

## 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 (आर<sub>1</sub>) 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।

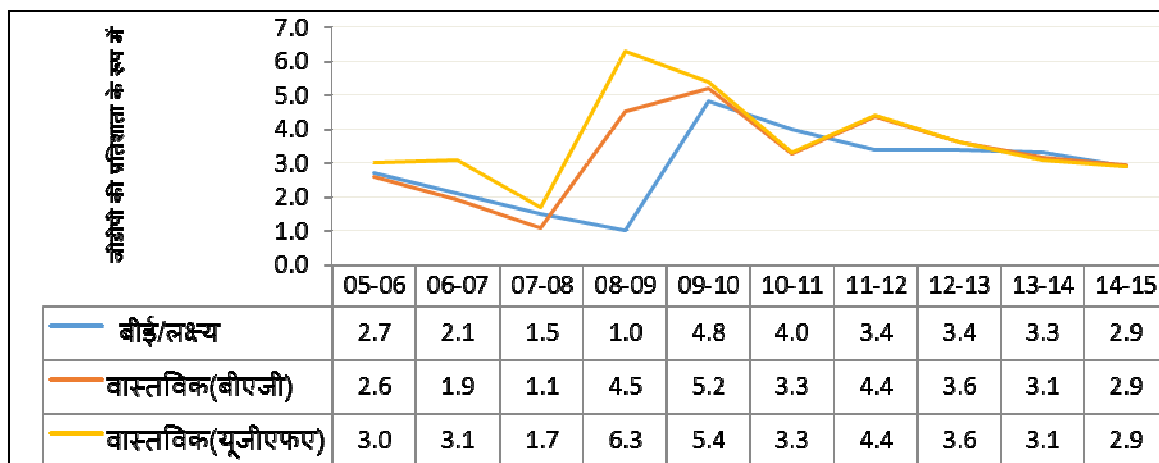
### 3.1.1 राजस्व घाटा लक्ष्य

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 आर<sub>1</sub> 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।

ग्राफ<sup>4</sup> 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।

<sup>4</sup> 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।

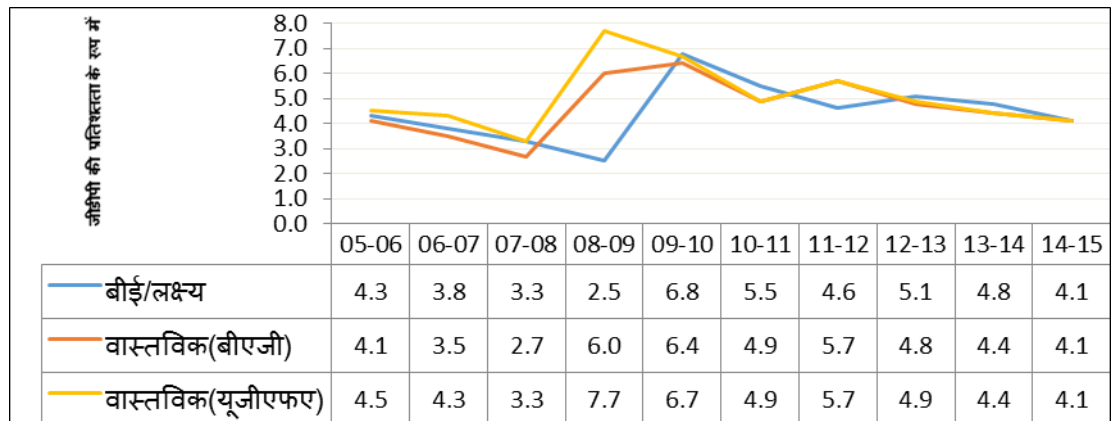
#### 3.2.1 राजकोषीय घाटा लक्ष्य

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 आंकडा (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)
	<b>₹करोड़ में</b>			
<b>बजट अनुमान</b>	17,94,892	12,63,715	<b>5,31,177</b>	<b>4.1</b>
<b>वास्तविक</b>	16,63,673	11,52,947	<b>5,10,726</b>	<b>4.1</b>
<b>बजट अनुमान के संदर्भ में भिन्नता</b>	-1,31,219 (-7.31%)	-1,10,768 (-8.77%)	<b>-20,451</b> <b>(-3.85%)</b>	<b>-</b>

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, अर्थात् 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।

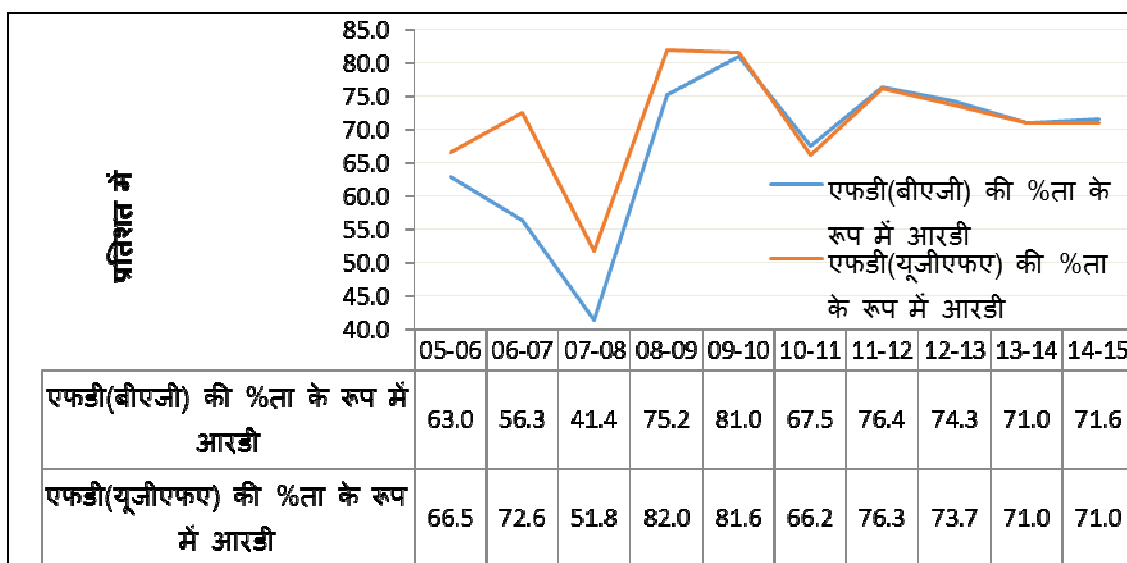
केन्द्रीय बजट के बजट एक नजर में प्रतिवेदित राजस्व एवं राजकोषीय घाटों के आंकड़े, कुछ वर्षों के वार्षिक वित्तीय विवरणियों/संघ सरकार के वित्त लेखे में दर्शाए/प्राप्त आंकड़ों से भिन्न होते हैं। इस मुद्दे पर अक्टूबर 2007 में सीएजी ने उस समय के वित्त मंत्री का ध्यान आकर्षित किया था। इसके अतिरिक्त, मामले को 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 प्राप्त<sup>5</sup> 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।

<sup>5</sup> 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<sup>वीं</sup> एफसी ने पाया था कि एनएसएसएफ कार्यों 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 कार्यों 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 उपक्रमों<sup>6</sup> 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

<sup>6</sup> 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।

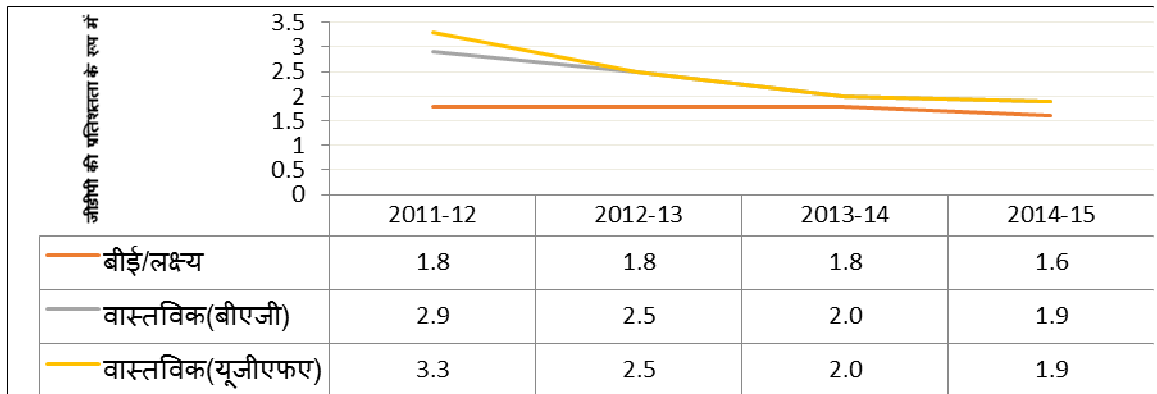
#### 3.3.1 प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य

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 सरंचनात्मक 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
<b>₹ करोड़ में</b>				
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 ₹78,271.23<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> 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"> <li>वनीकरण तथा वृक्षारोपण सहित, सूखा साक्ष्य</li> <li>पौधारोपण, बागवानी, भूमि विकास</li> <li>टैंकों में से गाद निकालने सहित परम्परागत जल निकायों का नवीनीकरण</li> <li>योजना के अन्तर्गत सृजित परिसम्पत्तियों का अनुरक्षण</li> </ul>
एमपी लैंड	<ul style="list-style-type: none"> <li>विद्यालय, महाविद्यालय तथा सार्वजनिक पुस्तकालय के लिए पुस्तकों की खरीद</li> <li>तिपहिया साइकिलों तथा व्हीलचेयर (हस्त/बैटरी चालित)</li> <li>विकलांग व्यक्तियों के लिए कृत्रिम अंगों की खरीद</li> <li>सॉफ्टवेयर की खरीद तथा इस उद्देश्य के लिए प्रशिक्षण देने पर व्यय</li> <li>चल पुस्तकालय तथा फर्नीचर की खरीद</li> </ul>

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 मंत्रालयों<sup>8</sup> 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*

<sup>8</sup> 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 योजना<sup>9</sup> (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 योजना<sup>10</sup> (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

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

<sup>10</sup> 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।*

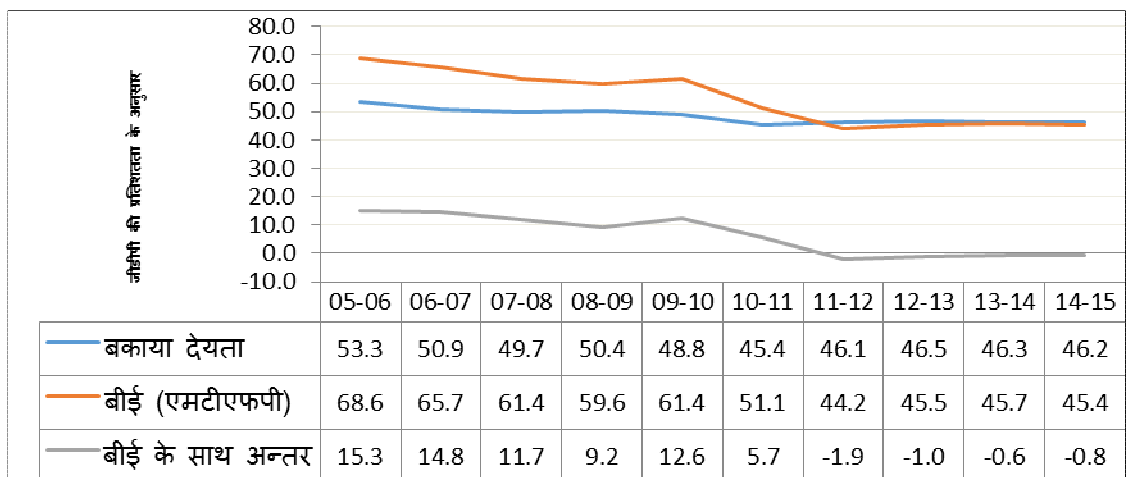
अतिरिक्त देयताओं को मानने के संबंध में विचलन हेतु स्पष्टीकरण सराहनीय है। तथापि, पश्च एफआरबीएम अवधि में उपर्युक्त **तालिका-8** में दर्शाई गई प्रवृत्ति, जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में अतिरिक्त देयताओं के सृजन के समावेशन में अधिक सुधार को नहीं दर्शाता है क्योंकि अतिरिक्त देयताओं को पूर्ण रूप से समाप्त नहीं 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; निजि 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 करोड़<sup>11</sup> की वास्तविक बकाया देयताओं के प्रति संघीय वित्त

<sup>11</sup> 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।

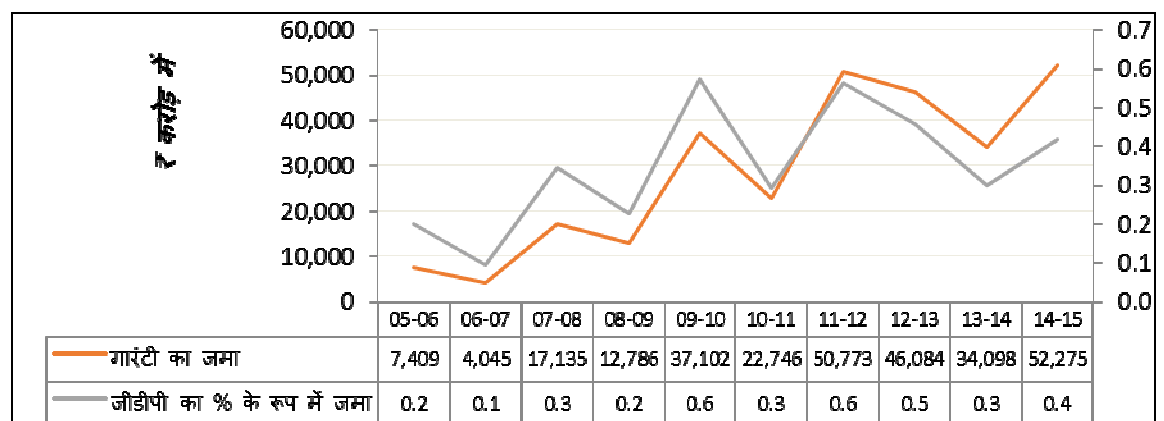
### 3.5.1 गारंटियों का लक्ष्य

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।