# अध्याय 5: राजकोषीय नीति विवरण में अनुमानों का विश्लेषण

एफआरबीएम अधिनियम तीन राजकोषीय नीति विवरणों - मध्यम अवधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) विवरण, राजकोषीय नीति योजना (एफपीएस) विवरण, और वृहत आर्थिक रूपरेखा (एमएफ) विवरण को वार्षिक वित्तीय विवरण एवं अनुदान की मांगों के साथ संसद के दोनो सदनों में प्रस्तुत करने का प्रावधान करता है। एफआरबीएम अधिनियम में 2012 में किए गए संशोधन में मध्यम अवधि व्यय ढ़ांचा (एमटीईएफ) विवरण का प्रावधान किया गया है जिसमे निर्धारित व्यय संकेतकों के लिए तीन साल के रोलिंग लक्ष्य का प्रावधान है। विवरण में निर्धारित व्यय संकेतकों प्रभावित करने वाले जोखिमों तथा मान्यताओं के वर्णन भी अपेक्षित है। एमटीईएफ विवरणी को एमटीएफपी, एफपीएस और एमएफ विवरण रखे जाने वाले सत्र के तुरंत बाद के सत्र में संसद के दोनों सदनों में रखा जाना अपेक्षित है।

यह अध्याय वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए संघ सरकार की प्राप्तियां और व्यय का राजकोषीय नीति विवरणी, बजट एक नजर में तथा वार्षिक वित्तीय विवरणी में किए गए अनुमानों के साथ विश्लेषण करता है।

## 5.1 मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरण में अनुमान

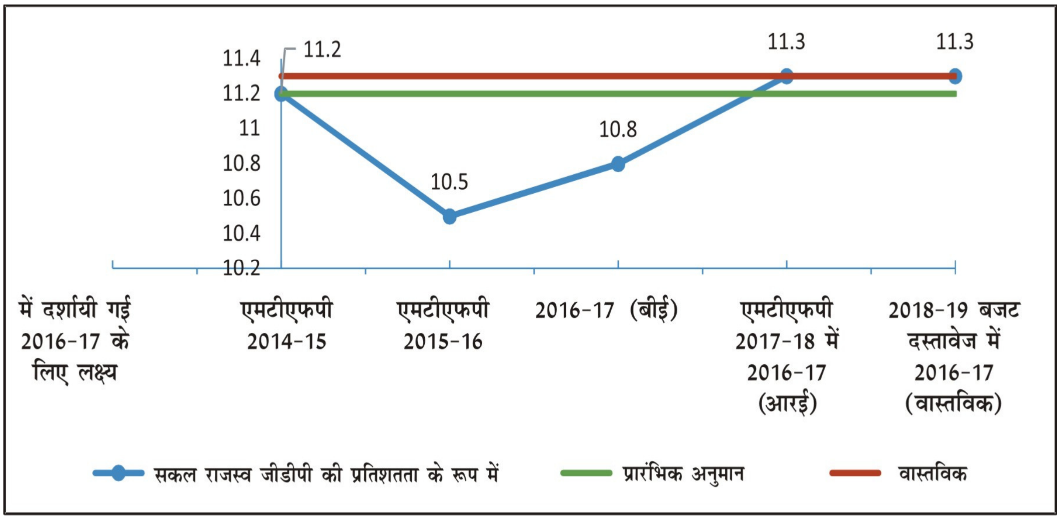
एमटीएफपी विवरण में वित्तीय संकेतकों के तीन साल के रोलिंग लक्ष्य अर्थात् राजस्व घाटा, प्रभावी राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा, कर राजस्व और कुल बकाया देयता जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, जिसमें राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के बीच संतुलन से सम्बन्धित स्थिरता का आकलन और उत्पादक संपत्तियां उत्पन्न करने के लिए बाजार उधार सहित पूंजीगत प्राप्तियों का उपयोग शामिल हैं। एमटीएफपी विवरण में वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए वित्तीय संकेतकों के कुछ घटकों के अनुमानों का विश्लेषण नीचे दिया गया है:

### 5.1.1 सकल कर राजस्व अनुमान

बजट 2014-15 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में सरकार ने वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए सकल कर राजस्व लक्ष्य सकल घरेलू उत्पाद का 11.2 *प्रतिशत* निर्धारित किया था। इस लक्ष्य को बजट 2015-16 तथा 2016-17 के साथ अगले एमटीएफपी में संशोधित कर सकल घरेलू उत्पाद का क्रमश: 10.5 प्रतिशत व

10.8 प्रतिशत कर दिया गया। लक्ष्य को तथापि, बजट 2017-18 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी में ऊपर की ओर संशोधित कर सकल घरेलू उत्पाद का 11.3 प्रतिशत (संशोधित अनुमान) कर दिया गया। वास्तविक सकल संग्रह वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए जीडीपी का 11.3 *प्रतिशत* था। इस तरह, एमटीएफपी 2014-15 की तुलना में, वास्तविक 0.1 प्रतिशत से परिवर्तित हुआ।

**ग्राफ 5.1: सकल कर राजस्व अनुमान**



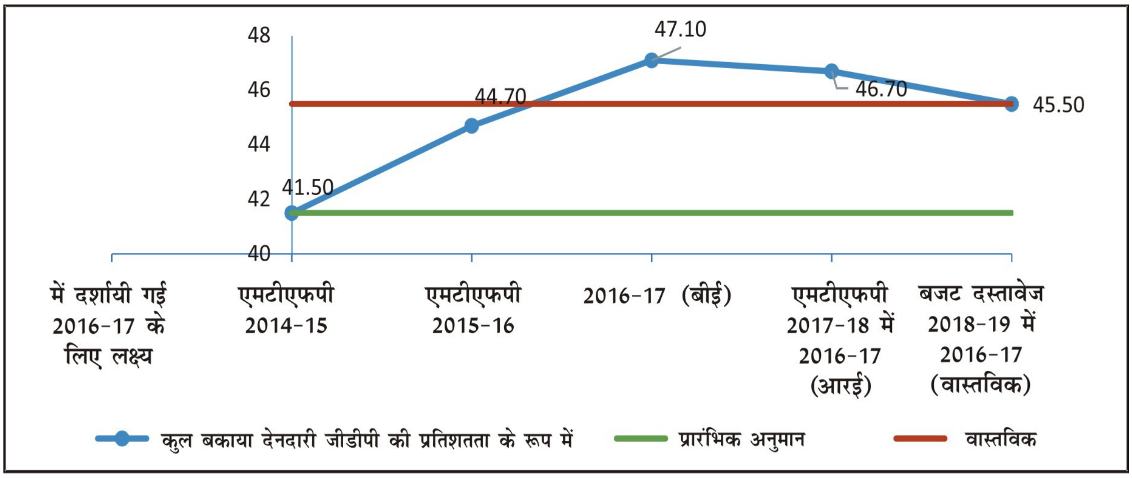

*मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि सकल कर राजस्व के प्रक्षेपण कर संग्रहण, उत्प्लावकता, जीडीपी वृद्धि एवं अन्य बृहत आर्थिक संघटकों से सम्बन्धित निश्चित रूप से अंतर्निहित अवधारणाओं पर आधारित हैं तथा कई ऐसे संघटक बाह्यजनित प्रकृति के हैं। सरकार बृहत आर्थिक परिवेश को निर्धारित करने का लगातार प्रयास करती है तथा ऐसे निर्धारण के आधार पर विभिन्न राजकोषीय संकेतकों हेतु प्रक्षेपणों को आधार बनाती है। प्रक्षेपणों को पुन: जांच करने के परिणाम इसमे निरंतर बदलाव आते हैं।*

## 5.1.2 कुल बकाया देयता अनुमान

बजट 2014-15 में, सरकार ने वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए देयता लक्ष्य सकल घरेलू उत्पाद का 41.5 प्रतिशत लक्ष्य निर्धारित किया था। इस अनुमान को अगले दो एमटीएफपी विवरणों में वित्तीय वर्ष 2015-16 और 2016-17 के साथ प्रस्तुत बजट में ऊपर की ओर संशोधित कर क्रमश: जीडीपी का 44.7 प्रतिशत और 47.1 प्रतिशत कर दिया गया था। लक्ष्य की पुन: समीक्षा की गई और बजट 2017-18 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरणी में लक्ष्य को ऊपर की ओर

संशोधित कर जीडीपी का 46.7 प्रतिशत (संशोधित अनुमान) कर दिया गया। 2016-17 के लिए वास्तविक सकल घरेलू उत्पाद की कुल देयता का 45.5 प्रतिशत रहा।

**ग्राफ 5.2: कुल बकाया देनदारी अनुमान**

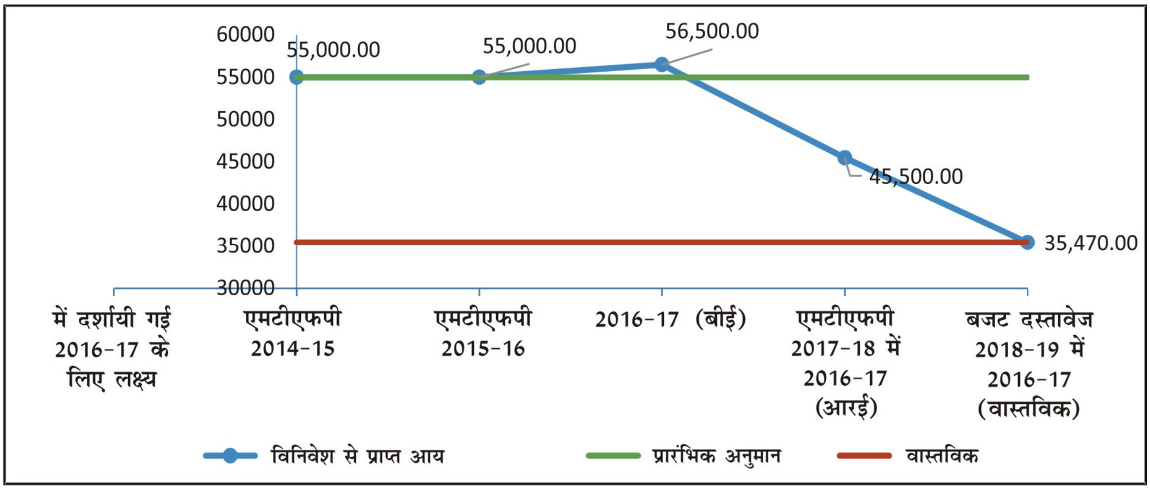



*मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि सरकार प्रक्षेपणों को वास्तविक बनाने के लिए निरंतर प्रयास करती है परंतु यह कुछ बाह्यजनित धारणाओं पर आधारित हैं जो नियंत्रण में नहीं हैं। सरकार बृहत आर्थिक परिवेश को निर्धारित करने का लगातार प्रयास करती है तथा इस आधार पर विभिन्न राजकोषीय संकेतकों हेतु प्रक्षेपणों का निर्माण होता है।*

### 5.1.3 विनिवेश अनुमान

बजट 2014-15 के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी विवरण में, वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए ₹55,000 करोड़ की राशि विनिवेश आय के रूप में अनुमानित की गई थी। इसके अतिरिक्त 2015-16 के बजट सहित एमटीएफपी विवरण में रखा गए अनुमान वर्ष 2016-17 के एमटीएफपी विवरणों में समान रहे। हालांकि, बजट 2016-17 में, सरकार ने अनुमानित विनिवेश की आय संशोधित कर ₹56,500 करोड़ कर दिया, लेकिन आरई 2016-17 में, इस अनुमान को घटा कर ₹45,500 करोड़ कर दिया। वित्तीय वर्ष 2016-17 में सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के विनिवेश से वास्तविक ₹35,470 करोड़ थी। इस तरह, वास्तविक विनिवेश आय एमटीएफपी 2014-15 में अनुमानों की तुलना में 35 प्रतिशत तक परिवर्तित हुई।

ग्राफ 5.3: विनिवेश अनुमान




जैसा उपरोक्त पैराग्राफों **5.1.1, 5.1.2** और **5.1.3** में चर्चा की गयी है कि कर राजस्व, देयता और विनिवेश के अनुमानों में लगातार परिवर्तन दर्शाते हैं कि वित्तीय अनुशासन के लिए एफआरबीएम अधिनियम/नियमों के तहत निर्धारित लक्ष्य के बावजूद, सरकार ने 2014-15 से 2016-17 में अनुमानों में लचीले ढंग से परिवर्तन किया।

*मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि सामरिक परिसम्पत्तियों के विक्रय के माध्यम सहित विनिवेशों से प्राप्तियों का बीई 2016-17 में ₹56,500 करोड़ का बजट किया गया था। विनिवेश प्राप्तियां विभिन्न बृहत आर्थिक घटकों विशेषत: बाजार अस्थिरता पर निर्भर है। आरई को बाजार अस्थिरता तथा सामरिक निर्णयों को ध्यान में रखते हुए कम किया गया था।*

पैरा 5.1.1, 5.1.2 तथा 5.1.3 के सम्बन्ध में मंत्रालय के उत्तर लेखापरीक्षा दावे को सुदृढ़ करते हैं कि राजकोषीय नीति विवरण में शामिल राजकोषीय संकेतकों के विभिन्न संघटकों के प्रक्षेपण योजनाबद्ध प्रक्रिया के अनुरूप नहीं थे तथा एफआरबीएम अधिनियम में निर्धारित राजकोषीय लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु अंतिम चरण में हस्तक्षेप की आवश्यकता हो सकती है।

## 5.2 मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरणी में अनुमान

2012 में एफआरबीएम अधिनियम में किए गए संशोधन के परिणामस्वरूप, महत्वपूर्ण प्रावधानों में से एक बजट सत्र के तुरंत बाद सत्र में, संसद में मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा (एमटीईएफ) विवरण प्रस्तुत करने से सम्बन्धित है। अधिनियम

की धारा 3 के उपधारा 6 ए के संदर्भ में, एमटीईएफ विवरण अंतर्निहित मान्यताओं और जोखिमों के विनिर्देश के साथ निर्धारित व्यय संकेतकों के लिए तीन वर्ष का रोलिंग लक्ष्य निर्धारित करेगा।

एमटीईएफ स्टेटमेंट 2015-16 (अगस्त 2015) में वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए व्यय अनुमानों की तुलना एमटीएफपी स्टेटमेंट 2016-17 (अगस्त 2016) में वित्तीय वर्ष 2016-17 के बजट अनुमानों तथा एमटीएफपी स्टेटमेंट 2016-17 (अगस्त 2017) में वित्तीय वर्ष 2016-17 के संशोधित अनुमानों के साथ **अनुबंध 5.1** में की गई है।

अनुमानों और वास्तविक व्यय के आंकड़ों का विश्लेषण इंगित करता है कि एमटीएफपी विवरण में वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए किए गए व्यय अनुमानित लक्ष्य से दूर थे। योजना एवं सांख्यिकी में वास्तविक व्यय में 31 प्रतिशत की कमी तक परिवहन के वास्तविक व्यय में 577 प्रतिशत की वृद्धि तक परिवर्तन प्रकाश में आए। एमटीईएफ स्टेटमेंट में 2016-17 के लिए व्यय के अनुमानों में निरंतर परिवर्तन हुए थे।

इसके अलावा, अनुमान/बीई/आरई के प्रति महत्वपूर्ण वस्तुओं पर वास्तविक व्यय की तुलना नीचे **तालिका 5.1** में दी गई है:

**तालिका 5.1: वित्तीय वर्ष (वि.व.) 2016-17 के लिए व्यय अनुमान एवं वास्तविक**

*(₹ करोड़ में)*

| व्यय का शीर्ष | वित्तीय वर्ष 2015-16 के एमटीएफपी स्टेटमेंट के अनुसार 2016-17 का अनुमान | 2016-17 के लिए एमटीईएफ विवरणी के अनुसार बीई 2016-17 | 2017-18 के एमटीईएफ विवरणी के अनुसार 2016-17 के लिए आरई | वास्तविक (2018-19 बजट एक नजर में के अनुसार) | प्रतिशत अंतर |
|---|---|---|---|---|---|
| | (अगस्त 2015) | (अगस्त 2016) | (अगस्त 2017) | (फरवरी 2018) | (कॉ.5 के सम्बन्ध में कॉ. 2) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| राजस्व व्यय | 16,60,475 | 17,31,036 | 17,34,561 | 16,90,584 | 1.8 |
| ब्याज | 4,96,000 | 4,92,670 | 4,83,069 | 4,80,714 | -3.1 |
| पेंशन | 1,02,639 | 1,23,368 | 1,28,166 | 1,31,401 | 28.0 |
| ऊर्वरक सब्सिडी | 75,000 | 70,000 | 70,000 | 66,313 | -11.6 |
| खाद्य सब्सिडी | 1,32,000 | 1,34,835 | 1,35,173 | 1,10,173 | -16.5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **पेट्रोलियम सब्सिडी** | 32,000 | 26,947 | 27,532 | 27,539 | -13.9 |
| **पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान** | 1,49,634 | 1,66,840 | 1,71,472 | 1,65,733 | 10.8 |
| **पूंजीगत व्यय** | 2,60,967 | 2,47,025 | 2,79,849 | 2,84,610 | 9.1 |

*स्रोत: एमटीईएफ विवरणी एवं बजट एक नजर में*

जैसा कि **तालिका 5.1** में दर्शाया गया है, पेंशन और पूंजीगत व्यय के वास्तविक व्यय ने एमटीईएफ विवरण 2015-16 के अनुमान को क्रमशः 28 और 9 प्रतिशत पीछे छोड़ दिया। हालांकि, अगस्त 2015 में एमटीईएफ 2015-16 में किए गए अनुमान के मुकाबले सब्सिडी के सभी तीन घटकों यथा उर्वरक, खाद्य और पेट्रोलियम सब्सिडी पर वास्तविक व्यय में औसतन 14 प्रतिशत गिरावट आई। इसके अतिरिक्त, वास्तविक राजस्व एवं पूंजीगत व्यय लगभग एमटीईएफ 2015-16 के अनुमानों के अनुरूप बना रहा क्योंकि अंतर 10 प्रतिशत से कम रहा।

*मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि एमटीइएफ तथा बीई में अब काफी समानता परिलक्षित होने लगी है। मंत्रालय ने मंत्रालयों/विभागों द्वारा व्यय प्राथमिकताओं, व्यय की गति तथा व्यय करने की क्षमता के पुनर्निधारण को आरई तथा वास्तविक स्तर पर व्यय आवंटनों में परिवर्तन के लिए उत्तरदाई बताया।*

मंत्रालय के उत्तर पर लेखापरीक्षा की आगे कोई टिप्पणी नहीं है क्योंकि मंत्रालय ने पहले ही मामले का संज्ञान ले लिया है।