अध्याय 2: अधिनियम तथा नियमावली से निष्पादन में विचलन

एफआरबीएम अधिनियम 2003 तथा एफआरबीएम नियमावली 2004 (जैसा समय समय पर संशोधन किया गया) ने राजकोषीय संकेतकों हेतु लक्ष्य निर्धारित किया। यह अध्याय अनुवर्ती वर्षों में लक्ष्यों के बदलाव सहित अधिनियम तथा नियमावली के प्रावधानों से विचलनों की चर्चा करता है।

2.1. एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत विनिर्दिष्ट वार्षिक कटौती लक्ष्यों का अनुपालन

एफआरबीएम नियमावली जून 2015 में संशोधित के नियम 3 में अपेक्षित है कि अधिनियम की धारा 4 में निर्धारित घाटा लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु केन्द्र सरकार प्रभावी राजस्व घाटे (ईआरडी), राजस्व घाटे (आरडी) तथा राजकोषीय घाटे (एफडी) को कम करेगी। वित्तीय वर्ष 2015-16 से प्रारम्भ प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर प्रभावी राजस्व घाटे (ईआरडी), राजस्व घाटे (आरडी) तथा राजकोषीय घाटे (एफडी) में क्रमशः जीडीपी की 0.5, 0.4 तथा 0.4 प्रतिशत या अधिक के बराबर राशि की कटौती की जानी थी।

तालिका-2.1 वर्ष 2014-15 तथा 2015-16 की तुलना में वित्तीय वर्ष 2016-17 के वार्षिक कटौती लक्ष्यों के अनुपालन का विश्लेषण करती है।

तालिका-2.1: वार्षिक कटौती लक्ष्य: 2016-17

(जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में)

राजकोषीय संकेतक	वार्षिक कटौती लक्ष्य	वास्तविक (बजट सार के अनुसार)			कॉलम (1) में उल्लेखित लक्ष्यों के प्रति वार्षिक कटौती	
	जून 2015	2014-15	2015-16	2016-17	2015-16	2016-17
	1	2	3	4	5 (2-3)	6 (3-4)
प्रभावी राजस्व घाटा	0.5	1.9	1.6	1.0	0.3	0.6
राजस्व घाटा	0.4	2.9	2.5	2.1	0.4	0.4
राजकोषीय घाटा	0.4	4.1	3.9	3.5	0.2	0.4

तालिका दर्शाती है कि सरकार 2014-15 की तुलना में 2015-16 में प्रभावी राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे के सम्बन्ध में वार्षिक कटौती करने में सक्षम नहीं थी क्योंकि इस दौरान जीडीपी के 0.5 तथा 0.4 प्रतिशत की लक्षित कटौती के स्थान पर वास्तविक कटौती क्रमशः 0.3 तथा 0.2 प्रतिशत रही। तथापि सरकार ने 2016-17 में सभी तीनों राजकोषीय संकेतको के मामले में वार्षिक कटौती लक्ष्य को प्राप्त कर लिया।

यद्यपि सरकार 2016-17 में सभी तीनों संकेतकों के सम्बन्ध में वार्षिक कटौती लक्ष्यों को प्राप्त करने में सफल रही थी किन्तु राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे के यह लक्ष्य सरकार ने 2015-16 में वास्तविक आंकड़ों को आधार मानकर निर्धारित किए थे। सरकार 2015-16 में पहले ही 0.5 प्रतिशत के ईआरडी लक्ष्य के स्थान पर 0.2 प्रतिशत तथा 0.4 प्रतिशत के एफडी लक्ष्य के स्थान पर 0.2 प्रतिशत तक वार्षिक कटौती को प्राप्त कर पाई थी । इस प्रकार यदि, जैसा कि 2015 संशोधन द्वारा अपेक्षित था, सरकार ने 2015-16 तथा 2016-17 के वार्षिक कटौती लक्ष्य को प्राप्त किया होता तो मार्च 2017 की समाप्ति पर वास्तविक ईआरडी 1.0 प्रतिशत के स्थान पर 0.9 प्रतिशत तथा वास्तविक एफडी 3.5 प्रतिशत के स्थान 3.3 प्रतिशत रहा होता। इस प्रकार, 2015 में संशोधन के पश्चात् सरकार एक साथ दो वर्षों के समेकित कटौती लक्ष्य को पूरा करने में सफल नहीं रही।

मंत्रालय का कहना है (जुलाई 2018) कि एफआरबीएम नियमावली वित्तीय वर्ष 2015–16 से प्रारम्भ होकर एफडी/आरडी/ईआरडी लक्ष्यों में 0.4 प्रतिशत/ 0.4 प्रतिशत/0.5 प्रतिशत के बराबर राशि तक की कटौती का प्रावधान करती है तथा वार्षिक कटौती के लक्ष्य की तुलना करने के लिए संदर्भ बिन्दु 2015-16 है न कि 2014-15। वार्षिक कटौती के लक्ष्य प्रत्याशित हैं जो 2015–16 के अंत से प्रारम्भ हो रहे हैं।

मंत्रालय का उत्तर सुसंगत नहीं है क्योंकि जून 2015 में संशोधित एफआरबीएम नियम 2015 प्रावधान करता है कि वित्तीय वर्ष 2017-18 की समाप्ति तक एफडी/आरडी/ईआरडी में क्रमश: जीडीपी के तीन प्रतिशत, दो प्रतिशत तथा शून्य तक कमी के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए केन्द्र सरकार को वित्तीय वर्ष

2015-16 से प्रारम्भ हो रहे प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर ऐसे घाटे को क्रमश: जीडीपी के 0.4, 0.4 तथा 0.5 प्रतिशत या अधिक के बराबर राशि तक कम करेगी।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में भी मंत्रालय के कथनानुसार मार्च 2016-17 के अंत में वार्षिक कटौती लक्ष्यों में उपलब्धि की तुलना मार्च 2015-16 के अंत से ही की गई है। लेखापरीक्षा 2015-16 में लक्ष्यों की प्राप्ति में चूक को ही रेखांकित कर रही है। किन्तु वार्षिक कटौती लक्ष्य (जून 2015 में संशोधन) ईआरडी और एफडी के लिए क्रमश: 0.5 प्रतिशत और 0.4 प्रतिशत थे और ये लक्ष्य वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए भी प्रभावी थे परन्तु सरकार इन लक्ष्यों के संदर्भ में वित्तीय वर्ष 2015-16 में ईआरडी और एफडी में क्रमशः 0.3 प्रतिशत और 0.2 प्रतिशत की ही वार्षिक कमी कर पाई। इस प्रकार, 2015-16 में, ईआरडी और एफडी दोनों के लिए वार्षिक कटौती में अपेक्षित से 0.2 प्रतिशत कम उपलब्धि रही। इसके अतिरिक्त, यदि पूर्व संशोधन लक्ष्यों (जून 2015 संशोधन से पहले) को ध्यान में रखा जाता तो ईआरडी के लिए वार्षिक कमी का लक्ष्य 0.8 प्रतिशत था जबकि एफडी के लिए वार्षिक कमी का लक्ष्य 0.5 प्रतिशत था। इस प्रकार, 2015-16 में ईआरडी में वास्तविक वार्षिक कमी 0.3 प्रतिशत और और एफडी में वास्तविक वार्षिक कमी 0.2 प्रतिशत से तुलना करने पर तो उपलब्धि की चूक ईआरडी और एफडी के लिए क्रमश: 0.5 प्रतिशत और 0.3 हो जाएगी।

इसका तात्पर्य है कि पहली वार्षिक कटौती वित्तीय वर्ष 2014-15 के अंत के वास्तविक आंकड़ों की 2015-16 के अंत के वास्तविक आंकड़ों की तुलना में ही प्रभावी होगी। इसलिए, मंत्रालय का दृष्टिकोण संशोधित नियम के प्रावधान के अनुरूप नहीं है कि 2015-16 के बजाय 2016-17 के अंत में पहली बार वार्षिक कटौती के इस संशोधन को लागू करने और गणना के लिए 2015-16 को संदर्भ वर्ष के रूप में लिया जाना चाहिए।

2.2 एफआरबीएम अधिनियम तथा नियम के बीच देयता लक्ष्यों को विनिर्दिष्ट करने में असंगति

एफआरबीएम अधिनियम 2003 की धारा 4(2)(बी) के अनुसार केन्द्र सरकार, अपने द्वारा प्रत्याभूतियों के रूप में धारण की जाने वाली आकस्मिक देयताओं तथा

कुल देयताओं की वार्षिक सीमा सकल घरेलू उत्पाद की प्रतिशतता के रूप निर्धारित करने हेतु नियम बनाएगी। एफआरबीएम नियमावली 2004 का नियम 3(4) यह अधिनियम में विनिर्दिष्ट कुल देयता सीमा के स्थान पर यह प्रावधान करता है कि केन्द्र सरकार वित्तीय वर्ष 2004-05 में जीडीपी के नौ प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त देयताओं (वर्तमान विनिमय दर पर बाह्य ऋण सहित) को ग्रहण नहीं करेगी तथा इसमें प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में एक प्रतिशत की कटौती करेगी।

यद्यपि अधिनियम में आकस्मिक देयताओं तथा कुल देयताओं को ग्रहण करने का वार्षिक लक्ष्य अपेक्षित है किन्तु नियमावली वर्ष 2004-05 में धारण की जाने वाली अतिरिक्त देयताओं जीडीपी के नौ प्रतिशत तक सीमित रखने के साथ प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में एक प्रतिशत की कटौती अपेक्षित करती है। नियमावली के प्रावधानों का अनुसरण करने पर मार्च 2014 के बाद सरकार को कोई भी अतिरिक्त देयता ग्राह्य नहीं थी। तथापि, वर्ष 2014-15, 2015-16 तथा 2016-17 में सरकार द्वारा धारण की गई अतिरिक्त देयता क्रमशः 4.1, 4.7 तथा 3.2 प्रतिशत रही।

मंत्रालय का कहना है (जुलाई 2018) कि वित्त अधिनियम 2018 तथा एफआरबीएम नियमावली, 2004 के नियम 3(4) के माध्यम से एफआरबीएम अधिनियम की धारा 4 को संशोधित कर दिया गया है तथा 2 अप्रैल 2018 से लागू एफआरबीएम नियमावली, 2004 के माध्यम से अतिरिक्त देयताओं को ग्रहण करने से सम्बंधित प्रावधान भी समाप्त कर दिया गया है।

मंत्रालय का उत्तर इस अनियमितता को सैद्धांतिक रूप में स्वीकार करता है तथा यह बताता है कि वित्तीय वर्ष 2018-19 से अतिरिक्त/कुल देयताओं के स्थान पर केन्द्र सरकार के ऋण को देनदारी के सूचक के रूप में प्रयोग किया जाना है। यद्यपि, लेखापरीक्षा टिप्पणी 2016-17 से सम्बन्धित है जो अधिनियम के उस समय लागू प्रावधानों पर आधारित है।

2.3 सुधारात्मक उपायों को लागू करने हेतु मध्य-वर्ष समीक्षा के मानदंडों का निरंतर स्थगन

अधिनियम की धारा 7(1) के अनुसार अनुपालना सुनिश्चित करने तथा समय रहते सुधारात्मक उपायों को अपनाने हेतु बजट अनुमानों तथा राजकोषीय नीति विवरण में उल्लेखित पूर्व-विनिर्दिष्ट स्तरों से सम्बंधित प्राप्तियों तथा व्यय की प्रवृत्तियों की

त्रैमासिक समीक्षा वित्त मंत्रालय के प्रभारी मंत्री द्वारा की जानी चाहिए। सरकार ने नियंत्रित रूप से वार्षिक लक्ष्यों की प्राप्ति तथा समय रहते सुधारात्मक उपायों को लागू करने हेतु के संबंध गैर-ऋण प्राप्तियों, राजकोषीय घाटे तथा राजस्व घाटे के मध्य-वर्ष मानदंड निर्धारित (सितबंर को समाप्त हो रही दूसरी तिमाही) किए। इनके अनुसार यह अपेक्षित था कि सरकार दूसरी तिमाही के अंत तक राजकोषीय घाटे तथा राजस्व घाटे को वर्ष 2016-17 के बजट अनुमानों के लक्ष्य से 70 प्रतिशत तक बनाए रखेगी। इस मध्य-वर्ष मानदंड के उल्लघंन के मामले में सरकार से यह अपेक्षित था कि उपयुक्त सुधारात्मक उपाय अपनाए जाएं तथा दूसरी तिमाही की समाप्ति के तुरंत बाद होने वाले सत्र में संसद को अपनाए जाने वाले सुधारात्मक उपायों से अवगत कराया जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सरकार ने राजकोषीय घाटे तथा राजस्व घाटे के सम्बन्ध में मध्य-वर्ष मानदंडों को बजट अनुमानों के सापेक्ष 2004 में 45 प्रतिशत से 2013 में 60 प्रतिशत तक बढ़ाया गया था तथा इन्हे 2015 में बजट अनुमानों के लक्ष्य के 70 प्रतिशत तक कर दिया था जिसका ब्यौरा **तालिका 2.2** में दिया गया है:

तालिका-2.2: बजट अनुमानों की तुलना में राजकोषीय संकेतकों की प्रवृत्ति की मध्य-वर्ष समीक्षा हेतु मानको में संशोधन

राजकोषीय संकेतक	उस वर्ष के बजट अनुमान के प्रतिशत के रूप में मध्य-वर्ष मानदंड		
	एफआरबीएम नियम 2004 के अनुसार	एफआरबीएम संशोधन नियम 2013 के अनुसार	एफआरबीएम संशोधन नियम 2015 के अनुसार
राजकोषीय घाटा	45 प्रतिशत से अधिक	60 प्रतिशत से अधिक	70 प्रतिशत से अधिक
राजस्व घाटा	45 प्रतिशत से अधिक	60 प्रतिशत से अधिक	70 प्रतिशत से अधिक

मध्य-वर्ष मानदंडों के प्रति 2016-17 में वास्तिकों की तुलना में प्रकट किया कि वास्तविक निम्नानुसार मानदंडों से अधिक थे:

तालिका-2.3: बजट अनुमानों की तुलना पर वास्तविक बनाम राजकोषीय संकेतकों की प्रवृत्ति की मध्य-वर्ष समीक्षा हेतु मानक

राजकोषीय संकेतक	एफआरबीएम नियमावली के अनुसार मध्य-वर्ष मानदंड	वास्तविक
		2016-17
राजकोषीय घाटा	बीई के 70 प्रतिशत से अधिक न हो	83.9 %
राजस्व घाटा	बीई के 70 प्रतिशत से अधिक न हो	92.1 %

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि दो बार लक्ष्यों मे ढील देने के पश्चात् भी सरकार राजकोषीय घाटे तथा राजस्व घाटे के मध्य-वर्ष मानदंडों को बजट अनुमानों के मानक स्तरों पर बनाए रखने में असमर्थ रही। वित्त मंत्री ने लक्ष्यों के उल्लंघन के कारणों तथा वार्षिक लक्ष्यों पर बने रहने हेतु किए गए सुधारात्मक उपायों के सम्बन्ध में संसद को एक विवरणी के माध्यम से अवगत तो कराया किन्तु इस विवरण में न तो उल्लंघन हेतु उत्तरदायी व्यय एवं प्राप्ति के विशिष्ट क्षेत्रों का वर्णन था और न ही विशिष्ट सुधारात्मक उपायों की चर्चा की गई थी।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि राजकोषीय घाटे तथा राजस्व घाटे के मध्य-वर्ष मानदंडों का उल्लंघन व्यय की अधिकता तथा सामान्य प्राप्तियों, गैर-कर प्राप्तियों तथा विनिवेश प्राप्तियों की वसूली में अपेक्षाकृत धीमेपन के कारण हुआ।

आगे यह भी बताया गया है कि सरकार लगातार बदलते हुए आर्थिक परिदृश्य पर नज़र रख रही है तथा वह आर्थिक वृद्धि को पूर्वस्वरूप में लाने के लिए प्रयासरत है। संसाधनों की अधिक मात्रा को जुटाने के लिए सरकार द्वारा अपनाए गए प्रशासनिक, विधिक तथा प्रौद्योगिकीय उपाय प्रक्रियाधीन हैं। व्यय प्रबंधन, राजकोषीय विवेक, आर्थिक सहायता सुधारों, लाभों का प्रत्यक्ष अंतरण (डीबीटी) हेतु सरकार द्वारा प्रारम्भ किए गए उपाय भी प्रगति में हैं तथा इसके परिणाम वित्तीय वर्ष के उत्तरार्ध में दृष्टिगत होंगे। सरकार राजकोषीय नीति पर सत्यपरायणता से दृढ़ है तथा बजट 2016-17 में अनुमानित राजकोषीय लक्ष्यों को प्राप्त करने को प्रतिबद्ध है।

मंत्रालय के उत्तर में न तो राजकोषीय घाटे तथा राजस्व घाटे के अर्ध-वार्षिक मानदंडों के निरंतर आस्थगन के विशिष्ट कारणों को बताया गया है और न ही 2016-17 में इन मानदंडों के उल्लंघन के कारणों को उजागर किया गया है। यह अर्ध-वार्षिक मानदंडों को रखने एवं इनके उल्लंघन पर की जाने वाली कार्रवाई को संसद के समक्ष प्रस्तुत करने के उद्देश्य को विफल करता है।

2.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

यद्यपि सरकार ने 2016-17 में राजकोषीय घाटे (एफडी), राजस्व घाटे (आरडी) तथा प्रभावी राजस्व घाटे (ईआरडी) के वार्षिक कटौती लक्ष्यों को पूरा किया किन्तु यह 2015-16 में 0.5 प्रतिशत के ईआरडी के लक्ष्य के स्थान पर 0.2 प्रतिशत तक तथा 0.4 प्रतिशत के एफडी लक्ष्य के स्थान पर 0.2 प्रतिशत कटौती ही प्राप्त कर पाई थी। इस प्रकार 2015-16 तथा 2016-17 में लक्ष्य प्राप्ति करने पर मार्च 2017 की समाप्ति तक वास्तविक ईआरडी 1.0 प्रतिशत के स्थान पर 0.9 प्रतिशत तथा वास्तविक एफडी 3.5 प्रतिशत के स्थान पर 3.3 होनी चाहिए थी। एफआरबीएम नियमावली ने वर्ष 2004-05 हेतु जीडीपी के नौ प्रतिशत की अतिरिक्त देयता पर एक सीमा बांधी तथा इसके पश्चात् प्रतिवर्ष एक प्रतिशत कटौती को विनिर्दिष्ट किया जिसका अभिप्राय है कि मार्च 2014 के पश्चात् सरकार द्वारा कोई अतिरिक्त देयता ग्रहण नहीं की जानी थी। तथापि, राजकोषीय घाटे को पूरा करने हेतु ऋण के कारण निरंतर देयताओं का ग्रहण होता रहा, जैसा कि उधारियों से परिलक्षित होता है। बजट अनुमानों की तुलना में राजकोषीय संकेतको (एफडी, आरडी) की प्रवृत्ति की मध्य-वर्ष समीक्षा के सम्बन्ध में, दो बार मानदंडों में ढील देने के पश्चात् भी सरकार संकेतकों को 2016-17 के बजट अनुमानों के मध्य-वर्ष मानदंडों के लक्ष्य के भीतर बनाए रखने में असमर्थ रही।

2.5 अनुशंसाएं

(i) सरकार को मध्यावधि राजकोषीय मार्ग का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए जैसा एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के तहत विनिर्दिष्ट है तथा तद्नुसार अपनी वार्षिक उपलब्धियों को निर्धारित करना चाहिए।

(ii) बजट अनुमानों के प्रति यथानुपात निष्पादन से तुलना हेतु मध्य-वर्ष मानदंड यथार्थवादी होने चाहिए तथा वर्ष के अंत के लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु उपयुक्त सुधारात्मक कार्यवाही होनी चाहिए जिसे संसद के समक्ष पारदर्शी रूप से उजागर किया जाए।