## संघ सरकार की वित्त व्यवस्था एवं लेखे: 2011-12

यह प्रतिवेदन संघ के लेखाओं पर भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक की टिप्पणियों पर चर्चा करता है तथा वर्ष 2011-12 के लिए संघ सरकार की वित्त व्यवस्थाओं का विश्लेषण भी करता है। इसमें विनियोग लेखे का विश्लेषण तथा वर्ष 2011-12 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

- 2011-12 में संघ सरकार की वित्तीय स्थिति को प्राथमिक रूप से पूर्वगामी वर्ष में तीव्रवृद्धि के पश्चात गैर-कर प्राप्तियों में पर्याप्त कमी के कारण राजस्व प्राप्तियों में 2.40 *प्रतिशत* की कमी के द्वारा वर्णित किया गया था।

***(पैरा 1.1.1 एवं 1.2.4)***

- पूँजीगत व्यय, तेरहवें वित्त आयोग की राजकोषीय समेकन योजना में वर्ष के लिए निर्धारित 3.1 *प्रतिशत* के स्तर से बहुत नीचे स.घ.उ. का 2.01 *प्रतिशत* था। कुल पूंजीगत व्यय में से 38 *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)***

- दूरसंचार विभाग ने वर्ष 2011-12 के दौरान सार्वभौमिक पहुँच उगाही के प्रति ₹ 6,723.57 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से सार्वभौमिक सेवा निधि (सा.से.दा. निधि) को केवल ₹ 1,687.96 करोड़ का अंतरण एवं संवितरण किया। इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2011-12 के लिए सा.से.दा. निधि के अंत शेष के ₹ 5,035.61 करोड़ तक कम कथन में हुआ। परिणामतः 31 मार्च 2012 को ग्रामीण बाध्यता को पूरा करने के लिए 2002-03 से 2005-06 की अवधि से कुल ₹ 6,948.64 करोड़ की राशि भ.स.नि.लि. को लाईसेंस शुल्क तथा स्पोर्ट्स प्रभारों की प्रतिपूर्ति हेतु सा.से.दा. निधि के अंतः शेष में ₹ 21,839.45 करोड़ का कुल कम कथन था।

***(पैरा 2.2.1)***

- कुल ₹ 3,453.55 करोड़ के अनुसंधान तथा विकास उपकर का 1996-97 से 2011-12 की अवधि के दौरान संग्रहण किया गया था। इसमें से केवल ₹ 506.41 करोड़ (14.66 *प्रतिशत*) का उपयोग कथित उपकर के उगाही के उद्देश्यों के प्रति किया गया था।

***(पैरा 2.2.2)***

- प्राप्तियों से काफी अधिक में बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि (निधि) से व्यय होने के कारण वर्षों से निधि में शेष प्रतिकूल हो गया था। 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था जो 2007-08 में (-) ₹ 24.56 करोड़ से 2011-12 में (-) ₹ 205.75 करोड़ तक लगातार बढ़ा।

***(पैरा 2.2.3)***

- 2008-12 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 ₹ 708.27 करोड़ की कुल आय में से पूर्व-चयनित पहलों पर व्यय को पूरा करने के लिए भारत की समेकित निधि में ₹ 288.90 करोड़ की शेष राशि छोड़ते हुए लोक लेखे में केवल ₹ 419.37 करोड़ का अंतरण किया गया था।

***(पैरा 2.2.6)***

- कर निर्धारितियों से ₹ 252.28 करोड़ राशि के अग्रिम भुगतानों की प्राप्तियों का लोक लेखे से भारत की समेकित निधि (भा.स.नि) में अंतरण न होने के परिणामस्वरूप भारत सरकार की वर्ष 2011-12 में इसके समकक्ष राशि की सीमाशुल्क प्राप्तियों को कम बताया गया। चूँकि सीमाशुल्क 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 2011-12 के दौरान राज्यों को बांटे जाने वाले करों में अल्प अंतरण निहित रहता है।

***(पैरा 2.1.4)***

- भारतीय संविधान के अनुच्छेद 114(3) के उपबंधों के अनुसरण में, भारत की समेकित निधि से कानून द्वारा किए गए विनियोजनों के अलावा, कोई धनराशि आहरित नहीं की जाएगी। तथापि, 2011-12 के दौरान सिविल मंत्रालयों के पाँच अनुदानों के छः खंडों में ₹ 6,545 करोड़, रेलवे मंत्रालय के तीन अनुदानों/ विनियोजनों के चार खंडों में ₹ 1,048 करोड़, डाक विभाग के एक अनुदान के दो खण्डों में ₹ 400 करोड़, तथा रक्षा सेवाओं की एक अनुदान के एक खंड में ₹ 568 करोड़ के अधिक संवितरण किए गए थे जिसका संविधान के अनुच्छेद 115(1) (ख) के अंतर्गत नियमतीकरण करने की आवश्यकता थी।

***(पैरा 3.4)***

- अनुदान अथवा विनियोग में बचत घटिया बजट बनाने तथा निष्पादन में कमी का सूचक है। 75 अनुदानों (सिविल, डाक, रेलवे तथा रक्षा सेवाएं) के 93 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। 93 मामलों में कुल मिलाकर बचतें ₹ 1,92,470 करोड़ की थी।

***(पैरा 3.7 एवं परिशिष्ट III-ङ.)***

- पिछले तीन वर्षों (2009-2012) के दौरान 29 अनुदानों/विनियोगों के 36 अनुभागो में ₹ 100 करोड़ तथा अधिक की निरन्तर बचतें थी। तीन वर्षो की अवधि के दौरान कुछ अनुदान/विनियोगों बड़ी निरन्तर बचतें ऋण का पुनर्भुगतान (₹ 7,74,983 करोड़), ग्रामीण विकास विभाग (₹ 71,430 करोड़), राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण (₹ 43,105 करोड़), आर्थिक कार्य विभाग (28,699 करोड़), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (₹ 10,557 करोड़) तथा पुलिस (₹ 8,606 करोड़) में थी।

***(पैरा 3.7 परिशिष्ट III-च)***

- रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत आयुध कारखानों के अनुदान में वर्ष 2011-12 के लिए विनियोग अधिनियम के माध्यम से प्राप्त प्राधिकार ₹ 12,509.52 करोड़ की राशि के बजाए ₹ 1,665.21 करोड़ की राशि के लिए था जिसने सकल व्यय प्रावधान संघटित किया। इसने ₹ 10,844.31 करोड़ के कम प्राधिकार को भारत की समेकित निधि से पूरा किए जाने का भार डाला।

***(पैरा 4.1)***

- भारतीय संविधान के अनुच्छेद 114 (3) में यह व्यवस्था है कि भारत की समेकित निधि से कानून द्वारा किए गए विनियोजन के अलावा, कोई धनराशि आहरित नहीं की जाएगी। केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ने वर्ष 2011-12 के दौरान संसद के अनुमोदन के बिना ₹ 6,486 करोड़ राशि के प्रतिदायों के ब्याज पर व्यय किया। पिछले पांच वर्षो से आवश्यक विनियोजनों के माध्यम से संसद से अनुमोदन प्राप्त किए बिना ब्याज भुगतानों पर ₹ 34,083 करोड़ का व्यय किया गया था। इसी प्रकार, पिछले तीन वर्षों के लिए केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड द्वारा करों की वापसी पर ब्याज पर ₹ 29.19 करोड़ को इसे राजस्व में कटौती के रूप में मानते हुए व्यय किया गया।

***(पैरा 4.2 एवं 4.3)***

- महानिदेशक हाइड्रोकार्बन (म.नि.हा.) तथा पेट्रोलियम योजना तथा विश्लेषण सैल (पे.यो.वि.सै.) विधि द्वारा किए गए विनियोग के माध्यम से प्राप्त निधियों की बजाए तेल उद्योग विकास बोर्ड (ते.उ.वि.बो.), जो सरकार के बाहर एक निकाय निगम है, से प्राप्त निधियों से व्यय कर रहे थे। वित्तीय वर्ष 2011-12 के दौरान म.नि.हा. तथा पे.यो.वि.सै. द्वारा ₹ 67.35 करोड़ का व्यय किया गया था जो कि पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय की अनुदान के माध्यम से प्राधिकृत नहीं था।

***(पैरा 4.4)***

- किसी निकाय अथवा प्राधिकरण को 'सहायता अनुदान' हेतु विषय शीर्ष में भारत की समेकित निधि से पुनर्विनियोजन द्वारा प्रावधान का आवर्धन सभी मामलों में केवल संसद की पूर्वानुमति से ही किया जा सकता है। 25 अनुदानों/विनियोगों के 43 मामलों में वित्त वर्ष 2011-12 के दौरान विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा बिना संसदीय पूर्वानुमति के विभिन्न निकायों/प्राधिकरणों को '31-सहायता अनुदान सामान्य' के अन्तर्गत प्रावधान का आवर्धन करके ₹ 76.92 करोड़ का व्यय किया गया था। इसी प्रकार, पांच अनुदानों के सात मामलों में, ₹ 180.91 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।

***(पैरा 4.6 तथा 4.7)***

- विषय शीर्ष 'आर्थिक सहायता' 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 ₹ 10 करोड़, जो भी कम हो, से अधिक हो। चार अनुदानों/विनियोगों के सात मामलों में वित्त वर्ष 2011-12 के दौरान संसदीय पूर्वानुमति लिए बगैर विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा ₹ 5833.81 करोड़ का विषय शीर्ष 'आर्थिक सहायता' के अन्तर्गत प्रावधान का आवर्धन करने हेतु व्यय किया गया था।

***(पैरा 4.10)***

- 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। 15 अनुदानों में वित्त वर्ष 2011-12 के दौरान संसदीय पूर्वानुमति लिए बगैर

विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा ₹ 421.21 करोड़ का विषय शीर्ष 'आर्थिक सहायता' के अन्तर्गत प्रावधान का आवर्धन करने हेतु व्यय किया गया था।

***(पैरा 4.12)***

- विभिन्न विभागों/मंत्रालयों ने पूंजीगत व्यय के रूप तथा विपरीत में राजस्व व्यय का गलत वर्गीकरण किया। गलत वर्गीकरण का परिणाम ₹ 463.82 तक पूंजीगत व्यय के अतिकथन तथा ₹ 2172.73 करोड़ तक पूंजीगत व्यय के कम बताए जाने में हुआ। सरकारी व्यय पर समग्र प्रभाव ₹ 1708.91 करोड़ के पूंजीगत व्यय का कम बताया जाना था। संगत रूप से राजस्व घाटे को वित्तीय वर्ष 2011-12 के दौरान ₹ 1708.91 करोड़ की समान राशि तक अधिक बताया गया था।

***(पैरा 4.13, 4.14, 4.15 तथा 4.16)***

- वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली 1978 (वि.श.प्र.नि.) 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। 18 अनुदानों/विनियोगों के 23 मामलों में ₹ 69,759.64 करोड़ को विनियोग की इन प्राथमिक इकाईयों में गलत वर्गीकृत किया गया था।

***(पैरा 4.19)***

- अंतरिक्ष विभाग द्वारा जारी संस्वीकृति आदेश, जो व्यय करने को प्राधिकृत करता है, राजस्व एवं पूंजीगत लेखों के अंतर्गत योजनागत एवं गैर-योजनागत को अलग से डेबिट किए जाने वाले व्यय की राशि को स्पष्ट रूप से विनिर्दिष्ट नहीं करता है। संस्वीकृति आदेश वर्गीकरण का छठी श्रेणी तक पूर्ण निर्देश प्रदान करने की बजाए केवल उप-शीर्ष स्तर अर्थात् वर्गीकरण की चौथी श्रेणी तक वर्गीकृत किए जाने वाले व्यय की राशि को विनिर्दिष्ट करता है। इस प्रकार, अंतरिक्ष विभाग में प्राधिकारियों द्वारा जारी संस्वीकृति आदेश त्रुटिपूर्ण थे क्योंकि वह व्यय की उचित बुकिंग तथा वर्गीकरण के संबंध में स्पष्ट निर्देश प्रदान नहीं करते थे।

***(पैरा 4.25)***

- 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। तीन अनुदानों में एक मुश्त अनुपूरक प्रावधान सामान्य 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। इसके अतिरिक्त, चूंकि आवर्धन (₹ 308 करोड़) वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के अनुसार विषय शीर्ष 'सहायता अनुदान सामान्य' तथा 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों' को किए गए थे इसलिए इन्हें संसद की पूर्व स्वीकृति अपेक्षित है।

***(पैरा 4.26)***

- सार्वजनिक सेवा वितरण के विवर्ती उदाहरण, ऋण पुनर्भुगतानों की छूट सहित, अनुदान हेतु व्यय की सबसे बड़ी मद स्थापित करने हेतु सहायता अनुदान व्यय में लगातार वृद्धि के कारण बना है। समितियों, गै.स.सं., ट्रस्टों को योजनागत सहायता अनुदान व्यय की पर्याप्त राशि हेतु नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा की छूट न तो उन्मुक्त और न ही अप्रतिबंधित है। पारदर्शिता तथा जवाबदेही लाने हेतु नि.म.ले.प. के (क.श.से.श.) अधिनियम 1971 का प्रस्तावित संशोधन नवम्बर 2009 से सरकार के विचाराधीन हैं।

***(पैरा 1.3.10, 6.1 एवं 6.3.2)***

- वर्ष 2011-12 के लिए, संघ सरकार ने राजय 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 ₹ 1,09,173 करोड़ की केन्द्रीय योजनागत सहायता का अंतरण किया। सरकारी लेखे के बाहर अनुरक्षित इनके लेखों में अव्ययित शेषों की कुल राशि अनिर्धारणीय थी। इसलिए, सरकारी व्यय, जैसा कि लेखों में दर्शाया गया था, को उस सीमा तक अधिक बताया गया।

***(पैरा 6.3.1)***

- ग्रामीण विकास मंत्रालय ने ₹ 29,189.77 करोड़ के व्यय को विषय शीर्ष महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) के परिचालन के लिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के अंतर्गत दर्ज किया। चूंकि निर्माण कार्यों की बड़ी संख्या का परिणाम परिसम्पत्तियों के सृजन में नहीं हुआ तथा ध्यान रोजगार सृजन अथवा विद्यमान परिसम्पत्तियों के लघु सुधारों पर था इसलिए इस ध्वजपोत योजना में 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' अंतर्गत पूर्ण राशि को वर्गीकृत न किए जाने का ठोस मामला है।

***(पैरा 6.4)***