

अध्याय 4: प्राप्ति एवं व्यय के संघटकों का विश्लेषण

वित्तीय लक्ष्यों की उपलब्धि पर प्रभाव डालने वाले महत्वपूर्ण प्राप्ति तथा व्यय घटक, कर और गैर-कर राजस्व, विनिवेशों से प्राप्तियां, ऋणों की वसूली, राजस्व तथा पूंजीगत व्यय तथा ऋण एवं अग्रिम हैं। यह अध्याय सरकार के निर्धारित घाटा संकेतकों की संगणना को प्रभावित करने वाले प्राप्ति एवं व्यय के संघटकों का विश्लेषण करने के अतिरिक्त कुछ चयनित मापदण्डों की बृहत-आर्थिक अवस्थिति दर्शाता है।

4.1. प्राप्ति और व्यय की तिमाही समीक्षा का विश्लेषण

एफआरबीएम नियमावली के नियम 7 के अनुसार वित्त मंत्रालय को, प्राप्ति और व्यय में तिमाही प्रवृत्तियों का विश्लेषण करना होता है तथा गैर ऋण प्राप्तियों, राजकोषीय घाटे तथा राजस्व घाटे से सम्बंधित अर्धवार्षिक निर्देशचिन्ह के उल्लंघन के होने पर उनको समाविष्ट करके उपचारी उपाय करना होता है। वर्ष 2016-17 के दौरान तिमाही प्राप्तियों और व्यय के आंकड़े नीचे तालिका 4.1 में दी गई हैं:

तालिका 4.1 प्राप्ति और व्यय की तिमाही समीक्षा का विश्लेषण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विवरण	बीई 2016-17	प्रथम तिमाही तक (अप्रैल से जून तक) (बीई से प्रतिशतता के रूप में)	दूसरी तिमाही तक जुलाई से सितम्बर तक) (बीई से प्रतिशतता के रूप में)	तीसरी तिमाही तक (अक्टूबर से दिसम्बर तक) (बीई से प्रतिशतता के रूप में)	चौथी तिमाही तक (जनवरी से मार्च तक) (बीई से प्रतिशतता के रूप में)
1.	राजस्व प्राप्तियां	13,77,022	13.1	41.2	67.9	100
2.	पूंजीगत प्राप्तियां	6,01,038	55.1	76.7	89.0	100
3.	गैर ऋण पूंजीगत प्राप्ति	67,134	7.0	19.1	50.5	95
4.	कुल प्राप्तियां	19,78,060	25.9	52.0	74.3	100
5.	कुल व्यय	19,78,060	25.9	52.0	74.3	100
	राजस्व व्यय	17,31,037	26.7	51.6	74.5	97
	पूंजीगत व्यय	2,47,023	19.8	54.6	73.2	118
6.	राजस्व घाटा	3,54,015	79.7	92.1	100.1	87
7.	प्रभावशाली राजस्व घाटा	1,87,175	122	120.3	122.2	76
8.	राजकोषीय घाटा	5,33,904	61.1	83.9	93.9	100

तालिका 4.1 दर्शाती है कि 2016-17 की अंतिम तिमाही में पूंजीगत व्यय में तीव्र वृद्धि हुई थी। यह पूंजीगत व्यय के कुल बजट अनुमानों का लगभग 45 प्रतिशत थी। यद्यपि राजस्व घाटा और प्रभावी राजस्व घाटा प्रारंभिक तीन तिमाहियों में बजट अनुमानों की तुलना में अधिक थे, तथापि राजस्व वसूली की गति के कारण वर्ष के अंत में ये संकेतक बजट अनुमानों से कम की सीमा में ही बने रहे थे।

4.2 प्राप्ति एवं व्यय और उनके संघटकों का विश्लेषण

नीचे **तालिका 4.2** और **तालिका 4.3** वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान प्राप्ति एवं व्यय के कुछ प्रमुख घटकों का विश्लेषण दर्शाती हैं:

तालिका 4.2: प्राप्तियों का विश्लेषण

(₹ करोड़ में)

संघटक	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
राजस्व प्राप्तियां (ए)	10,55,891	12,17,794	13,28,909	14,36,160	16,15,988
वर्ष पर वर्ष वृद्धि	16.0%	15.3%	9.1%	8.0%	12.5%
कर राजस्व	7,44,914	8,20,766	9,07,327	9,49,698	11,07,968
	(70.5)	(67.4)	(68.3)	(66.1)	(68.6)
गैर-कर राजस्व (सहायता अनुदान सहित)	3,10,977	3,97,028	4,21,582	4,86,462	5,08,020
	(29.5)	(32.6)	(31.7)	(33.9)	(31.4)
ब्याज प्राप्ति	38,860	44,027	48,007	46,325	43,496
	(3.7)	(3.6)	(3.6)	(3.2)	(2.7)
लाभांश एवं लाभ	53,762	90,442	89,861	1,12,136	1,23,021
	(5.1)	(7.4)	(6.8)	(7.8)	(7.6)
विविध पूंजीगत प्राप्तियां	25,890	29,368	37,740	42,132	47,743
ऋण एवं अप्रिम (वसूली)	26,624	24,549	26,547	41,878	40,971

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे/नोट।

नोट: कोष्ठक में दिए गए आंकड़े राजस्व प्राप्ति के प्रतिशतता के रूप में हैं।

तालिका 4.2 दर्शाती है कि पिछले दो वित्तीय वर्षों में निरन्तर गिरावट होने के बाद वर्ष 2016-17 में वार्षिक आधार पर तुलना करने पर कर राजस्व प्राप्तियां लगभग 13 प्रतिशत बढ़ गईं। समग्र राजस्व प्राप्तियों के भाग के रूप में कर प्राप्तियां भी पूर्व वर्ष में 66.1 प्रतिशत तक कम होने के पश्चात 2016-17 में 68.6 प्रतिशत तक बढ़ गई थी। तथापि, गैर कर राजस्व 2015-16 में राजस्व प्राप्तियों के 33.9 प्रतिशत से 2.5 प्रतिशत अंकों तक गिर गया।

तालिका 4.3: व्यय का विश्लेषण

(₹ करोड़ में)

संघटक	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
राजस्व व्यय (बी)	14,20,473	15,75,097	16,95,137	17,79,529	19,33,018
ब्याज भुगतान	3,30,171	3,95,200	4,25,098	4,57,270	5,04,512
	(23.2)	(25.1)	(25.1)	(25.7)	(26.1)
पेंशन	73,447	79,339	98,645	1,02,179	1,38,948
	(5.2)	(5.0)	(5.8)	(5.7)	(7.2)
आर्थिक सहायता	2,57,179	2,54,745	2,58,299	2,58,471	232802
	(18.1)	(16.2)	(15.2)	(14.5)	(12)
पूँजीगत व्यय	1,50,382	1,68,844	1,72,085	2,78,866	2,49,472
ऋण एवं अग्रिम (भुगतान)	32,063	31,000	41,922	47,272	60,011
राजस्व घाटा (बी-ए)	3,64,582	3,57,303	3,66,228	3,43,369	3,17,030

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे।

नोट: पेंशन व्यय में सिविल, रक्षा तथा डाक पेंशन शामिल हैं।

नोट: कोष्ठकों में दिये गये आंकड़े राजस्व व्यय के प्रतिशतता के रूप में हैं।

कुल राजस्व व्यय में ब्याज भुगतानों के अंश में निरन्तर बढ़ोतरी हो रही है जो कि 2012-13 में 23.2 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 26.1 प्रतिशत तक पहुंच गई। यद्यपि राजस्व व्यय के भाग के रूप में आर्थिक सहायता भुगतानों में पैट्रोलियम आर्थिक सहायता की कमी के कारण पिछले पांच वर्षों में महत्वपूर्ण गिरावट की प्रवृत्ति रही, तथापि इन वर्षों के दौरान आर्थिक सहायता भुगतानों की देयता का आस्थगन जारी रहा। राजस्व व्यय के तीन प्रमुख संघटकों (ब्याज भुगतान, आर्थिक सहायता तथा पेंशन) का योगदान 2012-13 के दौरान समग्र राजस्व व्यय के लगभग 46.5 प्रतिशत था जो 2016-17 के दौरान घटकर 45.3 प्रतिशत हो गया। इनमें ब्याज भुगतान (राजस्व व्यय का 26.1 प्रतिशत) तो एक प्रभारित व्यय है जबकि पेंशन व्यय (राजस्व व्यय का 7.2 प्रतिशत) वास्तव में प्रतिबद्ध व्यय है। सब्सिडी, ब्याज और पेंशन पर व्यय राजस्व प्राप्तियों का लगभग 54 प्रतिशत हैं।

मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2018) कि सरकार सब्सिडी, पेंशन, ब्याज भुगतान इत्यादि जैसे राजस्व व्यय द्वारा उत्पन्न वित्तीय दबावों से अवगत है और यह भी कहा कि रक्षा क्षेत्र में सातवें वेतन आयोग और वन रैंक वन पेंशन (ओआरओपी) सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण पेंशन प्रतिबद्धताओं में काफी वृद्धि हुई है। सब्सिडी का भुगतान और खाद्य सब्सिडी विधायिका कार्यक्षेत्र के दायरे में है और ओआरओपी आदि सरकार की विधायी गतिविधियों का ही परिणाम है।

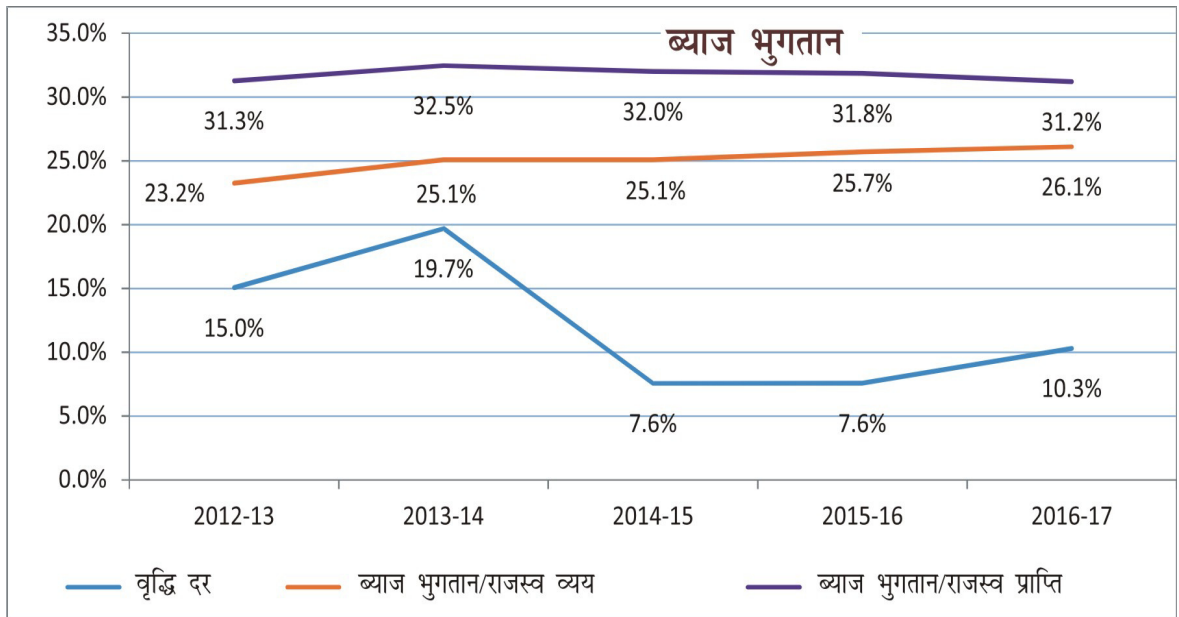
इसके अलावा, सब्सिडी सुधार चल रहे हैं और सब्सिडी के प्रत्यक्ष लाभ अंतरण, पेट्रोल / डीजल आदि के नियंत्रण की समाप्ति जैसे कदम उठाए जा रहे हैं।

मंत्रालय ने यह भी कहा कि राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में ब्याज भुगतान गिरावट की ओर अग्रसर है जो राजकोषीय अनुशासन की दिशा में सरकार की निरंतर प्रतिबद्धता दर्शाता है।

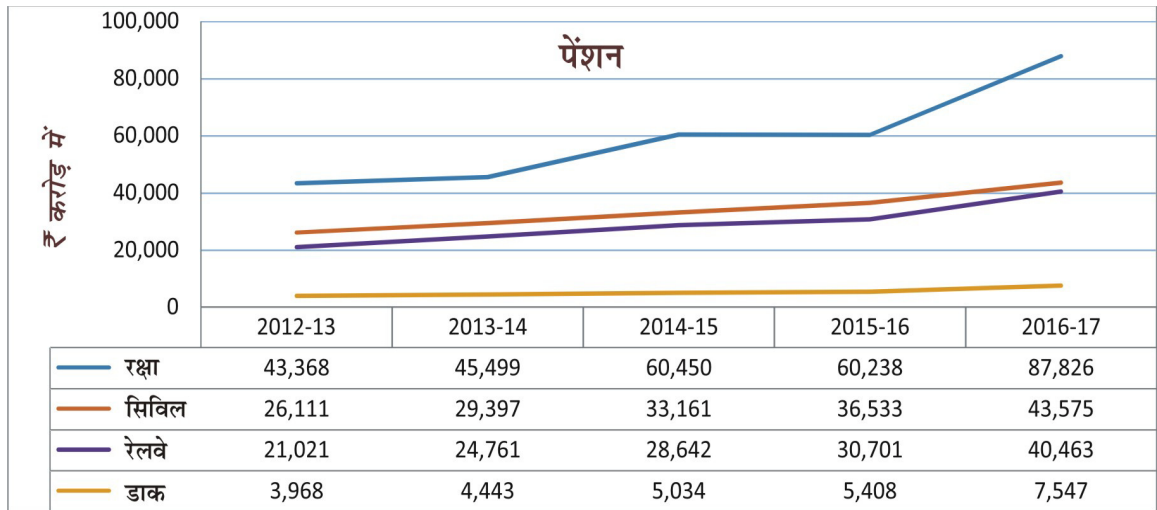
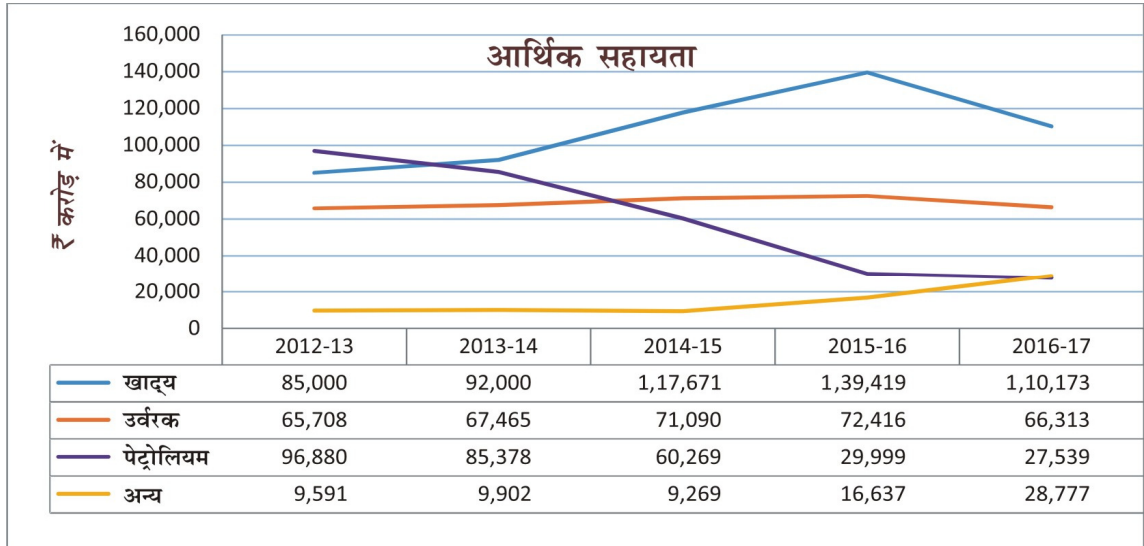
4.2.1 प्रमुख राजस्व व्यय की प्रवृत्तियां

ग्राफ 4.1 संघ सरकार के ब्याज भुगतान, आर्थिक सहायता तथा पेंशन व्यय की प्रवृत्तियों का विश्लेषण प्रस्तुत करता है। पेंशन पर व्यय के लेखाचित्र में सिविल, रक्षा, रेलवे तथा डाक द्वारा किया गया पेंशन व्यय शामिल है।

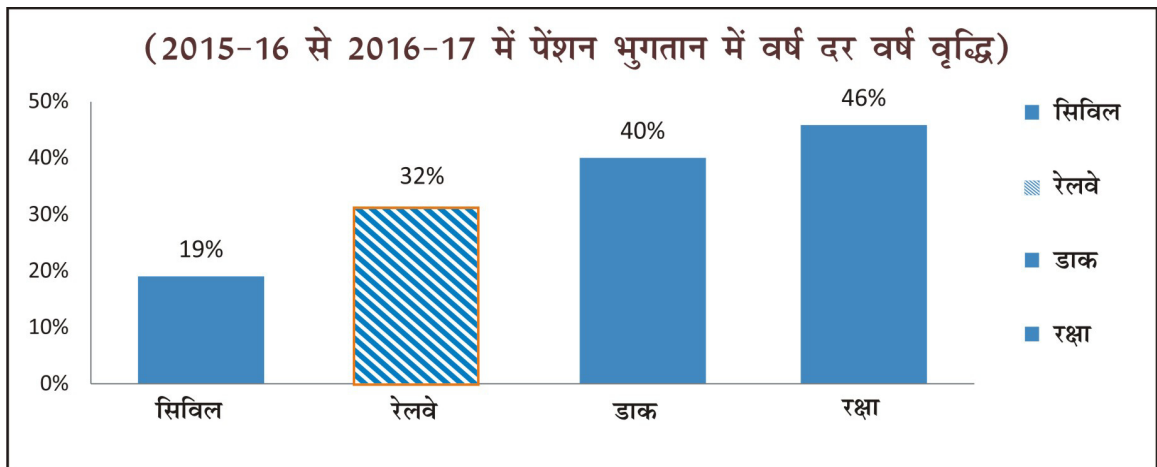
ग्राफ - 4.1 ब्याज भुगतान, आर्थिक सहायता तथा पेंशन का प्रवृत्ति विश्लेषण



2018 की प्रतिवेदन सं. 20



स्रोत: सीएजी का 2017 का प्रतिवेदन सं. 44



2016-17 के दौरान समग्र पेंशन भुगतान काफी मात्रा में बढ़ गए लेकिन रक्षा पेंशनों की वृद्धि ने सिविल, रेलवे और डाक पेंशनों की वृद्धि को काफी पीछे छोड़ दिया। रेलवे पेंशन व्यय लोक लेखे में सृजित पेंशन निधि के माध्यम से वित्तपोषित

होता है। लोक लेखे में रेलवे पेंशन निधि का संचालन रेलवे द्वारा अर्जित राजस्व से किया जाता है। इस प्रकार रेलवे पेंशन का राजस्व घाटे पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता है।

इसके अतिरिक्त, सेवानिवृत्त कार्मिकों को पेंशन देने के व्यय के अतिरिक्त सरकार भी न्यू पेंशन योजना (एनपीएस) के अंतर्गत समान अंशदान को वहन कर रही है।

4.3 घाटा संकेतकों की गणना को प्रभावित करने वाले लेन-देन

वित्तीय वर्ष 2016-17 में संघ सरकार के लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान लेन-देन के कई ऐसे उदाहरण पाए गए थे जिनका राजकोषीय संकेतकों पर प्रभाव पड़ता है इन्हे आगे के अनुच्छेदों में विस्तृत रूप से दर्शाया गया है।

4.3.1 व्यय के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व घाटे को कम बताया जाना

वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए संघ सरकार के लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान, राजस्व व्यय की प्रकृति के पूंजीगत व्यय तथा इसके विपरीत गलत वर्गीकरण के कई उदाहरण पाए गये थे। ये उदाहरण संघ सरकार के 2016-17 के लिए लेखाओं पर वर्ष 2017 के सीएजी के प्रतिवेदन सं. 44 के पैरा 4.4 में दर्शाए गए थे। गलत लेखा शीर्ष के अंतर्गत बजट प्रावधान प्राप्त करने तथा उसके स्थान पर व्यय को दर्ज करने के परिणामस्वरूप लेखाओं में गलत वर्गीकरण हुआ था। गलत वर्गीकरण के कारण वित्तीय वर्ष 2016-17 में संघ सरकार के राजस्व व्यय को कुछ मामलों में ₹752.18 करोड़ तक अधिक करके आंका गया तथा दूसरी ओर कुछ अन्य मामलों में राजस्व व्यय ₹2,229.40 करोड़ तक कम करके बताया गया, जिसके परिणामस्वरूप निवल पूंजीगत व्यय ₹1,477.22 करोड़ अधिक बताया गया, जिसके विस्तृत ब्यौरे **अनुबंध-4.1** में दिए गए हैं। ₹1,477.22 करोड़ तक पूंजीगत व्यय अधिक बताए जाने के कारण वित्तीय वर्ष 2016-17 में इसके समान राशि तक राजस्व घाटा कम बताया गया था।

4.3.2 निर्धारित निधियों में उदग्रहण/उपकर का कम अंतरण/अंतरण न होना

उपकर सांविधिक उदग्रहण होते हैं जिनकी प्राप्तियां विशिष्ट उद्देश्यों हेतु रहती हैं। कई उपकर/उदग्रहण प्रारंभ में भारत की समेकित निधि में एकत्र किए जाते हैं तथा बाद में लोक लेखे में इस उद्देश्य हेतु विशेष रूप से सृजित निर्दिष्ट निधियों में अंतरित किए जाते हैं। संघ सरकार के वित्तीय वर्ष 2016-17 के लेखाओं पर वर्ष

2017 के सीएजी के प्रतिवेदन सं. 44 के पैरा 2.3 में, कर/गैर-कर राजस्व का भाग बनने वाली विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत एकत्रित उद्ग्रहण और उपकरणों के ₹31,155.95 करोड़ का उद्देश्य हेतु चिन्हित निधियों में अंतरण न करने के सम्बन्ध में सूचित किया गया था। एकत्रित किए तथा लोक लेखे में निर्दिष्ट निधियों को अंतरित न किए गए उपकरण/उद्ग्रहण के ब्यौरे **अनुबंध-4.2** में दिए गए हैं। इसके अतिरिक्त, एकत्र किए गए उपकरण का अभीष्ट उद्देश्यों हेतु वास्तविक उपयोग तथा अप्रयुक्त शेषों के सम्बन्ध में वार्षिक लेखाओं अथवा बजट दस्तावेजों में कुछ नहीं दर्शाया जाता है। वित्तीय वर्ष 2016-17 के दौरान ₹31,155.95 करोड़ के उद्ग्रहण/उपकरण का कम अंतरण होने तथा उसको भारत की समेकित निधि में रखने से राजस्व और राजकोषीय घाटे को इतनी ही राशि तक कम बताया गया।

मंत्रालय ने पहले कई मामलों में स्वीकार किया था कि उपकरण के उद्ग्रहण के माध्यम से वसूल की गई राशियों का लोक लेखे में रखी समर्पित निधियों में कम अंतरण होता है। यह तर्क दिया गया था कि सम्बद्ध योजना/कार्यक्रम की प्रगति एवं मंत्रालय/विभाग की व्यय क्षमता को ध्यान में रखते हुए सीमित संसाधनों का युक्तिपूर्ण उपयोग के लिए ऐसा किया जाता है। क्योंकि तदनुरूपी व्यय न हो सकने की स्थिति में लोकलेखों में किए गए बड़े अंतरण अन्य वांछित योजनाओं/कार्यक्रमों पर व्यय को सीमित करेंगे। यह भी उल्लेख किया गया था कि चिन्हित गतिविधियों हेतु कर सम्बन्धित उपकरणों से अधिकतम निधियां देने के प्रयास किए जा रहे हैं तथा आगामी वित्त वर्ष में अंतर समाप्त होने की आशा की जाती है।

तथापि यह ज्ञात हुआ कि यह अंतर वास्तव में 2015-16 में ₹20,910.61 करोड़ से 2016-17 में ₹31,155.95 करोड़ तक बढ़ गया है तथा यह प्रतीत होता है कि उपकरणों को या तो तदनुरूपी व्यय आवश्यकताओं तथा मंत्रालय/विभाग की व्यय क्षमता को ध्यान में रखे बिना उदग्रहित किया जा रहा है।

इस प्रकार, वर्ष 2016-17 में व्यय के गलत वर्गीकरण और लोकलेखे में रखी समर्पित निधियों में कम अंतरणों के कारण, राजस्व का अधिक आकलन हुआ था और इसलिए राजस्व घाटा ₹32,633 करोड़ के बराबर कम करके दर्शाया गया था।

मंत्रालय ने कहा कि संघ सरकार के वित्त लेखा के वर्तमान प्रारूप में उपकरण के अव्ययित संग्रहण का खुलासा संभव नहीं है। यह भी कहा गया है कि किसी भी व्यय के बिना लोक लेखे में बड़े हस्तांतरण से सामाजिक और आर्थिक आधार पर वांछनीय अन्य व्यय को घटा देंगे। मंत्रालय ने कहा कि समर्पित आरक्षित निधियों को उपकरण संग्रहणों के कम हस्तांतरण को राजकोषीय अनुशासन प्राप्त करने के

लिए नहीं हैं, बल्कि ये लोक लेखे में धन के व्यर्थ ठहराव को रोकने के लिए हैं, जहां मंत्रालयों/विभागों की धन व्यय करने की क्षमता कम है।

मंत्रालय का स्पष्टीकरण उपकर/उद्धरण संग्रह की अंतर्निहित भावना के अनुरूप नहीं है। संसद द्वारा उपकर/उद्धरण के लिए जनादेश विशिष्ट उद्देश्य की सेवा अथवा किसी विशेष क्षेत्र/अर्थव्यवस्था के विशेष क्षेत्र में आवश्यक वित्तीय प्रोत्साहन प्रदान करना है। इसलिए, सरकार तब तक एकत्रित धनराशि के केवल संरक्षक के रूप में कार्य करती है जब तक कि इन्हें अनिवार्य उद्देश्य के लिए विनियमित नहीं किया जाता है। इस प्रकार के कम हस्तांतरण का राजकोषीय प्रभाव भी पड़ता है क्योंकि भविष्य में उस क्षेत्र विशेष की वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति भारत की समेकित निधि से करनी पड़ेगी जिसके लिए उपकर/उद्धरण एकत्रित किया जा रहा है।

4.4 अधिप्राप्ति/अनुरक्षण पर व्यय को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु प्राप्त अनुदानों पर व्यय के रूप में माना जाना

2012 में यथा संशोधित एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(बीबी) में निर्धारित है कि 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' का अभिप्राय केन्द्रीय सरकार द्वारा ऐसे पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु राज्य सरकारों, संवैधानिक प्राधिकरणों या निकायों, स्वायत्त निकायों, स्थानीय निकायों तथा अन्य योजना कार्यान्वयन एजेंसियों को दिए गए सहायता अनुदान हैं जो उक्त अभिकरणों के स्वामित्व में होते हैं।

2016-17 में, मंत्रालयों/विभागों द्वारा विभिन्न योजना/कार्यक्रमों पर पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर ₹1,65,733 करोड़ का व्यय किया गया था जैसाकि व्यय बजट, खण्ड-1 के अनुबंध-6 में दर्शाया गया है। सरकार ने, यह निर्णय करने के लिए कोई मानदण्ड/दिशानिर्देश निर्धारित नहीं किए जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि अनुदानग्राही संगठन द्वारा किया जाने वाला कौन सा व्यय 'पूंजीगत सृजन' श्रेणी के अंतर्गत आता है। समुचित दिशानिर्देश के आभाव में, कुछ योजनाओं के अंतर्गत अधिप्राप्ति तथा अनुरक्षण पर किए गए व्यय पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में भी वर्गीकृत किया जा रहा है। कुछ योजनाओं के अंतर्गत परिसम्पत्तियों के सृजन पर किए गए व्यय मामलों में इस प्रकार सृजित परिसम्पत्तियों का स्वामित्व योजना के लाभार्थियों के पास ही रहा

न कि अनुदानग्राही संगठन के पास रहा, जैसाकि एफआरबीएम अधिनियम की धारा 2(बीबी) के अंतर्गत अपेक्षित था।

अनुवर्ती पैराओं की लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों में ऐसे मामलों चर्चा की गई है जिनमें पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकृत होने के योग्य न रहने वाले कुछ व्यय गलत रूप से इस वर्ग में रख दिए गए हैं।

दो योजनाओं अर्थात् महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगस) तथा संसद सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास (एमपीएलएडी) में किए गए व्यय का कुछ भाग या तो विद्यमान परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण या अधिप्राप्ति के रूप में था जिससे पूंजीगत परिसम्पत्तियों का सृजन नहीं होता किन्तु इन व्ययों को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के रूप में वर्गीकृत किया गया था। इस प्रकार के कार्य के संघटकों के ब्यौरे **बॉक्स-4.1** में दर्शाए गए हैं।

बॉक्स - 4.1: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन में परिणित न होने वाले निर्माण कार्य

योजनाएं	कार्य के संघटक जो पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन का परिणाम नहीं थे
मनरेगस	<ul style="list-style-type: none"> • वनरोपण तथा वृक्षारोपण सहित सूखासह • पौधारोपण, बागवानी, भूमि विकास • टैको को गाद रहित करने सहित परम्परागत जल निकायों का नवीकरण • योजना के अंतर्गत सृजित परिसम्पत्तियों का अनुरक्षण
एमपीएलएडी	<ul style="list-style-type: none"> • विद्यालय, महाविद्यालय तथा सार्वजनिक पुस्तकालय हेतु पुस्तकों की खरीद • ट्राई साइकिल और व्हीलचेयर (हस्त/बैटरी चलित) की खरीद • दिव्यांग- व्यक्तियों के लिए कृत्रिम अंगों की खरीद • सॉफ्टवेयर की खरीद तथा इस उद्देश्य के लिए प्रशिक्षण देने पर व्यय • मोबाइल पुस्तकालय तथा फर्नीचर की खरीद

चूंकि उपर्युक्त श्रेणियों पर किया गया व्यय विद्यमान परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण या अधिप्रापण से सम्बन्धित है जिससे पूंजीगत परिसम्पत्तियों का सृजन नहीं होता है इसलिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में इनका वर्गीकरण सही नहीं था। योजनाओं में ऊपर दर्शाए गए कार्य के संघटकों पर किए गए मदवार व्यय के अभाव में, लेखापरीक्षा पूंजीगत परिसम्पत्तियों⁹ के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय की राशि का अनुमान नहीं लगा सकी।

⁹ पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में मनरेगस पर ₹47,821 करोड़ तथा एमपीएलएडी पर ₹3,500 करोड़ का कुल व्यय किया गया था।

ए) प्रधानमंत्री आवास योजना (पीएमएवाई), यह योजना एक ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों, जो या तो बेघर हो या उनके पास अपर्याप्त आवासीय सुविधाएं हों, के लिए एक सुरक्षित तथा मजबूत शरणागृह के निर्माण हेतु सहायता देने के लिए कार्यान्वित की गई है। वित्त वर्ष 2016-17 के दौरान मंत्रालय द्वारा पीएमएवाई योजना पर ₹16,055 करोड़ का व्यय किया गया था तथा उसको पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकृत किया गया था। इस योजना के अंतर्गत, मंत्रालय द्वारा राज्य सरकारों को अनुदान जारी किए गए थे जिसे बाद में, योजना के अंतर्गत लाभार्थियों को अनुदान/सहायता के रूप में जारी किया।

चूंकि योजना के अंतर्गत निधियों का आवास सुविधाएं उपलब्ध करने के लिए उपयोग किया गया था जो लाभार्थियों द्वारा ले लिए गए थे तथा अनुदानग्राही संस्थाओं/संगठनों द्वारा स्वामित्व में नहीं लिए गए थे, इसलिए पीएमएवाई पर व्यय का पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के रूप में वर्गीकरण गलत था।

पीएमएवाई जैसी योजनाओं में जारी अनुदान से उत्पन्न परिसंपत्तियों के स्वामित्व के संदर्भ में मंत्रालय का कहना (जुलाई 2018) है कि ऐसी योजनाओं के अंतर्गत वितरित अनुदान प्रकृति में "पास-थू अनुदान" है जो केंद्र सरकार से दूसरी संस्थाओं को अंतिम अनुदान प्राप्तकर्ता को वितरित करने के लिए दिया जाता है। इसलिए पीएमएवाई (जी) के अंतर्गत जारी अनुदानों के मामले में, अंतिम अनुदान प्राप्त करने वाली संस्था और योजनाओं के लाभार्थी एक ही होते हैं।

यह उत्तर वाजिब नहीं है, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों की परिभाषा के अनुसार केंद्र सरकार, राज्य सरकारों, संवैधानिक प्राधिकरणों/निकायों, स्वायत्त निकायों या स्थानीय निकायों या योजना कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा ऐसी पूंजीगत संपत्तियों के निर्माण के लिए दिए अनुदान ही शामिल हैं जो कि इन संस्थाओं के स्वामित्व में हैं। इसलिए, मंत्रालय का यह तर्क अधिनियम में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों की परिभाषा के अनुरूप उचित नहीं है कि लाभार्थी इस मामले अंतिम अनुदान प्राप्तकर्ता है।

बी) बजट दस्तावेजों तथा अन्य अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पता चला कि कुछ राजस्व प्रकृति के व्यय अर्थात् स्थापना खर्च, प्रशिक्षण खर्च, रॉयल्टी भुगतान जिनका किसी पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन से सम्बन्ध नहीं है, भी “पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान” शीर्ष के अंतर्गत दर्ज किए गए हैं। ऐसा करना जोकि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों की परिभाषा के अनुरूप नहीं है। ब्यौरे नीचे **बॉक्स 4.2** दिए गए हैं।

बॉक्स 4.2: परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के अंतर्गत राजस्व व्यय का गलत वर्गीकरण

क्र.सं.	विवरण	(₹ करोड़ में) राशि
1.	पैट्रोलियम रॉयल्टी	2,204.70
2.	100 उन्नत शहरों हेतु स्थापना	65
3.	मानव संसाधन विकास तथा असंगठित क्षेत्र में चालकों का पुनश्चर्या प्रशिक्षण	34.58
4.	एएमआरयूटी हेतु स्थापना खर्च	6.61
जोड़		2,310.89

लेखापरीक्षा के दौरान पैट्रोलियम रॉयल्टी के सम्बन्ध में इंगित किए जाने पर, व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय ने स्वीकार किया कि ₹2204.70 करोड़ के व्यय को सहायता अनुदान (सामान्य) की बजाय अनजाने में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के अंतर्गत दर्ज किया गया था।

मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2018) कि यह सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी सम्बद्ध मंत्रालय / विभाग तथा अनुदान प्राप्त करने वाली अनुदान इकाई है कि अनुदान सहायता का उपयोग उचित प्रयोजन से किया जाए।

एफआरबीएम अधिनियम के प्रशासन के लिए नोडल मंत्रालय होने के नाते वित्त मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अधिनियम के अंतर्गत एकत्र/घोषित जानकारी पूर्ण, सटीक और अन्य सरकारी दस्तावेजों के साथ सुसंगत है।

4.5 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा के दौरान यह प्रकाश में आया कि व्यय के गलत वर्गीकरण (₹1,477 करोड़) और लोक लेखे (₹31,156 करोड़) से भारत के समेकित निधि से

उपकर/उद्धरण के कम या गैर-हस्तांतरण के कारण राजस्व व्यय की कमी के कारण 2016-17 में राजस्व घाटा ₹32,633 करोड़ कम करके दर्शाया गया।

इसके अतिरिक्त राजस्व व्यय की कम से कम ₹18,366 करोड़ की राशि (पीएमएवाई के अंतर्गत ₹16,055 करोड़ + बॉक्स 4.2 में ₹2,311 करोड़) को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में माना गया था। इसका परिणाम राजस्व व्यय को कम बताए जाने, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान को अधिक बताए जाने तथा इस प्रकार राजस्व घाटा को कम बताए जाने में हुआ।

साथ में राजस्व व्यय को ₹50,999 करोड़ तक कम बताया गया था तथा इसलिए राजस्व घाटा को उसी राशि तक कम बताया गया था।

4.6 अनुशंसाएं

- (i) सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी अंतरण/निधियों से एकत्र धन लोक लेखे में इस उद्देश्य हेतु विशेष रूप से सृजित निर्दिष्ट उपकर व भविष्य की देयताओं को समेकित निधि में शामिल नहीं किया जाए जिससे राजस्व प्राप्तियों को अधिक करके दर्शाने से बचा जा सके।
- (ii) सरकार इस आशय के दिशानिर्देश जारी करे कि किन मदों को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान में शामिल किया जाएगा तथा केवल ऐसी मदों को ही पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के रूप में शामिल किया जाना चाहिए।