

अध्याय 5

चयनित अनुदानों की समीक्षा

इस अध्याय में 2009-10 से 2011-12 तक तीन वर्षों की अवधि को शामिल करके चयनित अनुदानों के विनियोग लेखों के विस्तृत विश्लेषण को शामिल किया गया है। विश्लेषण में अव्ययित प्रावधानों, अनियंत्रित एवं अतार्किक पुनर्विनियोग, बिना आवश्यकता के पूरक प्रावधानों पर टिप्पणियों तथा योजनाओं के कार्यान्वयन न होने के कारण निरन्तर बचतों के गहन अध्ययन आदि को शामिल किया गया है। रक्षा सेवाओं, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय तथा महिला एवं बाल विकास मंत्रालय के अनुदानों पर पूंजीगत परिव्यय को लेखापरीक्षा में विस्तृत जांच के लिए चुना गया है तथा निष्कर्षों को इस अध्याय में शामिल किया गया है।

अनुदान सं. 27- रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय

5.1 प्रस्तावना

रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय रक्षा बलों के आधुनिकीकरण से संबंधित एक महत्वपूर्ण अनुदान है। यह अनुदान रक्षा आयुध कारखानों, अनुसंधान तथा विकास, निरीक्षण संगठन तथा प्रौद्योगिकी विकास की पूंजीगत आवश्यकताओं को पूरा करने के अतिरिक्त सभी सेवाओं अर्थात् थल सेना, नौ सेना, वायु सेना के पूंजीगत परिव्यय से संबंधित है। वर्तमान, में इस अनुदान के अंतर्गत आठ उप-शीर्ष है।

इस अनुदान का मुख्य उद्देश्य रक्षा बलों की आधुनिकीकरण आवश्यकताओं को पूरा करना है। अनुदान, अन्य बातों के साथ-साथ वायुयानों तथा विमान-इंजनों, भारी एवं मध्यम वाहनों, अन्य उपकरणों, निर्माण कार्यों, नौसैनिक बेड़ा तथा गोदी, विशेष परियोजनाएं, राष्ट्रीय राइफल, राष्ट्रीय कैडर कोर, आयुध कारखानों, अनुसंधान तथा विकास संगठन, निरीक्षण संगठन तथा प्रौद्योगिकी विकास पर व्यय हेतु प्रावधानों को शामिल करता है।

5.2 बजट एवं व्यय

पिछले तीन वर्षों के दौरान बजट प्रावधानों, जो पूर्णतः पूंजीगत प्रकृति के हैं, के वास्तविक संवितरणों तथा बचतों की समग्र स्थिति का ब्यौरा नीचे दिया गया है:

तालिका 5.1: वर्ष-वार बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान				वास्तविक संवितरण		(-)बचते/ (+)आधिक्य	
	वास्तविक		अनुपूरक		दत्तमत्त	प्रभारित	दत्तमत्त	प्रभारित
	दत्तमत्त	प्रभारित	दत्तमत्त	प्रभारित				
2009-10	54779.62	44.38	-	65.77	51019.42	92.95	(-)3760.20	(-)17.20
2010-11	59963.20	36.80	813.01	22.88	62011.53	44.47	(+)1235.32	(-)15.21
2011-12	69148.01	50.80	-	50.71	67843.96	58.42	(-)1304.05	(-)43.09

5.3 बजट प्रावधान का विरूपण

संवीक्षा ने प्रकट किया कि मंत्रालय ने संसद द्वारा स्वीकृत वास्तविक प्रावधान में संशोधन करके पुनर्विनियोग की प्रत्यायोजित शक्तियों का उपयोग करके पर्याप्त रूप से निधियों के पुनर्विनियोजन किए थे जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.2: बजट प्रावधान का विरूपण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान	जारी पुनर्विनियोजन आदेशों की संख्या	पुनर्विनियोजन आदेश की राशि जिससे निधियां लघु शीर्ष से अंतरित की गई थी	पुनर्विनियोजन आदेशों की राशि जिससे निधियां लघु शीर्ष को अंतरित की गई थी
2009-10	54889.77	1	4261.07 (लघु शीर्षों की 4 मदें)	4261.07 (लघु शीर्षों की 15 मदें)
2010-11	60835.89	1	6242.83 (लघु शीर्षों की 20 मदें)	6242.83 (लघु शीर्षों की 16 मदें)
2011-12	69249.52	1	5560.11 (लघु शीर्षों की 6 मदें)	5560.11 (लघु शीर्षों की 14 मदें)

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान, संसद द्वारा किए गए प्रारम्भिक अनुमोदन में पर्याप्त रूप से संशोधन करके पुनर्विनियोग आदेश जारी किए गए थे जिसमें ₹16,064.01 करोड़ शामिल थे। कुछ लघु शीर्ष जहाँ वित्तीय वर्ष 2011-12 के दौरान विरूपण स्पष्ट थे, निम्नानुसार हैं:

- उप-मुख्य शीर्ष 01-थल सेना, 102-भारी एवं मध्यम वाहन, के अंतर्गत ₹ 952.88 करोड़ के वास्तविक प्रावधान के प्रति ₹ 1268.31 करोड़ की अतिरिक्त राशि इस शीर्ष को पुनर्विनियोजित की गई थी। वास्तविक प्रावधान से अतिरिक्तता 133 प्रतिशत थी। तथापि, वास्तविक व्यय ₹ 2273.52 करोड़ था जो उपलब्ध प्रावधान से ₹ 52.33 करोड़ का अधिक व्यय था।
- उप-मुख्य शीर्ष 02-नौ सेना, 101-वायुयान एवं विमान इंजन, के अंतर्गत ₹ 2,974.96 करोड़ के वास्तविक प्रावधान के प्रति ₹ 1,245.06 करोड़ की अतिरिक्त राशि इस शीर्ष को पुनर्विनियोजित की गई थी जिसका परिणाम

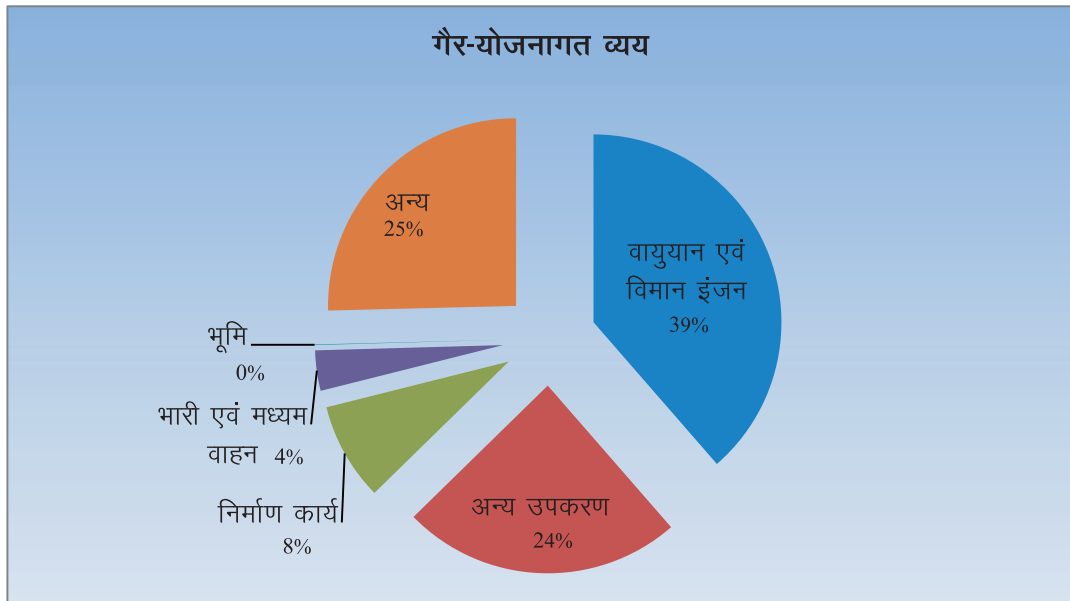
वास्तविक प्रावधान से 42 प्रतिशत की अतिरिक्तता में हुआ। तथापि, वास्तविक व्यय ₹ 4335.85 करोड़ था जो उपलब्ध प्रावधान से ₹ 115.83 करोड़ का अधिक व्यय था।

- iii) उप-मुख्य शीर्ष 02-नौ सेना, 103-अन्य उपकरण, के अंतर्गत, ₹ 2108.69 करोड़ के वास्तविक प्रावधान के प्रति ₹ 343.87 करोड़ की अतिरिक्त राशि इस शीर्ष को पुनर्विनियोजित की गई थी जिसका परिणाम वास्तविक प्रावधान से 16 प्रतिशत के संवर्धन में हुआ। तथापि, वास्तविक व्यय ₹ 2582.81 करोड़ था जो उपलब्ध प्रावधान से ₹ 130.26 करोड़ का अधिक व्यय था।
- iv) उप-मुख्य शीर्ष 02-नौ सेना, 204-नौसैनिक बेड़ा, के अंतर्गत ₹ 7320.02 करोड़ के वास्तविक प्रावधान के प्रति ₹ 2035.35 करोड़ की राशि इस शीर्ष को पुनर्विनियोजित की गई थी जिसका परिणाम वास्तविक प्रावधान से 28 प्रतिशत की अतिरिक्तता में हुआ। तथापि, वास्तविक व्यय ₹ 10320.62 करोड़ था जो उपलब्ध प्रावधान से ₹ 965.25 का अधिक व्यय था।
- v) उप-मुख्य शीर्ष 03 वायु सेना, 103-अन्य उपकरण के अंतर्गत, ₹ 6279.82 करोड़ के वास्तविक प्रावधान के प्रति ₹ 380.38 करोड़ की अतिरिक्त राशि इस शीर्ष को पुनर्विनियोजित की गई थी जिसका परिणाम वास्तविक प्रावधान से 6 प्रतिशत की अतिरिक्तता में हुआ। तथापि, वास्तविक व्यय ₹ 6787.64 करोड़ था जो उपलब्ध प्रावधान से ₹ 127.45 करोड़ का अधिक व्यय था।

5.4 अनुदान से संबंधित व्यय के मुख्य घटक

जैसा कि निम्न चार्ट से देखा जा सकता है कि 2011-12 के दौरान, भूमि, वायुयान एवं विमान इंजन, भारी एवं मध्यम वाहनों, अन्य उपकरणों, निर्माण कार्यों, में समीक्षाधीन अनुदान से संबंधित कुल व्यय का 75 प्रतिशत व्यय किया गया।

तालिका 5.1: पूंजीगत अनुदान व्यय के घटक



5.5 बचतों का अभ्यर्पण

शीर्ष-वार विनियोग लेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि सामान्य वित्तीय नियम 56 (2) के प्रावधान के विपरीत मंत्रालय ने वित्तीय वर्ष 2009-10 से 2011-12 के अंतिम दिन अपनी बचतों का अभ्यर्पण किया जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.3: बचतों का अभ्यर्पण

वर्ष	बचतें (-)		अभ्यर्पित राशि		अभ्यर्पण की तिथि
	दत्तमत्त	प्रभारित	दत्तमत्त	प्रभारित	
	(₹ करोड़ में)				
2009-10	(-)3760.20	(-) 17.20	3851.77	9.48	31-03-10
2010-11	(+)1235.32	(-) 15.21	2.63	-	31-03-11
2011-12	(-)1304.05	(-) 43.09	3105.71	-	30-03-12

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि इस अनुदान के अंतर्गत बजट प्रबंधन विवेकपूर्ण नहीं था क्योंकि तीन वर्षों में दत्तमत्त भाग के अंतर्गत अभ्यर्पित राशि अनुदान में प्रभावित बचतों से अधिक थी। वर्ष 2010-11 में, यद्यपि दत्तमत्त भाग के अंतर्गत ₹ 1235.32 करोड़ का आधिक्य था फिर भी ₹ 2.63 करोड़ की राशि अभ्यर्पित की गई थी।

समीक्षा के अधीन वर्षों के दौरान अभ्यर्पण वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन/अंत में किए गए थे जो फिर भी गलत थे क्योंकि अभ्यर्पित राशियाँ बचतों से अधिक थीं।

5.6 निरंतर बचतें

विनियोग लेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान, बड़े प्रावधान अप्रयुक्त रहे तथा वे अन्य-शीर्षों को पुनर्विनियोजित किए गए थे जिसने उस उद्देश्य जिसके लिए बजट प्रावधान संसद द्वारा पारित किए गए थे, को विफल किया। अनुदान के अंतर्गत बड़े अव्ययित प्रावधानों ने मंत्रालय द्वारा त्रुटिपूर्ण बजटीकरण को दर्शाया। बड़ी निरंतर बचतों द्वारा प्रभावित लघु शीर्षों का विवरण **अनुबंध V-क** में दिया गया है।

5.7 ₹ 100 करोड़ तथा अधिक की बचतें

संवीक्षा ने प्रकट किया कि मंत्रालय ने विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत अधिक प्रावधान किए थे जिसका परिणाम बड़े प्रावधानों के अप्रयुक्त पड़े रहने में हुआ जिनको या तो अन्य शीर्षों को पुनर्विनियोजित किया गया था या फिर उनका अभ्यर्पण किया गया था जिसने उस उद्देश्य जिसके लिए संसद द्वारा प्रारम्भिक रूप से बजट प्रावधान प्रदान किए गए थे, को विफल किया।

लघु शीर्षों के अंतर्गत ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें, जैसा कि **अनुबंध V-ख** में दर्शाया गया है, खराब बजटीकरण अथवा निष्पादन में कमी अथवा दोनों की द्योतक थीं। मंत्रालय बजटीय अनुमानों की अपनी प्रणाली अथवा/तथा अपने कार्यक्रम प्रबंधन की दक्षता की समीक्षा करें।

5.8 अनावश्यक अनुपूरक अनुदान

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने प्रकट किया कि मंत्रालय ने अधिक संवितरणों के पुर्वानुमान में दो लघु शीर्षों के अंतर्गत वर्ष 2010-11 में ₹ 563 करोड़ की अनुपूरक अनुदाने प्राप्त की थी परंतु वर्ष के अंत तक पूर्ण अनुपूरक अनुदान अप्रयुक्त रहा। प्राप्त अनुपूरक अनुदाने जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है, अनावश्यक साबित हुई जिसने दर्शाया कि वित्त मंत्रालय के निर्देशों का पालन नहीं किया गया था।

तालिका 5.4: अनावश्यक अनुपूरक अनुदाने

(₹ करोड में)

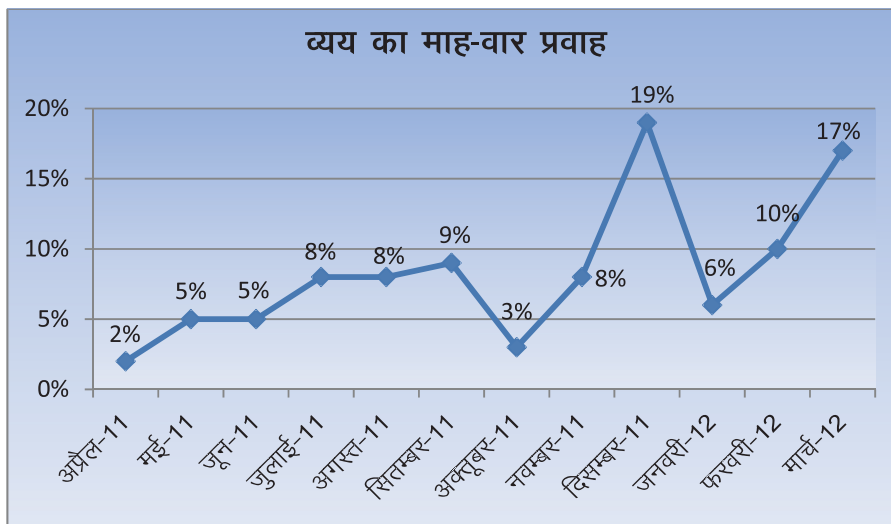
वर्ष	लघु शीर्ष	वास्तविक प्रावधान	प्राप्त अनुपूरक अनुदान	वास्तविक संवितरण	बचते
2010-11	उप मुख्य शीर्ष 01-थल सेना 050-भूमि (दतमत्त)	52.54	300.00	44.72	307.82
-वही -	202-निर्माण कार्य	4718.20	263.00	4074.65	906.55

यह देखा जा सकता है कि दोनो मामलों में पूर्ण अनुपूरक माँग तथा वास्तविक प्रावधान का कुछ भाग अव्ययित रहा। इसलिए मंत्रालय को मूल बजट की तुलना में अनुपूरक की पर्याप्तता तथा बजटीय अनुमानों की अपनी प्रणाली, की अच्छी तरह समीक्षा करनी चाहिए।

5.9 व्यय का समय विश्लेषण

व्यय का एक महत्वपूर्ण पहलू वर्ष के अंत में व्यय के ढेर से बचना है। नीचे चार्ट स्पष्ट करता है कि रक्षा सेवाएं अनुदान पर पूंजीगत परिव्यय के कुल व्यय का वित्तीय वर्ष 2011-12 में कैसे संवितरित किया गया।

चार्ट 5.2: व्यय का माह-वार प्रवाह



टिप्पणी: पूर्णांक के कारण प्रतिशतता को 100 तक नहीं जोड़ा जा सकेगा

5.10 वर्ष की अंतिम तिमाही/माह में अन्धाधुन्ध व्यय

संवीक्षा ने प्रकट किया कि मंत्रालय ने, वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के विपरीत, 2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान वर्ष की अंतिम तिमाही/माह के दौरान भारी व्यय किया था जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.5: अन्धाधुन्ध व्यय

वर्ष	बजट अनुमान	मार्च में व्यय	मार्च में व्यय की प्रतिशतता	अंतिम तिमाही के दौरान किया गया व्यय	वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान व्यय की प्रतिशतता
	(₹ करोड़ में)			(₹ करोड़ में)	
2009-10	54824.00	17796.46	32	24034.37	44
2010-11	60000.00	19489.41	32	26680.89	44
2011-12	69198.81	11971.04	17	23023.62	33

यद्यपि वर्ष 2011-12 में वर्ष 2009-10 एवं 2010-11 की तुलना में व्यय के प्रवाह में सुधार देखा गया फिर यह देखने योग्य था कि वित्तीय वर्ष के पिछले छः महीनों में व्यय 64 प्रतिशत की सीमा तक था जिसने अनुदान के व्यय करने के तरीके में स्पष्ट अन्तर्वर्षीय झुकाव को दर्शाया।

अनुदान सं. 81-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय

5.11 प्रस्तावना

मंत्रालय को अन्य केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों, राज्य सरकारों/सं.शा.क्षे. प्रशासनों, संगठनों तथा व्यक्तियों के साथ सलाह से देश में सड़क परिवहन प्रणाली की गतिशीलता तथा दक्षता को बढ़ाने के उद्देश्य से सड़क परिवहन, राष्ट्रीय राजमार्ग, तथा परिवहन अनुसंधान हेतु नीतियां तैयार करने का कार्य सौंपा गया है। मंत्रालय में दो स्कंध: सड़क स्कंध तथा परिवहन स्कंध हैं। सड़क स्कंध देश में राष्ट्रीय राजमार्गों के विकास तथा अनुपूरक का कार्य करता है। परिवहन स्कंध सड़क परिवहन मोटर वाहनों तथा सड़क परिवहन को नियंत्रित करने वाले विभिन्न अधिनियमों के विधान तथा प्रशासन से संबंधित मामलों को संभालता है।

5.12 बजट एवं व्यय

वर्ष 2009-12 के दौरान बजट प्रावधान, वास्तविक संवितरण तथा अव्ययित प्रावधानों की समग्र स्थिति का नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.6: बजट एवं व्यय

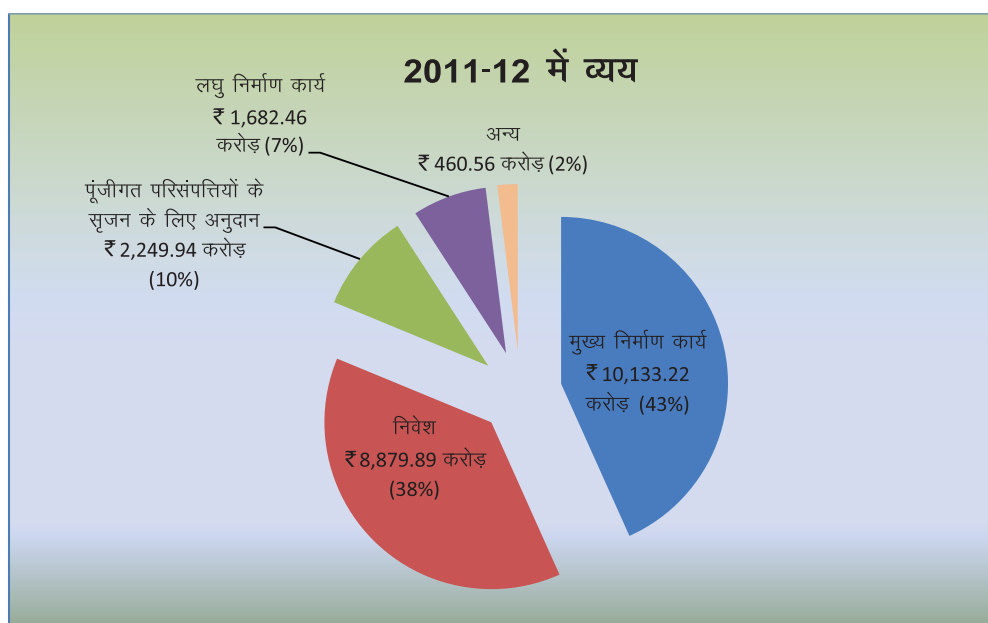
(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान		संवितरण		बचतें	
	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत
2009-10	16896.57	16162.62	13796.82	14171.85	3099.75	1990.77
2010-11	18474.45	20426.73	17884.65	19473.82	589.80	952.91
2011-12	20026.47	22230.58	19374.64	18940.24	651.83	3290.34

5.13 कुल व्यय का विषय शीर्ष-वार विश्लेषण

कुल व्यय का विषय शीर्ष-वार विश्लेषण ई-लेखा डाटाबेस के द्वारा किया गया था पांच सबसे बड़े विषय शीर्षों तथा अवशिष्ट विषय शीर्षों को 'अन्य' के अंतर्गत मिलाया गया था जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

चार्ट 5.3: विषय शीर्ष-वार विश्लेषण



टिप्पणी: डाटा स्रोत: ई-लेखा, जिसमें जर्नल प्रविष्टियां शामिल नहीं है विषय शीर्ष 63-अंतः लेखा अंतरण तथा 70-घटाई गई वसूलियां को छोड़कर

व्यय का एक बड़ा भाग (43 प्रतिशत) मुख्य निर्माण कार्यों मुख्य रूप से राष्ट्रीय राजमार्गों, अनुकूल तथा सीमा सड़कों के विकास के प्रति खर्च किया गया है। कुल व्यय का लगभग 38 प्रतिशत भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण, जो एक निकाय/प्राधिकरण है, में निवेश (इक्विटी के रूप में) के प्रति व्यय किया गया है। लेखे में दर्ज अधिकांश सहायता अनुदानें राज्य सरकारों, संघ शासित क्षेत्रों तथा सीमा सड़क परिवहन विभाग

को मुख्य रूप से पूंजीगत परिसम्पत्तियों अर्थात् सड़कों के निर्माण, उन्नयन हेतु, के सृजन के लिए दी गई अनुदानों को दर्शाती है।

5.14 31 मार्च को अव्ययित प्रावधानों का अभ्यर्पण

संवीक्षा ने प्रकट किया कि सामान्य वित्तीय नियमावली के विपरीत, मंत्रालय ने पिछले तीन वर्षों के दौरान वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन बचतों का अभ्यर्पण किया जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है।

तालिका 5.7: बचतों का अभ्यर्पण

वर्ष	बचतें		अभ्यर्पित राशि		अभ्यर्पण की तिथि
	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत	
	(₹ करोड़ में)				
2009-10	3099.75	1990.77	2539.92	1780.54	31.03.10
2010-11	589.80	952.91	127.71	223.43	31.03.11
2011-12	651.83	3290.34	40.74	2512.27	31.03.12

5.15 बचतें जो अभ्यर्पित नहीं की गईं तथा व्यपगमन को अनुमत हुईं

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2009-12 के दौरान, ₹ 3,350.79 करोड़ की बचतों की भारी राशि को अभ्यर्पित नहीं किया था तथा व्यपगमन को अनुमत किया गया जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.8: अभ्यर्पित न की गईं बचतें

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बचतें जिनको राजस्व वर्ग के अंतर्गत अभ्यर्पित नहीं किया गया	बचतें जिनको पूंजीगत वर्ग के अंतर्गत अभ्यर्पित नहीं किया गया	कुल बचतें जिनका अभ्यर्पण नहीं किया गया
2009-10	559.83	210.23	770.06
2010-11	462.09	729.48	1191.57
2011-12	611.09	778.07	1389.16
	योग		3350.79

अगर बचतों को उनका पूर्वानुमान होते ही अभ्यर्पित कर दिया गया होता तो बचतों को अनुदान की अन्य योजनाओं/परियोजनाओं में लाभदायक रूप से उपयोग किया जा सकता था।

5.16 निरंतर बचतें

वर्ष 2009-12 विनियोग लेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि पिछले तीन वर्षों के दौरान उप-शीर्षों के अंतर्गत निरंतर बचतें थीं, जैसा कि अनुबंध V-ग में विवरण दिया गया है, जिसने त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबंधन को दर्शाया।

5.17 पूर्ण प्रावधान का गैर उपयोग

नमूना जाँच ने प्रकट किया कि कुछ उप-शीर्ष/योजनाओं के अंतर्गत, जैसा कि अनुबंध V-घ में विवरण दिया गया है, 2009-12 की अवधि के दौरान प्रावधान अप्रयुक्त रहे तथा अन्य शीर्षों को पुनर्विनियोजित किए गए थे जिसने उस उद्देश्य जिसके लिए संसद द्वारा वास्तविक बजट प्रावधानों को पारित किया गया था, को विफल किया।

प्रावधानों के गैर-उपयोग के कारण सबसे ज्यादा प्रभावित योजनाएँ ‘पांडिचेरी में सड़के’ तथा ‘अंतर-राज्य अथवा आर्थिक महत्व की सड़कें’ थी।

5.18 ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें

लोक लेखा समिति ने अपनी 60वें प्रतिवेदन (10वीं लोकसभा) में पाया था कि अनुदान अथवा विनियोग के किसी वर्ग में ₹100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें त्रुटिपूर्ण बजटीकरण के साथ-साथ निष्पादन में कमी के संकेतक हैं। इसलिए समिति द्वारा यह निर्णय लिया गया था कि प्रत्येक वर्ष ₹100 करोड़ अथवा अधिक की बचतों के संबंध में एक विस्तृत व्याख्यात्मक टिप्पणी संबंधित मंत्रालय/विभाग द्वारा इनको प्रस्तुत की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2009-12 के दौरान अनुदान के दोनों राजस्व तथा पूंजीगत वर्ग के दत्तमत्त भाग में, ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें थी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.9: ₹100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राजस्व वर्ग के अंतर्गत बचते (दत्तमत्त)	पूंजीगत वर्ग के अंतर्गत बचते (दत्तमत्त)
2009-10	3098.99	1987.90
2010-11	589.81	945.36
2011-12	651.83	3282.64

5.19 एक उपशीर्ष के अंतर्गत ₹100 करोड़ या अधिक की बचतें

वर्ष 2009-12 के विनियोग लेखाओं की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि अनुबंध V-ड में दिए गए विवरण के अनुसार उपशीर्षों के अंतर्गत ₹ 100 करोड़ से अधिक की भारी बचतें हुईं जो खराब बजटीकरण प्रक्रिया की संकेतक थीं।

5.20 पूंजीगत (दत्तमत्त) वर्ग में अनावश्यक अनुपूरक अनुदाने

वर्ष 2009-12 के दौरान, जबकि अधिक व्यय के पूर्वानुमान में अनुदान के पूंजीगत (दत्तमत्त) वर्ग में अनुपूरक अनुदाने प्राप्त की गई थीं परंतु कुल व्यय वास्तविक अनुदानों से भी कम था। यह मॉनीटरिंग तथा व्यय नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

तालिका 5.10: पूंजीगत (दत्तमत्त) वर्ग में अनावश्यक अनुपूरक अनुदाने

वर्ष	वास्तविक प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचतें	अनुपूरक प्रावधान के प्रति बचतों की प्रतिशतता
	(₹ करोड़ में)					
2009-10	15842.00	311.00	16153.00	14165.10	1987.90	639
2010-11	19826.56	591.97	20418.53	19473.17	945.36	160
2011-12	21490.00	731.38	22221.38	18938.74	3282.64	449

5.21 उप-शीर्षों के अंतर्गत प्राप्त अनावश्यक अनुपूरक अनुदाने

वर्ष 2009-12 के दौरान, निम्नलिखित मामलों में, जबकि अधिक व्यय के पूर्वानुमान में अनुपूरक अनुदाने प्राप्त की गई थी फिर भी एक उप-शीर्ष के अंतर्गत प्राप्त पूर्ण अनुपूरक अनुदान अव्ययित रही जो मॉनीटरिंग की कमी को दर्शाती है:

तालिका 5.11: अनावश्यक अनुपूरक अनुदाने

वर्ष	उप-शीर्ष	वास्तविक प्रावधान	अनुपूरक अनुदान	(₹ करोड़ में)	
				व्यय	बचते
2009-10	5054.02.337.03-बी.आर.डी.बी. के अंतर्गत निर्माण कार्य (दत्तमत्त)	1460.00	156.00	1304.26	311.74
2011-12	3054.02.337.05-सीमा सड़क स्कंध द्वारा अनुसंधान	176.34	3.33	173.74	5.93
	5054.01.190.01-भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण	10342.89	731.37	8879.89	2194.37

5.22 अवास्तविक बजटीकरण के कारण बड़ी अनुपूरक अनुदान

वर्ष 2009-12 के लिए विनियोग लेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि निम्नलिखित उपशीर्षों में भारी अनुपूरक अनुदानें प्राप्त की गई थी जिसने दर्शाया कि मंत्रालय ने अपने व्यय अनुमानों को वास्तविक आधार पर तैयार नहीं किया था।

तालिका 5.12 बड़ी अनुपूरक अनुदानें

वर्ष	लेखा शीर्ष	वास्तविक प्रावधान	अनुपूरक अनुदान	वास्तविक प्रावधान के प्रति अनुपूरक अनुदान को प्रतिशतता
		(₹ करोड़ में)		
2009-10	4552.00.127.01-सड़क स्कंध तथा बी.आर.डी.बी. के अंतर्गत सड़क विकास कार्य	311.00	52.00	17
	5054.02.337.03-बी.आर.डी के अंतर्गत निर्माण कार्य (दत्तमत्त)	1460.00	156.00	11
2010-11	3054.01.337.01-सड़क स्कंध द्वारा अनुसंधान	1032.86	1000.00	97
	3601.02.105.01-राज्य सड़क हेतु अनुदान	1819.17	816.35	45
2011-12	3054.01.337.01- सड़क स्कंध द्वारा अनुसंधान	983.25	300.00	31
	3054.80.797.01-राष्ट्रीय राजमार्ग स्थायी पुल-शुल्क निधि को अंतरण	2190.50	305.00	14

5.23 उप-शीर्षों को निधियों का अतार्किक पुनर्विनियोजन

संवीक्षा ने प्रकट किया कि निम्नलिखित उप-शीर्षों को निधियों का पुनर्विनियोजन अतार्किक था क्योंकि उप-शीर्षों के अंतर्गत वास्तविक प्रावधान पर्याप्त से अधिक था। परिणामस्वरूप, उप-शीर्षों के अंतर्गत अंतिम बचतें उप-शीर्षों को पुनर्विनियोजित राशि से भी अधिक थी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.13: निधियों का अतार्किक पुनर्विनियोजन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उप-शीर्ष	वास्तविक प्रावधान	पुनर्विनियोजन (+)	व्यय	वास्तविक की तुलना में बचते
2009-10	3451.00. 90.11-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	98.21	4.96	87.02	11.19
2010-11	3451.00.090.11- सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	331.97	7.51	306.88	25.09
	3054.01.052.01-मशीनरी एवं उपकरणों का अनुसंधान	0.50	1.30	0.19	0.31
	3054.02.800.01-भूटान प्रतिपूर्ति भत्ता	7.90	0.58	5.67	2.23

वर्ष	उप-शीर्ष	वास्तविक प्रावधान	पुनर्विनियोजन (+)	व्यय	वास्तविक की तुलना में बचते
2011-12	3054.02.337.05-सीमा सड़क स्कंध द्वारा अनुरक्षण	176.34	8.64	173.74	2.60
	3054.02.337.06 –राष्ट्रीय राजमार्गों के अतिरिक्त सड़क अनुरक्षण	443.32	5.21	380.92	62.40

5.24 राजस्व व्यय के रूप में पूंजीगत व्यय का गलत वर्गीकरण

वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली, 1978 के नियम 8 के अनुसार, विषय शीर्ष 'मशीनरी तथा उपकरण' विषय श्रेणी-6 (पूंजीगत परिसम्पत्तियों का अधिग्रहण तथा अन्य पूंजीगत व्यय) के अंतर्गत आता है। तथपि, यह पाया गया था कि वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान ₹ 0.56 करोड़ के व्यय को गलती से राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया गया था जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिक 5.14: व्यय का गलत वर्गीकरण

(₹ करोड़ में)

मुख्य शीर्ष	विषय शीर्ष	वर्ष	बजट का प्रावधान	व्यय
3054- राजमार्ग एवं पुल	52-मशीनरी एवं उपकरण	2009-10	2.00	0.37
		2010-11	0.50	0.19
		2011-12	2.00	शून्य
	योग			0.56

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2012) कि मशीनरी एवं उपकरण के संबंध में मुख्य शीर्ष-3054 के अंतर्गत बजट प्रावधान को राष्ट्रीय राजमार्ग निर्माण कार्यों से संबंधित मशीनरियों एवं उपकरणों के अनुरक्षण के उद्देश्य हेतु रखा गया है। मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है। विषय शीर्ष 52 मशीनरी एवं उपकरण के बजाए शीर्ष 27-लघु कार्यों (जिसमें कार्यों, मशीनरी एवं उपकरणों की मरम्मत तथा अनुरक्षण पर व्यय शामिल है) के अंतर्गत प्रावधानों को प्राप्त तथा व्यय को दर्ज किया जा सकता है।

5.25 पूंजीगत व्यय के रूप में राजस्व व्यय का गलत वर्गीकरण

सामान्य वित्तीय नियम 79 के अनुसार स्थायी प्रकृति की मूर्त परिसम्पत्तियों को प्राप्त करने हेतु किए गए पर्याप्त व्यय को पूंजीगत व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाएगा। अनुरक्षण, मरम्मत, रखरखाव पर अनुवर्ती प्रभारों तथा कार्य व्ययों, जो परिसम्पत्तियों को चालू हालत में रखने हेतु अपेक्षित है तथा स्थापना एवं प्रशासनिक व्ययों सहित संगठन के दिन प्रतिदिन के कार्यों हेतु किए गए अन्य व्ययों को भी राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाएगा। तथापि, यह पाया गया था कि 2009-10 से 2011-12 के

दौरान ₹ 5.22 करोड़ के व्यय को गलती से राजस्व पूंजीगत व्यय के रूप में वर्गीकृत किया गया था जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.15: व्यय का गलत वर्गीकरण

(₹ करोड़ में)

मुख्य शीर्ष	क्र.सं.	विषय शीर्ष	वर्ष	व्यय	
5054-सड़क एवं पुलों पर पूंजीगत परिव्यय	1.	11-घरेलू यात्रा व्यय	2009-10	1.20	
			2010-11	1.34	
			2011-12	1.71	
			योग		4.25
	2.	20 -अन्य प्रशासनिक व्यय	2009-10	0.04	
			2010-11	0.68	
			2011-12	0.25	
				योग	0.97
			कुल योग		5.22

विषय शीर्ष-11 घरेलू यात्रा व्यय के संबंध में मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2012) कि मुख्य शीर्ष 5054-राष्ट्रीय राजमार्ग पर्यवेक्षण के अंतर्गत व्यय को सभी वेतन एवं लेखा कार्यालयों (राष्ट्रीय राजमार्ग) द्वारा पूरे भारत में स्थित क्षेत्रीय अधिकारी (सिविल) द्वारा निरीक्षित राष्ट्रीय राजमार्गों के निरीक्षण के निरीक्षण हेतु दर्ज किया गया है।

राजस्व प्रकृति के व्यय हेतु मंत्रालय को राजस्व मुख्य शीर्षों के अंतर्गत प्रावधान प्राप्त करने चाहिए तथा तदनुसार व्यय को दर्ज करना चाहिए।

5.26 '00-विषय शीर्ष' के साथ व्यय को दर्ज करना

वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली 1978 का नियम 8, छठी श्रेणी अर्थात् विषय शीर्ष तक व्यय के वर्गीकरण के उद्देश्य हेतु वर्णन/परिभाषाओं सहित विनियोग की मानक प्राथमिक इकाईयों को निर्धारित करता है तथा सभी आ.सं.अ. को अतिसावधानी से इनका पालन करना अपेक्षित था। म.ले.नि. द्वारा प्रदान ई-लेखा डाटा की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया था कि ₹ 68.78 लाख के व्यय को विषय शीर्ष "00" के प्रति अनुदान के पूंजीगत वर्ग के अंतर्गत दर्ज किया गया था जो अस्तित्व में ही नहीं था तथा वर्तमान नियमावली में शामिल नहीं है।

5.27 पुनर्विनियोग की तिथि से पूर्व किया गया व्यय

विनियोग लेखों की नमूना जांच ने प्रकट किया है कि वर्ष 2011-12 के दौरान, शीर्ष 3055.00.004.24.01.35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के अंतर्गत शून्य बजट प्रावधान था। मंत्रालय द्वारा निरीक्षण एवं अनुरक्षण केन्द्रों के संस्थापन हेतु अनुपूरक अनुदानों के द्वितीय बैच (नवम्बर 2011) में प्रतीक अनुपूरक (₹ 84 करोड़)

प्राप्त किया था। यह पाया गया कि जबकि 5 मार्च 2012 को ₹ 84 करोड़ की निधियों को उपरोक्त शीर्ष को पुनर्विनियोजित किया गया था फिर भी ₹ 1.50 करोड़ की राशि 22 फरवरी 2012 (जैसा कि ई-लेखा से पाया गया) अर्थात् पुनर्विनियोग की तिथि से पूर्व, पहले ही व्यय की जा चुकी थी।

इसलिए व्यय की तिथि को प्रावधान की उपलब्धता के बिना ₹ 1.50 करोड़ का व्यय, किया गया था।

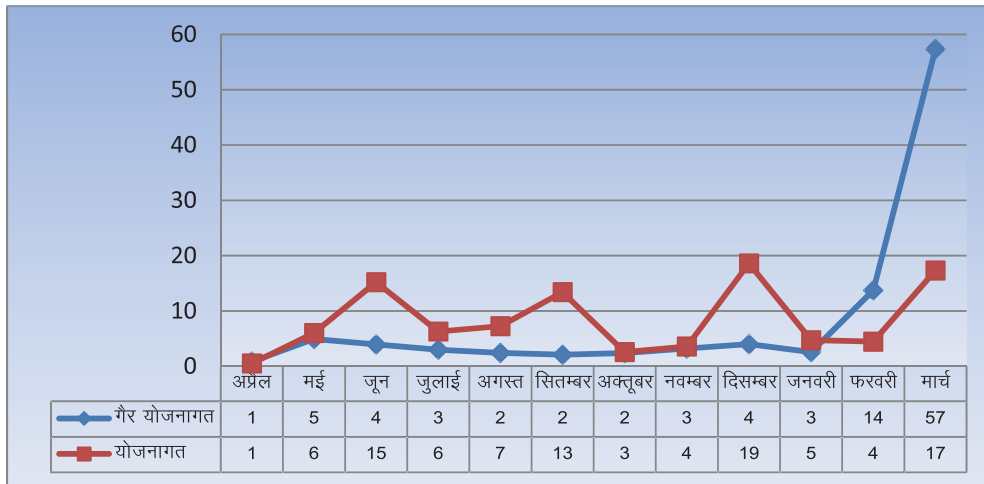
5.28 निधियों को सरकारी लेखे से बाहर रखा जाना

वित्त मंत्रालय ने जुलाई 2011 में अनुदेश जारी किए कि मार्च माह के दौरान व्यय की गति बजट अनुमानों के 15 प्रतिशत तक सीमित होनी चाहिए। अनुदेश यह भी दर्शाते हैं कि अंतिम माह में भुगतान केवल वास्तव में प्रापण किए गए सामान एवं सेवाओं तथा पहले किए गए व्यय की प्रतिपूर्ति हेतु होने चाहिए न कि अग्रिम भुगतानों के लिए, हालांकि कुछ अपवाद अनुमत थे। राष्ट्रीय राजमार्ग के विकास (वार्षिक व्यय), राष्ट्रीय राजमार्गों के संचालन एवं अनुसूचना पर व्यय करने तथा कर्जों के पुनर्भुगतान आदि हेतु भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (भा.रा.रा.प्रा.) को बजटीय सहायता प्रदान करने के एक भाग के रूप में संडक परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने 2011-12 में भा.रा.रा.प्रा. को ₹ 2,692.89 करोड़ की राशि जारी की। ₹ 2,692.89 करोड़ की इस राशि में से मंत्रालय द्वारा भा.रा.रा.प्रा. को, तथ्य के बावजूद कि भा.रा.रा.प्रा. के तुलन पत्र ने दर्शाया था कि इसने निधियों को पहले से ही सावधि जमा में रखा हुआ था, मार्च माह में ₹1,105.78 करोड़ जो कुल राशि का 41.06 प्रतिशत है, (29 मार्च 2012 को ₹ 451.57 करोड़ तथा 27 मार्च 2012 को ₹ 654.21 करोड़) जारी किए गए थे। भा.रा.रा.प्रा. ने मार्च 2012 में जारी कुल ₹ 1,000 करोड़ की इन निधियों को सावधि जमा में रखा। मार्च माह में भा.रा.रा.प्रा. को निधियाँ जारी करना न केवल यह दर्शाता है कि मंत्रालय के मासिक व्यय योजना में कमी है बल्कि इसका परिणाम सरकारी लेखे से बाहर निधियाँ रखने में हुआ।

5.29 व्यय की प्रवृत्ति

नियमावली प्रावधान करती है कि व्यय को पूरे वर्ष में फैलना चाहिए तथा व्यय की प्रगति को मानीटर करने तथा प्रत्येक माह किसी भी बचतों अथवा आधिकार्यों की संभावना का निर्धारण करने की नियंत्रण अधिकारी की जिम्मेदारी होगी। तथापि, चार्ट से देखा जा सकता है कि व्यय का पूरे साल में फैलाव नहीं था।

चार्ट 5.4: वर्ष 2011-12 के दौरान व्यय की प्रवृत्ति (प्रतिशत में)



स्रोत: ई-लेखा में जर्नल प्रविष्टियां शामिल नहीं है। विषय शीर्ष 63-अन्तः लेखा अंतरण तथा 70-कटौती वसूलियों को छोड़कर।

चार्ट इस तथ्य को इंगित करता है कि गैर-योजनागत व्यय, जो वर्ष के प्रथम दस महीनों के दौरान एक से पांच प्रतिशत के बीच था, अचानक फरवरी 2012 में 14 प्रतिशत तथा मार्च 2012 में 57 प्रतिशत तक बढ़ा। अंतिम तिमाही में गैर-योजनागत व्यय को कुल गैर-योजनागत व्यय का अधिक से अधिक 74 प्रतिशत के रूप में परिकल्पित किया गया है। मार्च के महीने में तेजी से बढ़ने का मुख्य कारण सीमा सड़क विकास बोर्ड के अंतर्गत मुख्य निर्माण कार्यों हेतु ₹ 1,670 करोड़ का दर्ज करना था। 2011-12 के दौरान योजनागत व्यय ने अंतिम तिमाही में भारी व्यय सूचित नहीं किया। तथापि, जून, सितम्बर, दिसम्बर तथा मार्च के महीने में योजनागत व्यय में तिमाही में तेजी से वृद्धियां पाई गई थीं।

5.30 अन्धाधुन्ध व्यय

वित्त मंत्रालय ने वित्तीय वर्ष के मार्च के महीने तथा अंतिम तिमाही के दौरान बजट अनुमानों के क्रमशः 15% तथा 33% तक व्यय को सीमित करने हेतु सितम्बर 2007 में अनुदेश जारी किए हैं। इसके विपरीत, वित्तीय वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के मार्च के महीने तथा अंतिम तिमाही में भारी व्यय किया गया था जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.16: अन्धाधुन्ध व्यय

वर्ष	बजट अनुमान (सम्पूर्ण अनुदान हेतु वास्तविक आवंटन) (₹ करोड़ में)	मार्च में व्यय (₹ करोड़ में)	मार्च में व्यय की प्रतिशतता (बजट अनुमानों की तुलना में)	अंतिम तिमाही के दौरान किया गया व्यय (₹ करोड़ में)	व्यय की प्रतिशतता (वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही के दौरान अनुमानित बजट की तुलना में)
2010-11	35925.30	8632.85	24	13790.38	38
2011-12	40740.51	8705.75	21	#	#

व्यय निर्धारित सीमाओं के भीतर था।

5.31 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन भारी व्यय

ई-लेखा डाटाबेस के विश्लेषण ने प्रकट किया कि निम्नलिखित विषय शीर्षों के अंतर्गत वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अर्थात् 31 मार्च 2012 को भारी व्यय दर्ज किया गया था।

तालिका 5.17: 31 मार्च को भारी व्यय

क्र.सं.	विषय शीर्ष	2011-12 के दौरान व्यय	31 मार्च 2012 को व्यय	कुल व्यय के प्रति 31 मार्च को किए गए व्यय की प्रतिशतता
		(₹ करोड़ में)		
1.	35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदाने	2249.94	697.40	30
2.	63-अन्तर लेखा अंतरण	14874.69	4299.81	29
3.	53-मुख्य निर्माण कार्य	10133.22	2713.12	20
4.	54-निवेश	8879.89	654.21	7

आगे यह भी देखा गया कि 31 मार्च 2012 को ₹ 8,632 करोड़ का व्यय किया गया जो इस अनुदान में 2011-12 के कुल व्यय का 23 प्रतिशत हिस्सा था।

5.32 त्रुटिपूर्ण आंतरिक लेखापरीक्षा

सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय का आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध प्रधान मुख्य लेखा नियंत्रक, पोत परिवहन, सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन कार्य करता है। मंत्रालय के संबंध में निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में पिछले तीन वर्षों के दौरान की गई आंतरिक लेखापरीक्षा के विवरण निम्नानुसार हैं

तालिका 5.18: त्रुटिपूर्ण आंतरिक लेखापरीक्षा

वर्ष	लेखापरीक्षा के अधिकार-क्षेत्र के अंतर्गत इकाईयों की कुल सं.	लेखापरीक्षा किए जाने हेतु योजित इकाईयों की सं.	लेखापरीक्षा की गई इकाईयों की वास्तविक सं.	कमी की प्रतिशतता
2009-10	339	155	121	22
2010-11	309	148	107	28
2011-12	339	152	99	35

उपरोक्त विवरण दर्शाते हैं कि वर्ष 2009-12 के दौरान लक्षित इकाईयों के प्रति कमी 22 से 35 प्रतिशत के बीच थी।

अनुदान सं. 105- महिला एवं बाल विकास मंत्रालय

5.33 प्रस्तावना

महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, महिला तथा बच्चों की उन्नति हेतु नोडल मंत्रालय है। मंत्रालय योजनाएं, नीतियाँ तथा कार्यक्रम तैयार करता है, विधान, निर्देशों को लागू/संशोधन करता है तथा महिला एवं बाल विकास के क्षेत्र में कार्य कर रहे दोनों सरकारी तथा गैर-सरकारी संगठनों के प्रयासों को समन्वित करता है। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय महिला एवं बच्चों के लिए कुछ नवचारी कार्यक्रमों को कार्यान्वित करता है जिसके अंतर्गत कल्याण एवं सहायता सेवाएं, रोजगार एवं आय सृजन हेतु प्रशिक्षण जागरूकता बढ़ाना तथा लिंग-विभेद संचेतना शामिल है। यह कार्यक्रम स्वास्थ्य, शिक्षा, ग्रामीण विकास आदि के क्षेत्र में अन्य साधारण विकासात्मक कार्यक्रमों हेतु अनुपूरक तथा सम्पूरक भूमिका अदा करते हैं। यह सभी प्रयास यह सुनिश्चित करने हेतु निर्देशित है कि महिलाएं आर्थिक तथा सामाजिक दोनों रूप से समर्थ हों तथा इस प्रकार राष्ट्रीय विकास में पुरुषों के साथ सहभागी बनें।

5.34 बजट एवं व्यय

2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान बजट प्रावधानों, वास्तविक संवितरणों तथा बचतों की समग्र स्थिति का नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.19: वर्ष -वार बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान		वास्तविक संवितरण		बचते	
	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत
2009-10	8628.02	शून्य	8558.10	शून्य	69.92	शून्य
2010-11	11070.55	शून्य	10699.99	शून्य	370.56	शून्य
2011-12	16183.04	शून्य	15676.06	शून्य	506.98	शून्य

5.35 व्यय का गैर-समाधान

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 52 (5) के अनुसार विभागाध्यक्ष तथा लेखा अधिकारी, विभागाध्यक्ष द्वारा अनुरक्षित लेखों में दिए गए आंकड़ों का लेखा अधिकारी के खातों में दर्शाए जा रहे आंकड़ों के साथ मासिक समाधान हेतु संयुक्त रूप से उत्तरदायी होंगे।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि वास्तविक बचतों के आंकड़ों तथा राजस्व अनुभाग में वित्त मंत्रालय को सूचित आंकड़ों के बीच अंतर था, जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है, जिसका परिणाम मंत्रालय द्वारा बचतों के कम अभ्यर्पण में हुआ।

तालिका 5.20 व्यय का गैर-समाधान

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वास्तविक बचतें	वि.मं. को सूचित बचतें	अंतर
2009-10	69.92	66.61	3.31
2010-11	370.56	364.63	5.93
2011-12	506.98	499.66	7.32

जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है, बचतों हेतु दोनों आंकड़े इंगित करते हैं कि विभागाध्यक्ष द्वारा अनुरक्षित लेखों में दिए गए आंकड़ों का वेतन एवं लेखा कार्यालय के खाते में प्रकट हो रहे आंकड़ों के साथ मासिक समाधान की कोई प्रणाली विद्यमान नहीं है।

मंत्रालय ने बताया कि अभ्यर्पण की राशि तथा वास्तविक बचतों में विनियोग लेखों के विभिन्न स्तरों पर व्यय में परिवर्तन के कारण अंतर था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दोनों लेखों में अंतर वे.ले.का. के पास उपलब्ध आंकड़ों के साथ गैर-समाधान के कारण था। अगर बचतों का पूर्वानुमान लगते ही अभ्यर्पण किया गया होता तो राशि को सरकार की अन्य परियोजनाओं में लाभदायक रूप से उपयोग किया जा सकता था।

5.36 व्यय के मुख्य घटक

निम्न तालिका सहायता अनुदान (सहायता अनुदान सामान्य, पूंजी सृजन तथा वेतन सहित) पर व्यय को दर्शाती है जो कि 2009-12 की अवधि के दौरान कुल व्यय के अनुपात के रूप में 99 तथा 100 प्रतिशत के बीच था।

तालिका 5.21: व्यय के मुख्य घटक

(₹ करोड़ में)

वर्ष	व्यय			सहायता अनुदान		
	योजनागत	गैर-योजनागत	कुल	योजनागत (प्रतिशत)	गैर-योजनागत (प्रतिशत)	कुल (प्रतिशत)
2009-10	8484.43	73.67	8558.10	8448.89 (100)	39.90 (54)	8488.79 (99)
2010-11	10634.70	71.23	10705.93	10572.32 (99)	37.13 (52)	10609.45 (99)
2011-12	15597.15	78.91	15676.06	15565.03 (100)	41.50 (53)	15606.53 (100)

टिप्पणी: 2009-10 तथा 2010-11 वर्षों के आंकड़े क्रमशः आंकड़े डी.डी.जी.-2011-12 तथा 2012-13 से लिए गए हैं।

5.37 बचतों का अभ्यर्पण

वर्ष 2009-12 के लिए अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि मंत्रालय ने वर्तमान नियम के उल्लंघन में संवीक्षा के अंतर्गत सभी तीनों वर्षों के अंतिम दिन अपनी बचतों का अभ्यर्पण किया जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.22: बचतों का अभ्यर्पण

वर्ष	बजट प्रावधान	वास्तविक संवितरण	अव्ययित प्रावधान	अभ्यर्पित राशि	अभ्यर्पण की तिथि
2009-10	8628.02	8558.10	69.92	66.61	31.03.2010
2010-11	11070.55	10699.99	370.56	364.63	31.03.2011
2011-12	16183.04	15676.06	506.98	499.66	31.03.2012

चूंकि, बचतों का वित्तीय वर्षों के अंतिम दिन अभ्यर्पण किया गया था जो मंत्रालय द्वारा समय पर बचतों का पूर्वानुमान न लगाने में व्यय की मॉनीटरिंग की त्रुटिपूर्ण प्रणाली को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने ₹ 3.31 करोड़, ₹ 5.93 करोड़ तथा ₹ 7.32 करोड़ का अभ्यर्पण नहीं किया था तथा इन्हें क्रमशः वर्ष 2009-10, 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान व्यपगमन को अनुमत किया था।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि कार्यान्वयन अभिकरणों से प्रस्ताव पूरे वर्ष में प्राप्त किए गए थे तथा लगभग वित्तीय वर्षों की समाप्ति तक आधिक्य निधियों का अनुमान संभव नहीं है। निधियों को अभ्यर्पण तब किया जाता है जब यह स्पष्ट हो जाए कि उपयोग की कोई संभावना नहीं है।

सामान्य वित्तीय नियमावली में दिए गए प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए उत्तर तर्कसंगत नहीं है, जो बताता है कि बचत के साथ-साथ प्रावधान जिनका उपयोग नहीं किया जा सका, वर्ष के अंत की प्रतीक्षा किए बिना जैसे ही ये परिलक्षित हों, अभ्यर्पित कर दिए जाने चाहिए।

5.38 निरंतर बचते

विनियोग लेखों की संवीक्षा ने प्रकट कि अनुबंध V-च के अनुसार वर्ष 2009-12 के दौरान अनुदान के राजस्व वर्ग के अंतर्गत निरंतर बचते थीं तथा उन्हें अन्य शीर्षों को पुनर्विनियोजित किया गया जिसने उस उद्देश्य जिसके लिए संसद द्वारा बजट प्रावधान पारित किए गए थे, को विफल किया। अनुदान के अंतर्गत बड़े अव्ययित प्रावधानों ने

मंत्रालय द्वारा त्रुटिपूर्ण बजटीकरण को दर्शाया। बड़ी निरंतर बचतों¹ द्वारा प्रभावित कुछ योजनाओं पर नीचे चर्चा की गई है:

क) समेकित बाल संरक्षण योजना (स.बा.सं.यो)

समेकित बाल संरक्षण योजना (स.बा.सं.यो) से यह आशा की गई है कि यह राष्ट्रीय, क्षेत्रीय, राज्य तथा जिला स्तर पर योजना के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु आवश्यक संरचनाओं तथा क्रियाविधियों को स्थापित तथा सुदृढ़ करके एक प्रणाली, जो दक्ष तथा प्रभावी रूप से बच्चों का संरक्षण कर सके, को सृजित करने की सरकार/राज्य की जिम्मेदारी को पूरा करने हेतु पर्याप्त रूप से योगदान देगी।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि 2009-12 के दौरान योजना के कार्यान्वयन की गति धीमी थी तथा बचतें कुल प्रावधानों के 29 से 62 प्रतिशत के बीच थी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.23: समेकित बाल संरक्षण योजना (स.बा.सं.यो.) में निरंतर बचतें

वर्ष	कुल प्रावधान	वास्तविक संवितरण (₹ करोड़ में)		कुल प्रावधान से बचतों की प्रतिशतता
		बचतें		
2009-10	60.00	42.63	17.37	29
2010-11	300.00	115.11	184.89	62
2011-12	270.00	177.30	92.70	34

ख) प्रियदर्शनी

यह योजना स्वावलंबी आधारिक संस्थानों की स्थापना से उनकी मदद करके तथा यह सुनिश्चित करके कि लघुवित तथा व्यवसाय विकास सेवाओं तक उनकी पहुँच है, महिलाओं तथा किशोरियों को समर्थ बनाने पर लक्षित है। इसमें कृषि तथा गैर-कृषि दोनों में महिलाओं की आजीविका के लिए अवसरों के विस्तार की आशा की गई है जिससे, विस्तृत अर्थव्यवस्था में महिलाओं के लिए आजीविका के आधार का समेकन हो सके।

¹ अनुबंध V-च में दिए गए आंकड़ों का व्यक्तिगत योजनाओं की बचतों में आंकड़ों के साथ मिलान न किया जाए क्योंकि उत्तरपूर्वी क्षेत्रों से संबंधित शीर्षों में बचतों को अनुबंध में शामिल नहीं किया गया है।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि योजना का कार्यान्वयन अपेक्षित स्तर तक नहीं था क्योंकि 2009-12 के दौरान योजना के अंतर्गत बचतें कुल प्रावधानों के 80 से 100 प्रतिशत के बीच थी जैसा कि नीचे तालिका में विवरण दिया गया है:

तालिका 5.24: प्रियदर्शनी योजना में निरंतर बचतें

वर्ष	कुल प्रावधान	वास्तविक संवितरण (₹ करोड़ में)		कुल प्रावधान से बचतों की प्रतिशतता
		वास्तविक संवितरण	बचतें	
2009-10	27.00	0.04	26.96	100
2010-11	29.79	5.90	23.89	80
2011-12	26.10	0.15	25.95	99

ग) राष्ट्रीय महिला सशक्तीकरण मिशन

राष्ट्रीय महिला सशक्तीकरण मिशन (रा.म.स.मि.) को महिलाओं के सर्वोन्मुखी विकास को बढ़ावा देने की समग्र प्रक्रियाओं को सुदृढ़ करने के लक्ष्य सहित वर्ष 2010 में अंतर्राष्ट्रीय महिला दिवस को प्रारम्भ किया गया था। इसमें अन्तः क्षेत्रीय अभिसरण को सुदृढ़ करना तथा मंत्रालयों तथा विभागों में सभी महिला कल्याण तथा सामाजिक आर्थिक विकास कार्यक्रमों को समन्वित करने की प्रक्रिया को सुविधा प्रदान करना अधिकृत है। मिशन का लक्ष्य विभिन्न केन्द्रीय मंत्रालयों के संरक्षण के अंतर्गत महिलाओं हेतु सरकार द्वारा चलाए गए सभी कार्यक्रमों के लिए एकल खिड़की सेवा प्रदान करना है।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि योजना के कार्यान्वयन की गति धीमी थी तथा 2009-12 के दौरान बचतें 81 से 100 प्रतिशत के बीच थी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.25: राष्ट्रीय महिला सशक्तीकरण मिशन (रा.म.स.मि.) में निरंतर बचतें

वर्ष	कुल प्रावधान	वास्तविक संवितरण (₹ करोड़ में)		कुल प्रावधान से बचतों की प्रतिशतता
		वास्तविक संवितरण	बचतें	
2009-10	1.00	शून्य	1.00	100
2010-11	40.00	शून्य	40.00	100
2011-12	40.00	7.63	32.37	81

घ) राजीव गांधी किशोरी सशक्तीकरण योजना

राजीव गांधी किशोरी सशक्तीकरण योजना को सबला कहा जाता है जो पोषणिक तथा स्वास्थ्य स्थिति में सुधार करके तथा घरेलू कौशल, जीवन कौशल तथा व्यवसायिक कौशल जैसे विभिन्न कौशलों का उन्नयन करके स्कूल न जा रही लड़कियों पर ध्यान सहित 11-18 वर्षों की किशोरियों (कि.) के सशक्तीकरण पर लक्षित है। योजना स्कूल

न जाने वाली लड़कियों को औपचारिक तथा अनौपचारिक शिक्षा के मुख्य प्रवाह में लाने के लक्ष्य सहित लड़कियों को परिवार कल्याण, स्वास्थ्य स्वच्छता आदि तथा विद्यमान सार्वजनिक सेवाओं पर सूचना तथा निर्देशन से लैस करने पर भी लक्षित है। पोषण निर्धारण हेतु 11-14 वर्ष की स्कूल न जा रही किशोरियों तथा 15-18 वर्ष की सभी लड़कियाँ शामिल की जाएंगी क्योंकि दोपहर का भोजन 15-18 वर्ष की लड़कियों को शामिल नहीं करता है।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि मंत्रालय ने 2009-12 के दौरान निधियों की वास्तविक आवश्यकता का कोई निर्धारण किए बिना बजट प्रावधान तैयार किए जिसके परिणामस्वरूप 19 से 100 प्रतिशत के बीच की निधियाँ अव्ययित रही जैसा कि नीचे विवरण में दिया गया है।

तालिका 5.26: राजीव गांधी किशोरी सशक्तीकरण योजना (सबला) में निरंतर बचतें

वर्ष	कुल प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचतें	कुल प्रावधान से बचतों की प्रतिशतता
	(₹ करोड़ में)			
2009-10	110.00	शून्य	110.00	100
2010-11	1000.00	329.51	670.49	67
2011-12	727.80	589.81	137.99	19

ड) इंदिरा गांधी मातृत्व सहयोग योजना (प्र.मा.ला.² योजना)

इंदिरा गांधी मातृत्व सहयोग योजना प्रारम्भिक आधार पर एक विशेष अंतराक्षेपण योजना है जिसे गर्भवती तथा दूध पिलाने वाली माताओं के लिए तैयार किया गया है। योजना के मुख्य उद्देश्य गर्भावस्था, सुरक्षित प्रसव तथा स्तनपान के दौरान उपयुक्त कार्यों, देखभाल तथा समुचित अभ्यास को बढ़ावा देकर गर्भवती एवं दूध पिलाने वाली महिलाओं तथा नवजातों की स्वास्थ्य तथा पोषण स्थिति को सुधारना है।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि योजना का कार्यान्वयन आशानुरूप नहीं था क्योंकि योजना में 2009-12 की अवधि के दौरान पाई गई बचतें 43 से 100 प्रतिशत के बीच थी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है।

² प्रतिबंधित मातृत्व लाभ

तालिका 5.27: इंदिरा गांधी मातृत्व सहयोग योजना में निरन्तर बचतें

वर्ष	कुल प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचतें	कुल प्रावधान से बचतों की प्रतिशतता
	(₹ करोड़ में)			
2009-10	4.00	शून्य	4.00	100
2010-11	390.00	116.24	273.76	70
2011-12	511.00	289.82	221.18	43

मंत्रालय ने निरंतर अव्ययित प्रावधानों के कारणों को संबंधित संगठनों/राज्यों से पूर्ण प्रस्तावों की अप्राप्ति को अरोपित किया।

मंत्रालय ने यह भी बताया (जनवरी 2013) कि उपरोक्त योजनाओं के अंतर्गत पिछले वर्षों में बचतों के बावजूद बजट आंबटनों को अनुवर्ती वर्षों में कम नहीं किया गया क्योंकि इस तथ्य अधिक व्यय होने की प्रत्याशा थी। कि योजनाएं नई थीं तथा धीरे-धीरे गति पकड़ रही थी। तथापि, भविष्य में अधिक वास्तविक होने के लिए ध्यान रखा जाएगा।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत निरंतर बचतें थीं जो दर्शाती हैं कि इन योजनाओं के अंतर्गत पिछले वर्षों में अव्ययित प्रावधानों के बावजूद मंत्रालय ने अनुवर्ती वर्षों में बड़ी बचतों से बचने हेतु बजट अनुमानों को अधिक वास्तविक नहीं बनाया था।

5.39 पूर्ण प्रावधान का गैर-उपयोग

वर्ष 2009-12 के विनियोग लेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹10 करोड़ अथवा अधिक के पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहे जिनकी अनुबंध V-छ में व्याख्या की गई है। पूर्ण प्रावधान की बचतें इस तथ्य की संकेतक है कि अनुमानों को परियोजनाओं तथा योजनाओं की पर्याप्त बजट पूर्व संवीक्षा के पश्चात तैयार नहीं किया गया था। ऐसी कुछ योजनाओं पर नीचे चर्चा की गई है:

(क) बलात्कार पीड़ितों को राहत तथा स्वास्थ्यलाभ

बलात्कार पीड़ितों द्वारा वहन की गई वित्तीय हानियों की प्रतिपूर्ति के लिए बोर्ड गठित करने हेतु भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों पर मार्च 2006 में सचिवों की समिति (स.स.) ने सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को कार्यान्वित करने का निर्णय लिया तथा "बलात्कार पीड़ितों को राहत तथा स्वास्थ्यलाभ" योजना को कार्यान्वित करने हेतु सैद्धांतिक स्वीकृति के लिए मार्च 2006 में योजना आयोग को सिफारिश की। मंत्रालय ने केवल जुलाई 2010 में जाकर टिप्पणियों हेतु व्यय वित्त समिति को ड्राफ्ट नोट

वितरित किया। 2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान आंबटित ₹ 239.02 करोड़ का पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहा क्योंकि योजना आयोग ने नई योजना के लिए अपनी औपचारिक स्वीकृति रोक दी थी।

(ख) स्वयंसिद्ध

स्वयंसिद्ध महिलाओं के सशक्तीकरण हेतु एक समेकित योजना है। यह स्वयं सेवी समूह (स्व.से.स.) में महिलाओं के निरूपण पर आधारित है तथा जागरूकता बढ़ाने, आर्थिक सशक्तीकरण तथा विभिन्न योजनाओं के अभिकरण के माध्यम से उनके सशक्तीकरण पर लक्षित है। योजना का प्रथम चरण 31 मार्च 2008 को समाप्त हुआ। मंत्रालय ने योजना का चरण-॥ प्रारम्भ करने हेतु अप्रैल 2007 में योजना आयोग से सैद्धांतिक स्वीकृति प्राप्त की थी। मंत्रालय ने स्वयंसिद्ध चरण-॥ के रूप में योजना को जारी रखने हेतु अप्रैल 2009 में व्यय वित्त समिति के लिए एक ड्राफ्ट नोट वितरित किया। इसके अतिरिक्त, 2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान आंबटित ₹ 28 करोड़ का पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहा क्योंकि योजना आयोग ने प्रस्ताव का समर्थन नहीं किया था।

(ग) महिलाओं हेतु राष्ट्रीय महिला कोष (रा.म.को.)

राष्ट्रीय महिला कोष (रा.म.को.) को 1993 में एक समिति के रूप में स्थापित किया गया था। महिलाओं के तेज सामाजिक-आर्थिक विकास तथा ऐतिहासिक सशक्तीकरण हेतु नीतियों के अध्ययन तथा अनुशंसा हेतु भारत के माननीय राष्ट्रपति ने सितम्बर 2008 में राज्यपालों की एक समिति गठित की जिसने सिफारिश की कि रा.म.को. का ₹ 3,000 करोड़ के संवर्धित कार्पस सहित महिला विकास बैंक के रूप में उन्नयन किया जाए। तत्पश्चात, मंत्रालय समूह ने सिफारिश की कि रा.म.को. को इसको प्राधिकृत तथा प्रदत्त पूंजी के उपयुक्त संवर्धन सहित पुनर्गठित किया जाए जिससे कि यह महिला एस.सी.एच. हेतु एक खिड़की सुविधादाता के रूप में कार्य कर सके। इसके बाद म.बा.वि. मंत्रालय की अध्यक्षता में इस शासी निकाय की अनुपालना में फरवरी 2010 में इसे सरकार के स्वामित्व की "गैर-जमा लेने वाली-प्रणालीगत महत्वपूर्ण सरकारी कम्पनी" में बदलने का निर्णय लिया। मंत्रालय ने अगस्त 2011 में वित्तीय व्यय समिति के लिए एक ज्ञापन वितरित किया। 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान क्रमशः ₹ 15 करोड़ तथा ₹ 100 करोड़ के पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहे क्योंकि मंत्रालय निधियों की पुनर्संरचना हेतु सक्षम प्राधिकारी से स्वीकृति प्राप्त करने में विफल था।

(घ) विश्व बैंक स.बा.वि.से. IV परियोजना

परियोजना को स.बा.वि.से. डिजाइन तथा कार्यान्वयन में आधारभूत सुधारों लाने तथा सुधारों के कार्यान्वयन को सहायता प्रदान करने हेतु केन्द्र तथा राज्य स्तर पर आवश्यक प्रबंधकीय तथा तकनीकी क्षमताओं का निर्माण करने हेतु प्रारम्भ किया गया है। योजना आयोग की सैद्धांतिक स्वीकृति सितम्बर 2009 में प्राप्त की गई थी परंतु मंत्रालय ने अप्रैल 2011 में व्यय वित्त समिति (व्य.वि.से.) तथा केवल मार्च 2012 में जाकर संशोधित व्य.वि.से. के लिए ड्राफ्ट ज्ञापन पत्र वितरित किया था। इस परियोजना के अंतर्गत 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान क्रमशः ₹ 126 करोड़ तथा ₹ 330 करोड़ के पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहे क्योंकि मंत्रालय योजना आयोग की अंतिम स्वीकृति प्राप्त करने में विफल रहा था।

(ङ) राष्ट्रीय पोषण मिशन

प्रधान मंत्री की अध्यक्षता के अंतर्गत राष्ट्रीय पोषण मिशन (रा.पो.मि) को जुलाई 2003 में स्थापित किया गया था। म.बा.वि से प्र.मं.का. को अनुरोधों के बावजूद रा.पो.मि. की कोई बैठक नहीं हो सकी। तथापि, 2004-2008 के दौरान रा.पो.मि की कार्यकारी समिति की तीन बैठकें हुई थी। बाद में, प्रा.म.का ने अक्टूबर 2008 में भातीय पोषण चुनौतियों पर प्रधानमंत्री राष्ट्रीय परिषद को अधिसूचित किया तथा म.बा.वि. मंत्रालय को रा.पो.मि. को संस्थापित करने के जुलाई 2003 की अधिसूचना को निरस्त करने की सलाह दी जिसे नहीं किया गया था। भारतीय पोषण चुनौतियों पर प्रधानमंत्री की राष्ट्रीय परिषद द्वारा लिए गए निर्णय के अनुपालना में, कुपोषण के प्रति देशव्यापी सूचना, शिक्षा तथा संचार (स.शि.सं.) अभियान हेतु व्यय वित्त समिति (व्य.वि.सं.) की स्वीकृति मार्च 2012 में प्राप्त की गई थी। परंतु योजना आयोग की "सैद्धांतिक " स्वीकृति अभी भी प्रतीक्षित है। इस प्रकार 2011-12 के दौरान आबंटित ₹ 100 करोड़ का पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहा।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की पुष्टि करते समय (जनवरी 2013) बताया कि पत्र में उल्लेखित उपरोक्त योजनाओं के अंतर्गत पूर्ण प्रावधान सक्षम प्राधिकारी से अंतिम स्वीकृति की गैर-प्राप्ति के कारण अप्रयुक्त रहा। बजट प्रावधान को योजना के अंतर्गत रखा गया था क्योंकि स्वीकृति वर्ष के दौरान संभावित थी।

इस प्रकार, मंत्रालय ने अपने अनुमानों को यह ध्यान में रखते हुए तैयार नहीं किया था कि क्या योजना सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत है जिसका परिणाम योजनाओं के अंतर्गत समग्र प्रावधान की निरंतर बचत में हुआ। इस प्रवृत्ति ने यह भी प्रदर्शित किया है कि मंत्रालय द्वारा वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत बजट अनुमानों की संवीक्षा त्रुटिहीन नहीं बन

सकी क्योंकि संवीक्षा ने ऐसी योजनाओं, जो कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा सैद्धांतिक रूप से स्वीकृत नहीं हैं, के लिए बजटीकरण को अनुमत किया है। पूर्ण प्रावधान की बचतों ने मंत्रालय को अनुदान के उसी वर्ग में बचतों के पुनर्विनियोग की अपनी शक्ति का उपयोग करके कुछ योजनाओं को अप्रयुक्त निधि को परिवर्तित करने का अनभिप्रेत सहारा भी प्रदान किया।

5.40 एक उप-शीर्ष के अंतर्गत ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की बचत

विनियोग लेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि एक उप-शीर्ष के अंतर्गत ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें पाई गई थी जो मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित की जा रही संबंधित योजना के संबंध में खराब बजटीकरण अथवा निष्पादन में कमी अथवा दोनों की संकेतक थी। **अनुबंध V-च** चार ऐसे मामलों के विवरण प्रदान करता है जहाँ उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹ 100 करोड़ अथवा अधिक की बचतें हुईं। न केवल अनुमानों तथा वास्तविक के बीच बड़े पैमाने पर परिवर्तनों को कम करने हेतु बल्कि अपर्याप्त संसाधनों को लाभकारी रूप से उपयोग करने हेतु अपने बजटीय कार्य को अधिक वास्तविक बनाने के लिए आवश्यक कदम उठाने की आवश्यकता है। मंत्रालय को बजटीय अनुमानों की अपनी प्रणाली अथवा/तथा अपने कार्यक्रम प्रबंधन की दक्षता की समीक्षा भी करनी चाहिए।

मंत्रालय के विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत बचतों के कारणों को योजना आयोग द्वारा योजना की स्वीकृति में विलम्ब, राज्यों से प्रस्तावों की गैर-प्राप्ति, राज्यों द्वारा योजनाओं के गैर-कार्यान्वयन आदि को आरोपित किया (जनवरी 2013) जो कि संतोषजनक नहीं है क्योंकि मंत्रालय को अन्य निकायों के पास लंबित पड़ी अंतिम स्वीकृति तथा राज्यों द्वारा नई योजनाओं के धीमे कार्यान्वयन को ध्यान में रखते हुए संतुलित रूप से तैयार करना चाहिए था।

5.41 अवास्तविक बजटीय प्रावधानों के कारण बड़ी अनुपूरक अनुदाने

भारत के संविधान के अनुच्छेद 114 के अंतर्गत, संसद भारत सरकार को भारत की समेकित निधि से उपयुक्त विनिर्दिष्ट राशियों को लेने हेतु प्राधिकृत करती है। संविधान के अनुच्छेद 115 के अनुसार, अतिरिक्त अनुदाने, अनुदानों हेतु अनुपूरक मांगों के माध्यम से प्राप्त की गई हैं जो कि संसद द्वारा प्राधिकृत है। व्यय के अनुमान तैयार करते समय, मंत्रालयों/विभागों को पिछले वर्षों के दौरान संवितरणों की प्रवृत्तियों को ध्यान में रखना तथा उचित सावधानी रखना अपेक्षित है जिससे कि वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत करने से पहले अनुमानों में अपरिहार्य तथा निकट व्यय को शामिल किया जा सके।

शीर्ष-वार विनियोग लेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि चार मामलों में, मंत्रालय ने बड़ी अनुपूरक अनुदाने प्राप्त की जो वास्तविक प्रावधान के 18 प्रतिशत से 143 प्रतिशत के बीच थी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.28: अवास्तविक बजटीय प्रावधानों के कारण बड़ी अनुपूरक अनुदानें

क्र.सं.	उप-शीर्ष	वास्तविक प्रावधान	अनुपूरक अनुदान	अनुपूरक अनुदान की प्रतिशतता
		(₹ करोड़ में)		
2009-10				
1	2552.00.124.04-समेकित बाल विकास सेवाएं	678.70	120.00	18
2	3601.04.358.05- समेकित बाल विकास सेवाएं	5911.21	1080.00	18
2011-12				
3	2552.00.12.04- समेकित बाल विकास सेवाएं	240.51	345.00	143
4	2601.04.358.05- समेकित बाल विकास सेवाएं	6331.45	3093.25	49

यह दर्शाता है कि मंत्रालय ने अपने व्यय के प्रारम्भिक अनुमानों को वास्तविक आधार पर तैयार नहीं किया था। मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि अनुपूरक अनुदान प्रतिबद्ध देयताओं अर्थात् स.बा.वि.से. कर्मचारियों को वेतन/मानदेय का भुगतान को पूरा करने हेतु अपेक्षित थीं।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि तथ्य रहता है कि प्रारम्भिक बजटीकरण वास्तविक नहीं था तथा इसलिए अनुपूरक अनुदानों की बड़ी राशि अपेक्षित थी।

5.42 पूंजीगत प्रकृति के व्यय का राजस्व व्यय के रूप में गलत वर्गीकरण

वित्तीय शक्तियों को प्रत्यायोजन नियमावली, 1978 का नियम 8 विषय शीर्ष '51-मोटर वाहन' को विषय श्रेणी-6 (पूंजीगत परिसम्पत्तियों का अधिग्रहण तथ अन्य पूंजीगत व्यय) के अंतर्गत वर्गीकृत करता है।

तथापि, वर्ष 2009-12 के लिए वर्गीकृत सारांश की संवीक्षा ने प्रकट किया कि मुख्य शीर्ष 2236 के अंतर्गत ₹ 26.03 लाख की राशि को गलती से राजस्व शीर्ष के अंतर्गत 'मोटर वाहन' के अंतर्गत दर्ज किया गया था जिसे पूंजीगत शीर्ष के अंतर्गत किया जाना चाहिए था जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.29: राजस्व व्यय के रूप में पूंजीगत व्यय का गलत वर्गीकरण

(₹ लाख में)

वर्ष	उप-शीर्ष	विषय शीर्ष	बजट प्रावधान	व्यय की राशि
2009-10	2236	51	15.00	9.13
2010-11	2236	51	15.00	7.60
2011-12	2236	51	10.00	9.30
कुल				26.03

5.43 एकमुश्त प्रावधान के ब्यौरे प्रकट न करना

वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली का नियम 8 निर्धारित करता है कि एकमुश्त प्रावधान (विषय शीर्ष 42) में योजना/उप योजना/संगठन के संबंध में ऐसे व्यय को शामिल किया जाएगा जहां प्रावधान ₹ 10 लाख से अधिक नहीं है। अन्य सभी मामलों में व्यय के ब्यौरे अवश्य दिए जाने चाहिए। संवीक्षा ने प्रकट किया मंत्रालय ने सभी तीनों वर्षों के दौरान ₹ 10 लाख से अधिक के प्रावधान किए तथा व्यय को विषय शीर्ष 42-एकमुश्त प्रावधान के अंतर्गत दर्ज किया, जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है, परंतु व्यय के ब्यौरे उपलब्ध नहीं कराए थे।

तालिका 5.30: अनुदान सं. 105 में एकमुश्त प्रावधान

(₹ लाख में)

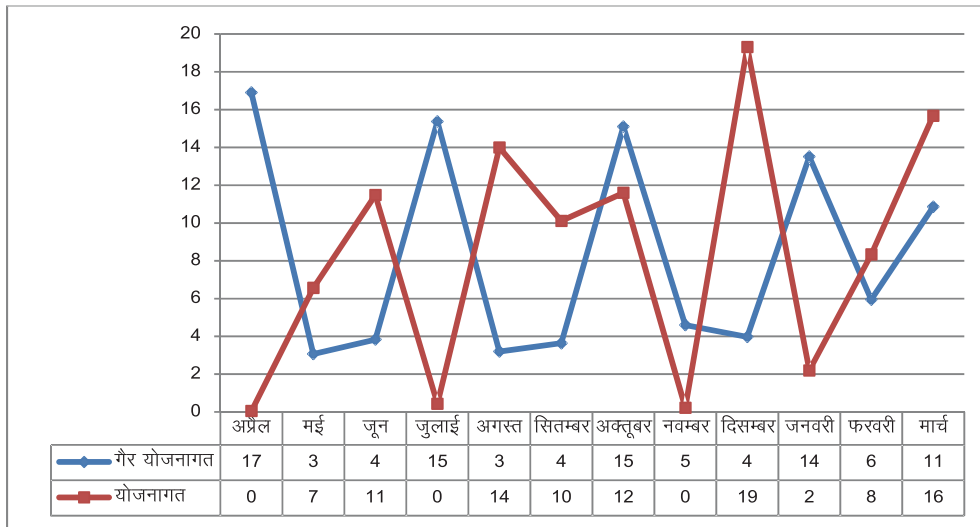
वर्ष	विषय शीर्ष	प्रावधान	व्यय
2009-10	2235.02.103.17.00.42	20.00	8.74
2010-11	2235.02.103.17.00.42	20.00	16.00
2011-12	2235.02.103.17.00.42	720.00	45.04

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि इस शीर्ष के अंतर्गत व्यय का ब्यौरा नहीं दिया जा सकता। तथापि, यह बताया गया था कि बैठकों/सम्मेलनों तथा अन्य विविध मदों के व्यय को कई वर्षों से इस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज किया जा रहा था। मंत्रालय ने अपनी गलतियों पर खेद भी प्रकट किया तथा बताया कि अगले वर्ष से इस प्रकार के व्यय को विषय शीर्ष "अन्य प्रशासनिक व्यय" के अंतर्गत दर्ज किया जाएगा।

5.44 अन्धाधुन्ध व्यय

व्यय प्रबंधन का एक महत्वपूर्ण पहलू वर्ष की समाप्ति के प्रति व्यय के ढेर से बचना है। निम्नलिखित चार्ट प्रस्तुत करता है कि वित्तीय वर्ष में कैसे कुल व्यय तथा इसमें से योजनागत तथा योजनेत्तर व्यय को संवितरित किया गया है।

चार्ट 5.5: प्रवृत्ति विश्लेषण (प्रतिशत में)



टिप्पणी: प्रतिशतता पूर्णांक के कारण 100 तक जोड़ा नहीं जाए

यह चार्ट दर्शाता है कि अनुदान पर किए गए कुल व्यय का 82 प्रतिशत को छः महीनों अर्थात् जून, अगस्त, सितम्बर, अक्टूबर, दिसम्बर 2011 तथा मार्च 2012 में खर्च किया गया था तथा शेष बाकी छः महीनों में खर्च किया गया था। योजनागत तथा योजनेत्तर-वार विश्लेषण दर्शाता है कि 72 प्रतिशत योजनेत्तर व्यय को पांच महीनों अर्थात् अप्रैल, जुलाई, अक्टूबर 2011 तथा जनवरी और मार्च 2012 में खर्च किया गया था। विभाग को व्यय के देर के कारणों की जांच करनी चाहिए।

बजट अनुमानों तथा वित्तीय वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के मार्च के महीने तथा अंतिम तिमाही के दौरान किए गए व्यय के विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 5.31: अन्धाधुन्ध व्यय

विषय शीर्ष	बजट अनुमान	कुल व्यय	मार्च में व्यय की प्रतिशतता (अनुपूरक लेखे सहित)	अंतिम तिमाही में व्यय की प्रतिशतता (अनुपूरक लेखे सहित)
	(₹ करोड़ में)			
2010-11				
6- चिकित्सा उपचार	0.44	0.33	18	-
12- विदेश यात्रा व्यय	0.73	0.75	22	40
13- कार्यालय व्यय	3.60	3.69	17	35
14 किराया, दरे तथा कर	0.50	1.30	188	188
26- विज्ञापन एवं प्रचार	0.01	0.01	100	100
32 अंशदान	13.90	11.32	28	81
50- अन्य प्रभार	65.93	39.29	44	53
2011-12				
2- मजदूरी	0.20	0.62	45	95
6- चिकित्सा उपचार	0.65	0.38	15	-

विषय शीर्ष	बजट अनुमान	कुल व्यय	मार्च में व्यय की प्रतिशतता (अनुपूरक लेखे सहित)	अंतिम तिमाही में व्यय की प्रतिशतता (अनुपूरक लेखे सहित)
	(₹ करोड़ में)			
14 किराया, दरे तथा कर	0.50	3.67	132	598
16- प्रकाशन	0.12	0.13	25	-
31-सहायता अनुदान-सामान्य	12371.29	15544.49	19	-
32 अशंदां	13.90	10.54	28	-

स्रोत: 2010-11 तथा 2011-12 के लिए ई-लेखा

टिप्पणी: उपरोक्त तालिका में प्रतिशतता को बजट अनुमानों के संबंध में परिकल्पित किया गया है।

उपरोक्त के अतिरिक्त, मंत्रालय ने वित्तीय वर्ष 2009-10, 2010-11 तथा 2011-12 के अंतिम दिन भी क्रमशः ₹ 89.82 करोड़, ₹ 602.95 करोड़ तथा ₹ 607.35 करोड़ जारी किए।

मंत्रालय ने अंधाधुंध व्यय पर खेद प्रकट करते हुए (जनवरी 2013) बताया कि भविष्य में ध्यान रखा जाएगा।

5.45 त्रुटिपूर्ण रोकड़ प्रबंधन: मा.व्य.यो. अनुदेशों की गैर-अनुपालना

वित्त मंत्रालय ने केन्द्र सरकार में रोकड़ प्रबंध के संबंध में दिसम्बर 2006 में अनुदेश जारी किए थे जो अन्य बातों के साथ-साथ प्रावधान करते हैं कि:

- अनुदान हेतु प्रत्येक मांग के संबंध में, मासिक व्यय योजना (योजनागत तथा योजनेत्तर व्यय हेतु अलग से) (मा.व्य.यो.) तैयार की जाएगी तथा इसे अनुदान हेतु कथित मांग के संबंध में अनुदान हेतु विस्तृत मांग को अनुबंध के रूप में शामिल किया जाएगा।
- मा.व्य.यो., तिमाही व्यय आबंटन (ति.व्य.आ.) का आधार होगा। संबंधित विभाग/मंत्रालय, वित्त मंत्रालय (रोकड़ प्रबंधन सैल, बजट प्रभाग) की पूर्व सहमति के बिना तिमाही व्यय आबंटन (जो कि मासिक व्यय योजना के अंतर्गत कुल प्रावधानों के बराबर होगा) से अधिक चैक जारी नहीं करेगा।
- तिमाही व्यय आबंटनों (ति.व्य.आ.) के अंतर्गत अगर कोई बचतें हैं तो वही अगली तिमाही हेतु अपने आप आगे ले जाने हेतु उपलब्ध नहीं होगी। तथापि, विभाग/मंत्रालय मासिक व्यय योजना (मा.व्य.यो.) में संशोधन तथा उससे तिमाही व्यय आबंटनों में संशोधन के माध्यम से ऐसी बचतों की पुनः वैधता हेतु वित्त मंत्रालय को सिफारिश करनी चाहिए।

2009-12 की अवधि हेतु मा.व्यय.यो. के आधार पर तैयार ति.व्य.आ. योजना तथा प्रत्येक तिमाही के अंतर्गत किया गया वास्तविक व्यय नीचे दिया गया है:

तालिका 5.32: त्रुटिपूर्ण रोकड़ प्रबंधन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	तिमाही	आबंटन (योजनागत)	व्यय	बचतें (-)/ अधिव्य (+)
2009-10	प्रथम (जून को समाप्त)	2210	1879.73	(-) 330.27
	द्वितीय (सितम्बर को समाप्त)	1530	1859.97	(+) 329.97
	तृतीय (दिसम्बर को समाप्त)	1860	1665.55	(-) 194.45
	चौथी (मार्च को समाप्त)	1750+1200* =2950	3079.18	(+) 129.18
2010-11	प्रथम (जून को समाप्त)	3000	2812.51	(-) 187.49
	द्वितीय (सितम्बर को समाप्त)	2500	2669.21	(+) 169.21
	तृतीय (दिसम्बर को समाप्त)	2750	1886.09	(-) 863.91
	चौथी (मार्च को समाप्त)	2750	3266.89	(+) 516.89
2011-12	प्रथम (जून को समाप्त)	3500	2826.27	(-) 673.73
	द्वितीय (सितम्बर को समाप्त)	2825	3819.19	(+) 994.19
	तृतीय (दिसम्बर को समाप्त)	3160+3450* =6610	4862.22	(-)1747.78
	चौथी (मार्च को समाप्त)	3165	4089.47	(+) 924.47

उपरोक्त तालिका प्रकट करती है कि सभी तिमाहियों में व्यय ति.व्य.आ. के साथ संगत नहीं था। 2011-12 की दूसरी तिमाही में, मंत्रालय ने वित्त मंत्रालय की पूर्व सहमति के बिना संशोधित व्यय आबंटन से अधिक व्यय किया जिसे उनके त्रुटिपूर्ण वित्तीय नियंत्रण तथा प्रबंधन में शामिल किया गया है।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि जहां तक संभव हो मा.व्य.यो. तथा ति.व्य.आ. की अनुपालना करने हेतु प्रयास किए जाएंगे।

5.46 त्रुटिपूर्ण आंतरिक लेखापरीक्षा

महिला एवं बाल विकास मंत्रालय की आंतरिक लेखापरीक्षा मुख्य लेखा नियंत्रक (मु.ले.नि.), मानव संसाधन विकास मंत्रालय, जो लेखे एवं वेतन कार्यों का भी प्रभारी है, के अधीन है। इस प्रकार आंतरिक लेखापरीक्षा कार्य स्वतंत्र नहीं है। आंतरिक लेखापरीक्षा मु.ले.नि. के केवल चार अधिकारियों द्वारा की गई थी जिन्होंने छः अन्य मंत्रालयों की भी लेखापरीक्षा की थी।

* अनुपूरक अनुदान

आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध के अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया है कि आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली त्रुटिपूर्ण है जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- मंत्रालय में 30 लेखापरीक्षा करने योग्य इकाइयां अर्थात मंत्रालय में 15 प्रभाग, छः स्वायत्त निकाय, एक अनुबद्ध कार्यालय (खाद्य एवं पोषण बोर्ड, दिल्ली) चार वेतन एवं लेखा कार्यालय, एक आ.सं.अ. (रोकड़) तथा तीन उप तकनीकी सलाहकार थे। तथापि, मु.ले.नि. ने विद्यमान 30 इकाइयों के प्रति लेखापरीक्षा हेतु केवल नौ इकाइयों का चयन किया था।
- 2009-12 की अवधि के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध ने केवल आठ इकाइयों (2010-11 तथा 2011-12 में प्रत्येक चार इकाइयों) की लेखापरीक्षा की थी।
- आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध ने सभी लेखापरीक्षा योग्य इकाइयों, उनके व्यय, यथार्थता तथा जोखिम विश्लेषण के संदर्भ के साथ वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार नहीं की थी।
- आंतरिक लेखापरीक्षण दिशानिर्देशों को निर्धारित करने वाली आंतरिक लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका तथा लेखापरीक्षण मानकों को तैयार नहीं किया गया था।
- अगस्त 2012 को 175 पैरा बकाया थे परंतु मंत्रालय ने इन बकाया पैराओं का निपटान करने हेतु प्रभावी शोधक उपाय नहीं किए थे।

मानव संसाधन विकास मंत्रालय के आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध ने बताया कि केवल 15 इकाइयां अर्थात नौ इकाइयां तथा छः स्वायत्त निकाय, लेखापरीक्षा योग्य है। उत्तर वास्तविक रूप से गलत है क्योंकि आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध के पास 30 लेखापरीक्षा योग्य इकाइयां हैं फिर भी इसने नौ इकाइयों को ही शामिल किया है। इसके अतिरिक्त, आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध 15 इकाइयों के बजाए केवल नौ इकाइयों को ध्यान में रखते हुए लेखापरीक्षा योजना तैयार कर रहा था।

5.47 बकाया उपयोग प्रमाण-पत्र

वित्त मंत्रालय ने भारतीय सरकारी लेखांकन मानकों (भा.स.ले.मा.) 2- "सहायता अनुदान का लेखांकन तथा वर्गीकरण" को अधिसूचित किया (मई 2011)। भा.स.ले.मा.-2 का उद्देश्य भा.स.ले. का सरकार की वित्तीय विवरणियों में दोनों अनुदानदाता के साथ-साथ अनुदानग्राही के रूप में लेखांकन तथा वर्गीकरण हेतु उपयुक्त सिद्धांत निर्धारित करना है। इसके अतिरिक्त, इन मानकों के अनुसार, मंत्रालय को सहायता अनुदान के लेखांकन तथा वर्गीकरण के उपयुक्त सिद्धांतों की अनुपालना में अनुभव की गई

कठिनाईयों को समाप्त करने की दृष्टि से वित्तीय विवरणियों में उपयुक्त प्रकटन करना अपेक्षित है।

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 212 (1) के अनुसार उद्देश्य, जिसके लिए यह संस्वीकृत थे, हेतु प्राप्त अनुदानों के वास्तविक उपयोग के प्रमाण-पत्रों को संबंधित संस्थान अथवा संगठन द्वारा वित्तीय वर्ष की समाप्ति के 12 महीनों के भीतर प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित है। उपयोग प्रमाण-पत्रों को प्रस्तुत करने का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना होता है कि अनुदान को उसी उद्देश्य के लिए खर्च किया गया जिसके लिए यह संस्वीकृत था तथा जहां अनुदान को कुछ शर्तों के साथ जारी किया गया था तो निर्धारित शर्तें पूरी की गई थीं। जहां प्रमाण-पत्र निर्धारित अवधि के भीतर प्राप्त नहीं किया गया है वहां मंत्रालय/राज्य सरकार को इस प्रकार की अनुदान, आर्थिक सहायता अथवा अन्य वित्तीय सहायता से ऐसे संस्थान अथवा संगठन को काली सूची में डालने की स्वतंत्रता होगी।

महिला एवं बाल विकास मंत्रालय के वेतन एवं लेखा कार्यालय द्वारा अनुरक्षित बकाया उपयोग प्रमाण-पत्रों हेतु अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नलिखित उजागर किया:

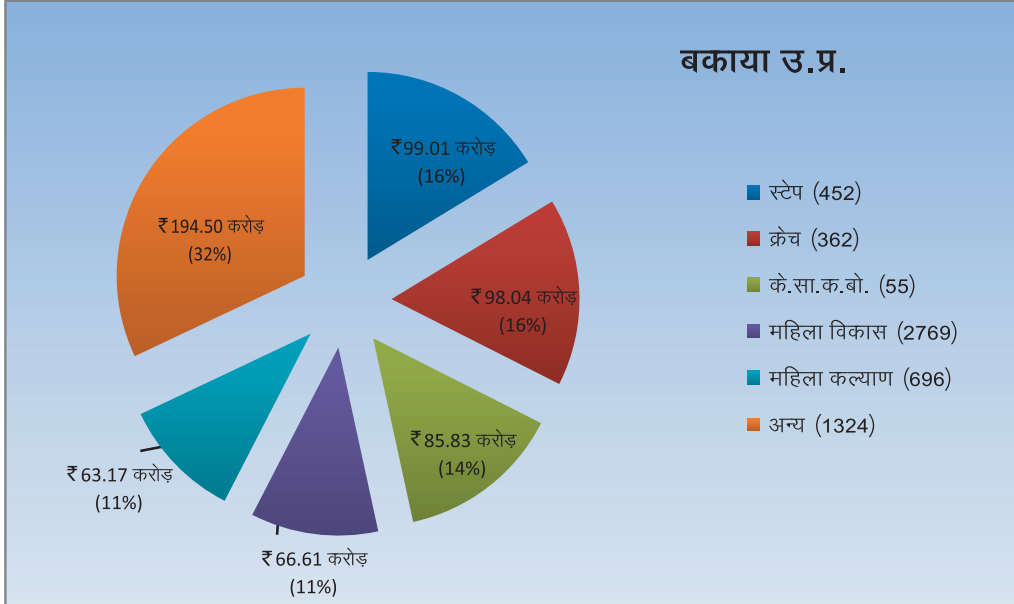
- जबकि अधिकतर व्यय (99 प्रतिशत), जैसा पैरा 5.36 में चर्चा की गई है, सहायता अनुदान पर है फिर भी यह पाया गया था कि मंत्रालय भा.स.ले.मा.-2 की आवश्यकता के अनुसार अनुदानग्राही वर्ग के अभिलेखों का अनुस्क्षण नहीं कर रहा था तथा अभिलेखों में कोई प्रकटन, जैसा कि निर्धारित है, नहीं पाया गया था।
- **अनुबंध V-अ** के अनुसार 2011-12 तक मंत्रालय द्वारा जारी सहायता अनुदान के संबंध में ₹ 607.16 करोड़ की राशि के 5658 उ.प्र. बकाया थे। संस्वीकृत अनुदानों हेतु सबसे पहले की अवधि जिसके लिए उपयोग प्रमाण-पत्र बकाया है, से पहले वर्ष 1986-87 से संबंधित है।
- इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने न तो चूककर्ता संस्थानों/संगठनों को काली सूची में डालने हेतु कोई कार्रवाई प्रारम्भ की थी न ही बकाया उपयोग प्रमाण-पत्र की विचाराधीनता को कम करने हेतु कोई प्रयास किए थे।

बकाया उपयोग प्रमाण-पत्रों के श्रेणीवार विवरणों ने प्रकट किया कि पांच प्रभागों नामतः स्टेप³, महिला विकास, महिला कल्याण, क्रैच तथा के.सा.क.बो.⁴ में कुल बकाया

³ प्रशिक्षण तथा रोजगार कार्यक्रम को सहायता

उपयोग प्रमाण-पत्रों का लगभग 77 प्रतिशत तथा बकाया उ.प्र. की राशि का 68 प्रतिशत दर्ज किया जैसा कि नीचे पाई-चार्ट में दर्शाया गया है।

चार्ट 5.6: बकाया उपयोग प्रमाण-पत्र



मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2012 तथा जनवरी 2013) कि लंबित बकाया उपयोग प्रमाण-पत्रों के समाधान हेतु सीधे प्रभागों के साथ कोई पत्राचार नहीं किया गया था, फिर भी संबंधित ब्यूरो प्रमुखों से बकाया उ.प्र. के समाधान हेतु अनुरोध किया गया था।

⁴ केन्द्रीय सामाजिक कल्याण बोर्ड