजना विशाल राजस्व परियोजनाओं को सहायता (एलआरजीपी) (3452.01.102.06.00.35) से योजना-केन्द्रीय एजेंसियों को सहायता (3452.01.101.11.00.35) को पुनर्विनियोजित किया गया था। पुनर्विनियोजन एमओएफ के ओएम सं. 3/15/2015-एफआरबीएम दिनांक 20 फरवरी 2016 के अनुसार किया गया था जो प्रावधान करता है कि 'पुनर्विनियोजन केवल वस्तु शीर्ष के भीतर ही अनुमत होगा।'

चूंकि पुनर्विनियोजन अनुदान के एक भाग के भीतर एक ही वस्तु शीर्ष में किया गया था इसलिए यह वित्त मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 'वस्तु शीर्ष-35' के प्रावधान का संवर्धन एनएस/एनआईएस की सीमाओं को आकर्षित करता है और इसलिए मई 2006 तथा मई 2012 में जारी वित्त मंत्रालय के ओ.एम. के अनुसार, संसद का पूर्व अनुमोदन प्राप्त किया जाना चाहिए था।

क्र. सं.	लेखा-शीर्ष	बीई*	एनई*	एसए*	एनई* के अंतर्गत एसए	टीए*	टीई*	टीए से आधिक्य
वस्तु शीर्ष33- 'अनुवृत्तियां'								
अनुदान सं.12- औद्योगिक नीति एवं संवर्धन विभाग								
25	2885.02.101.15.03.33 पिछड़ा और दूरस्थ क्षेत्र का औद्योगिक विकास-केन्द्रीय ब्याज अनुवृत्ति योजना	0.01	-	-	-	0.01	129.16	129.15
26	2885.02.101.15.04.33 व्यापक बीमा योजना	0.01	-	-	-	0.01	6.23	6.22
27	2885.02.101.15.08.33 पूंजीगत निवेश अनुवृत्ति	0.01	-	-	-	0.01	647.59	647.58
28	2885.02.101.15.02.33 माल भाड़ा अनुवृत्ति	0.01	-	-	-	0.01	15.45	15.44
विभाग ने बताया (सितम्बर 2018) कि केन्द्रीय ब्याज अनुवृत्ति योजना (सा.), व्यापक बीमा योजना (सा.) तथा पूंजीगत निवेश अनुवृत्ति व्यय दर्ज करने के लिए उसी योजना के कार्यात्मक शीर्ष का द्विभाजन हैं क्योंकि कोई भी व्यय एनईआर शीर्ष में सीधे दर्ज नहीं किया जा सकता। यह भी बताया गया कि परिवहन अनुवृत्ति एवं माल भाड़ा अनुवृत्ति, परिवहन अनुवृत्ति योजना का द्विभाजन है। परिवहन अनुवृत्ति (सा.) व्यय दर्ज करने के लिए उसी योजना का कार्यात्मक शीर्ष है क्योंकि कोई भी व्यय एनईआर शीर्ष में सीधे दर्ज नहीं किया जा सकता है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है। बजट परिपत्र 2017-18 का पैरा 7.3 यह अनुबंध करता है कि उत्तर पूवी क्षेत्र तथा सिक्किम के विकास हेतु परियोजना/योजना के प्रति बजट प्रावधानों को मुख्य शीर्ष 2552-'उत्तर पूर्वी क्षेत्र' के अंतर्गत व्यय के उचित कार्यात्मक शीर्ष को अंतिम पुनर्विनियोजन हेतु 'एकमुश्त' के रूप में उपलब्ध कराया गया है। तथापि, ऐसे एकमुश्त प्रावधान को अनुदानों हेतु विस्तृत मांगों में ब्यौरों को दर्शाते हुए विभिन्न कार्यात्मक मुख्य/उप-मुख्य/लघु शीर्षों के तदनुसार वस्तु-शीर्ष स्तर तक विघटित किया जाना चाहिए तथा संभावित पुनर्विनियोजन हेतु मुख्य शीर्ष '2552 -पूर्वोत्तर क्षेत्र' के अंतर्गत प्रावधान किया जाना चाहिए। वर्तमान मामले में विद्यमान प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था।								
मुख्य निर्माण कार्य								
अनुदान सं. 21- रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय								
29	4076.01.202-निर्माण कार्य	4,712.27	-	100.00	-	4,812.27	4,861.04	48.77
उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2018)।								

** बीई= बजट प्राक्कलन, एनई= एमएच 2552/4552/6552, के अंतर्गत उत्तर पूर्वी क्षेत्रों के विकास हेतु प्रावधान, एसए= अनुदानों की अनुपूरक मांग के माध्यम से प्राप्त संसद का प्राधिकार/स्वीकृति, टीए= कुल प्राधिकार, टीई= कुल व्यय (वर्गीकृत सारांश के अनुसार)।*

3.8 दोषपूर्ण बजटीकरण तथा डीएफपीआर का उल्लंघन

वित्तीय शक्ति प्रत्यायोजन नियमावली, 1978 (डीएफपीआर) का नियम 8, पूंजीगत परिसंपत्तियों एवं अन्य पूंजीगत व्यय के अधिग्रहण हेतु वस्तु वर्ग छः

श्रेणीबद्ध करता है, जिसमें वस्तु शीर्ष अर्थात् 51 से 56 एवं 60 को समूहीकृत किया गया है। वस्तु शीर्ष पूंजीगत प्रकृति के व्यय की बुकिंग से संबंधित है और इसीलिए इन्हें केवल पूंजीगत मुख्य शीर्ष के अनुरूप होना चाहिए। वर्ग छः के अलावा अन्य सभी वर्ग में आने वाले वस्तु शीर्ष राजस्व प्रकृति के हैं। तदानुसार, ये वस्तु शीर्ष आमतौर पर पूंजीगत मुख्य शीर्षों के अनुरूप नहीं होने चाहिए।

परमाणु ऊर्जा विभाग से संबंधित अनुदान सं. 4 में, वस्तु शीर्ष 27-'लघु निर्माण कार्य' को पूंजीगत मुख्य शीर्ष (4861-परमाणु ऊर्जा उद्योगों पर पूंजीगत परिव्यय एवं 5401-परमाणु ऊर्जा अनुसंधान पर पूंजीगत परिव्यय) के अंतर्गत प्रचालित किया गया था एवं ₹ 61.13 करोड़ के व्यय को डीएफपीआर का उल्लंघन करते हुए बजट में दर्ज किया गया।

उसी प्रकार, ₹ 2.76 करोड़ को कुल चार अनुदानों (दूर संचार विभाग, सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय, पोतपरिवहन मंत्रालय एवं युवा कार्य और खेल मंत्रालय) के पांच मामलों में वस्तु शीर्षों को गलत रूप से प्रयोग किया गया। मंत्रालय/विभाग ने सुधारात्मक कार्रवाई का आश्वासन दिया है जिसे लेखापरीक्षा में देखा जाएगा।

3.9 अनुदान के विभिन्न भागों के बीच गलत वर्गीकरण

रक्षा मंत्रालय एवं अंतरिक्ष विभाग द्वारा राजस्व एवं पूंजी के बीच व्यय को दर्ज करने में गलत वर्गीकरण के दो मामले पाये गये जिनका विवरण नीचे दिया गया हैः

(क) रक्षा मंत्रालय के तहत सीमा सड़क संगठन (बीआरओ) द्वारा राष्ट्रीय राजमार्गों के अतिरिक्त सड़क रखरखाव, सुरक्षा कवर और एअर-लिफ्ट प्रभारों पर ₹ 2,145 करोड़ के किये गये व्यय को अनियमित रूप से राजस्व भाग के बजाय पूंजीगत भाग में दर्ज किया गया, जिसके परिणामस्वरूप राजस्व व्यय को कम बताया गया।

(ख) अंतरिक्ष विभाग द्वारा एक वर्ष से अधिक की अवधि वाली मिशन उपभोग्य वस्तुओं पर ₹ 298 करोड़ के व्यय को अनियमित रूप से पूंजीगत भाग के बजाय राजस्व भाग में दर्ज किया गया, जिसके परिणामस्वरूप राजस्व व्यय को अधिक बताया गया।

3.10 वस्तु शीर्ष '41-गुप्त सेवा व्यय' में प्रावधान का संवर्धन

वित्त मंत्रालय ने ओएम सं. 6(1)/ई.II-ए/2010 दिनांक 16 फरवरी 2010 के द्वारा 01 जनवरी 1956 तथा 11 सितम्बर 1969 को जारी अपने पूर्व अनुदेशों को दोहराया है कि किसी निधि के पुनर्विनियोजन जिससे वस्तु शीर्ष '41-गुप्त सेवा व्यय' का प्रावधान, सम्पूर्ण अनुदान के मूल प्रावधान के 25 प्रतिशत या उससे अधिक तक बढ़ जाता है तो इसे केवल सीएजी के पूर्वानुमोदन से ही किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में दो दृष्टांत पाये गये जहां वित्त मंत्रालय ने पुनर्विनियोजन से पहले सीएजी के पूर्वानुमोदन के संबंध में अपने स्वयं के आदेशों का उल्लंघन किया। विवरण नीचे दिया गया हैः

(क) वर्ष 2017-18 के लिए गृह मंत्रालय के तहत पुलिस से संबंधित अनुदान - 48 हेतु वस्तु शीर्ष, '41-गुप्त सेवा व्यय' में कुल मूल प्रावधान ₹ 163.65 करोड़ था। गृह मंत्रालय ने वित्त मंत्रालय के अनुमोदन से उपरोक्त वस्तु शीर्ष के तहत प्रावधान को बढ़ाने के लिए ₹ 150 करोड़ का पुनर्विनियोजन आदेश (04 जनवरी 2018) जारी किया।

(ख) इसी तरह, गृह मंत्रालय के तहत कैबिनेट से संबंधित अनुदान सं. 47 के लिए कुल मूल प्रावधान केवल ₹ 5.00 करोड़ था। गृह मंत्रालय ने वित्त मंत्रालय के अनुमोदन से वस्तु शीर्ष '41-गुप्त सेवा व्यय' (लेखाशीर्ष-2013.00.106.02.01.41) के तहत प्रावधान को बढ़ाने के लिए ₹ 1.25 करोड़ का पुनर्विनियोजन आदेश (07 फरवरी 2018) जारी किया।

वित्त मंत्रालय ने अपने उत्तर (नवम्बर 2018) में बताया कि पुनर्विनियोजन से पहले सीएजी का अनुमोदन प्राप्त करने की जिम्मेदारी संबंधित विभाग की है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह सुनिश्चित करना वित्त मंत्रालय की अंतिम जिम्मेदारी है कि बजट प्रावधान से गुप्त सेवा व्यय में वृद्धि की सहमति सीएजी के पूर्वानुमोदन से की गई है।

3.11 रक्षा पेंशन के तहत व्यय को गलत दर्ज करना

सरकारी लेखांकन प्रक्रिया "उचंत शीर्ष" के तहत कुछ मामलों में लेन-देनों को मध्यवर्ती दर्ज किए जाने के प्रचालन की अनुमति देता है। वित्तीय वर्ष के अंत तक अंतिम लेखा शीर्ष में लेन-देनों को दर्ज करके उचंत शीर्षो का निपटान करना

आवश्यक है, क्योंकि उचंत शीर्ष के अंतर्गत शेष, सरकारी प्राप्तियों एवं खर्चों को, मामलों के अनुसार, कम आंकते हैं।

अपनी प्रकृति द्वारा, उचंत लेखा शीर्ष केवल व्यय के अंतिम शीर्ष में व्यय दर्ज करने से पूर्व ही प्रयोग में लाये जा सकते हैं। लेखापरीक्षा ने, फिर भी, पाया कि रक्षा पेंशनों (अनुदान सं. 22) से संबंधित लेन-देनों को दर्ज करने में विलक्षणता थी, जहाँ रक्षा लेखा महानियंत्रक ने प्रारम्भिक रूप से थल सेना, नौसेना एवं वायुसेना पेंशनों (क्रमशः ₹ 2,660.18 करोड़, ₹ 128.40 करोड़ एवं ₹ 211.42 करोड़) के व्यय को दर्ज किया तथा फिर ₹ 3000.00 करोड़ की संपूर्ण राशि को उचंत शीर्ष में अंतरित किया गया जिसके परिणामस्वरूप रक्षा पेंशनों पर उक्त व्यय शून्य रहा।

मामले की उच्च स्तरीय जांच की आवश्यकता है।

नई दिल्ली
दिनांक: 31 जनवरी 2019

(ममता कुंद्रा)
अपर उप नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
(केन्द्रीय व्यय)

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 01 फरवरी 2019

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

अनुबंध

अनुबंध 3.1
(पैराग्राफ 3.1 के संदर्भ में)
प्राधिकरण तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/विनियोग	अनुपूरक अनुदान/विनियोग	कुल	वास्तविक संवितरण	बचतें (-) आधिक्य (+)
क - सिविल					
दत्तमत					
I. राजस्व	12,23,845.33	2,57,068.41	14,80,913.74	13,22,124.11	(-)1,58,789.63
II. पूंजीगत (ऋण एवं अग्रिम सहित)	2,54,720.19	98,602.11	3,53,322.30	3,26,541.61	(-)26,780.69
कुल	**14,78,565.52**	**3,55,670.52**	**18,34,236.04**	**16,48,665.72**	**(-)1,85,570.32**
प्रभारित					
III. राजस्व	6,46,357.47	6,122.99	6,52,480.46	6,41,217.01	(-)11,263.45
IV. पूंजीगत (ऋण एवं अग्रिम तथा लोक ऋण सहित)	51,04,195.53	6,95,312.65	57,99,508.18	58,90,670.47	(+)91,162.29
कुल	**57,50,553.00**	**7,01,435.64**	**64,51,988.64**	**65,31,887.48**	**(+)79,898.84**
कुल योग	**72,29,118.52**	**10,57,106.16**	**82,86,224.68**	**81,80,553.20**	**(-)1,05,671.48**
व्यय की कटौतियों में वसूलियां			3,41,454.06	2,89,931.56	
कुल निवल प्रावधान			**79,44,770.62**		
कुल निवल व्यय				**78,90,621.64**	

ख - डाक					
दत्तमत					
I. राजस्व	25,057.61	2,245.43	27,303.04	26,012.69	(-)1,290.35
II. पूंजीगत	495.00	324.15	819.15	763.28	(-)55.87
कुल	**25,552.61**	**2,569.58**	**28,122.19**	**26,775.97**	**(-)1,346.22**
प्रभारित					
III. राजस्व	0.60	8.78	9.38	6.15	(-)3.23
IV. पूंजीगत	--	--	--	--	--
कुल	**0.60**	**8.78**	**9.38**	**6.15**	**(-)3.23**
कुल योग	**25,553.21**	**2,578.36**	**28,131.57**	**26,782.12**	**(-)1,349.45**
व्यय की कटौतियों में वसूलियां			793.18	770.27	
कुल निवल प्रावधान			**27,338.39**		
कुल निवल व्यय				**26,011.85**	

(₹ करोड़ में)

व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/विनियोग	अनुपूरक अनुदान/विनियोग	कुल	वास्तविक संवितरण	बचतें (-) आधिक्य (+)
ग - रक्षा सेवाएं					
दत्तमत					
I. राजस्व	1,95,309.04	2,954.71	1,98,263.75	2,01,655.68	(+)3,391.93
II. पूंजीगत	86,339.95	0.01	86,339.96	89,892.68	(+)3,552.72
कुल	**2,81,648.99**	**2,954.72**	**2,84,603.71**	**2,91,548.36**	**(+)6,944.65**
प्रभारित					
III. राजस्व	107.34	0.00	107.34	37.12	(-)70.22
IV. पूंजीगत	148.06	193.31	341.37	545.72	(+)204.35
कुल	**255.40**	**193.31**	**448.71**	**582.84**	**(+)134.13**
कुल योग	**2,81,904.39**	**3,148.03**	**2,85,052.42**	**2,92,131.20**	**(+)7,078.78**
व्यय की कटौतियों में वसूलियां			16373.80	12984.36	
कुल निवल प्रावधान			**2,68,678.62**		
कुल निवल व्यय				**2,79,146.84**	

व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/विनियोग	अनुपूरक अनुदान/विनियोग	कुल	वास्तविक संवितरण	बचतें (-) आधिक्य (+)
घ - रेलवे					
दत्तमत					
I. राजस्व	2,36,461.18	418.30	2,36,879.48	2,28,933.97	(-)7,945.51
II. पूंजीगत	1,94,303.46	0.03	1,94,303.49	1,51,649.00	(-) 42,654.49
कुल	**4,30,764.64**	**418.33**	**4,31,182.97**	**3,80,582.97**	**(-) 50,600.00**
प्रभारित					
III. राजस्व	158.23	250.70	408.93	380.18	(-)28.75
IV. पूंजीगत	38.00	613.71	651.71	604.46	(-)47.25
कुल	**196.23**	**864.41**	**1,060.64**	**984.64**	**(-)76.00**
कुल योग	**4,30,960.87**	**1,282.74**	**4,32,243.61**	**3,81,567.61**	**(-)50,676.00**
व्यय की कटौतियों में वसूलियां			1,72,462.51	1,57,406,62	
कुल निवल प्रावधान			**2,59,781.10**		
कुल निवल व्यय				**2,24,160.99**	

कुल						
कुल सीएफआई	दत्तमत	**22,16,531.76**	**3,61,613.15**	**25,78,144.91**	**23,47,573.02**	**(-)2,30,571.89**
	प्रभारित	**57,51,005.23**	**7,02,502.14**	**64,53,507.37**	**65,33,461.11**	**(+)79,953.74**
कुल योग सीएफआई		**79,67,536.99**	**10,64,115.29**	**90,31,652.28**	**88,81,034.13**	**(-) 1,50,618.15**
व्यय की कटौतियों में कुल वसूलियां				**5,31,083.55**	**4,61,092.81**	
विनियोग लेखे के अनुसार कुल प्रावधान तथा व्यय				**85,00,568.73**	**84,19,941.32**	
वित्त लेखे के साथ अन्तर					--	
वित्त लेखे के अनुसार सीएफआई से कुल संवितरण					**84,19,941.32**	

नोट:

- प्रभारित तथा दत्तमत हेतु प्रावधान को क्रमश: विनियोग तथा अनुदान कहा जाता है।
- सीएफआई- भारत की समेकित निधि

शब्दावली

विनियोग	:	विनियोग का अर्थ, विनियोग की प्राथमिक इकाई में सम्मिलित निधियों के विशिष्ट व्यय को वहन करने हेतु आवंटन, है।
विनियोग लेखे	:	विनियोग लेखे, संसद द्वारा बजट अनुदानों में प्रत्येक दत्तमत अनुदान तथा प्रभारित विनियोग के अन्तर्गत प्राधिकृत निधियों की कुल राशि (मूल तथा अनुपूरक) के प्रति हुए वास्तविक व्यय तथा प्रत्येक अनुदान अथवा विनियोग के अंतर्गत बचत अथवा आधिक्य को प्रस्तुत करते हैं। अनुदान से अधिक किसी भी प्रकार के व्यय का संसद द्वारा नियमन किए जाने की आवश्यकता है
विनियोग विधेयक	:	लोक सभा द्वारा अनुच्छेद 113 के अंतर्गत अनुदान किए जाने के बाद यथा-सम्भव शीघ्र भारत की समेकित निधि में से (क) लोक सभा द्वारा इस प्रकार किए गए अनुदानों की, तथा (ख) भारत की समेकित निधि पर भारित व्यय किन्तु जो संसद के समक्ष पहले से रखे गए विवरण में दर्शायी हुई राशि से किसी भी स्थिति में अधिक न हो, की पूर्ति के लिए अपेक्षित समस्त धनराशि के विनियोग के लिए एक विधेयक प्रस्तुत किया जाता है।
विनियोग अधिनियम	:	संसद द्वारा जब विनियोग विधेयक पारित किया जाता है तो यह राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाता है। बिल को राष्ट्रपति की सहमति मिलने के पश्चात् यह अधिनियम बन जाता है।
भारत की समेकित निधि (सीएफआई)	:	भारत के संविधान के अनुच्छेद 266(1) के अंतर्गत संघटित निधि, जिसमें सभी प्राप्तियों, राजस्वों और कर्जों का प्रवाह होता है। सीएफआई से समस्त व्यय दत्तमत्त अथवा प्रभारित विनियोग द्वारा किया जाता है। यह राजस्व लेखा (राजस्व प्राप्तियां और राजस्व व्यय) तथा पूंजीगत लेखा (लोक ऋण तथा कर्ज इत्यादि) नामक दो प्रभागों से निर्मित है।
भारत की आकस्मिकता निधि	:	संसद द्वारा विधि अनुसार अग्रदाय के रूप में, एक ऐसी आकस्मिकता निधि स्थापित की गई है जिसमें विधि द्वारा निर्धारित राशियां समय-समय पर डाली जाएंगी तथा उक्त निधि राष्ट्रपति के अधिकार में रखी गयी है जिसमें से अनपेक्षित व्यय की पूर्ति हेतु उनके द्वारा अग्रिम दिया जा सके जब तक संविधान के अनुच्छेद 115 अथवा अनुच्छेद 116 के अंतर्गत इस प्रकार का व्यय संसद द्वारा विधि अनुसार प्राधिकृत न हो जाए।

अधिक अनुदान	:	ऐसे मामलों में जहां व्यय अनुदान/विनियोग के पृथक 'खण्ड' अर्थात राजस्व (प्रभारित), राजस्व (दत्तमत्त), पूंजीगत (प्रभारित) तथा पूंजीगत (दत्तमत) में प्राधिकृत राशियों से सार्थक रूप में बढ़ जाते हैं, तो उस अनुदान/विनियोग को अधिक अनुदान माना जाता है।
बाह्य ऋण	:	सरकार द्वारा विदेशों से, अधिकतर विदेशी मुद्रा में अनुबन्धित ऋण अर्थात् विश्व बैंक, आई.बी.आर.डी. आई.डी.ए. आदि से कर्जा।
आन्तरिक ऋण	:	भारत में जनता से लिए गए नियमित कर्जे, आन्तरिक ऋण के अंतर्गत आते हैं, इसे "भारत में उठाया गया ऋण" भी कहते हैं। यह भारत की समेकित निधि को क्रेडिट किए गए कर्जों तक सीमित होता है।
मुख्य शीर्ष	:	लेखे में वर्गीकरण की प्रमुख इकाई, मुख्य शीर्ष के रूप में जानी जाती है। मुख्य शीर्ष के लिए चार अंकों का एक कोड आवंटित किया गया है, पहला अंक यह सूचित करता है कि मुख्य शीर्ष एक प्राप्ति शीर्ष है या राजस्व व्यय शीर्ष अथवा पूंजीगत व्यय शीर्ष या ऋण शीर्ष है।
लघु शीर्ष	:	लघु शीर्ष को तीन अंकों वाला कोड आवंटित किया गया है, जो प्रत्येक उप-मुख्य शीर्ष/मुख्य शीर्ष (जहां कोई उप मुख्य शीर्ष न हो) के अंतर्गत "001" से प्रारंभ होता है।
नई सेवा	:	इसका अभिप्राय पहले से संसद के संज्ञान में न लाये गये किसी नए नीतिगत निर्णय द्वारा उत्पन्न हुए तथा निर्धारित सीमा से बाहर किए गए व्यय से है जिसमें एक नया कार्यकलाप अथवा एक नए निवेश का तरीका शामिल होता है।
सेवा का नया साधन	:	किसी वर्तमान गतिविधि के एक महत्वपूर्ण विस्तार से उत्पन्न तथा निर्धारित सीमा से बाहर किया गया एक विशाल व्यय।
लोक लेखा	:	समेकित निधि में शामिल धन के अतिरिक्त भारत सरकार द्वारा अथवा उसके पक्ष में प्राप्त सभी प्रकार के धन को भारत के लोक लेखे में क्रेडिट किया जाता है [भारत के संविधान का अनुच्छेद 266(2)]। इसमें 'कर्ज' से संबंधित ऐसे लेन-देन शामिल होते हैं जो समेकित निधि में शामिल नहीं होते। लोक लेखा लेन-देन संसद द्वारा दत्तमत/विनियोग के अधीन नहीं होते हैं और शेष अग्रेनीत किए जाते हैं।

पुनर्विनियोजन	:	विनियोग की एक प्राथमिक इकाई से ऐसी दूसरी इकाई में निधियों का अंतरण।
राजस्व घाटा	:	यह राजस्व प्राप्तियों की तुलना में राजस्व व्यय के आधिक्य के बराबर होता है।
अनुपूरक अनुदान	:	यदि संविधान के अनुच्छेद 114 के प्रावधानों के अनुसार निर्मित किसी कानून द्वारा किसी विशेष सेवा पर चालू वित्तीय वर्ष के लिए व्यय किए जाने के लिए प्राधिकृत कोई राशि उस वर्ष के प्रयोजन के लिए अपर्याप्त पाई जाती है अथवा उस पर वर्ष के मूल बजट में परिकल्पित न की गई किसी 'नई सेवा' पर अनुपूरक अथवा अतिरिक्त व्यय की चालू वित्त वर्ष में आवश्यकता पैदा हो गई हो तो सरकार द्वारा संविधान के अनुच्छेद 115(1) के प्रावधान के अनुसार अनुपूरक अनुदान अथवा विनियोग प्राप्त किया जाता है।
बचत	:	जब व्यय बजट प्रावधान से कम होता है, तब बचत होती हैं।
दत्तमत्त अनुदान	:	अन्य व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित राशि जिसके लिए संविधान के अनुच्छेद 113(2) के अंतर्गत संसद का मतदान अपेक्षित होता है, को दत्तमत्त अनुदान कहा जाता है।

© भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in