

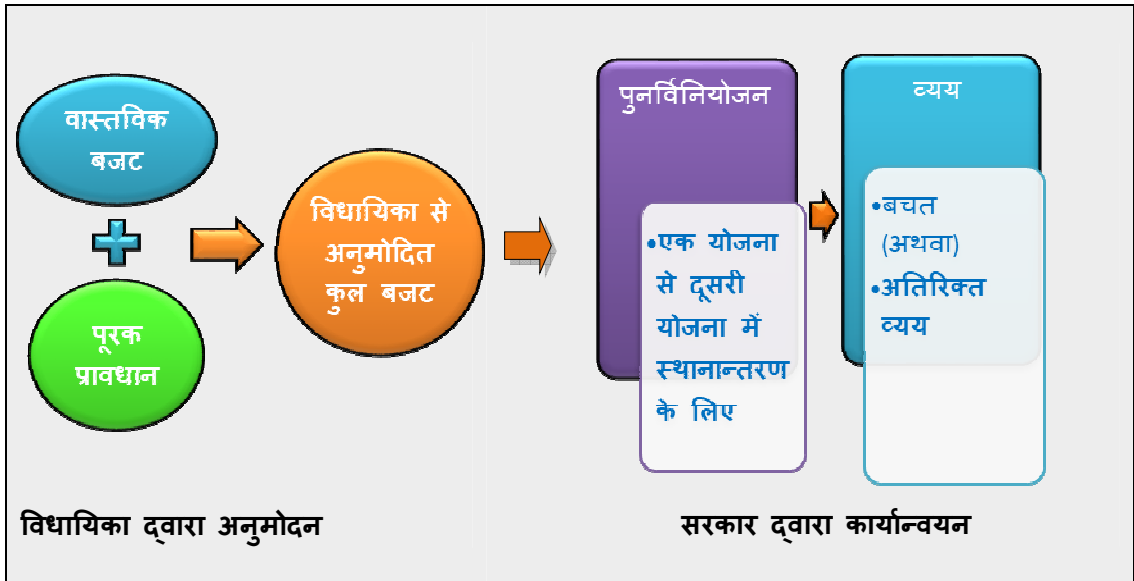
अध्याय-2
वित्तीय प्रबंधन
तथा
बजटीय नियंत्रण

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 सूचीबद्ध हैं तथा यह विनियोजन अधिनियम द्वारा बजट की प्रभारित तथा दत्तमत दोनों मदों के संबंध में विभिन्न विशिष्ट सेवाओं पर प्राधिकृत पूँजीगत तथा राजस्व व्यय को वास्तविक पूँजीगत व दत्तमत व्यय की तुलना में दर्शाते हैं। इस प्रकार विनियोजन लेखे वित्त के प्रबंधन तथा बजट प्रावधानों की निगरानी को सुविधाजनक बनाते हैं तथा इसलिए वित्त लेखों के पूरक हैं। विनियोजन लेखा बजट बनाने तथा कार्यान्वयन की समस्त प्रक्रिया के साथ डाटा संरक्षित करता है (चार्ट 2.1)।

चार्ट 2.1: बजट कार्यान्वयन का फ्लो चार्ट



स्रोत: विनियोजन लेखे

2.1.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोजन लेखों की लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु की जाती है कि क्या विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत वास्तव में किया गया व्यय विनियोजन अधिनियम के अंतर्गत दिये गये प्राधिकार के भीतर है। इससे यह भी सुनिश्चित होता है कि इस प्रकार किया गया व्यय कानून, संबंधित नियमों, विनियमों तथा अनुदेशों के अनुरूप है। इस अध्याय में वर्ष 2018-19 के लिए लेखा नियंत्रक, रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार द्वारा तैयार किए गए विनियोजन लेखों के संबंध में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ शामिल हैं।

बजट तथा व्यय के प्रबंधन में कमियों का अनुवर्ती पैराग्राफों में वर्णन किया गया है।

2.2 विनियोजन लेखों का सारांश

वर्ष 2018-19 के दौरान 15 अनुदानों/विनियोजनों के प्रति वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति तालिका 2.1 में दी गई है:

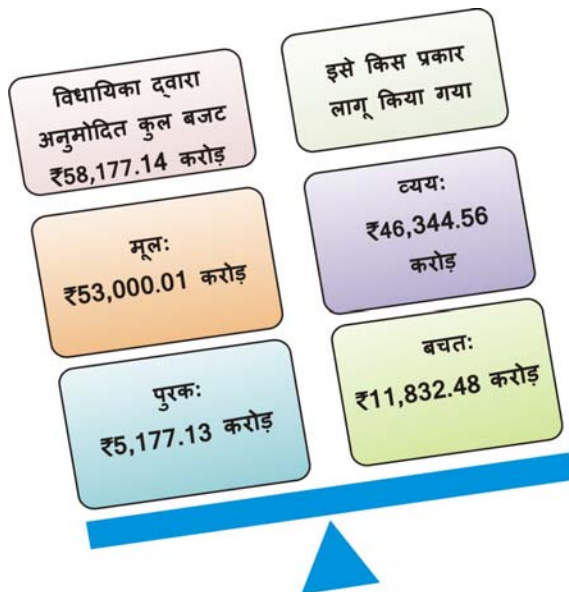
तालिका 2.1: मूल/पूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति

(₹ करोड़ में)						
	व्यय की प्रकृति	मूल अनुदान/ विनियोजन	पूरक अनुदान/ विनियोजन	कुल	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ अधिकता (+)
दत्तमत	राजस्व	39,796.55	1,041.42	40,837.97	33,773.44	(-)7,064.53
	पूँजीगत	5,474.39	1,095.02	6,569.41	3,284.77	(-)3,284.64
	ऋण व अग्रिम	2,706.06	1,026.99	3,733.05	2,402.37	(-)1,330.68
कुल दत्तमत		47,977.00	3,163.43	51,140.43	39,460.58	(-)11,679.85
प्रभारित	राजस्व	3,294.26	14.98	3,309.24	3,156.94	(-)152.30
	पूँजीगत	0.20	0.91	1.11	0.69	(-)0.42
	ऋण व अग्रिम	1,728.55	1,907.81	3,636.36	3,636.35	(-)0.01
कुल प्रभारित		5,023.01	1,923.70	6,946.71	6,793.98	(-)152.73
आकस्मिक निधि का विनियोजन (यदि कोई हो)		0	90.00	90.00	90.00	0
कुल जोड़		53,000.01	5,177.13	58,177.14	46,344.56	(-)11,832.58

₹5,177.13 करोड़ का पूरक प्रावधान मूल प्रावधान का 9.8 प्रतिशत था जबकि पिछले वर्ष यह 2.5 प्रतिशत था।

2.2.1 विनियोजन लेखों 2018-19 का विश्लेषण

चार्ट 2.2 : बजट को किस प्रकार कार्यान्वित किया गया



स्रोत: विनियोजन लेखे

2018-19 के दौरान कुल अनुदान तथा ₹58,177.14 करोड़ के विनियोजन के प्रति ₹46,344.56 करोड़ का व्यय किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹11,832.58 करोड़ की बचत हुई (तालिका 2.2)। राजस्व (दत्तमत) के अंतर्गत 12 अनुदानों (उप-शीर्ष) एवं राजस्व (प्रभारित) के अंतर्गत 12 अनुदानों (उप-शीर्ष) में ₹7,217.18 करोड़ की बचत तथा पूँजीगत (दत्तमत) के अंतर्गत 10 अनुदानों (उप-शीर्ष) एवं पूँजीगत (प्रभारित) के अंतर्गत एक अनुदान और ऋण अनुभाग के अंतर्गत एक विनियोजन (लोक ऋण-भुगतान) में ₹4,615.75 करोड़ की बचत तथा राजस्व (दत्तमत) के अंतर्गत मुख्यतः ₹0.35 करोड़ अधिक्य के परिणाम में कुल बचत ₹11,832.58 करोड़ हुई।

तालिका 2.2: विभिन्न अनुदानों (उप-शीर्ष स्तर) के अंतर्गत कुल बचत अथवा आधिक्य

विवरण	अनुदान/विनियोजन की संख्या					राशि (₹ करोड़ में)
	राजस्व (दत्तमत)	राजस्व (प्रभारित)	पूँजीगत (दत्तमत)	पूँजीगत (प्रभारित)	लोक ऋण पुनर्भुगतान	
बचत हुई	12	12	10	1	1	(-)11,832.93
अधिक व्यय हुए	2	0	0	0	0	0.35

स्रोत: विनियोजन लेखे

2.3 वित्तीय जवाबदेही तथा बजट प्रबंधन

2.3.1 आबंटित प्राथमिकताओं की तुलना में बचतें

वर्ष 2018-19 के विनियोजन लेखे प्रकट करते हैं कि कुल ₹1,459.57 करोड़ के पांच अनुदानों से संबंधित 15 मामलों में ₹50 करोड़ से अधिक की बचत की गई (परिशिष्ट 2.1)। बचत रिक्त पदों को न भरने, अपेक्षित बिलों की गैर-प्राप्ति, भारत सरकार द्वारा निधियों के जारी नहीं करने के कारण हुई थीं।

2.3.2 निरंतर बचतें

पिछले पाँच वर्षों के दौरान, तीन अनुदानों ने ₹ एक करोड़ से अधिक या कुल अनुदान के 20 प्रतिशत से अधिक की निरंतर बचतों को दर्शाया जिसका ब्यौरा तालिका 2.3 में दिया गया है:

तालिका 2.3: 2014-19 के दौरान निरंतर बचतों को दर्शाने वाले अनुदानों की सूची

क्र. सं.	अनुदान की शीर्ष सं. व नाम	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	
राजस्व - दत्तमत							
1.	अनुदान सं. 3- न्यायिक प्रशासन						
	2014.00.108.99	कु. प्रा.	47.77	62.41	58.50	59.07	71.37
	न्यायिक मजिस्ट्रेट कोर्ट	ब.	8.05	15.29	8.13	7.86	21.87
		%	16.85	24.50	13.90	13.31	30.64
2.	अनुदान सं. 7- चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य						
	2211.00.102.80 शहरी परिवार	कु. प्रा.	10.67	10	19.26	4.29	19.99
	कल्याण केंद्र (सी एस एस)	ब.	9.21	8.71	17.76	2.50	16.53
		%	86.32	87.10	92.21	58.28	82.69
पूँजीगत-दत्तमत							
3.	अनुदान सं. 8- समाज कल्याण						
	5055.00.800.97-इलेक्ट्रॉनिक	कु. प्रा.	3	11	11.73	30.00	15.46
	ट्राली बसों - परिवहन की	ब.	3	11	11.73	12.66	4.37
	वैकल्पिक प्रणाली का आरंभ	%	100	100	100	42.20	28.27

कु.प्रा.-कुल प्रावधान (वास्तविक+पूरक+पुनर्विनियोजन), ब.-बचतें, % - प्रतिशतता

2018-19 में बचत अपेक्षित बिलों के गैर-प्राप्ति, गैर-सरकारी संगठनों को सहायता अनुदान देने के लिए आवश्यक दस्तावेजों की गैर प्रस्तुतीकरण तथा दिल्ली-मेरठ क्षेत्रीय रैपीड ट्रांजिट प्रणाली (आर.आर.टी.एस.) कॉरीडोर के निधियों के समर्पण के कारण हुई थी। वर्ष 2016-17 और 2017-18 के भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

के राज्य वित्त प्रतिवेदन में उल्लेख किए जाने के बावजूद वर्तमान वर्ष में भी निर्धारित उपरोक्त अनुदानों के अंतर्गत बचतें हुईं जो आवश्यक निधि के गलत निर्धारण को दर्शाता है। इसका पुनरीक्षण किया जाना आवश्यक है।

2.3.3 सम्पूर्ण प्रावधान की बचत

नौ अनुदानों के 56 उप-शीर्षों में (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ अथवा उससे अधिक) ₹404.83 करोड़ का सम्पूर्ण प्रावधान विभागों द्वारा अप्रयुक्त रह गया अथवा वित्त वर्ष 2018-19 की समाप्ति के पूर्व सरकारी खातों में वापिस जमा करा दिया गया। उप-शीर्षों का विवरण **परिशिष्ट-2.2** में दिया गया है। सम्पूर्ण प्रावधान की बचत इस तथ्य की ओर संकेत करती थी कि आकलन परियोजनाओं/योजनाओं की पर्याप्त संवीक्षा के बिना ही तैयार किए गए थे। योजनाएँ जो सम्पूर्ण प्रावधान को उपयोग नहीं किए जाने के कारण प्रारंभ नहीं हुईं, वे थीं- अल्पसंख्यक छात्रों के लिए पूर्व-मैट्रिक छात्रवृत्ति योजना (सी.एस.एस.) (₹ छः करोड़), स्मार्ट सिटी तथा अमृत के लिए विभिन्न नागरिक एजेंसियां को स.अ. (सी.एस.एस.) (₹213 करोड़), सभी जिलों में सीसीटीवी निगरानी प्रणाली के 'ओ' तथा 'एम' के स्थापना (₹25 करोड़), तथा वाई-फाई दिल्ली (₹ पांच करोड़)।

2.3.4 अनावश्यक पूरक प्रावधान

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

वर्ष 2018-19 के विनियोजन लेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि उच्चतर/अतिरिक्त व्यय की प्रत्याशा में आठ उप-शीर्षों में ₹160.87 करोड़ का पूरक अनुदान प्राप्त किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 2.3 (चार्ट 2.3)** में वर्णित है। हालाँकि, पाँच मामलों में अंतिम व्यय मूल अनुदान से भी कम था जबकि सभी आठ मामलों में पूरक अनुदान के उद्देश्य को विफल करते हुए पूरक प्रावधान से कोई व्यय नहीं हुआ था।

चार्ट 2.3: अनावश्यक पूरक प्रावधान



स्रोत: विनियोजन लेखे

2.3.5 निधियों का अत्यधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोजन

पुनर्विनियोजन में अनुदान के भीतर ही निधियों को विनियोजन की एक इकाई, जहाँ बचतें प्रत्याशित हों, से एक दूसरी इकाई में, जहाँ अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता हो, स्थान्तरित किया जाता है। सात अनुदानों में, 41 उप-शीर्षों के अंतर्गत जहाँ अंतिम बचत ₹ एक करोड़ से अधिक थी, अनावश्यक रूप से पुनर्विनियोजन किए गये क्योंकि विभाग अपने मौजूदा अनुदानों का भी पूर्ण उपयोग नहीं कर सके और ₹194.63 करोड़ के पुनर्विनियोजन ₹315.91 करोड़ की राशि उपयोग न होकर संचित रही जैसा कि **परिशिष्ट 2.4** में बताया गया है। विभागों ने योजना का गैर-क्रियान्वयन, कम खरीद, कार्य का शुरू न होना, भा.स. से कम अनुदान की प्राप्ति, उ.दि.न.नि. द्वारा उपयोगिता प्रमाणपत्र नहीं प्रस्तुत करना, कार्यों की धीमी प्रगति इत्यादि कारणों को बताया। महत्वपूर्ण अभ्युक्तियाँ निम्नलिखित हैं:

- (i) अनुदान संख्या 2-‘सामान्य प्रशासन विभाग’ के अधीन अधिक बिलों और दावों की प्रत्याशा में उप-शीर्ष ‘मुख्य सचिवालय’ के अधीन ₹9.46 करोड़ पुनर्विनियोजित किए गये थे। हालाँकि वहाँ ₹10.20 करोड़ की अंतिम बचत थी।
- (ii) अनुदान संख्या 5-‘गृह’ के अधीन ‘कारागार स्थापना’ उप-शीर्ष के अधीन अधिक बिलों और खरीद की प्रत्याशा में ₹6.55 करोड़ पुनर्विनियोजित किए गये थे। हालाँकि, वहाँ ₹27.79 करोड़ की अंतिम बचत थी।
- (iii) अनुदान संख्या 6-‘शिक्षा’ के अधीन पूँजीगत-दत्तमत से ‘श्रमिक उपकरण’ उप-शीर्ष के अधीन अधिक खरीद की प्रत्याशा में ₹ तीन करोड़ पुनर्विनियोजित किये गये थे। हालाँकि, वहाँ ₹7.54 करोड़ की अंतिम बचत थी।
- (iv) अनुदान संख्या 11 - ‘शहरी विकास तथा लोक निर्माण विभाग’ के अधीन पूँजीगत दत्तमत से ‘शास्त्री पार्क चौराहा और सीलमपुर में फ्लाईओवर के निर्माण’ उपशीर्ष के अधीन अधिक खरीद की प्रत्याशा में ₹9.99 करोड़ पुनर्विनियोजित किये गये थे। हालाँकि वहाँ ₹10 करोड़ की अंतिम बचत थी।

उपरोक्त अधिक/अनावश्यक निधियों का पुनर्विनियोजन त्रुटिपूर्ण बजट प्रक्रिया के सूचक थे।

2.3.6 पर्याप्त अभ्यर्पण

14 उप-शीर्षों (परिशिष्ट 2.5) में ₹2,112.83 करोड़ के (मूल प्रावधान के ₹10 करोड़ तथा 70 प्रतिशत से अधिक) पर्याप्त अभ्यर्पण किए गए जिनमें से छः उप-शीर्षों में कम बिलों की प्राप्ति, कम अनुदान जारी किये जाने, योजना का गैर-क्रियान्वयन तथा स्थानीय प्राधिकारियों से अनुमोदन की गैर-प्राप्ति के कारण ₹1,297 करोड़ की अनुदान राशि का शत-प्रतिशत अभ्यर्पण हुआ।

अनुदान संख्या 9: 'उद्योग' के अंतर्गत ₹248.65 करोड़ की राशि का पर्याप्त अभ्यर्पण हुआ।

2.3.7 प्रत्याशित बचतों का अभ्यर्पण न किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) का नियम 62(2) बताता है कि बचतों के साथ-साथ प्रावधान, जिनको लाभकारी ढंग से उपयोग में नहीं लाया जा सकता है, 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 कम करना होता है। वर्ष 2018-19 की समाप्ति पर, प्रत्येक अनुदान/विनियोजन में ₹ एक करोड़ या अधिक बचत वाले 10 अनुदानों के अन्तर्गत ₹10,158.87 करोड़ की बचतों में से, ₹3,460.37 करोड़ (बचतों का 34 प्रतिशत) की राशि को अभ्यर्पित नहीं किया गया था, जिसके ब्यौरे परिशिष्ट 2.6 में दिये गये हैं।

2.3.8 व्यय का द्रुतप्रवाह

सा.वि.नि. 2017 का नियम 62(3) निर्धारित करता है कि विशेषतः वित्तीय वर्ष की समाप्ति के महीनों में व्यय का द्रुतप्रवाह वित्तीय औचित्य के उल्लंघन के रूप में माना जाएगा तथा इसे दूर किया जाना चाहिए। इसके विपरीत विभागों द्वारा वित्तीय वर्ष 2018-19 की अंतिम तिमाही में पांच अनुदानों के अंतर्गत 26 उप-शीर्षों में किया गया व्यय कुल व्यय के 53.34 प्रतिशत और 100 प्रतिशत के बीच था जो परिशिष्ट 2.7 में दिया गया है।

यह देखा गया कि 2018-19 के दौरान पांच अनुदानों के अंतर्गत 26 उप-शीर्षों पर ₹1,360.78 करोड़ के कुल व्यय में से ₹1,216.11 करोड़ (89.37 प्रतिशत) का व्यय अंतिम तिमाही में किया गया जबकि व्यय का 88.12 प्रतिशत (₹1,199.11 करोड़) मार्च 2019 में किया गया। अंतिम तिमाही के दौरान, विशेषतः मार्च माह के दौरान व्यय का द्रुतप्रवाह वित्तीय नियमों की गैर-अनुपालना का संकेत देता है।

2.4 व्यय में कमी के रूप में लेखों में समायोजित की गई वसूलियाँ

विधायिका को प्रस्तुत किए जाने वाले अनुदानों के लिए माँगें जिनमें जमा और वसूलियाँ सम्मिलित होती हैं, सकल व्यय के लिए होती

हैं, जिन्हें व्यय में कमी के रूप में लेखों में समायोजित किया जाता है। प्रत्याशित वसूलियों और जमा को बजट आकलनों में पृथक रूप से 'शून्य' दिखाया गया है। वर्ष 2018-19 के दौरान 'शून्य' पूर्वानुमानित वसूलियों की तुलना में ₹70.42 करोड़ की वास्तविक वसूलियाँ थीं।

2.5 अनुदान सं. 8 - 'समाज कल्याण' की संवीक्षा के परिणाम

2016-19 की अवधि के लिए अनुदान सं. 8 - 'समाज कल्याण' के संबंध में बजटीय प्रक्रिया तथा व्यय पर नियंत्रण की संवीक्षा सितम्बर 2019 में की गई जिसके मुख्य बिंदु निम्न प्रकार हैं:

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

तालिका 2.4: बजट तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रावधान		किया गया व्यय		बचत	
	राजस्व	पूँजीगत	राजस्व	पूँजीगत	राजस्व	पूँजीगत
2016-17	4,708.60	1,197.08	4,200.15	1,143.65	508.45	53.43
2017-18	6,442.52	1,053.39	5,951.17	818.46	491.35	234.93
2018-19	6,162.28	1,491.06	5,664.59	448.70	497.69	1,042.36
कुल	17,313.40	3,741.53	15,815.91	2,410.81	1,497.49	1,330.72

- (ii) अनुदान के अंतर्गत 27 मामलों/उप-शीर्षों में ₹ एक करोड़ या अधिक की लगातार बचतें थी जो अव्यवहारिक बजटिंग तथा त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रबंधन को इंगित करती हैं।
- (iii) अनुदान के वर्गीकृत विनियोजन लेखों की संवीक्षा यह दिखाती है कि राजस्व दत्तमत सेक्शन में 7 से 11 प्रतिशत की तथा राजस्व प्रभारित सेक्शन में 69 से 100 प्रतिशत की निरंतर बचतें थी जबकि पूँजीगत दत्तमत सेक्शन में बचतें कुल अनुदान का 4 से 70 प्रतिशत थीं जो अव्यावहारिक बजटिंग तथा त्रुटिपूर्ण वित्तीय प्रावधानों को इंगित करती हैं।
- (iv) 61 मामलों में पुनर्विनियोजन अनावश्यक था क्योंकि विभाग अपने वास्तविक अनुदान को पूर्ण रूप से उपयोग में नहीं ला सके, परिणामस्वरूप 2016-17 से 2018-19 के दौरान ₹66.15 करोड़ के पुनर्विनियोजन के प्रति इन मामलों में ₹187.11 करोड़ की संचित अनुपयोगी राशि थी।
- (v) अनुदान के अंतर्गत 79 उप-शीर्षों में विभाग द्वारा संपूर्ण प्रावधान अप्रयुक्त रहे। संपूर्ण प्रावधान की बचत इस तथ्य को इंगित करती थी कि वास्तविक आवश्यकता का पर्याप्त रूप से मूल्यांकन किए बगैर तथा संबंधित परियोजनाओं/योजनाओं की उचित संवीक्षा किए बगैर आकलन बनाए गए (परिशिष्ट 2.8)।
- (vi) सा.वि.नि. 2017 का नियम 62(3) बताता है कि व्यय का द्रुतप्रवाह विशेषतः वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाता है

तथा इसे रोका जाना चाहिए। इसके विपरीत, विभागों द्वारा वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में विभिन्न उप-शीर्षों के अंतर्गत कुल व्यय का 52 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के मध्य खर्च किया गया।

2.6 निष्कर्ष

2018-19 के दौरान ₹58,177.14 करोड़ के कुल प्रावधान के प्रति ₹46,344.56 करोड़ का व्यय किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹11,832.58 करोड़ (20.34 प्रतिशत) की बचत हुई।

2018-19 के दौरान आठ उप-शीर्षों में ₹160.87 करोड़ का पूरक प्रावधान अनावश्यक था और 41 उप-शीर्षों में निधियों का पुनर्विनियोजन जिनमें ₹ एक करोड़ से अधिक की अंतिम बचतें अविवेकपूर्ण तरीके से की गईं जिसके परिणामस्वरूप ₹315.91 करोड़ के प्रावधान का उपयोग न हो सका/अधिक हो गया।

61 मामलों में पुनर्विनियोजन अनावश्यक साबित हो गया क्योंकि विभागों ने अपने वास्तविक अनुदान का उपयोग पूरी तरह से नहीं किया और जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2016-17 से 2018-19 के दौरान अनुदान सं. 8 - 'समाज कल्याण' के अंतर्गत ₹187.11 करोड़ की संचित अनुपयोगी राशि थी।