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 जीडीपी[1] 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 थें। 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 विवरणियां[2] 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

13वें 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।

13वें एफसी ने मार्च 2014 के अंत तक क्रमश: 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 'पूंजीगत 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) अर्थात 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 पूंजीगत 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)	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। 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। 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 2020[3] तक 0.2 प्रतिशत जीडीपी के लक्ष्य की प्राप्ति की जानी है।

[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।

राजस्व घाटा (आरडी)	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।
राजकोषीय घाटा (एफडी)	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। 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।
गारंटियां	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।
देयताएं	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।
भारतीय रिजर्व बैंक से उधार	यह अधिनियम भारतीय रिजर्व बैंक से केन्द्र सरकार द्वारा लिए गये उधार पर प्रतिबंध लगाता है।

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 हैः

- 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 ऋण[4] 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 अपनानाः 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 है।

- 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, अक्तूबर 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 होगाः

(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 2016[5] में संसद में प्रस्तुत किया गया था।

1.5 प्रतिवेदन की संरचना

मौजूदा प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए सरकार द्वारा अधिनयम 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, यर्थाथता और राजकोषीय कार्यों में पारदर्शिता के मुद्दों से संबंधित अभ्युक्तियां शामिल है।

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