3
अध्याय

विनियोग लेखों पर टिप्पणियां

अध्याय 3 विनियोग लेखों पर टिप्पणियां

3.1 विनियोग लेखों का विहंगावलोकन

संसद द्वारा अधिनियमित विनियोग अधिनियम सरकार को संविधान के अनुच्छेद 114 एवं 115 के संदर्भ में विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत अभिज्ञात गतिविधियों तथा कार्यों के लिए तथा सी एफ आई पर प्रभारित संवितरण के लिए भारत की संचित निधि (सी एफ आई) से निर्दिष्ट राशि निकालने के लिए अधिकृत करता है। संसद संविधान के अनुच्छेद 115 के अनुसार अनुवर्ती विनियोग अधिनियमों द्वारा अनुपूरक या अतिरिक्त अनुदानों को अनुमोदित करती है।

संसद द्वारा प्राधिकृत सामान्य वित्तीय नियमों (जी एफ आर) एवं बजट प्रभाग, वित्त मंत्रालय (एम ओ एफ) द्वारा जारी निर्देशों के अनुसार मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा तैयार किये गए बजट अनुमान (बी ई) पर आधारित होते हैं। इन निर्देशों में परिकल्पना की गई है कि बजट अनुमान सभी व्यय आवश्यकताओं को पूर्ण करने के लिए वास्तविक रूप से तैयार हैं तथा यह सुनिश्चित करते हैं कि अव्ययित शेष से बचा जाए। बजट प्रपत्रों में समाहित करने से पूर्व बजट अनुमानों की वित्त मंत्रालय द्वारा जांच की जाती है।

महालेखानियंत्रक (सी जी ए) सिविल मंत्रालयों के विनियोग लेखे तैयार करता है। रक्षा, रेलवे एवं डाक विभाग[28] के मंत्रालय अपने सम्बंधित अनुदानों के विनियोग लेखे तैयार करते हैं। यह लेखे संसद द्वारा प्राधिकृत व्यय के प्रावधानों के सारांश की इनके विरुद्ध सी एफ आई से किये गए वास्तविक व्यय की अनुदान/विनियोग-वार[29] तुलना करते हैं। निर्दिष्ट सीमा से ऊपर के लघु/उप-शीर्ष स्तर पर प्रावधानों एवं व्यय के मध्य के लिए स्पष्टीकरण प्रदान किये गए हैं। इस प्रकार, ये लेखे दर्शाते हैं कि किस सीमा तक मंत्रालय/विभाग संसदीय प्राधिकरण का अनुपालन करते हैं।

---

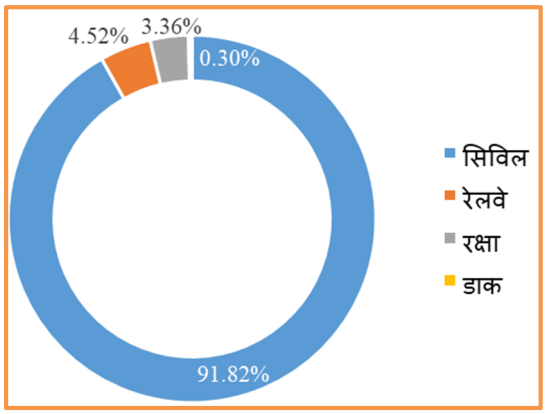
[28] रक्षा लेखा महानियंत्रक, सदस्य वित्त (रेलवे बोर्ड)/ अध्यक्ष एवं सी ई ओ रेलवे बोर्ड तथा सदस्य (वित्त) डाक क्रमशः।

[29] विनियोग उन मांगों के विरुद्ध किया जाता है जो पूर्णरूपेण सी एफ आई पर 'प्रभारित' होती हैं; 'अनुदान' उन मांगों के विरुद्ध दिए जाते हैं जो या तो पूर्णतया 'दत्तमत' अथवा आंशिक रूप से 'दत्तमत' एवं आंशिक रूप से 'प्रभारित' होती हैं। वित्त वर्ष 20 में छह 'विनियोग' एवं 94 'अनुदान' थे।

3.1.1 प्रावधानों एवं व्यय का विवरण

वित्त वर्ष 20 हेतु विनियोग लेखों में कुल ₹103,20,827.16 करोड़ के स्वीकृत प्रावधान सम्मिलित हैं तथा कुल व्यय ₹99,43,306.57 करोड़ है।

आकृति 3.1: खंडवार सकल व्यय



आकृति 3.1 वित्त वर्ष 20 के दौरान मंत्रालयों/विभागों-सिविल, रेलवे, रक्षा एवं डाक में व्यय का विवरण दर्शाती है, जबकि खंडवार विवरण[30] **अनुलग्नक 3.1** में दिया गया है। कुल सकल व्यय का वृहद् भाग, अर्थात् 91.82 *प्रतिशत*, सिविल मंत्रालयों द्वारा वहन किया गया था।

तालिका 3.1: प्रावधान, संवितरण एवं बचत[31]

(₹ करोड़ में)

विनियोग खाते (अनुदानों की संख्या)	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल प्रावधान	संवितरण	बचत (-) (प्रतिशत में)
सिविल (96)	89,61,652.15	4,89,006.43	94,50,658.58	91,34,889.48	-3,15,769.10*(3.34)*
रेलवे (1)	5,00,140.23	817.51	5,00,957.74	4,44,213.53	-56,744.21*(11.33)*
रक्षा (2)	3,25,751.70	11,000.01	3,36,751.71	3,34,333.26	-2,418.45*(0.72)*
डाक (1)	31,359.74	1099.39	32,459.13	29,870.30	-2,588.83*(7.98)*
योग	98,18,903.82	5,01,923.34	1,03,20,827.16	99,43,306.57	-3,77,520.59*(3.66)*

इस प्रकार, ₹103,20,827.16 करोड़ के कुल प्रावधान के विरूद्ध, ₹99,43,306.57 करोड़ का व्यय किया गया, जिसके परिणामस्वरूप वित्त वर्ष 20 में ₹3,77,520.59 करोड़ (3.7 *प्रतिशत*) का अव्ययित प्रावधान हुआ।

पुनः, डाक विभाग एवं रेल मंत्रालय ने अनुदान स्तर पर अधिक व्यय की प्रत्याशा में क्रमशः ₹1,099.39 करोड़ व ₹817.51 करोड़ के अनुपूरक अनुदान प्राप्त किए थे। तथापि, अंतिम व्यय मूल प्रावधानों से भी कम था। यह अनुदान स्तर पर अद्यतन व्यय

[30] प्रत्येक अनुदान/विनियोग के चार खंड हो सकते हैं - राजस्व (भारित), राजस्व (दत्तमत), पूंजी (प्रभारित), एवं पूंजी (दत्तमत)

[31] विनियोग लेखों में, भिन्नताओं को संसद द्वारा स्वीकृत राशियों के संदर्भ में समझाया गया है, जिसमें अनुपूरक अनुदान या विनियोग एवं उसके विरुद्ध व्यय समाहित हैं। नकारात्मक विविधताओं को 'बचत' तथा सकारात्मक विविधताओं को 'अतिरिक्त' कहा जाता है।

एवं आवश्यकताओं पर विचार करने के पश्चात् पूरक आवश्यकताओं के अधिक यथार्थवादी अनुमान की आवश्यकता को इंगित करता है।

3.1.2 प्रभारित एवं दत्तमत संवितरण

संविधान के अनुच्छेद 112(2) के अनुसार, प्रभारित एवं दत्तमत व्यय के बीच अंतर किया गया है। प्रभारित व्ययों को संविधान के अनुच्छेद 112(3), 273, 275(1) एवं 293(2) में परिभाषित किया गया है। प्रभारित व्यय के अनुमान संविधान के अनुच्छेद 113(1) के अनुसार संसद के मत के अधीन नहीं हैं, लेकिन संसद में चर्चा की जा सकती है।

कुल मिलाकर, प्रभारित व्यय वित्त वर्ष 20 में सी एफ आई से कुल संवितरण का 71.80 *प्रतिशत* थे, जिसका विवरण **तालिका 3.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.2: प्रभारित एवं दत्तमत संवितरण

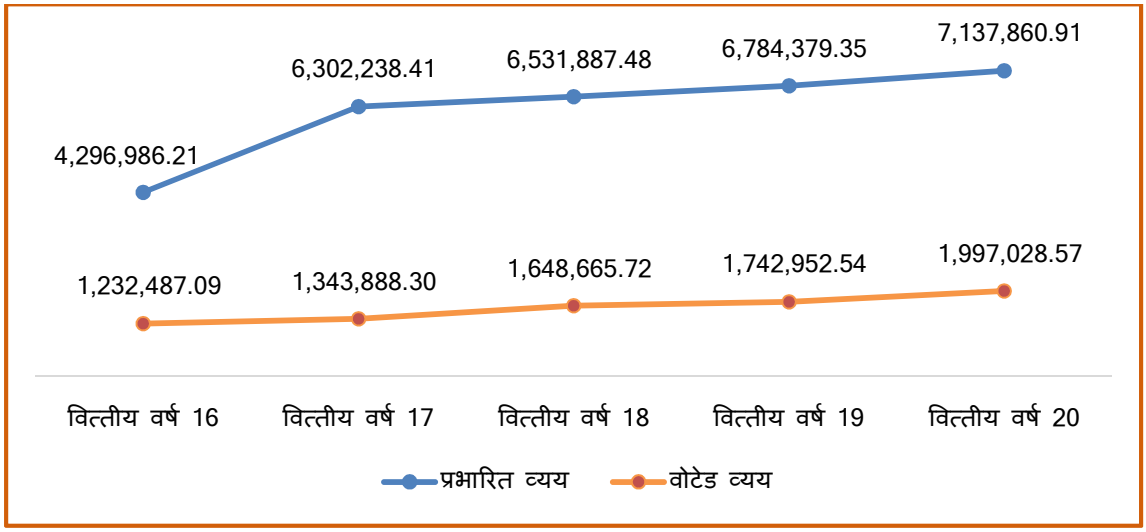
(₹ करोड़ में)

विनियोग	प्रभारित	दत्तमत	योग
सिविल	71,37,860.91	19,97,028.57	91,34,889.48
रेलवे	1,210.86	4,43,002.67	4,44,213.53
रक्षा	136.06	3,34,197.20	3,34,333.26
डाक	0.09	29,870.21	29,870.30
योग	**71,39,207.92**	**28,04,098.65**	**99,43,306.57**

वित्त वर्ष 20 में, सिविल मंत्रालयों/विभागों के संबंध में, प्रमुख प्रभारित संवितरण में दो विनियोग सम्मिलित थे यथा- ऋण एवं ब्याज भुगतान का पुनर्भुगतान, तथा एक अनुदान-राज्यों को अंतरण।

आकृति 3.2: सिविल मंत्रालयों/विभागों में प्रभारित एवं दत्तमत व्यय

(₹ करोड़ में)



जैसा कि **आकृति 3.2** से देखा गया है, वित्त वर्ष 17 के पश्चात् से दत्तमत एवं प्रभारित व्यय दोनों लगातार बढ़ रहे थे। यद्यपि, वित्त वर्ष 20 में विकास दर वित्त वर्ष 19 की तुलना में उल्लेखनीय रूप से अधिक थी। इसके अतिरिक्त, प्रतिशत के सन्दर्भ में सिविल मंत्रालयों/विभागों का प्रभारित संवितरण, वित्त वर्ष 17 से वित्त वर्ष 20 में 82.42 प्रतिशत से 78.14 प्रतिशत तक मामूली लेकिन लगातार गिरावट आई थी।

इस अध्याय के आगामी अनुच्छेदों में विनियोग लेखों पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां सम्मिलित हैं। महत्वपूर्ण टिप्पणियां संसद द्वारा नियमितीकरण की आवश्यकता वाले अधिक व्यय; महत्वपूर्ण बचतें; अनावश्यक पुनर्विनियोग; आवश्यकता के बिना प्राप्त अनुपूरक प्रावधान; विलंबित अभ्यर्पण तथा निधियों का गैर-अभ्यर्पण; निधियों के पर्याप्त प्रावधान के बिना किया गया व्यय; तथा व्यय के गलत वर्गीकरण से सम्बंधित हैं।

3.2 प्राधिकार से भिन्नता

संविधान के अनुच्छेद 114(3) में प्रावधान है कि विधि द्वारा किए गए विनियोगों के अतिरिक्त सी एफ आई से कोई भी धन आहरित नहीं किया जाएगा। पुनः, सामान्य वित्तीय नियम (जी एफ आर) 2017, यह निर्धारित करता है कि अनुपूरक अनुदान या आकस्मिक निधि से अग्रिम प्राप्त करने के अतिरिक्त, किसी अनुदान/विनियोग में ऐसा कोई भी व्यय नहीं किया जा सकता जिसके कारण कुल व्यय प्राधिकरण से अधिक हो रहा है। यदि कोई अधिकता है, तो संविधान के अनुच्छेद 115(1)(बी) के अंतर्गत संसद द्वारा नियमित किया जाना अपेक्षित है।

लोक लेखा समिति (पी ए सी) (10वीं लोकसभा 1993-94) ने अपने 60वीं प्रतिवेदन में अवलोकन किया था कि ₹100 करोड़ या उससे अधिक की बचत दोषपूर्ण बजट के साथ-साथ अनुदान या विनियोग में बजट की दक्षता में कमी का संकेत है। अपने 16वीं प्रतिवेदन में, पीएसी (13वीं लोकसभा 2000-2001) ने फिर से देखा कि इस तरह की बचत बजट के अविवेकपूर्ण निर्माण का परिणाम है तथा यह माना गया कि यथार्थवादी बजटीय अनुमान लगाकर इन्हें पर्याप्त रूप से कम किया जा सकता था। परिणामस्वरूप, वित्त मंत्रालय ने मंत्रालयों/विभागों को परियोजनाओं/योजनाओं का अधिक सावधानीपूर्वक निरूपण करने तथा निधि आवश्यकता का वास्तविक मूल्यांकन करने का परामर्श दिया[32]।

[32] एम ओ एफ ने 20 जुलाई 2001 को एडवाइजरी जारी की तथा 22 जुलाई 2015 को इसे दोहराया।

उपरोक्त के बावजूद, प्रत्येक वर्ष बजटीय प्रावधानों में पर्याप्त बचत एवं आधिक्य के प्रकरण देखे गए हैं। वित्त वर्ष 20 के लिए इस तरह के परिवर्तनों की चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है।

3.2.1 अनुदान/विनियोग से अधिक व्यय

तीन अनुदानों में वित्त वर्ष 20 के दौरान संसदीय प्राधिकरण पर ₹32,637.79 करोड़ (खंड के भीतर, बचतों के निवलीकरण, यदि कोई हो, के पश्चात्) का अधिक व्यय दर्शाया।

तालिका 3.3: अनुदान /विनियोग से अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रमांक	अनुदान का विवरण	कुल प्रावधान	कुल व्यय	अधिक व्यय
1.	31 - राजस्व विभाग (दत्तमत राजस्व)	2,43,488.75	2,75,423.23	31,934.48

विभाग ने बताया कि वित्त वर्ष 18 से संबंधित शेष आई जी एस टी को विभाजित करने के लिए जी एस टी प्रतिपूर्ति कोष में अधिक धनराशि के हस्तांतरण के कारण अधिक व्यय था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि जून 2020 में वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पश्चात् जी एस टी प्रतिपूर्ति कोष में ₹33,412 करोड़ के अतिरिक्त हस्तांतरण के कारण अतिरिक्त व्यय हुआ, जो कि एक महत्वपूर्ण *प्रतिशत* (13.11%) है। इस समायोजन पर इस प्रतिवेदन के अनुच्छेद 2.3.3 में विस्तार से चर्चा की गई है।

इस संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने जांच की कि क्या उपरोक्त व्यय का अनुमान लगाया जा सकता था एवं वित्त वर्ष 20 के बजट में या तो मूल प्रावधानों अथवा अनुपूरक के माध्यम से प्रदान किया जा सकता था। जैसा कि अनुच्छेद 2.3.3 में बताया गया है, फ़रवरी/जुलाई 2019 में संसद को प्रस्तुत सी ए जी के पूर्व प्रतिवेदनों में आई जी एस टी शेषों के कम हस्तांतरण के प्रसंग का उल्लेख किया गया था। आई जी एस टी के कम हस्तांतरण के प्रकरण पर ध्यान दिलाने के लिए वित्त मंत्रालय समय पर कार्रवाई कर सकता था तथा वित्त वर्ष 20 हेतु अनुदान की अनुपूरक मांग में वित्त वर्ष 20 से संबंधित प्रतिपूर्ति की बकाया राशि के भुगतान के लिए आवश्यकताओं को पूर्ण करने का प्रावधान भी कर सकता था। इससे प्राधिकार से अधिक व्यय से बचने में सहायता मिलती।

पुनः, लेखापरीक्षा ने पाया कि जी एफ आर 2017 के नियम 61 के अंतर्गत परिशिष्ट 10 का अवलंब लेकर अधिक व्यय के लिए सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किया गया था जो इस प्रतिबन्ध पर अतिरिक्त व्यय की अनुमति देता है कि अनुदान के लिए पूरक मांगों की अगली खेप के माध्यम से आवश्यक धन उपलब्ध कराया जाएगा। यद्यपि यह इस प्रकरण में उपयुक्त नहीं है क्योंकि वित्त वर्ष 20 के भीतर अनुपूरक अनुदान के माध्यम से नियमितीकरण की कोई गुंजाइश नहीं है। यह अधिकता अनुच्छेद 114(3) का उल्लंघन है, जैसा कि अनुच्छेद 3.2 में उल्लेख किया गया है। इस प्रकार, अब इसे अनुच्छेद 115(1) के अंतर्गत नियत प्रक्रिया का पालन करते हुए नियमित करने की आवश्यकता होगी।

2.	20 - रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (पूँजी दत्तमत)	1,10,299.42	1,11,000.73	701.31

रक्षा मंत्रालय द्वारा प्रतिवेदित अधिकता के कारणों की लेखापरीक्षा जांच ने दर्शाया कि सेवाओं/ आयुध निर्माणों में अधिक व्यय का प्रमुख कारण प्रतिबद्ध देनदारियों को पूर्ण करने हेतु भुगतान, अनुबंधित नयी योजनाओं के भुगतान के लिए प्रारंभिक देनदारियां, सीमा शुल्क पर अधिक व्यय, विनिमय दर भिन्नता तथा साख पत्र के विरुद्ध एवं कुछ परियोजनाओं पर अनुमान से अधिक व्यय था। अतिरिक्त व्यय के लिए फ़ास्ट ट्रैकिंग की आवश्यकता के साथ-साथ महत्वपूर्ण परियोजनाओं को समय पर समाप्त करने को उत्तरदायी ठहराया गया है।

रक्षा मंत्रालय ने सूचित किया (जनवरी 2021) कि अधिक प्रभावी बजट नियंत्रण हेतु अनुकूलित सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली प्रारंभ करने के प्रयास किये जा रहे हैं। हालांकि, वित्त वर्ष 19 एवं वित्त वर्ष 18 के दौरान भी इस अनुदान के अंतर्गत क्रमशः ₹1,257.29 करोड़ और ₹3,552.72 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया था, तथा इसके लिए दिए गए कारण भी समान थे। यह दर्शाता है कि बजटीय नियंत्रण में सुधार के दावों के बावजूद, इसी प्रकार के कारणों से प्रत्येक वर्ष अधिकता हुई है। रक्षा मंत्रालय वास्तविक रूप से प्रक्षेपित करने एवं अपने धन की वास्तविक आवश्यकता को अनुमोदित कराने में सक्षम नहीं हुआ है, भले ही अधिकता के लिए उद्धृत कारक ज्ञात है तथा अनुमान किये जा सकते हैं।

इसलिए, 2020 की प्रतिवेदन संख्या 4 के पैरा 3.2.1 में की गई संस्तुति के अनुरूप, इस की गहन जांच की जानी चाहिए कि इस तरह का व्यय किस सीमा तक अपरिहार्य था एवं यदि हाँ, तो पर्याप्त धनराशि क्यों नहीं दी गई।

3.	21-रक्षा पेंशन (प्रभारित राजस्व)	5.80	7.80	2.00
रक्षा मंत्रालय ने (जनवरी 2021) अधिक व्यय के लिए न्यायालय के आदेशों के आधार पर प्रभारित व्यय की बुकिंग, जो अनिवार्य प्रकृति का था को अधिशेष के लिए उत्तरदायी ठहराया।				
			योग	32,637.79

3.2.2 बचत का विश्लेषण

वित्त वर्ष 20 के दौरान, सभी अनुदानों एवं विनियोगों के अंतर्गत कुल बचत ₹4,10,158.38 करोड़[33] थी तथा कुल प्राधिकृत राशि का 3.97 *प्रतिशत* थी। 61 अनुदानों/विनियोगों के 74 खंडों में ₹100 करोड़ या उससे अधिक की कुल ₹4,07,358.03 करोड़ की राशि की बचत हुई। विवरण **अनुलग्नक 3.2** में दिए गए हैं।

लेखापरीक्षा ने महत्वपूर्ण बचत वाले अनुदानों/विनियोगों की जाँच की एवं उनके विश्लेषण की चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गयी है।

3.2.2.1 अनुदान/ विनियोग स्तर पर महत्वपूर्ण बचत

लेखापरीक्षा ने वित्त वर्ष 20 के दौरान 13 अनुदानों/ विनियोगों में अनुदान/ विनियोग स्तर पर ₹5000 करोड़ या उससे अधिक की बचत पायी।

वित्त वर्ष 20 के दौरान 12 अनुदानों/विनियोगों[34] में बचतें जो उप-शीर्ष[35] स्तर पर महत्वपूर्ण बचत रखती हैं के कारणों का विश्लेषण किया गया है, जैसा कि **तालिका 3.4** में दर्शाया गए हैं।

[33] ये तालिका 3.3 में दिए गए अतिरिक्त व्यय के निवलीकरण के बिना हैं।

[34] इसके अतिरिक्त, विनियोग संख्या 36 - ऋण के पुनर्भुगतान में भी महत्वपूर्ण बचत देखी गई।

[35] ₹500 करोड़ से अधिक की बचत तथा न्यूनतम ₹100 करोड़ के आवंटन के 25 *प्रतिशत* से अधिक की बचत वाले उप-शीर्षों के कारणों का विश्लेषण किया गया है।

तालिका 3.4: अनुदान/विनियोग स्तर पर महत्वपूर्ण बचत

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	अनुदान/विनियोग का विवरण	कुल अनुदान/विनियोग	खर्च	बचत[36]
1.	01-कृषि सहकारिता एवं किसान कल्याण मंत्रालय	1,30,485.30	94,511.45	35,973.85
'प्रधानमंत्री किसान सम्मान निधि (किसान-पी एम)' के अंतर्गत ₹18,786.16 करोड़ की बचत हुई। मंत्रालय ने इसके लिए योजना के अंतर्गत कम किसानों के पंजीकरण को उत्तरदायी ठहराया। इसके अतिरिक्त, 'प्रधान मंत्री अन्नदाता संरक्षण अभियान (पी एम-आशा)' (₹991.46 करोड़); 'हरित क्रांति - कृषोन्नति योजना' (₹856.58 करोड़), तथा 'बाजार हस्तक्षेप योजना/मूल्य समर्थन योजना का कार्यान्वयन' (₹680.40 करोड़ अर्थात् संपूर्ण प्रावधान) के अंतर्गत महत्वपूर्ण बचत हुई। मंत्रालय ने बचत के लिए प्रस्तावों की अप्राप्ति/असमाप्तिकरण, कार्यान्वयन एजेंसियों के पास अव्ययित शेष की उपलब्धता और रिक्त पदों को न भरने जैसे कारणों को उत्तरदायी ठहराया। इन कारणों ने योजना निष्पादन एवं अवास्तविक बजट दोनों में अंतराल दिखाया। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि वित्त वर्ष 19 के दौरान 'आय सहायता योजना/प्रधानमंत्री किसान सम्मान निधि योजना' के अंतर्गत ₹11,940.01 करोड़ की एवं 'हरित क्रांति-कृषि-विकास योजना' के अंतर्गत ₹789.73 करोड़ की समान रूप से महत्वपूर्ण बचत हुई थी, जो योजना के निष्पादन में निरंतर कमी को दर्शाता है।				
2.	15-खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग	2,42,240.44	1,15,174.25	1,27,066.19
विभाग ने बताया कि ₹1,51,000 करोड़ के बजट प्रावधान के विरुद्ध, 'राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अंतर्गत खाद्यान्न लेनदेन पर एफ सी आई एवं अन्य को देय सब्सिडी' के अंतर्गत ₹76,000 करोड़ की बचत, वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान को घटाकर ₹75,000 करोड़ करने के कारण थी। यह भारतीय खाद्य निगम (एफ सी आई) को खाद्य सब्सिडी के बदले में एन एस एस एफ ऋण की स्वीकृति के कारण था। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि वित्त वर्ष 18 एवं वित्त वर्ष 19 के दौरान इसी कारण से इस शीर्ष के अंतर्गत क्रमशः ₹48,513.18 करोड़ व ₹69,889.71 करोड़ की इसी प्रकार बचत हुई थी, अर्थात्, एफ सी आई को खाद्य सब्सिडी भुगतान को एन एस एस एफ से ऋण के साथ बदलना। इस प्रकार बचत, बजट से खाद्य सब्सिडी पर व्यय को विनियमित करने का परिणाम थी।				

[36] ये एक ही अनुदान के अन्तर्गत आधिक्य का योग हैं।

इसके अतिरिक्त, एफ सी आई को 'डब्ल्यू एम ए' के लिए ₹50,000 करोड़ के पूरे बजट प्रावधान को बचाया गया था। मंत्रालय ने इसके लिए तरलता की कमी के कारण उसी वित्तीय वर्ष के भीतर अग्रिम चुकाने की गैर-व्यवहार्यता (एफ सी आई के पक्ष पर) को उत्तरदायी ठहराया। यह बताया गया है कि वित्त वर्ष 19 के दौरान भी इस खाते में ₹38,000 करोड़ की बचत हुई थी।

पुनः, 'राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों को अंतर-राज्य आंदोलन, खाद्यान्नों की हैंडलिंग एवं एन एफ एस ए के अंतर्गत उचित मूल्य की दुकान डीलरों के मार्जिन पर व्यय को पूरा करने के लिए केंद्रीय सहायता' के अंतर्गत ₹2,423.43 करोड़ की बचत, अपूर्ण प्रस्तावों की प्राप्ति, राज्य सरकारों से लंबित उपयोगिता प्रमाणपत्रों तथा वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान में कमी के कारण थी।

3.	27-आर्थिक मामलों के विभाग	28,582.62	16,203.69	12,378.93

इस अनुदान के अंतर्गत बचत 'नयी योजनायें' (₹4,000 करोड़) के अंतर्गत थी, जो नयी योजनाओं के आरम्भ नहीं होने के कारण थी। यह पाया गया था कि इस शीर्ष के अंतर्गत प्रावधान इसी तरह वित्त वर्ष 18 एवं वित्त वर्ष 19 में पूरी तरह से अप्रयुक्त रहे थे। पुनः, नयी योजनाओं को निर्दिष्ट किए बिना प्रत्येक वर्ष एकमुश्त प्रावधान किए जा रहे थे। 'स्वर्ण मुद्रीकरण योजना 2015' (₹2,546.68 करोड़) के अंतर्गत बचत को, योजना में कम भागीदारी एवं कोविड-19 महामारी के कारण उपभोक्ता व्यवहार में परिवर्तन को उत्तरदायी ठहराया गया था, जिसके परिणामस्वरूप वित्त वर्ष 20 की अंतिम तिमाही में कम सोना जमा हुआ था। स्ट्रैटेजिक एंड सोशल इंफ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया (एस एस आई एफ सी आई) (₹1000 करोड़) पर बचत योजना के गैर-संचालन के कारण थी। आई एम एफ से मांग प्राप्त न होने के कारण 'ऋण की नयी व्यवस्था (एन ए बी) के अंतर्गत आई एम एफ को ऋण' के अंतर्गत ₹1,000 करोड़ के ऋण का गैर संवितरण; तथा सिक्कों के मांग का अधोमुखी संशोधन तथा आरबीआई द्वारा कम उठाये जाने के कारण सिक्कों' के अंतर्गत ₹900 करोड़ बचाए गए थे।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि वित्त वर्ष 19 के दौरान उपर्युक्त उप-शीर्षों के अंतर्गत पर्याप्त बचत भी मुख्य रूप से इन्हीं कारणों से देखी गयी थी। लगातार बचत बजट अनुमान के साथ-साथ कार्यक्रम/योजना निष्पादन में कमियों को दर्शाती है।

4.	*35-ब्याज भुगतान*	*6,73,470.60*	*6,55,372.01*	*18,098.59*

ब्याज भुगतान के अंतर्गत ₹28,383.97 करोड़ की बचत हुई, अर्थात् 'बाजार ऋण पर ब्याज' के अंतर्गत ₹22,364.73 करोड़; 'ट्रेजरी बिलों पर छूट-91 दिनों के ट्रेजरी बिल' के अंतर्गत ₹1,407.90 करोड़; '182 दिनों एवं 364 दिनों के ट्रेजरी बिलों पर ब्याज' के अंतर्गत

₹3,265.71 करोड़ तथा 'भारतीय रिजर्व बैंक से डब्ल्यू एम ए पर ब्याज' के अंतर्गत ₹1,345.63 करोड़। ये भारतीय रिजर्व बैंक (आर बी आई) द्वारा नीति/पुनर्खरीद दर (रेपो) में कटौती के कारण ब्याज दरों में आयी नरमी के कारण थी। पुनः, राज्य सरकारों द्वारा किए गए कम निवेश के कारण '14 दिनों के ट्रेजरी बिल पर ब्याज' के अंतर्गत ₹ 2,445.99 करोड़ की बचत हुई तथा निवेशकों से दावों की प्राप्ति न होने के कारण 'प्रतिपूर्ति एवं अन्य बांड' के अंतर्गत ₹ 1,230.89 करोड़ की बचत हुई।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्त वर्ष 19 के दौरान भी 'बाजार ऋणों पर ब्याज' के अंतर्गत ₹5,119.09 करोड़, 'ट्रेजरी पर छूट' के अंतर्गत ₹3,003.69 करोड़ तथा 'आर बी आई से डब्ल्यू एम ए पर ब्याज' के अंतर्गत ₹578.33 करोड़ की बचत हुई थी। पुनः, अगस्त 2018 से रेपो दर में नरमी स्पष्ट थी तथा बजट अनुमान तैयार करते समय इसे ध्यान में रखा जाना चाहिए था। वित्त वर्ष 18 एवं वित्त वर्ष 19 के दौरान क्रमशः '14 दिन के ट्रेजरी बिल' के अंतर्गत ₹536.78 करोड़ और ₹866.07 करोड़ की बचत भी देखी गई थी।

विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि व्यय की कुछ मदों के प्रावधान बजट के समय प्रचलित पूर्व प्रवृत्तियों एवं शर्तों के आधार पर ही बनाये जाते हैं। वास्तविक व्यय मुद्रा बाजार की स्थितियों तथा अर्थव्यवस्था की आवश्यकता के आधार पर नीतिगत निर्णयों से प्रभावित होता है। यद्यपि, इस शीर्ष के अंतर्गत बचत की निरंतर प्रकृति इस दावे का समर्थन नहीं करती है कि बजट पिछले रुझानों पर आधारित था।

5.	38-राज्यों को हस्तांतरण	1,81,289.89	1,74,571.89	6,718.00[37]

लेखापरीक्षा ने पाया कि 'विशेष सहायता (राज्यों)' के अंतर्गत ₹13,376.30 करोड़; 'केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए अनुदान' के अंतर्गत ₹1,798.12 करोड़ की राशि की बचत हुई। मंत्रालय ने बताया कि दोनों शीर्षों के अंतर्गत बचत निधियां जारी करने के लिए व्यवहार्य प्रस्तावों की प्राप्ति न होने के कारण थी। विशेष सहायता (राज्यों) को स्पिल ओवर प्रतिबद्ध देनदारियों के लिए निर्धारित किया जाता है, जिसके लिए 14वें वित्त आयोग की संस्तुतियों के कार्यान्वयन तथा राज्यों को अन्य आवश्यकता आधारित सहायता के पश्चात् प्रावधान नहीं किया जाता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि वित्त वर्ष 19 एवं वित्त वर्ष 18 के दौरान क्रमशः 'विशेष सहायता (राज्यों)' के अंतर्गत ₹10,314.19 करोड़ एवं ₹4,049.50 करोड़ की बचत उन्हीं कारणों से हुई थी। इसके अतिरिक्त, उन्हीं कारणों से 'केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए अनुदान' के अंतर्गत ₹1,675.92 करोड़ और ₹1,000.40 करोड़ की बचत हुई।

व्यय विभाग (डी ओ ई) ने यह भी बताया (नवम्बर 2020) कि राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित प्रतिबंधों को पूरा करने के आधार पर नीति आयोग/डी ई ए की संस्तुति प्राप्त होने के पश्चात् राज्यों की विकास परियोजनाओं के लिए धनराशि जारी की जाती है। चूँकि यह पहले से

[37] यह कतिपय उप-शीर्षों के अंतर्गत आधिक्य के निवलीकरण के पश्चात् शुद्ध बचत है।

अनुमान लगाना संभव नहीं है कि राज्य आवश्यक प्रतिबंधों को पूर्ण करने में सक्षम होंगे या नहीं, प्रावधान वित्तीय वर्ष के अंत तक रखे गए हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्यों से प्रस्तावों की प्राप्ति तथा उनकी स्वीकृति की निगरानी एवं अनुवर्ती कार्रवाई की आवश्यकता है ताकि आवंटित धन अनुपयोगी नहीं रहे।

इसके अतिरिक्त, इस अनुदान के अंतर्गत 'राजस्व घाटा अनुदानों (राज्यों)' के अंतर्गत ₹5,892.50 करोड़ की बचत हुई, जो जम्मू एवं कश्मीर राज्य को केंद्र शासित प्रदेश में बदलने के कारण थी।

6.	42-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग	93,090.60	69,374.79	23,715.81

एम ओ एफ द्वारा आर ई चरण में प्रावधान में कमी के कारण राष्ट्रीय निवेश कोष (एन आई एफ) में धनराशि हस्तांतरित नहीं किए जाने के कारण ₹18,676.42 करोड़ की बचत हुई। तथापि, व्यय मुख्य रूप से सी एफ आई/जी बी एस (सकल बजटीय सहायता)) से उन योजनाओं/उद्देश्यों के लिए किया गया था जिनके लिए निधियां अंतरित की जानी थीं। इसके अतिरिक्त, आयुष्मान भारत-प्रधानमंत्री जन आरोग्य योजना (पी एम जे ए वाई)-राष्ट्रीय स्वास्थ्य प्राधिकरण के अंतर्गत ₹2,500.86 करोड़ की बचत व्यय की धीमी गति के कारण प्रस्तावों की प्राप्ति में विलम्ब तथा 'संचारित रोगों के लिए लचीले पूल' के अंतर्गत ₹719.24 करोड़ की बचतें आपूर्तिकर्ताओं से कम दावों की प्राप्ति एवं मांग में कमी के कारण दवाओं की गैर-अधिप्राप्ति एवं आपूर्ति न होने के कारण हुई थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्त वर्ष 18 एवं वित्त वर्ष 19 के दौरान 'राष्ट्रीय निवेश कोष (एन आई एफ) में स्थानांतरण के लिए निधि' के अंतगत क्रमशः ₹763.42 करोड़ एवं ₹2,927.87 करोड़ की बचत हुई, तथा वित्त वर्ष 19 के दौरान 'संचारी रोगों के लिए लचीले पूल' के अंतर्गत ₹1,488.39 करोड़ की बचत हुई, जो कि, बजट तैयार करने में लगातार कमियों को दर्शाती है।

7.	56-आवास एवं शहरी मामलों के मंत्रालय	55,146.07	42,353.64	12,792.43

मंत्रालय लेखांकन प्रक्रिया को अंतिम रूप न देने को उदघृत करते हुए 'सेंट्रल रोड एंड इंफ्रास्ट्रक्चर फंड (सी आर आई एफ)' को ₹6,840.06 करोड़ हस्तांतरित नहीं कर सका। यद्यपि, धनराशि जो पी एम ए वाई योजना पर व्यय की जाने थी को जी बी एस से पूरा किया गया था। यह भी देखा गया कि वित्त वर्ष 19 के दौरान सी आर आई एफ को ₹6,505 करोड़ इसी कारण से हस्तांतरित नहीं किए गए थे।

इसके अतिरिक्त, '100 स्मार्ट शहरों हेतु मिशन' के अंतर्गत ₹2,996.29 करोड़ की बचत के लिए निधियों की कम मांग तथा निधियों को जारी करने के लिए आवश्यक मानदंडों को पूर्ण न करने को उत्तरदायी ठहराया गया था। इसके अतिरिक्त, 'स्वच्छ भारत मिशन' के अंतर्गत

₹1,122.72 करोड़ की बचत भी कम मांगों के कारण हुई। यह योजना के निष्पादन में कमियों का संकेत था।

8.	57-स्कूल शिक्षा एवं साक्षरता विभाग	1,02,597.83	87,520.84	15,076.99

लेखांकन प्रक्रिया को अंतिम रूप न देने के कारण समर्पित निधियों अर्थात् मध्यम एवं उच्चतर शिक्षा कोष (एम यू एस के) को ₹5,061.02 करोड़ के गैर-हस्तांतरण के कारण बचत हुयी। यद्यपि, योजनाओं/उद्देश्यों (एम यू एस के से वित्तपोषित) के लिए व्यय मुख्य रूप से सी एफ आई से किया गया था जिसके लिए निधियां हस्तांतरित की जानी थीं। प्रासंगिक रूप से, वित्त वर्ष 19 के दौरान भी इसी कारण से एम यू एस के को ₹4,413.14 करोड़ की धनराशि का हस्तांतरण नहीं हुआ था।

इस प्रकार, यह सुनिश्चित किए बिना कि क्या निधि के लिए लेखांकन प्रक्रिया को अंतिम रूप दिया गया था, बजट प्रावधान जारी रखा गया था। इसके अतिरिक्त, उपकर को संबंधित आरक्षित निधि[38] में स्थानांतरित करने के लिए बजट प्रावधान करते समय अन्य शैक्षिक उपकरों के स्थान पर एकल "स्वास्थ्य एवं शिक्षा उपकर" पर भी विचार नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, एम ओ एफ के निर्देश पर एन आई एफ से सेंट्रल रोड एंड इंफ्रास्ट्रक्चर फंड (सी आर आई एफ) में बजट प्रावधान में परिवर्तन के कारण राष्ट्रीय निवेश कोष (एन आई एफ) को ₹4,000 करोड़; तथा समग्र शिक्षा एवं मध्याह्न भोजन योजनाओं के अंतर्गत व्यय कम होने के कारण प्राथमिक शिक्षा कोष को ₹2,071.76 करोड़ का गैर-हस्तांतरण हुआ। इसके अतिरिक्त, 'समग्र शिक्षा-प्राथमिक शिक्षा' के अंतर्गत ₹875.39 करोड़ की बचत आवर्ती अनुदानों एवं निर्माण गतिविधियों के अंतर्गत व्यवहार्य प्रस्तावों की कम प्राप्ति के कारण थी।

9.	58-उच्च शिक्षा विभाग	54,178.90	36,936.63	17,242.27

विभाग ने बताया कि ₹15,861.83 करोड़ की बचत समर्पित निधियों में राशि का हस्तांतरण न होने के कारण थी, अर्थात् लेखांकन प्रक्रिया को अंतिम रूप न देने के कारण माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा कोष को ₹9,399.03 करोड़ तथा वित्त मंत्रालय द्वारा आवंटन में कमी एवं बाद में जी बी एस के माध्यम से धन/व्यय के हस्तांतरण के कारण राष्ट्रीय निवेश कोष (एन आई एफ) में ₹6,462.80 करोड़। यद्यपि, व्यय मुख्य रूप से सी एफ आई से सीधे उन योजनाओं पर किया गया था जिन्हें निधियों से वित्तपोषित किया जाना था।

इसके अतिरिक्त, 'राष्ट्रीय शिक्षा मिशन: राष्ट्रीय उच्चतर शिक्षा अभियान (आर यू एस ए) के अंतर्गत ₹315.20 करोड़ की बचत उपयोगिता प्रमाणपत्रों की प्राप्ति में बिलम्ब एवं राज्यों से व्यवहार्य प्रस्तावों की कम प्राप्ति के कारण हुई।

[38] "स्वास्थ्य एवं शिक्षा उपकर" पर अनुच्छेद 2.6.4 का भी सन्दर्भ लें।

प्रासंगिक रूप से, वित्त वर्ष 19 के दौरान भी इसी कारण से एम यू एस के को राशि के गैर-हस्तांतरण के कारण ₹8,195.84 करोड़ की बचत देखी गई।

10.	82- रेल मंत्रालय	5,00,957.74	4,44,213.53	56,744.21

राजस्व खंड के अंतर्गत ₹43,845.39 करोड़ की बचत मुख्य रूप से रेलवे निधियों के कम विनियोग एवं ईंधन के अंतर्गत कम परिचालन व्यय के कारण बताई गई थी। पूंजी खंड के अंतर्गत ₹12,898.82 करोड़ की बचत राष्ट्रीय रेल संरक्षण कोष तथा अन्य रेलवे निधियों से बजट की गयी से कम व्यय के कारण बताई गई थी। मंत्रालय ने पुनः सूचित किया कि कम राजस्व सृजन के कारण संशोधित अनुमान स्तर पर कम संसाधन उपलब्धता के कारण रेलवे निधियों का विनियोग कम कर दिया गया था।

11.	83-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	1,66,616.66	1,52,161.35	14,455.31

'राष्ट्रीय राजमार्ग निधि के मुद्रीकरण' शीर्ष के अंतर्गत ₹5,000 करोड़ की बचत बताई गई। जबकि मंत्रालय ने आरक्षित मूल्य के संबंध में बोली की कम दर को बचत के लिए उत्तरदायी ठहराया, उपरोक्त खाते के अंतर्गत निधियों के लेखांकन की लेखापरीक्षा ने दर्शाया कि ₹10,000 करोड़ के राष्ट्रीय राजमार्गों के मुद्रीकरण के कारण विविध पूंजीगत प्राप्तियों के अनुमानों के विरुद्ध, वास्तविक प्राप्तियां "शून्य" थीं। इसके बाबजूद जी बी एस का उपयोग करते हुए 'राष्ट्रीय राजमार्ग निधि के मुद्रीकरण' को हस्तांतरण के कारण ₹5,000 करोड़ व्यय के रूप में दिखाया गया था। इस पक्ष पर अनुच्छेद 2.7.1 में विस्तार से चर्चा की गई है।

इसके अतिरिक्त, कोविड -19 महामारी एवं उसके पश्चात् के लॉकडाउन के कारण वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान की कमी के कारण 'सेंट्रल रोड इंफ्रास्ट्रक्चर फंड (सी आर आई एफ) को हस्तांतरण के लिए ब्लॉक अनुदान' के कारण ₹1,000 करोड़ की बचत की गई थी। कोविड -19 महामारी के लिए बचत का श्रेय अस्वीकार्य है क्योंकि संशोधित अनुमान स्तर के पश्चात् महामारी की स्थिति सामने आई है। यह भी पाया गया कि वित्त वर्ष 19 के दौरान सी आर आई एफ को ₹692.72 करोड़ का अल्प हस्तांतरण भी हुआ था।

इसके अतिरिक्त, मार्च, 2020 के अंतिम सप्ताह में लॉकडाउन के कारण मंत्रालय के संबंधित क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा बिलों को प्रस्तुत न करने के कारण 'भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण' के अंतर्गत ₹5,358.16 करोड़; 'अनुरक्षण' के अंतर्गत कार्य पूर्ण न होने के कारण ₹1,384.17 करोड़; तथा कतिपय परियोजनाओं पर कार्य की धीमी प्रगति एवं रांची-विजयवाड़ा राजमार्ग परियोजना के पूर्ण न होने के कारण 'सी आर आई एफ से वित्तपोषित अन्य राजमार्ग संबंधी योजनाओं' के अंतर्गत ₹1,059.67 करोड़ की बचत हुयी।

यह देखा गया कि वित्त वर्ष 19 के दौरान 'भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण' एवं 'अनुरक्षण' के अंतर्गत क्रमशः ₹2,967.89 करोड़ तथा ₹1,220.24 करोड़ की समरूप बचत हुई, यह बजट निर्माण एवं बजट निष्पादन में कठोरता की कमी को दर्शाता है।

12.	99-महिला एवं बाल विकास मंत्रालय	29,669.94	23,179.84	6,490.10

आंगनबाडी सेवाओं के अंतर्गत ₹1,164.90 करोड़ की बचत हुई थी, जिसका कारण उपयोगिता प्रमाण पत्रों की प्राप्ति न होने तथा विगत वर्ष के अव्ययित शेष की उपलब्धता बताया गया था। यह दर्शाता है कि उपलब्ध निधियों को ध्यान में रखते हुए बजट वास्तविक रूप से तैयार नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, उपयोगिता प्रमाण पत्रों के प्राप्त न होने तथा कम मांग के कारण कम प्रस्तावों की प्राप्ति के कारण 'महिलाओं के लिए सुरक्षा एवं अधिकारिता मिशन' के अंतर्गत ₹711.80 करोड़ की बचत हुई थी। इसके अतिरिक्त, 'एकीकृत बाल विकास सेवा (अम्ब्रेला आई सी डी एस)' के अंतर्गत कुल ₹1,256.63 करोड़ की बचत हुई थी। इनके कारण, उपयोगिता प्रमाण पत्रों के प्राप्त न होने, विगत वर्ष की अव्ययित शेष राशि की उपलब्धता, प्रस्तावों की कम प्राप्ति एवं अंतिमीकरण, योजना के अंतर्गत लाभार्थियों की संख्या में कमी, योजना के मानदंडों में संशोधन न करना, पोषण अभियान के अंतर्गत गैर-सर्वेक्षण, स्थापना से संबंधित व्ययों के लिए धन की कम आवश्यकता एवं मितव्ययिता के उपाय, बताये गए। ये दर्शाते हैं कि बचत बजट निर्माण एवं निष्पादन तथा सचेत बचत उपायों में कमी के कारण हुई थी।

यह भी देखा गया कि इस अनुदान के अंतर्गत वित्त वर्ष 19 तथा वित्त वर्ष 18 के दौरान क्रमश :₹465.62 करोड़ तथा ₹357.40 करोड़ 'महिलाओं के लिए सुरक्षा एवं अधिकारिता मिशन' के अंतर्गत तथा वित्त वर्ष 19 'अम्ब्रेला आई सी डी एस' के अंतर्गत ₹1,034.37 करोड़ की बचत लगातार बनी हुई है।

वित्त वर्ष 20 में ₹5,000 करोड़ या उससे अधिक की बचत वाले 13 अनुदानों/ विनियोगों में से छह में वित्त वर्ष 19 एवं वित्त वर्ष 18 में भी ऐसी पर्याप्त बचत थी, जैसा कि **तालिका 3.5** में दिखाया गया है।

तालिका 3.5: वित्त वर्ष 18 से वित्त वर्ष 20 के दौरान ₹5,000 करोड़ या उससे अधिक की बचत

(₹ करोड़ में)

अनुदान विवरण	वित्त वर्ष 20	वित्त वर्ष 19	वित्त वर्ष 18
खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग	1,27,066.19	1,08,860.35	48,228.25
रेल मंत्रालय	56,744.21	18,404.04	50,676
कृषि, सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग	35,973.85	21,295.20	6,212.80
स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग	23,715.81	4,348.96	5,926.89
ऋण का पुनर्भुगतान	*19,840.23*	*1,26,622.11*	अधिशेष
ब्याज भुगतान	*18,098.59*	*4,437.57*	*90.22*
उच्च शिक्षा विभाग	17,242.27	11,292.39	1,205.36

स्कूल शिक्षा एवं साक्षरता विभाग	15,076.99	9,383.05	2,383.21
सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	14,455.31	7,412.99	5,745.64
आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय	12,792.43	9,380.44	54.10
आर्थिक कार्य विभाग	12,378.93	8,860.75	6,200.20
राज्यों को स्थानांतरण	6,718.00	27,811.48	28,624.33
महिला एवं बाल विकास मंत्रालय	6,490.10	2,269.48	2,074.31
पिछले तीन वित्तीय वर्षों में से प्रत्येक में ₹5,000 करोड़ से अधिक की लगातार बचत			
पिछले तीन वित्तीय वर्षों में से दो में ₹5,000 करोड़ से अधिक की बचत			

सी ए जी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में नियमित रूप से इंगित किए जाने एवं पीएसी के निर्देशों को ध्यान में रखते हुए वास्तविक बजट हेतु वित्तीय मंत्रालय द्वारा जारी परामर्श के बावजूद, लगातार बचत बजट निर्माण में उचित परिश्रम की निरंतर कमी तथा/या बजट निष्पादन में कमी को दर्शाती है।

3.2.2.2 लघु-शीर्ष/उप-शीर्ष स्तर पर अन्य महत्वपूर्ण बचतें

लेखापरीक्षा ने पैराग्राफ 3.2.2.1 में वर्णित के अतिरिक्त अन्य महत्वपूर्ण बचतों अर्थात अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत लघु शीर्ष/उप शीर्ष स्तर पर ₹500 करोड़ या अधिक की बचत, तथा न्यूनतम ₹100 करोड़ के अधीन आवंटन के 25 *प्रतिशत* से अधिक की बचत की भी जांच की। प्रत्येक अनुदान के अंतर्गत महत्वपूर्ण मामलों[39] की चर्चा **तालिका 3.6** में की गई है।

तालिका 3.6: लघु-शीर्ष/उप-शीर्ष स्तर पर अन्य महत्वपूर्ण बचतें

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
अनुदान संख्या - 3 परमाणु ऊर्जा				
1.	2801.03.101.07- टी ए पी एस के लिए बी डब्ल्यू आर ईंधन	664.41	454.96	209.45
विभाग द्वारा बचत को अन्य देशों से प्राप्त होने वाले ईंधन के मूल्यों तथा सामरिक सामग्री की अधिसूचना की प्राप्ति में बिलम्ब के लिए उत्तरदायी ठहराया गया था। पुनः कहा गया कि (सितम्बर 2020) वास्तविक आवश्यकता को सुनिश्चित एवं पुष्टि करने के पश्चात् भविष्य के अनुमान लगाए जाएंगे।				

[39] लघु शीर्ष/उप शीर्ष स्तर पर ₹500 करोड़ या उससे अधिक की बचत के सभी मामले तथा न्यूनतम ₹100 करोड़ के अधीन आवंटन के 25 *प्रतिशत* से अधिक की बचत के चयनित प्रकरण

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
2.	4861.60.203.44- फास्ट रिएक्टर ईंधन चक्र सुविधा	750.00	495.79	254.21
विभाग ने विभिन्न संयंत्रों के सिविल निर्माण की धीमी प्रगति, कोविड-19 लॉकडाउन के कारण आपूर्तिकर्ताओं से विशेष मशीनरी एवं उपकरणों की डिलीवरी में बिलम्ब को बचत के लिए उत्तरदायी ठहराया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लॉकडाउन वित्तीय वर्ष 20 के अंत में हुआ था।				
3.	6801.00.206.04- भारतीय नाभिकीय विद्युत निगम लिमिटेड को ऋण	100.00	0.00	100.00
विभाग ने बताया कि प्रोटोटाइप फास्ट ब्रीडर रिएक्टर के मूल्य संशोधन के लिए कैबिनेट की अनुमोदन प्राप्त न होने के कारण बचत हुई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि वित्त वर्ष 19 के दौरान भी योजना के अंतर्गत ₹100 करोड़ की बचत हुई थी।				
अनुदान संख्या -8 नागरिक उड्डयन मंत्रालय				
4.	3053.80.190.03- नए विमानों का एयर इंडिया द्वारा क्रय	1,084.00	272.35	811.65
मंत्रालय ने बताया कि बचत अगले वित्तीय वर्ष के लिए विमान की डिलीवरी को स्थगित करने के कारण हुई थी। यह देखा गया कि वित्त वर्ष 19 के दौरान भी इस उपशीर्ष में ₹920 करोड़ की बचत हुई थी।				
अनुदान संख्या -12 डाक विभाग				
5.	3201.03.101.03 - एच पी ओ एस में लघु बचतें	302.02	199.73	102.29
विभाग ने बताया कि वेतन, मजदूरी, ओ टी ए, एम टी, ओ ई, एम डब्लू आदि के अंतर्गत अनुमान से कम व्यय के कारण बचत हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि व्यय की ऐसी आवर्ती मदों के अनुमान पूर्व प्रवृत्तियों को ध्यान में रखते हुए तैयार किए जाने चाहिए थे।				
6.	3201.07.108.01-अवकाश नकदीकरण लाभ	552.00	377.58	174.42
बचतों का श्रेय बजट अनुमान स्तर पर उच्च प्रावधान को दिया गया। विभाग ने आगे बताया (मार्च 2021) कि मूल रूप से व्यय की प्रवृत्ति के आधार पर निधियों का प्रावधान प्रस्तावित				

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
किया गया था लेकिन अवकाश नकदीकरण के कम भुगतान के कारण इस शीर्ष के अंतर्गत बचत हुई। यह मानते हुए कि अवकाश नकदीकरण लाभ व्यय की एक आवर्ती मद है, पिछले व्यय का प्रवृत्ति विश्लेषण, यदि किया गया होता, तो बेहतर अनुमान फलीभूत हुआ होता।				
अनुदान संख्या - 13 दूरसंचार विभाग				
7.	2071.01.104.01- साधारण पेंशन	2,917.17	2,259.76	657.41
विभाग ने बताया कि बचत कम सेवानिवृत्ति एवं डाक विभाग से कम दावों की प्राप्ति के कारण हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एक ही मंत्रालय के अंतर्गत दो विभागों के मध्य पेंशन दावों को उठाने एवं निपटाने की प्रणाली को सुव्यवस्थित करके ऐसी बचत से बचा जा सकता है।				
8.	3275.00.103.01- सेवा प्रदाताओं को प्रतिपूर्ति	6,461.18	2,854.47	3,606.71
9.	3275.00.789.01- सेवा प्रदाताओं को प्रतिपूर्ति	693.05	0.00	693.05
10.	3275.00.796.02- सार्वभौमिक सेवा दायित्व के लिए सेवा प्रदाताओं को प्रतिपूर्ति	359.05	71.53	287.52
11.	3275.00.797.01- सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि में हस्तांतरण	8,350.00	2,926.00	5,424.00
यू एस ओ फंड में यूनिवर्सल एक्सेस लेवी (यू ए एल) के अनुमानित ₹5,424 करोड़ से कम हस्तांतरण के कारण बचत थी, जिसके लिए संबंधित योजनाओं/परियोजनाओं पर समान राशि से कम अनुमानित व्यय को उत्तरदायी ठहराया गया था। स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि भारतीय टेलीग्राफ (संशोधन) अधिनियम 2003 के अनुसार, संसदीय अनुमोदन के अधीन, प्राप्त संपूर्ण यू ए एल को निधि में स्थानांतरित किया जाना है, जो व्यपगत नहीं है। वित्त वर्ष 20 के लिए, ₹8,350 करोड़ के संसदीय प्रावधान के विरुद्ध, वास्तविक संग्रह ₹7,962 करोड़ था, जिसमें से ₹5,036 करोड़ की एक कम अंतरण (वास्तविक बचत) को छोडकर, मात्र ₹2,926 करोड़ हस्तांतरित किए गए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि निधि में अनुमानित से कम अंतरण के कारण वित्त वर्ष 19 में रिपोर्ट किये गए ₹5,211.78 करोड़ तथा वित्त वर्ष 18 में ₹4,636.18 करोड़ की बचत के साथ निधि में कम हस्तांतरण एवं सम्बंधित योजना पर अनुमानित से कम व्यय लगतार बना हुआ है।				

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
अनुदान संख्या 17 - संस्कृति मंत्रालय				
12.	2205.00.105.18- पुस्तकालयों एवं अभिलेखागारों का विकास	105.00	0.00	105.00
विभाग ने बताया कि बचत राज्य सरकारों से प्रस्तावों की कम प्राप्ति के कारण हुई। कारण योजना कार्यान्वयन में कमियों को इंगित करता है क्योंकि संपूर्ण आवंटन अप्रयुक्त रहा।				
13.	2205.00.107.41- संग्रहालयों का विकास	232.19	90.42	141.77
विभाग ने बताया कि बचत संग्रहालय योजना में संग्रह प्रबंधन सॉफ्टवेयर में कम धनराशि की आवश्यकता एवं वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित स्तर पर प्रावधान में कटौती के कारण थी।				
अनुदान संख्या 24 इलेक्ट्रोनिक्स एवं सूचना प्रोद्योगिकी मंत्रालय				
14.	3454.02.206.01- भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण	1,227.00	836.78	390.22
मंत्रालय ने कहा कि बचत स्थापना एवं आधार सक्षम सेवाओं के लिए कम धन की आवश्यकता, मशीनरी व उपकरणों का कम क्रय तथा पिछले वर्ष के अव्ययित शेष की उपलब्धता के कारण थी।				
अनुदान संख्या - 26 विदेश मंत्रालय				
15.	3605.00.101.24 - निवेश संवर्धन एवं प्रचार कार्यक्रम	300.00	199.88	100.12
मंत्रालय ने बताया कि बचत एक्ज़िम बैंक से कम दावों/बिलों की प्राप्ति के कारण हुई।				
16.	4059.60.051.17- विदेशी मामले	381.55	253.92	127.63
मंत्रालय ने बताया कि बचत विभिन्न देशों में भूमि अधिग्रहण प्रस्तावों को अंतिम रूप न देने के कारण हुई।				
अनुदान संख्या- 29 वित्तीय सेवा विभाग				
17.	3465.01.190.08- राष्ट्रीय क्रेडिट गारंटी ट्रस्टी कंपनी (एनसीजीटीसी) को सहायता	500.02	0.00	500.02
विभाग ने बताया कि बचत सूक्ष्म इकाइयों के लिए क्रेडिट गारंटी फंड के कोष में वृद्धि हेतु यू. के. सिन्हा समिति की संस्तुतियों को स्वीकार न करने के कारण थी। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि समिति का प्रतिवेदन जून 2019 में ही प्राप्त हो गया था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि वित्त वर्ष 19 के दौरान भी इसी उपशीर्ष के अंतर्गत ₹500.01 करोड़ की बचत हुई थी।				

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
18.	5465.01.190.44- सरकारी प्रतिभूतियों (बांड्स) के निर्गम के माध्यम से सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों का पुनर्पूंजीकरण	70,000.00	65,443.00	4,557.00
विभाग ने बताया कि बचत सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के पुनर्पूंजीकरण के लिए कम निधि की आवश्यकता के कारण थी।				
अनुदान संख्या 31- राजस्व विभाग				
19.	3602.08.106.01- विधायिका के साथ केंद्र शासित प्रदेश सरकार को राजस्व हानि के लिए प्रतिपूर्ति	9,000.00	8,298.29	701.71
विभाग ने बताया कि बचत केंद्र शासित प्रदेशों को माल एवं सेवा कर की कम प्रतिपूर्ति जारी होने के कारण थी।				
अनुदान संख्या 32 प्रत्यक्ष कर				
20.	2020.00.001.03- संगठन एवं प्रबंधन सेवाएं	825.70	563.52	262.18
बचत का श्रेय कार्यों/सेवाओं को पूर्ण न होने, लॉकडाउन के कारण चालानों की प्राप्ति न होने, कम प्रकाशन एवं प्रचार गतिविधियों, आई टी से संबंधित वस्तुओं का कम क्रय, आई टी आपूर्तियों, चिकित्सा प्रतिपूर्ति दावों तथा किए गए कम दौरों के कारण कम धन की आवश्यकता को दिया गया।				
अनुदान संख्या - 33 अप्रत्यक्ष कर				
21.	2042.00.001.05-कर दाता सेवा महानिदेशालय	161.36	22.48	138.88
विभाग ने बताया कि बचत रिक्त पदों को न भरने तथा कम अभियानों एवं कार्यक्रमों की स्वीकृति के कारण विज्ञापन के लिए कम धनराशि की आवश्यकता के कारण थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियम एक वर्ष से अधिक समय से रिक्त पदों के लिए प्रावधान की अनुमति नहीं देते हैं।				
22.	4047.00.037.03- निवारक और अन्य कार्य	105.00	3.19	101.81
विभाग ने बताया कि जहाजों एवं बेड़े के कम अधिग्रहण, तस्करी विरोधी इकाइयों के अधिग्रहण के प्रस्तावों की गैर-प्राप्ति तथा वित्तीय वर्ष के अंत में कोविड-19 महामारी के कारण परियोजना को अंतिम रूप नहीं देने के कारण बचत हुई थी। कारणों ने कथित गतिविधियों के निष्पादन में महत्वपूर्ण कमियों को दर्शाया हैं।				

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
अनुदान संख्या - 37 पेंशन				
23.	2071.01.102.01- साधारण पेंशन	4,950.00	4,168.43	781.57
विभाग ने बचत का श्रेय दावों/स्क्रॉल की कम प्राप्ति को दिया। यह स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि लेखापरीक्षा जाँच के दौरान यह पाया गया की सी पी ए ओ से सम्बंधित पी एस बी उचंत में वृद्धि हुई थी, जिसका अर्थ था कि पेंशन स्क्रॉल की निर्गम रोक दी गई थी तथा यदि इन्हें समायोजित किया जाता, तो बचतों से बचा जा सकता था। यह भी नोट किया गया कि वित्त वर्ष 19 के दौरान इसी उप शीर्ष में ₹1,206.41 करोड़ की बचत हुई थी।				
24.	2071.01.120.01- एनसीटी दिल्ली सरकार से वसूली योग्य पेंशन शुल्क	3,500.00	2,788.66	711.34
विभाग ने बताया कि बचत कम दावों की प्राप्ति के कारण हुई।				
अनुदान संख्या 48 पुलिस				
25.	4055.00.210.09- केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बल आयुर्विज्ञान संस्थान	500.90	250.00	250.90
मंत्रालय ने बताया कि बचत दिल्ली में निर्माण पर प्रतिबंध के कारण कार्य की धीमी गति तथा कोविड-19 लॉकडाउन के कारण प्रस्तावों को अंतिम रूप न देने तथा काम के रुकने के कारण थी।				
अनुदान संख्या - 49 अंडमान और निकोबार द्वीप समूह				
26.	5052.80.796.01- जहाजों का क्रय	104.50	0.06	104.44
विभाग ने बताया कि कोचीन शिपयार्ड लिमिटेड द्वारा दो 500 पैक्स पोतों के चरण पूर्ण होने तथा सुपुर्दगी में देरी के कारण बचत हुई थी। कारण अपर्याप्त निष्पादन स्तरों को दर्शाता हैं।				
अनुदान संख्या - 59 सूचना और प्रसारण मंत्रालय				
27.	2221.80.102.05-ब्रॉडकास्टिंग इंफ्रास्ट्रक्चर एंड नेटवर्क डेवलपमेंट (बीआईएनडी)	358.00	235.40	122.60
मंत्रालय ने बताया कि वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान में कटौती के कारण बचत हुई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि इस योजना के लिए गैर-कार्यात्मक शीर्ष के अंतर्गत ₹115.00 करोड़ का प्रावधान भी उपलब्ध था, इस प्रकार इस योजना के लिए कुल आवंटन ₹ 473.00 करोड़ था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने इस योजना के अंतर्गत प्रसार भारती द्वारा व्यय की धीमी गति का अवलोकन किया।				

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
मंत्रालय ने उत्तर दिया (जनवरी 2021) की प्रक्रियात्मक आवश्यकताओं का पालन करने की आवश्यकता के कारण प्रसार भारती द्वारा व्यय की गति धीमी थी जिसके परिणामस्वरूप कभी-कभी निविदा निरस्त कर दी जाती थी। यह उत्तर उचित नहीं है क्योंकि अनुमान तैयार करते समय सभी प्रक्रियात्मक आवश्यकताओं को ध्यान में रखा जाना अपेक्षित है।				
अनुदान संख्या - 60 जल संसाधन, नदी विकास एवं गंगा संरक्षण विभाग				
28.	3435.04.101.08- राष्ट्रीय गंगा योजना	700.00	353.40	346.60
बचतों को कार्यान्वयन एजेंसियों के पास पिछले वर्ष के अव्ययित शेष की उपलब्धता के लिए उत्तरदायी ठहराया गया था। कारण अस्वीकार्य है क्योंकि समान कारण से वित्त वर्ष 19 एवं वित्त वर्ष 18 के दौरान 'राष्ट्रीय गंगा योजना' के अंतर्गत क्रमशः ₹1,612.50 करोड़ तथा ₹1,550.00 करोड़ की बचत हुई थी। अत: प्राक्कलन तैयार करते समय विभाग को अव्ययित शेष के प्रकरण पर विचार करना चाहिए था।				
अनुदान संख्या - 62 श्रम और रोजगार मंत्रालय				
29.	2230.01.111.06- सामाजिक सुरक्षा योजनाएं	820.88	524.34	296.54
मंत्रालय ने बताया कि बचत एल आई सी द्वारा 'प्रधान मंत्री श्रम योगी मानधन' एवं 'प्रधान मंत्री कर्म योगी मानधन' योजना में कम मांग के कारण हुई थी। कारण बताता है कि योजनाओं के निष्पादन में कमियां थीं।				
अनुदान संख्या - 69 नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय				
30.	2810.00.101.01- ग्रिड इंटरएक्टिव अक्षय ऊर्जा	3,224.15	2,437.52	786.63
31.	2810.00.789.05- ग्रिड इंटरएक्टिव अक्षय ऊर्जा	320.01	175.15	144.86
32.	2810.00.796.03- ग्रिड इंटरएक्टिव अक्षय ऊर्जा	350.00	205.79	144.21
मंत्रालय ने बताया कि परियोजनाओं को अंतिम रूप देने में बिलम्ब, पूर्वोत्तर राज्यों से पर्याप्त प्रस्तावों की प्राप्ति नहीं होने, राज्यों में परियोजनाओं को अंतिम रूप देने में बिलम्ब, भारत के सौर उर्जा निगम/राज्यों से विकास की दिशा में पर्याप्त प्रस्तावों की गैर-प्राप्ति तथा वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधन अनुमान स्तर पर प्रावधान में कटौती के कारण बचत हुयी थी। ये कारण दर्शाते हैं कि परियोजना निर्माण, निष्पादन एवं संबंधित परियोजनाओं की निगरानी में कमी थी जिसके कारण अनुदान के अंतर्गत बचत हुई।				

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
अनुदान संख्या - 70 पंचायती राज मंत्रालय				
33.	3601.06.101.63- राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान	441.48	291.27	150.21
मंत्रालय ने बताया कि बचत राज्य सरकार से कम प्रस्तावों की प्राप्ति तथा वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान में कटौती के कारण हुई थी।				
अनुदान संख्या - 74 पेट्रोलियम व प्राकृतिक गैस मंत्रालय				
34.	2802.02.800.02- भारतीय गैस प्राधिकरण-फूलपुर धामरा हल्दिया पाइपलाइन परियोजना	3,104.22	1,552.11	1,552.11
बचत ₹1,552.11 करोड़ (बी ई में ₹1,206.60 करोड़ तथा अनुपूरक के माध्यम से ₹345.51 करोड़) के सी आर आई एफ को हस्तांतरण के कारण है, जिसका मंत्रालय द्वारा लेखांकन नहीं किया जा रहा है। यद्यपि, समान धनराशि परियोजना पर व्यय की गई थी। लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि लघु शीर्ष 797 के अंतर्गत सी आर आई एफ को हस्तांतरण के लिए ₹1,552.11 करोड़ प्रदान करने के बजाय डी डी जी में संपूर्ण प्रावधान लघु शीर्ष - 800 के अंतर्गत त्रुटिपूर्ण ढंग से किया गया था। इस प्रकरण में लेखांकन सी आर एफ (सी आर आई एफ में भी लागू) के लिए लेखांकन प्रक्रिया का भी उल्लंघन था।				
35.	4802.01.800.02- राष्ट्रीय भूकंपीय कार्यक्रम	1,623.26	529.54	1,093.72
मंत्रालय ने बताया कि बचत दुर्गम क्षेत्रों के सर्वेक्षण में कठिनाइयों एवं ऑयल इंडिया लिमिटेड तथा ऑयल एंड नेचुरल गैस कॉरपोरेशन से पर्याप्त प्रस्तावों की प्राप्ति नहीं होने के कारण निधियों के कम उपयोग के कारण हुई थी। कारण स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इस योजना पर विगत दो वर्षों के दौरान किया गया व्यय भी अनुमानों की तुलना में बहुत कम था जिसे वित्त वर्ष 20 के निधियों के आवश्यकता के अनुमान के लिये निर्देशित करना चाहिए।				
अनुदान संख्या - 76 विद्युत मंत्रालय				
36.	2801.05.106.01- विद्युत व्यवस्था विकास की योजना पी एस डी एफ से पूर्ण की जाएगी	1,034.70	555.32	479.38

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
37.	2801.05.797.01- पावर सिस्टम डेवलपमेंट फंड (पी एस डी एफ) में स्थानान्तरण	1,034.71	555.32	479.39
मंत्रालय ने बताया कि बचत नेशनल लोड डिस्पैच सेंटर (नोडल एजेंसी) से कम दावों की प्राप्ति के कारण हुई क्योंकि पिछले वित्तीय वर्ष में जुटाई गई ई बी आर से निधि उपलब्ध थी। कारण स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बजट निर्माण के समय मंत्रालय को वास्तविक बजट अनुमान तैयार करने के लिए ई बी आर की वास्तविक स्थिति का पता लगाना चाहिए था, विशेष रूप से इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि विगत कुछ वर्षों के दौरान वास्तविक औसत व्यय वित्त वर्ष 20 के बजट अनुमान से काफी कम था।				
अनुदान संख्या - 84 ग्रामीण विकास विभाग				
38.	2216.03.105.08- इंदिरा आवास परियोजनाकार्यक्रम घटक-	2,586.44	1,594.05	992.39
विभाग ने बताया कि बचत ब्याज घटक के लिए कम निधियों की आवश्यकता तथा कार्यान्वयन एजेंसियों से कम प्रस्तावों की प्राप्ति के कारण थी। इसने आगे बताया कि व्यय मांग-संचालित होते है तथा रिलीज की जाने वाली राशि गतिविधियों की मात्रा पर निर्भर करती है जो वर्ष-दर-वर्ष भिन्न हो सकती है। यद्यपि, यह पाया गया कि वित्त वर्ष 19 के दौरान ₹536.63 करोड़ तथा वित्त वर्ष 18 के दौरान ₹121.19 करोड़ की बचत के साथ इस शीर्ष के अंतर्गत बचत बनी हुई है।				
39.	3601.06.101.30- प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना	14,215.79	10,642.86	3,572.93
40.	3601.06.797.05- सेंट्रल रोड फंड/ सेंट्रल रोड इंफ्रास्ट्रक्चर फंड में ट्रांसफर	14,170.64	10,642.86	3,527.78
विभाग ने बताया कि राज्यों से कम मांग जिसके कारण योजना पर कम व्यय हुआ तथा साथ ही साथ सीआरआईएफ को समान रूप से कम हस्तांतरण होने के कारण बचत हुई। यह भी देखा गया कि वित्त वर्ष 19 एवं वित्त वर्ष 18 के दौरान इस उप-शीर्ष के अंतर्गत क्रमशः ₹1,857.78 करोड़ एवं ₹430.14 करोड़ की बचत हुई।				
41.	2216.03.105.10 - ब्याज सब्सिडी	384.01	48.55	335.46
विभाग ने बताया कि ग्रामीण आवास ब्याज सब्सिडी योजना के अंतर्गत नाबार्ड से ब्याज पुनर्भुगतान की मांग प्राप्त न होने के कारण बचत हुई थी। यह भी देखा गया कि वित्त वर्ष 19 तथा वित्त वर्ष 18 के दौरान इस उप-शीर्ष के अंतर्गत प्रत्येक वर्ष में ₹384 करोड़ की बचत हुई थी। लगातार पर्याप्त बचत योजना के निष्पादन की कमी को दर्शाती है।				

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
42.	2505.02.101.09- राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना - क्षमता निर्माण व तकनीकी सहायता	400.00	3.97	396.03

विभाग ने बताया कि बचत राज्य सरकारों से प्रस्तावों के कम होने के कारण हुई। यह भी देखा गया कि वित्त वर्ष 19 एवं वित्त वर्ष 18 के दौरान इस उप-शीर्ष के अंतर्गत क्रमशः ₹377.93 करोड़ एवं ₹259.25 करोड़ की बचत हुई। लगातार पर्याप्त बचत योजना के निष्पादन की कमी को दर्शाती है। यह दर्शाता है कि बजट निर्माण के दौरान पिछली प्रवृत्तियों पर विचार नहीं किया गया था।

43.	2515.00.800.25- ग्रामीण विकास कार्यक्रमों हेतु प्रबंधन सहायता तथा जिला योजना प्रक्रिया को सुदृढ़ बनाना	338.69	139.33	199.36

बचत कम प्रस्तावों की प्राप्ति के कारण हुई। यह आगे कहा गया (जनवरी 2021) कि बचत सी एंड एस मीडिया योजना के गैर-कार्यान्वयन के कारण वर्ष के दौरान जारी किए गए प्राधिकरण पत्र के विरुद्ध डीएवीपी से प्रतिपूर्ति दावों की गैर-प्राप्ति के कारण थी।

यहां यह देखा गया है कि विभाग द्वारा प्रदान किए गए कारण अस्पष्ट हैं।

44.	3601.06.101.29- श्यामा प्रसाद मुखर्जी रुर्बन मिशन	579.63	281.97	297.66

विभाग ने बताया कि बचत राज्यों से कम माँगों के कारण हुई। यह आगे कहा गया (जनवरी 2021) कि सभी राज्यों ने अगली किश्त जारी करने के प्रतिबंधों को पूरा नहीं किया था।

प्रासंगित रूप से, इस उप-शीर्ष के अंतर्गत वित्त वर्ष 19 एवं वित्त वर्ष 18 के दौरान क्रमशः ₹509 करोड़ तथा ₹238.44 करोड़ की बचत देखी गई।

अनुदान संख्या - 89 जहाजरानी मंत्रालय				
45.	3056.00.190.01- भारतीय अंतर्देशीय जलमार्ग प्राधिकरण को अनुदान	363.36	219.00	144.36

मंत्रालय ने बताया कि कतिपय अनुमोदित परियोजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण में कठिनाइयों, जैसे वाराणसी में मल्टी मॉडल टर्मिनल के चरण- II (लागत ₹260 करोड़) एवं वाराणसी में फ्रेट विलेज (लागत ₹100 करोड़) तथा कुछ जहाजों की गैर-आपूर्ति होने के कारण बचत हुई।

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
मंत्रालय द्वारा बताये गए कारण मान्य नहीं हैं क्योंकि वे केवल उन सहाय सहकार संबंधी समस्याओं को चित्रित करते हैं जिनका अनुमान पहले लगाया जाना चाहिए था क्योंकि ये योजनाएं/परियोजनाएं वित्त वर्ष 20 के बजट निर्माण के समय पूर्व से विद्यमान थीं।				
अनुदान संख्या - 90 कौशल विकास और उद्यमिता मंत्रालय				
46.	3601.06.101.36- प्रधान मंत्री कौशल विकास योजना	470.89	286.34	184.55
विभाग ने बताया कि बचत उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त न होने तथा परियोजनाओं के बिलम्ब से अनुमोदन के कारण थी। लेखापरीक्षा ने वित्त वर्ष 19 के दौरान इस उप-शीर्ष के अंतर्गत ₹393.18 करोड़ की बचत भी देखी।				
अनुदान संख्या - 91 सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग				
47.	2225.01.789.05- अनुसूचित जातियों के लिए राष्ट्रीय फैलोशिप	360.00	246.66	113.34
विभाग ने बताया कि विश्वविद्यालय अनुदान आयोग द्वारा कम धनराशि की आवश्यकता के कारण बचत हुई। दिए गए कारण अस्पष्ट प्रकृति के हैं तथा कम आवश्यकता के कारणों की व्याख्या नहीं करते हैं।				
48.	4225.01.789.02- दुर्बल वर्गों के लिए राष्ट्रीय वित्तीय विकास निगम	215.00	49.60	165.40
व्यय वित्तीय समिति की बैठक आयोजित न होने के कारण एनएसएफडीसी की अधिकृत शेयर पूंजी में गैर-वृद्धि को बचत के लिए उत्तरदायी ठहराया गया था।				
अनुदान संख्या - 93 अंतरिक्ष विभाग				
49.	5402.00.101.56- भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन मुख्यालय (इसरो)	164.95	37.25	127.70
विभाग ने बताया कि बचत बंगलौर में भूमि के लिए के लिए कम धनराशि की आवश्यकता एवं उपस्थान कार्य के लिए आवंटित धन का उपयोग न करने के कारण थी। यह आगे कहा गया (सितंबर 2020) कि इसरो के आवास व प्रमुख तकनीकी सुविधाओं के लिए बेंगलुरु में भूमि का हस्तांतरण, कर्नाटक सरकार से 'एनओसी' के अभाव में रोक दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा वित्त वर्ष 19 के दौरान ₹728.62 करोड़ की बचत का यही कारण बताया गया था।				

क्रम संख्या	उप-शीर्ष	स्वीकृत प्रावधान	वास्तविक संवितरण	बचत
50.	5402.00.101.66- जी एस एल वी-एम के-III निरंतरता कार्यक्रम (चरण-I)	248.00	122.95	125.05
विभाग ने बताया कि बचत अगले वित्तीय वर्ष के लिए हार्डवेयर की डिलीवरी के स्थगित होने तथा जी एस एल वी-एम के-III निरंतरता कार्यक्रम (चरण-I) की प्राप्ति योजना के कारण हुई। यह आगे कहा गया (सितंबर 2020) कि यह लॉन्च शेड्यूल को देखते हुए जी एस एल वी-एम के-III ह्यूमन रेटेड वाहनों के रूप में किया गया था जिन्हें गगनयान कार्यक्रम के लिए प्राप्त किया जा रहा था।			
अनुदान संख्या - 96 वस्त्र मंत्रालय				
51.	2852.08.202.65- संशोधित प्रौद्योगिकी उन्नयन निधि योजना	700.00	317.90	382.10
मंत्रालय ने बताया कि बचत दावों की प्राप्ति न होने एवं प्रस्तावों को अंतिम रूप देने में बिलम्ब के कारण हुई। यह आगे स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2020) कि योजना में प्रक्रियात्मक जटिलताओं के कारण दावों का अंतिम निपटान तथा सब्सिडी जारी करना बहुत कम था। यह देखा गया है कि वित्त वर्ष 19 के दौरान इस उप-शीर्ष के अंतर्गत ₹1,684.32 करोड़ की बचत हुई। इस प्रकार, बजट निर्माण में कम व्यय की प्रवृत्ति तथा अन्य कथित जटिलताओं को सम्मिलित किया जाना चाहिए था।			
अनुदान संख्या - 97 पर्यटन मंत्रालय				
52.	3452.01.101.14 - स्वदेश दर्शन - थीम आधारित पर्यटक सर्किट का एकीकृत विकास	826.00	510.93	315.07
मंत्रालय ने बताया कि वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान में कटौती के कारण बचत हुई थी।				
53.	3452.80.104.01 - प्रत्यक्ष व्यय	557.50	408.91	148.59
मंत्रालय ने बताया कि बचत कम प्रचार एवं प्रचार कार्यक्रमों के किये जाने तथा वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित स्तर पर प्रावधान में कटौती के कारण थी।				

3.2.2.3 बचत का उपसंहार

बचत के व्यापक कारणों के आधार पर अनुच्छेद 3.2.2.1 और 3.2.2.2 में चर्चा की गई बचत के प्रकरणों को **तालिका 3.7** में संक्षेपित किया गया है।

तालिका 3.7: बचत का सारांश

वर्ग	राशि (₹ करोड़ में)	टिप्पणियां
व्यय के नियमन के कारण	1,65,250	इस श्रेणी में मुख्य रूप से भारतीय खाद्य निगम को एन एस एस एफ ऋण की स्वीकृति के कारण वित्त मंत्रालय द्वारा खाद्य सब्सिडी के लिए संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान में कटौती के कारण ₹76,000 करोड़; एफसीआई को डब्ल्यू एम ए जारी न करने के कारण ₹50,000 करोड़ तथा एन आई एफ/आर आई एफ को ₹27,473.27 करोड़ का कम हस्तांतरण सम्मिलित है।
योजनाओं एवं गतिविधियों के क्रियान्वयन में अन्तराल व कमियों का प्रतिनिधित्व करने वाले कारण	94,289	इसमें योजना के अंतर्गत कम किसानों का पंजीकरण; कम प्रस्तावों/दावों की प्राप्ति, नई योजनाओं को न लेना; व्यवहार्य प्रस्तावों की गैर-प्राप्ति; कम मांग तथा निधियों को जारी करने के लिए अपेक्षित मानदंडों को पूरा न करना; उपयोगिता प्रमाणपत्रों की गैर-प्राप्ति; योजना वितरण में कमियाँ आदि कारण सम्मिलित हैं।
अवास्तविक बजट अनुमान	58,097	इसमें आर बी आई द्वारा नीति/पुनर्खरीद दर में कटौती के कारण ब्याज दरों में नरमी; व्यय प्राथमिकताओं का पुनर्मूल्यांकन; अव्ययित निधियों की उपलब्धता; मात्रा एवं समय दोनों के संबंध में आवश्यकताओं के अशुद्ध/बढ़े हुए मूल्यांकन यथा, योजनाओं के लिए एकमुश्त प्रावधान, विमान पर व्यय के प्रावधान, भूमि के क्रय/अधिग्रहण आदि जैसे कारक बचत के लिए समाहित हैं।
आरक्षित निधि में निधियों का	21,300	माध्यमिक एवं उच्चत्तर शिक्षा कोष (एम यू एस के) में स्थानांतरण के लिए सम्पूर्ण प्रावधान का उपयोग

अंतरण न करना		नहीं किया गया था। एम ओ एच यू ए ने लेखांकन प्रक्रियाओं को अंतिम रूप न देने के कारण सेंट्रल रोड एंड इंफ्रास्ट्रक्चर फंड (सी आर आई एफ) को ₹6,840.06 करोड़ हस्तांतरित नहीं किये थे। यद्यपि, सी एफ आई से व्यय मुख्य रूप से उन योजनाओं (इन निधियों से वित्तपोषित) के लिए किया गया था, जिसके लिए निधियों को हस्तांतरित किया जाना था, आदि। *यह संस्तुति की जाती है कि लेखांकन प्रक्रिया को अंतिम रूप देने में शीघ्रता लाई जाए।*

3.3 अनावश्यक अनुपूरक प्रावधान

संविधान के अनुच्छेद 115 (1) में प्रावधान है कि भुगतान किये जाने से पहले अनुपूरक अनुदान या विनियोग प्राप्त करना आवश्यक है, जब निधि की अतिरिक्त आवश्यकता को पूर्ण करने के लिये अनुदान खंड में बचत उपलब्ध नहीं है या यदि व्यय 'नयी सेवा'[40] या 'सेवा के नये साधन'[41] पर किया जाना है।

उन प्रकरणों की जाँच में जहाँ मूल प्रावधानों के अतिरिक्त ₹10 करोड़ या अधिक का अनुपूरक प्रावधान किया गया था, यह दर्शाता है कि 14 अनुदानों के अंतर्गत 25 लघु/उप शीर्षों में, उच्च व्यय की प्रत्याशा में वित्त वर्ष 20 के दौरान ₹2,168.90 करोड़ की राशि के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किये गये थे, लेकिन अंतिम व्यय मूल प्रावधानों से भी कम था। ऐसा अनावश्यक प्रावधान बजट प्रक्रिया की अपर्याप्तता को इंगित करता है। अनावश्यक अनुपूरक प्रावधानों के प्रकरणों का विवरण **अनुलग्नक 3.3** में दिया गया है।

3.4 लघु/उप शीर्षों का अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन

पीएसी (लोक लेखा समिति) ने अपने 83वें प्रतिवेदन (15वीं लोक सभा, 2012-13) में इंगित किया है कि निधियों का पुनर्विनियोजन तभी किया जा सकता है जब यह सकारात्मक रूप से ज्ञात हो या वास्तविक रूप से प्रत्याशित हो कि इकाई के लिये विनियोग, जिसमें से निधियों को अंतरित करने का प्रस्ताव है, का पूर्ण रूप से उपयोग

---

40 एक नई गतिविधि या निवेश के एक नए रूप को सम्मिलित करते हुये एक नए नीति निर्णय से उत्पन्न होने वाले एक निश्चित सीमा से अधिक व्यय, जोकि पहले संसद के ध्यान में नहीं लाया गया था, को संदर्भित करता है।

41 एक विद्यमान गतिविधि के एक महत्वपूर्ण विस्तार से उत्पन्न एक निश्चित सीमा से अधिक बड़ा व्यय।

नहीं किया जायेगा या पर्याप्त निश्चितता है कि विनियोग की इकाई में बचत की प्रभावित किया जा सकता है।

₹10 करोड़ से अधिक के पुनर्विनियोजन की संवीक्षा से ज्ञात हुआ है कि 08 अनुदानों/ विनियोगों के 14 प्रकरणों में कुल ₹2,166.61 करोड़ का पुनर्विनियोजन अविवेकपूर्ण था क्यों कि लघु/उप शीर्षों के अंतर्गत स्वीकृत प्रावधान, जिसमे पुनर्विनियोजन के माध्यम से संवर्धन किया गया था, पर्याप्त था। इस तरह के अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोजन के परिणामस्वरूप, शीर्षों के अंतर्गत अंतिम बचत इन शीर्षों में पुनर्विनियोजन राशि से अधिक थी। विवरण **अनुलग्नक 3.4** में दिया गया है।

3.5 निधियों के पर्याप्त प्रावधान के बिना किया गया व्यय

जी एफ आर, 2017 के नियम 61 के अनुसार, मुख्य लेखा प्राधिकारी के विशिष्ट अनुमोदन के बिना बजट प्रावधानों से अधिक की स्वीकृति पर लेखा अधिकारी किसी भी भुगतान की अनुमति नहीं देगा। बदले में, एक शीर्ष के अंतर्गत किसी भी अतिरिक्त को मंजूरी देने से पहले, वित्तीय सलाहकार तथा मुख्य लेखा प्राधिकारी पुनर्विनियोग/अनुदान की अनुपूरक मांग के माध्यम से निधियों की उपलब्धता सुनिश्चित करेंगे।

वित्त वर्ष 20 के लिए शीर्ष-वार विनियोग लेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा दर्शाया कि निधियों के पर्याप्त प्रावधान को सुनिश्चित किए बिना, 12 अनुदानों/विनियोगों से संबंधित 42 लघु/उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹25 करोड़ या अधिक के कुल ₹41,810.39 करोड़ के व्यय को देखा गया था। इस प्रकार, उपर्युक्त प्राधिकारियों ने जी एफ आर का उल्लंघन किया। विवरण **अनुलग्नक 3.5** में दिया गया है।

प्रासंगिक रूप से, डाक विभाग, दूरसंचार विभाग, रक्षा मंत्रालय तथा वित्त मंत्रालय (अनुदान 35-ब्याज भुगतान) ने वित्त वर्ष 19 के दौरान भी लघु/उप-शीर्ष स्तर पर ₹25 करोड़ से अधिक के अतिरिक्त व्यय की अनुमति दी थी।

3.6 वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन बचत का अभ्यर्पण व गैर- अभ्यर्पण

जीएफआर, 2017 के नियम 62 (2) में प्रावधान है कि बचत के साथ-साथ वे प्रावधान जिनका लाभकारी उपयोग नहीं किया जा सकता है, उन्हें वर्ष के अंत तक प्रतीक्षा किए बिना तुरंत सरकार को सौंप दिया जाएगा। तदनुसार, वित्त मंत्रालय ने (फरवरी 2020)

मंत्रालयों/विभागों के लिये, प्रत्येक इकाई के विनियोग के अंतर्गत बचतों के समर्पण की सूचना देने के लिए 20 मार्च की समय सीमा निर्धारित की।

लेखापरीक्षा के अंतर्गत पाया गया कि सिविल अनुदान/विनियोगों के अन्तर्गत ₹3,15,769.10 करोड़ की बचत में से वर्ष के दौरान कुल बचत का 23.4 *प्रतिशत* (₹73,750.31करोड़) अभ्यर्पित नहीं किया गया था तथा व्यपगत होने दिया गया।

इसके अतिरिक्त, 100 करोड़ या उससे अधिक की राशि के अभ्यर्पण/व्यपगत होने वाले अनुदानों/विनियोगों की जांच से पता चला कि 33 अनुदानों/विनियोगों से संबंधित कम से कम ₹1,70,103.02 करोड़ या तो 31 मार्च 2020 को अभ्यर्पित किए गए या व्यपगत होने दिए गए। विवरण **अनुलग्नक 3.6** में दिया गया है। इस प्रकार, कुल बचत के आधे से अधिक को या तो 31 मार्च 2020 को अभ्यर्पित किया गया या व्यपगत होने दिया गया।

नमूना जांच किये गये विभिन्न अनुदानों/विनियोगों के अन्तर्गत बचतों में से अनुदान संख्या 01-कृषि, सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग के अंतर्गत ₹35,973.85 करोड़,; अनुदान संख्या 42-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग के अंतर्गत ₹23,715.81 करोड़; विनियोग संख्या 36-ऋण की पुनर्भुगतान के अंतर्गत ₹19,840.23 करोड़; अनुदान संख्या 58-उच्च शिक्षा विभाग के अंतर्गत ₹17,242.27 करोड़ तथा अनुदान संख्या 57-स्कूल शिक्षा व साक्षरता विभाग के अंतर्गत ₹15,077 करोड़ या तो व्यपगत होने दिए गए या वर्ष के अंतिम दिन अभ्यर्पित किये गये।

बचत को अभ्यर्पित करने में विफलता तथा वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन बचत को अभ्यर्पित करना अपर्याप्त वित्तीय नियंत्रण को इंगित करता है। यह वित्तीय नियोजन पर भी प्रतिकूल प्रभाव डालता है क्योंकि यह उन गतिविधियों के लिए संसाधनों को पुन: आवंटित करने से रोकता है जहां धन की आवश्यकता होती है।

3.7 प्रावधान के संवर्धन हेतु विधायी अनुमोदन प्राप्त करने में विफलता

वित्त मंत्रालय ने निर्धारित किया है[42] कि वस्तु शीर्षों (i) 'सहायता अनुदान' (ii) 'सब्सिडी' एवं (iii) 'प्रमुख कार्यों' में पुनर्विनियोग के माध्यम से प्रावधान में की गयी वृद्धि पर वही सीमाएं लागू होंगी जो नयी सेवा/सेवा के नए साधन पर लागू होती हैं तथा यह केवल

[42] आर्थिक मामलों के विभाग के आदेश (मई 2006) तथा उस पर स्पष्टीकरण (मई 2012 एवं जुलाई 2015)

संसद के पूर्व अनुमोदन से किया जा सकता है। इन आदेशों का पालन करने में विफलता को संघ सरकार के खातों पर सीएजी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार इंगित किया गया है।

इस संदर्भ में, पीएसी[43] का विचार था कि वित्त मंत्रालय को यह सुनिश्चित करने के लिए तंत्र स्थापित करना चाहिए कि, निर्दिष्ट सीमा से परे उपरोक्त वस्तु शीर्षों के अंतर्गत प्रावधान संसद के अनुमोदन के बिना संवर्धित नहीं हों। पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा पीएसी की अनुशंसाओं के बावजूद, वित्त वर्ष 20 में रक्षा मंत्रालय (सिविल) एवं ग्रामीण विकास विभाग से संबंधित निम्न दो प्रकरणों में वस्तु शीर्ष 'सहायता अनुदान' में संसद के पूर्व अनुमोदन के बिना ₹53.69 करोड़ का अधिक व्यय किया गया। जैसा **तालिका 3.8** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.8: बिना पूर्व अनुमोदन के वस्तु शीर्षों के प्रावधान में किया गया संवर्धन

(₹ करोड़ में)

क्रम. सं	लेखा शीर्ष	कु.प्रा.*	कु.व्यय*	कु.प्रा. पर आधिक्य
वस्तु शीर्ष 31-'सामान्य सहायता अनुदान				
अनुदान सं.18-रक्षा मंत्रालय (सिविल)				
1.	2052.00.092.03.01.31 (अन्य कार्यालय - रक्षा सम्पदा संस्थान) (शीर्ष कोड 094/83)	317.16	370.10	52.94
वस्तु शीर्ष 35-' पूंजीगत संपत्ति के सृजन के लिये अनुदान				
अनुदान सं. 84- ग्रामीण विकास विभाग				
2.	2505.02.101.02.00.35 (नरेगस - जिला ग्रामीण विकास संस्था/जिला कार्यक्रम को सहायता)	48,851.81	48,852.56	0.75
	विभाग ने (सितंबर 2020) कहा कि महात्मा गाँधी नरेगा एक मांग आधारित मजदूरी रोज़गार योजना है तथा राज्यों/संघ शासित प्रदेशों को उनकी मांग के आधार पर निधि जारी की जाती है।			
योग				**53.69**

* कु.प्रा.= कुल प्राधिकरण, कु.व्यय= कुल व्यय

[43] पीएसी का 83 वां प्रतिवेदन (2012-13), 15 वीं लोकसभा

3.8 व्यय का गलत वर्गीकरण

संविधान के अनुच्छेद 112(2) में प्रावधान है कि वार्षिक वित्तीय विवरण में राजस्व खाते पर व्यय को अन्य व्यय से अलग रखा जाए। राजस्व खाते एवं पूंजी खाते पर व्यय को वर्गीकृत करने के सिद्धांतों का तदनुसार पालन किया जाना चाहिए।

जी एफ आर, 2017 के नियम 78 में प्रावधान है कि सरकारी खातों में लेन देनों का वर्गीकरण का निकटतर सम्बन्ध सरकारी कार्यों, कार्यक्रमों और क्रियाकलापों तथा राजस्व या व्यय के उदेश्य से होगा न कि उस विभाग से जिसमें राजस्व या व्यय की क्रिया घटित हुई हो।

इसके अतिरिक्त, (डी एफ पी आर, 1978) का नियम 8 लेन-देन की प्रकृति/प्रकार का वर्णन करता है जिसे विनियोग की प्रत्येक मानक प्राथमिक इकाई के अंतर्गत वर्गीकृत किया जा सकता है।

चयनित अनुदानों से संबंधित लेन-देन की नमूना-जांच से निम्नलिखित का पता चला:

3.8.1 वस्तु शीर्ष का मुख्य शीर्ष के साथ गलत प्रयोग

डी एफ पी आर का नियम 8 पूंजीगत संपत्ति एवं अन्य पूंजीगत व्यय के अधिग्रहण से संबंधित वस्तु शीर्षों (संख्या 51-56 और 60) को निर्दिष्ट करता है जोकि श्रेणी 'वस्तु V।' के अंतर्गत आते हैं। इसलिए, इन वस्तु शीर्षों का उपयोग केवल पूंजीगत प्रकृति के व्यय को वर्गीकृत करने के लिए किया जा सकता है तथा केवल पूंजी प्रमुख शीर्षों के अनुरूप होता है। अन्य वस्तु वर्गों (श्रेणी । से V) के अंतर्गत आने वाले वस्तु शीर्षों का उपयोग सामान्यतया राजस्व व्यय को वर्गीकृत करने के लिए किया जाता है तथा साधारणतया पूंजी प्रमुख शीर्षों के अनुरूप नहीं होना चाहिए।

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि वित्त वर्ष 20 के लिए अनुदान संख्या 03-परमाणु ऊर्जा विभाग एवं अनुदान संख्या 89-शिपिंग मंत्रालय के प्रकरण में, कुल ₹2,505.13 करोड़ का व्यय वस्तु शीर्षों तथा पूंजी/राजस्व मुख्य शीर्षों के गलत संयोजन के अंतर्गत दर्ज किया गया था (**अनुलग्नक 3.7**)।

3.8.2 राजस्व तथा पूंजीगत व्यय के बीच गलत वर्गीकरण

जी एफ आर, 2017 के नियम 84 में कहा गया है कि एक चालू क्रम में परिसंपत्तियों को बनाए रखने के लिए आवश्यक अनुरक्षण, मरम्मत, रखरखाव एवं कार्य व्ययों पर प्रभारों तथा एक संगठन को चलाने हेतु दिन-प्रतिदिन के व्यय को राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाएगा।

लेखापरीक्षा नमूना-जांच में राजस्व प्रकृति के कुल ₹2.92 करोड़ के व्यय का पूंजीगत व्यय के रूप में गलत वर्गीकरण का एक प्रकरण सामने आया। इसके अतिरिक्त, दो अनुदानों: अनुदान संख्या 82-रेलवे तथा अनुदान संख्या 93-अंतरिक्ष विभाग, के अंतर्गत, पूंजी प्रकृति का कुल ₹52.11 करोड़ व्यय गलत प्रकार से राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया गया था **(अनुलग्नक 3.8)**।

3.8.3 विनियोग की प्राथमिक इकाइयों के मध्य गलत वर्गीकरण

नमूना लेखापरीक्षा जांच से ज्ञात हुआ कि 16 प्रकरणों में कुल ₹530.64 करोड़ की निधि विनियोग की प्राथमिक इकाइयों के मध्य गलत प्रकार से वर्गीकृत हुयी थी। ₹25 करोड़ एवं उससे अधिक के प्रकरणों में '55- ऋण एवं अग्रिम' का '31-सामान्य सहायता अनुदान' (₹225 करोड़ - दिल्ली को स्थानांतरित) में गलत वर्गीकरण; '33-सब्सिडी' का '31-सामान्य सहायता अनुदान' (₹99.00 करोड़ - भारी उद्योग विभाग) में गलत वर्गीकरण; '30- अन्य संविदात्मक सेवायें' का '28- व्यावसायिक सेवायें' (₹95.68 करोड़ - अंतरिक्ष विभाग) में गलत वर्गीकरण; निर्माण से सम्बंधित व्यय की गलत बुकिंग (₹29.18 करोड़ - रक्षा सेवाओं पर पूंजी परिव्यय); अन्तराष्ट्रीय सम्मेलनों के दौरान विशिष्ट संस्थाओ को किराये पर लेने में हुये व्यय की शीर्ष '28- व्यावसायिक सेवायें' (₹27.90 करोड़ - पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एम ओ ई एफ सी सी) के स्थान पर शीर्ष '13-कार्यालय व्यय', '20- अन्य प्रशासनिक व्यय', '50-अन्य शुल्क' में गलत बुकिंग के अवर्गीकरण के प्रकरण सम्मिलित थे।

पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने गलत वर्गीकरण को स्वीकार किया एवं भविष्य में अनुपालन का आश्वासन दिया है। अंतरिक्ष विभाग ने कहा है कि व्यय के वर्गीकरण पर उनके अपने संग्रह के अनुसार व्यय बुक किया गया था।

3.8.4 प्रासंगिक उप-शीर्ष के गैर-क्रियान्वयन के कारण अवर्गीकरण

कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग (डी ओ पी टी) के अनुदेशों के अनुसार, विभागीय कैंटीनों से सम्बंधित विभिन्न व्ययों की बुकिंग उपर्युक्त वस्तु शीर्षों में लघु शीर्ष 800-'अन्य व्यय' के नीचे एक नए उप-शीर्ष 'विभागीय कैंटीन' में की जानी है। यह मुख्य लेखा शीर्ष के अंतर्गत किया जाना है, जिसमें सम्बंधित मंत्रालय/विभाग के राजस्व व्यय को सामान्य रूप से डेबिट किया जाता है तथा विस्तृत अनुदान मांगो में प्रदर्शित किया जाता है।

वित्त वर्ष 20 के लिये अनुदान संख्या 93- अंतरिक्ष विभाग की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि पी ए ओ-इसरो टेलीमेट्री, ट्रैकिंग एवं कमांड नेटवर्क ने कुल ₹2.92 करोड़ विभागीय कैंटीन के रखरखाव पर व्यय किये थे तथा इसे 3402.00.800 (अन्य व्यय) के नीचे एक अलग उप-शीर्ष में बुक करने के स्थान पर, जैसा कि वर्तमान अनुदेशों के अंतर्गत आवश्यक था, शीर्ष 3402.00.101.26 में बुक किया था।

अंतरिक्ष विभाग द्वारा (सितम्बर 2020) कहा गया है कि उनके अधीन कार्य कर रही कैंटीन विभाग द्वारा क्रियान्वित होती है तथा कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग के अनुदेश इस पर लागू नहीं होते है। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग विभागीय कैंटीनों के लिये नोडल मंत्रालय है तथा विभागीय कैंटीनो पर हुये व्यय की बुकिंग के लिये एक अलग उप-शीर्ष खोलने का निर्देश दिया गया था।

3.8.5 विधुत व्यय की बुकिंग से सम्बंधित गलत वर्गीकरण

वित्त वर्ष 20 के लिये अनुदान सं० 23 - भू विज्ञान मंत्रालय (एम ओ ई एस) की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि वित्त वर्ष 20 के दौरान मंत्रालय ने अपने नये मुख्यालय भवन के लिये कुल ₹1.33 करोड़ विद्युत शुल्क को केन्द्रीय क्षेत्र योजना 'अनुसन्धान, शिक्षा एवं प्रशिक्षण आउटरीच' शीर्ष (3425.60.200.52) में बुक किया था। इस व्यय का शीर्ष 'सचिवालय आर्थिक सेवायें- सचिवालय- भू विज्ञान मंत्रालय, मुख्यालय' (3451.00.090.17) के अंतर्गत प्रावधानित एवं बुक किया जाना चाहिये था।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2020) कि विद्युत पर किया गया व्यय कार्यालय व्यय के अंतर्गत शीर्ष 'अनुसन्धान, शिक्षा एवं प्रशिक्षण आउटरीच', जो कि मंत्रालय मुख्यालयों से सम्बंधित था, में बुक किया गया था।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय एवं उसके कार्यालयों का व्यय मुख्य शीर्ष-3451 (सचिवालय-आर्थिक सेवाओं) में बुक किया जाना चाहिये था।

3.9 अनियमित बजटिंग तथा लेखांकन के अन्य उदाहरण

3.9.1 पेंशन व्यय का समायोजन न होना

(अ) रक्षा पेंशन व्यय

वित्त वर्ष 19 के लिए संघ सरकार के लेखों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के वर्ष 2020 के प्रतिवेदन सं. 04 के पैरा 2.3.2.1 (ब) में उल्लेख किया गया था जिसमें बताया गया था कि ₹14,000 करोड़ के पेंशन स्क्रॉल समायोजित नहीं किये गये थे।

रक्षा पेंशन व्यय लेखांकन की लेखापरीक्षा से ज्ञात हुआ कि वित्त वर्ष 20 में पेंशन स्क्रॉल का समायोजन न किया जाना जारी रहा था। ऐसा देखा गया कि लगभग ₹17,045.71 करोड़ (लगभग) के पेंशन स्क्रॉल समायोजित नहीं किये गये एवं अंततः मंत्रालय द्वारा प्रासंगिक व्यय शीर्ष में बुक किये गये थे। यह बताया गया था कि वित्त वर्ष 20 में रक्षा पेंशन के लिये अपर्याप्त बजट प्रावधान होने के कारण ऐसा नहीं किया गया था। इन स्क्रॉलों को बाद में वित्त वर्ष 21 के दौरान बुक किये जाने की भी सूचना मिली थी।

रक्षा महालेखानियंत्रक ने उपरोक्त प्रेक्षण को स्वीकार किया तथा कहा (सितम्बर/अक्टूबर 2020) कि उसने वित्त वर्ष 20 के लिए ₹1,34,056 करोड़ के संशोधित प्राक्कलन का अनुमान किया था परन्तु वित्त मंत्रालय ने केवल ₹1,17,810.44 करोड़ के संशोधित प्राक्कलन का प्रावधान किया। मंत्रालय ने आगे बताया (जनवरी 21) कि रक्षा पेंशन के अंतर्गत अनुमान वित्त मंत्रालय को अनुकूल विचार हेतु अग्रसारित कर दिये गये थे। यद्यपि, वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के अनुसार, व्यय को अनुमोदित उच्चतम सीमा के अन्दर रखा जाना था। लंबित पेंशन स्क्रॉलों के सम्बन्ध में कहा गया कि वित्त वर्ष 19 एवं 20 से सम्बन्धित सभी लंबित स्क्रॉल पहले ही बुक किये जा चुके थे।

उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि प्रासंगिक वित्तीय वर्ष के लेखों में पेंशन स्क्रॉल को समायोजित न करने के परिणाम स्वरुप व्यय में कमी एवं आगामी वर्ष (वर्षों) के लिए देयता का स्थगन हुआ।

(ब) सिविल पेंशन व्यय

जैसा कि अनुच्छेद 2.3.1.2 में वर्णित किया गया है कि केन्द्रीय पेंशन लेखांकन कार्यालय (सी पी ए ओ) के बहियों में ₹9745.49 करोड़ की राशि पी एस बी उचंत शीर्ष में पड़ी थी। यह भी देखा गया था कि वित्त वर्ष 18 से यह अशोधित उचंत शेष लगभग तीन गुना बढ़ गया था। धन के उचंत शेष में पड़े रहने से इस देय शेष के कारण पेंशन व्यय कम हुआ।

3.9.2 नियमों की अवहेलना करते हुये अनुपूरक अनुदान

जी.एफ.आर. 2017 के नियम 52 के अन्तर्गत पैरा 4 के परिशिष्ट 3 के अनुसार, (भारत की संचित निधि से व्यय के विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने के अनुदेश) किसी परियोजना/योजना के प्राथमिक खर्चों को पूरा करने या आपात स्थिति को संभालने हेतु तत्काल उपाय किये जाने हों, जिसे वित्तीय वर्ष में लिये जाने के लिए सैद्धान्तिक रुप से स्वीकार किया गया हो, के अतिरिक्त बजट में कोई एकमुश्त प्रावधान नहीं किया जायेगा।

वित्त वर्ष 20 के लिये पुलिस से सम्बन्धित अनुदान संख्या 48 के शीर्षवार विनियोग लेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि योजना/उपयोजना/संस्थावार अलग-अलग राशि का उल्लेख करने के स्थान पर सिर्फ वस्तु शीर्षवार निधि की आवश्यकता देते हुये, प्रथम चरण में ₹3,387.49 करोड़ (20 दिसम्बर 2019 को अधिसूचित) तथा द्वितीय बैच में ₹2,903.16 करोड़ (25 मार्च 2020 को अधिसूचित) का अनुपूरक अनुदान संसद से प्राप्त किया गया था।

मंत्रालय ने (अगस्त 2020) कहा कि नोट्स अनुभाग के अंतर्गत पूरक मांग की मांग करने वाले प्रारुप में प्रत्येक मुख्य शीर्ष हेतु अनुपूरक अनुदान हमेशा एकमुश्त आधार पर दिया जाता है। इसने आगे (अक्टूबर 2020) कहा कि योजनावार अलग-अलग धनराशि देना बहुत बोझिल होगा तथा यह वित्त मंत्रालय के अनुदेशों/दिशा-निर्देशों के अनुरुप नहीं होगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना/उपयोजना/संस्थावार विवरण दिये बिना एकमुश्त रूप में अनुपूरक जी एफ आर के प्रावधानों का उल्लंघन है।

3.9.3 करों की वापसी पर ब्याज पर हुआ व्यय

भारत के संविधान के अनुच्छेद 114(3) में निर्धारित किया गया है कि विधायिका द्वारा किये गए विनियोग के अतिरिक्त किसी भी धनराशि का भारत की संचित निधि से आहरण नहीं किया जायेगा। अतिरिक्त कर की वापसी पर ब्याज का भुगतान भारत की संचित निधि पर एक प्रभार है तथा इसलिए विधि द्वारा बनाये गये उचित विनियोग के अंतर्गत प्राधिकृत होने के पश्चात् ही देय है। संविधान के अनुच्छेद 266 के अनुसार, संसद द्वारा पारित विनियोग विधि का अवलंब लिए बिना, अतिरिक्त कर संग्रहण/वापसी पर 'ब्याज' को आहरण करने का कोई विधि अधिकार नहीं है। आगे डी एफ पी आर का नियम 8 ब्याज व्यय के वर्गीकरण के लिए 'ब्याज' को विनियोग की प्राथमिक इकाई के रुप में वर्णित करता है।

ऐसा देखा गया था कि वित्त वर्ष 20 में बजट प्राक्कलनों में वापसी पर ब्याज के लिए बजट प्रावधान नहीं था। यद्यपि, संविधान के प्रावधानों का अवलंब लिये बिना एवं इसके स्थान पर ऐसे भुगतान को राजस्व में कमी दर्शाते हुए, केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सी बी डी टी) तथा केन्द्रीय अप्रत्यक्ष कर एवं सीमा शुल्क बोर्ड (सी बी आई सी) ने वित्त वर्ष 20 में करों की वापसी पर ब्याज पर क्रमशः ₹22,746.75 करोड़ एवं ₹88.26 करोड़ व्यय किये।

राजस्व विभाग/सी बी डी टी/सी बी आई सी अतिरिक्त कर की वापसी पर ब्याज को राजस्व में कमी के रुप में वर्गीकृत कर रहे हैं। संघ सरकार के लेखों पर सीएजी के क्रमिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के साथ-साथ प्रत्यक्ष कर पर सी ए जी के प्रतिवेदनों में इस गलत संव्यवहार पर प्रकाश डाला गया है। यद्यपि, विभाग द्वारा कोई भी सुधारात्मक उपाय नहीं किये गये है।

ऐसा देखा गया था कि लोक लेखा समिति (पी ए सी) द्वारा इस विषय की जाँच की गयी थी, जिसने अपने 66 वीं प्रतिवेदन (15वीं लोक सभा 2012-13) में इस संव्यवहार को अस्वीकृत कर दिया था। बाद में प्रबुद्ध महान्यायवादी (06 मई 2013) द्वारा दिए गए परामर्श को मानते हुये इसके अनुसरण प्रतिवेदनों (15वीं लोक सभा 2013-14 की 96वीं प्रतिवेदन दिनांक 31 जनवरी 2014) में तथा बाद में इसे साक्ष्य मानते हुये समिति इस निष्कर्ष पर पहुँची कि करों की वापसी के रूप में ब्याज भुगतान के लिये राजस्व विभाग के पास संविधान के अनुच्छेद 114 एवं 115 (1) (अ) के अंतर्गत पूर्व

अनुमोदन एवं अनुच्छेद 115 (1) (ब) के अंतर्गत संसद का कार्योत्तर अनुमोदन प्राप्त करने के अतिरिक्त कोई विकल्प नहीं है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि इस विषय पर पी ए सी के रुख तथा सी ए जी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इस प्रकरण पर बार-बार आ रही टिप्पणियों के बावजूद वापसी पर ब्याज भुगतान हेतु बजट प्रावधान न करना तथा इस हेतु संसद का अनुमोदन न लिये जाने का संव्यवहार वित्त वर्ष 20 में भी बना रहा।

विभाग ने अपने नवीन उत्तरों (जनवरी 2021 एवं फरवरी 2021) में मुख्यतः 06 मई 2013 की प्रबुद्ध महान्यायवादी के परामर्श के आधार पर दोहराना जारी रखा है कि अतिरिक्त कर एवं उस पर ब्याज की वापसी अनुच्छेद 112 के अर्थ के अन्तर्गत एक व्यय नहीं है। यह भी इंगित किया है कि उपरोक्त उल्लेखित प्रबुद्ध महान्यायवादी के परामर्श के आधार पर, विभाग ने वित्त मंत्री के अनुमोदन से पी ए सी (15वीं लोकसभा) की 96वीं प्रतिवेदन में उल्लेखित अनुशंसा को स्वीकार नहीं किया है।

यद्यपि, उपरोक्त के सन्दर्भ में यह दोहराया जाता है कि अपनी अनुशंसा देते हुये पी ए सी पहले ही प्रबुद्ध महान्यायवादी के परामर्श को विचारित चुकी थी तथा नोट किया कि प्रबुद्ध महान्यायवादी ने अभिसाक्ष्य दिया था कि "एक परामर्श अन्ततः एक परामर्श होता है तथा यह निर्णय समिति को लेना है कि सही प्रक्रिया क्या है"।

3.9.4 रेल मंत्रालय के अंतर्गत अस्वीकृत व्यय

भारतीय रेल द्वारा स्वीकृत प्राक्कलनों से अधिक किया गया व्यय, विस्तृत प्राक्कलनों के बिना किया गया व्यय तथा अतिरिक्त अधिक भुगतान आदि क्षेत्रीय रेलवे प्रशासन द्वारा आपत्ति पुस्तकों में दर्ज किये जाते हैं तथा इन्हें अस्वीकृत व्यय माना जाता है। वित्त वर्ष 20 में भारतीय रेल द्वारा 3426 प्रकरणों को सम्मिलित करते हुए ₹4,999.87 करोड़ का अस्वीकृत व्यय किया गया, जबकि वित्त वर्ष 19 में 3464 प्रकरणों को सम्मिलित करते हुए अस्वीकृत व्यय ₹5,003 करोड़ था। इस प्रकार स्थिति को सुधारने के लिये कोई भी उपाय नहीं किये गये थे।

3.10 सरकार की प्रतिक्रिया

यह प्रतिवेदन जनवरी/ फरवरी/ मार्च 2021 में सचिव, व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय एवं लेखा महानियंत्रक के साथ, उनकी टिपण्णी हेतु, साझा की गयी थी। विभिन्न मंत्रालयों/ विभागों से भी उनसे सम्बन्धित विषयों पर प्रतिक्रियाएं मांगी गई थी। मंत्रालयों/ विभागों/ लेखा महानियंत्रक से प्राप्त उत्तरों को उपयुक्त रुप से प्रतिवेदन में सम्मिलित कर लिया गया है।

नई दिल्ली
दिनांक: 14 जुलाई 2021

(मनीष कुमार)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
वित्त एवं संचार

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 16 जुलाई 2021

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक