अध्याय 4: राजकोषीय नीति विवरणों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 3 में संसद के दोनों सदनों में वार्षिक वित्तीय विवरण तथा अनुदानों की मांगों सहित तीन राजकोषीय नीति विवरण (अर्थात् मध्यावधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी); राजकोषीय नीति कार्ययोजना (एफपीएस); तथा बृहद-आर्थिक ढांचा (एमएफ)) को प्रस्तुत करने का प्रावधान है। 2012 में एफआरबीएम अधिनियम में किए गए संशोधन में मूलभूत धारणाओं तथा इसके अन्तर्ग्रस्त जोखिमों के विनिर्देशन सहित निर्धारित व्यय संकेतकों के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य से निहित एक अन्य विवरणी (मध्यावधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ) विवरण) का प्रावधान किया। एमटीईएफ को संसद के उस सत्र के तत्काल बाद, जिसमें एमटीएफपी; एफपीएस तथा एमएफ विवरण प्रस्तुत किए गये हों; संसद के दोनो सदनों के समक्ष रखना अनिवार्य है।

कर प्रशासन/अन्य प्राप्तियों तथा सार्वजनिक व्यय का दक्ष प्रबंधन, एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के अन्तर्गत परिकल्पित विभिन्न राजकोषीय संकेतकों की प्राप्ति में संतुलन प्रदान करता है। यह अध्याय राजकोषीय नीति विवरणियों तथा बजट एक नजर और वार्षिक वित्तीय विवरणी में निहित प्रक्षेपणों की तुलना मे वि.व. 2014-15 के लिए संघ सरकार की प्राप्तियों तथा व्यय का विश्लेषण करता है।

4.1 मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण में प्रक्षेपण

एमटीएफपी विवरण में राजस्व प्राप्ति तथा राजस्व व्यय के बीच सन्तुलन से संबंधित स्थिरता के निर्धारण; उत्पादक परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु बाजार उधारों सहित पूंजीगत प्राप्तियों के उपयोग सहित आधारभूत धारणाओं के विनिर्देशनों सहित जीडीपी प्रतिशतता के रूप में राजकोषीय संकेत को अर्थात् राजस्व घाटा, प्रभावी राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा, कर राजस्व तथा कुल बकाया देयताओं के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य निहित हैं। एमटीएफपी विवरण मे वि.व. 2014-15 के लिए राजकोषीय संकेतको के कुछ संघटको के प्रक्षेपणों के विश्लेषण की चर्चा नीचे की गई है:

4.1.1 सकल कर राजस्व प्रक्षेपण

बजट 2012-13 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में, सरकार ने वि.व. 2014-15 के लिए जीडीपी के 11.7 प्रतिशत का सकल कर राजस्व लक्ष्य निर्धारित किया था। इस लक्ष्य को बजट 2013-14 तथा 2014-15 के साथ प्रस्तुत बाद के एमटीएफपी विवरण में जीडीपी का क्रमश: 11.2 तथा 10.6 प्रतिशत तक संशोधित किया गया था। पुन: लक्ष्य को, बजट 2015-16 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में जीडीपी के 9.9 *प्रतिशत* (संशोधित अनुमान) तक नीचे की ओर संशोधित किया गया।

बजट 2014-15 में, अप्रत्यक्ष करों पर कर प्रयास को पुन: अंशाकित करने के लिए कई प्रस्ताव किए गए थे ताकि राजकोषीय समेकन प्राप्त किया जा सके। तथापि, अपनी आर्थिक विश्लेषण रिपोर्ट (दिसम्बर 2014) में, एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत दायित्त्वों को पूरा करने में विपथन की व्याख्या करते समय, सरकार ने बताया कि वि.व. 2014-15 के लिए उसके राजस्व प्रक्षेपण अति आशावादी थे। कथित विश्लेषण रिपोर्ट मे यह उजागर किया गया था कि कुल ₹1,05,084 करोड़ के सकल कर राजस्व का अधिक अनुमान लगाया था। रिपोर्ट में यह भी बताया गया कि उसने नाममात्र जीडीपी वृद्धि तथा उत्प्लावकता के अधिक अनुमान के कारण राजस्व का अधिक अनुमान लगाया गया।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की प्रकृति तथ्यपरक है। इसने यह भी बताया कि कर-जीडीपी अनुपात सहित निर्धारित राजकोषीय संकेतकों से संबंधित रोलिंग लक्ष्य आधारभूत पूर्वानुमानों पर आधारित थे, और इन बृहत्-आर्थिक मापदण्डों में भिन्नता से बजट वर्ष के लिए निर्धारित राजकोषीय सूचकों में पुन: समायोजन आवश्यक हो जाता है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि राजकोषीय संकेतकों हेतु आधारभूत पूर्वानुमानों की विनिर्देशन के साथ रोलिंग लक्ष्यों वाले एमटीएफपी विवरण को सही आधार पर होना चाहिए, जो संबंधित वर्ष हेतु बजट तैयार करने के लिए आधार बन सकता है।

4.1.2 कुल बकाया देयता प्रक्षेपण

एफआरबीएम नियमावली 2004 के नियम 5 में यह अपेक्षित है कि केन्द्र सरकार एमटीएफपी विवरण के माध्यम से जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में कुल बकाया देयताओं के संबंध में तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य निर्धारित करेगी।

बजट 2012-13 में, सरकार ने वि.व. 2014-15 हेतु जीडीपी का 41.9 प्रतिशत के रूप में लक्ष्य निर्धारित किया था। यह पाया गया था कि वित्तीय वर्षों 2013-14 तथा 2014-15 के बजट के साथ प्रस्तुत अगले दो एमटीएफपी विवरणों में, प्रक्षेपण वर्ष 2014-15 के लिये लक्ष्य जीडीपी के 44.3 प्रतिशत तथा 45.4 प्रतिशत तक ऊपर की ओर संशोधित किए गए। इसके प्रति, 2014-15 के लिए वास्तविक कुल देयता जीडीपी का अनुपात, 46.2 प्रतिशत था (इस प्रतिवेदन का पैरा 3.4.2 देखे)।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि किसी विशेष वित्तीय वर्ष हेतु बजट तैयार करते समय, सरकार निर्धारित राजकोषीय संकेतकों के रोलिंग लक्ष्य कुछ आधारभूत पूर्वानुमानों यथा, जीडीपी वृद्धि, प्राप्ति, व्यय आदि के आधार पर प्रदान करती है तथा इन बृहत्-आर्थिक मापदंड़ों में भिन्नता बजट वर्ष में राजकोषीय लक्ष्यों का पुन: निर्धारण आवश्यक कर देता है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अधिनियम/नियमावली यह व्यवस्था करती है कि एमटीएफपी विवरण में शामिल राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्य आधारभूत पूर्वानुमानों पर आधारित होने चाहिए जो कि संबंधित वर्ष हेतु बजट तैयार करने के लिए आधार बन सकता है। एक संबंधित वर्ष हेतु राजकोषीय संकेतकों का बदलता हुआ प्रक्षेपण यह दर्शाता है कि आधारभूत पूर्वानुमान किसी ठोस आधार पर नहीं बने थे।

4.1.3 विनिवेश प्रक्षेपण

बजट 2013-14 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में, वि.व. 2014-15 हेतु विनिवेश प्राप्तियों के रूप में ₹20,000 करोड़ की राशि प्रक्षेपित की गई थी। इसके अतिरिक्त, 2014-15 के बजट के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में सरकार को कुल विविध पूंजीगत प्राप्तियों के रूप में ₹63,425 करोड़ एकत्रित करने की उम्मीद थी। परन्तु आरई 2014-15 में, यह प्रक्षेपण घटा कर ₹31,350 करोड़ कर दिया गया था। इस घटे हुए प्रक्षेपण के प्रति, वि.व.

2014-15 में सार्वजनिक क्षेत्र उपकर्मों के विनिवेश से वास्तविक उगाही ₹37,737 करोड़ थी जो ₹63,425 करोड़ के बजटीय प्रक्षेपण से बहुत कम थी।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां तथ्यपरक है। उन्होंने आगे बताया कि वर्ष में अधिकतर समय मौजूदा बाजार की अस्थिर स्थितियों के साथ विनिवेश पर इष्टतम रिर्टनों के कम प्राप्त होने की उच्च संभावना थी और सरकार ने सतर्क रूख अपनाते हुए विनिवेश को धीमी गति से करने का निर्णय किया।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा के इस मत की पुष्टि करता है कि राजकोषीय नीति विवरणों में शामिल राजकोषीय संकेतकों के विभिन्न घटक ठोस पूर्वानुमानों पर आधारित नहीं थे।

4.1.4 व्यय की रचना में संरचनात्मक असंतुलन

एमटीएफपी विवरणी उत्पादक परिसम्पत्तियां उत्पन्न करने के लिए पूंजीगत प्राप्तियों के परिनियोजन हेतु योजनागत व्यय को राजकोषीय घाटा और योजनेत्तर व्यय को कुल राजस्व प्राप्ति के प्रतिशत अनुपात में गणना करता है।

2012-13 एवं 2014-15 हेतु एमटीएफपी विवरणों में वास्तविकता की तुलना मे वर्ष 2014-15 हेतु प्रक्षेपण निम्न प्रकार से हैं:

तालिका 9 व्यय की संरचनात्मक रचना

(प्रतिशत में)

प्रतिमान	**निम्न के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में वि.व. 2014-15 के लिए किए गए पूर्वानुमान**		**वि.व. 2014-15 के लिये वास्तविक (2016-17 के बजट एक नजर से की गणना के अनुसार)**
	2012-13 का बजट	**2014-15 का बजट**	
योजनागत व्यय/राजकोषीय घाटा	131	108.3	90.6
योजनेत्तर व्यय/कुल राजस्व प्राप्ति	88	102.5	109.0

टिप्पणी: वि.व 2013-14 *के लिए एमटीएफपी विवरण में इस मामले पर चर्चा नहीं की गई।*

सरकारी खर्च की गुणवत्ता निर्धारित करने के लिए राजकोषीय घाटे के प्रति योजनागत व्यय का बढ़ता हुआ अनुपात, उधार लिए गए संसाधनों के दक्ष फैलाव का एक संकेतक है। दूसरी ओर, राजस्व प्राप्तियों से अधिक योजनेत्तर व्यय, उपभोग व्यय के लिए पूंजीगत संसाधनों का प्रयोग दर्शाता है जिससे व्यय की रचना में ढांचागत समस्या के मुद्दे उठते हैं, जिनके लिए विकास कार्यों के प्रति सुधारात्मक उपायों की आवश्यकता है। तथापि, ऊपर **तालिका-9** से यह देखा जा सकता है कि व्यय की रचना में ढांचागत समस्याओं के मुद्दे का समाधान करने के लिए एमटीएफपी विवरणों में किए गए प्रक्षेपण प्राप्त नहीं किए जा सके क्योंकि वि.व. 2014-15 के लिए योजनागत व्यय में राजकोषीय घाटे का अनुपात 108.3 प्रतिशत के बजट स्तर से घट कर 90.6 प्रतिशत तथा कुल योजनेत्तर व्यय में कुल राजस्व प्राप्ति का अनुपात 102.5 प्रतिशत से बढ़ कर 109 प्रतिशत हो गया।

मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि एमटीएफपी विवरण में प्रक्षेपण कुछ आधारभूत पूर्वानुमान यथा जीडीपी वृद्धि, प्राप्तियों, व्यय आदि के आधार पर की जाती है एवं इन बृहत्-आर्थिक मापदण्डों में विभिन्नता बजट वर्ष में राजकोषीय लक्ष्य का पुन:निर्धारण आवश्यक कर देता है। उन्होंने यह भी बताया कि पूंजीगत प्राप्तियों के उत्पादक परिसम्पत्तियों हेतु परिनियोजन में सुधार आया है, 2012-13 से 2016-17 के मध्य राजकोषीय घाटे में पूंजीगत व्यय का प्रतिशत 34 प्रतिशत से बढ़कर 46 प्रतिशत हो गया है।

राजकोषीय घाटे में पूंजीगत व्यय का बढ़ता अनुपात सराहनीय है। तथापि, तथ्य यही है कि वित्तीय विवरणों में शामिल वित्तीय संकेतकों के घटकों का प्रक्षेपण जिसमें प्राप्ति, व्यय व देयता शामिल है ठोस पूर्वानुमानों पर आधारित नहीं थे जिसके कारण बाद के वर्षों में बार-बार और ज्यादा सुधार करना पड़ा और व्यय की संख्या में संरचनात्मक असंतुलन पर प्रभाव नहीं रहा।

4.2 मध्यावधि व्यय ढांचा विवरण में प्रक्षेपण

एफआरबीएम अधिनियम में 2012 में किए गए संशोधनों के परिणामस्वरूप एक मुख्य परिवर्तन, मध्यावधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ) विवरण संसद में बजट सत्र के तत्काल बाद अगले सत्र में प्रस्तुत करने से संबंधित है। अधिनियम की धारा 3 की उप धारा 6ए के अनुसार एमटीएफपी विवरण आधारभूत पूर्वानुमानों तथा इसके अन्तर्ग्रस्त जोखिमों के विनिर्देशन के साथ

निर्धारित व्यय संकेतकों (5 सितम्बर 2012 को अधिसूचित निर्धारित फॉर्मेट अनुसार) के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य निर्धारित करेगा।

2013-14 के एमटीइएफ विवरण (अगस्त 2013) में शामिल वित्त वर्ष 2014-15 हेतु व्यय के प्रक्षेपण के 2014-15 के एमटीइएफ विवरण (दिसंबर 2014) में शामिल वित्त वर्ष 2014-15 के बजट प्राक्कलन एवं वित्त वर्ष 2014-15 हेतु संशोधित प्राक्कलन जो के एमटीइएफ विवरण (अगस्त 2015-16) में शामिल है, के साथ तुलना, **अनुबंध- 4.1** में दिया गया है।

अनुबंध से देखा जा सकता है कि आधारभूत पूर्वानुमान जिनके आधार पर वि.व. 2013-14 के एमटीईएफ विवरण में वर्ष 2014-15 के लिए व्यय प्रक्षेपण किए गए थे, अगले वर्षों में बदल दिए गए थे। प्रक्षेपणों में निरन्तर परिवर्तन के परिणामस्वरूप, निम्नलिखित बाते देखी गई।

- राजस्व व्यय तथा पूंजीगत व्यय के संबंध में, अगस्त 2013 में किए गए प्रक्षेपण, आरई 2014-15 (अगस्त 2015) की तुलना में, क्रमश: 3.93 तथा 16.89 प्रतिशत तक अधिक बताए गए थे।
- पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के संबंध में किया गया प्रक्षेपण ₹2,33,345 करोड़ (अगस्त 2013) से घट कर ₹1,68,104 करोड़ (दिसम्बर 2014) और फिर ₹1,31,898 करोड़ (अगस्त 2015) हो गया। इस शीर्ष के अन्तर्गत सकुचंन ₹1,01,447 करोड़ था जो प्रक्षेपण आंकड़े का 43.48 प्रतिशत था।
- सब्सिडी, रक्षा, वित्त तथा शहरी विकास पर राजस्व व्यय के प्रक्षेपण आरई 2014-15 में अत्याधिक बढ़ गए थे। जबकि अन्य शीर्षों में अधिक प्रक्षेपण थे जो आरई 2014-15 में घटा दिए गए।
- गृह मामलों, वित्त, स्वास्थ्य, वाणिज्य तथा उद्योग, योजना तथा सांख्यकीय, आईटी एवं दूरसंचार तथा वैज्ञानिक विभागों के संबंध में पूंजीगत व्यय के अन्तर्गत प्रक्षेपण, अगस्त 2013 के एमटीएफपी विवरण के 40 प्रतिशत से अधिक प्रक्षेपित किए गए थे।
- कुछ व्यय शीर्षों को वास्तविक के समक्ष रखकर भी तुलना की गयी है जिसके ब्यौरे **अनुबंध-4.2** में दिये गये हैं। वित्त वर्ष 2014-15 हेतु पेंशन एवं रक्षा शीर्षों के अंतर्गत वास्तविक राजस्व व्यय, 2013-14 के एमटीइपी विवरण में शामिल उस वर्ष के प्रक्षेपण से क्रमश: 20.3 एवं

9.3 प्रतिशत से आगे बढ़ गया था। साथ ही वास्तविक पूंजीगत व्यय, पक्षेपण की तुलना में 15 प्रतिशत कम रहा। वार्षिक वित्तीय विवरण तथा संघ सरकार के लेखे में वास्तविकों के साथ प्रक्षेपणों की तुलना भी **अनुबंध-4.2** में दी गई है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि एमटीएफपी विवरणी में प्रक्षेपण कुछ आधारभूत पूर्वानुमान यथा जीडीपी विकास, प्राप्ति, व्यय आदि के आधार पर की जाती है एवं इन मैक्रो-आर्थिक मापदण्डों में विभिन्नता बजट वर्ष में राजकोषीय लक्ष्य का पुन:निर्धारण आवश्यक कर देता है।

मंत्रालय के उत्तर को पैरा 4.1 तथा पैरा 4.2 में शामिल टिप्पणियों के साथ देखे जाने की आवश्यकता है जो उजागर करते हैं कि वित्तीय वर्ष के लिए तैयार किए गए बजट आकलनों के प्रति विभिन्न राजकोषीय नीति विवरणों में शामिल एक विशिष्ट वित्तीय वर्ष हेतु प्रक्षेपित प्राप्तियों तथा व्यय आंकड़े में बड़े अन्तर थे। यह इन राजकोषीय नीति विवरणों को बनाते समय पूर्वानुमान बनाने की प्रक्रिया में असंगतियां दर्शाता है।

अनुशंसा: *सरकार को विभिन्न राजकोषीय नीतियों में प्राप्ति तथा व्यय के प्रक्षेपण बनाते समय निहित पूर्वधारणाओं की प्रक्रिया को मजबूत बनाना चाहिए, ताकि इसे बार बार के बदलाव से विमुक्त किया जा सके तथा बजट में प्रक्षेपणों को निरंतर रूप से एकीकृत किया जा सके।*

निष्कर्ष

बहु-वर्ष हेतु राजकोषीय नीति विवरणों में शामिल प्राप्ति एवं व्यय के प्रक्षेपण के विश्लेषण ने प्रकट किया है कि प्रक्षेपण, अनुवर्ती विवरणों एवं बजट दस्तावेजों में उस वर्ष हेतु किये गये संगत आंकड़ों की तुलना में अलग थे।