50

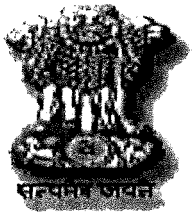
स्वीकृत अनुदानों और प्रभारित विनियोगों (2017-18) से अधिक व्यय

[लोक लेखा समिति के 24वें प्रतिवेदन (17वीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/ सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई]

लोक लेखा समिति
(2021-22)

पचासवां प्रतिवेदन

सत्रहवीं लोक सभा



लोक सभा सचिवालय
नई दिल्ली

पीएसी सं. 2278

पचासवां प्रतिवेदन

लोक लेखा समिति
(2021-22)

(सत्रहवीं लोक सभा)

स्वीकृत अनुदानों और प्रभारित विनियोगों (2017-18) से अधिक व्यय

[लोक लेखा समिति के 24वें प्रतिवेदन (17वीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/ सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई]

05/04/2022 को लोक सभा में प्रस्तुत किया गया।
05/04/2022 को राज्य सभा के पटल पर रखा गया।

लोक सभा सचिवालय
नई दिल्ली
मार्च, 2022 / चैत्र, 1944 (शक)

विषय-सूची

पृष्ठ

लोक लेखा समिति (2021-22) की संरचना

प्राक्कथन .....

अध्याय-एक

प्रतिवेदन.....

अध्याय-दो* टिप्पणियां / सिफारिशें, जिन्हें सरकार ने स्वीकार कर लिया है.....

अध्याय-तीन* टिप्पणियां / सिफारिशें, जिनके संबंध में समिति सरकार के उत्तरों को देखते हुए आगे कार्यवाही नहीं करना चाहती.....

अध्याय-चार* टिप्पणियां / सिफारिशें, जिनके संबंध में समिति ने सरकार के उत्तरों को स्वीकार नहीं किया है और जिन्हें दोहराए जाने की आवश्यकता है .....

अध्याय-पांच* टिप्पणियां / सिफारिशें, जिनके संबंध में सरकार ने अंतरिम उत्तर दे दिये हैं.....

परिशिष्ट*

एक. लोक लेखा समिति (2021-22) की 28 मार्च, 2022 को हुई 11वीं बैठक का कार्यवाही सारांश।

दो. लोक लेखा समिति के 24वें प्रतिवेदन (17वीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/ सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई का विश्लेषण।

**प्रतिवेदन की साइक्लोस्टाइल्ड प्रति के साथ संलग्न नहीं है।*

लोक लेखा समिति (2021-22) की संरचना

श्री अधीर रंजन चौधरी - सभापति

सदस्य

लोक सभा

2. श्री टी.आर. बालू
3. श्री सुभाष चन्द्र बहेड़िया
4. श्री सुधीर गुप्ता
5. श्री भर्तृहरि महताब
6. श्री जगदम्बिका पाल
7. श्री विष्णु दयाल राम
8. श्री प्रताप चंद्र षडङ्गी *
9. श्री राहुल रमेश शेवाले
10. श्री जी. एम. सिद्देश्वर **
11. श्री राजीव रंजन सिंह `ललन`
12. डॉ. सत्यपाल सिंह
13. श्री जयंत सिन्हा
14. श्री बालाशौरी वल्लभनेनी
15. श्री राम कृपाल यादव

राज्य सभा

16. श्री शक्तिसिंह गोहिल
17. श्री भुबनेश्वर कालिता
18. डॉ. सी.एम. रमेश
19. श्री सुखेन्दु शेखर राय
20. डॉ. एम. थंबीदुरई
21. श्री वि. विजयसाई रेड्डी #
22. डॉ. सुधांशु त्रिवेदी ##

सचिवालय

1. श्री टी. जी. चन्द्रशेखर - संयुक्त सचिव
2. श्री सूर्य रंजन मिश्रा - निदेशक
3. श्रीमती अंजु कुकरेजा - उप सचिव
4. श्री अशिखो अलेमो - सहायक समिति अधिकारी

---

*श्रीमती दर्शना विक्रम जरदोश, संसद सदस्य को दिनांक 07.07.2021 को राज्य मंत्री के रूप में नियुक्त किए जाने के कारण उनके स्थान पर दिनांक 29.07.2021 से निर्वाचित।

**श्री अजय मिश्र टेनी, संसद सदस्य को दिनांक 07.07.2021 को राज्य मंत्री के रूप में नियुक्त किए जाने के कारण उनके स्थान पर दिनांक 29.07.2021 से निर्वाचित।

श्री राजीव चन्द्रशेखर, संसद सदस्य को दिनांक 07.07.2021 को राज्य मंत्री के रूप में नियुक्त किए जाने के कारण उनके स्थान पर दिनांक 09.08.2021 से निर्वाचित।

श्री भूपेन्द्र यादव, संसद सदस्य को दिनांक 07.07.2021 को केंद्रीय मंत्री के रूप में नियुक्त किए जाने के कारण उनके स्थान पर दिनांक 09.08.2021 से निर्वाचित।

प्राक्कथन

मैं, लोक लेखा समिति (2021-22) का सभापति, समिति द्वारा प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए प्राधिकृत किए जाने पर, विभिन्न मंत्रालयों/विभागों से संबंधित "स्वीकृत अनुदानों और प्रभारित विनियोगों (2017-18) से अधिक व्यय'' विषयक समिति के 24वें प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की-गई-कार्रवाई संबंधी यह पचासवां प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) प्रस्तुत करता हूं।

2. समिति का 24वां प्रतिवेदन 9 फरवरी, 2021 को लोक लोक सभा में प्रस्तुत किया गया/राज्य सभा के पटल पर रखा गया था। प्रतिवेदन में अंतर्विष्ट सभी टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार के उत्तर प्राप्त हो गए थे। लोक लेखा समिति ने 28 मार्च, 2022 को हुई अपनी बैठक में पचासवें प्रतिवेदन पर विचार किया और इसे स्वीकार किया। समिति की बैठक के कार्यवाही सारांश *परिशिष्ट-एक* में दिए गए हैं।

3. संदर्भ और सुविधा की दृष्टि से समिति की टिप्पणियों और सिफारिशों को इस प्रतिवेदन में मोटे अक्षरों में मुद्रित किया गया है।

4. समिति, इस मामले में भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के कार्यालय द्वारा उनको दी गई सहायता की सराहना करती है।

5. 24वें प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की-गई-कार्रवाई का विश्लेषण *परिशिष्ट-दो* में दिया गया है।

नई दिल्ली ;
31 मार्च, 2022
10 चैत्र, 1944 (शक)

अधीर रंजन चौधरी
सभापति
लोक लेखा समिति

प्रतिवेदन

अध्याय- एक

प्रस्तावना

1. *लोक लेखा समिति का यह प्रतिवेदन `स्वीकृत अनुदानों और प्रभारित विनियोगों (2017-18) से अधिक व्यय के संबंध में समिति के* 24वें प्रतिवेदन (17वीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों *और* सिफारिशों पर सरकार द्वारा की-गई-कार्रवाई *के बारे में है।*

2. *लोक लेखा समिति के* 24*वें प्रतिवेदन, जिसे* 09.02.2021 *को लोक सभा में प्रस्तुत किया गया /राज्य सभा के पटल पर रखा गया था, में नौ टिप्पणियां और सिफारिशें हैं। सभी टिप्पणियों/सिफारिशों के संबंध में की-गई-कार्रवाई टिप्पण संबंधित मंत्रालयों/विभागों से प्राप्त हो गए हैं और इन्हें व्यापक तौर पर निम्नवत वर्गीकृत किया गया है:*

एक. टिप्पणियां/सिफारिशें, जिन्हें सरकार ने स्वीकार कर लिया है:
पैरा सं. 1-9

कुल 09
अध्याय- दो

दो. टिप्पणियां/सिफारिशें, जिनके संबंध में समिति सरकार के उत्तरों को देखते हुए आगे कार्यवाही नहीं करना चाहती:
पैरा सं.- शून्य

कुल 00
अध्याय- तीन

तीन. टिप्पणियां/सिफारिशें, जिनके संबंध में समिति ने सरकार के उत्तरों को स्वीकार नहीं किया है, और जिन्हें दोहराए जाने की आवश्यकता है:
पैरा सं. -शून्य

कुल 00
अध्याय- चार

चार. टिप्पणियां/सिफारिशें, जिनके संबंध में सरकार ने अंतरिम उत्तर दिए हैं:

पैरा सं.-शून्य

कुल 00
अध्याय- पांच

3. प्रतिवेदन में अंतर्विष्ट समिति की टिप्पणियों/सिफारिशों पर संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रस्तुत की-गई-कार्रवाई टिप्पण इस प्रतिवेदन के सुसंगत अध्यायों में पुनः उद्धृत किए गए हैं।

उत्तरवर्ती पैराओं में समिति ने अपनी कुछ सिफारिशों पर सरकार द्वारा की-गई-कार्रवाई पर विचार किया गया है।

क. <u>वर्ष 2017-18 के दौरान अधिक व्यय/आवर्ती अधिक व्यय</u>

(सिफारिश पैरा सं. 1 और 2)

4. समिति वर्ष 2017-18 के सिविल, रक्षा, डाक सेवाएं और रेलवे से संबंधित विनियोग लेखाओं की समीक्षा से पाती है कि चार अनुदानों/विनियोगों के पांच मामलों में 99610.31 करोड़ रु. की राशि का अधिक व्यय किया गया था। समिति नोट करती है कि पिछले वर्ष की तरह, अधिक व्यय की अधिकांश राशि जो कि 92461.31 करोड़ रु. थी, सिविल पक्ष पर की गई थी जिसमें से 92,333.69 करोड़ रु. की राशि वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) से संचालित अनुदान सं. 38 - 'ऋण की अदायगी' के अंतर्गत ही खर्च की गई थी। रक्षा मंत्रालय द्वारा संचालित दो अनुदानों के अंतर्गत तीन मामलों के कारण 7149.00 करोड़ रु. का अधिक व्यय हुआ जिसमें से अनुदान सं. 20 'रक्षा सेवाएं' और अनुदान सं. -21 रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (पूंजी-स्वीकृत) में 3000 करोड़ रु. से ज्यादा का अधिक व्यय हुआ।

यह देखते हुए कि इस प्रावधान के मद्देनजर कि एक वित्त वर्ष में तीन बार अनुपूरक अनुदान प्राप्त करना अर्थात इतनी बड़ी मात्रा में अधिक व्यय करने की घटना को न्यायसंगत नहीं ठहराया जा सकता। समिति ने अपने 24वें प्रतिवेदन(17वीं लोक सभा) के पैरा एक में यह चाहा है कि ऐसी विफलता जो कि बजट प्रावधानों में आवश्यक तत्परता में कमी, बजट नियंत्रण प्राधिकारियों द्वारा पूरे वर्ष अधिक व्यय के प्रवाह की निगरानी करने में लापरवाही बरतने और उनके द्वारा सामान्य वित्तीय नियमों का पालन न करवा पाने के कारण उत्पन्न हुई हो, को सख्ती के साथ निपटा जाए ताकि भविष्य में इतनी बड़ी मात्रा में अधिक व्यय करने से बचा जा सके। लोक लेखा समिति के पूर्व प्रतिवेदन में अंतर्विष्ट सिफारिशों पर वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा यथाप्रस्तुत की-गई-कार्रवाई टिप्पणों से समिति ने नोट किया कि राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान (एनआईएफएम) ने उनके द्वारा अधिक व्यय की प्रवृत्ति और कारणों पर किए अध्ययन से संबंधित अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की है और संस्थान द्वारा की गई सिफारिशों का वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) में अध्ययन किया जा रहा है। इसलिए, समिति आशा

करती है कि एनआईएफएम द्वारा की गई सिफारिशों को यथाशीघ्र कार्यान्वित किया जाए और सभी मंत्रालयों/विभागों द्वारा अधिक व्यय को रोकने के लिए उनके द्वारा सुझाए गए उपायों और तरीकों को अपनाया जाए जिससे कि भविष्य में बजटीय राशियों से अधिक व्यय करना पूरी तरह से समाप्त हो जाए।

(सिफारिश पैरा सं. 1)

5. पिछले दस वर्षों के दौरान किए गए अधिक व्यय की जांच से पता चलता है कि सिविल मंत्रालय/विभाग पिछले दस वित्तीय वर्षों से लगातार बड़ी राशि का अधिक व्यय कर रहे हैं। अनुदानों/ विनियोगों की संवीक्षा से नोट कर समिति को निराशा हुई कि वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा संचालित विनियोग - ऋण की अदायगी और रक्षा मंत्रालय द्वारा संचालित अनुदान - रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय में वर्ष 2016-17 और 2017-18 के दौरान बड़ी राशि में अधिक व्यय किए जाने की पुनरावर्ती हुई। यह देखते हुए कि इन मंत्रालयों द्वारा इस बार-बार होने वाली घटना को रोकने के लिए एक मजबूत तंत्र के कार्यान्वयन की दिशा में कोई गंभीर प्रयास नहीं किए गए हैं, पैरा संख्या 2 में समिति ने सिफारिश की थी कि सरकार को जहां बजटीय आवंटन से अधिक व्यय लगातार हुआ था ऐसे मामलों का अध्ययन गंभीरता से करना चाहिए और बजटीय नियंत्रण के मौजूदा तंत्र को मजबूत करें ताकि भविष्य में अतिरिक्त व्यय की बेरोकटोक प्रवृत्ति को प्रभावी ढंग से रोका जा सके।

(सिफारिश पैरा सं. 2)

6. वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने उपर्युक्त दोनों सिफारिशों संबंधी अपने की गई कार्रवाई टिप्पण में निम्नवत बताया:-

एक. "राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान (एनआईएफएम) ने इसे सौंपे गए अध्ययन पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी है। विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा 2000-01 से 2017-18 की अवधि के दौरान किए गए अतिरिक्त का विस्तार से विश्लेषण किया गया है। रिपोर्ट में (एक) ऑस्ट्रेलिया (दो) कनाडा (तीन) रिपब्लिक ऑफ आयरलैंड (चार) न्यूजीलैंड और (v) यूनाइटेड किंगडम में अतिरिक्त व्यय पर डेस्क स्टडी के निष्कर्ष भी सामने आए हैं।

दो. एनआईएफएम ने बजट और व्यय नियंत्रण की एक सूचित प्रणाली के लिए निम्नलिखित 12 सिफारिशें कीः

i) सिफारिश-1: सुनिश्चित करें कि एक नेटवर्क सिस्टम मौजूद है जिसमें बजट आवंटन और पुन: पीपी अनुपात के बारे में अद्यतित जानकारी है, और बिलों को पारित करने की अनुमति नहीं देता है जो बजट प्रावधान से अधिक हो सकता है।

(ii) सिफारिश - 2: सभी अनुदानों/विनियोग (सिविल, रक्षा, रेलवे, और डाक सेवाओं) के लिए एक नई केंद्रीकृत अनुरक्षण प्रणाली स्थापित करें जो मासिक/पाक्षिक आधार पर बजटीय आवंटन और व्यय अद्यतन पर डेटा का रख-रखाव करे।

(iii) सिफारिश- 3: अनुपूरक बजटों की संख्या घटाकर एक कर दें, ताकि विभाग अपनी बजटीय आवश्यकता के आकलन को उचित गंभीरता दें। कफ

(iv) सिफारिश-4: जीएफआर-2017 के नियम-70 में निर्धारित बजटीय नियंत्रण से अधिक बजटीय नियंत्रण के लिए मुख्य लेखा प्राधिकरण (सीएए) की जवाबदेही बढ़ाने के लिए सीएए के साथ-साथ जेएस/एएस (एफए) और नियंत्रक / मुख्य लेखा नियंत्रक की अध्यक्षता वाले एकीकृत वित्त प्रभाग पर उपयुक्त लागत लगाई जाए।

(v) सिफारिश-5: विनियोग की इकाई को वस्तु शीर्ष के वर्तमान स्तर से उच्च स्तर पर फिर से परिभाषित करें। विनियोग की इकाई को खाते के वर्तमान चार्ट के रूप में एक स्तर से अलग किया जा सकता है, व्यय को नियंत्रित करने वाले नीति उद्देश्य के साथ अधिक निकटता से और आवश्यकता के अनुसार प्रमुख शीर्ष से भी अधिक स्तर पर सेट किया जा सकता है।

(vi) सिफारिश- 6: अनुदान की मांग को संशोधित 'विनियोग की इकाई स्तर पर तैयार किया जा सकता है न कि अनुदान + प्रमुख शीर्ष स्तर पर, जैसा कि वर्तमान में किया जा रहा है। विनियोग की संशोधित इकाई को इस स्तर पर स्थापित किया जा सकता है कि अधिक से अधिक संसदीय निरीक्षण हो, और साथ ही, संसद द्वारा अनुमोदित कार्यक्रम के उद्देश्यों को पूरा करने में कार्यपालिका के हाथों में लचीलेपन में वृद्धि हो।

(vii) सिफारिश-7: पुनर्विनियोग की शक्तियों को संशोधित 'विनियोग की इकाई के साथ अतिरिक्त शर्तों के साथ संरेखित करें। कम से कम इन शर्तों में निम्नलिखित शामिल हैं: 1) राजस्व और पूंजी के बीच कोई बजटीय आवंटन नहीं 2) राजस्व और प्रभारित के बीच कोई बजटीय आवंटन

नहीं, 3) स्थापना व्यय के लिए कार्यक्रम / योजना के रूप में धन का हस्तांतरण नहीं।

(viii) सिफारिश-8: 'सेवाओं', 'नई सेवाओं' और 'सेवाओं के नए साधनों की परिभाषा को संशोधित करें ताकि बजट पुनर्मूल्यांकन में अधिक लचोलापन हो। वर्तमान में, 'सेवा' शब्द को बहुत कम (विस्तृत) स्तर पर संचालित माना जाता है, जो संसद द्वारा दिए गए समग्र प्राधिकरण के भीतर खर्च और पुन: आवंटन बजट में लचीलापन रोकता है।

(ix) सिफारिश-9: विभाग के व्यय की कुछ श्रेणियों के लिए बहु-वर्षीय व्यय सीमा निर्धारित करने के लिए मध्यम अवधि व्यय ढांचे का अतिरिक्त रूप से उपयोग किया जा सकता है। अलग-अलग विभागों के अपने अलग-अलग शासनादेशों को ध्यान में रखते हुए अलग-अलग खर्च करने वाले प्रोफाइल हैं। तदनुसार, व्यय की मदों के अनुपात जो विभाग के नियंत्रण में हैं, की पहचान की जा सकती है (डीईएल या विभागीय व्यय सीमा के रूप में वर्गीकृत) - व्यय की मदें जो मांग आधारित और अस्थिर हैं, और इस प्रकार दीर्घकालिक पूर्वानुमान के लिए उत्तरदायी नहीं हैं (एएमई या वार्षिक रूप से प्रबंधित व्यय के रूप में वर्गीकृत) । इस प्रकार प्रत्येक विभाग के लिए व्यय की 'डीईएल' श्रेणी के लिए अनुदान के स्तर पर एक कठिन, बहु-वर्षीय खर्च सीमा निर्धारित की जा सकती है। विभाग के व्यय के केवल एएमई हिस्से पर संसद द्वारा वार्षिक बहस और मतदान किया जा सकता है, जिससे संसदीय जांच के लिए अधिक समय मिलता है, और साथ ही केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित राजकोषीय घाटे के लक्ष्यों का बेहतर पालन होता है।

(x) सिफारिश-10: संसद से अलग दीर्घकालिक (बहु-वर्षीय) प्राधिकरण के साथ, स्थायी विनियोग के रूप में प्रभारित व्यय को वर्गीकृत करें और उन्हें वार्षिक प्राधिकरण के अधीन न करें। परिभाषा के अनुसार-आरोपित व्यय पर संसद द्वारा मतदान नहीं किया जाता है। संविधान भारत की संचित निधि पर प्रभारित किए जाने वाले व्यय के प्रकारों को निर्दिष्ट करता है। प्रभारित व्यय के लिए संसद का अनुमोदन एक बहु-वर्ष या स्थायी/स्थायी विनियोग में लिया जा सकता है। तब बजट में प्रत्येक विभाग के सामने दिखाए गए चालू वर्ष के लिए प्रभारित व्यय के अनुमान शामिल होंगे, लेकिन इस राशि से अधिक के लिए संसद द्वारा एक अलग प्राधिकरण की आवश्यकता नहीं होगी, क्योंकि यह स्थायी विनियोग द्वारा कवर किया जाएगा।

(xi) सिफारिश- 11: प्रारंभिक रूप से पूंजीगत परियोजनाओं के लिए परियोजना / योजना के

प्राकृतिक व्यय चक्र को ध्यान में रखते हुए संस्थान स्थायी विनियोग (बहुवर्षीय बजट आवंटन) । इसे बाद में भारत सरकार की बड़ी योजनाओं तक बढ़ाया जा सकता है।

(xii) सिफारिश-12: अंतरराष्ट्रीय अच्छी प्रथाओं पर आधारित खातों का एक सरल चार्ट तैयार किया जा सकता है (एलएमएमएचए को बदलने के लिए)। खातों का वर्तमान चार्ट - प्रमुख और लघु खातों की सूची और संबंधित 15 अंकों का वर्गीकरण, सरकार द्वारा किए गए विभिन्न कल्याण कार्यक्रमों और गतिविधियों से आसानी से जुड़ा नहीं है। खातों के प्रमुख और लघु शीर्षों की मौजूदा सूची को खातों के एक सरल चार्ट से बदला जा सकता है जिससे बजट बनाने और व्यय की रिपोर्टिंग में अधिक पारदर्शिता आएगी।

तीन. सचिव, आर्थिक कार्य विभाग की अध्यक्षता में दिनांक 14.07.2021 को रेल मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय, डाक विभाग के साथ अतिरिक्त व्यय के नियंत्रण के उन मुद्दों पर चर्चा करने के लिए एक बैठक आयोजित की गई थी जहां बार-बार अधिक व्यय हुआ था। ये मंत्रालय/विभाग इस बात से प्रभावित हुए कि वित्त वर्ष 2021-2022 में कोई अतिरिक्त व्यय न हो और जिसमें प्रयास सामूहिक जिम्मेदारी हो इस बात का प्रयास किया जाए। इस बात पर भी जोर दिया गया कि जहां कहीं भी अतिरिक्त व्यय से बचने के लिए प्रणाली को नहीं अपनाया गया है वहां सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का उपयोग किया जा सकता है।

चार. भागीदारी मंत्रालयों/विभागों अर्थात रेल मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय और डाक विभाग ने उक्त बैठक के बाद, नीचे दिए गए विवरण के अनुसार अपनी प्रतिक्रिया प्रस्तुत की है:

रक्षा मंत्रालय -

(क) अतिरिक्त व्यय का प्रमुख कारण विदेशी संविदात्मक दायित्व को पूरा करने के लिए साख पत्र (एलसी) के माध्यम से भुगतान किया गया है जहां बैंकों द्वारा किए गए भुगतान और सेवाओं/भुगतान नियंत्रक के स्क्रॉल की प्राप्ति और समायोजन के बीच एक समय अंतराल है। अधिक व्यय से बचने के लिए अब प्रत्येक चरण में एलसी आधारित भुगतानों की समवर्ती निगरानी की जा रही है;

(ख) सभी बजट धारकों को नए अनुबंधों के लिए प्रतिबद्ध देनदारियों/अनुमानित परिव्यय और उपलब्ध संसाधनों का यथार्थवादी मूल्यांकन करने की सलाह दी गई है;

(ग) सभी बजट धारकों को मासिक और त्रैमासिक व्यय योजनाओं का पालन करने के लिए नियमित रूप से जागरूक किया जा रहा है;

(घ) वित्त मंत्रालय में एक अनुकूलित सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) शुरू करने का निर्णय लिया गया। पीएफएमएस के रक्षा उदाहरण को पीआरएबीएएल पीएफएमएस रक्षा आहरन और लेखांकन नाम दिया गया है। पीआरएबीएएल के प्रस्तावित मॉड्यूल पर कोडिंग और विकास कार्य शुरू हो गया है;

(ङ) रक्षा पेंशन संबंधी व्यय की निगरानी के लिए स्पर्श नामक ई-पेंशन प्रणाली शुरू की गई है। इस प्रणाली में पेंशन भुगतान के संवितरण, पेंशन बजट की निगरानी और वास्तविक समय के आधार पर पेंशन के संवितरण का लेखा-जोखा रखने की दृष्टि से पेंशनभोगी का पूरा विवरण देने वाला एक एकीकृत डेटा बेस तैयार करना शामिल है;

रेल मंत्रालय -

(घ) रेलवे अपने लेखांकन उद्देश्य के लिए एक मजबूत आईटी प्लेटफॉर्म एकीकृत पेरोल और लेखा प्रणाली आईपीएएस का उपयोग करता है, जहां वास्तविक समय के - आधार पर बजट और व्यय की निगरानी की जाती है। डेटा को दैनिक आधार पर वेब सेवा के माध्यम से पीएफएमएस में भी अपडेट किया जाता है;

(छ) रेल बजट को आम बजट के साथ विलय करके और इसके परिणामस्वरूप मांगों की संख्या 16 से घटाकर 1 कर दी गई है, जिससे अतिरिक्त व्यय के मामलों में कमी आई है।

डाक विभाग -

(ज) डाक लेखा कार्यालय इस उद्देश्य के लिए एक विकसित विशेष सॉफ्टवेयर का उपयोग करके डाक पेंशन/पारिवारिक पेंशन को अधिकृत करते हैं जिसमें पेंशन के सभी विवरण उपलब्ध हैं और सॉफ्टवेयर केंद्रीय सर्वर आधारित है। पेंशन वाउचरों/भुगतानों की समवर्ती लेखापरीक्षा निर्धारित

अंतराल पर डाक लेखा परीक्षा द्वारा की जा रही है। संशोधन होने पर डेटा भी अद्यतन किया जाता है। विभाग ईआरपी के एक्जिट मैनेजमेंट मॉड्यूल को भी शुरू करने की प्रक्रिया में है जिसमें सीसीएस (पेंशन) नियमों की एंड टू एंड प्रक्रिया इनबिल्ट है।

पाँच. आर्थिक कार्य विभाग ने यह भी बताया कि राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान (एनआईएफएम) द्वारा 'बजट से अधिक व्यय का अध्ययन' पर अपनी रिपोर्ट में की गई सिफारिशों पर उठाए गए कदम / कार्रवाई निम्नलिखित हैं:

(i) सिफारिशें 1 और 2 नेटवर्क प्रणाली स्थापित करने और नई केंद्रीकृत निगरानी प्रणाली स्थापित करने के लिए हैं। यह उल्लेख किया जा सकता है कि सार्वजनिक वित प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) एक अच्छी तरह से परिभाषित नेटवर्क प्रणाली है, जिसने बेहतर नकदी प्रबंधन, सार्वजनिक व्यय में पारदर्शिता सुनिश्चित करना, योजनाओं के संसाधन उपलब्धता और उपयोग पर वास्तविक समय की जानकारी के माध्यम से प्रभावशीलता, अर्थव्यवस्था में सुधार किया है। पीएफएमएस बजट प्रावधान के लिए व्यय की जांच करता है। पीएफएमएस को रेलवे, डाक और रक्षा को छोड़कर सभी मंत्रालयों/विभागों में लागू किया गया है। अन्य मंत्रालयों/विभागों के मामले में जो पीएफएमएस के अंतर्गत नहीं आते हैं, उनके नियंत्रण में चल रही प्रणालियों को दैनिक आधार पर डेटा बनाए रखने के लिए पीएफएमएस के साथ एकीकृत किया जा रहा है। पीएफएमएस, डाक विभाग और रेल मंत्रालय के लंबित अंगीकरण ने पीएफएमएस में मासिक प्रवाह को स्वचालित कर दिया है और बिना किसी मैन्युअल हस्तक्षेप के पीएफएमएस में शीर्ष-वार सारांश आंकड़े शामिल किए गए हैं। इसे 2019 में पूरा किया गया था। रेल मंत्रालय के पास वर्तमान में केंद्रीकृत निगरानी प्रणाली के रूप में लेखा सूचना प्रबंधन प्रणाली (एआईएमएस) है;

(ii) रक्षा मंत्रालय के पास प्राप्तियों और व्यय को एकत्र करने और बजटीय आवंटन के अनुसार इसकी निगरानी के लिए वर्तमान में एक कम्प्यूटरीकृत अखिल भारतीय संकलन प्रणाली है। इसके अलावा, रक्षा मंत्रालय ने 2019 के मध्य से पीएफएमएस पर खातों को सफलतापूर्वक समेकित किया है। रक्षा मंत्रालय द्वारा पीएफएमएस को अपनाने के लिए भी विकास किया गया है, जिसे रक्षा मंत्रालय के लिए एक नया समानांतर (प्रबल) और पीएफएमएस-एकीकृत प्रणाली विकसित करने के लिए संशोधित किया गया है;

(iii) पूरक बजट की संख्या में कमी (सिफारिश 3) के संबंध में, यह कहा जा सकता है कि संविधान के अनुच्छेद 115 में पूरक मांगों की मांग करने का प्रावधान है यदि संसद. द्वारा अधिकृत राशि अपर्याप्त पाई जाती है या नई सेवा की आवश्यकता उत्पन्न होती है। एक वर्ष में अनुदान के लिए पूरक मांगों की संख्या निर्धारित नहीं की गई है, हालांकि आम तौर पर संसद के मानसून, शीतकालीन और बजट सत्रों के दौरान संसद के समक्ष तीन पूरक मांगें रखी जाती हैं;

(iv) यद्यपि अत्यावश्यक, अप्रत्याशित नई सेवाओं/सेवाओं के नए सांधन पर व्यय को पूरा करने के लिए सरकार के लिए एक उपकरण के रूप में पूरक मांगों के प्रावधान आवश्यक हैं, अनुदानों की पूरक मांगों की संख्या को सीमित करना उचित नहीं है। हालांकि, आकस्मिक स्थितियों के लिए धन की तत्काल आवश्यकता पर विचार करते हुए, सरकार ने 2021-2022 में भारत के आकस्मिकता निधि के कोष को ₹500 करोड़ से बढ़ाकर ₹ 30,000 करोड़ कर दिया है;

(v) मुख्य लेखा प्राधिकारी की जवाबदेही बढ़ाने के संबंध में, मुख्य लेखा प्राधिकारी के लिए सामान्य वित्तीय नियमावली, 2017 के नियम 70 में निर्धारित बजटीय नियंत्रण पर कार्य करने के लिए सक्षम प्रावधान मौजूद हैं। व्यय विभाग भी अतिरिक्त व्यय को कम करने के लिए व्यय की समुचित योजना और निगरानी के लिए सभी उपाय को सुनिश्चित करने के लिए अनुदान नियंत्रण अधिकारियों को प्रभावित कर रहा है।

(vi) सिफारिश 5 से 8: यह उल्लेख किया जा सकता है कि खाते का नया बहुआयामी चार्ट विचाराधीन है। इस उद्देश्य के लिए गठित एक समिति ने वित्तीय लेनदेन के संबंध में जानकारी प्राप्त करने हेतु सात परस्पर अनन्य खंडों का सुझाव दिया है। सात परस्पर अनन्य खंड निम्नानुसार हैं- (क) प्रशासनिक इकाई (ख) कार्य (ग) कार्यक्रम और योजना खंड (घ) लक्ष्य खंड (ङ) प्राप्तकर्ता खंड (च) आर्थिक खंड (छ) भौगोलिक खंड | प्रस्तावित पुन: वर्गीकरण से विभिन्न हितधारकों के लिए सूक्ष्म और मैक्रो दोनों स्तरों पर वित्तीय रिपोर्टिंग प्रदान करने और अधिक पारदर्शिता और जवाबदेही लाने की उम्मीद है। समिति की सिफारिशों के व्यापक दायरे को ध्यान में रखते हुए, केंद्र और राज्यों में लेखा संचालन की वर्तमान प्रणाली के साथ-साथ लेखा के संशोधित चार्ट की प्रणाली का अध्ययन करने के लिए एक व्यवहार्यता समूह का गठन किया गया है ताकि (क) संशोधित खातों के चार्ट के कार्यान्वयन के संबंध में सामान्य समझ विकास में मदद मिल सके (ख) प्रस्तावित संशोधित वर्गीकरण संरचना में बजट अनुमानों के विवरण से

वार्षिक वित्तीय विवरण और अनुदान मांगों को उत्पन्न करने की संभावना की जांच कर सकें (ग) पहचान तंत्र के समाधान का सुझाव दें - मौजूदा वर्गीकरण की प्रणाली में, मुख्य शीर्ष अंकीय कोड प्राप्तियों या व्यय की प्रकृति या व्यय की प्रकृति को राजस्व या पूंजी के रूप में पहचानना है - जो वर्गीकरण की प्रस्तावित प्रणाली में उपलब्ध नहीं है। वर्गीकरण का अंतिम स्तर अर्थात व्यय की पहचान के लिए कि क्या वे राजस्व या पूंजी हैं, की पहचान हेतु वर्गीकरण की संशोधित प्रणाली में वस्तु शीर्षों को निर्धारक के रूप में प्रस्तावित किया जाता है और (घ) लेखा के संशोधित चार्ट के कार्यान्वयन की प्रक्रिया को आगे बढ़ाने के लिए दिशानिर्देश का सुझाव देता है। इस प्रकार, जब खातों का नया चार्ट लागू किया जाएगा तब विनियोग की इकाई को फिर से परिभाषित करने और पुनर्विनियोग की शक्तियों को संरेखित करने के संबंध में एनआईएफएम की सिफारिशों, नई सेवा'/'सेवा के नए साधन के संशोधन पर ध्यान दिए जाने की उम्मीद है

(vii) सिफ़ारिश 9 विभाग के व्यय की कुछ श्रेणियों के लिए बहु-वर्षीय व्यय सीमा निर्धारित करने के लिए मध्यम अवधि के व्यय रूपरेखा का उपयोग करने के लिए है। राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 की धारा 3 में सरकार को संसद के दोनों सदनों में मध्यम अवधि के व्यय रूपरेखा (एमटीईएफ) विवरण को रखने की आवश्यकता है। एमटीईएफ विवरण व्यय संकेतकों के लिए तीन साल का रोलिंग लक्ष्य निर्धारित करता है। इसमें मांग-वार अनुभागीय वर्गीकरण (राजस्व और पूंजी) के साथ व्यय प्रतिबद्धताओं का अनुमान और सरकार की कुछ योजनाओं के लिए व्यय अनुमान शामिल हैं। एक विभाग के लिए एमटीईएफ अनुमान मध्यम अवधि में निश्चित लक्ष्य पद प्रदान करते हैं। हालांकि, संविधान के अनुच्छेद 114 में प्रावधान है कि व्यय के लिए संसद से एक अलग विनियोग प्राप्त करने की आवश्यकता है;

(viii) सिफ़ारिश 10 और 11 संसद से अलग दीर्घकालिक (बहु-वर्षीय) प्राधिकरण सहित स्थायी विनियोग के रूप में प्रभारित किए गए व्यय को वर्गीकृत करने के लिए हैं और उन्हें वार्षिक प्राधिकरण के अधीन नहीं होने पर सावधानीपूर्वक विचार करने की आवश्यकता है। यह सिफारिश भारत के संविधान के अनुच्छेद 113 और 114 में निहित संवैधानिक प्रावधानों के खिलाफ है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार संसद के समक्ष रखा गया विवरण वार्षिक वित्तीय विवरण है। इसलिए, बहु वर्षीय विनियोग के लिए यह सिफारिश संविधान की भावना के

अनुरूप नहीं है;

(ix) सिफारिश 12 खातों की मौजूदा सूची को खातों के सरल चार्ट से बदलने के लिए है, जिससे बजट और व्यय की रिपोर्टिंग में अधिक पारदर्शिता आएगी। यह कहा जा सकता है कि वर्गीकरण की संशोधित प्रणाली का अध्ययन करने के लिए एक व्यवहार्यता समूह का गठन किया गया है। इसे ऊपर पैरा (i) में बढ़ाया गया है।

छह. 'की गई कार्रवाई' के क्रम को लोक लेखा समिति द्वारा अनुशंसित मंत्रालयों/विभागों द्वारा अधिक व्यय के मुद्दों की जांच करने के लिए मंत्रिमंडल सचिव की अध्यक्षता में गठित उच्च स्तरीय अंतर-मंत्रालयी समूह का अनुमोदन प्राप्त है।

7. उपर्युक्त एटीएन का पुनरीक्षण करते समय, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के कार्यालय ने निम्नवत टिप्पणियां की:

(क) एकीकृत वित्तीय नेटवर्क जैसे पीएफएमएस, रक्षा में प्रबल और रक्षा पेंशन के लिए स्पर्श को एकीकृत किया जा सकता है;

(ख) अतिरिक्त व्यय को रोकने के लिए पीएफएमएस पोर्टल में सुधार किया जा सकता

(ग) डाक विभाग में पेंशन/पारिवारिक पेंशन के भुगतान पर, व्यय और आवंटन की मैपिंग इस तरह से की जा सकती है कि अधिक व्यय के किसी भी उदाहरण से बचने के लिए निगरानी और मिलान आसानी से किया जा सके;

(घ) रेलवे, रक्षा और पदों के लिए पीएफएमएस के कार्यान्वयन के लिए समय-सीमा का संकेत दिया जाए;

(ङ) बाद के चरणों में अनुपूरक की आवश्यकताओं से बचने के लिए बजट अनुमान तैयार करते समय उचित परिश्रम किया जा सकता है;

(च) बहु-वर्षीय व्यय का उपयोग करने के लिए मध्यम अवधि व्यय ढांचे का उपयोग करने पर

एनआईएफएम की सिफारिशों के संबंध में, मंत्रालय पीएसी को संशोधित उत्तर प्रस्तुत कर सकता है; तथा

(छ) कार्यान्वयन के लिए उपयुक्त एनआईएफएम सिफारिशों को प्राथमिकता के आधार पर अपनाया जा सकता है।"

8. लेखा-परीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों के उत्तर में वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने निम्नलिखित बताया:

"(क) लेखा-परीक्षा द्वारा व्यक्त किए गए विचारों/चिंताओं का इस मंत्रालय के जवाब में पहले ही पर्याप्त रूप से संमाधान किया जा चुका है। उदाहरण के लिए, पीएफएमएस जैसे एकीकृत और अनुकूलित वित्तीय नेटवर्क पहले से ही रक्षा मंत्रालय (पीएफएमएस रक्षा आहारनौर लेखांकन-प्रबल), रेल मंत्रालय (लेखा सूचना प्रबंधन प्रणाली) आदि में मौजूद हैं। पीएफएमएस के साथ विभाग-विशिष्ट अनुकूलित वित्तीय प्रणाली का एकीकरण सरकार का निरंतर प्रयास है।

(ख) यद्यपि मध्यम अवधि के व्यय ढांचे (एमटीईएफ) का उपयोग सीमित तरीके से बहु-वर्षीय खर्च के लिए किया जा सकता है, इस सिफारिश की बाधाओं और व्यावहारिकता को पहले ही नोट के पैराग्राफ 6 (vii) में समझाया गया है;

(ग) एनआईएफएम की सिफारिशें, जो आंशिक रूप से व्यवहार में हैं और कार्यान्वयन योग्य हैं और कार्यान्वयन में उनकी बाधाओं को नोट के पैरा 6 में लाया गया है।"

9. समिति नोट करती है कि अधिक व्यय को नियंत्रित करने के लिए उनकी सिफारिशों के अनुसरण में, राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान (एनआईएफएम) ने 2000-01 से 2017-18 तक की अवधि के दौरान विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा किए गए अधिक व्यय की प्रवृत्ति और कारणों पर एक अध्ययन करा। एनआईएफएम द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन में (एक) ऑस्ट्रेलिया, (दो) कनाडा, (तीन) आयरलैंड गणराज्य, (चार) न्यूजीलैंड और (पांच) यूनाइटेड किंगडम में अधिक व्यय पर डेस्क स्टडी के निष्कर्ष भी सामने आए हैं। समिति को वित्त मंत्रालय (आर्थिक

कार्य विभाग) द्वारा अवगत कराया गया है कि एनआईएफएम ने बजट और व्यय नियंत्रण की एक संसूचित प्रणाली के लिए 12 सिफारिशें की हैं। एनआईएफएम की सिफारिशों में अन्य बातों के साथ-साथ निम्न शामिल हैं अर्थात (क) बजट आवंटन और पुनर्विनियोग पर अद्यतन जानकारी वाले नेटवर्क सिस्टम की मौजूदगी सुनिश्चित करना और उन बिलों को पारित करने की अनुमति नहीं देना जो अधिक व्यय करने का कारण बन सकते हैं, (ख) मासिक/पाक्षिक आधार पर अद्यतन बजटीय आवंटन और व्यय के डेटा वाले सभी अनुदानों/विनियोगों के लिए एक केंद्रीकृत निगरानी प्रणाली स्थापित करना, (ग) अनुपूरक बजटों की संख्या को घटाकर एक करना, ताकि विभाग अपनी बजटीय आवश्यकता के आकलन को उचित गंभीरता से लें (घ) मुख्य लेखांकन प्राधिकारण (सीएए) की जवाबदेही बढ़ाना और सीएए के साथ-साथ संयुक्त सचिव/ अपर सचिव (एफए) और नियंत्रक / मुख्य लेखा नियंत्रक की अध्यक्षता वाले एकीकृत वित्त प्रभाग पर उपयुक्त लागत लगाना, (ड.) विनियोग की इकाई को वस्तु-शीर्ष के वर्तमान स्तर से उच्च स्तर पर फिर से परिभाषित करना, (च) अनुदानों की मांगें को संशोधित 'विनियोग की इकाई' स्तर पर न कि प्रमुख शीर्ष स्तर पर तैयार किया जाना, (छ) पुनर्विनियोग की शक्तियों को कुछ अतिरिक्त शर्तों के साथ संशोधित 'विनियोग की इकाई' के साथ जोड़ा जाए नामतः (एक) राजस्व और पूंजी के बीच कोई बजटीय आवंटन उपयोग नहीं होगा (एक) राजस्व और प्रभारित के बीच कोई बजटीय आवंटन उपयोग नहीं होगा (तीन) स्थापना व्यय के लिए कार्यक्रम/योजना के रूप में धन हस्तांतरण नहीं होगा, (ज) 'सेवाओं' सेवाओं के नए साधनों की परिभाषा को संशोधित किया जाए ताकि बजट पुनर्विनियोग में अधिक लचीलापन लाया जा सके, (झ) विभाग के व्यय की कुछ श्रेणियों के लिए बहु-वर्षीय व्यय सीमा निर्धारित करने के लिए मध्यम-अवधि व्यय ढांचे का अतिरिक्त रूप से उपयोग किया जाए, (ञ) संसद से एक अलग दीर्घकालिक (बहु-वर्षीय) प्राधिकरण के साथ, स्थायी विनियोग के रूप

में प्रभारित व्यय को वर्गीकृत किया जाए और उन्हें वार्षिक प्राधिकरण के अधीन नहीं किया जाना, (ट) प्रारंभिक रूप से पूंजीगत परियोजना/योजना के लिए प्राकृतिक व्यय चक्र को ध्यान में रखते हुए संस्थान स्थायी विनियोग (बहु-वर्षीय बजट आवंटन) आरंभ करना जिसे बाद में भारत सरकार की बड़ी योजनाओं के लिए बढ़ाया जा सकता है, और, (ठ) प्रमुख और लघु लेखा शीर्ष खातों की मौजूदा सूची को खातों के एक सरल चार्ट द्वारा प्रतिस्थापित किया जाना।

उपरोक्त पैरा (एक) और (दो) में एनआईएफएम की सिफारिशों पर की गई कार्रवाई के संबंध में, वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने समिति को सूचित किया कि उनके द्वारा गठित सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का कई मंत्रालय/विभाग द्वारा पालन किया जाता है यह बजट प्रावधान की तुलना में व्यय पर नियंत्रण रखने के लिए एक सुपरिभाषित नेटवर्क प्रणाली है। मंत्रालय के अनुसार, रेलवे, डाक और रक्षा को छोड़कर सभी मंत्रालयों/विभागों में पीएफएमएस को लागू किया गया है। अन्य मंत्रालयों/विभागों के मामले में, जो पीएफएमएस के अंतर्गत नहीं आते हैं, उनके नियंत्रण में चल रही प्रणालियों को दैनिक आधार पर डेटा बनाए रखने के लिए पीएफएमएस के साथ एकीकृत किया जा रहा है। विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में पीएफएमएस को लागू करने के लिए वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) के प्रयासों की सराहना करते हुए, जिसने बेहतर नकदी प्रबंधन के माध्यम से सार्वजनिक वित्त प्रबंधन में प्रभावकारी मितव्ययता लाने, सरकारी व्यय में पारदर्शिता सुनिश्चित करने, सभी योजनाओं में संसाधनों की उपलब्धता और उपयोग संबंधी वास्तविक समय की जानकारी देने, सभी योजनाओं में उपलब्धता और उपयोगिता में सुधार किया है, समिति चाहती है कि वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) यह सुनिश्चित करे कि रेल मंत्रालय, डाक मंत्रालय के साथ-साथ अन्य मंत्रालयों, विभागों के मामले में कार्यरत प्रणाली, जो अभी तक पीएफएमएस के दायरे में नहीं आए हैं, उन्हें जल्द से जल्द पीएफएमएस से जोड़ दिया जाए। उक्त

मंत्रालयों/विभागों के लिए इस संबंध में एक समय-सीमा निर्धारित की जाए ताकि पीएफएमएस के तहत उनके सिस्टम को जोड़ने का काम निर्धारित समय-सीमा के भीतर पूरा किया जा सके। समिति चाहती है कि इस प्रतिवेदन को संसद में प्रस्तुत किए जाने के तीन माह के भीतर इस पर की गई कार्रवाई से अवगत कराया जाए।

इसके अलावा, एक वर्ष में अनुपूरक अनुदान मांगों की संख्या को सीमित करने के संबंध में एनआईएफएम की सिफारिश संख्या 3 संबंधी वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा की गई कार्रवाई के संबंध में, समिति को सूचित किया गया है कि अनुपूरक अनुदानों की संख्या कम करना उचित नहीं है क्योंकि अनुपूरक मांगों का प्रावधान सरकार के लिए नई सेवाओं/सेवाओं के नए साधन पर अत्यावश्यक और अप्रत्याशित व्यय को पूरा करने का एक साधन है। समिति नोट करती है कि वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) केवल एक अनुपूरक अनुदान के पक्ष में नहीं है क्योंकि इससे नई सेवाओं/सेवाओं के नए साधनों आदि पर व्यय सीमित हो जाएगा। समिति का मत है कि यदि मंत्रालय/विभाग विवेकपूर्ण ढंग से काम करें और नई सेवाओं या साधनों की योजना बनाई जा सके और इनको बजटीय/ अनुपूरक अनुदान प्रावधान में शामिल किया जा सके तो एक वर्ष में तीन अनुपूरक अनुदान की आवश्यकता से बचा जा सकता है। मंत्रालयों/विभागों को बजट/अनुपूरक अनुदान स्तर पर अग्रिम रूप से अपनी वास्तविक और व्यावहारिक बजटीय आवश्यकताओं का आकलन करने के लिए उचित गंभीरता बरतनी चाहिए और बार-बार अनुपूरक अनुदान की आवश्यकता से बचना चाहिए। इस संबंध में सभी संबंधितों को यथाशीघ्र आवश्यक अनुदेश जारी किए जाएं। इसके अलावा, समिति यह भी उल्लेख करना चाहती है कि वर्ष 2021-22 में, भारत की आकस्मिक निधि के कोष में 500 करोड़ रूपए से 30,000 करोड़ रूपए की वृद्धि से आकस्मिक स्थितियों के लिए धन की तत्काल आवश्यकता को पूरा करने के लिए अनिश्चितता

की परिस्थितियों में सहयोग देने में मदद मिलेगी। समिति इस बात से निराश है कि तीन बार अनुपूरक अनुदानों का सहारा लेने के बावजूद अधिक व्यय करना बारंबार होने वाली घटना बन गई है और वित्त मंत्रालय इसकी पुनरावृत्ति को रोकने में असमर्थ है।

समिति का यह मत है कि जब मंत्रालयों/विभागों द्वारा बजट के साथ-साथ अनुपूरक अनुदान चरण के दौरान यथार्थवादी अनुमान लगाए जाते हैं, तभी अधिक व्यय करने से बचा जा सकता है और पारदर्शी वित्तीय पद्धतियों को स्थापित किया जा सकता है। इसलिए, समिति इस बात पर जोर देना चाहेगी कि इस संबंध में एनआईएफएम द्वारा की गई सिफारिश को सही भावना और उचित गंभीरता से लिया जाना चाहिए और इस दिशा में वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा सीएंडएजी और लेखा महानियंत्रक के परामर्श से आवश्यक व्यवस्था की जानी चाहिए।

समिति नोट करती है कि एनआईएफएम की सिफारिश संख्या 4 मुख्य लेखांकन प्राधिकारी की जवाबदेही बढ़ाने के संबंध में है। फिर भी, वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने केवल यह बताया है कि सामान्य वित्तीय नियमावली, 2017 के नियम 70 में आवश्यक उपबंध पहले से मौजूद हैं और व्यय विभाग अधिक व्यय की कटौती के लिए भी उचित योजना और व्यय की निगरानी सुनिश्चित करने के लिए सभी उपाय करने हेतु अनुदान नियंत्रण प्राधिकारियों पर भी दबाव डाल रहा है। समिति इस बात से चिंतित है कि इस संबंध में नियमों/उपबंध के होने और व्यय विभाग द्वारा बार-बार किए गए उपायों के बावजूद, पिछले 10-15 वर्षों में अधिक व्यय की स्थिति में केवल वृद्धि ही हुई है, जो स्पष्ट रूप से इस तथ्य का संकेत है कि मौजूदा नियम पूरी तरह से प्रभावी नहीं हैं और मुख्य लेखांकन प्राधिकारी की जवाबदेही तय करने की दिशा में सरकार द्वारा कोई गंभीर प्रयास नहीं किए गए हैं। चूंकि अधिक व्यय को न्यूनतम रखने

के लिए पीएसी की सिफारिशों के अनुसरण में सरकार द्वारा विस्तृत निर्देश जारी करने के बावजूद विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा बड़े स्तर पर अधिक व्यय करना एक नियमित प्रवृत्ति बन गई है, समिति दृढ़तापूर्वक सिफारिश करती है कि कम-से-कम अब एनआईएफएम की सिफारिशों के अनुसरण में, अधिक व्यय करने की प्रवृत्ति को कम करने, यदि इसे पूरी तरह से समाप्त नहीं किया जाता है, के उद्देश्य से मुख्य लेखांकन प्राधिकारी की जवाबदेही बढ़ाने के लिए आवश्यक कदम उठाए जाएं। इसलिए, समिति इस दिशा में वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा शुरू किए गए विशिष्ट उपायों से अवगत होना चाहती है।

10. लोक लेखा समिति की उपर्युक्त सिफारिश पैरा सं. 1 के संबंध में रक्षा मंत्रालय ने अपने की गई कार्रवाई टिप्पण में निम्नवत बताया:-

"समिति द्वारा की गई सिफारिशों को अनुपालन हेतु नोट किया गया है। एनआईएफएम द्वारा की गई सिफारिश के बारे में यह उल्लेख किया जाता है कि उक्त रिपोर्ट को इस मंत्रालय के साथ साझा नहीं किया गया है। इसके अलावा, रक्षा मंत्रालय को एनआईएफएम द्वारा वित्त मंत्रालय से की गई सिफारिशों के आधार पर कोई नए निर्देश दिशानिर्देश प्राप्त नहीं हुए हैं। वित मंत्रालय से नए निर्देश प्राप्त होने पर तदनुसार आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।"

11. समिति को वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा जानकारी दी गई है कि सभी मंत्रालयों/विभागों को अधिक व्यय से बचने के लिए अक्सर संवेदनशील बनाया गया है। इस संबंध में, समिति यह नोट कर परेशान है कि रक्षा मंत्रालय ने एनआईएफएम की रिपोर्ट नहीं देखी है और वित्त मंत्रालय ने एनआईएफएम की सिफारिशों के आधार पर कोई अनुदेश/दिशानिर्देश नहीं दिए हैं और मंत्रालय निर्देशों के जारी होने की प्रतीक्षा कर रहा है। समिति ने मंत्रालयों के बीच बेहतर समन्वय पर जोर दिया था। चूंकि रक्षा मंत्रालय द्वारा संचालित अनुदानों/विनियोगों के तहत अधिक व्यय करना एक नियमित प्रवृत्ति है, समिति चाहती है कि वित्त मंत्रालय

(आर्थिक कार्य विभाग) यह सुनिश्चित करने के लिए कि उनके मौजूदा बजट तंत्र को सुव्यवस्थित और सुदृढ़ करने के लिए कार्रवाई की जाती है और इस तरह बजटीय नियंत्रण को कड़ा किया जाता है और अधिक व्यय की प्रवृत्ति को प्रभावी ढंग से नियंत्रित करने के लिए एनआईएफएम की रिपोर्ट के साथ-साथ सभी मंत्रालयों/विभागों, विशेष रूप से रक्षा मंत्रालय के साथ एनआईएफएम की सिफारिशों के अनुसरण में जारी किए गए पालन किए जाने वाले अनुदेशों को तत्काल साझा करे।

12. इसके अतिरिक्त, उपर्युक्त सिफारिश पैरा सं. 2 के संबंध में, रक्षा मंत्रालय ने अपने की गई कार्रवाई टिप्पण में निम्नवत बतायाः

"इस बारे में यह बताया जाता है कि उच्च स्तरीय समिति (8वीं बैठक) जो 10 मार्च, 2021 को आयोजित गई उसमें लोक लेखा समिति की उपरोक्त टिप्पणी और सिफारिश पर सभी हितधारकों के साथ विचार-विमर्श किया गया था। इस बैठक के दौरान इस बात पर भी जोर दिया गया था कि वर्ष के दौरान व्यय को बजटीय आबंटनों के भीतर रखने लिए प्रतिबद्ध देयताओं और अनुमानित प्रवाह का वास्तविक आकलन अति सावधानी से किया जाना आवश्यक है। विचार-विमर्श के दौरान यह भी निर्णय लिया गया कि सेना, नौसेना और वायुसेना मुख्य लेखा शीर्ष के उन कुछ मामलों का अध्ययन करेंगे जहां आवंटित बजटीय आबंटनों के संबंध में अधिक व्यय लगातार बढ़ा था और अपनी रिपोर्ट इस मंत्रालय को प्रस्तुत करेंगे। तीनों रक्षा सेनाओं से अधिक व्यय आंकड़ों को शून्य तक नीचे लाना सुनिश्चित करने का भी अनुरोध किया गया था। सेनाओं द्वारा अध्ययन रिपोर्ट प्रस्तुत कर गई है और इस मंत्रालय द्वारा इनकी जांच की जा रही है। यह देखा गया है कि सेनाएं भविष्य में अधिक व्यय से बचने के लिए सुधारात्मक उपाय कर रही हैं।"

13. समिति यह भी पाती है कि पीएसी की सिफारिश के अनुसरण में, रक्षा मंत्रालय द्वारा गठित उच्च स्तरीय समिति ने 10 मार्च, 2021 को एक बैठक की, जिसमें यह निर्णय लिया गया कि थल सेना, नौसेना और वायु सेना लेखा शीर्ष मामले का अध्ययन करेगी, जहां लगातार अधिक व्यय देखा गया है। रक्षा मंत्रालय के

अनुसार, उपरोक्त सभी सेवाओं ने अपनी रिपोर्ट जमा कर दी है, जो मंत्रालय के जांचाधीन है। समिति पिछले दस वर्षों (2009-10 से 2018-19 तक) के दौरान अधिक व्यय की संवीक्षा से यह नोट कर चिंतित महसूस करती है कि रक्षा मंत्रालय बार-बार भारी मात्रा में अधिक व्यय (वर्ष 2015-16 को छोड़कर) कर रहा है। इसके अलावा, रक्षा क्षेत्र में ऐसे उदाहरण हैं जहां एक वर्ष के दौरान एक विशेष अनुदान के तहत कोई अधिक व्यय नहीं देखा गया है, फिर भी अगले वर्ष अनुदान के तहत बड़े स्तर पर राशि का अधिक व्यय देखा गया है। इस प्रकार, समिति यह निष्कर्ष निकालती है कि रक्षा मंत्रालय अब भी मंत्रालय द्वारा संचालित अनुदानों/विनियोगों में आवर्ती अधिक व्यय से बचने के तरीकों और साधनों की खोज कर रही है। इस दिशा में पूर्व में किए गए प्रयासों का कोई वांछित परिणाम नहीं निकला है। इसलिए, समिति, रक्षा मंत्रालय से उम्मीद करती है कि वह जल्द-से-जल्द सेवाओं द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों की जांच करेगी और भविष्य में अधिक व्यय से बचने के लिए इन सेवाओं द्वारा की-गई-कार्रवाई के बारे में समिति को सूचित करेगी।

ख. <u>अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने के बावजूद अधिक व्यय</u>

14. समिति ने चिंता के साथ यह नोट किया कि 700871.18 करोड़ रु. का अनुपूरक अनुदान सिविल मंत्रालयों/विभागों द्वारा संचालित दो अनुदानों/विनियोगों के अधिक व्यय हेतु आवंटित किया गया था, लेकिन यह भी 92461.31 करोड़ रु. से कम पड़ गया। रक्षा सेवाओं के मामले में, रक्षा मंत्रालय द्वारा संचालित दो अनुदानों के तीन मामलों में 3148.03 करोड़ रु. का अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया गया था। समिति का मत था कि वर्ष 2017-18 के दौरान वित मंत्रालय और रक्षा मंत्रालय द्वारा अनुपूरक प्राप्त करने के दस्तावेज (इंस्ट्यूमेंट) को विवेकपूर्ण ढंग से संचालित नहीं किया गया था। इसलिए, समिति ने यह अपेक्षा की कि भविष्य में वित्त मंत्रालय और रक्षा मंत्रालय अनुपूरक अनुदानों के चरण पर व्यय के व्यावहारिक आंकड़ों को करते हुए अधिक की बढ़ती प्रवृत्ति को रोकने हेतु हर संभव प्रयास करेंगे। समिति ने यह आवश्यक समझा कि वित्त मंत्रालय और रक्षा मंत्रालय वर्ष व्यय की प्रवृत्ति की कड़ी निगरानी हेतु एक प्रभावी निगरानी तैयार करें और जब अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता हो तो वे अपनी

आवश्यकता का ठीक-ठीक आकलन करें और यथासमय अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने हेतु संसद में संपर्क करें।

(सिफारिश पैरा सं. 3)

15. उपर्युक्त सिफारिश से संबंधित अपने की गई कार्रवाई टिप्पण में वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने अन्य बातों के साथ-साथ निम्नवत बतायाः

" वित्त मंत्रालय ने विभिन्न अनुदानों और विनियोगों में अतिरिक्त आवर्ती व्यय को कम करने के लिए कई कदम उठाए हैं। आवर्ती व्यय पर राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान द्वारा एक अध्ययन किया गया है। एनआईएफएम ने अपनी रिपोर्ट में बजटीय और व्यय नियंत्रण की सूचित प्रणाली के लिए सिफारिशें की थी। वित्त मंत्रालय ने रेल मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय और डाक विभाग के साथ विचार-विमर्श किया और संसद द्वारा अनुमोदित विनियोगों के भीतर व्यय को कम करने की आवश्यकता पर जोर दिया। इस बात पर भी जोर दिया गया कि जहां कहीं भी अतिरिक्त व्यय से बचने के लिए इस प्रणाली को नहीं अपनाया गया है, वहां सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का उपयोग किया जा सकता है।"

16. एटीएन का पुनरीक्षण करते समय, लेखापरीक्षा ने आगे और टिप्पणियां की हैं जो निम्नानुसार है:

"(क) पूरक अनुदान के बावजूद अतिरिक्त व्यय मंत्रालय/विभाग के कमजोर बजटीय नियंत्रण को दर्शाता है। अतिरिक्त व्यय को कम करने के लिए अधिक प्रभावी उपायों को संस्थागत बनाने की आवश्यकता है, तथा
(ख) कार्यान्वयन के लिए एनआईएफएम की उपयुक्त सिफारिशों को प्राथमिकता पर अपनाया जा सकता है।"

17. लेखापरीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों के उत्तर में वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने निम्नानुसार बतायाः

"सभी मंत्रालयों/विभागों को अतिरिक्त व्यय से बचने के लिए अक्सर संवेदनशील बनाया गया है। अतिरिक्त व्यय को कम करने के लिए रक्षा मंत्रालय, रेल मंत्रालय और डाक विभाग के साथ चर्चाएं की गई। सरकार आवर्ती अतिरिक्त व्यय की परिघटना के प्रति संवेदनशील है।"

18. जहां तक उपर्युक्त सिफारिश के संबंध में रक्षा मंत्रालय द्वारा की गई कार्यवाही का संबंध है, मंत्रालय ने निम्नवत बताया:

"सेवाओं द्वारा विभिन्न छोटी यूनिटों/स्थापनाओं, जिनमें दूरस्थ क्षेत्रों में स्थित यूनिटें/स्थापनाएं भी शामिल हैं, को बजटीय आवंटन किए जाते हैं। अधिक प्रभावी बजटीय नियंत्रण के लिए रक्षा मंत्रालय में एक साधारण सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) शुरू करने का निर्णय लिया गया था। शुरुआत में यह निर्णय लिया गया था कि पीएफएमएस, जो कि सिविल मंत्रालयों में प्रचालित था, उसे रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत अनुदानों के लिए दोहराया जाएगा। बाद में दिनांक 01.08.2020 से रक्षा मंत्रालय के 28 पीएओ में अनुदान सं. 18. रक्षा मंत्रालय सिविल के लिए पीएफएमएस का पायलट रन शुरू किया गया था। पायलट रन के दौरान यह देखा गया था कि रक्षा अनुदानों और अन्य सिविल मंत्रालयों के अनुदानों के प्रचालन में काफी अंतर है जिसके कारण सिविल मंत्रालयों के लिए मौजूदा पीएफएमएस को रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत अनुदानों के लिए दोहराया नहीं जा सकता है। इसलिए यह निर्णय लिया गया था कि सिविल अनुदानों के लिए पीएफएमएस प्रतिरूप प्रस्तुत करते हुए पीएफएमएस में रक्षा अनुदानों के लिए एक अलग दृष्टांत/समानांतर अध्याय लेखा महानियंत्रक (सीजीए) के परामर्श से रक्षा लेखा महानियंत्रक (सीजीडीए) के परामर्श से रक्षा लेखा महानियंत्रक (सीजीडीए) द्वारा सृजित किया जाएगा। तदनुसार रक्षा अनुदानों के अंतर्गत सभी विभागों/ संगठन को पीएफएमएस में प्रस्तावित रक्षा दृष्टांत में स्थानांतरित होंगे। परियोजना में तेजी लाने की दृष्टि से साफ्टवेयर विकास का विकासपरक तरीका और गतिविधियों का एक साथ प्रसंस्करण किया जा रहा है।

इसी तरह रक्षा पेंशन से संबंधित व्ययों की निगरानी करने के लिए स्पर्श (एसपीएआरएसएच) नामक ई-पेंशन प्रणाली की गई है। इस प्रणाली में एकीकृत डेटाबेस का निर्माण शामिल है जिसमें व्यक्तिगत और पारिवारिक विवरण, सेवा विवरण, वेतन विवरण, पेंशन स्वीकृति और बाद में किए गए भुगतान (और कटौतियों यदि कोई हों) के साथ-साथ पेंशन की मंजूरी, संशोधन और वितरण के लिए एक कम्प्यूटरीकृत आवेदन के साथ शुरू होने वाले पेंशनभोगी का पूरा विवरण एक ही एजेंसी द्वारा दिया जाता है। प्रणाली वायुसेना, नौसेना और रक्षा सिविलियन संगठनों अर्थात रक्षा लेखा विभाग, जेएस (टीआरजी) और सीएओ डीजीडीई, तटरक्षक एवं ओएफबी के लिए रोल आउट की गई है। पुराने पेंशनभोगियों के स्थानांतरण के

लिए साफ्टवेयर विकास प्रक्रियाधीन है। सीपीडीएस, डीपीडीओ और 7 बैंकों के 7वें सीपीसी के पुराने पेंशनभोगियों के लिए टेस्ट रन प्रक्रिया चल रही है और जुलाई, 2021 के लिए इन पेंशनभोगियों की पेंशन स्पर्श (एसपीएआरएसएच) के माध्यम से वितरित की जाएगी। यह प्रणाली पेंशन बजट और बुकिंग की वास्तविक समय के आधार पर निगरानी सुनिश्चित करेगी।"

19. समिति पुनः यह नोट कर चिंतित है कि एनआईएफएम की सिफारिश के उत्तर में, वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने बताया कि उन्होंने अधिक व्यय से बचने के लिए रेल मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय और डाक विभाग से सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का उपयोग करने का आग्रह किया था। इस संबंध में उठाए गए कदमों को ध्यान में रखते हुए, रक्षा मंत्रालय ने समिति को बताया कि रक्षा अनुदान और अन्य सिविल मंत्रालयों द्वारा संचालित अनुदानों के संचालन में महत्वपूर्ण अंतर को ध्यान में रखते हुए, उन्होंने पीएफएमएस में एक पृथक उदाहरण/समानांतर अध्याय सृजित करने का निर्णय लिया था, जिसमें लेखा महानियंत्रक (सीजीए) के परामर्श से रक्षा लेखामहानियंत्रक (सीजीडीए) द्वारा सिविल अनुदान पीएफएमएस में प्रतिबिंबित होगा। इस दिशा में, परियोजना में तेजी लाने के उद्देश्य से सॉफ्टवेयर विकास का एक विकासवादी तरीका अपनाया जा रहा है और कार्यकलापों का साथ-साथ प्रसंस्करण किया जा रहा है। चूंकि, वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) के विचार में, पीएफएमएस की शुरुआत ने बेहतर नकदी प्रबंधन के माध्यम से सार्वजनिक वित्त प्रबंधन की प्रभावशीलता, अर्थनीति को बेहतर बनाया है, जिससे सार्वजनिक व्यय में पारदर्शिता सुनिश्चित हुई है, यह बजट प्रावधान की तुलना में व्यय की जांच भी करता है, समिति, रक्षा अनुदानों की निगरानी के लिए सॉफ्टवेयर विकसित करने की वर्तमान स्थिति से अवगत होना चाहती है और रक्षा मंत्रालय पर परियोजना को जल्द-से- जल्द पूरा करने के लिए दवाब डाला।

रक्षा मंत्रालय ने समिति को यह भी सूचित किया था कि रक्षा पेंशन संबंधी व्यय की निगरानी के लिए स्पर्श नाम की एक ई-पेंशन प्रणाली शुरू की गई है। इस प्रणाली को वायु सेना, नौसेना और रक्षा नागरिक संगठनों के लिए शुरू किया गया है यथा रक्षा लेखा विभाग, संयुक्त सचिव (प्रशिक्षण) और सीएओ, डीजीडीई, तटरक्षक और ओएफबी। समिति नोट करती है कि विरासती पेंशनभोगियों के स्थानांतरण के लिए सॉफ्टवेयर विकास प्रक्रियाधीन था और सीपीडीएस, डीपीडीओ और 7 बैंकों के 7वें सीपीसी विरासती पेंशनभोगियों के लिए परीक्षण चल रहा था और इन पेंशनभोगियों की जुलाई, 2021 की पेंशन स्पर्श के माध्यम से संवितरित की जानी थी। समिति, विरासती पेंशनभोगियों के प्रवास के लिए सॉफ्टवेयर को विकसित और चालू करने की वर्तमान स्थिति से अवगत होना चाहती है, और स्पर्श के तहत सभी रक्षा पेंशनरों को कवर करने की प्रक्रिया में तेजी लाने के लिए मंत्रालय पर दवाब डालती है।

नई दिल्ली;
मार्च, 2022
चैत्र, 1943 (शक)

अधीर रंजन चौधरी
अध्यक्ष,
लोक लेखा
समिति

अध्याय दो

टिप्पणियाँ /सिफारिशें जिन्हें सरकार ने स्वीकार कर लिया है

टिप्पणी/सिफ़ारिश

समिति वर्ष 2017-18 के सिविल, रक्षा, डाक सेवाएं और रेलवे से संबंधित विनियोग लेखाओं की समीक्षा से पाती है कि चार अनुदानों/विनियोगों के पांच मामलों में 99610.31 करोड़ रु. की राशि का अधिक व्यय किया गया था। समिति नोट करती है कि पिछले वर्ष की तरह, अधिक व्यय की अधिकांश राशि जो कि 92461.31 करोड़ रु. थी, सिविल पक्ष पर की गई थी जिसमें से 92,333.69 करोड़ रु. की राशि वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) से संचालित अनुदान सं. 28 - 'ऋण की अदायगी' के अंतर्गत ही खर्च की गई थी। रक्षा मंत्रालय द्वारा संचालित दो अनुदानों के अंतर्गत तीन मामलों के कारण 7149.00 करोड़ रु. का अधिक व्यय हुआ जिसमें से अनुदान सं. 20 'रक्षा सेवाएं' और अनुदान सं. -21 रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (पूंजी-स्वीकृत) में 3000 करोड़ रु. से ज्यादा का अधिक व्यय हुआ। तथापि, समिति यह नोट कर प्रसन्न है कि समीक्षाधीन वर्ष के दौरान डाक विभाग और रेल मंत्रालय ने कोई अधिक व्यय नहीं किया।2017-18 के दौरान अधिक व्यय के कारणों के विश्लेषण से पता चलता है कि व्यय की गति की उचित निगरानी में कमी, वित्तीय आवश्यकता की अपर्याप्त समीक्षा और विश्लेषण तथा नियत वित्तीय नियमों का पालन न करना समीक्षाधीन वर्ष के दौरान इतनी बड़ी मात्रा में किए गए अधिक व्यय के मुख्य उत्तरदायी कारक थे। यह समिति की बहुधा दोहराई गई इन टिप्पणियों का समर्थन करता है कि ये मंत्रालय समिति की सिफारिशों के कार्यान्वयन के प्रति पर्याप्त रूप से और गंभीरतापूर्वक ध्यान नहीं दे रहे थे। इस प्रावधान के मद्देनजर कि एक वित्त वर्ष में तीन बार अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया जा सकता है, इतनी बड़ी मात्रा में अधिक व्यय करने की घटना को न्यायसंगत नहीं ठहराया जा सकता। समिति चाहती है कि ऐसी विफलता जो कि बजट प्रावधानों में आवश्यक तत्परता में कमी, बजट नियंत्रण प्राधिकारियों द्वारा पूरे वर्ष अधिक व्यय के प्रवाह की निगरानी करने में लापरवाही बरतने और उनके द्वारा सामान्य वित्तीय नियमों का पालन न करवा पाने के कारण उत्पन्न हुई हो, से सख्ती के साथ निपटा जाए ताकि भविष्य में इतनी बड़ी मात्रा में अधिक व्यय करने से बचा जा सके। समिति अपने पूर्व प्रतिवेदन में अंतर्विष्ट सिफारिशों पर वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा यथाप्रस्तुत की-गई-कार्रवाई टिप्पणों से नोट करती है कि राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान (एनआईएफएम)

ने उनके द्वारा अधिक व्यय की प्रवृत्ति और कारणों पर किए अध्ययन संबंधित अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की है और संस्थान द्वारा की गई सिफारिशों का अध्ययन वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) में किया जा रहा है। समिति की अपेक्षा है कि एनआईएफएम द्वारा की गई सिफारिशों को यथाशीघ्र कार्यान्वित करते हुए सभी मंत्रालयों/विभागों द्वारा अधिक व्यय को रोकने के लिए उनके द्वारा सुझाए गए उपायों और तरीकों को अपनाया जाए जिससे कि भविष्य में बजटीय राशियों से अधिक व्यय करना पूरी तरह से समाप्त हो जाए।

[पैरा सं. 1]

रक्षा मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई

समिति द्वारा की गई सिफारिशों को अनुपालन हेतु नोट किया गया है। एनआईएफएम द्वारा की गई सिफारिश के बारे में यह उल्लेख किया जाता है कि उक्त रिपोर्ट को इस मंत्रालय के साथ साझा नहीं किया गया है। इसके अलावा, रक्षा मंत्रालय को एनआईएफएम द्वारा वित्त मंत्रालय से की गई सिफारिशों के आधार पर कोई नए निर्देश/दिशानिर्देश प्राप्त नहीं हुए हैं। वित्त मंत्रालय से नए निर्देश प्राप्त होने पर तदनुसार आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

टिप्पणी/सिफारिश

पिछले दस वर्षों के दौरान किए गए अधिक व्यय की जांच से पता चलता है कि सिविल मंत्रालय/विभाग पिछले दस वित्तीय वर्षों से लगातार अधिक व्यय में बड़ी राशि खर्च कर रहे हैं। समिति यह नोट कर चिंतित है कि सिविल मंत्रालयों/विभागों द्वारा वर्ष 2016-17 के दौरान अधिक व्यय अर्थात् दो अनुदानों/विनियोगों में 189154.26 करोड़ रु. के साथ सबसे अधिक है। हालांकि, समीक्षाधीन वर्ष के दौरान यह कुछ हद तक घटा है लेकिन अब भी यह एक बड़ी राशि है जो कि 90,000 करोड़ रु. से भी ज्यादा है। रक्षा मंत्रालय द्वारा संचालित अनुदानों/विनियोगों के मामले में पिछले वर्ष अर्थात 2016-17 में हुए अधिक व्यय की तुलना में समीक्षाधीन वर्ष के दौरान अधिक व्यय में भारी वृद्धि देखी गई है और वित्त वर्ष 2017-18 के दौरान भी यह आंकड़ा 7149 करोड़ रु. तक जा पहुंचा है। अनुदानों/विनियोगों की संवीक्षा से, समिति निराशा के साथ यह नोट करती है कि वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा संचालित विनियोग -

ऋण की अदायगी और रक्षा मंत्रालय द्वारा संचालित अनुदान - रक्षा सेवा का पूंजीगत परिव्यय में वर्ष 2016-17 और 2017-18 के दौरान बड़ी राशि में किए गए अधिक व्यय की पुनरावृत्ति हुई। समिति अत्यधिक चिंता के साथ यह नोट करती है कि उक्त मंत्रालयों ने उनके द्वारा संचालित अनुदानों/विनियोगों में इस तरह की पुनरावृत्ति को रोकने हेतु एक मजबूत तंत्र को लागू करने की ओर गंभीरता से प्रयास नहीं किए हैं। अतः, समिति सिफारिश करती है कि सरकार को ऐसे मामलों का अध्ययन गंभीरता से करना चाहिए जहां अधिक व्यय लगातार बजटीय आवंटन से अधिक हो गया था और बजटीय नियंत्रण के मौजूदा तंत्र को मजबूत करना चाहिए ताकि भविष्य में अधिक व्यय की अनियंत्रित प्रवृत्ति को प्रभावी ढंग से रोका जा सके।

[पैरा सं. 2]

वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) द्वारा की गई कार्रवाई

सिविल मंत्रालयों, जिनकी पिछले 10 वर्षों में समीक्षा की गई है, उनके अनुदानों की सूची (प्रतिलिपि संलग्न है) जिनमें व्यय अधिक हुआ है। उन अनुदानों की संख्या जिनमें व्यय अधिक हुआ, वह वर्ष 2018-19 में घट गया है और इसके फलस्वरूप, पूर्ववर्ती वर्ष में 90,000 करोड़ रुपये की तुलना में प्रभारित श्रेणी के अंतर्गत यह छोटी राशि 22.43 लाख रुपये है। अतः बेहतर निगरानी के कारण अधिक व्यय की राशि घटकर नगण्य हो गई है।

2. वर्ष 2009-10 से 2017-18 तक सभी वर्षों में रक्षा पेंशन में अधिक व्यय हो गया था किन्तु निगरानी तथा बजटीय नियंत्रण सुदृढ़ होने के कारण वर्ष 2018-19 में इसका निवारण कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त, ऋण जो पिछले दो वर्षों में अधिक था, की चुकौती विनियोजन के भीतर वर्ष 2018-19 में कर दिया गया। अतः निगरानी तंत्र की मदद संसद द्वारा उपलब्ध कराए गए विनियोजन में अधिक व्यय घट गया और वित्तीय अनुशासन बेहतर हुआ।

3. अधिक व्यय पर नजर रखने के लिए दिनांक 16.12.2021 के का.ज्ञा. सं. जी. 25018/सीजीए-एए/पीएसी/2020-21/794 के द्वारा और अधिक अनुदेश जारी किए गए हैं।

4. इस की-गई-कार्रवाई संबंधी टिप्पणी का पुनरीक्षण भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के कार्यालय द्वारा उनके दिनांक 12.10.2021 के पत्र सं. समन्वय/फा-323/एटीएन/एटीआर/ईएन/2020-21/419 द्वारा की गई है।

रक्षा मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई

इस बारे में यह बताया जाता है कि उच्च स्तरीय समिति (8वीं बैठक) जो 10 मार्च, 2021 को आयोजित की गई थी उसमें लोक लेखा समिति की उपरोक्त टिप्पणी और सिफारिश पर सभी हितधारकों के साथ विचार-विमर्श किया गया था। इस बैठक के दौरान इस बात पर भी जोर दिया गया था कि वर्ष के दौरान व्यय को बजटीय आबंटनों के भीतर रखने के लिए प्रतिबद्ध देयताओं और अनुमानित प्रवाह का वास्तविक आकलन अति सावधानी से किया जाना आवश्यक है। विचार-विमर्श के दौरान यह भी निर्णय लिया गया कि सेना, नौसेना और वायुसेना मुख्य लेखा शीर्ष के उन कुछ मामलों का अध्ययन करेंगे जहां आवंटित बजटीय आबंटनों के संबंध में अधिक व्यय लगातार बढ़ा था और अपनी रिपोर्ट इस मंत्रालय को प्रस्तुत करेंगे। तीनों रक्षा सेनाओं से अधिक व्यय आंकड़ों को शून्य तक नीचे लाना सुनिश्चित करने का भी अनुरोध किया गया था। सेनाओं द्वारा अध्ययन रिपोर्टें प्रस्तुत कर दी गई हैं और इस मंत्रालय द्वारा इनकी जांच की जा रही है। यह देखा गया है कि सेनाएं भविष्य में अधिक व्यय से बचने के लिए सुधारात्मक उपाय कर रही हैं।

वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा सिफ़ारिश पैरा सं.1और2 के संबंध में की गई कार्रवाई

लोक लेखा समिति की टिप्पणियों/सिफारिशों को नोट कर लिया गया है।

2. राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान (एनआईएफएम) ने इसे सौंपे गए अध्ययन पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी है। विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा 2000-01 से 2017-18 की अवधि के दौरान किए गए अतिरिक्त व्यय का विस्तार से विश्लेषण किया गया है। रिपोर्ट में (एक) ऑस्ट्रेलिया (दो) कनाडा (तीन) रिपब्लिक ऑफ आयरलैंड (चार) न्यूजीलैंड और (पांच) यूनाइटेड किंगडम में अतिरिक्त व्यय पर डेस्क स्टडी के निष्कर्ष भी सामने आए हैं। रिपोर्ट में बजट और व्यय नियंत्रण की एक सूचित प्रणाली के लिए भी सिफ़ारिश की गई है ।

3 . एनआईएफएम ने बजट और व्यय नियंत्रण की एक सूचित प्रणाली के लिए निम्नलिखित 12 सिफारिशें कीः

I) सिफारिश-1:सुनिश्चित करें कि एक नेटवर्क सिस्टम मौजूद है जिसमें बजट आवंटन और पुनः पीपी अनुपात के बारे में अद्यतित जानकारी है, और बिलों को पारित करने की अनुमति नहीं देता है जो बजट प्रावधान से अधिक हो सकता है।

(II) सिफारिश - 2:सभी अनुदानों/विनियोग (सिविल, रक्षा, रेलवे, और डाक सेवाओं) के लिए एक नई केंद्रीकृत अनुरक्षण प्रणाली स्थापित करें जो मासिक/पाक्षिक आधार पर बजटीय आवंटन और व्यय अद्यतन पर डेटा का रख-रखाव करे।

(III) सिफारिश- 3:अनुपूरक बजटों की संख्या घटाकर एक कर दें, ताकि विभाग अपनी बजटीय आवश्यकता के आकलन को उचित गंभीरता दें।

(Iv) सिफारिश-4:जीएफआर-2017 के नियम-70 में निर्धारित बजटीय नियंत्रण से अधिक बजटीय नियंत्रण के लिए मुख्य लेखा प्राधिकरण (सीएए) की जवाबदेही बढ़ाने के लिए सीएए के साथ-साथ जेएस/एएस (एफए) और नियंत्रक / मुख्य लेखा नियंत्रक की अध्यक्षता वाले एकीकृत वित्त प्रभाग पर उपयुक्त लागत लगाई जाए।

(v) सिफारिश-5:विनियोग की इकाई को वस्तु शीर्ष के वर्तमान स्तर से उच्च स्तर पर फिर से परिभाषित करें। विनियोग की इकाई को खाते के वर्तमान चार्ट के रूप में एक स्तर से अलग किया जा सकता है, व्यय को नियंत्रित करने वाले नीति उद्देश्य के साथ अधिक निकटता से और आवश्यकता के अनुसार प्रमुख शीर्ष से भी अधिक स्तर पर सेट किया जा सकता है।

(vi) सिफारिश- 6:अनुदान की मांग को संशोधित 'विनियोग की इकाई स्तर पर तैयार किया जा सकता है न कि अनुदान + प्रमुख शीर्ष स्तर पर, जैसा कि वर्तमान में किया जा रहा है। विनियोग की संशोधित इकाई को इस स्तर पर स्थापित किया जा सकता है कि अधिक से अधिक संसदीय निरीक्षण हो, और साथ ही, संसद द्वारा अनुमोदित कार्यक्रम के उद्देश्यों को पूरा करने में कार्यपालिका के हाथों में लचीलेपन में वृद्धि हो।

(vii) सिफारिश-7:पुनर्विनियोग की शक्तियों को संशोधित 'विनियोग की इकाई के साथ अतिरिक्त शर्तों के साथ संरेखित करें। कम से कम इन शर्तों में निम्नलिखित शामिल हैं: 1) राजस्व और पूंजी के बीच कोई बजटीय आवंटन नहीं 2) राजस्व और प्रभारित के बीच कोई बजटीय आवंटन नहीं, 3) स्थापना व्यय के लिए कार्यक्रम / योजना के रूप में धन का हस्तांतरण नहीं।

(viii) सिफारिश-8:'सेवाओं', 'नई सेवाओं'और 'सेवाओं के नए साधनों की परिभाषा को संशोधित करें ताकि बजट पुनर्मूल्यांकन में अधिक लचोलापन हो। वर्तमान में, 'सेवा'शब्द को बहुत कम (विस्तृत) स्तर पर संचालित माना जाता है, जो संसद द्वारा दिए गए समग्र प्राधिकरण के भीतर खर्च और पुन: आवंटन बजट में लचीलापन रोकता है।

(ix) सिफारिश-9:विभाग के व्यय की कुछ श्रेणियों के लिए बहु-वर्षीय व्यय सीमा निर्धारित करने के लिए मध्यम अवधि व्यय ढांचे का अतिरिक्त रूप से उपयोग किया जा सकता है। अलग-अलग विभागों के अपने अलग-अलग शासनादेशों को ध्यान में रखते हुए अलग-अलग खर्च करने वाले प्रोफाइल हैं। तदनुसार, व्यय की मदों के अनुपात जो विभाग के नियंत्रण में हैं, की पहचान की जा सकती है (डीईएल या विभागीय व्यय सीमा के रूप में वर्गीकृत) - व्यय की मदें जो मांग आधारित और अस्थिर हैं, और इस प्रकार दीर्घकालिक पूर्वानुमान के लिए उत्तरदायी नहीं हैं (एएमई या वार्षिक रूप से प्रबंधित व्यय के रूप में वर्गीकृत) । इस प्रकार प्रत्येक विभाग के लिए व्यय की 'डीईएल'श्रेणी के लिए अनुदान के स्तर पर एक कठिन, बहु-वर्षीय खर्च सीमा निर्धारित की जा सकती है। विभाग के व्यय के केवल एएमई हिस्से पर संसद द्वारा वार्षिक बहस और मतदान किया जा सकता है, जिससे संसदीय जांच के लिए अधिक समय मिलता है, और साथ ही केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित राजकोषीय घाटे के लक्ष्यों का बेहतर पालन होता है।

(x) सिफारिश-10:संसद से अलग दीर्घकालिक (बहु-वर्षीय) प्राधिकरण के साथ, स्थायी विनियोग के रूप में प्रभारित व्यय को वर्गीकृत करें और उन्हें वार्षिक प्राधिकरण के अधीन न करें।

परिभाषा के अनुसार-आरोपित व्यय पर संसद द्वारा मतदान नहीं किया जाता है। संविधान भारत की संचित निधि पर प्रभारित किए जाने वाले व्यय के प्रकारों को निर्दिष्ट करता है। प्रभारित व्यय के लिए संसद का अनुमोदन एक बहु-वर्ष या स्थायी/स्थायी विनियोग में लिया जा सकता है। तब बजट में प्रत्येक विभाग के सामने दिखाए गए चालू वर्ष के लिए प्रभारित व्यय के अनुमान शामिल होंगे, लेकिन इस राशि से अधिक के लिए संसद द्वारा एक अलग प्राधिकरण की आवश्यकता नहीं होगी, क्योंकि यह स्थायी विनियोग द्वारा कवर किया जाएगा।

(xi) सिफारिश- 11:प्रारंभिक रूप से पूंजीगत परियोजनाओं के लिए परियोजना / योजना के प्राकृतिक व्यय चक्र को ध्यान में रखते हुए संस्थान स्थायी विनियोग (बहुवर्षीय बजट आवंटन) । इसे बाद में भारत सरकार की बड़ी योजनाओं तक बढ़ाया जा सकता है।

(xii) सिफारिश-12:अंतरराष्ट्रीय अच्छी प्रथाओं पर आधारित खातों का एक सरल चार्ट तैयार किया जा सकता है (एलएमएमएचए को बदलने के लिए)। खातों का वर्तमान चार्ट - प्रमुख और लघु खातों की सूची और संबंधित 15 अंकों का वर्गीकरण, सरकार द्वारा किए गए विभिन्न कल्याण कार्यक्रमों और गतिविधियों से आसानी से जुड़ा नहीं है। खातों के प्रमुख और लघु शीर्षों की मौजूदा सूची को खातों के एक सरल चार्ट से बदला जा सकता है जिससे बजट बनाने और व्यय की रिपोर्टिंग में अधिक पारदर्शिता आएगी।

4. सचिव, आर्थिक कार्य विभाग की अध्यक्षता में दिनांक 14.07.2021 को रेल मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय, डाक विभाग के साथ अतिरिक्त व्यय के नियंत्रण के उन मुद्दों पर चर्चा करने के लिए एक बैठक आयोजित की गई थी जहां बार-बार अधिक व्यय हुआ था। ये मंत्रालय/विभाग इस बात से प्रभावित हुए कि वित्त वर्ष 2021-2022 में कोई अतिरिक्त व्यय न हो और जिसमें प्रयास सामूहिक जिम्मेदारी हो इस बात का प्रयास किया जाए। इस बात पर भी जोर दिया गया कि जहां कहीं भी अतिरिक्त व्यय से बचने के लिए प्रणाली को नहीं अपनाया गया है वहां सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का उपयोग किया जा सकता है।

5. भागीदारी मंत्रालयों/विभागों अर्थात रेल मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय और डाक विभाग ने उक्त बैठक के बाद, नीचे दिए गए विवरण के अनुसार अपनी प्रतिक्रिया प्रस्तुत की है:

रक्षा मंत्रालय -

(क) अतिरिक्त व्यय का प्रमुख कारण विदेशी संविदात्मक दायित्व को पूरा करने के लिए साख पत्र (एलसी) के माध्यम से भुगतान किया गया है जहां बैंकों द्वारा किए गए भुगतान और सेवाओं/भुगतान नियंत्रक के स्क्रॉल की प्राप्ति और समायोजन के बीच एक समय अंतराल है। अधिक व्यय से बचने के लिए अब प्रत्येक चरण में एलसी आधारित भुगतानों की समवर्ती निगरानी की जा रही है;

(ख) सभी बजट धारकों को नए अनुबंधों के लिए प्रतिबद्ध देनदारियों/अनुमानित परिव्यय और उपलब्ध संसाधनों का यथार्थवादी मूल्यांकन करने की सलाह दी गई है;

(ग) सभी बजट धारकों को मासिक और त्रैमासिक व्यय योजनाओं का पालन करने के लिए नियमित रूप से जागरूक किया जा रहा है;

(घ) वित्त मंत्रालय में एक अनुकूलित सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) शुरू करने का निर्णय लिया गया। पीएफएमएस के रक्षा उदाहरण को पीआरएबीएएल पीएफएमएस रक्षा आहरन और लेखांकन नाम दिया गया है। पीआरएबीएएल के प्रस्तावित मॉड्यूल पर कोडिंग और विकास कार्य शुरू हो गया है;

(ङ) रक्षा पेंशन संबंधी व्यय की निगरानी के लिए स्पर्श नामक ई-पेंशन प्रणाली शुरू की गई है। इस प्रणाली में पेंशन भुगतान के संवितरण, पेंशन बजट की निगरानी और वास्तविक समय के आधार पर पेंशन के संवितरण का लेखा-जोखा रखने की दृष्टि से पेंशनभोगी का पूरा विवरण देने वाला एक एकीकृत डेटा बेस तैयार करना शामिल है;

रेल मंत्रालय -

(च) रेलवे अपने लेखांकन उद्देश्य के लिए एक मजबूत आईटी प्लेटफॉर्म एकीकृत पेरोल और लेखा प्रणाली आईपीएएस का उपयोग करता है, जहां वास्तविक समय के - आधार पर बजट और व्यय की निगरानी की जाती है। डेटा को दैनिक आधार पर वेब सेवा के माध्यम से पीएफएमएस में भी अपडेट किया जाता है;

(छ) रेल बजट को आम बजट के साथ विलय करके और इसके परिणामस्वरूप मांगों की संख्या 16 से घटाकर 1 कर दी गई है, जिससे अतिरिक्त व्यय के मामलों में कमी आई है।

डाक विभाग -

(ज) डाक लेखा कार्यालय इस उद्देश्य के लिए एक विकसित विशेष सॉफ्टवेयर का उपयोग करके डाक पेंशन/पारिवारिक पेंशन को अधिकृत करते हैं जिसमें पेंशन के सभी विवरण उपलब्ध हैं और सॉफ्टवेयर केंद्रीय सर्वर आधारित है। पेंशन वाउचरों/भुगतानों की समवर्ती लेखापरीक्षा निर्धारित अंतराल पर डाक लेखा परीक्षा द्वारा की जा रही है। संशोधन होने पर डेटा भी अद्यतन किया जाता है। विभाग ईआरपी के एक्जिट मैनेजमेंट मॉड्यूल को भी शुरू करने की प्रक्रिया में है जिसमें सीसीएस (पेंशन) नियमों की एंड टू एंड प्रक्रिया इनबिल्ट है।

6. आर्थिक कार्य विभाग ने यह भी बताया कि राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान (एनआईएफएम) द्वारा 'बजट से अधिक व्यय का अध्ययन'पर अपनी रिपोर्ट में की गई सिफारिशों पर उठाए गए कदम / कार्रवाई निम्नलिखित हैं:

(I) सिफारिशें 1 और 2 नेटवर्क प्रणाली स्थापित करने और नई केंद्रीकृत निगरानी प्रणाली स्थापित करने के लिए हैं। यह उल्लेख किया जा सकता है कि सार्वजनिक वित प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) एक अच्छी तरह से परिभाषित नेटवर्क प्रणाली है, जिसने बेहतर नकदी प्रबंधन, सार्वजनिक व्यय में पारदर्शिता सुनिश्चित करना, योजनाओं के संसाधन उपलब्धता और उपयोग पर वास्तविक समय की जानकारी के माध्यम से प्रभावशीलता, अर्थव्यवस्था में सुधार किया है। पीएफएमएस बजट प्रावधान के लिए व्यय की जांच करता है। पीएफएमएस को रेलवे, डाक और रक्षा को छोड़कर सभी मंत्रालयों/विभागों में लागू किया गया है। अन्य मंत्रालयों/विभागों के मामले में जो पीएफएमएस के अंतर्गत नहीं आते हैं, उनके नियंत्रण में चल रही प्रणालियों को दैनिक आधार पर डेटा बनाए रखने के लिए पीएफएमएस के साथ एकीकृत किया जा रहा है। पीएफएमएस, डाक विभाग और रेल मंत्रालय के लंबित अंगीकरण ने पीएफएमएस में मासिक प्रवाह को स्वचालित कर दिया है और बिना किसी मैन्युअल हस्तक्षेप के पीएफएमएस में शीर्ष-वार सारांश आंकड़े शामिल किए गए हैं। इसे 2019 में पूरा किया गया था। रेल मंत्रालय के पास वर्तमान में केंद्रीकृत निगरानी प्रणाली के रूप में लेखा सूचना प्रबंधन प्रणाली (एआईएमएस) है; (II)रक्षा मंत्रालय के पास प्राप्तियों और व्यय को एकत्र करने और बजटीय आवंटन के अनुसार इसकी निगरानी के लिए वर्तमान में एक कम्प्यूटरीकृत अखिल भारतीय संकलन प्रणाली है। इसके अलावा, रक्षा मंत्रालय ने 2019 के मध्य से पीएफएमएस पर खातों को सफलतापूर्वक

समेकित किया है। रक्षा मंत्रालय द्वारा पीएफएमएस को अपनाने के लिए भी विकास किया गया है, जिसे रक्षा मंत्रालय के लिए एक नया समानांतर (प्रबल) और पीएफएमएस-एकीकृत प्रणाली विकसित करने के लिए संशोधित किया गया है;

(iii) पूरक बजट की संख्या में कमी (सिफारिश 3) के संबंध में, यह कहा जा सकता है कि संविधान के अनुच्छेद 115 में पूरक मांगों की मांग करने का प्रावधान है यदि संसद. द्वारा अधिकृत राशि अपर्याप्त पाई जाती है या नई सेवा की आवश्यकता उत्पन्न होती है। एक वर्ष में अनुदान के लिए पूरक मांगों की संख्या निर्धारित नहीं की गई है, हालांकि आम तौर पर संसद के मानसून, शीतकालीन और बजट सत्रों के दौरान संसद के समक्ष तीन पूरक मांगें रखी जाती हैं;

(iv) यद्यपि अत्यावश्यक, अप्रत्याशित नई सेवाओं/सेवाओं के नए सांधन पर व्यय को पूरा करने के लिए सरकार के लिए एक उपकरण के रूप में पूरक मांगों के प्रावधान आवश्यक हैं, अनुदानों की पूरक मांगों की संख्या को सीमित करना उचित नहीं है। हालांकि, आकस्मिक स्थितियों के लिए धन की तत्काल आवश्यकता पर विचार करते हुए, सरकार ने 2021-2022 में भारत के आकस्मिकता निधि के कोष को □500 करोड़ से बढ़ाकर □ 30,000 करोड़ कर दिया है;

(v) मुख्य लेखा प्राधिकारी की जवाबदेही बढ़ाने के संबंध में, मुख्य लेखा प्राधिकारी के लिए सामान्य वित्तीय नियमावली, 2017 के नियम 70 में निर्धारित बजटीय नियंत्रण पर कार्य करने के लिए सक्षम प्रावधान मौजूद हैं। व्यय विभाग भी अतिरिक्त व्यय को कम करने के लिए व्यय की समुचित योजना और निगरानी के लिए सभी उपाय को सुनिश्चित करने के लिए अनुदान नियंत्रण अधिकारियों को प्रभावित कर रहा है।

(vi) सिफारिश 5 से 8: यह उल्लेख किया जा सकता है कि खाते का नया बहुआयामी चार्ट विचाराधीन है। इस उद्देश्य के लिए गठित एक समिति ने वित्तीय लेनदेन के संबंध में जानकारी प्राप्त करने हेतु सात परस्पर अनन्य खंडों का सुझाव दिया है। सात परस्पर अनन्य खंड निम्नानुसार हैं- (क) प्रशासनिक इकाई (ख) कार्य (ग) कार्यक्रम और योजना खंड (घ) लक्ष्य खंड (ङ) प्राप्तकर्ता खंड (च) आर्थिक खंड (छ) भौगोलिक खंड | प्रस्तावित पुन: वर्गीकरण से विभिन्न हितधारकों के लिए सूक्ष्म और मैक्रो दोनों स्तरों पर वित्तीय रिपोर्टिंग प्रदान करने और अधिक पारदर्शिता और जवाबदेही लाने की उम्मीद है। समिति की सिफारिशों के व्यापक दायरे को ध्यान में रखते हुए, केंद्र और राज्यों में लेखा संचालन की वर्तमान प्रणाली के साथ-साथ लेखा के

संशोधित चार्ट की प्रणाली का अध्ययन करने के लिए एक व्यवहार्यता समूह का गठन किया गया है ताकि (क) संशोधित खातों के चार्ट के कार्यान्वयन के संबंध में सामान्य समझ विकास में मदद मिल सके (ख) प्रस्तावित संशोधित वर्गीकरण संरचना में बजट अनुमानों के विवरण से वार्षिक वित्तीय विवरण और अनुदान मांगों को उत्पन्न करने की संभावना की जांच कर सकें (ग) पहचान तंत्र के समाधान का सुझाव दें - मौजूदा वर्गीकरण की प्रणाली में, मुख्य शीर्ष अंकीय कोड प्राप्तियों या व्यय की प्रकृति या व्यय की प्रकृति को राजस्व या पूंजी के रूप में पहचानना है - जो वर्गीकरण की प्रस्तावित प्रणाली में उपलब्ध नहीं है। वर्गीकरण का अंतिम स्तर अर्थात व्यय की पहचान के लिए कि क्या वे राजस्व या पूंजी हैं, की पहचान हेतु वर्गीकरण की संशोधित प्रणाली में वस्तु शीर्षों को निर्धारक के रूप में प्रस्तावित किया जाता है और (घ) लेखा के संशोधित चार्ट के कार्यान्वयन की प्रक्रिया को आगे बढ़ाने के लिए दिशानिर्देश का सुझाव देता है। इस प्रकार, जब खातों का नया चार्ट लागू किया जाएगा तब विनियोग की इकाई को फिर से परिभाषित करने और पुनर्विनियोग की शक्तियों को संरेखित करने के संबंध में एनआईएफएम की सिफारिशों, नई सेवा'/'सेवा के नए साधन के संशोधन पर ध्यान दिए जाने की उम्मीद है।

(vii) सिफ़ारिश 9 विभाग के व्यय की कुछ श्रेणियों के लिए बहु-वर्षीय व्यय सीमा निर्धारित करने के लिए मध्यम अवधि के व्यय रूपरेखा का उपयोग करने के लिए है। राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 की धारा 3 में सरकार को संसद के दोनों सदनों में मध्यम अवधि के व्यय रूपरेखा (एमटीईएफ) विवरण को रखने की आवश्यकता है। एमटीईएफ विवरण व्यय संकेतकों के लिए तीन साल का रोलिंग लक्ष्य निर्धारित करता है। इसमें मांग-वार अनुभागीय वर्गीकरण (राजस्व और पूंजी) के साथ व्यय प्रतिबद्धताओं का अनुमान और सरकार की कुछ योजनाओं के लिए व्यय अनुमान शामिल हैं। एक विभाग के लिए एमटीईएफ अनुमान मध्यम अवधि में निश्चित लक्ष्य पद प्रदान करते हैं। हालांकि, संविधान के अनुच्छेद 114 में प्रावधान है कि व्यय के लिए संसद से एक अलग विनियोग प्राप्त करने की आवश्यकता है;

(viii) सिफारिश 10 और 11 संसद से अलग दीर्घकालिक (बहु-वर्षीय) प्राधिकरण सहित स्थायी विनियोग के रूप में प्रभारित किए गए व्यय को वर्गीकृत करने के लिए हैं और उन्हें वार्षिक

प्राधिकरण के अधीन नहीं होने पर सावधानीपूर्वक विचार करने की आवश्यकता है। यह सिफारिश भारत के संविधान के अनुच्छेद 113 और 114 में निहित संवैधानिक प्रावधानों के खिलाफ है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार संसद के समक्ष रखा गया विवरण वार्षिक वित्तीय विवरण है। इसलिए, बहु वर्षीय विनियोग के लिए यह सिफारिश संविधान की भावना के अनुरूप नहीं है;

(lx) सिफारिश 12 खातों की मौजूदा सूची को खातों के सरल चार्ट से बदलने के लिए है, जिससे बजट और व्यय की रिपोर्टिंग में अधिक पारदर्शिता आएगी। यह कहा जा सकता है कि वर्गीकरण की संशोधित प्रणाली का अध्ययन करने के लिए एक व्यवहार्यता समूह का गठन किया गया है। इसे ऊपर पैरा (I) में बढ़ाया गया है।

7. 'की गई कार्रवाई'के क्रम को लोक लेखा समिति द्वारा अनुशंसित मंत्रालयों/विभागों द्वारा अधिक व्यय के मुद्दों की जांच करने के लिए मंत्रिमंडल सचिव की अध्यक्षता में गठित उच्च स्तरीय अंतर-मंत्रालयी समूह का अनुमोदन प्राप्त है।

लेखापरीक्षा की पुनरीक्षित टिप्पणियाँ

8. उपर्युक्त एटीएन का पुनरीक्षण करते समय, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के कार्यालय ने निम्नवत टिप्पणियां की:

(क) एकीकृत वित्तीय नेटवर्क जैसे पीएफएमएस, रक्षा में प्रबल और रक्षा पेंशन के लिए स्पर्श को एकीकृत किया जा सकता है;

(ख) अतिरिक्त व्यय को रोकने के लिए पीएफएमएस पोर्टल में सुधार किया जा सकता

(ग) डाक विभाग में पेंशन/पारिवारिक पेंशन के भुगतान पर, व्यय और आवंटन की मैपिंग इस तरह से की जा सकती है कि अधिक व्यय के किसी भी उदाहरण से बचने के लिए निगरानी और मिलान आसानी से किया जा सके;

(घ) रेलवे, रक्षा और पदों के लिए पीएफएमएस के कार्यान्वयन के लिए समय-सीमा का संकेत दिया जाए;

(ङ) बाद के चरणों में अनुपूरक की आवश्यकताओं से बचने के लिए बजट अनुमान तैयार करते समय उचित परिश्रम किया जा सकता है;

(च) बहु-वर्षीय व्यय का उपयोग करने के लिए मध्यम अवधि व्यय ढांचे का उपयोग करने पर एनआईएफएम की सिफारिशों के संबंध में, मंत्रालय पीएसी को संशोधित उत्तर प्रस्तुत कर सकता है; तथा

(छ) कार्यान्वयन के लिए उपयुक्त एनआईएफएम सिफारिशों को प्राथमिकता के आधार पर अपनाया जा सकता है।

सरकार की आगे टिप्पणियाँ

9. लेखा-परीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों के उत्तर में वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने निम्नलिखित बताया:

(क) लेखा-परीक्षा द्वारा व्यक्त किए गए विचारों/चिंताओं का इस मंत्रालय के जवाब में पहले ही पर्याप्त रूप से संमाधान किया जा चुका है। उदाहरण के लिए, पीएफएमएस जैसे एकीकृत और अनुकूलित वित्तीय नेटवर्क पहले से ही रक्षा मंत्रालय (पीएफएमएस रक्षा आहारनौर लेखांकन-प्रबल), रेल मंत्रालय (लेखा सूचना प्रबंधन प्रणाली) आदि में मौजूद हैं। पीएफएमएस के साथ विभाग-विशिष्ट अनुकूलित वित्तीय प्रणाली का एकीकरण सरकार का निरंतर प्रयास है।

(ख) यद्यपि मध्यम अवधि के व्यय ढांचे (एमटीईएफ) का उपयोग सीमित तरीके से बहु-वर्षीय खर्च के लिए किया जा सकता है, इस सिफारिश की बाधाओं और व्यावहारिकता को पहले ही नोट के पैराग्राफ 6 (vii) में समझाया गया है;

(ग) एनआईएफएम की सिफारिशें, जो आंशिक रूप से व्यवहार में हैं और कार्यान्वयन योग्य हैं और कार्यान्वयन में उनकी बाधाओं को नोट के पैरा 6 में लाया गया है।

10. लेखापरीक्षा द्वारा उनके दिनांक 17.12.2021के पत्र संख्या समन्वय/फ़ा

-323/एटीएन/एटीआर/एन/वॉल्यूम.II/2021-22/569 द्वारा इसकी विधीक्षा की गई है।

टिप्पणी/सिफारिश

समिति चिंता के साथ नोट करती है कि वित्त वर्ष 2017-18 के दौरान संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा अपनी अतिरिक्त आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सभी पांच मामलों में अनुपूरक अनुदानों/विनियोगों को प्राप्त करने के बाद भी अधिक व्यय किया गया। उदाहरण के लिए, 700871.18 करोड़ रु. का अनुपूरक अनुदान सिविल मंत्रालयों/विभागों द्वारा संचालित दो अनुदानों/विनियोगों के अधिक व्यय हेतु आबंटित किया गया था, लेकिन यह भी 92461.31 करोड़ रु. से कम पड़ गया। रक्षा सेवाओं के मामले में, यद्यपि रक्षा मंत्रालय द्वारा संचालित दो अनुदानों के तीन मामलों में, 3148.03 करोड़ रु. का अनुपूरक अनुदान प्राप्त किया गया था, फिर भी, 7149.00 करोड़ रु. का अधिक व्यय किया गया था। समिति का मत है कि समीक्षाधीन वर्ष के दौरान वित्त मंत्रालय और रक्षा मंत्रालय द्वारा अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने के दस्तावेज (इंस्ट्रूमेंट) को न्यायिक रूप से संचालित नहीं किया गया था। इस संबंध में, समिति नोट करती है कि उनकी बहुधा दोहराई गई सिफारिश के बावजूद कि अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने के बाद भी अधिक व्यय करने की प्रवृत्ति रोकी जाए, रक्षा मंत्रालय के अधिक व्यय में भारी वृद्धि हुई है। यद्यपि वित्त मंत्रालय ने अपने पिछले वर्ष के रिकॉर्ड की तुलना में अधिक व्यय को कम करने में थोड़ा बेहतर प्रदर्शन किया है, फिर भी, वर्ष 2017-18 के दौरान किया गया अधिक व्यय अब भी काफी ज्यादा है। इसलिए, समिति इस अपरिहार्य निष्कर्ष पर पहुंचती है कि संबंधित मंत्रालय न केवल वास्तविक और व्यावहारिक बजट अनुमान करने में विफल रहे हैं, बल्कि यहां तक कि अनुपूरक मांगों के अनुसार प्रदत्त राशि भी उन्हें अधिक व्यय करने से रोक नहीं पाई। समिति अपेक्षा करती है कि भविष्य में वित्त मंत्रालय और रक्षा मंत्रालय अनुपूरक अनुदानों के चरण पर व्यय के व्यावहारिक आंकड़ों प्रस्तुत करते हुए अधिक व्यय की बढ़ती प्रवृत्ति को रोकने हेतु हर संभव प्रयास करेंगी। यह आवश्यक है कि वित्त मंत्रालय और रक्षा मंत्रालय पूरे वर्ष व्यय की प्रवृत्ति की कड़ी निगरानी हेतु एक प्रभावी निगरानी तंत्र तैयार करें और जब अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता हो तो वे अपनी आवश्यकता का ठीक-ठीक आकलन करें और यथासमय अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने हेतु संसद में संपर्क करें। अतः समिति इस संबंध में अपनी पूर्ववर्ती सिफारिशों को दोहराती है और मंत्रालयों/विभागों से आग्रह

करती है कि वे अपने कम्प्यूटीकरण और नेटवर्किंग की मौजूदा प्रणाली की समीक्षा करें जिससे व्यय की गति की कड़ाई से निगरानी हो सके और यह सुनिश्चित करने के लिए कि व्यय अनुपूरक अनुदानों को प्राप्त करने के बाद भी अपनी सीमा से ऊपर न हो, यथासमय कार्रवाई की जाए।

[पैरा सं.3]

वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) द्वारा की गई कार्रवाई

केन्द्रीय सिविल मंत्रालयों का व्यय मुख्य रूप से पीएफएमएस प्रणाली द्वारा किया जाता है तथा लेखा संकलन ई-लेखा पर किया जाता है। व्यय की निगरानी के लिए वास्तविक समय आधार पर व्यय रिपोर्टें मंत्रालयों को उपलब्ध कराई गई हैं। मासिक आधार पर नियमित लेखा डाटा प्रसार के साथ अधिक गहराई से व्यय की निगरानी के लिए, व्यय मंत्रालय को एमआईएस रिपोर्ट द्वारा वित्तीय रिपोर्टिंग की आवृत्ति 2020-21 की पहली तिमाही से बढ़ाकर साप्ताहिक आधार पर कर दी गई है।

2. इस की गई कार्रवाई टिप्पणी की विधीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के कार्यालय द्वारा उनके दिनांक 12.10.2021 के पत्र सं. समन्वय/फा-323/एटीएन/एटीआर/ईएन/2020-21/419 द्वारा की गई है।

रक्षा मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई

सेवाओं द्वारा विभिन्न छोटी यूनिटों/ स्थापनाओं जिनमें दूरस्थ क्षेत्रों में स्थित यूनिटें/ स्थापनाएं भी शामिल हैं, को बजटीय आवंटन किए जाते हैं। अधिक प्रभावी बजटीय नियंत्रण के लिए रक्षा मंत्रालय में एक साधारण सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) शुरू करने का निर्णय लिया गया था। शुरुआत में यह निर्णय लिया गया था कि पीएफएमएस जो कि सिविल मंत्रालयों में प्रचालित था उसे रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत अनुदानों के लिए दोहराया जाएगा। बाद में दिनांक 1.08.2020 से रक्षा मंत्रालय के 28 पीएओ में अनुदान सं. 18: रक्षा मंत्रालय सिविल के लिए पीएफएमएस का पायलट रन शुरू किया गया था। पायलट रन के दौरान यह देखा गया था कि रक्षा अनुदानों और अन्य सिविल मंत्रालयों के अनुदानों के प्रचालन में काफी अंतर है जिसके कारण सिविल मंत्रालयों के लिए मौजूदा पीएफएमएस को रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत अनुदानों के लिए दोहराया नहीं जा सकता है। इसलिए यह निर्णय लिया गया था कि

सिविल अनुदानों के लिए पीएफएमएस प्रतिरूप प्रस्तुत करते हुए पीएफएमएस में रक्षा अनुदानों के लिए एक अलग दृष्टांत/ समानांतर अध्याय लेखा महानियंत्रक (सीजीए) के परामर्श से रक्षा लेखा महानिंयत्रक (सीजीडीए) द्वारा सृजित किया जाएगा। तदनुसार रक्षा अनुदानों के अंतर्गत सभी विभागों/संगठन को पीएफएमएस में प्रस्तावित रक्षा दृष्टांत में स्थानांतरित होंगे। परियोजना में तेजी लाने की दृष्टि से साफ्टवेयर विकास का विकासपरक तरीका और गतिविधियों का एक साथ प्रसंस्करण किया जा रहा है।

2. इसी तरह रक्षा पेंशन से संबंधित व्ययों की निगरानी करने के लिए स्पर्श (एसपीएआरएसएच) नामक ई-पेंशन प्रणाली आरंभ की गई है । इस प्रणाली में एकीकृत डेटाबेस का निर्माण शामिल है जिसमें व्यक्तिगत और पारिवारिक विवरण, सेवा विवरण, वेतन विवरण, पेंशन स्वीकृति और बाद में किए गए भुगतान (और कटौतियों यदि कोई हों) के साथ-साथ पेंशन की मंजूरी, संशोधन और वितरण के लिए एक कम्प्यूटरीकृत आवेदन के साथ शुरू होने वाले पेंशनभोगी का पूरा विवरण एक ही एजेंसी द्वारा दिया जाता है । प्रणाली को वायुसेना, नौसेना और रक्षा सिविलियन संगठनों अर्थात रक्षा लेखा विभाग, जेएस (टीआरजी) और सीएओ, डीजीडीई, तटरक्षक एवं ओएफबी के लिए रॉल आउट की गई है । पुराने पेंशनभोगियों के स्थानांतरण के लिए साफ्टवेयर विकास प्रक्रियाधीन है । सीपीडीएस, डीपीडीओ और 7 बैंकों 7वें सीपीसी के पुराने पेंशनभोगियों के लिए टेस्ट रन प्रक्रिया चल रही है और जुलाई, 2021 के लिए इन पेंशनभोगियों की पेंशन स्पर्श (एसपीएआरएसएच) के माध्यम से वितरित की जाएगी । यह प्रणाली पेंशन बजट और बुकिंग की वास्तविक समय के आधार पर निगरानी सुनिश्चित करेगी ।

टिप्पणी/सिफारिश

अधिक दर्ज अनुदान/विनियोग के चुनिंदा मामलों की जांच से, समिति ने पाया कि पूंजी - विनियोग संख्या-38-ऋण की चुकौती के प्रभारित भाग के तहत, वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने ₹6,94,966.18 करोड़ का अनुपूरक विनियोग सहित कुल ₹57,80,270.94 करोड़ के कुल स्वीकृत प्रावधानों के अलावा ₹92,333.69 का अतिरिक्त व्यय किया था। इस विनियोग के अंतर्गत अधिक व्यय इस विनियोग के विभिन्न उप-शीर्षों के अंतर्गत ₹36,985.14 करोड़ की कुल बचत और ₹1,29,318.83 करोड़ की कुल अधिकता का निवल परिणाम था। व्याख्यात्मक टिप्पणियों की संवीक्षा

से पता चलता है कि इस विनियोग के तहत अधिक व्यय मुख्य रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम दिनों में राज्य सरकारों द्वारा अपने वित्तीय दायित्वों को पूरा करने के लिए अधिक राशि की निकासी के कारण किया गया था। वित्त मंत्रालय (अर्थिक कार्य विभाग) के अनुसार इन भुगतानों का सटीक अनुमान लगाना मुश्किल है क्योंकि ये बाजार की स्थितियों, निवेशकों/राज्य सरकारों द्वारा 14 दिनों के ट्रेजरी बिल में निवेश के मामले में दावों को दर्ज करने और अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों द्वारा निर्धारित भुगतान की अनुसूची से प्रभावित होते हैं।समिति ने इस विनियोग के तहत वर्ष 2016-17 (₹1,86,954.42 करोड़) और 2017-18 (₹92,333.69 करोड़) की आवर्ती भारी मात्रा में अधिक व्यय किए जाने पर नाराजगी व्यक्त की, जिनमें अंशदायी कारण समान थे। समिति ने आगे देखा कि विभाग ने जुलाई, 2017 और मार्च, 2018 में ₹6,94,966.18 करोड़ के अनुपूरक विनियोग का सहारा लिया। विभाग द्वारा उनकी बजटीय आवश्यकता को बढ़ाने के लिए बीच में कोई अनुपूरक विनियोग नहीं लिया गया और विभाग ने वर्ष के अंत तक भी धन की अपनी वास्तविक आवश्यकताओं का पर्याप्त रूप से मूल्यांकन नहीं किया है। समिति का विचार है कि आसन्न अतिरिक्त व्यय को शामिल करने के लिए आवश्यक धन का सटीक मूल्यांकन और संसद से पर्याप्त पूरक प्रावधान की मांग की जा सकती थी। दुर्भाग्य से, ₹ 6,94,966.18 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान से इस विनियोग के तहत धन की अतिरिक्त आवश्यकता की पूर्ति नहीं हो सकी और शेष राशि को नियमित करने के लिए संसद को छोड़ दिया। किसी भी मंत्रालय/विभाग से यह अपेक्षा नहीं की जाती है कि वह इतना बड़ा अनुपूरक प्रावधान करने के बाद भी अपनी वित्तीय सीमा को पार करेगा जैसा कि इस मामले में हुआ है। समिति ने वित्त मंत्रालय के लापरवाहीपूर्ण रवैये को गंभीरता से लिया है, जो बजट/पूरक प्रावधानों को तैयार करने के मामले में अनुकरण करने के लिए दूसरों के लिए एक आदर्श मॉडल होने की उम्मीद है। समिति चाहती है कि निधि की आवश्यकता का वास्तविक मूल्यांकन करने में विफलता के कारणों का विश्लेषण किया जाए ताकि इस विनियोग के तहत निधियों का पर्याप्त प्रावधान सुनिश्चित करने के लिए समय पर कार्रवाई की जा सके। समिति नोट करती है कि वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) ने राज्य सरकारों द्वारा निवेश/विनिवेश के सांख्यिकीय आंकड़ों को नियमित आधार पर रखकर इस विनियोग में अतिरिक्त व्यय से बचने के लिए कुछ प्रयास किए

हैं ताकि चुकाने के लिए आवश्यक धन वर्ष के अंत में पर्याप्त रूप से प्रदान किया जाता है। समिति भविष्य में इस विनियोग के तहत अतिरिक्त व्यय को नियंत्रित करने के इन प्रयासों के परिणामों से अवगत होना चाहेगी।

[पैरा सं. 4]

वित्त मंत्रालय (आर्थिक मामलों के विभाग) द्वारा सिफारिश पैरा संख्या 3 और 4 के संबंध में की गई कार्रवाई

लोक लेखा समिति की टिप्पणियों/सिफारिशों को नोट कर लिया गया है।

2. वित्त मंत्रालय ने विभिन्न अनुदानों और विनियोगों में अतिरिक्त आवर्ती व्यय को कम करने के लिए कई कदम उठाए हैं। (I) ऑस्ट्रेलिया (II) कनाडा (III) आयरलैंड गणराज्य (Iv) न्यूजीलैंड और (v) यूनाइटेड किंगडम में अतिरिक्त व्यय पर डेस्क अध्ययन के निष्कर्षों सहित, अतिरिक्त आवर्ती व्यय पर राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान द्वारा एक अध्ययन किया गया है। रिपोर्ट ने बजटीय और व्यय नियंत्रण की सूचित प्रणाली के लिए भी सिफारिशें की थीं। एनआईएफएम की सिफारिशों पर की गई कार्रवाई की प्रक्रिया, वर्ष 2017-2018 के लिए अतिरिक्त स्वीकृत अनुदानों और प्रभारित विनियोगों पर लोक लेखा समिति (2020-21) (17वीं लोकसभा) की 24वीं रिपोर्ट के पैराग्राफ 1 और 2 के लिए प्रस्तुत की गई कार्रवाई नोट में विस्तृत रूप में दी गई है।

3. व्यय की प्रगति की निरंतर निगरानी और निरंतर समीक्षा के साथ, विनियोग में अधिक व्यय हुआ - ऋण की चुकौती को रोका गया है और वर्ष 2018-2019 और 2019-2020 के लिए उपयुक्त अनुपूरक विनियोग प्राप्त करने के बाद इस विनियोग में कोई अतिरिक्त व्यय दर्ज नहीं किया गया था।

4. वित्त मंत्रालय ने रेल मंत्रालय, रक्षा मंत्रालय और डाक विभाग के साथ विचार-विमर्श किया और इन मंत्रालयों/विभागों को संसद द्वारा अनुमोदित विनियोगों के भीतर व्यय को कम करने की आवश्यकता पर जोर दिया। इस बात पर भी जोर दिया गया कि जहां कहीं भी अतिरिक्त

व्यय से बचने के लिए इस प्रणाली को नहीं अपनाया गया है वहां सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का उपयोग किया जा सकता है।

5. लोक लेखा समिति द्वारा अनुशंसित मंत्रालयों/विभागों द्वारा अतिरिक्त व्यय के मुद्दों की जांच करने के लिए मंत्रिमंडल सचिव की अध्यक्षता में गठित उच्च स्तरीय अंतर-मंत्रालयी समूह द्वारा आवर्ती व्यय पर एनआईएफएम द्वारा किए गए अध्ययन और समीक्षा के साथ, आवर्ती अधिक व्यय से संबंधित मुद्दों को संबोधित करने की उम्मीद है।

लेखापरीक्षा की पुनरीक्षित टिप्पणियां

6. एटीएन का पुनरीक्षण करते समय, लेखापरीक्षा ने आगे और टिप्पणियां की हैं जो निम्नानुसार है:

(क) पूरक अनुदान के बावजूद अतिरिक्त व्यय मंत्रालय/विभाग के कमजोर बजटीय नियंत्रण को दर्शाता है। अतिरिक्त व्यय को कम करने के लिए अधिक प्रभावी उपायों को संस्थागत बनाने की आवश्यकता है, तथा

(ख) कार्यान्वयन के लिए एनआईएफएम की उपयुक्त सिफारिशों को प्राथमिकता पर अपनाया जा सकता है।

सरकार की आगे की टिप्पणियां

7. लेखापरीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों के उत्तर में निम्नलिखित बतायाः

(क) सभी मंत्रालयों/विभागों को अतिरिक्त व्यय से बचने के लिए अक्सर संवेदनशील बनाया गया है। अतिरिक्त व्यय को कम करने के लिए रक्षा मंत्रालय, रेल मंत्रालय और डाक विभाग के साथ चर्चाएं की गई। सरकार आवर्ती अतिरिक्त व्यय की परिघटना के प्रति संवेदनशील है;

(ख) एनआईएफएम की सिफारिशें, जो आंशिक रूप से कार्यकलाप में हैं और कार्यान्वयन योग्य हैं और कार्यान्वयन में उनकी बाधाओं को वर्ष 2017-2018 के लिए अतिरिक्त स्वीकृत अनुदानों

और प्रभारित विनियोग पर लोक लेखा समिति (2020-21) (17वीं लोकसभा) की 24 वीं रिपोर्ट के पैराग्राफ 1 और 2 के प्रत्युत्तर में की गई कार्रवाई नोट के पैराग्राफ 6 में दर्शाया गया है।

8. इसे लेखापरीक्षा द्वारा उनकी दिनांक 17.12.2021 की पत्र संख्या समन्वय/फा.-323/एटीएन/एटीआर/ईएन/खंड II/2021-22/569 के माध्यम से पुनरीक्षित किया गया है।

टिप्पणी/सिफारिश

समिति नोट करती है कि वित्त वर्ष 2017-18 के दौरान, वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) ने अनुदान संख्या 39- पेंशन के राजस्व स्वीकृत खण्ड के तहत 127.62 करोड़ रुपये का अतिरिक्त व्यय किया।अतिरिक्त व्यय में योगदान करने वाले कारणों के बारे में बताते हुए, व्यय विभागने अनुमान से अधिक व्यय और विभिन्न लेखांकन हलकों द्वारा किए गए भुगतान का हवाला दिया, 7वें सीपीसी के कारण अधिकृत बैंकों से अधिक स्क्रॉल की प्राप्ति, पिछले वर्ष से संबंधित बकाया स्क्रॉल की निकासी, स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति के मामलों की संख्या में अप्रत्याशित प्रकृति और सरकारी कर्मचारियों के आकस्मिक निधन के कारण उत्पन्न आकस्मिकता आदि के कारण अतिरिक्त व्यय हुआ। समिति मंत्रालय द्वारा बताए गए कारणों से आश्वस्त नहीं है क्योंकि बजट अनुमान के साथ-साथ अनुपूरक चरण में बेहतर योजना और व्यय की निगरानी से इनसे बचा जा सकता है। समिति यह नोट करके फिर क्षुब्ध है कि दिसम्बर, 2017 में 5905.00 करोड़ की अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने के बावजूद इस अनुदान के तहत अतिरिक्त व्यय किया गया। यदि वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) ने अनुपूरक अनुदान चरण में प्रभावी ढंग से सतर्कताबरती होती तो अधिक व्यय से बचा जा सकता था। समिति को बताया गया है कि केन्द्रीय पेंशन लेखांकरण कार्यालय (सीपीएओ) में ई-गवर्नेंस मॉडल अपनाया है। और पेंशन प्रोसेसिंग और भुगतान प्रक्रिया के दौरान सूचना प्रौद्योगिकी सेवाओं/उपकरणों का उपयोग किया है और उसमें पेंशनरों का पूरा डेटा बेस रहता है। सीपीएओ आंतरिक कार्यप्रणाली को पूरीतरह से 'पारस' (पेंशन प्राधिकृत औरबहाली लेखा प्रणाली) सॉफ्टवेयर के माध्यम से पूर्णतः कम्प्यूटरीकृत किया गया है, एक ई-पीपीओ परियोजना भी शुरू की गई है, जिसमें पूर्ण पीपीओ पुस्तिका का डिजिटलीकरण किया जाएगा। पीएफएमएस में एक अलग पेंशन मॉड्यूल बनाया/ लॉन्च किया गया है। वर्ष 2012 से सभी बैंकों से सीपीएओ के लिए ई-स्क्रॉल | इलेक्ट्रॉनिक रूप में ऑनलाइन

आ रहा है, जो अधिकृत बैंकों द्वारा किए गए पेंशन भुगतानों का विवरण प्रदान करता है और इसका उपयोग पेंशन व्यय के विश्लेषण, सरकारी खातों में व्यय की बुकिंग और केन्द्रीय पेंशन प्रोसेसिंग प्रकोष्ठों की आंतरिक लेखापरीक्षा आदि जैसे विभिन्न कार्यों के लिए किया जा रहा है। मंत्रालय ने यह भी बताया है किदेश भर के पीएओ भी पेंशन अनुदान से संबंधित बजट/व्यय की निगरानी और समग्र सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन के लिए ई-लेख और "पीएफएमएस" (सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली) का उपयोग कर रहे हैं। समिति यह नोट करके निराश है कि पेंशनरों का पूरा डेटा बेस बनाए रखने और पेंशन अनुदान से संबंधित बजट / व्यय की निगरानी करने के लिए ई-प्लेटफॉर्म डालने के बावजूद, समीक्षाधीन वर्ष के दौरान पेंशन के लिए बजटीय आवंटन में अधिक व्यय हुआ है। यह स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि मौजूदा ऑनलाइन लेखाकरण प्रणाली में अभी भी कुछ खामियां हैं। इसलिए, समिति सिफारिश करती है कि व्यय विभाग और सीपीएओ सुधार के लिए अपने इलेक्ट्रॉनिक सिस्टम में खामियों की पहचान करने के लिए तत्काल आवश्यक उपाय करें और इस अनुदान के तहत भविष्य में वास्तविक बजट अनुमान और आवंटन सुनिश्चित करने के लिए एक मजबूत लेखाकरण प्रणाली बनाएं।

[पैरा सं. 5]

वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) द्वारा की गई कार्रवाई

वित्त वर्ष 2017-18 के दौरान, राजस्व अनुभाग (स्वीकृत) का मूल अनुदान 34,990.00 करोड़ था जिसे रु. 5905.00 करोड़ का पूरक अनुदान प्राप्त करने के पश्चात रु. 40,895.00 करोड़ तक बढ़ा दिया गया था। इसके विपरीत, रु. 41,022.62 करोड़ का व्यय किया गया जो परिणास्वरूप रु. 127.62 करोड़ से अधिक रहा जो अंतिम बजट प्रावधान का केवल 0.31% था। पेंशन अनुदान में अधिकता गृह मंत्रालय के कारण थी, क्योंकि उन्होंने बजट प्रावधान 2017-18 के विरुद्ध मार्च, 2018 में बड़ी राशि बुक की थी जिससे न केवल रु. 900 करोड़ की आरक्षित निधि समाप्त हुई, बल्कि वह पूरे अनुदान से भी अधिक थी। पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ सरकार का प्रतिबद्ध दायित्व है तथा साथ ही ये अपरिहार्य प्रकृति के हैं, अतः इनके भुगतान को प्रतिबंधित नहीं किया जा सकता है।

2. इसके अतिरिक्त, उचित व्यय करने तथा व्यय की अधिकता से बचने के लिए वित्तीय वर्ष 2017-18 से सीपीएओ ने कुछ कदम उठाए हैं-

(I) व्यय की अधिकता से बचने के लिए सीपीएओ द्वारा सभी संबंधित मंत्रालयों/विभागों की मांग में विशिष्ट वृद्धि/कमी के औचित्य सहित उप शीर्षवार विस्तृत बजट आवश्यकताएं प्राप्त कर वास्तविक और पूरक अनुदान तैयार करने का प्रयास किया गया है।

(II) सीपीएओ द्वारा नियमित तौर पर बैठकें आयोजित की गई हैं तथा सभी बैंकों के केंद्रीय पेंशन प्रसंस्करण केंद्र (सीपीपीसी) को वास्तविक समय आधार पर ई-स्क्रॉल प्रस्तुत करने के संबंध में निर्देश दिए गए हैं।

(III)सभी पेंशनरों के सम्पूर्ण डाटाबेस की रखरखाव तथा पेंशन संबंधी व्यय की निगरानी के लिए ई-प्लेटफॉर्म को सुदृढ़ करने हेतु, महालेखा नियंत्रक के कार्यालय, व्यय विभाग ने 100% ई-पीपीओ को लागू किया जाना सुनिश्चित करने के लिए भौतिक पीपीओ को बंद करने के संबंध में दिनांक 08.06.2021 के पत्र द्वारा सभी संबंधित मंत्रालयों/विभागों को निर्देश जारी किए हैं।

(Iv)सीपीएओ ने मंत्रालयों/विभागों द्वारा किए गए मासिक/त्रैमासिक व्यय की बारीकी से जांच की है तथा अधिक अथवा बिना बजट बुकिंग की ओर ध्यान आकृष्ट किया है और संबंधित मंत्रालय/विभाग को उचित बजट प्राप्त कर नियमन करने हेतु तत्काल सूचित किया है।

(v) सीपीएओ समय-समय पर सभी मंत्रालयों/विभागों को वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में व्यय की जल्दबाजी तथा वित्तीय वर्ष के अंत में टीई/जेई द्वारा व्यय की बुकिंग से बचने के लिए समय पर व्यय की बुकिंग करने के निर्देश देता रहा है।

3. उपर्युक्त सभी प्रयासों को ध्यान में रखते हुए, सीपीएओ वास्तविक बजट अनुमान तथा पूरक अनुदान तैयार करने तथा यह सुनिश्चित करने में सक्षम था कि व्यय अंतिम बजट आवंटन से अधिक न हो। सीपीएओ वित्तीय वर्ष 2018-19, 2019-20 तथा 2020-21 में अनुमोदित बजट सीमाओं के भीतर व्यय नियंत्रित करने में सक्षम था।

4. इस की-गई-कार्रवाई टिप्पण की भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक के कार्यालय द्वारा दिनांक 12.10.2021 के पत्र सं.समन्वय/फा-323/एटीएन/एटीआर/एन/2020-21/419 द्वारा विधीक्षा की गई है।

टिप्पणी/सिफारिश

समिति नोट करती है कि वर्ष 2017-18 के लिए अनुदान सं. 20 के राजस्व खंड (स्वीकृत)- रक्षा सेवा के तहत 3391.93 करोड़ रु. का अतिशय व्यय हुआ था जो 6793.72 करोड़ रु. की कुल अतिशय राशि और 1127.69 करोड़ रु. की बचत के साथ-साथ 2274.09 करोड़ रु. वापस की गई धनराशि का निवल प्रभाव था। समिति नोट करती है कि रक्षा मंत्रालय का इस अनुदान के प्रचालन का मेकैनिज्म पूरी तरह से खराब स्थिति में है। समिति यह नोट कर एक बार फिर से क्षुब्ध है कि इस अनुदान के अंतर्गत बड़ी मात्रा में अतिशय व्यय इस बात के बावजूद हुआ कि 2954.71 करोड़ रु. का अनुपूरक अनुदान प्राप्त हुआ था, जो यह साबित करता था कि मांगों को पूरा करने के लिए राशि अपर्याप्त थी और इसके परिणामस्वरूप अतिशय व्यय हुआ। रक्षा मंत्रालय के अनुसार, अतिशय व्यय मध्य वित्तीय वर्ष के दौरान सातवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों को लागू करने; उत्तरी सीमाओं के साथ क्षमता विकास के कारण अभिवृद्धि; राशन-ईंधन, तेल और स्नेहक उत्पादों की कीमतों में वृद्धि; चिकित्सा उपकरण; मेडिकल स्टोर; आपातकालीन खरीद जिसके लिए अनुबंध पहले से ही वित्त वर्ष 2016-17 में निष्पादित किया गया था; केन्द्रीय सैनिक बोर्ड के लंबे समय से लंबित बकाए के निपटान, सातवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों को लागू करने पर सैनिक स्कूल को भुगतान; पुराने जहाजों, विमानों पनडुब्बियों और उपकरणों की आवश्यक मरम्मत, महत्वपूर्ण गोला-बारूद और भंडार की खरीद, आयातित भंडार और उपकरणों पर वैधानिक सीमा शुल्क; इकाई भत्तों, खेल गतिविधियों और अन्य विविध व्यय पर व्यय में वृद्धि, अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में कच्चे तेल की कीमतों में वृद्धि, माइल स्टोर भुगतान और आपातकालीन बिजली के मामलों को शामिल करने की प्रारंभिक उपलब्धि, विनिमय दर में भिन्नता, हवा और जमीन से मार करने वाली हथियार युद्ध सामग्रियों की पुनःपूर्ति/खरीद, अतिरिक्त कपड़ों की खरीद, दीमापुर जिले में 205.27 एकड़ भूमि का पट्टा प्राप्त करने, शेड्यूल यात्रा किराए में संशोधन, किराया दर और करों के सेगमेंट में वृद्धि आदि के कारण हुआ। समिति इन्हें अतिशय व्यय के बाध्यकारी कारण नहीं मानती है जैसाकि इनमें से कई का पहले ही पूर्वानुमान लगाया जा चुका था और बजट अनुमानों/अनुपूरक अनुदानों को अंतिम रूप देने के समय इन्हें शामिल किया गया था। यह नोट करते हुए कि मंत्रालय ने संबंधित बजट नियंत्रक प्राधिकरणों को अतिशय व्यय से बचने के लिए केवल निर्देश जारी किए थे, समिति यह सिफारिश करती है कि बजट अनुमान स्टेज पर बेहतर दूरदर्शिता को सुगम बनाने के लि एक ठोस और सुदृढ़ मेकैनिज्म बनाए जाने की तत्काल आवश्यकता है और पूरे

वित्त वर्ष में समय की निरपवाद रूप से सतत निगरानी सुनिश्चित की जाए। पिछले वर्ष ही समिति ने रक्षा मंत्रालय से अपने बजट तंत्र में फेरबदल करने और उसे कारगर बनाने के लिए वित्त मंत्रालय के परामर्श से ठोस और नवोन्मेषी तरीके और साधन ईजाद करने की इच्छा जताई थी ताकि उनके द्वारा प्रचालित अनुदानों के तहत अतिशय व्यय से पूरी तरह बचा जा सके। इसके जवाब में रक्षा मंत्रालय ने बताया है कि लोक लेखा समिति की सिफारिश के अनुसरण में रक्षा मंत्रालय की बजट प्रक्रियाओं की खामियों का पता लगाने के लिए वर्ष 2017 में एक उच्च स्तरीय समिति का गठन किया गया था। समिति यह जानकर क्षुब्ध है कि व्यय की गति की समीक्षा करने और अतिशय व्यय से बचने के लिए बुकिंग और स्थित के संकलन की निगरानी करने पर उच्च स्तरीय समिति की महत्वपूर्ण सिफारिश के बावजूद, यह रक्षा मंत्रालय द्वारा प्रचालित अनुदानों के तहत अतिशय व्यय को दूर करने का दूरगामी लक्ष्य बना हुआ है। समिति ने चौथी रिपोर्ट (17वीं लोक सभा) के पैरा 5 में निहित अपनी पूर्व की सिफारिश को दोहराते हुए रक्षा मंत्रालय से उच्च स्तरीय समिति की सिफारिशों को यथाशीघ्र लागू करने की इच्छा व्यक्त करती है कि ताकि भविष्य में उनके द्वारा प्रचालित अनुदानों के अंतर्गत अतिशय व्यय से बचा जा सके।

[पैरा सं. 6]

रक्षा मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई

पीएसी की सिफारिशों के आधार पर बजट प्रक्रिया में कमियों की पहचान करने और उन्हें दूर करने के लिए ताकि अनुदानों के तहत आधिक्य व्यय की बार-बार होने वाली घटनाओं से बचा जा सके, 2017 में रक्षा सचिव के अनुमोदन से एक उच्च स्तरीय समिति का गठन किया गया । एचएलसी की अध्यक्षता अपर सचिव एवं वित्तीय सलाहकार (अधिग्रहण) द्वारा की जाती है और इसमें रक्षा मंत्रालय (वित्त), सेनाओं के वित्तीय आयोजन निदेशालय, आर्थिक कार्य और नियंत्रक महालेखा विभाग से प्रतिनिधियां शामिल हैं । आज की स्थिति के अनुसार इस समिति की नौ बैठकें आयोजित हुई । समिति की अंतिम बैठक 25 मार्च, 2021 को आयोजित हुई थी । अंतिम बैठक में लिए गए निर्णयों का सार निम्नानुसार है ।

(क) वित्त वर्ष 2020-21 में सभी संबंधितों द्वारा शून्य आधिक्य व्यय सुनिश्चित किया जाना है ।

(ख) प्रत्येक सेना को ऐसे उदाहरणों का 2-3 केस स्टडी करने के लिए कहा गया है जहां व्यय बुकिंग बजट आबंटन से अधिक हो गई है और भविष्य में पुनरावृत्ति से बचने के लिए सुझाव देना है । एलसी भुगतान मामला यदि कोई हो, तो उसे अधिमानतः केस अध्ययन के रूप में शामिल किया जा सकता है ।

(ग) आबंटन पर किसी भी आधिक्य व्यय से बचने के लिए वर्ष के दौरान पुनर्मूल्यांकन अभ्यास किया जा सकता है ।

(घ) व्यय की तुलना में आबंटन पर नियंत्रण रखने के लिए प्रत्येक चरण में एलसी आधारित भुगतानों की समवर्ती निगरानी की जानी चाहिए ।

(ङ) मासिक और तिमाही व्यय योजनाओं का पालन किया जाना चाहिए और नियमित आधार पर निगरानी की जानी चाहिए । मासिक/तिमाही रिपोर्ट से विचलन पर रिपोर्ट यदि कोई हो, अग्रिम रूप से निर्धारित लक्ष्यों से अधिक बचत के विशिष्ट कारणों के साथ अगले महीने की 10 तारीख तक बजट प्रभाग को भेजने की आवश्यकता है ।

2. इसके अतिरिक्त, आधिक्य व्यय की घटनाओं को कम करने के लिए अपनाए गए उपायों की बड़ी संख्या जिनमें से कुछ ऊपर उल्लिखित की हैं, और सभी हितधारकों द्वारा ध्यानपूर्वक प्रयासों के कारण अनंतिम मार्च (अंतिम) आंकड़ों के अनुसार वित्त वर्ष 2020-21 में कोई आधिक्य व्यय नहीं हुआ है ।

टिप्पणी /सिफारिश

समिति नोट करती है कि अनुदान सं. 21 का पूंजी खंड (स्वीकृत)- रक्षा सेवा संबंधी पूंजीगत परिव्यय के तहत 3552.72 करोड़ रू. का आधिक्य व्यय हुआ था, जो 3917.05 करोड़ रू. के कुल आधिक्य धनराशि व 171.01 करोड़ रू. की कुल बचत के साथ-साथ 193.32 करोड़ रू. वापस की गई धनराशि का निवल प्रभाव था । रक्षा मंत्रालय ने इस अनुदान के तहत एक लाख रू. का अनुपूरक अनुदान भी लिया था । समिति इसे रक्षा मंत्रालय के पार्ट पर अतिरिक्त कोष के अवास्तविक आकलन का एक दूसरा उदाहरण मानती है । अनुपूरक अनुदानों और आधिक्य व्यय के बीच इतने बड़े अंतराल से केवल इसी बात का खुलासा होता है कि रक्षा मंत्रालय व्यय का बाकायदा पूर्वानुमान लगाने और उसकी योजना बनाने में बेहद नाकाम रहा है । रक्षा मंत्रालय के अनुसार अनुदान सं. 21 के पूंजीगत स्वीकृत प्रभाग के तहत आधिक्य व्यय दो ड्रूप्स अनमैन्ड एरियल वेहिकल (यूएवी) हेरॉन मैसर्स एचएएल में सीडीए का पुनर्भुगतान और साथ ही मेसर्स

एचएएल के मौजूदा कॉन्ट्रैक्ट में सीडी के पुनर्भुगतान, लेटर आफ क्रेडिट के माध्यम से विदेशी भुगतान के निपटान, माइक्रोलाइटस की खरीद, अन्य प्रतिबद्ध देयताओं, रोहतांग टनल और सीएसजी सड़कों की प्रगति, वर्गीकृत परियोजना के लिए विहाराबाद में भूमि अधिग्रहण, आयातित उपकरणों पर सीमा-शुल्क के भुगतान, महत्वपूर्ण हथियार व सुरक्षा से जुड़े उपकरणों की खरीद, वार्षिक रखरखाव कार्य योजना, विवाहित आवास परियोजनाओं के तहत व्यय में पर्याप्त वृद्धि, प्रगतिशील रणनीतिक परियोजनाओं, विदेशी विक्रेताओं को अनिवार्य संविदात्मक भुगमान जिसके लिए बैंकों के साथ पहले से ही लेटर आफ क्रेडिट खोला गया का, अंतरिम अनुरक्षण सेवाओं आदि की वजह से हुआ था । समिति यह नोट कर क्षुब्ध है कि समिति की बार-बार सिफारिशों और वित्त मंत्रालय द्वारा जारी निर्देशों के बावजूद इस अनुदान के तहत रक्षा मंत्रालय द्वारा अतिशय व्यय किया जाना बारंबार घटने वाली घटना है, इसलिए मंत्रालय ने वर्ष 2016-17 के दौरान भी इस अनुदान के तहत 104.55 करोड़ रू. का अतिशय व्यय किया था । मंत्रालय द्वारा इसके जो कारण बताए गए थे उनमें से अधिकांश कारण इस प्रकार के थे कि अतिरिक्त निधियां प्राप्त करने के लिए समय से कार्रवाई अनुपूरक स्तर पर की जा सकती थी और आधिक्य व्यय से स्पष्ट रूप से बचा जा सकता था । समिति यह नोट कर चिंतित है कि बजट प्रक्रिया में सुधार की दिशा में ठोस और प्रभावी उपाय करने के बजाय मंत्रालय ने आधिक्य व्यय से बचने के लिए व्यय के प्रवाह की निगरानी करने के केवल निर्देश जारी किए । समिति पाती है कि अतिशय व्यय के एक बड़े हिस्से से बचा जा सकता था बशर्ते मंत्रालय वित्तीय वर्ष के दौरान वास्तविक बजट आवश्यकता के प्रति अधिक विवेकपूर्ण और संवेदनशील होता । इसलिए समिति यह सिफारिश करती है कि आधिक्य व्यय को नियंत्रित करने के लिए बारंबार निर्देश जारी करने के बजाय मंत्रालय को चाहिए कि वे बजट नियंत्रण के लिए प्रगतिशील व प्रभावी तरीके शुरू करें । रक्षा मंत्रालय को अन्य मंत्रालयों/विभागों की अच्छी प्रथाओं को अपनाना चाहिए और भविष्य में आधिक्य व्यय पर 'शून्य'रिपोर्ट की रिपोर्टिंग करने की दिशा में प्रगति करनी चाहिए ।

[पैरा सं.7]

रक्षा मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई

आधिक्य व्यय से बचने के लिए मंत्रालय ने विभिन्न कदम उठाए हैं । मंत्रालय द्वारा किए गए कुछ सुधारात्मक उपाय निम्नानुसार हैं:

(क) आधिक्य के प्रमुख कारणों में से एक विदेशी संविदात्मक दायित्व को पूरा करने के लिए साख पत्रों के माध्यम से किया गया भुगतान है जहां बैंकों द्वारा किए गए भुगतानों और सेवा/भुगतान नियंत्रकों द्वारा स्क्रॉल की प्राप्ति और समायोजना के बीच समय अंतराल है। इसे रोकने के लिए प्रत्येक चरण में एलसी आधारित भुगतानों की समवर्ती निगरानी की जा रही है ।

(ख) अनुमानों से कम निधियों के आबंटन को भी सेवाओं द्वारा अधिक व्यय के कारणों में से एक के रूप में चिन्हित किया गया है क्योंकि कानूनी जटिलताओं से बचने के लिए बकाया प्रतिबद्ध आवश्यकता है । तदनुसार सभी बजट धारकों को नए संविदाओं के लिए पतिबद्ध देनदारियों/अनुमानित व्यय और उपलब्ध संसाधनों का वास्तविक मूल्यांकन करने की सलाह दी गई है ।

(ग) इसके अलावा, सभी बजट धारकों को मासिक और तिमाही व्यय योजनाओं का पालन करने के लिए नियमित रूप से जागरूक किया जा रहा है ।

(घ) सेनाओं द्वारा विभिन्न निचली इकाइयों/संरचनाओं के लिए बजट आबंटन किया जाता है जिसमें दूरदराज के क्षेत्रों की इकाइयां भी शामिल हैं । अधिक प्रभावी बजटीय नियंत्रण की दिशा में रक्षा मंत्रालय में एक अनुकूलित सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) शुरू करने का निर्णय लिया गया था कि पीएफएमएस जो सिविल मंत्रालयों में चल रही है, को रक्षा मंत्रालय के तहत अनुदान के लिए दोहराया जाएगा । तत्पश्चात 1.08.2020 से रक्षा मंत्रालय के 28 पीएओ में अनुदान सं. 18 रक्षा मंत्रालय सिविल के लिए पीएफएमएस के पायलट रन शुरू हुआ । पायलट रन के दौरान यह पाया गया कि रक्षा अनुदानों और अन्य सिविल मंत्रालयों के अनुदानों के संचालन में महत्वपूर्ण अंतर है जिसके कारण सिविल मंत्रालयों हेतु वर्तमान पीएफएमएस रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत अनुदानों के लिए नहीं दोहराया जाता । इसलिए यह निर्णय लिया गया कि महा लेखा नियंत्रक (सीजीए) के साथ परामर्श में महा रक्षा लेखा नियंत्रक (सीजीडीए) द्वारा रक्षा अनुदानों के लिए सिविल अनुदान हेतु पीएफएमएस को प्रतिबिंबित करते हुए पीएफएमएस में एक अलग उदाहरण/समानांतर अध्याय बनाया जाएगा । तदनुसार, रक्षा अनुदानों के तहत सभी विभागों/संगठनों को पीएफएमएस में प्रस्तावित रक्षा उदाहरण में स्थानांतरित किया जाएगा । परियोजना में तेजी लाने की

दृष्टि से साफ्टवेयर विकास का विकासपरक तरीका और गतिविधियों का एक साथ प्रसंस्करण किया जा रहा है ।

(ङ) रक्षा पेंशन से संबंधित व्ययों की निगरानी करने के लिए स्पर्श (एसपीएआरएसएच) नामक ई-पेंशन प्रणाली आरंभ की गई है । इस प्रणाली में एकीकृत डेटाबेस का निर्माण शामिल है जिसमें व्यक्तिगत और पारिवारिक विवरण, सेवा विवरण, वेतन विवरण, पेंशन स्वीकृति और बाद में किए गए भुगतान (और कटौतियों यदि कोई हों) के साथ-साथ पेंशन की मंजूरी, संशोधन और वितरण के लिए एक कम्प्यूटरीकृत आवेदन के साथ शुरू होने वाले पेंशनभोगी का पूरा विवरण एक ही एजेंसी द्वारा दिया जाता है । प्रणाली को वायुसेना, नौसेना और रक्षा सिविलियन संगठनों अर्थात रक्षा लेखा विभाग, जेएस (टीआरजी) और सीएओ, डीजीडीई, तटरक्षक एवं ओएफबी के लिए रॉल आउट की गई है। पुराने पेंशनभोगियों के स्थानांतरण के लिए साफ्टवेयर विकास प्रक्रियाधीन है । 7वें केन्द्रीय वेतन आयोग सीपीडीएस के पुराने पेंशनभोगियों, डीपीडीओ और 7 बैंकों के लिए टेस्ट रन पर प्रक्रिया चल रही है और जुलाई, 2021 के लिए इन पेंशनभोगियों की पेंशन स्पर्श (एसपीएआरएसएच) के माध्यम से वितरित की जाएगी । यह प्रणाली पेंशन बजट और बुकिंग की वास्तविक समय के आधार पर निगरानी सुनिश्चित करेगी ।

2. उपर्युक्त उल्लिखित उपाय सहित बड़ी संख्या में उपायों को अपनाने और सभी हितधारकों द्वारा ध्यानपूर्वक प्रयासों के कारण अनंतिम मार्च (अंतिम) आंकड़ों के अनुसार वित्त वर्ष 2020-21 में कोई आधिक्य व्यय नहीं हुआ है ।

टिप्पणी/सिफारिश

समिति पाती है कि रक्षा मंत्रालय ने वित्त वर्ष 2017-18 के दौरान अनुदान सं. 20 रक्षा सेवा और अनुदान सं. 21- रक्षा सेवा संबंधी पूंजीगत परिव्यय के तहत अतिशय व्यय करने के बावजूद धन वापस कर दिया है । राजस्व-स्वीकृत प्रभाग में अनुदान सं. 20 रक्षा सेवा के मामले में रक्षा मंत्रालय ने 2274.09 करोड़ रू. वापस किए और 3391.93 करोड़ रू. अतिशय व्यय किए । जबकि, अनुदान सं. 21-रक्षा सेवा संबंधी पूंजीगत परिव्यय के राजस्व-स्वीकृत प्रभाग में मंत्रालय ने 193.32 करोड़ रू. वापस किए और 3552.72 करोड़ रू. अतिशय व्यय किए । समिति यह नोट कर चिंतित भी है कि इन दोनों ही मामलों में बड़ी मात्रा में अनुपूरक अनुदान

भी प्राप्त हुए थे । इससे यह साफ प्रतीत होता है कि रक्षा मंत्रालय वर्ष 2017-18 के दौरान इन अनुदानों के प्रचालन में पूरी तरह नाकाम रहा है । इसमें सबसे बड़ी निरायशाजनक बात यह है कि यह तब हुआ है जब रक्षा मंत्रालय की बजट प्रक्रिया में कमियों का पता लगाने के लिए एक उच्च स्तरीय समिति का गठन किया गया था । अतः समिति रक्षा मंत्रालय से यह उम्मीद जताती है कि वे अपने मौजूदा प्रबंधन में कमियों का आत्मविश्लेषण करें और अपने बजट मेकैनिज्म में मुकम्मल सुधार करने के लिए उच्च स्तरीय समिति के साथ-साथ वित्त मंत्रालय के परामर्श से कोई ठोस उपाय करें और भविष्य में उनके द्वारा प्रचालित अनुदानों के प्रचालन में निरंतर व उत्तरोत्तर सुधार के लिए एक कारगर मेकैनिज्म विकसित करें ।

[पैरा सं.8]

रक्षा मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई

उपर्युक्त पैराओं के उत्तर में उल्लिखित किए अनुसार इस मंत्रालय द्वारा आधिक्य व्यय के उदाहरणों को कम करने के लिए बड़ी संख्या में उपाय किए जा रहे हैं । नीचे दिए गए आधिक्य व्यय आंकड़ों से यह व्यक्त होता है ।

(रू. करोड़ में)

वित्त वर्ष	रक्षा सेवाएं- राजस्व		रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय		रक्षा पेंशन	
	स्वीकृत	प्रभारित	स्वीकृत	प्रभारित	स्वीकृत	प्रभारित
2015-16	.....	.....	.....	.....	.....	0.15
2016-17	.....		104.55	41.76	2199.56	0.28
2017-18	3391.93	.....	3552.72	204.35	.....	.....
2018-19	3841.33	.....	1257.29	.....	.....	.....
2019-20	.....	.....	701.31	.....	.....	2.00

2. यह विशेष रूप से ध्यान देने योग्य है कि वर्ष 2019-20 के लिए आधिक्य व्यय की धनराशि पूर्व वर्षों की तुलना में कमी दर्शाती है । इसके अलावा, सभी हितधारकों द्वारा किए

गए ध्यानपूर्वक प्रयासों के कारण मार्च (अंतिम) आंकड़ों के अनुसार वित्त वर्ष 2020-21 में कोई आधिक्य व्यय नहीं हुआ है ।

टिप्पणी/सिफारिश

पूर्ववर्ती पैराग्राफों में की गई टिप्पणियों/ सिफारिशों के अध्यधीन समिति यह सिफारिश करती है कि इस रिपोर्ट के भाग-एक के पैरा 12 में निर्दिष्ट व्यय का विनियमन भारत के संविधान के अनुच्छेद 115 (1) (ख) में विहित तरीके से किया जाए।

[पैरा सं.9]

वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) द्वारा की गई कार्रवाई

व्यय आधिक्य का नियमितीकरण बजट प्रभाग, आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय द्वारा किया जाता है तथा यह व्यय विभाग/महालेखानियंत्रक के कार्यालय के कार्यक्षेत्र में नहीं आता है।

2. इस कीगईकार्रवाई टिप्पण की विधीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के कार्यालय द्वारा उनके दिनांक 12.10.2021 के पत्र सं. समन्वय/फा-323/एटीएन/एटीआर/ईएन/2020-21/419 द्वारा की गई है।

रक्षा मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई

रिपोर्ट में पी.ए.सी द्वारा की गई टिप्पणियों/ सिफारिशों पर रक्षा मंत्रालय द्वारा दिए गए उत्तर के आधार पर यह प्रस्तावित है कि रक्षा मंत्रालय के सबंध में रिपोर्ट के पैरा 12 में उल्लिखित 7,149.00 करोड रू. के आधिक्य व्यय को भारत के संविधान के अनुच्छेद 115 (I)(ख) में निर्धारित तरीके से विनियमित किया जाए।

वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) द्वारा की गई कार्रवाई

लोक लेखा समिति द्वारा की गई सिफ़ारिश के अनुसार 2017-18 से संबंधित केंद्र सरकार के व्यय हेतु अतिरिक्त अनुदानों की मांगों को मानसून सत्र, 2021 में संसद को प्रस्तुत कर दिया गया था। संसद ने अतिरिक्त अनुदानों की मांगों को पारित कर दिया है। वर्ष 2017-18 के लिए संसद द्वारा प्रमाणित अतिरिक्त राशि में आहरित राशि को नियमित करने के लिए आवश्यक विनियोग को भी पारित कर दिया गया है तथा राष्ट्रपति की मंजूरी प्राप्त करने के पश्चात् इसे 2021 के अधिनियम संख्या 35 के रूप में दिनांक 19 अगस्त, 2021 के भारत के राजपत्र (असाधारण) भाग-II, खंड-1 में तद्नुरूप अधिनियम प्रकाशित किया गया था। इसे देखते हुए, 2017-18 में आहरित अतिरिक्त राशि को नियमित किया जाता है। अतः इस संबंध में की गई कार्रवाई पूर्ण हो गई है।

इस टिप्पण की दिनांक 10.11.2021 को लेखा परीक्षा के पत्र संख्या समन्वय/फा-323/एटीएन/एटीआर/ईएन/2020-21/481 द्वारा विधीक्षा की गई है।

ध्याय-तीन

टिप्पणियां /सिफारिशें, जिनके संबंध में समिति सरकार के उत्तरों को देखते हुए आगे कार्यवाही नहीं करना चाहती

-शून्य-

अध्याय-चार

टिप्पणियां /सिफारिशें, जिनके संबंध में समिति ने सरकार के उत्तरों को स्वीकार नहीं किया है और जिन्हें दोहराए जाने की आवश्यकता है

-शून्य-

अध्याय-पांच

टिप्पणियां /सिफारिशें, जिनके संबंध में सरकार ने अंतरिम उत्तर दे दिये हैं

-शून्य-

नई दिल्ली;
31 मार्च, 2022
10 चैत्र, 1944 (शक)

अधीर रंजन चौधरी
सभापति,
लोक लेखा समिति

(परिशिष्ट - दो)

(देखिए प्राक्कथन का पैरा 5)

लोक लेखा समिति के 24वें प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की-गई-कार्रवाई का विश्लेषण

(एक) टिप्पणियों/सिफारिशों की कुल संख्या - 09

(दो) टिप्पणियां/सिफारिशें, जिन्हें सरकार ने स्वीकार कर लिया है: - कुल: 09 प्रतिशत: 100%

पैरा सं.- 1-9

(तीन) टिप्पणियां/सिफारिशें, जिनके संबंध में समिति, सरकार के उत्तरों को देखते हुए आगे कार्यवाही नहीं करना चाहती: - कुल: शून्य प्रतिशत: 0%

-शून्य-

(चार) टिप्पणियां/सिफारिशें, जिनके संबंध में समिति ने सरकारके उत्तरों को स्वीकार नहीं किया है और जिन्हें दोहराएजाने की आवश्यकता है: - कुल: शून्य प्रतिशत: 0%

-शून्य-

(पांच) टिप्पणियां/सिफारिशें, जिनके संबंध में सरकार ने अंतरिम उत्तर दे दिए हैं: - कुल: शून्य प्रतिशत: 0%

-शून्य-