

कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 को संसद द्वारा अगस्त 2003 में लागू किया गया था। एफआरबीएम अधिनियम 2003 को प्रारम्भ करने का उद्देश्य राजकोषीय अनुशासन का संस्थाकरण करना, राजकोषीय घाटा कम करना, व्यापक-आर्थिक प्रबंधन का सुधार करना तथा एक संतुलित बजट की ओर बढ़ते हुए लोक निधियों का समग्र प्रबंधन था। सर्वभौम आर्थिक संकटों तथा प्रतिकूल परिस्थितियों के कारण एफआरबीएम अधिनियम के कार्यान्वयन को फरवरी 2009 में रोक दिया गया था। मई 2012 में संसद द्वारा एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया गया। अधिनियम में किये गये संशोधन का एक महत्वपूर्ण पहलू धारा 7ए का प्रस्ताव था जो भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को संघ सरकार द्वारा अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की आवधिक समीक्षा सौंपने का प्रावधान करता है।

यह प्रतिवेदन क्या शामिल करता है

यह प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2014-15 हेतु एफआरबीएम अधिनियम, 2003 के प्रावधानों एवं इसके अंतर्गत बनाये गये नियमों का संघ सरकार द्वारा अनुपालन पर चर्चा करता है। हमने एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली में किए गए विभिन्न संशोधनों की जांच तथा अधिनियम/नियमावली में समय-समय पर निर्धारित विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्यों तथा प्रवृत्तियों का विश्लेषण किया है। लेखापरीक्षा समीक्षा के दौरान (i) अधिनियम के प्रावधानों के तहत निर्मित नियमावली की सुसंगति; (ii) सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली में निर्धारित किए गए लक्ष्यों की प्राप्ति; (iii) विभिन्न राजकोषीय विवरणियों में निर्धारित प्राप्तियों तथा व्यय में लक्ष्यों की उपलब्धि और (iv) पारदर्शिता तथा सरकार द्वारा प्रकटनों के मामलों की जांच की गयी।

मुख्य टिप्पणियां

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां जो इस अधिनियम एवं नियमावली के अंतर्गत बनाये गये हैं, के अनुपालन से एवं अन्य विषय से संबंधित ब्यौरा नीचे दिया गया है:

अधिनियम तथा नियमावली से विपथन

- वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए प्रभावी राजस्व घाटा तथा राजस्व घाटे के संबंध में सरकार द्वारा बजट में नियत वार्षिक कटौती के लक्ष्य, अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार नहीं थे।

(पैरा 2.2)

- एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के अंतर्गत राजकोषीय संकेतको की निर्धारित तिथियों तथा मध्य अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में नियत लक्ष्य तिथियों में असंगतियां थीं।

(पैरा 2.3)

- एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली में अतिरिक्त देयताओं की पूर्वधारणा के संबंध में शामिल प्रावधानों के बीच असंगतियां थीं।

(पैरा 2.4)

एफआरबीएम लक्ष्यों की उपलब्धि में प्रगति

- वित्तीय वर्ष 2014-15 में, सरकार राजस्व तथा राजकोषीय घाटे के संबंध में मध्य अवधि राजकोषीय नीति में निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने में समर्थ रही। तथापि, प्रभावी राजस्व घाटे के संबंध में, लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

(पैरा 3.1.3, 3.2.3 तथा 3.3.3)

- संघ सरकार के वि.व. 2014-15 हेतु लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान कुछ लेन देन तथा वित्तीय सम्भाव्यताएं पाई गई थीं जिसने अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली में नियत निर्धारित घाटा संकेतकों के परिकलन को प्रभावित किया अथवा प्रभावित करने से संबंधित थीं।

(पैरा 3.2.5)

- कुछ नमूना जांच किए गए मंत्रालयों/विभागों में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर प्रावधानों का अनुमान लगाने की क्रियाविधि में कमी के कारण वि.व. 2014-15 में प्रभावी राजस्व घाटे लक्ष्य का परिणामी अनुमान गलत था।

(पैरा 3.3.4)

- पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के प्रतिपादन में अलग-अलग प्रक्रियाओं तथा कुछ कल्याण योजनाओं में व्यय के गलत वर्गीकरण की मौजूदगी के परिणामस्वरूप प्रभावी राजस्व घाटे को वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान कम बताया गया।

(पैरा 3.3.5.1 तथा 3.3.5.2)

- वि.व. 2011-12 के बाद से, जीडीपी के अनुसार बकाया देयता ने मध्य अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में शामिल लक्षित स्तर को पीछे छोड़ दिया था। इसके अतिरिक्त, लोक लेखे में ₹6,70,210 करोड़ की देयताओं के कम कथन के कारण संघ सरकार की वि.व. 2014-15 में कुल देयताएं जीडीपी के 46.2 प्रतिशत पर थी जो अन्यथा जीडीपी के 51.6 प्रतिशत पर होती।

(पैरा 3.4.2 तथा 3.4.3)

राजकोषीय नीति विवरणों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण

- सकल कर राजस्व, बकाया देयताओं तथा विनिवेश के संबंध में मध्य अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में शामिल वि.व. 2014-15 के प्रक्षेपण वास्तविकता से काफी अलग थे। इसी प्रकार, 2013-14 के मध्य अवधि व्यय ढांचा विवरणी में शामिल वि.व. 2014-15 हेतु व्यय के विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत प्रक्षेपण, 2014-15 के बीई तथा आरई में सार्थकता से विविध किया गया था।

(पैरा 4.1 तथा 4.2)

राजकोषीय कार्यों में प्रकटीकरण तथा पारदर्शिता

- बारहवें वित्त आयोग द्वारा संघ सरकार के लेखाओं में अधिक पारदर्शिता हेतु आठ अतिरिक्त विवरणियों को शामिल करने संबंधित सिफारिशों को सरकार की सैद्धांतिक स्वीकृति के बावजूद भी उस पर कार्रवाई नहीं की गई।

(पैरा 5.1.1)

- वि.व. 2014-15 में सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण से ₹1,17,495 करोड़ की वापसियां (कर की वापसियों पर ब्याज सहित) की गई थीं, परंतु इस पहलू को सरकारी लेखाओं में प्रकट नहीं किया गया था।

(पैरा 5.1.2)

- वि.व. 2014-15 तथा पहले के वर्षों हेतु संसद के समक्ष प्रस्तुत एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटन विवरणी में गैर-कर राजस्व के कम कथन, भौतिक एवं वित्तीय परिसम्पत्तियों के अंत एवं अथ शेषों में अंतर, विदेशी सरकारों को कर्जों का अतिकथन तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के प्रावधान के अनुमान में असंगतियों से संबंधित विसंगतियां शामिल थीं।

(पैरा 5.2)

अनुशंसाएं

प्रतिवेदन में सम्मिलित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के आधार, पर निम्नलिखित सिफारिशें की गई हैं:

- (i) एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में विसंगति के मामलों का निपटान करने हेतु सरकार को उपयुक्त संशोधन करने चाहिए।
- (ii) सरकार को फार्म डी-6 के फार्मेट, जैसा कि एफआरबीएम नियम के अंतर्गत निर्धारित है, का अनुपालन करना चाहिए।

- (iii) बजटीय प्रावधान करने के साथ-साथ उनके लेखांकन को व्यय के गलत वर्गीकरण से बचने हेतु लेखाओं की वर्गीकरण संरचना से संबंधित कोडल प्रावधानों में समांजस्य होने की आवश्यकता है।
- (iv) सरकार को विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संग्रहित उपकर/उदग्रहण को इन उद्देश्य हेतु निर्धारित निधियों में अन्तरित करना चाहिए।
- (v) एनएसएसएफ के वार्षिक कार्यों के परिणाम तथा सरकार के वित्त पर उसके प्रभाव की पहचान करने हेतु एक क्रियाविधि स्थापित की जानी चाहिए।
- (vi) पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान की सही पहचान तथा व्यय को सही दर्ज करने को सुगम बनाने के लिए सरकार को इस अनुदान के रूप में व्यय के वर्गीकरण के लिए मानदंडों को परिभाषित करने तथा मंत्रालयों/विभागों द्वारा इसका अनुपालन सुनिश्चित करने पर विचार करना चाहिए।
- (vii) सरकार को ऐसे अनुदानों, को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकरण से अलग करना चाहिए जो अनुदानग्राही संगठनों द्वारा स्वामित्व की परिसम्पत्तियों के सृजन का कारण न बनते हो।
- (viii) सरकार को विभिन्न राजकोषीय नीतियों में प्राप्ति तथा व्यय के लिए 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।
- (ix) संघ सरकार को वित्त लेखाओं में अतिरिक्त विवरणी को जोड़ने के लिए आवश्यक कदम उठाना चाहिए जैसा कि 12वें वित्त आयोग द्वारा लेखों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए सुझाव दिया गया है।
- (x) एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली के अंतर्गत तैयार प्रकटीकरण विवरणी को सभी संदर्भों में पूर्ण तथा पारदर्शी होना चाहिए।