

अध्याय-2

वित्तीय प्रबंधन तथा बजटीय नियंत्रण

2.1 प्रस्तावना

2.1.1 विनियोजन लेखे जैसा कि विनियोजन अधिनियमों के साथ संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट है विभिन्न उद्देश्यों के लिए दत्तमत अनुदानों तथा प्रभारित विनियोजनों की राशियों से तुलना करते हुए प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के दत्तमत तथा प्रभारित व्यय के लेखे हैं। इन लेखों में मूल बजट अनुमान, अनुपूरक अनुदान, अभ्यर्पण तथा पुनः विनियोजन स्पष्ट रूप से शामिल हैं तथा यह विनियोग अधिनियम द्वारा प्राधिकृत बजट की उन प्रभारित तथा दत्तमत मदों दोनों के संबंध में विभिन्न विशिष्ट सेवाओं पर किये पूँजीगत तथा राजस्व व्यय को दर्शाते हैं। इस प्रकार विनियोग लेखे वित्त के प्रबंधन तथा प्रावधानों की निगरानी को सुविधाजनक बनाते हैं तथा इसलिए वित्त लेखों के पूरक हैं।

2.1.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोग लेखों की लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु की जाती है कि क्या विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत किया गया व्यय वास्तव में विनियोग अधिनियम के अंतर्गत प्राधिकार के भीतर है। इससे यह भी सुनिश्चित होता है कि इस प्रकार किया गया व्यय कानून, संबंधित नियमों, अधिनियमों तथा अनुदेशों के अनुरूप है। इस अध्याय में वर्ष 2013-14 के लिए लेखा नियंत्रक, रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार द्वारा तैयार किए गए विनियोग लेखों के संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ शामिल हैं।

2.2 विनियोजन लेखों का सारांश

वर्ष 2013-14 के दौरान 13 अनुदानों/विनियोजनों के प्रति वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति निम्न तालिका 2.1 के अनुसार थी:

तालिका 2.1

मूल/पूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति

(₹ करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोजन	पूरक अनुदान/ विनियोजन	कुल	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ अधिकता (+)
दत्तमत्त	राजस्व	21172.86	1115.96	22288.82	19461.83	(-) 2826.99
	पूँजीगत	5474.48	18.37	5492.85	4708.87	(-) 783.98
	ऋण व अग्रिम	6293.77	123.00	6416.77	5652.37	(-) 764.40
कुल दत्तमत्त		32941.11	1257.33	34198.44	29823.07	(-) 4375.37
भारित	राजस्व	3181.87	9.11	3190.98	2974.02	(-) 216.96
	पूँजीगत	0.05	0	0.05	0	(-) 0.05
	ऋण व अग्रिम	1327.00	0	1327.00	1325.29	(-) 1.71
कुल भारित		4508.92	9.11	4518.03	4299.31	(-) 218.72
आकस्मिक निधि का विनियोजन (यदि कोई हो)		शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
कुल जोड़		37450.03	1266.44	38716.47	34122.38	(-) 4594.09

2013-14 के दौरान कुल ₹ 38,716.47 करोड़ के अनुदान व विनियोग के प्रति ₹ 34,122.38 करोड़ का व्यय किया गया, जिससे ₹ 4,594.09 करोड़ की कुल बचत हुई। ₹ 4,594.09 करोड़ की कुल बचत में ₹ 3,043.95 करोड़ बचत राजस्व सेक्शन के 13 अनुदानों और एक विनियोग (सार्वजनिक ऋण) तथा ₹ 1,550.14 करोड़ पूँजीगत और ऋणों एवम् अग्रिम सेक्शन के अन्तर्गत था।

2.3 वित्तीय जवाबदेही तथा बजट प्रबंधन

2.3.1 आबंटन प्राथमिकताओं के संदर्भ में विनियोग

अनुमानों को तैयार करते समय, विभाग को बाद के स्तर पर अभ्यर्पण की गुंजाईश को न्यूनतम करने के उद्देश्य के साथ पिछले निष्पादन, विभिन्न परियोजनाओं के प्रतिपादन/कार्यान्वयन के स्तर, योजनाओं के कार्यान्वयन में कार्यान्वयन एजेंसियों की संस्थागत योग्यता, व्यय की बाध्यता आदि को ध्यान में रखना चाहिए। वर्ष 2013-14 के विनियोग लेखे यह दर्शाते हैं कि आठ अनुदानों तथा एक विनियोग से संबंधित 24 मामलों में प्रत्येक में बचत ₹ 50 करोड़ तथा कुल ₹ 2826.07 करोड़ अधिक थी (परिशिष्ट 2.1)।

बचत के कई कारणों में योजना की धीमी प्रगति, बिलों/दावों की गैर/कम प्राप्ति, रिक्त पदों को भरा नहीं जाना, सहायता अनुदानों का सामान्य वेतन में विभाजन तथा पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन निधियों को जारी नहीं किया जाना, मदों की गैर-स्वरीद, मितव्ययी उपाय इत्यादि थे।

2.3.2 निरंतर बचतें

सामान्य वित्तीय नियम 48(2) के अनुसार मंत्रालयों/विभागों को, वित्त मंत्रालय द्वारा आर्थिक मामलों पर समय-समय पर जारी निर्देशों तथा पिछले वर्षों में किये गये संवितरणों आदि को ध्यान में रखते हुए अनुमान तालिका तैयार करनी होती है। वर्ष 2009-10 से 2013-14 के विनियोग लेखों की जांच से यह ज्ञात हुआ कि छः मामलों में ₹ 1.00 करोड़ से भी अधिक या कुल बजट के 20 प्रतिशत से अधिक की निरंतर बचतें हुईं जो बजट बनाते समय अव्यावहारिक आँकड़ों, त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबंधन एवं विभागों द्वारा परियोजनाओं के कार्यान्वयन में लापरवाही दर्शाता है जिसका ब्यौरा तालिका 2.2 में नीचे दिया गया है:

तालिका 2.2
2009-14 के दौरान निरंतर बचतों को दर्शाने वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान की शीर्ष सं. व नाम		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	कारण
राजस्व - दत्तमत								
अनुदान सं. 3 - न्यायिक प्रशासन								
1.	2014 बी.1(2)(1)- न्यायिक मजिस्ट्रेट कोर्ट	कु. प्रा.	29.46	25.69	31.67	34.59	39.62	बचतें मुख्यतः समय पर खरीद प्रस्तावों के गैर-अन्तिमकरण, दावों/बिलों की कम प्राप्ति, भंडार मदों की कम खरीद, रिक्त पदों को न भरे जाने, वेतन तथा मदों के गैर-भुगतान के कारण हुई थी।
		ब.	8.49	6.50	8.69	5.00	6.04	
		%	28.81	25.30	27.43	14.46	15.24	
अनुदान सं. 5 - गृह								
1.	2055 डी.1(1)(1)- फोरेसिक साईंस लैबोरेटरी	कु. प्रा.	12.36	12.11	16.52	16.67	19.25	बचतें मुख्यतः रिक्त पदों के न भरे जाने, कम दावों की प्राप्ति, भंडार गृह मदों की कम खरीद, खरीद प्रस्तावों का गैर अन्तिमकरण, मितव्ययिता, कम दौरों के कारण हुई थी।
		ब.	2.56	2.85	6.49	4.89	3.41	
		%	20.71	23.53	39.28	29.33	17.71	
अनुदान सं. 7 - चिकित्सा तथा लोक स्वास्थ्य								
1.	2211 के 1 (3)(1)-शहरी परिवार कल्याण केन्द्र (श.प.क.)	कु. प्रा.	15.00	10.00	10.00	4.50	4.90	बचतें मुख्यतः या तो भा.स. से निधि की गैर-प्राप्ति या फिर परिवार कल्याण निदेशालय के वेतन तथा दि.न.नि. और गै.स.सं. को अनुदान दिए जाने के लिए सक्षम प्राधिकारियों की सहमति/अनुमोदन की गैर-प्राप्ति के कारण हुई थीं।
		ब.	12.22	2.04	7.45	1.93	3.50	
		%	81.47	20.40	74.50	42.89	71.43	

क्र.सं.	अनुदान की शीर्ष सं. व नाम		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	कारण
अनुदान सं. 11 - शहरी विकास व लोक निर्माण विभाग								
1.	2217 ए.8(2)(1)(26)-नगरीय सुधारों के लिए सहायता अनुदान	कु. प्रा.	201.93	207.45	300.93	339.87	325.16	बचतें मुख्यतः या तो योजना के तहत दि.न.नि. के अनुदान की गैर/कम अदायगी या फिर नगरपालिका द्वारा गैर-निष्पादन तथा अनुदान के विभाजन -के कारण हुई थीं।
		ब.	198.93	64.45	300.93	189.87	325.16	
		%	98.51	31.06	100.00	55.86	100.00	
पूँजीगत-दत्तमत								
अनुदान सं. 8 - समाज कल्याण								
1.	5055 डी.डी.1(3)(1)-परिवहन का वैकल्पिक प्रकार इलैक्ट्रॉनिक ट्रॉली बसों की शुरुआत	कु. प्रा.	60.00	10.00	250.00	10.00	100.00	बचतें मुख्यतः योजना के गैर-कार्यान्वयन के कारण हुई थीं।
		ब.	30.00	10.00	240.75	8.39	97.21	
		%	50.00	100.00	96.30	83.90	97.21	
अनुदान सं. 11 - शहरी विकास व लोक निर्माण विभाग								
1.	4202 बी.बी.4(1)(4)(2)-दिल्ली सरकार द्वारा समर्थित विश्वविद्यालय भवनों का निर्माण	कु. प्रा.	60.00	40.00	35.00	50.00	80.00	बचतें मुख्यतः समय पर अनुमोदनों की गैर-प्राप्ति के कारण निर्माण कार्य की धीमी प्रगति के कारण हुई।
		ब.	14.59	8.16	23.32	19.54	20.18	
		%	24.31	20.40	66.62	39.08	25.23	

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

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

2.3.3 सम्पूर्ण प्रावधान की बचतें

8 अनुदानों के 56 उपशीर्षों में (प्रत्येक मामले में ₹ 50 लाख अथवा उससे अधिक) सम्पूर्ण प्रावधान विभागों द्वारा अप्रयुक्त रह गए अथवा सरकारी खातों में वित्त वर्ष 2013-14 की समाप्ति के पूर्व वापिस जमा करा दिया गया। उप-शीर्षों का विवरण परिशिष्ट-2.2 में दिया गया है। सम्पूर्ण प्रावधान की बचतें यह संकेत करती हैं कि आकलन परियोजनाओं/योजनाओं की पर्याप्त जाँच के बिना ही तैयार किए गए थे। जो प्रमुख योजनाएँ सम्पूर्ण प्रावधानों के गैर-उपयोग के कारण आरंभ नहीं हो सकी अथवा प्रभावित हुई, वे थीं- अप्राधिकृत कॉलोनियों में आवश्यक सेवाओं के लिए दक्षिण दिल्ली नगर निगम को अनुदान (₹ 45 करोड़), नगर सुधार के लिए अनुदान (₹ 325.16 करोड़), कनाॅट प्लेस (जे.एन.एन.यू.आर.एम.) के पुनर्विकास के लिए न.दि.न.प. को अनुदान (₹ 45 करोड़), वॉल्ड सिटी के पुनर्विकास के लिए एस.पी.वी. (₹ 47 करोड़), निर्माण-व्यापार तथा कर उपभवन (₹ 26 करोड़), बसों की खरीद के लिए दिल्ली परिवहन निगम को इविचटी पूँजी (₹ 140 करोड़), बिक्री कर की पुनःअदायगी के लिए

एम.आर.टी.एस. को ऋण (₹ 75 करोड़), चन्द्रावल डब्ल्यू टी.पी. हेतु दि.ज.बो. का ऋण (₹ 35 करोड़), जे.एन.एन.यू.आर. एम. के तहत डी.टी.टी.डी.सी. द्वारा मार्गों तथा पुलों का निर्माण (₹ 30 करोड़), बी.आर.टी.कॉरिडोर (₹ 100 करोड़), अ.रा.ब.ट. के लिए डी.टी.टी.डी.सी. को ऋण (₹ 33 करोड़) थी।

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

भारत के संविधान का अनुच्छेद 205 बताता है कि यदि किन्हीं सेवाओं हेतु एक वित्तीय वर्ष में उस वर्ष के लिए उस सेवा हेतु प्रदान की गई राशि से अधिकता में व्यय किया गया है, तो अधिकता में किए गए व्यय को राज्य विधानसभा द्वारा उसका नियमितीकरण किया जाना चाहिए। यद्यपि उपबंध में व्यय के नियमितीकरण हेतु कोई समय सीमा निर्दिष्ट नहीं की गई है परंतु परंपरा अनुसार लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा विनियोजन लेखों पर चर्चा की समाप्ति के बाद अधिकता में व्यय को नियमित किया जाना होता है। हालांकि, 2006-07 से 2012-13 की अवधि के लिए लगभग ₹ 74.82 करोड़ के अधिक व्यय को नियमित किया जाना अभी भी शेष था। अधिक व्यय के बकाया नियमितीकरण की वर्षवार राशि को नीचे सारांशीकृत किया गया है:

तालिका 2.3

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

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदानों की संख्या	प्रावधान से ऊपर किए गए अधिक व्यय की राशि
2006-07	7 (38 उप-शीर्ष)	9.12
2007-08	5 (30 उप-शीर्ष)	11.55
2008-09	5 (29 उप-शीर्ष)	17.35
2009-10	3 (3 उप-शीर्ष)	5.60
2010-11	2 (5 उप-शीर्ष)	3.98
2012-13	1 (11 उप-शीर्ष)	27.22
	कुल	74.82

2.3.5 2013-14 के दौरान प्रावधानों से अधिक किए व्यय जिनका नियमितीकरण किया जाना शेष है

वर्ष 2013-14 के लिए शीर्षवार विनियोजन लेखों में यह देखा गया कि छः अनुदानों में 18 उपशीर्षों के अंतर्गत ₹ 5.17 करोड़ (परिशिष्ट 2.3) का अधिक व्यय हुआ जिसका नियमितीकरण (दिसम्बर 2014) तक नहीं हुआ।

2.3.6 अनावश्यक पूरक प्रावधान

पूरक अनुदान को प्राप्त करते समय विभाग को वर्ष के दौरान उपलब्ध अथवा उपलब्ध रहने की संभावना वाले संसाधनों को ध्यान में रखना चाहिए और निधियों की अतिरिक्त बजटीय आवश्यकता का पूर्वानुमान करते समय आवश्यक सावधानी बरतनी चाहिए। पूरक माँग का चुनाव असामान्य और अत्यावश्यक मामलों में ही करना चाहिए।

वर्ष 2013-14 के लिए विनियोजन लेखों की लेखापरीक्षा के दौरान यह ज्ञात हुआ कि उच्चतर/अतिरिक्त व्यय की आशंका से आठ उप शीर्षों के अन्तर्गत लगभग ₹ 101.97 करोड़ का पूरक अनुदान प्राप्त किया गया (परिशिष्ट 2.4)। यद्यपि अन्तिम व्यय मूल अनुदान/विनियोग से भी कम था। अनुपूरक अनुदान के उपयोग ना किए जाने के मुख्य कारण रिक्त पदों का न भरा जाना, विदेशी यात्राओं में कमी, दावों की कम प्राप्ति, भंडार मदों की खरीद में कमी, एम.ए.सी.पी. मामलों का तथा बिलों की गैर-निकासी का गैर-अंतिमीकरण था, उपरोक्त मामले बजटिंग में त्रुटिपूर्ण योजनाओं को दर्शा रहे थे।

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

2.3.7 निधियों का अत्याधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन

निधियों का अत्याधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन, विनियोजन की एक इकाई से जहाँ बचत संभावित हो, से एक अन्य इकाई, जहाँ अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता हो, अनुदान के भीतर ही निधियों का स्थानान्तरण है। वर्ष 2013-14 के लिए विनियोग लेखों तथा पुनर्विनियोग आदेशों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 57 उपशीर्षों के अंतर्गत पुनर्विनियोजन अनावश्यक पाए गए क्योंकि विभाग अपने वर्तमान अनुदान का भी पूर्ण उपयोग नहीं कर सके, ₹ 755.14 करोड़ के पुनर्विनियोजन के प्रति ₹ 249.13 करोड़ का संचयी अनुपयोग हुआ जैसा कि परिशिष्ट 2.5 में बताया गया है। विभाग ने बचत का कारण रिक्त पदों की गैर-भर्ती, वेतन बकायों की गैर-निकासी, एम.ए.सी.पी. मामलों का गैर-अंतिमीकरण, विदेशी दौरो की कमी, बिलों/दावों की गैर/कम प्राप्ति, भंडारगृह की मदों का गैर-क्रय तथा सामान्य चुनाव 2014 के लिए लागू की गई आदर्श आचार संहिता के कारण विभिन्न कार्यक्रमों के गैर-आयोजन को बताया। निम्नलिखित अभ्युक्तियाँ महत्वपूर्ण हैं:

- (i) अनुदान संख्या-2 के अंतर्गत: सामान्य प्रशासन- सूचना व प्रचार-जन सम्पर्क निदेशालय के उप-शीर्ष के तहत रिक्त पदों के भरे जाने तथा अधिक दावों/बिलों की प्राप्ति के पूर्वानुमान में ₹ 0.57 करोड़ पुनर्विनियोजित किए गए, जबकि, वहाँ ₹ 4.69 करोड़ की बचत हुई क्योंकि मीडिया प्लान को अंतिमीकृत नहीं किया जा सका था।
- (ii) अनुदान संख्या-3 के अंतर्गत: न्याय का प्रशासन - बिजली प्रभारों में बढ़ोतरी तथा अधिक दावों की प्राप्ति के पूर्वानुमान से दिल्ली न्यायिक अकादमी-निदेश तथा प्रशासन उप-शीर्ष के तहत ₹ 1.05 करोड़ को पुनर्विनियोजित किया गया। जबकि, अकादमी को नए परिसर में स्थानांतरित किए जाने में विलम्ब के कारण ₹ 4.06 करोड़ की बचत की गई थी।
- (iii) अनुदान संख्या-6 के अंतर्गत: शिक्षा - पाठ्य पुस्तकों की निःशुल्क आपूर्ति उप-शीर्ष के तहत योजना की अच्छी प्रगति के कारण ₹ 10.74 करोड़ पुनर्विनियोजित किए गए, जबकि, स्कूलों द्वारा कम निधि की मांग के कारण ₹ 16.01 करोड़ की बचत की गई थी।
- (iv) अनुदान संख्या-7 के अंतर्गत: चिकित्सा तथा जन स्वास्थ्य - उपशीर्ष डा.एन.सी. जोशी मेमोरियल अस्पताल के अन्तर्गत अस्पताल में बिस्तरों की संख्या बढ़ने से सृजित पदों हेतु वेतनों पर अधिक व्यय के पूर्वानुमान में ₹ 2.21 करोड़ की राशि पुनर्विनियोजित की गई थी, जबकि रिक्त पदों पर भर्ती न होने, भण्डारगृह की मर्दें क्रय न होने के कारण ₹ 3.24 करोड़ की बचत हुई थी।
- (v) अनुदान संख्या-10 के अंतर्गत: विकास - उपशीर्ष जल निकास-अनुरक्षण के अंतर्गत अनुरक्षण पर अधिक व्यय के पूर्वानुमान में ₹ 2.00 करोड़ का पुनर्विनियोजन किया गया, जबकि मितव्ययी उपायों के कारण ₹ 7.84 करोड़ की बचत हुई।

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

2.3.8 पर्याप्त अभ्यर्पण

42 उप-शीर्षों (परिशिष्ट 2.6) के सम्बन्ध में ₹ 1,123.55 करोड़ के (मूल प्रावधान के ₹ एक करोड़ तथा 60 प्रतिशत से अधिक) पर्याप्त अभ्यर्पण किए गए, जिनमें से 18 उप-शीर्षों में योजना के कार्यान्वित न होने से राशियों की गैर-अदायगी, योजनाओं की धीमी प्रगति तथा पेंशन योजनाओं को अंतिम रूप न देने के कारण राशि के 100 प्रतिशत अनुदान ₹ 608.50 करोड़ का अभ्यर्पण किया गया।

अनुदान संख्या 7: चिकित्सा तथा जन स्वास्थ्य शिक्षा, अनुदान संख्या 8: समाज कल्याण तथा अनुदान संख्या 11 शहरी विकास तथा लोक निर्माण विभाग- 4210 (ए) (ए) 1 (1) (1) (1) (1) उप-शीर्षों के तहत डिस्पेंसरी स्वास्थ्य देखभाल के लिए भवन का निर्माण, 5055 डीडी. 1 (2) (2)- बसों की स्वरीद के लिए दिल्ली परिवहन निगम को इक्विटी पूँजी तथा 2217 ए. 8 (3) (1) (5)- वॉल्ड सिटी के पुनर्विकास के लिए एसपीवी क्रमशः ₹ 60.50 करोड़, ₹ 140.00 करोड़ तथा ₹ 47.00 करोड़ की राशि का पर्याप्त अभ्यर्पण किया गया। ये अभ्यर्पण कार्य की धीमी प्रगति तथा अनुदान की कम अदायगी के कारण किए गए।

2.3.9 प्रत्याशित बचतों का अभ्यर्पण न किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमों (सा.वि.नि.) का नियम 56(2) यह अनुबंध करता है कि प्रावधानों के साथ-साथ बचतों जिनको लाभपूर्ण ढंग से उपयोग में न लाया जा सके, उनका पूर्वानुमान होते ही वर्ष की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बिना सरकार को अभ्यर्पित किया जाना चाहिए। इसका उद्देश्य बाद के स्तर पर अभ्यर्पण की संभावना को न्यूनतम करना होता है। वर्ष 2013-14 की समाप्ति पर चार अनुदानों में बचत हुई थी परन्तु सम्बन्धित विभागों द्वारा इसके किसी भाग का अभ्यर्पण नहीं किया गया था (परिशिष्ट 2.7)।

12 अनुदानों के अंतर्गत ₹ 4,383.02 करोड़ की बचत में से जहाँ प्रत्येक अनुदान विनियोग में ₹ एक करोड़ तथा अधिक की बचत थी, ₹ 1294.95 करोड़ (बचत की राशि का 29.54 प्रतिशत) की राशि अभ्यर्पित नहीं की गई थी जिसके ब्यौरे परिशिष्ट 2.8 में दिए गए हैं।

2.3.10 अव्यवाहरिक बजट व्यवस्था

सा.वि.नि. का नियम 48(2) यह बताता है कि मंत्रालयों/विभागों को अन्य बातों के साथ पिछले वर्षों के दौरान संवितरणों की प्रवृत्तियों और अन्य प्रमुख घटकों जैसे वित्त मंत्रालय द्वारा समय-समय पर जारी किए गए संगतीय कारण जैसे मितव्ययिता हेतु निर्देशों को ध्यान में रखते हुए अपना अनुमान तैयार करना चाहिए। वर्ष 2013-14 के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि सी.एस.एस. और एससीएसपी योजनाओं के विभिन्न उपशीर्षों के अन्तर्गत वर्ष के दौरान प्रावधान किया गया परन्तु नौ अनुदानों/विनियोजनों में से 63 उपशीर्षों में ₹ 56.80 करोड़ (परिशिष्ट 2.9) के सम्पूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रह गए जिसने विधान सभा द्वारा पारित किए गए बजट प्रावधानों के मूल उद्देश्य को निष्फल सिद्ध कर दिया, जो यह संकेत करता है कि बजट अनुमान परियोजनाओं व योजनाओं

की पर्याप्त बजट पूर्व जाँच करने के पश्चात नहीं बनाये गए थे। निधियों के गैर-उपयोग हेतु प्रमुख कारण भारत सरकार से निधियों का प्राप्त न होना और योजनाओं का कार्यान्वयन न होना बताया गया।

2.3.11 व्यय का द्रुतप्रवाह

सा.वि.नि. का नियम 56(3) विशेषतः वित्तीय वर्ष की समाप्ति के महीनों में, व्यय के द्रुतप्रवाह की मनाही करता है और यह निर्धारित करता है कि इसे वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाएगा। इसके विपरीत विभाग द्वारा मार्च 2014 के महीने में 18 उपशीर्षों के अंतर्गत किया गया व्यय कुल व्यय का 30 प्रतिशत और 100 प्रतिशत के बीच था, जो कि परिशिष्ट 2.10 में दिखाया गया है।

वर्ष 2013-14 के लिए पिछले तिमाही माह में गैर-अनुपातिक रूप से किए गए अधिक व्यय के कारणों के जवाब सरकार से दिसम्बर 2014 तक प्रतीक्षित थे।

2.4 व्यय की कमी के कारण समायोजित की गई वसूलियाँ

विधायिका को प्रस्तुत की जाने वाली अनुदानों के लिए माँगों जिनमें क्रेडिट और वसूलियाँ सम्मिलित होती हैं, सकल व्यय के लिए होती हैं, जिसमें व्यय में कमी के रूप में लेखों को समायोजित किया जाता है। प्रत्याशित वसूलियाँ और क्रेडिटों को बजट आकलनों में पृथक रूप से दिखाया गया है। वर्ष 2013-14 के दौरान शून्य पूर्वानुमानित वसूलियों के प्रति ₹ 70.78 करोड़ की वास्तविक वसूलियाँ थीं।

2.5 अन्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ

(क) वर्ष 2013-14 के लिए पुनर्विनियोग आदेशों की संवीक्षा ने दर्शाया कि सभी पुनर्विनियोग वित्त विभाग द्वारा वित्तीय वर्ष के अंतिम कार्यदिवस अर्थात् 31 मार्च 2014 को जारी किए गए थे। जारी किए गए पुनर्विनियोग आदेश स्पष्ट रूप से बजट प्रावधान से ऊपर अधिक व्यय को आच्छादित कर रहे थे।

मामले को रा.रा.क्षे.दि.स., लेखा नियंत्रक के पास भेजा गया, उन्होंने मामला रा.रा.क्षे.दि.स., वित्त विभाग को उनकी टिप्पणी के लिए भेज दिया (दिसम्बर 2014)।

(ख) वित्तीय अधिकार नियम 1978 के प्रत्यायोजन के नियम 8 के अनुसार, वस्तु शीर्षों जैसे कि 51-मोटर वाहन, 52-मशीनरी तथा उपकरण तथा 53-प्रमुख कार्य वस्तु श्रेणी 6 के (पूंजीगत परिसम्पत्तियों का अधिग्रहण तथा अन्य पूंजीगत व्यय) अन्दर आते हैं। जबकि, वर्ष 2013-14 के लिए अनुदानों के लिए माँगों के ब्यौरों के पुनरीक्षण ने दर्शाया कि 68 मामलों (परिशिष्ट 2.11) में पूंजीगत व्ययों के स्थान पर राजस्व व्यय में ₹ 269.45 करोड़ की राशि गलत दी गई थी। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2013-14 के लिए

रा.रा.क्षे.दि.स., लेखा नियंत्रक द्वारा उक्त वास्तविक व्यय के डाटा ने दर्शाया कि दिए गए 68 मामलों में औसतन ₹ 80.38 करोड़ का व्यय किया गया था।

इस प्रकार, वित्तीय वर्ष 2013-14 के दौरान ₹ 80.38 करोड़ की राशि के राजस्व व्यय को अधिक बताया गया तथा इसी समतुल्य राशि के अनुसार राजस्व आधिक्यों को कम बताया गया।

लेखा परीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर लेखा नियंत्रक ने पुष्टि (दिसम्बर 2014) की, कि उपरोक्त आंकड़े सही हैं तथा लेखों के अनुसार मामला रा.रा.क्षे.दि.स., वित्त विभाग को आगे की कार्रवाई के लिए भेजा गया। उनका जवाब दिसम्बर 2014 तक प्रतीक्षित था।

(ग) अन्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी निर्देशों (मई 2006) के अनुरूप सभी मामलों में भारत की संचित निधि से किसी निकाय अथवा प्राधिकारी को वस्तु शीर्ष 'सहायता अनुदान' में प्रावधान की वृद्धि सिर्फ संसद की पूर्व अनुमति से पुनर्विनियोजन द्वारा ही की जा सकती है।

वर्ष 2013-14 के पुनर्विनियोजन आदेशों की संवीक्षा ने दर्शाया कि 32 मामलों में (परिशिष्ट-2.12) मुख्य शीर्ष '31-सहायता अनुदान' में पुनर्विनियोजन के द्वारा प्रावधान की वृद्धि हुई थी।

उपरोक्त पुनर्विनियोजन हेतु विधायिका से पूर्व अनुमति लिए जाने (दिसम्बर 2014) की पुष्टि के लिए लेखा नियंत्रक से निवेदन किया गया जिसका उत्तर दिसम्बर 2014 तक प्रतीक्षित था।

2.6 अनुदान सं. 11 के पुनरीक्षण के निष्कर्ष के परिणाम-शहरी विकास तथा लोक निर्माण विभाग

अनुदान सं.11- शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग, रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार के संबंध में बजटीय प्रक्रिया तथा व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा आयोजित की गई (नवंबर 2014) तथा समीक्षा के दौरान पाई गई प्रमुख बातों का विवरण निम्नवत है:

- वर्ष 2013-14 के लिए अनुदानों के अंतर्गत बजट प्रावधान किए गए व्यय तथा बचतों की पूरी स्थिति को तालिका 2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.4

2013-14 के दौरान आबंटित निधियों तथा किए गए व्ययों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

प्रावधान		किया गया व्यय		बचत	
राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत
6679.59	9126.48	6064.16	8764.49	615.43	361.99

नोट: 'प्रभारित' विनियोजन तथा संवितरण राशि को निकालते हुए

- ii. अनुदान के अन्तर्गत नौ मामलों/उपशीर्षों में ₹ एक करोड़ से अधिक की स्थायी बचतें थीं जो कुल अनुदान के 20 प्रतिशत से अधिक थीं, जो योजनाओं के क्रियान्वयन में विभागों द्वारा बरती गई लापरवाही दर्शाती है, जैसा कि नीचे वर्णित है:

(क) बी.आर.टी. कॉरीडोर: रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार ने शहर में जन परिवहन प्रणाली को सुधारने तथा लोगों द्वारा उसका उपयोग किए जाने की दृष्टि से, दिल्ली में 2004 में एकीकृत व्यापक परिवहन योजना के अंतर्गत बी.आर.टी. योजना को आरम्भ किया। लो.नि.वि. को 114 किमी. शामिल करते हुए सात कॉरीडोर अलग दिए गए तथा डिम्ट्स की 124.40 किमी. शामिल करते हुए बी.आर.टी. कॉरीडोर का पहला फेज़ अम्बेडकर नगर से दिल्ली गेट तक 14.5 किमी. का पूरा किया गया परन्तु अम्बेडकर नगर से मूलचन्द तक (5.8 किमी.) का मार्ग केवल चालू किया गया तथा उसके बाद से पूरी बी.आर.टी. परियोजना पुनरीक्षण के अधीन है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के लिए वास्तविक बजट अनुमान (वा.ब.अ.) में क्रमशः ₹ 200 करोड़, ₹ 35 करोड़ तथा ₹ 100 करोड़ के पूरे प्रावधान एम.एच.5054 बी.बी.11(1)(1)(8) बी.आर.टी. कॉरीडोर के अंतर्गत प्रणाली के कार्यान्वयन न किए जाने के कारण अव्ययित पड़े रहे।

(ख) वॉल्ड सिटी/शाहजहानाबाद के पुनर्विकास के लिए एस.पी.वी.: दिल्ली सरकार द्वारा 2004 में वॉल्ड सिटी के पुनर्विकास किए जाने की योजना का अनुमोदन किया गया तथा शाहजहानाबाद पुनर्विकास निगम (शा.पु.वि.नि.) गठित किया गया। योजना के अनुसार पुनर्विकास शाहजहानाबाद पुनर्विकास निगम को वॉल्ड सिटी के विकास कार्यों को करना था। एस.आर.डी.सी. को निधि व्यय वित्त समिति (व्य.वि.स.) से उपरोक्त परियोजनाओं के लिए अनुमोदन प्राप्त किए जाने के पश्चात निधियाँ जारी की जानी चाहिए थीं।

लेखा परीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के लिए वास्तविक बजट अनुमान (वा.ब.अ.) में लगभग क्रमशः ₹ 30 करोड़, ₹ 40 करोड़ तथा ₹ 47 करोड़ के पूरे प्रावधान एम.एच. 2217 ए.8(3)(1)(5) एसपीवी से अनुमोदन प्राप्त न किए जाने के कारण वॉल्ड सिटी के पुनर्विकास हेतु एसपीवी प्रयोग के लिए पड़े रहे।

(ग) शहरी गांवों का विकास: “शहरी गांवों का विकास” योजना स्पष्ट करती है कि गतिविधियाँ/परियोजनाएँ प्राथमिकता से शहरीकृत गाँवों में वर्तमान नागरिक अवसंरचना को उन्नत करने हेतु की जाएँगी। यदि क्रियान्वयक प्राधिकारी भू-स्वामी प्राधिकारी नहीं है तब प्रस्ताव संबंधित विधायक द्वारा भू-स्वामी प्राधिकारी से

अनापत्ति प्रमाणपत्र के साथ शहरी विकास संविभाग को प्रस्तुत किया जाना था जिससे निधि निर्गत की जा सके।

लेखा परीक्षा में देखा गया कि शहरी विकास के लिए उत्तरी डी.एम.सी. को एम.एच. 3054 ए 12(1) (1) (3) सहायता अनुदान के अंतर्गत वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के लिए वास्तविक बजट अनुमान (वा.ब.अ) में क्रमशः ₹ 250 करोड़, ₹ 120 करोड़ तथा ₹ 70 करोड़ के प्रति, अनुदान के विभाजित किए जाने के कारण वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान क्रमशः 26 प्रतिशत, 75 प्रतिशत तथा 50 प्रतिशत की बचत की गई। बचतें दर्शाती हैं कि शहरी गाँवों के विकास का उद्देश्य असफल हो गया था।

- iii. अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान विभिन्न उप-शीर्षों के तहत क्रमशः 14, 32 तथा 29 मामलों में सभी प्रावधान अप्रयुक्त पड़े रहे। अप्रयुक्त प्रावधानों के लिए कारण परियोजनाओं का गैर-कार्यान्वयन, दि.न.नि., दि.वि.प्रा., न.दि.न.पा. इत्यादि को अनुदान जारी न किया जाना था। यह दर्शाता है कि परियोजनाओं तथा योजनाओं की पर्याप्त बजटपूर्व संवीक्षा के बाद भी बजट अनुमान नहीं बनाए गए थे।
- iv. 2012-13 से 2013-14 की अवधि हेतु ₹ 31.78 करोड़ का अधिक व्यय नियमित होना शेष था।
- v. 14 मामलों में पुनर्विनियोजनों को अनावश्यक रूप से दिखाया गया था क्योंकि विभाग अपने वास्तविक अनुदानों का पूरी तरह से उपयोग नहीं कर पाए थे। जिसके परिणामस्वरूप, 2011-14 के दौरान इन मामलों में ₹ 436.38 करोड़ के प्रति ₹ 297.67 करोड़ का संचय अप्रयुक्त रहा था। इसके अतिरिक्त पाया गया कि 2011-12 के दौरान वाईएपी II के अंतर्गत जे.जे. कॉलोनियों तथा अप्राधिकृत कॉलोनियों में स्वच्छता हेतु दि.न.नि. को उपशीर्ष 2217 ए. 8(2)(1)(9) सहायता अनुदान के अंतर्गत ₹ 8.99 करोड़ की राशि पुनर्विनियोजित हुई तथा संपूर्ण पुनर्विनियोग सहित संपूर्ण विनियोग अप्रयुक्त रह गया। विभाग ने बचतों के लिए कारण कार्यान्वयन एजेंसियों से प्रस्ताव प्राप्त न होना, रिक्त पदों, विज्ञापन के बिलों के भुगतान का गैर-अंतिमीकरण, संस्वीकृति की विलम्ब से प्राप्ति तथा कार्य की धीमी प्रगति बताया। राशियों का आधिक्य/अनावश्यक पुनर्विनियोजन दोषपूर्ण बजट प्रक्रिया के प्रति व्यवहार्यता को इंगित करता है।
- vi. विभाग ने 53 उपशीर्षों के अंतर्गत अधिक प्रावधान बनाए थे। इनमें से केंद्र-प्रायोजित योजना (सी.एस.एस.)/अनुसूचित जाति विशेष कार्यक्रम (एससीएसपी) हेतु 42 मामलों में बचत ₹ 50 करोड़ से अधिक और 11 मामलों में बचत ₹ एक करोड़ से

अधिक थी। बचत हेतु बताए गए कारण योजनाओं में धीमी प्रगति होना, अनुदान जारी न किया जाना, अनुदान का द्विभाजन, इत्यादि थे। इतनी बड़ी बचतें लोक व्यय प्रबंधन की प्रणाली में दोषों को इंगित करती हैं।

2.7 निष्कर्ष

2013-14 के दौरान ₹ 38,716.47 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध, ₹ 34,122.38 करोड़ का व्यय किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4,594.09 करोड़ (11.87 प्रतिशत) की बचत हुई। 2006-07 से 2013-14 की अवधि से संबंधित ₹ 79.99 करोड़ का अधिक व्यय संविधान की धारा 205 के अंतर्गत नियमितीकरण किया जाना था।

आठ मामलों में ₹101.97 करोड़ का पूरक प्रावधान अनावश्यक था और 57 मामलों में निधियों का पुनर्विनियोग जिनमें ₹ एक करोड़ से अधिक की बचत हुई असंगत था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 249.13 करोड़ के प्रावधान का उपयोग न हो सका/प्रावधान अधिक हो गया। आठ अनुदानों/विनियोजनों में ₹ 1,123.55 करोड़ वित्त वर्ष के अंतिम कार्य दिवस को अभ्यर्पित किए गए।

यहाँ अनुदान सं. 11 - शहरी विकास तथा लोक निर्माण विभाग के अंतर्गत नौ मामलों/उप-शीर्षों में ₹ एक करोड़ से अधिक की बचतें निरंतर चल रही थी जोकि कुल अनुदान के 20 प्रतिशत से अधिक थी जो कुछ योजनाओं जैसे बी.आर.टी. कॉरिडोर का आरम्भ, वॉल्ड सिटी/शाहजहानाबाद के पुनर्विकास के लिए एस.पी.वी. तथा शहरी गाँव के विकास में अवास्तविक बजटिंग, वित्तीय प्रबंधन में कमी तथा विभाग की लापरवाही को दर्शा रहा था।

2.8 सिफारिशें

सरकार इन उपायों पर विचार कर सकती है:

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