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 प्राप्ति 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 प्राप्ति ₹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 अर्थात, 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 पुन: 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 सके 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 रुपरेखा 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 प्रत्ये क मामले में प्रक्षेपण संशोधित अनुमान चरण पर नीचे के क्रम मे 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 हैः

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 विवरणी में वित्त वर्ष 2015-16 हेतु प्रक्षेपण (दिसम्बर 2014)	2015-16 हेतु एमटीईएफ विवरणी में बीई (अगस्त 2015)	2016-17 के एमटीईएफ विवरणी 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 परिसंपतियों 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 अर्थात 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 पूर्नआकलन के आधार पर निर्धारित किए गऐ 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 सके 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 अंशाकंन 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।