अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

राजकोषीय प्रबंधन एवं दीर्घकालिक व्यापक आर्थिक स्थिरता में अंतर-पीढ़ीगत न्याय संगतता को सुनिश्चित करने हेतु केन्द्र सरकार के उत्तरदायित्व के निर्धारण के उद्देश्य से राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम 2003 को अधिनियमित किया गया। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए केन्द्र सरकार की उधारी, ऋण और घाटे की सीमा बांधी गई जिससे पर्याप्त राजस्व अधिशेष बन सके एवं बेहतर ऋण प्रबंधन किया जा सके। इस अधिनियम ने यह भी नियत किया कि केन्द्र सरकार के राजकोषीय कार्यकलापों में अधिकतम पारदर्शिता बरती जाए तथा राजकोषीय नीति एक मध्यम-अवधि रूपरेखा के अंतर्गत संचालित की जाए। एफआरबीएम अधिनियम की धारा 8 के अनुसार एफआरबीएम नियमावली 2004 भी बनाई गई है जो जुलाई 2004 को लागू हुई।

एफआरबीएम अधिनियम 2003 (समय समय पर संशोधित) तथा इसके अंतर्गत बनाई गई नियमावली तीन राजकोषीय संकेतकों - राजस्व घाटे, प्रभावी राजस्व घाटे एवं राजकोषीय घाटे की समाप्ति अथवा इन्हे सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी[1]) के एक भाग तक सीमित करने के उद्देश्य से वार्षिक कटौती के लक्ष्यों को निर्धारित करते हैं जिन्हे 31 मार्च 2018 तक प्राप्त किया जाना था। अधिनियम एवं नियमावली में केंद्र सरकार द्वारा दी जाने वाली गारंटियों तथा अतिरिक्त देनदारियों की ऊपरी सीमा भी निर्धारित है तथा, अपवादिक परिस्थितियों[2] को छोड़कर, भारतीय रिजर्व बैंक के ऋण पर आश्रितता समाप्त करने हेतु निर्देश हैं। इसके अतिरिक्त अधिनियम एवं नियमावली के अनुसार सरकार को संसद के दोनों सदनों के समक्ष तीन नीति विवरणियों - मध्यम अवधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) विवरणी, राजकोषीय नीति योजना (एफपीएस) विवरणी एवं वृहद आर्थिक ढांचा (एमएफ) विवरणी को वार्षिक विवरणी एवं अनुदानों हेतु मांग सहित प्रस्तुत करने

---

[1] रिपोर्ट में प्रस्तुत सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के आंकड़े एफआरबीएम अधिनियम के अनुरूप यथा परिभाषित चालू कीमतों पर जीडीपी का उल्लेख करते हैं।

[2] रोकड़ प्राप्ति पर रोकड़ वितरण की अस्थायी अतिरिक्तता प्राप्त करना, 1 अप्रैल 2005 तक प्राथमिक मुद्दों का प्रमाणीकरण एवं उसके बाद राष्ट्रीय सुरक्षा, राष्ट्रीय आपदा आदि के आधार पर तथा समर्थक बाजार में खुले बाजार के संचालन।

की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त सरकार को उपरोक्त तीन विवरणियों को प्रस्तुत करने वाले संसद सत्र के अगले सत्र में एक मध्यावधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ) विवरणी भी संसद के समक्ष प्रस्तुत करने की आवश्यकता है।

एफआरबीएम अधिनियम एवं नियमावली के अंतर्गत तिमाही समीक्षा प्रतिवेदनों तथा निर्दिष्ट स्वरूप में छः प्रकटन प्रपत्रों को भी प्रस्तुत करना आवश्यक है। एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाने वाली राजकोषीय नीति विवरणियों एवं प्रकटन प्रपत्रों का संक्षिप्त विवरण **अनुबंध-1.1** में दिया गया है।

वर्ष 2015-16 में वास्तविक कटौती पर निर्धारित लक्ष्यों में बदलाव के उपरांत वर्ष 2016-17 के अंत में प्राप्त किए जाने वाले लक्ष्यों एवं वार्षिक लक्ष्यों का विवरण निम्नलिखित **तालिका 1.1** में दिया गया है।

तालिका-1.1 समय-समय पर संशोधित एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के तहत राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्य

(जीडीपी की प्रतिशतता के अनुसार)

राजकोषीय संकेतक	*अंतिम/संपूर्ण लक्ष्य*	*2016-17 के लिए वार्षिक लक्ष्य*
राजकोषीय घाटा	वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू करते हुए जीडीपी के 0.4 प्रतिशत या अधिक की वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक जीडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक नही	3.5
राजस्व घाटा	वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू करते हुए जीडीपी के 0.4 प्रतिशत या अधिक की वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक जीडीपी के दो प्रतिशत से अधिक नही	2.1
प्रभावी राजस्व घाटा	वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू करते हुए जीडीपी के 0.5 प्रतिशत या अधिक की वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक समाप्त करना	1.1
गारंटियां	वित्तीय वर्ष 2004-05 से शुरू होते हुए किसी भी वित्तीय वर्ष में जीडीपी के 0.5 से अधिक की कुल राशि के लिए गारंटी न देना।	0.5
देयताएं	वित्तीय वर्ष 2004-05 के लिए जीडीपी के 9 प्रतिशत के अधिक्य में अतिरिक्त देयताएं (वर्तमान विनिमय दर पर बाह्य ऋण सहित) को धारण न करना तथा प्रत्येक आगामी वर्ष में जीडीपी की 9 प्रतिशत की सीमा को जीडीपी के कम से कम एक प्रतिशत बिन्दु तक क्रमिक रूप से कम करना।	शून्य

1.2 एफआरबीएम समीक्षा समिति

वैश्विक पृष्ठभूमि में पर्याप्त परिवर्तनों जैसे चीन एवं यूरोपीय आर्थिक क्षेत्र में बदलते घटनाक्रम, वैश्विक मंदी, संरक्षणवाद एवं मुद्रा अवस्फीति और अपरंपरागत मौद्रिक नीति इत्यादि परिस्थितियों में सरकार ने वर्ष 2016 में एफआरबीएम अधिनियम की समीक्षा करने की आवश्यकता को महसूस किया। साथ में यह भी महसूस किया गया कि विश्व अर्थव्यवस्था से वृहद वित्तीय एकीकरण के कारण, घरेलू नीति में ऐसे परिवर्तनों की आवश्यकता है जिससे चुनौतीपूर्ण अनिश्चित और अस्थिर बाह्यजनित वातावरण का सामना किया जा सके।

यह तर्क भी दिया गया कि कई देशों में राजकोषीय नियमों में परिवर्तनशीलता एवं लचीलापन, बाह्यजनित झटकों को झेलने के लिए गुंजाइश प्रदान करते हैं। स्वतंत्र राजकोषीय परिषद की उपस्थिति, राजकोषीय नियमों में छूट की धाराएं, पारदर्शिता को प्रभावित करने के लिए अनुक्रियाशील सुधार, राजकोषीय नियमों में ढांचो के लिए लचीलापन और विश्वसनीयता की भारत में राजकोषीय संदर्भों में नियमों की समदैशिकता की भी आवश्यकता है।

सरकार ने मई 2016 में इन उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए, एफआरबीएम अधिनियम के पिछले 12 वर्षों के कामकाज की व्यापक समीक्षा करने और आगे की कार्रवाई का सुझाव देने के लिए श्री एन.के. सिंह की अध्यक्षता में एफआरबीएम समीक्षा समिति गठित की। समिति का विचारणीय विषयों में राजकोषीय घाटे के लक्ष्य की नियत संख्या के बजाय परिमित सीमा की संभाव्यता पर विचार करना भी था जिससे सरकार को निरंतर बदलती परिस्थितियों का प्रबंधन करने तथा अर्थव्यवस्था में साख संकुचन या विस्तार की स्थितियों में राजकोषीय विस्तार या संकुचन को संरेखित करने की सुविधा प्राप्त हो सके।

समिति ने 23 जनवरी 2017 को अपनी प्रतिवेदन प्रस्तुत की। समिति की प्रमुख सिफारिशें निम्नवत है:

- मौजूदा एफआरबीएम अधिनियम 2003 और एफआरबीएम नियमावली 2004 को निरस्त किया जाए तथा एक नया ऋण और राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम बनाया जाए एवं समिति द्वारा सुझाए गए मसौदे के अनुसार नए अधिनियम के पालन मे ऋण और राजकोषीय उत्तरदायित्व नियमावली को अपनाया जाए।
- सामान्य राजकीय ऋण के लिए जीडीपी के 60 प्रतिशत की विवेकपूर्ण मध्यम सीमा को वित्तीय वर्ष 2022-23 तक प्राप्त किया जाए। सामान्य राजकीय ऋण की इस 60 प्रतिशत की कुल सीमा के अंदर 40 प्रतिशत केन्द्र और शेष 20 प्रतिशत राज्यों को परिसीमित किया जाए।

- मध्यम अवधि ऋण की अधिकतम सीमा को प्राप्त करने के साथ साथ सुसंगत रूप से राजकोषीय घाटे को प्रमुख परिचालन लक्ष्य के रूप में अपनाया जाए।
- जीडीपी के अनुपात में राजकोषीय घाटे को 2017-18 से 2019-20 तक 3.0 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2020-21 तक 2.8 प्रतिशत, 2021-22 तक 2.6 प्रतिशत तथा 2022-23 तक 2.5 प्रतिशत तक करने का अनुगामी मार्ग अपनाया जाए।
- जीडीपी के अनुपात में राजस्व घाटे में सतत रूप से प्रत्येक वर्ष 0.25 फीसदी अंकों कमी लाना तथा इसे 2016-17 में 2.3 प्रतिशत, 2017-18 में 2.05 प्रतिशत, 2018-19 में 1.8 प्रतिशत, 2019-20 में 1.55 प्रतिशत, 2020-21 में 1.30 प्रतिशत, 2021-22 में 1.05 प्रतिशत तथा 2022-23 में 0.8 प्रतिशत करना।
- अपवाद की स्थितियों जैसे राष्ट्रीय सुरक्षा, युद्ध के कार्य, राष्ट्रीय आपदा, कृषि विनाश, अर्थव्यवस्था में संरचनात्मक सुधार, वास्तविक उत्पादन वृद्धि मे गिरावट इत्यादि के मामले में भी, एक वर्ष में राजकोषीय घाटे के निर्धारित लक्ष्य में अधिकतम 0.5 फीसदी तक विचलन सुनिश्चित करना।
- समिति की प्रतिवेदन में उल्लिखित नियम एवं शर्तों के साथ राजकोषीय परिषद का गठन करना।

1.3 समिति की सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई

एफआरबीएम समीक्षा समिति द्वारा बनाई गई सिफारिशों को ध्यान मे रखते हुए, सरकार ने बजट 2018-19 के साथ वित्त अधिनियम 2018 में प्रस्तुत एफआरबीएम ढांचे में व्यापक संशोधन किया है। वित्त अधिनियम 2018 के माध्यम से एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन के अनुपालन में, केन्द्र सरकार ने 2 अप्रैल 2018 को एफआरबीएम (संशोधन) नियम 2018 को अधिसूचित किया।

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार अब सरकार एक साथ ऋण एवं राजकोषीय घाटे का लक्ष्य रखेगी एवं परिचालन लक्ष्य के रूप में राजकोषीय घाटे को प्रयोग करेगी। संशोधित एफआरबीएम ढ़ांचे में राजस्व लेखा (राजस्व घाटा) एवं प्रभावी राजस्व घाटे पर लक्ष्यों की प्राप्ति की आवश्यकताओं को समाप्त कर दिया है।

इसके अतिरिक्त अब पूर्व मध्यम-अवधि राजकोषीय नीति विवरणी के स्थान पर मध्यम अवधि राजकोषीय नीति एवं राजकोषीय नीति ढ़ांचा विवरणी की आवश्यकता

है। इसमें नए संकेतक जैसे प्राथमिक घाटा[3], गैर-कर राजस्व एवं केन्द्रीय सरकार ऋण शामिल है।

एफआरबीएम ढ़ांचे में वित्त अधिनियम 2018 द्वारा बनाए गए मुख्य संशोधन इस प्रकार हैं:

- प्रमुख परिचालन लक्ष्य के रूप में राजकोषीय घाटे को वित्तीय वर्ष 2020-21 के अंत तक जीडीपी के तीन प्रतिशत तक लाना।
- राजकोषीय संकेतक के रूप मे राजस्व घाटे एवं प्रभावी राजस्व घाटे का लक्ष्य हटाना तथा प्राथमिक घाटे का समावेश करना।
- वित्तीय वर्ष 2024-25 के अंत तक सामान्य सरकारी ऋण[4] को जीडीपी का 60 प्रतिशत एवं केन्द्र सरकार के ऋण को जीडीपी का 40 प्रतिशत तक लाने के लक्ष्य को प्राप्त करना। केन्द्र सरकार के ऋण की परिभाषा को विस्तृत करते हुए इसमें भारत के समेकित कोष की सुरक्षा पर कुल शेष देयताओं, लोक लेखा की देयताओं के अतिरिक्त सरकार के नियंत्रण अथवा स्वामित्व में रहने वाली निगमित इकाइयां एवं अन्य संस्थाओं की ऐसी वित्तीय देयताओं को भी रखा गया है जिन्हे सरकार द्वारा चुकाना या भुगतान करना है।
- किसी भी वित्तीय वर्ष में सरकार द्वारा भारत के समेकित कोष की सुरक्षा पर किसी भी प्रकार के ऋण लेने के लिए जीडीपी के आधा प्रतिशत से अधिक की अतिरिक्त गारंटियां न देना।
- अपवाद की वे स्थितियां (मोचन खण्ड), जिनमें केन्द्र सरकार को राजकोषीय लक्ष्यों की प्राप्ति में ढील दी गई, वे हैं राष्ट्रीय सुरक्षा, युद्ध, राष्ट्रीय आपदा, कृषि विनाश, अर्थव्यवस्था में संरचनात्मक सुधार, वास्तविक उत्पादन में गिरावट। किन्तु इन स्थितियों में भी एक वर्ष में राजकोषीय घाटे के निर्धारित लक्ष्य में अधिकतम आधा प्रतिशत तक विचलन का ही प्रावधान है।
- एक तिमाही की वास्तविक उत्पादन वृद्धि उससे पिछली चार तिमाहियों की औसत वास्तविक उत्पादन वृद्धि से तीन प्रतिशत या इससे ऊपर जाने पर राजकोषीय घाटे में कम से कम जीडीपी के एक-चौथाई प्रतिशत कमी लाने का प्रावधान है।
- तिमाही समीक्षा के स्थान पर अर्द्ध-वार्षिक समीक्षा तथा लेखों की मासिक विवरणी की तैयारी का प्रावधान है।

---

[3] राजकोषीय घाटे से ब्याज का भुगतान घटाकर

[4] सामान्य सरकारी ऋण का अर्थ है- अंत:सरकारी देनदारियों को छोड़कर केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकार की कुल देनदारियां।

सरकार ने संशोधित एफआरबीएम अधिनियम में समिति की कुछ सिफारिशों जैसे राजस्व घाटे के संकेतक तथा राजकोषीय परिषद की स्थापना को शामिल नहीं किया है। राजस्व घाटे के संकेतक को न शामिल करने के सम्बन्ध मे सरकार ने तर्क दिया कि इस बात का कोई साक्ष्य नहीं है कि भारत जैसे देश मे पूंजीगत व्यय को राजस्व व्यय पर महत्ता मिलनी चाहिए। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि स्वास्थ्य एवं शिक्षा जैसे राजस्व प्रकृति के व्यय भी तो जनसंसाधन विकास की दर को ही बढ़ाते हैं। एफआरबीएम समीक्षा समिति द्वारा की गई सिफारिशों के बावजूद राजकोषीय परिषद का गठन न करने के निर्णय के पक्ष में सरकार ने बजट दस्तावेजों एवं/या एमटीएफपी विवरणियों में कोई भी विशेष कारण नहीं दिया है।

1.4 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा

एफआरबीएम संशोधन अधिनियम 2015 के नियम 8 के अनुसार सीएजी वित्तीय वर्ष 2014-15 से अधिनियम के प्रावधानों और केन्द्र सरकार द्वारा इसके अंतर्गत बनायी गयी नियमावली के अनुपालन की वार्षिक समीक्षा करेगा। इस समीक्षा में निम्न कार्यक्षेत्र शामिल हैं :

(i) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनायी गयी नियमावली, मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरणी, राजकोषीय नीति योजना विवरणी, वृहद आर्थिक रूपरेखा विवरणी और मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरणी में निर्धारित प्राथमिकताओं और लक्ष्यों की प्राप्ति की अनुपालन का विश्लेषण;

(ii) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों से सम्बन्धित प्राप्तियों, व्यय और वृहद आर्थिक मापदण्डों की प्रवृत्तियों का विश्लेषण;

(iii) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के प्रभाव वाले राजस्व, व्यय, परिसम्पत्तियों या देयताओं के समुचित वर्गीकरण से सम्बन्धित टिप्पणियां; और

(iv) अपने राजकोषीय कार्यों में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए केन्द्र सरकार द्वारा किए गए प्रकटनों का विश्लेषण।

सीएजी द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अनुपालन पर पहले दो प्रतिवेदन, वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए (2016 का प्रतिवेदन सं. 27) एवं वित्तीय वर्ष 2015-16 (2017 का प्रतिवेदन सं. 32) संसद के समक्ष क्रमश: अगस्त 2016 और दिसम्बर 2017 में प्रस्तुत किए गए हैं।

1.5 मौजूदा प्रतिवेदन की संरचना

मौजूदा प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन पर एफआरबीएम (संशोधित) नियमावली 2015 के नियम 8 के अनुसार सीएजी द्वारा की गई समीक्षा है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा **अध्याय 2 से 6** में की गई है।

- इस प्रतिवेदन के **अध्याय-2** में उन मुद्दों को शामिल किया गया है जिनमें अधिनियम और नियमावली में विभेद पाए गए थे।
- **अध्याय-3** वित्तीय वर्ष 2014-15 से राजकोषीय संकेतकों के रुझानों विश्लेषणों के सहित अधिनियम और नियमावली के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में वित्तीय वर्ष 2016-17 के दौरान विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्यों की प्राप्ति की सीमा का विश्लेषण करता है।
- **अध्याय-4** राजस्व और व्यय के वर्गीकरण के ऐसे मामलों पर टिप्पणियां दर्शाता है जो घाटे के संकेतकों को प्रभावित करते हैं। इसके अतिरिक्त इस अध्याय में प्राप्तियों, व्ययों एवं वृहत आर्थिक मापदण्डों का विश्लेषण भी है।
- **अध्याय-5** वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए संघ सरकार की प्राप्तियों और व्ययों के सापेक्ष विभिन्न राजकोषीय नीतिगत योजनाओं, बजट सार, वार्षिक वित्तीय विवरण और संघ सरकार के वित्त लेखाओं में निहित अनुमानों की जांच करता है।
- **अध्याय-6** में अधिनियम और नियमावली के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटनों की पर्याप्तता, सत्यता और राजकोषीय कार्यों में पारदर्शिता के मुद्दों से सम्बन्धित टिप्पणियां शामिल हैं।