प्रैस रिलीज

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

08 अगस्त,2022

राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन पर प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक की राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर वर्ष 2022 की रिपोर्ट संख्या 18 आज संसद के पटल पर रखी गई।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की इस रिपोर्ट में वर्ष 2019-20 के लिए राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर उपलिब्धयों के साथ-साथ एफ आर बी एम लक्ष्यों की जांच की गई है और यह रिपोर्ट मध्यम अवधि नीति विवरणों तथा मध्यम अवधि व्यय रुपरेखा के पूर्वानुमानों की वास्तविकताओं से तुलना तथा इस अंतर के लिए कारणों का विश्लेषण करती है। इसके अतिरिक्त पारदर्शिता व प्रकटन से संबंधित मुद्दों पर सरकार द्वारा अपेक्षित कार्यवाई को विशेष रुप से बताया गया है।

अध्याय 1: परिचय

सरकार के विभिन्न स्तरों पर राजकोषीय अनुशासन के मूल सिद्धांतों को पुनः स्थापित करने के लिए, राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजटीय प्रबंधन (एफ आर बी एम) विधेयक को दिसम्बर, 2000 में संसद में उस प्रयोजनार्थ गठित समिति की सिफारिशों के अनुरूप पुरस्थापित किया गया था। संसद द्वारा अधिनियमित एफ आर बी एम अधिनियम को अगस्त 2003 में राष्ट्रपति की मंजूरी प्राप्त हुई, और अधिनियम की धारा 8 के तहत बनाए गए एफ आर बी एम नियम जुलाई 2004 में लागू हुए।

इस अधिनियम का उद्देश्य मौद्रिक नीति के प्रभावी संचालन में राजकोषीय बाधाओं को दूर करके राजकोषीय प्रबंधन में अंतर-सृजनात्मक इक्विटी और दीर्घावधिक वृहद आर्थिक स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए केंद्र सरकार को जिम्मेदार बनाना है। एफ आर बी एम अधिनियम को 2004, 2012, 2015 में चार बार और 2018 में नवीनतम रूप से संशोधित किया गया है।

(पैरा 1.1)

एफ आर बी एम ढांचे के अनुसार सरकार को संसद के दोनों सदनों के समक्ष तीन राजकोषीय नीतिगत विवरण रखने की आवश्यकता थी; जिनमें से मध्यावधि राजकोषीय नीति सह राजकोषीय नीति कार्यनीति (एम टी एफ पी एस सह एफ पी एस) विवरण और वृहत आर्थिक ढांचा (एम एफ) विवरण वार्षिक वित्तीय विवरण और प्रत्येक वित्तीय वर्ष में अनुदान की मांग के साथ रखे गए हैं, जबकि एक मध्यावधि व्यय रूपरेखा (एम टी ई एफ) विवरण उस सत्र के तुरंत बाद संसद सत्र में प्रस्तुत किया जाना है जिसमें पिछले दो विवरण रखे गए थे।

वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए केंद्रीय बजट में वर्ष 2019-20 के लिए अनुमानों को अनिवार्य विवरण, एफ1 और एफ2 में शामिल किया गया था। इसी तरह, वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए केंद्रीय बजट में, 2019-20 के लिए बजट अनुमान (बी ई) बनाए गए थे, जिन्हें बाद में वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए केंद्रीय बजट में संशोधित अनुमान (आर ई) के रूप में संशोधित किया गया था, जिसके बाद 2021-22 के लिए बजट में वास्तविक राशि दी गई थी। इस प्रकार, बजट अनुमानों के लिए विश्लेषण वास्तविक की तुलना में पांच केंद्रीय बजटों की अवधि में फैला हुआ था।

(पैरा 1.2)

अध्याय 2: अधिदेश एफ आर बी एम अधिनियम और नियम

एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 4 (1) में प्रावधान है कि केंद्र सरकार i) 31 मार्च 2021 तक राजकोषीय घाटे को सकल घरेलू उत्पाद के तीन प्रतिशत तक सीमित करने के लिए उचित उपाय करें। ii) यह सुनिश्चित करने का प्रयास करें कि वित्तीय वर्ष 2024-25 के अंत तक सामान्य सरकार का ऋण सकल घरेलू उत्पाद के 60 प्रतिशत से अधिक न हो। केंद्र सरकार का ऋण सकल घरेलू उत्पाद के 40 प्रतिशत से अधिक न हो। iii) किसी भी वित्तीय वर्ष में सकल घरेलू उत्पाद के आधे प्रतिशत से अधिक की भारत की संचित निधि की प्रतिभूति पर किसी भी ऋण के संबंध में अतिरिक्त गारंटी नहीं देना। iv) यह सुनिश्चित करने का प्रयास करें कि खंड i और ii में निर्दिष्ट वित्तीय लक्ष्य निर्धारित लक्ष्य तिथियों के बाद से अधिक न हो।

सार्वजनिक हित में अपने राजकोषीय प्रचालन में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए, केन्द्र सरकार वार्षिक वित्तीय विवरण प्रस्तुत करते समय और अनुदान मांगों को भी एफ आर बी एम नियम 6 के तहत अधिदेशित पांच प्रकटीकरण प्रपत्र (डी-1 से डी-5) प्रस्तुत करेगी।

(पैरा 2.1)

अध्याय 3: एफ आर बी एम लक्ष्य और उपलब्धियां

वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए मौजूदा कीमतों पर सकल घरेलू उत्पाद का अनुमान ₹2,00,74,856 करोड़ था। प्राथमिक घाटा वित्तीय वर्ष 2011-12 से ₹2,30,898 करोड़ से घटकर वित्तीय वर्ष 2018-19 में ₹1,88,510 करोड़ था। हालांकि, यह वित्तीय वर्ष 2019-20 में ₹1,88,510 करोड़ लगभग दोगुना से बढ़कर ₹3,75,755 करोड़ हो गया। वित्तीय वर्ष 2015-16 (सकल घरेलू उत्पाद का 4.25 प्रतिशत) से घटने के बाद वर्ष 2016-17 से 2018-19 (वर्ष 2016-17 में सकल घरेलू उत्पाद के 3.49 प्रतिशत से वर्ष 2018-19 में सकल घरेलू उत्पाद के 4.15 प्रतिशत तक) के दौरान राजकोषीय घाटा स्थिर रहा। जबकि यह वित्तीय वर्ष 2019-20 में (बी ए जी के अनुसार जी डी पी का 4.65 प्रतिशत और यू जी एफ ए के अनुसार जी डी पी का 5.14 प्रतिशत) बढ़ गया।

(पैरा 3.2)

सरकार के व्यय के विश्लेषण से पता चलता है कि वित्तीय वर्ष 2017-18 से कुल व्यय के अनुपात के रूप में शिक्षा पर व्यय में कमी थी, जबकि उस अवधि के दौरान स्वास्थ्य व्यय में वृद्धि देखी गई। इसके अलावा,

वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान पूंजीगत व्यय वित्तीय वर्ष 2018-19 में 14.71 प्रतिशत से घटकर कुल व्यय का 12.72 प्रतिशत हो गया।

(पैरा 3.3.2)

वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए मध्य-वर्षीय मापदंड मे निर्धारित किया गया कि 30 सितंबर 2019 तक राजस्व घाटा (आर डी) और राजकोषीय घाटा (एफ डी) दोनों को पूरे वर्ष के लिए बी ई के 70 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। तथापि, यह देखा गया कि वास्तविक घाटा वर्ष के मध्य तक बी ई के क्रमश 99.80 प्रतिशत (राजस्व घाटे के मामले में) और 92.60 प्रतिशत (राजकोषीय घाटे के मामले में) तक पहुंच गया। राजकोषीय घाटे के लिए सकल घरेलू उत्पाद के 0.10 प्रतिशत की वार्षिक कमी के लक्ष्य के प्रति, जो सकल घरेलू उत्पाद के 3.30 प्रतिशत के एक साल के अंत में एफ डी में परिवर्तित हुआ, यू जी एफ ए के अनुसार राजकोषीय घाटा(10,31,126 करोड़ रुपये) वित्त वर्ष 2019-20 में जी डी पी का 5.14 प्रतिशत और बी ए जी (9,33,651 करोड़ रुपये) के अनुसार उस वर्ष सकल घरेलू उत्पाद का 4.65 प्रतिशत बढ़ गया।

(पैरा 3.3.1, 3.4.2 और 3.4.3)

वित्त वर्ष 2019-20 में कर राजस्व के लिए अनुमान सकल घरेलू उत्पाद के 7.70 प्रतिशत (16,27,275 करोड़ रुपये) और 8.00 प्रतिशत (16,74,523 करोड़ रुपये) था, जो बाद में क्रमशः बी ई और आर ई चरण में घटकर सकल घरेलू उत्पाद का 7.85 प्रतिशत (16,49,582 करोड़ रुपये) और 7.36 प्रतिशत (15,04,587 करोड़ रुपये) कम हो गया। निगम कर, न्यूनतम वैकल्पिक कर आदि के राजस्व में कमी के कारण वास्तविक संग्रह सकल घरेलू उत्पाद का 6.77 प्रतिशत (13,59,382 करोड़ रुपये) हो गया था। इसके विपरीत, सकल घरेलू उत्पाद का 1.62 प्रतिशत गैर-कर राजस्व (₹3,27,157 करोड़) के लिए वास्तविक आँकड़े, मध्यम अवधि के राजकोषीय नीति अनुमानों और बीई से 1.49 प्रतिशत (₹ 3,13,179 करोड़) से काफी अधिक थे, लेकिन आर ई से 1.69 प्रतिशत (₹3,45,514 करोड़ लाभांश और लाभ के कारण) पर थोड़ा कम थे।

(पैरा 3.5.1)

₹50,349 करोड़ पर 'अन्य गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां' वास्तविकता में ₹50,349 करोड़ पर, बी ई की तुलना में लगभग 52.05 प्रतिशत कम थी, क्योंकि वित्तीय वर्ष 2019-20 में सी पी एस ई के नियोजित विनिवेश को अमल में नहीं लाया गया था।

(पैरा 3.5.2)

यू जी एफ ए से निकाले गए आंकड़ों से वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए केंद्र सरकार का ऋण ₹1,04,99,914 करोड़ यानी जी डी पी का 52.30 प्रतिशत था। हालांकि, 2025 के अंत तक केंद्र सरकार के ऋण को सकल घरेलू उत्पाद के 40 प्रतिशत तक कम करने के एफ आर बी एम लक्ष्य को देखते हुए, लक्ष्य को केवल सकल घरेलू उत्पाद में तेज वृद्धि के साथ ही प्राप्त होने की उम्मीद की जा सकती है।

(पैरा 3.6.1)

वर्ष 2024-25 तक सामान्य सरकारी ऋण को सकल घरेलू उत्पाद के 60 प्रतिशत तक सीमित करने के लक्ष्य के संबंध में, सरकार को लक्ष्यों में वार्षिक कमी को निर्धारित करने के लिए एक अपेक्षित योजना बनाने की आवश्यकता है। आगे, एफ आर बी एम अधिनियम की परिभाषा के अनुसार सामान्य सरकारी ऋण की गणना उपलब्ध नहीं थी। जबकि वित्तीय वर्ष 2018-19 के अंत में सामान्य सरकारी ऋण का उल्लेख सरकारी ऋण पर स्थिति पत्र में सकल घरेलू उत्पाद के 68.6 प्रतिशत के रूप में किया गया था, वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए संबंधित आंकड़े अभी भी प्रगति पर थे और इसलिए अनुपलब्ध थे।

(पैरा 3.6.2)

अध्याय 4:ऋण स्थिरता

2015-16 से 2019-20 तक पांच साल की अवधि के लिए विभिन्न ऋण स्थिरता संकेतकों के रुझानों के विश्लेषण से पता चला कि वर्ष 2018-19 के दौरान प्राथमिक घाटा लगभग दोगुना होने और निम्न सकल घरेलू उत्पाद विकास दर (वर्ष 2019-20 में 6.22 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2018-19 के लिए 10.59 प्रतिशत) के कारण वर्ष 2019-20 के दौरान यह नकारात्मक हो गया। विश्लेषण से पता चला कि प्राप्त कुल राजस्व की सकल ब्याज लागत कुल राजस्व का लगभग 30 प्रतिशत थी और 2015-16 के बाद से इसमें वृद्धि की प्रवृत्ति दिखाई दी।

(पैरा 4.2.1)

अध्याय 5: अतिरिक्त बजटीय संसाधन

नागरिक उड्डयन मंत्रालय, भारत सरकार ने एयर इंडिया एसेट होल्डिंग लिमिटेड (ए आई ए एच एल) द्वारा अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत जुटाए गए 14,985 करोड़ रुपए (सरकारी गारंटी पर व्यवस्थित) का खुलासा विवरण 27 के नीचे नोट में नहीं किया है। इसी प्रकार, भारतीय रेल की परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए आई आर एफ सी द्वारा 36,440 करोड़ रुपए के उधार का खुलासा विवरण 27 में नहीं किया गया था। इसके अलावा, ई बी आर को विवरण 27 से शामिल नहीं किए जाने के मामले थे, जिसमें बकाया उर्वरक सब्सिडी और एन एच ए आई द्वारा जुटाए गए 74,988 करोड़ रुपये की निधियों के कारण 2019-20 के अंत तक 43,483 करोड़ रुपये की कैरी फॉरवर्ड देयता शामिल थी।

(पैरा 5.2.2 और 5.2.3)

अध्याय 6: गारंटियां

2019-20 के अंत में, केंद्र सरकार द्वारा विभिन्न सी पी एस ई और अन्य निकायों को दी गई गारंटी 4,66,881 करोड़ रुपये थी जो जी डी पी का 2.32 प्रतिशत है। 2019-20 में, सरकार द्वारा विस्तारित अतिरिक्त गारंटी को ₹60,907 करोड़ या सकल घरेलू उत्पाद के 0.30 प्रतिशत के रूप में दिखाया गया था। तथापि, एयर इंडिया एसेट होल्डिंग लिमिटेड (ए आई ए एच एल) के उधार के लिए 14,985 करोड़

रुपये और भारतीय खाद्य निगम द्वारा जुटाई गई 5,262.30 करोड़ रुपये की भारत सरकार की गारंटी को यू जी एफ ए के विवरण 4 में शामिल करने पर विचार नहीं किया गया था। इस प्रकार, इन छोड़ी गई गारंटी को शामिल करके, वास्तविक अतिरिक्त गारंटी वर्ष 2019-20 के लिए सकल घरेलू उत्पाद का 0.4 प्रतिशत होगी, लेकिन फिर भी एफ आर बी एम (किसी भी वित्तीय वर्ष में जीडीपी का 0.5 प्रतिशत) के गारंटी लक्ष्य के भीतर होगी।

(पैरा 6.2 और 6.3)

अध्याय 7: प्रकटीकरण और पारदर्शिता

वर्तमान के साथ साथ पिछले वर्षों के बजट दस्तावेजों में और यू जी एफ ए के साथ ब्याज की बकाया राशि (₹1,926 + ₹18,117 = ₹20,043 करोड़) के प्रकटीकरण में असंगतता, पिछले वर्ष के समापन शेष को परिसंपत्ति रजिस्टर (₹8,908.06 करोड़) में प्रारंभिक शेष के रूप में दर्शाये जाने में भिन्नता, और विदेशी सरकारों को ऋण के आंकड़ों में असंगतता (₹523.36 करोड़ यानी, ₹14,751.13 करोड़ और ₹14,227.77 करोड़ का अंतर) देखी गयी।

(पैरा 7.2.1, 7.2.2 और 7.2.3)

बजट में बताए गए अनुसार केंद्र सरकार की देनदारियां वित्तीय वर्ष 2019-20 के लिए यू जी एफ ए के अनुसार अलग-अलग थीं। 2019-20 के लिए केंद्र सरकार की देनदारियां, जैसा कि रसीद बजट (1,02,46,952 करोड़ रुपये) में निहित है, यू जी एफ ए (1,01,98,473 करोड़ रुपये) में उल्लिखित से भिन्न थी। तथापि, अपेक्षित समाधान मंत्रालय द्वारा अभी प्रस्तुत किया जाना बाकी था।

(पैरा 7.3)

BSC/SS/TT/58-22