

## कार्यकारी सारांश

### प्रस्तावना

राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन (एफ आर बी एम) अधिनियम 2003 को राजकोषीय प्रबंधन एवं दीर्घकालिक बृहद आर्थिक स्थिरता में अंतर-पीढीगत न्याय संगतता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से अधिनियमित किया गया था। घाटे को समाहित रखते हुए, इन उद्देश्यों की प्राप्ति प्रभावकारी मौद्रिक नीति निर्माण में राजकोषीय अवरोध हटाकर तथा ऋण के विवेकपूर्ण प्रबंधन द्वारा की जानी थी। अधिनियम केन्द्र सरकार के राजकोषीय प्रचालनों में बढी हुई पारदर्शिता को अनुबंधित करता है तथा राजकोषीय नीति का संचालन मध्यम अवधिगत ढांचे अनुसार करने को कहता है। एफ आर बी एम नियम 2004, एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 8 के अंतर्गत बनाया गया था और जुलाई 2004 में लागू हुआ। उसके बाद, अधिनियम व नियमों में समय-समय पर संशोधन किया गया, जिनमें से अप्रैल 2018 में किया गया संशोधन नवीनतम है। उपरोक्त उद्देश्यों को पूरा करने के लिये अधिनियम व नियमों में राजकोषीय संकेतकों जैसे राजस्व घाटा (आर डी) प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी) तथा राजकोषीय घाटा (एफ डी) तथा गारंटी, अतिरिक्त देयताओं व सरकारी ऋण का निर्धारित आवरण (सीमा) हटाने/ रखने के सम्बंध में लक्ष्य विशेष तौर पर बताये गये थे।

इस रिपोर्ट के अध्याय 1 में एफ आर बी एम अधिनियम के प्रमुख प्रावधानों का सार दिया गया है। अध्याय 2 और 3 में वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए एफ आर बी एम अधिनियम, 2003 और उसके तहत बनाए गए नियमों में निर्धारित लक्ष्यों के साथ केंद्र सरकार द्वारा अनुपालन पर टिप्पणियां शामिल हैं। इसके अतिरिक्त अध्याय 2 में दोनों वर्षों के लिये अनुमान व वास्तविक के मध्य विविधताओं व वर्ष दर वर्ष परिवर्तनों का विश्लेषण है। यह विशेषतौर पर संघ सरकार के वित्त लेखों पर टिप्पणियां भी बताती है जो राजकोषीय संकेतको पर राजस्व व पूंजीगत व्यय में धन देने तथा अधिनियम के उद्देश्यों हेतु अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के उपयोग के निहितार्थ व संकेतकों के गणन को प्रभावित करती है। उसी प्रकार, अध्याय 3 केंद्र सरकार की देनदारियों और ऋण के लिए परिभाषाओं और लक्ष्यों में परिवर्तन के निहितार्थों की भी जांच करता है। अध्याय 4 में विभिन्न मध्यम अवधि के नीति वक्तव्यों और वास्तविक में किए गए दो वर्षों के लिए विभिन्न मापदंडों के अनुमानों में भिन्नता का विस्तृत विश्लेषण है। अध्याय 5 में अधिनियम और नियमों के तहत अनिवार्य प्रकटीकरण की

पर्याप्तता और सटीकता और वित्तीय संचालन में पारदर्शिता के मुद्दों से संबंधित टिप्पणियां शामिल हैं

### 2017-18 व 2018-19 के लिये एफ आर बी एम लक्ष्य व उपलब्धि

राजकोषीय संकेतक	राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा
<b>2017-18</b>			
लक्ष्य	2.0 प्रतिशत	शून्य (ईआरडी का पूर्ण उन्मूलन)	3.0 प्रतिशत
उपलब्धि	2.6 प्रतिशत	1.5 प्रतिशत	3.5 प्रतिशत
<b>2018-19</b>			
लक्ष्य	आरडी और ईआरडी लक्ष्य अब प्रभावी नहीं		3.4 प्रतिशत
उपलब्धि	-	-	3.4 प्रतिशत

### प्रमुख टिप्पणियां

**अध्याय 2: एफ आर बी एम अधिनियम और नियम की अनुपालन स्थिति और उसका विस्तार क्षेत्र: राजकोषीय संकेतक**

➤ वर्ष 2017-18 के लिये, राजस्व घाटा (आर डी), प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी) तथा राजकोषीय घाटा (एफ डी) हेतु लक्ष्य क्रमशः 2 प्रतिशत, शून्य व 3 प्रतिशत थे जिसके विरुद्ध वास्तविक उपलब्धि सकल घरेलू उत्पाद का 2.6 प्रतिशत, 1.5 प्रतिशत और 3.5 प्रतिशत थी। इसके अतिरिक्त, आर डी, ई आर डी व एफ डी के लिये वार्षिक कमी व मध्यम अवधि लक्ष्य वर्ष में पूरे नहीं किये गये थे।

➤ 2017-18 के वित्तीय संकेतकों के लिए बजट अनुमान (बी ई) और वास्तविक के बीच भिन्नता के विश्लेषण से पता चला है कि आरडी के लिए वास्तविक, बी ई से अधिक था - जो कि एफ आर बी एम लक्ष्य के साथ संरेखित था - क्योंकि वास्तविक व्यय, बी ई अनुमानों की तुलना में अधिक थे, तथा साथ ही बी ई व आर ई दोनों अनुमानों की तुलना में वास्तविक राजस्व प्राप्तियों में कमी थी। वास्तविक राजस्व व्यय में वृद्धि, एनएसएसएफ से ऋण के साथ खाद्य सब्सिडी के कारण व्यय के प्रतिस्थापन, के बावजूद थी। उसी प्रकार, बी ई की तुलना में वास्तविक आर डी में वृद्धि तथा बी ई की तुलना में पूंजीगत परिसम्पत्ति के निर्माण हेतु अनुदानों पर वास्तविक व्यय में गिरावट दोनों के कारण वर्ष में ई आर डी हेतु वास्तविक परिवर्तन हुआ। वर्ष में वास्तविक एफ डी बी ई के एफ डी से अधिक था लेकिन आर डी की तुलना में विविधता काफी कम थी जोकि पूंजीगत व्यय में कमी तथा गैर ऋण की पूंजीगत प्राप्तियों के अनुमान से अधिक होने के कारण थी।

➤ वर्ष 2018-19 के लिये अप्रैल 2018 से एफ आर बी एम अधिनियम व नियमों में संशोधन के कारण एफ आर बी एम रूपरेखा में आर डी व ई आर डी के लिये लक्ष्य नहीं थे। हालांकि, वर्ष के लिये बीई में जी डी पी के 2.2 प्रतिशत के आर डी के अनुमानों की तुलना में वास्तविक 2.4 प्रतिशत अधिक था। विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि अनुमानों की तुलना में वास्तविक राजस्व में विविधताये, प्राप्तियों में महत्वपूर्ण गिरावट के कारण थीं। एफ डी के प्रकरण में, जी डी पी के 0.1 प्रतिशत की कमी प्राप्त करने के लक्ष्य, अर्थात् 2017-18 में 3.5 प्रतिशत से घटाकर 3.4 प्रतिशत करने का लक्ष्य प्राप्त किया गया। हालांकि, यह वर्ष में एफ डी के लिये बी ई से 0.1 प्रतिशत अधिक था।

➤ 2017-18 व 2018-19 के लिये संघ सरकार की लेखापरीक्षा<sup>1</sup> से राजस्व व्यय का गलत वर्गीकरण, राज्यों को आई जी एस टी का हस्तांतरण/ विभाजन की गलत प्रक्रिया को अपनाने, आरक्षित निधि में उपकरणों का कम हस्तांतरण तथा रक्षा पेंशन से संबंधित उचंत में लेन-देन के गैर समायोजन का खुलासा किया, जिनका घाटे की गणना पर प्रभाव पड़ा। यदि उपरोक्त को गणना में शामिल किया जाता है, तो घाटे के आंकड़े बजट दस्तावेजों में रिपोर्ट की तुलना में अधिक होंगे।

सरकार ने दोनों वर्षों में अतिरिक्त बजटीय संसाधनों का उपयोग करके राजस्व व पूंजीगत व्यय का वित्त पोषण किया। अतिरिक्त बजटीय संसाधनों से किया गया व्यय राजकोषीय संकेतको की गणना का भाग नहीं है लेकिन राजकोषीय निहितार्थ है। अतिरिक्त बजटीय उधार क्या है और व किन इकाईयों के लिये है इसके लिये एक स्पष्ट वैचारिक रूपरेखा की कमी थी। इससे उधारों के व्यापक माप तथा राजकोषीय संकेतकों पर उनके प्रभाव का प्रकटीकरण बाधित हुआ।

### अध्याय 3: एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों के अनुपालन की स्थिति और उसका विस्तार-क्षेत्र: सरकारी ऋण और गारंटी

➤ अप्रैल 2018 से एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों में संशोधन से ऋण और संबंधित लक्ष्यों की अवधारणा में महत्वपूर्ण सुधार हुआ है। संशोधन ने एक विस्तारित परिभाषा के साथ सरकार की कुल देयता से केंद्र सरकार के ऋण के संदर्भ को बदल दिया और सामान्य सरकारी ऋण की अवधारणा को पेश किया। सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में कुल देनदारियों/ऋण के संदर्भ में लक्ष्यों में सुधार किया गया था। गारंटियों के लक्ष्य में कोई भौतिक परिवर्तन नहीं हुआ।

<sup>1</sup> ऑडिट से प्राप्त टिप्पणियों को सीएजी की 2019 की ऑडिट रिपोर्ट नंबर 2 और 2020 की ऑडिट रिपोर्ट नंबर 4 में क्रमशः 2017-18 और 2018-19 के लिए केंद्र सरकार के खातों पर रिपोर्ट किया गया है।

- अप्रैल 2018 के संशोधन से पूर्व कुल देयताओं के सम्बंध में एफ आर बी एम रूपरेखा में निर्धारित लक्ष्यों में बताया गया कि सरकार 2014-15 के बाद कोई अतिरिक्त देयता का उत्तरदायित्व नहीं लेगी। हालांकि, सरकार ने 2014-15 से 2018-19 तक प्रत्येक वर्ष सकल घरेलू उत्पाद के 3.1 प्रतिशत से लेकर सकल घरेलू उत्पाद के 4.7 प्रतिशत तक की अतिरिक्त देनदारी का उत्तरदायित्व लिया।
- वर्ष 2017-18 के लिए, केंद्र सरकार के वित्तीय लेखा (यूजीएफए) 2017-18 के आधार पर विनिमय की वर्तमान दर पर कुल देनदारियां सकल घरेलू उत्पाद का 44.76 प्रतिशत थी। हालांकि, खातों में सार्वजनिक देयता की कमी और व्यय बजट 2019-20 के विवरण 27 में सूचीबद्ध अतिरिक्त बजट संसाधन (ई बी आर) के कारण देयता को ध्यान में रखते हुए, कुल वास्तविक देनदारियां सकल घरेलू उत्पाद का 49.82 प्रतिशत होगी।
- वित्तीय वर्ष 2018-19 के प्रकरण में, यू जी एफ ए 2018-19 के अनुसार वर्तमान दर पर केंद्र सरकार का ऋण सकल घरेलू उत्पाद का 44.92 प्रतिशत था। हालांकि, खातों में सार्वजनिक दायित्व की कमी को ध्यान में रखते हुए, कुल वास्तविक देनदारियां सकल घरेलू उत्पाद का 49.82 प्रतिशत होगी।
- संशोधित एफ आर बी एम रूप रेखा में, केंद्र सरकार के ऋण और सामान्य सरकारी ऋण को 2024-25 के अंत तक सकल घरेलू उत्पाद के क्रमशः 40 प्रतिशत और 60 प्रतिशत पर समाहित किया जाना था। हालांकि, परिवर्तित परिभाषाओं के अनुसार केंद्र सरकार और सामान्य सरकार दोनों के ऋण की गणना और खुलासा करने के लिए कोई कार्य नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त, बीच के वर्षों के लिए अधिनियम अथवा सरकार द्वारा कोई वार्षिक कटौती लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया। सामान्य सरकारी ऋण के संदर्भ में, राज्यों के सहयोग से अनिवार्य स्तरों पर ऋण को नियंत्रित करने की कोई रणनीति एफ आर बी एम अनिवार्य विवरणियों में उल्लिखित नहीं की गई है।

#### **अध्याय 4: राजकोषीय नीति विवरण में अनुमानों का विश्लेषण**

- एफ आर बी एम अधिनियम यह परिकल्पना करता है कि सरकार बजट के साथ राजकोषीय नीति विवरण - मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरणी, राजकोषीय नीति रणनीति विवरणी तथा वृहद आर्थिक रूपरेखा विवरणी, प्रस्तुत करेगी। एक मध्यम अवधि के व्यय रूपरेखा विवरणी की भी परिकल्पना की गई थी।

➤ विभिन्न शीर्षों के अन्तर्गत प्राप्त व व्यय के अनुमानों तथा वर्ष 2017-18 व 2018-19 के लिये तीन राजकोषीय संकेतकों का तुलनात्मक विश्लेषण किया गया था, जोकि मध्यम अवधि नीति विवरणियों व बजट दस्तावेजों में किया गया था तथा दो वर्षों के लिये वास्तविक था। विश्लेषण ने सभी तत्वों और घटकों के संबंध में प्रत्येक वर्ष किए गए अनुमानों में संशोधन दिखाया। हालांकि, संशोधनों के बावजूद, वास्तविक अनुमानों से भिन्न होने की प्रवृत्ति रही है।

### अध्याय 5: राजकोषीय संचालनों में प्रकटन और पारदर्शिता

➤ लेखापरीक्षा ने बजट सार में तथा वार्षिक वित्तीय विवरणियों/ संघ सरकार वित्त लेखों में दर्शाये गये घाटे के आंकड़ों में भिन्नता पायी जोकि प्राप्त व व्यय बजट में कतिपय प्राप्तियों और व्यय के निवलीकरण के कारण थी। इन निवल आंकड़ों का उपयोग बजट सार में प्रकट घाटे के आँकड़ों की गणना करने के लिए की जाती है जो तब एफ आर बी एम उद्देश्यों के लिए उपयोग किए जाते हैं। निवलीकरण के कारण, बजट सार में आर डी व एफ डी का परिकलन एफ आर बी एम अधिनियम 2003 में घाटे की परिभाषा के अनुरूप नहीं है। प्राप्त बजट में बताई गई देयता की स्थिति व संघ सरकार के वित्त लेखों में प्रकट देयता स्थिति के बीच भिन्नताएं भी देखी गईं।

राष्ट्रीय लघुबचत निधि (एन एस एस एफ) के अन्तर्गत शेष राशि, स्पष्ट रूप से निधि में पर्याप्त संचित घाटे का उल्लेख नहीं करती है, जिसे भविष्य में सरकार को पूरा करना होगा। यह भी अपर्याप्त प्रकटीकरण है कि सरकार के राजस्व व्यय के वित्तपोषण के लिए एन एस एस एफ से महत्वपूर्ण राशि प्रदान की जा रही थी जिसे बजटीय सहायता के माध्यम से पूरा किया जाना था।

➤ वित्तीय वर्ष 2017-18 व वित्तीय वर्ष 2018-19 में सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण से ₹1,68,702 और ₹1,81,603 करोड की प्रतिपूर्ति (कर की प्रतिपूर्ति पर ब्याज सहित) की गई थी लेकिन इसका संघ सरकार के वित्त लेखों में कोई अनुकूल प्रकटन नहीं किया गया था।

➤ एफ आर बी एम अधिनियम/ नियमों के अन्तर्गत प्रकटन प्रपत्रों की जांच से प्रपत्र डी-2 गैर कर राजस्व की बकाया और डी-4 सम्पत्ति रजिस्टर में प्रकटीकरण में अपर्याप्तता का पता चला।

