

अध्याय 5: राजकोषीय कार्यों में प्रकटीकरण तथा पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम में अपेक्षित है कि केन्द्र सरकार अपने राजकोषीय कार्यों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने तथा इस हेतु निर्धारित फार्मों में प्रकटीकरण के लिए समुचित उपाय करेगी। इस अध्याय में सरकारी लेखाओं तथा उन प्रकटीकरण फॉर्मों/विवरणों में निहित आंकड़ों की प्रामाणिकता/पारदर्शिता का विश्लेषण किया गया है।

5.1 सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6(1) में प्रावधान है कि केन्द्र सरकार जन हित में अपने राजकोषीय कार्यों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करेगी तथा जहां तक व्यवहार्य होगा, वार्षिक वित्तीय विवरण तथा अनुदान मार्गों तैयार करने में गोपनीयता को न्यूनतम करेगी। पारदर्शिता से संबंधित विषयों पर टिप्पणियों पर निम्न पैराओं में चर्चा की गई है।

5.1.1 संघ लेखाओं में प्रकटीकरण विवरण शामिल न करना

12वें वित्त आयोग ने नवम्बर 2004 में सरकार को प्रस्तुत अपने प्रतिवेदन में लेखाकरण के नकदी से उपार्जित आधार में परिवर्तन के लम्बित निर्णय की स्थिति तक अधिक से अधिक पारदर्शिता के लिए संघ सरकार के लेखाओं में आठ अतिरिक्त विवरणों/सूचना को शामिल करने की सिफारिश की थी। यह सिफारिश सरकार द्वारा सिद्धांत स्वीकार कर ली गई थी। आयोग द्वारा सिफारिश किए गए अतिरिक्त विवरण निम्नलिखित के संबंध में थे

(i) स्पष्ट तथा अस्पष्ट दोनों तरह की दी गई आर्थिक सहायता; (ii) विभिन्न विभागों/यूनिटों द्वारा वेतन पर व्यय; (iii) पेंशनरों पर विस्तृत सूचना तथा सरकारी पेंशनों पर व्यय; (iv) भविष्य में प्रतिबद्ध देयताएं; (v) ऋण एवं अन्य देयताएं तथा पुनर्भुगतान कार्यक्रम, (vi) सरकार द्वारा खर्च के तरीके में परिवर्तन से उत्पन्न होने वाली परिसम्पत्तियों सहित उसके द्वारा धारित वित्तीय परिवर्तनों में अनुवृद्धि अथवा क्षरण; (vii) वर्ष के दौरान सरकार द्वारा

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

किए गए मुख्य नीति निर्णयों के निहितार्थ अथवा भावी नकद प्रवाह हेतु बजट में प्रस्तावित नई योजनाएं; तथा (viii) वेतन तथा गैर-वेतन भागों के पृथक्करण के साथ अनुरक्षण व्यय।

आयोग की इस सिफारिश का 13वें तथा 14वें वित्त आयोगों द्वारा भी समर्थन किया गया था। तथापि, ग्यारह वर्ष बीतने के बाद तथा सिफारिश की सैद्धान्तिक स्वीकृति देने के बावजूद, सरकार ने इन प्रकटीकरणों को लेखाओं में शामिल करने के लिए कार्रवाई नहीं की है।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि सरकार एफआरबीएम नियमावली के अंतर्गत अधिसूचनानुसार सभी प्रकटीकरण विवरण तैयार कर रही है। इसने आगे बताया कि एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार सरकार को वे प्रकटीकरण विवरण बनाने की आवश्यकता नहीं है जैसाकि वित्त आयोग एवं अन्य समितियों द्वारा अनुशंसित था।

मंत्रालय का उत्तर पर ध्यान देते हुए, यह उल्लेख किया जा सकता है कि अधिनियम की धारा 6(1), केन्द्र सरकार को अपने राजकोषीय परिचालनों में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए समुचित कदम उठाना अपेक्षित करती है। अतः संघ सरकार के लेखे में उपरोक्त आठ अतिरिक्त विवरणों को शामिल करने से पारदर्शिता और बढ़ेगी।

अनुशंसा: संघ सरकार को वित्त लेखाओं में अतिरिक्त विवरणी को जोड़ने के लिए आवश्यक कदम उठाना चाहिए जैसा कि 12वें वित्त आयोग द्वारा लेखें में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए सुझाव दिया गया है।

5.1.2 प्रत्यक्ष कर प्राप्ति आंकड़े में पारदर्शिता का अभाव

वार्षिक वित्तीय विवरण तथा संघ सरकार के वित्तीय लेखाओं में कर राजस्व से अनुमानों तथा वास्तविक संग्रहण, प्रतिदायों की राशि (प्रतिदायों पर ब्याज सहित) को लेखे में लेने के बाद निवल किए जाते हैं। संघ सरकार की प्रत्यक्ष कर प्राप्ति के विश्लेषण से पता चला कि एकत्रित किए गए कर का एक बड़ा भाग हर वर्ष प्रतिदायों के रूप में जाता है, जिसका विवरण निम्न तालिका-10 में दिया गया है:

तालिका 10: प्रत्यक्ष कर तथा प्रतिदायों का संग्रहण

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण* (1)	प्रतिदाय# (2)	कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण (3=1+2)	वार्षिक प्रत्यक्ष कर संग्रहण के प्रति प्रतिदायों की प्रतिशतता
2010-11	4,45,995	85,668	5,31,663	16.11
2011-12	4,93,987	1,00,300	5,94,287	16.88
2012-13	5,58,989	90,432	6,49,421	13.93
2013-14	6,38,596	95,658	7,34,254	13.03
2014-15	6,95,792	1,17,495	8,13,287	14.45

* स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

स्रोत: सीएजी का 2016 का प्रतिवेदन सं. 3 (प्रत्यक्ष कर)। इसमें करों के प्रतिदायों पर ब्याज शामिल है।

विगत पांच वर्ष की अवधि (2010-15) के दौरान प्रतिदाय, कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण के 13.03 से 16.88 प्रतिशत के बीच थे। यद्यपि प्रतिदायों की राशि बहुत अधिक थी, तथापि प्रतिदायों की मात्रा के बारे में वार्षिक वित्तीय विवरण अथवा वित्त लेखाओं में कोई सूचना उपलब्ध नहीं थी। अतः सरकार के लेखे, प्रत्यक्ष कर राजस्व सूचना के संबंध में पारदर्शी नहीं थे।

मंत्रालय ने सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण के आंकड़े प्रस्तुत करते समय, जो 12 से 17 प्रतिशत के बीच थे, बताया (मई 2016), कि वित्त लेखे में राजस्व प्राप्ति को कर राजस्व एवं गैर-कर राजस्व के रूप में वर्गीकृत किया गया है और प्रत्यक्ष करों हेतु आंकड़ों को अलग से नहीं दर्शाया गया है। यह भी बताया कि वित्त लेखे प्रतिदायों के निवल कर आंकड़ों को दर्शाते हुए लघु शीर्ष स्तर पर तैयार किए गए हैं।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि संबंधित कर प्राप्ति शीर्षों (अर्थात् प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष कर) के अंतर्गत वसूली एवं वसूली पर ब्याज, सकल कर राजस्व का महत्वपूर्ण अनुपात बनाते हैं और इसलिए उसे संघ सरकार के वित्त लेखे में समुचित प्रकटीकरणों के माध्यम से लेखे में पारदर्शिता बढ़ाने के लिए दर्शाये जाने की आवश्यकता है।

5.2 एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत अनिवार्य प्रकटीकरण विवरणों में पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6 के अनुपालन में, प्रकटीकरण विवरण अर्थात् कर तथा गैर-कर प्राप्तियों के बकाया, बकाया गारंटियों की स्थिति, सरकार की देयताएं तथा परिसम्पत्तियां, संसद के समक्ष रखी जाती हैं। इन विवरणों की जांच से प्रकटीकरण में अपर्याप्तताओं का पता चला, जिनकी चर्चा नीचे की गई है।

5.2.1 गैर-कर राजस्व के बकाया कम बताना

एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 में **फॉर्म डी-2** में बकाया गैर-कर राजस्व के ब्यौरे प्रदान करने वाला विवरण रखना अपेक्षित है। प्राप्ति बजट 2016-17 (अनुबंध-12) में रिपोर्टिंग वर्ष 2014-15 के अन्त में बकाया गैर-कर राजस्व के ब्यौरे दिए गए थे। प्रकटीकरण के अनुसार, वि.व. 2014-15 के अन्त में गैर-कर राजस्व के बकाया ₹1,07,961.47 करोड़ थे, जिनमें राज्य/संघ शासित सरकार, वाणिज्यिक उपक्रम तथा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम से ब्याज बकाया के रूप में ₹35,141.05 करोड़ शामिल हैं।

यह देखा गया कि 2014-15 के लिए संघ सरकार के वित्त लेखाओं के अनुसार, राज्य/संघ-शासित सरकारों तथा अन्य ऋणी संस्थानों से ₹48,523.28 करोड़ के ब्याज की बकाया राशि शामिल थी। इस प्रकार उसी अवधि के लिए सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत बताई गई ब्याज प्राप्तियों के संबंध में सूचना सही नहीं थी जो ₹13,382.23 करोड़ कम बताई गई थी।

5.2.2 गैर-कर राजस्व के बकाया में कोयला लेवी की अप्राप्त राशि शामिल न करना

यह देखा गया कि रद्द किए गए कोयला ब्लॉक पर अतिरिक्त लेवी के ₹9,518 करोड़ (24 सितम्बर 2014 तक निकाले गए कोयले के लिए) जिसे 31 दिसम्बर 2014 तक जमा कराया जाना था (जिनकी चर्चा पैरा 3.2.5.2 में की गई है) में से 31 मार्च 2015 तक केवल ₹6,150 करोड़ प्राप्त किया गया था। वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान प्राप्ति के रूप में ₹3,368 करोड़ की राशि बकाया थी। तथापि, यह वसूलनीय राशि गैर-कर राजस्व के बकाया के रूप में

फार्म डी-2 (प्राप्ति बजट 2016-17 अनुबंध-12) में नहीं दर्शाई गई थी। इस प्रकार, सरकार द्वारा किया गया प्रकटीकरण अपर्याप्त था।

कोयला मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि कोयला लेवी की अतिरिक्त राशि को 31 मार्च 2015 तक निकाले गये कोयले की राशि के आधार पर गणित करना था और यह सूचना मार्च 2015 के बाद ही संभव थी अतः तकनीकी रूप से यह 2015-16 में ही बकाया बनती।

मंत्रालय का उत्तर तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि वे 25 सितम्बर 2014 से 31 मार्च 2015 की अवधि के बकाया को संबोधित कर रहे हैं जिसे कि उपरोक्त पैरा में नहीं लिया गया है। वर्ष 2014-15 हेतु 3,368 करोड़ की राशि प्राप्य थी क्योंकि इसे 31 दिसम्बर 2014 में जमा किया जाना था। इसके अतिरिक्त रिपोर्टिंग वर्ष 2014-15 के लिए फार्म-डी-2 की सूचना, 2016-17 के बजट में उपलब्ध कराई गई और इसे रिपोर्टिंग वर्ष 2014-15 के संबंध में पूर्ण और सही रूप से पेश करने के लिए मंत्रालय के पास पर्याप्त समय था।

5.2.3 परिसम्पत्तियों को कम बताना

एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 के अन्तर्गत सरकार की भौतिक तथा वित्तीय सम्पत्तियों का विवरण **फॉर्म 4-डी** में रखना अपेक्षित है। प्राप्ति बजट 2016-17 (अनुबंध-5(iv)) में रिपोर्टिंग वर्ष 2014-15 के अन्त में संघ सरकार की परिसम्पत्ति के ब्यौरे दिए गए हैं। सरकार द्वारा किए गए प्रकटीकरण के अनुसार, वर्ष 2014-15 के अन्त में परिसम्पत्तियों का संचयी जोड़ ₹9,71,354.25 करोड़ था। परिसम्पत्ति रजिस्टर से संबंधित प्रकटीकरण में असंगति से संबंधित निम्नलिखित टिप्पणियां की गई हैं।

5.2.3.1 परिसम्पत्तियों के अन्त तथा अथ शेषों के आंकड़ों में अन्तर

फार्म डी-4 की जांच पर, परिसम्पत्तियों के अन्त तथा अथ शेषों में अन्तर देखे गए जैसा कि निम्न **तालिका-11** में दर्शाया गया है।

तालिका 11: अन्त तथा अथ शेषों में अन्तर

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष के अन्त में कुल परिसम्पत्तियों की स्थिति		अगले वित्तीय वर्ष के शुरू में कुल परिसम्पत्तियां की स्थिति		अन्त तथा अथ आंकड़ों में अन्तर
2012-13	9,77, 672.48	2013-14	9,70,914.56	6,757.92
2013-14	10,31,139.36	2014-15	9,18,374.52	1,12,764.84
2014-15	9,71,354.25	-	-	-

स्रोत: 2014-15, 2015-16 और 2016-17 का प्राप्ति बजट (अनुबंध-5(iv))

वित्तीय वर्ष 2012-13 और 2013-14 के संबंध में परिसम्पत्तियों की अथराशि तथा अंत राशि में अन्तर हेतु फॉर्म डी-4 में कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था जो उसके प्रकटीकरण में पारदर्शिता के अभाव को दर्शाता था।

5.2.3.2 विदेशी सरकारों को दिये गये ऋण के आंकड़ों में अंतर

फॉर्म डी-4 प्रकटीकरण की जाँच से पता चला कि ₹9,773.73 करोड़ की धनराशि को 2014-15 के अंत तक विदेशी सरकारों के पास ऋण के रूप में बकाया दर्शाया गया था। संघ सरकार के वित्त लेखे में इसी प्रकार की निहित सूचना से पता चला कि 2014-15 के अंत में विदेशी सरकारों से ₹9,210.62 करोड़ ऋण के रूप में बकाया थे। अतः फॉर्म डी-4 प्रकटीकरण में विदेशी सरकारों के पास ₹563.11 करोड़ के ऋण बकायों को अधिक बताया गया था।

5.2.4 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के प्रकटीकरण के खुलासे में असंगति

संशोधित एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 में फॉर्म डी-6 में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के मंत्रालय-वार ब्यौरे प्रदान करने वाला एक विवरण रखा जाना अपेक्षित है। इस प्रकटीकरण में चालू वित्तीय वर्ष के बजट तथा संशोधित प्रावधानों के ब्यौरे दिए जाने अपेक्षित हैं। सरकार द्वारा प्रकट फॉर्म डी-6 में निहित सूचना की जांच के दौरान निम्नलिखित असंगतियां पायी गईं।

5.2.4.1 फॉर्म डी-6 में गलत प्रकटीकरण

बीई 2014-15 के लिए फॉर्म डी-6 में निहित सूचना की जांच की गई थी, जिसमें बीई/आरई 2013-14 के लिए सूचना भी निहित थी। जिसका लेखापरीक्षा में विश्लेषण किया गया और निम्नलिखित विसंगतियाँ पायी गईं:

- बीई 2013-14 के लिए बनाए गए कॉलम में, 2014-15 के लिए व्यय बजट खण्ड 1 में **फॉर्म डी-6** में रक्षा मंत्रालय, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय तथा श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के संबंध में ₹79.04 करोड़ का प्रावधान नए सिरे से शामिल किया गया था, जो 2013-14 के व्यय बजट खण्ड-1 में **फॉर्म डी-6** में नहीं किया गया था।
- स्वास्थ्य अनुसंधान विभाग के संबंध में 2013-14 के व्यय बजट खण्ड-1 में बीई 2013-14 के कॉलम से ₹98 करोड़ का एक प्रावधान किया गया था, तथापि वह 2014-15 के व्यय बजट खण्ड-1 में बीई 2013-14 के लिए **फॉर्म डी-6** में बनाए गए कॉलम में नहीं लिया गया था।

इस प्रकार, बीई 2013-14 के लिए **फॉर्म डी-6** में ₹ 1,74,656 करोड़ का कुल प्रावधान निहित था जो 2014-15 के व्यय बजट खण्ड-1 में बीई 2013-14 के ₹1,74,633 करोड़ था। सरकार द्वारा बजट दस्तावेजों में उसी वित्तीय वर्ष के प्रावधान में किए गए अन्तर के संबंध में कोई विवरण अथवा स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था।

5.2.4.2 बजट अनुमानों तथा डीडीजी के बीच विसंगतियाँ

आवास एवं शहरी उन्मूलन मंत्रालय के संबंध में वि.व 2014-15 के लिए **फॉर्म डी-6** तथा अनुदानों के लिए विस्तृत मांग (डीडीजी) में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय प्रावधान में अन्तर थे जिनका विवरण निम्न तालिका-12 में दिया गया है।

तालिका 12: बजट अनुदान तथा डी डी जी में अन्तर

(₹ करोड़ में)

वि.व.2014-15	बजट अनुमान		संशोधित अनुमान	
	डी डी जी	फॉर्म डी-6	डी डी जी	फॉर्म डी -6
	4026.04	4004.99	2,230.87	शून्य

पैरा 5.2.4.1 तथा 5.2.4.2 में निहित टिप्पणियां बताती हैं कि डॉटा के दो सैटों अर्थात् फॉर्म डी-6 तथा मंत्रालयों/विभागों द्वारा अनुदानों के लिए विस्तृत मांगों में संसद को प्रस्तुत सूचना संगत नहीं थी।

निर्धारित फार्म के माध्यम से प्रस्तुत की गयी सूचना में लेखा परीक्षा द्वारा चिन्हित असंगति एवं विसंगतियों के संबंध में, मंत्रालय ने बताया (मई व जून 2016) कि मंत्रालय का बजट प्रभाग ऐसी सूचना को संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रस्तुत सूचना के आधार पर संग्रहित करता है और प्रस्तुत तथ्यों एवं आंकड़ों को सत्यापित करने का इसके पास कोई साधन नहीं है। इसने आगे बताया कि कुछ विवरणों में शामिल डाटा, अन्य बातों के साथ-साथ, किसी कार्याधीन परिसमापन, एव डाटा के एकत्रण में सुधार जिसका समुचित फूट नोट के माध्यम से उल्लेख किया गया है, की वजह से प्रभावित हो सकते हैं। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा को विभिन्न फार्मों में डाटा से संबंधित असंगति के मामले को संबंधित मंत्रालय के साथ उठाने की सलाह भी दी।

मंत्रालय का उत्तर अधिनियम एवं उसके अंतर्गत बनाये गये नियमों की भावना के विरुद्ध है। अधिकांश सूचनाओं के संबंध में, अधिनियम के अंतर्गत अधिदेशित प्रकटीकरण हेतु सूचना वर्ष एवं वास्तविक आंकड़ों का संबंधित वर्ष के प्रमाणित लेखे के माध्यम से निर्गम, अधिकांशतः वर्ष के समान समय-सीमा में है। वित्त मंत्रालय को सभी मंत्रालयों/विभागों के साथ समुचित सहयोगिता बनाने की आवश्यकता है। ताकि सभी दस्तावेजों में एक-दूसरे से जुड़े सही और संगत आंकड़े दर्शाये जा सकें। वित्त मंत्रालय, जो एफआरबीएम अधिनियम के प्रबंधन का केन्द्र बिंदु है, को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अधिनियम के अंतर्गत उद्घाटित की जा रही सूचना पूर्ण एवं सटीक हो।

अनुशंसा: एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली के अंतर्गत तैयार प्रकटीकरण विवरणी को सभी संदर्भों में पूर्ण तथा पारदर्शी होना चाहिए।

निष्कर्ष

सरकार के राजकोषीय कार्यों में पारदर्शिता एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत परिकल्पित राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए एक महत्त्वपूर्ण घटक है। तथापि यह पाया गया कि सरकार ने अपने कार्यों में अधिक पारदर्शिता लाने के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अतिरिक्त प्रकटीकरण विवरणियों को संलग्न नहीं किया। प्रत्यक्ष कर प्राप्तियों तथा आर्थिक सहायता दावों पर अप्रदत्त व्यय की राशि के संबंध में पारदर्शिता का अभाव था। इसके अतिरिक्त, एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत विभिन्न फॉर्मों में सरकार द्वारा दिए गए प्रकटीकरण पूर्ण नहीं थे तथा ये प्रकटीकरण अन्य प्रकाशन जैसे संघ सरकार के वित्त लेखे तथा अनुदानों के विस्तृत मांग के साथ असंगत थे।

नई दिल्ली
दिनांक: 18 जुलाई 2016



(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 18 जुलाई 2016



(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक