

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का
राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन
अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर प्रतिवेदन
वर्ष 2015-16 के लिए



संघ सरकार (सिविल)
आर्थिक कार्य विभाग
(वित्त मंत्रालय)
2017 की प्रतिवेदन संख्या 32

**भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का
राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन
अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर प्रतिवेदन**

वर्ष 2015-16 के लिए

संघ सरकार (सिविल)

आर्थिक कार्य विभाग

(वित्त मंत्रालय)

2017 की प्रतिवेदन सं. 32

विषय-सूची

पैरा	उप-पैरा	विवरण	पृष्ठ सं.
		प्राक्कथन	v
		कार्यकारी सारांश	vii
अध्याय 1: प्रस्तावना			
1.1		पृष्ठभूमि	1
1.2		एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन	1
1.3		एफआरबीएम समीक्षा समिति	4
1.4		भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा	6
1.5		प्रतिवेदन की संरचना	7
अध्याय 2: अधिनियम तथा नियमावली के निष्पादन में विचलन			
2.1		वार्षिक कटौती लक्ष्यों का अनुपालन न करना	8
2.2		अधिनियम में तदनुसूची संशोधन के बिना लक्ष्य का आस्थगन	10
2.3		वार्षिक परियोजनाओं पर देयता को प्रकट करने के लिए असंगत फार्मेट	12
		निष्कर्ष	13
अध्याय 3: एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रगति			
3.1		राजस्व घाटा	14
	3.1.1	राजस्व घाटा लक्ष्य	14
	3.1.2	वित्तीय वर्ष 2015-16 में राजस्व घाटा	15
	3.1.3	राजस्व घाटे की प्रवृत्ति	15
3.2		राजकोषीय घाटा	16
	3.2.1	राजकोषीय घाटा लक्ष्य	16
	3.2.2	वित्तीय वर्ष 2015-16 में राजकोषीय घाटा	17
	3.2.3	राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति	17
3.3		राजकोषीय घाटा के संघटक के रूप में राजस्व घाटा	18
3.4		प्रभावी राजस्व घाटा	19
	3.4.1	प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य	19
	3.4.2	वित्तीय वर्ष 2015-16 में प्रभावी राजस्व घाटा	19
	3.4.2.1	पिछले वर्ष के बजट प्रावधान में परिवर्तन	20

	3.4.3	प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति	21
	3.4.4	प्रभावी राजस्व घाटे के अनुमान में असंगति	22
	3.4.4.1	पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के व्यय प्रावधान में परिकलन चूक	23
	3.4.4.2	पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के अनुमान में कमी	23
	3.4.4.3	पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर गलत व्यय	24
	3.4.5	पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय	25
3.5		सरकार की देयता	26
	3.5.1	देयता लक्ष्य	26
	3.5.2	देयता का कम बताया जाना	28
	3.5.3	ऋण स्थिरता	29
3.6		गारंटियां	32
	3.6.1	गारंटियों का लक्ष्य	33
	3.6.2	गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति	33
		निष्कर्ष	34
अध्याय 4: प्राप्ति एवं व्यय के संघटकों का विश्लेषण			
4.1		बृहत-आर्थिक संकेतक	35
4.2		प्राप्ति एवं व्यय और उनके संघटकों का विश्लेषण	36
	4.2.1	प्रमुख राजस्व व्यय की प्रवृत्तियां	38
	4.2.2	भारतीय रिजर्व बैंक से अधिशेष का अंतरण	39
4.3		घाटा संकेतकों की संगणना प्रभावित करने वाले लेन देन	40
	4.3.1	व्यय के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व घाटे का कम बताया जाना	40
	4.3.2	निर्धारित निधियों में उदग्रहण/उपकर का कम अंतरण/अंतरण न होना	41
	4.3.3	सीएफआई में एनएसएसएफ के अंतर्गत हानियों को मान्यता न देना	42
	4.3.4	आर्थिक सहायता पर अदत्त व्यय	44
	4.3.5	राज्यों को निवल आय में से कम अंतरण	45

4.4		अधिप्रापण/अनुरक्षण पर व्यय को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु प्राप्त अनुदानों पर व्यय के रूप में माना जाना	46
4.5		विशिष्ट प्रयोजन साधन के लिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	48
		निष्कर्ष	50
अध्याय 5: राजकोषीय नीति विवरणियों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण			
5.1		मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरण में प्रक्षेपण	51
	5.1.1	सकल कर राजस्व प्रक्षेपण	51
	5.1.2	कुल बकाया देयता प्रक्षेपण	52
	5.1.3	विनिवेश प्रक्षेपण	52
5.2		मध्यम अवधि व्यय रुपरेखा विवरण में प्रक्षेपण	53
		निष्कर्ष	56
अध्याय 6: राजकोषीय संचालन में पारदर्शिता एवं प्रकटन			
6.1		सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता	57
	6.1.1	घाटों के आंकड़ों में विविधता	57
	6.1.2	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के व्यय में अंतर	59
	6.1.3	देयता की राशि में अंतर	60
6.2		प्रत्यक्ष कर प्राप्त आंकड़ों में पारदर्शिता की कमी	61
6.3		एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत अनिवार्य प्रकटन विवरण में पारदर्शिता	62
	6.3.1	गैर-कर राजस्व के बकाया के प्रकटन में असंगति	63
	6.3.2	बकाया में कोयला उगाही की गलत सूचना	64
	6.3.3	परिसम्पत्तियों के रजिस्टर में विवरणों के प्रकटन में अंतर	64
	6.3.3.1	विदेशी सरकारों को ऋण के आंकड़ों में विसंगति	64
	6.3.3.2	परिसंपत्तियों के अंत एवं अथशेषों के आंकड़ों में अंतर	65
		निष्कर्ष	66
		अनुबंध	67-74
		शब्दावली	75-77

प्राक्कथन

मई 2012 में संशोधित राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 की धारा 7ए प्रावधान करती है कि केन्द्र सरकार इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की आवधिक रूप से समीक्षा, जैसा अपेक्षित है, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंप सकती है तथा इस समीक्षा को संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा। एफआरबीएम नियमावली 2004 का एक संशोधन 31 अक्टूबर 2015 में अधिसूचित किया गया था। एफआरबीएम (संशोधित) नियमावली का नियम 8 प्रावधान करता है कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों तथा केन्द्र सरकार द्वारा इसके तहत निर्मित नियमावली के अनुपालन की वार्षिक समीक्षा करेंगे, यह वित्तीय वर्ष 2014-15 से प्रारम्भ होगी तथा प्रतिवेदन को राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाएगा जो इसे संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करेंगे।

मार्च 2016 को समाप्त वित्तीय वर्ष हेतु एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों तथा केन्द्र सरकार द्वारा इसके तहत निर्मित नियमावली के अनुपालन की समीक्षा से संबंधित भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह दूसरा प्रतिवेदन है।

इस प्रतिवेदन में अधिनियम में प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा से उजागर महत्वपूर्ण परिणाम शामिल है। इस प्रतिवेदन में उल्लेखित उदाहरण वे हैं जो 2015-16 की अवधि के लिए नमूना लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आए। 2015-16 से पूर्व तथा बाद की अवधि से संबंधित मामलों को भी, जहां कहीं आवश्यक है, शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार संपन्न किया गया है।

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, वृहद-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 तथा नियम 8 को लागू करना था, जो भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को संघ सरकार द्वारा अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की एक वार्षिक समीक्षा करने का प्रावधान करता है।

यह प्रतिवेदन क्या शामिल करता है

यह प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2015-16 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 संशोधनों की जांच तथा अधिनियम/नियमावली में समय-समय पर निर्धारित विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्यों तथा प्रवृत्तियों का विश्लेषण किया है।

मुख्य अभ्युक्तियां

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां जो इस अधिनियम एवं नियमावली के अंतर्गत बनाये गये प्रावधानों के अनुपालन से एवं अन्य विषय से संबंधित हैं का ब्योरा नीचे दिया गया है:

अधिनियम तथा नियमावली से निष्पादन में विपथन

- वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु प्रभावी राजस्व घाटे, राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे के संबंध में सरकार द्वारा बजट में नियत वार्षिक कटौती लक्ष्य लागू अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों के अनुसार नहीं थे।

(पैरा 2.1)

- बजट 2016-17 और 2017-18 में प्रभावी राजस्व घाटे और राजकोषीय घाटे के लक्ष्यों का आस्थगन, अधिनियम की संबंधित धारा में संशोधन के बिना किया गया।

(पैरा 2.2)

एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रगति

- वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु, सरकार प्रभावी राजस्व घाटे, राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे के संबंध में मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरणियों में निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने में समर्थ थी।

(पैरा 3.1.3, 3.2.3 तथा 3.4.3)

- वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों (₹1,10,551 करोड़) के बजट आंकड़ों को अनुवर्ती वर्ष के बजट में ₹1,32,472 करोड़ के रूप में बदल दिया गया था (₹21,921 करोड़ तक बढ़ाया गया)। इसी प्रकार प्रभावी राजस्व घाटे के बजट आंकड़े को भी ₹2,83,921 करोड़ से ₹2,68,000 करोड़ तक संशोधित किया गया था (₹15,921 करोड़ तक कम किया गया)।

(पैरा 3.4.2.1)

- 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के दौरान जीडीपी के अनुसार बकाया देयता ने मध्य अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में शामिल लक्षित स्तर को पीछे छोड़ दिया। इसके अतिरिक्त, लोक लेखे में ₹7,18,404 करोड़ की देयताओं के कम कथन के कारण संघ सरकार की कुल देयताएं जीडीपी के 47.3 प्रतिशत पर रहीं थी अन्यथा वह वित्तीय वर्ष 2015-16 में जीडीपी के 52.6 प्रतिशत पर होनी चाहिए थी।

(पैरा 3.5.2 और 3.5.3)

प्राप्तियों तथा व्यय के संघटकों का विश्लेषण

- कुछ लेन-देन तथा वित्तीय संभावनाएं अर्थात् व्यय का गलत वर्गीकरण, निर्धारित निधियों को लेवी/उपकर का कम अंतरण/अंतरण नहीं होना, सीएफआई में एनएसएसएफ के अंतर्गत हानियों की पहचान नहीं करना, आर्थिक सहायता पर अदत्त व्यय, तथा राज्यों को निवल आय में से कम

अंतरण पाये गये जिसने अधिनियम तथा इसके तहत तैयार नियमावली में नियत, निर्धारित घाटा संकेतकों के परिकलन को प्रभावित किया था अथवा प्रभावित करने का असर था।

(पैरा 4.3)

- पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय में विभिन्न प्रथाओं की मौजूदगी के परिणामस्वरूप सरकार के कुछ व्यय को गलत प्रकार से वर्गीकृत किया गया था।

(पैरा 4.4 और 4.5)

राजकोषीय नीति विवरणियों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण

- सकल कर राजस्व, बकाया देयताओं तथा विनिवेश के संबंध में 2013-14 के बजट के साथ प्रस्तुत मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में शामिल वित्तीय वर्ष 2015-16 के प्रक्षेपण, वर्ष 2015-16 के वास्तविक से पर्याप्त रूप से अलग थे।

(पैरा 5.1)

- दिसम्बर 2014 में प्रस्तुत मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरणियों में शामिल वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु व्यय के विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत प्रक्षेपण 2015-16 के संशोधित अनुमानों से पर्याप्त रूप से अलग थे।

(पैरा 5.2, अनुबंध-5.1)

राजकोषीय संचालन में पारदर्शिता एवं प्रकटन

- बजट-सार तथा संघ सरकार के वित्त लेखे/वार्षिक वित्तीय विवरणियों में अंकित घाटा आंकड़ों में अंतर पाए गए थे।

(पैरा 6.1.1)

- व्यय बजट/बजट-सार तथा संघ सरकार के वित्त लेखे के बीच पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर वास्तविक व्यय के प्रकटन में अंतर पाया गया था।

(पैरा 6.1.2)

- प्राप्ति बजट तथा संघ सरकार के वित्त लेखे के माध्यम से दर्शाई गई देयता स्थिति के प्रकटन में अंतर पाया गया था।

(पैरा 6.1.3)

- वित्तीय वर्ष 2015-16 में ₹ 1,29,482 करोड़ (करों की वापसियों पर ब्याज सहित) की वापसियां सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण से की गई थी परंतु सरकार के लेखाओं में कोई संगत प्रकटन उपलब्ध नहीं था।

(पैरा 6.2)

- संसद के समक्ष प्रस्तुत एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत तैयार नियमावली में अनिवार्य प्रकटन विवरणियों में गैर-कर राजस्व तथा परिसम्पत्तियों के प्रकटन से संबंधित असंगतियों को दर्शाया गया था।

(पैरा 6.3)

अनुशंसाएं

प्रतिवेदन में शामिल लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर आधारित, निम्नलिखित अनुशंसा की जाती है:

- राजकोषीय लक्ष्यों का आस्थगन अधिनियम में उचित संशोधन के माध्यम से करने की आवश्यकता है।*
- किसी विशिष्ट वित्तीय वर्ष के अंत में अदत्त वार्षिकी देयता की राशि को दर्शाने के लिए वार्षिकी परियोजनाओं पर देनदारी से संबंधित प्रकटन को उचित रूप से संशोधित किया जाए।*
- आकलन में असंगति के उदाहरणों से बचने के लिए तथा घाटा संकेतकों पर असर डालने वाले व्यय के घटकों की सही रिपोर्टिंग के लिए सरकार द्वारा एक उपयुक्त तंत्र स्थापित करने की आवश्यकता है।*
- सरकार विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संग्रहीत उद्ग्रहणों/उपकरणों को नामोदिष्ट निधियों में अंतरण करे।*

- v. एनएसएसएफ के वार्षिक परिचालन के परिणाम तथा सरकारी वित्त पर इसके प्रभाव की पहचान करने के लिए एक तंत्र को स्थापित किया जाए।
- vi. पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों के रूप में व्यय के वर्गीकरण के लिए मानदंड को मंत्रालय/विभाग द्वारा उपयुक्त अनुपालन के लिए निर्धारित किया जाए। ऐसे अनुदानों में से सृजित परिसम्पत्तियाँ जो अनुग्राही संगठनों द्वारा स्वामित्व न की गईं हो को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों के रूप में वर्गीकृत न किया जाए।
- vii. सरकार को विभिन्न राजकोषीय नीति विवरणियों में प्राप्ति और व्यय के अनुमानों के लिए निहित पूर्वधारणाएं बनाने की प्रक्रिया को सुदृढ़ बनाना चाहिए ताकि निरंतर परिवर्तनों से उन्हें विमुक्त किया जा सके और बजट में प्रक्षेपणों को सहज रूप में एकीकृत किया जा सके।
- viii. सरकार को अपने राजकोषीय संचालन में पर्याप्त पारदर्शिता और स्थिरता सुनिश्चित करनी चाहिए ताकि राजकोषीय संकेतकों की सटीक रूप से गणना की जा सके और इस अधिनियम के तहत अनिवार्य रूप से प्रकटन प्रपत्रों में सही जानकारी शामिल हो।

अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम), बिल भारत सरकार (सरकार) ने संसद में दिसम्बर 2000 में प्रस्तुत किया था जो अगस्त 2003 में अधिनियम बना। एफआरबीएम अधिनियम, 2003 का उद्देश्य एक संतुलित बजट बनाते हुए राजकोषीय अनुशासन स्थापित करना, राजकोषीय घाटा कम करना, बृहद-आर्थिक प्रबंधन सुधारना और लोक निधियों का समग्र प्रबंधन था। अधिनियम की धारा 8 के अंतर्गत एफआरबीएम नियमावली 2004, को बनाया गया जोकि जुलाई 2004 में लागू हुआ।

एफआरबीएम अधिनियम 2003 और उसके अंतर्गत बनाई गई नियमावली में मार्च 2008 तक राजस्व घाटे को समाप्त करने और जीडीपी¹ के तीन प्रतिशत तक के राजकोषीय घाटे के लिए निर्दिष्ट लक्ष्य शामिल थे। अन्य व्यवस्थाओं और शर्तों में, दी जाने वाली गारंटियां, सरकार द्वारा भारतीय रिजर्व बैंक से उधार और देयताओं की धारणा से संबंधी भी अधिनियम में शामिल थे। इसके अतिरिक्त, अधिनियम और नियमावली में सरकार से यह भी अपेक्षित था कि वह वार्षिक वित्तीय विवरणी और अनुदानों के लिए मांगों के साथ तीन नीति विवरणियां² जैसे मध्यम अवधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) विवरणी, राजकोषीय नीति योजना (एफपीएस) विवरणी और वृहद-आर्थिक रूपरेखा (एमएफ) विवरणी को संसद के दोनो सदनों में प्रस्तुत करे।

वित्त अधिनियम 2004 (सितम्बर 2004) के माध्यम से एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया गया जिससे राजस्व और राजकोषीय घाटा लक्ष्यों की प्राप्ति की तिथि 31 मार्च 2009 तक कर दी गई थी। हालांकि, फरवरी 2009 में, सरकार ने वैश्विक आर्थिक संकट और प्रतिकूल परिस्थितियों को कारण बताते हुए राजकोषीय समेकन को अस्थायी रूप से रोक दिया था।

1.2 एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन

13^{वें} वित्त आयोग (एफसी) ने अपनी रिपोर्ट (दिसम्बर 2009) में 2010-15 की अवधि के लिए केन्द्र के लिए एक नवीनीकृत राजकोषीय समेकन मार्ग बनाया।

¹ एफआरबीएम नियमावली के अनुसार, जीडीपी का अर्थ चालू कीमत पर सकल घरेलू उत्पाद

² अनुबंध 1.1 को देखें।

13^{वें} एफसी ने मार्च 2014 के अंत तक क्रमशः राजस्व और राजकोषीय घाटे के लिए शून्य और तीन प्रतिशत लक्ष्यों की प्राप्ति और उसके बाद 2014-15 तक जीडीपी के 0.5 प्रतिशत राजस्व अधिशेष की अनुशंसा की। तदनुसार, एफआरबीएम अधिनियम को वित्त अधिनियम 2012 (मई 2012) के माध्यम से संशोधित किया गया। उसके अंतर्गत बनाई गई नियमावली जो मई 2013 में अधिसूचित हुई, में 31 मार्च 2015 तक राजस्व घाटे के लिए जीडीपी का दो प्रतिशत और 31 मार्च 2017 तक जीडीपी के तीन प्रतिशत तक के राजकोषीय घाटे के संशोधित लक्ष्य निहित किये गये।

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम ने 'प्रभावी राजस्व घाटा' नामक एक नया राजकोषीय संकेतक शुरू किया जिसका आकलन राजस्व घाटे से 'पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों' पर किए गए राजस्व व्यय को हटाकर निकाला जाएगा। इसके अतिरिक्त, इस संशोधन में 31 मार्च 2015 तक प्रभावी राजस्व घाटे का उन्मूलन और उसके पश्चात पर्याप्त राजस्व अधिशेष को बनाना परिकल्पित किया गया था।

इसके अतिरिक्त, संशोधित एफआरबीएम अधिनियम और नियमावली में सरकार से अपेक्षित किया गया कि वह संसद के उस सत्र में जिसमें अन्य तीन नीति विवरणियां प्रस्तुत की गई थी, के तुरंत बाद वाले सत्र में एक अन्य नीति विवरणी (जैसा कि पैरा 1.1 में वर्णित है) अर्थात् मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा (एमटीईएफ) विवरणी प्रस्तुत करे। एफआरबीएम अधिनियम और नियमावली (समय-समय पर यथा संशोधित) में निर्धारित प्रपत्रों में छः प्रकटनों तथा त्रैमासिक समीक्षा प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करना भी अपेक्षित है। एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाने वाली विभिन्न राजकोषीय नीति विवरणियों और प्रकटन प्रपत्रों पर संक्षिप्त विवरण **अनुबंध-1.1** में दिया गया है।

मई/जून 2015 में, एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली को आगे संशोधित करके तीन घाटा संकेतकों का लक्ष्य 31 मार्च 2018 तक स्थानांतरित कर दिया गया था।

फरवरी 2016 को प्रस्तुत बजट 2016-17 में, एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से प्रभावी राजस्व घाटे का लक्ष्य वर्ष 31 मार्च 2019 तक आस्थगित इस वजह से किया गया कि, व्यय के राजस्व संघटक के भीतर असंतुलन को गहन सुधार तथा केन्द्र से मिलने वाले राजस्व अनुदानों में पूँजीगत संघटक पर व्यय में संवर्धन

करने के लिए सभी मंत्रालयों/विभागों के साथ-साथ राज्य सरकारों के ठोस प्रयासों की आवश्यकता है।

पुनः एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से फरवरी 2017 को प्रस्तुत बजट 2017-18 में केन्द्र के राजस्व व्यय घटक में संरचनागत मुद्दों का हवाला देते हुए प्रभावी राजस्व घाटे का लक्ष्य वर्ष 2019-20 से आगे तक की अवधि के लिए आस्थगित कर दिया गया। राजकोषीय घाटे का लक्ष्य वर्ष भी 31 मार्च 2019 तक के लिए आस्थगित कर दिया गया था जिसके लिए जब निजी निवेश नहीं हो रहा था, तब सरकार द्वारा उच्च सार्वजनिक व्यय की व्यापक आर्थिक जरूरतों का हवाला दिया गया था।

वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान विभिन्न राजकोषीय संकेतकों और आगामी वर्षों के लिए लागू लक्ष्य तिथियां तथा गारंटी, देयताओं और आरबीआई से उधार संबंधित अन्य शर्तें नीचे बॉक्स-1 में दर्शायी गयी हैं:

बॉक्स-1: विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लिए लक्ष्य

संकेतक	लक्ष्य
प्रभावी राजस्व घाटा (ईआरडी)	<p>वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू करते हुए प्रत्येक वित्त वर्ष के अंत में जीडीपी के 0.5 प्रतिशत या अधिक के समान राशि की वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक ईआरडी को समाप्त कर दिया जाना था।</p> <p>फरवरी 2016 में, बजट 2016-17 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से ईआरडी को समाप्त किये जाने का लक्ष्य 31 मार्च 2019 तक आस्थगित कर दिया गया था।</p> <p>इसके बाद, फरवरी 2017 में बजट 2017-18 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी में ईआरडी को समाप्त किये जाने का लक्ष्य 2019-20 से आगे तक बढ़ा दिया गया चूंकि ईआरडी के संबंध 31 मार्च 2020³ तक 0.2 प्रतिशत जीडीपी के लक्ष्य की प्राप्ति की जानी है।</p>

³ ईआरडी को समाप्त किये जाने के लक्ष्य की प्राप्ति मार्च 2019 तक की जानी थी। हालांकि, 2017-18 (फरवरी 2017) बजट के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी में प्रक्षेपित ईआरडी लक्ष्य जीडीपी के प्रतिशत के रूप में 2017-18 में 0.7, 2018-19 में 0.4 और 2019-20 में 0.2 था अर्थात् ईआरडी के उन्मूलन के लक्ष्य को 2019-20 से आगे स्थानांतरित कर दिया गया।

<p>राजस्व घाटा (आरडी)</p>	<p>वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू होते हुए प्रत्येक वित्त वर्ष के अंत तक जीडीपी के 0.4 प्रतिशत या अधिक के समान राशि तक वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक आरडी, जीडीपी के दो प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए।</p>
<p>राजकोषीय घाटा (एफडी)</p>	<p>वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू होते हुए प्रत्येक वित्त वर्ष के अंत तक जीडीपी के 0.4 प्रतिशत या अधिक के समान राशि तक वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक एफडी, जीडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।</p> <p>फरवरी 2017 में, बजट 2017-18 के साथ एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से एफडी के लिए लक्ष्य को 31 मार्च 2019 तक आस्थागित कर दिया गया।</p>
<p>गारंटियां</p>	<p>2004-05 से शुरू होते हुए किसी भी वित्त वर्ष में सरकार जीडीपी के 0.5 प्रतिशत से अधिक की कुल राशि के लिए गारंटी नहीं देगी।</p>
<p>देयताएं</p>	<p>सरकार वित्तीय वर्ष 2004-05 के लिए जीडीपी के 9 प्रतिशत के आधिक्य में अतिरिक्त देयताएं (वर्तमान विनियम दर पर बाह्य ऋण सहित) को नहीं धारण करेगी और प्रत्येक आगामी वित्तीय वर्ष में जीडीपी की 9 प्रतिशत की सीमा जीडीपी के कम से कम एक प्रतिशतता तक प्रगतिशील रूप से कम की जानी चाहिए।</p>
<p>भारतीय रिजर्व बैंक से उधार</p>	<p>यह अधिनियम भारतीय रिजर्व बैंक से केन्द्र सरकार द्वारा लिए गये उधार पर प्रतिबंध लगाता है।</p>

1.3 एफआरबीएम समीक्षा समिति

सरकार ने पिछले 12 वर्षों से एफआरबीएम अधिनियम के कार्य की व्यापक रूप से समीक्षा और राजकोषीय समेकन और वैश्विक अर्थव्यवस्था में अनिश्चितता और अस्थिरता के संदर्भ में आवश्यक परिवर्तनों के विस्तृत उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए आगे सुझाव देने के लिए मई 2016 में समिति का गठन किया था। समिति के कार्य की शर्तों में एफआरबीएम लक्ष्यों का पता करने वाले विभिन्न पहलुओं, कारकों, विचारों पर ध्यान देना; राजकोषीय घाटा लक्ष्य के रूप में मौजूदा स्थायी संख्याओं (जीडीपी की प्रतिशतता) के स्थान पर लक्ष्य के रूप में

‘राजकोषीय घाटा सीमा’ के होने की आवश्यकता और व्यवहार्यता की जांच करना और अर्थव्यवस्था में क्रमशः क्रेडिट कटौती या बढ़ोतरी के साथ राजकोषीय कटौती या बढ़ोतरी की आवश्यकता और व्यवहार्यता की जांच करना भी शामिल था।

समिति ने अपनी रिपोर्ट 23 जनवरी 2017 को प्रस्तुत की थी। समिति द्वारा दी गई कुछ मुख्य अनुशंसाएं निम्नलिखित हैं:

- मौजूदा एफआरबीएम अधिनियम, 2003 और एफआरबीएम नियमावली, 2004 को निरस्त करना।
- नया ऋण एवं राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम को अपनाना, नए अधिनियम के अनुसरण में समिति द्वारा सुझाये गए प्रारूपों के अनुसार ऋण और राजकोषीय उत्तरदायित्व नियमावली को अधिनियमित करना और अपनाना।
- एक विवेकी मध्यम-अवधि सीमा को अपनाकर वित्तीय वर्ष 2022-23 या उससे पहले जीडीपी के 60 प्रतिशत तक सामान्य सरकारी ऋण⁴ लक्ष्य को प्राप्त करना। 60 प्रतिशत की समग्र सीमा में केन्द्र के लिए 40 प्रतिशत की सीमा और राज्य के लिए शेष 20 प्रतिशत को अपनाना।
- राजकोषीय घाटे को प्रमुख परिचालन लक्ष्य के रूप में अपनाना जो कि मध्यम अवधि की ऋण सीमा को प्राप्त करने के साथ संगत हो।
- राजकोषीय घाटे के प्रति जीडीपी अनुपात का मार्ग वित्तीय वर्ष 2017-18 से वित्तीय वर्ष 2019-20 में 3.0 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2020-21 में 2.8 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2021-22 में 2.6 प्रतिशत और वित्तीय वर्ष 2022-23 में 2.5 प्रतिशत अपनाना।
- राजस्व घाटे के प्रति जीडीपी अनुपात हर वर्ष 0.25 प्रतिशतता बिंदुओं तक कम होकर निम्न निर्दिष्ट मार्ग अपनाना: वित्तीय वर्ष 2016-17 में 2.3 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2017-18 में 2.05 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2018-19 में 1.8 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2019-20 में 1.55 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2020-21 में 1.30 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2021-22 में 1.05 प्रतिशत और वित्तीय वर्ष 2022-23 में 0.8 प्रतिशत।

⁴ समिति की रिपोर्ट के अनुसार, 'सामान्य सरकारी ऋण' का अर्थ अंतर सरकारी देनदारियों को छोड़कर केंद्र सरकार और राज्य सरकार की कुल देनदारियां हैं।

- निर्धारित राजकोषीय घाटा बचाव-धारा के मामले में लक्ष्य से विपथन एक वर्ष में 0.5 प्रतिशतता अंक से अधिक नहीं होना चाहिए।
- समिति की रिपोर्ट में उल्लिखित रूप में नियमों और शर्तों के साथ राजकोषीय परिषद का गठन करना।

1.4 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा

एफआरबीएम संशोधन अधिनियम (मई 2012) के माध्यम से सम्मिलित धारा 7 ए प्रावधान करती है कि जब आवश्यक हो तब सीएजी आवधिक रूप से इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा करें और ऐसी समीक्षाओं को संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करना होगा। नियम 8, अक्टूबर 2015 में बनाया गया और अधिसूचित किया गया था ताकि अधिनियम की धारा 7ए को लागू किया जा सके। अधिसूचित नियम प्रावधान करता है कि सीएजी को वित्त वर्ष 2014-15 से अधिनियम के प्रावधानों और केन्द्र सरकार द्वारा इसके अंतर्गत बनायी गयी नियमावली के अनुपालन की वार्षिक समीक्षा करनी होगी। इस समीक्षा में निम्न शामिल होगा:

- (i) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनायी गयी नियमावली, मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरणी, राजकोषीय नीति योजना विवरणी, वृहद आर्थिक रूपरेखा विवरणी और मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरणी में निर्धारित लक्ष्यों और प्राथमिकताओं की प्राप्ति और अनुपालन का विश्लेषण;
- (ii) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों से संबंधित प्राप्तियों, व्यय और वृहद आर्थिक मापदंडों की प्रवृत्तियों का विश्लेषण;
- (iii) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के प्रभाव वाले राजस्व, व्यय, परिसंपत्तियों या देयताओं के वर्गीकरण से संबंधित टिप्पणियां; और
- (iv) अपने राजकोषीय कार्यों में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए केन्द्र सरकार द्वारा किए गए प्रकटनों का विश्लेषण।

वित्तीय वर्ष 2014-15 से संबंधित एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन पर सीएजी का प्रथम प्रतिवेदन अगस्त 2016⁵ में संसद में प्रस्तुत किया गया था।

1.5 प्रतिवेदन की संरचना

मौजूदा प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए सरकार द्वारा अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन पर एफआरबीएम (संशोधन) नियमावली 2015 के नियम 8 के अनुसार सीएजी द्वारा समीक्षा है। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों की चर्चा **अध्याय 2 से 6** में की गई है।

- इस प्रतिवेदन का **अध्याय 2** उन मुद्दों को शामिल करता है जहां अधिनियम और नियमावली से विपथन पाए गए थे।
- **अध्याय 3** वित्तीय वर्ष 2011-12 से राजकोषीय संकेतकों के प्रवृत्ति विश्लेषणों सहित अधिनियम और नियमावली के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान विभिन्न राजकोषीय संकेतकों की प्राप्ति की सीमा का विश्लेषण करता है।
- **अध्याय 4** घाटे के संकेतकों को प्रभावित करने वाले राजस्व और व्यय के वर्गीकरण पर टिप्पणियों सहित प्राप्तियों और व्यय के संघटकों एवं वृहद आर्थिक मापदंडों का विश्लेषण प्रदान करता है।
- **अध्याय 5** वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए संघ सरकार की प्राप्तियों और व्यय के समक्ष विभिन्न राजकोषीय नीति योजनाओं, बजट-सार, वार्षिक वित्तीय विवरणी और संघ सरकार के वित्त लेखाओं में निहित प्रक्षेपणों की जांच करता है।
- **अध्याय 6** में अधिनियम और नियमावली के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटनों की पर्याप्तता, यथार्थता और राजकोषीय कार्यों में पारदर्शिता के मुद्दों से संबंधित अभ्युक्तियां शामिल हैं।

⁵ वित्तीय वर्ष 2014-15 (2016 का प्रतिवेदन सं. 27) के लिए एफआरबीएम अधिनियम 2003 पर सीएजी का प्रतिवेदन

अध्याय 2: अधिनियम तथा नियमावली के निष्पादन में विचलन

एफआरबीएम अधिनियम 2003 तथा एफआरबीएम नियमावली 2004, (समय समय पर यथा संशोधित), में विभिन्न राजकोषीय तथा वित्तीय घाटे के संकेतकों हेतु लक्ष्यों को निर्धारित किया गया है। इस अध्याय में, 2015-16 के दौरान अधिनियम तथा नियमावली के प्रावधानों के विचलन तथा लक्ष्य तिथियों का आगामी वर्षों में आस्थगन पर चर्चा की गई है।

2.1 वार्षिक कटौती लक्ष्यों का अनुपालन न करना

संशोधित एफआरबीएम नियमावली (मई 2013 में अधिसूचित) के नियम 3 में अपेक्षित है कि अधिनियम की धारा 4 में निर्धारित घाटा लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु केन्द्रीय सरकार वित्तीय वर्ष 2013-14 से प्रारम्भ प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर प्रभावी राजस्व घाटे, राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे को जीडीपी के क्रमशः 0.8 प्रतिशत, 0.6 प्रतिशत तथा 0.5 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर राशि तक कम करेगी। इन शर्तों को नियमावली में संशोधन के माध्यम से जून 2015 में आगे और कम कर दिया गया था।

मई 2013 तथा जून 2015 में संशोधित एफआरबीएम नियमावली में निर्धारित तीन घाटा संकेतकों के वार्षिक कटौती लक्ष्य को ध्यान में रखते हुए, नीचे तालिका- 2.1 2015-16 में सरकार द्वारा एमटीएफपी विवरणी में निर्धारित लक्ष्य के प्रति वित्तीय वर्ष 2014-15 हेतु संशोधित अनुमानों का विश्लेषण करती है:

तालिका - 2.1: वार्षिक कटौती लक्ष्य: 2015-16

(जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में)

राजकोषीय संकेतक	संशोधित एफआरबीएम नियमावली के अनुसार प्राप्त किए जाने वाला वार्षिक कटौती लक्ष्य		बीई 2014-15	बजट 2015-16 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी के अनुसार अनुमान/लक्ष्य		2014-15 (आरई) की तुलना में 2015-16 में वार्षिक कटौती
	मई 2013	जून 2015		आरई 2014-15	बीई 2015-16#	
	1	2	3	4	5	6=4-5
प्रभावी राजस्व घाटा	0.8	0.5	1.6	1.8	2.0	(+) 0.2
राजस्व घाटा	0.6	0.4	2.9	2.9	2.8	0.1
राजकोषीय घाटा	0.5	0.4	4.1	4.1	3.9	0.2

स्रोत: 2014-15 और 2015-16 हेतु एमटीएफपी विवरणी

नोट: बीई - बजट अनुमान, आरई - संशोधित अनुमान

#आरई 2015-16 में, ईआरडी, आरडी तथा एफडी क्रमशः जीडीपी के 1.5, 2.5 तथा 3.9 प्रतिशत अनुमानित थी।

जैसा कि तालिका 2.1 से देखा जा सकता है वित्तीय वर्ष 2014-15 हेतु संशोधित अनुमानों के संदर्भ में वित्तीय वर्ष 2015-16 में निर्धारित राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे के संबंध में वार्षिक कटौती लक्ष्य 0.4 प्रतिशत के प्रति क्रमशः जीडीपी का केवल 0.1 तथा 0.2 प्रतिशत थे।

इसके अतिरिक्त, जैसा सरकार द्वारा एमटीएफपी विवरणी में निर्धारित किया गया था, प्रभावी राजस्व घाटे के संबंध में वार्षिक कटौती के बजाय जीडीपी के 0.2 प्रतिशत की वृद्धि थी। इस प्रकार, सभी तीन घाटे संकेतकों के संबंध में लक्षित वार्षिक कटौती वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु लागू नियमावली के प्रावधानों के अनुकूल नहीं थी।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि एफआरबीएम (संशोधन) नियमावली, 2015 के अनुसार, जून 2015 में अधिसूचित, सरकार को वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू होने वाले प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में वार्षिक रूप से कम से कम एफडी, आरडी और ईआरडी को क्रमशः जीडीपी का 0.4 प्रतिशत, 0.4 प्रतिशत और 0.5 प्रतिशत कम करना होगा। मंत्रालय ने आगे बताया कि बजट अनुमान 2015-16 और 2016-17 में निर्धारित लक्ष्यों की तुलना दर्शाती है कि संशोधित अधिनियम में शामिल वार्षिक कटौती लक्ष्य 2016-17 में प्राप्त किए गए हैं।

मंत्रालय के उत्तर की सराहना करते हुए यह कहा गया है कि सीएजी द्वारा अनुपालन की समीक्षा वित्तीय वर्ष 2015-16 से संबंधित है तथा तदनुसार वर्ष के लिए वार्षिक कटौती लक्ष्य की वित्तीय वर्ष 2014-15 के साथ उचित रूप से तुलना की गयी थी। फरवरी 2016 में संसद के समक्ष पेश संशोधित अनुमान 2015-16 को ध्यान में रखते हुए भी, घाटे का कटौती लक्ष्य अधिनियम में प्रावधानों से तुलनीय नहीं था। 2015-16 के संशोधित अनुमानों में, प्रभावी राजस्व घाटा जीडीपी का 1.5 प्रतिशत, राजस्व घाटा जीडीपी का 2.5 प्रतिशत तथा राजकोषीय घाटा जीडीपी का 3.9 प्रतिशत प्रक्षेपित था। इस प्रकार संशोधित अनुमान 2015-16 में कटौती संशोधित अनुमान 2014-15 की तुलना में जीडीपी का केवल 0.3 प्रतिशत, 0.4 प्रतिशत तथा 0.2 प्रतिशत था। अतः मंत्रालय का उत्तर वित्तीय वर्ष 2015-16 में वार्षिक कटौती लक्ष्यों की उपलब्धि से संबंधित लेखापरीक्षा सोच पर ध्यान नहीं देता है।

2.2 अधिनियम में तदनुरूपी संशोधन के बिना लक्ष्य का आस्थगन

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 4 तथा एफआरबीएम नियमावली का नियम 3 तीन घाटा संकेतकों हेतु लक्ष्यों के साथ उनकी प्राप्ति तिथि का लक्ष्य निर्दिष्ट करता है। इसके अतिरिक्त, एफआरबीएम अधिनियम की धारा 4(2) की शर्त अनुबंध करती है कि राजस्व तथा राजकोषीय घाटे, राष्ट्रीय सुरक्षा अथवा राष्ट्रीय आपदा और अन्य असाधारण आधारों जैसे केन्द्र सरकार निर्दिष्ट करे के आधार पर निर्धारित लक्ष्यों से अधिक हो सकते हैं। दूसरी शर्त बताती है कि प्रथम शर्त में विनिर्दिष्ट आधार अथवा आधारों को, उपरोक्तित लक्ष्यों से घाटा राशि को अधिक होने के पश्चात जल्द संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा।

2003 में एफआरबीएम अधिनियम में अध्यादेश से, अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित राजकोषीय लक्ष्य को सरकार द्वारा भिन्न कारण⁶ बताते हुए कई बार आस्थगित किया गया है जिसका बाद में अधिनियम/नियम के संबंधित प्रावधानों में संशोधन किया गया था। अधिनियम (मई 2015) तथा नियमावली

⁶ 2009 में राजकोषीय नीति के समायोजन को अनिवार्य करने वाली वैश्विक मंदी राजकोषीय समेकन प्रक्रिया को रोकने हेतु दिए गए कारण थे। जुलाई 2014 में प्रस्तुत बजट 2014-15 में एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से राजस्व घाटा लक्ष्य को पिछले दो वर्षों में जीडीपी में पांच प्रतिशत से कम की वृद्धि को बताते हुए मार्च 2015 से मार्च 2017 परिवर्तित कर दिया गया था। सरकार की उभरती प्राथमिकताएं तथा केन्द्र एवं राज्यों के बीच राजकोषीय संबंधों में संघटनात्मक परिवर्तन मार्च 2018 तक तिथियों का आस्थगन करने हेतु फरवरी 2015 में दिया गया कारण था।

(जून 2015) में नवीतम संशोधनों को ध्यान में रखते हुए, प्रभावी राजस्व घाटे की समाप्ति हेतु निर्धारित लक्ष्य 31 मार्च 2018 था। राजस्व और राजकोषीय घाटों के लिए लक्ष्य 31 मार्च 2018 तक जीडीपी के क्रमशः दो प्रतिशत तथा तीन प्रतिशत तक था।

तथापि, बजट 2016-17 में प्रभावी राजस्व घाटे की समाप्ति हेतु लक्ष्य तिथि को मार्च 2018 से मार्च 2019 तक आस्थगित कर दिया गया। बजट 2016-17 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी में, सरकार द्वारा आस्थगन हेतु असाधारण आधार, जैसा कि अधिनियम के अंतर्गत अपेक्षित था, नहीं बताया गया। एमटीएफपी विवरणी में व्यय के राजस्व संघटक में असंतुलन को आस्थगन के कारण के रूप में उल्लेखित किया गया था। विवरणी में आगे परिकल्पित किया गया था कि केन्द्र से प्रदान किये जा रहे राजस्व अनुदानों से पूंजीगत संघटक पर व्यय को बढ़ाने हेतु कुछ नवीनीकृत उपायों तथा सभी मंत्रालयों/विभागों के साथ-साथ राज्य सरकारों के संगठित प्रयासों के साथ असंतुलन को सुधारने की आशा की गई थी। अतः एमटीएफपी विवरणी ने स्पष्ट रूप से स्वीकार किया कि “वर्तमान आधार पर प्रभावी राजस्व घाटे की समाप्ति लक्ष्य को 2018-19 से एक वर्ष तक आस्थगित किया जाना संभावित है”।

इसके आगे, 2017-18 की एमटीएफपी विवरणी में, ईआरडी लक्ष्य तिथि को इस अभिकथन के साथ वित्तीय वर्ष 2019-20 से आगे बढ़ा दिया गया था-“फिसलन इसलिये उचित है क्योंकि सरकार ने यह सुनिश्चित करने के लिए कि राजस्व प्रवृत्ति के महत्वपूर्ण विकासात्मक तथा अनुरक्षण व्यय से समझौता न किया जाए, राजस्व/पूंजीगत के रूप में बजट प्रस्तुत करने हेतु बड़े सुधार को ध्यान में रखते हुए सचेतना से निर्णय लिया है”।

बजट 2017-18 में भी राजकोषीय घाटा लक्ष्य तिथि की प्राप्ति को सरकार द्वारा वित्तीय वर्ष 2018-19 तक यह बताते हुए परिवर्तित किया गया कि “जब निजी निवेश नहीं हो रहा हो तो वृहत अर्थव्यवस्था का पुनर्निर्धारण उच्च सार्वजनिक व्यय की अपेक्षा करता है”।

प्रभावी राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे की लक्ष्य तिथि में निरंतर परिवर्तन, एफआरबीएम अधिनियम में बिना किसी अनुरूप संशोधन के किया गया था जैसाकि पहले 2004, 2012 और 2015 के वित्त अधिनियम के माध्यम से किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि एमटीएफपी विवरणी में 2018-19 तक ईआरडी उन्मूलन लक्ष्य का स्थगन करने हेतु अगले दो वर्षों (मध्यम-अवधि) के लिए रोलिंग लक्ष्य/प्रक्षेपणों के संबंध में कुछ अंतर्निहित मान्यताओं अर्थात् जीडीपी वृद्धि, प्राप्ति, व्यय आदि के आधार पर निर्धारित किया गया था। यह भी बताया गया कि अनुमानों का प्रक्षेपण वास्तविक बनाने के क्रम में बेहतर मूल्यांकन के लिए सतत प्रयास किए जा रहे हैं।

मंत्रालय ने आगे बताया कि वित्त मंत्री ने अपने बजट भाषण 2017-18 में उल्लेख किया था कि एफआरबीएम समीक्षा समिति ने अपनी रिपोर्ट सरकार को सौंपी थी और उचित निर्णय के लिए इसका परीक्षण किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, इस मामले को बजट 2017-18 के साथ संसद के समक्ष पेश की गई राजकोषीय नीति विवरणी में भी स्पष्ट किया गया है।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा की चिंता को संबोधित नहीं करता क्योंकि 2016-17 के एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से लक्ष्य तिथियों का स्थानांतरण एफआरबीएम अधिनियम में अनुरूप संशोधन से नहीं किया गया था। यहां तक कि 2017-18 में भी एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से लक्ष्य तिथियों को स्थानांतरित करने की वहीं प्रक्रिया थी।

अनुशंसा: राजकोषीय लक्ष्यों का स्थगन अधिनियम में उचित संशोधन के माध्यम से करने की आवश्यकता है।

2.3 वार्षिक परियोजनाओं पर देयता को प्रकट करने के लिए असंगत फार्मेट

अधिनियम की धारा 6 के अनुसार केन्द्र सरकार को जन हित में अपने राजकोषीय प्रचालनों में अधिक पारदर्शिता को सुनिश्चित करने तथा, जहाँ तक संभव हो, वार्षिक वित्तीय विवरणी तथा अनुदानों हेतु मांगों को तैयार करने में गोपनीयता को कम करने हेतु उपयुक्त उपाय करना अपेक्षित है। वार्षिक वित्तीय विवरणी तथा अनुदानों हेतु मांगों के प्रस्तुतीकरण के समय केन्द्र सरकार को निर्धारित प्रकटन ऐसे रूप में करना अपेक्षित है जैसा कि निर्धारित किया जाए। नियम 6 (1) की शर्त (डी) के अंतर्गत केन्द्र सरकार को सुस्पष्ट आकस्मिक देयताओं⁷, जो एक बहु-वर्षीय समय सीमा में निर्धारित वार्षिकी भुगतानों के रूप में है, का प्रकटीकरण

⁷ यद्यपि एफआरबीएम नियमावली 'स्पष्ट आकस्मिक देयता' को परिभाषित नहीं करते, हालांकि, लोक वित्त पर उपलब्ध साहित्य उन स्पष्ट आकस्मिक देयता जिन्हें कानून द्वारा मान्यता प्राप्त है का उल्लेख करता है अर्थात् क्रेडिट गारंटियों, बीमा दावों, विनिमय दर गारंटियों आदि।

निर्धारित प्रारूप डी-5 में करना अपेक्षित है। वार्षिकी परियोजनाओं पर देयता से संबंधित प्रकटन को निम्न फार्मेट में उपलब्ध कराया जाना है:

मंत्रालय/विभाग	परियोजना का नाम	परियोजना की लागत (₹ करोड़ में)	कुल प्रतिबद्ध वार्षिकी (₹ करोड़ में)	अवधि (वर्ष)	वार्षिकी भुगतान (प्रति वर्ष) (₹ करोड़ में)
----------------	-----------------	--------------------------------	--------------------------------------	-------------	--

प्राप्ति बजट 2015-16 तथा 2016-17 के अनुबंध में शामिल वार्षिकी परियोजनाओं के आंकड़ों की तुलना ने प्रकट किया कि दोनों वर्षों में सूचना का प्रकार समान था। इसके अतिरिक्त, अनुबंधों में शामिल सूचना विशिष्ट वित्त वर्ष की समाप्ति पर दी गई परियोजना पर सरकार की अदत्त वार्षिकी देयता की राशि को दर्शाती नहीं है। इस प्रकार, वार्षिकी परियोजनाओं के शेष अदत्त देयता को इस अनुबंध के माध्यम से नहीं दर्शाया गया है जबकि प्राप्ति बजट के अनुबंध में प्रस्तुत सूचना निर्धारित प्रारूप डी-5 के अनुकूल है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को नोट कर लिया गया चूंकि यह सुझावकारी प्रकृति की थी।

अनुशंसा: किसी विशिष्ट वित्तीय वर्ष के अंत में अदत्त वार्षिकी देयता की राशि को दर्शाने के लिए वार्षिकी परियोजनाओं पर देनदारी से संबंधित प्रकटन उचित रूप से संशोधित किया जाए।

निष्कर्ष

2015-16 के दौरान, सभी तीन घाटा संकेतकों यथा प्रभावी राजस्व घाटा, राजस्व घाटा तथा राजकोषीय घाटा, के लिए वार्षिक कटौती लक्ष्य एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों के अनुरूप नहीं थे। इसके अतिरिक्त, प्रभावी राजस्व घाटे के उन्मूलन के लिए निर्धारित तिथियां तथा राजकोषीय घाटे को सकल घरेलू उत्पाद के तीन प्रतिशत के स्तर तक प्राप्त करने के लिए इस अधिनियम में कोई संशोधन किए बिना फरवरी 2016 और फरवरी 2017 में आस्थगित कर दिया गया था।

अध्याय 3: एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रगति

यह अध्याय, एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली, समय-समय पर यथा संशोधित में निर्धारित लक्ष्यों के संबंध में वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान विभिन्न राजकोषीय संकेतकों की प्राप्ति सीमा का विश्लेषण करता है। इसके अतिरिक्त, विभिन्न राजकोषीय संकेतकों/प्रतिमानों के संबंध में, वित्तीय वर्ष 2011-12 से, प्रवृत्ति विश्लेषण भी इस अध्याय में किया गया है। विश्लेषण हेतु, 8 फरवरी 2016 तथा 31 मई 2016⁸ को केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय, सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा जारी जीडीपी (आधार वर्ष 2011-12 की नई श्रृंखला) को अपनाया गया है। वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु संघ सरकार के लेखाओं पर सीएजी के 2016 के प्रतिवेदन सं. 34 में यही जीडीपी डाटा श्रृंखला अपनाई गई थी तथा इस प्रतिवेदन में भी सुसंगति उद्देश्य के लिए इसको अपनाया गया है।

3.1 राजस्व घाटा

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(ई), राजस्व घाटा को राजस्व व्यय तथा राजस्व प्राप्तियों के बीच अन्तर के रूप में परिभाषित करती है जो सरकार की परिसम्पत्तियों में तदनुसूची वृद्धि के बिना केन्द्रीय सरकार की देयताओं में वृद्धि दर्शाता है।

3.1.1 राजस्व घाटा लक्ष्य

अगस्त 2003 में अधिसूचित, एफआरबीएम अधिनियम में 31 मार्च 2008 तक, राजस्व घाटा को समाप्त करना निर्धारित किया गया था। वित्त अधिनियम 2015 (मई 2015) के माध्यम से किए गए एफआरबीएम अधिनियम में नवीनतम संशोधन को ध्यान में रखते हुए, वित्तीय वर्ष 2015-16 से प्रारम्भ कर प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर जीडीपी के 0.4 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर राशि तक वार्षिक कटौती के साथ राजस्व घाटे को 31 मार्च 2018 तक

⁸ औद्योगिक उत्पादन सूचकांक (आईआईपी) तथा आधार वर्ष 2011-12 सहित थोक मूल्य सूचकांक (डब्ल्यूपीआई) की नई श्रृंखला का प्रयोग करके केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय, सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा जारी प्रैस नोट दिनांक 31 मई 2017 के अनुसार 2011-12 से 2015-16 तक जीडीपी आंकड़ों को आगे संशोधित किया गया है। आधार वर्ष 2011-12 सहित आईआईपी तथा डब्ल्यूपीआई की नई श्रृंखला को सीएसओ तथा आर्थिक सलाहकार कार्यालय, औद्योगिक नीति एवं संवर्धन विभाग, वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय द्वारा 12 मई 2017 को जारी किया गया था। इन जीडीपी आंकड़ों को तालिका 4.1 में दर्शाया गया है।

जीडीपी के दो प्रतिशत से अधिक नहीं तक सीमित करने हेतु लक्ष्य को संशोधित किया गया था।

3.1.2 वित्तीय वर्ष 2015-16 में राजस्व घाटा

वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु, एमटीएफपी विवरणी में राजस्व घाटे के लक्ष्य को जीडीपी का 2.8 प्रतिशत निर्धारित किया गया था। राजस्व घाटे का परिकलन निम्नानुसार है:

तालिका-3.1: राजस्व घाटा अनुमान तथा वास्तविक 2015-16

संघटक	राजस्व व्यय	राजस्व प्राप्ति	राजस्व घाटा (आरडी)	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में आरडी
	(1)	(2)	(3=1-2)	
(₹ करोड़ में)				
बजट अनुमान	15,36,047	11,41,575	3,94,472	2.8
वास्तविक	15,37,761	11,95,025	3,42,736	2.5
बजट अनुमानों की तुलना में अंतर	1,714 (0.11%)	53,450 (4.68%)	-51,736 (-13.12%)	0.3

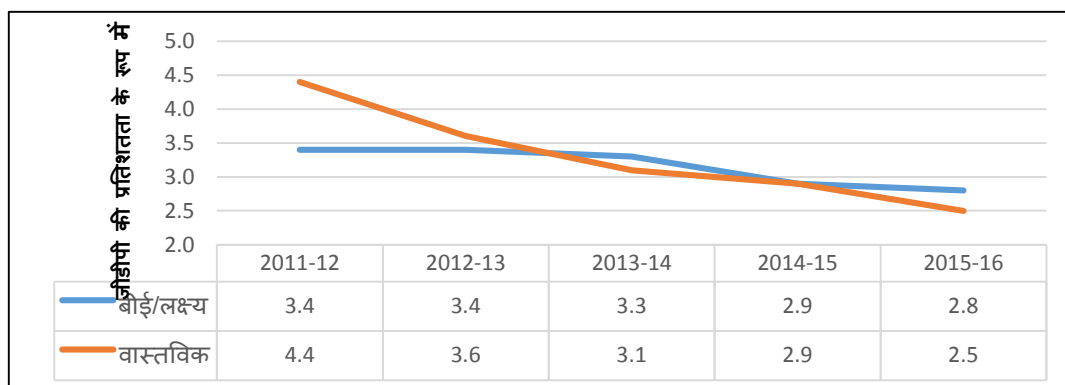
स्रोत: बजट-सार

वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान राजस्व व्यय के संबंध में बजट अनुमानों तथा वास्तविक के बीच मार्जिनल अंतर था। तथापि, अनुमान से अधिक राजस्व की प्राप्ति के कारण वास्तविक राजस्व घाटे को बजटीय स्तर से नीचे रखा जा सका। वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान, राजस्व घाटा जीडीपी का 2.5 प्रतिशत था जो जीडीपी के 2.8 प्रतिशत के बजट लक्ष्य से कम था।

3.1.3 राजस्व घाटे की प्रवृत्ति

नीचे दिया गया ग्राफ 3.1, 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि में जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में राजस्व घाटे की प्रवृत्ति को दर्शाता है:

ग्राफ-3.1: राजस्व घाटे की प्रवृत्ति: 2011-12 से 2015-16



स्रोत: बीई/लक्ष्य के लिए-एमटीएफपी विवरणी; वास्तविक के लिए बजट-सार

नोट: घाटे हेतु वास्तविक डाटा अनुबंध 3.1 में है।

ग्राफ 3.1 राजस्व घाटे की घटती हुई प्रवृत्ति को दर्शाता है यद्यपि यह 2012-13 तक बजटीय स्तर से अधिक रहा तथा बाद में राजस्व घाटा, 2014-15 के सिवाय, 2013-14 के दौरान अपने बजटीय स्तर से कम था। वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान राजस्व घाटा बजटीय स्तर के भीतर था। वित्तीय वर्ष 2015-16 में राजस्व घाटे में वार्षिक कटौती 0.4 प्रतिशत थी, जैसा कि एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य है।

3.2 राजकोषीय घाटा

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(ए) के अनुसार, राजकोषीय घाटा के अर्थ एक वित्तीय वर्ष के दौरान भारत की समेकित निधि (सीएफआई) में कुल प्राप्तियों के प्रति, (ऋण प्राप्तियों एवं ऋण के पुनर्भुगतान को छोड़कर), निधि से कुल संवितरण की अधिकता है।

3.2.1 राजकोषीय घाटा लक्ष्य

एफआरबीएम अधिनियम, जैसा कि अगस्त 2003 में अधिसूचित किया गया, में 31 मार्च 2008 तक राजकोषीय घाटा जीडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक नहीं प्राप्त करने का लक्ष्य किया गया था। वित्त अधिनियम 2015 (मई 2015) के माध्यम से किए गए एफआरबीएम अधिनियम में नवीनतम संशोधन को ध्यान में रखते हुए राजकोषीय घाटा जीडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक नहीं प्राप्त करने के लक्ष्य को वित्तीय वर्ष 2015-16 से प्रारम्भ प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर जीडीपी के 0.4 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर राशि तक वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक आस्थगित कर दिया गया था। तथापि,

बजट 2017-18 में, राजकोषीय घाटे को प्राप्त करने की लक्ष्य तिथि को बाद में एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से 2018-19 तक आस्थगित कर दिया गया था।

3.2.2 वित्तीय वर्ष 2015-16 में राजकोषीय घाटा

वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु जीडीपी के 3.9 प्रतिशत के राजकोषीय घाटा लक्ष्य को एमटीएफपी विवरणी में निर्धारित किया गया था। राजकोषीय घाटे का परिकलन निम्नानुसार है:

तालिका- 3.2: राजकोषीय घाटा - 2015-16 में बजट अनुमान तथा वास्तविक

संघटक	कुल व्यय	गैर-ऋण प्राप्ति	राजकोषीय घाटा (एफडी)	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में एफडी
	(1)	(2)	(3=1-2)	
	(₹ करोड़ में)			
बजट अनुमान	17,77,477	12,21,828	5,55,649	3.9
वास्तविक	17,90,783	12,57,992	5,32,791	3.9
बजट अनुमानों के संदर्भ में अंतर	13,306 (0.75%)	36,164 (2.96%)	-22,858 (-4.11%)	--

स्रोत: बजट-सार

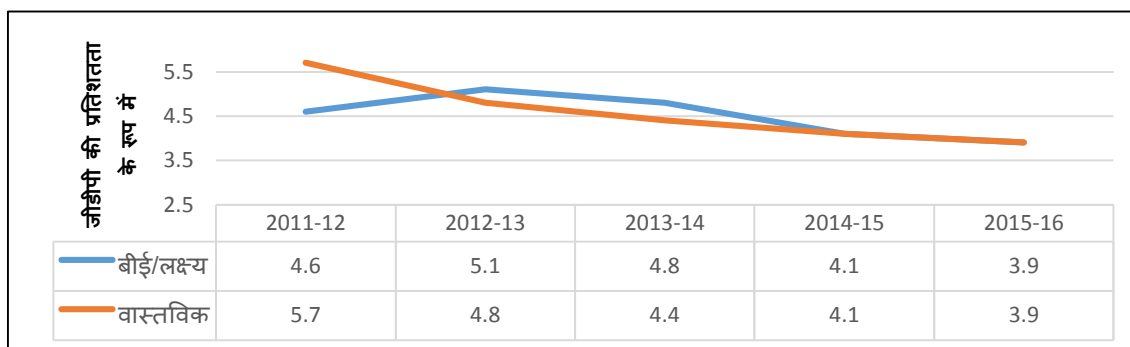
नोट: गैर-ऋण प्राप्ति (राजस्व प्राप्ति+कर्जों एवं अग्रिमों की वसूली+विविध पूंजीगत प्राप्ति)

2015-16 में, कुल व्यय के संबंध में बजट अनुमानों तथा वास्तविक के बीच अंतर केवल 0.75 प्रतिशत था। तथापि, अनुमान से अधिक गैर-ऋण प्राप्ति की वसूली के कारण, वास्तविक राजकोषीय घाटा बजटीय स्तर से नीचे रहा था। जीडीपी के प्रतिशत के अनुसार, राजकोषीय घाटा 3.9 प्रतिशत के स्तर पर रहा था।

3.2.3 राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति

नीचे ग्राफ 3.2, 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि में जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति दर्शाता है:

ग्राफ 3.2: राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति: 2011-12 से 2015-16



स्रोत: बीई/लक्ष्य के लिए-एमटीएफपी विवरणी; वास्तविक के लिए- बजट-सार (बीएजी)

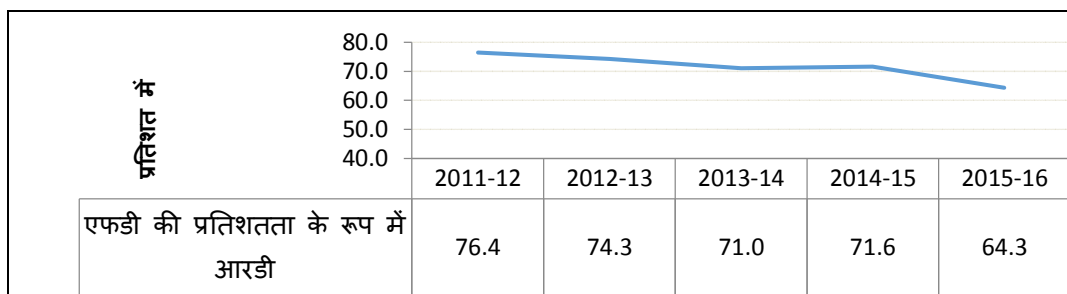
नोट: घाटा हेतु वास्तविक डाटा अनुबंध 3.1 में है।

राजकोषीय घाटा ने घटती हुई प्रवृत्ति को दर्शाया था जो पिछले दो वित्तीय वर्षों 2014-16 के दौरान अपने बजटीय स्तर की ओर अभिमुख था। तथापि, 2015-16 में राजकोषीय घाटे में वार्षिक कटौती एफआरबीएम अधिनियम के तहत अनिवार्य 0.4 प्रतिशत के प्रति केवल 0.2 प्रतिशत थी।

3.3 राजकोषीय घाटा के संघटक के रूप में राजस्व घाटा

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली जीडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक नहीं राजकोषीय घाटे तथा जीडीपी के दो प्रतिशत तक राजस्व घाटे की अभिकल्पना करता है जिसका अर्थ है कि राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटे का दो-तिहाई होगा। नीचे ग्राफ 3.3, 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि में राजकोषीय घाटे के संघटक के रूप में राजस्व घाटे की प्रवृत्ति को प्रस्तुत करता है:

ग्राफ-3.3: एफडी के संघटक के रूप में आरडी की प्रवृत्ति: 2011-12 से 2015-16



स्रोत: बजट-सार

ग्राफ: 3.3 दर्शाता है कि 2011-12 से 2014-15 के दौरान, राजकोषीय घाटे का अधिकांश भाग राजस्व व्यय के कारण था जिसके परिणामस्वरूप राजस्व घाटा,

राजकोषीय घाटे के औसतन 73.0 प्रतिशत से अधिक रहा। हालांकि, वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान स्थिति में सुधार हुआ था क्योंकि राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटे का 64.3 प्रतिशत था जो 66.6 प्रतिशत की सीमा के अंदर था।

3.4 प्रभावी राजस्व घाटा

प्रभावी राजस्व घाटा की अवधारणा, को सहायता अनुदान जिनका वर्तमान व्यय तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु उपयोग किया गया था, को अलग करने के लिए 2011-12 के संघ बजट में प्रारंभ किया गया था। संशोधित एफआरबीएम अधिनियम (मई 2012) की धारा 2(एए) 'प्रभावी राजस्व घाटा', को राजस्व घाटे तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के बीच अंतर के रूप में परिभाषित करती है।

3.4.1 प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य

मई 2013 में अधिसूचित एफआरबीएम (संशोधित) नियमावली के अनुसार 31 मार्च 2015 तक प्रभावी राजस्व घाटा की समाप्ति का लक्ष्य किया गया। वित्त अधिनियम 2015 (मई 2015) के माध्यम से किए गए एफआरबीएम अधिनियम में नवीनतम संशोधन को ध्यान में रखते हुए, लक्ष्य को 31 मार्च 2018 तक आस्थगित कर दिया गया था। फरवरी 2016 में, प्रभावी राजस्व घाटा की समाप्ति के लक्ष्य को बजट 2016-17 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से 31 मार्च 2019 तक आस्थगित कर दिया गया था। इसके आगे, फरवरी 2017 में बजट 2017-18 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी में 31 मार्च 2020 तक प्राप्त किए जाने वाले जीडीपी के 0.2 प्रतिशत के लक्ष्य के साथ प्रभावी राजस्व घाटा की समाप्ति के लक्ष्य को वित्तीय वर्ष 2019-20 के परे बढ़ा दिया गया था।

3.4.2 वित्तीय वर्ष 2015-16 में प्रभावी राजस्व घाटा

वर्ष 2015-16 (बीई) हेतु, प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य को वित्तीय वर्ष 2014-15 हेतु 1.8 प्रतिशत के संशोधित अनुमान लक्ष्य में 0.2 प्रतिशत (0.5 प्रतिशत की वार्षिक कटौती के प्रति) की वृद्धि सहित, जीडीपी के 2.0 प्रतिशत पर निर्धारित किया गया था। जैसा कि पहले ही पैरा 2.1 में चर्चा की गई है, एमटीएफपी विवरणी में वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु निर्धारित लक्ष्य में अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य वार्षिक कटौती के साथ विसंगति थी। 2015-16 हेतु संशोधित अनुमान

(फरवरी 2016 में) स्तर पर लक्ष्य को जीडीपी के 1.5 प्रतिशत तक घटाया गया था। प्रभावी राजस्व घाटे का परिकलन निम्नानुसार है:

तालिका - 3.3 : प्रभावी राजस्व घाटा- बजट अनुमान तथा वास्तविक: 2015-16

संघटक	राजस्व घाटा	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	प्रभावी राजस्व घाटा (ईआरडी)	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में ईआरडी
	(1)	(2)	(3=1-2)	
	(₹ करोड़ में)			
बजट अनुमान	3,94,472	1,10,551	2,83,921	2.0
वास्तविक	3,42,736	1,31,754	2,10,982	1.6
बजट अनुमानों के संदर्भ में अंतर	-51,736 (-13.12%)	21,203 (19.18%)	-72,939 (-25.69%)	0.4

स्रोत: बजट-सार

उपरोक्त तालिका 3.3 दर्शाती है कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय में 19 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि थी जो बजट अनुमानों से प्रभावी राजस्व घाटे में लगभग 26 प्रतिशत कटौती का कारण बनी। वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान प्रभावी राजस्व घाटे में पूर्ण रूप में सुधार के परिणामस्वरूप, सरकार जीडीपी के 2.0 प्रतिशत अथवा उससे कम के बजटीय स्तर को बनाए रखने में समर्थ थी।

3.4.2.1 पिछले वर्ष के बजट प्रावधान में परिवर्तन

वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु बजट-सार में, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों से संबंधित प्रावधान को ₹1,10,551 करोड़ अनुमानित किया गया था। वित्तीय वर्ष 2016-17 के बजट कार्य के दौरान अनुवर्ती वर्ष में, वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के बीई आंकड़े को ₹1,32,472 करोड़ कर दिया था जिसके द्वारा वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु प्रावधान में ₹21,921 करोड़ तक वृद्धि हुई। इसी प्रकार, वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु प्रभावी राजस्व घाटे के बजटीय आंकड़े को भी वित्तीय वर्ष 2016-17 के बजट कार्य के दौरान ₹2,83,921 करोड़ से ₹2,68,000 करोड़ तक संशोधित कर दिया गया था। अनुवर्ती वर्ष में किए गए आशोधन का प्रभाव पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर प्रावधान के ₹21,921 करोड़ तक बढ़ने पर हुआ था, जबकि प्रभावी राजस्व घाटे के अनुमान इतनी ही राशि तक कम होने की बजाय केवल ₹15,921 करोड़ तक कम हुए थे।

किसी वित्तीय वर्ष में किसी भी व्यय शीर्ष के अंतर्गत प्रावधान जो संसद द्वारा स्वीकृत है तथा अनुवर्ती वर्षों में स्वीकृत आंकड़े को संशोधित कर रहा है, दर्शाता है कि पिछले वर्ष हेतु व्यय के पारदर्शी तथा सही अनुमान तैयार नहीं किये गए थे। चूंकि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के अनुमानों का घाटा संकेतकों पर प्रभाव है इसलिए इनका बार-बार परिवर्तन करना घाटा संकेतकों के संबंध में कोई राजकोषीय लक्ष्य निर्धारित करने की मुख्य धारणा को विफल करता है।

पैरा 3.4.2 और 3.4.2.1 में पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु सहायता अनुदानों पर व्यय के अनुमानों के संबंध में, मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि बजट विवरणी में उपलब्ध करायी गई सूचना विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान किए गए इनपुट/सूचना के आधार पर थी। बजट प्रभाग के पास मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गई सूचना की प्रामाणिकता को स्वतंत्र रूप से सत्यापित करने के लिए कोई साधन नहीं है। मंत्रालय ने आगे बताया कि मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गई सूचना के आधार पर, आरई 2015-16 में पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय प्रावधान को ₹1,32,004 करोड़ पर संशोधित किया गया था, जो वर्ष के अंत में वास्तविकताओं के करीब था, जिसके परिणामस्वरूप ईआरडी आंकड़ों में भी संशोधन हुआ।

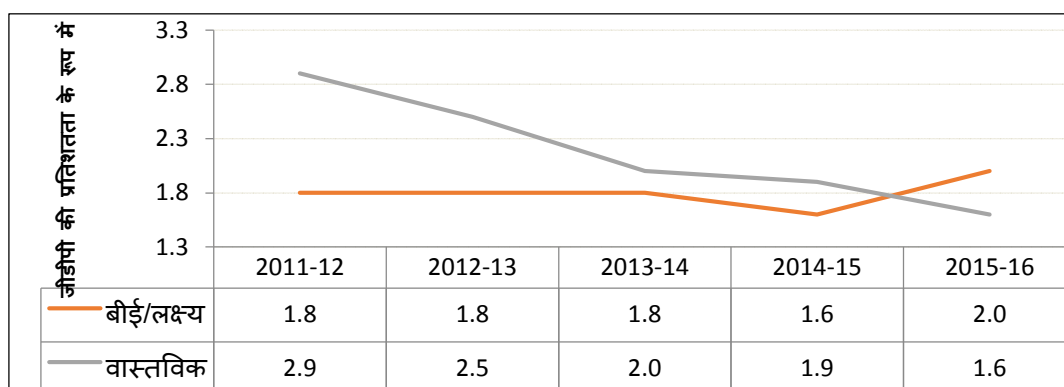
मंत्रालय ने आगे बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के अनुसरण में, विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गयी सूचना की रिपोर्टिंग में त्रुटियों/असंगति को सुधारने के प्रयास किए जा रहे हैं।

एफआरबीएम अधिनियम के प्रशासन तथा केंद्रीय बजट की तैयारी करने वाले नोडल मंत्रालय होने के नाते, वित्त मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि लाइन मंत्रालयों से प्राप्त तथा संसद के समक्ष प्रस्तुत बजट दस्तावेजों में शामिल सूचना पूर्ण, सटीक और सुसंगत है।

3.4.3 प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति

2011-12 से 2015-16 तक की अवधि में जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में प्रभावी राजस्व घाटा की प्रवृत्ति नीचे ग्राफ 3.4 में दी गई है:

ग्राफ-3.4: प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति 2011-12 से 2015-16



स्रोत: बीई/लक्ष्य हेतु-एमटीएफपी विवरणी; वास्तविक हेतु-बजट-सार

नोट: घाटा हेतु वास्तविक डाटा अनुबंध 3.1 में है।

जैसा ग्राफ 3.4 से देखा गया है कि प्रभावी राजस्व घाटे में घटती हुई प्रवृत्ति के बावजूद सरकार 2011-12 से 2014-15 के दौरान अपने बजटीय लक्ष्यों को प्राप्त करने में असमर्थ थी। तथापि, जीडीपी के प्रति प्रभावी राजस्व घाटे के अनुपात ने वित्तीय वर्ष 2015-16 में सुधार दर्शाया तथा यह 2.0 प्रतिशत के बजटीय स्तर के प्रति 1.6 प्रतिशत था।

3.4.4 प्रभावी राजस्व घाटे के अनुमान में असंगति

प्रभावी राजस्व घाटे का सही प्रकार से अनुमान करने के लिए, प्रत्येक मंत्रालय पिछले वर्ष के वास्तविक सहित विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों, जैसा कि संबंधित मंत्रालय की अनुदानों हेतु विस्तृत मांग (डीडीजी) में शामिल है, के अंतर्गत वस्तु शीर्ष 'पूजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों' के अंतर्गत वर्तमान वर्ष के लिए संशोधित प्रावधान तथा आगामी वर्ष हेतु बजट प्रावधान वाली सूचना तैयार करता है तथा इसे वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत करता है। इन सूचना के आधार पर मंत्रालय-वार विवरणी को पूजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के प्रावधान को दर्शाने वाले व्यय बजट, खण्ड-। में संलग्न किया जाता है। पूजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय हेतु एक समेकित प्रावधान बजट-सार (बीएजी) में दिया गया है।

व्यय बजट खण्ड-। में शामिल डाटा के विश्लेषण, संबंधित मंत्रालयों के डीडीजी तथा संबंधित मंत्रालयों के अभिलेखों के साथ उनकी पुनः जाँच ने पूजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर प्रावधान/व्यय से संबंधित डाटा प्रस्तुत करने तथा मिलान करने में विसंगतियों/असंगति को प्रकट किया जो प्रभावी

राजस्व घाटे के परिकलन पर प्रभाव डालती है। उन मामलों, जहाँ विसंगति पाई गई थी, की नीचे चर्चा की गई है:

3.4.4.1 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के व्यय प्रावधान में परिकलन चूक

वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु बीएजी में ₹2,83,921 करोड़ के प्रभावी राजस्व घाटे को ₹3,94,472 करोड़ के राजस्व घाटे से पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर ₹1,10,551 करोड़ के प्रावधान कम करने के पश्चात अनुमानित किया गया था। व्यय बजट 2015-16, खण्ड-1 अनुबंध 6 में शामिल सूचना के परिकलन ने प्रकट किया कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर 65 मंत्रालयों/विभागों के संबंध में आंकड़ों के जोड़ को ₹1,10,964 करोड़ परिकलित किया गया है। परिकलन में चूक के कारण, बजट 2015-16 में, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर प्रावधान को ₹413 करोड़ तक कम बताया गया था जिसका परिणाम समान राशि तक प्रभावी राजस्व घाटे के अधिक अनुमान में हुआ।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया (जून 2017) तथा बताया कि बजट प्रभाग में संबंधित अनुभाग को ऐसी त्रुटियों से बचने के लिए उचित ध्यान रखने की सलाह दी गई है।

3.4.4.2 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के अनुमान में कमी

वित्तीय वर्ष 2015-16 में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर प्रावधान के मंत्रालय-वार ब्यौरे दर्शाने वाले व्यय बजट खण्ड-1 के अनुबंध-6 में शामिल सूचना की संवीक्षा तथा संबंधित डीडीजी के साथ उनकी पुनः जांच ने कुछ नमूना जांच किए गए मंत्रालयों/विभागों में दस्तावेजों के दो सेटों में अंतर प्रकट किया। विश्लेषण ने प्रकट किया कि कुछ मामलों में मंत्रालयों/विभागों ने वित्त मंत्रालय को सूचना प्रस्तुत की परंतु वित्त मंत्रालय द्वारा इसे अनुबंध-6 में शामिल नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में संवीक्षा किए गए मामलों का अनुबंध 3.2 में ब्यौरा दिया गया है।

पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय का अनुमान लगाने में कमी के परिणामस्वरूप पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के लिए

बजट-सार में शामिल प्रावधान का ₹18,827 करोड़ तक कम अनुमान किया गया था जिसने प्रभावी राजस्व घाटे के सही अनुमान को भी प्रभावित किया है।

3.4.4.3 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर गलत व्यय

वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिए अनुबंध-6 में वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर किए गए वास्तविक व्यय की सूचना शामिल है। अनुबंध-6 की संवीक्षा ने प्रकट किया कि उत्तर-पूर्वी क्षेत्र विकास (डीओएनईआर) मंत्रालय के संबंध में ₹1,223.96 करोड़ की राशि को 2015-16 में वास्तविक व्यय के रूप में दर्शाया गया था। तथापि, डीओएनईआर मंत्रालय में अभिलेखों की जांच ने प्रकट किया कि वित्तीय वर्ष 2015-16 में पूंजीगत परिसम्पत्ति के सृजन हेतु अनुदानों पर वास्तविक व्यय ₹1,384.53 करोड़ था। डीओएनईआर मंत्रालय ने मार्च 2017 में उत्तर दिया कि उचित अभिलेखों के अनुरक्षण न होने के कारण, वित्त मंत्रालय को ₹1223.96 करोड़ के गलत आंकड़े सूचित किए गए थे जिसे अनुबंध-6 में शामिल किया गया था। इस विसंगति के परिणामस्वरूप, वित्तीय वर्ष 2015-16 में पूंजीगत परिसम्पत्ति के सृजन हेतु अनुदानों पर वास्तविक व्यय को अनुबंध-6 के साथ-साथ बीएजी में ₹160.57 करोड़ तक कम बताया गया था। पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय को कम बताने का उस सीमा तक प्रभावी राजस्व घाटे को अधिक बताने का प्रभाव था।

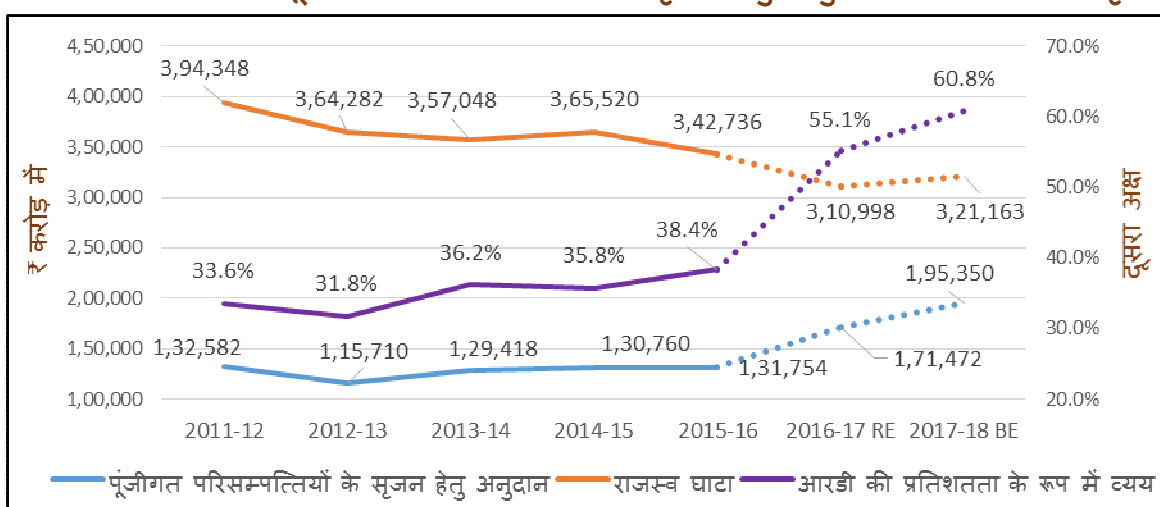
पैरा 3.4.4.2 और 3.4.4.3 में दर्शायी गयी पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु सहायता अनुदान पर अनुमान/व्यय के डाटा के संबंध में, मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि बजट विवरणी में दी गई सूचना विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गई इनपुट/सूचना पर आधारित थी। बजट प्रभाग के पास मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गई सूचना की प्रामाणिकता को स्वतंत्र रूप से सत्यापित करने के लिए कोई साधन नहीं है। मंत्रालय ने आगे बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति का अनुसरण में, विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गयी सूचना की रिपोर्टिंग में त्रुटियों/असंगति को सुधारने के प्रयास किए जा रहे थे।

अनुशंसा: आंकलन में असंगति के अवसरों से बचने के लिए तथा घाटा संकेतकों पर असर डालने वाले व्यय के संघटकों की सही रिपोर्टिंग के लिए सरकार द्वारा एक उपयुक्त तंत्र स्थापित किए जाने की आवश्यकता है।

3.4.5 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय

प्रभावी राजस्व घाटे का विलोपन संकेत करता है कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय राजस्व घाटे के बराबर होना चाहिए। दूसरे शब्दों में, राजस्व प्राप्तियों के आधिक्य में सरकार के राजस्व व्यय का पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु उपयोग किया जाना चाहिए। 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि में राजस्व घाटे की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय की प्रवृत्ति तथा अगले दो वर्षों हेतु प्रक्षेपण नीचे ग्राफ-3.5 में दिए गए हैं:

ग्राफ -3.5: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय की प्रवृत्ति



स्रोत:- बजट-सार

नोट: दूसरा अक्ष, राजस्व घाटा की प्रतिशतता के रूप में, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय को प्रदर्शित करता है।

ग्राफ 3.5 से यह देखा जा सकेगा कि 2011-16 की अवधि के दौरान, राजस्व घाटे की तुलना में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय 32 प्रतिशत से 38 प्रतिशत के बीच रहा था। प्रभावी राजस्व घाटे के विलोपन के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय का 60 प्रतिशत से अधिक तक का प्रावधान करने को बढ़ाने हेतु संगठित प्रयास करने की आवश्यकता है। अगले दो वित्तीय वर्षों अर्थात् 2016-18 के लिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय का प्रक्षेपण यद्यपि काफी महत्वकांक्षी है फिर भी इस अनुपात को 61 प्रतिशत के स्तर तक लाने का प्रयास करना है। तथापि, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय को

राजस्व घाटे के स्तर पर लाने के लिए वित्तीय वर्ष 2017-18 में ₹1.25 लाख करोड़ का अंतर अभी भी मौजूद है।

2017-18 की एमटीएफपी विवरणी में, सरकार ने बताया था कि प्रभावी राजस्व घाटे के विलोपन के लक्ष्य को केन्द्र के राजस्व व्यय संघटक में संरचनात्मक मामलों के कारण प्राप्त नहीं किया जा रहा है। पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय को आगे ओर बढ़ाने हेतु अपने प्रयास में कुछ व्यय, जो इस श्रेणी में वर्गीकृत किए जाने हेतु योग्य नहीं है, को इसकी सीमा के भीतर लाया जा सकता है। यह 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' के रूप में व्यय के वर्गीकरण हेतु परिभाषित मापदण्ड के अभाव तथा मंत्रालयों/विभागों में ऐसे व्यय को मानने में अलग-अलग प्रक्रियाओं के दृष्टांत के कारण हो सकता है। व्यय के कुछ इंगित उदाहरण, जो पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों की श्रेणी में वर्गीकृत किए जाने योग्य नहीं है, पाए गए हैं तथा इस प्रतिवेदन के अध्याय 4 में चर्चा की गई है।

3.5 सरकार की देयता

सरकार अपने घाटों को वित्तपोषित करने हेतु आंतरिक तथा बाह्य स्रोतों से उधार का सहारा लेती है जिसे सामूहिक रूप से लोक ऋण के रूप में जाना जाता है। आंतरिक उधारों में मुख्य रूप से बाजार ऋण तथा वित्तीय संस्थानों को जारी विशेष प्रतिभूतियां शामिल हैं। इसके अतिरिक्त, लोक लेखे में उपलब्ध संसाधन जिसके संबंध में सरकार एक न्यासी के रूप में कार्य करती है, भी देयताएं हैं जिनको घाटे को वित्त-पोषित करने हेतु उपयोग किया जाता है। एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(एफ) के अनुसार कुल देयताओं का तात्पर्य सीएफआई तथा भारत के लोक लेखा के अंतर्गत देयताएं हैं।

3.5.1 देयता लक्ष्य

एफआरबीएम नियमावली का नियम 3(4) अपेक्षा करता है कि सरकार वित्तीय वर्ष 2004-05 हेतु जीडीपी के 9 प्रतिशत के आधिक्य में अतिरिक्त देयताओं (वर्तमान विनिमय दर पर बाह्य ऋण सहित) का भार नहीं लेगी तथा प्रत्येक अनुवर्ती वर्षों में 9 प्रतिशत की सीमा को जीडीपी की कम से कम एक प्रतिशतता अंक तक प्रगामी रूप से कम किया जाएगा।

वित्तीय वर्ष 2014-15 हेतु एफआरबीएम अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर सीएजी के प्रथम प्रतिवेदन (2016 का प्रतिवेदन सं. 27) में नियम 3(4) में विसंगति को इंगित किया गया था। इस प्रतिवेदन में, यह उल्लेख किया गया था कि मौजूदा नियमावली के अनुसार वित्तीय वर्ष 2013-14 के पश्चात सरकार द्वारा किसी अतिरिक्त उधारों का सहारा नहीं लिया जाएगा जबकि नियम 3(2) राजकोषीय घाटे को जीडीपी के 3 प्रतिशत से अधिक नहीं के स्तर तक कम करने का अनुबंध करता है।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के प्रत्युत्तर में, मंत्रालय ने अपनी कार्रवाई टिप्पणी (दिसम्बर 2016) में आश्वासन दिया कि एफआरबीएम नियमावली के नियम 3(4) की अधिनियम तथा नियमावली के बीच उपयुक्त परिवर्तन/सुयोजन हेतु सरकार द्वारा गठित (मई 2016) एफआरबीएम समीक्षा समिति की अनुशंसाओं को ध्यान में रखकर जांच की जाएगी।

निम्न तालिका 3.4 2011-12 से सरकार की देयता स्थिति को दर्शाती है:

तालिका - 3.4 सरकार की देयता : 2011-12 से 2015-16

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	वर्ष के प्रारम्भ में देयता (1)	वर्ष के अंत में देयता (2)	वर्ष के दौरान अतिरिक्त देयता (3=2-1)	जीडीपी	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में देयता (2/4)	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में अतिरिक्त देयता (3/4)
2011-12	35,32,450	41,51,284	6,18,834	87,36,039	47.5	7.1
2012-13	41,51,284	47,06,586	5,55,302	99,51,344	47.3	5.6
2013-14	47,06,586	52,59,310	5,52,724	1,12,72,764	46.7	4.9
2014-15	52,59,310	57,75,685	5,16,375	1,24,88,205	46.2	4.1
2015-16	57,75,685	64,23,032	6,47,347	1,35,76,086	47.3	4.8

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

नोट: देयता में वर्तमान विनिमय दर पर बाह्य ऋण शामिल है।

तालिका 3.4 से यह देखा जा सकता है कि 2015-16 हेतु सरकार की कुल देयता जीडीपी की 47.3 प्रतिशत थी जो कि 2014-15 में 46.2 प्रतिशत थी। तथापि, अतिरिक्त देयताएं 2011-12 में 7.1 प्रतिशत से 2014-15 में 4.1 प्रतिशत तक कम हुईं तथा 2015-16 में फिर से 4.8 प्रतिशत तक बढ़ी।

एफआरबीएम समीक्षा समिति की सिफारिशों के अनुसार संघ सरकार के संबंध में 40 प्रतिशत के ऋण-जीडीपी अनुपात को 2023 तक प्राप्त किया जाना है।

तथापि, समिति की सिफारिश पर सरकार द्वारा कार्रवाई टिप्पणी प्रतिक्षित थी (जून 2017)।

मंत्रालय ने सूचित किया (जून 2017) कि सरकार द्वारा एफआरबीएम समीक्षा समिति की रिपोर्ट की जांच की जा रही थी तथा समिति की अनुशंसा पर कार्रवाई टिप्पणी यथा समय प्रेषित की जाएगी।

3.5.2 देयता का कम बताया जाना

वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु संघ सरकार के लेखाओं पर 2016 के सीएजी के प्रतिवेदन सं. 34 के पैरा 1.5 में लोक लेखा देयता के कम बताए जाने से संबंधित एक अभ्युक्ति को शामिल किया गया था। ₹7,18,404 करोड़ तक देयता का कम बताया जाना विशेष राज्य सरकार प्रतिभूतियों में एनएसएसएफ संग्रहण से निवेश (₹5,71,048 करोड़); निजी निधि प्रबंधकों के माध्यम से डाकघर बीमा निधि के निवेश (₹43,139 करोड़); तथा एनएसएसएफ के प्रचालन में संचित घाटा (हानि) (₹1,04,217 करोड़) को शामिल न करने के कारण था।

लोक लेखा में वास्तविक देयता को ध्यान में रखते हुए, वित्तीय वर्ष 2015-16 के अंत में संघ सरकार की कुल देयता ₹71,41,436 करोड़⁹ होगी जो 47.3 प्रतिशत के प्रति जीडीपी की 52.6 प्रतिशत है जैसा तालिका 3.4 में दर्शाया गया है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि संघ सरकार के वित्त लेखाओं में सरकार की देयता को एनएसएसएफ में से किए गए निवेशों, एनएसएसएफ में संचित घाटा, निजी निधि प्रबंधकों के माध्यम से डाकघर बीमा निधि के निवेश का निवल दर्शाया गया था तथा एक फुटनोट द्वारा स्पष्ट किया गया था। मंत्रालय ने आगे बताया कि वर्तमान प्रपत्र में देयता के वर्णन को सीएजी के परामर्श पर स्वीकृत किया गया था तथा लेखापरीक्षा ने सहूलियत से अपनी अभ्युक्तियों के लिए अपने आप ही वित्त लेखाओं से दोनों आंकड़े अर्थात् निवल तथा सकल चुन लिए थे।

मंत्रालय का उत्तर सही नहीं है क्योंकि वित्तीय वर्ष 2015-16 के अंत में भारत सरकार की वास्तविक देयता ₹71,41,436 करोड़ थी। इस राशि में से किए गए निवेशों को लेखाओं में पृथक रूप से दर्शाए जाने की आवश्यकता है। एनएसएसएफ के सृजन से संबंधित केवल लेखांकन प्रक्रिया पर अप्रैल 2000 में जब इसे अंतिम रूप दिया जा रहा था उस समय सीएजी कार्यालय का परामर्श

⁹ ₹71,41,436 करोड़ = ₹64,23,032 करोड़ + ₹7,18,404 करोड़

लिया गया था। लोक लेखा देयताओं से एनएसएसएफ देयताओं को निवल करना मंत्रालय का निर्णय है जो वित्तीय वर्ष 2004-05 से संघ सरकार के वित्त लेखाओं में लागू किया गया था।

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(एफ), कुल देयता को सीएफआई तथा भारत के लोक लेखा के अंतर्गत देयताओं के रूप में परिभाषित करती है। तथापि, एमटीएफपी विवरणी में एनएसएसएफ का भाग तथा कुल बाजार स्थिरता योजना देयताएं शामिल नहीं हैं। इस प्रकार एमटीएफपी विवरणी में दर्शाई गई देयताओं का स्तर अधिनियम में प्रदत्त परिभाषा के अनुरूप नहीं है।

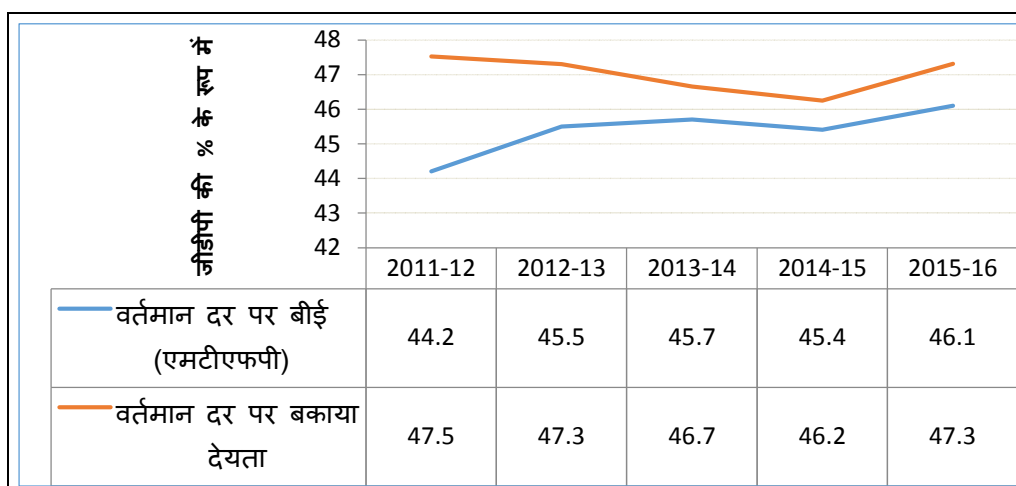
3.5.3 ऋण स्थिरता

केन्द्र सरकार के उधारों पर सीमाओं के माध्यम से राजकोषीय स्थिरता के साथ संगत विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन एफआरबीएम अधिनियम का एक उद्देश्य है। ऋण स्थिरता भविष्य में अपने ऋण को पूरा करने की सरकार की समर्थता से संबंधित है। ऋण स्थिरता को आमतौर पर सांकेतिक जीडीपी वृद्धि दर के संबंध में ऋण, प्राथमिक घाटे तथा ब्याज लागत के स्तर के अनुसार मापा जाता है। घटते हुए ऋण/जीडीपी अनुपात को स्थिरता की ओर बढ़ने के संकेत के रूप में माना जा सकता है। राजस्व प्राप्तियों के प्रति ब्याज भुगतान के अनुपात का ऋण स्थिरता को मापने हेतु भी उपयोग किया जा सकता है। अनुवर्ती पैराग्राफों में, संघ सरकार की ऋण स्थिरता का निर्धारण महत्वपूर्ण परिवर्तनों में पाई गई प्रवृत्तियों का उपयोग करके किया गया है।

(क) जीडीपी के प्रति बकाया देयता

निम्न ग्राफ 3.6 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि में एमटीएफपी विवरणी में शामिल किए गए अनुमानों की तुलना में जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में सरकार की बकाया देयता की प्रवृत्ति को दर्शाता है:

ग्राफ - 3.6: बकाया देयता की प्रवृत्ति: 2011-12 से 2015-16



स्रोत: एमटीएफपी विवरणियां तथा संघ सरकार के वित्त लेखे

जैसा ग्राफ 3.6 से देखा गया है कि जीडीपी के अनुसार बकाया देयता ने एमटीएफपी विवरणी में दर्शाए गए बजटीय स्तर को पीछे छोड़ दिया था। यह विश्लेषण पैरा 3.5.2 में उल्लेखित लोक लेखे में देयताओं के कम बताने पर ध्यान न देकर किया गया है परंतु जिसके लिए वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान जीडीपी के प्रति बकाया देयता का अनुपात 52.6 प्रतिशत होगा।

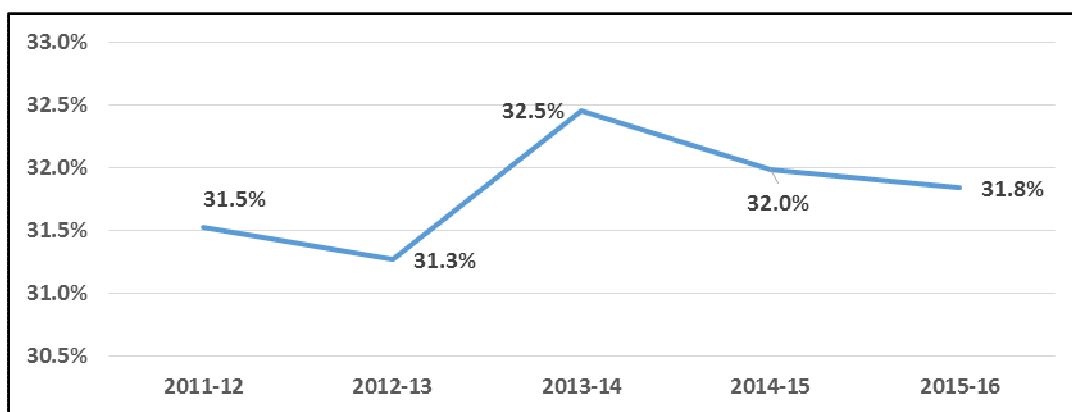
मंत्रालय ने सूचित किया (जून 2017) कि जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में बकाया देयताओं में अंतर मुख्यतः संबंधित वर्षों के बीई के समय माने गए जीडीपी अनुमानों तथा वर्ष के वास्तविक संख्या में अंतर के कारण था।

मंत्रालय का उत्तर दर्शाता है कि बजट में दर्शाए गए संबंधित वर्ष के जीडीपी के पूर्वानुमानों के आधार मजबूत नहीं हैं क्योंकि प्रक्षेपणों तथा वास्तविक के बीच अंतर बहुत अधिक है।

(ख) ब्याज भुगतान का राजस्व प्राप्तियों के साथ अनुपात

ऋण की ब्याज लागत ऋण की स्थिरता को मापने का अन्य संकेतक है। राजस्व प्राप्तियों (आईपी/आरआर) को ब्याज भुगतान के अनुपात ने पिछले दो वर्षों 2014-15 तथा 2015-16 के दौरान 2013-14 में 32.5 प्रतिशत की चरम सीमा से घटती हुई प्रवृत्ति दर्शाई है जैसा ग्राफ 3.7 में दर्शाया गया है।

ग्राफ - 3.7: राजस्व प्राप्ति को ब्याज भुगतान का अनुपात

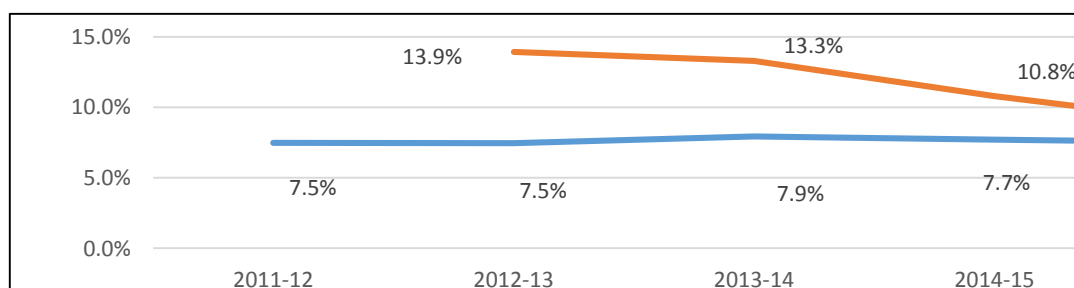


स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

(ग) औसत ब्याज लागत

औसत ब्याज लागत (एआईसी) को वर्ष के दौरान ब्याज भुगतान को औसत बकाया देयता¹⁰ के साथ भाग देकर प्राप्त किया जाता है। एक घटती हुई औसतन ब्याज लागत ऋण की स्थिरता हेतु अच्छा संकेत करती है। तथापि, जैसा ग्राफ 3.8 में दर्शाया गया है कि 2011-16 की अवधि से औसतन ब्याज लागत 7.5 से 7.9 प्रतिशत के बीच थी।

ग्राफ - 3.8: औसत ब्याज लागत तथा सांकेतिक जीडीपी वृद्धि



स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे तथा सीएसओ द्वारा प्रकाशित जीडीपी डाटा

(घ) बाजार ऋणों की परिपक्वता प्रोफाइल

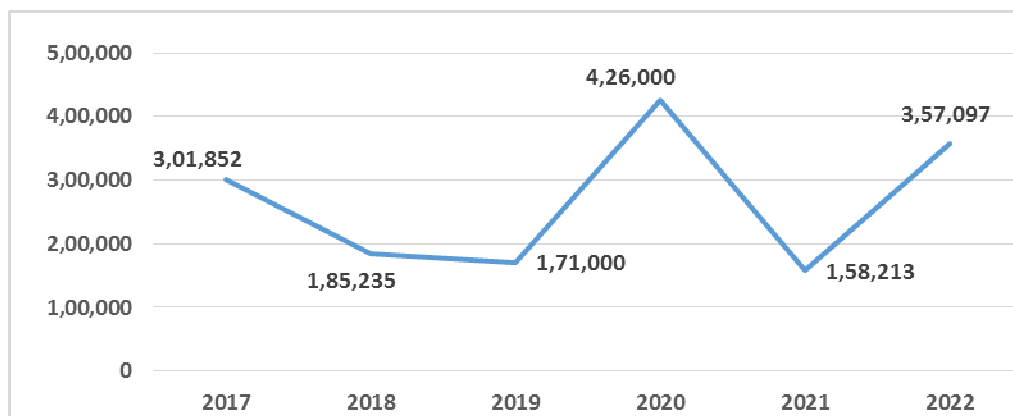
2015-16 में ₹64,23,032 करोड़ की कुल बकाया देयताओं में से ₹53,04,835 करोड़ का आंतरिक ऋण शामिल था। आंतरिक ऋण का मुख्य संघटक कुल ₹43,00,102 करोड़ (आंतरिक ऋण का 81.06 प्रतिशत) के बाजार ऋण है जो निर्धारित परिपक्वता अवधि के साथ दिनांकित प्रतिभूतियां हैं। ग्राफ 3.9 के

¹⁰ औसतन बकाया देयता वर्ष के प्रारम्भ तथा अंत में बकाया ऋण का साधारण औसत है।

विश्लेषण ने प्रकट किया कि 2016-17 से प्रारम्भ हो रहे अगले छः वित्तीय वर्षों के मध्यम समय सीमा में विमोचन हेतु देय बाजार ऋण ₹15,99,397 करोड़ (बकाया बाजार ऋण का लगभग 37 प्रतिशत) है।

ग्राफ - 3.9: बाजार ऋण का परिपक्वता प्रोफाईल: 2017-2022

(₹ करोड़ में)



स्रोत: सीजीए कार्यालय द्वारा प्रकाशित लेखा-सार 2015-16

मंत्रालय ने सूचित किया (जून 2017) कि ग्राफ में अंकित की गई दिनांकित प्रतिभूतियों का परिपक्वता प्रोफाईल वार्षिक स्थिति दस्तावेज तथा संघीय बजट में सूचित की गयी जो जी-प्रतिभूतियों की परिपक्वता प्रोफाईल से तुलनीय नहीं थी। मंत्रालय ने आगे बताया कि एक वित्तीय वर्ष में कुल ऋण का भुगतान करने की सीमा रखी गई थी जिसका सरकार द्वारा पालन किया जा रहा था।

विमोचन हेतु देय बाजार ऋणों की प्रोफाईल के संबंध में सूचना का स्रोत सीजीए कार्यालय, जो वित्त मंत्रालय के अधीन है, द्वारा तैयार किया गया लेखा-सार है। मंत्रालय द्वारा प्रकाशित पृथक प्रकाशनों में अंतर्निहित डाटा में यदि कोई असंगति हो तो मंत्रालय द्वारा उसका समाधान करना उपयुक्त होगा।

3.6 गारंटियां

केन्द्र सरकार, उन मामलों में, जहाँ द्विपक्षीय/बहुपक्षीय सहायता हेतु स्वायत्त गारंटी एक पूर्व शर्त है, उधारों की लागत को कम करने तथा आवश्यकता को पूरी करने के लिए पर्याप्त सामाजिक अथवा आर्थिक लाभों के साथ सरकारी संस्थाओं द्वारा शुरू की गई परियोजनाओं अथवा गतिविधियों की व्यवहार्यता को सुधारने हेतु गारंटी प्रदान करती है। जबकि गारंटियां पारंपरिक रूप से मापे जाने पर ऋण का भाग नहीं बनती है फिर भी चूक की संभावना में उनके पास सरकार की ऋण स्थिति को बिगाड़ने की क्षमता है।

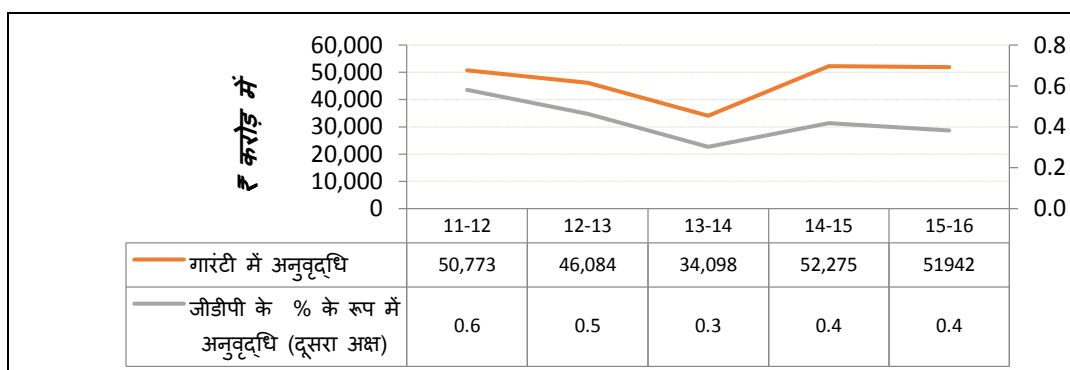
3.6.1 गारंटियों का लक्ष्य

एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत तैयार नियमावली प्रावधान करती है कि केन्द्र सरकार 2004-05 से प्रारम्भ से किसी भी वित्तीय वर्ष में जीडीपी के 0.5 प्रतिशत से अधिक कुल राशि की गारंटी प्रदान नहीं करेगी।

3.6.2 गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति

निम्न ग्राफ 3.10, 2011-12 से 2015-16 की अवधि से सरकार द्वारा एक वित्तीय वर्ष में जीडीपी की प्रतिशत के रूप में प्रदान की गई गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति को दर्शाता है:

ग्राफ - 3.10: गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति 2011-2 से 2015-16



स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

नोट: दूसरा अक्ष जीडीपी के प्रतिशत के रूप में गारंटियों में अनुवृद्धि को प्रदर्शित करता है।

उपर्युक्त ग्राफ दर्शाता है कि वित्तीय वर्ष 2011-12 को छोड़कर, वित्तीय वर्ष में गारंटी में अनुवृद्धि जीडीपी के 0.5 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य के भीतर रही।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि सरकार ने सुनिश्चित किया था कि वर्ष 2011-12 के दौरान (बीई/आरई में) दी गई गारंटियाँ जीडीपी की 0.5 प्रतिशत की सीमा के भीतर ही थीं। मंत्रालय ने यह भी बताया कि इस वर्ष के लिए जीडीपी के अनुवृत्ती संशोधन पर कथित गारंटियों को अंतिम रूप देते समय विचार नहीं किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर सही नहीं है। 2011-12 के दौरान गारंटियों में ₹50,773 करोड़ की वृद्धि थी तथा जीडीपी की पुरानी श्रृंखला अर्थात् वर्ष के लिए ₹90,09,722 करोड़ को अपनाने के बाद गारंटियों में जीडीपी की 0.6 प्रतिशत की वृद्धि होती।

निष्कर्ष

वर्ष 2015-16 के दौरान, सरकार बजटीय राजस्व तथा राजकोषीय घाटा लक्ष्य क्रमशः जीडीपी का 2.8 प्रतिशत तथा 3.9 प्रतिशत प्राप्त करने में सक्षम रही।

वर्ष 2015-16 के लिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के बजटीय आंकड़ों को अनुवर्ती वर्ष के बजट में संशोधित किया गया था। इसने घाटा संकेतकों के संबंध में किसी वित्तीय लक्ष्य वाली मुख्य अवधारणा को विफल किया। प्रभावी राजस्व घाटे के अनुमानों में असंगति अर्थात् प्रभावी राजस्व घाटे के प्रावधान में परिकलन चूक, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के अनुमान में कमी तथा व्यय की गलत सूचना ने वर्ष के प्रभावी राजस्व घाटे के आंकड़ों पर प्रभाव डाला था।

2015-16 के दौरान, सरकार की देयता जीडीपी का 47.3 प्रतिशत थी। तथापि इस देयता को विशेष राज्य सरकार प्रतिभूतियों में एनएसएसएफ संग्रहणों में से निवेश, निजी निधि प्रबंधकों के माध्यम से डाकघर बीमा निधि के निवेश तथा एनएसएसएफ के संचालन में संचित घाटे को शामिल न करने के कारण कम बताया गया था। कम बताए जाने को ध्यान में रखते हुए, सरकार की वास्तविक देयता जीडीपी का 52.6 प्रतिशत थी।

अध्याय 4: प्राप्ति एवं व्यय के संघटकों का विश्लेषण

कर और गैर-कर राजस्व, विनिवेशों से प्राप्तियां, कर्जों की वसूली, राजस्व, पूँजीगत प्रकार के व्यय तथा कर्ज व अग्रिम, प्राप्ति एवं व्यय के महत्वपूर्ण घटक हैं जो वित्तीय लक्ष्यों की उपलब्धि पर प्रभाव डालते हैं। यह अध्याय सरकार के निर्धारित घाटा संकेतको की संगणना को प्रभावित करने वाले प्राप्ति एवं व्यय के संघटकों का विश्लेषण करने के अतिरिक्त कुछ चयनित मापदण्डों की बृहत-आर्थिक स्थिति दर्शाता है।

4.1 बृहत-आर्थिक संकेतक

बृहत-आर्थिक संकेतक वे सांख्यिकीय हैं जो अर्थव्यवस्था की वर्तमान स्थिति दर्शाते हैं। वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान कुछ बृहत आर्थिक संकेतकों की स्थिति निम्न तालिका 4.1 में दर्शाई गई है:

तालिका - 4.1: बृहत-आर्थिक संकेतक: 2011-12 से 2015-16

संकेतक	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
जीडीपी (स्थिर मूल्यों पर) (₹ करोड़ में)	87,36,329	92,13,017 (5.5)	98,01,370 (6.4)	1,05,36,984 (7.5)	1,13,81,002 (8.0)
जीडीपी (वर्तमान मूल्यों पर) (₹ करोड़ में)	87,36,329	99,44,013 (13.8)	1,12,33,522 (13.0)	1,24,45,128 (10.8)	1,36,82,035 (9.9)
सकल वित्तीय बचत (जीडीपी की प्रतिशतता)	10.7	10.7	10.6	10.3	11.1
औद्योगिक उत्पादन सूचकांक (आधार वर्ष 2011-12=100)	100.0	103.3	106.8	111.1	114.9
थोक मूल्य सूचकांक (आधार वर्ष 2011-12=100)	100.0	106.9	112.5	113.9	109.7
उपभोक्ता मूल्य सूचकांक (आधार वर्ष 2012=100)	93.3	102.7	112.3	118.9	124.7
धन आपूर्ति (एम3) (₹ बिलियन में)	69,688	79,089	89,822	1,00,518	1,11,296
निर्यात (यूएस \$ बिलियन में)	305.96	300.40	314.41	310.35	262.00
आयात (यूएस \$ बिलियन में)	489.32	490.74	450.21	448.03	380.36
व्यापार शेष (यूएस \$ बिलियन में)	-183.36	-190.34	-135.80	-137.68	-118.36
मार्च के अंत में विदेशी विनिमय रिजर्व (यूएस \$ बिलियन में)	294.4	292.0	304.2	341.6	360.2

चालू खाता शेष (यूएस \$ बिलियन में)	-78.2	-88.2	-32.4	-26.9	-22.2
जीडीपी आंकड़ें केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय, सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा जारी प्रैस नोट दिनांक 31 मई 2017 के अनुसार हैं। नई श्रृंखला (2011-12) जीडीपी आंकड़ें आधार वर्ष 2011-12 सहित औद्योगिक उत्पादन सूचकांक (आईआईपी) तथा थोक मूल्य सूचकांक (डब्ल्यूपीआई) की नई श्रृंखला का प्रयोग करके संशोधित किए गए हैं। आधार वर्ष 2011-12 सहित आईआईपी तथा डब्ल्यूपीआई की नई श्रृंखला सीएसओ एवं आर्थिक सलाहकार, औद्योगिक नीति एवं संवर्धन विभाग, वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय द्वारा 12 मई 2017 को जारी किया गया था।					

स्रोत: धन आपूर्ति, व्यापार शेष, विदेशी विनिमय रिजर्व तथा चालू लेखा शेष के संबंध में भारतीय रिजर्व बैंक; सकल वित्तीय बचतों के संबंध में वाणिज्य तथा उद्योग मंत्रालय।

नोट: कोष्ठक में आंकड़ें पिछले वर्ष से जीडीपी के प्रतिशत में बदलाव को दर्शाते हैं।

जैसा कि तालिका 4.1 से देखा जा सकता है, वर्ष 2014-15 में 7.5 प्रतिशत की वृद्धि दर के प्रति 2015-16 के दौरान स्थिर मूल्य पर जीडीपी की वृद्धि 8.0 प्रतिशत थी। हालांकि, वर्तमान मूल्यों पर जीडीपी उसी अवधि में 10.8 प्रतिशत से गिरकर 9.9 प्रतिशत हो गयी। उसी अवधि के दौरान थोक मूल्य सूचकांक में भी गिरावट आई थी। व्यापार घाटा में पिछले वर्ष के 137.68 बिलियन यूएस डॉलर की तुलना में 2015-16 में 118.36 बिलियन यूएस डॉलर तक का सुधार हुआ था। इसके अतिरिक्त, 2015-16 के दौरान सकल वित्तीय बचत की वृद्धि दर ने भी सुधार दर्शाया था।

4.2 प्राप्ति एवं व्यय और उनके संघटकों का विश्लेषण

नीचे तालिका 4.2, वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान प्राप्ति एवं व्यय के कुछ प्रमुख घटकों का विश्लेषण दर्शाती हैं:

तालिका 4.2: प्राप्ति एवं व्यय का विश्लेषण

(₹ करोड़ में)

संघटक	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
राजस्व प्राप्ति (ए)	9,10,277	10,55,891	12,17,794	13,28,909	14,36,160
कर राजस्व	6,33,704 (69.6)	7,44,914 (70.6)	8,20,766 (67.4)	9,07,327 (68.3)	9,49,698 (66.1)
गैर-कर राजस्व (सहायता अनुदान सहित)	2,76,573 (30.4)	3,10,977 (29.4)	3,97,028 (32.6)	4,21,582 (31.7)	4,86,462 (33.9)
<i>जिनमें से</i>					
ब्याज प्राप्ति	40,054 (4.4)	38,860 (3.7)	44,027 (3.6)	48,007 (3.6)	46,325 (3.2)
लाभांश एवं लाभ	50,609 (5.6)	53,762 (5.1)	90,442 (7.4)	89,861 (6.8)	1,12,136 (7.8)

पूँजीगत लेखा प्राप्तियां					
विविध पूँजीगत प्राप्तियां	18,088	25,889	29,368	37,740	42,132
ऋण एवं अग्रिम (वसूली)	36,818	26,624	24,549	26,547	41,878
राजस्व व्यय (बी)	13,05,195	14,20,473	15,75,097	16,95,137	17,79,529
जिनमें से					
ब्याज भुगतान	2,86,982 (22.0)	3,30,171 (23.2)	3,95,200 (25.1)	4,25,098 (25.1)	4,57,270 (25.7)
पेंशन	64,665 (5.0)	73,447 (5.2)	79,339 (5.0)	98,645 (5.8)	1,02,179 (5.7)
आर्थिक सहायता	2,17,902 (16.7)	2,57,179 (18.1)	2,54,745 (16.2)	2,58,299 (15.2)	2,58,471 (14.5)
पूँजीगत लेखा व्यय					
पूँजीगत व्यय	1,39,465	1,50,382	1,68,844	1,72,085	2,78,866
ऋण एवं अग्रिम (भुगतान)	38,404	32,063	31,000	41,922	47,272
राजस्व घाटा (बी-ए)	3,94,918	3,64,582	3,57,303	3,66,228	3,43,369

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

नोट: 1. घटकों के संबंध में कोष्ठकों में दिए गए आंकड़े राजस्व प्राप्तियों/व्यय की प्रतिशतता के रूप में हैं।

2. पेंशन व्यय में सिविल, रक्षा तथा डाक शामिल हैं।

तालिका 4.2 राजस्व प्राप्तियों में कर राजस्व के अंश में गिरावट तथा गैर-कर राजस्व में बढ़ोतरी को दर्शाती है। गैर-कर राजस्व के अंश में बढ़ोतरी का एक कारण लाभांश एवं लाभों, जिनका अंश राजस्व प्राप्तियों में 2011-12 में 5.6 प्रतिशत से 2015-16 में 7.8 प्रतिशत तक बढ़ा, से प्राप्तियों में उछाल था। राजस्व व्यय में, ब्याज भुगतान घटक की प्रमुखता है क्योंकि इसका हिस्सा 2011-12 में 22.0 प्रतिशत से बढ़कर 2015-16 में 25.7 प्रतिशत हो गया है। 2015-16 के दौरान, तीन घटकों अर्थात् ब्याज भुगतान, आर्थिक सहायता तथा पेंशन पर किया गया व्यय, अकेला राजस्व व्यय का 45.9 प्रतिशत था। इस प्रकार, राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के बीच सामंजस्य की स्थिरता का मूल्यांकन करने के लिए व्यय के एक बड़े भाग, जो कि प्रतिबद्ध व्यय के रूप में है, को ध्यान में रखते हुए आर्थिक सहायता पर व्यय के प्रबंधन हेतु कुछ संभावनाएं हैं।

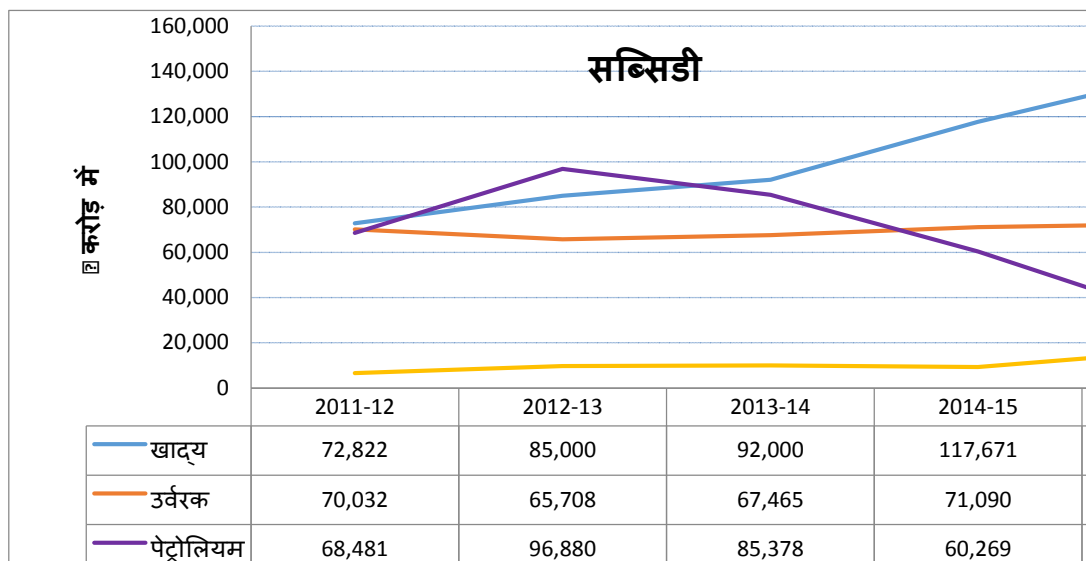
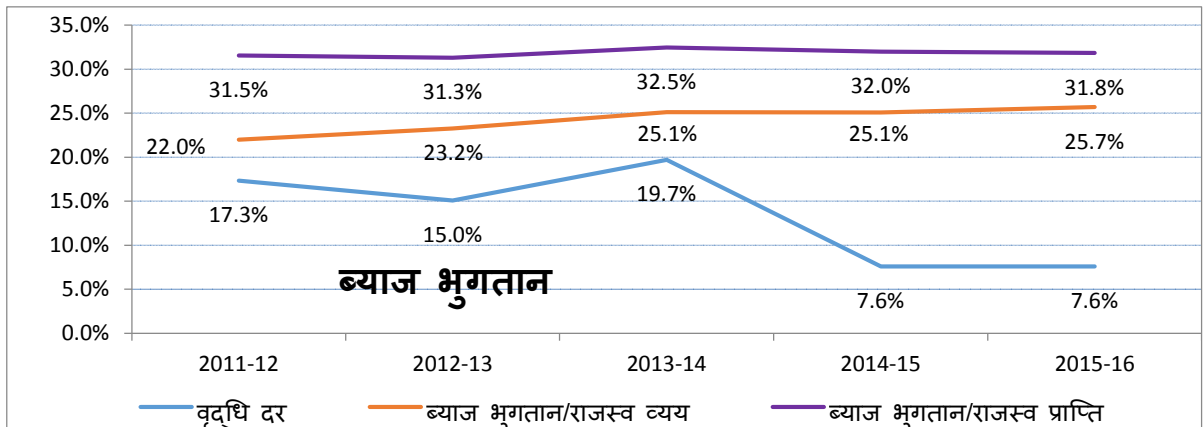
मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति सूचनात्मक तथा तथ्यात्मक है। तथापि मंत्रालय ने बताया कि कर, गैर-कर व्यय, ब्याज भुगतानों आदि से संबंधित सूचना संबंधित वर्षों के लिए सीजीए के लेखा-सार में दी गई सूचना से मेल नहीं खाती थी।

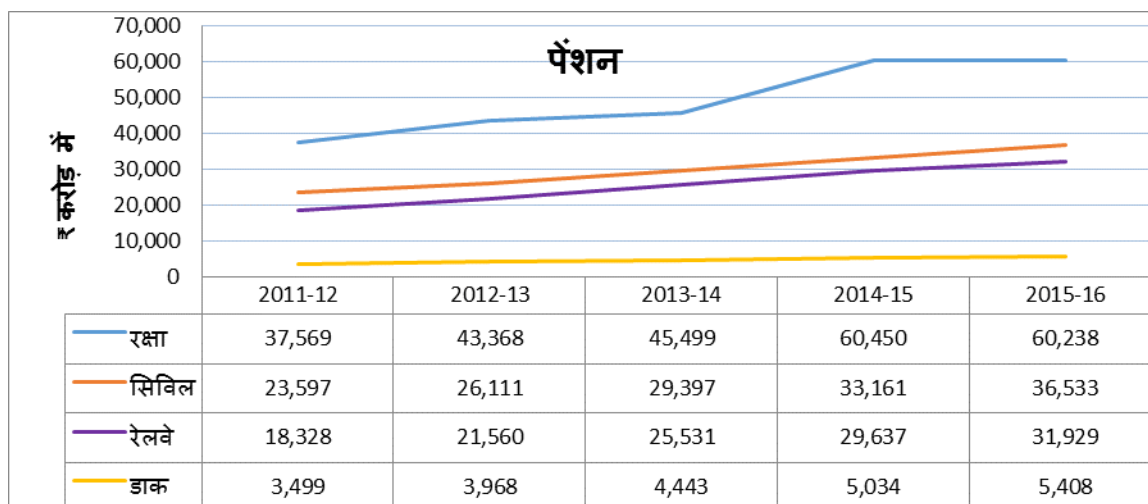
लेखापरीक्षा द्वारा तालिका 4.2 में शामिल विभिन्न संघटकों के डाटा संबंधित वर्षों के संघ सरकार वित्त लेखे से लिए गए हैं।

4.2.1 प्रमुख राजस्व व्यय की प्रवृत्तियां

ग्राफ 4.1 संघ सरकार के ब्याज भुगतान, आर्थिक सहायता तथा पेंशन व्यय की प्रवृत्तियों का विश्लेषण प्रस्तुत करता है। पेंशन व्यय के ग्राफीय प्रस्तुतीकरण में सिविल, रक्षा, रेलवे तथा डाक द्वारा किया गया पेंशन व्यय शामिल है। रेलवे के पेंशन व्यय को लोक लेखे में सृजित पेंशन निधियों से वित्तपोषित किया जाता है न कि वह भारत की समेकित निधि पर प्रभारित होता है। लोक लेखे में रेलवे की पेंशन निधियों को रेलवे द्वारा सृजित राजस्वों से क्रेडिट किया जाता है।

ग्राफ - 4.1 ब्याज भुगतान, सब्सिडी तथा पेंशन का प्रवृत्ति विश्लेषण





स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे तथा सीएजी का वर्ष 2016 का प्रतिवेदन सं. 34

पेंशन भुगतानों के संबंध में रक्षा पेंशन ने 2013-14 की तुलना में 2015-16 में 32 प्रतिशत की वृद्धि की पुष्टि की जबकि सिविल, डाक तथा रेलवे के पेंशन भुगतान में पांच वर्षों की अवधि में मामूली वृद्धि हुई थी।

4.2.2 भारतीय रिजर्व बैंक से अधिशेष का अंतरण

उपर्युक्त तालिका 4.2 से प्रकट होता है कि वर्ष 2015-16 में लाभांश तथा लाभों से ₹1,12,136 करोड़ की प्राप्ति हुई जो राजस्व प्राप्तियों का 7.8 प्रतिशत हुई थी। कुल लाभांश तथा लाभ में लगभग 59 प्रतिशत की ₹65,896 करोड़ की राशि भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) से अधिशेष लाभ के हिस्से के रूप में आई थी। निम्न तालिका 4.3, 2011-16 की अवधि के दौरान आरबीआई के आय और व्यय तथा सरकार को अंतरित किए गए अधिशेषों की राशि का विश्लेषण दर्शाती है।

तालिका-4.3: भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा अंतरित अधिशेष

(₹करोड़ में)

विवरण		30 जून को समाप्त वर्ष				
		2012	2013	2014	2015	2016
(ए)	सकल आय	53,176	74,358	64,617	79,256	80,870
(बी)	आकस्मिक निधि तथा परिसंपत्ति विकास निधि को अंतरण	27,025	28,794	-	-	-
(सी)	निवल आय	26,151	45,564	64,617	79,256	80,870
(डी)	व्यय	10,137	12,549	11,934	13,356	14,990
(ई)	सरकार को अंतरित अधिशेष	16,010	33,010	52,679	65,896	65,876
	आरबीआई से प्राप्त अधिशेष की प्राप्ति को संघ सरकार के वित्त लेखाओं में दर्ज किया गया	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
	सरकार को सकल आय (ई/ए) की प्रतिशतता के रूप में अंतरित अधिशेष	30.1	44.4	81.5	83.1	81.5

(एफ)	राजस्व प्राप्ति की प्रतिशतता के रूप में आरबीआई अधिशेष	1.5	2.7	4.0	4.6	---
------	---	-----	-----	-----	-----	-----

स्रोत: आरबीआई की वार्षिक रिपोर्ट

नोट: सरकारी लेखा, सरकार के केवल अगले वित्तीय वर्ष में जो आरबीआई के वित्तीय वर्ष से भिन्न है, आरबीआई के अधिशेष अंतरण की प्राप्ति को स्वीकार करता है। इस प्रकार 30 जून 2016 को समाप्त हुए वर्ष के लिए घोषित आरबीआई के ₹65,876 करोड़ के अधिशेष को सरकार के वित्त वर्ष 2016-17 के वित्तीय लेखे में दर्शाया जाएगा।

तालिका-4.3 दर्शाती है कि आरबीआई की निवल आय में 2012 की तुलना में वर्ष 2016 में 209 प्रतिशत तक वृद्धि हुई, तथापि उसी अवधि में सरकार को अधिशेष लाभ के अंतरण में 311 प्रतिशत तक वृद्धि हुई।

वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान, आरबीआई से प्राप्त अधिशेष राजस्व प्राप्ति को 1.5 प्रतिशत बना जो वित्तीय वर्ष 2015-16 में 4.6 प्रतिशत तक बढ़ गया।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि अभ्युक्ति आरबीआई को उसकी टिप्पणी/उत्तर के लिए भेजी गई थी। तथापि, मंत्रालय ने बताया कि उपरोक्त पैराग्राफ का एफआरबीएम से कोई प्रत्यक्ष संयोजन नहीं है इसलिए इसको हटा दिया जाए।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को इस संदर्भ में देखने की आवश्यकता है कि आरबीआई से अधिशेष के अंतरण में वृद्धि होने से सरकार के वित्त को सुधारने में मदद मिली।

4.3 घाटा संकेतकों की संगणना प्रभावित करने वाले लेन देन

संघ सरकार के वित्तीय वर्ष 2015-16 के लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया था कि कुछ लेन देनों तथा वित्तीय संभाव्यताओं जैसे व्यय का गलत वर्गीकरण, निर्दिष्ट निधियों में उदाहरण/उपकर का अल्प अंतरण, राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) के संचालन में हानियों का तथा आर्थिक सहायता पर अदत्त व्यय की पहचान न करने ने अधिनियम तथा उसके अधीन बनाए गए नियमों में निर्दिष्ट निर्धारित घाटा संकेतकों को प्रभावित किया था या प्रभावित कर सकता था। इन लेनदेनों की अनुवर्ती पैराओं में चर्चा की गई है।

4.3.1 व्यय के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व घाटा का कम बताया जाना

वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए संघ सरकार के लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान, राजस्व व्यय की प्रकृति पूंजीगत व्यय तथा इसके विपरीत गलत वर्गीकरण के कई उदाहरण पाए गये थे। ये उदाहरण संघ सरकार के 2015-16 के लिए लेखाओं पर वर्ष 2016 के सीएजी के प्रतिवेदन सं. 34 के पैरा 4.4 में दर्शाए गए थे।

गलत लेखा शीर्ष के अंतर्गत बजट प्रावधान प्राप्त करने तथा उसके प्रति व्यय को दर्ज करने के परिणामस्वरूप लेखाओं में गलत वर्गीकरण के उदाहरण पाए गए थे। गलत वर्गीकरण के कारण वित्तीय वर्ष 2015-16 में संघ सरकार को पूंजीगत व्यय ₹1,928.24 करोड़ तक अधिक तथा ₹345.46 करोड़ तक कम बताया गया, परिणामस्वरूप ₹1,582.78 करोड़ से निवल पूंजीगत व्यय अधिक बताया गया, जिसके विस्तृत ब्यौरे अनुबंध-4.1 में दिए गए हैं। ₹1,582.78 करोड़ तक पूंजीगत व्यय अधिक बताए जाने के कारण वित्तीय वर्ष 2015-16 में इसके समान राशि तक राजस्व घाटा कम बताया गया था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि मामला सीजीए कार्यालय के साथ उठाया गया था जिसने टिप्पणी की, कि मंत्रालयों द्वारा अनुदानों को दर्ज किया जाना विस्तृत मांगों में संबंधित शीर्षों के अंतर्गत किए गए उपायों पर आधारित है। मंत्रालय ने आगे बताया कि ध्यान दिलाए गए मुद्दे मूल रूप से वर्गीकरण त्रुटियों के बारे में हैं जो सम्पूर्ण बजट आकार को देखते हुए बहुत कम हैं। तथापि, अभ्युक्तियों को नोट कर लिया गया है तथा इस संबंध में पहले ही अनुदेश जारी कर दिए गए हैं।

4.3.2 निर्धारित निधियों में उद्ग्रहण/उपकर का कम अंतरण/अंतरण न होना

उपकर सांविधिक उद्ग्रहण होते हैं जिनकी प्राप्तियां विशिष्ट उद्देश्यों के प्रति उपयोग करने हेतु चिन्हित हैं। कई उपकर/उद्ग्रहण प्रारंभ में भारत की समेकित निधि में एकत्र किए जाते हैं। बाद में लोक लेखे में इस उद्देश्य हेतु विशेष रूप से सृजित निर्दिष्ट निधियों में अंतरित किए जाते हैं। संघ सरकार के वित्तीय वर्ष 2015-16 के लेखाओं पर वर्ष 2016 के सीएजी के प्रतिवेदन सं. 34 के पैरा 2.3 में, कर/गैर-कर राजस्व का भाग बनने वाले विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत एकत्रित उद्ग्रहण और उपकर के ₹20,910.61 करोड़ का उद्देश्य हेतु चिन्हित निधियों में अंतरण न करने के संबंध में सूचित किया गया था, इस प्रकार सरकार द्वारा एकत्रित किए तथा लोक लेखे में नामोद्धिष्ट निधियों को अंतरित न किए गए उपकर/उद्ग्रहण के ब्यौरे अनुबंध 4.2 में दिए गए हैं। तथापि, सरकार ने समस्त उद्ग्रहण/उपकर का नामोद्धिष्ट निधियों में अंतरण नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, एकत्र किए गए उपकर का अभीष्ट उद्देश्यों हेतु किए गए वास्तविक उपयोग तथा अप्रयुक्त शेषों के संबंध में वार्षिक लेखाओं अथवा बजट दस्तावेजों में कुछ नहीं दर्शाया गया है। वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान ₹20,910.61

करोड़ के उद्ग्रहण/उपकर का कम अंतरण होने से राजस्व/राजकोषीय घाटा समान राशि तक कम बताया गया।

मंत्रालय ने स्वीकार किया (जून 2017) कि कई मामलों में उपकर के उद्ग्रहण के माध्यम से वसूल की गई राशियों का लोक लेखे में रखी गई समर्पित निधियों में कम अंतरण किया गया था। तथापि, यह बताया गया था कि अल्प संसाधनों का युक्तिपूर्ण ढंग से उपयोग करते समय मंत्रालय/विभाग की क्षमता अथवा योजना/कार्यान्वयन की प्रगति को भी ध्यान में रखना अपेक्षित है।

मंत्रालय ने आगे यह और बताया कि लोक लेखे में अधिक अंतरण (तदनुरूपी व्यय न करने वाला) करने से वांछनीय योजनाओं/कार्यक्रमों पर व्यय करने की सीमा प्रतिबंधित होगी। एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत परिगणित उसके वित्तीय अनुशासन को प्राप्त करने के लिए सरकार द्वारा एक प्रयास के रूप में समर्पित रिजर्व निधि में उपकर के कम अंतरण पर लेखापरीक्षा का विचार गलत है। तथापि, सरकार चिन्हित गतिविधियों हेतु उपकरों से संबंधित कर से अधिकतम निधियां देने के लिए प्रयास कर रही है तथा आगामी बजट में अंतर के समाप्त होने की आशा की जाती है।

मंत्रालय का उत्तर उपकर के उद्ग्रहण हेतु विषयवस्तु का आधार नहीं बताता है। सरकार द्वारा संग्रहित उद्ग्रहण/उपकर विशिष्ट उद्देश्य हेतु थे तथा प्रभारित उपकर/उद्ग्रहण के बदले में अभिप्रेत सेवा प्रदान की जानी थी। अतः सरकार को सेवा प्रदान करने हेतु विशिष्ट उत्तरदायित्व तथा देयता है। जब तक उपकर/उद्ग्रहण उद्देश्य के लिए उद्ग्रहित राशि खर्च नहीं की जाती, उपकर/उद्ग्रहण अव्ययित संग्रहणों को संघ सरकार के लेखाओं में पारदर्शी रूप से दर्शाए जाने की आवश्यकता है।

अनुशंसा: सरकार विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संग्रहित उद्ग्रहणों/उपकरों को निर्दिष्ट निधियों में अंतरण करे।

4.3.3 सीएफआई में एनएसएसएफ के अंतर्गत हानियों को मान्यता न देना

लघु बचत जमा को समर्थित करने का उत्तरदायित्व लेते हुए केन्द्रीय सरकार के पास अप्रैल 1999 में एनएसएसएफ का लोक लेखे में सृजन किया गया था। यह निधि, विभिन्न लघु बचत योजनाओं के अंशदाताओं से धनराशि प्राप्त करती है और उसके पास उपलब्ध शेषों का केन्द्रीय तथा राज्य सरकार की प्रतिभूतियों में

निवेश करती है। एनएसएसएफ का गठन होने से पूर्व संघ सरकार द्वारा संग्रहीत तथा राज्यों को उधार के रूप दी गई लघु बचत प्राप्तियों को संघ सरकार के पूंजीगत व्यय के रूप में माना जाता था तथा तदनुसार उसको सकल वित्तीय घाटे में परिकलित किया जाता था। लघु बचत आय में से दिए गए ऋणों के प्रतिलाभ में कमी तथा लघु बचतों पर दिए गए ब्याज को सीएफआई के अंतर्गत लेखाबद्ध किया जाता था तथा इस प्रकार, उसके राजस्व घाटा के अंतर्गत परिकलित किया जाता था। तथापि, एनएसएसएफ का गठन होने के पश्चात एनएसएसएफ की आय/घाटे को संघ सरकार के राजस्व घाटे के भाग के रूप में नहीं दर्शाया जा रहा है। इस संदर्भ में, 14वीं एफसी ने पाया था कि एनएसएसएफ संचालन बजट से अलग प्रकृति का होने से उनको एफआरबीएम अधिनियम के नियंत्रित ढांचे से बाहर कर देता है जिससे वित्तीय पारदर्शिता तथा व्यापकता का मामला उठता है।

वित्त वर्ष 2015-16 के अंत तक एनएसएसएफ के संचालन में कुल संचित घाटा ₹1,04,217 करोड़ था। वर्ष 2015-16 के दौरान, एनएसएसएफ की परिचालनात्मक हानि ₹13,509 करोड़ थी। ये घाटे सरकार की हानि के रूप में हैं जिनको, एनएसएसएफ के अंतर्गत देयताओं के पूर्णतः तथा अंतिम रूप से पुनर्भुगतान की स्थिति में राजस्व लेखे पर वहन किया एनएसएसएफ संचालन में वार्षिक हानि को जाएगा। लोक लेखे के अंतर्गत रखने से, संबंधित वर्ष के घाटे के आंकड़े सही ढंग से नहीं दर्शाए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि एनएसएसएफ का समस्त संचालन लोक लेखे में संचालित होता है। राजस्व तथा राजकोषीय घाटा सीएफआई के संदर्भ में परिकलित होता है। एनएसएसएफ में घाटा या हानि को सरकार के राजस्व या राजकोषीय घाटा में नहीं जोड़ा जा सकता तथा अभ्युक्ति चयनात्मक और स्वतंत्र रूप में है। मंत्रालय ने यह भी बताया कि एनएसएसएफ के संचित घाटे की पहचान कर ली गई थी तथा उसे केन्द्रीय सरकार के कुल देयता के भाग के रूप में दर्शाया गया था। मंत्रालय ने आगे बताया कि 'पे एज यू गो' सिद्धान्त अपनाने से एनएसएसएफ के अंतर्गत हानियों को वित्तपोषित करने के लिए बजटीय आबंटन प्रदान करने की तत्काल कोई आवश्यकता नहीं थी। एनएसएसएफ, एक सरकारी संचालन होने के नाते, देयताओं को चुकाने में कोई कमी हो तो उसको सरकार द्वारा पूरा करने की आवश्यकता होगी।

मंत्रालय के उत्तर को पिछली एफआरबीएम प्रतिवेदन (2016 का 27) में सूचित समान मुद्दों पर पूर्व में प्रस्तुत उसके उत्तर के परिप्रेक्ष्य में देखने की आवश्यकता है। पूर्व में, मंत्रालय ने स्वीकार किया था (जून 2016) कि एनएसएसएफ में हुई संचित हानियों को ठीक करने के लिए प्रशासनिक हस्तक्षेप करना अपेक्षित है। उस समय मंत्रालय ने भी यह माना था कि यदि एनएसएसएफ के संचालन में बढ़ते घाटे को ठीक करने के लिए प्रशासनिक निर्णय लिया जाए तो इसकी सीएफआई में दिए जाने की आवश्यकता होगी जिससे राजस्व तथा राजकोषीय घाटे पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

मंत्रालय के उत्तर में कैबिनेट द्वारा 18 जनवरी 2017 को लिए निर्णय को भी ध्यान में नहीं रखा गया है जिसमें अरुणाचल प्रदेश, केरल, मध्य प्रदेश तथा दिल्ली के अतिरिक्त राज्यों/यूटी (विधायिका वाले) को एनएसएसएफ संग्रहणों में से निवेशों से हटा दिया गया है।

अनुशंसा: एनएसएसएफ के वार्षिक संचालन के परिणाम तथा सरकार के वित्तीय साधन पर उसके प्रभाव की पहचान करने के लिए एक तंत्र स्थापित किया जाए।

4.3.4 आर्थिक सहायता पर अदत्त व्यय

संघ सरकार के 2015-16 के वित्तीय वर्ष के लेखाओं पर सीएजी के 2016 के प्रतिवेदन सं. 34 के पैरा 1.3.2.2 में सरकार के उर्वरक, खाद्य और पेट्रोलियम आर्थिक सहायता¹¹ से संबंधित ₹1,62,530 करोड़ राशि के अदत्त आर्थिक सहायता के दावों (अदत्त रहे वित्तीय वर्ष 2015-16 में पिछली तिमाही के बिलों को छोड़कर पिछले वर्ष में अदत्त बिलों सहित दावे) के संबंध में उल्लेख किया गया था। ₹1,62,530 करोड़ राशि के अदत्त आर्थिक सहायता के दावों में से ₹1,45,637 करोड़ राशि के दावे केवल भारतीय खाद्य निगम से संबंधित थे।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि सरकार सतत व्यापार संकल्पना के रूप में पूर्व के बकाया के लिए भुगतान करती है तथा पीएसयू द्वारा बहुत से कारणों जैसे कि लेखाओं के अंतिम रूप न दिए जाने के कारण भुगतान अगले वर्ष तक

¹¹ उर्वरक और रसायन ट्रावनकोर लिमि. (₹197.88 करोड़), राष्ट्रीय उर्वरक लिमि. (₹4,031.85 करोड़), राष्ट्रीय रसायन एवं उर्वरक लिमि. (₹2945.78 करोड़), भारतीय खाद्य निगम (₹1,45,636.75 करोड़) और पेट्रोलियम आर्थिक सहायता (₹9,717.24 करोड़)

के लिए टाल देती है। मंत्रालय ने आगे बताया कि खाद्य आर्थिक सहायता के बकाया का भुगतान केवल लेखाओं की लेखापरीक्षा की समाप्ति के बाद ही किया गया है या तेल विपणन कम्पनियों को अगले वित्त वर्ष की प्रथम तिमाही में वित्तीय परिणामों की लेखापरीक्षा के पश्चात वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही हेतु भुगतान किया जा रहा था। मंत्रालय ने यह भी बताया कि सरकार के लेखे नगद आधार पर तैयार किए जाते हैं और इस प्रणाली के अंतर्गत व्यय एवं घाटे के देयताओं की अदायगी के समय/वर्ष पर प्रभाव पड़ता है। मंत्रालय ने यह भी बताया कि मौजूद प्रणाली में व्यय/घाटे (उस वर्ष में जिसमें देयताएं ली गयी हैं) में जोड़ने और अदायगी के वर्ष में उसे कम करने के लिए कोई तंत्र नहीं है।

यद्यपि, सरकार के लेखे नगद आधार पर तैयार होते हैं फिर भी आगामी आवर्ती वर्ष के लिए देयताओं को आस्थगित करने से इसका प्रभाव सरकार के राजकोषीय संकेतकों की गणना पर पड़ता है। प्रतिबद्ध देयता को आस्थगित करने की प्रथा इस आधार पर कि लेखे रोकड़ आधार पर तैयार होते हैं, घाटे के वर्तमान स्तर को नियंत्रित करने के लिए एक साधन के रूप में प्रयोग होते हैं जिससे अधिनियम में परिकल्पित राजकोषीय प्रबंधन में अंतर-निर्माणशील इक्विटी को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता।

4.3.5 राज्यों को निवल आय में से कम अंतरण

संविधान के अनुच्छेद 279 के अनुसार, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा 'निवल आय' (किसी कर या शुल्क की आय को संग्रहण की लागत से घटा कर) को सुनिश्चित करना तथा प्रमाणित करना अपेक्षित होता है जिसका प्रमाण-पत्र अंतिम होगा।

वित्तीय वर्ष 2015-16 में, सीएजी द्वारा निर्धारित किया गया कि संघ तथा राज्यों के बीच विभाज्य कर तथा शुल्कों का सकल संग्रहण ₹14,52,113.43 करोड़ था। सकल संग्रहण में से, संघ तथा राज्यों के बीच विभाज्य होने वाली 'निवल आय' ₹12,64,607.75 करोड़ थी। 14वें वित्त आयोग की स्वीकृत अनुशंसा के अनुसार विभाज्य संचय का 42 प्रतिशत, ₹5,31,135.26 करोड़ परिकल्पित किया गया था। तथापि, विभाज्य संचय में से वित्तीय वर्ष 2015-16 में ₹5,06,192.96 करोड़ की राशि राज्यों को सौंपी हुई दर्शाई गई थी। इस प्रकार, ₹24,942.30 करोड़ की निवल आय को कम सौंपा गया था जो वर्ष के दौरान घाटों की गणना पर प्रभाव डालता था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि सीएजी कार्यालय से अपेक्षित है कि वह प्रत्येक वर्ष के लिए 'निवल आय' को प्रमाणित करे और सीएजी द्वारा परिकल्पित 'निवल आय' के आंकड़े बजट विभाग के आंकड़े से भिन्न थे। मंत्रालय ने आगे बताया कि सीएजी द्वारा सूचित आंकड़ों की यथार्थता का बजट विभाग, आर्थिक मामला विभाग के साथ पता लगाने/मिलान करने की आवश्यकता है क्योंकि केन्द्रीय करों और शुल्कों के राज्य अंश के लिए गणनाएं निर्धारित अभ्यासों और मानकों के आधार पर होती हैं जिसका अनुसरण प्रतिवर्ष बहुत बारीकी से किया जा रहा है।

वर्ष 2015-16 के लिए करों और शुल्कों निवल प्राप्तियों की गणना का ड्राफ्ट परिकल्पन दिसम्बर 2016 में आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय को काफी पहले से उपलब्ध करवा दिया गया था। तत्पश्चात्, सीएजी प्रमाणपत्र जो कि संविधान के अनुच्छेद 279 के अनुसार अंतिम होता है, उसे मार्च 2017 में मंत्रालय को जारी कर दिया गया था। मंत्रालय को प्रारूप परिकल्पन उपलब्ध करवाने के पश्चात् एक वर्ष के लिए कुल आय के आंकड़ों का मिलान करने के लिए उपयुक्त आंतरिक तंत्र संस्थापित करना चाहिए और उनकी स्वीकृति या ऐसा न होने पर सीएजी कार्यालय को समय पर बताए।

4.4 अधिप्रापण/अनुरक्षण पर व्यय को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु प्राप्त अनुदानों पर व्यय के रूप में माना जाना

2012 में यथा संशोधित एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(बीबी) में निर्धारित है कि 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' का अभिप्राय केन्द्रीय सरकार द्वारा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु राज्य सरकारों, संवैधानिक प्राधिकरणों या निकायों, स्वायत्त निकायों, स्थानीय निकायों तथा अन्य योजना कार्यान्वयन एजेंसियों को दिए गए सहायता अनुदान हैं जो उक्त अभिकरणों के स्वामित्व के हैं।

2015-16 में, मंत्रालयों/विभागों द्वारा विभिन्न योजना/कार्यक्रमों पर पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर ₹1,31,754 करोड़ का व्यय किया गया था जैसाकि व्यय बजट, खण्ड -1 के अनुबंध-6 में दर्शाया गया है। सरकार ने, यह निर्णय करने के लिए, कि अनुदानग्राही संगठन द्वारा किया जाने वाला कौन सा व्यय 'पूंजीगत सृजन' श्रेणी के अंतर्गत आता है, कोई मानदण्ड/दिशानिर्देश निर्धारित नहीं किए हैं। कोई दिशानिर्देश न होने से, कुछ योजनाओं के अंतर्गत

अधिप्रापण तथा अनुरक्षण पर व्यय को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में भी वर्गीकृत किया गया है। कुछ योजनाओं के अंतर्गत परिसम्पत्तियों के सृजन पर किए गए व्यय मामले में इस प्रकार सृजित परिसम्पत्तियों का स्वामित्व अनुदानग्राही संगठन के पास रहने के बजाय योजना के लाभभोगियों के पास ही रहा, जैसाकि एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(बीबी) के अंतर्गत अपेक्षित था।

अनुवर्ती पैराओं में, कुछ व्यय जो पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकृत होने के योग्य नहीं होते, से संबंधित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की चर्चा की गई है।

क) दो योजनाओं अर्थात् महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगस) तथा संसद सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास (एमपीएलएडी) में किए गए व्यय का कुछ भाग या तो विद्यमान परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण प्रकार का या अधिप्रापण का था जिसका परिणाम पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन का नहीं था लेकिन पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के रूप में वर्गीकृत किया गया था। इस प्रकार के कार्य के संघटकों के ब्यौरे निम्न **बॉक्स-4.1** में दर्शाए गए हैं:

बॉक्स - 4.1: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन में परिणित न होने वाले निर्माण कार्य

योजनाएं	निर्माण कार्य के संघटक जो पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन का परिणाम नहीं थे
मनरेगस	<ul style="list-style-type: none"> वनरोपण तथा वृक्षारोपण सहित सूखा प्रतिरोधण पौधारोपण, बागवानी, भूमि विकास टैको को गाद रहित करने सहित परम्परागत जल निकायों का नवीकरण योजना के अंतर्गत सृजित परिसम्पत्तियों का अनुरक्षण
एमपीएलएडी	<ul style="list-style-type: none"> विद्यालय, महाविद्यालय तथा सार्वजनिक पुस्तकालय हेतु पुस्तकों की खरीद ट्राई साइकिल और व्हीलचेयर (हस्त/बैटरी चलित) की खरीद दिव्यांग- व्यक्तियों के लिए कृत्रिम अंगों की खरीद सॉफ्टवेयर की खरीद तथा इस उद्देश्य के लिए प्रशिक्षण देने पर व्यय मोबाइल पुस्तकालय तथा फर्नीचर की खरीद

चूंकि उपर्युक्त श्रेणियों पर किया गया व्यय विद्यमान परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण या अधिप्रापण से संबंधित है जिससे पूंजीगत

परिसम्पत्तियों का सृजन नहीं होता है इसलिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में इनका वर्गीकरण सही नहीं था। योजनाओं में ऊपर दर्शाए गए कार्य के संघटकों पर किए गए मदवार व्यय के अभाव में, लेखापरीक्षा पूंजीगत परिसम्पत्तियों¹² के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय के अधिक बताए जाने की राशि का अनुमान नहीं लगा सकी।

ख) ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों, जो या तो बेघर हो या उनके पास अपर्याप्त आवासीय सुविधाएं हों, के लिए एक सुरक्षित तथा मजबूत शरणागृह के निर्माण हेतु सहायता देने के लिए इन्दिरा आवास योजना¹³ (आईएवाई) कार्यान्वित की गई है। वित्त वर्ष 2015-16 के दौरान मंत्रालय द्वारा आईएवाई योजना पर ₹10,110.23 करोड़ का व्यय किया गया था तथा उसको पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में श्रेणीकृत किया गया था। इस योजना के अंतर्गत, मंत्रालय द्वारा राज्य सरकारों को अनुदान जारी किए गए थे जिसे बाद में, योजना के अंतर्गत लाभभोगियों को अनुदान/सहायता के रूप में जारी किया।

चूंकि योजना के अंतर्गत निधियों का आवास सुविधाएं उपलब्ध करने के लिए उपयोग किया गया था, जो लाभभोगियों के स्वामित्व में थे न कि अनुदानग्राही संस्थाओं/संगठनों के स्वामित्व में थे, इसलिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के रूप में आईएवाई पर श्रेणीकृत व्यय गलत था।

4.5 विशिष्ट प्रयोजन साधन के लिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान

वस्तु एवं सेवा कर नेटवर्क (जीएसटीएन), जो कि एक विशेष प्रयोजन साधन (एसपीवी) है, का सृजन सरकार द्वारा अप्रैल 2012 में वस्तु एवं सेवा कर के शुरुआत हेतु सहज परिवेश बनाने एवं केन्द्र एवं राज्य सहित विभिन्न पणधारियों को सूचना प्रौद्योगिकी अवसंरचना एवं सेवाएं प्रदान करने के लिए किया गया था। जीएसटीएन, कम्पनी अधिनियम के अंतर्गत एक गैर सरकारी, लाभ हेतु नहीं,

¹² पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में मगनरेगस पर ₹36,644.81 करोड़ तथा एमपीएलएडी पर ₹3,502 करोड़ का कुल व्यय किया गया था।

¹³ आईएवाई वित्तीय वर्ष 2016-17 से योजना प्रधानमंत्री आवास योजना में समाहित कर दी गई थी।

प्राइवेट लिमिटेड कम्पनी के रूप में पंजीकृत की गई थी जिसमें केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों का संयुक्त रूप से 49 प्रतिशत इक्विटी तथा प्राइवेट संस्थानों¹⁴ के पास 51 प्रतिशत इक्विटी है। वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान संघ सरकार ने जीएसटीएन को ₹110.93 करोड़ राशि के अनुदान दिए तथा उसको पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकृत किया था।

समय-समय पर यथासंशोधित एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(बीबी) में यह प्रावधान है कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों से इस प्रकार सृजित की गई पूंजीगत परिसम्पत्तियों पर संस्थानों का स्वामित्व होना चाहिए। चूँकि जीएसटीएन में संघ सरकार का स्वामित्व केवल 24.5 प्रतिशत है, इसलिए अनुदानों से सृजित परिसम्पत्ति पर पूर्ण रूप से सरकार का स्वामित्व नहीं था। इस प्रकार, वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान दिए गए ₹110.93 करोड़ राशि के अनुदान, अधिनियम के अंतर्गत दी गई परिसम्पत्तियों के स्वामित्व की परिभाषा से परस्पर-विरोधी था।

पैरा 4.4 और 4.5 के संदर्भ में, मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के लिए अनुदानों की परिभाषा 2012 में संशोधित एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(बीबी) में दिया गया है। मंत्रालय ने आगे बताया कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए सहायता अनुदान पर बजट विवरणी में प्रदत्त सूचना, विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदत्त इनपुट/सूचना के आधार पर है और बजट प्रभाग के पास स्वतंत्र रूप से मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदत्त सूचना की यथार्थता को सत्यापित करने के लिए कोई साधन नहीं है। मंत्रालय ने सूचित किया कि गलतियों/असंगति को ठीक करने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

मंत्रालय का उत्तर परिसम्पत्तियों के स्वामित्व और पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों के रूप में वर्गीकृत व्यय की प्रवृत्ति पर लेखापरीक्षा की चिंता को संबोधित नहीं करता है। 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए अनुदान' के संबंध में व्यय के वर्गीकरण के लिए परिभाषित मानदंड के अभाव के कारण ऐसे व्यय करने में असंगत और भिन्न-भिन्न प्रक्रिया मौजूद हैं।

¹⁴ जीएसटीएन रखने वाले इक्विटी का 51 प्रतिशत एचडीएफसी (10 प्रतिशत), एचडीएफसी बैंक (10 प्रतिशत) आईसीआईसीआई बैंक (10 प्रतिशत) एनएसई नीति निवेश क. (10 प्रतिशत) तथा एलआईसी आवास वित लिमि (11 प्रतिशत) के पास था।

अनुशंसा: पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों के रूप में व्यय के वर्गीकरण के लिए मानदंड को मंत्रालय/विभाग द्वारा उपयुक्त अनुपालन के लिए निर्धारित किया जाए। ऐसे अनुदानों में से सृजित परिसम्पत्तियों जो अनुयाही संगठनों के स्वामित्व न हों, को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों के रूप में वर्गीकृत न किया जाए।

निष्कर्ष

वित्तीय वर्ष 2015-16 में, व्यय का गलत वर्गीकरण, निर्दिष्ट निधियों में उद्ग्रहण/उपकर का कम अंतरण, एनएसएसएफ के संचालन में घाटे की पहचान न होने, राज्यों को करों के कम निवल आय प्रदान करने और आर्थिक सहायता पर अदत्त व्यय से संबंधित कुछ निदर्शी लेन-देन पाए गए थे। इन लेन-देनों ने अधिनियम और उसके अंतर्गत तैयार नियमावली में निर्धारित घाटा संकेतकों की गणना को प्रभावित किया था या उसे प्रभावित कर सकते थे। सरकार के कुछ व्ययों की पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों के रूप में गलत रूप से वर्गीकृत किया गया था।

अध्याय 5: राजकोषीय नीति विवरणियों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 3 में तीन राजकोषीय नीति विवरणियों यथा मध्यम अवधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी); राजकोषीय नीति योजना (एफपीएस) एवं वृहद आर्थिक रूपरेखा (एमएफ) को वार्षिक वित्तीय विवरण एवं अनुदान के लिए मांग के साथ संसद के दोनों सदनों में प्रस्तुति का प्रावधान है। एफआरबीएम अधिनियम में 2012 में हुए संशोधन में निर्धारित व्यय संकेतकों हेतु इसमें निहित पूर्वधारणाओं एवं जोखिमों सहित तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य वाले एक दूसरे विवरण (मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा (एमटीईएफ) विवरण) का प्रावधान किया गया था। एमटीईएफ को संसद के उस सत्र के तुरंत बाद संसद के दोनों सदनों में प्रस्तुत करने का अधिदेश है जिसमें एमटीएफपी, एफपीएस एवं एमएफ विवरण प्रस्तुत किये जाते हैं।

इस अध्याय में राजकोषीय नीति विवरण, बजट-सार में एवं वार्षिक वित्तीय विवरण में निहित प्रक्षेपणों के समक्ष वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु संघ सरकार की प्राप्तियों एवं व्यय का विश्लेषण है।

5.1 मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरण में प्रक्षेपण

एमटीएफपी विवरण में राजकोषीय संकेतकों यथा राजस्व घाटा, प्रभावी राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा, कर राजस्व एवं कुल बकाया देयताएं जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में निहित पूर्वधारणाओं की विशिष्टताओं के साथ जिसमें राजस्व प्राप्ति एवं राजस्व व्यय के मध्य संतुलन से संबंधित धारणीयता का निर्धारण शामिल है; उत्पादक परिसंपत्तियों के सृजन हेतु बाजार से उधारी सहित पूंजीगत प्राप्तियों के प्रयोग हेतु तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य शामिल होता है। एमटीएफपी विवरण में वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु राजकोषीय संकेतकों के कुल घटकों के प्रक्षेपणों का विश्लेषण नीचे किया गया है:

5.1.1 सकल कर राजस्व प्रक्षेपण

बजट 2013-14 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी में सरकार ने वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु जीडीपी के 11.5 प्रतिशत के सकल कर राजस्व का लक्ष्य रखा था। इस लक्ष्य को क्रमशः बजट 2014-15 एवं 2015-16 के साथ प्रस्तुत आगामी एमटीएफपी विवरणियों में जीडीपी के 10.9 एवं 10.3 प्रतिशत के रूप में नीचे की

ओर संशोधित किया गया था। हालांकि इस लक्ष्य को बजट 2016-17 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी में जीडीपी के 10.8 प्रतिशत (संशोधित अनुमान) पर संशोधित किया गया था। इन प्राक्कलनों के समक्ष, कर राजस्व का वास्तविक सकल संग्रहण वित्तीय वर्ष 2015-16 में जीडीपी का 10.7 प्रतिशत था।

5.1.2 कुल बकाया देयता प्रक्षेपण

एफआरबीएम नियमावली 2004 का नियम 5 यह अपेक्षा करता है कि केन्द्र सरकार जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में कुल बकाया देयताओं से संबंधित एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से एक तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य निर्धारित करेगी।

बजट 2013-14 में, सरकार ने वित्त वर्ष 2015-16 हेतु जीडीपी के 42.3 प्रतिशत के रूप में लक्ष्य निर्धारित किया था। इस प्रक्षेपण को वित्तीय वर्षों 2014-15 एवं 2015-16 हेतु बजट के साथ पेश अगले दो एमटीएफपी विवरणों में संशोधित कर जीडीपी के क्रमशः 43.6 प्रतिशत एवं 46.1 प्रतिशत तक बढ़ा दिया गया था। लक्ष्य की आगे समीक्षा कर फिर से बजट 2016-17 के साथ पेश एमटीएफपी विवरण में जीडीपी के 47.6 प्रतिशत (संशोधित अनुमान) पर संशोधित कर बढ़ाया गया था। इसके प्रति, 2015-16 हेतु जीडीपी की कुल देयता का वास्तविक अनुपात 47.3 प्रतिशत था।

5.1.3 विनिवेश प्रक्षेपण

बजट 2013-14 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में, ₹15,000 करोड़ की राशि वित्त वर्ष 2015-16 हेतु विनिवेश आय के रूप में प्रक्षेपित की गयी थी। इसके अतिरिक्त, बजट 2014-15 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी में, विनिवेश से प्राप्त अनुमान वर्ष 2015-16 एवं 2016-17 हेतु संशोधित कर ₹55,000 करोड़ तक बढ़ा दिया गया था। बजट 2015-16 में, सरकार ने हालांकि विविध पूंजीगत प्राप्तियों से ₹69,500 करोड़ की उगाही का अनुमान लगाया था, लेकिन संशोधित अनुमान 2015-16 में, यह प्रक्षेपण ₹25,313 करोड़ नीचे आ गया था। इन घटे हुए प्रक्षेपणों के प्रति, वित्त वर्ष 2015-16 में सार्वजनिक क्षेत्रीय उपक्रम में विनिवेश से वास्तविक प्राप्त ₹42,132 करोड़ हुई थी।

उपर्युक्त पैरा 5.1.1, 5.1.2 एवं 5.1.3 में वर्णित प्राप्तियों के घटकों के प्रक्षेपणों में निरंतर विचलन, किसी निर्धारित वर्ष हेतु राजकोषीय नीति विवरणों के निर्माण

के समय निहित पूर्वधारणाएं बनाने की प्रक्रिया में कमियों का संकेतक है। प्राप्तियों एवं व्यय के घटकों के प्रक्षेपण में बार-बार बदलाव का एक मध्यम समय सीमा में रोलिंग लक्ष्यों के साथ एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से प्रस्तुत राजकोषीय संकेतकों के प्रक्षेपणों पर भी असर पड़ता है।

पैरा 5.1.1, 5.1.2 और 5.1.3 के संदर्भ में मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि एमटीएफपी विवरणी में लक्ष्य को एफआरबीएम रोडमैप और कुछ निहित पूर्वधारणाओं अर्थात्, जीडीपी वृद्धि, प्राप्ति, व्यय और अन्य बृहद-आर्थिक कारकों आदि के आधार पर निर्धारित किया जाता है और बजट वर्ष में उन्हें बृहद-आर्थिक स्थिति के पुर्नआकलन के आधार पर पुनः निर्धारित किया जाता है। सरकार के विनिवेश नीति के संबंध में, मंत्रालय ने बताया कि विनिवेश पर सावधानीपूर्वक कदम उठाने के सरकार के निर्णय में मौजूदा बाजार की परिस्थितियाँ एक महत्वपूर्ण घटक हैं। मंत्रालय ने आगे बताया कि सुधार किये गये मूल्यांकन के लिए निरंतर प्रयास किए जा रहे हैं ताकि अधिक यथार्थवादी अनुमान लगाए जा सकें ताकि अनुमानों एवं वास्तविक बजट अनुमानों के बीच की भिन्नता को न्यूनतम रखा जा सके।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा के इस तर्क की पुष्टि करता है कि राजकोषीय नीति विवरणी में निहित राजकोषीय संकेतकों के विभिन्न घटकों के लिए प्रक्षेपण ठोस आधार पर होने चाहिए जो कि प्रासंगिक वर्ष के लिए बजट को तैयार करने के लिए आधार बना सके। प्रक्षेपणों के समक्ष विनिवेशों से कमतर प्राप्तियों के संबंध में यह उल्लेख करना समीचीन होगा कि संसाधन के इतने महत्वपूर्ण स्रोत को प्राथमिकता देने के बावजूद, सरकार विगत पाँच वर्षों में इस पर बजटीय प्राप्तियों की उपलब्धि में कामयाब नहीं हुई है।

5.2 मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरण में प्रक्षेपण

एफआरबीएम अधिनियम 2012 में संशोधन के परिणामस्वरूप, एक प्रमुख अपेक्षा बजट सत्र के तुरंत बाद के सत्र में, संसद में एक मध्यावधि व्यय रूपरेखा (एमटीईएफ) विवरणी की प्रस्तुति से संबंधित है। अधिनियम की धारा 3 के उप-धारा 6 ए के अनुसार, एमटीईएफ विवरण में आधारभूत पूर्वधारणाओं तथा शामिल जोखिमों के साथ निर्धारित व्यय संकेतकों (5 सितंबर 2012 को अधिसूचित निर्धारित प्रारूप में) हेतु तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य का निर्धारण किया जाएगा।

2015-16 (अगस्त 2015) के एमटीईएफ विवरणी में शामिल वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु बजट अनुमान एवं 2016-17 (अगस्त 2016) के एमटीईएफ विवरणी में निहित वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु संशोधित अनुमानों के साथ 2014-15 (दिसंबर 2014) के एमटीईएफ विवरण में शामिल वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु व्यय के प्रक्षेपण की तुलना **अनुबंध 5.1** में दी गयी है।

अनुबंध से, यह देखा जा सकता है कि जिन आभारभूत पूर्वधारणाओं के आधार पर 2014-15 के एमटीईएफ विवरणी में वित्त वर्ष 2015-16 हेतु व्यय प्रक्षेपण किये गये थे, उन्हें आगामी वर्षों के एमटीईएफ विवरणियों में परिवर्तित कर दिया गया था। प्रक्षेपणों में सतत परिवर्तनों के फलस्वरूप निम्नलिखित तथ्य दिखायी दिये।

- राजस्व व्यय के बारे में, दिसंबर 2014 में किये गये प्रक्षेपण में संशोधित अनुमान 2015-16 (अगस्त 2016) की तुलना में 7.57 प्रतिशत से अधिक अनुमान लगाया गया था।
- कर प्रशासन, यातायात एवं आईटी और दूरसंचार पर राजस्व व्यय के प्रक्षेपण, संशोधित अनुमान 2015-16 में उल्लेखनीय रूप से आवर्धित किये गये थे। जबकि शिक्षा, कृषि एवं संबद्ध, शहरी विकास, ग्रामीण विकास एवं पूर्वोत्तर क्षेत्र के विकास के संबंध में प्रत्येक मामले में प्रक्षेपण संशोधित अनुमान चरण पर नीचे के क्रम में संशोधन 20 प्रतिशत से अधिक था।
- पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय के संबंध में किया गया प्रक्षेपण ₹3,01,598 करोड़ (दिसम्बर 2014) से ₹1,32,004 करोड़ (अगस्त 2016) के रूप में उल्लेखनीय रूप से कम हो गया था। व्यय के इस शीर्ष के अंतर्गत अंतिम संकुचन ₹1,69,594 करोड़ का था जो प्रक्षेपित आंकड़े का 56.23 प्रतिशत था।
- संपूर्ण पूंजीगत व्यय से संबंधित 2015-16 का संशोधित अनुमान स्तर पर गिरावट 15.02 प्रतिशत था। संशोधित अनुमान 2015-16 के स्तर में पूंजीगत व्यय में 20 प्रतिशत से अधिक गिरावट दर्शाने वाले हिस्से हैं- गृह मामले, स्वास्थ्य, वाणिज्य एवं उद्योग, योजना एवं सांख्यिकी, आईटी एवं दूरसंचार, रक्षा, ऊर्जा एवं वैज्ञानिक विभाग।

- वास्तविक व्यय की कुछ व्यय के शीर्षों के साथ तुलना की गई है जिसके ब्यौरे नीचे की तालिका 5.1 में है:

तालिका 5.1: वित्तीय वर्ष (वि.व) 2015-16 हेतु व्यय प्रक्षेपण एवं वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

व्यय शीर्ष	वित्तीय वर्ष 2014-15 हेतु एमटीईएफ विवरणों में वित्त वर्ष 2015-16 हेतु प्रक्षेपण (दिसम्बर 2014)	2015-16 हेतु एमटीईएफ विवरणों में बीई (अगस्त 2015)	2016-17 के एमटीईएफ विवरणों में 2015-16 हेतु संशोधित अनुमान (अगस्त 2016)	वास्तविक व्यय (बजट एक नजर में के अनुसार) (फरवरी 2017)	प्रतिशतता विविधता (कॉलम 2 के संदर्भ में कॉलम 5)
1	2	3	4	5	6
राजस्व व्यय	16,74,359	15,36,047	15,47,673	15,37,761	-8.2
ब्याज	4,68,431	4,56,145	4,42,620	4,41,659	-5.7
पेंशन	90,154	88,521	95,731	96,771	7.3
उर्वरक आर्थिक सहायता	76,000	72,969	72,438	72,415	-4.7
खाद्य आर्थिक सहायता	1,20,000	1,24,419	1,39,419	1,39,419	16.2
पेट्रोलियम आर्थिक सहायता	50,000	30,000	30,000	29,999	-40.0
पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	3,01,598	1,10,551	1,32,004	1,31,754	-56.3
पूंजीगत व्यय	2,79,738	2,41,430	2,37,718	2,53,022	-9.6

स्रोत : एमटीईएफ विवरणी एवं बजट-सार

जैसाकि तालिका 5.1 में देखा गया, वित्त वर्ष 2015-16 में पेंशन एवं खाद्य आर्थिक सहायता के शीर्षों के अंतर्गत वास्तविक व्यय उस वर्ष हेतु 2014-15 के एमटीईएफ विवरण में शामिल प्रक्षेपण से क्रमश 7.3 एवं 16.2 प्रतिशत बढ़ गया था। उसी समय, दिसंबर 2014 में किये गये प्रक्षेपण की तुलना में पेट्रोलियम आर्थिक सहायता पर वास्तविक व्यय कम रहा था। पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों पर व्यय के संबंध में, दिसंबर 2014 में किये गये अधिक प्रक्षेपण के कारण वास्तविक व्यय 56.3 प्रतिशत तक गिर गया। सरकार ने 2014-15 के

एमटीईएफ विवरणी में उद्धृत किया था कि प्रक्षेपण अवधि के दौरान 31 मार्च 2016 तक राजस्व घाटे को खत्म करने के लिए प्रावधान किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि एमटीईएफ में व्यय अनुमान/ प्रक्षेपण को एफआरबीएम रोडमैप को ध्यान में रखते हुए कुछ निहित अनुमानों अर्थात् जीडीपी वृद्धि, प्राप्तियां, व्यय और अन्य बृहत-आर्थिक कारकों आदि के आधार पर निर्धारित किया जाता है। मंत्रालय ने आगे बताया कि बजट अनुमान स्थिति के पूर्णआकलन के आधार पर निर्धारित किए गए थे जोकि वास्तविक व्यय की गति, अर्थव्यवस्था की अवशोषण क्षमता और अन्य विभिन्न बृहत-आर्थिक कारकों पर निर्भर होते हैं जिनमें संशोधित अनुमान स्तर पर कुछ परिवर्तन हो सकते हैं।

हालांकि, मंत्रालय ने आश्वासन दिया कि उन्नत आकलन के लिए निरंतर प्रयास किए जा रहे थे ताकि अधिक वास्तविक प्रक्षेपण दिए जा सकें और अनुमानों और वास्तविक बजट अनुमानों के बीच की भिन्नता को कम से कम किया जा सके।

मंत्रालय का उत्तर राजकोषीय नीति विवरणियों को तैयार करते समय अनुमान लगाने की प्रक्रिया में कमियों को दर्शाता है। इसके कारण बाद के वर्षों में निरंतर और पुनः अंशांकन होता है और व्यय के संयोजन में संरचनात्मक असंतुलन पर भी प्रभाव होता है।

अनुशंसा: सरकार को विभिन्न राजकोषीय नीति विवरणियों में प्राप्ति और व्यय के अनुमानों के लिए निहित पूर्वधारणा की प्रक्रिया को सुदृढ़ बनाना चाहिए ताकि निरंतर परिवर्तनों से उन्हें विमुक्त किया जा सके और बजट में प्रक्षेपणों को सहज रूप में एकीकृत किया जा सके।

निष्कर्ष

अनेक वर्षों के लिए राजकोषीय नीति विवरणियों में शामिल प्राप्तियों और व्यय के प्रक्षेपणों के विश्लेषण से पता चला कि आगामी विवरणियों एवं बजट दस्तावेजों में उस वर्ष हेतु दर्शाए गए संबंधित आंकड़ों के प्रति अनुमानों में अंतर था।

अध्याय 6: राजकोषीय संचालनों में पारदर्शिता एवं प्रकटन

एफआरबीएम अधिनियम में अपेक्षित है कि केन्द्र सरकार अपने राजकोषीय संचालनों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करे और निर्धारित प्रपत्रों में ऐसे प्रकटन तैयार करें। इस अध्याय में अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटीकरण प्रपत्रों/विवरणियों में शामिल डाटा के साथ सरकारी लेखाओं में सामान्य पारदर्शिता का विश्लेषण करता है।

6.1 सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6(1) में प्रावधान है कि केन्द्र सरकार को लोक हित में अपने वित्तीय संचालनों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करनी चाहिए तथा वार्षिक वित्तीय विवरणी एवं अनुदानों की मांग तैयार करने में गोपनीयता को जितना संभव हो न्यूनतम करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, व्यय और प्राप्त के पहचान के सिद्धान्त को बजट दस्तावेज, वित्त और विनियोग लेखाओं में सुसंगत होना अपेक्षित है। पारदर्शिता के मुद्दों से संबंधित अभ्युक्तियों की निम्नलिखित पैरों में चर्चा की गई है।

6.1.1 घाटा आंकड़ों में विविधता

वार्षिक वित्तीय विवरणियों (एएफएस)/संघ सरकार के वित्त लेखे (यूजीएफए) में शामिल डाटा के आधार पर राजस्व और राजकोषीय घाटे के आंकड़ों तथा बजट- सार (बीएजी) में दर्शाये गए आंकड़े से अंतर के मामले को नियमित रूप से सीएजी के प्रतिवेदनों में सूचित किया गया था। नीचे तालिका-6.1 वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए राजस्व और राजकोषीय घाटे के संदर्भ में वार्षिक वित्तीय विवरण और बजट सार में से लिए गए आंकड़ों पर आधारित बजटीय प्रक्षेपण को प्रस्तुत करती है।

तालिका -6.1: घाटे के अनुमानों में अंतर: 2015-16

(₹ करोड़ में)

निम्नानुसार अनुमान	राजस्व प्राप्ति	राजस्व व्यय	राजस्व घाटा (आरडी)	कुल गैर-ऋण प्राप्ति	कुल व्यय	राजकोषीय घाटा (एफडी)
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4
वार्षिक वित्तीय विवरणी	13,97,620	17,92,562	3,94,942	14,89,834	20,45,988	5,56,154
बजट सार	11,41,575	15,36,047	3,94,472	12,21,828	17,77,477	5,55,649
	आरडी में अंतर		470	एफडी में अंतर		505

स्रोत: बजट 2015-16

एफएस संविधान के अनुच्छेद 112(1) के अनुपालन में संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत सरकार की प्राप्तियों एवं व्यय का ब्यौरा है। तथापि बीएजी, जो कि प्राप्ति एवं संवितरण के अनुमानों को संक्षिप्त में दर्शाता है, में घाटे के अनुमान, राजकोषीय तटस्थता/गैर-नकद लेनदेन के तर्क पर आधारित व्यय के प्रति प्राप्तियों को निवल करने के बाद प्राप्त किये गये हैं। एफएस से निवल किये गये लेनदेनों को स्पष्ट करते हुए प्राप्ति एवं व्यय बजट में समाधान विवरणियों को संलग्न किया गया है।

समाधान विवरणियों की जांच ने दर्शाया कि राजस्व व्यय के अनुमानों को अफ्रीका विकास निधि/एशिया विकास निधि को जारी प्रतिभूतियों के कारण ₹470.53 करोड़ से निवल किया गया था और समरूप राशि को पूंजीगत प्राप्ति के अन्तर्गत दर्ज किया गया था। चूंकि अफ्रीका विकास निधि/एशिया विकास निधि को जारी प्रतिभूतियों से संबंधित लेनदेन पूंजीगत प्रकृति का था इसलिए राजस्व व्यय से इस लेन-देन को निवल करने हेतु बजट दस्तावेजों में कोई स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किया गया था जिसका परिणाम एफएस की तुलना में राजस्व घाटे में समान राशि के अंतर में हुआ। इसके अतिरिक्त, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा निधि को जारी प्रतिभूतियों के कारण ₹34.84 करोड़ के लेन-देन को पूंजीगत व्यय और पूंजीगत प्राप्ति में निवल किया गया था।

अनुमानित वर्ष के तदनुसार वित्तीय वर्ष के अन्त में, अनुपूरक प्रावधानों को प्राप्त करने और संघ सरकार लेखाओं को अंतिम रूप देने के उपरांत वर्ष के दौरान अंतर अधिक बढ़ गया, जैसा कि **अनुबंध 3.1** से देखा जा सकता है। वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए, एफएस/संघ सरकार के वित्त लेखे में निहित डाटा के आधार पर निकाले गए वास्तविक राजकोषीय घाटे एवं बीएजी में दर्शाये गये घाटे में ₹52,706 करोड़¹⁵ का अन्तर था। इसके प्रति, अनुमानित स्तर पर अंतर केवल ₹505 करोड़ था।

बीएजी में घाटों के अनुमान लगाते समय प्राप्तियों और व्यय के कुछ लेनदेनों को सरकार द्वारा निवल किया जाता है। चूंकि एमटीएफपी विवरणी में राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्य बीएजी में शामिल आंकड़ों से एकीकृत किये जाते इसलिए

¹⁵ 2015-16 के संघ सरकार के वित्त लेखे में ऋण एवं अग्रिमों की वसूली ₹41,878.38 करोड़ दर्शाई गई है जबकि वार्षिक वित्तीय विवरणी में ₹8.58 करोड़ के अंतर से इसे ₹41,869.80 करोड़ दर्शाया गया है।

राजस्व और राजकोषीय घाटे के परिकलन को प्रभावित करने वाले किसी भी लेन-देन निवल करना, एफआरबीएम अधिनियम में निर्धारित घाटों की परिभाषा से असंगत है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि अफ्रीका विकास निधि/एशियाई विकास निधि को जारी प्रतिभूतियां अंशदान के रूप में एवं गैर-नकद लेन-देन था; इसलिए इसे राजस्व व्यय के साथ निवल किया गया था। इसने बताया कि प्राप्ति पक्ष में राशि को मुख्य शीर्ष 6001 के अंतर्गत पूंजीगत व्यय के रूप में समूचित रूप से दर्ज किया गया था। मंत्रालय ने यह भी स्पष्ट किया कि अंतर्राष्ट्रीय निकायों को जारी प्रतिभूतियों के कारण ₹633 करोड़ को राजस्व लेखा व्यय के साथ निवल कर किया गया था और ₹52,181.60 करोड़ को पूंजीगत लेखा व्यय के साथ निवल कर किया गया था जिसके परिणामस्वरूप एएफएस/संघ सरकार के वित्त लेखे से परिकलित वास्तविक घाटे के आंकड़े में बीएजी के आंकड़े से अंतर आ गया।

मंत्रालय के उत्तर पर विचार करते हुए, इस पर बल दिया गया है कि एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6(1) केन्द्र सरकार को अपने राजकोषीय संचालनों में अधिक से अधिक पादर्शिता सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त उपाय करने को अपेक्षित करती है। किसी लेन-देन को नकद एवं/अथवा गैर-नकद को निवल करने की प्रक्रिया एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित घाटे की परिभाषा के साथ संगत नहीं है। वर्ष-प्रतिवर्ष असंगत प्रक्रिया की निरंतरता का परिणाम बजट सार में दर्शाये गये घाटे के आंकड़ों एवं वार्षिक वित्त विवरण/संघ सरकार के वित्त लेखे से प्राप्त आंकड़ों में अंतर में हुआ था।

6.1.2 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के व्यय में अंतर

बजट दस्तावेज में, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर किये गये वास्तविक व्यय के आंकड़े बजट-सार में दर्शाए गए हैं और उनका मंत्रालय-वार विवरण व्यय बजट, खण्ड-1 के साथ संलग्न है। वित्त मंत्रालय के अधीन महालेखा नियंत्रक (सीजीए) द्वारा संकलित संघ सरकार के वित्त लेखे में, यह आंकड़ा परिशिष्ट की विवरण सं. 9 में प्रकटीकरण विवरणी के रूप में प्रकट होता है। सीजीए द्वारा प्रकाशित लेखा-सार एक अन्य दस्तावेज है जो कि सरकार की सम्बंधित वर्ष की वित्तीय सूचना का बृहत स्तरीय अवलोकन प्रदान करता है। वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु पूंजीगत परिसम्पत्ति के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय

के वास्तविक आंकड़ों की तुलना करते समय सीजीए के द्वारा संकलित/तैयार दस्तावेजों और बजट दस्तावेजों के बीच अन्तर पाया गया था जैसा निम्न तालिका 6.2 में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका-6.2: पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय: 2015-16

(₹ करोड़ में)

संघ सरकार के वित्त लेखे/लेखा सार के अनुसार	बजट सार/व्यय बजट, खण्ड-1 के अनुसार	अंतर
1,30,955	1,31,754	799

स्रोत: बजट दस्तावेज, लेखा सार और संघ सरकार के वित्त लेखे

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर बजट विवरणी में प्रदत्त सूचना विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गयी सूचना/इनपुट पर आधारित थी। इसने यह भी प्रस्तुत किया कि मंत्रालय के पास मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गयी सूचना की सत्यता को स्वतंत्र रूप से जांचने का कोई साधन नहीं है। हालांकि मंत्रालय ने सूचित किया कि गलतियों/असंगतियों को सुधारने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

वित्त मंत्रालय को एफआरबीएम अधिनियम के संचालन हेतु नोडल मंत्रालय होने से यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अधिनियम के अंतर्गत एकत्रित एवं प्रकट की जा रही सूचना पूर्ण, सटीक एवं मंत्रालय के विभिन्न स्कों द्वारा प्रदान किये गये अन्य सरकारी दस्तावेजों के साथ संगत है।

6.1.3 देयता की राशि में अंतर

केन्द्र सरकार की देयताओं को दर्शाने वाली एक विवरणी, प्राप्ति बजट में अनुबंध के रूप में संलग्न होती है। देयताओं के विवरणों को संघ सरकार के वित्त लेखे (यूजीएफए) के माध्यम से भी दर्शाया जाता है। नीचे तालिका-6.3 में वित्तीय वर्ष 2015-16 के अन्त में सरकार की देयताओं की स्थिति में पाया गया अंतर दर्शाया गया है, जो प्राप्ति बजट और यूजीएफए के माध्यम से प्रकट होती है।

तालिका-6.3: देयताओं की राशि में अंतर-2015-16

(₹ करोड़ में)

	निम्न में दर्शायी गई के रूप में देयताएं		अंतर
	बजट प्राप्ति	यूजीएफए	
लोक ऋण	55,15,097	55,15,097	शून्य
राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखे	1188361	12,31,500	43,139
आरक्षित निधि एवं जमा	1,98,513	1,98,513	शून्य
कुल देयताएं	69,01,971	69,45,110	43,139

स्रोत : प्राप्ति बजट 2017-18 और संघ सरकार के वित्त लेखे 2015-16 की विवरणी सं. 2

यूजीएफए 2015-16 में, राष्ट्रीय लघु बचतों, भविष्य निधि और लोक लेखों में अन्य लेखाओं के कारण सकल देयताएं ₹12,31,500 करोड़ के रूप में दर्शाई गई हैं। जबकि प्राप्ति बजट में, राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखा देयताएं सकल आधार पर दर्शाई गई है फिर भी उसमें निजी निधि प्रबंधकों के माध्यम से डाकघर बीमा निधि के निवेश की राशि शामिल न होने के कारण ₹43,139 करोड़ का अंतर है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि कुल देयताओं की राशि में अंतर संबंधी अभ्युक्ति की जांच की जा रही है और इससे संबंधित टिप्पणियों/उत्तरों को शीघ्र ही सूचित किया जाएगा।

6.2 प्रत्यक्ष कर प्राप्ति आंकड़े में पारदर्शिता की कमी

वार्षिक वित्तीय विवरणी और संघ सरकार के वित्त लेखे में, कर राजस्व से अनुमानों और वास्तविक संग्रहण की वापसियों की राशि को ध्यान में रखने के बाद दर्शाया जाता है (वापसियों पर ब्याज सहित)। संघ सरकार के प्रत्यक्ष कर प्राप्ति के विश्लेषण ने प्रकट किया है कि संग्रहित-कर का पर्याप्त भाग प्रत्येक वर्ष वापस कर दिया जाता है, जैसा कि नीचे तालिका 6.4 में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका 6.4: प्रत्यक्ष कर का संग्रहण और वापसियां

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	प्रत्यक्ष कर संग्रहण [#] (1)	वापसियां [#] (2)	कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण (3=1+2)	प्रत्यक्ष कर संग्रहण के प्रति वापसियों की प्रतिशतता (2/3)
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
2015-16	7,42,012	1,29,482	8,71,494	14.86

* स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे और सीएजी का वर्ष 2017 का प्रतिवेदन संख्या-2 (प्रत्यक्ष कर)।

वापसियों में करों के प्रतिदाय पर लगा ब्याज भी सम्मिलित

विगत पाँच वर्षों की अवधि 2011-16 के दौरान, वापसियां, कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण के 13.03 से 16.88 प्रतिशत के बीच थी। वित्तीय वर्ष 2015-16 में, वापसियों की राशि में वापसियों पर ब्याज पर व्यय के रूप में ₹6,886 करोड़ शामिल है। यद्यपि वापसियों की राशि काफी अधिक थी, फिर भी वापसियों की राशि प्रमात्रा की कोई भी सूचना न तो वार्षिक वित्तीय विवरणी और न ही संघ सरकार के वित्त लेखों में दर्शायी गई थी। इस प्रकार, सरकार के लेखे कर राजस्व संग्रहण की सूचना के संबंध में पारदर्शी नहीं थे।

मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि वित्त लेखे में राजस्व प्राप्तियों को 'कर राजस्व प्राप्तियां' एवं 'गैर-कर राजस्व प्राप्तियां' के रूप में वर्गीकृत किया गया है और प्रत्यक्ष करों के आंकड़े अलग से नहीं दर्शाये गये हैं। उन्होंने आगे बताया कि वित्त लेखे में, कर संग्रहण को लघु शीर्ष स्तर पर दर्ज/दर्शाया गया है जो वापसियों का निवल है। राजस्व की वापसी को एक स्तर नीचे यथा उपशीर्ष स्तर पर दर्ज किया जाता है।

मंत्रालय का उत्तर एक वर्ष में सकल कर संग्रहण तथा उसमें से की गयी वापसियों के लेखाकरण में पारदर्शिता से संबंधित लेखापरीक्षा की चिंता का निपटान नहीं करता है, जबकि निवल संग्रहण को लेखे में दिखाया जाता है। संघ सरकार के वित्त लेखे को लघु शीर्ष स्तर पर तैयार किया जाता है, जबकि वापसियों की राशि, काफी अधिक होने के बावजूद, को वर्गीकरण के निम्नतर स्तर पर दर्ज किया जाता है और इस तरह इस संकलन में वापसियां छिप जाती है। संघ सरकार के वित्त लेखे या बजट दस्तावेजों में इस सूचना के समुचित प्रकटन से एफआरबीएम अधिनियम में परिकल्पित पारदर्शिता की आवश्यकता पूरी हो जाएगी।

6.3 एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत अनिवार्य प्रकटन विवरणियों में पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6 के अनुपालन में, बजट सहित, छः प्रकटन विवरणियों, जैसा अनुबंध-1.1 में ब्यौरे दिए गए हैं, को संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाना है। इन विवरणियों की जांच से प्रकटनों में अपर्याप्तता प्रकट हुई जिनकी अनुवर्ती पैराओं में चर्चा की गई है।

6.3.1 गैर-कर राजस्व के बकाया के प्रकटन में असंगति

एफआरबीएम नियमावली का नियम 6 में फार्म डी-2 में बकाया गैर-कर राजस्व के ब्यौरे देने वाली एक विवरणी प्रस्तुत करना अपेक्षित है। प्राप्त बजट 2017-18 (अनुबंध-11) में रिपोर्टिंग वर्ष 2015-16 के अन्त में गैर-कर राजस्व के बकाया का विवरण दिया गया है। इस प्रकटन के अनुसार, वित्तीय वर्ष 2015-16 के अन्त में, गैर-कर राजस्व का बकाया ₹1,41,966.26 करोड़ था, जिसमें राज्य/संघ शासित क्षेत्र सरकारों, वाणिज्यिक उपक्रम विभागों और सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से ब्याज प्राप्तियों का बकाया ₹43,182.92 करोड़ की राशि भी शामिल थी।

यह पाया गया था कि राज्य/संघ शासित क्षेत्र सरकारों और दूसरी कर्जदार संस्थाओं से ब्याज प्राप्तियों के बकायों, जैसा वित्तीय वर्ष 2015-16¹⁶ हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे के माध्यम से दर्शाया गया है में फार्म डी-2 के माध्यम से दर्शाये गए आंकड़ों से अंतर था, जैसा नीचे तालिका 6.5 में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका-6.5: ब्याज बकाया के प्रकटन में असंगति: 2015-16

(₹ करोड़ में)

कर्जदार संस्थाएं	निम्न के अनुसार ब्याज बकाया		अंतर
	फार्म डी-2	यूजीएफए	
राज्य/संघ शासित क्षेत्र सरकार	1,858.90	2,097.78	+238.88
सार्वजनिक क्षेत्र और अन्य उपक्रम	41,324.02	41,073.88	-250.14

स्रोत: प्राप्त बजट और संघ सरकार के वित्त लेखे

आगे जांच से प्रकट हुआ कि सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय ने फार्म डी-2 के संबंध में सूचना प्रस्तुत करते समय ₹3,753.11 करोड़ की राशि का ब्याज के बकाया को प्रस्तुत नहीं किया जो प्रसार भारती से प्राप्त था और 2015-16 की यूजीएफए की विवरणी संख्या 15 के भाग-3 में स्पष्ट रूप से दर्शाया गया था।

सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि प्रसार भारती (सांविधिक तथा स्वायत्त संगठन) से संबंधित सूचना वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत फार्म डी-2 में सम्मिलित नहीं थी क्योंकि सूचना केवल राज्य/संघ शासित क्षेत्र सरकारों, सार्वजनिक क्षेत्र और विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों से ही मांगी गयी थी। सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय के उत्तर को देखते हुए, फार्म डी-2 में वित्त मंत्रालय द्वारा मिलान तथा संसद को प्रस्तुत सूचना अपूर्ण है।

¹⁶ विवरणी सं. 3

6.3.2 बकाया में कोयला उगाही की गलत सूचना

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने, 204 कैप्टिव कोयला ब्लॉकों का आवंटन रद्द कर दिया था (सितम्बर 2014) और निकाले गये कोयले पर ₹295 प्रति टन की दर से अतिरिक्त उगाही लगा दी थी। एफआरबीएम पर सीएजी के प्रथम प्रतिवेदन (2016 की सं. 27) में, ₹3,368 करोड़ की कोयला उगाही की बकाया राशि (31 मार्च 2015 तक) और गैर कर-राजस्व के बकायों से संबंधित प्रकटन विवरणी (फार्म डी-2) में इसको शामिल न करने पर एक पैरा तैयार किया गया था।

यह देखा गया था कि रिपोर्टिंग वर्ष 2015-16 हेतु, कोयला मंत्रालय द्वारा फार्म डी-2 में वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत कोयला उगाही की बकाया राशि, लेखापरीक्षा को प्रस्तुत सूचना की तुलना में गलत थी। फार्म डी-2 में और लेखापरीक्षा को प्रस्तुत सूचना का नीचे तालिका 6.6 में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका-6.6: गैर कर राजस्व का बकाया-रिपोर्टिंग वर्ष 2015-16

(₹ करोड़ में)

	लम्बित राशि			कुल बकाया राशि
	0-1 वर्ष	1-2 वर्ष	2-3 वर्ष	
फार्म डी-2 में दर्शायी गई अन्य प्राप्तियां (अतिरिक्त उगाही)	3,368.18	3,551.36	3,536.55	10,456.09
लेखापरीक्षा को दी गई सूचना जो फार्म डी-2 में दर्शाई जानी चाहिए थी	183.18	3,368.18	शून्य	3,551.36

6.3.3 परिसम्पत्ति रजिस्टर में विवरणों के प्रकटन में अंतर

एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 में फार्म डी-4 में सरकार की भौतिक एवं वित्तीय परिसम्पत्तियों की एक विवरणी प्रस्तुत करना अपेक्षित है। प्राप्त बजट 2017-18 (अनुबंध-4(iv) रिपोर्टिंग वर्ष 2015-16 के अन्त में संघ सरकार की परिसम्पत्तियों के विवरण प्रदान करता है। सरकार द्वारा किए गए प्रकटन के अनुसार, वर्ष 2015-16 के अन्त में परिसम्पत्तियों का कुल संचय ₹10,63,677.39 करोड़ था। परिसम्पत्ति रजिस्टर से संबंधित प्रकटीकरण में निम्नलिखित असंगतियां पाई गई थीं।

6.3.3.1 विदेशी सरकारों को ऋण के आंकड़ों में असंगति

प्रकटन विवरणी फार्म डी-4 की जांच से प्रकट हुआ कि ₹12,248.21 करोड़ की राशि को 2015-16 के अंत तक विदेशी सरकारों से बकाया ऋणों के रूप में दर्शाया गया है। संघ सरकार के वित्त लेखे 2015-16 में शामिल इसी प्रकार की सूचना ने प्रकट किया कि ₹12,034.59 करोड़ की राशि विदेशी सरकारों से ऋणों के रूप में बकाया थी। अतः, फार्म डी-4 विवरणी में विदेशी सरकारों से बकाया ऋण की ₹213.62 करोड़ की अत्युक्ति थी।

6.3.3.2 परिसंपत्तियों के अंत एवं अथशेषों के आंकड़ों में अंतर

प्राप्ति बजट 2016-17 और 2017-18 के साथ संलग्न फार्म डी-4 की जांच पर परिसंपत्तियों के अंत एवं अथशेषों में अंतर पाए गए थे जैसा तालिका-6.7 में नीचे दर्शाया गया है:

तालिका - 6.7: परिसंपत्तियों के मूल्य में अंतर

(₹ करोड़ में)

रिपोर्टिंग वर्ष के अंत में कुल परिसंपत्तियां (अंत आंकड़े)	अगले रिपोर्टिंग वर्ष के प्रारंभ में कुल परिसंपत्तियां (अथ आंकड़े)	अंत एवं अथ आंकड़ों में अंतर		
2014-15	9,71,354.25	2015-16	9,48,173.47	23,180.78
2015-16	10,63,677.39			

स्रोत: वित्तीय वर्ष 2016-17 और 2017-18 के लिए प्राप्ति बजट.

इस विसंगति को एफआरबीएम पर सीएजी के प्रथम प्रतिवेदन (2016 की सं. 27) में भी इंगित किया गया था। यद्यपि, प्राप्ति बजट 2017-18 में, एक फुटनोट- 'पिछले वर्ष के अंत शेष और रिपोर्टिंग वर्ष के अथ शेष में अंतर मिलान के कारण है' को कथित अंतरों को पूरा करने के लिए फार्म डी-4 में डाला गया है। चूंकि, फार्म डी-4 में विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत भौतिक और वित्तीय परिसंपत्तियों को दर्शाया गया है इसलिए यह नहीं दर्शाया गया था कि परिसंपत्तियों की किस श्रेणी का मिलान किया गया था जिसके कारण पिछले वर्ष के अंत शेष और रिपोर्टिंग वर्ष के अथशेष में अंतर हुआ।

मंत्रालय ने पैरा 6.3.1, 6.3.2 एवं 6.3.3 के संबंध में बताया (जून 2017) कि बजट प्रभाग, सूचना का संकलन संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रस्तुत सूचना के आधार पर ही करता है। मंत्रालय ने आगे बताया कि बजट प्रभाग के पास मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदत्त सूचना की सत्यता को स्वतंत्र से सत्यापित करने का कोई साधन नहीं है। सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय द्वारा गैर-कर राजस्व के बकायों पर असंगत सूचना का उदाहरण देते हुए, मंत्रालय ने बताया कि स्वयं लेखापरीक्षा ने संबंधित मंत्रालय की ओर से हुई गलतियों को सत्यापित किया है। हालांकि वित्त मंत्रालय ने बताया कि गलतियों/असंगतियों को सुधारने के प्रयास किये जा रहे थे।


एफआरबीएम अधिनियम के प्रशासन हेतु नोडल मंत्रालय होने से वित्त मंत्रालय को सभी मंत्रालयों/विभागों को समन्वय सुनिश्चित करने के उपयुक्त निर्देश जारी करने चाहिए ताकि सही एवं संगत आंकड़े निर्धारित प्रकटन प्रपत्रों एवं अन्य संबद्ध दस्तावेजों में सम्मिलित हो।

अनुशंसा: सरकार को अपने वित्तीय संचालनों में पर्याप्त पारदर्शिता और सुसंगति सुनिश्चित करनी चाहिए ताकि राजकोषीय संकेतकों की सटीक रूप से गणना की जा सके और अधिनियम के तहत अनिवार्य प्रकटन प्रपत्रों में सही जानकारी शामिल हो।

निष्कर्ष:


सरकार के राजकोषीय संचालनों में पारदर्शिता एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित राजकोषीय संकेतकों के सटीक लक्ष्य प्राप्त करने में एक महत्वपूर्ण घटक है। तथापि, बजट-सार एवं वार्षिक वित्त विवरणियों में घाटा आंकड़ों के प्रकटन में पारदर्शिता की कमी थी। संघ सरकार के वित्त लेखे तथा व्यय बजट के माध्यम से प्रकट किये गये पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय में अंतर था। इसके अतिरिक्त, संघ सरकार के वित्त लेखे तथा प्राप्त बजट के माध्यम से दर्शायी गयी सरकार की सकल देयता स्थिति में भी अंतर थे। यद्यपि बड़ी राशि वापसी सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण से की गई थी फिर भी सरकारी वित्त लेखे एवं अन्य प्रकाशनों में इसका वर्णन अस्पष्ट है। सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित विभिन्न प्रपत्रों के माध्यम से किये गये प्रकटीकरण पूर्ण नहीं थे और ये संघ सरकार के वित्त लेखे में शामिल संबंधित सूचना के साथ संगत नहीं थे।

नई दिल्ली
दिनांक: 14 जुलाई 2017


(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 14 जुलाई 2017


(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

अनुबंध

अनुबंध-1.1

(पैरा सं. 1.2 एवं 6.3 के सन्दर्भ में)

एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित राजकोषीय नीति विवरणियों तथा प्रकटन प्रपत्र

राजकोषीय नीति विवरणियाँ	
मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरण	एमटीएफपी विवरण में राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के बीच संतुलन से संबंधित स्थिरता का मूल्यांकन, उत्पादक परिसम्पत्तियों का सृजन करने हेतु बाजार उधार सहित पूंजीगत प्राप्तियों के प्रयोग सहित अन्तर्निहित अनुमानों की विशिष्टताओं के साथ जीडीपी के प्रतिशतता के रूप में तीन राजकोषीय संकेतकों, कर राजस्व तथा कुल बकाया देयताओं के लिए तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य है।
राजकोषीय नीति योजना विवरणी	एफपीएस विवरण में कर लगाने, व्यय, बाजार उधार और अन्य देयताओं, उधार और निवेश, प्रशासित वस्तुओं और सेवाओं की कीमत, प्रतिभूतियाँ तथा अन्य गतिविधियों के विवरण से संबंधित आगामी वित्तीय वर्ष के लिए केन्द्र सरकार की नीतियां शामिल हैं।
वृहत आर्थिक रूपरेखा विवरणी	एमएफ विवरणी में अर्थव्यवस्था के अवलोकन का निर्धारण, जीडीपी में वृद्धि, भुगतान संतुलन के चालू खाते में प्रदर्शित अर्थव्यवस्था के केन्द्र सरकार और बाह्य क्षेत्र संतुलन के राजकोषीय संतुलन शामिल है।
मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरणी	एमटीईएफ विवरणी में अन्तर्निहित अनुमानों की विशिष्टताओं तथा निहित जोखिमों के साथ निर्धारित व्यय संकेतकों के लिए तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य शामिल हैं।
प्रकटीकरण विवरणियाँ	
प्रपत्र संख्या	विवरण
डी-1	कर राजस्व एकत्रित किया गया लेकिन प्राप्त नहीं हुआ
डी-2	गैर-कर राजस्व का बकाया
डी-3	सरकार द्वारा दी गई गारंटी
डी-4	परिसंपत्ति पंजिका
डी-5	वार्षिकी परियोजनाओं पर देयता
डी-6	पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानें

अनुबंध-3.1

(ग्राफ 3.1, 3.2, 3.4 तथा पैरा 6.1.1 के संदर्भ में)

घाटा, जीडीपी तथा पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	जीडीपी*	वार्षिक वित्तीय विवरणी/संघ सरकार वित्त लेखे से प्राप्त					बजट-सार के अनुसार					राजकोषीय घाटे में अंतर
		राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय	राजस्व घाटा के प्रतिशत के रूप में पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय	राजस्व घाटा के प्रतिशत के रूप में पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान,	
	1	2	3=2-5	4	5	6=5/2	7	8=7-10	9	10	11	12=4-9
2011-12	87,36,039 आरई ₂	3,94,918	2,93,687	5,17,881	1,01,231	25.6	3,94,348	2,61,766	5,15,990	1,32,582	33.6	1,891
2012-13	99,51,344 आरई ₂	3,64,582	2,48,872	4,94,514	1,15,710	31.7	3,64,282	2,48,572	4,90,190	1,15,710	31.8	4,324
2013-14	1,12,72,764 आरई ₂	3,57,303	2,27,465	5,03,230	1,29,838	36.3	3,57,048	2,27,630	5,02,858	1,29,418	36.2	372
2014-15	1,24,88,205 आरई ₁	3,66,228	2,35,468	5,15,948	1,30,760	35.7	3,65,520	2,34,760	5,10,725	1,30,760	35.8	5,223
2015-16	1,35,76,086 पीई	3,43,369	2,12,414	5,85,497	1,30,955	38.1	3,42,736	2,10,982	5,32,791	1,31,754	38.4	52,706

* मई 2016 में जारी जीडीपी (नई श्रृंखला) को अपनाया गया है। आरई- संशोधित अनुमान, पीई- प्रावधानिक अनुमान

अनुबंध-3.2

(पैरा सं. 3.4.4.2 के संदर्भ में)

पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों का आंकलन करने में कमी

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	मंत्रालय/ विभाग	वि.व. 2015-16 के अनुमान जैसा निम्न में उपलब्ध कराया गया।		अंतर	टिप्पणियां
		व्यय बजट खंड-I	डीडीजी		
	1	2	3	4=3-2	5
1.	वित्त - राज्य/यूटी सरकारों को अंतरण	शून्य	13,500.0 0	13,500.00	
2.	खाद्य प्रसंस्करण	शून्य	10.00	10.00	
3.	स्वास्थ्य अनुसंधान	शून्य	98.00	98.00	
4.	महिला एवं बाल विकास	शून्य	457.37	457.37	मंत्रालय ने दिसम्बर 2016 में सूचित किया कि ₹457.37 करोड़ के बीई को एमओएफ को सूचित किया गया था जिसे 2015-16 के व्यय बजट में शामिल नहीं किया गया था।
5.	नागर विमानन	80.00	122.40	42.40	मंत्रालय ने यह स्वीकार करते हुए बताया (फरवरी 2017) कि व्यय बजट के डाटा को प्रस्तुत करते हुए राशि भूलवश छूट गयी थी।
6.	पृथ्वी विज्ञान	55.90	31.27	(-)24.63	मंत्रालय ने अभ्युक्तियों को स्वीकार किया और बताया (मार्च 2017) कि डीडीजी में प्रदर्शित वस्तु शीर्ष 35 के अंतर्गत बीई 2015-16 की कम प्राप्ति के कारण अन्तर था।
7.	पर्यावरण एवं वन	126.06	125.80	(-)0.26	मंत्रालय ने बताया (मार्च 2017) कि डीडीजी में राशि का भूलवश अन्य वस्तु शीर्ष में दर्शाया गया था जिसका परिणाम विसंगति में हुआ।
8.	उच्चतर शिक्षा	6,156.42	6,962.31	805.89	
9.	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	2,571.87	2,727.39	155.52	
10.	सूचना एवं प्रसारण	610.65	531.05	(-)79.60	
11.	विधि एवं न्याय	792.14	563.00	(-)229.14	
12.	विद्युत	5,149.94	5,280.00	130.06	

13.	पर्यटन	196.00	213.00	17.00	मंत्रालय ने फरवरी 2017 में अभ्युक्ति को स्वीकार किया
14.	शहरी विकास	5,859.49	58,34.21	(-)25.28	शहरी विकास मंत्रालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया है।
15.	जल संसाधन, नदी विकास एवं गंगा जीर्णोद्धार	4,446.00	4,442.00	(-)4.00	मंत्रालय ने बताया (मार्च 2017) कि एमओएफ को सूचित ₹4442 करोड़ की राशि सही थी।
16.	पेट्रोलियम	50.00	2.00	(-)48.00	डीडीजी में राजीव गांधी पेट्रोलियम प्रौद्योगिकी संस्थान के लिए ₹48 करोड़ का प्रावधान शीर्ष सहायता अनुदान सामान्य के अंतर्गत था लेकिन व्यय बजट खण्ड-1 में यह पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदान के तहत दर्शाया गया था।
17.	डाक	331.65	शून्य	(-)331.65	पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के लिए वस्तु शीर्ष को डाक विभाग द्वारा संचालित नहीं किया जा रहा था तथा ₹ 331.65 करोड़ के सम्पूर्ण प्रावधान को पूंजीगत मुख्य शीर्ष के अंतर्गत दर्शाया गया था।
18.	औषधि	शून्य	96.97	96.97	
19.	आवास और शहरी और गरीबी उन्मूलन	शून्य	4,086.41	4,086.41	मंत्रालय ने वित्त मंत्रालय को सूचना प्रस्तुत नहीं की थी।
20.	रक्षा मंत्रालय	शून्य	170.00	170.00	डीडीजी में प्रावधान किए गए थे लेकिन उन्हें व्यय बजट खण्ड 1 में शामिल नहीं किया गया था।
पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान का कुल कम आकलन					19,569.62
पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान का कुल अधिक आकलन					742.56
निवल प्रभाव					18,827.06

एमओएफ = वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग, बजट प्रभाग

अनुबंध - 4.1

(पैरा सं. 4.3.1 के संदर्भ में)

व्यय का गलत वर्गीकरण जैसा 2016 के सीएजी के प्रतिवेदन संख्या 34 के पैरा 4.4 में सूचित किया गया

क्र.सं	अनुदान का विवरण	मुख्य शीर्ष	वस्तु शीर्ष जिसमें व्यय गलत तरीके से दर्ज किया गया था	राशि (₹ करोड़ में)
(क) पैरा सं. 4.4.1- पूंजीगत प्रकृति के व्यय का राजस्व व्यय के रूप में गलत वर्गीकरण				
1.	04- परमाणु ऊर्जा विभाग	2852	51/52/60	10.71
2.		3401	51/52	11.26
3.	60- उच्चतर शिक्षा विभाग	2202	53	2.99
4.	66- सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय	2851	52	3.27
कुल (क)				28.23
(ख) पैरा सं 4.4.2- राजस्व प्रकृति के व्यय का पूंजीगत व्यय शीर्ष के अंतर्गत गलत वर्गीकरण				
1.	89- पोत-परिवहन मंत्रालय	5051	50	0.64
2.		5052	50	0.35
3.	97 - पर्यटन मंत्रालय	5452	28	0.62
4.	103-लक्षद्वीप	4810	35	2.00
कुल (ख)				3.61
(ग) पैरा सं. 4.4.3- राजस्व प्रकृति के व्यय का पूंजीगत व्यय शीर्ष के अंतर्गत गलत वर्गीकरण				
1.	15-दूरसंचार विभाग	5275/4552	60	319.99
2.	21 - रक्षा मंत्रालय (सिविल)	5054	53	1,600.25
3.	93- अंतरिक्ष विभाग		60/53/52	4.39
कुल (ग)				1,924.63
(घ) पैरा सं. 4.4.3- पूंजीगत प्रकृति के व्यय का राजस्व व्यय शीर्ष के अंतर्गत गलत वर्गीकरण				
1.	93- अंतरिक्ष विभाग		21/50	317.23
कुल (घ)				317.23
पूंजीगत व्यय (क + घ) को कम बताना				345.46
पूंजीगत व्यय (ख + ग) को अधिक बताना				1,928.24
पूंजीगत व्यय की निवल अत्युक्ति				1,582.78

अनुबंध-4.2

(पैरा सं. 4.3.2 के संदर्भ में)

वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान एकत्रित उदग्रहण/उपकर का कम अंतरण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	उदग्रहण/उपकर	एकत्र की गई प्राप्ति	निधि में अंतरण	कम अंतरण
1.	सार्वभौमिक सेवा दायित्व (यूएसओ) निधि का आधारभूत तार सेवाओं जैसे लोक दूर संचार तथा सूचना सेवाओं तथा ग्राम तथा दूरस्थ क्षेत्रों में घरेलू टेलीफोन में पहुंच प्रदान करने, जैसा केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित किया जाए, सार्वभौमिक सेवा दायित्वों को पूरा करने के लिए अप्रैल 2002 में गठन किया गया था। यूएसओ निधि को पूरा करने के लिए संसाधनों को भारत की संचित निधि (सीएफआई) में 'सार्वभौमिक पहुंच उदग्रहण' के माध्यम से जमा करना था तथा बाद में विशेषकर कथित उद्देश्यों के प्रयोग हेतु भारत के लोक लेखे में गैर-व्यपगत यूएसओ निधि में अन्तरित करना था। (शीर्ष 8235.118)	9,835.70	3,100.00	6,735.70
2.	राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा (एनसीई) निधि 2010-11 में भारत में उत्पादित कोयला तथा आयातित कोयला पर स्वच्छ ऊर्जा उपकर लगा कर स्वच्छ ऊर्जा प्रौद्योगिकी में अनुसंधान एवं नवीन परियोजनाओं के निधियन के लिए स्थापित की गयी थी। सीएफआई में जमा उपकर को बाद में लोक लेखा में एनसीई निधि में अन्तरित कर दिया जाता है। (शीर्ष 8235.129)	12,675.60	100.00	12,575.60
3.	वर्ष के दौरान फीचर फिल्म पर एकत्रित उपकर तथा सीएफआई में जमा किये गये उपकर को लोक लेखा में सिने वर्कस कल्याण निधि में अन्तरित किया जाना था। (8229.115)	4.13	1.93	2.20
4.	वर्ष के दौरान चाय पर एकत्रित उपकर तथा सीएफआई में जमा किये गए उपकर को चाय क्षेत्र के लिए विकास निधि को अन्तरित किया जाना था। (शीर्ष 8229.126)	60.12	शून्य	60.12
5.	वर्ष के दौरान लौह अयस्क पर एकत्रित उपकर तथा सीएफआई में जमा किए गए उपकर को खान कल्याण निधि में अन्तरित किया जाना था।	15.84		
	वर्ष के दौरान चूना पत्थर तथा डोलोमाइट पर एकत्रित उपकर तथा सीएफआई में जमा किए गए उपकर को खान कल्याण निधि में अन्तरित किया जाना था। (शीर्ष 8229.00.114)	30.83	35.42	11.25
6.	वर्ष के दौरान एकत्रित तथा सीएफआई में जमा किए गए स्वच्छ भारत उपकर को राष्ट्रीय स्वच्छता कोष में अन्तरित किया जाना था। (शीर्ष 8235.135)	3,925.74	2,400.00	1,525.74
	कुल	26,547.96	5,637.35	20,910.61

अनुबंध-5.1

(पैरा सं. 5.2 के संदर्भ में)

वि.व. 2015-16 के लिए व्यय प्रक्षेपण

(₹ करोड़ में)

व्यय के शीर्ष		वि.व. 15-16 के लिए प्रक्षेपण (वि.व. 2014-15 के लिए एमटीईएफ विवरणी में)	2015-16 के एमटीईएफ में बीई	बीई 2015-16 में प्रतिशतता परिवर्तन (कॉल. 3 के संदर्भ में कॉल. 2)	वि.व. 2016-17 के लिए एमटीईएफ विवरणी में 2015-16 के लिए आरई	आरई 2015-16 में प्रतिशतता परिवर्तन (कॉल. 5 के संदर्भ में कॉल. 2)
1	2	3	4	5	6	
राजस्व व्यय						
वेतन	99,625	1,00,619	1.00	93,740	-5.91	
ब्याज	4,68,431	4,56,145	-2.62	4,42,620	-5.51	
पेंशन	90,154	88,521	-1.81	95,731	6.19	
आर्थिक सहायता						
	उर्वरक	76,000	72,969	-3.99	72,438	-4.69
	खाद्य	1,20,000	1,24,419	3.68	1,39,419	16.18
	पेट्रोलियम	50,000	30,000	-40.00	30,000	-40.00
राज्यों को अनुदानों हेतु केंद्रीकृत प्रावधान	1,27,926	1,12,690	-11.91	1,06,679	-16.61	
रक्षा	1,47,853	1,55,072	4.88	1,48,228	0.25	
डाक घाटा	6,908	6,665	-3.52	6,749	-2.30	
विदेश मामले	10,041	9,625	-4.14	9,674	-3.66	
गृह	16,809	15,827	-5.84	16,471	-2.01	
कर प्रशासन	12,988	18,627	43.42	19,591	50.84	
वित्त	22,546	30,902	37.06	24,484	8.60	
शिक्षा	76,762	55,916	-27.16	56,495	-26.40	
स्वास्थ्य	34,259	26,110	-23.79	29,190	-14.80	
सामाजिक कल्याण	38,671	25,142	-34.98	31,571	-18.36	
कृषि और संबद्ध	30,416	22,206	-26.99	21,362	-29.77	
वाणिज्य और उद्योग	16,178	14,030	-13.28	13,602	-15.92	
शहरी विकास	15,588	13,259	-14.94	8,132	-47.83	
ग्रामीण विकास	1,15,334	79,581	-31.00	90,319	-21.69	
पूर्वोत्तर क्षेत्र का विकास	2,348	2,187	-6.86	1,843	-21.51	

योजना और सांख्यिकी	6,419	6,064	-5.53	5,668	-11.70
वैज्ञानिक विभाग	10,393	10,827	4.18	10,639	2.37
ऊर्जा	12,011	9,256	-22.94	10,310	-14.16
परिवहन	18,125	14,314	-21.03	21,286	17.44
आईटी और दूरसंचार	8,060	5,627	-30.19	11,789	46.27
यूटी	6,277	6,299	0.35	6,489	3.38
अन्य	34,237	23,148	-32.39	23,155	-32.37
राजस्व व्यय	16,74,359	15,36,047	-8.26	15,47,673	-7.57
जिनमें से पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	3,01,598	1,10,551	-63.34	1,32,004	-56.23
पूंजीगत व्यय					
रक्षा	1,08,776	98,176	-9.74	85,114	-21.75
गृह	14,275	9,349	-34.51	9,539	-33.18
वित्त	21,912	11,136	-49.18	32,316	47.48
स्वास्थ्य	3,483	934	-73.18	1,021	-70.69
वाणिज्य और उद्योग	1,637	1,657	1.22	1,022	-37.57
शहरी विकास	11,853	10,068	-15.06	10,636	-10.27
योजना और सांख्यिकी	1,113	375	-66.31	437	-60.74
वैज्ञानिक विभाग	5,273	3,615	-31.44	3,207	-39.18
ऊर्जा	9,904	6,107	-38.34	7,673	-22.53
परिवहन	69,767	75,873	8.75	63,105	-9.55
आईटी और दूरसंचार	5,352	2,738	-48.84	2,473	-53.79
राज्यों को ऋण	13,200	12,500	-5.30	12,500	-5.30
यूटी	2,244	1,946	-13.28	1,880	-16.22
अन्य	10,948	6,957	-36.45	6,794	-37.94
पूंजीगत व्यय	2,79,738	2,41,430	-13.69	2,37,718	-15.02
कुल व्यय	19,54,096	17,77,477	-9.04	17,85,391	-8.63

शब्दावली

शब्दावली

वार्षिक वित्तीय विवरणी (बजट)	संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार, भारत का राष्ट्रपति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के संबंध में उस वर्ष के लिए भारत सरकार की अनुमानित प्राप्तियों एवं व्यय के विवरणों को संसद के दोनों सदनों के सम्मुख रखवाएगा, जिसे “वार्षिक वित्तीय विवरण” माना जाता है। प्राप्ति तथा संवितरणों को तीन भागों के अंतर्गत दर्शाया जाता है जिनमें सरकारी लेखाओं को रखा जाता है अर्थात् (i) संचित निधि (ii) आकस्मिक निधि तथा (iii) लोक लेखा
बजट-सार	यह दस्तावेज संक्षेप में, प्राप्तियों तथा संवितरणों के साथ-साथ कर राजस्वों, अन्य प्राप्तियों के विस्तृत विवरण तथा केन्द्र सरकार द्वारा राज्य और संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरित संसाधनों के विवरण दर्शाता है। यह दस्तावेज सरकार के घाटे को भी दर्शाता है।
पूंजीगत व्यय	पूंजीगत प्रकृति के व्यय को विस्तृत रूप से या तो वस्तु एवं स्थायी प्रकृति की मूर्त परिसंपत्ति में वृद्धि करने या आवर्ती देयताओं में कमी करने के उद्देश्य से किये गये व्यय के रूप में परिभाषित किया गया।
पूंजीगत प्राप्ति	पूंजीगत प्राप्ति में सरकार द्वारा प्रस्तुत कर्जे, भारतीय रिजर्व बैंक से उधार तथा विदेशी सरकारों/संस्थाओं से लिया गया ऋण शामिल है। यह सरकार द्वारा प्रदान किये गये ऋणों की वसूली तथा पीएसयू में सरकारी अंश के विनिवेश से वसूल प्राप्ति सहित सरकारी परिसंपत्तियों की बिक्री प्रप्तियों को भी शामिल करता है।
भारत की संचित निधि	संविधान के अनुच्छेद 266 (1) के अंतर्गत स्थापित भारत सरकार द्वारा प्राप्त सभी राजस्वों, ट्रेजरी बिल जारी करके प्रस्तुत सभी ऋण, आंतरिक एवं बाह्य ऋण तथा सरकार द्वारा ऋणों के पुनर्भुगतान से प्राप्त धन एक संचित निधि शीर्षक “भारत की संचित निधि” की रचना करेगा।
प्रभावी राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा राजस्व घाटा तथा पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदान के बीच का अंतर है। इसे सरकार के चालू व्यय (राजस्व लेखे पर) तथा राजस्व प्राप्ति में से पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदान को घटाकर

	जिसे राजस्व व्यय के रूप में दर्ज किया जाता है, के अंतर के रूप में व्याख्यापित किया जाता है।
बाह्य ऋण	सरकार द्वारा, अधिकांशतः विदेशी मुद्रा में विदेशी सरकारों तथा विदेशी वित्तीय संस्थाओं से किए गए द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय ऋण समझौते।
वित्त लेखे	वित्त लेखे राजस्व एवं पूंजीगत लेखाओं, लोक ऋण के लेखे तथा लेखाओं में दर्ज शेषों से परिकल्पित देयताओं एवं परिसम्पत्तियों द्वारा प्रकट वित्तीय परिणामों के साथ प्राप्ति एवं संवितरण लेखाओं को प्रस्तुत करते हैं।
वित्त विधेयक	वित्त विधेयक एक धन विधेयक है जो संविधान के अनुच्छेद 110(1)(क) के अंतर्गत आवश्यकताओं को पूरा करने में प्रस्तुत होता है, जो अगले वित्त वर्ष के लिए बजट में प्रस्तावित करों को लगाने, समाप्त करने, छूट, परिवर्तन या विनियमन के विवरण से संबंधित है। एक बार वित्त विधेयक संसद के दोनों सदनों से पारित हो जाता है तथा राष्ट्रपति द्वारा सहमति दे दी जाती है, वित्त अधिनियम बन जाता है।
राजकोषीय घाटा	एक वित्तीय वर्ष के दौरान, निधि में कुल प्राप्तियों पर ऋणों के पुनर्भुगतान को छोड़कर ऋण प्राप्तियों को छोड़कर भारत की संचित निधि से कुल संवितरणों का आधिक्य।
राजकोषीय नीति	सरकार की राजकोषीय नीति सरकारी राजस्व को बढ़ाने, सरकारी व्यय करने, वित्तीय तथा संसाधन प्रबंधन उत्तरदायित्व कितना अच्छी तरह से संचालित हो रहा है, को सुनिश्चित करने से संबंधित है।
सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी)	सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी), निश्चित समय अवधि में देश की सीमा के भीतर उत्पादित सभी तैयार वस्तुओं तथा सेवाओं का, सामान्यतया वार्षिक आधार पर परिकल्पित, मौद्रिक मूल्य है। यह सभी निजी तथा सरकारी उपयोग, सरकारी परिव्यय, निवेश तथा आयात घटा निर्यात, जो परिभाषित क्षेत्र के भीतर हैं, को शामिल करता है। जीडीपी को निर्दिष्ट आधार वर्ष और वर्तमान मूल्य (जिसमें मुद्रास्फिति के कारण मूल्यों में परिवर्तन या समग्र मूल्य स्तर में वृद्धि शामिल है) के भी संदर्भ में स्थिर मूल्यों पर परिकल्पित किया जाता है।
गारंटियाँ	संविधान का अनुच्छेद 292 ऐसी समय सीमा, यदि कोई हो, संसद द्वारा निर्धारित किया जाए, के भीतर भारत की संचित

	निधि की प्रतिभूति पर गारंटी प्रदान करने हेतु संघ की कार्यकारी शक्तियों का विस्तार करती है।
आंतरिक ऋण	आंतरिक ऋण मे भारत मे लिए गए ऋण शामिल है। यह सीमित है कि लिए गए ऋण भारत की संचित निधि मे क्रेडिट होंगे।
ऋण एवं अग्रिम	इसमे संघ सरकार द्वारा राज्य तथा यूटी सरकारों, विदेशी सरकारों, सार्वजनिक क्षेत्र उपकर्मों, सरकारी सेवकों आदि को दिए गए ऋण एवं अग्रिम शामिल हैं।
लोक लेखा	संविधान के अनुच्छेद 266(2) के अनुसार भारत सरकार द्वारा अथवा उसकी और से प्राप्त सभी धन, उसको छोड़कर जिसे संचित निधि मे शामिल किया गया है, को लोक लेखे में क्रेडिट किया जाता है। इन धनों के संबंध मे सरकार बैंकर की तरह कार्य करती है।
लोक ऋण	सरकार द्वारा आंतरिक तथा बाह्य स्रोतों से लिया गया ऋण जिसे भारत की संचित निधि मे ग्रहण किया जाता है को लोक ऋण के रूप मे परिभाषित किया जाता है।
राजस्व घाटा	राजस्व प्राप्ति से राजस्व व्यय का आधिक्य।
राजस्व व्यय	अनुरक्षण, मरम्मत, देखभाल तथा संचालन खर्चों पर प्रभार, जो परिसंपत्तियों को चालू हालत मे बनाये रखने के लिए आवश्यक है तथा संगठन को चलाने के लिए दिन प्रति दिन के खर्चे भी स्थापना तथा प्रशासनिक व्ययों को शामिल करते हुए को राजस्व व्यय के रूप मे वर्गीकृत किया जाता है। राज्य/यूटी सरकार तथा अन्य संस्थाओं को दिए गए अनुदान राजस्व व्यय के रूप मे माने जाते हैं, भले ही कुछ अनुदान परिसंपत्तियों के सृजन के लिए हों।
राजस्व प्राप्तियां	इनमे सरकार द्वारा लगाए गए करों एवं चुंगियो, सरकार द्वारा किए गए निवेशों पर प्राप्त ब्याज तथा लाभांश, सरकार द्वारा दी गई सेवाओं के लिए शुल्क तथा अन्य प्राप्तियां शामिल हैं।

© भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in