विशिष्टताएं

संघ सरकार के वित्त एवं लेखे: 2013-14

यह प्रतिवेदन संघ के लेखाओं पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की टिप्पणियों पर चर्चा करता है तथा वर्ष 2013-14 के लिए संघ सरकार के वित्त का विश्लेषण करता है। इसमें विनियोग लेखे का विश्लेषण तथा वर्ष 2013-14 के संघ सरकार के लेखाओं के संबंध में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां भी सम्मिलित की गई हैं।

विशिष्टताएं

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

- 2013-14 में संघ सरकार की वित्तीय स्थिति को प्राथमिक रूप से, पिछले वर्ष से कर राजस्व प्राप्तियों (10 प्रतिशत) तथा गैर-कर राजस्व प्राप्तियों (28 प्रतिशत) दोंनों में पर्याप्त वृद्धि के कारण सकल राजस्व प्राप्तियों में 14 प्रतिशत की वृद्धि के द्वारा वर्णित किया गया था।

  (पैरा 1.2, 1.2.3 एवं 1.2.4)

- पूँजीगत व्यय, तेरहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित राजकोषीय समेकन पथ में वर्ष के लिए निर्धारित 3.9 प्रतिशत के स्तर से बहुत नीचे, स.घ.उ. का 1.76 प्रतिशत था। कुल पूंजीगत व्यय में से 40 प्रतिशत रक्षा द्वारा दर्ज किया गया था।

  (पैरा 1.1.2 एवं 1.3.3)

- 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 पांच में 98 प्रतिशत सहायता अनुदान के संवितरण के रूप में था।

  (पैरा 1.3.5 एवं 1.3.7)

- दूरसंचार विभाग ने वर्ष 2013-14 के दौरान सार्वभौमिक पहुँच उगाही के प्रति ₹7,896.39 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (सा.से.दा. निधि) को केवल ₹2,163.45 करोड़ का अंतरण किया। यह कथित उद्देश्यों की ओर संवितरण किया गया था। सा.से.दा. निधि में शेष राशि के गैर हस्तान्तरण के परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए सा.से.दा. निधि के अंत शेष को ₹5,732.94 करोड़ तक कम बताया गया। 2002-03 से 2013-14 के दौरान सा.से.दा. निधि के अंतशेष में कुल मिलाकर ₹33,682.86 करोड़ कम बताया गया था।

(पैरा 2.2.1)

- कुल ₹4,876.71 करोड़ के अनुसंधान तथा विकास उपकर का 1996-97 से 2013-14 की अवधि के दौरान संग्रहण किया गया था। इसमें से केवल ₹542.41 करोड़ (11.12 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 मात्रा में व्यय होने के कारण वर्षों से निधि में शेष प्रतिकूल हो गया था। 2008-09 से 2013-14 की अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था, जो 2008-09 में (-) ₹53.51 करोड़ से 2013-14 में (-) ₹196.16 करोड़ तक लगातार बढ़ा।

(पैरा 2.2.3)

- भा.स.नि. में प्राथमिक शिक्षा उपकर के रूप में ₹1,30,599 करोड़ के कुल संग्रहण के प्रति केवल ₹1,19,197 करोड़ का, भारत की समेकित निधि में ₹11,402 करोड़ की राशि का शेष छोड़ते हुए, 2004-05 से 2013-14 के दौरान चयनित योजनाओं

पर व्यय को पूरा करने के लिए लोक निधि में प्रारम्भिक शिक्षा कोष को अंतरण किया गया था।

(पैरा 2.2.4)

- निर्धारितियों से कुल ₹222.56 करोड़ के अग्रिम भुगतानों की प्राप्तियों का लोक लेखे से भारत की समेकित निधि (भा.स.नि.) को अतंरण न करने के परिणामस्वरूप 2013-14 में भारत सरकार की सीमा शुल्क प्राप्तियों को समान राशि से कम बताया गया। चूंकि सीमा शुल्क प्राप्तियाँ केन्द्र तथा राज्यों के बीच बांटे जाने वाले करो के विभाज्य पूल का भाग बनतीं है इसलिए भा.स.नि. को राशि का क्रेडिट न किया जाना वर्ष 2013-14 के दौरान राज्यो को बांटे जाने योग्य करों के कम हस्तांतरण को सूचित करता है।

(पैरा 2.1.4)

- केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड ने सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कल्याण निधि से ₹23.42 करोड़ में से ₹15.89 करोड़ तथा विशेष उपकरण निधि से ₹43.01 करोड़ में से ₹13.80 करोड़ के अनियमित व्यय किए। इस प्रकार, ₹66.43 करोड़ के कुल व्यय में से ₹29.69 करोड़ का अनियमित व्यय उस उद्देश्य/लक्ष्य के विरूध्द था जिसके लिए संबंधित निधियों को सृजित किया गया था तथा समय-समय पर जारी वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के भी विरूध्द था।

(पैरा 2.2.9)

- 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, 2013-14 के दौरान भा.स.नि. से प्राधिकृत राशि से ₹3,493.06 करोड़ तक (सिविल मंत्रालयों/विभागों के तीन अनुदानों/विनियोगों के तीन खंडों में ₹39.59 करोड़; रेल

मंत्रालय की 12 अनुदानों/विनियोजनों के 19 खंडों में ₹2719.75 करोड़ तथा रक्षा सेवाओं की तीन अनुदानों के चार खंडों में ₹733.72 करोड़) के अधिक संवितरण किए गए थे जिसका संविधान के अनुच्छेद 115(1) (ख) के अंतर्गत नियमन करने की आवश्यकता थी।

(पैरा 3.4)

- अनुदान अथवा विनियोग में बचत त्रूटिपूर्ण बजट बनाने तथा निष्पादन में कमी का सूचक है। 78 अनुदानों (सिविल, डाक, रेलवे तथा रक्षा सेवाएं) के 102 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। 102 मामलों में कुल मिलाकर बचतें ₹7,45,510 करोड़ की थी।

(पैरा 3.7 एवं अनुबंध 3.5)

- पिछले तीन वर्षों (2011-14) के दौरान 55 अनुदानों/विनियोगों के 64 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, आर्थिक मामले विभाग, ग्रामीण विकास विभाग, राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण, विद्युत मंत्रालय, राजस्व विभाग, स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग तथा रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय आदि।

(पैरा 3.7)

- 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 (के.प्र.क.बो.) ने वर्ष 2013-14 के दौरान संसद के अनुमोदन के बिना ₹6,598 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 ₹42,903 करोड़ का व्यय किया था।

(पैरा 4.1)

- 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। पांच अनुदानों के 12 मामलों में 2013-14 के दौरान विभिन्न मंत्रालयों विभागों द्वारा बिना संसदीय पूर्वानुमति प्राप्त किए विभिन्न निकायों/ प्राधिकरणों को विषय शीर्ष '31-सहायता अनुदान सामान्य' के अन्तर्गत प्रावधान का आवर्धन करके ₹110.71 करोड़ का व्यय किया गया था। इसी प्रकार, तीन अनुदानों के पांच मामलों में, ₹171.99 करोड़ का वर्तमान प्रावधानों के उल्लंघन में बिना संसदीय पुर्वानुमति के विषय शीर्ष '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों' का आवर्धन किया गया था। इसके अतिरिक्त, दो अनुदानों के दो मामलों में कुल ₹1.37 करोड़ की निधियों का संसद की पूर्वानुमति के बिना विषय शीर्ष '36-सहायता अनुदान वेतन' को आवर्धन किया गया था। इन सभी अधिक व्ययों ने नई सेवा/सेवा के नए साधन की सीमाओं को आकर्षित किया।

(पैरा 4.4.1, 4.4.2 तथा 4.4.3)

- विषय शीर्ष 'आर्थिक सहायताओं' में पुनर्विनियोजन द्वारा वर्तमान विनियोगों 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। औद्योगिक नीति तथा उन्नयन विभाग से संबंधित अनुदान सं.12 संबंध में तीन मामलों में 2013-14 के दौरान संसदीय पूर्वानुमति लिए बिना ₹149.99

करोड़ का अधिक व्यय किया गया था। इस अधिक व्यय नई सेवा/सेवा के नए साधन की सीमाओं को आकर्षित किया था।

(पैरा 4.4.4)

- इस तथ्य के बावजूद कि आवर्धन नए कार्यों के लिए है या मौजूदा कार्यों के लिए न.से./से.न.सा. के मामलों के सम्बन्ध में विषय शीर्ष '52-मशीनरी एवं उपकरण' तथा '53-मुख्य कार्य' के अन्तर्गत सभी मामले ₹2.5 करोड़ से अधिक की निधियों में या विनियोग के 10 प्रतिशत से अधिक का आवर्धन पहले दत्तमत थे, दोनों में जो कम हो, के लिए संसद की पूर्वानुमति अपेक्षित थी। 11 अनुदानों के 60 मामलों में 2013-14 के दौरान संसदीय पूर्वानुमति के बिना मंत्रालयों/विभागों द्वारा ₹4863.57 करोड़ का इन विषय शीर्षों के अन्तर्गत प्रावधान का आवर्धन करने हेतु अधिक व्यय किया गया था। इस अधिक व्यय ने नई सेवा/सेवा के नए साधन की सीमाओं को आकर्षित किया था।

(पैरा 4.4.5)

- भारत के संविधान के अनुच्छेद 112 (3) (एफ) के अनुसार कोई भी राशि, जिसे किसी न्यायालय अथवा मध्यस्थ न्यायाधिकरण के किसी निर्णय, डिक्री या अधिनिर्णय को सतुंष्ट करना अपेक्षित है, भारत की समेकित निधि पर भारित होगी। दो अनुदानों के दो मामलो में, प्रभारित प्रवृत्ति के ₹124.26 करोड़ के व्यय को गलत प्रकार से वर्गीकृत किया था तथा संवैधानिक निर्देशों के उल्लघंन में दत्तमत्त व्यय के रूप मे दर्ज किया गया था।

(पैरा 4.5)

- विभिन्न विभागों/मंत्रालयों ने राजस्व व्यय का पूंजीगत व्यय के रूप में तथा विपरीत में गलत वर्गीकरण किया। गलत वर्गीकरण का परिणाम ₹3174.40 करोड़ तक पूंजीगत व्यय के अतिकथन

तथा ₹1504.69 करोड़ तक पूंजीगत व्यय के कम बताए जाने में हुआ। सरकारी व्यय पर समग्र प्रभाव ₹1669.71 करोड़ के पूंजीगत व्यय का अधिक बताया जाना हुआ। संगत रूप से राजस्व घाटे को वित्तीय वर्ष 2013-14 के दौरान ₹1669.71 करोड़ की समान राशि तक कम 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 48 मामलों में कुल व्यय ₹3873.43 करोड़ को विनियोग की कई प्राथमिक इकाईयों में गलत वर्गीकृत किया गया था।

(पैरा 4.7.3)

- लोक प्रशासन के स्थानातरंण प्रतिमान ने नई तथा सदैव विकसित पद्धतियों के माध्यम से सार्वजनिक माल की सुपूदर्गी को मिलाया है। सहायता अनुदान मे, ऋण पुनर्भुगतान के अपवाद के साथ, संघ सरकार के लिए व्यय की एकमात्र सबसे बड़ी मद के रूप मे संघटित किया। सहायता अनुदान ने 2013-14 के दौरान संघ सरकार के कुल राजस्व के 28 प्रतिशत से अधिक को संघटित किया। समितियों, गै.स.सं., ट्रस्टों को योजनागत सहायता अनुदान जारी करने की पर्याप्त राशि हेतु नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा छूट उन्मुक्त और प्रतिबंधित है।

(पैरा 5.1, 5.2 तथा 5.3.2)

- वर्ष 2013-14 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 ₹1,12,708 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)

- सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय तथा सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उपक्रम मंत्रालय द्वारा जारी सहायता के संबंध मे अनुदान पर व्यय के विस्तृत विश्लेषण ने किए गए व्यय की गुणवत्ता के संबंध में त्रुटिपूर्ण नियंत्रण तंत्र तथा अपर्याप्त आश्वासन को प्रकट किया।

(पैरा 5.5)