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 हैं। 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 क्रमश: 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 क्रमश: 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 क्रमश: 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। अत: 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 है। दूसरी शर्त बताती है कि प्रथम शर्त में विनिर्दिष्ट आधार अथवा आधारों को, उपरोकथित 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 कारण[6] 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 क्रमश: 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। अत: 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 पुनर्निधारण 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 अर्थात 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, जहॉ 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 (I) की शर्त (डी) के अंतर्गत केन्द्र सरकार को सुस्पष्ट आकस्मिक देयताओं[7], जो एक बहु-वर्षीय समय सीमा में निर्धारित वार्षिकी भुगतानों के रूप में है, का प्रकटीकरण

[7] यघपि एफआरबीएम नियमावली 'स्पष्ट आकस्मिक देयता' को परिभाषित नहीं करते, हालांकि, लोक वित्त पर उपलब्ध साहित्य उन स्पष्ट आकस्मिक देयता जिन्हे कानून द्वारा मान्यता प्राप्त है का उल्लेख करता हैं अर्थात 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 आंकडों 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।