

अध्याय - 3

बजटीय प्रबंधन

अध्याय-3

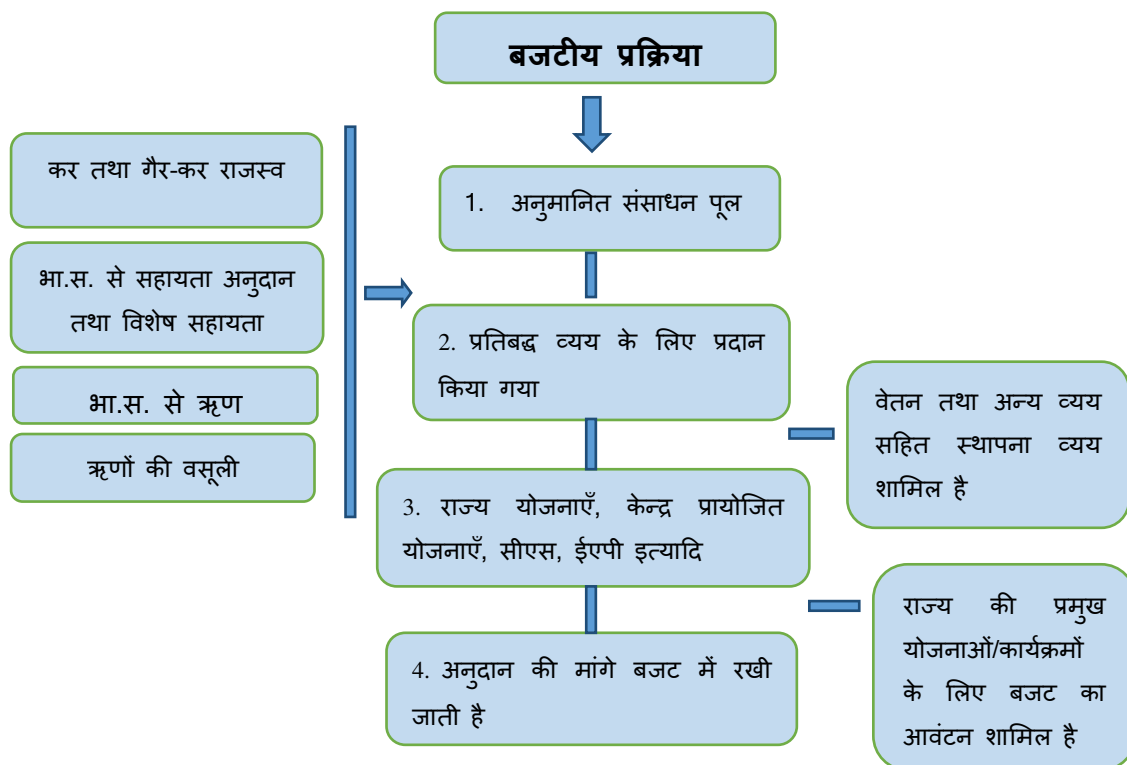
बजटीय प्रबंधन

3.1 बजटीय प्रक्रिया

रा.रा.क्षे.दि.स. अधिनियम, 1991 की धारा 27 के अनुसार, उपराज्यपाल प्रत्येक वित्तीय वर्ष के संबंध में रा.रा.क्षे.दि.स. के अनुमानित प्राप्त एवं व्यय का विवरण प्रत्येक वर्ष विधानमंडल में रखेगा। व्यय का अनुमान व्यय के प्रभारित एवं दत्तमत मदों को अलग-अलग दिखाता है तथा राजस्व खातों पर व्यय को अन्य व्यय से अलग करता है। कोई व्यय करने से पहले राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार (रा.रा.क्षे.दि.स.) से विधायी प्राधिकार आवश्यक है।

बजट की वार्षिक कवायद सार्वजनिक संसाधनों के कुशल उपयोग के लिए रोडमैप का विवरण देने का एक साधन है। बजट परिपत्र जारी करने के साथ बजट प्रक्रिया शुरू होती है, आमतौर पर प्रत्येक वर्ष अगस्त में, यह विभागों को अगले वित्तीय वर्ष के लिए अपने अनुमानों को तैयार करने में मार्गदर्शन प्रदान करता है। रा.रा.क्षे. दिल्ली में एक विशिष्ट बजट तैयार करने की प्रक्रिया चार्ट 3.1 में दी गई है:

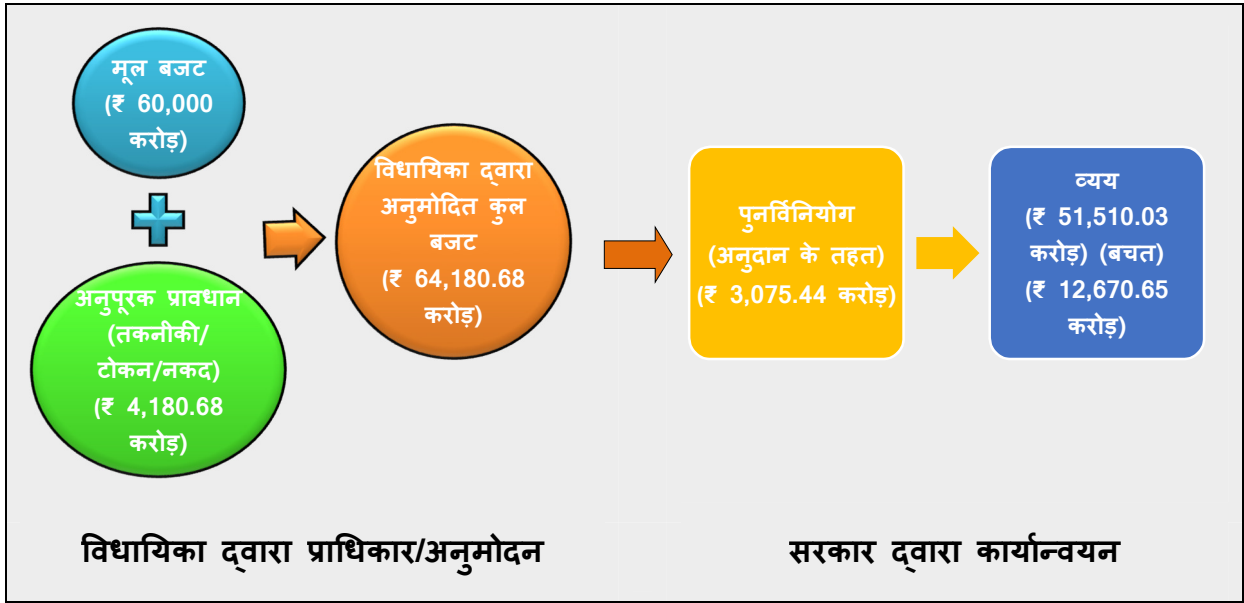
चार्ट 3.1: बजट तैयार करने की प्रक्रिया का फ्लो चार्ट



सीएसएस: केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ; सीएस: केन्द्रीय योजनाएँ

विनियोग लेखे बजट निर्माण एवं कार्यान्वयन की पूरी प्रक्रिया के साथ आँकड़े अधिकृत करता है (चार्ट 3.2)।

चार्ट 3.2: वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए बजट कार्यान्वयन का फ्लो चार्ट



स्रोत: वर्ष 2019-20 के लिए विनियोग लेखे

3.1.1 वित्तीय वर्ष के दौरान कुल प्रावधानों, वास्तविक संवितरणों एवं बचतों का संक्षिप्त विवरण

वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए कुल बजट प्रावधान, संवितरण एवं बचत/आधिक्य की एक संक्षिप्त स्थिति इसके आगे दत्तमत/प्रभारित में विभाजन के साथ तालिका 3.1 में दी गई है।

तालिका 3.1: 2019-20 के दौरान बजट प्रावधान, संवितरण एवं बचत/आधिक्य

(₹ करोड़ में)

व्यय की प्रकृति	कुल बजट प्रावधान		संवितरण		बचत	
	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित
राजस्व	43,850.31	3,540.90	36,872.80	3,063.65	6,977.51	477.25
पूँजी	10,186.50	2.94	5,493.81	2.37	4,692.69	0.57
लोक ऋण	0.00	3331.10	0.00	2811.10	0.00	520.00
ऋण एवं अग्रिम	3,268.93	0.00	3,266.30	0.00	2.63	0.00
कुल	57,305.74	6,874.94	45,632.91	5,877.12	11,672.83	997.82

3.1.2 प्रभारित एवं दत्तमत संवितरण

वर्ष 2015-16 से 2019-20 के लिए प्रभारित तथा दत्तमत में विभाजित कुल संवितरण का ब्यौरा तालिका 3.2 में दिया गया है:

तालिका 3.2: 2015-16 से 2019-20 के दौरान संवितरण तथा बचत/आधिक्य

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संवितरण		बचत/आधिक्य	
	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित
2015-16	30,997.42	4,427.44	6,598.43	776.10
2016-17	32,884.90	4,735.87	8,868.78	939.72
2017-18	36,369.86	4,789.56	7,789.57	253.09
2018-19	39,460.58	6,793.98	11,679.85	152.73
2019-20	45,632.91	5,877.12	11,672.83	997.82

3.2 विनियोग लेखे

विनियोग लेखे भारत के संविधान के अनुच्छेद 204 एवं 205 के अंतर्गत पारित विनियोग अधिनियम से जुड़ी अनुसूचियों में निर्दिष्ट विभिन्न उद्देश्यों के लिए दिए गए अनुदानों तथा विनियोगों की राशि की तुलना के प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के व्यय के लेखे हैं। विनियोग लेखे सकल आधार पर होते हैं। ये लेखे मूल बजट प्रावधान, अनुपूरक अनुदानों, समर्पण तथा पुनर्विनियोग को स्पष्ट रूप से दर्शाते हैं तथा विभिन्न निर्दिष्ट सेवाओं पर वास्तविक पूँजी एवं राजस्व व्यय को इंगित करते हैं, जो कि विनियोग अधिनियम द्वारा बजट की प्रभारित एवं दत्तमत दोनों मदों के संबंध में अधिकृत है। इस प्रकार विनियोग लेखे निधियों के उपयोग, वित्त के प्रबंधन एवं बजटीय प्रावधानों की निगरानी की समझ को सुविधाजनक बनाते हैं, और इसलिए वित्त लेखे का अनुपूरक है।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा विनियोग लेखे की लेखापरीक्षा यह पता लगाने का प्रयास करती है कि क्या वास्तव में विभिन्न अनुदानों के तहत किए गए व्यय विनियोग अधिनियम के तहत दिए गए प्राधिकार के भीतर है। यह भी सुनिश्चित करती है कि क्या इस प्रकार किया गया व्यय कानून, प्रासंगिक नियमों, विनियमों और निर्देशों के अनुरूप है। इस अध्याय में वर्ष 2019-20 के लिए लेखा नियंत्रक, रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा तैयार किए गए विनियोग लेखे के संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ शामिल हैं।

3.3 बजटीय एवं लेखांकन प्रक्रिया की प्रामाणिकता पर टिप्पणियाँ

3.3.1 अनावश्यक या आधिक्य अनुपूरक अनुदान

अनुपूरक माँग का सहारा केवल असाधारण और आवश्यक मामलों में ही लिया जाना चाहिए। अनुपूरक अनुदान प्राप्त करते समय विभाग को वर्ष के दौरान उपलब्ध अथवा उपलब्ध होने की संभावना वाले संसाधनों को ध्यान में रखना होगा और धन की अतिरिक्त बजटीय आवश्यकता में पूर्वानुमान करते समय उचित सावधानी बरतनी होगी।

वर्ष 2019-20 के विनियोग लेखे की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि 11 मामलों में ₹ 810.86 करोड़, जैसा कि तालिका 3.3 में वर्णित है, के अनुपूरक अनुदान उच्चतर/अतिरिक्त व्यय की पूर्वानुमान में प्राप्त किए गए थे। हालांकि, अंतिम व्यय मूल अनुदान से भी कम था, जिससे अनुपूरक अनुदान का इच्छित उद्देश्य निष्फल हो गया।

तालिका 3.3: उन मामलों का विवरण जहाँ अनुपूरक प्रावधान (₹ एक करोड़ या अधिक) अनावश्यक साबित हुआ

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान का नाम एवं सं.	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान	वास्तविक प्रावधान	प्रावधान में से बचत
	राजस्व (दत्तमत)				
1	अनुदान सं. 3 न्याय का प्रशासन	1,300.78	91.50	1,392.28	306.01
2	अनुदान सं. 4 वित्त	362.30	1.79	364.09	118.72
3	अनुदान सं. 5 गृह	755.32	20.31	775.63	64.84
4	अनुदान सं. 10 विकास	3,105.42	132.77	3,238.19	610.59
	कुल	5,523.82	246.37	5,770.19	1,100.16
	राजस्व (प्रभारित)				
5	अनुदान सं. 3 न्याय का प्रशासन	308.15	23.49	331.64	37.32
6	अनुदान सं. 7 चिकित्सा एवं जन स्वास्थ्य	9.59	2.55	12.14	9.65
	कुल	317.74	26.04	343.78	46.97
	पूँजी (दत्तमत)				
7	अनुदान सं. 4 वित्त	8.00	94.78	102.78	99.80
8	अनुदान सं. 6 शिक्षा	362.78	19.30	382.08	264.03
9	अनुदान सं. 7 चिकित्सा एवं जन स्वास्थ्य	276.28	25.95	302.23	192.82
10	अनुदान सं. 8 समाज कल्याण	716.03	47.05	763.08	418.99
11	अनुदान सं. 11 शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	7,491.46	351.37	7,842.83	3,383.39
	कुल	8,854.55	538.45	9,393.00	4,359.03
	कुल योग	14,696.11	810.86	15,506.97	5,506.16

3.3.2 अनावश्यक या आधिक्य पुनर्विनियोग

पुनर्विनियोग, विनियोग की एक इकाई से अनुदान के भीतर निधियों का हस्तांतरण है, जहाँ बचत पूर्वानुमानित है, दूसरी इकाई को जहाँ अतिरिक्त निधि की आवश्यकता है।

वर्ष 2019-20 के लिए विनियोग लेखे की संवीक्षा से पता चला कि चार अनुदानों में फैले 13 उप-शीर्षों के तहत, ₹ पाँच करोड़ से अधिक की अंतिम बचत थी जैसा कि तालिका 3.4 में वर्णित है, पुनर्विनियोग अनावश्यक रूप से किया गया था, क्योंकि विभाग अपने मौजूदा अनुदानों का पूरी तरह से उपयोग करने में सक्षम नहीं थे और ₹ 326.19 करोड़ के पुनर्विनियोग की तुलना में ₹ 455.77 करोड़ का संचयी गैर-उपयोग (बचत) हुआ।

तालिका 3.4: निधियों का आधिक्य/अनावश्यक पुनर्विनियोग जहाँ अंतिम बचत ₹ पाँच करोड़ से अधिक थी

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान सं. एवं नाम	लेखे के शीर्ष (उप-शीर्ष-वार)	प्रावधान				वास्तविक व्यय	अंतिम बचत	अधिक निस्तारण के लिए कारण
			मूल	अनुपूरक	पुनर्विनियोग	कुल			
राजस्व - दत्तमत									
1	06-शिक्षा	2202.01.112.99 बच्चों के लिए मध्याह्न भोजन (सीएसएस)	35.38	0.01	16.15	51.54	34.30	17.24	भारत सरकार से अधिक बिलों एवं अधिक अनुदान की प्राप्ति
2		2202.01.112.95 उत्तरी दिल्ली नगर निगम को मध्याह्न भोजन कार्यक्रम के लिए स.अ. (सीएसएस)	13.00	0.01	8.06	21.07	13.00	8.07	अधिक सहायता अनुदान का निस्तारण
3		2202.01.112.94 दक्षिणी दिल्ली नगर निगम को मध्याह्न भोजन कार्यक्रम के लिए स.अ. (सीएसएस)	12.00	0.01	5.51	17.52	12.00	5.52	अधिक सहायता अनुदान का निस्तारण
4		2203.00.105.86 निर्देश एवं प्रशासन	146.36	0.00	8.28	154.64	105.11	49.53	रिक्त पदों की पूर्ति, अधिक बिलों की प्राप्ति तथा अधिक प्राप्य
5	08-समाज कल्याण	2235.03.101.98 इन्दिरा गाँधी राष्ट्रीय वृद्धा पेंशन योजना (आईजीएनओएपीएस) (एनएसएपी) (सीसीएस) (उप-शीर्ष)	34.00	0.00	10.00	44.00	30.68	13.32	भारत सरकार से अधिक अनुदान की प्राप्ति
6		3055.00.190.94 दि.प.नि. को महिला यात्रियों के लिए सब्सिडी	0.00	90.01	39.99	130.00	70.17	59.83	अधिक सब्सिडी का निस्तारण
7	10-विकास विभाग	2030.02.102.99 सचिव राजस्व	25.00	0.00	6.00	31.00	24.13	6.87	अधिक बिलों की प्राप्ति
8		3604.00.102.98.96 दक्षिणी दिल्ली नगर निगम को करों में हिस्सेदारी के बदले स.अ.	800.00	0.01	114.99	915.00	751.57	163.43	अधिक अनुदान का निस्तारण
9		3604.00.102.98.95 पूर्वी दिल्ली नगर निगम को करों में हिस्सेदारी के बदले स.अ.	175.00	0.01	17.99	193.00	167.55	25.45	अधिक अनुदान का निस्तारण
10	11- शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	2059.80.053.93 अदालत भवन	32.00	18.00	10.00	60.00	49.10	10.90	अधिक मरम्मत के कारण
कुल			1,272.74	108.06	236.97	1617.77	1,257.61	360.16	
पूँजी-दत्तमत									
11	06-शिक्षा	4202.04.800.85 एसीएल भवन का निर्माण/नवीकरण	1.00	0.01	18.99	20.00	0.05	19.95	कार्य की अधिक प्रगति
12		4202.01.203.96 भूमि का आवंटन एवं इन्द्रपस्थ विश्व विद्यालय के भवन का निर्माण	14.00	0.01	10.24	24.25	13.21	11.04	कार्य की अधिक प्रगति
13	11- शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	4059.60.051.80.90 न्याय-पालिका के लिए अवसंरचनात्मक सुविधाएँ (सीएसएस)	40.00	0.01	59.99	100.00	35.38	64.62	कार्य की अच्छी प्रगति के कारण
कुल			55.00	0.03	89.22	144.25	48.64	95.610	
कुल योग			1,327.74	108.09	326.19	1,762.02	1,306.25	455.77	

निधियों का उपरोक्त अत्यधिक/अनावश्यक पुनर्विनियोग त्रुटिपूर्ण बजट अभ्यास का सूचक था।

3.3.3 अव्ययित राशि एवं समर्पित विनियोग और/या बड़ी बचत/समर्पण

कुल मिलाकर ₹ 12,670.65 करोड़ की बचत हुई। इसमें से, 13 मामलों में प्रत्येक मामले में ₹ 100 करोड़ से अधिक की बचत हुई (तालिका 3.5)। ₹ 46,452.81 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध वास्तविक व्यय ₹ 36,265.80 करोड़ था तथा बचत ₹ 10,187.01 करोड़ थी।

तालिका 3.5: वर्ष 2019-20 के दौरान बड़ी बचत (बचत ₹ 100 करोड़ से अधिक) वाली अनुदानों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. स.	अनुदान सं. एवं नाम	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ पुनर्विनियोग	कुल अनुदान/ विनियोग	वास्तविक व्यय	बचत	अभ्यर्पण	अभ्यर्पण को छोड़कर बचत
राजस्व-दत्तमत								
1	2-सामान्य प्रशासन	612.43	374.64	987.07	735.74	251.33	167.98	83.35
2	3-न्याय का प्रशासन	1,300.78	91.50	1,392.28	1,086.27	306.01	129.73	176.28
3	4-वित्त	362.30	1.79	364.09	245.37	118.72	66.79	51.93
4	6-शिक्षा	13,491.65	0.87	13,492.52	10,626.98	2,865.54	2,293.88	571.66
5	8-समाज कल्याण	6,548.55	740.80	7,289.35	6,612.91	676.44	326.89	349.55
6	9-उद्योग	452.30	0.11	452.41	204.48	247.93	236.16	11.77
7	10-विकास	3,105.42	132.77	3,238.19	2,627.60	610.59	66.98	543.61
8	11-शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	8,187.35	1,219.91	9,407.26	8,759.35	647.91	418.12	229.79
9	13-पेंशन	125.00	0.00	125.00	2.53	122.47	122.25	0.22
कुल		34,185.78	2,562.39	36,748.17	30,901.23	5,846.94	3,828.78	2,018.16
पूँजीगत-दत्तमत								
10	6- शिक्षा	362.78	19.30	382.08	118.05	264.03	167.94	96.09
11	8- समाज कल्याण	716.03	47.04	763.07	344.08	418.99	338.88	80.11
12	10- विकास	716.63	0.03	716.66	443.00	273.66	205.83	67.83
13	11-शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	7,491.46	351.37	7,842.83	4,459.44	3,383.39	2,704.66	678.73
कुल		9,286.90	417.74	9,704.64	5,364.57	4,340.07	3,417.31	922.76
कुल योग		43,472.68	2,980.13	46,452.81	36,265.80	10,187.01	7,246.09	2940.92

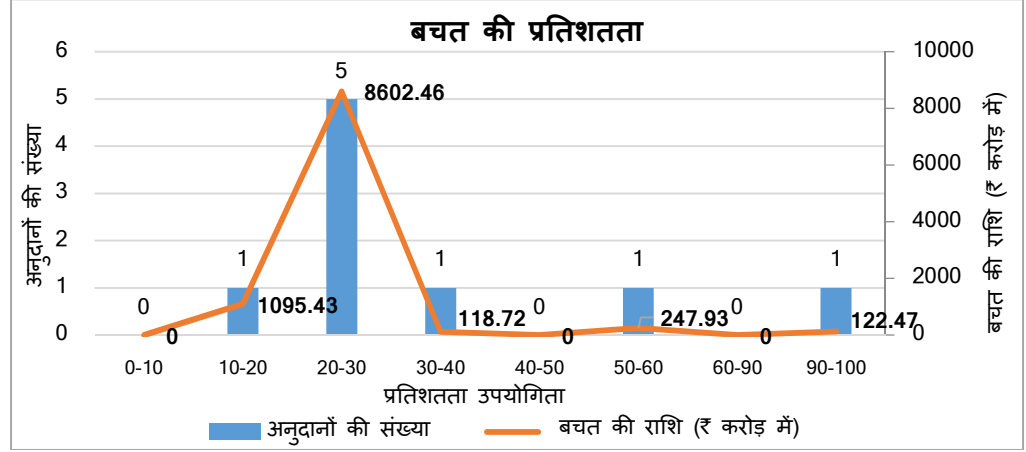
मूल बजट प्रावधान में ₹ 100 करोड़ और उससे अधिक के महत्वपूर्ण बचत के नौ¹ दृष्टांत थे और फिर भी अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किए गए।

बचत की प्रतिशतता (चार्ट 3.3) द्वारा समूहीकृत अनुदानों/विनियोगों की संख्या के वितरण से पता चलता है कि पाँच अनुदानों में बचत 20 से

¹ राजस्व-दत्तमत खण्ड की अनुदान संख्या 3,4,9,10 और 13 तथा पूँजीगत-दत्तमत खण्ड की अनुदान संख्या 6,8,10 और 11

30 प्रतिशत ₹ 8,602.46 करोड़ थी। हालांकि, एक अनुदान (अनुदान सं. 13 - पेंशन) में ₹ 122.47 करोड़ (97.98 प्रतिशत) की बचत थी।

चार्ट 3.3: प्रत्येक समूह में कुल बचत के साथ बचत की प्रतिशतता द्वारा समूहीकृत अनुदानों/विनियोगों की संख्या



लेखापरीक्षा में सूचित किया गया कि 11 अनुदानों में ₹ 10,414.90 करोड़ की कुल बचत थी, जिसमें से ₹ 7,402.22 करोड़ (₹ 10 करोड़ से अधिक) की राशि समर्पित कर दी गई जैसा कि तालिका 3.6 में विस्तृत है:

तालिका 3.6: मार्च के अंत में ₹ 10 करोड़ से अधिक की धनराशि के समर्पण का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. स.	अनुदान सं. एवं नाम	मूल अनुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ पुनर्विनियोग	कुल अनुदान/ विनियोग	वास्तविक व्यय	बचत	समर्पण
1	1-विधान सभा	56.92	0.00	56.92	28.82	28.10	26.52
2	2-सामान्य प्रशासन	612.43	374.64	987.07	735.74	251.33	167.98
3	3-न्याय का प्रशासन	1,300.78	91.50	1,392.28	1,086.27	306.01	129.73
4	4-वित्त	362.30	1.79	364.09	245.37	118.72	66.79
5	5-गृह	755.32	20.31	775.63	710.79	64.84	28.03
6	6-शिक्षा	13,491.65	0.87	13,492.52	10,626.98	2,865.54	2,293.88
7	8-समाज कल्याण	6,548.55	740.80	7,289.35	6,612.91	676.44	326.89
8	9-उद्योग	452.30	0.11	452.41	204.48	247.93	236.16
9	10-विकास	3,105.42	132.77	3,238.19	2,627.60	610.59	66.98
10	11- शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	8,187.35	1,219.91	9,407.26	8,759.35	647.91	418.12
11	13-पेंशन	125.00	0.00	125.00	2.53	122.47	122.25
कुल		34,998.02	2,582.70	37,580.72	31,640.84	5,939.88	3,883.33
पूँजीगत-दत्तमत							
12	4-वित्त	8.00	94.78	102.78	2.98	99.80	91.28
13	5-गृह	43.50	0.30	43.80	8.65	35.15	10.30
14	6-शिक्षा	362.78	19.30	382.08	118.05	264.03	167.94
15	8-समाज कल्याण	716.03	47.04	763.07	344.08	418.99	338.88
16	10-विकास	716.63	0.03	716.66	443.00	273.66	205.83
17	11- शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	7,491.46	351.37	7,842.83	4,459.44	3,383.39	2,704.66
कुल		9,338.40	512.82	9,851.22	5,376.20	4,475.02	3,518.89
कुल योग		44,336.42	3,095.52	47,431.94	37,017.04	10,414.90	7,402.22

जिन अनुदानों में बजट का 50 प्रतिशत से कम उपयोग हुआ, उन्हें तालिका 3.7 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.7: मूल अनुदानों/विनियोगों (₹ 200 करोड़ से अधिक) जिसमें बजट उपयोगिता 50 प्रतिशत से कम थी

(प्रतिशत में)

क्र.स.	अनुदान सं. एवं नाम	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	वर्षों की संख्या	बजट 2019-20	5 वर्षों के लिए कुल बजट
1.	2-सामान्य प्रशासन विभाग	25.50	54.70	67.51	38.85	74.74	2	1,002.84	3,109.92
2.	4-वित्त	59.02	70.81	39.81	24.00	53.19	2	467.01	3,918.47
3.	9-उद्योग	84.59	63.09	54.18	35.69	45.01	2	454.76	1,864.27

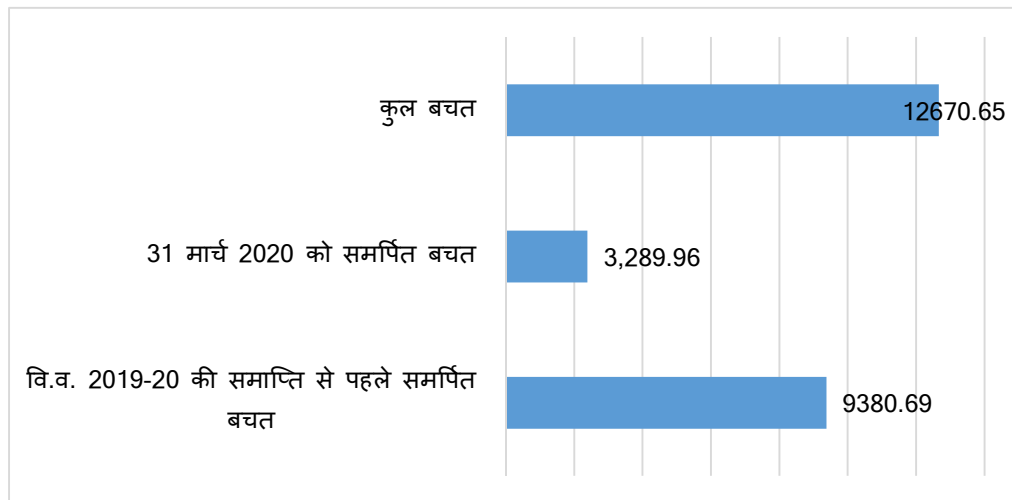
पिछले पाँच वर्षों के दौरान अर्थात् 2015-16 से 2019-20 तक, तीन अनुदान (2-सामान्य प्रशासन विभाग, 4-वित्त एवं 9-उद्योग) थे जिसमें दो वर्षों की बजट उपयोगिता 50 प्रतिशत से कम थी।

विनियोग लेखों की संवीक्षा के दौरान यह देखा गया कि ₹ 12,670.65 करोड़ (₹ 64,180.68 करोड़ के कुल बजट का 19.74 प्रतिशत) की कुल बचत थी तथा ₹ 9,380.69 करोड़ (74.03 प्रतिशत) की राशि समर्पित थी। बचत को समय पर समर्पित नहीं करने के कारण कुल बचत का 25.97 प्रतिशत व्यपगत हो गया तथा ₹ 3,289.96 करोड़ 31 मार्च को समर्पित किया गया था।

वित्तीय वर्ष 2019-20 की समाप्ति से पहले बचत तथा अभ्यर्पण चार्ट 3.4 में दिए गए हैं:

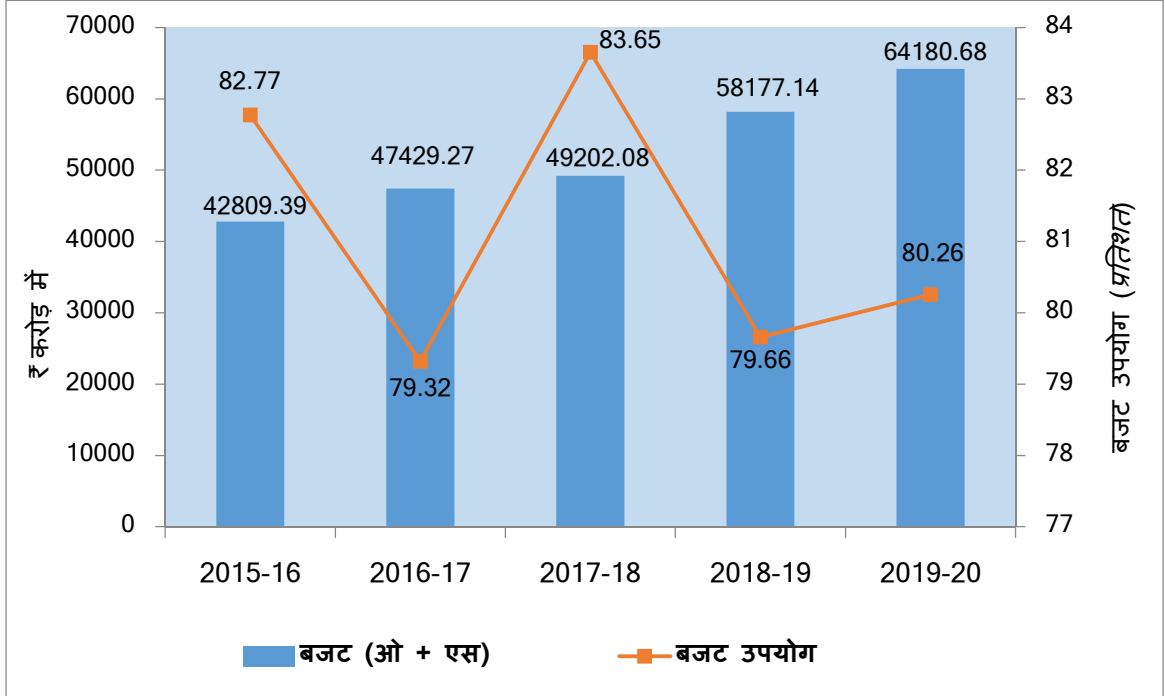
चार्ट 3.4: वित्तीय वर्ष 2019-20 की समाप्ति से पहले बचत तथा अभ्यर्पण

(₹ करोड़ में)



2015-16 से 2019-20 के दौरान कुल बजट के उपयोग को चार्ट 3.5 में दिया गया है।

चार्ट 3.5: 2015-16 से 2019-20 के दौरान बजट उपयोग



3.4 बजटीय एवं लेखांकन प्रक्रिया की पारदर्शिता पर टिप्पणियाँ

3.4.1 एकमुश्त बजटीय प्रावधान

वित्तीय नियम/बजट नियमावली उन मामलों को छोड़कर अनुमानों में एकमुश्त प्रावधान को प्रतिबंधित करती है, जहाँ आकस्मिक स्थितियों को पूरा करने के लिए या किसी परियोजना/योजना पर प्रारंभिक खर्चों को पूरा करने के लिए तत्काल उपाय प्रदान किए जाते हैं जिसे वित्तीय वर्ष में शुरू किए जाने के लिए सैद्धांतिक रूप से स्वीकार कर लिया गया है। एकमुश्त अनुमानों के साथ बजट नोट में प्रस्तावित प्रावधान को उचित ठहराने वाले विस्तृत स्पष्टीकरण दिए जाने की आवश्यकता है।

यह देखा गया कि रा.रा.क्षे.दि.स. ने तीन अनुदानों के अंतर्गत कुल ₹ 422.46 करोड़ के एकमुश्त बजटीय प्रावधान में से ₹ 317.82 करोड़ व्यय किए थे। व्यय के सटीक उद्देश्य की पहचान किए बिना एकमुश्त प्रावधान पारदर्शिता को भंग करता है। कुल प्रावधान की तुलना में एकमुश्त प्रावधान की प्रतिशतता 0.08 प्रतिशत से 4.20 प्रतिशत के बीच थी जैसा कि तालिका 3.8 में विस्तृत है। आगे, प्रत्यायोजन वित्तीय शक्ति नियम 1978 के नियम 3 के उप नियम 6 के अनुसार ₹ 10 लाख से कम लागत वाले कार्यों को छोड़कर

आम तौर पर बजट में कोई एकमुश्त प्रावधान नहीं किया जाएगा। लेखापरीक्षा ने पाया कि उन सभी मामलों में जहाँ एकमुश्त प्रावधान किया गया था, ₹ 10 लाख की धनराशि निर्धारित सीमा को पार कर गई थी।

तालिका 3.8: वर्ष 2019-20 के दौरान एकमुश्त प्रावधानों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनुदान सं. एवं नाम	लेखा शीर्ष	एकमुश्त प्रावधान	एकमुश्त प्रावधान से व्यय	
1.	3-न्याय का प्रशासन	2014.00.102.92.00.42 (प्रभारित)	3.26	3.04	
2.		2014.00.105.97.00.42	1.50	0.00	
3.	10-विकास	5425.00.208.84.00.42	0.60	0.10	
4.	11-शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	4055.00.212.90.00.42	4.00	3.13	
5.		4059.60.051.80.90.42	100.00	35.38	
6.		4070.00.800.89.00.42	168.00	154.57	
7.		4202.01.800.97.00.42	20.00	15.94	
8.		4202.02.105.85.00.42	0.50	0.30	
9.		4202.02.105.87.00.42	0.50	0.35	
10.		4202.02.105.88.00.42	2.00	1.27	
11.		4202.03.800.89.00.42	40.00	32.91	
12.		4202.04.101.99.00.42	1.90	1.31	
13.		4202.04.104.96.00.42	1.50	0.69	
14.		4210.03.102.98.00.42	2.70	2.03	
15.		4235.02.101.87.00.42	1.00	0.51	
16.		4235.02.104.94.00.42	8.00	4.67	
17.		4235.02.800.90.00.42	10.00	4.79	
18.		5054.04.800.99.00.42	57.00	56.83	
19.		कुल अनुदान सं. 11		417.10	314.68
कुल योग			422.46	317.82	

स्रोत: प्रधान लेखा कार्यालय, रा.रा.क्षे.दि.स.

3.5 बजटीय तथा लेखांकन प्रक्रिया की प्रभावशीलता पर टिप्पणियाँ

3.5.1 अपेक्षा तथा वास्तविक के बीच बजट प्रक्षेपण एवं अंतर

कर प्रशासन/अन्य प्राप्तियों एवं सार्वजनिक व्यय का कुशल प्रबंधन विभिन्न राजकोषीय संकेतकों की उपलब्धि के लिए संतुलन रखता है। अवास्तविक प्रस्तावों पर आधारित बजटीय आवंटन, खराब व्यय निगरानी तंत्र, कमजोर आंतरिक नियंत्रण विभिन्न विकासात्मक आवश्यकताओं के बीच उप-इष्टतम आवंटन की ओर ले जाता है। कुछ विभागों में अत्यधिक बचत अन्य विभागों को उस निधि से वंचित करती है जिसका वे उपयोग कर सकते थे।

वर्ष 2019-20 के लिए विनियोग लेखे की संवीक्षा से पता चला कि विभाग ₹ 64,180.68 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 51,510.03 करोड़ का उपयोग कर सके तथा मार्च में ₹ 12,670.65 करोड़ की कुल बचत में से

₹ 3,289.96 करोड़ (25.97 प्रतिशत) की बचत को अभ्यर्पित कर दिया गया था। तालिका 3.9 में विवरण दिए गए हैं।

तालिका 3.9: मूल/अनुपूरक प्रावधानों की तुलना में वास्तविक व्यय की संक्षिप्त स्थिति

(₹ करोड़ में)

	व्यय की प्रकृति	मूल अमुदान/ विनियोग	अनुपूरक अनुदान/ विनियोग	कुल	वास्तविक व्यय	निवल बचत (-)	मार्च के दौरान समर्पण	
							राशि	प्रतिशतता
दत्तमत	I. राजस्व	41,267.39	2,582.92	43,850.31	36,872.80	(-)6,977.51	2,235.78	32.04
	II. पूँजी	9,646.68	539.82	10,186.50	5,493.81	(-)4,692.69	1,017.75	21.69
	III. ऋण एवं अग्रिम	2,240.41	1,028.52	3,268.93	3,266.30	(-)2.63	0 ²	0
कुल दत्तमत		53,154.48	4,151.26	57,305.74	45,632.91	(-)11,672.83	3,253.53	27.87
प्रभारित	I. राजस्व	3,513.92	26.98	3,540.90	3,063.65	(-)477.25	35.86	7.51
	II. पूँजी	0.50	2.44	2.94	2.37	(-)0.57	0.57	100.00
	लोक ऋण	3,331.10	0.00	3,331.10	2,811.10	(-)520.00	0	0
	III. ऋण एवं अग्रिम	0	0	0	0	0	0	0
कुल प्रभारित		6,845.52	29.42	6,874.94	5,877.12	(-)997.82	36.43	3.65
आकस्मिकता निधि का विनियोग (यदि कोई हो)		0	0	0	0	0	0	0
कुल योग		60,000.00	4,180.68	64,180.68	51,510.03	(-)12,670.65	3,289.96	25.97

स्रोत: विनियोग लेखे

वर्ष 2019-20 के लिए रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा तैयार किए गए ₹ 60,000 करोड़ के मूल बजट को संशोधित करके ₹ 64,180.68 करोड़ कर दिया गया जिसके विरुद्ध वास्तविक व्यय ₹ 51,510.03 करोड़ था। 2015-16 से 2019-20 की अवधि के लिए मूल बजट, संशोधित बजट अनुमानों तथा वास्तविक व्यय के विवरणों को तालिका 3.10 में दिया गया है।

तालिका 3.10: 2015-2020 के दौरान मूल बजट, संशोधित अनुमान एवं वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
मूल बजट	41,128.99	46,600.00	48,000.00	53,000.01	60,000.00
अनुपूरक बजट	1,680.40	829.27	1,202.08	5,177.13	4,180.68
संशोधित अनुमान	42,809.39	47,429.27	49,202.08	58,177.14	64,180.68
वास्तविक व्यय	35,434.86	37,620.77	41,159.42	46,344.56	51,510.03
बचत/आधिक्य	7,374.53	9,808.50	8,042.66	11,832.58	12,670.65
बचत की प्रतिशतता	17.23	20.68	16.35	20.34	19.74
मूल प्रावधान के अनुपूरक की प्रतिशतता	4.09	1.78	2.50	9.77	6.97

स्रोत: बजट एक नज़र में तथा संबंधित वर्षों के विनियोग लेखे

² पूँजीगत खण्ड में शामिल ऋण और अग्रिमों का समर्पण

3.5.2 बजट में प्रमुख नीतिगत खरीद एवं कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए उनका वास्तविक वित्त पोषण

योजना के दिशा-निर्देशों/तौर-तरीकों का अनुमोदन न होने, प्रशासनिक स्वीकृति के अभाव में कार्य प्रारंभ न होने, बजट जारी न करने आदि के कारण सरकार द्वारा दी गई अनेक नीतिगत पहल अशतः अथवा निष्पादित नहीं होती। यह लाभार्थियों को अपेक्षित लाभ से वंचित करता है। ऐसी योजनाओं में बचत अन्य विभागों को उस निधि से वंचित कर देती है जिसका वे उपयोग कर सकते थे।

यह देखा गया कि सात अनुदानों (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ या उससे अधिक) के अन्तर्गत 39 उप-शीर्षों में, ₹ 196.76 करोड़ का सम्पूर्ण प्रावधान विभागों द्वारा अनुपयोगी रहा अथवा वित्तीय वर्ष 2019-20 की समाप्ति से पहले सरकार को वापस भेज दिया गया (परिशिष्ट-3.1)।

सम्पूर्ण प्रावधान की बचतें इस तथ्य का द्योतक थीं कि परियोजनाओं/योजनाओं की पर्याप्त जाँच के बाद अनुमान तैयार नहीं किए गए थे। योजनाएँ जो सम्पूर्ण प्रावधान के गैर-उपयोग होने के कारण शुरू नहीं हुईं वे - मुख्यमंत्री अधिवक्ता कल्याण योजना (₹ 25.00 करोड़), डीएनए जाँच प्रयोगशाला - निर्भया निधि (सीएसएस) (₹ 3.30 करोड़), अल्पसंख्यक छात्रों के लिए मैट्रिक-पूर्व छात्रवृत्ति योजना (सीएसएस) (₹ 6.50 करोड़), स्वच्छ भारत मिशन (सीएसएस) (₹ 24.00 करोड़), तथा क्षेत्रीय त्वरित पारगमन प्रणाली (आरआरटीएस) कोरिडोर (₹ 47.00 करोड़) थीं।

आगे, यह देखा गया कि सात अनुदानों (प्रत्येक मामले में ₹ एक करोड़ या अधिक) के 44 उप-शीर्षों में मूल बजट (परिशिष्ट-3.2) में ₹ 2,744.61 करोड़ का प्रावधान था परन्तु वित्तीय वर्ष 2019-20 के संशोधित परिव्यय में धनराशि की निकासी की गई थी।

3.5.3 पुनर्विनियोग के संबंध में वित्तीय शक्तियों का हनन

लेखापरीक्षा ने पाया कि पुनर्विनियोग के आदेश निर्धारित प्रारूप में जारी नहीं किए गए। पुनर्विनियोग/समर्पण/अनुपूरक अनुदान के आदेशों की संवीक्षा से निम्नलिखित कमियों का पता चला:

- आदेशों में दिए गए कारण विशिष्ट नहीं थे तथा स्वभाविक रूप में सामान्य थे जैसे- बिलों के गैर-प्रस्तुतीकरण, दावों/बिलों की कम प्राप्ति, कम खरीद, एलटीसी बिलों को अंतिम रूप न देना, पद का न भरना आदि।

- ii) पाँच मामलों में यह देखा गया कि अनुपूरक अनुदानों से निधियों का पुनर्विनियोग किया गया जो निश्चित उद्देश्य से दत्तमत था। परिणामस्वरूप अनुपूरक अनुदान का उद्देश्य निष्फल हो गया (परिशिष्ट 3.3)।

3.5.4 व्यय का द्रुतप्रवाह

i) जीएफआर 2017 का नियम 62(3) उपबंध करता है कि व्यय के द्रुतप्रवाह को विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में, वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाता है और इसे टाला जाना चाहिए। वित्त मंत्रालय के दिनांक 24 जनवरी 2020 के दिशा-निर्देशों के अनुसार, वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में भारत सरकार का व्यय बजट के 25 प्रतिशत तथा अंतिम महीने अर्थात् मार्च में 10 प्रतिशत तक सीमित होना चाहिए।

यह देखा गया कि 2019-20 के दौरान ₹ 51,186.26³ करोड़ के कुल व्यय में से, ₹ 16,207.83 करोड़ (31.66 प्रतिशत) का व्यय पिछले तिमाही में किया गया जबकि पिछले तिमाही के ₹ 2,355.21 करोड़ (14.53 प्रतिशत) मार्च 2020 के दौरान पाँच अनुदानों के अंतर्गत 30 उप-शीर्षों में कुल व्यय के 50 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच व्यय किए गए थे।

पिछले तिमाही के दौरान व्यय का द्रुतप्रवाह, मुख्य रूप से मार्च महीने के दौरान, वित्तीय नियमों का पालन न करने का संकेत देता है।

ii) उप-शीर्ष जहाँ सम्पूर्ण व्यय मार्च 2020 में किया गया था

लेखापरीक्षा ने सूचित किया कि दो अनुदानों के अंतर्गत आठ उप-शीर्षों में ₹ 428.53 करोड़ का सम्पूर्ण व्यय मार्च 2020 में किया गया जैसा कि तालिका 3.11 में विस्तृत किया गया है:

तालिका 3.11: मार्च के महीने में किया गया सम्पूर्ण व्यय

क्र.सं.	अनुदान सं. एवं नाम	लेखा शीर्ष (उप-शीर्ष तक)	मार्च के दौरान व्यय (₹ करोड़ में)	मार्च के दौरान व्यय (प्रतिशत में)
1	8 -समाज कल्याण	222501277450050	67.68	100
2		222501789780050	30.00	100
3		305500190930033	44.52	100
4		305500190940033	70.17	100
5		305500190990033	90.68	100
6		545201102920053	25.48	100
7	11 -शहरी विकास एवं लोक निर्माण विभाग	221502191790033	50.00	100
8		680100190940055	50.00	100
कुल			428.53	

स्रोत: प्रधान लेखा कार्यालय, रा.रा.क्षे.दि.स.

³ ₹323.77 करोड़ की वसूली को छोड़कर

iii) एकमात्र मार्च में 50 प्रतिशत से अधिक व्यय के साथ अनुदान

लेखापरीक्षा ने सूचित किया कि पाँच अनुदानों के अंतर्गत 22 उप-शीर्षों में, कुल व्यय का 50 प्रतिशत से 99.78 प्रतिशत के बीच ₹ 1,926.68 करोड़ का व्यय मार्च 2020 में किया गया था जैसा कि तालिका 3.12 में दर्शाया गया है:

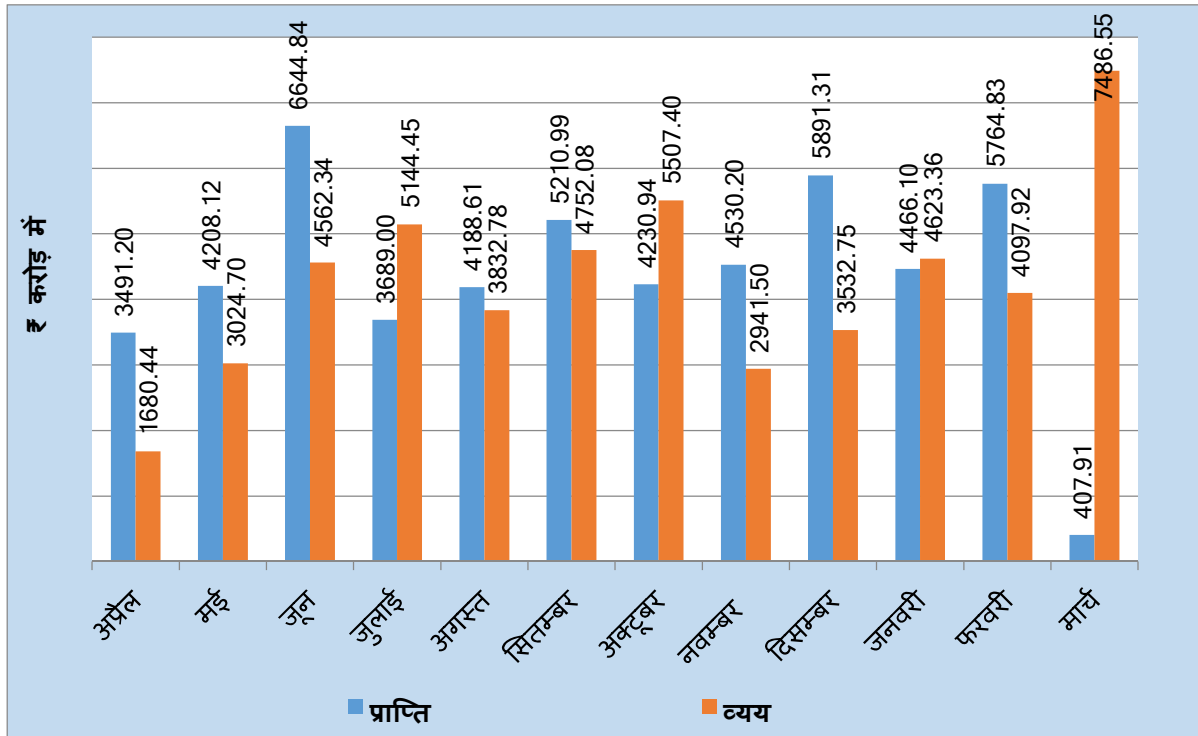
तालिका 3.12: एकमात्र मार्च में 50 प्रतिशत से अधिक व्यय के साथ अनुदान

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान सं.	विवरण (लेखा शीर्ष)	कुल व्यय					मार्च 2020 में कुल व्यय	
			पहली तिमाही	दूसरी तिमाही	तीसरी तिमाही	चौथी तिमाही	कुल	राशि	प्रतिशतता
1	अनुदान सं. 6	220400103780005	0.00	0.00	0.03	13.91	13.94	13.91	99.78
2	अनुदान सं. 8	223502789960050	1.84	3.48	2.26	69.42	77.00	66.92	86.91
3	अनुदान सं. 11	407000800890042	7.24	5.00	5.06	137.27	154.57	133.58	86.42
4	अनुदान सं. 11	221780191229831	0.00	9.43	0.00	28.30	37.73	28.30	75.01
5	अनुदान सं. 6	220300112510036	0.00	3.75	0.00	11.25	15.00	11.25	75.00
6	अनुदान सं. 11	221780191229631	0.00	20.55	0.00	61.66	82.21	61.66	75.00
7	अनुदान सं. 11	221780191229735	0.00	7.20	0.00	21.60	28.80	21.60	75.00
8	अनुदान सं. 11	621760800980055	0.00	0.00	3.75	11.25	15.00	11.25	75.00
9	अनुदान सं. 11	221780191229731	0.00	14.80	0.00	44.40	59.20	44.40	75.00
10	अनुदान सं. 11	221780191229635	0.00	5.29	0.00	15.86	21.15	15.86	74.99
11	अनुदान सं. 6	220202109870021	0.16	1.36	1.66	14.09	17.27	12.73	73.71
12	अनुदान सं. 8	705500190960055	0.00	300.00	0.00	823.60	1,123.60	823.60	73.30
13	अनुदान सं. 11	505404101770053	0.00	3.39	1.21	30.03	34.63	24.29	70.14
14	अनुदान सं. 8	505500050920053	2.41	2.31	3.12	14.84	22.68	14.76	65.08
15	अनुदान सं. 10	36040010298983	9.76	34.47	12.58	106.46	163.27	103.77	63.56
16	अनुदान सं. 8	223502789990050	22.08	37.86	0.00	99.75	159.69	99.75	62.46
17	अनुदान सं. 10	224502101979850	0.10	0.20	12.61	20.14	33.05	20.13	60.91
18	अनुदान सं. 10	205200090480036	0.00	9.25	0.00	13.25	22.50	13.25	58.89
19	अनुदान सं. 6	220202113980031	0.00	0.00	0.00	56.42	56.42	29.42	52.14
20	अनुदान सं. 2	222001001990026	16.89	20.33	20.06	142.72	200.00	103.76	51.88
21	अनुदान सं. 11	421001110650053	2.85	10.60	6.05	24.20	43.70	22.49	51.46
22	अनुदान सं. 11	761500200750055	0.00	0.00	0.00	500.00	500.00	250.00	50.00
कुल			63.33	489.27	68.39	2,260.42	2,881.41	1,926.68	

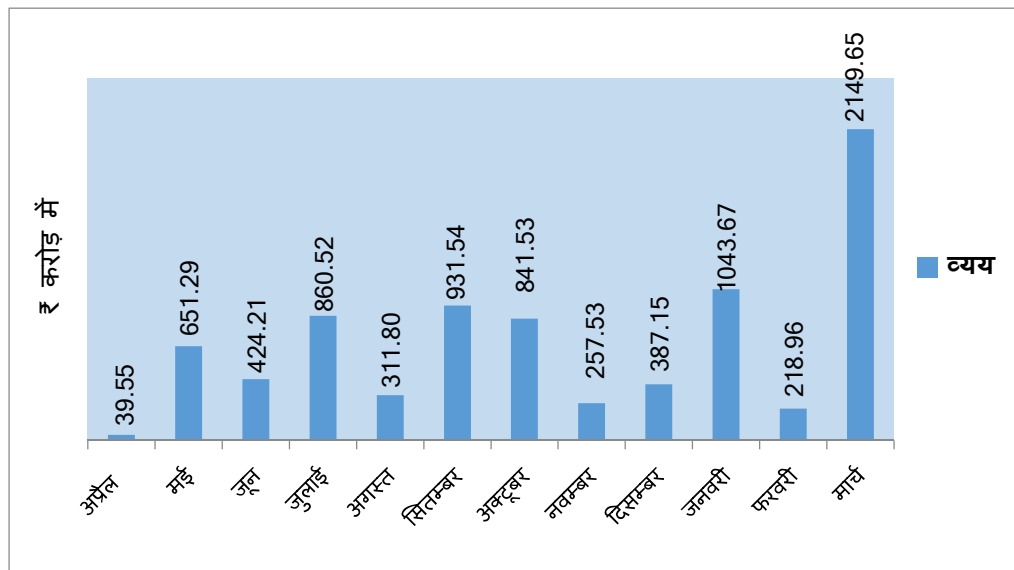
स्रोत: प्रधान लेखा कार्यालय, रा.रा.क्षे.दि.स.

चार्ट 3.6: वि.व. 2019-20 के दौरान मासिक प्राप्तियाँ एवं व्यय



उपरोक्त तालिका/ग्राफ से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2019-20 के दौरान रा.रा.क्षे.दि.स. की माह-वार प्राप्तियाँ ₹ 52,724.05 करोड़ की कुल प्राप्तियों के 0.77 प्रतिशत से 12.60 प्रतिशत के बीच थीं, जबकि रा.रा.क्षे.दि.स. की माह-वार व्यय कुल व्यय ₹ 51,186.26 करोड़ के 3.28 प्रतिशत से 14.63 प्रतिशत के बीच था।

चार्ट 3.7: मार्च 2020 में व्यय की बहुत उच्च प्रतिशतता के साथ अनुदान सं. 08 समाज कल्याण का माह-वार व्यय



लेखापरीक्षा ने देखा कि समाज कल्याण विभाग (अनुदान सं. 08) ने वित्तीय वर्ष 2019-20 के अंतिम महीने में कुल व्यय का 26 प्रतिशत व्यय किया। वित्तीय वर्ष की समाप्ति के अंत में व्यय का द्रुतप्रवाह खराब बजटीय एवं वित्तीय नियंत्रण को दर्शाता है।

3.5.5 अनुदान सं. 7 - 'चिकित्सा एवं जन स्वास्थ्य' का परिणाम

बजटीय प्रक्रियाओं, निधियों की निगरानी तथा अनुदान के भीतर नियंत्रण तंत्र के साथ अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए बजटीय प्रक्रिया तथा 2017-18 से 2019-20 की अवधि के लिए अनुदान सं. 7 - 'चिकित्सा एवं जन स्वास्थ्य' के संबंध में व्यय पर नियंत्रण की समीक्षा की गई। अनुदान 'स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग' को सौंपा गया था जिसमें 'खाद्य सुरक्षा विभाग' औषधि नियंत्रण विभाग' आदि शामिल थे। समीक्षा के दौरान निम्नलिखित मुद्दे देखे गए।

- (i) विगत तीन वर्षों के लिए अनुदान के अंतर्गत बजट प्रावधान, व्यय एवं बचतों की संपूर्ण स्थिति तालिका 3.13 में दी गयी है:

तालिका 3.13: बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रावधान		व्यय किया गया		बचत	
	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित	दत्तमत	प्रभारित
2017-18	5,033.05	1.68	4,383.98	0.93	649.07	0.75
2018-19	6,048.16	16.25	5,228.23	12.43	819.93	3.82
2019-20	6,571.83	14.08	5,341.36	4.42	1,230.47	9.66

- (ii) 2017-18 से 2019-20 के दौरान अनुदान के अंतर्गत 21 मामलों/उप-शीर्षों में ₹ एक करोड़ या उससे अधिक की लगातार बचत थीं जो अवास्तविक बजट एवं अपर्याप्त वित्तीय प्रबंधन को दर्शाती हैं। बचत रिक्त पदों को न भरने, कम दावों/बिलों, कम विज्ञापनों, एलटीसी बिलों और आकस्मिक बिलों को अंतिम रूप न देने, कम खरीद, निविदाओं को अंतिम रूप न देने, विक्रेताओं द्वारा बिल जमा न करने के कारण थीं।
- (iii) 39 मामलों में पुनर्विनियोग अनावश्यक साबित हुआ क्योंकि विभाग अपने मूल अनुदान को पूर्ण रूप से उपयोग करने में सक्षम नहीं थे। परिणामस्वरूप, 2017-18 से 2019-20 के दौरान इन मामलों में उक्त अवधि के ₹ 32.30 करोड़ के संचयी पुनर्विनियोग के मुकाबले ₹ 62.89 करोड़ का संचयी गैर-उपयोग हुआ था।

- (iv) अनुदान के खण्ड-वार विनियोग लेखे की संवीक्षा से राजस्व-दत्तमत खण्ड में 11 से 17 प्रतिशत और राजस्व प्रभारित खण्ड में 24 प्रतिशत से 80 प्रतिशत की लगातार बचत का पता चला जबकि पूँजीगत-दत्तमत खण्ड में बचत कुल अनुदान का 35 प्रतिशत से 64 प्रतिशत थी जो अवास्तविक बजट एवं अपूर्ण वित्तीय प्रावधान को दर्शाती है।
- (v) उप-शीर्षो 48, 51 एवं 41 में क्रमशः वर्ष 2017-18, 2018-19 एवं 2019-20 के दौरान सम्पूर्ण प्रावधान योजनाओं के गैर-कार्यान्वयन/आंशिक कार्यान्वयन, प्रशासनिक कारणों, खरीद प्रस्ताव को अंतिम रूप न दिए जाने, सक्षम अधिकारी द्वारा स्वीकृति प्राप्त न होने आदि के कारण अप्रयुक्त रहा, सम्पूर्ण प्रावधानों की बचत इस तथ्य का द्योतक था कि प्राक्कलन वास्तविक आवश्यकता का पर्याप्त रूप से आकलन किए बिना तथा प्रासंगिक परियोजनाओं/योजनाओं की अनुचित संवीक्षा से तैयार किए गए थे।
- (vi) जीएफआर, 2017 का नियम 62(3) प्रबंध करता है कि व्यय का द्रुतप्रवाह, विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में, वित्तीय व्यय का उल्लंघन माना जाता है और इसे टाला जाना चाहिए। इसके विपरीत, वित्तीय वर्ष 2017-18, 2018-19 एवं 2019-20 की अंतिम तिमाही में विभागों द्वारा 6, 4 एवं 13 उप-शीर्षो में किया गया व्यय कुल व्यय का क्रमशः 50.47 प्रतिशत से 100 प्रतिशत, 53.34 प्रतिशत से 95.28 प्रतिशत एवं 50 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच रहा।

3.6 अनुशंसाएँ

1. सरकार को विभागों की जरूरतों एवं आवंटित संसाधनों का उपयोग करने की उनकी क्षमता के विश्वसनीय अनुमानों के आधार पर एक यथार्थवादी बजट तैयार करने की आवश्यकता है;
2. बजट के उचित कार्यान्वयन और निगरानी को लागू करने के लिए सरकार द्वारा एक उपयुक्त नियंत्रण तंत्र स्थापित करने की जरूरत है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि बचत में कटौती की जाती है, अनुदान/विनियोग के भीतर बड़ी बचत नियंत्रित होती है, और अनुमानित बचत की पहचान की जाती है एवं निर्दिष्ट समय सीमा के भीतर समर्पित कर दिया जाता है।

