

विशिष्टताएं

विशिष्टताएं

संघ सरकार के लेखों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सी ए जी) का यह प्रतिवेदन संघ सरकार के वित्त लेखे (यू जी एफ ए) और संघीय सिविल मंत्रालयों, रक्षा सेवाएं, डाक सेवाएं व रेलवे के विनियोग लेखों का विश्लेषण करता है। यह प्रतिवेदन वर्ष 2018-19 के लिए संघ सरकार के वित्त पर विहंगावलोकन प्रस्तुत करता है और वर्ष 2018-19 के लिये यू जी एफ ए तथा संघ सरकार के विनियोग लेखों पर सी ए जी की टिप्पणियां शामिल करता है।

अध्याय 1: संघीय वित्त का विहंगावलोकन

- संशोधित अनुमानों से वास्तविक राजस्व प्राप्तियों में ₹1,86,382 करोड़ (9.35 प्रतिशत) की कमी रही। इस कमी के परिणामस्वरूप, राजस्व व्यय के संशोधित प्राक्कलनों (आर ई) से ₹1,42,942 करोड़ (5.94 प्रतिशत) कम रहने के बावजूद, वास्तविक राजस्व घाटा अनुमानित से ₹43,440 करोड़ अधिक रहा। इसके साथ ही ऋण और अग्रिमों के संवितरण की कमी की तुलना में इनकी वसूली में अधिक कमी की वजह से राजकोषीय घाटा ₹15,609 करोड़ के अनुमान से अधिक रहा। लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि यद्यपि दिसम्बर 2018 के अंत में राजस्व और व्यय में कमी के संकेत स्पष्ट थे, इन्हें संशोधित प्राक्कलन (आर ई) तैयार करते समय ध्यान में नहीं रखा गया। परिणामस्वरूप गैर-ऋण प्राप्तियाँ और व्यय दोनों के वास्तविक परिणाम संशोधित प्राक्कलनों (आर ई) से कम रहे; यह वित्तीय संसाधनों के अवास्तविक मूल्यांकन का द्योतक है।

(पैरा 1.2.1)

- वर्ष 2018-19 के दौरान, संघ सरकार ने ₹1,11,98,260 करोड़ जुटाए। इसका 81 प्रतिशत प्रतिबद्ध व्यय यथा कर्ज चुकौती के लिए, सार्वजनिक लेखा देयताओं के निर्वहन पर, ब्याज भुगतान और राज्यों को कर प्राप्तियों के अनिवार्य हस्तांतरण पर था। राज्यों/ केंद्रशासित प्रदेशों को सहायक अनुदान देने और अंतशेष राशि की गणना के बाद, भारत सरकार के अन्य सभी खर्चों के लिए संसाधनों का मात्र 16 प्रतिशत उपलब्ध था।

(पैरा 1.2.3)

- वर्ष 2017-18 की तुलना में, संघ सरकार की कुल प्राप्तियों में तीन प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसमें से गैर-ऋण प्राप्तियों में 3.75 प्रतिशत की वृद्धि हुई और ऋण प्राप्तियों में 3.12 प्रतिशत की वृद्धि हुई, जबकि पूंजीगत प्राप्तियों में पाँच प्रतिशत की गिरावट आई। पिछले वर्ष की तुलना

में, कर राजस्व प्राप्तियां और गैर-कर राजस्व प्राप्तियां दोनों क्रमशः छः प्रतिशत और दस प्रतिशत बढ़ीं। गैर-कर राजस्व में वृद्धि में सबसे बड़ा योगदान 'लाभांश और लाभ' का था।

(पैरा 1.2.4)

- वर्ष 2018-19 के दौरान कुल व्यय में चार प्रतिशत (₹3,60,765 करोड़) की वृद्धि हुई। इसमें से पिछले वर्ष की तुलना में राजस्व व्यय में 5.67 प्रतिशत और पूंजीगत व्यय में 22.89 प्रतिशत की वृद्धि हुई। पूंजीगत व्यय में वृद्धि मुख्यतः बैंक 'पुनर्पूजीकरण' के कारण हुई।

(पैरा 1.2.4)

- वर्ष 2018-19 के दौरान संघ सरकार का सांविधिक निगमों, सरकारी कंपनियों, सहकारी बैंकों और संस्थाओं आदि में कुल निवेश में ₹1,93,150 करोड़ की वृद्धि हुई। इसी वर्ष के दौरान, विनिवेश से संघ सरकार को कुल ₹72,620 करोड़ प्राप्त हुए।

(पैरा 1.3.1 तथा 1.3.2)

- संघ सरकार का कुल लोक ऋण 31 मार्च 2017 को ₹59,69,968 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2018 को ₹66,51,365 करोड़ (11.41 प्रतिशत) हुआ जोकि 31 मार्च 2019 को और बढ़कर ₹73,44,902 करोड़ (10.42 प्रतिशत) हो गया। 31 मार्च 2019 तक संघ सरकार द्वारा दी गई कुल गारंटी में से ₹4,47,626 करोड़ बकाया थी।

(पैरा 1.3.3 तथा 1.3.4)

- लेखापरीक्षा द्वारा यू जी एफ ए की विवरणी 13 में 31 मार्च 2019 को दर्शाए गए बकाया लोक लेखा देनदारियां ₹8,82,119 करोड़ के विरुद्ध, वास्तविकता में कुल ₹18,12,015 करोड़ (लघु बचत और भविष्य निधि के रूप में ₹15,09,505 करोड़ और अन्य दायित्वों के रूप में ₹3,02,510 करोड़) पाई गई।

(पैरा 1.3.5)

अध्याय 2: वित्त लेखों पर टिप्पणियां (यू जी एफ ए)

पारदर्शिता एवं प्रकटीकरण के मुद्दे

- लघु शीर्ष 800 "अन्य व्यय"/ "अन्य प्राप्तियां" का लगातार और अविवेकी प्रयोग किया गया जिसके परिणामस्वरूप यू जी एफ ए में पारदर्शिता की कमी थी। व्यय के 11 'मुख्य शीर्षों' के संबंध में, जिसमें ₹7,428 करोड़ का व्यय लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत किया गया था जो इन शीर्षों के

अंतर्गत बुक किए गए कुल व्यय के 50 प्रतिशत से अधिक था। चार मुख्य शीर्षों के कुल व्यय में 50 प्रतिशत से अधिक के व्यय की परिहार्य बुकिंग कई वर्षों से की जा रही है। राजस्व के 24 मुख्य प्राप्ति शीर्षों में ₹13,678 करोड़ की प्राप्तियां, जो कि इन शीर्षों के अंतर्गत कुल बुक प्राप्तियों में 50 प्रतिशत से अधिक को दर्शाती हैं, को लघुशीर्ष 800 के अंतर्गत बुक किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के बावजूद, 12 मुख्य शीर्षों/कार्यों के मामले में विगत कई वर्षों में ऐसी परिहार्य बुकिंग की जाती रही है। सही लघु शीर्ष के अस्तित्व में होने के बावजूद लघु शीर्ष 800 के तहत ₹3,531 करोड़ के कर राजस्व की गलत बुकिंग ने निवल आय की गणना और राज्यों को उनके आबंटन पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

(पैरा 2.2.1)

- कुल लोक लेखा देनदारियां, वर्तमान विनिमय दरों पर बाह्य ऋण, राजस्व घाटा और भारतीय रिजर्व बैंक के अंतशेष राशि से संबंधित महत्वपूर्ण जानकारी वर्षों तक यू जी एफ ए के मुख्य भाग की बजाय फुटनोटों में दी गई, जिसने लेखों की पारदर्शिता पर प्रभाव डाला। इसके अलावा, यूजीएफए में महत्वपूर्ण लेन-देनों पर सूचना को 317 फुटनोटों के माध्यम से दर्शाया और ये मुख्य रूप से संक्षिप्त और गूढ़ थे। कई मामलों में, फुटनोट में कहा गया कि मामले का समाधान किया जा रहा था तथा लेखापरीक्षा ने देखा कि पिछले वर्षों से भी फुटनोट अपरिवर्तित थे जो कि यह दर्शाता है कि इस तरह के समाधान की दिशा में कोई प्रयास नहीं किये गए थे।

(पैरा 2.2.2)

- यू जी एफ ए की विवरणी 13 अस्पष्ट है, क्योंकि इसमें उचंत शीर्ष के अंतर्गत क्रेडिट की गई और डेबिट राशि को अलग-अलग दिखाने के बजाय निवल क्रेडिट/ डेबिट राशि को दर्शाया जा रहा है। इसके परिणामस्वरूप उचंत शेषों के दोनों ही मुख्य एवं लघु शीर्ष स्तर पर महत्वपूर्ण न्यूनोक्ति हुई।

(पैरा 2.2.3)

लेखों की यथार्थता से संबंधित मुद्दे

- वर्ष के समापन के बाद जर्नल प्रविष्टि के माध्यम से, लेखांकन प्राधिकारियों ने लेखांकन प्रक्रिया का उल्लंघन करते हुए ₹10,250 करोड़ को केंद्रीय सड़क निधि से हस्तांतरित कर इसे गैर-कर प्राप्तियों के रूप में बुक किया।

(पैरा 2.3.1)

- यू जी एफ ए में 31 मार्च 2019 को उचंत शीर्ष के अंतर्गत ₹56,980.28 करोड़ (डेबिट) की कुल निवल राशि दर्शायी गई। इसके अलावा 'चैक और बिल' से संबंधित मुख्य शीर्षों के तहत ₹42,104 करोड़ (क्रेडिट) की निवल बकाया राशि थी। सरकारी लेखों में उचंत शीर्ष को ऐसी प्राप्तियों और भुगतानों के लेन-देन को दर्शाने के लिए संचालित किया जाता है जिन्हें सूचना/ दस्तावेज लंबित होने के कारण लेखे के अंतिम शीर्ष में बुक नहीं किया जा सकता। आमतौर पर, वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पहले या उसके तुरंत बाद ऐसे उचंत शीर्षों का समाशोधन कर दिया जाना चाहिए। असमायोजित उचंत शीर्षों का निरंतर अस्तित्व में रहना सरकार की प्राप्तियों और व्यय के चित्रण को विकृत करता है।

(पैरा 2.3.2)

- प्रतिकूल शेष वे हैं जिन्हें त्रुटिपूर्वक डेबिट की बजाय क्रेडिट में या विपरीत क्रम से लेखांकित किया गया हो। 2018-19 के यू जी एफ ए में प्रतिकूल शेष के 69 मामले थे, जिनकी राशि ₹20,710 करोड़ थी। इनमें से ₹8,138 करोड़ की राशि के 40 मामले पांच वर्षों से अधिक समय से अनिर्णीत हैं।

(पैरा 2.3.3)

यू जी एफ ए विवरणियों के आंकड़ों/ तथ्यों की सत्यता और पूर्णता के मुद्दे

- वित्त मंत्रालय द्वारा गारंटियों पर अनुवीक्षण और निगरानी अपर्याप्त थी, और कुछ मामलों में यू जी एफ ए में शामिल डेटा और मंत्रालयों/ विभागों के रिकॉर्डों में विसंगतियां थीं। दो मंत्रालयों ने ₹1,627 करोड़ का गारंटी शुल्क कम प्राप्त किया।

(पैरा 2.4.1)

- पांच संस्थाओं के वार्षिक लेखों में निहित जानकारी और इन संस्थाओं के सरकार के इक्विटी निवेश पर यू जी एफ ए में निहित जानकारी में भेद था। यू जी एफ ए में दी गई 73 संस्थाओं की जानकारी या तो अपूर्ण थी या फिर अद्यतन नहीं की गई थी।

(पैरा 2.4.2)

- राज्यों/ केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों की सरकारों और अन्य संस्थाओं पर 31 मार्च 2019 को बकाया कुल ऋण ₹2,97,077 करोड़ (ब्याज के बकाया सहित) में से ₹57,244 करोड़ की चुकौती बकाया थी।

(पैरा 2.4.3)

- वर्ष 2017-18 के लिए संघ सरकार के लेखों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की 2019 की रिपोर्ट संख्या 2 में यह बताया गया था कि आई जी एस टी का अंतरण जी एस टी/ आई जी एस टी की स्कीम के अनुरूप नहीं था। यह भी सलाह दी गई कि भारत सरकार अपने हिस्से की सही गणना करे। इसके बावजूद 2018-19 में ₹15,001 करोड़ की राशि को केंद्र और राज्य के बीच विभाजित करने के बजाय राज्य के आई जी एस टी की निवल प्राप्ति के हिस्से के रूप में गलत अंतरण तथा लेखांकित किया गया। इसके अलावा, ₹13,944 करोड़ का शेष, इस शीर्ष के अंतर्गत अविभाजित छोड़ा गया और इसे भारत की समेकित निधि में बरकरार रखा गया, हालांकि संशोधित आई जी एस टी अधिनियम इसके तदर्थ आबंटन का प्रावधान करता है। परिणामस्वरूप, आई जी एस टी से राज्यों को कुल मिलाकर कम निधि प्राप्त हुई।

(पैरा 2.4.4)

उपकरणों एवं उगाहियों के लेखांकन से संबंधित मुद्दे

- संघ सरकार ने 2018-19 में 35 उपकरणों/ उगाहियों से ₹2,74,592 करोड़ संग्रहित किये। योजना के तहत, ऐसे उपकरणों और उगाहियों को पहले निर्दिष्ट आरक्षित निधि में हस्तांतरित किया जाना चाहिए और संसद द्वारा निर्धारित विशिष्ट प्रयोजनों के लिए उपयोग किया जाना चाहिए। यह देखा गया कि सीमा शुल्क पर “सामाजिक कल्याण अधिभार” जो कि वर्ष के दौरान ₹8,871.19 करोड़ एकत्रित किया गया था, के लिए समर्पित निधि की परिकल्पना नहीं की थी। आरक्षित निधियों का सृजन/संचालन न करना, यह सुनिश्चित करना कठिन कर देता है कि संसद द्वारा निर्धारित विशिष्ट उद्देश्यों के लिए उपकरणों और उगाहियों का उपयोग किया गया है या नहीं।

(पैरा 2.5)

- वर्ष के दौरान जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकरण के ₹40,806 करोड़ संबंधित आरक्षित निधि में कम क्रेडिट किये गये; वर्ष के दौरान एकत्र की गई सड़क एवं अवसंरचना उपकरण के ₹10,157 करोड़ को संबंधित आरक्षित निधि में न तो हस्तांतरित किया गया था और न ही इसे उस उद्देश्य के लिए उपयोग किया गया जिसके लिए उपकरण एकत्र किया गया था; पिछले दशक में कच्चे तेल पर उपकरण के लिए एकत्र किये गये ₹1,24,399 करोड़ को नामित आरक्षित निधि (ऑयल इंडस्ट्री डेवलपमेंट बोर्ड) में हस्तांतरण नहीं किया गया था और इसे भारत की समेकित निधि में ही रखा गया

था; वर्ष में वैश्विक सेवा उगाही के लिए समर्पित आरक्षित निधि में ₹2,123 करोड़ तथा राष्ट्रीय खनिज न्यास उगाही के लिए समर्पित आरक्षित निधि में ₹79 करोड़ का कम हस्तांतरण किया गया था।

(पैरा 2.5)

अध्याय 3 : विनियोग लेखे पर टिप्पणियाँ

- वर्ष 2018-19 के दौरान प्राधिकृत से संवितरण में ₹5,204.56 करोड़ का आधिक्य रहा जिसमें रक्षा सेवाओं के दो अनुदान, संघ सिविल मंत्रालय का एक अनुदान व रेलवे का एक अनुदान शामिल है। रक्षा सेवा अनुदान में आधिक्य मदों, जिन्हें रक्षा मंत्रालय ने अनिवार्य प्रकृति का बताया था, के प्रति निधि के कम प्रावधान का परिणाम था। अन्य दो अनुदानों के मामले में आधिक्य कानूनी आदेशों से संबंधित भुगतानों के कारण बताया गया था। इन संवितरणों के आधिक्य को संविधान के अनुच्छेद 115(1)(ख) के अन्तर्गत नियमित करने की आवश्यकता है।

(पैरा 3.2.1)

- 57 अनुदानों/ विनियोगों के 79 खंडों में ₹100 करोड़ से अधिक की बचत हुई जो ₹4,69,669.55 करोड़ की थीं। ₹1,31,073.18 करोड़ की कुल महत्वपूर्ण बचत व्यय के विनियमन के कारण थी जिसमें अन्य विषयों के साथ-साथ ₹69,889.71 करोड़ के एफ सी आई को खाद्य सब्सिडी को हटाना, जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर से जी एस टी क्षतिपूर्ति निधि में ₹35,725 करोड़ का कम अंतरण तथा रक्षा पेंशन पर ₹5,000 करोड़ के व्यय का उत्क्रमण शामिल है। इसके अलावा ₹43,104.51 करोड़ की बचत योजनाओं और गतिविधियों के कार्य-निष्पादन में कमी को दर्शाती है। ₹1,43,999.12 करोड़ की बचत उन कारणों से है, जो बजट निरूपण में कमियों को व्यक्त करते हैं।

(पैरा 3.2.2)

- सिविल अनुदानों/ विनियोगों के अंतर्गत ₹4,52,111.82 करोड़ की कुल बचत में से 39.07 प्रतिशत (₹1,76,630.70 करोड़) को वर्ष के दौरान अभ्यर्पण नहीं किया गया बल्कि व्यपगत होने दिया गया। इसके अलावा 17 सिविल अनुदानों/ विनियोगों से संबंधित ₹67,825.68 करोड़ वर्ष के अंतिम दिन अर्थात् 31 मार्च 2019 को अभ्यर्पित किए गये।

(पैरा 3.5)

- लेखांकन के मूल सिद्धान्तों के उल्लंघन में, लेखांकन प्राधिकारियों ने अनुदान सं. 22- 'रक्षा पेंशन' में लगभग ₹14,000 करोड़ का व्यय बुक

नहीं किया, बल्कि इसे 'उचंत' के अंतर्गत ही रखा गया। गम्भीर बात यह है कि रक्षा पेंशन शीर्ष के अंतर्गत बुक किया गया ₹5,000 करोड़ का व्यय मार्च 2019 में अंतरण प्रविष्टि के माध्यम से उचंत शीर्ष में अंतरित कर दिया गया।

(पैरा 3.7 व 3.13)

- भारतीय संविधान का अनुच्छेद 114 (3) यह प्रावधान करता है कि विधि द्वारा बनाये गए विनियोग के अंतर्गत के अलावा भारत की समेकित निधि से कोई धन आहरित नहीं किया जाएगा। इस प्रावधान का उल्लंघन करते हुए केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सी बी डी टी) द्वारा वापसियों पर दिये गए ब्याज पर किया गया ₹20,566.33 करोड़ का व्यय संसद के प्राधिकरण के बिना वर्ष 2018-19 के दौरान किया गया था।

(पैरा 3.14)

