

अध्याय 3: विनियोग लेखे पर टिप्पणियां

3.1 प्रस्तावना

संसद द्वारा अधिनियमित विनियोग अधिनियम सरकार को संविधान के अनुच्छेद 114 तथा 115 के अंतर्गत विभिन्न अनुदानों की चयनित गतिविधियों एवं कार्यों हेतु तथा प्रभारित संवितरण के लिए भारत के समेकित निधि (सी एफ आई) से निर्दिष्ट राशि आहरित करने को प्राधिकृत करता है। संसद संविधान के अनुच्छेद 115 के संदर्भ में विनियोग अधिनियम द्वारा अनुपुरक अथवा अतिरिक्त अनुदान को भी मंजूरी देती है।

संसद द्वारा प्राधिकृत बजट प्राक्कलन (बी ई) जो कि मंत्रालयों और विभागों द्वारा सामान्य वित्तीय नियमों (जी एफ आर) तथा बजट प्रभाग, वित्त मंत्रालय (वि.मं.) के द्वारा जारी अनुदेशों के अनुसार तैयार किया जाता है, पर आधारित होते हैं। इन निर्देशों में यह परिकल्पना की जाती है कि सभी व्यय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए बी.ई. को वास्तविक रूप से तैयार किया गया है और अनिर्दिष्ट संतुलन से बचाव सुनिश्चित किया जाएगा। बजट दस्तावेजों में शामिल करने से पहले वित्त मंत्रालय द्वारा बी ई की पुनः जांच की जाती है।

महालेखा नियंत्रक (सी जी ए) सिविल मंत्रालयों के विनियोग लेखे तैयार करते हैं। रक्षा मंत्रालय, रेलवे तथा डाक²⁵ विभाग अपने सम्बन्धित अनुदानों के विनियोग लेखे तैयार करते हैं। ये लेखे संसद द्वारा अनुमोदित व्यय तथा इनके प्रति सी एफ आई से वास्तविक व्यय के प्रावधानों की अनुदान/ विनियोग²⁶ वार सारांश की तुलना करते हैं। इनमें लघु/उप-शीर्ष स्तर पर प्रावधानों तथा व्ययों के मध्य निर्दिष्ट सीमा से अधिक विविधताओं का स्पष्टीकरण दिया जाता है। इस प्रकार, ये लेखा वर्ष के दौरान मंत्रालय तथा विभाग द्वारा वैधानिक प्राधिकरण के अनुपालन की मात्रा दर्शाते हैं।

²⁵ क्रमानुसार महानियंत्रक रक्षा लेखा, वित्तीय कमीशनर (रेलवे), सदस्य (वित्त) डाक

²⁶ विनियोग माँग के प्रति किये जाते हैं जो कि सीएफआई के लिये पूरी तरह भारित है; "अनुदान" माँग के प्रति किये जाते हैं जो या तो पूरी तरह 'दत्तमत' है या आंशिक 'दत्तमत' और आंशिक 'भारित' है। 2018-19 में छ "विनियोग" तथा 93 "अनुदान" थे।

वर्ष 2018-19 के लिये विनियोग लेखों में कुल ₹97,58,002.23 करोड़ के अनुमोदित प्रावधानों को शामिल किया गया है तथा इस पर कुल व्यय ₹92,91,269.23 करोड़ है। विवरण तालिका 3.1 में दर्शाये गये हैं। खंड²⁷ वार विवरण अनुलग्नक 3.1 पर दर्शाये गये हैं।

तालिका 3.1 प्रावधानों तथा व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

विनियोग लेखे	अनुदान/ विनियोग की संख्या	मूल प्रावधान	अनुपूरक अनुदान	कुल प्रावधान	वास्तविक व्यय
सिविल	95	86,86,773.81	2,92,669.90	89,79,443.71	85,27,331.89
रक्षा	02	2,99,107.94	2,901.39	3,02,009.33	3,06,928.28
डाक	01	29,272.56	669.16	29,941.72	28,805.63
रेलवे	01	4,46,369.78	237.69	4,46,607.47	4,28,203.43
कुल	99	94,61,524.09	2,96,478.14	97,58,002.23	92,91,269.23

इस अध्याय में विनियोग लेखों पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां हैं। महत्वपूर्ण टिप्पणियां, अधिक व्यय जिसमें संसद द्वारा नियमितकरण अपेक्षित हैं, महत्वपूर्ण अव्ययित प्रावधान; अनावश्यक पुर्नविनियोग; आवश्यकता के बिना प्राप्त अनुपूरक प्रावधान; निधि का विलम्बित अभ्यर्पण तथा गैर-अभ्यर्पण, बजटीय प्रावधान से आधिक्य में व्यय तथा व्यय का गलत वर्गीकरण, के सम्बंध में है।

3.2 प्राधिकरण से विविधता

संविधान का अनुच्छेद 114(3) के अनुसार कानून द्वारा किये गये विनियोग के बिना सी एफ आई से कोई भी धन आहरित नहीं किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियम (जी एफ आर) 2017 के अनुसार अनुपूरक अनुदान अथवा आकस्मिक निधि से अग्रिम प्राप्त किये बगैर किसी अनुदान/ विनियोग में ऐसा कोई भी व्यय नहीं किया जा सकता जिसके कारण कुल व्यय प्राधिकरण से अधिक हो रहा हो। यदि कोई आधिक्य है तो संविधान के अनुच्छेद 115(1)(ख) के अंतर्गत संसद द्वारा नियमित किया जाना अपेक्षित है।

लोक लेखा समिति (पी.ए.सी.) ने अपने कई प्रतिवेदनो में मंत्रालयों व विभागों के अनुदान में वृहद बचत के सम्बंध में टिप्पणियां की है। पी.ए.सी. (10वीं लोकसभा 1993-94) ने अपने 60वें प्रतिवेदन में विचार किया था कि अनुदान अथवा विनियोग में ₹100 करोड़ अथवा उससे अधिक की बचत दोषपूर्ण बजट तथा बजट

²⁷ प्रत्येक अनुदान/विनियोग में चार खण्ड होते हैं यथा- राजस्व (भारित), राजस्व (दत्तमत), पूंजी (भारित), पूंजी (दत्तमत)

निष्पादन में गिरावट का संकेतक हैं। अपने 16वें प्रतिवेदन (13वीं लोकसभा 2000-2001) में पी.ए.सी. ने पुनः विचार किया कि ऐसी बचत अविवेकपूर्ण बजट बनाने का परिणाम है तथा कहा कि वास्तविक बजटीय योजना बनाकर महत्वपूर्ण तरीके से ये कम की जा सकती थी। परिणामतः वित्त मंत्रालय ने मंत्रालयों/विभागों को सलाह²⁸ दी कि और अधिक सावधानीपूर्वक योजना/योजनायें बनाये तथा निधि की आवश्यकता का वास्तविक मूल्यांकन करें।

उपरोक्त के बावजूद, बजटीय प्रावधानों में बचत तथा आधिक्य की स्थिति निरंतर बनी हुई है। इस प्रकार की विविधताओं का विश्लेषण आगामी पैराग्राफों में किया गया है।

3.2.1 अनुदान/विनियोग में अधिक व्यय का विश्लेषण

वर्ष 2018-19 में चार अनुदानों में संसदीय प्राधिकरण से कुल ₹5,204.56 करोड़ अधिक व्यय (बचत को, यदि कोई है, शामिल करने के पश्चात) पाया गया। विवरण तालिका 3.2 में दिये गये हैं।

तालिका 3.2: अनुदान/विनियोग में अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रम सं	अनुदान का विवरण	कुल प्रावधान	कुल व्यय	अधिक व्यय
1	20- रक्षा सेवायें (राजस्व) राजस्व दत्तमत	2,07,822.32	2,11,663.64	3,841.32
अधिक व्यय मुख्यतः सेना के 'वेतन व भत्ते' व सभी तीनों सेवाओं के लिये 'भंडार' के अंतर्गत था। रक्षा मंत्रालय ने वेतन एवं भत्ते के अंतर्गत आधिक्य कार्यरत कर्मिकों पर होने के कारण अपरिहार्य बताया था तथा भंडार के अंतर्गत आधिक्य युद्ध सामग्री, गोला बारूद व पुर्जो तथा अनिवार्य संविदात्मक भुगतान जैसी मदों पर व्यय शामिल करने के कारण बताया था। यह भी देखा गया कि यद्यपि रक्षा मंत्रालय ने बी ई व अनुपूरक मांग के समय इन अतिरिक्त आवश्यकताओं को दर्शाया था लेकिन वित्त मंत्रालय ने संसद को दी गई अनुदानों के लिये मांग में इनको शामिल नहीं किया।				
2	21- रक्षा सेवाओं पर पूंजी परिव्यय-पूंजीगत दत्तमत	93,897.78	95,155.07	1,257.29
व्यय में आधिक्य मुख्यतः अन्य उपस्कर (सेना व नौसेना), नौसेना बेड़ा तथा नौसेना गोदी के सम्बंध में लघु शीर्ष के अन्तर्गत दर्ज किया गया था। रक्षा मंत्रालय ने इसका कारण प्रतिबद्ध संविदात्मक भुगतान व परियोजनाओं पर अतिरिक्त भुगतान करना बताया था। यहाँ पर यह भी ध्यातव्य है कि रक्षा मंत्रालय ने बी ई व अनुपूरक मांग की स्थिति में अतिरिक्त आवश्यकताओं का अनुमान लगाया था, लेकिन वित्त मंत्रालय ने संसद को दी गई अनुदानों के लिये मांग में इनको शामिल नहीं किया।				

²⁸ कार्यालय ज्ञापन संख्या एफ 7(6)-बी(आर)/2001 दिनांक 20 जुलाई 2001 एवं पुन कार्यालय ज्ञापन संख्या एफ नं 7(1)-बी(डी)/2006 दिनांक 22 जुलाई 2015

क्रम सं	अनुदान का विवरण	कुल प्रावधान	कुल व्यय	अधिक व्यय
3	56- आवास व शहरी मामलों का मंत्रालय-राजस्व प्रभारित	92.22	92.44	0.22
मंत्रालय ने मध्यस्थता कार्य में ब्याज के भुगतान में आधिक्य को कारण बताया।				
4	80- रेल मंत्रालय-पूँजीगत प्रभारित	359.11	464.84	105.73
मंत्रालय ने बताया कि प्रत्याशित की अपेक्षा अधिक विधिक भुगतान के कार्यान्वयन के कारण आधिक्य था।				
			कुल	5,204.56

उपरोक्त आधिक्यता संविधान के अनुच्छेद 114(3) का उल्लंघन है जो यह निर्धारित करता है कि कोई भी धन संसद द्वारा अधिकृत किये बिना व्यय नहीं किया जायेगा। यह अनुशंसा की जाती है कि संसदीय इच्छा का इस प्रकार निरन्तर उल्लंघन होने की अपेक्षा इसकी जांच स्वतंत्र रूप से की जानी चाहिये कि वास्तव में किस सीमा तक व्यय अनिवार्य था, वित्त मंत्रालय ने इस प्रकार के व्यय का प्रावधान क्यों नहीं किया था तथा संसदीय आबंटन व बजट में कमी होने के बावजूद भी, वेतन एवं लेखा अधिकारियों ने सम्बंधित मंत्रालयों व विभागों में अधिक व्यय का निपटान कैसे कर दिया था। वित्त मंत्रालय को एक असफलतारहित प्रणाली भी विकसित करनी चाहिये ताकि अनुदानों पर अधिकता के कोई मामले न हो।

3.2.2 बचत का विश्लेषण

वर्ष 2018-19 के दौरान सभी अनुदानों व विनियोगों के अंतर्गत कुल बचत ₹4,71,937.56 करोड़²⁹ थी जो कुल प्राधिकरण का 4.84 प्रतिशत था। 57 अनुदान/ विनियोग के 79 खंडों में ₹100 करोड़ अथवा उससे अधिक की बचत हुई जिसकी कुल राशि ₹4,69,669.55 करोड़ थी। ब्यौरा अनुलग्नक 3.2 में दिया गया है।

(क) महत्वपूर्ण बचत

13 अनुदानों/ विनियोगों के अंतर्गत ₹5,000 करोड़ अथवा उससे अधिक की बचत दर्ज की गई। तालिका 3.3 में विवरण दिया गया है।

²⁹ ये बिना अधिक व्यय के समायोजन के हैं जैसा कि तालिका 3.2 में दिया गया है।

तालिका 3.3: महत्वपूर्ण बचत

(₹ करोड़ में)

क्रम सं	अनुदान/ विनियोग का विवरण	कुल अनुदान/ विनियोग	व्यय	बचत ³⁰
1	01- कृषि,सहकारिता व कृषकों के कल्याण का विभाग	67,878.70	46,583.50	21,295.20
<p>कृषक आय समर्थन योजना के अंतर्गत ₹11,940.01 करोड़ की बचत थी। मंत्रालय ने इस बचत का कारण चुनावी आदर्श आचार संहिता का प्रचालन बताया था जिससे राज्यों द्वारा लाभान्वितों के आंकड़ों का अपलोड होना प्रभावित हुआ। इसके अतिरिक्त, तीन योजनाओं अर्थात् किसानों को कम अवधि के क्रेडिट के लिये ब्याज में सब्सिडी, प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना (पीएमकेएसवाई) तथा कृषोन्निति योजना के अंतर्गत कुल ₹3,496.52 करोड़ की बचत दर्ज की गयी थी, जिस के लिये व्यय के प्रस्तावों को अंतिम रूप न दिया जाना तथा क्रियान्वयन एजेन्सियों के पास अव्ययित शेष की उपलब्धता को उत्तरदायी ठहराया गया था।</p>				
2	14- दूरसंचार विभाग	38,885.12	28,733.17	10,151.95
<p>सार्वभौमिक अभिगम उगाही (यूएएल) का यूनिवर्सल सर्विस आब्लिगेशन (यूएसओ) निधि में अनुमानित से ₹5,211.78 करोड़ कम स्थानान्तरित करना बचत का कारण था। यह सम्बन्धित योजनाओं/ परियोजनाओं पर अनुमानित उसी राशि से कम व्यय के कारण बताया गया। यह स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारतीय टेलीग्राफ (संशोधन) अधिनियम, 2003 के अनुसार, संसदीय अनुमोदन के अधीन सभी प्राप्त यूएएल को गैर अव्ययगत निधि में हस्तांतरित किया जाना है। वर्ष 2018-19 के लिये यूएसओ कोष में उगाही के हस्तांतरण के लिये अनुमोदित ₹10,000 करोड़ के बजटीय प्रावधान के अंतर्गत ₹6,911.50 करोड़ का वास्तविक संग्रह था जिसमें से मात्र ₹4,788.22 करोड़ यूएसओ निधि को हस्तांतरित किये गए जिसके कारण ₹2123.28 करोड़ का कम हस्तांतरण (वास्तविक बचत) हुआ।</p>				
3	16- खाद्य व सार्वजनिक वितरण विभाग	2,28,407.25	1,19,546.90	1,08,860.35
<p>₹69,889.71 करोड़ की बचत तब हुई जब वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर वित्त मंत्रालय के निर्देशों पर सब्सिडी का भुगतान जो कि एफ सी आई को पहले ही किया जा चुका था, उसे वापिस कर दिया गया तथा राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) से ऋण जिसमें 8.52 प्रतिशत ब्याज का भुगतान देय था, से प्रतिस्थापित किया गया था।</p> <p>इसके अतिरिक्त, बचत तब हुई जब वित्त मंत्रालय एफसीआई को 'साधन व सम्पत्ति अग्रिम' के लिये बजट प्रावधान के विरुद्ध ₹38,000 करोड़ जारी करने में विफल रहा।</p> <p>पुनः एफसीआई की इक्विटी पूंजी में निवेश के लिए ₹1,000 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान के विरुद्ध, वित्त मंत्रालय ने केवल ₹500 करोड़ का इक्विटी निषेचन अनुमोदित किया।</p>				
4	22- रक्षा पेंशन	1,08,853.30	1,01,774.61	7,078.69
<p>रक्षा मंत्रालय द्वारा बीई में पूर्ण आवश्यकता दिखाने के बावजूद भी, वित्त मंत्रालय ने आरई स्तर पर प्रावधान में कमी की। परिणाम यह हुआ कि ₹5,000 करोड़ की बचत मूलभूत लेखांकन सिद्धान्तों के उल्लंघन में हुई थी जब रक्षा मंत्रालय लेखांकन प्राधिकारियों ने ₹5,000 करोड़ का</p>				

³⁰ उसी अनुदान में अधिकता हटाकर

<p>व्यय जो पहले किया जा चुका था, रद्द कर दिया तथा 'उचंत' शीर्ष के अंतर्गत व्यय दर्ज किया। वित्त मंत्रालय द्वारा अपरिहार्य व्यय हेतु कम किये गये बजट प्रावधान व लेखांकन प्राधिकारियों द्वारा लेखांकन सिद्धान्तों के उल्लंघन में उचित कार्रवाई के लिए जांच जरूरी है।</p>				
5	29- आर्थिक कार्य विभाग	31,810.94	22,950.19	8,860.75
<p>इस अनुदान के अंतर्गत बचत में ₹1,000 करोड़ की बचत शामिल थी जोकि भारत की रणनीति व सामाजिक अवसंरचना वित्त निगम में निवेश के लिए राष्ट्रीय निवेश निधि (एनआईएफ) में निधि के गैर हस्तांतरण होने, सिक्कों की मांग में अधोगामी संशोधन के कारण सिक्कों की कम खरीद होने (₹1,207.32 करोड़), आर बी आई द्वारा कम सिक्के लेने तथा अगले वर्ष के लिये दावे की प्रतिपूर्ति स्थगित करने (₹552.16 करोड़), आई एम एफ को ₹1,000 करोड़ के ऋण का गैर संवितरण तथा 'नई योजनाओं' शीर्षक के अंतर्गत ₹3,000 करोड़ की सम्पूर्ण एक मुश्त राशि के गैर उपयोग जो कि योजनाओं को मूर्त रूप न देने के कारण थी।</p>				
6	33- राजस्व विभाग	1,80,949.72	1,24,424.97	56,524.75
<p>जी.एस.टी. अधिनियम के कार्यान्वयन के कारण राज्यों/ संघ शासित क्षेत्रों को उनके राजस्व हानि की पूर्ति के लिये जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर लगाया जाता है। सम्पूर्ण उपकर प्राप्त पहले लोक लेखा के अन्तर्गत जीएसटी क्षतिपूर्ति निधि में स्थानान्तरित किया जाता है और फिर इस निधि से राज्यों को राजस्व हानि के क्षतिपूर्ति के रूप में जारी की जाती है। वर्ष 2018-19 के दौरान निधि में हस्तान्तरण करने के लिये तथा उतनी ही राशि राजस्व हानि के क्षतिपूर्ति के रूप में राज्यों को जारी करने हेतु ₹90,000 करोड़ का बजट प्रावधान था। तथापि वर्ष के दौरान जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर के रूप में ₹95,081 करोड़ एकत्र किये जाने पर भी राजस्व विभाग द्वारा मात्र ₹54,275 करोड़ निधि में हस्तान्तरित किये। निधि से इसके द्वारा ₹69,275 करोड़ (निधि में ₹15,000 करोड़ के अथशेष को शामिल करते हुए) राज्यों या संघ शासित क्षेत्रों को क्षतिपूर्ति के रूप में भुगतान किया। परिणामस्वरूप ₹90,000 करोड़ के क्षतिपूर्ति के भुगतान व हस्तान्तरण प्रत्येक के लिये बीई के विरुद्ध निधि के कम हस्तान्तरण के कारण ₹35,725 करोड़ एवं राज्यों/ केन्द्र शासित प्रदेशों को क्षतिपूर्ति के भुगतान में ₹20,725 करोड़ की बचत हुई।</p>				
7	38- ऋण की पुर्नअदायगी	61,91,567.49	60,64,945.38	1,26,622.11
<p>इस श्रेणी में समग्र बचत मुख्यतः राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार के 14 दिवस तथा 91 दिवस खजाना बिल में उनके अधिशेष संतुलन के कम निवेश के कारण थी।</p>				
8	40- राज्यों को अंतरण	1,65,774.34	1,37,962.86	27,811.48
<p>₹15,669.92 करोड़ की बचत 'स्थानीय निकायों के लिये अनुदान' के कम भुगतान के कारण थी। विभाग ने कुछ राज्य सरकारों द्वारा अनुदान जारी करने के लिये निर्धारित नियमों और शर्तों को पूरा नहीं करने के लिये उत्तरदायी ठहराया गया। इसके अतिरिक्त ₹10,314.19 करोड़ की बचत 'विशेष सहायता-राज्यों' के अन्तर्गत कम संवितरण के कारण हुई और इन्हे राज्य सरकारों से व्यवहार्य प्रस्तावों की प्राप्ति न होने के कारण बताया गया।</p> <p>स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं है और दर्शाता है कि प्रस्तावों को प्रस्तुत करने में राज्यों की ओर से कमियों की निगरानी व जाँच सम्बन्धित विभागों द्वारा नहीं की गयी।</p>				

**संघ सरकार के 2018-19 के लेखे पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन**

9	56- आवास व शहरी मामलों का मंत्रालय	50,254.70	40,874.26	9,380.44
<p>हालांकि मंत्रालय केंद्रीय सड़क और बुनियादी ढांचा निधि (सीआरआईएफ) में, लेखांकन प्रक्रिया की अनुपस्थिति का हवाला देते हुए, ₹6,505 करोड़ स्थानांतरित करने में विफल रहा, वह राशि, जो पीएमएवाई (शहरी) योजना पर खर्च की जानी थी, सकल बजटीय सहायता से ले ली गयी जो कि स्वीकार्य है।</p> <p>हालांकि, 'एमआरटीएस एवं मेट्रो प्रोजेक्ट्स' को ₹559 करोड़ का निवेश और ₹600 करोड़ का ऋण नहीं दिए गए, जिसके परिणामस्वरूप इन खातों में बचत हुई।</p>				
10	57- विद्यालय शिक्षा व साक्षरता विभाग	87,392.86	78,009.81	9,383.05
<p>यद्यपि विभाग माध्यमिक व उच्चतर शिक्षा कोष (एम यू एस के) को ₹4,413.14 करोड़ तथा सी आर आई एफ को ₹2,925.85 करोड़ जो कि नवोदय विद्यालयों के लिये थे, हस्तांतरित करने में विफल रहा जिसका कारण 'माध्यमिक व शैक्षिक उपकर' व सी आर आई एफ के सम्बंध में लेखांकन कार्यविधि को अंतिम रूप देने में विफलता बताया था, योजनाओं/परियोजनाओं जिनके लिये निधि हस्तांतरित की जानी थी, मुख्यतः सी एफ आई से व्यय किया गया था। यह स्वीकार्य है।</p>				
11	58- उच्चतर शिक्षा विभाग	50,314.48	39,022.09	11,292.39
<p>उसी प्रकार, यद्यपि एम यू एस के से सम्बन्धित ₹ 8,195.84 करोड़ हस्तांतरित नहीं किये गये थे, लेकिन सी एफ आई से मुख्यतः व्यय सीधे तौर पर किया गया था। यह स्वीकार्य है।</p> <p>यह ₹521.06 करोड़ की बचत का कारण अनुमोदित लागत सीमा व भारतीय प्रबंधन संस्थाओं (आई आई एम) से कम प्रस्ताव प्राप्त होना बताया गया था।</p>				
12	80- रेल मंत्रालय	4,46,607.47	4,28,203.43	18,404.04
<p>मंत्रालय ने राजस्व खंड के अंतर्गत ₹10,555.69 करोड़ की बचत का कारण आंतरिक संसाधनों का पहले से और कम होना बताया था इससे नामित निधि में हस्तांतरण और कम हुआ। पूंजी खंड में ₹7,848.35 करोड़ की बचत में से ₹6,842.64 करोड़ रेलवे निधि से पूंजी व्यय का नियमन होने के कारण थे, जोकि इन निधियों के लिये विनियोग में कमी के अनुरूप थे।</p>				
13	81- सड़क परिवहन व राजमार्ग मंत्रालय	1,59,582.53	1,52,169.54	7,412.99
<p>बचत मुख्यतया आरक्षित निधि (अर्थात् सी आर आई एफ व एन आई एफ) में ₹3,797.28 करोड़ के कम हस्तांतरण 'राज्यों की सड़कों के लिये अनुदान' पर ₹1,127 करोड़ का कम व्यय; 'भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण' पर ₹2,967.89 करोड़ के कम हस्तांतरण के कारण थी। बचत अनुदान में आधिक्य के प्रति समायोजित थी और इसका कारण आर ई स्तर पर कटौती बताया गया था।</p>				

(ख) लघु शीर्ष/ उपशीर्ष स्तर पर अन्य महत्वपूर्ण बचत

उपरोक्त (क) के अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने अन्य महत्वपूर्ण बचत अर्थात् ₹500 करोड़ या उससे अधिक की बचत जो संस्वीकृत प्रावधान का अनुदान /विनियोगों के अंतर्गत लघु शीर्ष/ उप शीर्ष पर 25 प्रतिशत थी, की भी संवीक्षा की थी। विवरण तालिका 3.4 में दिये गये है।

तालिका 3.4: उप-शीर्ष/लघु-शीर्ष स्तर पर महत्वपूर्ण बचतें

(₹ करोड़ में)

क्रम सं	उपशीर्ष	संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
अनुदान सं 4 - परमाणु ऊर्जा विभाग (डी ए ई)				
1	2801.03.101.08- अन्य स्टेशनों के लिये पी एच डब्ल्यू आर ईंधन	3,154.71	2,296.57	858.14
प्रमाणु ऊर्जा विभाग ने बताया कि आर ई स्तर पर वित्त मंत्रालय द्वारा प्रावधान में कमी करने के कारण बचत थी।				
अनुदान संख्या 19 - रक्षा मंत्रालय (विविध)				
2	5054.02.797.01 - सीमा सड़क संगठन के अंतर्गत कार्य (बी आर ओ)	820.01	0.00	820.01
यद्यपि उपरोक्त बचत लंबित लेखांकन कार्यविधि के कारण सीआरएफ/सीआरआईएफ के लिये गैर हस्तांतरण दर्शाती है। बी आर ओ द्वारा सी एफ आई से समान राशि सीधे तौर पर व्यय की गई थी।				
अनुदान संख्या 31 - वित्तीय सेवाओं का विभाग				
3	4416.00.190.01 - नाबार्ड की शेयर पूंजी के लिये अंशदान	3,500.00	2,000.00	1,500.00
यद्यपि विभाग ने बचत का कारण नाबार्ड के माध्यम से भारत सरकार की योजनाओं के वित्तपोषण के लिये आवश्यकताओं का कम होना बताया था, यह स्पष्ट नहीं है कि बजट तैयार करने की स्थिति में इसकी प्रत्याशा क्यों नहीं की जा सकी।				
4	3465.01.190.08 - नेशनल क्रेडिट गारंटी ट्रस्टी कम्पनी (एन सी जी टी सी) की सहायता	1,000.01	500.00	500.01
यद्यपि विभाग ने कार्यान्वयन एजेन्सियों के साथ बकाया शेष राशि की उपलब्धता के लिये बचत को उत्तरदायी बताया है। यह स्पष्ट नहीं है कि बीई को तैयार करते समय इस तथ्य को क्यों नहीं माना गया।				
5	5465.01.190.39 - माइक्रो यूनिट डेवलपमेंट रिफाइनेन्स एजेन्सी (मुद्रा बैंक) को इक्विटी पूंजी	600.00	0.00	600.00
इक्विटी समर्थन को रोकने के सरकार के निर्णय के कारण व आरई स्तर पर प्रावधान में कमी के कारण बचत हुई।				

विनियोग संख्या 37 - ब्याज भुगतान				
6	क्षतिपूर्ति व अन्य बांड के संबंध में विविध उपशीर्ष; सरकारी प्रतिभूतियों के बाय बैंक पर प्रीमियम भुगतान; आर बी आई से उपायों व साधन अग्रिमों पर ऋण व ब्याज का प्रबंधन	8,180.85	3,986.35	4,194.50
विभाग ने ₹2,000 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किये थे जिसमें से ₹1,416.78 करोड़ अनावश्यक थे।				
अनुदान सं 42 - स्वास्थ्य व परिवार कल्याण विभाग				
7	2210.06.001.09 - संक्रमक रोगों के लिए लचीला पूल	2,978.00	1,489.61	1,488.39
नेशनल वेक्टर हड्डी रोग नियंत्रण कार्यक्रम (एन वी बी डी सी पी) तथा संशोधित राष्ट्रीय क्षयरोग नियंत्रण कार्यक्रम (आर एन टी सी पी) के अंतर्गत औषधि व आपूर्ति की खरीद नहीं होने के कारण ₹1,197.55 करोड़ अभ्यर्पित किये गये थे। अन्य बचत खाली पदों के न भरने, कम दावों की प्राप्ति होना व भुगतान प्रक्रिया प्रणाली द्वारा बिलों की गैर स्वीकृति के कारण थी। इस सम्बंध में, सरकार गंभीर बीमारियों के लिये औषधियों की इस प्रकार की खरीद नहीं करने के कारण प्रतिकूल प्रभाव व आपूर्तियों व चिकित्सा सेवाओं के लिये बिलों के भुगतान नहीं करने की अलग से जांच करे।				
अनुदान सं 72 - पेट्रोलियम व प्राकृतिक गैस मंत्रालय				
8	4802.02.190.04- भारत गैस प्राधिकरण	1,708.00	0.00	1,708.00
पूंजी खंड (जीएआईएल ³¹ में निवेश के लिये) के लिये प्रावधान से राजस्व खंड (पूंजीगत सम्पत्ति के सृजन के लिये अनुदान) में परिवर्तन के कारण बचत थी। तथापि विचाराधीन परियोजनाओं के अंतर्गत निर्माण में विलम्ब के कारण परिवर्तित प्रावधान के ₹477.40 करोड़ अप्रयुक्त रहे।				
अनुदान संख्या 82 - ग्रामीण विकास विभाग				
9	3054.80.797.03- केन्द्रीय सड़क निधि में हस्तांतरण	15,994.50	11,129.00	4,865.50
यद्यपि विभाग ने बताया कि हस्तांतरण हेतु निधि की कम उपलब्धता के कारण बचत थी जोकि उपकर के कम संग्रहण के कारण थी, तथ्यों द्वारा यह समर्थित नहीं है क्योंकि ₹1,10,847 करोड़ के उपकर का संग्रहण बी ई व आर ई दोनों स्तर पर प्राक्कलित राशि क्रमशः ₹83,374 करोड़ तथा ₹1,03,987 करोड़ से उच्चतर था।				

³¹ फूलपुर धमरा- हल्दिया परियोजना; आइ आइ पी ई विशाखापटनम, सी ई ई बंगलोर और सी ई ई असम

10	3601.06.101.29- श्यामा प्रसाद मुखर्जी – रुरबन मिशन	916.76	407.76	509.00
11	2216.03.105.08- इन्दिरा आवास योजना- कार्यक्रम घटक	1,192.98	656.35	536.63
<p>विभाग ने बचत का कारण व्यवहार्य प्रस्तावों की गैर प्राप्ति व निधि की निम्नतर आवश्यकता बताया था।</p>				
<p>अनुदान संख्या 91 - अंतरिक्ष विभाग</p>				
12	5402.00.101.56 - भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन मुख्यालय (इसरो मुख्यालय)	1,011.45	282.83	728.62
<p>यह बचत एच एम टी द्वारा भूमि विक्रय से सम्बन्धित है जो कर्नाटक सरकार से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त न होने के कारण क्रियान्वित नहीं की जा सकी।</p>				
<p>अनुदान संख्या 94 - कपड़ा मंत्रालय</p>				
13	2852.08.202.65- संशोधित प्रौद्योगिकी उन्नयन निधि योजना	2,300.00	615.68	1,684.32
<p>दावों की गैर प्राप्ति व व्यय प्रस्तावों को अंतिम रूप देने में विलम्ब के कारण बचत थी।</p>				
<p>अनुदान संख्या 97 - जल संसाधन , नदी विकास एवं गंगा संरक्षण मंत्रालय</p>				
14	2701.80.800.23- प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना (हर खेत को पानी)	2,300.00	1,430.19	869.81
<p>मंत्रालय ने बचत का कारण नाबार्ड को ब्याज के भुगतान के लिये कम निधि की आवश्यकता तथा व्यवसायिकों को पहले से कम संख्या में काम पर रखना बताया था। यह स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं क्योंकि यह अवास्तविक आंकलन दर्शाता है।</p>				
15	3435.04.101.08 - राष्ट्रीय गंगा योजना	2,250.00	637.50	1,612.50
<p>मंत्रालय ने बताया कि स्वच्छ गंगा के लिये राष्ट्रीय मिशन के साथ पूर्व वर्ष के अव्ययी शेष की उपलब्धता के कारण बचत थी। यह स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसे बजट प्राक्कलन के समय ध्यान में रखा जाना चाहिए था।</p>				

अनुदान संख्या 98 - महिला एवं बाल विकास मंत्रालय					
16	2235.02.102.42-	एकीकृत	1,942.49	908.13	1,034.36
	बाल विकास योजना (आई सी डी एस)				
<p>योजना निष्पादन में मंत्रालय की अकुशलता के कारण बचत थी इसके कारण क्लाउड सेवाओं के लिये सेवा प्रदाता के साथ संविदा को अंतिम रूप देने में विलम्ब हुआ, स्मार्ट फोन की अधिप्राप्ति में विलम्ब हुआ, उपयोग प्रमाणपत्रों की गैर प्राप्ति तथा राज्य सरकारों के साथ पूर्व वर्षों के अव्ययी शेष की उपलब्धता रही।</p>					

(ग) बचत का सारांश (उपरोक्त क व ख में दिया गया)

- (i) ₹1,31,073.18 करोड़ की बचत आर ई स्तर व उसके बाद दोनों में व्यय के नियमन के कारण थी। इसमें मुख्यतः ₹69,889.71 करोड़ शामिल किये गये थे जोकि एफ सी आई को खाद्यान्न सब्सिडी को हटाना, ₹35,725 करोड़ जी एस टी क्षतिपूर्ति निधि में जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर से कम हस्तांतरण, ₹5,000 करोड़ रक्षा पेंशन के सम्बंध में व्यय उत्क्रमण, ₹6,842.64 करोड़ रेलवे के लिये पूंजी व्यय के नियमन के कारण तथा आर ई स्तर पर ₹4,953.05 करोड़ के प्रावधान में कमी शामिल थे।
- (ii) तथापि माध्यमिक व उच्चतर शिक्षा कोष (एमयूएसके) तथा सीआरआईएफ निधि में बजटीय हस्तांतरण से कम होने के कारण ₹22,039.83 करोड़ की कुल बचत थी, जो कि लेखांकन विधि को अंतिम रूप न दिये जाने के कारण था, सीएफआई से सीधे इच्छित गतिविधियों के लिये धनराशि खर्च की गयी।
- (iii) ₹43,104.51 करोड़ की बचत खर्च किये जाने के प्रस्तावों को अंतिम रूप न दिये जाने, राज्यों से व्यवहार्य प्रस्ताव की गैर प्राप्ति, उपयोग प्रमाणपत्रों की गैर प्राप्ति, योजनाओं को तैयार न करना अथवा मूर्त रूप न देना तथा अनुमोदन देने में विलम्ब के कारण थी। ये कारण कि योजनाओं व गतिविधियों जिनके लिये आबंटन किया गया था, में निष्पादन में कमी व गिरावट दर्शाते हैं।
- (iv) इसके अतिरिक्त ₹1,43,999.12 करोड़ की बचत ऐसे कारकों के कारण थी जैसे अव्ययी शेषों पर विचार न करना, निधि-निर्णयों में संशोधन तथा बी ई स्तर के बाद निधि आवश्यकता, नकदी प्रवाह पूर्वानुमान व ऋण योजना में कमी, आंतरिक संसाधन अर्जन का गलत मूल्यांकन व अनुदान के गलत खंड में निधि का बजट बनाना। बजट तैयार करने व मूल्यांकन के सम्बंध में कमी को ये इंगित करते हैं।

3.3 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान व निधि का पुनर्विनियोजन

संविधान का अनुच्छेद 115(1) अनुबंध करता है कि जब निधि की अतिरिक्त आवश्यकता को पूरा करने के लिये अनुदान खंड में बचत उपलब्ध नहीं होती है अथवा 'नई सेवा'³² अथवा सेवा के 'नये साधन'³³ पर व्यय किया जाता है तो भुगतान करने से पूर्व अनुपूरक अनुदान अथवा विनियोग प्राप्त किया जाना अपेक्षित होता है।

ऐसे मामलों में जहां मूल प्रावधानों के अतिरिक्त ₹10 करोड़ अथवा उससे अधिक के अनुपूरक प्रावधान किये गये थे, की लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाता है कि नौ अनुदानों/ विनियोगों के अंतर्गत 13 उपशीर्षों में, ₹538.17 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान उच्चतर व्यय की प्रत्याशा में 2018-19 में प्राप्त किये गये थे लेकिन अंतिम व्यय मूल प्रावधानों से भी कम था। इस प्रकार अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक थे।

इसके अतिरिक्त, एक ही अनुदान खंड के अंतर्गत लेखों के विभिन्न शीर्षों में निधि के पुनर्विनियोजन की अनुमति कुछ निश्चित प्रतिबंधों के अधीन दी गई है। ₹10 करोड़ अथवा उससे अधिक के पुनर्विनियोजन के प्रकरणों की नमूना जांच में यह देखा गया था कि छः अनुदानों में नौ उपशीर्ष के सम्बंध में ₹589.20 करोड़ की कुल निधि पुनर्विनियोजित की गई थी लेकिन वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर अप्रयुक्त रही।

3.4 निधि के पर्याप्त प्रावधान के बिना किया गया व्यय

जी एफ आर -2017 के नियम 61 के अनुसार- मुख्य लेखांकन प्राधिकारी के विशेष अनुमोदन के बिना बजट प्रावधान के आधिक्य में संस्वीकृति के प्रति लेखा अधिकारी कोई भुगतान अनुमत नहीं करेगा। बदले में, शीर्ष के अन्तर्गत किसी प्रकार के आधिक्य का अनुमोदन करने से पूर्व वित्तीय सलाहकार व मुख्य लेखांकन प्राधिकारी अनुदान के लिये पुनर्विनियोजन/ अनुपूरक मांग के माध्यम से निधि की उपलब्धता सुनिश्चित करेगा।

वर्ष 2018-19 के लिये शीर्ष वार विनियोग लेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाता है 11 अनुदान/ विनियोग के सम्बंध में 32 लघु/ उपशीर्ष के अंतर्गत ₹25 करोड़ अथवा उससे अधिक कुल ₹12,751.02 करोड़ का व्यय निधि का पर्याप्त प्रावधान

³² नई नीति के उद्भूत कुछ निश्चित सीमा के बाद व्यय के संबंध में निर्णय जो पूर्व में संसद के ध्यान में नहीं लाये गये इसमें नई गतिविधि अथवा निवेश का नया रूप शामिल है।

³³ विद्यमान गतिविधि के महत्त्वपूर्ण विस्तार से उद्भूत कुछ निश्चित सीमा के बाद अधिक व्यय।

सुनिश्चित किये बिना किया गया था। इस प्रकार उपरोक्त उल्लिखित प्राधिकारियों ने जी एफ आर का उल्लंघन किया। **अनुलग्नक 3.3** में विवरण दिये गये हैं।

3.5 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन बचत का गैर अभ्यर्पण तथा अभ्यर्पण

जी एफ आर -2017 का नियम 62(2) अनुबंध करता है कि बचत तथा प्रावधान जिनका लाभप्रद उपयोग नहीं हो सकता है, पूर्वानुमान के अनुसार वर्ष की समाप्ति तक बिना प्रतीक्षा किये सरकार को शीघ्र ही अभ्यर्पित कर दिये जायेंगे। तदनुसार वित्त मंत्रालय ने मंत्रालयों/विभागों के लिये अंतिम तिथि 20 मार्च 2019 निर्धारित³⁴ की जो कि विनियोग की प्रत्येक इकाई के अन्तर्गत बचत के सभी अभ्यर्पकों को सूचित करने के लिये है।

लेखापरीक्षा से पता चला कि सिविल अनुदान/ विनियोग के अन्तर्गत ₹4,52,111.82 करोड़ की बचत में से कुल बचत का 39.07 प्रतिशत (₹1,76,630.70 करोड़) वर्ष के दौरान अभ्यर्पित नहीं किये गये थे और इसे व्यपगत होने दिया था।

सिविल अनुदान/ विनियोग के प्रकरणों में ₹100 करोड़ या उससे अधिक के अभ्यर्पणों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि 17 सिविल अनुदान/ विनियोग के सम्बंध में ₹67,825.68 करोड़ 31 मार्च 2019 को अभ्यर्पित किए गये थे। **अनुलग्नक 3.4** में विवरण दिये गये हैं।

बचत अभ्यर्पण करने में विफलता और वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पण करना अपर्याप्त वित्तीय अनुशासन को इंगित करता है। यह वित्तीय योजना पर भी प्रतिकूल प्रभाव डालता है क्योंकि यह उन गतिविधियों, जहां निधि की आवश्यकता रहती है, के लिये संसाधन पुनः आबंटित किये जाने से रोकता है।

3.6 सार्वजनिक वित्तीय प्रबन्धन प्रणाली (पी एफ एम एस) का कार्यान्वयन

जी एफ आर -2017 के नियम 86(1) के संदर्भ में अन्य के साथ-साथ सार्वजनिक वित्तीय प्रबन्धन प्रणाली (पी एफ एम एस) का उपयोग निधि की प्रचुरता का प्रबन्धन तथा वित्तीय रिपोर्ट के लिये किया जायेगा। इसके अतिरिक्त जी एफ आर -2017 का नियम 86(5) अनुबंध करता है कि सभी पुनर्विनियोजन व अभ्यर्पण आदेश पी एफ एम एस के माध्यम से अर्जित किये जायेंगे।

³⁴ वित्त मंत्रालय के कार्यालय ज्ञापन एफ संख्या-2(13)-बी(डी)/2018 दिनांक 05 मार्च 2019

लेखापरीक्षा को एक प्रतिवेदन 'विस्तृत बजट प्रतिवेदन' नाम से दी गई थी जिसे पी एफ एम एस के माध्यम से तैयार किया गया था, तथा इसमें अन्यों के साथ, अभ्यर्पणकों के विवरण निहित हैं। इस प्रतिवेदन की संवीक्षा (19 अगस्त 2019) 48 अनुदानों के सम्बंध में की गई थी, इससे पता चलता है कि 27 अनुदानों के प्रकरण में अभ्यर्पण विवरण या तो उपलब्ध नहीं थे अथवा अपूर्ण थे।

परिणामतः अनुदान विवरणों में निहित डेटा इन अनुदानों के लिये पीएफएमएस में निहित डेटा से पुष्टि नहीं किये जा सके।

3.7 अपर्याप्त प्रावधान के कारण रक्षा (सिविल) अनुदान के अंतर्गत बकाया देयतायें

अनुदान संख्या 19- रक्षा मंत्रालय (विविध) के अंतर्गत ₹2,201.06 करोड़ के बिल 2018-19 की समाप्ति पर बिना भुगतान के थे जो कि निधि की गैर उपलब्धता के कारण था। उन्ही कारणों से, लेखों के भंडार शीर्ष के अंतर्गत ₹73 करोड़ की आपूर्ति व सामग्री के लिये बिल बिना भुगतान के थे जबकि 2018-19 के दौरान ₹12.15 करोड़ इस शीर्ष से अभ्यर्पित किये गये थे।

बुनियादी लेखांकन सिद्धांतों के उल्लंघन में, लेखा प्राधिकारियों ने अनुदान सं-22- 'रक्षा पेंशन' के अंतर्गत लगभग ₹14,000 करोड़ का व्यय बुक नहीं किया इसके बदले में 'उंचत' के अंतर्गत व्यय रहा। यह पेंशन शीर्ष के अंतर्गत ₹5,000 करोड़ के व्यय का उत्क्रमण के अतिरिक्त था जो इस अध्याय को पैराग्राफ 3.13 में दर्शाया गया है। यह अनुशंसा की जाती है कि उल्लंघन को गंभीरता से देखा जाये तथा उचित दंडात्मक और सुधारात्मक कार्रवाई की जाये।

3.8 बिना बजट लाइन के व्यय

भारत के संविधान का अनुच्छेद 114(3) यह प्रावधान करता है कि कानून द्वारा किए गए विनियोग के अतिरिक्त भारत के समेकित निधि से कोई धन नहीं निकाला जाएगा। अनुच्छेद 115 में कुछ नए कार्यों/ सेवाओं, जिन पर बजट पर विचार नहीं किया गया हो, पर अनुपूरक या अतिरिक्त व्यय के लिए आवश्यकता होने पर अनुदान की अनुपूरक मांगे प्राप्त करने का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि उपरोक्त संवैधानिक प्रावधानों के उल्लंघन में, संबंधित लेखांकन प्राधिकारियों ने विनियोग संख्या 37-ब्याज भुगतान के अंतर्गत दो उपशीर्ष³⁵ में ₹243.86 करोड़ का व्यय बिना किसी बजट प्रावधान या निधि के पुनर्विनियोजन के किया।

आर्थिक मामलों के विभाग ने बताया कि यह समर्पित लेखे शीर्ष में व्यय के हस्तांतरण के कारण था। उपरोक्त स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बजट प्रावधान के बिना व्यय करना संवैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन है।

3.9 प्रावधानों को बढ़ाने के लिए विधायी अनुमोदन प्राप्त करने में विफलता

वित्त मंत्रालय ने अनुबंध³⁶ किया कि मद शीर्षों (i) 'सहायता अनुदान' (ii) 'सब्सिडी' और (iii) 'मुख्य कार्य' के लिए पुनर्विनियोजन के माध्यम से प्रावधान को बढ़ाये जाने के लिये सीमा, नई सेवा/ सेवा के नये साधन के लिए लागू सीमा के समान ही होगी और यह केवल संसद की पूर्व अनुमोदन के साथ किया जा सकता है। इन आदेशों का पालन करने में विफलता को संघ सरकार के लेखों पर सी ए जी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में बार-बार इंगित किया गया है। इस संदर्भ में, पी.ए.सी³⁷ का विचार था कि वित्त मंत्रालय को यह सुनिश्चित करने के लिए ऐसा तंत्र स्थापित करना चाहिए जिससे उपर्युक्त विषय शीर्ष के अंतर्गत निर्दिष्ट सीमा से अलग प्रावधान संसद की मंजूरी के बिना संवर्धित नहीं किए जाए। पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों और पी.ए.सी की सिफारिशों के बावजूद 2018-19 के दौरान संसद के अनुमोदन के बिना मद शीर्ष - सहायता अनुदान के अंतर्गत सात अनुदानों पर निम्नलिखित मामलों में ₹2,055.27 करोड़ तक कुल प्राधिकरण पर अधिक व्यय हुआ जैसा तालिका 3.5 में दिखाया है।

³⁵ 2049.01.129 सोवरन स्वर्ण योजना पर ब्याज, 2015 (₹208.58 करोड़) और 2049.01.130- स्वर्ण मुद्रिकर्ण योजना पर ब्याज, 2015 (₹35.28 करोड़)

³⁶ आर्थिक कार्य विभाग आदेश (मई 2006) तथा उस पर स्पष्टीकरण (मई 2012 तथा जुलाई 2015)

³⁷ पी.ए.सी की 83वीं प्रतिवेदन (2012-13) 15वीं लोक सभा

तालिका 3.5: संसद द्वारा पूर्व अनुमोदन के बिना मद शीर्षों के लिए प्रावधान का संवर्धन

(₹ करोड़ में)

क्रम सं	लेखा शीर्ष	टी ए*	टी ई*	टी ए पर आधिक्य
मद शीर्ष -31- 'समान्य सहायता अनुदान'				
अनुदान सं-10-कोयला मंत्रालय				
1	2803.00.796.03.00.31- विस्तृत ड्रिलिंग	13.00	20.50	7.50
अनुदान सं-13-डाक विभाग				
2	3201.06.101.01.00.31 - डाक कल्याण निधि	9.00	10.47	1.47
अनुदान सं-19-रक्षा मंत्रालय (विविध)				
3	2052.00.092.02.01.31- अन्य कार्यालय- रक्षा लेखा विभाग	0.04	0.16	0.12
अनुदान सं-73-योजना मंत्रालय				
4	3475.00.800.97.02.31- अटल नवप्रवर्तन मिशन (ए आई एम)	308.33	309.82	1.49
मद शीर्ष 35- 'पूँजी परिसंपत्ति के सृजन के लिए अनुदान'				
अनुदान सं-82-ग्रामीण विकास मंत्रालय				
5	2505.02.101.02.00.35- जिला ग्रामीण विकास एजेंसियो/जिला कार्यक्रम समन्वयक और अन्यो को सहायता	41,450.28	43,393.29	1,943.01
अनुदान सं-95-पर्यटन मंत्रालय				
6	3452.01.101.11.00.35- पर्यटन अवसंरचना विकास के लिए केंद्रीय एजेंसियों को सहायता	55.00	56.00	1.00
मद शीर्ष 36-वेतन सहायता अनुदान				
अनुदान सं-94-वस्त्र मंत्रालय				
7	2851.00.107.01.02.36- केंद्रीय रेशम बोर्ड	334.61	435.29	100.68
			कुल	2,055.27

*टी ए= कुल प्राधिकरण *टी ई= कुल व्यय (वर्गीकृत सारांश के अनुसार)

इसके जवाब में डाक विभाग ने बताया कि वित्त मंत्रालय के विशिष्ट अनुदेश लागू नहीं होते क्योंकि आधिक्य कल्याण गतिविधियों के लिए दिए जाने वाले अनुदानों के प्रति था और एनएस/ एनआईएस के लिए नहीं था। यह उत्तर वित्त मंत्रालय के स्पष्ट अनुदेशों के अवलोकन में स्वीकार्य नहीं है। रक्षा मंत्रालय ने अपने उत्तर में यह कहा कि कोई पुनः विनियोग नहीं था, केवल कुल प्रावधानों से अतिरिक्त व्यय था। यह जवाब तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यह स्पष्ट नहीं है कि रक्षा मंत्रालय कैसे वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के उल्लंघन को संवैधानिक प्रावधानों

के अंतर्गत व्यय के आधिक्य के उल्लंघन से अधिक गंभीर देखता है। पर्यटन मंत्रालय का यह विचार था कि पुनः विनियोग वित्त मंत्रालय के 20 फरवरी 2016 के अनुदेशों के अनुरूप किया गया जो यह कहता है कि पुनः विनियोग सिर्फ समान मद शीर्ष (मद शीर्ष-35) की सीमा के भीतर ही किया जाए। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 20 फरवरी 2016 के निर्देश प्रभावी राजस्व घाटे से सम्बन्धित एफआरबीएम प्रावधानों के अनुपालन के विशिष्ट संदर्भ में है। 'सहायता अनुदान' सहित विशिष्ट मद शीर्ष को पुनः विनियोग के प्रावधान के लिये संसद की स्वीकृति प्राप्त करने की आवश्यकता को नकारता नहीं है।

3.10 मद शीर्ष- '41-गुप्त सेवा व्यय' के प्रावधान का संवर्धन

वित्त मंत्रालय ने यह अनुदेश³⁸ जारी किए थे कि ऐसा कोई भी धन-राशि का पुनः विनियोग जो मद शीर्ष '41-गुप्त सेवा व्यय' के मूल प्रावधान से 25 प्रतिशत या अधिक हो, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) के पूर्व अनुमोदन से ही किया जाना चाहिए।

वर्ष 2017-18 के लिए संघ सरकार के लेखों पर सीएजी के प्रतिवेदन के पैरा 3.10 में दो उदाहरणों पर प्रकाश डाला था। जहाँ गृह मंत्रालय के अनुदान 47 और 48 में गुप्त सेवा व्यय के लिए सीएजी के अनुमोदन के बिना मूल प्रावधान के 25 प्रतिशत से अधिक का पुनर्विनियोजन किया गया था। वित्त मंत्रालय ने यह स्पष्ट किया (नवम्बर 2018) की ऐसी परिस्थितियों में सम्बन्धित मंत्रालय द्वारा सीएजी की स्वीकृति ली जानी थी। यह लेखापरीक्षा द्वारा स्वीकर नहीं किया गया जो इस राय का था कि वित्त मंत्रालय का यह दायित्व है कि वह इस प्रकार के पुनर्विनियोजन आदेशों की सीएजी से पूर्व अनुमोदन को सुनिश्चित करें।

वर्ष 2018-19 के लिए पुलिस से संबंधित अनुदान सं 48 की लेखापरीक्षा जाँच ने खुलासा किया कि गृह मंत्रालय द्वारा ₹125 करोड़ के लिये पुनर्विनियोजन आदेश प्रस्तावित किया, जिससे कुल मूल प्रावधान के अंतर्गत मद शीर्ष 41-गुप्त सेवा व्यय के ₹187.43 करोड़ में 25 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि हुई जिसे वित्त मंत्रालय ने सीएजी के पूर्वानुमोदन प्राप्त किये बिना सहमति दी। गृह मंत्रालय ने सूचित किया (अक्टूबर 2019) कि चूंकि वित्त मंत्रालय की स्वीकृति के साथ पुनर्विनियोजन आदेश जारी किया गया था इसलिये यह माना गया कि आवश्यक अनुमोदन वित्त मंत्रालय से प्राप्त कर लिया गया होगा।

³⁸ जनवरी 1956 तथा सितंबर 1969 में, पुनः जापन संख्या 6(1)/ई II-ए/2010 दिनांक 16 फरवरी 2010

पुनर्विनियोजन आदेशों के लिये सीएजी की स्वीकृति प्राप्त करने के लिये वित्त मंत्रालय के दायित्व पर सीएजी के स्पष्ट राय के बावजूद, आदेशों का बार - बार उल्लंघन, चिंता का विषय है और इसे तत्काल दूर किया जाना चाहिये।

3.11 व्यय का गलत वर्गीकरण

संविधान का अनुच्छेद 112(2) यह अनुबंध करता है कि वार्षिक वित्तीय विवरण में राजस्व लेखा पर व्यय को अन्य व्यय से अलग रखा जाए। राजस्व लेखा और पूंजी लेखा पर व्यय को वर्गीकृत करने में सिद्धान्तों का पालन तदनुसार किया जाना चाहिए।

जीएफआर - 2017 का नियम 78 अनुबंध करता है कि सरकार के लेखों में लेन-देन का वर्गीकरण, जिस विभाग में प्राप्त या व्यय हुआ है उसके बजाए सरकार के कार्यों, कार्यक्रमों और गतिविधियों तथा व्यय की वस्तु से अधिक संदर्भित होना चाहिए। इसके अलावा, वित्तीय शक्तियों के नियम 1978 के प्रत्यायोजन (डीएफपीआर) का नियम 8 लेन-देन की प्रकृति/ प्रकार का वर्णन करता है, जिन्हें विनियोग के प्रत्येक मानक की प्राथमिक इकाइयों के अंतर्गत वर्गीकृत किया जा सकता है।

विभिन्न अनुदानों से सम्बंधित लेन-देन की लेखापरीक्षा नमूना जांच निम्न दर्शाता है।

(क) मुख्य शीर्षों के साथ मद शीर्षों का गलत उपयोग

डीएफपीआर के नियम 8 निर्दिष्ट करता है कि मद शीर्ष (सं 51-56 और 60) जोकि “मद वर्ग VI” श्रेणी के अंतर्गत आते हैं, जो कि पूंजीगत परिसंपत्तियों और अन्य पूंजीगत व्यय अधिग्रहण से सम्बंधित हैं। इसलिए इन मद शीर्षों का उपयोग केवल पूंजी प्रकृति के व्यय को वर्गीकृत करने के लिए किया जा सकता है और केवल पूंजी मुख्य शीर्षों के साथ ही मेल किया जा सकता है। अन्य मद शीर्षों (श्रेणी I से V) के अंतर्गत आने वाले मद शीर्ष का उपयोग सामान्यतः राजस्व व्यय को वर्गीकृत करने के लिए किया जाता है और सामान्यतः पूंजी मुख्य शीर्षों के साथ नहीं होना चाहिए।

लेखापरीक्षा नमूना जाँच से पता चला कि तीन मंत्रालयों/विभागों से संबंधित सात मामलों में, जिनका योग ₹2,050.05 करोड़ था, राजस्व मद शीर्षों को पूंजीगत मुख्य शीर्षों के साथ गलत इस्तेमाल किया गया। विवरण अनुलग्नक 3.5 में दिया गया है

(ख) राजस्व और पूंजीगत व्यय के बीच गलत वर्गीकरण

जीएफआर -2017 का नियम 84 यह अनुबंध करता है कि परिसंपत्ति के रखरखाव मरम्मत, देखभाल और कार्य खर्च तथा संगठन को दिन-प्रतिदिन चलाने के खर्च, जो आवश्यक हैं को राजस्व व्यय में वर्गीकृत किया जाएगा। लेखापरीक्षा की नमूना जाँच से यह पता चला कि पाँच राजस्व प्रकृति के व्यय वर्गीकरण के मामले, जिनका कुल योग ₹22.41 करोड़ है, को गलत तरीके से पूंजीगत व्यय में बताया गया। इसके अलावा तीन मामलों में पूंजी प्रकृति के व्यय ₹154.21 करोड़ थे जिसे राजस्व व्यय में गलत तरीके से वर्गीकृत किया गया। यह मामले विस्तार से अनुलग्नक 3.6 में दिए गए हैं।

ग) अनुदान की समान विनियोग की प्राथमिक इकाइयों के बीच खंड के अधीन गलत वर्गीकरण

नमूना जांच से यह भी पता चला कि 26 मामलों में, जिनकी कुल राशि ₹1,860.02 करोड़ थी, विनियोग की प्राथमिक इकाइयों के बीच गलत वर्गीकृत किया गया। ₹50 करोड़ और इससे ऊपर के गलत वर्गीकरण के मामलों में, “35-पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदान” को “31-सामान्य सहायता अनुदान” (₹1,145.89 करोड़-पर्यटन मंत्रालय) के तौर पर गलत वर्गीकृत किया गया, “35-पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदान” को “33-सब्सिडी” (₹445.38 करोड़-ऊर्जा मंत्रालय), के तौर पर गलत वर्गीकरण, आरबीआई के दावों का मद शीर्ष 50-अन्य प्रभार के बजाय मद शीर्ष “32-योगदानों” (₹71 करोड़-इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय) में गलत बुकिंग और “35-पूंजीगत परिसंपत्ति के सृजन के लिए अनुदान” को 28- ‘व्यावसायिक सेवाओं’ (₹50 करोड़-ऊर्जा-मंत्रालय) में गलत वर्गीकरण किया गया। पर्यटन मंत्रालय ने गलत वर्गीकरण को स्वीकार किया और सही शीर्ष में बुक करने का आश्वासन दिया। ऊर्जा मंत्रालय ने कहा कि उन्होंने आई एफ डी संस्वीकृत वर्गीकरण को अपनाया। एम ई आई टी वाई ने बताया कि इस्तेमाल किए गए सही शीर्ष पर सूचना वित्त मंत्रालय से व्यय बुक होने के बाद में प्राप्त हुई। यह संस्तुति की जाती है कि सुधारात्मक कार्रवाई की जाए।

3.12 रेल मंत्रालय के अंतर्गत असंस्वीकृत व्यय

भारतीय रेलवे द्वारा अनियमित व्ययों की मदों को जोनल रेल प्रशासन द्वारा आपत्ति पुस्तिका में दर्ज किया गया है और असंस्वीकृत व्यय के तौर पर देखा गया है। वर्ष 2018-19 के दौरान, कुल असंस्वीकृत व्यय ₹5,003 करोड़ था जिसमें 3,464 मामले शामिल थे।

3.13 रक्षा पेंशन पर व्यय का अनियमित उत्क्रमण

सरकारी लेखांकन प्रक्रिया “उचंत शीर्ष” के अंतर्गत कुछ मामलों में लेन देन की मध्यवर्ती बुकिंग के संचालन की अनुमति देता है। यह आवश्यक है कि वित्तीय वर्ष की समाप्ति तक लेखों के अंतिम शीर्ष में लेन-देन की बुकिंग करके ‘उचंत शीर्ष’ का निपटान कर दिया जाये चूंकि उचंत शीर्ष के अधीन शेष राशि सरकारी प्राप्तियां और व्यय को कम करती है, जैसा भी मामला हो। उनकी प्रकृति के अनुसार, उचंत शीर्ष केवल व्यय के अंतिम शीर्ष के लिए बुकिंग से पहले कर सकते हैं।

वर्ष 2017-18 के केंद्र सरकार के लेखों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की वर्ष 2019 की प्रतिवेदन सं 2 के पैराग्राफ 3.11 में यह उल्लिखित था, जिसमें यह कहा गया था कि प्रारम्भ में रक्षा पेंशन से संबंधित ₹3,000 करोड़ का व्यय उचंत शीर्ष में स्थानांतरित कर दिया गया था, जो कि पेंशन पर व्यय के गलत चित्रण का संकेत था।

वर्ष 2018-19 के लिए अनुदान सं 22 रक्षा पेंशन के विनियोग लेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि मंत्रालय ने मार्च 2019 में ₹5,000 करोड़ का व्यय शीर्ष 2071.02.101.01 के अंतर्गत बुक किया था, लेकिन बाद में राशि को उचंत शीर्ष में मार्च 2019 में हस्तांतरण प्रविष्टि से हस्तांतरित कर दिया गया। यह सिफारिश की जाती है कि सरकार द्वारा मामले को पूर्ण गंभीरता से लिया जाना चाहिए और 2017-18 व 2018-19 में इस जोड़तोड़ को अनुमोदित करने वाले सम्बन्धित लेखांकन प्राधिकारियों के विरुद्ध उचित कार्रवाई की जानी चाहिए।

3.14 भारत के संविधान के अनुच्छेद 114(3) का उल्लंघन-सी बी डी टी द्वारा विनियमन के बिना करों की धन वापसी पर ब्याज पर किए गए व्यय

भारत के संविधान का अनुच्छेद 114 (3) यह अनुबंध करता है कि विधि द्वारा विनियोग किए बिना समेकित निधि से कोई धनराशि निकाली नहीं जा सकती । अधिक कर की वापसी पर ब्याज का भुगतान समेकित निधि पर भारित है और कानून द्वारा किए गए विनियोग के अंतर्गत अधिकृत होने के बाद ही देय है। संविधान के अनुच्छेद 266(3) के अनुसार, संसद द्वारा पारित विनियोग कानून के बिना किसी भी विधायी प्राधिकारी को अधिक कर के जमा/ वापसी पर ब्याज वापस लेने का कानूनी अधिकार नहीं है। इसके अलावा, डी एफ पी आर का नियम 8 ‘ब्याज’ को ब्याज व्यय के वर्गीकरण के लिए विनियोग की प्राथमिक इकाई के रूप में वर्णित करता है।

राजस्व विभाग/ केंद्रीय प्रत्यक्ष कर विभाग (सीबीडीटी) ने उपरोक्त संवैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए अतिरिक्त कर के वापसी पर ब्याज का वर्गीकरण राजस्व में कमी के रूप में कर रहा है और इस गलत प्रथा पर केंद्र सरकार के लेखों पर सी ए जी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के साथ-साथ प्रत्यक्ष करों पर सी ए जी की प्रतिवेदन में भी बार-बार टिप्पणी की गई है। परन्तु विभाग द्वारा कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई है।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि इस मुद्दे की जांच लोक लेखा समिति (पी.ए.सी) ने की थी और पीएसी ने अपनी 66वीं रिपोर्ट (15वीं लोक सभा 2012-13) में संसदीय अनुमोदन के बिना आयकर वापसी पर ब्याज भुगतान के लिए समेकित निधि से धन आहरण को अस्वीकृत किया। बाद में, उनकी अनुवर्ती रिपोर्ट (96वीं रिपोर्ट, 15वीं लोकसभा 2013-14, दिनांक 31 जनवरी 2014) में माननीय महान्यायवादी (6 मई 2013) की संशोधित राय और बाद में इनकी गवाही पर विचार करने के बाद समिति ने निष्कर्ष निकाला कि संविधान में व्यय के प्राधिकरण के तरीके या समेकित निधि से धनराशि आहरण में कोई संदेह नहीं है और इसप्रकार राजस्व विभाग के पास अनुच्छेद 114 और 115 (1) (ए) के अंतर्गत पूर्व अनुमोदन द्वारा या अनुच्छेद 115 (1) (बी) के अधीन संसद से कार्योत्तर अनुमोदन के अलावा कोई विकल्प नहीं है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पी.ए.सी द्वारा इस मुद्दे पर अपनी राय स्पष्ट करने तथा सीएजी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इस मुद्दे को बार-बार इंगित किए जाने के बावजूद वर्ष 2018-19 में वापसी पर ब्याज के लिए बजट प्राक्कलन में बजट प्रावधान और भुगतान के लिए संसदीय अनुमोदन नहीं लिया गया। वर्ष के दौरान रिफंड पर ब्याज में ₹20,566.33 करोड़ की धनराशि का व्यय किया और इस तरह के भुगतान को राजस्व में कमी के रूप में दिखाया गया था।

विभाग ने अपने जवाब (जनवरी 2017 और जनवरी 2019) में माननीय महान्यायवादी की दिनांक 6 मई 2013 की कानूनी राय को दोहराते हुए कहा कि अतिरिक्त कर और उस पर ब्याज की वापसी भारत के संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार एक व्यय नहीं है। विभाग ने यह भी कहा कि माननीय महान्यायवादी की उपरोक्त राय के आधार पर वित्त मंत्री के अनुमोदन के साथ विभाग ने पीएसी (15वीं लोकसभा) की 96वीं प्रतिवेदन में शामिल अनुशंसा को स्वीकार नहीं किया था।

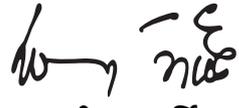
लेखापरीक्षा में हांलाकि देखा गया कि पी.ए.सी ने अपनी अनुशंसा बनाते समय पहले ही माननीय महान्यायवादी की राय पर ध्यान दिया था और इंगित किया कि माननीय महान्यायवादी ने कहा था कि “एक राय अंततः एक राय है और यह समिति का दायित्व है जो यह तय करें कि सही प्रक्रिया क्या है”।

नई दिल्ली
दिनांक 27 जुलाई 2020


(मनीष कुमार)
प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा
वित्त व संचार

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक 31 जुलाई 2020


(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

