

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 प्राप्तियां (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।

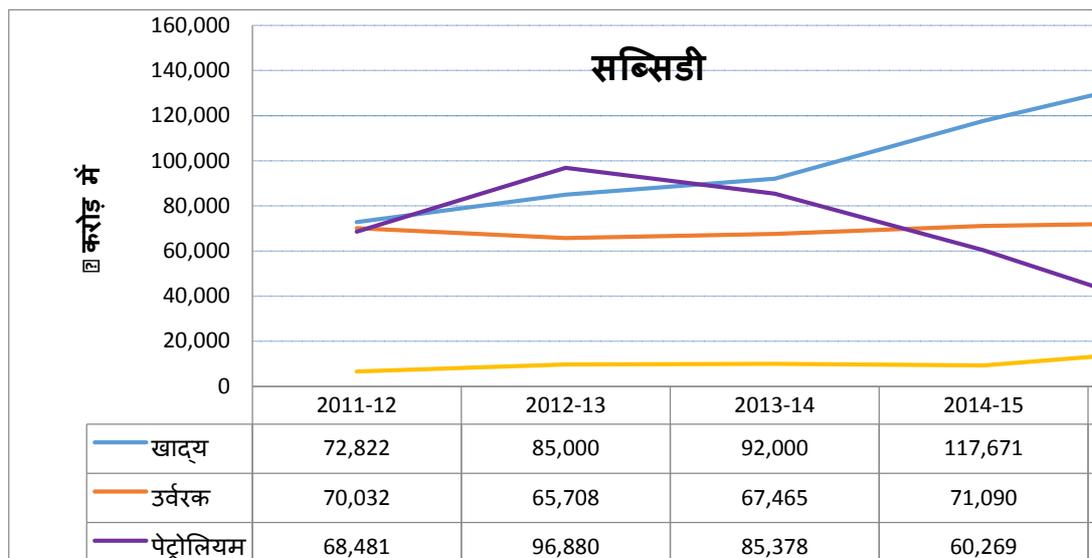
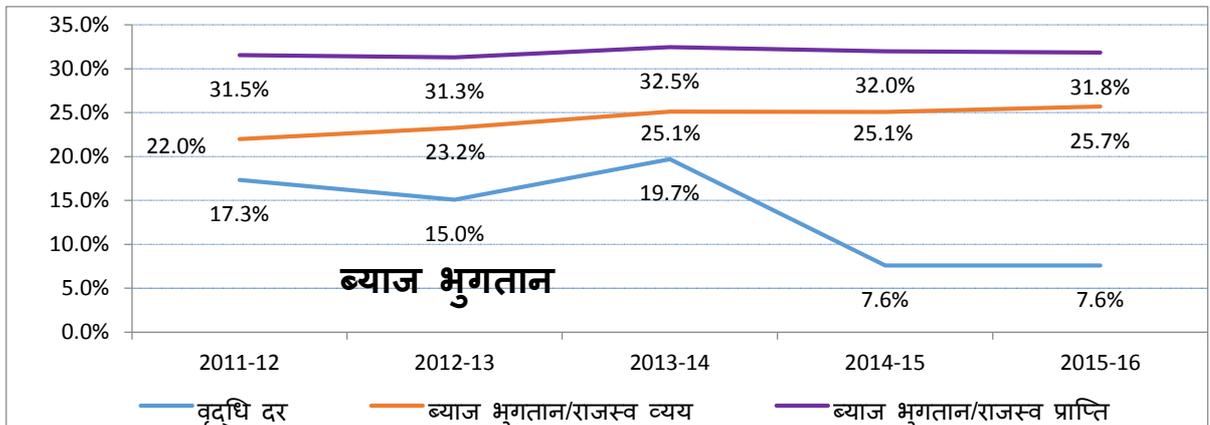
मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति सूचनात्मक तथा तथ्यात्मक है। तथापि मंत्रालय ने बताया कि कर, गैर-कर व्यय, ब्याज भुगतानों आदि से संबंधित सूचना संबंधित वर्षों के लिए सीजीए के लेखा-सार में दी गई सूचना से मेल नहीं खाती थी।

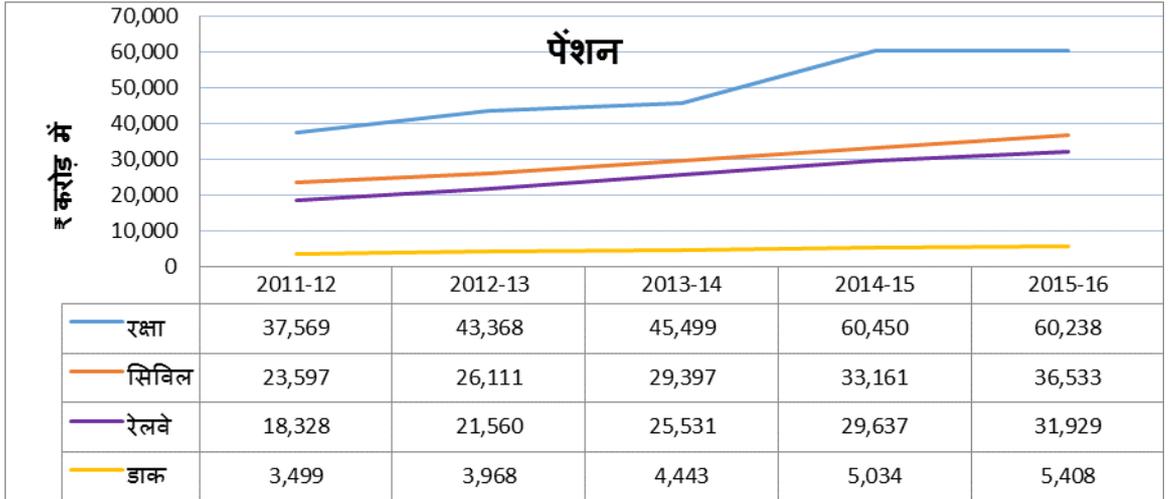
लेखापरीक्षा द्वारा तालिका 4.2 में शामिल विभिन्न संघटकों के डाटा संबंधित वर्षों के संघ सरकार वित्त लेखे से लिए गए हैं।

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 नामोद्दिष्ट निधियों को अंतरित न किए गए उपकर/उद्ग्रहण के ब्यौरे अनुबंध 4.2 में दिए गए हैं। तथापि, सरकार ने समस्त उद्ग्रहण/उपकर का नामोद्दिष्ट 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।