



**भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का
राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन
अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर प्रतिवेदन**



**संघ सरकार (सिविल)
आर्थिक कार्य विभाग
(वित्त मंत्रालय)
2016 की प्रतिवेदन सं. 27**

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का
राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन
अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर प्रतिवेदन

वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए

संघ सरकार (सिविल)
आर्थिक कार्य विभाग
(वित्त मंत्रालय)
2016 की प्रतिवेदन सं. 27

विषय-सूची

पैरा	उप पैरा	विवरण	पृष्ठ सं.
		प्राक्कथन	v
		कार्यकारी सारांश	vii-xi
अध्याय 1: प्रस्तावना			
1.1		पृष्ठभूमि	1
1.2		राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 तथा नियमावली 2004	1
1.3		एफआरबीएम अधिनियम का अस्थाई निलंबन	4
1.4		संशोधित एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत नवीकृत रोड-मैप	4
1.5		संशोधित एफआरबीएम अधिनियम तथा संघ सरकार के दायित्व	6
1.6		भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा	7
1.7		लेखापरीक्षा उद्देश्य	8
1.8		लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली	8
1.9		लेखापरीक्षा मानदण्ड	9
1.10		प्रतिवेदन की संरचना	10
अध्याय 2: अधिनियम तथा नियमावली से विपथन			
2.1		लक्ष्यों का निरन्तर स्थगन	11
2.2		2014-15 में वार्षिक कटौती लक्ष्यों का पालन न करना	12
2.3		एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के प्रति एमटीएफपी विवरण के अन्तर्गत वित्तीय लक्ष्यों में असंगति	14
2.4		एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली में असंगतियां-अतिरिक्त देनदारियों की धारणा पर	16
2.5		प्रकटन विवरण (डी-6) के फॉर्मेट में असंगति	17
		निष्कर्ष	17
अध्याय 3: एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रगति			
3.1		राजस्व घाटा	19
	3.1.1	राजस्व घाटा लक्ष्य	20
	3.1.2	राजस्व घाटे की प्रवृत्ति	20
	3.1.3	2014-15 के दौरान राजस्व घाटा	21

3.2		राजकोषीय घाटा	22
	3.2.1	राजकोषीय घाटा लक्ष्य	22
	3.2.2	राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति	23
	3.2.3	2014-15 के दौरान राजकोषीय घाटा	24
	3.2.4	राजकोषीय घाटे के संघटक रूप में राजस्व घाटा	25
	3.2.5	वित्तीय संकेतको के परिकलन को प्रभावित करने वाले लेनदेन	26
	3.2.5.1	व्यय के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व घाटा का कम बताना	27
	3.2.5.2	एक ही बार की प्राप्तियों के कारण 2014-15 में राजस्व घाटे का संकुचन	28
	3.2.5.3	निर्धारित निधियों को उदग्रहणों/उपकर का कम अन्तरण/अन्तरण न होना	29
	3.2.5.4	भारत की संचित निधि में एनएसएसएफ की हानियों को मान्यता न देना	32
	3.2.5.5	राज्यों को निवल प्राप्तियाँ	34
	3.2.5.6	आर्थिक सहायता पर अदत्त व्यय	35
3.3		प्रभावी राजस्व घाटा	36
	3.3.1	प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य	36
	3.3.2	प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति	37
	3.3.3	2014-15 के दौरान प्रभावी राजस्व घाटा	38
	3.3.3.1	पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय में असंगति	39
	3.3.4	प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य का गलत अनुमान	39
	3.3.5	पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में कुछ खर्चों का गलत वर्गीकरण	42
	3.3.5.1	पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में मानी गई अधिप्राप्ति और अनुरक्षण पर व्यय	43
	3.3.5.2	इन्दिरा आवास योजना तथा राजीव आवास योजना के अंतर्गत व्यय का गलत वर्गीकरण	46
3.4		सरकार की देयता	48
	3.4.1	देयता लक्ष्य	49
	3.4.2	बकाया देयता की प्रवृत्ति	50
	3.4.3	लोक लेखा देयता को कम बताना	51
3.5		गारंटियां	52
	3.5.1	गारंटियों का लक्ष्य	53
	3.5.2	गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति	53

3.6		भारतीय रिजर्व बैंक से उधार	54
		निष्कर्ष	54
अध्याय 4: राजकोषीय नीति विवरणों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण			
4.1		मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण में प्रक्षेपण	56
	4.1.1	सकल कर राजस्व प्रक्षेपण	57
	4.1.2	कुल बकाया देयता प्रक्षेपण	58
	4.1.3	विनिवेश प्रक्षेपण	58
	4.1.4	व्यय की रचना में संरचनात्मक असंतुलन	59
4.2		मध्यावधि व्यय ढांचा विवरण में प्रक्षेपण	60
		निष्कर्ष	62
अध्याय 5: राजकोषीय कार्यों में प्रकटीकरण तथा पारदर्शिता			
5.1		सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता	63
	5.1.1	संघ लेखाओं में प्रकटीकरण विवरण शामिल न करना	63
	5.1.2	प्रत्यक्ष कर प्राप्त आंकड़े में पारदर्शिता का अभाव	64
5.2		एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत अनिवार्य प्रकटीकरण विवरणों में पारदर्शिता	66
	5.2.1	गैर-कर राजस्व के बकाया कम बताना	66
	5.2.2	गैर-कर राजस्व के बकाया में कोयला लेवी की अप्राप्त राशि शामिल न करना	66
	5.2.3	परिसम्पत्तियों को कम बताना	67
	5.2.3.1	परिसम्पत्तियों के अन्त तथा अथ शेषों के आंकड़ों में अन्तर	67
	5.2.3.2	विदेशी सरकारों को दिये गये ऋण के आंकड़ों में अंतर	68
	5.2.4	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के प्रकटीकरण के खुलासे में असंगति	68
	5.2.4.1	फॉर्म डी-6 में गलत प्रकटीकरण	69
	5.2.4.2	बजट अनुमानों तथा डीडीजी के बीच विसंगतियाँ	69
		निष्कर्ष	71
		अनुबंध	73-81
		शब्दावली	82-85

प्राक्कथन

मई 2012 में संशोधित राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 की धारा 7ए प्रावधान करती है कि केन्द्र सरकार इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की आवधिक रूप से समीक्षा, जैसा अपेक्षित है, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंप सकती है तथा इस समीक्षा को संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा। एफआरबीएम नियमावली 2004 का एक संशोधन 31 अक्टूबर 2015 में अधिसूचित किया गया था। इस एफआरबीएम (संशोधित) नियमावली 2004 का नियम 8 प्रावधान करता है कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों तथा केन्द्र सरकार द्वारा इसके तहत निर्मित नियमावली के अनुपालन की वार्षिक समीक्षा करेंगे, यह वित्तीय वर्ष 2014-15 से प्रारम्भ होगी तथा प्रतिवेदन को राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाएगा जो इसे संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करेंगे।

मार्च 2015 को समाप्त वित्तीय वर्ष हेतु एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों तथा केन्द्र सरकार द्वारा इसके तहत निर्मित नियमावली अनुपालन की समीक्षा से संबंधित भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह पहला प्रतिवेदन है।

इस प्रतिवेदन में समीक्षा से उजागर महत्वपूर्ण परिणाम शामिल है। इस प्रतिवेदन में उल्लेखित उदाहरण वे हैं जो 2014-15 की अवधि के साथ-साथ पहले के वर्षों के लिए नमूना लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आए। 2014-15 के बाद की अवधि से संबंधित मामलों को भी, जहां कहीं आवश्यक है, शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार संपन्न किया गया है।

कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 को संसद द्वारा अगस्त 2003 में लागू किया गया था। एफआरबीएम अधिनियम 2003 को प्रारम्भ करने का उद्देश्य राजकोषीय अनुशासन का संस्थाकरण करना, राजकोषीय घाटा कम करना, व्यापक-आर्थिक प्रबंधन का सुधार करना तथा एक संतुलित बजट की ओर बढ़ते हुए लोक निधियों का समग्र प्रबंधन था। सर्वभौम आर्थिक संकटों तथा प्रतिकूल परिस्थितियों के कारण एफआरबीएम अधिनियम के कार्यान्वयन को फरवरी 2009 में रोक दिया गया था। मई 2012 में संसद द्वारा एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया गया। अधिनियम में किये गये संशोधन का एक महत्वपूर्ण पहलू धारा 7ए का प्रस्ताव था जो भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को संघ सरकार द्वारा अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की आवधिक समीक्षा सौंपने का प्रावधान करता है।

यह प्रतिवेदन क्या शामिल करता है

यह प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2014-15 हेतु एफआरबीएम अधिनियम, 2003 के प्रावधानों एवं इसके अंतर्गत बनाये गये नियमों का संघ सरकार द्वारा अनुपालन पर चर्चा करता है। हमने एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली में किए गए विभिन्न संशोधनों की जांच तथा अधिनियम/नियमावली में समय-समय पर निर्धारित विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्यों तथा प्रवृत्तियों का विश्लेषण किया है। लेखापरीक्षा समीक्षा के दौरान (i) अधिनियम के प्रावधानों के तहत निर्मित नियमावली की सुसंगति; (ii) सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली में निर्धारित किए गए लक्ष्यों की प्राप्ति; (iii) विभिन्न राजकोषीय विवरणियों में निर्धारित प्राप्तियों तथा व्यय में लक्ष्यों की उपलब्धि और (iv) पारदर्शिता तथा सरकार द्वारा प्रकटनों के मामलों की जांच की गयी।

मुख्य टिप्पणियां

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां जो इस अधिनियम एवं नियमावली के अंतर्गत बनाये गये हैं, के अनुपालन से एवं अन्य विषय से संबंधित ब्यौरा नीचे दिया गया है:

अधिनियम तथा नियमावली से विपथन

- वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए प्रभावी राजस्व घाटा तथा राजस्व घाटे के संबंध में सरकार द्वारा बजट में नियत वार्षिक कटौती के लक्ष्य, अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार नहीं थे।

(पैरा 2.2)

- एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के अंतर्गत राजकोषीय संकेतको की निर्धारित तिथियों तथा मध्य अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में नियत लक्ष्य तिथियों में असंगतियां थीं।

(पैरा 2.3)

- एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली में अतिरिक्त देयताओं की पूर्वधारणा के संबंध में शामिल प्रावधानों के बीच असंगतियां थीं।

(पैरा 2.4)

एफआरबीएम लक्ष्यों की उपलब्धि में प्रगति

- वित्तीय वर्ष 2014-15 में, सरकार राजस्व तथा राजकोषीय घाटे के संबंध में मध्य अवधि राजकोषीय नीति में निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने में समर्थ रही। तथापि, प्रभावी राजस्व घाटे के संबंध में, लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

(पैरा 3.1.3, 3.2.3 तथा 3.3.3)

- संघ सरकार के वि.व. 2014-15 हेतु लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान कुछ लेन देन तथा वित्तीय सम्भाव्यताएं पाई गई थीं जिसने अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली में नियत निर्धारित घाटा संकेतकों के परिकलन को प्रभावित किया अथवा प्रभावित करने से संबंधित थीं।

(पैरा 3.2.5)

- कुछ नमूना जांच किए गए मंत्रालयों/विभागों में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर प्रावधानों का अनुमान लगाने की क्रियाविधि में कमी के कारण वि.व. 2014-15 में प्रभावी राजस्व घाटे लक्ष्य का परिणामी अनुमान गलत था।

(पैरा 3.3.4)

- पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के प्रतिपादन में अलग-अलग प्रक्रियाओं तथा कुछ कल्याण योजनाओं में व्यय के गलत वर्गीकरण की मौजूदगी के परिणामस्वरूप प्रभावी राजस्व घाटे को वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान कम बताया गया।

(पैरा 3.3.5.1 तथा 3.3.5.2)

- वि.व. 2011-12 के बाद से, जीडीपी के अनुसार बकाया देयता ने मध्य अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में शामिल लक्षित स्तर को पीछे छोड़ दिया था। इसके अतिरिक्त, लोक लेखे में ₹6,70,210 करोड़ की देयताओं के कम कथन के कारण संघ सरकार की वि.व. 2014-15 में कुल देयताएं जीडीपी के 46.2 प्रतिशत पर थी जो अन्यथा जीडीपी के 51.6 प्रतिशत पर होती।

(पैरा 3.4.2 तथा 3.4.3)

राजकोषीय नीति विवरणों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण

- सकल कर राजस्व, बकाया देयताओं तथा विनिवेश के संबंध में मध्य अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में शामिल वि.व. 2014-15 के प्रक्षेपण वास्तविकता से काफी अलग थे। इसी प्रकार, 2013-14 के मध्य अवधि व्यय ढांचा विवरणी में शामिल वि.व. 2014-15 हेतु व्यय के विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत प्रक्षेपण, 2014-15 के बीई तथा आरई में सार्थकता से विविध किया गया था।

(पैरा 4.1 तथा 4.2)

राजकोषीय कार्यों में प्रकटीकरण तथा पारदर्शिता

- बारहवें वित्त आयोग द्वारा संघ सरकार के लेखाओं में अधिक पारदर्शिता हेतु आठ अतिरिक्त विवरणियों को शामिल करने संबंधित सिफारिशों को सरकार की सैद्धांतिक स्वीकृति के बावजूद भी उस पर कार्रवाई नहीं की गई।

(पैरा 5.1.1)

- वि.व. 2014-15 में सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण से ₹1,17,495 करोड़ की वापसियां (कर की वापसियों पर ब्याज सहित) की गई थीं, परंतु इस पहलू को सरकारी लेखाओं में प्रकट नहीं किया गया था।

(पैरा 5.1.2)

- वि.व. 2014-15 तथा पहले के वर्षों हेतु संसद के समक्ष प्रस्तुत एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटन विवरणी में गैर-कर राजस्व के कम कथन, भौतिक एवं वित्तीय परिसम्पत्तियों के अंत एवं अथ शेषों में अंतर, विदेशी सरकारों को कर्जों का अतिकथन तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के प्रावधान के अनुमान में असंगतियों से संबंधित विसंगतियां शामिल थीं।

(पैरा 5.2)

अनुशासन

प्रतिवेदन में सम्मिलित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के आधार, पर निम्नलिखित सिफारिशें की गई हैं:

- (i) एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में विसंगति के मामलों का निपटान करने हेतु सरकार को उपयुक्त संशोधन करने चाहिए।
- (ii) सरकार को फार्म डी-6 के फार्मेट, जैसा कि एफआरबीएम नियम के अंतर्गत निर्धारित है, का अनुपालन करना चाहिए।

- (iii) बजटीय प्रावधान करने के साथ-साथ उनके लेखांकन को व्यय के गलत वर्गीकरण से बचने हेतु लेखाओं की वर्गीकरण संरचना से संबंधित कोडल प्रावधानों में समांजस्य होने की आवश्यकता है।
- (iv) सरकार को विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संग्रहित उपकर/उदग्रहण को इन उद्देश्य हेतु निर्धारित निधियों में अन्तरित करना चाहिए।
- (v) एनएसएसएफ के वार्षिक कार्यों के परिणाम तथा सरकार के वित्त पर उसके प्रभाव की पहचान करने हेतु एक क्रियाविधि स्थापित की जानी चाहिए।
- (vi) पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान की सही पहचान तथा व्यय को सही दर्ज करने को सुगम बनाने के लिए सरकार को इस अनुदान के रूप में व्यय के वर्गीकरण के लिए मानदंडों को परिभाषित करने तथा मंत्रालयों/विभागों द्वारा इसका अनुपालन सुनिश्चित करने पर विचार करना चाहिए।
- (vii) सरकार को ऐसे अनुदानों, को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकरण से अलग करना चाहिए जो अनुदानग्राही संगठनों द्वारा स्वामित्व की परिसम्पत्तियों के सृजन का कारण न बनते हो।
- (viii) सरकार को विभिन्न राजकोषीय नीतियों में प्राप्ति तथा व्यय के लिए प्रक्षेपण बनाते समय निहित पूर्वधारणाओं की प्रक्रिया को मजबूत बनाना चाहिए, ताकि इसे बार-बार के बदलाव से विमुक्त किया जा सके तथा बजट में प्रक्षेपणों को निरंतर रूप से एकीकृत किया जा सके।
- (ix) संघ सरकार को वित्त लेखाओं में अतिरिक्त विवरणी को जोड़ने के लिए आवश्यक कदम उठाना चाहिए जैसा कि 12वें वित्त आयोग द्वारा लेखें में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए सुझाव दिया गया है।
- (x) एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली के अंतर्गत तैयार प्रकटीकरण विवरणी को सभी संदर्भों में पूर्ण तथा पारदर्शी होना चाहिए।

अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

राजकोषीय घाटे के प्रबन्धन संबंधित विषय को अस्सी के दशक के अंतिम वर्षों में महत्व मिला, जब संघ और राज्य सरकारों का संयुक्त घाटा सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के 7 प्रतिशत से अधिक के स्तर पर पहुंच गया था। वर्ष 1999-2000 में, संघ और राज्य सरकार का संयुक्त राजकोषीय घाटा, जीडीपी के 9.8 प्रतिशत पर रहा जबकि राजस्व घाटा 6.8 प्रतिशत था।

संघ का राजकोषीय घाटा जो अस्सी के दशक के पूर्वार्द्ध में जीडीपी के 6 प्रतिशत से अधिक था, इसके उत्तरार्द्ध में और बढ़ गया और वित्तीय वर्ष (वि.व.) 1986-87 के अन्त में लगभग 9 प्रतिशत तक पहुंच गया। यह घाटा वि.व. 1990-91 में लगभग 8.3 प्रतिशत हो गया। 1994-99 की अवधि के दौरान, संघ का औसत राजकोषीय घाटा 6 प्रतिशत से अधिक था। इसके अतिरिक्त, संघ की कुल ऋण देयता 1994-95 में ₹6,30,071 करोड़ से बढ़ कर 1998-99 में ₹10,12,486 करोड़ हो गई, जो 61 प्रतिशत की वृद्धि को दर्शाता है।

अर्थव्यवस्था पर लगातार तनाव तथा स्वीकार्य सीमा के भीतर राजकोषीय घाटे को नियंत्रण में रखने की आवश्यकता की दृष्टि से संघ सरकार ने जनवरी 2000 में राजकोषीय प्रणाली के विभिन्न पहलुओं को देखने और राजकोषीय उत्तरदायित्व पर मसौदा कानून की अनुशंसा करने के लिए एक समिति स्थापित की। समिति की अनुशंसा के आधार पर दिसम्बर 2000 में सरकार ने राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) बिल की प्रस्तावना की जोकि अगस्त 2003 में अधिनियम बन गया।

1.2 राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 तथा नियमावली, 2004

एफआरबीएम अधिनियम, 2003 का उद्देश्य एक संतुलित बजट बना कर वित्तीय अनुशासन का संस्थानीकरण करना, राजकोषीय घाटा घटाना, बृहद-आर्थिक प्रबंधन तथा सार्वजनिक निधियों के समग्र प्रबंधन को सुधारना था। अधिनियम की धारा 8 के अन्तर्गत बनाई गई एफआरबीएम नियमावली

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

2004, जुलाई 2004 में लागू हुई। एफआरबीएम अधिनियम, केन्द्र सरकार की निम्नलिखित जिम्मेवारियों के निर्वाह हेतु बनाया गया था:

- ✓ मौद्रिक नीति की प्रभावी रूप से व्यवस्था करने के लिए पर्याप्त राजस्व अधिशेष प्राप्त करके और उसमें राजकोषीय बाधाओं को हटा कर राजकोषीय प्रबंधन तथा दीर्घावधि बृहद आर्थिक स्थिरता में अन्तर पीढ़ीगत समानता सुनिश्चित करना;
- ✓ केन्द्र सरकार के उधारों, ऋण तथा घाटों पर सीमाओं के माध्यम से राजकोषीय स्थिरता के अनुरूप विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन;
- ✓ केन्द्र सरकार के राजकोषीय कार्यों में अधिक पारदर्शिता लाना; तथा
- ✓ मध्यावधि ढांचे में तथा उससे संबंधित अथवा उसके समान मामलों के लिए राजकोषीय नीति लागू करना।

उपर्युक्त को प्राप्त करने के लिए, एफआरबीएम अधिनियम व नियमावली में प्रमुख वित्तीय संकेतकों के संबंध में संघ सरकार द्वारा निम्नलिखित लक्ष्य प्राप्त करने का प्रावधान था।

बॉक्स-1: विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लिए लक्ष्य

राजकोषीय संकेतक	लक्ष्य
राजस्व घाटा (आरडी)	31 मार्च 2008 तक आरडी को समाप्त करना तथा उसके पश्चात् पर्याप्त राजस्व अधिशेष बनाना। आरडी का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए केन्द्र सरकार, 2004-05 से शुरू होने वाले प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में आरडी को जीडीपी ¹ के 0.5 प्रतिशत अथवा अधिक से घटायेगी।
राजकोषीय घाटा (एफडी)	31 मार्च 2008 के अन्त तक एफडी को जीडीपी के अधिकतम तीन प्रतिशत तक नीचे लाना। एफडी का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए केन्द्र सरकार, 2004-05 से शुरू होने वाले प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में एफडी को जीडीपी के 0.3 प्रतिशत अथवा अधिक से घटाएगी।
गारंटियां	सरकार वित्तीय वर्ष 2004-05 से किसी वित्तीय वर्ष में जीडीपी के 0.5 प्रतिशत से अधिक राशि की गारंटियां नहीं देगी।

¹ एफआरबीएम नियमावली के अनुसार जीडीपी का अर्थ है वर्तमान मूल्य पर सकल घरेलू उत्पाद

देयताएं	सरकार वि.व. 2004-05 के लिए जीडीपी के 9 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त देयताएं (चालू विनियम दर पर बाह्य ऋण सहित) नहीं धारण करेगी। तथा प्रत्येक आगामी वित्तीय वर्ष में, 9 प्रतिशत की सीमा जीडीपी के आनुक्रमिक रूप से कम से कम जीडीपी के एक प्रतिशत तक घटा दी जाएगी।
भारतीय रिजर्व बैंक से उधार	अधिनियम में भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) से केन्द्रीय सरकार द्वारा उधार पर प्रतिबंध लगाया गया है।

टिप्पण- 2004-05 से 2014-15 तक वित्तीय संकेतकों की स्थिति को अनुबंध-3.1 में दिखाया गया है। देयताओं के संबंध में आंकड़े तालिका-7 व ग्राफ-5 में उपलब्ध हैं तथा गारंटी के संबंध में स्थिति ग्राफ-6 में उपलब्ध है।

इसके अतिरिक्त, एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली में अपेक्षित है कि सरकार वार्षिक वित्तीय विवरण तथा अनुदान मांगों के साथ संसद के दोनों सदनों में निम्नलिखित तीन विवरण प्रस्तुत करेगी जैसाकि नीचे **बॉक्स-2** में संक्षिप्त रूप से विवरण दिया गया है।

बॉक्स -2: राजकोषीय नीति विवरणियाँ

मध्यावधि वित्तीय नीति (एमटीएफपी) विवरण	राजस्व प्राप्ति तथा राजस्व व्यय के बीच शेष से संबंधित स्थिरता से संबंधित मूल्यांकन सहित आधारभूत मान्यताओं के विनिर्देशनों सहित जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में कर राजस्व तथा कुल बकाया देयताओं, वित्तीय संकेतकों अर्थात् आरडी, एफडी के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्यों से निहित एमटीएफपी विवरण; उत्पादक परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु बाजार उधारों सहित पूंजीगत प्राप्तियों का प्रयोग।
वित्तीय रणनीति (एफपीएस) विवरण	कराधान, व्यय, बाजार उधारों तथा अन्य देयताओं, उधार तथा निवेश, संचालित माल तथा सेवाओं के मूल्यनिर्धारण, प्रतिभूतियों तथा अन्य क्रियाकलापों आदि, वित्तीय प्रबंधन सिद्धांतों की तुलना में वर्तमान नीतियों के मूल्यांकन, वार्षिक लक्ष्यों तथा बजट अनुमानों (बीई) के संबंधित प्राप्तियों तथा व्यय में प्रवृत्तियों के निर्धारण हेतु अन्तर्वर्षीय बैचमार्को से संबंधित आगामी वित्तीय वर्ष के लिए केन्द्रीय सरकार की नीतियों से निहित एफपीएस विवरण।
बृहद आर्थिक ढांचा (एमएफ) विवरण	शेष भुगतान के चालू खाते में प्रदर्शित जीडीपी में वृद्धि के निर्धारण, सरकार के वित्तीय शेष तथा अर्थव्यवस्था के बाह्य क्षेत्र शेष से निहित एमएफ विवरण।

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

8 जुलाई 2004 के बजट व्याख्यान में, यह उजागर किया गया था कि 2008-09 अधिक विश्वसनीय आखिरी वर्ष होगा जो उस समय की सरकार की अवधि से भी मेल खाता होगा। तदनुसार, वित्त अधिनियम, 2004 के माध्यम से एफआरबीएम अधिनियम की धारा 4 में संशोधन किया गया था जिससे राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे की लक्षित तिथियों को 31 मार्च 2009 तक परिवर्तित किया गया था।

1.3 एफआरबीएम अधिनियम का अस्थाई निलंबन

वि.व. 2005-06 से राजकोषीय घाटे ने सुधार के संकेत दर्शाए और यह वि.व. 2007-08 में जीडीपी के 2.7 प्रतिशत (बजट एक नजर में के अनुसार) के स्तर तक घट गया था (पैरा 3.2.2 का ग्राफ 2 देखें)। फरवरी 2009 में, सरकार ने वैश्विक आर्थिक संकट तथा प्रतिकूल परिस्थितियों का हवाला देते हुए राजकोषीय समेकन प्रक्रिया अस्थायी रूप से रोक दी। दो वित्त वर्षों अर्थात् 2008-09 तथा 2009-10 के दौरान सरकार का राजकोषीय घाटा बढ़ कर पुनः जीडीपी का क्रमशः 6.0 तथा 6.4 प्रतिशत (बजट एक नजर में के अनुसार) हो गया। इस अवधि के दौरान सरकार की बकाया देयता, जीडीपी के 49 से 50 प्रतिशत पर मंडराती रही (पैरा 3.4.2 का ग्राफ-5 देखें)

1.4 संशोधित एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत नवीकृत रोड-मैप

13वें वित्त आयोग (एफसी) ने 2010-15 की अधिनिर्णय अवधि के लिए अपनी रिपोर्ट (दिसम्बर 2009) में केन्द्र हेतु नवीकृत राजकोषीय वित्तीय समेकन पथ प्रस्तुत किया था। 13वें एफसी ने राजस्व तथा राजकोषीय घाटे के लिए क्रमशः शून्य तथा तीन प्रतिशत लक्ष्यों की सिफारिश की जो मार्च 2014 के अंत तक प्राप्त किए जाने थे जिसके पश्चात 2014-15 तक जीडीपी के 0.5 प्रतिशत राजस्व अधिशेष तक अनुसरण किया जाना था।

संसद द्वारा मई 2012 में एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन पारित किया गया जिसमें 'प्रभावी राजस्व घाटा' नामक एक नया वित्तीय संकेतक शुरू किया गया जिसका परिकलन राजस्व घाटे से 'पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर किए गए राजस्व व्यय को हटाकर किया जाना था। इसके अतिरिक्त, इसमें 31 मार्च 2015 तक प्रभावी राजस्व, घाटे को समाप्त करने तथा अन्य उपायों के साथ 31 मार्च 2015 तक जीडीपी के अधिकतम दो प्रतिशत के राजस्व घाटे पर पहुंचने पर भी संशोधन किया गया। इसके

अलावा प्रभावी राजस्व घाटे को 31 मार्च 2015 तक समाप्त करने के लिये, केन्द्र सरकार वि.व. 2013-14 की शुरुआत से, प्रत्येक वित्तीय वर्ष में से 0.8 प्रतिशत या अधिक से घटायेगी।

अधिनियम में मई 2012 के संशोधन के पश्चात् सरकार ने डा. विजय एल केलकर की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया जिसे चालू वित्तीय वर्ष 2012-13 में मध्यावधि संशोधन प्रस्तावित करने तथा 13वें एफसी की शेष समय सीमा के लिए इस आधार पर मध्यावधि ढांचे की रूपरेखा तैयार करने का कार्य भी सौंप दिया गया। केलकर समिति ने अपनी रिपोर्ट (सितम्बर 2012) में वि.व. 2014-15 के अन्त तक शून्य प्रभावी राजस्व घाटे; दो प्रतिशत राजस्व घाटे तथा 3.9 प्रतिशत राजकोषीय घाटे के राजकोषीय ढांचे की सिफारिश की थी।

व्यय तथा प्राप्तियों पर प्रस्तावित सुधारों के संबंध में समिति की सिफारिशें सरकार द्वारा स्वीकार कर ली गई (अक्टूबर 2012)। तथापि, सरकार ने 2016-17 तक जीडीपी के 3 प्रतिशत के वित्तीय घाटे को प्राप्त करने का निर्णय लिया (मई 2013)। तदनुसार वित्तीय समेकन हेतु नए लक्ष्य दर्शाने वाली एफआरबीएम नियमावली में संशोधन मई 2013 में अधिसूचित किए गए जिनके द्वारा प्रभावी राजस्व घाटे को समाप्त करने, राजस्व घाटे को जीडीपी के अधिकतम दो प्रतिशत के स्तर पर प्राप्त करने की लक्षित तिथि 31 मार्च 2015 तथा जीडीपी के अधिकतम तीन प्रतिशत के राजकोषीय घाटे के लिए लक्षित तिथि 31 मार्च 2017 नियत की गई। वित्तीय संकेतकों में क्रमिक कटौती की वार्षिक दरें भी बढ़ा दी गई (राजस्व घाटा जीडीपी का 0.5 प्रतिशत या अधिक से जीपीडी का 0.6 प्रतिशत या अधिक और राजकोषीय घाटा जीडीपी का 0.3 प्रतिशत या अधिक से जीपीडी का 0.5 प्रतिशत या अधिक)। जून 2015 में, एफआरबीएम नियमावली में पुनः संशोधन द्वारा तीनों वित्तीय संकेतकों का स्तर 31 मार्च 2018 तक प्राप्त करना लक्षित किया गया था तथा क्रमिक कटौती की वार्षिक दर, मई 2013 में किए गए ऊपर की ओर के संशोधन के विपरीत कम कर दी गई थी। (राजस्व घाटा जीडीपी का 0.6 प्रतिशत या अधिक से जीपीडी का 0.4 प्रतिशत या अधिक और राजकोषीय घाटा जीडीपी का 0.5 प्रतिशत या अधिक से जीपीडी का 0.4 प्रतिशत या अधिक तथा प्रभावी राजस्व घाटा जीडीपी का 0.8 प्रतिशत या अधिक से जीपीडी का 0.5 प्रतिशत अधिक)।

1.5 संशोधित एफआरबीएम अधिनियम तथा संघ सरकार के दायित्व

2003 में अधिनियम के लागू होने तथा समय समय पर अधिनियम तथा नियमावली में किए गए नवीनतम संशोधनों को ध्यान में रखते हुए, विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लिए लक्षित तिथियों की स्थिति, अधिनियम (मई 2015 तक) तथा नियमावली (जून 2015 तक) की वर्तमान स्थिति के अनुसार **बॉक्स-3** में नीचे दर्शाया गया है।

बॉक्स-3: विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लिए संशोधित लक्ष्य

संकेतक	लक्ष्य
प्रभावी राजस्व घाटा (ईआरडी)	ईआरडी को वि.व. 2015-16 से शुरू प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में जीडीपी के 0.5 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक समाप्त किया जाना है।
राजस्व घाटा आरडी (आरडी)	आरडी को वि.व. 2015-16 से शुरू प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में जीडीपी के 0.4 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर राशि तक वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक जीडीपी के अधिकतम दो प्रतिशत तक लाया जाना है।
वित्तीय घाटा एफडी (एफडी)	एफडी को वि.व. 2015-16 से शुरू प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में जीडीपी के 0.4 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर राशि तक वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 के अन्त तक जीडीपी की अधिकतम तीन प्रतिशत तक लाया जाना है।

अधिनियम के आरम्भ से गारंटियों, कुल देयताओं तथा आरबीआई से उधारों से संबंधित लक्ष्यों में कोई परिवर्तन नहीं किया गया है। (**बॉक्स-1** में दर्शित)। संशोधित एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली² में यह भी अपेक्षित है, कि सरकार, संसद के उस सत्र जिसमें अन्य तीन नीति विवरण रखे गए थे, के तत्काल बाद (**बॉक्स-2** में दर्शित) संसद के दोनों सदनों के समक्ष एक अन्य विवरण अर्थात् मध्यावधि व्यय ढांचा विवरण निम्नलिखित सूचना सम्मिलित करते हुए रखे।

² एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6 एवं 7 तथा एफआरबीएम नियमावली का नियम 6

मध्यावधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ) विवरण	आधारभूत मान्यताओं तथा अंतर्गस्त जोखिम के विनिर्देशनों सहित निर्धारित व्यय संकेतकों के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य से निहित एमटीईएफ विवरण।
-------------------------------------	---

इसके अतिरिक्त, एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली (समय-समय पर यथासंशोधित) में निर्धारित फॉर्मेट में त्रैमासिक समीक्षा रिपोर्ट तथा अन्य प्रकटन रखना अपेक्षित है जिनकी चर्चा अनुबन्ध-1.1 में की गई है।

1.6 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा

13वीं एफसी ने अपनी रिपोर्ट में सिफारिश की थी कि केन्द्र, एफआरबीएम प्रक्रिया के कार्यान्वयन की स्वतंत्र समीक्षा और मॉनीटरिंग की प्रक्रिया शुरू करे। तदनुसार, एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन द्वारा (मई 2012) एक नई धारा 7ए शामिल की गई थी जिसमें यह प्रावधान है कि केन्द्र सरकार इस अधिनियम के प्रावधानों की आवधिक समीक्षा, जैसा अपेक्षित हो, सीएजी को सौंप सकती है तथा उक्त समीक्षा संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखी जाएंगी। मई 2012 में किए गए अधिनियम में संशोधन के प्रभाव को देखते हुए, अक्टूबर 2015 में नियमावली में संशोधन किया गया। संशोधित नियमावली में यह प्रावधान है कि सीएजी वित्तीय वर्ष 2014-15 से अधिनियम के प्रावधानों तथा केन्द्र सरकार द्वारा उनके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के प्रावधानों के अनुपालन की वार्षिक समीक्षा करेगा। इस समीक्षा में निम्नलिखित बातें शामिल होंगी:

- (i) अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली के अन्तर्गत निर्धारित लक्ष्यों तथा प्राथमिकताओं की प्राप्ति और अनुपालन, मध्यावधि नीति विवरण, राजकोषीय नीति रणनीति विवरण, बृहद आर्थिक ढांचा विवरण तथा मध्यावधि व्यय ढांचा विवरण का विश्लेषण;
- (ii) अधिनियम तथा उसके अन्तर्गत बनाई गई नियमावली के संबंध में प्राप्तियों, व्यय एवं बृहद-आर्थिक प्राचलों में प्रवृत्तियों का विश्लेषण;
- (iii) अधिनियम तथा उसके अन्तर्गत बनाई गई नियमावली में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति पर प्रभाव रखने वाले राजस्व, व्यय,

प्राप्तियों अथवा देयताओं के वर्गीकरण से संबंधित टिप्पणियां;
तथा

- (iv) केन्द्रीय सरकार द्वारा उसके राजकोषीय कार्यों में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए बनाए गए प्रकटनों का विश्लेषण।

1.7 लेखापरीक्षा उद्देश्य

अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा के लिए लेखापरीक्षा उद्देश्य यह जांच करने के लिए थे कि:

- क) अधिनियम के अन्तर्गत बनाए गए नियम, अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप हैं;
- ख) सरकार ने एफआरबीएम अधिनियम तथा उनके अधीन बनाई गई नियमावली में लक्ष्य प्रभावी रूप से प्राप्त किया;
- ग) व्यय, परिसम्पत्तियों तथा देयताओं का वर्गीकरण स्थापित नियमों तथा सिद्धांतों के अनुरूप है;
- घ) विभिन्न राजकोषीय नीति विवरणों में प्राप्ति एवं व्यय के घटकों के प्रक्षेपण साकार पूर्वानुमान पर आधारित है; तथा
- ङ) राजकोषीय संबंधी कार्यों में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए केन्द्र सरकार द्वारा किए गए प्रकटीकरण समुचित हैं।

1.8 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

भारत सरकार (कार्य आवंटन) नियमावली 1961 के अनुसार, वित्त मंत्रालय, आर्थिक मामले विभाग, केन्द्रीय व रेलवे बजट के बनाने के अलावा अनुपूरक/अतिरिक्त अनुदानों, केन्द्रीय सरकार की बजटीय स्थिति की मॉनीटरिंग, क्रेडिट, राजकोषीय व मौद्रिक नीतियां, बजटीय स्थिति की निगरानी के कार्यों सहित राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम 2003 सहित भारत सरकार के अन्य कार्यों के प्रशासन के लिए भी जिम्मेदार है।

तदनुसार, दिसम्बर 2015 से फरवरी 2016 की अवधि के दौरान फील्ड लेखापरीक्षा संचालित की गई। इस अवधि के दौरान, वित्त मंत्रालय, आर्थिक मामला विभाग के अभिलेखों की जांच की गई, उसके अंतर्गत

एफआरबीएम अधिनियम एवं नियमावली और समय-समय पर किए गए संशोधन की जांच; वर्ष 2014-15 के लिए निर्धारित प्रपत्र डी-1 से डी-6 में प्रकटन की जांच जिसे वर्ष 2015-16 और 2016-17 के बजट के साथ प्रस्तुत किया गया और अन्य बजट एवं लेखा संबंधी प्रकाशनों की जांच शामिल थी।

जैसाकि पैरा 1.6 में बताया गया, केन्द्र सरकार द्वारा एफबीआरएम अधिनियम और नियमवाली के प्रावधानों के अनुपालन की वार्षिक संवीक्षा करने के लिए सीएजी, वर्ष 2014-15 से प्राधिकृत है। तदनुसार, इस प्रतिवेदन में वित्त वर्ष 2014-15 से संबंधित लक्ष्यों और लेनदेन पर ध्यान केन्द्रीत किया गया है। हालांकि, 2014-15 से पूर्व और बाद के वर्षों की अवधि से संबंधित मामलों की जांच आवश्यकतानुसार की गई थी। इस विषय पर 29 फरवरी 2016 को वित्त मंत्रालय को ड्राफ्ट प्रतिवेदन जारी किया गया था। 13 अप्रैल 2016 को वित्त मंत्रालय, आर्थिक मामले विभाग के अधिकारियों के साथ एकजट कॉफ्रेंस की गई थी, जहां लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं अनुशंसाओं की चर्चा की गई थी। मंत्रालय से जवाब प्राप्त के पश्चात इन्हें खण्डन के साथ प्रतिवेदन में शामिल किया गया और संशोधित ड्राफ्ट प्रतिवेदन 23 मई 2016 को मंत्रालय को फिर से जारी किया गया। संशोधित ड्राफ्ट प्रतिवेदन पर मंत्रालय से 24 जून 2016 को प्राप्त जवाब को भी इस प्रतिवेदन में शामिल कर लिया गया है।

1.9 लेखापरीक्षा मानदण्ड

समीक्षा के लिए प्रयोग किए गए लेखापरीक्षा मानदण्ड के मुख्य स्रोत निम्न दस्तावेज से लिए गए:

- एफआरबीएम अधिनियम, 2003, समय-समय पर यथा संशोधित।
- एफआरबीएम नियमावली, 2004, समय-समय पर यथा संशोधित।
- एफआरबीएम नियमावली के अन्तर्गत सरकार द्वारा प्रस्तुत विभिन्न विवरणियों सहित बजट दस्तावेज तथा वित्त संबंधी कार्यों में

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए सरकार द्वारा किए गए प्रकटीकरण।

- वित्त मंत्रालय द्वारा संसद में प्रस्तुत त्रैमासिक समीक्षा रिपोर्टें।
- संघ सरकार के वित्त लेखे जिसे वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग के अंतर्गत महालेखा नियंत्रक द्वारा संकलित किया गया।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा मानदंडों को निर्धारित करने के लिए वित्त आयोग के प्रतिवेदनों, सार्वजनिक व्यय के प्रभावी प्रबंधन पर उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समिति और राजकोषीय समेकन पर अन्य समितियों के प्रतिवेदनों का भी अवलोकन किया गया है।

1.10 प्रतिवेदन की संरचना

मौजूदा प्रतिवेदन वि.व. 2014-15 हेतु सरकार द्वारा अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की जांच के लिए एफआरबीएम (संशोधन) नियमावली 2015 के नियम 8 के अनुसार सीएजी द्वारा प्रथम वार्षिक समीक्षा है। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों की अध्याय 2 से 5 में चर्चा की गई है।

- इस प्रतिवेदन का अध्याय 2 उन मुद्दों के बारे में बताता है जहां अधिनियम और नियमों से विपथन पाए गए थे।
- अध्याय 3, अधिनियम एवं नियमों के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में वि.व. 2014-15 के दौरान विभिन्न राजकोषीय संकेतकों की उपलब्धि की सीमा का विश्लेषण करता है।
- अध्याय 4, वि.व. 2014-15 के लिए संघ सरकार की प्राप्ति और व्यय की तुलना में विभिन्न राजकोषीय नीति विवरणियों, बजट एक नजर में वार्षिक वित्तीय विवरणी तथा संघ सरकार के वित्त लेखों में निहित अनुमानों की जांच करता है।
- अध्याय 5 में अधिनियम एवं नियमों के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटन की पर्याप्तता और सटीकता से संबंधित अभ्युक्तियां निहित हैं और राजकोषीय कार्यों में पारदर्शिता के मामले भी हैं।

अध्याय 2: अधिनियम तथा नियमावली से विपथन

एफआरबीएम अधिनियम 2003 तथा एफआरबीएम नियमावली 2004 (समय-समय पर यथासंशोधित) में विभिन्न वित्तीय लक्ष्य निर्धारित किए गए थे। इस अध्याय में हमने अधिनियम तथा नियमावली के प्रावधानों के विपथन तथा अधिनियम तथा नियमावली के बीच विसंगतियों से संबंधित विषयों पर चर्चा की है तथा जहां आवश्यक समझा गया सिफारिशें दी हैं।

2.1 लक्ष्यों का निरन्तर स्थगन

मूल एफआरबीएम अधिनियम 2003 में निर्धारित वित्तीय लक्ष्य जो 31 मार्च 2008 तक प्राप्त किए जाने थे, 2004 में, 31 मार्च 2009 तक आस्थगित कर दिए गए। तथापि, 2009 में, सरकार ने वैश्विक आर्थिक मंदी का हवाला देकर राजकोषीय समेकन की प्रक्रिया को अस्थायी रूप से रोक दिया ताकि असाधारण परिस्थितियों का ध्यान रखकर राजकोषीय नीति का समायोजन किया जा सके जिसका सामना अर्थव्यवस्था कर रही थी और वादा किया कि अर्थव्यवस्था पर वैश्विक संकट के नकारात्मक प्रभावों से उभरने पर, एफआरबीएम लक्ष्य पर वापसी होगी। तदनुसार, वित्त अधिनियम 2012 (मई 2012) के माध्यम से संशोधित एफआरबीएम अधिनियम और मई 2013 में अधिसूचित नियमों के आधार पर बनाई गई नियमावली में 31 मार्च 2015 तक प्राप्त करने वाले राजस्व घाटों एवं प्रभावी राजस्व घाटे के लिए संशोधित लक्ष्य निहित किए गए। इसके अतिरिक्त, वि.व. 2014-15 के बजट के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में, सरकार ने 'विगत दो वर्षों में जीडीपी में पांच प्रतिशत से कम वृद्धि' का हवाला देकर राजस्व घाटे की प्राप्ति हेतु लक्षित तिथियां पुनः मार्च 2017 तक बढ़ा दी। वित्त अधिनियम 2015 के माध्यम से, एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया गया जिसके द्वारा सभी तीन घाटा संकेतको को प्राप्त करने के लिए लक्ष्य तिथियां मार्च 2018 तक बढ़ा दी गईं। इसके लिए चौदहवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुपालन स्वरूप केन्द्र तथा राज्यों के बीच राजकोषीय संबंधों में संरचनात्मक बदलाव तथा सरकार की उभरती प्राथमिकताएं कारण दिए गये। इस प्रकार, सरकार

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

अधिनियम के अन्तर्गत उसके लागू होने के तत्काल पश्चात् लक्ष्यों को निरन्तर आस्थगित करती रही।

2.2 2014-15 में वार्षिक कटौती लक्ष्यों का पालन न करना

मई 2013 में अधिसूचित संशोधित एफआरबीएम नियमावली के नियम 3 में अपेक्षित था कि अधिनियम की धारा 4 में निर्धारित घाटा लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए, केन्द्र सरकार प्रभावी राजस्व घाटे, राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे के लक्ष्य वि. व. 2013-14 से शुरू करके प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त तक जीडीपी के क्रमशः³ 0.8 प्रतिशत, 0.6 प्रतिशत तथा 0.5 प्रतिशत अथवा अधिक राशि तक घटा देगी।

यह उल्लेख किया जा सकता है कि वि.व. 2013-14 के लिए बजट, फरवरी 2013 में लाया जा चुका था, जबकि संशोधित एफआरबीएम नियमवाली को बाद में मई 2013 में सूचित किया गया था जोकि वि.व. 2013-14 की शुरुआत के साथ तीन राजकोषीय संकेतकों के संदर्भ में संशोधित वार्षिक कटौती लक्ष्यों को निर्धारित करता है। तीन राजकोषीय संकेतकों के संशोधित वार्षिक कटौती लक्ष्य को ध्यान में रखते हुए नीचे दी गई तालिका-1, वि.व. 2013-14 हेतु आरई की तुलना में 2014-15 हेतु एमटीएफपी विवरणी में सरकार द्वारा स्थापित वि.व. 2014-15 के लिए वार्षिक कटौती लक्ष्य के अनुपालन का विश्लेषण करती है।

तालिका-1: वार्षिक कटौती लक्ष्य

(जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में)

राजकोषीय संकेतक	आरई 2013-14	बीई 2014-15 में लक्ष्य	वार्षिक कटौती
प्रभावी राजस्व घाटा	2.0	1.6	0.4
राजस्व घाटा	3.3	2.9	0.4
राजकोषीय घाटा	4.6	4.1	0.5

स्रोत: 2014-15 के लिए एमटीएफपी विवरणी

³ ये शर्तें अधिनियम में संशोधन के माध्यम से जून 2015 में और शिथिल कर दी गई हैं।

बजट 2014-15 में, दो घाटा संकेतकों, अर्थात् प्रभावी राजस्व घाटे तथा राजस्व घाटे के संबंध में लक्षित वार्षिक कटौतियां, क्रमशः 0.8 प्रतिशत तथा 0.6 प्रतिशत की अपेक्षित कटौती के प्रति, वि.व. 2013-14 के लिए संशोधित अनुमानों के संदर्भ में जीडीपी का केवल 0.4 प्रतिशत थी जैसा उस अवधि के दौरान एफआरबीएम नियमावली में विनिर्दिष्ट था। अतः 2014-15 के बजट में परिकल्पित वार्षिक कटौती लक्ष्य नियमावली में निहित प्रावधानों के अनुसार नहीं थे।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि वर्ष 2014-15 के लिए एमटीएफपी विवरणी ने राजस्व खाते के असंतुलन को स्वीकार किया था और यह स्पष्ट किया था कि वर्ष में अंतर्राष्ट्रीय एवं राष्ट्रीय बाजार में प्रचलित कठिन व्यापक आर्थिक परिस्थितियों के कारणवश घाटे में अनिवार्य सुधार से कम सुधार हुआ था। उन्होंने आगे बताया कि वर्ष 2015 में बाद में, मौजूदा व्यापक-आर्थिक वास्तविकताओं और सार्वजनिक निवेश में वृद्धि करने के लिए अतिरिक्त राजकोषीय जगह के सृजन हेतु आवश्यकता के मेल में, एफआरबीएम अधिनियम को संशोधित किया गया था और घाटा लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए नई लक्ष्य तिथि स्थापित की गई थी। उन्होंने यह भी बताया कि वार्षिक कटौती लक्ष्यों को भी पुनर्निर्धारित किया गया। बजट 2016-17 में एफडी के अनुमानों में वार्षिक कटौती एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार है, जबकि आरडी एवं ईआरडी के संबंध में यह अनिवार्य से अधिक है।

उपर्युक्त पैरा के साथ-साथ वि.व. 2014-15 के एमटीएफपी विवरण में प्रस्तुत स्थिति, जो बाधा को उजागर करती है जिसका वार्षिक कटौती लक्ष्यों की प्राप्ति पर प्रभाव है, पर मंत्रालय के उत्तर पर विचार करते हुए यह उल्लेख किया जाना चाहिए कि उस अवधि के दौरान लागू एफआरबीएम नियमावली में विनिर्दिष्ट कटौती लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका था। कटौती लक्ष्यों के अनुवर्ती निर्धारण, जैसा मंत्रालय द्वारा उल्लेख किया गया है, को जून 2015 में प्रभाव में लाया गया था जिसके लिए वार्षिक कटौती वि.व. 2015-16 से आरम्भ की जानी थी।

2.3 एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के प्रति एमटीएफपी विवरण के अन्तर्गत वित्तीय लक्ष्यों में असंगति

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 4 तथा एफआरबीएम नियमावली का नियम 3 उनकी प्राप्ति की लक्षित तिथि सहित तीन वित्तीय संकेतकों के लिए लक्ष्य निर्धारित करता है। बजट के साथ रखे गए एमटीएफपी विवरण में इन वित्तीय संकेतकों के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य भी निहित हैं।

नवीकृत रोडमैप के आरंभ करने के पश्चात्, जैसाकि नीचे तालिका-2 में संक्षेप में प्रस्तुत किया गया है, प्रभावी राजस्व घाटे एवं राजस्व घाटे से संबंधित लक्ष्य तिथियों के संदर्भ में निम्नलिखित पाया गया।

- मई 2012 में संशोधित एफआरबीएम अधिनियम, (वित्त अधिनियम 2012 के माध्यम से) 31 मार्च 2015 तक प्रभावी राजस्व घाटे को समाप्त करने तथा जीडीपी के अधिकतम दो प्रतिशत के राजस्व घाटे पर पहुंचने का लक्ष्य निर्धारित करता है।
- बजट 2013-14 के साथ फरवरी 2013 में संसद में रखे गए एमटीएफपी विवरण ने दर्शाया कि यह लक्ष्य वि.व. 2015-16 के अन्त तक प्राप्त कर लिया जाएगा।
- मई 2013 में संशोधित एवं अधिसूचित एफआरबीएम नियमावली ने प्रभावी राजस्व घाटा तथा राजस्व घाटा के उक्त लक्ष्य पुनः 31 मार्च 2015 के रूप में निर्धारित किए।
- बजट 2014-15 के साथ जुलाई 2014 में संसद में रखा गया एमटीएफपी विवरण दर्शाता था कि प्रभावी राजस्व घाटा तथा राजस्व घाटा के लक्ष्य वि.व. 2016-17 के अन्त तक प्राप्त कर लिए जाएंगे।
- वित्त बिल 2015 के माध्यम से फरवरी 2015 में, सरकार ने एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली में परिवर्तन प्रस्तावित किए तथा वित्तीय संकेतकों को प्राप्त करने का लक्ष्य 31 मार्च 2018 को बदल दिया गया। वित्त विधेयक 2015, मई 2015 में वित्त अधिनियम बन गया।

तालिका-2: लक्ष्य तिथियों में असंगतियां

जैसा निम्न निर्धारित किया गया						
	जीडीपी की प्रतिशतता	मई 2012 का संशोधित अधिनियम	फरवरी 2013 का एमटीएफपी विवरण (वि.व. 2013-14 हेतु बजट में)	मई 2013 में अधिसूचित एफआरबीएम नियमावली	जुलाई 2014 का एमटीएफपी विवरण (वि.व. 2014-15 हेतु बजट में)	वित्त विधेयक 2015 (वि.व. 2015-16 हेतु बजट में)
प्रभावी राजस्व घाटा	शून्य	<i>निम्न तक प्राप्त किया जाना</i>				
		31 मार्च 2015	31 मार्च 2016	31 मार्च 2015	31 मार्च 2017	31 मार्च 2018
राजस्व घाटा	2 से अधिक नहीं					

इस प्रकार, फरवरी 2013 तथा फरवरी 2015 के बीच, प्रभावी राजस्व घाटा तथा राजस्व घाटा हेतु भिन्न लक्षित तिथियां निर्धारित की गई थी। यह देखा जा सकता है कि 2013-14 तथा 2014-15 के एमटीएफपी विवरणों में लक्षित वे तिथियां हैं जो उस अवधि के दौरान लागू एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में निर्धारित लक्षित तिथियों के अनुरूप नहीं थीं।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति में संदर्भित लक्ष्यों का आस्थगन अगले दो वर्षों (मध्य-अवधि) के लिए रोलिंग लक्ष्यों/अनुमानों से संबंधित था। उन्होंने यह भी बताया कि विशिष्ट वित्तीय वर्ष के लिए बजट तैयार करते समय, सरकार एमटीएफपी विवरणी में विशिष्ट राजकोषीय संकेतकों अर्थात् एफडी, आरडी, ईआरडी, कर जीडीपी अनुपात आदि के रोलिंग लक्ष्य प्रदान करती है। आगे यह बताया गया कि रोलिंग लक्ष्यों को कुछ आधारभूत अनुमानों अर्थात् जीडीपी वृद्धि, प्राप्तियां, व्यय आदि के आधार पर निर्धारित किए जाते हैं और इन मैक्रो-आर्थिक मानकों में भिन्नता बजट वर्ष में राजकोषीय लक्ष्यों का पुनर्निर्धारण आवश्यक कर देता है। इसलिए, रोलिंग लक्ष्यों के आधार पर अधिनियम का अग्रिम संशोधन अनुचित है, क्योंकि जब तक बजट प्रस्तुत किया जाता है तब तक परिस्थिति बदल सकती है।

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

उत्तर को इस स्थिति को ध्यान में रखते हुए देखने की आवश्यकता है कि एमटीएफपी विवरण जो रोलिंग लक्ष्य सहित राजकोषीय संकेतकों हेतु निहित अनुमान प्रदान करता है, एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में निर्धारित संगत राजकोषीय लक्ष्यों के साथ संरेखित किया जाना चाहिए था।

2.4 एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली में असगतियां-अतिरिक्त देनदारियों की धारणा पर

एफआरबीएम नियमावली के नियम 3(4) में अपेक्षित है कि सरकार वि.व. 2004-05 के लिए जीडीपी के 9 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त देयताएं (चालू विनियम दर पर बाह्य ऋण सहित) नहीं धारण करेगी तथा प्रत्येक आगामी वित्तीय वर्ष में, जीडीपी की 9 प्रतिशत की सीमा जीडीपी के कम से कम एक प्रतिशत बिन्दू तक घटा दी जाएगी। अतः इस नियम के अनुसार, वित्तीय वर्ष 2004-05 से शुरू 9 प्रतिशत के स्तर से जीडीपी के एक प्रतिशत अंक की क्रमिक कटौती के माध्यम से, सरकार को वित्तीय वर्ष 2013-14 से कोई अतिरिक्त देयताएं नहीं लेगी। तथापि, संघ सरकार में घाटे की बजट व्यवस्था का प्रचलन होने से राजकोषीय घाटे का महत्वपूर्ण भाग उधारों से ही पूरा किया जाता है और इसलिए अतिरिक्त देयताओं के सृजन से इंकार नहीं किया जा सकता। इस प्रकार, अतिरिक्त देयताओं के पूर्वानुमान के संबंध में नियम 3(4) अनुरूप नहीं है तथा राजकोषीय घाटे के संबंध में नियम 3(4) के साथ संरेखित करने की आवश्यकता है, जिसमें 31 मार्च 2018 तक जीडीपी का 3 प्रतिशत तक के स्तर पर राजकोषीय घाटे को कम करने का अनुबंध है।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि नियम 3(4) को जीडीपी के 3 प्रतिशत के राजकोषीय घाटा लक्ष्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि अतिरिक्त देयता के सृजन को रोका नहीं जा सकेगा, परंतु यह राजकोषीय घाटे में कमी के साथ कम होगा। इसमें यह भी बताया गया कि, जीडीपी के 3 प्रतिशत तक के आधारभूत राजकोषीय घाटा की प्राप्ति तक वित्त वर्ष 2005-06 से जीडीपी का कम से कम एक प्रतिशतता बिंदु तक अतिरिक्त देयता को प्रगतिशील रूप से कम किया जाना था नाकि अतिरिक्त देयता को पूर्णतः समाप्त कर दिया जाय।

मंत्रालय का उत्तर मामले को संबोधित नहीं करता है। नियम 3(2) में अनुवर्ती संशोधनों ने 31 मार्च 2018 तक जीडीपी के 3 प्रतिशत के स्तर तक राजकोषीय घाटे को कम करने के लक्ष्य को परिवर्तित किया। इस प्रकार, राजकोषीय घाटे को पूरा करने हेतु लक्ष्य में परिवर्तन के साथ-साथ संबंधित नियम 3(4) में सुयोजन करने हेतु उपयुक्त संशोधन किए जा सकते थे।

अनुशंसा: एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में विसंगति के मामले का निपटान करने हेतु सरकार को उपयुक्त संशोधन करने चाहिए।

2.5 प्रकटन विवरण (डी-6) के फॉर्मेट में असंगति

संशोधित एफआरबीएम नियमवाली के नियम 6(1) में अपेक्षित है कि जन हित में अपने राजकोषीय कार्य में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए, केन्द्र सरकार, वार्षिक वित्तीय विवरण तथा अनुदान मांगे प्रस्तुत करते समय पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर किए गए व्यय (अनुबंध 1.1 देखें) को इस संबंध में निर्धारित फार्म (डी-6) में प्रकट करेगी। यह प्रकटन विवरण, वि.व. 2011-12 से ही एक अलग फॉर्मेट में व्यय बजट खंड-1 में प्रस्तुत किया जाता रहा है जबकि नियम 6(1) मई 2013 में अधिसूचित किया गया था।

वि.व 2011-12 से व्यय बजट खंड-1 में संलग्न इस प्रकटन विवरणी का भिन्न प्रारूप है जोकि निर्धारित प्रपत्र (डी-6) से अलग है। यह प्रकटन पूर्व वर्ष (वाई-1) हेतु वास्तविक व्यय डाटा के विवरण प्रदान नहीं करता है, जैसाकि एफआरबीएम नियमावली द्वारा निर्धारित प्रारूप के अंतर्गत अपेक्षित है।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया (मई 2016)।

अनुशंसा: सरकार को फार्म डी-6 के फॉर्मेट, जैसा कि एफआरबीएम नियम के अंतर्गत निर्धारित है, का अनुपालन करना चाहिए।

निष्कर्ष

एफआरबीएम अधिनियम के लागू होने के बाद, सरकार राजकोषीय लक्ष्य निरन्तर आस्थगित करती रही। वर्ष 2014-15 के दौरान, प्रभावी राजस्व घाटे तथा राजस्व घाटे के संबंध में सरकार द्वारा निर्धारित वार्षिक कटौती लक्ष्य, अधिनियम/ नियमावली के प्रावधानों के अनुरूप नहीं थे। फरवरी 2013 तथा

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

फरवरी 2015 के बीच, प्रभावी राजस्व घाटे तथा राजस्व घाटे के लिए एमटीएफपी विवरण में निर्धारित तिथियां एफआरबीएम अधिनियम तथा नियमावली के साथ असंगत थी। इसके अतिरिक्त, एफआरबीएम अधिनियम और नियमावली के अधीन प्रावधानों में अतिरिक्त देयताओं की धारणा के बीच असंगति है।

अध्याय 3: एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रगति

सरकार जीडीपी के प्रतिशत अनुपात में विभिन्न राजकोषीय संकेतको के लक्ष्य निर्धारित करती है। वि.व. 2014-15 हेतु, सरकार द्वारा जीडीपी आंकड़ों को पिछले वर्ष अर्थात् 2013-14 में दर्ज जीडीपी वृद्धि (2004-05 आधार वर्ष के साथ पुरानी श्रृंखला) के आधार पर माना गया था। तदनुसार 10 जुलाई 2014 को प्रस्तुत बजट एक नजर में वि.व. 2014-15 हेतु जीडीपी को केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय (सीएसओ), सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा जारी 2013-14 के अग्रिम अनुमानों ₹1,13,55,073 करोड़ से 13.4 प्रतिशत वृद्धि को मानते हुए ₹1,28,76,653 करोड़ पर प्रक्षेपित किया गया था। तथापि, सीएसओ ने 30 जनवरी 2015 को आधार वर्ष 2004-05 से 2011-12 का संशोधन करते हुए राष्ट्रीय लेखाओं की नई श्रृंखला को अधिसूचित किया जिसमें जीडीपी की नई श्रृंखला भी शामिल है। इस संशोधन के परिणामस्वरूप, वि.व. 2014-15 (2004-05 आधार वर्ष के साथ पुरानी श्रृंखला) हेतु जीडीपी आंकड़े उपलब्ध नहीं थे। इसके फलस्वरूप, वि.व. 2014-15 हेतु लक्ष्यों के विश्लेषण हेतु जीडीपी (2011-12 आधार वर्ष के साथ नई श्रृंखला) के प्रथम संशोधित अनुमानों (आर₁) जिसे सीएसओ ने 8 फरवरी 2016 को जारी किया को इस प्रतिवेदन में अपनाया गया है तथा पहले के वर्षों हेतु जीडीपी आंकड़ों की पुरानी श्रृंखला को अपनाया गया है।

यह अध्याय, एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली (समय-समय पर संशोधित) में निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में वि.व. 2014-15 के दौरान विभिन्न राजकोषीय संकेतको की प्राप्ति की सीमा का विश्लेषण करता है। इसके अतिरिक्त, विभिन्न राजकोषीय संकेतको/प्रतिमानों के संबंध में वि.व 2005-06 से प्रवृत्ति विश्लेषण भी इस अध्याय में किया गया है।

3.1 राजस्व घाटा

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(ई) के अनुसार, राजस्व घाटे का अर्थ है राजस्व व्यय तथा राजस्व प्राप्तियों के बीच अन्तर जो सरकार की परिसम्पत्तियों में तदनुसूची वृद्धि के बिना केन्द्रीय सरकार की देयताओं में वृद्धि को दर्शाता है।

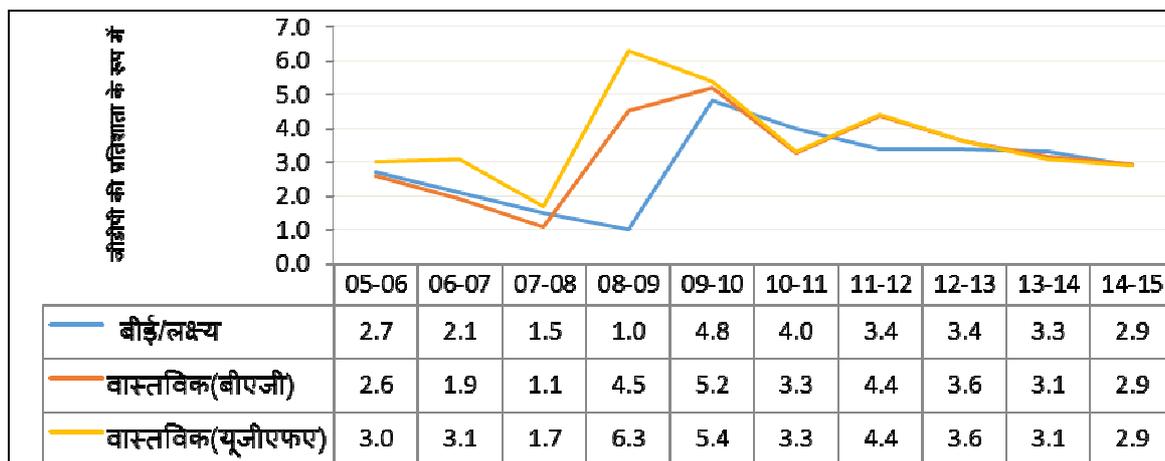
3.1.1 राजस्व घाटा लक्ष्य

अगस्त 2003 में अधिसूचित, एफआरबीएम अधिनियम में मार्च 2008 तक, राजस्व घाटे को समाप्त करना निर्धारित किया गया था। वित्त बिल 2004 (सितंबर 2004) के माध्यम से एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया गया था तथा यह लक्ष्य बदल कर मार्च 2009 कर दिया गया था। एफआरबीएम अधिनियम (वित्त अधिनियम 2012 के माध्यम से संशोधित) में राजस्व घाटा समाप्त करने के लक्ष्य को 31 मार्च, 2015 तक जीडीपी के अधिकतम दो प्रतिशत तक सीमित करने हेतु एक नए लक्ष्य के साथ संशोधित किया गया। वर्ष 2013-14 के बजट में, एमटीएफपी विवरणों के माध्यम से जीडीपी के दो प्रतिशत तक राजस्व घाटे को सीमित करने के लक्ष्य को मार्च 2016 तक बढ़ा दिया गया। इसे बाद में 2014-15 के बजट के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी के माध्यम से मार्च 2017 तक बदल दिया गया। इस लक्ष्य को बाद में वित्त अधिनियम 2015 के माध्यम से मार्च 2018 तक बढ़ा दिया गया।

3.1.2 राजस्व घाटे की प्रवृत्ति

2005-06 से 2014-15 की अवधि तक जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में राजस्व घाटे की प्रवृत्ति को निम्न ग्राफ-1 द्वारा दर्शाया गया है:

ग्राफ 1: राजस्व घाटे की प्रवृत्ति : 2005-15



स्रोत: बीई/लक्ष्य के लिए - एमटीएफपी विवरण; वास्तविक के लिए - बजट एक नजर में (बीएजी) तथा संघ सरकार के वित्त लेखे (यूजीएफए)। 2013-14 तक वास्तविक (यूजीएफए) का परिकलन करने हेतु, जीडीपी (पुरानी डाटा श्रृंखला) को अपनाया गया है तथा 2014-15 के लिए, फरवरी 2016 में जारी आर₁ जीडीपी आंकड़ा (नई श्रृंखला) को अपनाया गया है।

टिप्पणी: वित्तीय संकेतकों के वास्तविक आंकड़े अनुबंध 3.1 में हैं। संघ सरकार के वित्त लेखे के अनुसार घाटे के वास्तविक आंकड़े बजट एक नजर में दिखाये गये आंकड़ों से भिन्न हैं क्योंकि बजट एक नजर में के दिए आंकड़े एफआरबीएम अधिनियम में राजकोषीय घाटे की निर्धारित परिभाषा के अनुसार गणना नहीं किए जाते हैं।

ग्राफ⁴ तथा संबंधित डाटा का विश्लेषण दर्शाता है कि वि.व. 2007-08 तक राजस्व घाटे में प्रवृत्ति, एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में परिकल्पित वित्तीय समेकन मार्ग के अनुरूप चल रही थी। तथापि, 2008-09 में इस प्रवाह में परिवर्तन देखा गया जिसके पश्चात जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में राजस्व घाटे ने बजटीय स्तर की ओर बढ़ने की प्रवृत्ति को दर्शाया।

3.1.3 2014-15 के दौरान राजस्व घाटा

वि.व.2014-15 के लिए, सरकार ने राजस्व घाटा लक्ष्य जीडीपी के 2.9 प्रतिशत पर निर्धारित किया था, जिसके अनुसार वर्ष 2013-14 के लिए 3.3 प्रतिशत के स्तर से 0.4 प्रतिशत की कटौती को दर्शाया गया था (जैसा कि पैरा 2.3 में चर्चा की गई है)। राजस्व घाटे का परिकलन करने हेतु गणना निम्न प्रकार से है:

तालिका-3: राजस्व घाटा अनुमान तथा वास्तविक: 2014-15

संघटक	राजस्व व्यय	राजस्व प्राप्ति	राजस्व घाटा (आरडी)	जीडीपी के %के रूप में आरडी (जैसा बजट एक नजर में/एम टीएफपी में है)
	(1)	(2)	(1-2)	
	(₹ करोड़ में)			
बजट अनुमान	15,68,111	11,89,763	3,78,348	2.9
वास्तविक	14,66,992	11,01,472	3,65,520	2.9
बजट अनुमान के संदर्भ में भिन्नता	-1,01,119 (-6.45%)	-88,291 (-7.42%)	-12,828 (-3.39%)	-

स्रोत: बजट एक नजर में

टिप्पणी: संघ सरकार के वित्त लेखाओं के अनुसार वि.व. 2014-15 हेतु राजस्व घाटा ₹3,66,228 करोड़ (₹16,95,137 करोड़ के राजस्व व्यय तथा ₹13,28,909 करोड़ की राजस्व प्राप्ति के बीच अंतर) पर परिकलित करता है।

⁴ बजट एक नजर में, घाटे के आंकड़ों को एफआरबीएम अधिनियम में प्रदत्त परिभाषाओं के विपरीत कुछ लेन-देनों की अवहेलना/निवृत्त करके परिकलित किया गया है। इस संबंध में पैरा-3.2.3 पृष्ठभूमि पर और प्रकाश डालता है।

2014-15 में वास्तविक राजस्व घाटा बजट स्तर पर रोका गया था, परन्तु एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के अंतर्गत, अपेक्षित लक्ष्य अर्थात् 31 मार्च 2015 तक जीडीपी के अधिकतम 2 प्रतिशत का उल्लंघन किया गया था। इसके अतिरिक्त, जैसाकि पैरा 2.2 में बताया गया जीडीपी के 0.6 प्रतिशत के बराबर या अधिक वार्षिक कटौती लक्ष्य भी प्राप्त नहीं किया जा सका, क्योंकि 2014-15 में कटौती, आरई 2013-14 के संदर्भ में 0.4 प्रतिशत थी।

3.2 राजकोषीय घाटा

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(ए) के अनुसार, राजकोषीय घाटे का अर्थ है, एक वित्तीय वर्ष के दौरान भारत की समेकित निधि में कुल प्राप्तियों (ऋण प्राप्तियों को छोड़कर) के प्रति, ऋण की चुकौती को छोड़कर, निधि से कुल संवितरण की अधिकता।

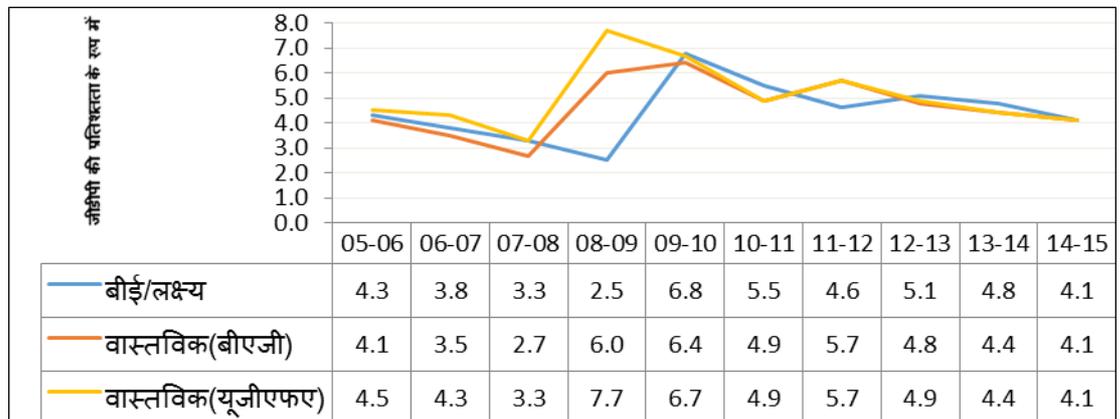
3.2.1 राजकोषीय घाटा लक्ष्य

एफआरबीएम अधिनियम, जैसा अगस्त 2003 में संशोधन किया गया, में, मार्च 2008 तक जीडीपी के अधिकतम तीन प्रतिशत का राजकोषीय घाटा प्राप्त करने का विचार किया गया था। तथापि, वित्त अधिनियम 2004 (सितंबर 2004) के माध्यम से, यह लक्ष्य मार्च 2009 में बदल दिया गया। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए राजकोषीय घाटा, वि.व. 2004-05 से शुरू हो रही जीडीपी के 0.3 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर राशि तक वार्षिक रूप से घटाया जाना था। इसके अतिरिक्त, मई 2013 में अधिसूचित संशोधित एफआरबीएम नियमावली में यह प्रावधान है कि 31 मार्च, 2017 तक जीडीपी के अधिकतम तीन प्रतिशत के वित्तीय घाटे का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए, केन्द्र सरकार वि.व. 2013-14 से शुरू प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त तक जीडीपी के 0.5 प्रतिशत अथवा अधिक राशि के बराबर तक यह घाटा कम करेगी। तत्पश्चात्, वित्त अधिनियम, 2015, के माध्यम से एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत राजकोषीय घाटा लक्ष्य मार्च 2018 तक बढ़ा दिया गया।

3.2.2 राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति

2005-06 से 2014-15 तक की अवधि तक जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति को निम्न ग्राफ -2 द्वारा दर्शाया गया है।

ग्राफ 2: राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति : 2005-15



स्रोत: बीई/लक्ष्य के लिए - एमटीएफपी विवरण; वास्तविक के लिए - बजट एक नजर में (बीएजी) तथा संघ सरकार के वित्त लेखे (यूजीएफए)। 2013-14 तक वास्तविक (यूजीएफए) का परिकलन करने हेतु, जीडीपी (पुरानी डाटा श्रृंखला) को अपनाया गया है तथा 2014-15 के लिए, फरवरी 2016 में जारी आर, जीडीपी आंकड़ा (नई श्रृंखला) को अपनाया गया है।

टिप्पणी: वित्तीय संकेतकों के वास्तविक आंकड़े अनुबंध 3.1 में हैं। संघ सरकार के वित्त लेखे के अनुसार घाटे के वास्तविक आंकड़े बजट एक नजर में दिखाये गये आंकड़ों से भिन्न हैं क्योंकि बजट एक नजर में आंकड़े एफआरबीएम अधिनियम में राजकोषीय घाटे की निर्धारित परिभाषा के अनुसार गणना नहीं किए जाते।

उपर्युक्त ग्राफ में आंकड़ों का विश्लेषण दर्शाता है कि वि.व. 2007-08 तक राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में परिकल्पित राजकोषीय समेकन मार्ग के अनुरूप थी। तथापि, 2008-09 से, उसने मार्ग से हटना शुरू कर दिया। वि.व. 2008-09 के लिए राजकोषीय घाटे का अनुमान जीडीपी का 2.5 प्रतिशत था तथापि, यह जीडीपी के 6.0 प्रतिशत पर पहुँचा। विश्व अर्थव्यवस्था में वृद्धि के लिए निराशाजनक दृष्टिकोण की वजह से 2009-10 के लिए अनुमान 6.8 प्रतिशत (अंतरिम बजट में 5.5 प्रतिशत) के स्तर तक बढ़ गया था। 2011-12 से, राजकोषीय घाटे ने घटती हुई प्रवृत्ति दर्शाई है तथा यह 2011-12 में 5.7 प्रतिशत से घट कर 2014-15 में 4.1 प्रतिशत पर आ गया है।

3.2.3 2014-15 के दौरान राजकोषीय घाटा

वि.व. 2014-15 के लिए, सरकार ने राजकोषीय घाटे का लक्ष्य जीडीपी का 4.1 प्रतिशत निर्धारित किया जिसके अनुसार वर्ष 2013-14 के लिए 4.6 प्रतिशत के संशोधित राजकोषीय घाटा लक्ष्य से 0.5 प्रतिशत की कटौती को दर्शाया गया। राजकोषीय घाटे का परिकलन निम्न प्रकार से है:

तालिका-4: राजकोषीय घाटा-बजट अनुमान तथा वास्तविक: 2014-15

संघटक	वास्तविक व्यय (1)	गैर-ऋण प्राप्तियां (2)	राजकोषीय घाटा (एफडी) (1-2)	जीडीपी की % के रूप में एफडी (बजट एक नजर में /एमटीएफपी विवरणी)
	₹करोड़ में			
बजट अनुमान	17,94,892	12,63,715	5,31,177	4.1
वास्तविक	16,63,673	11,52,947	5,10,726	4.1
बजट अनुमान के संदर्भ में भिन्नता	-1,31,219 (-7.31%)	-1,10,768 (-8.77%)	-20,451 (-3.85%)	-

स्रोत: बजट एक नजर में

टिप्पणी: संघ सरकार के वित्त लेखाओं के अनुसार वि.व. 2014-15 हेतु राजकोषीय घाटा ₹5,15,948 करोड़ (₹13,93,196 करोड़ की राशि की कुल प्राप्तियों से ऋण प्राप्तियों को हटाकर ₹19,09,144 करोड़ की राशि के कुल संवितरणों से ऋण पुनर्भुगतान को हटाकर आधिक्य) पर परिकलित किया गया है।

2014-15 में, राजकोषीय घाटा 4.1 प्रतिशत पर, अर्थात बजटीय स्तर पर रोक लिया गया तथा सरकार ने 0.5 प्रतिशत वार्षिक कटौती लक्ष्य भी प्राप्त किया था। जैसा कि पैरा 2.2 में चर्चा की गई।

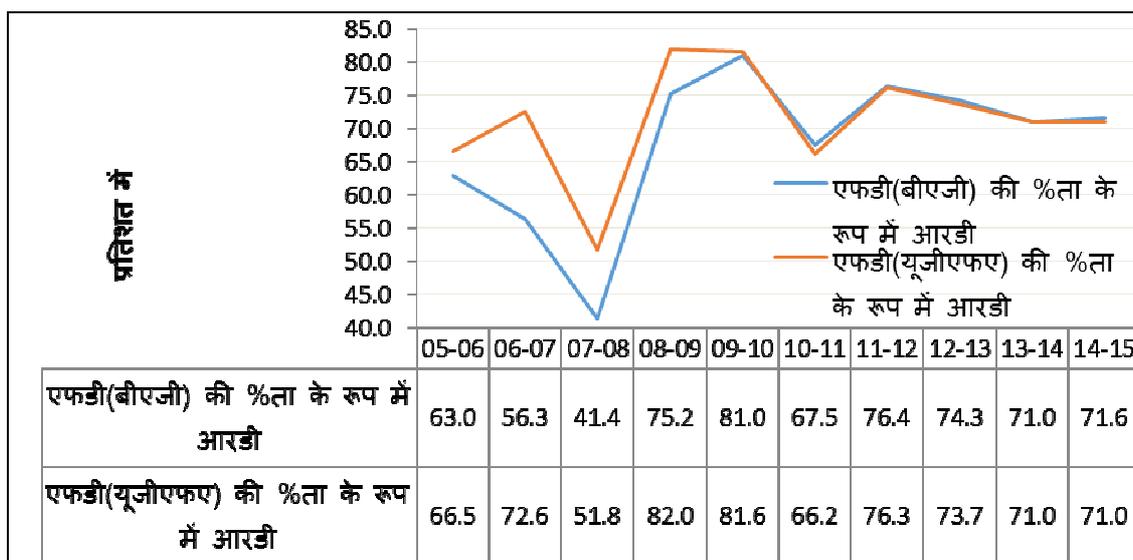
केन्द्रीय बजट के बजट एक नजर में प्रतिवेदित राजस्व एवं राजकोषीय घाटों के आंकड़े, कुछ वर्षों के वार्षिक वित्तीय विवरणियों/संघ सरकार के वित्त लेखे में दर्शाए/प्राप्त आंकड़ों से भिन्न होते हैं। इस मुद्दे पर अक्टूबर 2007 में सीएजी ने उस समय के वित्त मंत्री का ध्यान आकर्षित किया था। इसके अतिरिक्त, मामले को संघ सरकार के वि.व. 2004-05, 2005-06, 2007-08, 2008-09 और 2009-10 के लिए सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी

सूचित किया गया था। उस समय के वित्त मंत्री ने राजस्व एवं राजकोषीय घाटों में अंतर को समझाते हुए दिसम्बर 2007 में स्पष्ट किया कि बजट एक नजर में निवल व्यय को दर्शाने की प्रक्रिया (सकल व्यय में से गैर-नकद व्यय मद घटा कर एफएस में सूचित) सरकारी अंतरणों के बजटीकरण एवं लेखांकन हेतु वर्षों से चल रही है। तदुपरांत, वि.व. 2008-09 हेतु बजट भाषण में उस समय के वित्त मंत्री ने स्वीकार किया कि तेल, भोजन एवं उर्वरक बाँड के कारण सरकार की देयताएं वर्तमान रूप से कम थी, यद्यपि लेखांकन व्यवस्था पूर्व अभ्यास के साथ संगत थी। उन्होंने आगे स्वीकार किया कि राजकोषीय एवं राजस्व घाटें उस सीमा तक कम बताए गए थे तथा इन देयताओं को राजकोषीय लेखांकन में लाने की आवश्यकता थी। हालांकि, बजट एक नजर में राजस्व एवं राजकोषीय घाटों के आंकड़ों पर पहुंचने के लिए लेन-देन को निबल करने की प्रथा अभी भी केन्द्रीय बजट में है। राजस्व या पूंजीगत व्यय के किसी भी मद का निबल अंश, जो राज्य या राजकोषीय घाटे को प्रभावित करता है, वह एफआरबीएम अधिनियम के तहत इन घाटों की व्याख्या के साथ असंगत है।

3.2.4 राजकोषीय घाटे के संघटक रूप में राजस्व घाटा

राजकोषीय घाटे की वजह से अतिरिक्त उधार अनिवार्य हो जाते हैं, जिसका प्रभाव अंतर-पीढ़ीगत राजकोषीय प्रबंधन पर पड़ता है। आदर्शतः उधार केवल निवेश उद्देश्यों के लिए ही लिया जाना चाहिए। इससे अपेक्षित है कि सरकार राष्ट्रीय बचत को वित्त उपभोग के लिए इस्तेमाल न करे। 13 वें वित्त आयोग के अनुसार, “उपभोग व्यय की सभी मदों का चालू प्राप्तियों से वित्तपोषण करने की आवश्यकता है, ऐसी प्रथा अधिकतर उन देशों में बड़े पैमाने पर कार्यान्वित है जिन्होंने राजकोषीय उत्तरदायित्व के मामले का सफलतापूर्वक समाधान कर लिया है। जबकि मंदी के चरणों के दौरान राजस्व घाटों के लिए कुछ अनुमतियां दी जा सकती हैं, मध्यावधि राजकोषीय ढांचे को उन सभी चालू व्ययों के लिए योजना बनानी चाहिए जो पूर्णतः वर्तमान राजस्व से वित्तपोषित किए जाने हों।” ग्राफ-3 दर्शाता है कि राजकोषीय घाटे का मुख्य भाग चालू व्यय में असंतुलन के कारण था जिसके परिणामस्वरूप 2005-06 से 2014-15 की अवधि तक राजकोषीय घाटे (बीएजी) का औसतन 67.8 प्रतिशत, राजस्व घाटे (बीएजी) की वजह से हुआ :

ग्राफ 3: राजकोषीय घाटे के संघटक के रूप में राजस्व घाटे की प्रवृत्ति: 2005-15



स्रोत: एफडी(बीएजी) की %ता के रूप में आरडी - बजट एक नजर में; तथा एफडी(यूजीएफए) की %ता के रूप में आरडी - संघ सरकार के वित्त लेखे।

टिप्पणी: घाटों हेतु वास्तविक आंकड़े अनुबंध-3.1 में हैं।

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में राजकोषीय घाटे की परिकल्पना जीडीपी के अधिकतम 3 प्रतिशत और राजस्व घाटे की जीडीपी के अधिकतम 2 प्रतिशत तक की गई है। अर्थात् राजस्व घाटा राजकोषीय घाटे का दो-तिहाई होना चाहिए। ग्राफ-3 दर्शाता है कि पश्च वित्तीय संकट अवधि के दौरान राजस्व घाटे का वांछित स्तर (राजकोषीय घाटे का 66 प्रतिशत या दो तिहाई) वि.व. 2010-11 में प्राप्त किया गया था। तथापि वि.व. 2011-12 से स्थिति वांछित स्तर से हट चुकी है।

3.2.5 वित्तीय संकेतकों के परिकलन को प्रभावित करने वाले लेनदेन

संघ सरकार के वि.व. 2014-15 के लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि कुछ लेन देनों तथा वित्तीय संभाव्यताओं जैसे कि व्यय का गलत वर्गीकरण, एक ही बार की प्राप्तियां, उदग्रहणों/उपकरण का निर्दिष्ट निधियों को कम अंतरण, राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) के संचालन में हानियों की पहचान न करना, राज्यों को निवल प्राप्तियों का कम सौंपना तथा आर्थिक सहायताओं पर अदत्त व्यय ने अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली में नियत निर्धारित वित्तीय संकेतकों के परिकलन को

प्रभावित किया अथवा प्रभावित करने से संबंध था। इन लेन देनों की चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है।

3.2.5.1 व्यय के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व घाटा का कम बताना

वि.व. 2014-15 के लिए संघ सरकार के लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान, राजस्व स्वरूप व्यय के पूंजीगत व्यय के रूप में तथा इसके विपरीत गलत वर्गीकरण के कई उदाहरण पाए गए थे। ये उदाहरण सीएजी के 2015 के प्रतिवेदन संख्या 50 के पैरा 4.6 में सूचित किए गए थे। गलत लेखा शीर्षों के अंतर्गत बजट प्रावधान प्राप्त करने तथा इनके प्रति व्यय को गलत दर्ज करने का परिणाम गलत वर्गीकरण में हुआ, जिसकी वजह से वि.व. 2014-15 में संघ सरकार के व्यय को ₹748.43 करोड़ तक अधिक तथा ₹522.67 करोड़ तक कम बताया गया जो ₹225.76 करोड़ तक पूंजीगत व्यय के निवल अधिकथन का कारण बना। तदनु रूप, वि.व 2014-15 को राजस्व घाटा ₹225.76 करोड़ की राशि के बराबर कम बताया गया जिसका ब्यौरा अनुबंध 3.2 में दिया गया है।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि सभी मंत्रालय/विभागों को व्यय दर्ज करते समय बेहद सावधानी बरतने हेतु जारी निर्देशों के बावजूद व्यय का गलत वर्गीकरण, यदि कोई है, हो रहा है। उसने यह भी बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा मामले को संबंधित मंत्रालयों/विभागों के साथ उठाया जाए।

यह जबाव एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6(1) में शामिल प्रावधान के उल्लंघन में है जो अपेक्षित करती है कि केन्द्र सरकार अपने राजकोषीय प्रचालनों में अधिक पारदर्शिता को सुनिश्चित करने हेतु उपयुक्त उपाय करेगी। अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन हेतु प्रशासनिक मंत्रालय होने से, केवल गलत वर्गीकरण से बचने हेतु विभिन्न मंत्रालयों को उपयुक्त सावधानी बरतने के लिए निर्देश जारी करना वित्त मंत्रालय को एफआरबीएम अधिनियम के तहत अनिवार्य उत्तरदायित्वों से मुक्त नहीं करता है।

अनुशंसा: बजटीय प्रावधानों के साथ-साथ उनके लेखांकन को व्यय के गलत वर्गीकरण से बचने हेतु लेखाओं की वर्गीकरण संरचना से संबंधित कोडल प्रावधानों के सामंजस्य में होने की आवश्यकता है।

3.2.5.2 एक ही बार की प्राप्तियों के कारण 2014-15 में राजस्व घाटे का संकुचन

कोयला ब्लॉक पर लेवी: माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने 204 कैप्टिव कोयला ब्लॉकों का आबंटन रद्द कर दिया था (सितम्बर 2014) तथा अपने आदेश की तारीख (अर्थात् 24 सितम्बर 2014) तक उन कोयला ब्लॉकों में उत्पादन से निकाले गए कोयले पर ₹295 प्रति टन की दर से अतिरिक्त लेवी लगाई जिसे 31 दिसम्बर 2014 तक सरकारी खाते में जमा कराया जाना था तथा 25 सितम्बर 2014 से 31 मार्च 2015 की अवधि के लिए ₹295 प्रति टन की दर से अतिरिक्त लेवी को 30.06.2015 तक जमा कराया जाना था। 31 दिसम्बर 2014 तक प्राप्त⁵ होने वाली (24 सितम्बर 2014 तक निकाले गए कोयले के लिए) ₹9,518 करोड़ की कुल अतिरिक्त लेवी के प्रति, सरकार द्वारा 31 मार्च 2015 तक ₹6,150 करोड़ प्राप्त किए गए।

स्पेक्ट्रम नीलामी से प्राप्ति: 2014-15 के दौरान, सरकार ने 'अन्य संचार सेवाओं' से ₹30,624 करोड़ प्राप्त किए। लेनदेन की संवीक्षा पर, यह पाया गया कि ₹30,624 करोड़ में से, ₹10,791 करोड़ राशि की प्राप्तियां स्पेक्ट्रम नीलामी से एकत्र की गई थी जिनको प्रयोग करने का अधिकार 20 वर्षों का था। अतः, मंत्रालय द्वारा प्राप्त ₹10,791 करोड़, 20 वर्षों का अधिकार देने के प्रति एक-बार प्राप्ति के स्वरूप के थे।

इस प्रकार, ₹16,941 करोड़ की एक ही बार की प्राप्तियों ने सरकार की उसके राजस्व घाटे को रोकने में सहायता की, जो इन प्राप्तियों के न होने पर अधिक हो सकता था। सरकार द्वारा भी वि.व. 2014-15 के लिए उसके एमटीएफपी विवरणी में यह तथ्य स्वीकार किया गया था कि 2014-15 के बजट की कुछ एक-बार प्राप्तियां 2015-16 तथा 2016-17 में उपलब्ध नहीं होंगी।

⁵ स्रोत: कोयला मंत्रालय से प्राप्त उत्तर/सूचना

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि अभ्युक्ति वास्तविक प्रकृति की थी जिस पर किसी उत्तर कार्यवाही की आवश्यकता नहीं है।

3.2.5.3 निर्धारित निधियों को उदग्रहणों/उपकर का कम अन्तरण/अन्तरण न होना

उपकर सांविधिक उदग्रहण हैं जिनकी प्राप्तियां विनिर्दिष्ट उद्देश्यों के उपयोग हेतु चिन्हित हैं। इसलिए उपकर से राजस्व को केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों के साथ बाँटा नहीं जाता है। संघ सरकार के वि.व. 2014-15 के लेखाओं पर सीएजी के प्रतिवेदन सं. 50 के पैरा सं. 2.3 में, राजस्व/गैर-राजस्व प्राप्ति की विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत एकत्रित उदग्रहण तथा उपकर की राशि के ₹8,123 करोड़ को उद्देश्य हेतु निर्धारित निधियों को अन्तरित नहीं करना सूचित किया गया है। सरकार द्वारा एकत्रित तथा लोक लेखे में निर्दिष्ट निधियों में अन्तरित ऐसे उपकर/उदग्रहण के ब्यौरे अनुबंध-3.3 में हैं। ऐसे उदग्रहण का उपयोग विशिष्ट उद्देश्यों के लिए किया जाना था। तथापि, सरकार ने एकत्रित समस्त उदग्रहण/उपकर को निर्दिष्ट निधियों में अन्तरित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, वार्षिक लेखाओं या बजट दस्तावेजों में एकत्रित उपकर का प्रत्याशित उद्देश्य हेतु उपयोग तथा अप्रयुक्त शेषों के संबंध में कोई प्रकटन नहीं है। इसके कारण 2014-15 में ₹8123 करोड़ तक राजस्व/राजकोषीय घाटे की तदनुरूपी कमी हुई।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति कुछ चयनित निधियों पर की गई है। मंत्रालय ने अपने आधार के समर्थन में निम्नलिखित टिप्पणियां प्रस्तुत की:

- (i) यद्यपि यह सत्य है कि उदग्रहण/उपकर को विनिर्दिष्ट उद्देश्यों हेतु उदग्रहित किया गया है फिर भी सरकार का, लोक धन के अभिरक्षक के रूप में, यह उत्तरदायित्व है कि वसूले गए संसाधनों का सदुपयोग किया जाए तथा उन्हीं उद्देश्यों हेतु परिनियोजित किया जाये जिनके लिए उनका उदग्रहण किया गया था;
- (ii) संसाधनों को विवेकपूर्ण रूप से प्रयोग करते समय मंत्रालय/विभाग की क्षमता अथवा योजना/कार्यक्रम की प्रगति को भी ध्यान में रखना अपेक्षित है;

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

- (iii) उपयोग किए बिना लोक लेखे में संचालित आरक्षित/कोर्पस निधियों में रखी गई निधियां एक ओर सरकार पर देयता सृजित करती हैं जिससे सरकार के अपर्याप्त संसाधन लोक लेखे में बिना उत्पादक उपयोग के रखे गए हैं;
- (iv) लोक लेखे में धन को अप्रयुक्त रखना क्षेत्रों/योजनाओं/कार्यक्रमों को वंचित करेगा जहां संसाधनों की प्रभावी कार्यान्वयन हेतु आवश्यकता है;
- (v) विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन सरकार की विभिन्न प्रतिस्पर्धा आवश्यकताओं के बीच दुर्लभ संसाधनों के संवितरण को अपेक्षित करता है जो सरकार की योजनाओं की आवश्यकता/प्रगति पर निर्भर है;
- (vi) प्रारम्भिक शिक्षा कोष जैसी समर्पित निधि को अंतरण शिक्षा उपकर के अनुमानित संग्रहण पर आधारित है जो विनियोग अधिनियम के माध्यम से संसद द्वारा स्वीकृत है। अनुमानित संग्रहण से अधिक संग्रहण के मामले में, अनुमानित संग्रहण तथा वास्तविक संग्रहण में अंतर को बिना वैध विनियोग के लेखे में अंतरित नहीं किया जा सकता है;
- (vii) सार्वभौम पहुंच उद्ग्रहण (यूएएल), जिसे सार्वभौम सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ) को अंतरित किया जाता है, एक उपकर नहीं है तथा यूएएल सरकार की गैर-कर प्राप्ति का भाग बनता है। यूएसओएफ की राष्ट्रीय ऑप्टिकल फाईबर नेटवर्क के प्रति बड़ी बचनबद्धता है तथा सरकार एनओएफएन पर, जब कभी भी योजना प्रारम्भ होती है, व्यय का वित्तपोषण करेगी।
- (viii) वित्त मंत्रालय द्वारा, दिनांक 30.1.2016 के पत्र के माध्यम से, लोक लेखा समिति को यह स्पष्ट किया गया है कि सरकार ऐसी निधियों का केवल सार्वभौमिक सेवा दायित्व को पूरा करने हेतु उपयोग किए जाने के लिए यूएसओएफ को क्रेडिट करें।
- (ix) चाय पर उपकर, फिल्मों पर उपकर के मामले में निधियों के प्रवाह को नियंत्रित करने हेतु लोक लेखे में कोई समर्पित निधियां सृजित नहीं की

गई हैं। तथापि, यह कहना गलत है कि सरकार ने उन क्षेत्रों के विकास पर कम व्यय किया है। सरकार, वास्तव में, इन क्षेत्रों में उपकरणों के रूप में प्राप्ति के अनुपातिक पर्याप्त निधियों का व्यय कर रही हैं, तथा

- (x) इसलिए यह कहना सही नहीं है कि सरकार ने राजकोषीय घाटे को पूरा करने के लिए नामित निधियों को उपकरणों/उद्ग्रहणों का अंतरण नहीं किया था क्योंकि यह अभ्युक्ति परिप्रेक्ष्य में सीमित होगी।

मंत्रालय का उत्तर निम्नलिखित आधारों पर स्वीकार्य नहीं है

- (i) संग्रहित उपकरण/उद्ग्रहण विशिष्ट उद्देश्य के उपयोग तथा प्रभारित उपकरण/उद्ग्रहण के बदले प्रत्याशित सेवा प्रदान करने के लिए है। इसलिए सरकार पर सेवा प्रदान करने के साथ-साथ एक विशिष्ट उत्तरदायित्व तथा देयता है। जब तक सेवा पूरी तरह प्रदान नहीं की जाती है तब तक अव्ययित संग्रहणों को पारदर्शित रूप से संघ सरकार के लेखाओं में दर्शाए जाने की आवश्यकता है।
- (ii) बजट में अनुमानित से अधिक के उपकरण संग्रहण के मामले में ऐसे संग्रहण का विनियोग अधिनियम के माध्यम से नामित निधियों को अंतरण का अनुदानों की अनुपूरक माँगों का प्रस्ताव करने की उपलब्ध क्रियाविधि के माध्यम से संवर्धन भी किया जा सकता है।
- (iii) उद्ग्रहण/उपकरण, जिसके लिए उपर्युक्त पैरा में टिप्पणी की गई है, के संबंध में लोक लेखे में विशिष्ट उद्देश्य निधियां मौजूद हैं जैसा अनुबंध 3.3 में ब्यौरा दिया गया है।
- (iv) यूएल आपरेटरों द्वारा विभिन्न लाईसेंसों के अंतर्गत प्राप्त राजस्व की प्रतिशतता के रूप में संग्रहित एक उद्ग्रहण है जिसे सरकार द्वारा ग्रामीण तथा दूरवर्ती क्षेत्रों में आधार टेलीग्राफ सेवाओं की पहुँच प्रदान करने हेतु उपयोग किया जाना है। इस प्रकार, गैर-कर राजस्व के अंतर्गत होने के कारण परिकलन उद्ग्रहण विशिष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग किया जाना है जिसके लिए इसका संग्रहण किया गया था। इसके पारदर्शी लेखांकन हेतु लोक लेखे में एक अलग यूएसओ निधि खोली गई है। तथापि, इस उद्देश्य हेतु अब तक संग्रहित उद्ग्रहण की

अव्ययित राशि की स्थिति लोक लेखे में अनुरक्षित यूएसओ निधि में दर्शाई नहीं जा रही है।

अनुशंसा: सरकार को विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संग्रहित उपकर/उदग्रहण को इस उद्देश्य हेतु निर्धारित निधियों में अन्तरित करना चाहिए।

3.2.5.4 भारत की संचित निधि में एनएसएसएफ की हानियों को मान्यता न देना

राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) का सृजन अप्रैल 1999 में लोक लेखा में किया गया था और केन्द्र सरकार ने लघु बचत जमा की सर्विसिंग का उत्तरदायित्व लिया था। यह निधि विभिन्न लघु बचत योजनाओं के अंशदाताओं से धन प्राप्त करती है, और उसके पास उपलब्ध शेष को केन्द्रीय तथा राज्य सरकार की प्रतिभूतियों में निवेश करती है। एनएसएसएफ के गठन से पूर्व संघ सरकार द्वारा जुटाई गई तथा राज्यों को उधार दी गई लघु बचत प्राप्तियां, पूंजीगत व्यय के रूप में मानी जाती थी तथा तदनुसार, उसकी गणना सकल राजकोषीय घाटे में की जाती थी। लघु बचत प्राप्तियों से दिए गए ऋणों से प्रतिफल में कमी तथा लघु बचतों पर दिया गया ब्याज, सीएफआई के अन्तर्गत लेखाबद्ध किए जाते थे और इसलिए उनकी गणना उनके राजस्व घाटे के अन्तर्गत की जाती थी। तथापि, एनएसएसएफ के गठन के पश्चात्, एनएसएसएफ की आय/घाटा, संघ सरकार के राजस्व घाटे के भाग के रूप में नहीं दर्शाया जा रहा है। यह इसलिए है क्योंकि एनएसएसएफ संचालन कार्य लोक लेखे के अन्तर्गत लेखाबद्ध किए जा रहे हैं तथा एनएसएसएफ के अन्तर्गत उनके लगभग आधे बकाया शेषों को, सीएफआई में आन्तरिक ऋण के रूप में लेखाबद्ध करने के बजाय, लोक लेखा देयताओं के रूप में लेखाबद्ध किया गया है। इस संबंध में 14^{वीं} एफसी ने पाया था कि एनएसएसएफ कार्यो का ऑफ-बजट स्वरूप उन्हें एफआरबीएम अधिनियम के नियामक ढांचे से बाहर करता है जिससे राजकोषीय पारदर्शिता तथा व्यापकता पर संदेह होता है।

वि.व. 2014-15 के अंत तक, एनएसएसएफ के संचालन कार्यो में कुल संचित घाटा ₹90,707.56 करोड़ था। यह घाटे सरकार को हानि के स्वरूप हैं जिन्हें एनएसएसएफ के अन्तर्गत देयताओं का अन्तिम व पूर्ण भुगतान किए जाने

तक राजस्व लेखे में वहन किया जाएगा। लोक लेखे के अंतर्गत एनएसएसएफ के संचालन कार्यों में वार्षिक हानि को रखकर संबंधित वर्ष के घाटा आकड़े को स्पष्ट रूप से नहीं दर्शाया गया है।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि एनएसएसएफ के प्रारम्भ से इसके घाटे को लोक लेखे में एक अलग पहचान के रूप में दर्शाना, वित्त मंत्रालय द्वारा स्वीकृत एक नीतिगत मामले के रूप में किया जा रहा है। उसने यह भी बताया कि एनएसएसएफ की लेखांकन प्रक्रिया सीएजी कार्यालय के साथ लेखा महानियंत्रक कार्यालय द्वारा स्वीकृत की गई थी। इसने आगे बताया कि एनएसएसएफ की वजह से केन्द्र सरकार की बकाया देयताओं को कम दिखाने की वजह, एनएसएसएफ का राज्य सरकार की विशेष प्रतिभूतियों/अन्य प्रतिभूतियों में निवेश और संचित घाटे हैं। इस सन्दर्भ में भारत सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 2 में फुटनोट द्वारा कुल बकाया देयताओं, निवेशों और घाटे को पृथक रूप से दर्शाया जाता है।

एनएसएसएफ के संचालन में अधिशेष/घाटे से संबंधित मामले पर अप्रैल 2000 में सीएजी, सीजीए व वित्त मंत्रालय के बजट प्रभाग के मध्य विमर्श किया गया था। इस विचार विमर्श के दौरान सीजीए कार्यालय ने बताया कि प्रथम वर्ष के संचालन में हुए घाटे को, जब भी अधिशेष होंगे, के साथ समायोजित कर लिया जाएगा। संघ सरकार के वित्त लेखाओं के अनुसार वि.व. 1999-2000 के अंत में प्रचालनात्मक हानि जो ₹1681.68 करोड़ थी, वि.व 2014-15 की समाप्ति तक तेजी से ₹90,707.56 करोड़ तक बढ़ी है जिसे तत्काल हस्तक्षेप की आवश्यकता है। वर्तमान प्रणाली के अंतर्गत राष्ट्रीय लघु बचत योजना के अंशदाताओं को उनके निवेश की परिपक्वता पर योजना में प्रवाहित चालू/नवीन अंशदानों में से अदा (मूल/ब्याज) किया जाता है तथा वर्ष की परिचलनात्मक हानि स्वयं योजना में मिल जाती है। वित्त लेखे में फुटनोट के द्वारा केवल स्पष्टीकरण देना इस चिंता को कम करने हेतु पर्याप्त नहीं है।

अनुशंसा: एनएसएसएफ के वार्षिक कार्यों के परिणाम तथा सरकार के वित्त पर इसके प्रभाव की पहचान करने हेतु एक क्रियाविधि स्थापित की जानी चाहिए।

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

लेखापरीक्षा अनुशंसा के जवाब में मंत्रालय ने स्वीकार किया (जून 2016) कि एनएसएसएफ में हुए संचित घाटों के उचित समाधान के लिए प्रशासनिक हस्तक्षेप अपेक्षित है। इसने आगे बताया कि प्रशासनिक निर्णय द्वारा एनएसएसएफ के घाटे का उचित समाधान के लिए सीएफआई में प्रावधान (संसद द्वारा प्राधिकृत उचित विनियोग के साथ) किये जाने की आवश्यकता है जिसका सरकार के राजस्व/राजकोषीय घाटे पर विपरीत प्रभाव पड़ेगा।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा आपत्ति के औचित्य की पुष्टि करता है कि एनएसएसएफ में हानियाँ अधिनियम में निर्धारित वित्तीय संकेतकों की गणना को प्रभावित करते हैं।

3.2.5.5 राज्यों को निवल प्राप्तियाँ

संविधान के अनुच्छेद 279 के अनुसार, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को 'निवल प्राप्तियों' (किसी भी कर या शुल्क की प्राप्ति में से उसके संग्रहण लागत को घटाकर) को निर्धारित एवं प्रमाणित करना अपेक्षित है, जिसका प्रमाण पत्र अंतिम होगा।

सीएजी द्वारा अनुक्रमिक वित्त आयोगों की सिफारिशों के आधार पर 'निवल प्राप्तियों' के प्रमाणन के दौरान यह पाया गया था कि 1996-97 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान ₹81,647.70 करोड़ की कुल राशि राज्यों को कम सौंपी गई थी।

मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि सीएजी द्वारा सूचित आंकड़ों की यथार्थता का निर्धारण किया जाना अपेक्षित है तथा बजट प्रभाग, आर्थिक मामले विभाग के आंकड़ों के साथ समाधान किए जाने की आवश्यकता है क्योंकि केन्द्रीय करों तथा शुल्कों के राज्य के अंश की गणना निर्धारित प्रक्रियाओं तथा मापदण्डों पर आधारित है जिनका वर्ष दर वर्ष अतिसावधानी से अनुपालन किया गया है।

निवल प्राप्तियों के प्रमाणन के संबंध में यह उल्लेख करना उपयुक्त है कि जुलाई 2000 में मंत्रालय ने 80वें सांविधानिक संशोधन की स्वीकृति के परिणामस्वरूप पूर्व दिनांकित प्रभाव से अर्थात् 1996-97 से करों की निवल प्राप्तियों का नया प्रमाणन करने का अनुरोध किया। मंत्रालय से अनुरोध की प्राप्ति पर, सीएजी कार्यालय द्वारा स्पष्टीकरण की मांग की गई थी जिसके

लिए सीएजी कार्यालय द्वारा 10 फरवरी 2016 को अनुस्मारक भी जारी किए गए थे।

इसके अतिरिक्त विस्तृत परिकलनों सहित करों की निवल प्राप्तियों पर सीएजी के ड्राफ्ट प्रमाणपत्र सचिव, आर्थिक कार्य विभाग को उनकी अभ्युक्ति, यदि कोई हो, हेतु 14 दिसम्बर 2015, 31 दिसम्बर 2015 तथा 6 जनवरी 2016 को उपलब्ध कराए गए थे। इस प्रकार संविधान के अनुच्छेद 279 के अनुसार अंतिम प्रमाणपत्र जारी करने से पूर्व मंत्रालय को अवसर प्रदान किया गया था।

3.2.5.6 आर्थिक सहायता पर अदत्त व्यय

वि.वि. 2014-15 के संघ सरकार के लेखाओं पर 2015 के सीएजी के प्रतिवेदन सं.-50 के पैरा 1.3.2 में खाद्य, पेट्रोलियम, तथा उर्वरक पर आर्थिक सहायता के संबंध में कुल ₹44,941 करोड़ के पांच केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों⁶ के अदत्त आर्थिक सहायता दावों (पिछले वर्षों के अदत्त बिलों सहित दावों परंतु वि.व. 2014-15 की अंतिम तिमाही के अदत्त रहे बिलों को हटाकर) के संबंध में उल्लेख किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि सरकार सतत् व्यापार संकल्पना के रूप में पिछले के बकाया हेतु भुगतान करती है तथा विभिन्न कारणों जैसे कि पीएसयू द्वारा लेखाओं को अंतिम रूप न देने के कारण भुगतान को अगले वित्तीय वर्ष में टालती है। मंत्रालय ने उदाहरणार्थ बताया कि खाद्य आर्थिक सहायता बकाया को लेखाओं की लेखापरीक्षा के पूर्ण होने के पश्चात अथवा तेल कम्पनियों को अगले वित्तीय वर्ष की प्रथम तिमाही में वित्तीय परिणामों की लेखापरीक्षा के पश्चात अदा किया जाता है। मंत्रालय ने यह भी बताया कि संघ तथा राज्य के लेखाओं को नकद आधार पर तैयार किया जाता है तथा नकद आधार प्रणाली के अंतर्गत व्यय तथा घाटे, देयताओं को पूरा करने के समय/वर्ष में प्रभावित होते हैं।

यद्यपि सरकार के लेखाओं को नकद आधार पर तैयार किया जाता है फिर भी देयताओं के अनुवर्ती वर्ष को आवर्ती आस्थगन का राजकोषीय संकेतकों के परिकलन में भार संबंध है। भारतीय खाद्य निगम के बकाया आर्थिक सहायता दावों के मामले में सीएजी का 2015 का प्रतिवेदन सं. 50 इंगित करता है कि

⁶ राष्ट्रीय उर्वरक लि, उर्वरक एवं रसायन ट्रवानकोर लि., मद्रास उर्वरक लि, हिदुस्तान पेट्रोलियम निगम लि., भारतीय खाद्य निगम लि.

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

यह पिछले पांच वर्षों के दौरान लगातार बढ़े हैं जो इसके प्रति संकेतक है कि यह प्रक्रिया सरकार को राजकोषीय प्रबंधन में अंतर-पीढ़ीगत बराबरी को सुनिश्चित करने के उत्तरदायित्व, जैसा अधिनियम में निर्धारित किया गया है, से अलग करती है।

3.3 प्रभावी राजस्व घाटा

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम (मई 2012) की धारा 2(ए) 'प्रभावी राजस्व घाटे' को राजस्व घाटे तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के बीच अन्तर के रूप में परिभाषित करती है। चालू व्यय को वित्तपोषित किए जाने के लिए प्रयोग किए जाने वाले अनुदानों तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु उपयोग किए जाने वाले अनुदानों को अलग-अलग करने के लिए प्रभावी राजस्व घाटे की धारणा 2011-12 के संघीय बजट में शुरू की गई थी।

चौदहवें वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट में टिप्पणी की कि प्रभावी राजस्व घाटे को मानक सरकारी लेखाकरण प्रक्रिया में मान्यता प्राप्त नहीं है। आयोग के अनुसार, चालू राजस्व द्वारा चालू व्यय को वित्तपोषित करने का परम्परागत नियम, जैसा कि समझा गया था, निकाल दिया गया तथा प्रभावी राजस्व घाटे की एक बनावटी धारणा, विधान में 2012 में शुरू की गई। आयोग ने सिफारिश की कि सरकार को 1 अप्रैल 2015 से प्रभावी राजस्व घाटे की परिभाषा हटाने पर विचार करना चाहिए। तथापि, एफआरबीएम अधिनियम ने प्रभावी राजस्व घाटे हेतु लक्ष्य निर्धारित करना जारी रखा।

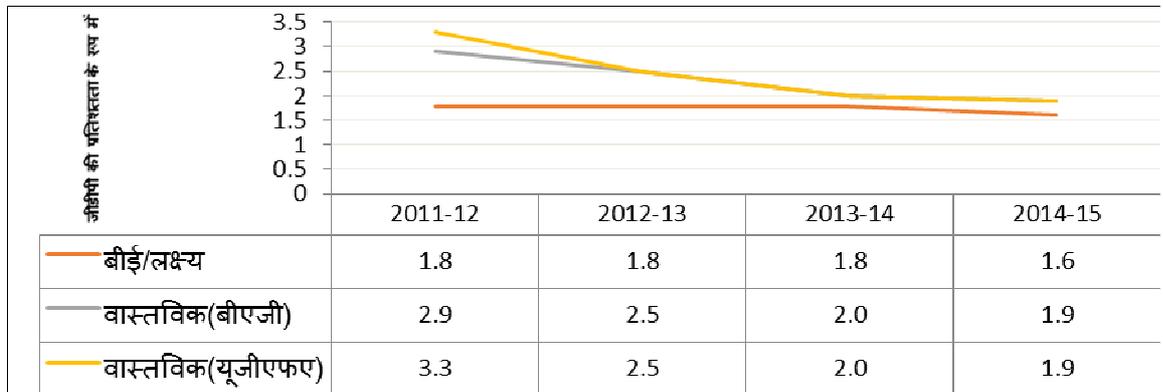
3.3.1 प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य

मई 2013 में अधिसूचित एफआरबीएम अधिनियम अनुबंधित करता है कि 31 मार्च, 2015 तक प्रभावी राजस्व घाटे को समाप्त करने का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए, केन्द्र सरकार वि.व. 2013-14 से शुरू, प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में उस घाटे को जीडीपी के 0.8 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर राशि तक घटा देगी। तथापि, 2013-14 के संघीय बजटों के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी द्वारा इस लक्ष्य को मार्च 2016 तक आस्थगित कर दिया गया। वित्त अधिनियम 2015 में यह लक्ष्य पुनः मार्च 2018 तक बढ़ा दिया गया।

3.3.2 प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति

2011-12 से 2014-15 की अवधि तक जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति को निम्न **ग्राफ-4** द्वारा दर्शाया गया है।

ग्राफ 4: प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति : 2011-15



स्रोत: बीई/लक्ष्य के लिए - एमटीएफपी विवरण; वास्तविक के लिए - बजट एक नजर में (बीएजी) तथा संघ सरकार के वित्त लेखे (यूजीएफए)। 2013-14 तक वास्तविक (यूजीएफए) का परिकलन करने हेतु, जीडीपी (पुरानी डाटा श्रृंखला) को अपनाया गया है तथा 2014-15 के लिए, फरवरी 2016 में जारी आर, जीडीपी आंकड़ा (नई श्रृंखला) को अपनाया गया है।

टिप्पणी: वित्तीय संकेतकों के वास्तविक आंकड़े अनुबंध 3.1 में हैं।

विगत चार वर्षों के दौरान, जीडीपी के प्रति प्रभावी राजस्व घाटे के अनुपात ने सुधार दर्शाया तथा वह वि.व. 2011-12 में 2.9 प्रतिशत से कम हो कर वि.व. 2014-15 में 1.9 प्रतिशत पर आ गया। तथापि, इस घटती हुई प्रवृत्ति के बावजूद, विगत चार वर्षों में सरकार कभी भी अपने बजटीय लक्ष्य को प्राप्त करने में समर्थ नहीं रही।

प्रभावी राजस्व घाटे को समाप्त करने का अर्थ है, राजस्व घाटा/पूँजीगत सृजन हेतु सहायता अनुदान के बराबर होना चाहिए। अन्य शब्दों में, राजस्व प्राप्तियों के आधिक्य में सरकार के राजस्व व्यय का उपयोग पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु किया जाना चाहिए। लक्ष्य प्राप्त करना, व्यय के संयोजन में सुधार को अपेक्षित करता है। यह योजनाओं की रूप रेखा में संरचनात्मक परिवर्तन का सुझाव देता है जिससे कि संघ सरकार से अंतरित संसाधनों का प्रचलनात्मक लागत को वित्तपोषित करने के बजाए पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु उपयोग किया जाए। तथापि यह पाया गया था कि वि.व. 2011-12 के दौरान, पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय राजस्व घाटे का केवल 33.6 प्रतिशत था (बजट एक नजर में के अनुसार) जो अगले

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

तीन वित्तीय वर्षों अर्थात् 2012-15 के दौरान बढ़कर 31.8, 36.2 तथा 35.8 प्रतिशत हो गया जैसाकि अनुबंध 3.1 में दिखाया गया है।

3.3.3 2014-15 के दौरान प्रभावी राजस्व घाटा

वर्ष 2014-15 (बीई) के लिए, सरकार ने जीडीपी के 1.6 प्रतिशत का प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य निर्धारित किया था जो वर्ष 2013-14 के लिए 2.0 प्रतिशत के संशोधित लक्ष्य से 0.4 प्रतिशत की कटौती को दर्शाता था। तथापि, 2014-15 के संशोधित अनुमानों में फरवरी 2015 में लक्ष्य को जीडीपी के 1.8 प्रतिशत तक बढ़ा दिया गया। निम्न तालिका-5 दर्शाती है कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय में 22 प्रतिशत से अधिक की कमी थी जिसके कारण बजट अनुमान पर प्रभावी राजस्व घाटे में लगभग 12 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

तालिका-5: प्रभावी राजस्व घाटा-बजट अनुमान तथा वास्तविक: 2014-15

संघटक	राजस्व घाटा (1)	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान (2)	प्रभावी राजस्व घाटा (ईआरडी) (1-2)	जीडीपी के % के रूप में ईआरडी
₹ करोड़ में				
बजट अनुमान	3,78,348	1,68,104	2,10,244	1.6
वास्तविक	3,65,520	1,30,760	2,34,760	1.9
बजट अनुमान के संदर्भ में भिन्नता	-12,828 (-3.39%)	-37,344 (-22.21%)	24,516 (11.66%)	0.3

स्रोत: बजट एक नजर में।

टिप्पणी: संघ सरकार के वित्त लेखाओं के अनुसार प्रभावी राजस्व घाटे को ₹2,35,468 करोड़ (₹3,66,228 करोड़ के राजस्व घाटे तथा ₹1,30,760 करोड़ की पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के बीच अन्तर) पर परिकल्पित किया गया है।

वि.व. 2014-15 को दौरान, सरकार जीडीपी के 1.6 प्रतिशत का प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य प्राप्त नहीं कर सकी, जो पूंजीगत परिसम्पत्ति के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय में 22.21 प्रतिशत तक की कटौती के कारण 0.3 प्रतिशत तक कम रहा। इसके अतिरिक्त, सरकार 2014-15 में 0.8 प्रतिशत की अनिवार्य वार्षिक कटौती लक्ष्य भी प्राप्त नहीं कर सकी, क्योंकि वर्ष

2013-14 के लिए जीडीपी के 2.0 प्रतिशत के संशोधित लक्ष्य के संबंध में वार्षिक कटौती केवल 0.4 प्रतिशत थी। जैसा कि पैरा 2.2 में चर्चा की गई।

3.3.3.1 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय में असंगति

बजट दस्तावेज में, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर किए गए वास्तविक व्यय का आंकड़ा 'बजट एक नजर में' में दर्शाया गया है। वित्त मंत्रालय के अंतर्गत लेखा महानियंत्रक द्वारा तैयार संघ सरकार के वित्त लेखाओं में यह आंकड़ा विवरण सं. 9 के परिशिष्ट में दर्शाया गया है। तुलना करने पर, दो वित्तीय वर्षों में संकलन के दो सैटों के बीच अन्तर देखे गए, जिनका विवरण नीचे तालिका-6 में दिया गया है:

तालिका- 6: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय में असंगति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
बजट एक नजर में दर्शाए गए वास्तविक*	132582	115710	129418	130760
संघ सरकार के वित्त लेखे	101231	115710	129838	130760
अन्तर	31351	-	420	-

*एक विशिष्ट वि.व हेतु वास्तविक के आंकड़ों को बजट एक नजर में वि.व. +2 के रूप में दर्शाया गया है। उदाहरणार्थ, वि.व. 2011-12 के लिए वास्तविक आंकड़े, वि.व. 2013-14 के बजट एक नजर में दर्शाए गए हैं।

3.3.4 प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य का गलत अनुमान

सरकार के प्रभावी राजस्व घाटे का अनुमान लगाने के लिए, हर मंत्रालय, उससे संबंधित विस्तृत अनुदान मांगों (डीडीजी) में निहित विभिन्न योजनाओं तथा कार्यक्रमों के अन्तर्गत 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' वस्तुगत शीर्ष के अन्तर्गत बजट प्रावधानों के ब्यौरों से निहित सूचना तैयार करता है और उसे वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत करता है। इस सूचना के आधार पर, एक विवरण, जिसमें वस्तुगत शीर्ष 'पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' पर बजट प्रावधान निहित होते हैं, व्यय बजट खण्ड-1 में संलग्न किया जाता है।

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

वि.व. 2014-15 के लिए बजट के साथ प्रस्तुत इस विवरणी के अनुसार, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन पर अनुदानों के लिए आबंटित कुल प्रावधान ₹1,68,104.47 करोड़ था। इस विवरण में कुछ मंत्रालयों/विभागों के निहित सूचना की लेखापरीक्षा संवीक्षा तथा संबंधित डीडीजी के साथ उसकी दुतरफा जांच से पता चला कि 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन पर अनुदान' शीर्ष के अन्तर्गत बजट प्रावधान के संबंध में दस्तावेजों के दो सैटों अर्थात डीडीजी तथा व्यय बजट खण्ड-1 के साथ संलग्न विवरण में बेमेलता थी। नमूना-जांच किए गए मामलों के आधार पर बेमेलता के कुछ उदाहरण नीचे तालिका-7 में दिए गए हैं, जिनके परिणामस्वरूप प्रभावी राजस्व घाटे का गलत अनुमान लगा:

तालिका-7: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर बजट अनुमानों में बेमेलता

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	मंत्रालय/विभाग	व्यय बजट खण्ड-1 में बजट प्रावधान	डीडीजी में बजट प्रावधान	अन्तर	टिप्पणी
	1	2	3	4=3-2	5
1.	कानून एवं न्याय	शून्य	847.90	847.90	डीडीजी में किए गये प्रावधान, व्यय बजट, खंड-1 के साथ संलग्न विवरण में शामिल नहीं थे।
2.	स्वास्थ्य अनुसंधान	शून्य	98.00	98.00	
3.	राजस्व	शून्य	30.00	30.00	
4.	एड्स नियंत्रण	74.00	0.00	(-)74.00	डीडीजी में कोई प्रावधान नहीं पाया गया परन्तु वह व्यय बजट खंड-1 में शामिल था।
5.	डाक	322.01	0.00	(-)322.01	बजट प्रावधान पूंजीगत व्यय के प्रमुख शीर्ष के अन्तर्गत था, परन्तु गलती से व्यय बजट खण्ड-1 में शामिल कर लिया गया था।
6.	पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस	42.00	0.00	(-)42.00	डीडीजी में प्रावधान 'सामान्य सहायता अनुदान' के अन्तर्गत था परन्तु गलती से

					व्यय बजट, खंड-1 में शामिल कर लिया गया था।
7.	पूर्वोत्तर क्षेत्र का विकास	1,666.00	1,827.30	161.30	व्यय बजट खण्ड-1 में संबंधित मंत्रालयों द्वारा प्रस्तुत आंकड़ों से अलग आंकड़े शामिल किए गए थे।
8.	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	4,122.47	4,045.04	(-)77.43	
9.	स्कूली शिक्षा तथा साक्षरता	10383.77	10473.39	89.62	

टिप्पणी: ऋणात्मक आंकड़े प्रभावी राजस्व घाटे का अधिक कथन प्रस्तुत करते हैं।

पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के संबंध में प्रावधान का अनुमान लगाने की व्यवस्था में त्रुटि के परिणामस्वरूप, प्रभावी राजस्व घाटा को वि.व. 2014-15 के लिए ₹1,226.82 करोड़ तक कम तथा ₹515.44 करोड़ तक अधिक अनुमानित किया गया। नमूना जांच किए गए मामलों का निवल प्रभाव प्रभावी राजस्व घाटे के ₹711.38 करोड़ तक कम अनुमान में था।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि व्यय बजट खण्ड-1 का अनुबंध-6 मंत्रालय द्वारा प्रदत्त सूचना के आधार पर तैयार किया गया है तथा अंतर के कारणों को लेखापरीक्षा द्वारा संबंधित मंत्रालयों के साथ उठाया जाए।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है, वित्त मंत्रालय को एफआरबीएम अधिनियम के नियंत्रण का केन्द्रीय बिन्दु होने की वजह से यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अधिनियम के अंतर्गत उजागर की जा रही सूचना पूर्ण तथा सही है।

तालिका-7 के क्रमांक सं. 5 में की गई अभ्युक्ति के संबंध में डाक विभाग ने बताया (मार्च 2016) कि व्यय पूँजीगत मद के अंतर्गत योजना 'आईटी अधिष्ठापन एवं आधुनिकीकरण' हेतु निर्धारित था तथा सूचना को प्रचालित प्रवृत्ति के अनुसार विवरणी में शामिल किया गया था।

डाक विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निर्धारित व्यय हेतु बजट प्रावधान पूँजीगत मुख्य शीर्ष 5201 तथा 4552 के नीचे वस्तुगत शीर्ष 52 के अंतर्गत प्राप्त किए गए थे तथा उन्हें गलत प्रकार से वस्तुगत शीर्ष 35 के

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

अंतर्गत पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के रूप में प्रकटन विवरणी में शामिल किया गया था।

तालिका-7 के क्रमांक सं. 7 में की गई अभ्युक्ति के संबंध में उत्तरपूर्वी क्षेत्र विकास मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि योजना आयोग (जून 2014 में) द्वारा ₹200 करोड़ की अतिरिक्त राशि के आवंटन के कारण अन्तरिम बजट 2014-15 के समय पहले तैयार की गई प्रकटन विवरणी के साथ अंतर था।

मंत्रालय का उत्तर सुनिश्चित करता है कि वह जुलाई 2014 में संसद के समक्ष प्रस्तुत नियमित बजट में प्रकटन विवरणी में अपनी स्थिति को अद्यतन करने में विफल था जिसका परिणाम दस्तावेजों के दो सेटों में अंतर में हुआ।

3.3.5 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में कुछ खर्चों का गलत वर्गीकरण

2014-15 में, 41 मंत्रालयों में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के लिए ₹1,68,104.47 करोड़ का प्रावधान किया गया था जैसाकि व्यय बजट खण्ड-1 के साथ सलग्न विवरणी में दर्शाया गया है। लेखापरीक्षा ने 13 मंत्रालयों/विभागों में चयनित योजनाओं/परियोजनाओं में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर बजट प्रावधान की जांच की जिनमें ₹78,271.23⁷ करोड़ का प्रावधान शामिल था। इस संबंध में की गई टिप्पणियों पर चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है।

3.3.5.1 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में मानी गई अधिप्राप्ति और अनुरक्षण पर व्यय

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम 2012 की धारा 2(बी बी) में प्रावधान है कि 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों' का अर्थ केन्द्रीय सरकार

⁷ पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय- ₹948 करोड़, अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय - ₹1,220.10 करोड़, पंचायती राज मंत्रालय - ₹5,628 करोड़, ग्रामीण विकास मंत्रालय - ₹49,365.02 करोड़, जनजातीय मामले मंत्रालय - ₹1,054 करोड़, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग - ₹2,053.42 करोड़, सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय - ₹543.65 करोड़, सांख्यिकीय एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय - ₹3,950 करोड़, महिला एवं बाल विकास मंत्रालय - ₹941.52 करोड़, कृषि अनुसंधान एवं शिक्षा विभाग - ₹1,300.54 करोड़, विद्यालय शिक्षा एवं साक्षरता विभाग - ₹7,659.50 करोड़, उच्च शिक्षा विभाग - ₹3,504.50 करोड़, रसायन एवं पेट्रोरसायन विभाग - ₹102.98 करोड़।

द्वारा राज्य सरकारों, संवैधानिक प्राधिकरणों अथवा निकायों, स्वायत्त निकायों, स्थानीय निकायों तथा अन्य योजना कार्यान्वयन अभिकरणों को उक्त सत्त्वों के स्वामित्व वाली पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु दिए गए सहायता अनुदान से है। इस परिभाषा के अनुसार, संबंधित मंत्रालयों द्वारा उपर्युक्त अस्तित्वों हेतु 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों' के रूप में वर्गीकृत समस्त व्यय एफआरबीएम अधिनियम की इस परिभाषा के अनुरूप योग्य होगा। सरकार ने यह निर्णय लेने के लिए कि अनुदानग्राही संगठन द्वारा किया गया कौन सा व्यय 'पूंजीगत सृजन' के अन्तर्गत आएगा कोई दिशानिर्देश/मानक निर्धारित नहीं किए हैं। किसी निर्धारित दिशानिर्देश/मानकों के अभाव में निम्न टिप्पणियां की गई हैं:

- फ्लैगशिप योजनाओं जैसे महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) तथा सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास (एमपी लैड) के संबंध में, क्रमशः ₹32,463.40 करोड़ तथा ₹3,350 करोड़ की सीमा तक राज्य/जिला प्राधिकारियों को अन्तरित किया गया व्यय वि.व. 2014-15 के दौरान पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में माना गया था। यह देखा गया था कि इन योजनाओं के कुछ संघटकों में ऐसे कुछ क्रियाकलापों पर व्यय भी शामिल किया गया था जो या तो विद्यमान परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण अथवा अधिप्राप्ति के स्वरूप में था या जिनके परिणामस्वरूप पूंजीगत परिसम्पत्तियों का सृजन नहीं हुआ था। ऐसे संघटकों के ब्यौरों का उल्लेख नीचे किया गया है :

बाक्स-4: योजना के अन्तर्गत कार्य जिनके परिणामस्वरूप पूंजीगत परिसम्पत्तियों का सृजन नहीं हुआ

योजना	कार्यों के संघटक
मनरेगा	<ul style="list-style-type: none"> वनीकरण तथा वृक्षारोपण सहित, सूखा साक्ष्य पौधारोपण, बागवानी, भूमि विकास टैंकों में से गाद निकालने सहित परम्परागत जल निकायों का नवीनीकरण योजना के अन्तर्गत सृजित परिसम्पत्तियों का अनुरक्षण
एमपी लैंड	<ul style="list-style-type: none"> विद्यालय, महाविद्यालय तथा सार्वजनिक पुस्तकालय के लिए पुस्तकों की खरीद तिपहिया साइकिलों तथा व्हीलचेयर (हस्त/बैटरी चालित) विकलांग व्यक्तियों के लिए कृत्रिम अंगों की खरीद सॉफ्टवेयर की खरीद तथा इस उद्देश्य के लिए प्रशिक्षण देने पर व्यय चल पुस्तकालय तथा फर्नीचर की खरीद

चूंकि उपर्युक्त श्रेणियों पर व्यय विद्यमान परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण अथवा अधिप्राप्ति पर व्यय के परिणामस्वरूप पूंजीगत परिसम्पत्तियों का सृजन नहीं हुआ, अतः पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु उन्हें अनुदानों के रूप में मानना गलत था। दो योजनाओं के उपर्युक्त उल्लिखित संघटकों पर किए गए अलग-अलग व्यय के अभाव में, लेखापरीक्षा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के अधिक कथन की राशि परिभाषित नहीं कर सका।

- बहु-क्षेत्रीय विकास कार्यक्रम (एमएसडीपी), सामाजिक-आर्थिक अवसंरचना का सृजन तथा मूल सुविधाएं प्रदान करके अल्पसंख्यक सघन क्षेत्रों के विकास में कमी का समाधान करने के लिए अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय की क्षेत्र विकास पहल है। वि.व. 2014-15 के दौरान, मंत्रालय द्वारा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में राज्यों को एमएसडीपी के अन्तर्गत ₹609.35 करोड़ आबंटित किए गए थे। इन अनुदानों की नमूना-जांच से पता चला कि मंत्रालय द्वारा जारी ₹80.81 करोड़ के अनुदान में 'कौशल विकास प्रशिक्षण कार्यक्रम' तथा साइकिल, मशीन औजार तथा उपकरण की खरीद के लिए निधियां भी शामिल थीं। चूंकि उपर्युक्त संघटकों पर किए गए व्यय के परिणामस्वरूप किसी पूंजीगत परिसम्पत्ति का

सृजन नहीं होता, अतः उसका इस प्रकार से गलत वर्गीकरण किया गया था। इसके परिणामस्वरूप सरकार का प्रभावी राजस्व घाटा ₹80.81 करोड़ तक कम बताया गया।

मनरेगा तथा एमपी लैंड अभ्युक्तियों के संबंध में, मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि उल्लेखित कार्यों के सघटक या तो परिसम्पत्तियों के महत्वपूर्ण सुधार से या फिर पूंजीगत, उपकरण प्राप्त करने से संबंधित हैं तथा इसलिए वह पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के अंतर्गत दर्ज किए जाने योग्य हैं। मंत्रालय ने आगे बताया कि चूंकि लेखापरीक्षा की अभ्युक्तियां ग्रामीण विकास मंत्रालय (मनरेगा के संबंध में), सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमपी लैंड के संबंध में) तथा अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय (एमएसडीपी के संबंध में) से संबंधित हैं इसलिए इसे लेखापरीक्षा द्वारा संबंधित मंत्रालयों के साथ उठाया जाए।

मंत्रालय का उत्तर कुछ मंत्रालयों⁸ में अपनाई गई प्रक्रियाओं के प्रतिकूल है, क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा संस्वीकृति आदेशों ने प्रकट किया कि इन मंत्रालयों में उपकरण, पुस्तकालय की पुस्तकों, प्रशिक्षण का आयोजन करने आदि हेतु प्रदान की गई अनुदानों को वस्तुगत शीर्ष सहायता अनुदान सामान्य के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया था। इसके अतिरिक्त, चूंकि केन्द्र बजट तैयार करने, बजटीय स्थिति, भारत सरकार के अन्य संबंधित कार्यों की मॉनीटरिंग सहित एफआरबीएम अधिनियम का नियंत्रण वित्त मंत्रालय के पास रहता है इसलिए मंत्रालय को संबंधित मंत्रालयों के साथ इस मामले की उपयुक्त रूप से अनुपालना करने तथा लेखापरीक्षा की चिंता का निपटान करना अपेक्षित है।

एमपीएलएडी योजना में शामिल निर्माण कार्यों के घटक के संदर्भ में की गई टिप्पणी पर सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि यह योजना आवश्यक रूप से विकास निर्माण कार्यों और स्थायी सामुदायिक परिसम्पत्तियों के निर्माण के लिये है। इसने बताया कि कुछ अस्थायी मदों (जैसा कि योजना के दिशानिर्देश के अनुबंध-11 क में सूचीबद्ध और लेखापरीक्षा द्वारा इंगित भी किया गया) को स्थानीय जरूरतों को महसूस करते हुए इसके समेकित वित्त विभाग द्वारा योजना के अंतर्गत स्वीकृत

⁸ गृह मंत्रालय, महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, जनजातीय कार्य मंत्रालय

किया गया है। इसके अतिरिक्त एमपीएलएडी योजना के अंतर्गत व्यय के मद-वार ब्यौरे का केन्द्रीय रूप से अनुरक्षण नहीं किया गया है।

मंत्रालय का जवाब इस बात की पुष्टि करता है कि योजना में कुछ अस्थायी मदों पर व्यय किया गया है। अतः इनसे संबंधित व्यय को योजना में पूंजीगत व्यय के निर्माण के लिए खर्च के तौर पर शामिल करना गलत था।

दिशानिर्देश/मानकों को निर्धारित करने की आवश्यकता:

पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में व्यय के वर्गीकरण के मामले पर इस बात का उल्लेख करना प्रासंगिक है कि डॉ. सी. रंगराजन की अध्यक्षता में सार्वजनिक व्यय के दक्ष प्रबंधन पर बनी उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समिति ने अपनी रिपोर्ट के पैरा 5.38 में गलत वर्गीकरण से बचने के लिए तथा “वास्तविक परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु सरकारी राजस्व व्यय” के रूप में व्यय के वर्गीकरण हेतु सटीक परिभाषा तथा मापदण्ड बनाने के कार्य के लिए एक विशेषज्ञ ग्रुप की स्थापना की सिफारिश की थी (जुलाई 2011)। इसके अतिरिक्त, परिसम्पत्ति अभिलेख/रजिस्ट्रों के अनुरक्षण तथा उन्हें सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने की अपेक्षा पर भी जोर दिया गया था। तथापि, सरकार द्वारा ऐसे किसी ग्रुप की स्थापना नहीं की गई है।

इस प्रकार, ‘पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन’ हेतु व्यय के वर्गीकरण के लिए परिभाषित मापदण्ड के अभाव के कारण ऐसे व्यय को मानने में असंगति तथा अलग-अलग प्रक्रियाएँ मौजूद हैं।

अनुशंसा: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन पर अनुदान की सही पहचान तथा व्यय को सही दर्ज करने को सुगम बनाने के लिए सरकार को इस पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के रूप में व्यय के वर्गीकरण के लिए मानदंडों को परिभाषित करने तथा मंत्रालयों/विभागों द्वारा इसके अनुपालन पर विचार करना चाहिए।

3.3.5.2 इन्दिरा आवास योजना तथा राजीव आवास योजना के अंतर्गत व्यय का गलत वर्गीकरण

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2 (बीबी) पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों को केन्द्र सरकार द्वारा राज्य सरकारों, संवैधानिक प्राधिकरणों अथवा निकायों, स्वायत्त निकायों स्थानीय निकायों तथा अन्य योजना

कार्यान्वयन अभिकरणों को उक्त संस्थाओं के स्वामित्व वाली पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु दिए गए अनुदान के रूप में परिभाषित करती है। इंदिरा आवास योजना⁹ (आईएवाई), ग्रामीण विकास मंत्रालय की एक फ्लैगशिप योजना है जो गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) के उन परिवारों को सहायता प्रदान करती है, जिनके पास मकान नहीं हैं अथवा सुरक्षित तथा टिकाऊ शेल्टर के निर्माण हेतु अपर्याप्त आवास सुविधाएं हैं। वि.व. 2014-15 के दौरान, मंत्रालय द्वारा आईएवाई योजना पर ₹11,096.90 करोड़ का व्यय किया गया तथा जिसे पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकृत किया गया था। इस योजना के अन्तर्गत, मंत्रालय द्वारा विभिन्न राज्य सरकारों को अनुदान जारी किए जाते हैं जो बदले में इस योजना के अन्तर्गत लाभार्थियों को अनुदान/सहायता जारी करते हैं।

हमने पाया कि योजना के अन्तर्गत निधियों का उपयोग बीपीएल लाभार्थियों को आवास सुविधाएं प्रदान करने के लिए किया गया था तथा मकान लाभार्थियों के स्वामित्व में थे न कि अनुदानग्राही संस्थाओं/संगठनों के स्वामित्व में। अतः आईएवाई पर व्यय को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु वर्गीकृत करना गलत था। इसके परिणामस्वरूप ₹11,096.90 करोड़ तक प्रभावी राजस्व घाटा कम बताया गया था।

इसी प्रकार, राजीव आवास योजना¹⁰ (आरएवाई), आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय की एक अग्रणी योजना थी जिसका उद्देश्य, शहरी गन्दी बस्तियों में आवास तथा मूलभूत नागरिक अवसंरचना तथा सामाजिक सुधार और व्यवस्था करना है। वि.व. 2014-15 के दौरान, मंत्रालय द्वारा ₹1,092.96 करोड़ का व्यय आरएवाई पर किया गया तथा पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकृत किया गया था। इस योजना के अन्तर्गत, मंत्रालय द्वारा विभिन्न राज्य सरकारों को अनुदान जारी किए जाते हैं जो बदले में इस योजना के अन्तर्गत लाभार्थियों को अनुदान जारी करते हैं।

चूंकि इस योजना के अन्तर्गत व्यय उन शहरी गन्दी बस्तियों में आवास प्रदान करने के लिए उपयोग किया गया था जो अनुदानग्राही संस्थाओं/संगठनों के

⁹ वि.व. 2016-17 से, आईएवाई का प्रधान मंत्री आवास योजना में विलय हो गया।

¹⁰ मई 2015 में, आरएवाई का 'सभी के लिए आवास' मिशन में विलय हो गया।

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

स्वामित्व में नहीं थे, अतः उन्हें पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकृत करना सही नहीं था। इसके परिणामस्वरूप, प्रभावी राजस्व घाटा ₹1,092.96 करोड़ तक कम बताया गया।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि यह अनुदान लाभार्थियों हेतु परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए है तथा इसलिए इनको उपयुक्त रूप से वर्गीकृत किया गया है। मंत्रालय ने आगे बताया कि लेखापरीक्षा आईएवाई तथा आरएवाई से संबंधित मामले क्रमशः ग्रामीण विकास तथा आवास एवं शहरी गरीबी मंत्रालय/विभाग के साथ उठाए।

पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों की परिभाषा के अनुसार, अनुदानों से सृजित की जा रही परिसम्पत्तियों का स्वामित्व अनुदानग्राही संगठन का होगा। चूंकि योजनाओं के अंतर्गत लाभार्थी योजना कार्यान्वयन अस्तित्व/अनुदान ग्राही संगठन नहीं हैं इसलिए उनके स्वामित्व की परिसम्पत्तियों को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों से उत्पन्न के रूप में वर्गीकृत किया जाना उचित नहीं होगा।

अनुशंसा: सरकार को ऐसे अनुदानों, को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकरण से अलग करना चाहिए जो अनुदानग्राही संगठनों द्वारा स्वामित्व की परिसम्पत्तियों के सृजन का कारण न बनते हो।

3.4 सरकार की देयता

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(ए) के अनुसार, कुल देयताओं का अर्थ सीएफआई तथा भारत के लोक लेखे के अन्तर्गत देयताओं से है। राजकोषीय स्थिरता के अनुरूप विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन, एफआरबीएम अधिनियम के उद्देश्यों में से एक है। सरकार आन्तरिक तथा बाह्य स्रोतों से उधार का सहारा लेती है जिन्हें उसके घाटे के वित्तपोषण हेतु सामूहिक रूप से सार्वजनिक ऋण कहा जाता है। आन्तरिक उधारों में मुख्यतः बाजार ऋण तथा आरबीआई को जारी विशेष प्रतिभूतियां शामिल होती हैं। इसके अतिरिक्त, लोक लेखा में उपलब्ध संसाधन, जिनके संबंध में सरकार एक न्यासी के रूप में कार्य करती है, भी देयताएं हैं, जिनको घाटे के वित्तपोषण हेतु भी प्रयोग किया जाता है।

3.4.1 देयता लक्ष्य

एफआरबीएम नियमावली के नियम 3(4) में अपेक्षित है कि सरकार वि.व. 2004-05 के लिए जीडीपी के 9 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त देयताएं (चालू विनिमय दर पर बाह्य ऋण सहित) नहीं धारण करेगी तथा प्रत्येक बाद के वित्तीय वर्षों में 9 प्रतिशत की यह सीमा, जीडीपी के कम से कम एक प्रतिशत अंक तक प्रगामी रूप से घटा दी जाएगी।

निम्न तालिका-8, 2004-05 से 2013-14 तक अतिरिक्त देयताओं के संबंध में लक्ष्य की प्राप्ति दर्शाती है।

तालिका-8: सरकार की अतिरिक्त देयता: 2004-14

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	वर्ष के शुरु में देयता (1)	वर्ष के अन्त में देयता (2)	वर्ष के दौरान अतिरिक्त देयता (3= 2-1)	जीडीपी (4)	जीडीपी की % के रूप में अतिरिक्त देयता (3/4)	जीडीपी की % के रूप में अतिरिक्त देयता का एफआरबीएम लक्ष्य
2004-05	1659634	1823279	163645	3242209	5.0	≤9
2005-06	1823279	1968799	145520	3693369	3.9	≤8
2006-07	1968799	2185049	216250	4294706	5.0	≤7
2007-08	2185049	2476357	291308	4987090	5.8	≤6
2008-09	2476357	2840135	363778	5630063	6.5	≤5
2009-10	2840135	3160924	320789	6477827	5.0	≤4
2010-11	3160924	3532450	371526	7784115	4.8	≤3
2011-12	3532450	4151284	618834	9009722	6.9	≤2
2012-13	4151284	4706586	555302	10113281	5.5	≤1
2013-14	4706586	5259310	552724	11355073	4.9	0

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

जैसा कि तालिका-8 से दर्शित है, सरकार 2007-08 तक अधिनियम में परिकल्पित लक्ष्य के अन्दर अतिरिक्त देयताएं रोक सकी। तत्पश्चात, यह लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, चूंकि प्रतिशतता के अनुसार, अधिनियम/नियमावली में अतिरिक्त उधारों के लिए कोई आवधिक वर्ष अथवा आवधिक सीमा नियत नहीं की गई है, अतः वि.व. 2013-14 के

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

पश्चात्, सरकार द्वारा किसी अतिरिक्त उधार का सहारा नहीं लिया जाना चाहिए था, यद्यपि सरकार के बजट में घाटे की स्थिति होते हुए इस परिदृश्य की कल्पना करना संभव नहीं है। इस प्रकार, अधिनियम/नियमावली में असंगति प्रतीत होती है, जिसका समाधान करने की आवश्यकता है, जैसा कि इस प्रतिवेदन के पैरा 2.4 में भी बताया गया है।

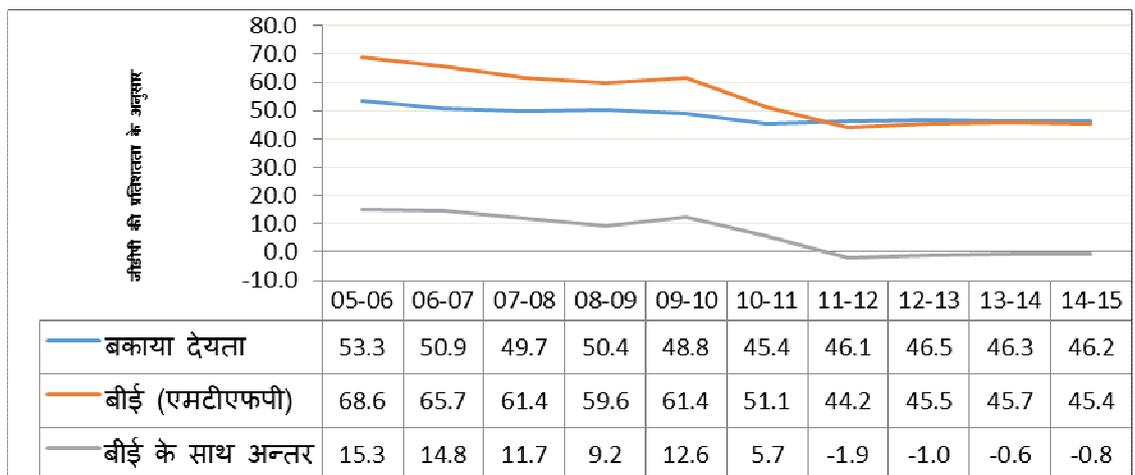
मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि 2007-08 के पश्चात् वैश्विक वित्तीय संकट के पश्चात् सरकार के राजकोषीय घाटे/उधारों में वृद्धि के कारण थी। उसने यह भी बताया कि संबंधित वर्षों की एफआरबीएम विवरणी में स्थिति को स्पष्ट किया गया है तथा सरकार राजकोषीय समेकन के पथ पर प्रतिबद्ध है जैसा एफआरबीएम अधिनियम के तहत अनिवार्य है। उसने आगे बताया कि जीडीपी के रूप में सरकार की बकाया देयताएं घटती हुई प्रवृत्ति दर्शा रही है।

अतिरिक्त देयताओं को मानने के संबंध में विचलन हेतु स्पष्टीकरण सराहनीय है। तथापि, पश्च एफआरबीएम अवधि में उपर्युक्त **तालिका-8** में दर्शाई गई प्रवृत्ति, जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में अतिरिक्त देयताओं के सृजन के समावेशन में अधिक सुधार को नहीं दर्शाता है क्योंकि अतिरिक्त देयताओं को पूर्ण रूप से समाप्त नहीं किया जा सकता है, इसके अतिरिक्त अधिनियम/नियमावली में असंगति का स्पष्ट रूप से समाधान करने की आवश्यकता है।

3.4.2 बकाया देयता की प्रवृत्ति

2005-06 से 2014-15 की अवधि के दौरान एमटीएफपी विवरणी में शामिल अनुमानों की तुलना में जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में सरकार की बकाया देयता की प्रवृत्ति को निम्न **ग्राफ-5** द्वारा दर्शाया गया है।

ग्राफ 5: बकाया देयता की प्रवृत्ति : 2005-15



स्रोत: 2013-14 तक संघ सरकार के वित्त लेखे तथा जीडीपी आंकड़े (पुरानी डाटा श्रृंखला), 2014-15 के लिए, आर, जीडीपी आंकड़ा (नई श्रृंखला) फरवरी 2016 में जारी किया गया। (2004-05 में वास्तविक बकाया देयता तथा बजटीय बकाया देयता जीडीपी की क्रमशः 68.5 प्रतिशत तथा 56.2 प्रतिशत थी।)

जैसा कि ग्राफ-5 से देखा जा सकता है, बकाया देयता-जीडीपी अनुपात ने घटती हुई प्रवृत्ति दर्शाई थी और वह मार्च 2006 में 53.3 प्रतिशत से कम हो कर मार्च 2015 में 46.2 प्रतिशत हो गया। तथापि, वि.व. 2011-12 से जीडीपी के अनुसार बकाया देयता, एमटीएफपी विवरणी में दर्शित बजटीय स्तर से बढ़ गई।

3.4.3 लोक लेखा देयता को कम बताना

संघ सरकार के वि.व. 2014-15 के लेखाओं पर सीएजी के 2015 के प्रतिवेदन सं. 50 के पैरा 1.5.1 में, लोक लेखा देयता कम बताने के संबंध में एक टिप्पणी शामिल की गई थी। ₹6,70,210 करोड़ तक देयता का कम कथन राज्य सरकार की प्रतिभूतियों तथा इण्डिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कम्पनी लिमिटेड (आईआईएफसीएल) में एनएसएसएफ संग्रहणों में से निवेश; निजी निधि प्रबंधकों के साथ डाक घर बीमा निधि के निवेश तथा एनएसएसएफ के परिचालन में संचित घाटे (हानि) को शामिल न करने के कारण था। इन निवेशों तथा हानि का समायोजन करने के पश्चात, लोक लेखे में ₹13,41,220 करोड़¹¹ की वास्तविक बकाया देयताओं के प्रति संघीय वित्त

¹¹ लघु बचतों, भविष्य निधि आदि के प्रति ₹11,52,363 करोड़ तथा आरक्षित निधि तथा जमाओं के रूप में ₹1,88,857 करोड़ को शामिल करते हुए। आरक्षित निधि तथा जमाओं के कारण ₹11,52,363 करोड़ की बकाया देयता से, को राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) के परिचालन में ₹90,708 करोड़ का संचित घाटा समायोजित करने के

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

लेखाओं में निवल लोक लेखा देयता, ₹6,71,010 करोड़ दर्शायी गयी थी। लोक लेखे में वास्तविक देयता को स्थान में रखते हुए संघ सरकार की कुल देयता 2014-15 में 46.2 प्रतिशत के प्रति जीडीपी का 51.6 प्रतिशत होगी जैसा ग्राफ-5 में प्रस्तुत किया गया है।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि वर्तमान रूप में लोक लेखे को दर्शाना, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक कार्यालय की सलाह पर स्वीकृत किया गया है तथा लेखा परीक्षा द्वारा इंगित लोक लेखे का कम कथन, अवबोधन में अंतर के कारण है। तथापि मंत्रालय ने उजागर किया कि संघ सरकार के वित्त लेखाओं में, लोक लेखा देयता को एनएसएसएफ में से किए गए निवेशों, एनएसएसएफ में संचित घाटे आदि के साथ निवल दर्शाया गया है तथा तदनुसार स्पष्ट किया गया है।

मंत्रालय का उत्तर सही नहीं है। सीएजी कार्यालय ने एनएसएसएफ के सृजन से संबंधित लेखांकन प्रक्रिया को स्वीकृत किया था। अभ्युक्ति में उल्लेखित देयताओं का निवल करना मंत्रालय का निर्णय है। इस प्रकार लोक लेखा देयता को कम बताना तथा संघ सरकार के वित्त लेखाओं में फुटनोटो द्वारा स्पष्टीकरण के माध्य से इसकी सही योग्यता एवं स्पष्ट देयता स्थिति को प्रदर्शित नहीं करती है। आईआईएफसीएल में निदेशित राशि, निजी निधि प्रबंधकों के पास डाकघर बीमा का निवेश तथा एनएसएसएफ के प्रचालन में संचित हानि लोक लेखे में संघ सरकार की देयताओं को प्रभावित करती है तथा जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में कुल देयता अपवर्जन के कारण विकृत होती है।

3.5 गारंटियां

केन्द्र सरकार उन मामलों में जहां द्विपक्षीय/बहुपक्षीय सहायता के लिए स्वायत्त गारंटी एक पूर्व शर्त है, उधारों की लागत को कम करने तथा मांग को पूरा करने के लिए पर्याप्त सामाजिक तथा आर्थिक लाभों के साथ सरकारी संस्थाओं द्वारा शुरू की गई परियोजनाओं तथा क्रियाकलापों की व्यवहार्यता को सुधारने के उद्देश्य से गारंटियां देती है। जबकि गारंटियां, चूक की दशा में

अतिरिक्त, विशेष राज्य सरकार प्रतिभूतियों में ₹5,43,499 करोड़, इण्डिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कम्पनी लिमिटेड में ₹1,500 करोड़; निजी निधि प्रबंधकों के पास डाकघर बीमा निधि से संबंधित ₹34,504 करोड़ के निवेश के कारण कम कर दी गई थी।

परम्परागत रूप से मापे गए ऋण का भाग नहीं होती, फिर भी उनमें सरकार की ऋण की स्थिति को और बढ़ाने की क्षमता होती है।

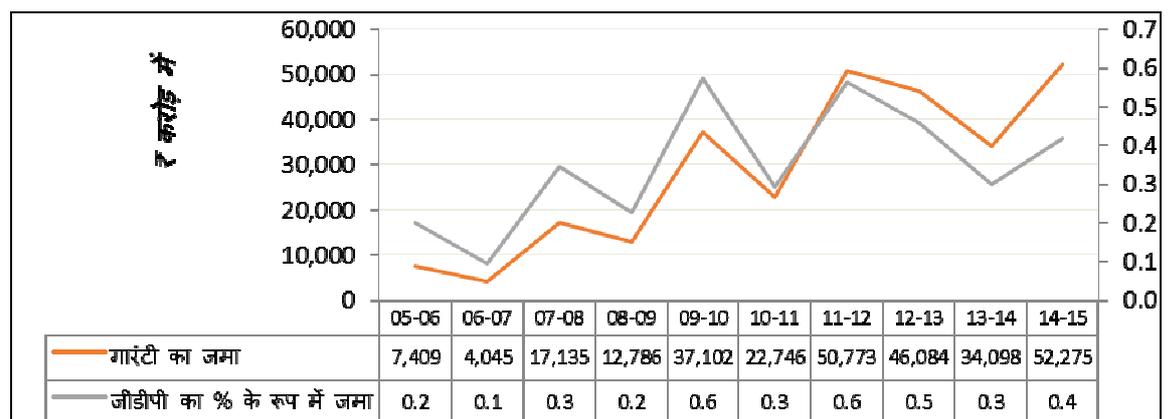
3.5.1 गारंटियों का लक्ष्य

एफआरबीएम अधिनियम तथा उसके अन्तर्गत बनाई गई नियमावली में प्रावधान है कि केन्द्र सरकार 2004-05 से शुरू किसी भी वित्तीय वर्ष में जीडीपी के कुल 0.5 प्रतिशत से अधिक राशि की गारंटियां नहीं देगी।

3.5.2 गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति

संघ के वित्त लेखाओं की विवरणी सं.4 में, संघ सरकार द्वारा दी गई गारंटियों से संबंधित ब्यौरे दिए गए हैं। 2005-06 से 2014-15 की अवधि के दौरान जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में सरकार की गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति को निम्न ग्राफ-6 द्वारा दर्शाया गया है।

ग्राफ 6: गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति : 2005-15



स्रोत: 2013-14 तक के वित्तीय वर्षों के लिए संघ सरकार के वित्त लेखाओं तथा सीएसओ जीडीपी आंकड़ों का डाटा (पुरानी श्रृंखला)। 2014-15 के लिए, फरवरी 2016 में सीएसओ (नई श्रृंखला) द्वारा जारी जीडीपी आंकड़ों का प्रयोग किया गया है। 2004-05 में, अतिरिक्त गारंटियां 42,700 करोड़ थी जो कि जीडीपी का 1.3 प्रतिशत थी।

उपर्युक्त ग्राफ दर्शाता है कि 2009-10 तथा 2011-12 के वित्तीय वर्षों को छोड़कर, गारंटी की अनुवृद्धि (जैसाकि संबंधित वर्षों के संघ सरकार के लेखाओं में दर्शाया गया है) जीडीपी के 0.5 प्रतिशत के लक्ष्य के अन्दर रही।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि गारंटी प्रदान करने हेतु किसी भी वि.व. हेतु जीडीपी की 0.5 प्रतिशत की सीमा का कथित वर्ष के प्रारम्भ में परिकलन किया जाता है। उसने यह भी बताया कि सरकार ने यह सुनिश्चित किया कि वर्ष 2009-10 तथा 2011-12 के दौरान दी गई गारंटीया उचित प्रकार से

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

जीडीपी के 0.5 प्रतिशत अर्थात् संबंधित वित्तीय वर्षों के बजट/संशोधित अनुमानों के अन्दर थीं। तथापि, सीएसओ द्वारा फरवरी 2016 में इन दोनों वर्षों की जीडीपी अनुवर्ती संशोधन, कथित गारंटीयों को अंतिम रूप देने के समय प्रत्याशित नहीं था।

मंत्रालय का उत्तर सही नहीं है। केवल वि.व. 2014-15 हेतु लेखापरीक्षा द्वारा 8 फरवरी 2016 को सीएसओ द्वारा जारी जीडीपी की नई श्रृंखला को अपनाया गया है तथा गारंटीयों में वृद्धि निर्धारित सीमा के भीतर थी। पहले के वर्षों के संबंध में, लेखापरीक्षा ने संबंधित वर्षों की प्रवृत्ति को मापने तथा विश्लेषण करने हेतु जीडीपी की पुरानी श्रृंखला को अपनाया है। उपर्युक्त के संदर्भ में दो वर्षों में उल्लंघन की गई सीमा जीडीपी की पुरानी श्रृंखला से संबंधित थी।

3.6 भारतीय रिजर्व बैंक से उधार

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 5 के अनुसार, केन्द्र सरकार रिजर्व बैंक के साथ सरकार द्वारा किए जाने वाले करारों के अनुसार किसी वित्तीय वर्ष के दौरान नकद प्राप्तियों की तुलना में नकद संवितरणों के अस्थाई आधिक्य को पूरा करने के लिए अग्रिमों के माध्यम के अतिरिक्त रिजर्व बैंक से उधार नहीं लेगी। तथापि, अधिनियम में प्रावधान है कि रिजर्व बैंक, गौण बाजार में केन्द्र सरकार की प्रतिभूतियों को खरीद तथा बेच सकता है।

हमने पाया कि समीक्षा की अवधि के दौरान केन्द्र सरकार ने रिजर्व बैंक से उधार नहीं लिया था।

निष्कर्ष

वर्ष 2014-15 के दौरान, सरकार अपना बजटीय राजस्व तथा राजकोषीय घाटे का क्रमशः 2.9 तथा 4.1 प्रतिशत का लक्ष्य प्राप्त करने में सक्षम रही तथापि, सरकार प्रभावी राजस्व घाटे का बजटीय लक्ष्य प्राप्त करने में विफल रही, जो 1.6 प्रतिशत के बजटीय स्तर से 1.9 प्रतिशत पर आ गया।

वि.व 2014-15 में कुछ लेन-देनों जैसे कि व्यय का गलत वर्गीकरण, एक ही बार की प्राप्तियों, संग्रहित उदग्रहण/उपकर का निर्दिष्ट निधियों को कम अंतरण, राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) के प्रचालन में हानियों का लेखांकन न करना, राज्यों को निवल प्राप्तियों का कम सौपना तथा आर्थिक सहायताओं पर अदत्त व्यय ने अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित

नियमावली में नियत निर्धारित घाटा संकेतको के परिकलन को प्रभावित किया था अथवा प्रभावित करने से संबंध था। इसी प्रकार, संघ सरकार की देयताओं को भी राज्य सरकार की प्रतिभूतियों तथा इण्डिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कम्पनी लिमिटेड में एनएफएफएस संग्रहणों में से निवेश; निजी/निधि प्रबंधकों के पास डाकघर बीमा निधि के निवेश तथा एनएफएफएस के प्रचालन में संचित घाटा (हानि) को शामिल न करने के कारण कम बताया गया था।

वित्तीय संकेतक राजकोषीय समेकन प्रक्रिया के अनुपालन की समीक्षा जैसी एफआरबीएम अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों के अंतर्गत अभिकल्पना की गई है, के लिए बेंचमार्क है। वित्तीय संकेतको की गणना में उपर्युक्त लेन-देनों के अवयवों को न लेने का सरकार कि वित्तीय निष्पादन में यथार्थता, पूर्णता तथा पारदर्शिता से संबंध था।

अध्याय 4: राजकोषीय नीति विवरणों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 3 में संसद के दोनों सदनों में वार्षिक वित्तीय विवरण तथा अनुदानों की मांगों सहित तीन राजकोषीय नीति विवरण (अर्थात् मध्यावधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी); राजकोषीय नीति कार्ययोजना (एफपीएस); तथा बृहद-आर्थिक ढांचा (एमएफ)) को प्रस्तुत करने का प्रावधान है। 2012 में एफआरबीएम अधिनियम में किए गए संशोधन में मूलभूत धारणाओं तथा इसके अन्तर्गत जोखिमों के विनिर्देशन सहित निर्धारित व्यय संकेतकों के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य से निहित एक अन्य विवरणी (मध्यावधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ) विवरण) का प्रावधान किया। एमटीईएफ को संसद के उस सत्र के तत्काल बाद, जिसमें एमटीएफपी; एफपीएस तथा एमएफ विवरण प्रस्तुत किए गये हों; संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखना अनिवार्य है।

कर प्रशासन/अन्य प्राप्तियों तथा सार्वजनिक व्यय का दक्ष प्रबंधन, एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के अन्तर्गत परिकल्पित विभिन्न राजकोषीय संकेतकों की प्राप्ति में संतुलन प्रदान करता है। यह अध्याय राजकोषीय नीति विवरणियों तथा बजट एक नजर और वार्षिक वित्तीय विवरणी में निहित प्रक्षेपणों की तुलना में वि.व. 2014-15 के लिए संघ सरकार की प्राप्तियों तथा व्यय का विश्लेषण करता है।

4.1 मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण में प्रक्षेपण

एमटीएफपी विवरण में राजस्व प्राप्ति तथा राजस्व व्यय के बीच सन्तुलन से संबंधित स्थिरता के निर्धारण; उत्पादक परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु बाजार उधारों सहित पूंजीगत प्राप्तियों के उपयोग सहित आधारभूत धारणाओं के विनिर्देशनों सहित जीडीपी प्रतिशतता के रूप में राजकोषीय संकेत को अर्थात् राजस्व घाटा, प्रभावी राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा, कर राजस्व तथा कुल बकाया देयताओं के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य निहित हैं। एमटीएफपी विवरण में वि.व. 2014-15 के लिए राजकोषीय संकेतको के कुछ संघटको के प्रक्षेपणों के विश्लेषण की चर्चा नीचे की गई है:

4.1.1 सकल कर राजस्व प्रक्षेपण

बजट 2012-13 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में, सरकार ने वि.व. 2014-15 के लिए जीडीपी के 11.7 प्रतिशत का सकल कर राजस्व लक्ष्य निर्धारित किया था। इस लक्ष्य को बजट 2013-14 तथा 2014-15 के साथ प्रस्तुत बाद के एमटीएफपी विवरण में जीडीपी का क्रमशः 11.2 तथा 10.6 प्रतिशत तक संशोधित किया गया था। पुनः लक्ष्य को, बजट 2015-16 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में जीडीपी के 9.9 प्रतिशत (संशोधित अनुमान) तक नीचे की ओर संशोधित किया गया।

बजट 2014-15 में, अप्रत्यक्ष करों पर कर प्रयास को पुनः अंशांकित करने के लिए कई प्रस्ताव किए गए थे ताकि राजकोषीय समेकन प्राप्त किया जा सके। तथापि, अपनी आर्थिक विश्लेषण रिपोर्ट (दिसम्बर 2014) में, एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत दायित्त्वों को पूरा करने में विपथन की व्याख्या करते समय, सरकार ने बताया कि वि.व. 2014-15 के लिए उसके राजस्व प्रक्षेपण अति आशावादी थे। कथित विश्लेषण रिपोर्ट में यह उजागर किया गया था कि कुल ₹1,05,084 करोड़ के सकल कर राजस्व का अधिक अनुमान लगाया था। रिपोर्ट में यह भी बताया गया कि उसने नाममात्र जीडीपी वृद्धि तथा उत्प्लावकता के अधिक अनुमान के कारण राजस्व का अधिक अनुमान लगाया गया।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की प्रकृति तथ्यपरक है। इसने यह भी बताया कि कर-जीडीपी अनुपात सहित निर्धारित राजकोषीय संकेतकों से संबंधित रोलिंग लक्ष्य आधारभूत पूर्वानुमानों पर आधारित थे, और इन बृहत्-आर्थिक मापदण्डों में भिन्नता से बजट वर्ष के लिए निर्धारित राजकोषीय सूचकों में पुनः समायोजन आवश्यक हो जाता है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि राजकोषीय संकेतकों हेतु आधारभूत पूर्वानुमानों की विनिर्देशन के साथ रोलिंग लक्ष्यों वाले एमटीएफपी विवरण को सही आधार पर होना चाहिए, जो संबंधित वर्ष हेतु बजट तैयार करने के लिए आधार बन सकता है।

4.1.2 कुल बकाया देयता प्रक्षेपण

एफआरबीएम नियमावली 2004 के नियम 5 में यह अपेक्षित है कि केन्द्र सरकार एमटीएफपी विवरण के माध्यम से जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में कुल बकाया देयताओं के संबंध में तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य निर्धारित करेगी।

बजट 2012-13 में, सरकार ने वि.व. 2014-15 हेतु जीडीपी का 41.9 प्रतिशत के रूप में लक्ष्य निर्धारित किया था। यह पाया गया था कि वित्तीय वर्षों 2013-14 तथा 2014-15 के बजट के साथ प्रस्तुत अगले दो एमटीएफपी विवरणों में, प्रक्षेपण वर्ष 2014-15 के लिये लक्ष्य जीडीपी के 44.3 प्रतिशत तथा 45.4 प्रतिशत तक ऊपर की ओर संशोधित किए गए। इसके प्रति, 2014-15 के लिए वास्तविक कुल देयता जीडीपी का अनुपात, 46.2 प्रतिशत था (इस प्रतिवेदन का पैरा 3.4.2 देखें)।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि किसी विशेष वित्तीय वर्ष हेतु बजट तैयार करते समय, सरकार निर्धारित राजकोषीय संकेतकों के रोलिंग लक्ष्य कुछ आधारभूत पूर्वानुमानों यथा, जीडीपी वृद्धि, प्राप्ति, व्यय आदि के आधार पर प्रदान करती है तथा इन बृहत्-आर्थिक मापदंडों में भिन्नता बजट वर्ष में राजकोषीय लक्ष्यों का पुनः निर्धारण आवश्यक कर देता है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अधिनियम/नियमावली यह व्यवस्था करती है कि एमटीएफपी विवरण में शामिल राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्य आधारभूत पूर्वानुमानों पर आधारित होने चाहिए जो कि संबंधित वर्ष हेतु बजट तैयार करने के लिए आधार बन सकता है। एक संबंधित वर्ष हेतु राजकोषीय संकेतकों का बदलता हुआ प्रक्षेपण यह दर्शाता है कि आधारभूत पूर्वानुमान किसी ठोस आधार पर नहीं बने थे।

4.1.3 विनिवेश प्रक्षेपण

बजट 2013-14 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में, वि.व. 2014-15 हेतु विनिवेश प्राप्तियों के रूप में ₹20,000 करोड़ की राशि प्रक्षेपित की गई थी। इसके अतिरिक्त, 2014-15 के बजट के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में सरकार को कुल विविध पूंजीगत प्राप्तियों के रूप में ₹63,425 करोड़ एकत्रित करने की उम्मीद थी। परन्तु आरई 2014-15 में, यह प्रक्षेपण घटा कर ₹31,350 करोड़ कर दिया गया था। इस घटे हुए प्रक्षेपण के प्रति, वि.व.

2014-15 में सार्वजनिक क्षेत्र उपकर्मा के विनिवेश से वास्तविक उगाही ₹37,737 करोड़ थी जो ₹63,425 करोड़ के बजटीय प्रक्षेपण से बहुत कम थी।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां तथ्यपरक हैं। उन्होंने आगे बताया कि वर्ष में अधिकतर समय मौजूदा बाजार की अस्थिर स्थितियों के साथ विनिवेश पर इष्टतम रिटर्नों के कम प्राप्त होने की उच्च संभावना थी और सरकार ने सतर्क रूप अपनाते हुए विनिवेश को धीमी गति से करने का निर्णय किया।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा के इस मत की पुष्टि करता है कि राजकोषीय नीति विवरणों में शामिल राजकोषीय संकेतकों के विभिन्न घटक ठोस पूर्वानुमानों पर आधारित नहीं थे।

4.1.4 व्यय की रचना में संरचनात्मक असंतुलन

एमटीएफपी विवरणी उत्पादक परिसम्पत्तियां उत्पन्न करने के लिए पूंजीगत प्राप्तियों के परिनियोजन हेतु योजनागत व्यय को राजकोषीय घाटा और योजनेत्तर व्यय को कुल राजस्व प्राप्ति के प्रतिशत अनुपात में गणना करता है।

2012-13 एवं 2014-15 हेतु एमटीएफपी विवरणों में वास्तविकता की तुलना में वर्ष 2014-15 हेतु प्रक्षेपण निम्न प्रकार से हैं:

तालिका 9 व्यय की संरचनात्मक रचना

(प्रतिशत में)

प्रतिमान	निम्न के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में वि.व. 2014-15 के लिए किए गए पूर्वानुमान		वि.व. 2014-15 के लिये वास्तविक (2016-17 के बजट एक नजर से की गणना के अनुसार)
	2012-13 का बजट	2014-15 का बजट	
योजनागत व्यय/राजकोषीय घाटा	131	108.3	90.6
योजनेत्तर व्यय/कुल राजस्व प्राप्ति	88	102.5	109.0

टिप्पणी: वि.व 2013-14 के लिए एमटीएफपी विवरण में इस मामले पर चर्चा नहीं की गई।

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

सरकारी खर्च की गुणवत्ता निर्धारित करने के लिए राजकोषीय घाटे के प्रति योजनागत व्यय का बढ़ता हुआ अनुपात, उधार लिए गए संसाधनों के दक्ष फैलाव का एक संकेतक है। दूसरी ओर, राजस्व प्राप्तियों से अधिक योजनेत्तर व्यय, उपभोग व्यय के लिए पूंजीगत संसाधनों का प्रयोग दर्शाता है जिससे व्यय की रचना में ढांचागत समस्या के मुद्दे उठते हैं, जिनके लिए विकास कार्यों के प्रति सुधारात्मक उपायों की आवश्यकता है। तथापि, ऊपर तालिका-9 से यह देखा जा सकता है कि व्यय की रचना में ढांचागत समस्याओं के मुद्दे का समाधान करने के लिए एमटीएफपी विवरणों में किए गए प्रक्षेपण प्राप्त नहीं किए जा सके क्योंकि वि.व. 2014-15 के लिए योजनागत व्यय में राजकोषीय घाटे का अनुपात 108.3 प्रतिशत के बजट स्तर से घट कर 90.6 प्रतिशत तथा कुल योजनेत्तर व्यय में कुल राजस्व प्राप्ति का अनुपात 102.5 प्रतिशत से बढ़ कर 109 प्रतिशत हो गया।

मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि एमटीएफपी विवरण में प्रक्षेपण कुछ आधारभूत पूर्वानुमान यथा जीडीपी वृद्धि, प्राप्तियों, व्यय आदि के आधार पर की जाती है एवं इन बृहत्-आर्थिक मापदण्डों में विभिन्नता बजट वर्ष में राजकोषीय लक्ष्य का पुनःनिर्धारण आवश्यक कर देता है। उन्होंने यह भी बताया कि पूंजीगत प्राप्तियों के उत्पादक परिसम्पत्तियों हेतु परिनियोजन में सुधार आया है, 2012-13 से 2016-17 के मध्य राजकोषीय घाटे में पूंजीगत व्यय का प्रतिशत 34 प्रतिशत से बढ़कर 46 प्रतिशत हो गया है।

राजकोषीय घाटे में पूंजीगत व्यय का बढ़ता अनुपात सराहनीय है। तथापि, तथ्य यही है कि वित्तीय विवरणों में शामिल वित्तीय संकेतकों के घटकों का प्रक्षेपण जिसमें प्राप्ति, व्यय व देयता शामिल है ठोस पूर्वानुमानों पर आधारित नहीं थे जिसके कारण बाद के वर्षों में बार-बार और ज्यादा सुधार करना पड़ा और व्यय की संख्या में संरचनात्मक असंतुलन पर प्रभाव नहीं रहा।

4.2 मध्यावधि व्यय ढांचा विवरण में प्रक्षेपण

एफआरबीएम अधिनियम में 2012 में किए गए संशोधनों के परिणामस्वरूप एक मुख्य परिवर्तन, मध्यावधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ) विवरण संसद में बजट सत्र के तत्काल बाद अगले सत्र में प्रस्तुत करने से संबंधित है। अधिनियम की धारा 3 की उप धारा 6ए के अनुसार एमटीएफपी विवरण आधारभूत पूर्वानुमानों तथा इसके अन्तर्गस्त जोखिमों के विनिर्देशन के साथ

निर्धारित व्यय संकेतकों (5 सितम्बर 2012 को अधिसूचित निर्धारित फॉर्मेट अनुसार) के लिए तीन वर्ष के रोलिंग लक्ष्य निर्धारित करेगा।

2013-14 के एमटीइएफ विवरण (अगस्त 2013) में शामिल वित्त वर्ष 2014-15 हेतु व्यय के प्रक्षेपण के 2014-15 के एमटीइएफ विवरण (दिसंबर 2014) में शामिल वित्त वर्ष 2014-15 के बजट प्राक्कलन एवं वित्त वर्ष 2014-15 हेतु संशोधित प्राक्कलन जो के एमटीइएफ विवरण (अगस्त 2015-16) में शामिल है, के साथ तुलना, **अनुबंध- 4.1** में दिया गया है।

अनुबंध से देखा जा सकता है कि आधारभूत पूर्वानुमान जिनके आधार पर वि.व. 2013-14 के एमटीइएफ विवरण में वर्ष 2014-15 के लिए व्यय प्रक्षेपण किए गए थे, अगले वर्षों में बदल दिए गए थे। प्रक्षेपणों में निरन्तर परिवर्तन के परिणामस्वरूप, निम्नलिखित बातें देखी गईं।

- राजस्व व्यय तथा पूंजीगत व्यय के संबंध में, अगस्त 2013 में किए गए प्रक्षेपण, आरई 2014-15 (अगस्त 2015) की तुलना में, क्रमशः 3.93 तथा 16.89 प्रतिशत तक अधिक बताए गए थे।
- पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के संबंध में किया गया प्रक्षेपण ₹2,33,345 करोड़ (अगस्त 2013) से घट कर ₹1,68,104 करोड़ (दिसम्बर 2014) और फिर ₹1,31,898 करोड़ (अगस्त 2015) हो गया। इस शीर्ष के अन्तर्गत सकुचन ₹1,01,447 करोड़ था जो प्रक्षेपण आंकड़े का 43.48 प्रतिशत था।
- सब्सिडी, रक्षा, वित्त तथा शहरी विकास पर राजस्व व्यय के प्रक्षेपण आरई 2014-15 में अत्याधिक बढ़ गए थे। जबकि अन्य शीर्षों में अधिक प्रक्षेपण थे जो आरई 2014-15 में घटा दिए गए।
- गृह मामलों, वित्त, स्वास्थ्य, वाणिज्य तथा उद्योग, योजना तथा सांख्यिकीय, आईटी एवं दूरसंचार तथा वैज्ञानिक विभागों के संबंध में पूंजीगत व्यय के अन्तर्गत प्रक्षेपण, अगस्त 2013 के एमटीएफपी विवरण के 40 प्रतिशत से अधिक प्रक्षेपित किए गए थे।
- कुछ व्यय शीर्षों को वास्तविक के समक्ष रखकर भी तुलना की गयी है जिसके ब्यौरे **अनुबंध-4.2** में दिये गये हैं। वित्त वर्ष 2014-15 हेतु पेंशन एवं रक्षा शीर्षों के अंतर्गत वास्तविक राजस्व व्यय, 2013-14 के एमटीइपी विवरण में शामिल उस वर्ष के प्रक्षेपण से क्रमशः 20.3 एवं

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

9.3 प्रतिशत से आगे बढ़ गया था। साथ ही वास्तविक पूंजीगत व्यय, प्रक्षेपण की तुलना में 15 प्रतिशत कम रहा। वार्षिक वित्तीय विवरण तथा संघ सरकार के लेखे में वास्तविकों के साथ प्रक्षेपणों की तुलना भी **अनुबंध-4.2** में दी गई है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि एमटीएफपी विवरणी में प्रक्षेपण कुछ आधारभूत पूर्वानुमान यथा जीडीपी विकास, प्राप्ति, व्यय आदि के आधार पर की जाती है एवं इन मैक्रो-आर्थिक मापदण्डों में विभिन्नता बजट वर्ष में राजकोषीय लक्ष्य का पुनःनिर्धारण आवश्यक कर देता है।

मंत्रालय के उत्तर को पैरा 4.1 तथा पैरा 4.2 में शामिल टिप्पणियों के साथ देखे जाने की आवश्यकता है जो उजागर करते हैं कि वित्तीय वर्ष के लिए तैयार किए गए बजट आकलनों के प्रति विभिन्न राजकोषीय नीति विवरणों में शामिल एक विशिष्ट वित्तीय वर्ष हेतु प्रक्षेपित प्राप्तियों तथा व्यय आंकड़े में बड़े अन्तर थे। यह इन राजकोषीय नीति विवरणों को बनाते समय पूर्वानुमान बनाने की प्रक्रिया में असंगतियां दर्शाता है।

अनुशंसा: सरकार को विभिन्न राजकोषीय नीतियों में प्राप्ति तथा व्यय के प्रक्षेपण बनाते समय निहित पूर्वधारणाओं की प्रक्रिया को मजबूत बनाना चाहिए, ताकि इसे बार बार के बदलाव से विमुक्त किया जा सके तथा बजट में प्रक्षेपणों को निरंतर रूप से एकीकृत किया जा सके।

निष्कर्ष

बहु-वर्ष हेतु राजकोषीय नीति विवरणों में शामिल प्राप्ति एवं व्यय के प्रक्षेपण के विश्लेषण ने प्रकट किया है कि प्रक्षेपण, अनुवर्ती विवरणों एवं बजट दस्तावेजों में उस वर्ष हेतु किये गये संगत आंकड़ों की तुलना में अलग थे।

अध्याय 5: राजकोषीय कार्यों में प्रकटीकरण तथा पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम में अपेक्षित है कि केन्द्र सरकार अपने राजकोषीय कार्यों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने तथा इस हेतु निर्धारित फार्मों में प्रकटीकरण के लिए समुचित उपाय करेगी। इस अध्याय में सरकारी लेखाओं तथा उन प्रकटीकरण फॉर्मों/विवरणों में निहित आंकड़ों की प्रामाणिकता/पारदर्शिता का विश्लेषण किया गया है।

5.1 सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6(1) में प्रावधान है कि केन्द्र सरकार जन हित में अपने राजकोषीय कार्यों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करेगी तथा जहां तक व्यवहार्य होगा, वार्षिक वित्तीय विवरण तथा अनुदान मार्गों तैयार करने में गोपनीयता को न्यूनतम करेगी। पारदर्शिता से संबंधित विषयों पर टिप्पणियों पर निम्न पैराओं में चर्चा की गई है।

5.1.1 संघ लेखाओं में प्रकटीकरण विवरण शामिल न करना

12वें वित्त आयोग ने नवम्बर 2004 में सरकार को प्रस्तुत अपने प्रतिवेदन में लेखाकरण के नकदी से उपार्जित आधार में परिवर्तन के लम्बित निर्णय की स्थिति तक अधिक से अधिक पारदर्शिता के लिए संघ सरकार के लेखाओं में आठ अतिरिक्त विवरणों/सूचना को शामिल करने की सिफारिश की थी। यह सिफारिश सरकार द्वारा सिद्धांत स्वीकार कर ली गई थी। आयोग द्वारा सिफारिश किए गए अतिरिक्त विवरण निम्नलिखित के संबंध में थे

(i) स्पष्ट तथा अस्पष्ट दोनों तरह की दी गई आर्थिक सहायता; (ii) विभिन्न विभागों/यूनिटों द्वारा वेतन पर व्यय; (iii) पेंशनरों पर विस्तृत सूचना तथा सरकारी पेंशनों पर व्यय; (iv) भविष्य में प्रतिबद्ध देयताएं; (v) ऋण एवं अन्य देयताएं तथा पुनर्भुगतान कार्यक्रम, (vi) सरकार द्वारा खर्च के तरीके में परिवर्तन से उत्पन्न होने वाली परिसम्पत्तियों सहित उसके द्वारा धारित वित्तीय परिवर्तनों में अनुवृद्धि अथवा क्षरण; (vii) वर्ष के दौरान सरकार द्वारा

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

किए गए मुख्य नीति निर्णयों के निहितार्थ अथवा भावी नकद प्रवाह हेतु बजट में प्रस्तावित नई योजनाएं; तथा (viii) वेतन तथा गैर-वेतन भागों के पृथक्करण के साथ अनुरक्षण व्यय।

आयोग की इस सिफारिश का 13वें तथा 14वें वित्त आयोगों द्वारा भी समर्थन किया गया था। तथापि, ग्यारह वर्ष बीतने के बाद तथा सिफारिश की सैद्धान्तिक स्वीकृति देने के बावजूद, सरकार ने इन प्रकटीकरणों को लेखाओं में शामिल करने के लिए कार्रवाई नहीं की है।

मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि सरकार एफआरबीएम नियमावली के अंतर्गत अधिसूचनानुसार सभी प्रकटीकरण विवरण तैयार कर रही है। इसने आगे बताया कि एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार सरकार को वे प्रकटीकरण विवरण बनाने की आवश्यकता नहीं है जैसाकि वित्त आयोग एवं अन्य समितियों द्वारा अनुशंसित था।

मंत्रालय का उत्तर पर ध्यान देते हुए, यह उल्लेख किया जा सकता है कि अधिनियम की धारा 6(1), केन्द्र सरकार को अपने राजकोषीय परिचालनों में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए समुचित कदम उठाना अपेक्षित करती है। अतः संघ सरकार के लेखे में उपरोक्त आठ अतिरिक्त विवरणों को शामिल करने से पारदर्शिता और बढ़ेगी।

अनुशंसा: संघ सरकार को वित्त लेखाओं में अतिरिक्त विवरणी को जोड़ने के लिए आवश्यक कदम उठाना चाहिए जैसा कि 12वें वित्त आयोग द्वारा लेखें में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए सुझाव दिया गया है।

5.1.2 प्रत्यक्ष कर प्राप्ति आंकड़े में पारदर्शिता का अभाव

वार्षिक वित्तीय विवरण तथा संघ सरकार के वित्तीय लेखाओं में कर राजस्व से अनुमानों तथा वास्तविक संग्रहण, प्रतिदायों की राशि (प्रतिदायों पर ब्याज सहित) को लेखे में लेने के बाद निवल किए जाते हैं। संघ सरकार की प्रत्यक्ष कर प्राप्ति के विश्लेषण से पता चला कि एकत्रित किए गए कर का एक बड़ा भाग हर वर्ष प्रतिदायों के रूप में जाता है, जिसका विवरण निम्न तालिका-10 में दिया गया है:

तालिका 10: प्रत्यक्ष कर तथा प्रतिदायों का संग्रहण

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण* (1)	प्रतिदाय# (2)	कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण (3=1+2)	वार्षिक प्रत्यक्ष कर संग्रहण के प्रति प्रतिदायों की प्रतिशतता
2010-11	4,45,995	85,668	5,31,663	16.11
2011-12	4,93,987	1,00,300	5,94,287	16.88
2012-13	5,58,989	90,432	6,49,421	13.93
2013-14	6,38,596	95,658	7,34,254	13.03
2014-15	6,95,792	1,17,495	8,13,287	14.45

* स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

स्रोत: सीएजी का 2016 का प्रतिवेदन सं. 3 (प्रत्यक्ष कर)। इसमें करों के प्रतिदायों पर ब्याज शामिल है।

विगत पांच वर्ष की अवधि (2010-15) के दौरान प्रतिदाय, कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण के 13.03 से 16.88 प्रतिशत के बीच थे। यद्यपि प्रतिदायों की राशि बहुत अधिक थी, तथापि प्रतिदायों की मात्रा के बारे में वार्षिक वित्तीय विवरण अथवा वित्त लेखाओं में कोई सूचना उपलब्ध नहीं थी। अतः सरकार के लेखे, प्रत्यक्ष कर राजस्व सूचना के संबंध में पारदर्शी नहीं थे।

मंत्रालय ने सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण के आंकड़े प्रस्तुत करते समय, जो 12 से 17 प्रतिशत के बीच थे, बताया (मई 2016), कि वित्त लेखे में राजस्व प्राप्ति को कर राजस्व एवं गैर-कर राजस्व के रूप में वर्गीकृत किया गया है और प्रत्यक्ष करों हेतु आंकड़ों को अलग से नहीं दर्शाया गया है। यह भी बताया कि वित्त लेखे प्रतिदायों के निवल कर आंकड़ों को दर्शाते हुए लघु शीर्ष स्तर पर तैयार किए गए हैं।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि संबंधित कर प्राप्ति शीर्षों (अर्थात् प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष कर) के अंतर्गत वसूली एवं वसूली पर ब्याज, सकल कर राजस्व का महत्वपूर्ण अनुपात बनाते हैं और इसलिए उसे संघ सरकार के वित्त लेखे में समुचित प्रकटीकरणों के माध्यम से लेखे में पारदर्शिता बढ़ाने के लिए दर्शाये जाने की आवश्यकता है।

5.2 एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत अनिवार्य प्रकटीकरण विवरणों में पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6 के अनुपालन में, प्रकटीकरण विवरण अर्थात् कर तथा गैर-कर प्राप्तियों के बकाया, बकाया गारंटियों की स्थिति, सरकार की देयताएं तथा परिसम्पत्तियां, संसद के समक्ष रखी जाती हैं। इन विवरणों की जांच से प्रकटीकरण में अपर्याप्तताओं का पता चला, जिनकी चर्चा नीचे की गई है।

5.2.1 गैर-कर राजस्व के बकाया कम बताना

एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 में **फॉर्म डी-2** में बकाया गैर-कर राजस्व के ब्यौरे प्रदान करने वाला विवरण रखना अपेक्षित है। प्राप्ति बजट 2016-17 (अनुबंध-12) में रिपोर्टिंग वर्ष 2014-15 के अन्त में बकाया गैर-कर राजस्व के ब्यौरे दिए गए थे। प्रकटीकरण के अनुसार, वि.व. 2014-15 के अन्त में गैर-कर राजस्व के बकाया ₹1,07,961.47 करोड़ थे, जिनमें राज्य/संघ शासित सरकार, वाणिज्यिक उपक्रम तथा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम से ब्याज बकाया के रूप में ₹35,141.05 करोड़ शामिल हैं।

यह देखा गया कि 2014-15 के लिए संघ सरकार के वित्त लेखाओं के अनुसार, राज्य/संघ-शासित सरकारों तथा अन्य ऋणी संस्थानों से ₹48,523.28 करोड़ के ब्याज की बकाया राशि शामिल थी। इस प्रकार उसी अवधि के लिए सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत बताई गई ब्याज प्राप्तियों के संबंध में सूचना सही नहीं थी जो ₹13,382.23 करोड़ कम बताई गई थी।

5.2.2 गैर-कर राजस्व के बकाया में कोयला लेवी की अप्राप्त राशि शामिल न करना

यह देखा गया कि रद्द किए गए कोयला ब्लॉक पर अतिरिक्त लेवी के ₹9,518 करोड़ (24 सितम्बर 2014 तक निकाले गए कोयले के लिए) जिसे 31 दिसम्बर 2014 तक जमा कराया जाना था (जिनकी चर्चा पैरा 3.2.5.2 में की गई है) में से 31 मार्च 2015 तक केवल ₹6,150 करोड़ प्राप्त किया गया था। वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान प्राप्ति के रूप में ₹3,368 करोड़ की राशि बकाया थी। तथापि, यह वसूलनीय राशि गैर-कर राजस्व के बकाया के रूप में

फार्म डी-2 (प्राप्ति बजट 2016-17 अनुबंध-12) में नहीं दर्शाई गई थी। इस प्रकार, सरकार द्वारा किया गया प्रकटीकरण अपर्याप्त था।

कोयला मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि कोयला लेवी की अतिरिक्त राशि को 31 मार्च 2015 तक निकाले गये कोयले की राशि के आधार पर गणित करना था और यह सूचना मार्च 2015 के बाद ही संभव थी अतः तकनीकी रूप से यह 2015-16 में ही बकाया बनती।

मंत्रालय का उत्तर तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि वे 25 सितम्बर 2014 से 31 मार्च 2015 की अवधि के बकाया को संबोधित कर रहे हैं जिसे कि उपरोक्त पैरा में नहीं लिया गया है। वर्ष 2014-15 हेतु 3,368 करोड़ की राशि प्राप्य थी क्योंकि इसे 31 दिसम्बर 2014 में जमा किया जाना था। इसके अतिरिक्त रिपोर्टिंग वर्ष 2014-15 के लिए फार्म-डी-2 की सूचना, 2016-17 के बजट में उपलब्ध कराई गई और इसे रिपोर्टिंग वर्ष 2014-15 के संबंध में पूर्ण और सही रूप से पेश करने के लिए मंत्रालय के पास पर्याप्त समय था।

5.2.3 परिसम्पत्तियों को कम बताना

एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 के अन्तर्गत सरकार की भौतिक तथा वित्तीय सम्पत्तियों का विवरण **फॉर्म 4-डी** में रखना अपेक्षित है। प्राप्ति बजट 2016-17 (अनुबंध-5(iv)) में रिपोर्टिंग वर्ष 2014-15 के अन्त में संघ सरकार की परिसम्पत्ति के ब्यौरे दिए गए हैं। सरकार द्वारा किए गए प्रकटीकरण के अनुसार, वर्ष 2014-15 के अन्त में परिसम्पत्तियों का संचयी जोड़ ₹9,71,354.25 करोड़ था। परिसम्पत्ति रजिस्टर से संबंधित प्रकटीकरण में असंगति से संबंधित निम्नलिखित टिप्पणियां की गई हैं।

5.2.3.1 परिसम्पत्तियों के अन्त तथा अथ शेषों के आंकड़ों में अन्तर

फार्म डी-4 की जांच पर, परिसम्पत्तियों के अन्त तथा अथ शेषों में अन्तर देखे गए जैसा कि निम्न **तालिका-11** में दर्शाया गया है।

तालिका 11: अन्त तथा अथ शेषों में अन्तर

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष के अन्त में कुल परिसम्पत्तियों की स्थिति		अगले वित्तीय वर्ष के शुरू में कुल परिसम्पत्तियां की स्थिति		अन्त तथा अथ आंकड़ों में अन्तर
2012-13	9,77, 672.48	2013-14	9,70,914.56	6,757.92
2013-14	10,31,139.36	2014-15	9,18,374.52	1,12,764.84
2014-15	9,71,354.25	-	-	-

स्रोत: 2014-15, 2015-16 और 2016-17 का प्राप्ति बजट (अनुबंध-5(iv))

वित्तीय वर्ष 2012-13 और 2013-14 के संबंध में परिसम्पत्तियों की अथराशि तथा अंत राशि में अन्तर हेतु फॉर्म डी-4 में कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था जो उसके प्रकटीकरण में पारदर्शिता के अभाव को दर्शाता था।

5.2.3.2 विदेशी सरकारों को दिये गये ऋण के आंकड़ों में अंतर

फॉर्म डी-4 प्रकटीकरण की जाँच से पता चला कि ₹9,773.73 करोड़ की धनराशि को 2014-15 के अंत तक विदेशी सरकारों के पास ऋण के रूप में बकाया दर्शाया गया था। संघ सरकार के वित्त लेखे में इसी प्रकार की निहित सूचना से पता चला कि 2014-15 के अंत में विदेशी सरकारों से ₹9,210.62 करोड़ ऋण के रूप में बकाया थे। अतः फॉर्म डी-4 प्रकटीकरण में विदेशी सरकारों के पास ₹563.11 करोड़ के ऋण बकायों को अधिक बताया गया था।

5.2.4 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के प्रकटीकरण के खुलासे में असंगति

संशोधित एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 में फॉर्म डी-6 में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के मंत्रालय-वार ब्यौरे प्रदान करने वाला एक विवरण रखा जाना अपेक्षित है। इस प्रकटीकरण में चालू वित्तीय वर्ष के बजट तथा संशोधित प्रावधानों के ब्यौरे दिए जाने अपेक्षित हैं। सरकार द्वारा प्रकट फॉर्म डी-6 में निहित सूचना की जांच के दौरान निम्नलिखित असंगतियां पायी गईं।

5.2.4.1 फॉर्म डी-6 में गलत प्रकटीकरण

बीई 2014-15 के लिए फॉर्म डी-6 में निहित सूचना की जांच की गई थी, जिसमें बीई/आरई 2013-14 के लिए सूचना भी निहित थी। जिसका लेखापरीक्षा में विश्लेषण किया गया और निम्नलिखित विसंगतियाँ पायी गईं:

- बीई 2013-14 के लिए बनाए गए कॉलम में, 2014-15 के लिए व्यय बजट खण्ड 1 में **फॉर्म डी-6** में रक्षा मंत्रालय, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय तथा श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के संबंध में ₹79.04 करोड़ का प्रावधान नए सिरे से शामिल किया गया था, जो 2013-14 के व्यय बजट खण्ड-1 में **फॉर्म डी-6** में नहीं किया गया था।
- स्वास्थ्य अनुसंधान विभाग के संबंध में 2013-14 के व्यय बजट खण्ड-1 में बीई 2013-14 के कॉलम से ₹98 करोड़ का एक प्रावधान किया गया था, तथापि वह 2014-15 के व्यय बजट खण्ड-1 में बीई 2013-14 के लिए **फॉर्म डी-6** में बनाए गए कॉलम में नहीं लिया गया था।

इस प्रकार, बीई 2013-14 के लिए **फॉर्म डी-6** में ₹ 1,74,656 करोड़ का कुल प्रावधान निहित था जो 2014-15 के व्यय बजट खण्ड-1 में बीई 2013-14 के ₹1,74,633 करोड़ था। सरकार द्वारा बजट दस्तावेजों में उसी वित्तीय वर्ष के प्रावधान में किए गए अन्तर के संबंध में कोई विवरण अथवा स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था।

5.2.4.2 बजट अनुमानों तथा डीडीजी के बीच विसंगतियाँ

आवास एवं शहरी उन्मूलन मंत्रालय के संबंध में वि.व 2014-15 के लिए **फॉर्म डी-6** तथा अनुदानों के लिए विस्तृत मांग (डीडीजी) में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय प्रावधान में अन्तर थे जिनका विवरण निम्न तालिका-12 में दिया गया है।

तालिका 12: बजट अनुदान तथा डी डी जी में अन्तर

(₹ करोड़ में)

वि.व.2014-15	बजट अनुमान		संशोधित अनुमान	
	डी डी जी	फॉर्म डी-6	डी डी जी	फॉर्म डी -6
	4026.04	4004.99	2,230.87	शून्य

पैरा 5.2.4.1 तथा 5.2.4.2 में निहित टिप्पणियां बताती हैं कि डॉटा के दो सैटों अर्थात् फॉर्म डी-6 तथा मंत्रालयों/विभागों द्वारा अनुदानों के लिए विस्तृत मांगों में संसद को प्रस्तुत सूचना संगत नहीं थी।

निर्धारित फार्म के माध्यम से प्रस्तुत की गयी सूचना में लेखा परीक्षा द्वारा चिन्हित असंगति एवं विसंगतियों के संबंध में, मंत्रालय ने बताया (मई व जून 2016) कि मंत्रालय का बजट प्रभाग ऐसी सूचना को संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रस्तुत सूचना के आधार पर संग्रहित करता है और प्रस्तुत तथ्यों एवं आंकड़ों को सत्यापित करने का इसके पास कोई साधन नहीं है। इसने आगे बताया कि कुछ विवरणों में शामिल डाटा, अन्य बातों के साथ-साथ, किसी कार्याधीन परिसमापन, एव डाटा के एकत्रण में सुधार जिसका समुचित फूट नोट के माध्यम से उल्लेख किया गया है, की वजह से प्रभावित हो सकते हैं। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा को विभिन्न फार्मों में डाटा से संबंधित असंगति के मामले को संबंधित मंत्रालय के साथ उठाने की सलाह भी दी।

मंत्रालय का उत्तर अधिनियम एवं उसके अंतर्गत बनाये गये नियमों की भावना के विरुद्ध है। अधिकांश सूचनाओं के संबंध में, अधिनियम के अंतर्गत अधिदेशित प्रकटीकरण हेतु सूचना वर्ष एवं वास्तविक आंकड़ों का संबंधित वर्ष के प्रमाणित लेखे के माध्यम से निर्गम, अधिकांशतः वर्ष के समान समय-सीमा में है। वित्त मंत्रालय को सभी मंत्रालयों/विभागों के साथ समुचित सहयोगिता बनाने की आवश्यकता है। ताकि सभी दस्तावेजों में एक-दूसरे से जुड़े सही और संगत आंकड़े दर्शाये जा सकें। वित्त मंत्रालय, जो एफआरबीएम अधिनियम के प्रबंधन का केन्द्र बिंदु है, को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अधिनियम के अंतर्गत उद्घाटित की जा रही सूचना पूर्ण एवं सटीक हो।

अनुशंसा: एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत निर्मित नियमावली के अंतर्गत तैयार प्रकटीकरण विवरणी को सभी संदर्भों में पूर्ण तथा पारदर्शी होना चाहिए।

निष्कर्ष

सरकार के राजकोषीय कार्यों में पारदर्शिता एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत परिकल्पित राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए एक महत्त्वपूर्ण घटक है। तथापि यह पाया गया कि सरकार ने अपने कार्यों में अधिक पारदर्शिता लाने के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अतिरिक्त प्रकटीकरण विवरणियों को संलग्न नहीं किया। प्रत्यक्ष कर प्राप्तियों तथा आर्थिक सहायता दावों पर अप्रदत्त व्यय की राशि के संबंध में पारदर्शिता का अभाव था। इसके अतिरिक्त, एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत विभिन्न फॉर्मों में सरकार द्वारा दिए गए प्रकटीकरण पूर्ण नहीं थे तथा ये प्रकटीकरण अन्य प्रकाशन जैसे संघ सरकार के वित्त लेखे तथा अनुदानों के विस्तृत मांग के साथ असंगत थे।

नई दिल्ली
दिनांक: 18 जुलाई 2016



(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 18 जुलाई 2016



(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

अनुबंध

अनुबंध-1.1

(पैरा सं. 1.5 के संदर्भ में)

एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के अन्तर्गत अनिवार्य प्रकटीकरण विवरण

फॉर्म सं.	विवरण	निम्नलिखित के माध्यम से किया गया प्रकटन
डी-1	कर राजस्व उगाहा गया परन्तु वसूल नहीं किया गया	प्राप्ति बजट का अनुबंध-11
डी-2	गैर-कर राजस्व के बकाया	प्राप्ति बजट का अनुबंध-12
डी-3	सरकार द्वारा दी गई गारंटियां	प्राप्ति बजट का अनुबंध-5(iii)
डी-4	परिसम्पत्ति रजिस्टर	प्राप्ति बजट का अनुबंध-5(iv)
डी-5	वार्षिकी परियोजनाओं की देयता	प्राप्ति बजट का अनुबंध-8
डी-6	पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	व्यय बजट खंड-1 का अनुबंध-6

अनुबंध-3.1

(ग्राफ 1, 2, 3 तथा 4 के संदर्भ में)

घाटे, जीडीपी तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	जीडीपी*	वार्षिक वित्तीय विवरण/संघ सरकार के लेखे से प्राप्त					बजट एक नजर में के अनुसार				
		राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय	राजस्व घाटे की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों	राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय	राजस्व घाटे की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों
	1	2	3=2-5	4	5	6=5/2	7	8=7-10	9	10	11
2004-05	32,42,209	78,700	-	1,03,798	-	-	78,338	-	1,25,202	-	-
2005-06	36,93,369	1,09,697	-	1,64,927	-	-	92,299	-	1,46,435	-	-
2006-07	42,94,706	1,32,847	-	1,82,934	-	-	80,222	-	1,42,573	-	-
2007-08	49,87,090	85,435	-	1,64,962	-	-	52,569	-	1,26,912	-	-
2008-09	56,30,063	3,56,377	-	4,34,444	-	-	2,53,539	-	3,36,992	-	-
2009-10	64,77,827	3,52,956	-	4,32,443	-	-	3,38,998	-	4,18,482	-	-
2010-11	77,84,115	2,53,429	-	3,82,642	-	-	2,52,252	-	3,73,591	-	-
2011-12	90,09,722	3,94,918	2,93,687	5,17,881	1,01,231	25.6	3,94,348	2,61,766	5,15,990	1,32,582	33.6
2012-13	1,01,13,281	3,64,582	2,48,872	4,94,514	1,15,710	31.7	3,64,282	2,48,572	4,90,190	1,15,710	31.8
2013-14	1,13,55,073	3,57,303	2,27,465	5,03,230	1,29,838	36.3	3,57,048	2,27,630	5,02,858	1,29,418	36.2
2014-15	1,24,88,205	3,66,228	2,35,468	5,15,948	1,30,760	35.7	3,65,520	2,34,760	5,10,725	1,30,760	35.8

*वि.व. 2014-15 के लिए, सीएसओ द्वारा 8 फरवरी 2016 को जारी जीडीपी (2011-12 को आधार वर्ष के रूप में के साथ नई श्रृंखला) के प्रथम संशोधित अनुमान (आर.1) को इस प्रतिवेदन में अपनाया गया है तथा पहले के वर्षों के लिए जीडीपी आंकड़ों की पुरानी श्रृंखला को अपनाया गया है। वि.व. 2014-15 हेतु संघ सरकार के लेखाओं पर सीएजी के 2015 के प्रतिवेदन सं. 50 में, सीएसओ द्वारा 29 मई 2015 को प्रकाशित जीडीपी के प्रावधानिक अनुमानों-₹125,41,208 करोड़ (2011-12 को आधार वर्ष के रूप में के साथ नई श्रृंखलाओं) को राजकोषीय संकेतकों का परिकलन करने हेतु अपनाया गया है।

अनुबंध- 3.2
(संदर्भ पैरा सं. 3.2.5.1)

व्यय का गलत वर्गीकरण जैसा कि सीएजी के 2015 के प्रतिवेदन सं 50 के पैरा 4.6 में प्रतिवेदित है।

क्र.सं.	अनुदान का विवरण	मुख्य शीर्ष	वस्तु शीर्ष जिसमें व्यय गलत प्रकार से दर्ज किया गया था।	राशि (₹ करोड़ में)
(क) पैरा सं.4.6.1- पूंजीगत प्रकृति के व्यय का व्यय के राजस्व शीर्ष के अंतर्गत गलत वर्गीकरण				
1.	04-परमाणु ऊर्जा विभाग	2852	51/52/60	16.14
2.		3401	51/52	11.05
3.	20-रक्षा मंत्रालय	2037	52	78.62
4.		2075	53	6.84
5.	92-अंतरिक्ष विभाग	3402	52	35.24
6.	60-उच्चतर शिक्षा विभाग	2202	53	1.91
7.	62-श्रम एवं रोजगार मंत्रालय	2230	52	9.72
8.	106-जल संसाधन मंत्रालय	2701	51/52/53	23.60
9.		2702	51/52/53	59.74
10.		2711	51/52	5.33
कुल (क)				248.19
(ख) पैरा सं.4.6.2- राजस्व प्रकृति के व्यय का पूंजीगत शीर्ष के व्यय के अंतर्गत गलत वर्गीकरण				
1.	04-परमाणु ऊर्जा विभाग	4861	27	54.75
2.		5401	27	3.71
3.	96-पर्यटन मंत्रालय	5452	28	1.71
4.	98-अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह	4801	21	55.54
5.		5052	50	1.05
6.		5452	50	6.23
7.	102- लक्षद्वीप	4810	35	2.00
कुल (ख)				124.99
(ग) पैरा सं.4.6.3- राजस्व प्रकृति के व्यय का पूंजीगत शीर्ष के व्यय के अंतर्गत गलत वर्गीकरण				
1.	33- आर्थिक मामले विभाग	5475	42	365.00
(घ) पैरा सं.4.6.4- राजस्व प्रकृति के व्यय का पूंजीगत शीर्ष के व्यय के अंतर्गत गलत वर्गीकरण				
1.	11-वाणिज्य विभाग	5453	53	180.00
2.				1.00
3.	33-आर्थिक मामले विभाग	5466	54	67.00
4.	92-अंतरिक्ष विभाग	5252	60	10.44
		5402		
कुल (ग)				258.44
(ङ) पैरा सं.4.6.4 पूंजीगत प्रकृति के व्यय का राजस्व शीर्ष के व्यय के अंतर्गत गलत वर्गीकरण				
1.	92-अंतरिक्ष विभाग	3252	21/50	274.48
		3402		

पूँजीगत व्यय की न्यूनोत्ति (क+ड.)	522.67
पूँजीगत व्यय की अत्युक्ति (ख+ग+घ)	748.43
पूँजीगत व्यय की कुल अत्युक्ति	225.76

अनुबंध-3.3

(संदर्भ पैरा सं. 3.2.5.3)

वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान संग्रहित लेवी/उपकर के कम अन्तरण

(₹ करोड में)

क्र.सं	लेवी/उपकर	संग्रहित प्राप्तियां	निधि का संवितरण	कम अन्तरण
1	<p>सार्वभौमिक सेवा दायित्व (यूएसओ) निधि का गठन अप्रैल 2002 में किया गया था जिसका उपयोग केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्धारित मूल टेलिग्राफ सेवाओं जैसे सार्वजनिक दूरसंचार एवं सूचना सेवाओं तथा ग्रामीण तथा दूरस्थ क्षेत्रों में घरेलू दूरभाष सेवाओं तक पहुंच प्रदान करने के लिए किया जाना था। यूएसओ निधि को पूरा करने के लिए संसाधन एक 'सार्वभौमिक पहुंच उद्ग्रहण' के माध्यम से उठाई गई भारत की समेकित निधि (सीएफआई) को क्रेडिट किए जाते हैं तथा बाद में पूर्णत उल्लिखित उद्देश्यों के प्रति प्रयोग किए जाने के लिए भारत के लोक लेखे में गैर-व्यपगत यूएसओ निधि को अन्तरित किए जाते हैं।</p> <p>(शीर्ष 8235.118)</p>	7,537.88	2,086.98	5,450.90
2	<p>प्रारम्भिक शिक्षा कोष (पीएसके) का लोक लेखे में आरक्षित निधि के गैर-ब्याजधारी अनुभाग के अन्तर्गत 2005-06 में सृजन किया गया था। यह निधि सर्व शिक्षा अभियान तथा मध्याह्न भोजन योजना के अन्तर्गत प्रारम्भिक शिक्षा के लिए व्यय की मांग को पूरा करने के लिए प्रयोग में लाई जाती है। इस उद्देश्य के लिए सभी केन्द्रीय करों पर 2 प्रतिशत का प्राथमिक शिक्षा उपकर उद्ग्रहीत किया जाता है। उपकर का संग्रहण शुरू में सीएफआई को क्रेडिट किया जाता है तथा बाद में संसदीय अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात् प्रारम्भिक शिक्षा पर व्यय वित्तपोषित करने के लिए पीएसके को अन्तरित किया जाता है।</p> <p>(शीर्ष 8229.127)</p>	24,219.00	22,323.00	1,896.00
3	<p>राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा (एनसीई) निधि की स्थापना, भारत में उत्पादित कोयले तथा आयातित कोयले पर एक स्वच्छ ऊर्जा उपकर</p>	5,393.46	4,700.00	693.46

क्र.सं	लेवी/उपकर	संग्रहित प्राप्तियां	निधि का संवितरण	कम अन्तरण
	के उद्ग्रहण द्वारा स्वच्छ ऊर्जा प्रौद्योगिकी में अनुसंधान तथा अभिनव परियोजनाओं के निधिकरण हेतु 2010-11 में की गई थी। सीएफआई को क्रेडिट किया गया उपकर बाद में लोक लेखे मे एनसीई निधि को अन्तरित किया जाता है। (शीर्ष 8235.129)			
4	वर्ष के दौरान एकत्रित तथा सीएफआई को क्रेडिट किया गया चाय पर उपकर, चाय क्षेत्र के लिए विकास निधि को अन्तरित किया जाता है। (शीर्ष 8229.126)	57.38	0.00	57.38
5	बीड़ी कर्मी कल्याण (बीडब्ल्यूडब्ल्यू) निधि , बीड़ी स्थापना में लगे हुए लोगों के कल्याण को प्रोत्साहित करने के उपायों के वित्तपोषण हेतु बीडब्ल्यूडब्ल्यू निधि अधिनियम 1976 के अन्तर्गत लोक लेखे में सृजित की गई थी। इस उद्देश्य के लिए सरकार ने निर्मित बीड़ी पर उत्पादन शुल्क के रूप में उपकर शुरू किया। उपकर का संग्रहण शुरू में सीएफआई को क्रेडिट किया जाता है तथा बाद में लोक लेखे में बीड़ी कर्मी कल्याण निधि को विनियोजन के माध्यम से अन्तरित किया जाता है। (शीर्ष 8229.200-अन्य विकास तथा कल्याण निधि)	175.32	152.45	22.87
6	वर्ष के दौरान एकत्रित तथा सीएफआई को क्रेडिट किया गया फीचर फिल्म पर उपकर को लोक लेखे में सिने कर्मी कल्याण निधि को अन्तरित किया जाना था। (शीर्ष 8229.115)	3.84	1.73	2.11
	कुल	37,386.88	29,264.16	8,122.72

अनुबंध-4.1

(पैरा सं. 4.2 के संदर्भ में)

वि.व. 2014-15 के लिए व्यय प्रक्षेपण

(₹ करोड़ में)

व्यय शीर्ष	वि.व. 2014-15 के लिए प्रक्षेपण (एमटीईएफ में वि.व. 2013-14 के लिए विवरण)	2014-15 के लिए बीई	बीई में प्रतिशतता परिवर्तन 2014-15 (कॉलम.2 के संबंध कॉलम.3)	वि.व. 2015-16 के लिए एमटीईएफ विवरण में 2014-15 के लिए आरई	आरई में प्रतिशतता परिवर्तन 2014-15 (कॉलम.2 के संबंध में कॉलम.5)
1	2	3	4	5	6
राजस्व व्यय					
वेतन	86,578	90,636	4.69	91,847	6.09
ब्याज	4,14,350	4,27,011	3.06	4,11,354	-0.72
पेंशन	77,799	81,983	5.38	81,705	5.02
सब्सिडी					
उर्वरक	62,274	72,970	17.18	70,967	13.96
खाद्य	1,20,000	1,15,000	-4.17	1,22,676	2.23
पेट्रोलियम	35,000	63,427	81.22	60,270	72.20
राज्यों को अनुदान के लिए केंद्रीकृत प्रावधान	1,68,731	1,25,332	-25.72	1,21,121	-28.22
रक्षा	1,25,116	1,34,412	7.43	1,42,256	13.70
डाक घाटा	6,247	6,908	10.58	6,378	2.10
विदेश मामले	9,475	9,977	5.30	8,531	-9.96
गृह मामले	16,801	16,542	-1.54	15,602	-7.14
कर प्रशासन	12,922	2,988	-76.88	13,833	7.05
वित्त	16,360	22,277	36.17	24,793	51.55
शिक्षा	81,439	71,996	-11.60	59,472	-26.97
स्वास्थ्य	33,575	31,624	-5.81	25,228	-24.86
समाज कल्याण	37,600	35,347	-5.99	30,532	-18.80
कृषि एवं संबद्ध	30,094	28,815	-4.25	24,334	-19.14
वाणिज्य एवं उद्योग	15,748	16,444	4.42	13,755	-12.66
शहरी विकास	3,016	15,172	403.05	7,586	151.53
ग्रामीण विकास	1,12,008	1,06,031	-5.34	86,145	-23.09
पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास	1,979	2,134	7.83	1,640	-17.13
नियोजन एवं सांख्यिकी	7,379	6,164	-16.47	5,516	-25.25
वैज्ञानिक विभाग	10,402	10,096	-2.94	8,528	-18.02

2016 की प्रतिवेदन सं. 27

ऊर्जा	12,268	11,197	-8.73	7,335	-40.21
परिवहन	16,300	17,765	8.99	17,562	7.74
आईटी एवं दूरसंचार	6,433	7,194	11.83	4,919	-23.53
यूटी	6,823	6,167	-9.61	5,655	-17.12
अन्य	22,913	32,504	41.86	19,241	-16.03
राजस्व व्यय	15,49,629	15,68,111	1.19	14,88,780	-3.93
पूँजीगत परिसंपत्ति के निर्माण के लिए अनुदान	2,33,345	1,68,104	-27.96	1,31,898	-43.48
पूँजीगत व्यय					
रक्षा	94,547	94,588	0.04	83,161	-12.04
गृह मामले	9,870	10,159	2.93	5,859	-40.64
वित्त	23,649	16,130	-31.79	11,156	-52.83
स्वास्थ्य	3,318	2,068	-37.67	1,050	-68.35
वाणिज्य एवं उद्योग	2,370	1,233	-47.97	1,154	-51.31
शहरी विकास	8,373	9,767	16.65	7,547	-9.87
नियोजन एवं सांख्यिकी	989	797	-19.41	527	-46.71
वैज्ञानिक विभाग	4,365	3,898	-10.70	2,515	-42.38
ऊर्जा	7,561	7,124	-5.78	7,579	0.24
परिवहन	52,945	54,759	3.43	52,951	0.01
आईटी एवं दूरसंचार	2,832	3,993	41.00	915	-67.69
राज्यों को ऋण	11,880	12,000	1.01	11,900	0.17
यूटी	2,102	1,727	-17.84	1,484	-29.40
अन्य	6,661	8,539	28.19	4,580	-31.24
पूँजीगत व्यय	2,31,462	2,26,781	-2.02	1,92,378	-16.89
कुल व्यय	17,81,091	17,94,892	0.77	16,81,158	-5.61

अनुबंध-4.2
(पैरा सं. 4.2 के संदर्भ में)

वि.व. 2014-15 के लिए व्यय प्रक्षेपण की वास्तविक से तुलना

(₹ करोड़ में)

व्यय शीर्ष	वित्त वर्ष 2014-15 के लिए प्रक्षेपण (वित्त वर्ष 2013-14 हेतु एमटीईएफ विवरण में)	2014-15 के लिए एमटीईएफ विवरणी/बजट एक नजर में बीई	2014-15 के लिए वार्षिक वित्तीय विवरण में बीई	2015-16 के एमटीईएफ विवरण में 2014-15 के लिए आरई	वास्तविक (संघ सरकार वित्त लेखे के अनुसार)	वास्तविक (बजट एक नजर में के अनुसार)	वास्तविक के विचलन की प्रतिशतता (कॉलम.2 के संबंध में कॉलम.7)
1	2	3	4	5	6	7	8
राजस्व व्यय	15,49,629	15,68,111	17,95,396	14,88,780	16,95,137	14,66,992	5.3
<i>जिसका</i>							
ब्याज	4,14,350	4,27,011	4,49,883	4,11,354	4,25,098	4,02,444	-2.9
पेंशन	77,799	81,983	82,983	81,705	93,611	93,611	20.3
रक्षा	1,25,116	1,34,412	1,39,651	1,42,256	1,45,146	1,36,807	9.3
डाक घाटा	6,247	6,908	7161.22	6,378	6,259*	6,121	-2.0
<i>पूंजीगत व्यय</i>							
पूंजीगत व्यय	2,31,462	2,26,781	2,39,747	1,92,378	2,14,007	1,96,681	-15.0
<i>जिसका</i>							
रक्षा	94,547	94,588	94,588	83,161	81,887	81,887	-13.4

* ₹ 17,894.58 करोड़ के डाक व्यय तथा ₹ 11,635.98 करोड़ की प्राप्ति के बीच अंतर

शब्दावली

वार्षिक वित्तीय विवरण	संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार भारत का राष्ट्रपति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के संबंध में उस वर्ष के लिए भारत सरकार की अनुमानित प्राप्तियों एवं व्यय के विवरणों को संसद के दोनों सदनों के सम्मुख रखवाएगा, जिसे “वार्षिक वित्तीय विवरण” माना जाता है। प्राप्ति तथा संवितरणों को तीन भागों के अंतर्गत दर्शाया जाता है जिनमें सरकारी लेखाओं को रखा जाता है अर्थात् (i) संचित निधि (ii) आकस्मिक निधि तथा (iii) लोक लेखा
बजट नजर में	एक यह दस्तावेज संक्षेप में, प्राप्तियों तथा संवितरणों के साथ-साथ कर राजस्वों के विस्तृत विवरण तथा योजना तथा गैर-योजना-व्यय को शामिल करते हुए अन्य प्राप्तियों के ब्यौरे, मंत्रालयों/विभागों के साथ-साथ सेक्टरों द्वारा योजना परिव्यय का आवंटन तथा केन्द्र सरकार द्वारा राज्य और संघ शासित सरकारों को हस्तांतरित संसाधनों का विवरण दर्शाता है।
पूँजीगत व्यय	पूँजीगत प्रकृति के व्यय को विस्तृत रूप से ऐसे व्यय के रूप में परिभाषित किया जाता है जो या तो वस्तु के मूल्य परिसंपत्ति में वृद्धि करे एवं स्थायी प्रकृति का हो या आवर्ती देयताओं में कमी करे।
पूँजीगत प्राप्ति	पूँजीगत प्राप्ति में सरकार द्वारा लिए गए भारतीय रिजर्व बैंक से उधार तथा विदेशी सरकारों/संस्थाओं से लिया गया ऋण शामिल है। यह सरकार द्वारा ऋण अग्रिमों की वसूली तथा सरकारी परिसंपत्तियों की बिक्री पीएसयू में सरकारी अंश के विनिवेश से प्राप्ति को शामिल करता है।
भारत की संचित निधि (सीएफआई)	संविधान के अनुच्छेद 266 (1) के अंतर्गत स्थापित भारत सरकार द्वारा प्राप्त सभी राजस्व, ट्रेजरी बिल के द्वारा उठाये गये सभी ऋण, आंतरिक तथा बाह्य ऋण तथा सरकार द्वारा ऋणों के पुनर्भुगतान से प्राप्त धन संचित निधि का निर्माण “भारत की संचित निधि” शीर्षक से करेगा।

प्रभावी राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा राजस्व घाटा तथा पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए अनुदान के मध्य का अंतर है। इसे सरकार के चालू व्यय (राजस्व लेखे पर) तथा राजस्व प्राप्ति में से पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए अनुदान को घटाकर जिसे राजस्व व्यय के रूप में अभिलेखित किया जाता है, के अंतर के रूप में व्याख्यापित किया जाता है।
बाह्य ऋण	सरकार द्वारा, अधिकांशतः विदेशी मुद्रा में विदेशी सरकारों तथा विदेशी वित्तीय संस्थाओं से किए गए द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय ऋण समझौते।
वित्त लेखे	वित्त लेखे प्राप्ति के लेखे तथा संवितरणों के साथ वित्तीय परिणामों को प्रस्तुत करते हैं जो राजस्व तथा पूंजीगत लेखे, लोक ऋण लेखे तथा लेखे में अभिलेखित शेषों से परिकल्पित देयताओं तथा परिसंपत्तियों द्वारा प्रकट होते हैं।
वित्त विधेयक	वित्त विधेयक एक धन विधेयक है जो संविधान के अनुच्छेद 110(1)(अ) के अंतर्गत आवश्यकताओं को पूरा करने में प्रस्तुत होता है, जो अगले वित्त वर्ष के लिए बजट में प्रस्तावित करों को लगाने, समाप्त करने, छूट, परिवर्तन या विनियमन के विवरण से संबंधित होता है। एक बार वित्त विधेयक संसद के दोनों सदनों से पास हो जाता है तथा राष्ट्रपति द्वारा सहमति दे दी जाती है, वित्त अधिनियम बन जाता है।
राजकोषीय घाटा	एक वित्तीय वर्ष के दौरान, निधि में कुल प्राप्तियों पर ऋणों के पुनर्भुगतान को छोड़कर ऋण प्राप्तियों को छोड़कर भारत की संचित निधि से कुल संवितरणों का आधिक्य।
राजकोषीय नीति	सरकार की राजकोषीय नीति सरकारी राजस्व को बढ़ाने, सरकारी व्यय करने, वित्तीय तथा संसाधन प्रबंधन उत्तरदायित्व कितना अच्छी तरह से संचालित हो रहा है, को सुनिश्चित करने से संबंधित है।

सकल घरेलु उत्पाद (जीडीपी)	सकल घरेलु उत्पाद, निश्चित अवधि में देश की सीमा के भीतर उत्पादित सभी वस्तुओं तथा सेवाओं का सामान्यतया वार्षिक आधार पर परिकल्पित मौद्रिक मूल्य है। यह सभी निजी तथा सरकारी उपयोग, सरकारी परिव्यय, निवेश तथा एक परिभाषित क्षेत्र में निर्यात से आपात को घटाकर शामिल करता है।
गारंटियाँ	संविधान का अनुच्छेद 292 संघ की कार्यकारी शक्तियों का विस्तार करता है कि वह ऐसी सीमाओं के अंदर भारत की संचित निधि के प्रतिभूति पर गारंटी दे, यदि कोई हो, जिसे संसद द्वारा निश्चित किया जा सकेगा।
आंतरिक ऋण	आंतरिक ऋण में भारत में लिए गए ऋण शामिल होते हैं। यह सीमित है कि लिए गए ऋण भारत की संचित निधि में क्रेडिट होंगे।
ऋण अग्रिम	इसमें संघ सरकार द्वारा राज्य तथा यू टी सरकारों, विदेशी सरकारों, लोक क्षेत्र उपकर्मा सरकारी सेवकों आदि को दिए गए ऋण एवं अग्रिम शामिल हैं।
लोक लेखा	संविधान के अनुच्छेद 266(2) के अनुसार भारत सरकार अथवा उसकी और से प्राप्त सभी धन, उसको छोड़कर जिसे संचित निधि में शामिल किया गया है, को लोक लेखे में क्रेडिट किया जाता है। इन धनों के संबंध में सरकार बैंकर की तरह कार्य करती है।
लोक ऋण	सरकार द्वारा आंतरिक तथा बाह्य स्रोतों से लिया गया ऋण जिसे भारत की संचित निधि में गृहण किया जाता है को लोक ऋण के रूप में परिभाषित किया जाता है।
राजस्व घाटा	राजस्व प्राप्ति से राजस्व व्यय का आधिक्य।
राजस्व व्यय	अनुसंधान, मरम्मत, देखभाल तथा संचालन खर्चों पर प्रभार, जो परिसंपत्तियों को चालू हालत में बनाये रखने के लिए आवश्यक है तथा संगठन को चलाने के लिए दिन प्रति दिन के खर्च भी स्थापना तथा प्रशासनिक व्ययों को शामिल करते हुए को राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। राज्य/यूटी सरकार तथा अन्य संस्थाओं को

दिए गए अनुदान राजस्व व्यय के रूप में माने जाते हैं, भले ही कुछ अनुदान परिसंपत्तियों के सृजन के लिए हों।

**राजस्व
प्राप्तियां**

इनमें सरकार द्वारा लगाए गए करों एवं चुंगियों, सरकार द्वारा किए गए निवेशों पर प्राप्त ब्याज तथा लाभांश, सरकार द्वारा दी गई सेवाओं के लिए शुल्क तथा अन्य प्राप्तियां शामिल हैं।

© भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in