કાર્યલક્ષી સમીક્ષા

પૂર્વભૂમિકા

ગુજરાત સરકારનો રાજ્યની નાણાકીય પરિસ્થિતિ પરનો આ ઑડિટ અહેવાલ 2020-21 દરમિયાનની નણાકીય કામગીરીની નિરપેક્ષપણે આકારણી કરવાના અને નાણાકીય માહિતીના વિશ્લેષણના આધારે રાજ્ય સરકાર અને વિધાનસભાને માહિતી પૂરી પાડવાના ઉદ્દેશથી બહાર પાડવામાં આવે છે. આ વિશ્લેષણના યથાર્થદર્શન માટે, ગુજરાત રાજકોષીય જવાબદારી અધિનિયમ, 2005, નાણાપંચની ભલામણો અને 2020-21ના અંદાજપત્રીય અંદાજોમાં નિયત કરવામાં આવેલા લક્ષ્યાંકોની સામે સિધ્ધિઓ અને જુદા જુદા સરકારી વિભાગો પાસેથી મેળવેલી નાણાકીય માહિતી સાથે સરખામણી કરવાનો પ્રયાસ કરવામાં આવ્યો છે.

અહેવાલ

ગુજરાત સરકારના માર્ચ 2021 અંતિત વર્ષના ઑડિટ થયેલા હિસાબો આધારિત, આ અહેવાલ રાજ્ય સરકારના વાર્ષિક હિસાબોનીં પૃથક્કરણાત્મક સમીક્ષા રજૂ કરે છે. અહેવાલ ચાર પ્રકરણમાં વહેંચાયેલો છે.

પ્રકરણ 1 અહેવાલના આધાર અને અભિગમને વ્યાખ્યાયિત કરે છે અને તેની અંદરની માહિતી સરકારના હિસાબોના માળખાનું બૃહદ દ્રશ્ય, અંદાજપત્રીય પ્રક્રિયાઓ, ચાવીરૂપ માપદંડોનું અને ખાધ/વધારા સાથેની રાજ્યની નાણાકીય પરિસ્થિતિ રજૂ કરે છે.

પ્રકરણ 2 વિનિયોગ હિસાબો પર આધારિત; રાજ્યની નાણાકીય પરિસ્થિતિ પરનું વ્યાપક પરિપ્રેક્ષ્ય, પાછલા વર્ષોની તુલનામાં મુખ્ય રાજકોષીય એકંદરોમાં થયેલા જટિલ ફેરફારોનું વિશ્લેષણ, છેલ્લા પાંચ વર્ષો દરમિયાનના એકંદરે વલણો, રાજ્યની ઋણની રૂપરેખા અને મુખ્ય જાહેર હિસાબના વ્યવહારો દર્શાવે છે.

પ્રકરણ 3 વિનિયોગ હિસાબો આધારિત છે અને અનુદાન-વાર વિનિયોગની વિગતો અને સેવા પૂરી પાડનાર વિભાગો દ્વારા પુરા પડાયેલ સ્રોતોનું કઈ રીતે સંચાલન કરવામાં આવ્યું તે બતાવે છે.

પ્રકરણ 4 અહેવાલ રજૂ કરવાની વિવિધ જરૂરિયાતો અને નાણાકીય નિયમોના સરકાર દ્વારા કરવાના પાલનની યાદી છે,

આ અહેવાલમાં આવલોકનોના સમર્થનમાં અનેક અન્ય સ્રોતોમાંથી એકત્રિત વધારાની માહિતી પણ સામેલ છે.

રાજ્ય સરકારની સિધ્ધિઓ: ટુંકી સમીક્ષા

2020-21 દરમિયાન ગુજરાતની ₹ 2,35,969 જેટલી માથાદીઠ આવક ₹ 1,45,680ની અખિલ-ભારતીય સરેરાશ કરતાં ઊંચી હતી.

રાજ્યે મહેસૂલી પુરાંત સિવાયના ગુજરાત રાજકોષીય જવાબદારી અધિનિયમ, 2005 હેઠળ નિયત કરવામાં આવેલા બધાજ મુખ્ય નાણાકીય ચલાંકો હાંસલ કર્યા હતા. રાજકોષીય ખાધની રાજ્યના એકંદર ઘરેલુ ઉત્પાદનની સામે 2.44 ટકા જેટલી અને જાહેર ઋણની સામે 18.01 જેટલી ટકાવારી ગુજરાત રાજકોષીય જવાબદારી અધિનિયમ, 2005 હેઠળ નિયત કરવામાં આવેલા લક્ષ્યાંકોની અંદર હતી.

2020-21 દરમિયાન રાજ્યની ₹ 3,656 કરોડ જેટલી બાકી બાંયધરીઓ ગુજરાત રાજ્ય બાંયધરી અધિનિયમ, 1963 અંતર્ગત નિયત કરવામાં આવેલી ₹ 20,000 કરોડની ટોચ મર્યાદા કરતાં ઘણી નીચી હતી. રાજ્યની માલિકીની તમામ ચાર ઉર્જા વિતરણ કંપનીઓએ 2005-06માં નાણાકીય કાયાપલટ હાંસલ કરી લીધી હતી અને ઉજ્જવલ ડિસકોમ એસ્યોરન્સ યોજના (ઉદય) પરિયોજના હેઠળ રાજ્ય સરકાર દ્વારા કોઇ નાણાકીય સહાય પૂરી પાડવામાં આવતી ન હતી.

બજારની લોનોની પરત ચૂકવણી માટે લવચીકતા પૂરી પાડવા માટે એકત્રિત ડૂબત ભંડોળ અને આકસ્મિક જવાબદારીઓ પૂરી કરવા માટે લવચીકતા પૂરી પાડવા માટે બાયંધરી વિમોચન ભંડોળની સ્થાપના કરીને વધુ સારા નાણાકીય વ્યવસ્થાપન માટે સરકારે પહેલ કરી છે.

રાજ્ય સરકારે, જો કે, તેના મહેસૂલી આવક-રાજ્યના એકંદર ઘરેલુ ઉત્પાદનનો ગુણોત્તર (7.73 ટકા) જે 2019-20 દરમિયાન હાંસલ કરેલા 8.66 ટકા કરતાં નીચો હતો તેમાં સુધારો કરવાની જરૂર છે. ઉપરાંત, કુલ ખર્ચની સામે મહેસૂલી ખર્ચની 84.33 ટકા જેટલી ટકાવારી 2019-20 દરમિયાનની 83.94 ટકા કરતાં ઉંચી હતી.

અહેવાલમાંની સામગ્રી

પ્રકરણ 1

વિહંગાવલોકન

નાણાકીય સ્થિતિ

રાજ્યે મહેસૂલી ખાધ નાબૂદ કરવાનો લક્ષ્યાંક 2011-12થી હાંસલ કર્યો હતો. જો કે, તે મધ્યમ ગાળાના નીતિ વિષયક નિવેદનમાં 2020-21 માટે કરવામાં આવેલા ₹ 789 કરોડના મહેસૂલી પુરાંતના અનુમાનની સામે 2020-21માં ₹ 22,548 કરોડ જેટલી મહેસૂલી ખાધમાં ફેરવાઈ ગઈ હતી.

2020-21ના અંતે, રાજ્યના એકંદર ઘરેલુ ઉત્પાદનની ટકાવારી રૂપે રાજકોષીય ખાધ 2.44 ટકા જેટલી રહી હતી, જે રાજ્ય સરકાર દ્વારા ગુજરાત રાજકોષીય જવાબદારી અધિનિયમમાં નિયત કરવામાં આવેલા ત્રણ ટકાની મર્યાદાની અંદર હતી.

રાજકોષીય એકત્રીકરણના રોડમેપમાં, મધ્યમ ગાળાના નીતિવિષયક નિવેદનમાં નિયત કરવામાં આવેલા રાજ્યના એકંદર ઘરેલુ ઉત્પાદનની સામે જાહેર ઋણના 15.72 ટકાના લક્ષ્યાંક સામે રાજ્ય સરકાર 2020-21 દરમિયાન 18.01 ટકા જેટલી ટકાવારી જાળવી શકી હતી.

(ફકરો 1.5.1)

ખાધના વલણો

2020-21 દરમિયાન, રાજકોષીય ખાધ 2019-20માં ₹ 24,581 કરોડ હતી તેમાં મહેસૂલી આવકમાં ₹ 14,688 કરોડ જેટલો ઘટાડો, કુલ ખર્ચમાં ₹ 10,857 કરોડ જેટલો વધારો, લોન અને પેશગીઓની વસૂલાતમાં ₹ 174 કરોડ જેટલા ઘટાડામાંથી અન્ય આવક હેઠળ થયેલો ₹ 9,862 કરોડનો વધારો સરભર થવાના હિસાબે ₹ 15,857 કરોડ (64.51 ટકા) જેટલી વધીને 2020-21 માં ₹ 40,438 કરોડ થઇ હતી.

2020-21 દરમિયાન, પ્રાથમિક ખાધ 2019-20 માં ₹ 2,132 કરોડ હતી તે ₹ 14,103 કરોડ જેટલી વધીને 2020-21માં ₹ 16,235 કરોડ થઇ હતી. આમ થવાનુ કારણ પાછલા વર્ષ કરતાં ચાલુ વર્ષ દરમિયાન રાજકોષીય ખાધમાં થયેલા ₹ 15,857 કરોડની વધારામાંથી વ્યાજની ચૂકવણીમાં ₹ 1,754 કરોડનો વધારો સરભર થયો તે હતું.

(ફકરો 1.5.3)

ભારત સરકારના હિસાબી ધોરણો (IGAS)-2 નિયત કરે છે કે સહાયક અનુદાનની નોંધ મહેસૂલી ખર્ચ હેઠળ કરવી જોઇએ. આમ છતાં, 2020-21 દરમિયાન, રાજ્ય સરકારે સહાયકીઓને લગતી ₹ 36.38 કરોડની જોગવાઈ કરીને ખર્ચની નોધ અયોગ્ય રીતે મહેસૂલ વિભાગના બદલે મૂડી વિભાગમાં કરી હતી.

રાજ્ય સરકારે નિર્ધારિત પેન્શન યોજના અને નિર્ધારિત પેન્શન યોજના સિવાયની હેઠળની થાપણો પરની ₹ 138 કરોડની વ્યાજની જવાબદારીઓ પૂર્ણ કરી ન હતી. એકત્રિત ડૂબત ભંડોળમાં રાજ્ય સરકારના ફાળામાં ₹ 10,434 કરોડની અને ₹ 337 કરોડની શ્રમ સેસની ઘટ હતી. આના પરિણામે મહેસૂલી ખર્ચ ઓછો દર્શાવાયો હતો અને પરિણામી ₹ 10,977.93 કરોડની મહેસૂલી ખાધ ઓછી દર્શાવાઇ હતી.

(ફકરો 1.6.1)

પ્રકરણ 2

રાજ્ય સરકારની નાણાકીય પરિસ્થિતિ

રાજ્યના પોતાના સંસાધનો

2020-21 દરમિયાન, મહેસૂલી આવકના 63 ટકા રાજ્યના પોતાના સંસાધનોમાંથી મળ્યા હતા. 2020-21માં રાજ્યની પોતાની કર આવક પાછલા વર્ષ કરતાં ₹ 8,741 કરોડ (11.06 ટકા) જેટલી ઘટી હતી, જ્યારે બિન-કર આવકમાં પાછલા વર્ષ કરતાં ₹ 7,611 કરોડ (42.04 ટકા) જેટલો ઘટાડો થયો હતો. 2020-21માં પોતાની કર આવક અને બિન-કર આવક બન્ને અંદાજપત્રીય અંદાજો કરતાં નીચી હતી. માલ અને સેવા કર અધિનિયમ, 2017ના અમલીકરણથી થનાર આવકના નુકસાન પેટે રાજ્ય સરકાર 2020-21 દરમિયાન ₹ 26,933.48 કરોડનુ માલ અને સેવા વેરાનુ વળતર મેળવવા માટે હકદાર હતી.

(ફકરા 2.3.2.1 અને 2.3.2.2)

કેન્દ્રીય કરવેરા અને જકાતમાં હિસ્સો અને સહાયક અનુદાનો

પાછલા વર્ષ કરતાં 0.07 ટકાનો ઘટાડો નોંધાવીને 2020-21માં રાજ્યનો કેન્દ્રીય કરવેરામાં હિસ્સો ₹ 20,219 કરોડ જેટલો રહ્યો હતો. 2020-21માં ભારત સરકાર તરફથી સહાયક અનુદાનોમાં પાછલા વર્ષની સામે ₹ 1,678 કરોડ (6.58 ટકા) જેટલો વધારો થયો હતો. 2020-21 દરમિયાન, રાજ્યની મહેસૂલી આવકના 37 ટકા ભારત સરકાર તરફથી કેન્દ્રીય કરવેરામાં રાજ્યનો હિસ્સો અને સહાયક અનુદાન રૂપે મળ્યા હતાં.

(ફકરો 2.3.2.3)

મહેસૂલી ખર્ચ

મહેસૂલી ખર્ચ 2016-17માં ₹ 1,03,895 કરોડ હતો તે સતત વધીને અગાઉના વર્ષ કરતાં ₹ 9,805 કરોડના (6.96 ટકા) વધારા સાથે 2020-21માં ₹ 1,50,704 કરોડ થયો હતો. રાજ્યના એકંદર ઘરેલુ ઉત્પાદનની ટકાવારી રૂપે મહેસૂલી ખર્ચમાં આ સમયગાળા (2016-20) દરમિયાન ઘટાડો થયો હતો પરંતુ 2020-21માં તે વધીને 9.08 ટકા જેટલો રહ્યો હતો.

કુલ ખર્ચમાં મહેસૂલી ખર્ચનો હિસ્સો 2016-17માં 81.98 ટકા હતો તે વધીને 2020-21માં 84.33 ટકા થયો હતો.

(ફકરો 2.4.2)

મૂડી ખર્ચ

મૂડી ખર્ચ 2016-17માં ₹ 22,355 કરોડ હતો તે વધીને 2020-21માં ₹ 26,781 કરોડ થયો હતો.

કુલ ખર્ચમાં મૂડી ખર્ચનો હિસ્સો 2016-17માં 17.64 ટકા હતો તે ઘટીને 2020-21માં 14.99 ટકા થયો હતો. 2020-21 દરમિયાન, મૂડી ખર્ચ (₹ 26,781 કરોડ) કુલ જાહેર ઋણની આવકના (₹ 58,857 કરોડ) 46 ટકા જેટલો થયો હતો.

(ફકરો 2.4.3)

મૂડીરોકાણ અને વળતર

31 માર્ચ 2021ની સ્થિતિએ, રાજ્ય સરકારે વૈધાનિક નિગમો, સરકારી કંપનીઓ, ગ્રામીણ બેંકો, સંયુક્ત સ્ટોક કંપનીઓ, સહકારી સંસ્થાઓ અને સ્થાનિક સંસ્થાઓમાં ₹ 1,07,518 કરોડનું રોકાણ કર્યું હતું. આ કંપનીઓ/નિગમો/સંસ્થાઓમાં કરવામાં આવેલા રોકાણો પરનું 2020-21 દરમિયાન મળેલુ વળતર 0.12 ટકા હતું જ્યારે સરકારે એજ સમયગાળા દરમિયાન તેના ઋણ પર 7.19 ટકા જેટલુ સરેરાશ વ્યાજ ચૂકવ્યુ હતું.

(ફકરો 2.4.3.4)

31 માર્ચ 2021ની સ્થિતિએ, રાજ્યના જાહેર ક્ષેત્રના તમામ 97 ઉપક્રમોનું તેમની ₹ 1,26,187 કરોડની ભરપાઈ થયેલી મૂડીની સામે એકંદર ચોખ્ખું મૂલ્ય ₹ 1,46,121 કરોડ હતું. શેરમૂડી અને લાંબી-મુદતની લોનો રૂપે રાજ્યના જાહેર ક્ષેત્રના 97 ઉપક્રમોમાં રોકાણ 2019-20 માં ₹ 1,62,689 કરોડ હતું તે વધીને 2020-21માં ₹ 1,64,830 કરોડ થયું હતું. આ જાહેર ઉપક્રમોમાં શેરમૂડી પરનું વળતર 2018-19માં 0.86 ટકા હતું તે વધીને 2020-21માં 3.17 ટકા થયું હતું.

(ફકરા 2.4.3.2 અને 2.4.3.4)

ઋણની રૂપરેખા:ઘટકો

રાજ્યની કુલ બાકી જવાબદારીઓ 2016-17માં ₹ 2,43,146 કરોડ હતી તે વધીને 2020-21માં ₹ 3,57,893 કરોડ થઇ હતી. 2020-21માં, બાકી જવાબદારીઓમાં પાછલા વર્ષ કરતાં 13.45 ટકા જેટલી વૃધ્ધિ થઇ હતી. તેમાં આંતરિક ઋણ ₹ 2,90,031 કરોડ (81.04 ટકા), જાહેર હિસાબની જવાબદારીઓ ₹ 49,863 કરોડ (13.93 ટકા) અને ભારત સરકાર તરફથી ₹ 17,999 કરોડની (5.03 ટકા) લોન અને પેશગીઓ સામેલ હતી.

રાજ્યના એકંદર ઘરેલુ ઉત્પાદનની સામે કુલ બાકી જવાબદારીઓની ટકાવારી 20.83 ટકા (2016-17) થી વધીને 21.02 ટકા (2020-21) થઇ હતી. ઋણના વિમોચન (મુદ્દલ અને વ્યાજની ચૂકવણી) બાદ 2020-21 દરમિયાન ચાલુ કામગીરીઓ માટે ઉછીના લીધેલા ભંડોળની ચોખ્ખી ઉપલબ્ધતા ₹ 19,889 કરોડ હતી.

(ફકરો 2.7.1)

ઋણનુ ટકાઉપણું

જાહેર ઋણની આવકો 2016-17માં ₹ 27,668 કરોડ હતી તે વધીને 2020-21માં ₹ 58,857 કરોડ થઇ હતી અને જાહેર ઋણની પરત ચૂકવણીઓ 2016-17માં ₹ 9,073 કરોડ હતી તે વધીને 2020-21માં ₹ 17,922 કરોડ થઇ હતી. 2016-21 દરમિયાન રાજ્યના એકંદર ઘરેલુ ઉત્પાદન અને જાહેર ઋણનો ગુણોત્તર 15.99 ટકા અને 18.01 ટકા વચ્ચે રહ્યો હતો. જો કે, આ સમયગાળા દરમિયાન, જાહેર ઋણ પર વ્યાજની ચૂકવણીનું ભારણ મહેસૂલી આવકના 13.39 ટકા અને

17.22 ટકા વચ્ચે રહ્યું હતું. જાહેર ઋણની આવકની સામે જાહેર ઋણની પરત ચૂકવણીની ટકાવારી પાછલા વર્ષ કરતાં તિવ્રપણે ઘટી હતી. ઉપરોક્ત દર્શકો બતાવે છે કે રાજ્યની ઋણના ટકાઉપણાની સમીક્ષા કરવાની જરૂર છે.

(ફકરો 2.8.1.1)

પ્રકરણ 3

અંદાજપત્રીય વ્યવસ્થાપન

₹ 2,28,776 કરોડની 2020-21 દરમિયાન કરવામાં આવેલી અંદાજપત્રીય જોગવાઈ સામે, ₹ 2,00,216 કરોડનો ખર્ચ કરવામાં આવ્યો હતો. આના પરિણામે ₹ 28,561 કરોડની (₹ 30,280 કરોડની બચતમાંથી ₹ 1,719 કરોડની અધિક સરભર થવાથી) ચોખ્ખી બચત થઇ હતી.

(ફકરા 3.1 અને 3.1.1)

2007-08થી 2011-12 અને 2013-14થી 2020-21ના સમયગાળાને લગતો ₹ 10,856 કરોડનો અધિક ખર્ચ વિધાનસભાની દેખરેખની બહાર રહ્યો હતો કારણ કે તે ભારતના બંધારણની કલમ 205 હેઠળ નિયમિત કરવાનો બાકી હતો.

(ફકરા 3.3.5.1 અને 3.3.5.3)

વર્ષ 2020-21 દરમિયાનની 189 અનુદાનો/વિનિયોગોમાંથી 173માં થયેલી ₹ 30,279.09 કરોડની એકંદર બચતો માંથી ₹ 29,579.10 કરોડની રકમની 97.69 ટકા જેટલી બચત 59 અનુદાનો/વિનિયોગોમાં (દરેક કિસ્સામાં ₹ 50 કરોડ અને વધુ) થઇ હતી. 2020-21 દરમિયાન, બે અનુદાનો/વિનિયોગોમાં કુલ ₹ 356.06 કરોડની પૂરક જોગવાઈ (દરેક કિસ્સામાં ₹ 10 કરોડ અથવા અધિક) કરવામાં આવી હતી જે નિરર્થક પુરવાર થઇ હતી.

(ફકરા 3.3.4.1 અને 3.3.2)

189 પૈકી 53 અનુદાનો/વિનિયોગોમાં નોંધપાત્ર (₹ 50 કરોડથી અધિક) પરત સોંપણી કરવામાં આવી હતી. આ 53 અનુદાનો/વિનિયોગો હેઠળ કરવામાં આવેલી ₹ 1,15,267 કરોડની કુલ જોગવાઈ સામે, ₹ 28,853 કરોડની પરત સોંપણી કરવામાં આવી હતી.

(ફકરો 3.3.4.2)

પ્રકરણ 4

હિસાબોની ગુણવત્તા અને નાણાકીય અહેવાલની પદ્ધતિઓ

માર્ચ 2021ની સ્થિતિએ, 31 માર્ચ 2020 સુધી ચૂકવવામાં આવેલા અનુદાનોની બાબતમાં એકંદરે ₹ 12,437 કરોડના 4,611 વપરાશી પ્રમાણપત્રો બાકી હતાં જે ચોક્કસ હેતુઓ માટે આપવામાં આવેલા અનુદાનોના ઉપયોગ પર વિભાગો દ્વારા યોગ્ય દેખરેખનો અભાવ દર્શાવે છે.

માર્ચ 2021ની સ્થિતિએ, જુદા-જુદા વિભાગો દ્વારા ઉચ્ચક આકસ્મિક બિલો પર ઉપાડવામાં આવેલી ₹ 553 કરોડની રકમના 3,650 વિગતવાર આકસ્મિક બિલો રજૂ કરવાના બાકી હતાં.

વપરાશી પ્રમાણપત્રો અને વિગતવાર આકસ્મિક બિલો લાંબા સમય માટે બાકી રહે તેમાં છેતરપીંડી અને ઉચાપતનું જોખમ રહેલું છે.

(ફકરા 4.4 and 4.5)

31 માર્ચ 2021ની સ્થિતિએ જીલ્લા તિજોરીઓમાં ₹ 1,004 કરોડની બંધ સિલક સાથેના 470 વ્યક્તિગત થાપણ ખાતા ચાલુ હતા.

(ફકરો 4.6)

2020-21 દરમિયાન, રાજ્યના કુલ ખર્ચના 7.62 ટકા જેટલો એકંદરે ₹ 14,993 કરોડનો ખર્ચ ગૌણ સદર '800-અન્ય ખર્ચ' હેઠળ વર્ગીકૃત કરવામાં આવ્યો હતો. એજ રીતે, કુલ આવકના 6.49 ટકા જેટલી એકંદરે ₹ 12,791 કરોડની રાજ્યની મહેસૂલી આવકનું વર્ગીકરણ સર્વગ્રાહી ગૌણ સદર '800- અન્ય આવક' હેઠળ કરવામાં આવ્યુ હતું.

ખર્ચ અને આવકની મોટી રકમો સર્વગ્રાહી ગૌણ સદર–800ના હિસાબમાં લેવાથી નાણાકીય અહેવાલની પારદર્શિતાને અસર કરે છે કારણ કે સરકારની ચેક્કસ પ્રવૃત્તિઓ અંગેની અલગ અલગ માહિતી હિસાબોમાં અલગથી દર્શાવવામાં તે નિષ્ફળ રહે છે.

(ફકરો 4.7)