

अध्याय

5

अतिरिक्त बजटीय संसाधन

5.1 ईबीआर का प्रकटीकरण

बजट	यूजीएफए	एफआरबीएम अधिनियम के तहत प्रकटीकरण
वित्त वर्ष 2019-20 के बाद से सरकार ने व्यय प्रोफाइल के एक भाग के रूप में एक नया विवरण 27 सम्मिलित करके बजट दस्तावेजों में ई बी आर की राशि का खुलासा करना शुरू कर दिया। यह विवरण सभी मंत्रालयों/विभागों द्वारा पूर्ण रूप से सेवित बॉन्ड एन एस एस एफ ऋणों और अन्य संसाधनों के माध्यम से वित्तपोषित ई बी आर को दर्शाता है।	ऐसा कोई खुलासा नहीं	ऐसा कोई खुलासा नहीं

वित्त वर्ष 2019-20 के लिए, विवरण 27 (अनुलग्नक 5.1 के रूप में संलग्न) ने खुलासा किया कि ₹22,006.30 करोड़ की राशि सरकार द्वारा पूरी तरह से सेवित बॉन्ड जारी करने के माध्यम से व्यवस्थित की गई थी और अन्य ₹1,26,310 करोड़ की व्यवस्था राष्ट्रीय लघु बचत कोष (एन एस एस एफ) से ऋण के माध्यम से की गई थी। सरकार द्वारा पूरी तरह से सेवित बांडों के माध्यम से व्यवस्थित निधि का संचयी शेष ₹1,11,870 करोड़ था और जो ₹3,66,310 करोड़ वित्त वर्ष 2019-20 के अंत में एन एस एस एफ से ऋण के रूप में निकाला गया था।

5.2 अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के विवरण में अपर्याप्तता

5.2.1 विवरण 27 के प्रारूप में कमियां

क. विवरण के नीचे नोट के माध्यम से प्रकटीकरण

सरकार द्वारा पूरी तरह से सेवित बॉन्ड के माध्यम से व्यवस्थित धन, और राष्ट्रीय लघु बचत कोष से ऋण के माध्यम से वित्तीय सहायता के अलावा; कुछ विवरण आकृति के नीचे नोट के रूप में शामिल किए गए हैं, जो इसी तरह भविष्य के बजट में सी एफ आई से सेवित होंगे लेकिन अभी भी आकृति में शामिल नहीं किए गए हैं।

उदाहरण के लिए, स्टेटमेंट के नीचे दिए गए नोट की पहली प्रविष्टि ए आई ए एच एल को हस्तांतरित एयर इंडिया के ऋण को वित्तपोषित करने के लिए ₹7,000 करोड़ के ई बी आर जुटाने की अनुमति एयर इंडिया एसेट होल्डिंग लिमिटेड (ए आई ए एच एल) को देने के संबंध में थी। यह जानकारी पूरी तरह से सरकारी बांडों के संबंध में समान जानकारी के साथ विवरण में ही प्रदान की जा सकती थी।

लेखापरीक्षा ने वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान नोट किया कि विवरण 27 ने वित्तीय वर्ष 2021-22 के लिए अनुमानित ई बी आर उधार (आर ई और बी ई) के साथ-साथ वित्तीय वर्ष 2016-17 से 2019-20 के दौरान व्यवस्थित वास्तविक ई बी आर को सूचीबद्ध किया, जो केंद्र सरकार के ऋण का हिस्सा था।

इसके अलावा, इसी तरह का एक विवरण, एफ आर बी एम नियमों के तहत अनिवार्य है - वार्षिकी परियोजनाओं पर देयता, सरकारी देयता की मात्रा (मंत्रालय के नाम, परियोजना का नाम और इसके मूल्य, सरकार द्वारा प्रतिबद्ध कुल वार्षिकी और वर्ष-वार विवरण के साथ) वार्षिकी राशि और भुगतान/सहायता के लिए अवधि) को सूची बद्ध करती है और इस प्रकार, पारदर्शी रूप से प्रत्येक वर्ष बजट के माध्यम से भुगतान की गई राशि, और भुगतान न की गई राशि, यदि कोई हो, के साथ-साथ भविष्य के बजट आवंटन की आवश्यकता वाली राशि का खुलासा करता है।

इसलिए, यह देखते हुए कि विवरण 27 सरकार की एक प्रकार की ऋण देयताओं का एक वास्तविक प्रकटीकरण है, इसका प्रारूप यू जी एफ ए के विवरण 14 के अनुरूप ऋण का विवरण और सरकार के अन्य ब्याज-असर देयतायें भी प्रदान करना चाहिए।

क) वर्ष-वार चुकाने योग्य राशि (मूल और ब्याज स्पष्ट रूप से) जिसे भविष्य के बजट के माध्यम से वित्तपोषित किया जाएगा,

ख) उधार लेने की अवधि, और ब्याज की दर जिस पर वित्त पोषण की व्यवस्था की गई थी, और

ग) भुगतान न की गई राशि की मात्रा जिसे अगले बजट में ले जाया गया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2021) में कहा कि विवरण 27 ई बी आर के माध्यम से निवेश के संबंध में सिर्फ एक बयान था। बजट से वित्तपोषित की जाने वाली ई बी आर (मूलधन और ब्याज) की चुकौती राशि मांग की संबंधित योजना के लिए बजट अनुमान के विवरण (एस बी ई) में परिलक्षित होती थी।

मंत्रालय का उत्तर विवरण 27 की प्रकृति के विपरीत है जो ईबीआर के माध्यम से निवेश और उस पर उत्पन्न होने वाली ऋण देयता को दर्शाता है ।

5.2.2 विवरण 27 के नीचे नोट का अपूर्ण प्रकटीकरण

लेखापरीक्षा ने पाया कि विवरण के नीचे नोट के रूप में दिखाई गई राशि इस सीमा तक कम थी कि इसमें निम्नलिखित के बारे में विवरण शामिल नहीं था:

क. भारतीय रेलवे के वित्तपोषण के लिए आईआरएफसी ऋण को ईबीआर के रूप में शामिल नहीं करना

भारतीय रेलवे वित्त निगम लिमिटेड (आई आर एफ सी), रेल मंत्रालय (एम ओ आर) के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत एक पूर्ण सरकारी स्वामित्व वाला सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम है, जो 1987-88 से रेलवे में पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिए बाजार से उधारी जुटा रहा है। आई आर एफ सी बाजार से धन जुटाता है और इस प्रकार जुटाई गई धनराशि से रेलवे का रोलिंग स्टॉक खरीदता है और फिर उन परिसंपत्तियों के रेल मंत्रालय को पट्टे पर देता है।

वित्तीय वर्ष 2019-20 में वित्तपोषित नए रोलिंग स्टॉक के साथ, आई आर एफ सी द्वारा पट्टे पर दी गई परिसंपत्ति, भारतीय रेलवे के तहत परिचालन में सभी रोलिंग स्टॉक के 70% से अधिक को दर्शाता है। आई आर एफ सी से पट्टे पर ली गई परिसंपत्तियों पर, रेलवे आई आर एफ सी को ऋण चुकाने में सक्षम बनाने के लिए अर्ध-वार्षिक रूप से अग्रिम रूप से पट्टे किराए का भुगतान करता है।

वित्तीय वर्ष 2019-20 में, आई आर एफ सी ने अपने वित्त पोषण कार्यक्रम 'अतिरिक्त-बजटीय संसाधन-संस्थागत वित्त (ई बी आर-आई एफ)' के तहत रेलवे परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए 'राष्ट्रीय परियोजनाओं' हेतु ₹2,500 करोड़ सहित ₹36,400 करोड़ रुपये जुटाए।

आई आर एफ सी रेल विकास निगम लिमिटेड (आर वी एन एल) को उनके द्वारा कार्यान्वयन के तहत बैंक योग्य रेलवे परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए बाजार निधि भी प्रदान करता है। वित्तीय वर्ष 2019-20 में आई आर एफ सी ने एम ओ आर को ₹1,407.96 करोड़ की धनराशि प्रदान की जो आर वी एन एल को दी गई थी, आई आर एफ सी अपने ऋण सेवा दायित्वों को पूरा करने के लिए आर वी एन एल को धनराशि प्रदान करती है (वित्तीय वर्ष 2019-20 में ₹534.31 करोड़)।

व्यय प्रोफाइल, बजट वित्तीय वर्ष 2021-22 के विवरण 27 के नीचे प्रकटीकरण नोट में लिखा है, 'रेलवे मंत्रालय को अपनी राष्ट्रीय परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए ₹10,200 करोड़ (वित्तीय वर्ष 18-19 में ₹5,200 करोड़ और वित्तीय वर्ष 2019-20 में ₹5,000 करोड़) तक की उधार के द्वारा निधि की आवश्यकता को पूरा करने की अनुमति दी गई थी। भुगतान देयता सरकार के सामान्य राजस्व पर वहन की जा रही है।'

इस प्रकार, विवरण 27 उस सीमा तक त्रुटिपूर्ण था, जिसमें भारतीय रेलवे के रोलिंग स्टॉक, पूंजीगत व्यय, और आरवीएनएल के माध्यम से बैंक योग्य रेलवे परियोजना के वित्तपोषण के लिए ₹1,407.96 करोड़ की राशि के लिए आई आर एफ सी द्वारा जुटाए गए ₹36,400 करोड़ का खुलासा नहीं किया गया था। चूंकि रेल मंत्रालय, आई आर एफ सी को सी एफ आई से आहरण के माध्यम से भविष्य के बजट से पट्टा किराया आदि के माध्यम से भुगतान करेगा, यह इन्टर-जेनरेशनल इक्विटी को प्रभावित करेगा।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2022) में कहा कि आई आर एफ सी से वित्तपोषण 'लीजिंग मॉडल' का रूप लेता है जिसमें आई आर एफ सी द्वारा वित्तपोषित परिसंपत्तियों का स्वामित्व उसके पास होता है और पट्टा अवधि में भारतीय रेलवे को 'उपयोग का अधिकार' दिया जाता है। चूंकि वित्तीय प्रबंधन की भाषा में पट्टे के माध्यम से वित्तपोषण का रूप सार्वभौमिक रूप से ऑफ-बैलेंस शीट फंडिंग के रूप में स्वीकार किया जाता है, भारत सरकार ने आई आर एफ सी द्वारा रेलवे परिसंपत्तियों के वित्त पोषण को सरकारी ऋण के दायरे से बाहर रखा है और विभिन्न वित्तीय संकेतकों की गणना के लिए इसे शामिल नहीं किया गया है।

चूंकि मंत्रालय ने टिप्पणी को स्वीकार कर लिया है, इसलिए इन उधारों को विवरण 27 में पूरी तरह से प्रकट करने की आवश्यकता है।

ख. ए आई ए एच एल द्वारा जुटाए गए ₹14,985 करोड़ के ऋण का खुलासा न करना

ए आई ए एच एल एक विशेष प्रयोजन वाहन है, जो एक विशिष्ट उद्देश्य के लिए बनाया गया है, और इसका अपना कोई व्यवसाय प्रचालन नहीं है। इस प्रकार, ए आई ए एच एल द्वारा उधार ली गई कुल राशि, भारत सरकार द्वारा पूरी तरह से सेवित/या गारंटी के बावजूद, अनुवर्ती वर्षों के बजटीय आवंटन से चुकानी होगी।

नागरिक उड्डयन मंत्रालय के तहत एयर इंडिया एसेट होल्डिंग लिमिटेड (ए आई ए एच एल) के वित्तीय वर्ष 2019-20 के लेखापरीक्षित वार्षिक खातों से यह देखा गया कि ए आई ए एच एल को गैर-परिवर्तनीय डिबेंचर (एन सी डी) चैनल के माध्यम से कुल ₹21,985 करोड़ का ऋण जुटाने की अनुमति दी गई थी। हालांकि, विवरण 27 / प्रकटीकरण में केवल ₹7,000 करोड़ (सरकार द्वारा पूरी तरह से सेवित) दिखाया गया था, जबकि विवरण 27 में शेष ₹14,985 करोड़ (सरकारी गारंटी पर व्यवस्थित) का विवरण प्रकट नहीं किया गया था। भारत सरकार की गारंटीकृत राशि ₹14,985 करोड़ थी, जिसे विवरण 4 - गारंटी, यूजीएफए 2019-20 में नहीं दिखाया गया है।

मंत्रालय ने स्वीकार किया (फरवरी 2022) कि एयर इंडिया के विनिवेश के बारे में हाल के घटनाक्रमों को देखते हुए, सरकार ने एयर इंडिया के पिछले बकाया (सरकारी गारंटीकृत ऋणों सहित) को पहले ही ले लिया है और कॉर्पोरेट मामलों के मंत्रालय (एम ओ सी ए) के बजट के माध्यम से भुगतान पारदर्शी रूप से किया गया है। उत्तर पुष्टि करता है कि यह ऋण सरकारी ऋण होने के कारण विवरण 27 में उचित रूप से प्रकट किया जाना चाहिए था।

5.2.3 ईबीआर जिनकी पूर्ति सीएफआई से होगी लेकिन विवरण 27 में दर्शाये नहीं गये।

क. भविष्य के बजट के माध्यम से वित्तपोषित उर्वरक सब्सिडी की बकाया राशि

2021 की प्रतिवेदन संख्या 6 में बताया गया है कि वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2018-19 की अवधि के दौरान उर्वरक सब्सिडी की बकाया राशि को आगे बढ़ाया जा रहा था, क्योंकि रसायनिक और उर्वरक मंत्रालय को किया गया बजट आवंटन उर्वरक कंपनियों द्वारा सब्सिडी के दावों का

निपटान करने के लिए अपर्याप्त था। यह बताया गया कि वित्तीय वर्ष 2018-19 के अंत में भुगतान न होने के कारण संचित सब्सिडी ₹32,488.54 करोड़ थी और कुछ उर्वरक कंपनियों के लिए सब्सिडी के बकाया और इन ऋणों पर ब्याज के प्रति सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों से विशेष बैंकिंग व्यवस्था (एस बी ए) की गई थी/ऋण की व्यवस्था की गई थी, जिसे आंशिक रूप से सरकार द्वारा वहन किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए उर्वरक सब्सिडी के कारण आगे की देयता वर्ष के अंत तक लगभग ₹43,483 करोड़ तक पहुंच गई थी।

इस संदर्भ में, वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान किए गए उर्वरक दावों को पूरा करने के लिए स्वीकृत एस बी ए, यदि कोई हो, से संबंधित जानकारी, और राशि, ऋण की अवधि, ब्याज दर, चुकौती अवधि, और बाद में की गई अन्य/वैकल्पिक व्यवस्था, यदि कोई हो, के बारे में विवरण लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया।

यह स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष 2019-20 के अंत में सब्सिडी दावों की सीमा तक वर्तमान व्यय का भुगतान नहीं किया गया था, जिसके लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधनों (ई बी आर) पर विवरण 27 की उपरोक्त जानकारी के संदर्भ में पर्याप्त प्रकटीकरण की आवश्यकता थी।

हालांकि मंत्रालय ने वित्तीय वर्ष 2019-20 के अंत तक बकाया राशि (फरवरी 2022) पर चर्चा नहीं की, लेकिन यह देखा गया कि वित्तीय वर्ष 2020-21 में उर्वरक सब्सिडी की देयताओं को आगे बढ़ाने के लिए लगभग ₹ 1.35 लाख करोड़ के आरई 2020-21 में अतिरिक्त धनराशि प्रदान की गई थी।

ख. सड़क परिवहन क्षेत्र में अतिरिक्त बजटीय वित्तपोषण

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एन एच ए आई) की स्थापना एन एच डी पी और अन्य योजनाओं के तहत सौंपे गए राष्ट्रीय राजमार्गों के विकास, रखरखाव और प्रबंधन के लिए की गई थी।

एन एच ए आई की सभी टोल प्राप्तियां और पी पी पी मोड में कार्यान्वित की जा रही परियोजनाओं में सरकार के हिस्से के राजस्व को गैर- कर राजस्व²⁴ के रूप में भारत की समेकित निधि (सी एफ आई) में जमा किया जाता है। इन प्राप्तियों को फिर से एन एच ए आई में निवेशित कर दिया जाता है।

²⁴ सार्वजनिक वित्तपोषित परियोजनाओं के मामले में, टोल ठेकेदार से प्राप्त प्रेषण सी एफ आई में जमा किया जाता है जबकि ओ एम टी (संचालित, रखरखाव और हस्तांतरण) परियोजना और बी ओ टी (निर्मित, संचालन और हस्तांतरण) राजस्व हिस्सेदारी परियोजना के मामले में, संबंधित परियोजना के रियायत समझौते के प्रावधानों के अनुसार, निधि को भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एन एच ए आई) और रियायतग्राही के बीच वितरित किया जाता है। ऐसी परियोजनाओं से सरकारी हिस्सा भी सी एफ आई में जमा किया जाता है।

एन एच ए आई अधिनियम की धारा 21 के अनुसार - जो एन एच ए आई की उधार लेने की शक्तियों को निर्धारित करता है, इस तरह के उधार या तो केंद्र सरकार की सहमति से लिए गए थे या केन्द्र सरकार द्वारा इसे दिए गए किसी सामान्य या विशेष प्राधिकार की शर्तों के अनुसार थे। इसके अलावा, अधिनियम सरकार को एन एच ए आई द्वारा लिए गए ऋण हेतु गारंटी प्रदान करने का प्रावधान है।

वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए एफ आर बी एम अधिनियम के अनुपालन पर 2021 की पिछली सी ए जी प्रतिवेदन संख्या 6 में, यह देखा गया था कि एन एच ए आई द्वारा किए गए उधार सार्वजनिक परिसंपत्ति बनाने के लिए पूंजीगत व्यय करने के लिए ई बी आर की प्रकृति के थे। बजट के बाहर इस तरह के उधार के उपयोग ने सर्विसिंग जिम्मेदारी को भविष्य के वर्षों में स्थानांतरित कर दिया। इसके अलावा, यह स्थापित किया गया था कि एन एच ए आई द्वारा उधार को भारत सरकार के साथ अपने वित्तीय और प्रचालन संबंधों और कर राहत के रूप में प्रदान किए गए प्रोत्साहनों के आधार पर उच्च रेटिंग द्वारा सुगम बनाया जा रहा था, जो कि एन एच ए आई को अर्जित, पूर्व निर्धारित राजस्व के संदर्भ में एक लागत है।

वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान, सड़क परिवहन मंत्रालय द्वारा स्थायी पुल शुल्क कोष (₹10,600 करोड़) और राष्ट्रीय राजमार्ग कोष (₹5,000 करोड़) के मुद्राकरण से प्राप्तियों के माध्यम से धन एन एच ए आई में निवेश किया गया था। इसके अलावा, एन एच ए आई को सेंट्रल रोड एंड इंफ्रास्ट्रक्चर फंड (सी आर आई एफ) से ₹15,732.84 करोड़ का पूंजीगत अनुदान/निवेश प्राप्त हुआ।

इस प्रकार, एन एच ए आई परियोजनाओं को सरकारी और निजी रियायतग्राहियों द्वारा किए गए निवेश और एन एच ए आई द्वारा लिए गए उधार के माध्यम से वित्तपोषित किया जा रहा था। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान एन एच ए आई द्वारा आई ई बी आर मोड के माध्यम से ₹ 74,988 करोड़ की निधि की व्यवस्था की गई थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2022) में कहा कि एन एच ए आई की उधारी उसकी अपनी बैलेंस शीट के आधार पर है, जो भारत सरकार के बैलेंस शीट से अलग है। दूसरे, एन एच ए आई के पास देयताओं के प्रति अर्जित परिसंपत्तियां हैं। भारत सरकार ने एन एच ए आई को गारंटी नहीं दी है और इसलिए, एन एच ए आई की देयताओं को भारत सरकार के दायित्व के हिस्से के रूप में मानने का विचार सही नहीं है।

मंत्रालय के उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखा जा सकता है कि एन एच ए आई द्वारा लिए गए ऋण को भारत सरकार के साथ लिंक करके सुगम बनाया गया है जैसा कि ऊपर बताया गया है। इसके अलावा, निर्मित सड़कों पर टोल से या सड़कों के मुद्राकरण से उत्पन्न प्राप्तियों को सी एफ आई में जमा किया जाता है। इन प्राप्तियों को फिर अन्य बजटीय सहायता के साथ भारत सरकार द्वारा एन एच ए आई में निवेश किया जाता है, जो अंततः एन एच ए

आई के ऋण की भरपाई की ओर संकेत करता है। इसलिए, एन एच ए आई के उधार को अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के रूप में विवरण 27 में शामिल किया जाना चाहिए।

5.3 सुझाव

सिफारिश 5ए: सरकार अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के लिए एक स्पष्ट अवधारणात्मक और नीतिगत रूपरेखा तैयार कर सकती है, जिसे संसद में पर्याप्त रूप से प्रकट किया जा सकता है। निम्नलिखित को इस रूपरेखा के द्वारा प्रदान किया जाना चाहिए:

- 5ए.I ई बी आर की परिभाषा जिसमें ऐसे सभी मामले शामिल हो जहां सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम या एक स्वायत्त निकाय द्वारा बाजार से जुटाए गए वित्तीय संसाधनों की देयता अंततः केंद्र सरकार द्वारा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से वहन किया जाता है।
- 5ए.II अतिरिक्त बजटीय संसाधन वित्तपोषण का औचित्य और उद्देश्य; प्रत्येक परियोजना/योजना/कार्यक्रम के लिए बजटीय सहायता के साथ इस तरह के वित्तपोषण की मात्रा; अतिरिक्त बजटीय संसाधन निधि के स्रोत और शर्तें, और ऋण की चुकौती के लिए ऋण की चुकौती के लिए तंत्र।
- 5ए.III स्पष्ट मानदंड/सिद्धांतों के आधार पर बजट और सरकारी खातों में इस तरह के वित्त पोषण और उधार का खुलासा और समावेश, यूजीएफए की विवरण 14 (ऋण का विवरण और सरकार के अन्य ब्याज वहन करने वाले दायित्वों) के समान प्रकटीकरण के प्रारूप के साथ किया जाना।
- 5ए.IV सरकार केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के माध्यम से लिए गए उधार को व्यय प्रोफाइल के विवरण 27 में दर्शा सकती है।