

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 गई। 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।