

अध्याय 3: एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रगति

यह अध्याय समय-समय पर संशोधित एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली में निर्धारित लक्ष्यों के अनुरूप वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए राजकोषीय संकेतकों की प्रभावी प्राप्ति का विश्लेषण पिछले वर्षों के अनुमानों एवं प्रवृत्ति की तुलना करता है। राजकोषीय संकेतकों अर्थात् राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा तथा प्रभावी राजस्व घाटा की प्राप्ति के वार्षिक कटौती लक्ष्यों को जून 2015 में संशोधित किया गया था और संशोधित लक्ष्य वित्तीय वर्ष 2015-16 से लागू था। वित्तीय वर्ष 2014-15 को आधार वर्ष के रूप में रखकर अनुवर्ती वर्षों में इन राजकोषीय संकेतकों की प्राप्ति की प्रगति का विश्लेषण किया गया है। विश्लेषण हेतु, केन्द्रीय सांख्यिकीय कार्यालय, सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा 31 जनवरी 2017 तथा 31 मई 2017⁵ को जारी वर्तमान मूल्यों (आधार वर्ष के रूप में 2011-12 सहित नई श्रृंखला) पर आधारित जीडीपी को अपनाया गया है।

3.1 राजस्व घाटा

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2 (ई) के अनुसार राजस्व घाटा, राजस्व व्यय का राजस्व प्राप्ति पर अतिरेक है जो सरकार की देयताओं में वृद्धि को दर्शाता है जबकि सरकार की परिसम्पत्तियों में किसी प्रकार की अनुकूल वृद्धि नहीं करता। राजस्व घाटा इंगित करता है कि सरकार का स्वयं का राजस्व सामान्य सरकार के कार्यों के व्यय तथा विभिन्न सेवाओं के प्रावधानों को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं है। राजस्व व्यय का राजस्व प्राप्ति के इस अंतर के लिए अन्य गैर राजस्व वित्तीय संसाधन जुटाना कराधान को भविष्य पर टालना दर्शाता है क्योंकि यदि सरकार अपनी गैर-कर राजस्व प्राप्तियों में संवर्धन नहीं करती है तो वर्तमान वित्तीय वर्ष में लिए गए ऋणों को अंततः भविष्य में कर-निर्धारण द्वारा एकत्रित धन से ही अदा किया जाएगा।

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम 2018 तथा इसके अंतर्गत तैयार नियमावली, जो वर्ष 2018-19 तथा बाद से लागू होंगे, के माध्यम से सरकार ने राजस्व घाटा लक्ष्यों को हटा दिया है। यह उल्लेख किया गया है कि इस बात का कोई साक्ष्य

⁵ 2012-13 तथा 2013-14 हेतु जीडीपी आकड़ों को प्रेस नोट दिनांक 31 जनवरी 2017 से तथा 2014-15 से 2016-17 हेतु प्रेस नोट दिनांक 31 मई 2017 से लिया गया है।

नहीं है कि भारत जैसे देश में पूंजीगत व्यय को राजस्व व्यय पर महत्ता मिलनी चाहिए। तथापि, सरकार ने यह भी बताया कि यह नीति पूंजीगत व्यय पर समझौता नहीं करेगी क्योंकि सरकार इस आवश्यकता के लिए बजटेंतर स्रोतों से धन का प्रबंध कर रही है। पूंजीगत व्यय के उद्देश्य से लिए गए ऋण को पूंजीगत परियोजनाओं से उत्पन्न राजस्व के माध्यम से चुकाया जाएगा। अतः अर्थव्यवस्था की दोनों आवश्यकताएं अर्थात् राजस्व और पूंजीगत व्यय को पूरा किया जाएगा।

यद्यपि बजटेंतर स्रोतों के माध्यम से पूंजीगत व्यय को पूरा करने की सरकार की कार्यनीति बड़ी पूंजीगत परियोजनाओं की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए लचीलापन प्रदान करती है फिर भी ऐसा वित्तपोषण बजटीय नियंत्रण से बाहर रहेगा। इसके अतिरिक्त, बजटेंतर स्रोतों के माध्यम से जुटाए संसाधनों का प्रमुखतया प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से सरकार की साख पर ही आधारित होना दीर्घ अवधि में राजकोषीय जोखिम उत्पन्न कर सकता है, यदि ऋण लेने वाली संस्थाएं ऋण भुगतान में विफल होती हैं। लेखापरीक्षा के दौरान संसदीय नियंत्रण से बाहर रहे भारत सरकार के मंत्रालयों के बजटेंतर स्रोतों से धन जुटाने के चयनित मामलों की ऋणों की मात्रा तथा इन्हें जुटाने के तौर-तरीकों को समझने के लिए जांच की गई। यह भी ज्ञात हुआ कि सरकार नियमित रूप से राजस्व तथा पूंजीगत आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए बजटेंतर स्रोतों से प्राप्त धन का सहारा लेती है। इस प्रकार लिए गए ऋणों से बड़ी मात्रा में धन की व्यवस्था की जाती है किन्तु वर्तमान नीतिगत ढांचे में ऐसे ऋणों के समग्र प्रबंधन की रणनीति बनाने तथा इनके पारदर्शी रूप से प्रकट करने के प्रावधानों की कमी है।

इस विषय में मंत्रालय ने जुलाई 2018 में यह मत व्यक्त किया कि बजटेंतर स्रोतों के माध्यम से जुटाए संसाधन वास्तव में बजट का भाग बनते हैं क्योंकि ऐसे ऋणों के मूलधन एवं ब्याज के भुगतान का प्रावधान तो बजट के माध्यम से ही किया जाता है। व्यय बजट में बजट प्रस्ताव से बाहर के संसाधनों (इबीआर) के विवरण शामिल हैं। 'सार्वजनिक उद्यमों के संसाधन' की विवरणी में मंत्रालय-वार सार्वजनिक उद्यमों के आंतरिक तथा बाह्य संसाधनों के विवरण शामिल हैं।

मंत्रालय ने यह भी बताया कि 2018 में एफआरबीएम के संशोधनों में अब केन्द्र सरकार के ऋण का लक्ष्य भी शामिल है तथा ये संशोधन केन्द्र सरकार के ऋण की परिभाषा को विस्तृत करते हुए इसके अन्य घटकों के साथ-साथ केन्द्र सरकार के स्वामित्व या नियंत्रण में किसी भी निकाय, निगम अथवा अन्य संस्था की ऐसी वित्तीय देयताओं को शामिल किया गया है जिन्हें सरकार को वार्षिक वित्तीय

विवरण (बजट) से चुकाना या पूरा करना है। इस प्रकार यह कहना गलत है कि बजटें स्रोतों के माध्यम से जुटाए ऋणों पर कोई प्रत्यक्ष वैधानिक नियंत्रण नहीं है।

तथ्य यह है कि बजटें वित्तपोषण व्यय को आगामी वर्ष (वर्षों) के लिए ढालने का एक साधन है। इस प्रकार ऐसे ऋणों की समग्र मात्रा राजकोषीय संकेतकों की गणना में शामिल नहीं हो पाती है। सरकार की प्रत्यक्ष या परोक्ष गारंटी पर पूरी तरह से निर्भर होने के बावजूद, ऐसे ऋणों को सरकारी खातों में ऋण या गारंटी के रूप में शामिल नहीं किया जाता है। मंत्रालय का यह कहना कि बजटें ऋणों के मूलधन एवं ब्याज के भुगतान के प्रावधान वार्षिक बजट के माध्यम से किए जा रहे हैं, लेखापरीक्षा के इस मत को पुष्ट करता है कि सरकार योजनाओं और सब्सिडी के लिए वित्तीय संसाधनों की व्यवस्था बजटें ऋणों से कर रही है। यद्यपि ऐसे ऋणों के ब्याज को सरकारी खातों में उपयुक्त लेखाशीर्ष के अंतर्गत दर्शाया जाता है किन्तु ऋणों के भुगतान की प्रणाली पूरी तरह स्पष्ट नहीं की जाती है।

3.1.1 राजस्व घाटा लक्ष्य

संशोधित एफआरबीएम नियम 2015 (जून 2015) के अनुसार, 31 मार्च 2018 तक राजस्व घाटे के लक्ष्य को दो प्रतिशत तक करने के लिए केन्द्र सरकार वित्तीय वर्ष 2015-16 से प्रारम्भ प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर राजस्व घाटे में जीडीपी के 0.4 प्रतिशत के बराबर अथवा अधिक राशि तक कमी लाएगी। इस प्रकार, 2016-17 हेतु राजस्व घाटा लक्ष्य 2014-15 में 2.9 प्रतिशत से 2015-16 तथा 2016-17 प्रत्येक में 0.4 प्रतिशत की वार्षिक कटौती के पश्चात जीडीपी का 2.1 प्रतिशत बनता है। तथापि, 2016-17 हेतु राजस्व घाटे के बजट लक्ष्य को जीडीपी के 2.3 प्रतिशत पर रखा गया था।

सरकार, मुख्यतः राजस्व व्यय में 2.34 प्रतिशत की कटौती के कारण राजस्व घाटे के स्तर को 2.1 प्रतिशत पर बनाए रखने में समर्थ रही। ब्यौरे तालिका 3.1 में है।

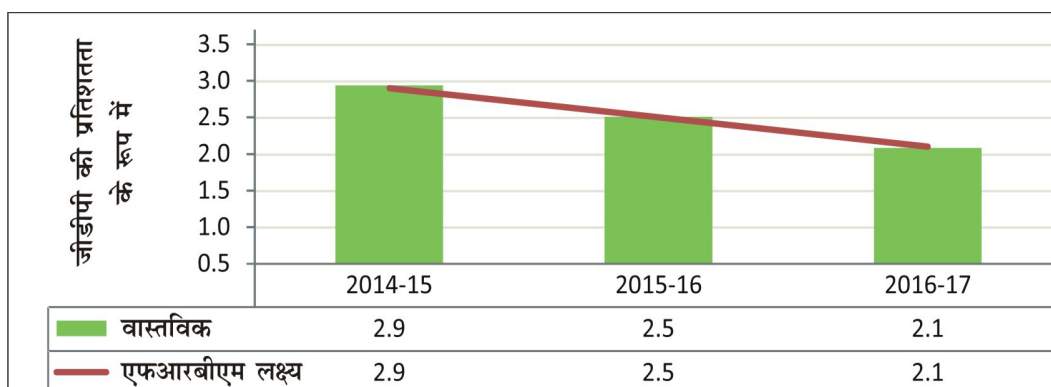
तालिका-3.1: राजस्व घाटा - 2016-17 में अनुमान तथा वास्तविक

(₹ करोड़ में)

संघटक	राजस्व व्यय	राजस्व प्राप्तियां	राजस्व घाटा (आरडी)	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में आरडी
	(1)	(2)	(3=1-2)	
बजट अनुमान	17,31,037	13,77,022	3,54,015	2.3%
वास्तविक	16,90,584	13,74,203	3,16,381	2.1%
बजट अनुमानों के संदर्भ में अंतर	40,453	2,819	37,634	0.2%
अंतर	-2.34%	-0.20%	-10.63 %	

स्रोत: 2016-17 तथा 2018-19 हेतु बजट सार

ग्राफ-3.1 2014-15 से 2016-17 की अवधि से जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में राजस्व घाटे की घटती हुई प्रवृत्ति तथा संशोधित एफआरबीएम नियम 2015 के अनुसार लागू एफआरबीएम लक्ष्यों की निरंतर प्राप्ति को दर्शाता है।:

ग्राफ-3.1: राजस्व घाटे की प्रवृत्ति: 2014-15 से 2016-17 तक

स्रोत: 2016-17, 2017-18 तथा 2018-19 हेतु बजट एक नजर में

नोट: घाटों हेतु वास्तविक डाटा अनुबंध 3.1 में है।

3.1.2 राजस्व व्यय का बजटेत्तर वित्तपोषण

एक वित्तीय वर्ष के दौरान आपूर्तियों (जैसे खाद्य तथा उर्वरक) पर दी जाने वाली आर्थिक सहायता राजस्व व्यय है तथा उस वित्तीय वर्ष में ऐसी आपूर्तियों हेतु देय बकाया राशि प्रतिबद्ध व्यय है। खाद्य तथा उर्वरक आर्थिक सहायता के निम्नलिखित मामले इस आगे बढ़ाई गई देनदारी को दर्शाते हैं। सरकार ने आर्थिक सहायता बकाया को चुकाने के लिए बजटेत्तर वित्तपोषण के मार्ग को अपनाया है जिससे इन भुगतानों को सम्बन्धित वित्तीय वर्ष में टाल दिया जाता है। इस प्रक्रिया में ब्याज भुगतानों के रूप में आर्थिक सहायता पर अतिरिक्त लागत भी आती है।

मामले का अध्ययन - 1

रसायन एवं उर्वरक मंत्रालय द्वारा विशेष बैंकिंग प्रबंधन

जब उर्वरक विभाग को एक वित्तीय वर्ष में दिया गया बजट आवंटन उर्वरक हेतु आर्थिक सहायता के भुगतान हेतु पर्याप्त नहीं होता है तो उर्वरक आर्थिक सहायताओं की देनदारियों को अगले वित्तीय वर्ष में बढ़ा दिया जाता है। वर्तमान वर्षों के दौरान उर्वरक मंत्रालय की यह संचित आगे बढ़ाई गई देयताओं में यथेष्ट रूप से वृद्धि हुई है जैसा कि निम्न तालिका⁶ में दर्शाया गया है

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आर्थिक सहायता व्यय	आगे बढ़ाई गई देयता
2012-13	70,592	26,417
2013-14	71,280	40,341
2014-15	75,067	31,831
2015-16	76,538	43,356
2016-17	70,100	39,057

ये संचित आर्थिक सहायता राशियां जो आर्थिक सहायता का प्रत्यक्ष भुगतान करने वाली कम्पनियों के खातों में सरकार से लेनदारी के रूप में रहती हैं, इन कम्पनियों के नकदी प्रवाह पर प्रतिकूल प्रभाव डालती हैं। उर्वरक कम्पनियों को कामकाज चलाने हेतु नकदी के प्रबंधन के लिए उर्वरक विभाग 'विशेष बैंकिंग व्यवस्था' (एसबीए) करता है जिसमें कुछ चयनित कम्पनियों के पास आर्थिक सहायताओं की बकाया देनदारी के बदले भुगतान करने हेतु सार्वजनिक बैंकों से ऋण की व्यवस्था की जाती है। सरकार इन ऋणों पर सरकारी प्रत्याभूति (जी-सैक) के लिए प्रभावी ब्याज दर पर ब्याज का भुगतान करती है। जी-सैक दर से ऊपर का ब्याज उर्वरक कंपनियों द्वारा चुकाया जाता है। उर्वरक विभाग द्वारा एसबीए के हाल के उदाहरण में ब्याज निम्न तालिका में दिए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	एसबीए की राशि	एसबीए पर अदा किया गया ब्याज
2013-14	13,961.08	169.93
2014-15	6,806.66	64.03
2016-17	9,969.00	80.90

उर्वरक कम्पनियों के लिए नकदी की व्यवस्था हेतु एसबीए आस्थगित आर्थिक सहायता भुगतान के एक भाग के वित्तीयन हेतु एक बजटेंतर व्यवस्था है।

⁶ रसायन एवं उर्वरक स्थायी समिति (2016-17)

मामले का अध्ययन - 2

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) हेतु बजटेत्तर वित्तपोषण

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) राष्ट्रीय खाद्य नीति के उद्देश्यों को कार्यान्वित करने के लिए संसद द्वारा खाद्य निगम अधिनियम 1964 के माध्यम से सृजित एक सांविधिक निकाय है। एफसीआई भारत सरकार द्वारा अधिसूचित न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर खाद्यान्नों का क्रय करती है तथा लोक संवितरण प्रणाली (पीडीएस) हेतु खाद्य प्रदान करती है। प्राप्ति की लागत तथा इसे उचित दर दुकान को उपलब्ध कराने की लागत के बीच के अंतर को निकाला जाता है तथा इसे भुगतान हेतु आर्थिक सहायता बिल के रूप में सरकार के पास प्रस्तुत किया जाता है। जब उपभोक्ता, खाद्य एवं लोक संवितरण मामला मंत्रालय को एक वित्तीय वर्ष में किया गया बजट आबंटन एफसीआई द्वारा प्रस्तुत खाद्य आर्थिक सहायता बिलों के सभी बकाया राशियों के निपटान करने हेतु पर्याप्त नहीं होता है तो ऐसी आर्थिक सहायताओं की बकाया राशि को अगले वित्तीय वर्ष में भुगतान हेतु बढ़ा दिया जाता है। हाल के वर्षों के दौरान, ऐसी आर्थिक सहायताओं की इन संचित आगे बढ़ाई गई देयताओं में काफी वृद्धि हुई है जो निम्न तालिका से स्पष्ट है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आर्थिक सहायता व्यय	आगे बढ़ाई गई देयता
2011-12	59,936	23,427
2012-13	71,980	31,753
2013-14	75,530	45,633
2014-15	91,995	58,654
2015-16	1,12,000	50,037
2016-17	78,335	81,303

(स्रोत: आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय)

आर्थिक सहायता बकाया राशि की बड़ी लेनदारी से उत्पन्न होने वाली वित्तीय समस्याओं के समाधान के लिए एफसीआई अलग-अलग वर्षों में अनेक तरीके अपनाता है बॉन्ड (₹13,000 करोड़), गैर जमानती अल्पकालिक ऋण (₹40,000 करोड़), राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) ऋण (₹70,000 करोड़) इत्यादि।

इसके अलावा, भारत सरकार की गारंटी पर 68 बैंकों के संघ के साथ नकद क्रेडिट सुविधा (₹54,495 करोड़) भी एफसीआई के पास उपलब्ध रहती है जिसकी गारंटी को सरकार नियमित रूप से बढ़ाती रहती है।

यह स्पष्ट है कि 2016-17 से पहले के पांच वर्षों में सब्सिडी बकाया राशि में 350 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी, जिसके लिए बहुत अधिक ब्याज वाली नकद क्रेडिट सुविधा सहित अनेक उपायों से वित्त व्यवस्था की आवश्यकता रहती है जो इस सब्सिडी की वास्तविक लागत को काफी बढ़ा देती है।

मामले का अध्ययन - 3

त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी) के अंतर्गत बजटेत्तर निधीयन

राज्यों के कुछ अपूर्ण मुख्य/मध्यम सिंचाई परियोजनाओं जो समापन के उच्च चरण पर थे, को पूर्ण करने में उनकी मदद करने हेतु सहायता प्रदान करने तथा देश में अतिरिक्त सिंचाई क्षमता का सृजन करने हेतु 1996-97 के दौरान त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी) प्रारम्भ किया गया था। अन्य केन्द्रीय क्षेत्र योजनाओं की भांति इस योजना के कुछ संघटक 2004 से अनुदान सहायता प्राप्त करने के पात्र हैं। केन्द्र सरकार द्वारा 2015-16 तथा 2016-17 में इस मद पर वास्तविक व्यय क्रमशः ₹2549.01 करोड़ तथा ₹999.86 करोड़ था। तथापि, 2016-17 में अपूर्ण मुख्य तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु धन जुटाने एवं कार्यान्वयन में तेजी लाने हेतु राष्ट्रीय कृषि तथा ग्रामीण विकास बैंक नाबार्ड में एक समर्पित दीर्घ अवधि सिंचाई निधि (एलटीआईएफ) का सृजन किया गया था। नाबार्ड के माध्यम से वित्त संसाधन जुटाने की यह व्यवस्था सिंचाई परियोजनाओं में केन्द्रीय एवं राज्यों दोनों के अंशदान के लिए है।

नाबार्ड की वित्तीय विवरण के विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि एलटीआईएफ हेतु वित्त संसाधनों की व्यवस्था के लिए 2016-17 के दौरान ₹9086 करोड़ की कीमत के बांड जारी किए गए थे। इसमें से नाबार्ड ने एलटीआईएफ परियोजनाओं के लिए राष्ट्रीय जल विकास अभिकरण (एनडब्ल्यूडीए) को केन्द्रीय अंशदान के रूप में ₹3336.88 करोड़, पोलावरम परियोजना के लिए एनडब्ल्यूडीए को केन्द्रीय अंशदान के रूप में ₹2414.16 करोड़ और एलटीआई परियोजनाओं के लिए राज्यों के अंशदान के रूप में ₹3334.98 करोड़ वितरित किया।

पहले एआईबीपी योजनाओं के लिए व्यय बजट विनियोजन के माध्यम से प्रदान किए जाते थे परंतु बजटेत्तर वित्तपोषण के कारण 2016-17 के बाद से यह व्यय बजट में प्रदर्शित नहीं होता है।

ऊपर दिए गए उदाहरणों से यह स्पष्ट है कि 2016-17 में सरकार के कुछ व्यय (अनुदान तथा आर्थिक सहायता) कम करके आंके गए हैं क्योंकि इन्हें बजटेत्तर वित्तीय संसाधन जुटाकर आगामी वर्षों पर टाल दिया गया है। ऐसे बजटेत्तर वित्तीय संसाधन जो कि सरकार की प्रतिबद्ध देयता को टाल देते हैं, ब्याज लागत के कारण आर्थिक सहायता की लागत को बढ़ाते हैं एवं वार्षिक आर्थिक सहायता व्यय को कम बताते हैं और इस कारण सम्बन्धित वर्ष हेतु राजकोषीय संकेतकों के पारदर्शी आकलन में बाधा डालते हैं। इस प्रकार के बजटेत्तर वित्तीय संसाधन हेतु उपयुक्त प्रकटन ढांचा अपेक्षित है।

मंत्रालय ने दोहराया (जुलाई 2018) कि बजटेतर स्रोतों के माध्यम से जुटाए संसाधन वास्तव में बजट का भाग बनते हैं क्योंकि ऐसे ऋणों के मूलधन एवं ब्याज के भुगतान का प्रावधान तो बजट के माध्यम से ही किया जा रहा है। मंत्रालय ने बजट दस्तावेजों/वित्त लेखा में नाबार्ड के आंतरिक एवं बाह्य बजट संसाधनों (आईईबीआर) तथा एनएसएसएफ द्वारा एफसीआई को कर्जों के प्रकटन का उल्लेख भी किया है।

मंत्रालय ने स्वीकार किया कि एक वर्ष के लिए बजट में 95 प्रतिशत खाद्य आर्थिक सहायता का प्रावधान करने तथा शेष पांच प्रतिशत का एफसीआई के लेखाओं को अंतिम रूप देने के पश्चात निपटान करने की प्रक्रिया मौजूद है। यह भी कहा गया है कि वित्तीय दबावों के कारण कई बार एक विशेष वर्ष में खाद्य आर्थिक सहायता की पूर्ण राशि का प्रावधान करना संभव नहीं होता। बजट के बाहर से वित्तीय व्यवस्था एफसीआई की कार्यशील पूंजी आवश्यकता को पूरा करने के लिए है जिसे स्वतंत्ररूप से बैंकिंग स्रोतों से पूरा किया जा रहा है।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा दृष्टिकोण का समर्थन करता है कि वित्तीय दबावों के कारण वर्तमान आर्थिक सहायता/योजनागत व्यय को वित्तपोषण करने में लिए गए ऐसे ऋण इस प्रकार के व्यय को आगे की अवधि तक आस्थगित कर देते हैं। इसके अतिरिक्त, भविष्य के वर्षों में बजट के माध्यम से मूलधन तथा ब्याज के भुगतान न केवल घाटा संकेतकों का पारदर्शी आकलन में बाधक है बल्कि यह व्यय और भुगतान की अंतर-पीढ़ीगत न्याय संगतता पर भी प्रतिकूल प्रभाव डालता है।

3.2 राजकोषीय घाटा

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(ए) के अनुसार एक वित्तीय वर्ष के दौरान ऋण प्राप्तियां तथा ऋण के भुगतान को छोड़कर भारत की संचित निधि में कुल प्राप्तियों पर संचित निधि से कुल संवितरण का आधिक्य राजकोषीय घाटे के रूप में परिभाषित है।

3.2.1 राजकोषीय घाटा लक्ष्य

संशोधित एफआरबीएम नियम 2015 (जून 2015) के अनुसार, 31 मार्च 2018 तक तीन प्रतिशत राजकोषीय घाटा का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए केन्द्रीय सरकार वित्तीय वर्ष 2015-16 से प्रारम्भ प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर जीडीपी के

0.4 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर राशि तक ऐसे घाटे को कम करेगी। इस प्रकार, 2014-15 में 4.1 प्रतिशत से 2015-16 तथा 2016-17, प्रत्येक में 0.4 प्रतिशत की वार्षिक कटौती करने के पश्चात (2016-17 का राजकोषीय घाटा) जीडीपी का 3.3 प्रतिशत बनता है।

तथापि, 2016-17 हेतु राजकोषीय घाटे का बजट लक्ष्य 2015-16 में वार्षिक कटौती लक्ष्य प्राप्ति में चूक को ध्यान में रखे बिना जीडीपी का 3.5 प्रतिशत रखा गया था, अन्यथा यह लक्ष्य 3.3 प्रतिशत होता (कृपया पैराग्राफ 2.1 देखे)। 2016-17 में राजकोषीय घाटा 3.5 प्रतिशत था जिसका नीचे तालिका 3.2 में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका-3.2: राजकोषीय घाटा 2016-17 में बजट अनुमान तथा वास्तविक

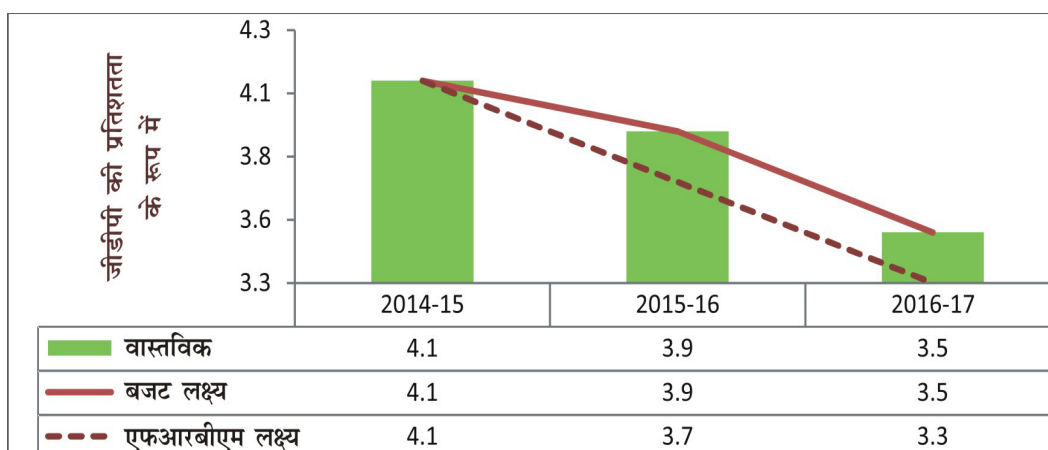
संघटक	कुल व्यय	गैर-ऋण प्राप्ति	राजकोषीय घाटा (एफडी)	जीडीपी की % के रूप में एफडी
	(1)	(2)	(3=1-2)	
(₹ करोड़ में)				
बजट अनुमान	19,78,060	14,44,156	5,33,904	3.5%
वास्तविक	19,75,194	14,39,576	5,35,618	3.5%
बजट अनुमान के संदर्भ में अंतर	2,866	4,580	-1,714	-
अंतर की प्रतिशतता	-0.14%	-0.32%	0.32%	

स्रोत: 2016-17 तथा 2018-19 हेतु बजट सार

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि बजट अनुमानों की तुलना में राजकोषीय घाटा में 0.32 प्रतिशत अधिक रहा था। इसके अतिरिक्त उपरोक्त तालिका 3.1 में दर्शाई गई राजस्व व्यय में ₹40,453 करोड़ की कटौती का राजकोषीय घाटे पर प्रभाव पूंजीगत व्यय में ₹37,587 करोड़ की बढ़ोतरी के कारण लगभग समाप्त हो गया। कुल व्यय के बजट तथा वास्तविक आंकड़ों के बीच का समग्र अन्तर केवल ₹2,866 करोड़ (₹40,453 करोड़ - 37,587 करोड़) रहा।

निम्न दर्शित **ग्राफ-3.2** 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि से जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति प्रस्तुत करता है:

ग्राफ-3.2: राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति: 2014-15 से 2016-17



स्रोत: 2014-15 से 2018-19 हेतु बजट

नोट: घाटा हेतु वास्तविक डाटा अनुबंध- 3.1 में है।

पिछले तीन वित्तीय वर्षों 2014-17 के दौरान राजकोषीय घाटे में कमी की प्रवृत्ति दिखती है और इसके बजट में दर्शाए स्तर तक बने रहने का पता भी चलता है। तथापि, यदि हम 2015-17 के दौरान (2015 में संशोधन के पश्चात) 0.4 प्रतिशत के राजकोषीय घाटे के वार्षिक कटौती लक्ष्य को ध्यान में रखें तो सरकार 3.3 प्रतिशत के राजकोषीय घाटे के एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति की नियोजित प्रगति से 0.2 प्रतिशत से विचलित हुई।

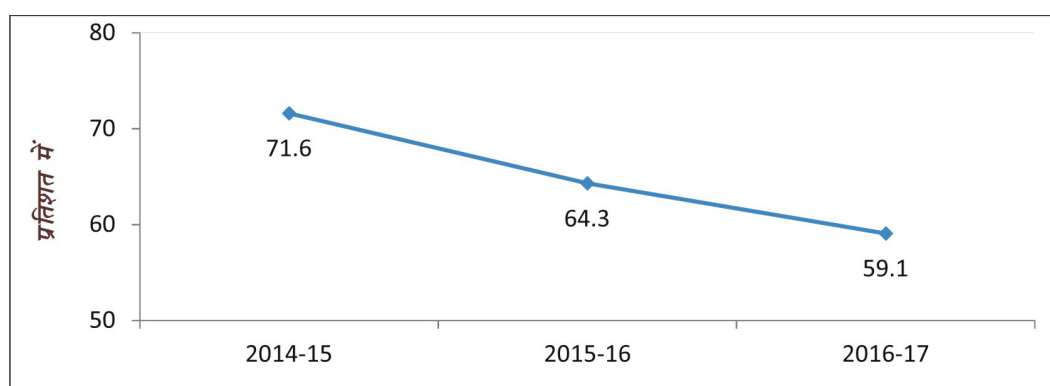
मंत्रालय ने बताया कि 2016-17 के लिए वार्षिक लक्ष्य को पूरा कर लिया गया है तथा दोहराया कि वार्षिक लक्ष्य संचयी नहीं है। संशोधनों में 2018-19 से राजकोषीय घाटे के लक्ष्य का पुनःअंशांकन 2018 के बजट विवरण में प्रस्तुत किया गया है।

तथ्य यह है कि वार्षिक लक्ष्यों को लगातार प्राप्त करने से सरकार को कुल मिलाकर राजकोषीय घाटे में और अधिक कमी करने में मदद प्राप्त होती।

3.2.2 राजकोषीय घाटे के एक संघटक के रूप में राजस्व घाटा

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली यह अभिकल्पना करती है कि 31 मार्च 2018 तक राजकोषीय घाटे को जीडीपी के तीन प्रतिशत तथा राजस्व घाटे को जीडीपी के दो प्रतिशत लाया जा सकेगा। जिसका अर्थ है कि राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटे का दो तिहाई (66.6 प्रतिशत) तक बना रहेगा। निम्न **ग्राफ-3.3** 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि में राजकोषीय घाटे के एक संघटक के रूप में राजस्व घाटे की प्रवृत्ति को प्रस्तुत करता है:

ग्राफ-3.3: एफडी के संघटक के रूप में आरडी की प्रवृत्ति : 2014-15 से 2016-17



स्रोत: 2016-17 से 2018-19 हेतु बजट सार।

ग्राफ-3.3 दर्शाता है कि 2015-16 के दौरान राजकोषीय घाटे के एक संघटक के रूप में राजस्व घाटे में 2014-15 में 71.6 प्रतिशत से 64.3 प्रतिशत तथा आगे 2016-17 में 59.1 प्रतिशत तक कमी आई। किन्तु 2014-15 से 2016-17 के दौरान, राजस्व घाटा औसत रूप से राजकोषीय घाटे का लगभग 65 प्रतिशत बना रहा।

यह स्पष्ट है कि, यद्यपि राजस्व घाटा सीमा के भीतर रहा फिर भी यह राजकोषीय घाटे का एक बड़ा कारक है। संशोधित एफआरबीएम अधिनियम 2018 में राजकोषीय संकेतक के रूप में राजस्व घाटा लक्ष्य की आवश्यकता को समाप्त करने से इस कारक की ओर से सरकार का ध्यान हटने का जोखिम रहेगा।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि राजस्व घाटे को अभी भी मध्यावधि राजकोषीय नीति सह राजकोषीय नीति योजना विवरण में राजकोषीय संकेतक के रूप में दर्शाया जा रहा है।

तथापि, तथ्य यह है कि राजस्व घाटा लगातार राजकोषीय घाटे के लक्ष्य पर महत्वपूर्ण प्रभाव डाल रहा है तथा राजकोषीय घाटे को सीमित करने में राजस्व घाटे का निपटान करने की आवश्यकता है।

3.3 प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य

वर्ष 2011-12 से संघ बजट में प्रभावी राजस्व घाटे के राजकोषीय संकेतक को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु सहायता अनुदान तथा वर्तमान व्यय हेतु सहायता अनुदान को अलग से दर्शाने के लिए शामिल किया गया था। संशोधित एफआरबीएम अधिनियम (मई 2012) की धारा 2 (एए) ने 'प्रभावी राजस्व घाटे' को राजस्व घाटे के पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर अतिरेक के रूप में परिभाषित किया गया है।

3.3.1 प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य

संशोधित एफआरबीएम नियम 2015 (जून 2015) के अनुसार, 31 मार्च 2018 तक प्रभावी राजस्व घाटे की समाप्ति के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए केन्द्र सरकार वित्तीय वर्ष 2015-16 से प्रारम्भ प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर जीडीपी के 0.5 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर की राशि तक इस घाटे को कम करेगी। इस प्रकार, 2016-17 हेतु प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य 2014-15 में 1.9 प्रतिशत से 2015-16 तथा 2016-17 में 0.5 प्रतिशत की वार्षिक कटौती को ध्यान में रखते हुए जीडीपी का 0.9 प्रतिशत बनता है।

तथापि, प्रभावी राजस्व घाटे हेतु बजट लक्ष्य को 2015-16 में वार्षिक कटौती लक्ष्य की चूक के प्रभाव पर गौर न करते हुए सरकार ने 2016-17 में जीडीपी के 1.2 प्रतिशत के स्तर पर रखा था। (कृपया पैराग्राफ 2.1 देखें)। सरकार इस घाटे को 1.0 प्रतिशत पर सीमित रखने में सफल रही जैसा नीचे की तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका-3.3: प्रभावी राजस्व घाटा बजट अनुमान तथा वास्तविक: 2016-17

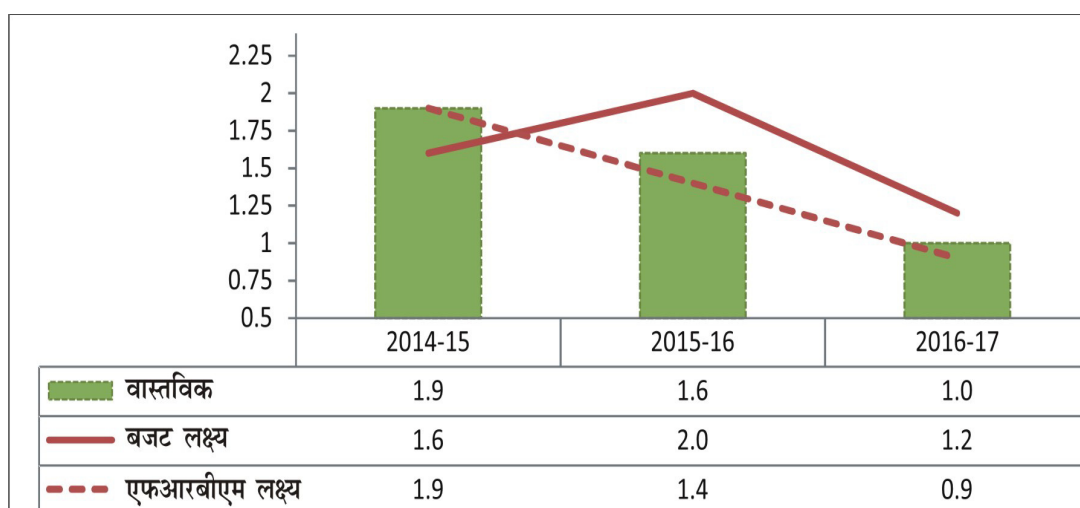
संघटक	राजस्व घाटा	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	प्रभावी राजस्व घाटा (ईआरडी)	जीडीपी की % के रूप में ईआरडी
	(1)	(2)	(3=1-2)	
	(₹ करोड़ में)			
बजट अनुमान	3,54,015	1,66,840	1,87,175	1.2
वास्तविक	3,16,381	1,65,733	1,50,648	1.0
बीई के संदर्भ में अंतर	-37,634 (-10.63%)	- 1,107 (-0.66%)	-36,527 (-19.51%)	0.2

स्रोत: 2016-17 तथा 2018-19 हेतु बजट सार

उपरोक्त तालिका-3.3 दर्शाती है कि बजट अनुमान की तुलना में राजस्व घाटे में 10 प्रतिशत से अधिक की कमी रही और इस कारण प्रभावी राजस्व घाटे में बजट अनुमान से लगभग 20 प्रतिशत कटौती हुई।

2014-15 से 2016-17 की अवधि से जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति नीचे ग्राफ- 3.4 में दी गई है:

ग्राफ-3.4: प्रभावी राजस्व घाटे की प्रवृत्ति: 2014-15 से 2016-17



स्रोत: बजट सार

नोट: घाटों हेतु वास्तविक डाटा अनुबंध- 3.1 में है।

उपरोक्त ग्राफ प्रभावी राजस्व घाटे की घटती हुई प्रवृत्ति को दर्शाता है जो 2015-17 की अवधि के दौरान बजट लक्ष्य से नीचे रही। तथापि, यदि हम 2015-17 के दौरान 0.5 प्रतिशत के प्रभावी राजस्व घाटे के वार्षिक कटौती लक्ष्य

को ध्यान में रखें तो 2016-17 में प्रभावी राजस्व घाटे को जीडीपी के 0.9 प्रतिशत स्तर तक लाना था जबकि वास्तव में यह स्तर जीडीपी के 1.0 प्रतिशत के बराबर था। इसका कारण प्रभावी राजस्व घाटे के कटौती लक्ष्य प्राप्ति में 2015-16 में हुई 0.2 प्रतिशत चूक है।

इस अभ्युक्ति के उत्तर में मंत्रालय ने इस बात पर बल दिया कि वार्षिक कटौती लक्ष्य, जो 2015-16 से प्रारम्भ हो रहे हैं, प्रत्याशित है न कि संचयी है।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति केवल जून 2015 में संशोधन के पश्चात के बजटीकृत तथा एफआरबीएम लक्ष्य के अनुपालन का परिदृश्य दर्शाती है तथा दो वर्ष की अवधि हेतु संचित लक्ष्यों की प्राप्ति पर जोर नहीं डालती है। तथापि यह दर्शाता है कि सरकार अपनी वार्षिक उपलब्धियों के लक्ष्य से संगत नहीं है।

3.3.2 प्रभावी राजस्व घाटे के अनुमान में असंगति

प्रभावी राजस्व घाटे का सही प्रकार से अनुमान लगाने के लिए प्रत्येक मंत्रालय सूचना तैयार करता है जिसमें विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों के अंतर्गत वस्तुगत शीर्ष 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' के अंतर्गत वर्तमान वर्ष के लिए संशोधित प्रावधान तथा आगामी वर्ष हेतु बजट प्रावधान शामिल होते हैं। सम्बन्धित मंत्रालयों की अनुदानों हेतु विस्तृत मांगें (डीडीजी) इसे पिछले वर्ष के वास्तविक आंकड़ों के साथ दर्शाती हैं तत्पश्चात इसे वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत किया जाता है। इस सूचना के आधार पर मंत्रालय-वार विवरण को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के प्रावधानों को दर्शाते हुए बजट व्यय खण्ड-1 में सलग्न किया जाता है। पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय का एक समेकित प्रावधान बजट सार (बीएजी) में दिया जाता है।

वित्तीय वर्ष 2016-17 में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर प्रावधान के मंत्रालय-वार विवरणों को दशनि वाले व्यय बजट खण्ड-1 के अनुबंध-6 में शामिल सूचना की संवीक्षा तथा 28 मंत्रालयों/विभागों के अनुदान हेतु विस्तृत मांग (डीडीजी) के साथ इसके पुनर्सत्यापन ने दस्तावेजों के इन दो सेटों में अंतर को प्रकट किया जैसा **अनुबंध-3.2** में दिया गया है। पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के कम/अधिक आंकने की गलतियों/चूकों के परिणाम स्वरूप समग्र प्रभाव वास्तविक राशि से ₹2692.25 करोड़ कम रहा। पूंजीगत परिसम्पत्तियों के

सृजन हेतु अनुदानों के बजट आंकड़े ₹1,66,840 करोड़ के बजाए ₹1,69,532 करोड़ होने चाहिए थे जिसने प्रभावी राजस्व घाटे के सही अनुमान को भी प्रभावित किया है।

3.3.3 वस्तुगत शीर्ष 35 से पुनर्विनियोजन - पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान

संशोधित एफआरबीएम नियम के अनुसार, 31 मार्च 2018 की समाप्ति तक प्रभावी राजस्व घाटे की समाप्ति के लक्ष्य की प्राप्ति के लिए केन्द्र सरकार वित्तीय वर्ष 2015-16 से प्रारम्भ प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर जीडीपी के 0.5 प्रतिशत अथवा अधिक के बराबर की राशि तक ऐसे घाटे को कम करेगी।

31 मार्च 2018 तक ईआरडी लक्ष्य की समाप्ति की प्राप्ति तथा राजस्व घाटे तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के बीच बड़े अंतर को ध्यान में रखते हुए वित्त मंत्रालय ने फरवरी 2016 में एक कार्यालय ज्ञापन जारी किया जिसके द्वारा मंत्रालय ने बताया कि *“पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु वस्तुगत शीर्ष सहायता अनुदान (जीआईए) से अन्य वस्तुगत शीर्षों को पुनर्विनियोजन से बचना चाहिए क्योंकि पुनर्विनियोजन केवल उसी वस्तुगत शीर्ष के अंतर्गत अनुमत है”*।

वर्ष 2016-17 हेतु अनुदान सं. 95, शहरी विकास मंत्रालय से सम्बन्धित पुनर्विनियोजन आदेशों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि कुल ₹50.46 करोड़ की निधियों का वस्तुगत शीर्ष 35 से अन्य वस्तु शीर्षों को पुनर्विनियोजन किया गया था जैसा **अनुबंध-3.3** में ब्यौरा दिया गया है।

वित्तीय वर्ष 2016-17 में राजस्व घाटे तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के बीच ₹1,50,648 करोड़ के बड़े अंतर को ध्यान में रखते हुए वस्तुगत शीर्ष पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु सहायता अनुदान (जीआईए) से अन्य वस्तुगत शीर्षों को पुनर्विनियोजन न केवल उपरोक्त कार्यालय ज्ञापन के उल्लंघन में था बल्कि 2017-18 तक प्रभावी राजस्व घाटे को समाप्त करने के अंतिम लक्ष्य के संबंध में असंगत भी था।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि वस्तुगत शीर्ष से पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु सहायता अनुदान (जीआईए) से अन्य वस्तु शीर्षों के पुनर्विनियोजन के

अवसरों से बचने के लिए सभी मंत्रालयों/विभागों को अनुदेश जारी कर दिए गए हैं तथा मामले को सम्बन्धित मंत्रालय के साथ निपटाने के प्रयास किए जा रहे हैं।

3.3.4 पिछले वर्ष के बजट प्रावधानों में परिवर्तन

संसद ने वर्ष 2016-17 हेतु अंतरिक्ष विभाग के लिए वस्तुगत शीर्ष 'पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' के अंतर्गत ₹134.12 करोड़ के बजट प्रावधान को अनुमोदित किया था। फिर भी, वर्ष 2017-18 हेतु बजट के साथ फरवरी 2017 में संसद में प्रस्तुत इस शीर्ष के अंतर्गत आवंटन ने प्रकट किया कि वित्तीय वर्ष 2016-17 हेतु बजट अनुमानों को ₹134.12 करोड़ के बजाए ₹525.87 करोड़ के रूप में दर्शाया गया था। इसी प्रकार, परमाणु ऊर्जा विभाग के मामले में ₹1080 करोड़ की पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों को 2016-17 हेतु अनुदानों की विस्तृत मांग में दर्शाया गया था जबकि उन्हीं आंकड़ों को व्यय बजट 2017-18 में ₹1052 करोड़ के रूप में दर्शाया गया था।

किसी वित्तीय वर्ष में किसी भी व्यय शीर्ष के अंतर्गत प्रावधान जो संसद द्वारा स्वीकृत है तथा अनुवर्ती वर्षों में स्वीकृत आंकड़ों को संशोधित करना यह दर्शाता है कि पिछले वर्ष हेतु व्यय के पारदर्शी तथा सही अनुमान तैयार नहीं किए गए थे। चूंकि पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के अनुमानों का घाटा संकेतकों पर भी प्रभाव है अतः उनका बार-बार परिवर्तन करना घाटा संकेतकों के सम्बन्ध में कोई राजकोषीय लक्ष्य निर्धारित करने के मुख्य ध्येय को विफल करता है।

अंतरिक्ष विभाग ने अपने उत्तर (दिसंबर 2017) में अपनी ओर से गलती को स्वीकार किया तथा बताया कि सूचना विभाग द्वारा अनजाने में वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत की गई थी तथा वह भविष्य में अत्यंत सावधानी रखेगा।

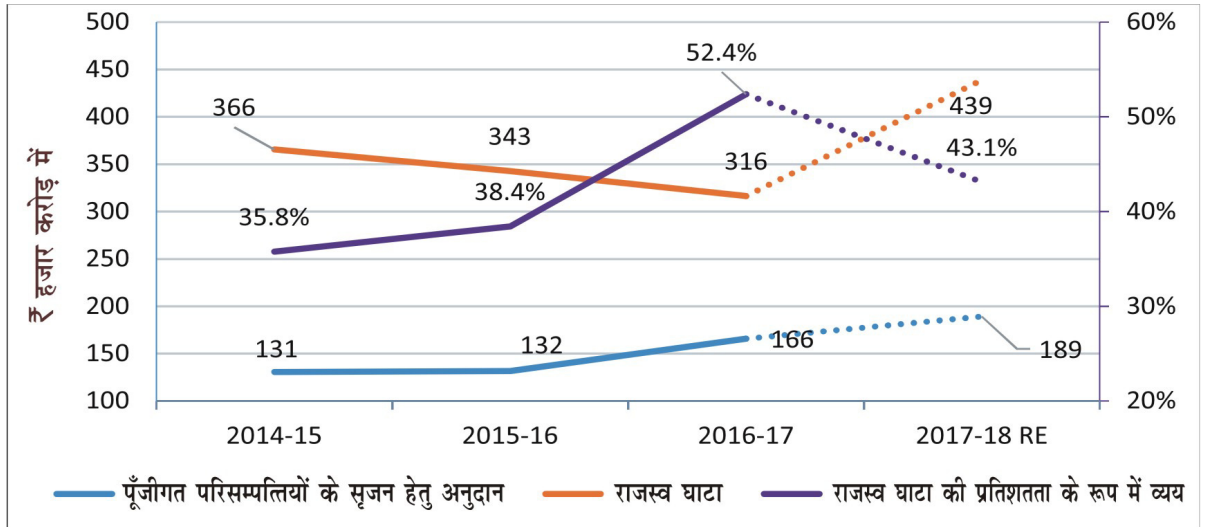
मंत्रालय ने उत्तर (जुलाई 2018) दिया कि विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा सूचना की रिपोर्टिंग में की गई गलतियों/असंगतियों को सुधार करने के प्रयास किए जा रहे हैं।

एफआरबीएम अधिनियम के संचालन तथा केन्द्रीय बजट तैयार करने के लिए नोडल मंत्रालय होने के कारण वित्त मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सम्बन्धित मंत्रालयों से प्राप्त तथा संसद के समक्ष प्रस्तुत बजट दस्तावेजों में शामिल सूचना पूर्ण, सही तथा संगत है।

3.3.5 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय

प्रभावी राजस्व घाटे की समाप्ति संकेत करती है कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय राजस्व घाटे के बराबर होना चाहिए। दूसरे शब्दों में, राजस्व प्राप्तियों के आधिक्य में सरकार के राजस्व व्यय का पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु उपयोग किया जाना चाहिए। 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि में राजस्व घाटे की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय की प्रवृत्ति तथा 2017-18 हेतु प्रक्षेपण/संशोधित अनुमान नीचे **ग्राफ- 3.5** में दिए गए हैं:

ग्राफ-3.5: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय की प्रवृत्ति



स्रोत: बजट सार

नोट: दूसरा अक्ष, राजस्व घाटे की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय को प्रदर्शित करता है।

ग्राफ-3.5 दर्शाता है कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों (जो राजस्व व्यय का भाग है) में 2015-16 में 38.4 प्रतिशत से 2016-17 में राजस्व घाटे के 52.4 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई अर्थात् 50 प्रतिशत से अधिक राजस्व घाटा ऐसे अनुदानों के कारण था। 2017-18 हेतु संशोधित अनुमान यह दर्शाता है कि सरकार की 2017-18 के अंत तक प्रभावी राजस्व घाटे की समाप्ति के

एफआरबीएम लक्ष्य की उपेक्षा करने की योजना है। तथापि, सरकार ने एमटीएफपी विवरणी 2018-19 (पैरा 5) में बजटेलर ऋणों के माध्यम से पूंजीगत प्रकृति के व्यय के लिए वित्तीय संसाधन प्राप्त करने हेतु इच्छा व्यक्त की है।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि ईआरडी में निरंतर संशोधन लेखे के राजस्व भाग में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु सहायता अनुदान को दर्ज करने से सम्बन्धित संरचनात्मक समस्याओं के कारण था। जबतक इन संरचनात्मक समस्याओं का एक सही एवं उपयुक्त लेखांकन क्रियाविधि तंत्र के माध्यम से अथवा सरकारी व्यय के राजस्व-पूंजीगत संघटन में पर्याप्त परिवर्तन के माध्यम से निपटान नहीं किया जाता, यह असंतुलन जारी रहने की संभावना है।

3.4 सरकार की देयता

सरकार अपने वार्षिक राजकोषीय घाटे को पूरा करने के लिए आंतरिक तथा बाह्य स्रोतों से उधार का सहारा लेती है। आंतरिक उधारों में मुख्य रूप से बाजारी कर्जे तथा वित्तीय संस्थानों को जारी विशेष प्रतिभूतियां शामिल है। इसके अतिरिक्त, लोकलेखे में उपलब्ध संसाधन जिसके सम्बन्ध में सरकार एक न्यासी के रूप में कार्य करती है, की देयताएं भी हैं, जिनका उपयोग घाटे को वित्तपोषित करने हेतु किया जाता है। एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(एफ) के अनुसार कुल देयताओं का तात्पर्य भारत की समेकित निधि (सीएफआई) तथा भारत के लोकलेखा के अंतर्गत देयताएं हैं।

3.4.1 देयता लक्ष्य

एफआरबीएम नियमावली का नियम 3(4) यह अपेक्षा करता है कि सरकार वित्तीय वर्ष 2004-05 हेतु जीडीपी के नौ प्रतिशत के आधिक्य में अतिरिक्त देयताओं (वर्तमान विनिमय दर पर बाह्य ऋण सहित) का भार वहन नहीं करेगी तथा प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में नौ प्रतिशत की सीमा को जीडीपी के कम से कम एक प्रतिशतता अंक तक प्रगामी रूप से कम किया जाएगा।

तालिका 3.4 2012-13 से सरकार की देयता स्थिति को दर्शाती है:

तालिका-3.4: सरकार की देयता: 2012-13 से 2016-17

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	वर्ष के प्रारम्भ में देयता	वर्ष के अंत में देयता	वर्ष के दौरान अतिरिक्त देयता	जीडीपी	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में देयता	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में अतिरिक्त देयता
	1	2	3=(2-1)	4	(2/4)	(3/4)
2012-13	41,51,284	47,06,586	5,55,302	99,46,636	47.3	5.6
2013-14	47,06,586	52,59,310	5,52,724	1,12,36,635	46.8	4.9
2014-15	52,59,310	57,75,685	5,16,375	1,24,45,128	46.4	4.1
2015-16	57,75,685	64,23,032	6,47,347	1,36,82,035	46.9	4.7
2016-17	64,23,032	69,06,265	4,83,233	1,51,83,709	45.5	3.2

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

नोट: देयता में वर्तमान विनिमय दर पर बाह्य ऋण शामिल है।

तालिका 3.4 से यह देखा जा सकता है कि 2016-17 हेतु सरकार की कुल देयता जीडीपी की 45.5 प्रतिशत थी जो कि वर्ष 2012-13 में जीडीपी की 47.3 प्रतिशत की तुलना में कम थी। तालिका यह भी दर्शाती है कि अतिरिक्त देयताएं 2012-13 में जीडीपी के 5.6 प्रतिशत से 2016-17 में 3.2 प्रतिशत तक कम हुईं।

3.4.2 देयता का कम बताया जाना

वित्तीय वर्ष 2016-17 हेतु संघ सरकार के लेखाओं पर सीएजी के 2017 के प्रतिवेदन सं. 44 के पैरा 1.5 में लोकलेखा देयता के कम दर्शाए जाने के सम्बन्ध में अभ्युक्ति को शामिल किया गया था। यह ज्ञात हुआ की देयता को ₹7,63,280 करोड़ के बराबर कम दर्शाया गया है। लोक लेखा में वास्तविक देयता को ध्यान में रखते हुए, वित्तीय वर्ष 2016-17 की समाप्ति पर केन्द्र सरकार की कुल देयता ₹76,69,545 करोड़⁷ होगी जो 45.5 प्रतिशत के स्थान पर जीडीपी का 50.5 प्रतिशत है जैसा तालिका 3.4 में दर्शाया है।

⁷ ₹76,69,545 करोड़= ₹69,06,265 करोड़+ ₹7,63,280 करोड़

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जुलाई 2018) कि निजी निधि प्रबंधकों के माध्यम से संचालित डाक बीमा निधियों के कारण केन्द्र सरकार की देयताओं की न्यूनोक्ति को नामे शेष के स्थान पर ऋणात्मक जमाओं के रूप में दर्शाया गया है तथा आगे बताया कि इसे एनएसएसएफ प्रचालनों के रूप में दर्शाए जाने की आवश्यकता है। इसे एनएसएसएफ की अनुरूपता पर वर्ष 2019-20 में देयताएं तथा परिसम्पत्तियां विवरण तैयार करते समय ध्यान में रखा जाएगा।

मंत्रालय के उत्तर को इस संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि एनएसएसएफ के कारण कुल कम दर्शाई गई देयता ₹7,63,280 करोड़ है और डाक बीमा निधि में निवेश से सम्बन्धित देयता केवल ₹53,634 करोड़ रुपये है। बाकी ₹7,09,646 करोड़ देयता एनएसएसएफ से निवेश के अन्य घटकों से सम्बन्धित हैं।

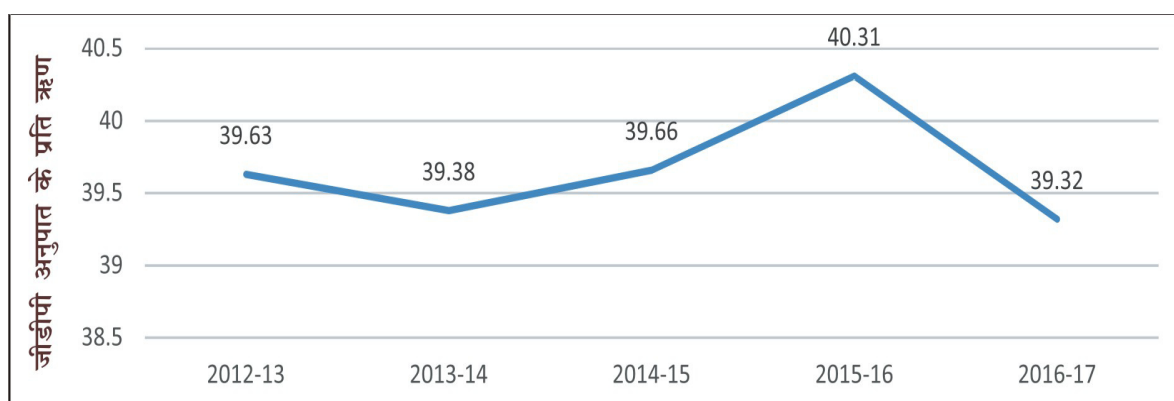
3.4.3 ऋण वहन करने की क्षमता (ऋण धारिता)

ऋण धारिता को आमतौर पर ऋण के स्तर, प्राथमिक घाटे तथा ब्याज लागत और सांकेतिक जीडीपी वृद्धि दर के आधार पर मापा जाता है। जीडीपी अनुपात में घटते हुए ऋण को बेहतर ऋण धारिता की ओर अग्रसर होने के रूप में देखा जा सकता है। राजस्व प्राप्तियों के अनुपात में ब्याज भुगतान का ऋण धारिता को मापने हेतु भी उपयोग किया जाता है। इस खण्ड में, ऋण की धारिता के निर्धारण के महत्वपूर्ण कारकों के रुझानों का आकलन किया गया है।

3.4.3.1 ऋण-जीडीपी अनुपात

ऋण धारिता का अनुमान लगाने के लिए ऋण-जीडीपी अनुपात का रुझान एक महत्वपूर्ण संकेतक है, जिसे **ग्राफ-3.6** में प्रस्तुत किया गया है:

ग्राफ-3.6: ऋण-जीडीपी अनुपात में प्रवृत्तियां

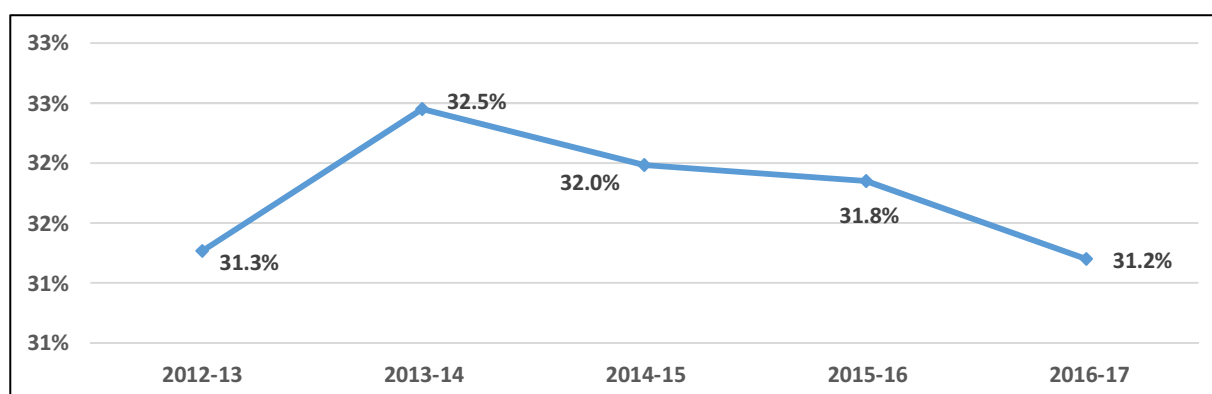


स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

3.4.3.2 राजस्व प्राप्तियों के अनुपात में ब्याज भुगतान

ऋण की ब्याज लागत ऋण धारिता को मापने का एक और संकेतक है। राजस्व प्राप्तियों के अनुपात में ब्याज भुगतान (आईपी/आरआर) में 2013-14 में 32.5 प्रतिशत की चरम सीमा से पिछले तीन वर्षों 2014-15, 2015-16 तथा 2016-17 के दौरान एक घटता हुआ रुझान देखा गया जो नीचे ग्राफ-3.7 में दर्शाया गया है:

ग्राफ-3.7: राजस्व प्राप्तियों के प्रति ब्याज भुगतान का अनुपात

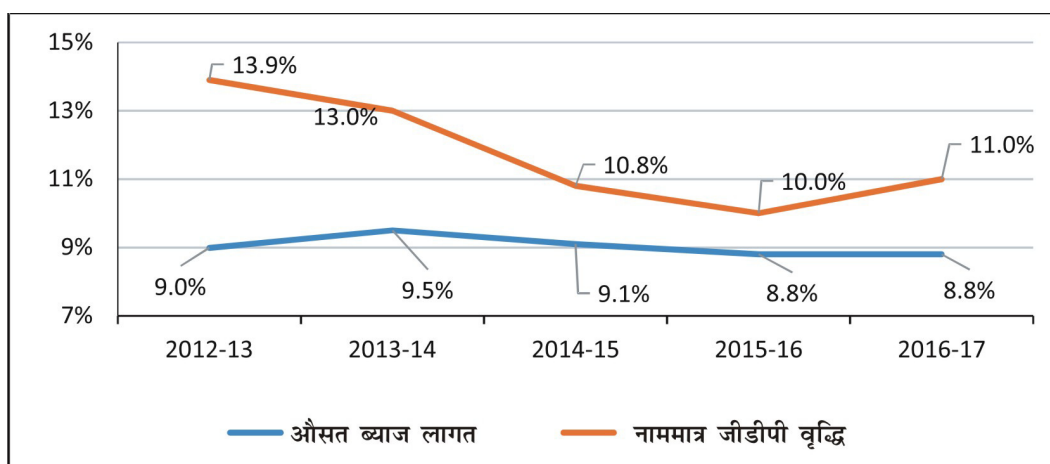


स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

3.4.3.3 औसत ब्याज लागत

औसत ब्याज लागत (एआईसी) को वर्ष के दौरान औसतन ऋण स्टॉक⁸ को ब्याज भुगतानों के साथ भाग देकर प्राप्त किया जाता है। एक घटती हुई औसतन ब्याज लागत ऋण धरिता हेतु अच्छा संकेत देती है। तथापि, जैसा **ग्राफ 3.8** में दर्शाया गया है कि 2012-17 की अवधि से औसतन ब्याज लागत 8.8 से 9.5 प्रतिशत के बीच रही थी।

ग्राफ-3.8: औसत ब्याज लागत तथा सांकेतिक जीडीपी वृद्धि



स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे तथा सीएसओ द्वारा प्रकाशित जीडीपी डाटा

उत्तर (जुलाई 2018) में मंत्रालय ने कहा कि 2013-17 की अवधि के दौरान एआईसी 6.6 तथा 6.9 प्रतिशत के बीच रहा।

मंत्रालय की जानकारी का स्रोत सरकारी ऋण, 2016-17 पर स्थिति-पत्र (स्टेट्स पेपर) है, जबकि लेखापरीक्षा ने प्रमाणित वित्त खातों में ऋण और ब्याज भुगतान के आंकड़ों के आधार पर औसत ब्याज लागत को ज्ञात किया है।

3.5 गारंटियां

केंद्र सरकार मुख्य रूप से उधार की लागत को कम करने के साथ-साथ उन मामलों में सरकारी संस्थाओं द्वारा किए गए परियोजनाओं या गतिविधियों की व्यवहार्यता में सुधार लाने के लिए आवश्यकता को पूरा करने के लिए गारंटी प्रदान करती है, जहां संप्रभु गारंटी द्विपक्षीय/बहुपक्षीय सहायता के लिए पूर्व शर्त है। यद्यपि गारंटियां आकस्मिक देयताएं होती हैं और इन्हे पारंपरिक रूप से ऋण का भाग नहीं माना जाता है किन्तु सरकार की गारंटी पर उधार लेने वाली संस्था द्वारा

⁸ औसतन ऋण स्टॉक वर्ष के प्रारम्भ तथा अंत में बकाया ऋण का साधारण औसत है।

भुगतान चूक की स्थिति में ये गारंटियां सरकार की देयता स्थिति पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती हैं।

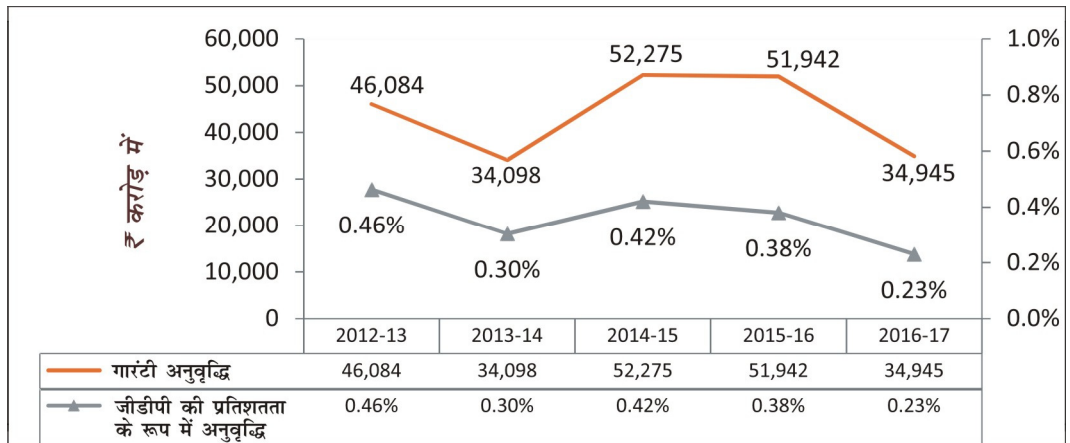
3.5.1 गारंटियों का लक्ष्य

एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके अंतर्गत तैयार नियमावली में यह प्रावधान है कि केन्द्र सरकार वित्तीय वर्ष 2004-05 से प्रारम्भ किसी भी वित्तीय वर्ष में जीडीपी के 0.5 प्रतिशत से अधिक कुल राशि की गारंटी प्रदान नहीं करेगी।

3.5.2 गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति

निम्न ग्राफ- 3.10 2012-13 से 2016-17 तक की अवधि में सरकार द्वारा एक वित्तीय वर्ष में जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में प्रदान की गई गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति को दर्शाता है:

ग्राफ 3.9: गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति: 2012-13 से 2016-17



स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

नोट: दूसरा अक्ष जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में गारंटियों में अनुवृद्धि को प्रदर्शित करता है।

ग्राफ 3.9 दर्शाता है कि पिछले पांच वर्षों में एक वित्तीय वर्ष में गारंटी में अनुवृद्धि जीडीपी के 0.5 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य के भीतर रही। यह 2016-17 में जीडीपी का 0.23 प्रतिशत थी।

3.6 प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान

विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन भी राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम 2003 का एक उद्देश्य है। प्रभावपूर्ण ऋण शोधन व्यवस्था विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन में मुख्य भूमिका निभाती है। ऋण शोधन व्यवस्था

में ऋणदाताओं को ब्याज तथा परिपक्वत मूल राशि, सेवा प्रभार, प्रतिबद्धता प्रभार आदि शामिल है।

बाह्य ऋण के आहरित न किए गए भाग पर पुनर्निधारित तिथियों के बाद आहरण हेतु मूल राशि पर प्रतिबद्धता प्रभारों को अदा किया जाता है। 2012-13 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान ₹553.22 करोड़ प्रतिबद्धता प्रभार अदा किए गए थे। विवरण नीचे तालिका 3.5 में दिए गए हैं;

तालिका-3.5: प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अप्रयुक्त प्रतिबद्ध बाह्य सहायता	प्रतिबद्धता प्रभार
2012-13	1,85,381	92.95
2013-14	2,16,083	117.33
2014-15	2,08,275	110.53
2015-16	2,52,396	110.60
2016-17	2,54,779	121.81
कुल		553.22

प्रतिबद्धता प्रभारों के परिहार्य भुगतान की आवश्यकता, मांग के साथ उपयुक्त संयोजन के बिना कर्ज/क्रेडिटों की अपर्याप्त योजना की ओर इशारा करते हैं।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि समय-समय पर बाह्य अभिकरणों के साथ सम्बन्धित कर्ज/क्रेडिट अनुबंध के प्रचलित नियम एवं शर्तों के अनुसार, ऋणी द्वारा प्रतिबद्ध कर्ज राशि पर प्रतिबद्धता शुल्क/प्रभार देय हैं।

मंत्रालय का उत्तर बड़े प्रतिबद्धता प्रभारों के कारणों को नहीं बताता है और न ही इस परिहार्य व्यय को कम करने के उपायों का सुझाव देता है।

3.7 पूंजीगत व्यय हेतु बजटेत्तर स्रोतों से धन का प्रबंध

राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 राजस्व तथा राजकोषीय घाटों को नियंत्रित करने के उद्देश्य से ऋण प्रबंधन ढांचे का प्रावधान करता है। विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन मापदण्डों के अंतर्गत उधार ली गई निधियों को इस प्रकार से नियोजित किया जाना चाहिए कि उधार ली गई निधियों के निवेश/नियोजन से अर्जित राशि ऋण शोधन की लागत से अधिक हो जिससे

सुगम भुगतान सम्भव बने। इसलिए यह अनिवार्य है कि उधार की लागत तथा आय में वृद्धि की क्षमता को ध्यान में रखते हुए उधार ली गई निधियों के नियोजन हेतु एक नीतिगत ढांचा बनना चाहिए।

वित्त मंत्रालय ने बताया कि उधार ली गई निधियों से सरकार की प्राप्तियों तथा संवितरणों के बीच के अंतर को पूरा किया जाता है तथा इन निधियों को आय के सृजन अथवा लागत को पूरा करने की गतिविधियों हेतु नियोजित नहीं किया जा सकता है। यह भी उल्लेख किया गया है कि उधार ली गई निधियों को विशिष्ट क्षेत्रों में उपयोग हेतु चिन्हित अथवा निर्धारित करना संभव नहीं है।

यह प्रतीत होता है कि उधार ली गई निधियों के नियोजन हेतु प्रतिफल दर, परिसम्पत्तियों के सृजन, आय में वृद्धि की क्षमता, सामाजिक-आर्थिक अथवा क्षेत्रीय असमानता इत्यादि के आधार पर बनाई कोई नीति नहीं है। सरकार ने अब पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिए बजटोत्तर उधारों को एक प्रमुख स्रोत के रूप में स्वीकृत किया है। बड़े निवेश वाली बड़ी आधारभूत संरचनागत परियोजनाओं हेतु वित्तपोषण को इस प्रकार से नियोजित किया जाना चाहिए कि निवेश से प्रतिफल का भविष्य की दर ऋण-व्यवस्था लागत को पूरा करने के लिए पर्याप्त राजस्व सृजित करने में समर्थ हो। तथापि, उधार ली गई निधियों के नियोजन के सम्बन्ध में किसी भी नीति एवं दिशानिर्देशों के अभाव में इन निधियों के उन क्षेत्रों में नियोजन का जोखिम है जो भविष्य की ऋण व्यवस्था आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु पर्याप्त प्रतिफल सृजित नहीं कर पाते हैं।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि निधियां केवल आय उत्पन्न करने वाली गतिविधियों के लिए प्राप्त नहीं की गई हैं तथा धन के प्रतिमोच्य होने से इसे विशेष उद्देश्य हेतु निर्धारित नहीं किया जा सकता है। मंत्रालय ने यह भी उल्लेख किया कि सामाजिक सुरक्षा, रक्षा, नागरिक सुविधाओं, बुनियादी संरचना, प्रशासनिक व्ययों आदि पर सरकार का व्यय प्रकृति में अनिवार्य है तथा उधार उत्पादक तथा अन्य स्थापना सम्बन्धित व्यय दोनों को पूरा करने के लिए अपेक्षित है। यह जोर दिया गया है कि मानव संसाधन में निवेश की लम्बी परिपक्वता अवधि है तथा केवल वाणिज्यिक उद्देश्य वाले उधार तथा लागत लाभ विश्लेषण देखना एकमात्र मापदण्ड नहीं हो सकता।

मंत्रालय का उत्तर राजस्व प्रकृति के व्यय का उदाहरण देता है तथा यह इंगित करता है कि इन व्ययों को वाणिज्यिक उद्देश्य अथवा लागत-लाभ विश्लेषण वाला नहीं माना जा सकता। लेखापरीक्षा अभ्युक्ति पूंजीगत व्यय हेतु ऋणों से सम्बन्धित है

जहां ऋण शोधन की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए वित्तीय संसाधनों का परिनियोजन आय अर्जित करने की क्षमता वाले निवेश में करने हेतु स्पष्ट नीति आवश्यक है। ऐसी नीति पूँजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिए बजटेत्तर वित्तीय संसाधन जुटाते समय और अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है क्योंकि निवेशक परियोजनाओं की क्षमता को केवल वित्तीय व्यवहार्यता तथा सरकार की अस्पष्ट/स्पष्ट गारंटियों के आधार पर आंकते हैं।

भारतीय रेल वित्त निगम (आईआरएफसी) तथा पावर फाइनेंस कांर्पोरेशन (पीएफसी) के मामलों का अध्ययन बजटेत्तर वित्तीय संसाधनों को प्राप्त करने के तौर-तरीकों एवं ऐसे संसाधनों की प्रमात्रा को समझने के लिए किया गया था।

मामले का अध्ययन - 4

भारतीय रेल वित्त निगम (आईआरएफसी) द्वारा वित्तीय संसाधनों की व्यवस्था

2016-17 की समाप्ति पर, आईआरएफसी के दीर्घावधि तथा लघु अवधि उधार क्रमशः ₹96,710.26 करोड़ तथा ₹5,769.35 करोड़ थे।

आईआरएफसी को 1986 में समर्पित रूप से भारतीय रेल की परियोजनाओं हेतु वित्त व्यवस्था करने के लिए स्थापित किया गया था। आईआरएफसी विभिन्न वित्तीय साधनों का उपयोग करके अंतर्राष्ट्रीय तथा घरेलू बाजार में रेल मंत्रालय हेतु वित्त की व्यवस्था करता है। आईआरएफसी द्वारा जारी विशिष्ट बंधपत्रों पर विभिन्न क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों (सीआरए) द्वारा प्रदान की गई रेटिंग के आधार पर वित्तीय बाजार में जारी किया जाता है। क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों द्वारा नियत रेटिंग के आधार पर निवेशक अपने निवेश की सुरक्षा के बारे में आश्वस्त होते हैं। यह ज्ञात हुआ कि क्रेडिट रेटिंग एजेंसियां आईआरएफसी की रेटिंग करते समय भारत सरकार द्वारा आईआरएफसी के स्वामित्व, आईआरएफसी के रेल मंत्रालय अंतर्गत कार्य करने, भारतीय रेल के साथ आईआरएफसी के अनुकूल पट्टानामों (favourable lease agreements) जिनमें ऋण राशि तथा ब्याज पर विदेशी विनिमय के अंतरण के जोखिमों से सुरक्षा इत्यादि निहित है को ध्यान में रखती हैं। अंतर्राष्ट्रीय रेटिंग एजेंसियों ने भी माना है कि आईआरएफसी का क्रेडिट प्रोफाईल सरकार के क्रेडिट प्रोफाईल से अलग करके नहीं देखा जा सकता तथा आईआरएफसी पर वित्तीय संकट की स्थिति में आईआरएफसी को भारत सरकार की असाधारण सहायता की “लगभग तय” संभावना है। रेल मंत्रालय विदेशी ऋणदाताओं को यह बताते हुए वचन-पत्र (एलओयू) देता है कि आईआरएफसी द्वारा बंधपत्रों की परिपक्वता पर अपर्याप्त नकद प्रवाह के कारण सावधि कर्जों को नहीं लौटाने की स्थिति में रेल मंत्रालय ऐसी कमियों को पूरा करेगा।

मामले का अध्ययन - 5

पावर फाइनैस कार्पोरेशन (पीएफसी) लिमिटेड

2016-17 की समाप्ति पर पीएफसी के कुल बाजारी उधारों में ₹2,00,187 करोड़ के दीर्घ अवधि कर्जे/बंधपत्र और ₹2401 करोड़ के लघु अवधि कर्जे शामिल हैं।

पावर फाइनैस कार्पोरेशन (पीएफसी) लि. को ऊर्जा क्षेत्र में एक समर्पित वित्तीय संस्थान के रूप में 1986 में निगमित किया गया था। इसे 1998 में गैर-बैंकिंग वित्त कम्पनी (एनबीएफसी) के रूप में पंजीकृत किया गया था तथा 2010 में इसे आरबीआई द्वारा बुनियादी ढांचा वित्त कम्पनी (आईएफसी) के रूप में वर्गीकृत किया गया था। पीएफसी देश के ऊर्जा क्षेत्र के विकास हेतु भारत सरकार की विभिन्न योजनाओं जैसे कि अल्ट्रा मेगा पावर प्रोजेक्ट (यूएमपीपी) तथा समेकित ऊर्जा क्षमता को बढ़ाने के सरकार के उद्देश्य को पूरा करने के लिए सामरिक रूप से महत्वपूर्ण है। पीएफसी उत्पादन, संवितरण, ट्रांसमिशन तथा सयंत्र नवीकरण एवं अनुरक्षण सहित ऊर्जा-क्षेत्र की गतिविधियों हेतु ऋण प्रदान करता है। 31 मार्च 2017 को पीएफसी में भारत सरकार की 66 प्रतिशत हिस्सेदारी थी।

अंतर्राष्ट्रीय रेटिंग एजेंसी **Moody's** द्वारा पीएफसी की रेटिंग जारी करते समय सरकार द्वारा पीएफसी का स्वामित्व तथा इसके साथ-साथ ऊर्जा क्षेत्र हेतु सरकार की योजनाओं में पीएफसी की सामरिक भूमिका के आधार पर यह कहा है कि पीएफसी का क्रेडिट प्रोफाइल सरकार के क्रेडिट प्रोफाइल के समान है। ऊर्जा मंत्रालय के पुनर्गठित त्वरित ऊर्जा विकास एवं सुधार कार्यक्रम तथा अल्ट्रा मेगा पावर परियोजनाएं कार्यक्रम में पीएफसी की भूमिका का असर भी इसकी रेटिंग में शामिल है।

इसी प्रकार, पीएफसी की रेटिंग का निर्धारण करते समय अंतर्राष्ट्रीय रेटिंग एजेंसी **Fitch** ने पाया कि पीएफसी के भारत सरकार के साथ मजबूत प्रचालन संबंधी एवं सामरिक सम्बन्ध हैं क्योंकि कम्पनी भारत में ऊर्जा क्षेत्र के संस्थानों का विकास करने तथा वित्तपोषण करने में एक अहम भूमिका अदा करती है। ऊर्जा मंत्रालय के पुनर्गठित त्वरित ऊर्जा विकास एवं सुधार कार्यक्रम तथा अल्ट्रा मेगा पावर परियोजना कार्यक्रम में पीएफसी की भूमिका का **Fitch** द्वारा उल्लेख किया गया है।

रेटिंग एजेंसी **CRISIL** संकेत करती है कि भारत सरकार की उच्च सामरिक महत्व वाली सरकारी नीतियों को कार्यान्वित करने में पीएफसी की महत्वपूर्ण भूमिका है तथा

भारत के ऊर्जा क्षेत्र, विशिष्ट रूप से राज्य ऊर्जा संस्थानों (एसपीयू) को वित्तपोषण करने में पीएफसी का महत्वपूर्ण योगदान है। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार की बड़ी हिस्सेदारी संकेत करती है कि सरकार का दृढ़ नैतिक दायित्व है कि संकट की स्थिति में वह कंपनी को सहायता करें।

रेटिंग एजेंसी **ICRA** संकेत करती है कि पीएफसी में भारत सरकार की बड़ी हिस्सेदारी, (31 मार्च 2017 को सरकार के पास 66.35 प्रतिशत इक्विटी) तथा देश के ऊर्जा क्षेत्र के विकास हेतु भारत सरकार की विभिन्न योजनाओं - जैसे कि अल्ट्रा मेगा पावर परियोजनाएं (यूएमपीपी) तथा समेकित ऊर्जा विकास योजना (आईपीडीएस) के कार्यान्वयन में अपनी सामरिक रूप से महत्वपूर्ण भूमिका के कारण पीएफसी की रेटिंग निर्धारित होती है। इसके अतिरिक्त, पीएफसी एक मुख्य ऊर्जा क्षेत्र वित्तदाता होने से, देश में ऊर्जा क्षमताओं का संवर्धन करने के सरकार के उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु सामरिक रूप से महत्वपूर्ण रहता है।

पीएफसी ऊर्जा उत्पन्न करने तथा संवितरण में शामिल निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्र इकाइयों को वित्तीय संसाधन प्रदान करता है। पीएफसी द्वारा प्रदत्त लगभग 83 प्रतिशत वित्तपोषण सार्वजनिक क्षेत्र में है तथा शेष 17 प्रतिशत निजी क्षेत्र में है। निजी क्षेत्र के स्वतंत्र ऊर्जा उत्पन्न करने वालों (आईपीपी) को वित्त प्रदान करते समय पीएफसी द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया के सम्बन्ध में एक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2015-16) में सीएजी ने इसके प्रचालनों में कई कमजोरियों को उजागर किया।

प्रकृति में बजट के बाहर से होने कारण इन बजटेत्तर ऋणों का वित्त लेखे में उल्लेख नहीं किया जाता है और न ही इन्हे सरकार द्वारा प्रदान की गई गारंटियों के भाग के रूप में शामिल किया जाता है। यह न केवल प्रकटन की कमी को दर्शाता है बल्कि यह सरकार की महत्वपूर्ण आधारभूत संरचनागत परियोजनाओं के निधीयन के मुख्य स्रोतों को संसद के नियंत्रण से बाहर भी करता है। पूंजीगत व्यय हेतु बड़े ऋणों के लिए ऋण धारिता तथा पर्याप्त प्रकटन हेतु ठोस नीति आवश्यक है।

मंत्रालय ने पैरा 3.1 पर दिए अपने इसी मत को दोहराया है कि बजट के बाहर के ऋण संघ के बजट की सीमा के भीतर रहते हैं क्योंकि बजट के बाहर से उधारों के मूल तथा ब्याज के भुगतान का प्रावधान बजट के माध्यम से किया जाता है।

मंत्रालय ने आगे बताया कि केन्द्रीय सार्वजनिक उद्यम (सीपीएसई) सरकार के समर्थन पर लाभ उठाने की स्वायत्तता रखते हैं तथा इसके कारण वे कम ब्याज दर पर उधार लेने में समर्थ हो जाते हैं। यदि सरकार केन्द्रीय सार्वजनिक उद्यम के कामकाज के लिए उधार लें तो इसका राजकोषीय घाटे पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

मंत्रालय का उत्तर संकेत करता है कि केन्द्रीय सार्वजनिक उद्यमों को स्वायत्तता है तथा उनके उधार स्वतंत्र व्यापारिक उद्यमों के लिए हैं जहां सरकार का समर्थन केवल बेहतर ब्याज दर प्राप्त करने में सहायता करता है। लेखापरीक्षा अवलोकन तो सरकार की तरफ से सीपीएसई द्वारा किए गए ऐसे व्यय के सम्बन्ध में हैं जो अन्यथा सरकार के बजट में शामिल होते।

मंत्रालय द्वारा भी इसी तथ्य को स्वीकार किया गया है कि सीपीएसई की योजनाबद्ध उधार बजट में आईईबीआर के रूप में लिया जाता है और मूलधन और ब्याज का भुगतान भी बजट के दायरे में रहता है। इस प्रकार, ऐसे बजटेत्तर ऋणों के लिए ऋण धारिता तथा पारदर्शी प्रकटन की व्यापक नीति के अभाव में सीपीएसई के वित्तीय जोखिमों के प्रतिकूल राजकोषीय प्रभाव की सम्भावना बनी रहती है।

3.8 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

सरकार ने पिछले वर्ष से तुलना में 2016-17 में राजस्व घाटा (0.4 प्रतिशत तक), प्रभावी राजस्व घाटा (0.5 प्रतिशत तक) तथा राजकोषीय घाटा (0.4 प्रतिशत तक) के वार्षिक कटौती लक्ष्य को पूरा किया। मार्च 2017 की समाप्ति पर सरकार ने राजस्व घाटा जीडीपी के 2.1 प्रतिशत, प्रभावी राजस्व घाटा जीडीपी के 1.1 प्रतिशत (वास्तविक 1.0 प्रतिशत था) तथा राजकोषीय घाटे को जीडीपी के 3.5 प्रतिशत तक लाने के लक्ष्य को भी पूरा किया। राजकोषीय घाटे के घटक के रूप में राजस्व घाटा 2014-15 में 71.6 प्रतिशत से घटकर 2016-17 में 59.1 प्रतिशत हो गया, जो पूंजीगत व्यय में वृद्धि को दर्शाता है

ऋण धारिता के सम्बन्ध में यह ज्ञात हुआ कि 2016-17 में जीडीपी के अनुपात में ऋण 39.32 प्रतिशत रहा, जो 2015-16 के 40.31 प्रतिशत की तुलना में कमी को दर्शाता है, राजस्व प्राप्तियों के अनुपात में ब्याज भुगतान 31.2 प्रतिशत था, जो 2013-14 के 32.5 प्रतिशत की तुलना में कमी को दर्शाता है तथा 2016-17 में

औसत ब्याज लागत 8.8 प्रतिशत थी जो 2013-14 के 9.5 प्रतिशत की तुलना में कमी को दर्शाता है

तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि सरकार राजस्व के साथ-साथ पूंजीगत व्ययों हेतु बजटेत्तर वित्तपोषण पर निर्भरता बढ़ा रही है। उदाहरणार्थ, राजस्व व्ययों के सम्बन्ध में बजटेत्तर वित्तपोषण का विशेष बैंकिंग प्रबंधनों के माध्यम से उर्वरक बकायों/बिलों का भुगतान; उधारों के माध्यम से एफसीआई के खाद्य आर्थिक सहायता बिलों/बकायों को पूरा करना/आस्थागित करना; तथा दीर्घावधि सिंचाई निधि (एल्टीआईएफ) के अंतर्गत नाबार्ड से ऋणों के माध्यम से सिंचाई योजना (एआईबीपी) के कार्यान्वयन हेतु धन जुटाना। पूंजीगत व्यय के सम्बन्ध में उदाहरणार्थ; आईआरएफसी के ऋणों के माध्यम से रेल परियोजनाओं का बजटेत्तर वित्तपोषण तथा पीएफसी के माध्यम से विद्युत परियोजनाओं का वित्तपोषण बजट नियंत्रण के बाहर हैं।

बजटेत्तर वित्तपोषण संसदीय नियंत्रण के बाहर है तथा राजकोषीय संकेतकों पर प्रभाव डालते हैं क्योंकि से व्यय को बजट के बाहर रखकर वर्ष में सरकार के व्यय को कम दर्शाते हैं। ऐसे बजटेत्तर वित्तीय प्रबंधन प्रतिबद्ध देयताओं (आर्थिक सहायता के बकाए/बिल) को आस्थागित करते हैं अथवा भविष्य की देयता को उत्तपन्न करते हैं तथा ऐसे मामलों में ब्याज भुगतान के कारण आर्थिक सहायता की लागतों को बढ़ाते हैं। इस प्रकार, बजट के बाहर से वित्तपोषण हेतु उपयुक्त प्रकटन ढांचा होना चाहिए।

3.9 अनुशांसाएं

सरकार को बजटेत्तर वित्तपोषण हेतु एक नीतिगत ढांचा तैयार करने पर विचार करना चाहिए जिसमें अन्य बातों के साथ संसद को प्रकटन शामिल होना चाहिए:

- (i) *बजटेत्तर वित्तपोषण का औचित्य एवं उद्देश्य एक ही परियोजना/ योजना/कार्यक्रम के अंतर्गत बजटेत्तर वित्तपोषण की प्रमात्रा तथा बजटीय सहायता, वित्तपोषण के साधन एवं स्रोत, बजटेत्तर वित्तपोषण के ऋण भुगतान हेतु माध्यम तथा कार्यनीति, आदि;*
- (ii) *मूलतः सरकार द्वारा स्वामित्व वाले सभी निकायों/कम्पनियों द्वारा/माध्यम से एक वित्तीय वर्ष के दौरान किए गए बजटेत्तर वित्तपोषण के ब्यौरे; एवं*

- (iii) सरकार बजट के साथ-साथ लेखों में प्रकटीकरण विवरण के माध्यम से बजटत्तर ऋणों के ब्यौरों का खुलासा करने पर विचार कर सकती है।