संघ सरकार के वित्त एवं लेखे: 2012-13

यह प्रतिवेदन संघ के लेखाओं पर भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक की टिप्पणियों पर चर्चा करता है तथा वर्ष 2012-13 के लिए संघ सरकार के वित्त का विश्लेषण करता है। इसमें विनियोग लेखे का विश्लेषण तथा वर्ष 2012-13 के संघ सरकार के लेखाओं के संबंध में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां भी सम्मिलित की गई हैं।

विशिष्टताएं

संघ सरकार के लेखों पर नि.म.ले.प. की टिप्पणियां

- 2012-13 में संघ सरकार की वित्तीय स्थिति को प्राथमिक रूप से, पूर्वगामी वर्ष में गैर कर प्राप्तियों में धीमीवृद्धि के पश्चात, कर राजस्व प्राप्तियों तथा गैर-कर राजस्व प्राप्तियों दोनों में पर्याप्त वृद्धि के कारण सकल राजस्व प्राप्तियों में 15.59 प्रतिशत की वृद्धि के द्वारा वर्णित किया गया था।

  (पैरा 1.2.1,1.2.3 एवं 1.2.4)

- पूँजीगत व्यय, तेरहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित राजकोषीय समेकन योजना में वर्ष के लिए निर्धारित 3.8 प्रतिशत के स्तर से बहुत नीचे, स.घ.उ. का 1.80 प्रतिशत था। कुल पूंजीगत व्यय में से 39 प्रतिशत रक्षा द्वारा दर्ज किया गया था।

  (पैरा 1.1.2 एवं 1.3.4)

- सिविल मंत्रालयों के योजनागत व्यय के विश्लेषण ने प्रकट किया कि कुल योजनागत व्यय का 75 प्रतिशत सहायता अनुदान भुगतान के रूप में था। सबसे अधिक योजनागत व्यय कर रहे 10 मंत्रालयों/विभागों में से तीन में 99 प्रतिशत सहायता अनुदान के संवितरण के रूप में था।

  (पैरा 1.3.7 एवं 1.3.8)

- कर निर्धारितियों से ₹249.50 करोड़ की राशि के अग्रिम भुगतानों की प्राप्तियों का लोक लेखे से भारत की समेकित निधि (भा.स.नि) में अंतरण न होने के परिणामस्वरूप वर्ष 2012-13 में इसके समकक्ष राशि से भारत सरकार की सीमा शुल्क प्राप्तियों को कम बताया गया। चूँकि सीमा शुल्क प्राप्तियां केन्द्र तथा राज्यों के बीच बांटे जाने वाले करों का विभाज्य संचय का भाग बनती है, इसलिए भा.स.नि. में राशि जमा न करने से वर्ष 2012-13 के दौरान राज्यों को बांटे जाने वाले करों में अल्प अंतरण निहित रहता है।

  (पैरा 2.1.4)

- दूरसंचार विभाग ने वर्ष 2012-13 के दौरान सार्वभौमिक पहुँच उगाही के प्रति ₹6,735.47 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (सा.से.दा. निधि) को केवल ₹625 करोड़ का अंतरण एवं संवितरण किया। इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2012-13 के लिए सा.से.दा. निधि के अंत शेष के ₹6,110.47 करोड़ तक कम कथन में हुआ। 2002-03 से 2012-13 के दौरान सा.से.दा.निधि के अंतशेष में ₹27,949.92 करोड़ का कम कथन था।

(पैरा 2.2.1)

- कुल ₹4,139.17 करोड़ के अनुसंधान तथा विकास उपकर का 1996-97 से 2012-13 की अवधि के दौरान संग्रहण किया गया था। इसमें से केवल ₹528.91 करोड़ (12.77 प्रतिशत) का उपयोग कथित उपकर के उगाही के उद्दश्यों के प्रति किया गया था।

(पैरा 2.2.2)

- बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि (निधि) से प्राप्तियों से काफी अधिक में व्यय होने के कारण वर्षों से निधि में शेष प्रतिकूल हो गया था। 2007-08 से 2012-13 की अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था जो 2007-08 में (-)₹24.56 करोड़ से 2012-13 में (-)₹200.46 करोड़ तक लगातार बढ़ा।

(पैरा 2.2.3)

- 2008-13 की अवधि के दौरान राष्ट्रीय निवेश निधि (रा.नि.नि.) में पड़ी राशियों के निवेश से अर्जित तथा भारत की समेकित निधि में क्रेडिट की गई ₹905.23 करोड़ की कुल आय में से चयनित पहलों पर व्यय को पूरा करने के लिए, भारत की समेकित निधि में ₹398.11 करोड़ की शेष राशि छोड़ते हुए, लोक लेखे में केवल ₹507.12 करोड़ का अंतरण किया गया था।

(पैरा 2.2.6)

- भारतीय संविधान के अनुच्छेद 114(3) के उपबंधों के अनुसरण में, भारत की समेकित निधि (भा.स.नि.) से, विधि द्वारा किए गए विनियोजनों के अलावा, कोई धनराशि आहरित नहीं की जाएगी। तथापि, 2012-13 के दौरान भा.स.नि. से प्राधिकृत राशि से ₹6,591 करोड़ तक (सिविल मंत्रालयों के चार अनुदानों के पांच खंडों में ₹4,565 करोड़; रेल मंत्रालय की आठ अनुदानों/विनियोजनों के दस खंडों में ₹ 1,670 करोड़, डाक

विभाग की एक अनुदान के एक खण्ड में ₹160 करोड़, तथा रक्षा सेवाओं की तीन अनुदानों के तीन खंडों में ₹196 करोड़) के अधिक संवितरण किए गए थे जिसका संविधान के अनुच्छेद 115(1) (ख) के अंतर्गत नियमितीकरण करने की आवश्यकता थी।

(पैरा 3.4)

- अनुदान अथवा विनियोग में बचत त्रूटिपूर्ण बजट बनाने तथा निष्पादन में कमी का सूचक है। 84 अनुदानों (सिविल, डाक, रेलवे तथा रक्षा सेवाएं) के 104 मामलों में ₹100 करोड़ से अधिक की बचत थी जिसके लिए संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा लोक लेखा समिति को विस्तृत व्याख्यात्मक टिप्पणियां प्रस्तुत करना अपेक्षित है। 104 मामलों में कुल मिलाकर बचतें ₹5,86,099 करोड़ की थी।

(पैरा 3.7 एवं अनुबंध 3.5)

- पिछले तीन वर्षों (2010-2013) के दौरान 42 अनुदानों/विनियोगों के 53 अनुभागो में ₹100 करोड़ तथा अधिक की निरन्तर बचतें थी। तीन वर्षों की अवधि के दौरान कुछ अनुदान/विनियोगों में बड़ी निरन्तर बचतें, ऋण का पुनर्भुगतान (₹9,71,751 करोड़), ग्रामीण विकास विभाग (₹86,554 करोड़), राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण (₹67,523 करोड़), आर्थिक मामले विभाग (₹69,807 करोड़), ऊर्जा मंत्रालय (₹23,202 करोड़), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (₹13,917 करोड़) तथा पुलिस (₹8,449 करोड़) में थी।

(पैरा 3.7 एवं अनुबंध 3.6)

- रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत आयुध कारखानों के अनुदान में वर्ष 2012-13 के लिए विनियोग अधिनियम के माध्यम से प्राप्त प्राधिकार ₹13,014.94 करोड़ की राशि के बजाए ₹1,801.68 करोड़ की राशि के लिए था जोकि सकल व्यय प्रावधान था। इसने ₹11,213.26 करोड़ के कम प्राधिकार को भारत की समेकित निधि से प्राप्त किया था।

(पैरा 4.1)

- भारतीय संविधान के अनुच्छेद 114 (3) में यह व्यवस्था है कि भारत की समेकित निधि से विधि द्वारा किए गए विनियोजन के अलावा, कोई धनराशि आहरित नहीं की जाएगी। केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ने वर्ष 2012-13 के दौरान संसद के अनुमोदन के बिना ₹6,666 करोड़ राशि के प्रतिदायों के ब्याज पर व्यय किया। पिछले छः वर्षो से आवश्यक विनियोजनों के माध्यम से संसद से अनुमोदन प्राप्त किए बिना ब्याज भुगतानों पर ₹40,749 करोड़ का व्यय किया गया था। इसी प्रकार,

पिछले चार वर्षों में केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड द्वारा करों की वापसी पर ब्याज पर ₹44.78 करोड़ को इसे राजस्व में कटौती के रूप में मानते हुए व्यय किया गया।

(पैरा 4.2 एवं 4.3)

- किसी निकाय अथवा प्राधिकरण को 'सहायता अनुदान' में भारत की समेकित निधि से पुनर्विनियोजन द्वारा प्रावधान का आवर्धन केवल संसद की पूर्वानुमति से ही किया जा सकता है। नौ अनुदानों/ विनियोगों के 19 मामलों में 2012-13 के दौरान विभिन्न मंत्रालयों/ विभागों द्वारा बिना संसदीय पूर्वानुमति प्राप्त किए विभिन्न निकायों/ प्राधिकरणों को '31-सहायता अनुदान सामान्य' के अन्तर्गत प्रावधान का आवर्धन करके ₹418.75 करोड़ का व्यय किया गया था।इसी प्रकार, दो अनुदानों के दो मामलों में, ₹80.78 करोड़ का वर्तमान प्रावधानों के उल्लंघन में तथा बिना संसदीय पुर्वानुमति के विषय शीर्ष '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों' को आवर्धन किया गया था। इसके अतिरिक्त, दो अनुदानों के पांच मामलों में कुल ₹55.84 करोड़ की निधियों का संसद की पूर्वानुमति के बिना विषय शीर्ष '36-सहायता अनुदान वेतन' को अवर्धन किया गया था। इन सभी अधिक व्ययों ने सेवा के नए साधन की सीमाओं को आकर्षित किया।

(पैरा 4.5.1, 4.5.2 तथा 4.5.3)

- विषय शीर्ष 'आर्थिक सहायता' में पुनर्विनियोजन द्वारा वर्तमान विनियोग में प्रावधान के आवर्धन हेतु संसद की पूर्वानुमति आवश्यक होती हैं यदि अतिरिक्तता संसद द्वारा पहले से दत्तमत विनियोग के 10 प्रतिशत अथवा ₹10 करोड़, जो भी कम हो, से अधिक हो। तीन अनुदानों के चार मामलों में 2012-13 के दौरान संसदीय पूर्वानुमति लिए बगैर मंत्रालयों/ विभागों द्वारा ₹100.04 करोड़ का अधिक व्यय किया गया था। इस अधिक व्यय ने सेवा के नए साधन की सीमाओं को आकर्षित किया था।

(पैरा 4.5.4)

- विषय शीर्ष 'मुख्य निर्माण कार्य' तथा 'मशीनरी तथा उपकरण' में पुनर्विनियोजन द्वारा वर्तमान विनियोग में प्रावधान के आवर्धन हेतु संसद की पूर्वानुमान आवश्यक होती हैं यदि अतिरिक्तता संसद द्वारा पहले से दत्तमत विनियोग के 10 प्रतिशत अथवा ₹ 2.5 करोड़, जो भी कम हो, से अधिक हो। 12 अनुदानों में 2012-13 के दौरान संसदीय पूर्वानुमति लिए बगैर मंत्रालयों/विभागों द्वारा ₹407.07 करोड़ का इन विषय शीर्षों

के अन्तर्गत प्रावधान का आवर्धन करने हेतु अधिक व्यय किया गया था। इस अधिक व्यय ने सेवा के नए साधन की सीमाओं को आकर्षित किया था।

(पैरा 4.5.5)

- विभिन्न विभागों/मंत्रालयों ने राजस्व व्यय का पूंजीगत व्यय के रूप में तथा विपरीत में गलत वर्गीकरण किया। गलत वर्गीकरण का परिणाम ₹698.07 करोड़ तक पूंजीगत व्यय के अतिकथन तथा ₹1,781.62 करोड़ तक पूंजीगत व्यय के कम बताए जाने में हुआ। सरकारी व्यय पर समग्र प्रभाव ₹1,083.55 करोड़ के पूंजीगत व्यय का कम बताया जाना हुआ। संगत रूप से राजस्व घाटे को वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान ₹1,083.55 करोड़ की समान राशि तक अधिक बताया गया था।

(पैरा 4.6.1, 4.6.2, 4.6.3 तथा 4.6.4)

- वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली, 1978 का नियम 8 छठी श्रेणी अर्थात् विषय शीर्ष तक व्यय के वर्गीकरण के उद्देश्य हेतु विवरणों/परिभाषाओं सहित विनियोग की मानक प्राथमिक इकाईयों को निर्धारित करता है। 23 अनुदानों/विनियोगों के 30 मामलों में ₹2,992.75 करोड़ को विनियोग की इन प्राथमिक इकाईयों में गलत वर्गीकृत किया गया था।

(पैरा 4.7.3)

- जहां आकस्मिक परिस्थितियों से निपटने हेतु तुरन्त उपाय किये जाने हों अथवा ऐसी किसी परियोजना/योजना जिसे वित्तीय वर्ष के दौरान प्रारम्भ किये जाने हेतु सैधान्तिक स्वीकृति दी जा चुकी हो, पर प्रारम्भिक व्यय की पूर्ति की जानी हो, को छोड़कर किसी भी अन्य स्थिति में बजट में एक मुश्त प्रावधान नहीं किया जाना चाहिए। पाँच अनुदानों में एक मुश्त अनुपूरक प्रावधान वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के उल्लंघन में प्राप्त किए गए थे तथा अतिरिक्तताओं को विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा योजनाओं को, जिनके पास अनुदानों हेतु विस्तृत मांग में अलग बजट लाईन हैं, संवितरित किया गया था। तदनुसार, विषय शीर्ष 'सहायता अनुदान सामान्य' तथा 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदाने' को एकमुश्त अनुपूरक के माध्यम से ₹2,55.42 करोड़ का आवर्धन किया गया था जोकि वित्त मंत्रालय के निर्देशों का उल्लंघन था, जिसमें सहायता अनुदान के प्रत्येक आवर्धन के लिए संसद से पूर्व स्वीकृति अनिवार्य है।

(पैरा 4.10)

➢ लोक सेवा प्रदाय के स्थानांतरण प्रतिमान ने अनुदान सहायता, व्यय में लगातार वृद्धि का नेतृत्व किया है जिससे इसने ऋण पुनर्भुगतानों की छूट के अपवाद के साथ, अनुदान हेतु व्यय की सबसे बड़ी मद का गठन किया है। समितियों, गै.स.सं., ट्रस्टों को योजनागत सहायता अनुदान जारी करने की पर्याप्त राशि हेतु नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा छूट न तो उन्मुक्त और न ही अप्रतिबंधित है। पारदर्शिता तथा जवाबदेही लाने हेतु नि.म.ले.प. (क.श.से.श.) अधिनियम 1971 का प्रस्तावित संशोधन सरकार के विचाराधीन हैं।

(पैरा 1.3.10, 5.1 एवं 5.3.2)

➢ वर्ष 2012-13 के लिए, संघ सरकार ने, राज्य सरकार के बजट के बाहर, केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु राज्य/जिला स्तरीय स्वायत्त निकायों तथा प्राधिकरणों, समितियों, गैर-सरकारी संगठनों आदि को सीधे ₹1,04,971 करोड़ की केन्द्रीय योजनागत सहायता का अंतरण किया। सरकारी लेखे के बाहर अनुरक्षित इनके लेखाओं में अव्ययित शेषों की कुल राशि अनिर्धारणीय थी। इसलिए, सरकारी व्यय, जैसा कि लेखाओं में दर्शाया गया था, को उस सीमा तक अधिक बताया गया।

(पैरा 5.3.1)

➢ वस्त्र मंत्रालय तथा उच्च शिक्षा विभाग द्वारा सहायता अनुदान पर व्यय के विस्तृत परीक्षण से किए गए व्यय की गुणवत्ता से संबंधित अपर्याप्त आश्वासन तथा कमजोर नियंत्रण तंत्र की मौजूदगी के बारे में पता चला।

(पैरा 5.6)