

कार्यपालन सारांश

पृष्ठभूमि

जनवरी 2006 में मध्यप्रदेश सरकार ने राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबन्धन अधिनियम बनाया। इसमें राज्य की अर्थ व्यवस्था के लिये सुदृढ़ वृद्धि स्थिरता के दीर्घकालिक लक्ष्य के साथ मध्यकालिक लक्ष्य ने राजकोषीय संशुद्धि पत्र के माध्यम से सुधारात्मक कार्यसूची निर्दिष्ट की गई है। इन सुधारों को आगे बढ़ाने के लिये सरकार की वचनबद्धता उसके अनुवर्ती बजटों में घोषित नीतिगत पहल में प्रतिबिम्बित होती है। राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबन्धन विधान का लाभ सकल राज्य घरेलू उत्पाद की तुलना में राजस्व तथा राजकोषीय घाटे के लक्ष्य प्राप्त करने और राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबन्धन अधिनियम के अधीन निर्धारित 40 प्रतिशत परिसीमन सीमा के भीतर सकल राज्य घरेलू उत्पाद की तुलना में कुल देयताओं का अनुपात बनाए रखने की दृष्टि से स्पष्ट अनुभव में आते हैं।

यद्यपि नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा राज्य वित्त पर टिप्पणी की गयी है, यह टिप्पणियाँ, सिविल लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का भाग होती थी और अनुपालन तथा निष्पादन लेखापरीक्षा पर बहुत अधिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ छुपी रहती थी। राज्य की वित्त व्यवस्था को केन्द्रस्थ में लाने की आवश्यकता को मान्यता देने के लिए, राज्य सरकार की वित्त व्यवस्था पर एक पृथक प्रतिवेदन उचित समझा गया। तदनुसार नियंत्रक महालेखापरीक्षक ने वर्ष 2008-09 के प्रतिवेदन से आगे के लिये "राज्य वित्त पर प्रतिवेदन" शीर्षक से एक पृथक प्रतिवेदन लाने का निर्णय लिया।

प्रतिवेदन

मार्च 2011 को समाप्त वर्ष हेतु मध्यप्रदेश सरकार के लेखापरीक्षित लेखाओं के आधार पर इस प्रतिवेदन में राज्य सरकार के वार्षिक लेखाओं पर एक विश्लेषणात्मक समीक्षा दी गई है। लेखापरीक्षित प्रतिवेदन में दिए गए निष्कर्ष, वैयक्तिक जमा खाताओं, राज्य ऋण की परिपक्वता रूप रेखा एवं राजस्व के बकाया से संबंधित पूर्ण जानकारी के अभाव में सीमित है जिन पर संबंधित कण्डिकाओं में चर्चा की गयी है। प्रतिवेदन तीन अध्यायों में संरचित है।

पहला अध्याय वित्त लेखों की लेखा परीक्षा पर आधारित है और इसमें 31 मार्च 2011 को मध्यप्रदेश सरकार की राजकोषीय स्थिति का मूल्यांकन प्रस्तुत करता है। यह बजटेतर मार्ग के माध्यम से राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को सीधे अन्तर्गत केन्द्रीय निधियों के संक्षिप्त लेखे देने के अतिरिक्त प्रतिबद्ध व्यय तथा उधार पद्धति की प्रवृत्ति की पूरी जानकारी देता है।

दूसरा अध्याय -विनियोग लेखाओं की लेखापरीक्षा पर आधारित है और विनियोगों के अनुदान अनुसार विवरण तथा सेवा प्रदाता विभागों द्वारा आवंटित संसाधनों के प्रबन्धन का ढंग प्रस्तुत करता है।

तीसरा अध्याय- इसमें विभिन्न सूचना आवश्यकताओं तथा वित्तीय नियमों के साथ मध्यप्रदेश सरकार के अनुपालन की एक सूची है। प्रतिवेदन में निष्कर्षों के समर्थन में विभिन्न सरकारी विभागों/संगठनों से संग्रहीत आंकड़ों का संकलन भी है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष तथा अनुशंसाएं

राजकोषीय असन्तुलनों का प्रबन्धन तथा संसाधनों की गतिशीलता

- राज्य ने 2006-11 के दौरान राजस्व अधिशेष को लगातार बनाए रखा और राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम के अधीन और 13वें वित्त आयोग की सकल राज्य घरेलू उत्पाद की तुलना में अनुशंसा के अनुसार राजकोषीय घाटे को निर्धारित सीमा के नीचे बनाए रखा। प्रमुख राजकोषीय प्राचालों (पैरामीटर्स) - राजस्व, राजकोषीय तथा प्राथमिक घाटा/अधिशेष की दृष्टि से राज्य की राजकोषीय स्थिति पर दृष्टिपात करने से 2010-11 में एक सकारात्मक प्रवृत्ति की ओर संकेत मिला क्योंकि विगत वर्ष की तुलना में राजस्व अधिशेष में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई और राजकोषीय घाटे में तथा प्राथमिक घाटे में कमी आई। सकल राज्य घरेलू उत्पाद की प्रतिशतता के रूप में राजस्व अधिशेष में 2009-10 में 2.42 प्रतिशत से 2010-11 में 2.52 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई, जो कि 0.79 प्रतिशत के बजट अनुमान से अधिक था। सकल राज्य घरेलू उत्पाद की तुलना में राजकोषीय घाटे में 2009-10 में 2.73 प्रतिशत से चालू वर्ष में 1.94 प्रतिशत तक की कमी आई, इस प्रकार बजट अनुमान में तथा राजकोषीय उत्तरदायित्व बजट प्रबंधन अधिनियम, 2005 दोनों में ही निर्धारित चार प्रतिशत की उच्चतम सीमा में ही रही तथा 13वें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित तीन प्रतिशत के मानदण्ड के भीतर भी थी।
- मध्य प्रदेश में कर-भिन्न राजस्व प्राप्तियों की मिश्रित वार्षिक वृद्धि दर पिछले दशक के दौरान सामान्य वर्ग के राज्यों की तुलना में उच्चतर थी।

राजस्व के बकाया

- सात विभागों से संबंधित, 31 मार्च 2011 को राजस्व बकायों (तालिका 1.7) की राशि ₹ 877 करोड़ थी, जिसमें से ₹ 685 करोड़ पाँच वर्षों से अधिक से बकाया थे। इसमें वाहनों पर कर संबंधी राजस्व के बकाया को छोड़ दिया गया था क्योंकि संबंधित विभाग द्वारा इसकी जानकारी नहीं भेजी गयी थी (सितम्बर 2011)।

देयताओं का प्रबन्धन

- सकल राज्य घरेलू उत्पाद की तुलना में कुल देयताओं का अनुपात राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम 2005 के अधीन निर्धारित 40 प्रतिशत की सीमा के भीतर था। 13वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार इनमें 2014-15 के अंत तक 25 प्रतिशत तक की कमी लाना है। परिणामतः 13वें वित्त आयोग के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए देयताओं की वृद्धि में रोकथाम के लिए विवेकपूर्ण ऋण प्रबन्धन सुनिश्चित करना आवश्यक है।
- ऋण पुनर्भुगतानों में 2012-14 के दौरान नौ प्रतिशत से लेकर 2018-20 के दौरान 22 प्रतिशत तक की अनवरत वृद्धि होगी। ऋण मुक्ति के लिए निक्षेप निधि के अभाव में तथा ऋण की 15 प्रतिशत की परिपक्वता रूपरेखा की अनुपलब्धता के कारण ऋण पुनर्भुगतान अनुसूची पर स्पष्टता बनाए रखना विवेचना का विषय है।

निधियों की निवल उपलब्धता

चालू वर्ष के दौरान, आन्तरिक ऋण, भारत सरकार के ऋण एवं अन्य दायित्वों के पुनर्भुगतान तथा उन पर ब्याज, नये ऋण प्राप्तियों का 87 प्रतिशत था जिससे परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए बहुत ही कम निधियाँ उपलब्ध थी।

निवेश पर प्रतिलाभ

मार्च 2011 के अंत तक सरकार द्वारा सांविधिक निगमों, सरकारी कंपनियों, सहकारी समितियों आदि में किए गए ₹ 12,216 करोड़ के निवेश पर प्रतिलाभ केवल 0.26 प्रतिशत था जो कि चालू वर्ष के दौरान 7.04 प्रतिशत की ब्याज दर पर इसकी औसत उधारियों के विरुद्ध था।

व्यय प्रबन्धन तथा राजकोषीय प्राथमिकता

- राज्य के व्यय प्रतिरूप (पैटर्न) से प्रकट हुआ कि कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में राजस्व व्यय में 2010-11 के दौरान कुल व्यय के 78 प्रतिशत के प्रभावी अनुपात का अंशदान जारी रहा, जिसके कारण सेवाओं के विस्तार तथा परिसम्पत्तियों के सृजन के लिये कम संसाधन बचे। इतना ही नहीं, ₹ 45,012 करोड़ के राजस्व व्यय के भीतर, 2010-11 में ₹ 32,101 करोड़ के आयोजनेतर राजस्व व्यय, 13वें वित्त आयोग द्वारा वर्ष के लिए सामान्य रूप से निर्धारित स्तर (₹ 25,074 करोड़) की तुलना में महत्वपूर्ण रूप से उच्चतर रहे। इसके

अतिरिक्त, वेतन एवं मजदूरी व्यय, पेन्शन भुगतानों, ब्याज भुगतानों और राज सहायता ने वर्ष के दौरान आयोजनेतर राजस्व व्यय के लगभग 74 प्रतिशत में अपना योगदान दिया।

- मध्य प्रदेश में सामाजिक क्षेत्र व्यय और शिक्षा तथा स्वास्थ्य क्षेत्र पर व्यय को दी गयी प्राथमिकता, तथापि, 2007-08 और 2010-11 दोनों वर्षों के दौरान पर्याप्त नहीं थी क्योंकि कुल व्यय से उनके अनुपात सामान्य वर्ग के राज्यों के अनुपात की तुलना में कमतर थे। सामाजिक एवं आर्थिक सेवाओं पर कुल व्यय में पूंजीगत व्यय के अंश में चालू वर्ष के दौरान में गिरावट रही। सामाजिक क्षेत्र के अंतर्गत शिक्षा और स्वास्थ्य क्षेत्रों को सरकार द्वारा वृहत्तर राजकोषीय प्राथमिकता प्रदान की जानी चाहिए।
- पिछले वर्ष की तुलना में चालू वर्ष के दौरान सामाजिक एवं आर्थिक सेवाओं के अंतर्गत वेतन और मजदूरियों तथा संचालन और संधारण पर राजस्व व्यय में गिरावट आयी जो सेवाओं की गुणवत्ता में अवनति को इंगित करता है।

राज्य के कार्यान्वयन अभिकरणों को भारत सरकार से सीधे अन्तरित निधियों की अनदेखी

केन्द्र सरकार ने विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिये 2010-11 के दौरान प्रत्यक्ष रूप से राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों¹ को ₹ 9,002.13 करोड़ अंतरित किए। संघ से राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों को सीधे अंतरण में इस अभिकरणों द्वारा निधियों के उपयोग में अकिंचन चूक हो जाने का जोखिम होता है। जब तक इन समस्त अभिकरणों द्वारा एक समान लेखाकरण प्रणाली को तत्परतापूर्वक अनुसरण नहीं किया जाता तथा उचित प्रलेखन एवं व्यय की समय पर सूचना का कार्य नहीं किया जाता, तब तक इन सीधे अंतरणों के अंतिम उपयोग का अनुवीक्षण करना कठिन होगा।

वित्त प्रबंधन तथा बजटीय नियन्त्रण :

2010-11 के दौरान ₹ 73,437 करोड़ के कुल प्रावधान के विरुद्ध ₹ 61,228 करोड़ का व्यय किया गया था जिससे ₹ 12,209 करोड़ की कुल बचत हुई। मुख्य बचतें वित्त, आवास एवं पर्यावरण, लघु सिंचाई, उच्च शिक्षा, विधि और विधायी कार्य विभागों इत्यादि

¹ राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों में ऐसे संगठन/संस्थायें/गैर शासकीय संस्थायें शामिल हैं जो निर्दिष्ट कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिये भारत सरकार से निधि प्राप्त करने के लिये राज्य सरकार द्वारा प्राधिकृत हैं जैसे राज्य कार्यान्वयन संस्थाओं के लिये सर्व शिक्षा अभियान, राज्य स्वास्थ्य मिशन के लिये राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन आदि।

से संबंधित थी। पाँच अनुदानों/विनियोगों में, विगत पाँच वर्षों के दौरान सतत् बचतें देखीं गयीं। निधियों के अनावश्यक, अपर्याप्त या आधिक्यपूर्ण प्रावधान एवं अनावश्यक अथवा आधिक्यपूर्ण पुनर्विनियोग के प्रकरण थे। अनेक प्रकरणों में प्रत्याशित बचत या तो समर्पित नहीं की गई अथवा वर्ष के अन्तिम दिन समर्पित की गई जिसके कारण अन्य विकासीय कार्यों के लिये इन निधियों के उपयोग की कोई गुंजाइश नहीं बची। ₹ 1,058 करोड़ की एक राशि लोक लेखे में सिविल जमा में अन्तरित की गई थी और ₹ 3,648 करोड़ वित्तीय वर्ष में अंतिम दिवस पर समर्पित किए गए थे। वित्तीय प्रबंधन में ऐसी कमियों के परिहार के लिए बजट नियन्त्रण प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए।

2010-11 के दौरान किए गए ₹ 12.62 करोड़ और 1993-94 से 2009-10 तक की अवधि से संबंधित ₹ 4,815.41 करोड़ के आधिक्य व्यय के नियमितीकरण की आवश्यकता संविधान के अनुच्छेद 205 के अधीन आवश्यक थी।

वित्तीय प्रतिवेदन: राज्य सरकार के विभिन्न नियमों प्रक्रियाओं तथा दिशानिर्देशों के अनुपालन का विभिन्न सरकारी विभागों में अभाव था। ₹ 16,286.97 करोड़ की कुल राशि के अनुदानों के संबंध में उपयोगिता प्रमाणपत्र अनुदान स्वीकृतिदाता प्राधिकारियों से प्रतिक्षित थे। 47 स्वायत्त निकायों द्वारा लेखाओं के प्रस्तुतीकरण में 12 से 24 महीनों और उससे अधिक का विलम्ब हुआ था जिससे उनकी पारदर्शिता और जवाबदेही दुष्प्रभावित होती है। ₹ 46.21 करोड़ की राशि की हानियों, दुविनियोजनों इत्यादि के प्रकरणों के निवर्तन में सरकार के अनुपालन में कमी थी। 1996 से 2011 तक की अवधि के लिए संक्षिप्त आकस्मिक व्यय बिलों के विरुद्ध ₹ 21.43 करोड़ की राशि के विस्तृत आकस्मिक व्यय बिल प्रतिक्षित थे। मध्य प्रदेश कोष संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए मार्च 2011 की समाप्ति पर ₹ 2,063 करोड़ 812 वैयक्तिक जमा लेखे में रोक कर रखे गए थे। दस विभागों के नियंत्रण अधिकारियों के संबंध में ₹ 808 करोड़ के व्यय का लेखा-मिलान न होना और ₹ 52,257 करोड़ की कुल ऋणोत्तर प्राप्तियों के 66 प्रतिशत का लेखा-मिलान न होना भी ध्यान में आया। इन समस्त कमियों ने विभागों में आन्तरिक नियंत्रण के अभाव और सरकार द्वारा निष्प्रभावी शासन को प्रतिबिंबित किया है।