

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक  
का  
राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन  
अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर प्रतिवेदन  
वर्ष 2016-17 के लिए



संघ सरकार (सिविल)  
आर्थिक कार्य विभाग  
(वित्त मंत्रालय)  
2018 की प्रतिवेदन सं. 20

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक  
का  
राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन  
अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर प्रतिवेदन

वर्ष 2016-17 के लिए

संघ सरकार (सिविल)  
आर्थिक कार्य विभाग  
(वित्त मंत्रालय)  
2018 की प्रतिवेदन सं. 20

# विषय सूची

पैरा	उप-पैरा	विवरण	पृष्ठ सं.
		प्राक्कथन	v
		कार्यकारी सारांश	vii-xii
<b>अध्याय 1 : प्रस्तावना</b>			
1.1		पृष्ठभूमि	1
1.2		एफआरबीएम समीक्षा समिति	3
1.3		समिति की सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई	4
1.4		भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा	6
1.5		मौजूदा प्रतिवेदन की संरचना	7
<b>अध्याय 2 : अधिनियम तथा नियमावली से निष्पादन में विचलन</b>			
2.1		एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत विनिर्दिष्ट वार्षिक कटौती लक्ष्यों का अनुपालन	8
2.2		एफआरबीएम अधिनियम तथा नियम के बीच देयता लक्ष्यों को विनिर्दिष्ट करने में असंगति	10
2.3		सुधारात्मक उपायों को लागू करने हेतु मध्य-वर्ष समीक्षा के मानदंडों का निरंतर स्थगन	11
2.4		लेखापरीक्षा निष्कर्ष	14
2.5		अनुशंसाएं	14
<b>अध्याय 3 : एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रगति</b>			
3.1		राजस्व घाटा	15
	3.1.1	राजस्व घाटा लक्ष्य	17
	3.1.2	राजस्व व्यय का बजटेत्तर वित्तपोषण	18
3.2		राजकोषीय घाटा	22
	3.2.1	राजकोषीय घाटा लक्ष्य	22
	3.2.2	राजकोषीय घाटे के एक संघटक के रूप में राजस्व घाटा	25
3.3		प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य	26

3.3.1	प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य	26
3.3.2	प्रभावी राजस्व घाटे के अनुमान में असंगति	28
3.3.3	वस्तुगत शीर्ष 35 से पुनर्विनियोजन - पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	29
3.3.4	पिछले वर्ष के बजट प्रावधानों में परिवर्तन	30
3.3.5	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय	31
3.4	सरकार की देयता	32
3.4.1	देयता लक्ष्य	32
3.4.2	देयता का कम बताया जाना	33
3.4.3	ऋण वहन करने की क्षमता (ऋण धारिता)	34
3.5	गारंटियां	36
3.5.1	गारंटियों का लक्ष्य	37
3.5.2	गारंटियों में अनुवृद्धि की प्रवृत्ति	37
3.6	प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान	37
3.7	पूंजीगत व्यय हेतु बजटेत्तर स्रोतों से धन का प्रबंध	38
3.8	लेखापरीक्षा निष्कर्ष	43
3.9	अनुशंसाएं	44
<b>अध्याय 4 : प्राप्ति एवं व्यय के संघटकों का विश्लेषण</b>		
4.1	प्राप्ति और व्यय की तिमाही समीक्षा का विश्लेषण	46
4.2	प्राप्ति एवं व्यय और उनके संघटकों का विश्लेषण	47
4.2.1	प्रमुख राजस्व व्यय की प्रवृत्तियां	49
4.3	घाटा संकेतकों की गणना को प्रभावित करने वाले लेन-देन	51
4.3.1	व्यय के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व घाटे को कम बताया जाना	51
4.3.2	निर्धारित निधियों में उदग्रहण/उपकरण का कम अंतरण/अंतरण न होना	51
4.4	अधिप्राप्ति/अनुरक्षण पर व्यय को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु प्राप्त अनुदानों पर व्यय के रूप में माना जाना	53
4.5	लेखापरीक्षा निष्कर्ष	56

4.6		अनुशंसाएं	57
<b>अध्याय 5 : राजकोषीय नीति विवरण में अनुमानों का विश्लेषण</b>			
5.1		मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरण में अनुमान	58
	5.1.1	सकल कर राजस्व अनुमान	58
	5.1.2	कुल बकाया देयता अनुमान	59
	5.1.3	विनिवेश अनुमान	60
5.2		मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरणी में अनुमान	61
<b>अध्याय 6: राजकोषीय संचालनों में पारदर्शिता एवं प्रकटन</b>			
6.1		सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता	64
	6.1.1	घाटा आंकड़ों में विविधता	64
	6.1.2	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के व्यय में विविधता	65
	6.1.3	देयता की राशि में भिन्नता	66
6.2		प्रत्यक्ष कर प्राप्ति आंकड़ों में पारदर्शिता की कमी	67
6.3		एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत अनिवार्य प्रकटन विवरण में पारदर्शिता	68
	6.3.1	गैर-कर राजस्व के बकाया के प्रकटन में असंगतता	68
	6.3.2	कोयला उदग्रहण की बकाया की गलत सूचना	69
	6.3.3	सरकार द्वारा दी गई गारंटी में भिन्नता	70
	6.3.4	परिसम्पत्ति रजिस्टर में विवरणों के प्रकटन में अंतर	71
	6.3.5	एफआरबीएम अधिनियम के तहत अपेक्षित प्रकटन विवरणियों को प्रस्तुत नहीं करना	72
6.4		लेखापरीक्षा निष्कर्ष	73
6.5		अनुशंसा	74
		<b>अनुबंध</b>	75-85
		<b>शब्दावली</b>	87-88

## प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) को आवधिक रूप से राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा करने तथा इस अधिनियम की धारा 7ए के तहत इस समीक्षा को संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करने की ज़िम्मेदारी सौंपी गयी थी। एफआरबीएम अधिनियम की धारा 7ए के तहत बनाया गया नियम 8 यह प्रावधान करता है कि सीएजी वित्तीय वर्ष 2014-15 से प्रारंभ कर, एफआरबीएम अधिनियम एवं उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों के प्रावधानों के अनुपालन की वार्षिक समीक्षा करेंगे।

मार्च 2017 को समाप्त हुए वर्ष का यह वर्तमान प्रतिवेदन इस अधिनियम के प्रावधानों तथा इसके अंतर्गत केन्द्र सरकार द्वारा बनाये गये नियमों के अनुपालन पर सीएजी का तीसरा प्रतिवेदन है।

इस प्रतिवेदन में अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा से उजागर महत्वपूर्ण परिणाम शामिल है। इस प्रतिवेदन में उन उदाहरणों को उल्लिखित किया गया है जो 2016-17 की अवधि के लिए नमूना लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आए। जहाँ कहीं भी उपयुक्त है, 2016-17 से पहले की अवधि से संबंधित राजकोषीय संकेतकों पर प्रभाव वाले मामलों को भी शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा को सीएजी द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार संपन्न किया गया है।

# कार्यकारी सारांश

## प्रस्तावना

राजकोषीय प्रबंधन एवं दीर्घकालिक व्यापक आर्थिक स्थिरता में अंतर-पीढ़ीगत न्याय संगतता को सुनिश्चित करने हेतु केन्द्र सरकार के उत्तरदायित्व के निर्धारण के उद्देश्य से राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम 2003, जैसा कि समय-समय पर संशोधित किया गया, को अधिनियमित किया गया। दिये गए उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए केन्द्र सरकार की उधारी, ऋण और घाटे की सीमा बांधी गई जिससे पर्याप्त राजस्व अधिशेष बन सके एवं बेहतर ऋण प्रबंधन किया जा सके। राजकोषीय संचालनों में अधिक पारदर्शिता तथा एक मध्यम अवधि ढाचें में राजकोषीय नीति होना भी एफआरबीएम अधिनियम के कथित उद्देश्य थे। इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके अंतर्गत नियमावली ने तीन राजकोषीय संकेतकों यथा राजस्व घाटा, प्रभावी राजस्व घाटा एवं राजकोषीय घाटा को समाप्त करने/नियंत्रित करने के संबंध में लक्ष्यों का उल्लेख है तथा गारंटियों एवं अतिरिक्त देयताओं के सीमाओं को निर्धारित किया गया है।

## प्रतिवेदन में क्या शामिल है

वर्तमान प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए संघ सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम, 2003 तथा इसके तहत नियमावली के प्रावधानों के अनुपालन पर चर्चा करता है। लेखापरीक्षा ने बजटोत्तर वित्तपोषण के कुछ मामलों की जांच तथा ऐसे क्रियाकलापों के समग्र राजकोषीय संचालनों पर प्रभाव का विश्लेषण किया है।

## वर्ष 2016-17 के लिए एफआरबीएम लक्ष्य एवं प्राप्ति

वित्तीय संकेतक →	राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा
लक्ष्य	2.1	3.3	0.9
प्राप्ति	2.1	3.5	1.0

## मुख्य अभ्युक्तियां

अधिनियम तथा इसके अंतर्गत नियमावली के प्रावधानों के अनुपालन से संबंधित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों तथा अन्य संबंधित विषयों का नीचे ब्यौरा दिया गया है:

## **2018 की प्रतिवेदन सं. 20**

सरकार ने बजट 2016-17 में राजस्व घाटे, राजकोषीय घाटे तथा प्रभावी राजस्व घाटे का लक्ष्य जीडीपी का क्रमशः 2.3, 3.5 तथा 1.2 प्रतिशत निर्धारित किया था। 2016-17 के लिए राजस्व घाटे, राजकोषीय घाटे एवं प्रभावी राजस्व घाटे के एफआरबीएम लक्ष्य क्रमशः 2.1, 3.3 तथा 0.9 प्रतिशत थे। इन लक्ष्यों की वास्तविक प्राप्तियाँ जीडीपी की क्रमशः 2.1, 3.5 तथा 1.0 प्रतिशत थीं।

तथापि, प्रभावी राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे के संबंध में 2016-17 में वार्षिक लक्ष्य की प्राप्ति 2015-16 में प्रचलित आधार के सापेक्ष थी। मार्च 2017 की समाप्ति पर प्रभावी राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे का एकमुश्त वार्षिक कटौती लक्ष्य 2015-17 अवधि के सम्मिलित लक्ष्यों को ध्यान में रखने पर 0.9 प्रतिशत तथा 3.3 प्रतिशत होना चाहिए जबकि 2015-16 में लक्ष्य प्राप्ति में चूक के कारण इसे जीडीपी के 1.0 प्रतिशत तथा 3.5 प्रतिशत रखा गया था।

### **(पैरा 2.1, 3.1.1, 3.2.1 एवं 3.3.1)**

देयता लक्ष्य के संबंध में एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत प्रावधान तथा एफआरबीएम नियमावली के अंतर्गत संगत प्रावधान के बीच विसंगतियाँ हैं। अधिनियम कुल दी जाने वाली वार्षिक देयता पर सीमा का प्रावधान करता है, जबकि नियमावली कुल देयता के स्थान पर वार्षिक अतिरिक्त देयता का प्रावधान करती है। इसके अतिरिक्त, नियम मार्च 2014 के अंत तक देयता की अंतिम सीमा की अभिकल्पना करता है जिसके पश्चात कोई अतिरिक्त देयता को ग्राह्य नहीं थी। तथापि 2014-15, 2015-16 तथा 2016-17 में सरकार द्वारा की गई अतिरिक्त देयता जीडीपी की क्रमशः 4.1, 4.7 तथा 3.2 प्रतिशत थी।

### **(पैरा 2.2)**

सरकार वर्ष 2016-17 के लिए बजट अनुमान के 70 प्रतिशत के अर्धवार्षिक राजकोषीय घाटे तथा राजस्व घाटे के लक्ष्य को, 2004-05 में 45 प्रतिशत से 2012-13 में 60 प्रतिशत तक व 2015-16 में 60 से 70 प्रतिशत तक इस लक्ष्य को दो बार बढ़ाने के पश्चात भी प्राप्त नहीं कर सकी। इसके अतिरिक्त,



व्यय तथा प्राप्ति की तुलना में ऐसे परिवर्तन हेतु उत्तरदायी कारकों तथा सरकार द्वारा वर्ष में किए जाने वाले विशिष्ट सुधारात्मक उपायों को संसद के समक्ष विवरणी में प्रस्तुत नहीं किया गया।

**(पैरा 2.3)**

सरकार ने राजस्व के साथ-साथ पूंजीगत व्यय हेतु बजटेत्तर वित्तपोषण का तेजी से सहारा लिया है। राजस्व व्यय के संबंध में बजटेत्तर वित्तपोषण हेतु विशेष बैंकिंग प्रबंधनों के माध्यम से उर्वरक बकायों/बिलों, उधारियों के माध्यम से एफसीआई के खाद्य आर्थिक सहायता बिलों/बकायों को पूरा करने/आस्थगित करने तथा दीर्घावधि सिंचाई निधि (एलटीआईएफ) के अंतर्गत नाबार्ड से उधारियों के माध्यम से सिंचाई योजना (एआईबीपी) के कार्यान्वयन हेतु उपयोग किया गया। पूंजीगत व्यय के संबंध में आईआरएफसी की उधारियों के माध्यम से रेल परियोजनाओं का बजटेत्तर वित्तपोषण बजट नियंत्रण के बाहर है। ऐसे बजटेत्तर वित्तपोषण राजकोषीय प्रभावों के बावजूद राजकोषीय संकेतकों के परिकलन का भाग नहीं हैं।

**(पैरा 3.1.2 एवं 3.7)**

₹7,63,280 करोड़ की लोक लेखा देयता के कम बताए जाने को ध्यान में रखते हुए, वित्तीय वर्ष 2016-17 की समाप्ति पर केन्द्र सरकार की कुल देयता ₹76,69,545 करोड़ होगी जो एमटीएफपी विवरणी 2016-17 में 47.10 प्रतिशत के आकलन के सापेक्ष 45.5 प्रतिशत के बजाए जीडीपी का 50.5 प्रतिशत है।

**(पैरा 3.4.2)**

व्यय के गलत वर्गीकरण, सीएफआई से लोक लेखे में निर्धारित निधियों को उद्ग्रहण/उपकर का कम/गैर-अंतरण, आदि का परिणाम कम से कम ₹50,999 करोड़ तक राजस्व व्यय के कम बताए जाने में हुआ तथा इसलिए राजस्व घाटे को उस राशि तक कम बताया गया।

**(पैरा 4.3 एवं 4.4)**

## **2018 की प्रतिवेदन सं. 20**

सकल कर राजस्व, बकाया देयता तथा विनिवेश के वर्ष 2016-17 के वास्तविक बजट आंकड़े 2014-15 में बजट के साथ प्रस्तुत मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरणी में शामिल वित्तीय वर्ष 2016-17 के आकलन से भिन्न थे।

**(पैरा 5.1)**

वित्तीय वर्ष 2016-17 हेतु विभिन्न व्यय शीर्षों के अंतर्गत 2016-17 के संशोधित अनुमान/वास्तविक आंकड़े 2015 में प्रस्तुत मध्यम अवधि व्यय ढांचा विवरणी में शामिल आकलनों से भिन्न थे।

**(पैरा 5.2, अनुबंध-5.1)**

लेखापरीक्षा द्वारा (ए) बजटसार में तथा वार्षिक वित्तीय विवरणी/संघ सरकार के वित्त लेखे में दर्शाए गए घाटा आंकड़े, (बी) व्यय बजटसार तथा संघ सरकार के वित्त लेखे के बीच पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर वास्तविक व्यय के प्रकटन में तथा (सी) प्राप्ति बजट तथा संघ सरकार के वित्त लेखे के माध्यम से दर्शाई गई देयता स्थिति के प्रकटन में अंतर पाया गया।

**(पैरा 6.1)**

₹1,72,894 करोड़ (करों की वापसियों पर ब्याज सहित) की वापसियां वित्तीय वर्ष 2016-17 में सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण से की गई थी परंतु सरकारी लेखाओं में कोई संगत प्रकटन उपलब्ध नहीं था।

**(पैरा 6.2)**

संसद के समक्ष प्रस्तुत एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तह्र नियमावली के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटन विवरणियों में गैर-कर राजस्व तथा परिसम्पत्तियों के प्रकटन में विसंगतियों को प्रदर्शित किया।

**(पैरा 6.3)**

## अनुशंसाएं

इस प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के आधार पर निम्नलिखित अनुशंसाएँ की जाती हैं:

- (i) सरकार को मध्यावधि राजकोषीय मार्ग का अनुपालन करना चाहिए जैसा एफआरबीएम अधिनियम/नियम के तहत विनिर्दिष्ट है तथा तदनुसार अपनी वार्षिक उपलब्धियों को निर्धारित करना चाहिए।
- (ii) बजट अनुमानों से तुलना हेतु अर्ध-वार्षिक 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।
- (iii) सरकार को बजटोत्तर वित्तपोषण हेतु एक नीतिगत ढांचा तैयार करने पर विचार करना चाहिए जिसमें अन्य बातों के साथ संसद को प्रकटन शामिल होना चाहिए:
  - (ए) बजटोत्तर वित्तपोषण का औचित्य एवं उद्देश्य एक ही परियोजना/योजना/कार्यक्रम के अंतर्गत बजटोत्तर वित्तपोषण की प्रमात्रा तथा बजटीय सहायता, वित्तपोषण के साधन एवं स्रोत, बजटोत्तर वित्तपोषण के ऋण भुगतान हेतु माध्यम तथा कार्यनीति, आदि;
  - (बी) मूलतः सरकार द्वारा स्वामित्व वाले सभी निकायों/कम्पनियों द्वारा/माध्यम से एक वित्तीय वर्ष के दौरान किए गए बजटोत्तर वित्तपोषण के ब्यौरे; एवं
  - (सी) सरकार बजट के साथ-साथ खातों में प्रकटीकरण विवरण के माध्यम से बजटोत्तर ऋणों के ब्यौरों का खुलासा करने पर विचार कर सकती है।
- (iv) सरकार को यह सुनिश्चित चाहिए कि सभी अंतरण/निधियों से एकत्र धन लोकलेखे 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।

**2018 की प्रतिवेदन सं. 20**

- (v) 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।
- (vi) सरकार राजकोषीय प्रभावों वाले सभी लेन-देन के स्पष्ट प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करे तथा असंगत आंकड़े प्रस्तुत करने से बचे।

## अध्याय 1: प्रस्तावना

### 1.1 पृष्ठभूमि

राजकोषीय प्रबंधन एवं दीर्घकालिक व्यापक आर्थिक स्थिरता में अंतर-पीढ़ीगत न्याय संगतता को सुनिश्चित करने हेतु केन्द्र सरकार के उत्तरदायित्व के निर्धारण के उद्देश्य से राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम 2003 को अधिनियमित किया गया। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए केन्द्र सरकार की उधारी, ऋण और घाटे की सीमा बांधी गई जिससे पर्याप्त राजस्व अधिशेष बन सके एवं बेहतर ऋण प्रबंधन किया जा सके। इस अधिनियम ने यह भी नियत किया कि केन्द्र सरकार के राजकोषीय कार्यकलापों में अधिकतम पारदर्शिता बरती जाए तथा राजकोषीय नीति एक मध्यम-अवधि रूपरेखा के अंतर्गत संचालित की जाए। एफआरबीएम अधिनियम की धारा 8 के अनुसार एफआरबीएम नियमावली 2004 भी बनाई गई है जो जुलाई 2004 को लागू हुई।

एफआरबीएम अधिनियम 2003 (समय समय पर संशोधित) तथा इसके अंतर्गत बनाई गई नियमावली तीन राजकोषीय संकेतकों - राजस्व घाटे, प्रभावी राजस्व घाटे एवं राजकोषीय घाटे की समाप्ति अथवा इन्हे सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी<sup>1</sup>) के एक भाग तक सीमित करने के उद्देश्य से वार्षिक कटौती के लक्ष्यों को निर्धारित करते हैं जिन्हे 31 मार्च 2018 तक प्राप्त किया जाना था। अधिनियम एवं नियमावली में केन्द्र सरकार द्वारा दी जाने वाली गारंटियों तथा अतिरिक्त देनदारियों की ऊपरी सीमा भी निर्धारित है तथा, अपवादिक परिस्थितियों<sup>2</sup> को छोड़कर, भारतीय रिजर्व बैंक के ऋण पर आश्रितता समाप्त करने हेतु निर्देश हैं। इसके अतिरिक्त अधिनियम एवं नियमावली के अनुसार सरकार को संसद के दोनों सदनों के समक्ष तीन नीति विवरणियों - मध्यम अवधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) विवरणी, राजकोषीय नीति योजना (एफपीएस) विवरणी एवं वृहद आर्थिक ढांचा (एमएफ) विवरणी को वार्षिक विवरणी एवं अनुदानों हेतु मांग सहित प्रस्तुत करने

<sup>1</sup> रिपोर्ट में प्रस्तुत सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के आंकड़े एफआरबीएम अधिनियम के अनुरूप यथा परिभाषित चालू कीमतों पर जीडीपी का उल्लेख करते हैं।

<sup>2</sup> रोकड़ प्राप्ति पर रोकड़ वितरण की अस्थायी अतिरिक्तता प्राप्त करना, 1 अप्रैल 2005 तक प्राथमिक मुद्दों का प्रमाणीकरण एवं उसके बाद राष्ट्रीय सुरक्षा, राष्ट्रीय आपदा आदि के आधार पर तथा समर्थक बाजार में खुले बाजार के संचालन।

की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त सरकार को उपरोक्त तीन विवरणियों को प्रस्तुत करने वाले संसद सत्र के अगले सत्र में एक मध्यावधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ) विवरणी भी संसद के समक्ष प्रस्तुत करने की आवश्यकता है।

एफआरबीएम अधिनियम एवं नियमावली के अंतर्गत तिमाही समीक्षा प्रतिवेदनों तथा निर्दिष्ट स्वरूप में छः प्रकटन प्रपत्रों को भी प्रस्तुत करना आवश्यक है। एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाने वाली राजकोषीय नीति विवरणियों एवं प्रकटन प्रपत्रों का संक्षिप्त विवरण **अनुबंध-1.1** में दिया गया है।

वर्ष 2015-16 में वास्तविक कटौती पर निर्धारित लक्ष्यों में बदलाव के उपरांत वर्ष 2016-17 के अंत में प्राप्त किए जाने वाले लक्ष्यों एवं वार्षिक लक्ष्यों का विवरण निम्नलिखित **तालिका 1.1** में दिया गया है।

**तालिका-1.1 समय-समय पर संशोधित एफआरबीएम अधिनियम/नियमावली के तहत राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्य**

*(जीडीपी की प्रतिशतता के अनुसार)*

<i>राजकोषीय संकेतक</i>	<i>अंतिम/संपूर्ण लक्ष्य</i>	<i>2016-17 के लिए वार्षिक लक्ष्य</i>
राजकोषीय घाटा	वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू करते हुए जीडीपी के 0.4 प्रतिशत या अधिक की वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक जीडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक नहीं	3.5
राजस्व घाटा	वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू करते हुए जीडीपी के 0.4 प्रतिशत या अधिक की वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक जीडीपी के दो प्रतिशत से अधिक नहीं	2.1
प्रभावी राजस्व घाटा	वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू करते हुए जीडीपी के 0.5 प्रतिशत या अधिक की वार्षिक कटौती के साथ 31 मार्च 2018 तक समाप्त करना	1.1
गारंटियां	वित्तीय वर्ष 2004-05 से शुरू होते हुए किसी भी वित्तीय वर्ष में जीडीपी के 0.5 से अधिक की कुल राशि के लिए गारंटी न देना।	0.5
देयताएं	वित्तीय वर्ष 2004-05 के लिए जीडीपी के 9 प्रतिशत के अधिक्त्य में अतिरिक्त देयताएं (वर्तमान विनियम दर पर बाह्य ऋण सहित) को धारण न करना तथा प्रत्येक आगामी वर्ष में जीडीपी की 9 प्रतिशत की सीमा को जीडीपी के कम से कम एक प्रतिशत बिन्दु तक क्रमिक रूप से कम करना।	शून्य

## 1.2 एफआरबीएम समीक्षा समिति

वैश्विक पृष्ठभूमि में पर्याप्त परिवर्तनों जैसे चीन एवं यूरोपीय आर्थिक क्षेत्र में बदलते घटनाक्रम, वैश्विक मंदी, संरक्षणवाद एवं मुद्रा अवस्फीति और अपरंपरागत मौद्रिक नीति इत्यादि परिस्थितियों में सरकार ने वर्ष 2016 में एफआरबीएम अधिनियम की समीक्षा करने की आवश्यकता को महसूस किया। साथ में यह भी महसूस किया गया कि विश्व अर्थव्यवस्था से वृहद वित्तीय एकीकरण के कारण, घरेलू नीति में ऐसे परिवर्तनों की आवश्यकता है जिससे चुनौतीपूर्ण अनिश्चित और अस्थिर बाह्यजनित वातावरण का सामना किया जा सके।

यह तर्क भी दिया गया कि कई देशों में राजकोषीय नियमों में परिवर्तनशीलता एवं लचीलापन, बाह्यजनित झटकों को झेलने के लिए गुंजाइश प्रदान करते हैं। स्वतंत्र राजकोषीय परिषद की उपस्थिति, राजकोषीय नियमों में छूट की धाराएं, पारदर्शिता को प्रभावित करने के लिए अनुक्रियाशील सुधार, राजकोषीय नियमों में ढांचो के लिए लचीलापन और विश्वसनीयता की भारत में राजकोषीय संदर्भों में नियमों की समदैशिकता की भी आवश्यकता है।

सरकार ने मई 2016 में इन उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए, एफआरबीएम अधिनियम के पिछले 12 वर्षों के कामकाज की व्यापक समीक्षा करने और आगे की कार्रवाई का सुझाव देने के लिए श्री एन.के. सिंह की अध्यक्षता में एफआरबीएम समीक्षा समिति गठित की। समिति का विचारणीय विषयों में राजकोषीय घाटे के लक्ष्य की नियत संख्या के बजाय परिमित सीमा की संभाव्यता पर विचार करना भी था जिससे सरकार को निरंतर बदलती परिस्थितियों का प्रबंधन करने तथा अर्थव्यवस्था में साख संकुचन या विस्तार की स्थितियों में राजकोषीय विस्तार या संकुचन को संरेखित करने की सुविधा प्राप्त हो सके।

समिति ने 23 जनवरी 2017 को अपनी प्रतिवेदन प्रस्तुत की। समिति की प्रमुख सिफारिशें निम्नवत हैं:

- मौजूदा एफआरबीएम अधिनियम 2003 और एफआरबीएम नियमावली 2004 को निरस्त किया जाए तथा एक नया ऋण और राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम बनाया जाए एवं समिति द्वारा सुझाए गए मसौदे के अनुसार नए अधिनियम के पालन में ऋण और राजकोषीय उत्तरदायित्व नियमावली को अपनाया जाए।
- सामान्य राजकीय ऋण के लिए जीडीपी के 60 प्रतिशत की विवेकपूर्ण मध्यम सीमा को वित्तीय वर्ष 2022-23 तक प्राप्त किया जाए। सामान्य राजकीय ऋण की इस 60 प्रतिशत की कुल सीमा के अंदर 40 प्रतिशत केन्द्र और शेष 20 प्रतिशत राज्यों को परिसीमित किया जाए।

- मध्यम अवधि ऋण की अधिकतम सीमा को प्राप्त करने के साथ साथ सुसंगत रूप से राजकोषीय घाटे को प्रमुख परिचालन लक्ष्य के रूप में अपनाया जाए।
- जीडीपी के अनुपात में राजकोषीय घाटे को 2017-18 से 2019-20 तक 3.0 प्रतिशत, वित्तीय वर्ष 2020-21 तक 2.8 प्रतिशत, 2021-22 तक 2.6 प्रतिशत तथा 2022-23 तक 2.5 प्रतिशत तक करने का अनुगामी मार्ग अपनाया जाए।
- जीडीपी के अनुपात में राजस्व घाटे में सतत रूप से प्रत्येक वर्ष 0.25 फीसदी अंकों कमी लाना तथा इसे 2016-17 में 2.3 प्रतिशत, 2017-18 में 2.05 प्रतिशत, 2018-19 में 1.8 प्रतिशत, 2019-20 में 1.55 प्रतिशत, 2020-21 में 1.30 प्रतिशत, 2021-22 में 1.05 प्रतिशत तथा 2022-23 में 0.8 प्रतिशत करना।
- अपवाद की स्थितियों जैसे राष्ट्रीय सुरक्षा, युद्ध के कार्य, राष्ट्रीय आपदा, कृषि विनाश, अर्थव्यवस्था में संरचनात्मक सुधार, वास्तविक उत्पादन वृद्धि में गिरावट इत्यादि के मामले में भी, एक वर्ष में राजकोषीय घाटे के निर्धारित लक्ष्य में अधिकतम 0.5 फीसदी तक विचलन सुनिश्चित करना।
- समिति की प्रतिवेदन में उल्लिखित नियम एवं शर्तों के साथ राजकोषीय परिषद का गठन करना।

### 1.3 समिति की सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई

एफआरबीएम समीक्षा समिति द्वारा बनाई गई सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए, सरकार ने बजट 2018-19 के साथ वित्त अधिनियम 2018 में प्रस्तुत एफआरबीएम ढांचे में व्यापक संशोधन किया है। वित्त अधिनियम 2018 के माध्यम से एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन के अनुपालन में, केन्द्र सरकार ने 2 अप्रैल 2018 को एफआरबीएम (संशोधन) नियम 2018 को अधिसूचित किया।

संशोधित एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार अब सरकार एक साथ ऋण एवं राजकोषीय घाटे का लक्ष्य रखेगी एवं परिचालन लक्ष्य के रूप में राजकोषीय घाटे को प्रयोग करेगी। संशोधित एफआरबीएम ढांचे में राजस्व लेखा (राजस्व घाटा) एवं प्रभावी राजस्व घाटे पर लक्ष्यों की प्राप्ति की आवश्यकताओं को समाप्त कर दिया है।

इसके अतिरिक्त अब पूर्व मध्यम-अवधि राजकोषीय नीति विवरणी के स्थान पर मध्यम अवधि राजकोषीय नीति एवं राजकोषीय नीति ढांचा विवरणी की आवश्यकता



है। इसमें नए संकेतक जैसे प्राथमिक घाटा<sup>3</sup>, गैर-कर राजस्व एवं केन्द्रीय सरकार ऋण शामिल है।

एफआरबीएम ढांचे में वित्त अधिनियम 2018 द्वारा बनाए गए मुख्य संशोधन इस प्रकार हैं:

- प्रमुख परिचालन लक्ष्य के रूप में राजकोषीय घाटे को वित्तीय वर्ष 2020-21 के अंत तक जीडीपी के तीन प्रतिशत तक लाना।
- राजकोषीय संकेतक के रूप में राजस्व घाटे एवं प्रभावी राजस्व घाटे का लक्ष्य हटाना तथा प्राथमिक घाटे का समावेश करना।
- वित्तीय वर्ष 2024-25 के अंत तक सामान्य सरकारी ऋण<sup>4</sup> को जीडीपी का 60 प्रतिशत एवं केन्द्र सरकार के ऋण को जीडीपी का 40 प्रतिशत तक लाने के लक्ष्य को प्राप्त करना। केन्द्र सरकार के ऋण की परिभाषा को विस्तृत करते हुए इसमें भारत के समेकित कोष की सुरक्षा पर कुल शेष देयताओं, लोक लेखा की देयताओं के अतिरिक्त सरकार के नियंत्रण अथवा स्वामित्व में रहने वाली निगमित इकाइयां एवं अन्य संस्थाओं की ऐसी वित्तीय देयताओं को भी रखा गया है जिन्हें सरकार द्वारा चुकाना या भुगतान करना है।
- किसी भी वित्तीय वर्ष में सरकार द्वारा भारत के समेकित कोष की सुरक्षा पर किसी भी प्रकार के ऋण लेने के लिए जीडीपी के आधा प्रतिशत से अधिक की अतिरिक्त गारंटियां न देना।
- अपवाद की वे स्थितियां (मोचन खण्ड), जिनमें केन्द्र सरकार को राजकोषीय लक्ष्यों की प्राप्ति में ढील दी गई, वे हैं राष्ट्रीय सुरक्षा, युद्ध, राष्ट्रीय आपदा, कृषि विनाश, अर्थव्यवस्था में संरचनात्मक सुधार, वास्तविक उत्पादन में गिरावट। किन्तु इन स्थितियों में भी एक वर्ष में राजकोषीय घाटे के निर्धारित लक्ष्य में अधिकतम आधा प्रतिशत तक विचलन का ही प्रावधान है।
- एक तिमाही की वास्तविक उत्पादन वृद्धि उससे पिछली चार तिमाहियों की औसत वास्तविक उत्पादन वृद्धि से तीन प्रतिशत या इससे ऊपर जाने पर राजकोषीय घाटे में कम से कम जीडीपी के एक-चौथाई प्रतिशत कमी लाने का प्रावधान है।
- तिमाही समीक्षा के स्थान पर अर्द्ध-वार्षिक समीक्षा तथा लेखों की मासिक विवरणी की तैयारी का प्रावधान है।

<sup>3</sup> राजकोषीय घाटे से ब्याज का भुगतान घटाकर

<sup>4</sup> सामान्य सरकारी ऋण का अर्थ है- अंतःसरकारी देनदारियों को छोड़कर केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकार की कुल देनदारियां।

सरकार ने संशोधित एफआरबीएम अधिनियम में समिति की कुछ सिफारिशों जैसे राजस्व घाटे के संकेतक तथा राजकोषीय परिषद की स्थापना को शामिल नहीं किया है। राजस्व घाटे के संकेतक को न शामिल करने के सम्बन्ध में सरकार ने तर्क दिया कि इस बात का कोई साक्ष्य नहीं है कि भारत जैसे देश में पूंजीगत व्यय को राजस्व व्यय पर महत्ता मिलनी चाहिए। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि स्वास्थ्य एवं शिक्षा जैसे राजस्व प्रकृति के व्यय भी तो जनसंसाधन विकास की दर को ही बढ़ाते हैं। एफआरबीएम समीक्षा समिति द्वारा की गई सिफारिशों के बावजूद राजकोषीय परिषद का गठन न करने के निर्णय के पक्ष में सरकार ने बजट दस्तावेजों एवं/या एमटीएफपी विवरणियों में कोई भी विशेष कारण नहीं दिया है।

#### 1.4 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा

एफआरबीएम संशोधन अधिनियम 2015 के नियम 8 के अनुसार सीएजी वित्तीय वर्ष 2014-15 से अधिनियम के प्रावधानों और केन्द्र सरकार द्वारा इसके अंतर्गत बनायी गयी नियमावली के अनुपालन की वार्षिक समीक्षा करेगा। इस समीक्षा में निम्न कार्यक्षेत्र शामिल हैं :

- (i) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनायी गयी नियमावली, मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरणी, राजकोषीय नीति योजना विवरणी, वृहद आर्थिक रूपरेखा विवरणी और मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरणी में निर्धारित प्राथमिकताओं और लक्ष्यों की प्राप्ति की अनुपालन का विश्लेषण;
- (ii) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों से सम्बन्धित प्राप्ति, व्यय और वृहद आर्थिक मापदण्डों की प्रवृत्तियों का विश्लेषण;
- (iii) अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के प्रभाव वाले राजस्व, व्यय, परिसम्पत्तियों या देयताओं के समुचित वर्गीकरण से सम्बन्धित टिप्पणियां; और
- (iv) अपने राजकोषीय कार्यों में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए केन्द्र सरकार द्वारा किए गए प्रकटनों का विश्लेषण।

सीएजी द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अनुपालन पर पहले दो प्रतिवेदन, वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए (2016 का प्रतिवेदन सं. 27) एवं वित्तीय वर्ष 2015-16 (2017 का प्रतिवेदन सं. 32) संसद के समक्ष क्रमशः अगस्त 2016 और दिसम्बर 2017 में प्रस्तुत किए गए हैं।

### 1.5 मौजूदा प्रतिवेदन की संरचना

मौजूदा प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन पर एफआरबीएम (संशोधित) नियमावली 2015 के नियम 8 के अनुसार सीएजी द्वारा की गई समीक्षा है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा **अध्याय 2 से 6** में की गई है।

- इस प्रतिवेदन के **अध्याय-2** में उन मुद्दों को शामिल किया गया है जिनमें अधिनियम और नियमावली में विभेद पाए गए थे।
- **अध्याय-3** वित्तीय वर्ष 2014-15 से राजकोषीय संकेतकों के रुझानों विश्लेषणों के सहित अधिनियम और नियमावली के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में वित्तीय वर्ष 2016-17 के दौरान विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्यों की प्राप्ति की सीमा का विश्लेषण करता है।
- **अध्याय-4** राजस्व और व्यय के वर्गीकरण के ऐसे मामलों पर टिप्पणियां दर्शाता है जो घाटे के संकेतकों को प्रभावित करते हैं। इसके अतिरिक्त इस अध्याय में प्राप्तियों, व्ययों एवं वृहत आर्थिक मापदण्डों का विश्लेषण भी है।
- **अध्याय-5** वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए संघ सरकार की प्राप्तियों और व्ययों के सापेक्ष विभिन्न राजकोषीय नीतिगत योजनाओं, बजट सार, वार्षिक वित्तीय विवरण और संघ सरकार के वित्त लेखाओं में निहित अनुमानों की जांच करता है।
- **अध्याय-6** में अधिनियम और नियमावली के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटनों की पर्याप्तता, सत्यता और राजकोषीय कार्यों में पारदर्शिता के मुद्दों से सम्बन्धित टिप्पणियां शामिल हैं।

## 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 क्रमशः 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 क्रमशः 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 क्रमशः 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 एफडी में वास्तविक वार्षिक कमी 0.2 प्रतिशत से तुलना करने पर तो उपलब्धि की चूक ईआरडी और एफडी के लिए क्रमशः 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 विनियम 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 (सितंबर 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 उल्लंघन 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 इन्हें 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 मानकों 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 में 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 तद्विषय 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।*

## 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 2017<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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 बजटेत्तर 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 बजटेत्तर 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, बजटेत्तर 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 बजटेत्तर 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 बजटेत्तर 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 बजटेत्तर 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।

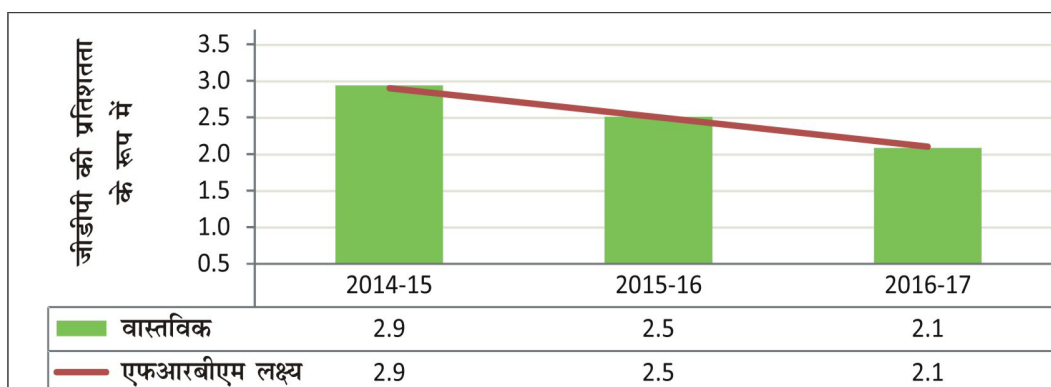
## तालिका-3.1: राजस्व घाटा - 2016-17 में अनुमान तथा वास्तविक

(₹ 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 तालिका<sup>6</sup> 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।

<sup>6</sup> 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 देखें)। 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**

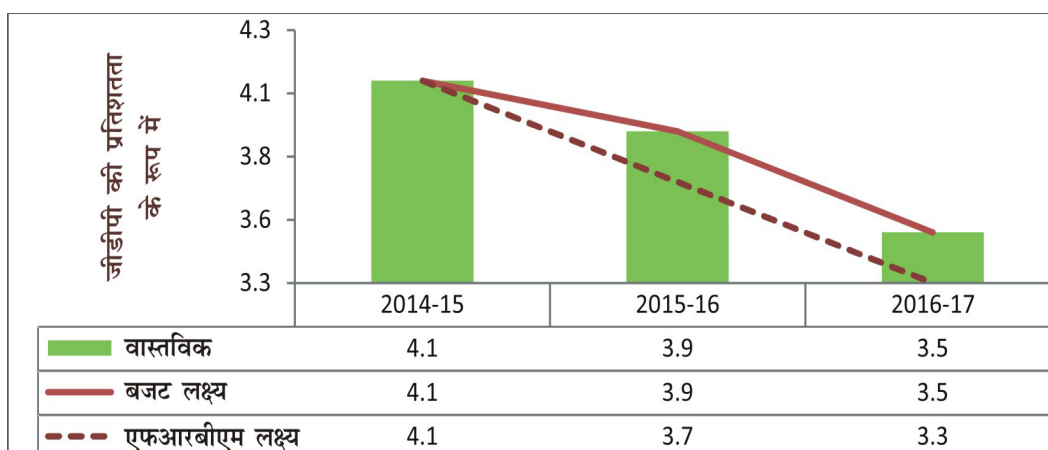
संघटक	कुल व्यय	गैर-ऋण प्राप्ति	राजकोषीय घाटा (एफडी)	जीडीपी की % के रूप में एफडी
	(1)	(2)	(3=1-2)	
(₹ करोड़ में)				
बजट अनुमान	19,78,060	14,44,156	5,33,904	3.5%
वास्तविक	19,75,194	14,39,576	5,35,618	3.5%
बजट अनुमान के संदर्भ में अंतर	2,866	4,580	-1,714	-
अंतर की प्रतिशतता	-0.14%	-0.32%	0.32%	

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।

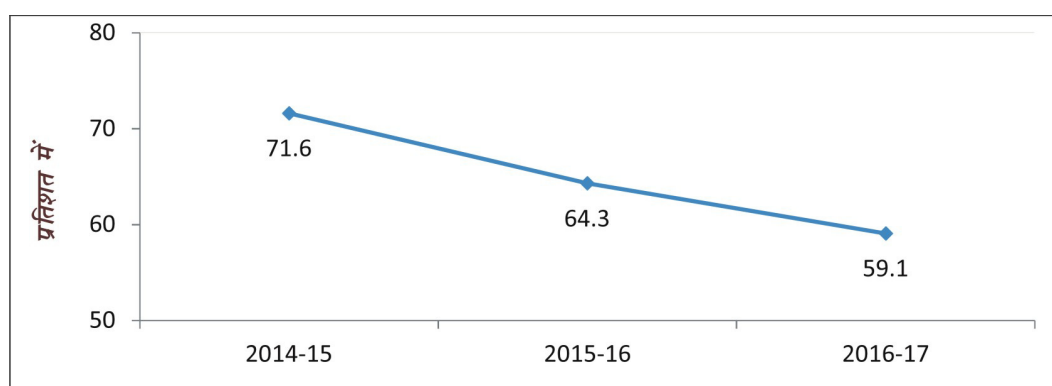
मंत्रालय ने बताया कि 2016-17 के लिए वार्षिक लक्ष्य को पूरा कर लिया गया है तथा दोहराया कि वार्षिक लक्ष्य संचयी नहीं है। संशोधनों में 2018-19 से राजकोषीय घाटे के लक्ष्य का पुनःअंशांकन 2018 के बजट विवरण में प्रस्तुत किया गया है।

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

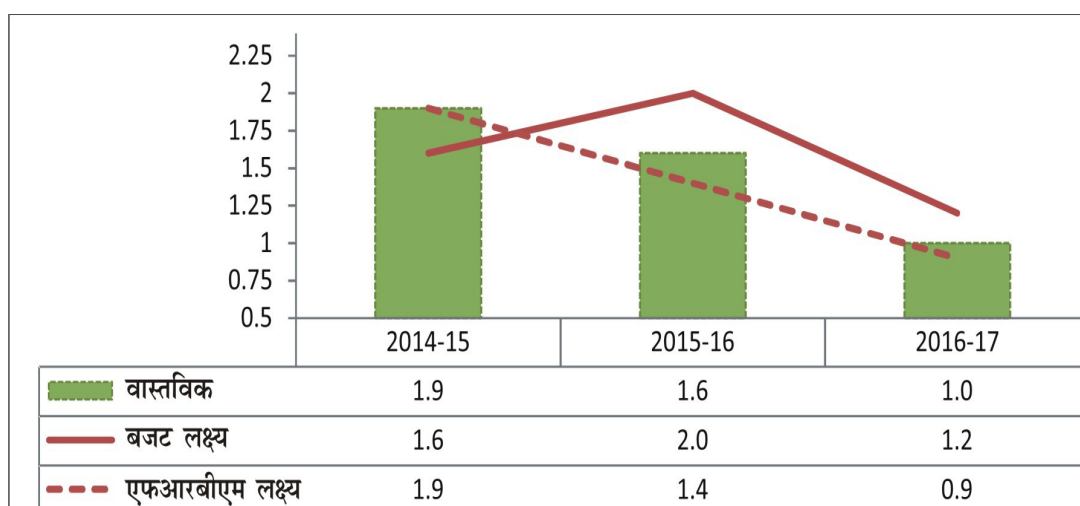
संघटक	राजस्व घाटा	पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	प्रभावी राजस्व घाटा (ईआरडी)	जीडीपी की % के रूप में ईआरडी
	(1)	(2)	(3=1-2)	
	(₹ करोड़ में)			
बजट अनुमान	3,54,015	1,66,840	1,87,175	1.2
वास्तविक	3,16,381	1,65,733	1,50,648	1.0
बीई के संदर्भ में अंतर	-37,634 (-10.63%)	- 1,107 (-0.66%)	-36,527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

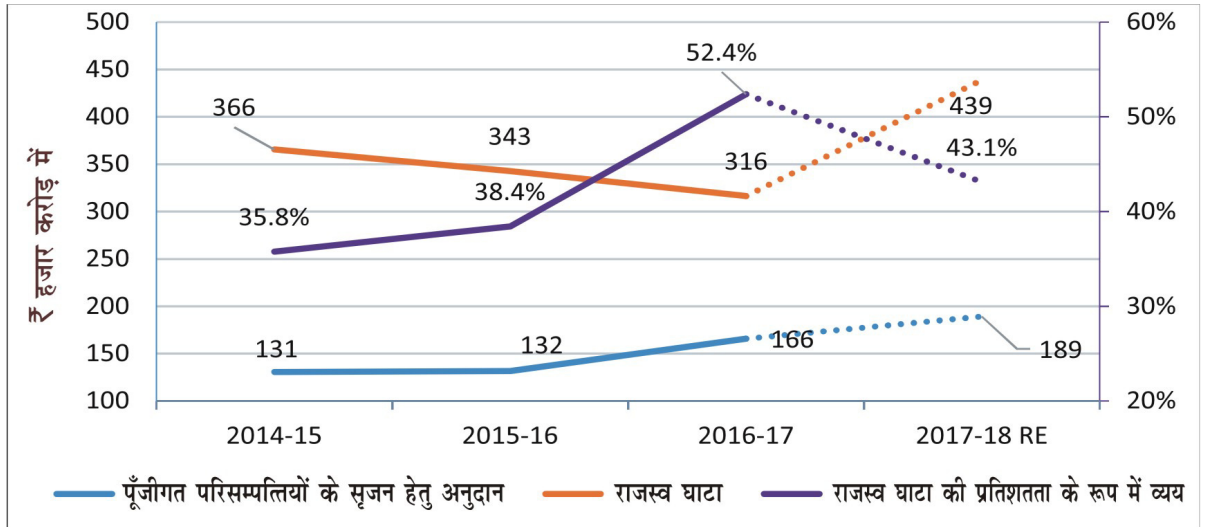
मंत्रालय ने उत्तर (जुलाई 2018) दिया कि विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा सूचना की रिपोर्टिंग में की गई गलतियों/असंगतियों को सुधार करने के प्रयास किए जा रहे हैं।

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 करोड़<sup>7</sup> होगी जो 45.5 प्रतिशत के स्थान पर जीडीपी का 50.5 प्रतिशत है जैसा तालिका 3.4 में दर्शाया है।

<sup>7</sup> ₹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।

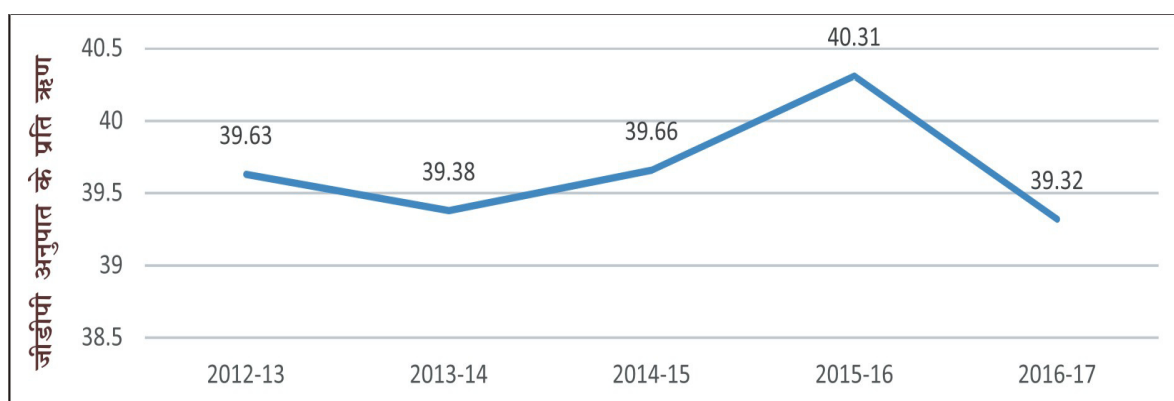
### 3.4.3 ऋण वहन करने की क्षमता (ऋण धारिता)

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

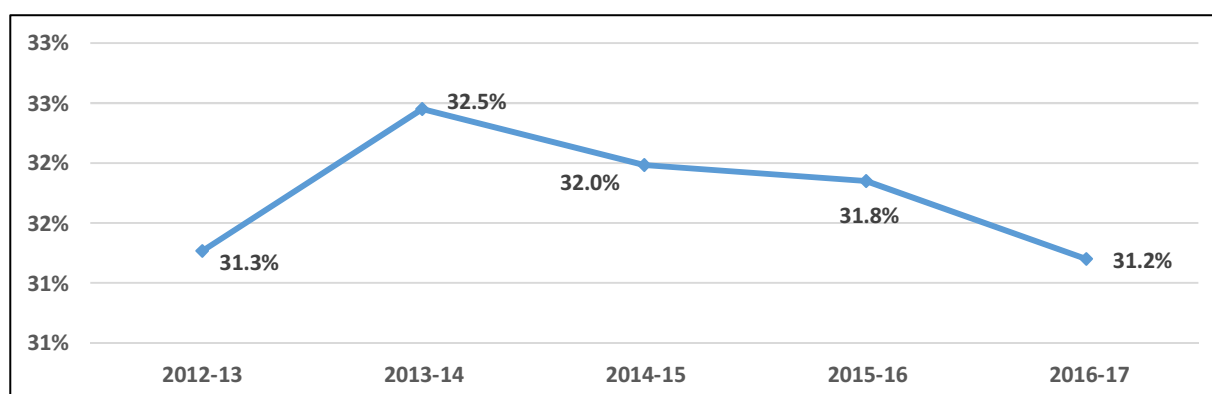


स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

### 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

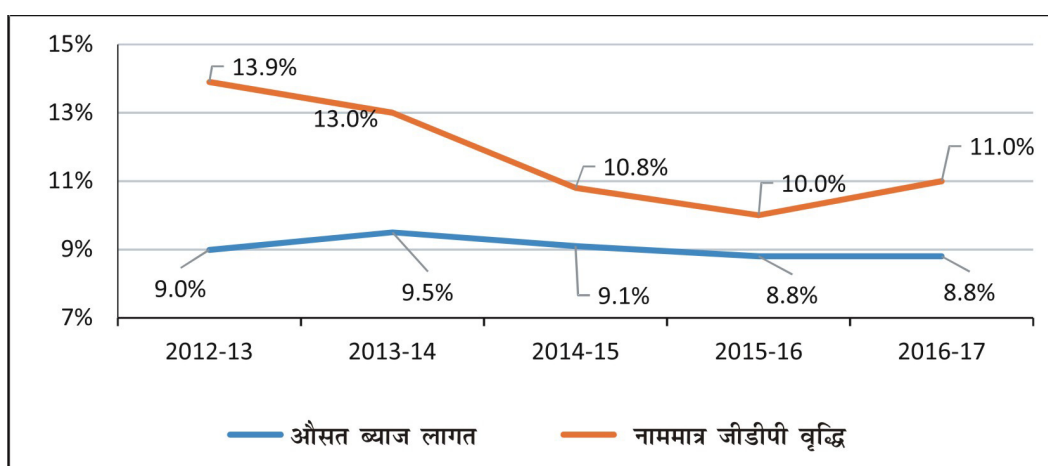


स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे

### 3.4.3.3 औसत ब्याज लागत

औसत ब्याज लागत (एआईसी) को वर्ष के दौरान औसतन ऋण स्टॉक<sup>8</sup> को ब्याज भुगतानों के साथ भाग देकर प्राप्त किया जाता है। एक घटती हुई औसतन ब्याज लागत ऋण धारिता 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

<sup>8</sup> 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।

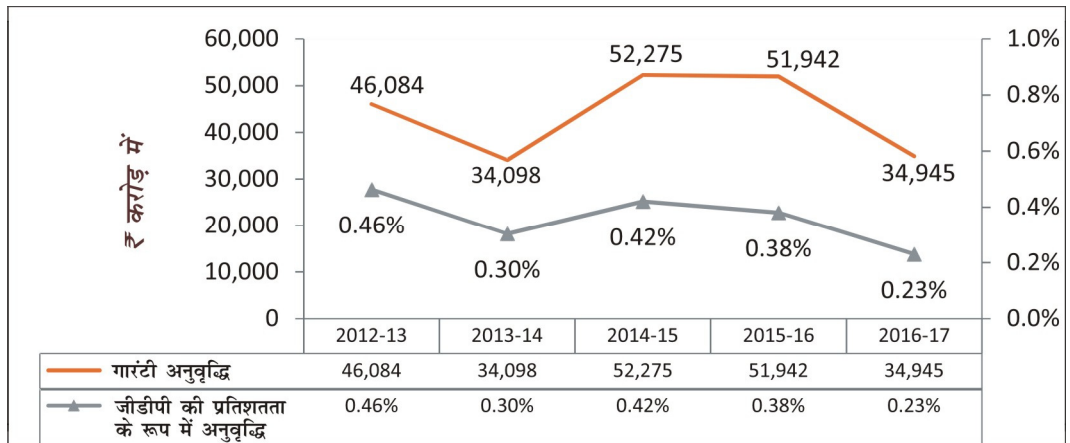
### 3.5.1 गारंटियों का लक्ष्य

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
<b>कुल</b>		<b>553.22</b>

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 बजटेतर 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 बजटेतर 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।

## 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।

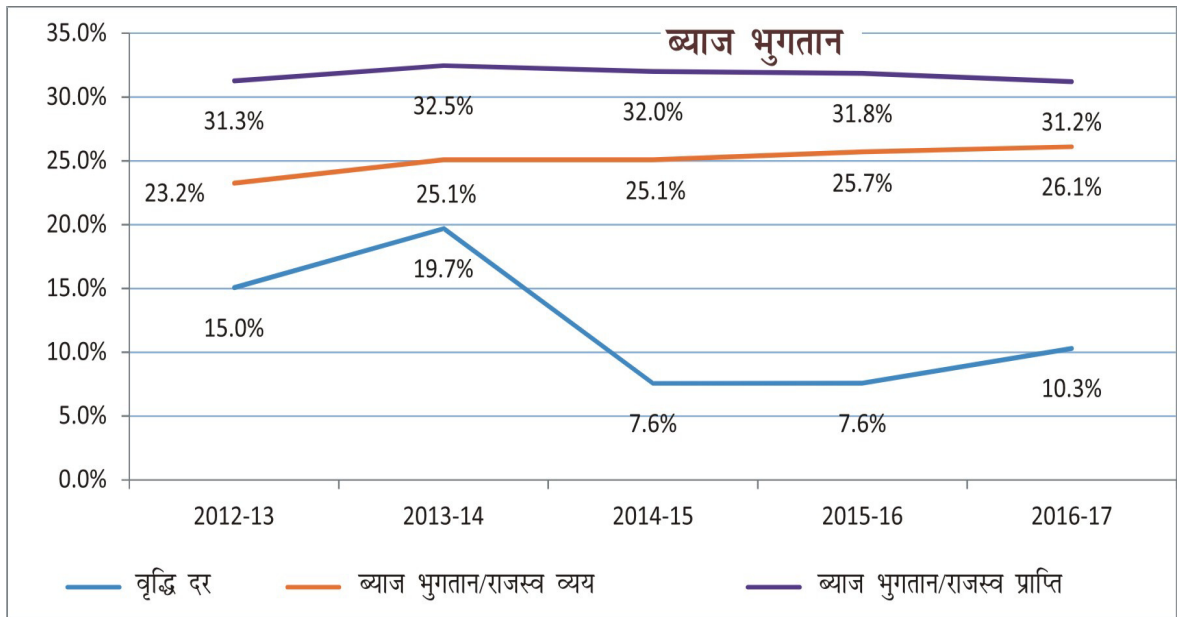
इसके अलावा, सब्सिडी सुधार चल रहे हैं और सब्सिडी के प्रत्यक्ष लाभ अंतरण, पेट्रोल / डीजल आदि के नियंत्रण की समाप्ति जैसे कदम उठाए जा रहे हैं।

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।

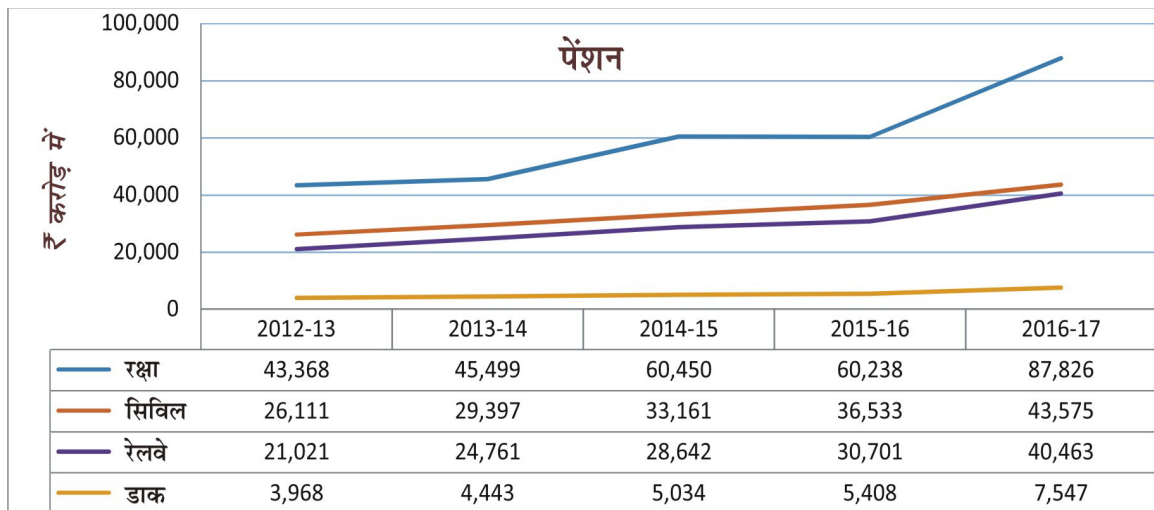
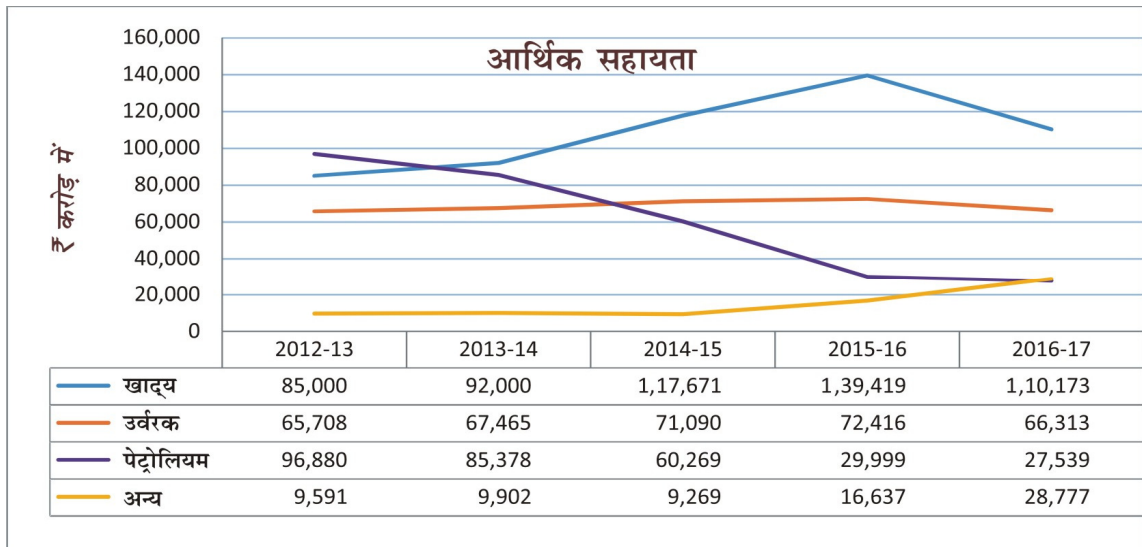
#### 4.2.1 प्रमुख राजस्व व्यय की प्रवृत्तियां

**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।

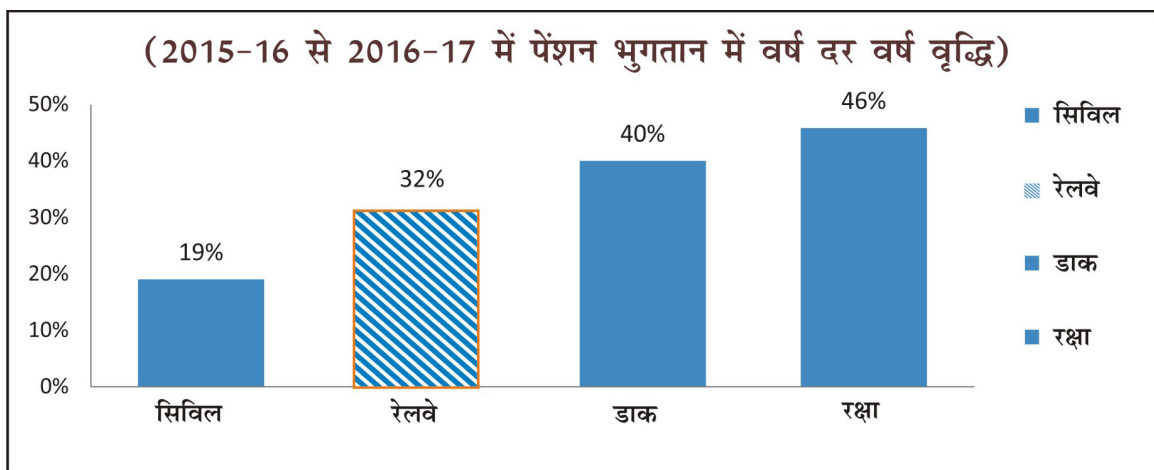
#### ग्राफ - 4.1 ब्याज भुगतान, आर्थिक सहायता तथा पेंशन का प्रवृत्ति विश्लेषण



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

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 परिसम्पत्तियों<sup>9</sup> के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय की राशि का अनुमान नहीं लगा सकी।

<sup>9</sup> 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
<b>जोड़</b>		<b>2,310.89</b>

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।

## 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 दोनों सदनों में प्रस्तुत करने का प्रावधान करता है। एफआरबीएम अधिनियम में 2012 में किए गए संशोधन में मध्यम अवधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ) विवरण का प्रावधान किया गया है जिसमें 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

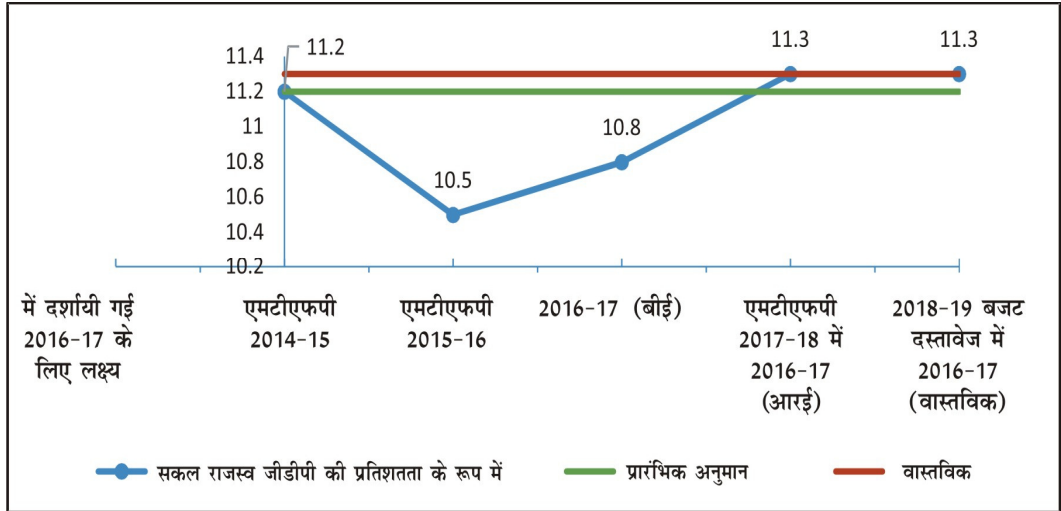
एमटीएफपी विवरण में वित्तीय संकेतकों के तीन साल के रोलिंग लक्ष्य अर्थात् राजस्व घाटा, प्रभावी राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा, कर राजस्व और कुल बकाया देयता जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, जिसमें राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के बीच संतुलन से सम्बन्धित स्थिरता का आकलन और उत्पादक संपत्तियां उत्पन्न करने के लिए 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 क्रमशः 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**



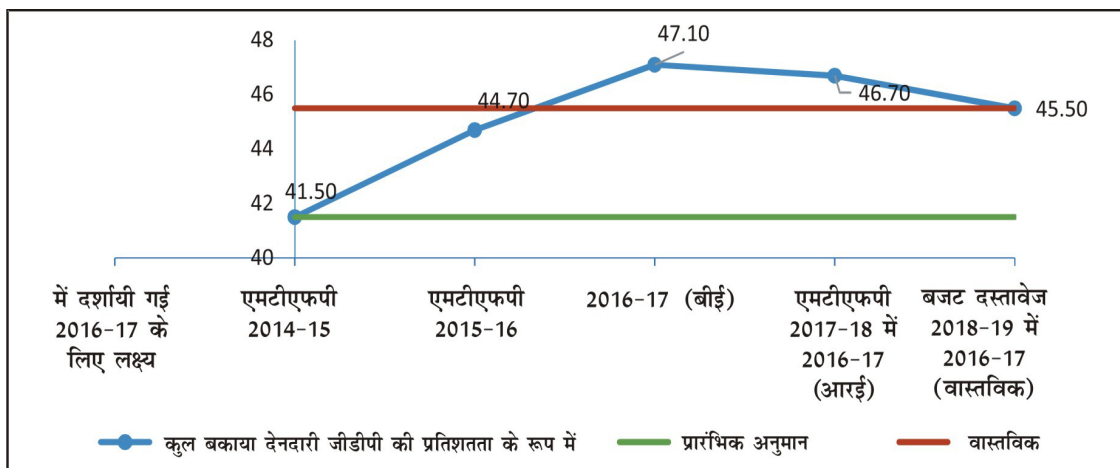
मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि सकल कर राजस्व के प्रक्षेपण कर संग्रहण, उत्पादकता, जीडीपी वृद्धि एवं अन्य बृहत आर्थिक संघटकों से सम्बन्धित निश्चित रूप से अंतर्निहित अवधारणाओं पर आधारित हैं तथा कई ऐसे संघटक बाह्यजनित प्रकृति के हैं। सरकार बृहत आर्थिक परिवेश को निर्धारित करने का लगातार प्रयास करती है तथा ऐसे निर्धारण के आधार पर विभिन्न राजकोषीय संकेतकों हेतु प्रक्षेपणों को आधार बनाती है। प्रक्षेपणों को पुनः जांच करने के परिणाम इसमें 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 क्रमशः जीडीपी का 44.7 प्रतिशत और 47.1 प्रतिशत कर दिया गया था। लक्ष्य की पुनः 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**



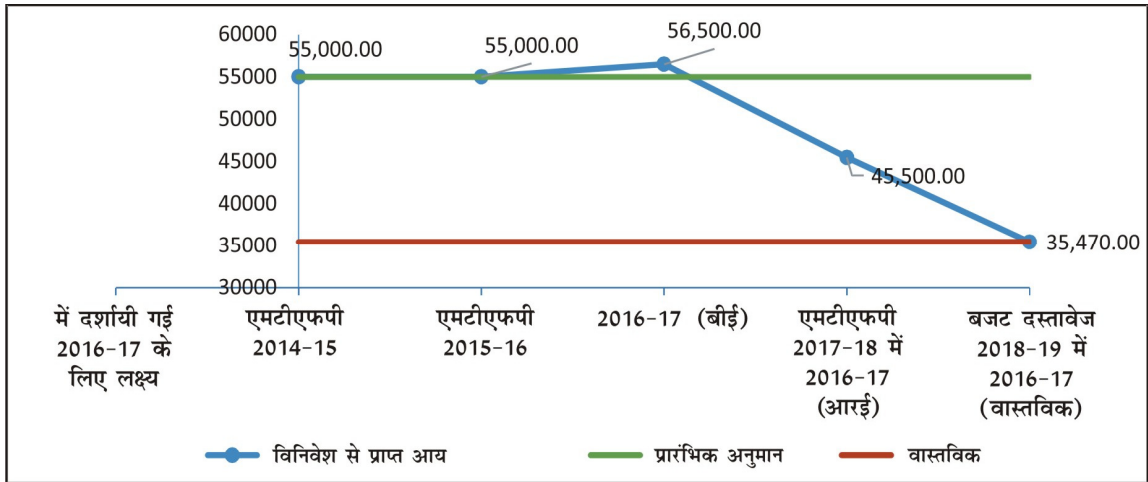
मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि सरकार प्रक्षेपणों को वास्तविक बनाने के लिए निरंतर प्रयास करती है परंतु यह कुछ बाह्यजनित धारणाओं पर आधारित है जो नियंत्रण में नहीं हैं। सरकार बृहत आर्थिक परिवेश को निर्धारित करने का लगातार प्रयास करती है तथा इस आधार पर विभिन्न राजकोषीय संकेतकों हेतु प्रक्षेपणों का निर्माण 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 विशेषतः 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
पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	1,49,634	1,66,840	1,71,472	1,65,733	10.8
पूँजीगत 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 पूँजीगत 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 पूँजीगत व्यय लगभग एमटीईएफ 2015-16 के अनुमानों के अनुरूप बना रहा क्योंकि अंतर 10 प्रतिशत से कम रहा।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि एमटीईएफ 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 पुनर्निर्धारण 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।

## अध्याय 6: राजकोषीय संचालनों में पारदर्शिता एवं प्रकटन

एफआरबीएम अधिनियम में अपेक्षित है कि केन्द्र सरकार अपने राजकोषीय संचालनों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने तथा इस हेतु निर्धारित प्रपत्रों में प्रकटीकरण के लिए समुचित उपाय करेगी। यह अध्याय अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटीकरण प्रपत्रों/विवरणियों में शामिल डाटा के साथ सरकारी लेखाओं में सामान्य पारदर्शिता का विश्लेषण करता है।

### 6.1 सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6(1) में प्रावधान है कि केन्द्र सरकार लोकहित में अपने वित्तीय संचालनों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करेगा तथा वार्षिक वित्तीय विवरणी एवं अनुदानों की मांग तैयार करने में, जितना व्यवहारिक हो, न्यूनतम गोपनीयता करेगा। इसके अतिरिक्त, व्यय और प्राप्ति के पहचान के सिद्धान्त बजट दस्तावेज, वित्त और विनियोग लेखाओं में सुसंगत होना अपेक्षित है। पारदर्शिता के मुद्दों से सम्बन्धित अभ्युक्तियों की चर्चा आगे के पैरों में की गई है।

#### 6.1.1 घाटा आंकड़ों में विविधता

वार्षिक वित्तीय विवरण (एएफएस)/ संघ सरकार वित्त लेखे (यूजीएफए) के आंकड़ों के अनुसार परिकलित तथा बजट-एक नजर (बीएजी) में प्रदर्शित राजस्व और राजकोषीय घाटों के आंकड़ों में विविधता के मुद्दे सीएजी के प्रतिवेदन में नियमित रूप से उठाए जा रहे थे। नीचे **तालिका-6.1** वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए राजस्व और राजकोषीय घाटे के संदर्भ में वार्षिक वित्तीय विवरण और बजट सार में से लिए गए आंकड़ों को प्रस्तुत करती है। वर्ष 2015-16 के लिए एफआरबीएम प्रतिवेदन में भी इस पर प्रकाश डाला गया था, परन्तु सरकार के विभिन्न लेखाओं में घाटे के विभिन्न आंकड़ों में विसंगति जारी है।

**तालिका-6.1: घाटे में अंतर: 2016-17**

(₹ करोड़ में)

के अनुसार वास्तविक	राजस्व प्राप्ति	राजस्व व्यय	राजस्व घाटा (आरडी)	कुल गैर-ऋण प्राप्ति	कुल व्यय	राजकोषीय घाटा (एफडी)
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4
वार्षिक वित्तीय विवरण	16,15,988	19,33,018	3,17,030	17,04,702	22,42,501	5,37,799
बजट एक नजर	13,74,203	16,90,584	3,16,381	14,39,576	19,75,194	5,35,618
आरडी में अंतर			649		एफडी में अंतर	2,181

स्रोत: बजट 2018-19

वार्षिक वित्तीय विवरण संविधान के अनुच्छेद 112(1) के अनुपालन में संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत सरकार की प्राप्तियों एवं व्यय का ब्यौरा है। तथापि बीएजी में, घाटों को राजकोषीय तटस्थता/गैर-नकद लेनदेन के तर्क पर आधारित व्यय के प्रति प्राप्तियों को निवल करने के बाद परिकलित किये गये हैं। एएफएस से निवल किये गये लेनेदेनों को व्याख्या करते हुए प्राप्ति एवं व्यय बजट में समाधान विवरणियों को संलग्न किया गया है।

समाधान विवरणियों की जांच में पता चला कि राजस्व व्यय को अप्रग्रीका विकास निधि/एशिया विकास निधि को जारी प्रतिभूतियों के कारण ₹648.83 करोड़ से निवल किया गया था और समरूप राशि को पूंजीगत प्राप्ति के अन्तर्गत दर्ज किया गया था। चूंकि अप्रग्रीका विकास निधि/एशिया विकास निधि को जारी प्रतिभूतियों से सम्बन्धित लेनदेन पूंजीगत प्रकृति का था इसलिए राजस्व व्यय से इस लेन-देन को निवल करने हेतु बजट दस्तावेजों में कोई स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किया गया था जिसका परिणाम बजट की तुलना में राजस्व घाटे में समान राशि से अंतर हुआ। इसके अतिरिक्त, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष को ₹1672.19 करोड़ के प्रतिभूतियों को जारी करने के कारण पूंजीगत व्यय और पूंजीगत प्राप्ति में निवल किया गया था।

बीएजी में घाटों का परिकलन करते समय, सरकार द्वारा प्राप्तियों और व्यय के लेनदेन का निवल किया जाता है। चूंकि एमटीएफपी विवरणी में राजकोषीय संकेतकों के लक्ष्य बीएजी के आंकड़ों से एकीकृत किये जाते हैं, राजस्व और राजकोषीय गणना को प्रभावित करने वाले लेन-देन की कोई निवल करना, एफआरबीएम अधिनियम में निर्धारित घाटों की परिभाषा से असंगत है।

*मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि यह सुनिश्चित करने के लिए कि एफआरबीएम अधिनियम में दिए गए वित्तीय संकेतकों की परिभाषा में कोई भी असंगतता नहीं हो, के लिए यथोचित उपाय किए जा रहे हैं।*

मंत्रालय के उत्तर पर विचार करते हुए इस पर बल दिया गया है कि एफआरबीएम अधिनियम की धारा 6(1) केन्द्र सरकार को अपने राजकोषीय संचालनों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त उपाय करने को अपेक्षित करती है। वर्ष-प्रतिवर्ष असंगत प्रक्रिया की निरंतरता का परिणाम बजट-एक नजर में में दर्शाये गये घाटे के आंकड़ों एवं वार्षिक वित्त विवरण/संघ सरकार वित्त लेखे से प्राप्त आंकड़ों में अंतर हुआ।

### **6.1.2 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के व्यय में विविधता**

बजट दस्तावेज में, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर किये गये वास्तविक व्यय के आंकड़े बजट-एक नजर में दर्शाए गए हैं और उनका

मंत्रालय-वार विवरण व्यय बजट, खण्ड-1 के साथ संलग्न है। वित्त मंत्रालय के अधीन महालेखा नियंत्रक (सीजीए) द्वारा संकलित संघ सरकार वित्त लेखे में, यह आंकड़ा विवरण सं. 9 के परिशिष्ट में प्रकटीकरण विवरण के रूप में होता है। सीजीए द्वारा प्रकाशित लेखा-सार एक अन्य दस्तावेज है जो कि सरकार की सम्बंधित वर्ष की वित्तीय सूचना, बृहद रूप में, प्रदान करता है। वित्तीय वर्ष 2016-17 हेतु पूंजीगत परिसम्पत्ति के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के वास्तविक आंकड़ों की तुलना सीजीए के द्वारा संकलित/तैयार दस्तावेजों और बजट दस्तावेजों के बीच की गई तो अन्तर पाया गया जो कि निम्न **तालिका 6.2** में वर्णित है:

**तालिका-6.2: पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय: 2016-17**

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संघ सरकार वित्त लेखा/लेखा सार के अनुसार	बजट-एक नजर में/व्यय बजट, खण्ड 1 के अनुसार	भिन्नता
2016-17	1,66,560	1,65,733	827

स्रोत: बजट दस्तावेज, लेखा सार और संघ सरकार के वित्त लेखे

वित्त मंत्रालय, जो एफआरबीएम अधिनियम के प्रशासन हेतु उत्तरदायी है, को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अधिनियम के अंतर्गत एकत्रित की गयी एवं प्रकट की गयी सूचना पूर्ण, सटीक एवं मंत्रालय के विभिन्न स्कंधों द्वारा निकाले गये अन्य सरकारी दस्तावेजों के साथ संगत है।

### 6.1.3 देयता की राशि में भिन्नता

केन्द्र सरकार की देयताओं को दर्शाने वाली एक विवरणी प्राप्ति बजट में अनुबंध के रूप में संलग्न होती है। देयताओं का विवरण संघ सरकार के वित्तीय लेखे (यूजीएफए) के माध्यम से भी दर्शाया जाता है। नीचे **तालिका-6.3** में वित्तीय वर्ष 2016-17 के अन्त में सरकार की देनदारियों की स्थिति में पाई गई भिन्नता दर्शायी गई है, जैसा कि प्राप्ति बजट और यूजीएफए में दर्शाया गया है।

**तालिका-6.3: देयता की राशि में अंतर-2016-17**

(₹ करोड़ में)

	देयता-जैसा दर्शाया गया		भिन्नता
	प्राप्ति बजट	यूजीएफए	
लोक ऋण	59,69,968	59,69,968	-
राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखे	12,57,994	13,11,628	53,634
आरक्षित निधि एवं जमा	2,08,099	2,08,099	-
कुल देयताएं	74,36,061	74,89,695	53,634

स्रोत : प्राप्ति बजट 2018-19 और संघ सरकार के वित्त लेखे 2016-17 की विवरणी सं. 2

यूजीएफए 2016-17 में दर्शाये गये लोकलेखा में राष्ट्रीय लघु बचतों, भविष्य निधि और अन्य खातों के सापेक्ष कुल देयताएं ₹13,11,628 करोड़ दर्शाई गई हैं, जबकि प्राप्ति बजट में, राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखा देयताएं सकल आधार पर दिखायी गई है, जिसमें निजी निधि प्रबंधकों के द्वारा डाकघर बीमा निधि के निवेश की राशि शामिल न होने के कारण ₹53,634 करोड़ का अंतर है।

*मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि पैरा तथ्यात्मक है तथा देयता की राशि में भिन्नता का कारण लेखापरीक्षा पैरा में पहले से ही इंगित किया गया है।*

सरकारी दस्तावेजों के दो सेटों में देयता के आंकड़ों में अंतर, एफआरबीएम नियमावली के नियम 6(1) के विरुद्ध है जो सरकार के राजकोषीय संचालन में अधिक पारदर्शिता एवं न्यूनतम गोपनीयता बनाए रखने का प्रावधान करता है।

## 6.2 प्रत्यक्ष कर प्राप्ति आंकड़ों में पारदर्शिता की कमी

वार्षिक वित्तीय विवरण और संघ सरकार के वित्त लेखे में, कर राजस्व की अनुमानित और वास्तविक संग्रहण, प्रतिदायों की राशि (प्रतिदायों पर ब्याज भुगतानों को शामिल कर) को लेखे में लेने के बाद दर्शाया जाता है। संघ सरकार के प्रत्यक्ष कर प्राप्ति का विश्लेषण दर्शाता है कि प्रत्येक वर्ष, संग्रहित-कर का बड़ा भाग प्रतिदाय के रूप में वापस कर दिया जाता है, जैसा कि निम्न तालिका 6.4 में वर्णित है:

तालिका 6.4: प्रत्यक्ष कर का संग्रहण और प्रतिदाय

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	प्रत्यक्ष कर संग्रहण* (1)	# प्रतिदाय (2)	कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण (3=1+2)	प्रत्यक्ष कर संग्रहण से प्रतिशतता (2/3)
2012-13	5,58,989	90,432	6,49,421	13.93
2013-14	6,38,596	95,658	7,34,254	13.03
2014-15	6,95,792	1,17,495	8,13,287	14.45
2015-16	7,42,012	1,29,482	8,71,494	14.86
2016-17	8,49,801	1,72,894	10,22,695	16.91

\* स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे और सीएजी का वर्ष 2017 का प्रतिवेदन संख्या-40 (प्रत्यक्ष कर)।

# प्रतिदायों में करों के पर लगा ब्याज भी सम्मिलित

विगत पाँच वर्षों की अवधि 2012-17 के दौरान, प्रत्यक्ष करों की प्रतिदाय में लगातार वृद्धि हुई एवं 2016-17 में प्रतिदाय कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण के लगभग 17 प्रतिशत था। वित्तीय वर्ष 2016-17 में, प्रतिदायों की राशि में प्रतिदायों पर ब्याज के व्यय के रूप में ₹10,312 करोड़ शामिल है। यद्यपि प्रतिदायों की राशि

काफी अधिक थी, प्रतिदायों की राशि की प्रमात्रा की कोई भी सूचना न तो वार्षिक वित्तीय विवरण में और न ही संघ सरकार के वित्त लेखों में दर्शायी गई। इस प्रकार, सरकार के लेखे, कर राजस्व संग्रहण की सूचना के संदर्भ में पारदर्शी नहीं पाए गए।

*मंत्रालय ने जवाब दिया (जुलाई 2018) कि बजट के दौरान प्रचालन में प्रतिदायों के अनुमान लगाना कठिन है।*

मंत्रालय का जवाब सकल कर संग्रहण और वर्ष में की गई प्रतिदायों के मामले में पारदर्शिता से सम्बन्धित लेखापरीक्षा चिंता को दूर नहीं करता है, यद्यपि खातों में निवल संग्रहणों को लिया गया है। केन्द्र सरकार वित्त खाते में या बजट दस्तावेजों में इस जानकारी का उचित प्रकटन पारदर्शिता की आवश्यकता को पूरा करेगा जैसाकि अधिनियम में परिकल्पना की गई है।

इसके अतिरिक्त यह उल्लेख करना भी उचित होगा कि लोक लेखा समिति ने भी यह पाया<sup>10</sup> था कि मंत्रालय को पिछली प्रवृत्तियों पर आधारित कर वापसियों पर ब्याज देयता पर व्यय के विस्तृत अनुमान तैयार करने चाहिए।

### 6.3 एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत अनिवार्य प्रकटन विवरण में पारदर्शिता

एफआरबीएम अधिनियम के धारा 6 के अनुपालन में, बजट के साथ छः प्रकटन विवरण जिसके विस्तृत ब्यौरे **अनुबंध-1.1** में दिए गए हैं, संसद के समक्ष रखे जाते हैं। इन विवरणों की जांच से प्रकटनों में अपर्याप्तता प्रकट हुई जैसा कि आगे के पैराओं में चर्चा की गई है।

#### 6.3.1 गैर-कर राजस्व के बकाया के प्रकटन में असंगतता

एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 के अनुसार **फार्म डी-2** में बकाया गैर-कर राजस्व के ब्यौरे देने वाला एक विवरण प्रस्तुत करने की आवश्यकता है। प्राप्ति बजट 2018-19 (अनुबंध-6) में वित्तीय वर्ष 2016-17 के अन्त में गैर-कर राजस्व के बकाया का विवरण दिया गया है। इस प्रकटन के अनुसार वित्तीय वर्ष 2016-17 के अन्त में, गैर-कर राजस्व का बकाया ₹1,71,844 करोड़ था, जिसमें राज्य/संघ शासित सरकारों, विभागिय वाणिज्यिक उपक्रम और सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से ₹42,437 करोड़ के ब्याज प्राप्तियों का बकाया की राशि भी शामिल थी।

<sup>10</sup> पीएसी का 66<sup>वाँ</sup> प्रतिवेदन, 15<sup>वाँ</sup> लोक सभा



यह पाया गया कि राज्य/संघ शासित सरकारों और दूसरी कर्जदार संस्थाओं से बकाया ब्याज की प्राप्ति, जो कि वित्तीय वर्ष 2016-17<sup>11</sup> हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे में दर्शाई गई हैं, फार्म डी-2 में दर्शाये गए आंकड़ों से भिन्न थी, जैसा कि तालिका 6.5 में वर्णित है।

### तालिका-6.5: ब्याज बकाया के प्रकटन में असंगतता: 2016-17

(₹ करोड़ में)

कर्जदार संस्थाएं	निम्न के अनुसार ब्याज बकाया		भिन्नता
	फार्म डी-2	यूजीएफए	
राज्य/संघ शासित सरकार	6,285	2,416	3,869
सार्वजनिक क्षेत्र और अन्य उपक्रम	36,152	31,728	4,424

स्रोत: प्राप्ति बजट 2018-19 एवं संघ सरकार वित्त लेखा 2016-17

### 6.3.2 कोयला उद्धरण की बकाया की गलत सूचना

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने (सितम्बर 2014) 204 कैष्टिव कोयला ब्लॉकों का आवंटन रद्द कर दिया था और निकाले गए कोयला पर अतिरिक्त उद्धरण लगा दी थी। यह उद्धरण दो चरणों में कोयला मंत्रालय द्वारा एकत्रित की जानी थी, पहले चरण में, कोयला उत्पादन शुरू होने से 24 सितम्बर 2014 तक कोयला उद्धरण 31 दिसम्बर 2014 तक या उससे पहले देय थी। दूसरे चरण में, 25 सितम्बर 2014 से 31 मार्च 2015 तक कोयला उत्पादन पर उद्धरण 30 जून 2015 तक या उससे पहले देय थी।

कोयला मंत्रालय के सम्बन्ध में सूचना की जाँच के दौरान यह पाया गया कि वित्त वर्ष 2016-17 के लिए कोयला मंत्रालय ने गैर-कर राजस्व की बकायों के सम्बन्ध में बजट 2018-19 के साथ प्रस्तुत समेकित विवरण को शामिल करने हेतु गलत सूचना प्रस्तुत की। विवरण तालिका 6.6 में दिया गया है:

<sup>11</sup> विवरणी सं. 3

## तालिका-6.6: गैर कर राजस्व का बकाया - वर्ष 2016-17

(₹ करोड़ में)

	बकाया राशि			कुल बकाया राशि
	0-1 वर्ष	1-2 वर्ष	2-3 वर्ष	
कोयला मंत्रालय द्वारा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत की गई सूचना के अनुसार	शून्य	144.81	3,053.87	3,198.68
फॉर्म डी-2 में कोयला मंत्रालय द्वारा वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत की गई सूचना के अनुसार	3,551.36	3,512.99	3,198.43	3,198.43

मंत्रालयों/विभागों के प्रतिवेदन के आधार पर संकलित गैर-राजस्व के बकायों की समेकित विवरण, प्राप्ति बजट के अनुलग्नक-6 में प्रत्येक रिपोर्टिंग वर्ष के बजट के हिस्से के रूप में प्रस्तुत है।

*मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि बजट प्रभाग सम्बन्धित मंत्रालयों/विभागों द्वारा दी गई जानकारी के आधार पर सूचना संकलित करता है।*

वित्त मंत्रालय, एफआरबीएम अधिनियम के प्रशासन और केन्द्रीय बजट की तैयारी के लिए नोडल मंत्रालय होने के कारण, को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि लाइन मंत्रालयों से प्राप्त सूचना और संसद के समक्ष प्रस्तुत की गई बजट दस्तावेजों में शामिल सूचना पूर्ण, सही एवं संगत हो।

### 6.3.3 सरकार द्वारा दी गई गारंटी में भिन्नता

एफआरबीएम नियमावली 2004 के नियम 6 के अनुसार, केन्द्र सरकार लोक हित में अपने राजकोषीय संचालन में अधिक से अधिक पारदर्शिता को सुनिश्चित करने के लिए वार्षिक वित्तीय विवरणी एवं अनुदानों की मांग को प्रस्तुत करते समय **फार्म डी-3** में गारंटियों के बारे में प्रकटन करेगी।

एफआरबीएम नियम के अनुपालन में, सरकार द्वारा दिया गया गारंटी विवरण प्राप्ति बजट में प्रकाशित होता है। आंकड़े महालेखानियंत्रक कार्यालय (सीजीए) द्वारा प्रदर्शित सूचना के आधार पर होता है जैसा कि विभागों/मंत्रालयों से प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त सरकार द्वारा दिया गया गारंटी विवरण सीजीए कार्यालय द्वारा संकलित वित्त लेखा की विवरण सं. 4 में भी वर्णित होता है।

प्राप्ति बजट 2018-19 में प्रकाशित वर्ष 2016-17 में दिए गए गारंटी की तुलना वित्त लेखे 2016-17 के विवरणी सं. 4 से करने के दौरान ₹112 करोड़ का अंतर उन दोनों दस्तावेजों के बीच पाया गया, जैसा कि **तालिका 6.7** में वर्णित है।

## तालिका-6.7: सरकार द्वारा दी गई गारंटी 2016-17

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	वित्त लेखा के अनुसार 2016-17	प्राप्ति बजट के अनुसार 2018-19	अंतर
गारंटी की अधिकतम राशि जिसके लिए सरकार ने अनुबंध किया है।	3,78,592.16	3,78,704.16	112

संवीक्षा करने पर यह स्पष्ट हुआ कि ₹112 करोड़ का अंतर भारी उद्योग विभाग के सम्बन्ध में ₹112 करोड़ की राशि की गारंटी के लागू होने के कारण था, जो वित्त लेखा में वर्णित नहीं था।

बिना स्पष्टीकरण के सरकारी दस्तावेजों के दो सेटों में प्रकाशित गारंटी विवरणी में अंतर एफआरबीएम नियमावली 2004 के नियम 6 में उल्लिखित लोक हित में अधिकतम पारदर्शिता की भावना को कमजोर करता है।

*मंत्रालय लेखापरीक्षा अभ्युक्ति (जुलाई 2018) से सहमत हुआ कि प्राप्ति बजट 2017-18 के लिए भारी उद्योग विभाग (डीएचआई) द्वारा दी गई दोहरी सूचना के कारण ₹112 करोड़ का अंतर था।*

यह भी माना कि 2016-17 के अंत तक कुल बकाया गारंटी ₹366188.70 करोड़ है जो वित्त खाते 2016-17 में परिलक्षित जैसी ही है।

#### 6.3.4 परिसम्पत्ति रजिस्टर में विवरणों के प्रकटन में अंतर

एफआरबीएम नियमावली के नियम 6 के अनुसार **फार्म डी-4** में सरकार के भौतिक एवं वित्तीय परिसम्पत्तियों के विवरण को प्रस्तुत करने की आवश्यकता है। रिपोर्टिंग वर्ष 2016-17 के अन्त में संघ सरकार की परिसम्पत्तियों का विवरण प्राप्ति बजट 2018-19 में दिया गया है। सरकार द्वारा तैयार प्रकटन के अनुसार, वर्ष 2016-17 के अन्त में परिसम्पत्तियों का कुल संचय ₹13,42,278.10 करोड़ था। परिसम्पत्ति रजिस्टर से सम्बन्धित प्रकटीकरण में निम्नलिखित असंगतियां पाई गई हैं।

##### 6.3.4.1 विदेशी सरकारों को दिए गए ऋणों के आंकड़ों में विसंगति

प्रकटन विवरणी **फार्म डी-4** की जांच से पता चला कि ₹13,501 करोड़ की कुल राशि 2016-17 के अंत तक विदेशी सरकारों से बकाया ऋणों के रूप में दर्शाया गया है। संघ सरकार के वित्त लेखे 2016-17 में इसी प्रकार की निहित सूचना में

जिसके अनुसार ₹12,920 करोड़ की कुल राशि विदेशी सरकारों को ऋणों के रूप में बकाया थी। अतः, फॉर्म डी-4 विवरणी में विदेशी सरकारों से बकाया ₹581 करोड़ के ऋण को अधिक बताया गया था।

### 6.3.4.2 परिसंपत्तियों के अंत एवं अथशेषों के आंकड़ों में भिन्नता

प्राप्ति बजट 2017-18 और 2018-19 के साथ संलग्न फॉर्म डी-4 की जांच करने पर परिसंपत्तियों के अंत एवं अथशेषों में भिन्नताएं पायी गयी जिसका विवरण तालिका-6.8 में नीचे दिया गया है:

तालिका-6.8: परिसंपत्तियों के मूल्य में भिन्नताएं

	(₹ करोड़ में)
रिपोर्टिंग वर्ष 2015-16 के अंत में कुल परिसंपत्तियां (अंतिम आंकड़े)	10,63,677.39
अगले रिपोर्टिंग वर्ष 2016-17 के प्रारंभ में कुल परिसंपत्तियां (प्रारंभिक आंकड़े)	12,41,184.58
अंतिम तथा प्रारंभिक आंकड़ों में अंतर	1,77,507.19
वर्ष 2016-17 के दौरान प्राप्त परिसंपत्तियां	1,01,093.52
रिपोर्टिंग वर्ष 2016-17 के अंत में कुल परिसंपत्तियां (अंतिम आंकड़े)	13,42,278.10

स्रोत: वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए प्राप्ति बजट.

प्राप्ति बजट 2018-19 में, एक फुटनोट- 'पिछले रिपोर्टिंग वर्ष के अंत में अंतशेष और रिपोर्टिंग वर्ष के अंत में अथ शेष के बीच अंतर मुख्यतः आवास और शहरी कार्य मंत्रालय (₹1,65,764 करोड़) तथा सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय (₹8,260 करोड़) द्वारा प्रतिवेदित संशोधित दरों पर भूमि की कीमत के मूल्य में वृद्धि के कारण है' उपरोक्त अंतरों को स्पष्ट करने के लिए फॉर्म डी-4 में अन्तर्निर्विष्ट किया गया है। तथापि यह प्रकट हुआ कि यह ₹1,74,024 करोड़ का अंतर ही स्पष्ट कर सका जबकि 2015-16 का अंत शेष एवं 2016-17 का अथ शेष परिसम्पत्ति रजिस्टर में ₹1,77,507.19 करोड़ है। ₹3,483.19 करोड़ राशि अभी भी असंबद्ध बनी हुई है।

### 6.3.5 एफआरबीएम अधिनियम के तहत अपेक्षित प्रकटन विवरणों को प्रस्तुत नहीं करना

एफआरबीएम नियमावली 2004 के नियम 6 के अनुसार केन्द्र सरकार लोकहित में अपने राजकोषीय संचालन में अधिकतम पारदर्शिता को सुनिश्चित करने के लिए वार्षिक वित्तीय विवरण एवं अनुदानों की मांग को प्रस्तुत करते समय फॉर्म डी1 से फॉर्म डी 6 में राजस्व एवं गैर-कर राजस्व का बकाया, गारंटी, परिसम्पत्ति वार्षिकी

परियोजनाओं पर देयता एवं पूंजी परिसम्पत्तियों के निर्माण हेतु अनुदानों के बारे में प्रकटन करेगी। फॉर्म डी 1 से डी 6 तक बजट के साथ प्रस्तुत प्रकटन के समेकित विवरणों, जो कि मंत्रालयों/विभागों की रिपोर्टों के आधार पर संकलित किया जाता है, को वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत किया जाता है।

मंत्रालय/विभाग द्वारा वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत की गई विवरणों के प्रकटन के जाँच-परीक्षण के दौरान यह पाया गया कि कुछ मंत्रालयों/विभागों ने वित्त मंत्रालय को इस धारणा पर कुछ प्रकटन विवरणों के सम्बन्ध में सूचना प्रस्तुत नहीं की कि सम्बन्धित प्रकटन विवरणों के सम्बन्ध में सूचना शून्य थी या यह उनके विभाग/मंत्रालय से सम्बन्धित नहीं था। ऐसे मामलों के विवरण **अनुबंध 6.1** में दिये गये हैं।

चूंकि, प्रकटीकरण **फॉर्म डी-1** से **डी-6** की समेकित विवरणी मंत्रालयों/विभागों से वित्त मंत्रालय को प्राप्त सूचना के आधार पर संकलित की जाती है और इसके बाद बजट के साथ संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है और वित्त मंत्रालय के पास सम्बन्धित मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रस्तुत की गई सूचना की प्रमाणिकता को सुनिश्चित करने के लिए कोई भी व्यवस्था नहीं है, **फॉर्म डी-1** से **डी-6** तक में बजट के साथ प्रस्तुत की गई सूचना की असत्यता की संभावना को खारिज नहीं किया जा सकता। वित्त मंत्रालय को, इसलिए, सुनिश्चित करना चाहिए कि प्रत्येक मंत्रालय/विभाग बजट में शामिल करने के लिए समय पर **फॉर्म डी-1** से **डी-6** में शून्य सूचना दे यदि इस सम्बन्ध में सूचना शून्य हो या इससे सम्बन्धित नहीं भी हो।

*मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2018) कि यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया गया है कि सभी मंत्रालय/विभाग एफआरबीएम अधिनियम के तहत, प्रकटन की विवरणों हेतु सूचना प्रस्तुत करें।*

#### **6.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष**

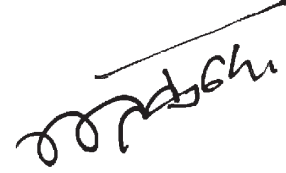
लेखापरीक्षा ने बजट सार में तथा वार्षिक वित्तीय विवरणों में घाटा आंकड़ों के प्रकटन में पारदर्शिता की कमी/विसंगति पाई। संघ सरकार के वित्त लेखे तथा व्यय बजट द्वारा प्रकट पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय में अंतर था। इसके अतिरिक्त, संघ सरकार के वित्त लेखे तथा प्राप्ति बजट के माध्यम से दर्शाई गई सकल देयता स्थिति में भी अंतर थे। यद्यपि, सम्बन्धित वर्ष में संग्रहित सकल प्रत्यक्ष कर की पर्याप्त राशि को अनुवर्ती वर्षों में लौटाया गया है, फिर भी सरकार के वित्त लेखे में इसे शामिल नहीं किया है। एफआरबीएम अधिनियम के

तहत अभिकल्पित विभिन्न प्रपत्रों के माध्यम से किए गए प्रकटन पूर्ण नहीं थे तथा संघ सरकार के वित्त लेखे में शामिल की गई संगत सूचना से अलग थे।

### 6.5 अनुशांसा

**सरकार राजकोषीय प्रभावों वाले सभी लेन-देन के स्पष्ट प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करे तथा असंगत आंकड़े प्रस्तुत करने से बचे।**

नई दिल्ली  
दिनांक: 25 जुलाई 2018



(ममता कुन्ड्रा)  
महानिदेशक लेखापरीक्षा,  
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली  
दिनांक: 31 जुलाई 2018



(राजीव महर्षि)  
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

अनुबंध

## अनुबंध - 1.1

(पैरा सं. 1.1 एवं 6.3 के सन्दर्भ में)

## एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत प्रस्तावित राजकोषीय नीति विवरण तथा प्रकटन प्रपत्र

राजकोषीय नीति विवरण	
मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरण (एमटीएफपी)	एमटीएफपी विवरण में तीन राजकोषीय संकेतकों, कर राजस्व तथा कुल बकाया देयताओं की अन्तर्निहित मान्यताओं की विशिष्टताओं के साथ जीडीपी के प्रतिशत के रूप में राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के बीच संतुलन से संबंधित स्थिरता का मूल्यांकन, उत्पादक परिसम्पत्तियों को बनाने के लिए बाजार उधार सहित पूंजीगत प्राप्तियों का प्रयोग शामिल है, के लिए तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य है।
राजकोषीय नीति योजना विवरण (एफपीएस)	एफपीएस विवरण में आगामी वित्तीय वर्ष के लिए केन्द्र सरकार की कर लगाने, व्यय, बाजार उधार और अन्य देयताओं, उधार और निवेश, प्रशासित वस्तुओं और सेवाओं की कीमत, प्रतिभूतियों तथा अन्य गतिविधियों के विवरण से संबंधित नीतियां शामिल हैं।
वृहद आर्थिक रूपरेखा विवरण (एमएफ)	एमएफ विवरण में अर्थव्यवस्था के अवलोकन का निर्धारण, जीडीपी में वृद्धि, भुगतान संतुलन के चालू खाते में प्रदर्शित अर्थव्यवस्था के केन्द्र सरकार और बाह्य क्षेत्र के राजकोषीय संतुलन शामिल है।
मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरण (एमटीईएफ)	एमटीईएफ विवरण में अन्तर्निहित मान्यताओं के विशिष्टीकरण तथा निहित जोखिमों के साथ प्रस्तावित व्यय संकेतकों के लिए तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य शामिल हैं।
प्रकटन प्रपत्र	
प्रपत्र संख्या	प्रकटन विवरण
डी-1	कर राजस्व एकत्रित किया गया लेकिन प्राप्त नहीं हुआ
डी-2	गैर-कर राजस्व का बकाया
डी-3	सरकार द्वारा दी गई गारंटी
डी-4	परिसंपत्ति पंजिका
डी-5	वार्षिकी परियोजनाओं पर देयताएं
डी-6	पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान



अनुबंध - 3.1

(ग्राफ 3.1, 3.2, 3.4 तथा पैरा 6.1.1 के संदर्भ में)

घाटा, जीडीपी तथा पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	जीडीपी*	वार्षिक वित्तीय विवरण/संघ सरकार वित्त लेखा से प्राप्त					बजट एक नजर के अनुसार					राजकोषीय घाटा में अंतर
		राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान पर व्यय	राजस्व घाटा की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान	राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान पर व्यय	राजस्व घाटा की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान	
	1	2	3=2-5	4	5	6=5/2	7	8=7-10	9	10	11	12=4-9
2012-13	99,46,636	3,64,582	2,48,872	4,94,514	1,15,710	31.7	3,64,282	2,48,572	4,90,190	1,15,710	31.8	4,324
2013-14	1,12,366,35	3,57,303	2,27,465	5,03,230	1,29,838	36.3	3,57,048	2,27,630	5,02,858	1,29,418	36.2	372
2014-15	1,24,45,128	3,66,228	2,35,468	5,15,948	1,30,760	35.7	3,65,520	2,34,760	5,10,725	1,30,760	35.8	5,223
2015-16	1,36,820,35	3,43,369	2,12,414	5,85,497	1,30,955	38.1	3,42,736	2,10,982	5,32,791	1,31,754	38.4	52,706
2016-17	1,51,83,709	3,17,030	1,50,470	5,37,799	1,66,560	52.54	3,16,381	1,50,648	5,35,618	1,65,733	52.4	2, 181

\* 2012-13 तथा 2013-14 के लिए जीडीपी अनुमान प्रेस नोट दिनांक 31 जनवरी 2017 से लिया गया है तथा 2014-15 से 2016-17 तक के लिए प्रेस नोट दिनांक 31 मई 2017 से।

**अनुबंध - 3.2**  
**(पैराग्राफ 3.3.2 के संदर्भ में)**  
**पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान मूल्यांकन में कमी**

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	मंत्रालय/विभाग का नाम	वि.व. 2016-17 हेतु अनुमानों के अनुसार		अंतर	टिप्पणी
		व्यय बजट खण्ड I 2016-17	डीडीजी 2016-17		
1	2	3	4	5 = 3-4	6
1.	नागर विमानन मंत्रालय	140.5	138.8	1.7	डीडीजी 2016-17 में दर्शाए गे राष्ट्रीय विमानन विश्वविद्यालय (एनएयू) के संबंध में पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु सहायता अनुदान के ₹38.30 करोड़ की राशि को अनजाने में व्यय बजट खण्ड-I 2016-17 में ₹40.00 करोड़ के रूप में दर्शाया गया है।
2	दूरसंचार विभाग	2,858.7	शून्य	2,858.7	दूरसंचार विभाग ने बताया कि यह पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान के लिए वस्तु शीर्ष 35 का संचालन नहीं कर रहा है, इसलिए डीडीजी में शामिल नहीं है। यद्यपि, उपर्युक्त आंकड़ा ओएच 35 के तहत वित्त मंत्रालय द्वारा शामिल किया गया था।
3	उत्तर पूर्वी क्षेत्र विकास मंत्रालय	1,366.18	1,388.60	(-) 22.42	
4	पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय	208.46	204.56	3.9	
5	आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय	4,287.54	4,292.04	(-) 4.5	मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया है।
6	सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय	439.82	386.82	53	
7	विधि एवं न्याय मंत्रालय	610	600	10	₹590 करोड़ मूल्य के न्यायपालिका हेतु आधारभूत सुविधाओं के विकास के लिए केंद्रीय प्रायोजित योजना के लिए पूँजीगत संपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान को व्यय बजट में ₹600 करोड़ दर्शाया गया था।
8	पंचायती राज मंत्रालय	0	119	(-) 119	मंत्रालय ने उनके भाग में गलती को स्वीकार किया।
9	सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	12,256	12,281	(-) 25	₹25 करोड़ के लिए 'असंगठित क्षेत्र और मानव संसाधन विकास में ड्राइवर्स के रिक्रेशर प्रशिक्षण' की योजना व्यय बजट में शामिल नहीं की गई थी।
10	शहरी विकास मंत्रालय	8,440.93	8,282.63	158.30	मंत्रालय ने उनके भाग में गलती को स्वीकार किया।

2018 की प्रतिवेदन सं. 20

क्र.सं.	मंत्रालय/विभाग का नाम	वि.व. 2016-17 हेतु अनुमानों के अनुसार		अंतर	टिप्पणी
		व्यय बजट खण्ड I 2016-17	डीडीजी 2016-17		
1	2	3	4	5 = 3-4	6
11	महिला एवं बाल विकास मंत्रालय	1,348.56	1,348.63	(-) 0.07	योजनाओं के अंतर्गत टोकन आवंटन अर्थात 'निर्भया फंड के माध्यम से निधियन अन्य योजनाएं', 'प्रशिक्षण सह रोजगार कार्यक्रम (एसटीईपी) को सहायता' और 'कार्यरत महिलाओं के लिए छात्रावास' को वास्तव में व्यय बजट में नहीं लिया गया था।
12	विकलांग सशक्तिकरण विभाग	20.54	21.04	(-) 0.5	योजना के अंतर्गत ₹0.50 करोड़ आवंटन को संकेत भाषा, अनुसंधान एवं प्रशिक्षण केन्द्र (आईएसएलआरटीसी) संस्थान की स्थापना को व्यय बजट में छोड़ दिया गया है।
13	अल्पसंख्यक मंत्रालय	1,098.78	1,098.76	0.02	जीआईए से संबंधित ₹0.02 करोड़ - सामान्य एवं जीआईए - केन्द्रीय वक्फ परिषद के संबंध में वेतन को अनजाने में वस्तु शीर्ष व्यय बजट में पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान में रिपोर्ट किया गया था।
14	युवा मामले एवं खेल मंत्रालय	186.09	193.6	(-) 7.51	मंत्रालय ने उनके भाग में गलती को स्वीकार किया।
15	गृह मंत्रालय - पुलिस	1,130	2,010	(-) 880	मंत्रालय ने अनजाने में वित्त मंत्रालय को ₹2010 करोड़ के बजाए ₹1130 करोड़ अग्रेषित किया।
16	सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय	187.64	232.14	(-) 44.5	योजना आधारभूत संरचना विकास और क्षमता निर्माण के सामान्य श्रेणी (₹124.90 करोड़) के आंकड़े के रूप में टाइपोग्राफिकल त्रुटि सभी घटकों (₹ 169.40 करोड़) के कुल आंकड़ों के रूप में लिखी गई थी।
17	परिवहन मंत्रालय	176.00	154.00	22	व्यय बजट में "अन्य शुल्क" स्वदेश दर्शन, पीआरएएसएडी, एलआरजीपी, इत्यादि के अंतर्गत बजट प्रावधान का गलत उल्लेख किया गया था।
18	फार्मास्युटिकल्स विभाग	51.00	51.01	(-) 0.01	उप योजना में जीआईए-सीसीए के अंतर्गत ₹0.01 करोड़ का बजट प्रावधान - एनआईपीईआर के अंतर्गत थोक दवाओं के लिए आरएडडी के लिए राष्ट्रीय केंद्र की स्थापना को व्यय बजट में नहीं लिया गया है।
19	कपड़ा मंत्रालय	772.53	786.22	(-) 13.69	
20	पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय	50.00	शून्य	50	डीडीजी में ओएच 31 (जीआईए - सामान्य), ओएच 60 (अन्य पूंजीगत व्यय) और ओएच 53 (मुख्य निर्माण कार्य) के अंतर्गत प्रावधान को व्यय बजट में शामिल करने हेतु ओएच 35 के अंतर्गत वित्त मंत्रालय को भेजा गया था।
21	विद्युत मंत्रालय	6,439.18	6,439.07	0.11	
22	उच्चतर शिक्षा विभाग	8,710.89	7,573.94	1,136.95	व्यय बजट खंड I में आंकड़ों में अंतर आईआईटी के तहत आंकड़ा प्रविष्टि में अनजाने में त्रुटि के कारण है।

क्र.सं.	मंत्रालय/विभाग का नाम	वि.व. 2016-17 हेतु अनुमानों के अनुसार		अंतर	टिप्पणी
		व्यय बजट खण्ड I 2016-17	डीडीजी 2016-17		
1	2	3	4	5 = 3-4	6
23	स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग	5,987.45	6,090.20	(-) 102.74	वित्त मंत्रालय को अग्रेषित कुछ योजनाओं के बजट प्रावधान में परिवर्तन के कारण वस्तु शीर्ष 'पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए अनुदान' के अंतर्गत संशोधित प्रावधान को व्यय बजट में शामिल नहीं किया गया था।
24	डाक विभाग	406.26	शून्य	406.26	विभाग ने बताया कि मुख्य शीर्ष 5201 तथा 4552 (पूँजीगत सेगमेंट) के अंतर्गत प्राप्त बजट प्रावधान से संबंधित ₹406.26 करोड़ के प्रावधान को अनुदान के लिए विस्तृत मांग में दर्शाया गया और ओएच 35 - पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए अनुदान के अंतर्गत नहीं।
25	रक्षा मंत्रालय	शून्य	141.75	(-) 141.75	
26	राजस्व विभाग	241.86	641.86	(-) 400	विभाग ने बताया कि अनुबंध-6 में आंकड़े गलत तरीके से दर्शाए गए थे।
27	जनजातीय मामले मंत्रालय	1,720.40	1,650.40	70	₹70.00 करोड़ की पूँजीगत अनुदान जिसे निवेश (54) के बजाय पूँजीगत परिसंपत्ति के निर्माण शीर्ष (35) के अंतर्गत दर्ज किया गया था।
28	जल संसाधन, नदी विकास तथा गंगा पुनरूद्धार मंत्रालय	3,546.00	3,863.00	(-) 317	डीडीजी के अनुसार क्रमशः प्रधान मंत्री कृषि सिंचाई योजना और राष्ट्रीय जल विज्ञान परियोजना के संबंध में ₹495 करोड़ और ₹17 करोड़ का बजट प्रावधान व्यय बजट में ₹195 करोड़ और शून्य के रूप में दर्शाया गया था।
पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान का कुल अधिक अनुमान					4,770.94
पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान का कुल कम अनुमान					(-)2,078.69
पूँजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान का निवल अधिक अनुमान					2,692.25

अनुबंध - 3.3

(पैरा सं. 3.3.3 के संदर्भ में)

वित्तीय वर्ष 2016-17 के दौरान वस्तु शीर्ष 35 से अन्य शीर्षों को पुनर्विनियोग का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	पुनर्विनियोग सं. एवं तिथि	से	तक	राशि
1.	जी-23011/31/2017- बीटी.(यूडी)(95/31)30 मार्च 2017	3601.04.315..02.05.35 योजनागत/दत्तमत/राजस्व खंड	2216.05.800.04.01.14 गैर योजनागत/दत्तमत/ राजस्व खंड	12.43
2.	जी-23011/20/2017- बीटी.(यूडी)(95/26) 20 मार्च, 2017	2217.80.001.05.00.35 योजनागत/दत्तमत/राजस्व खंड	2052.00.090.28.03.11, 12 तथा 13 गैर योजनागत/दत्तमत/ राजस्व खंड	1.76
3.	जी-23011/18/2017- बीटी.(यूडी)(95/24) 16 मार्च, 2017	2217.80.001.05.00.35 योजनागत/दत्तमत/राजस्व खंड	2059.80.001.02.01.01, 05.00.01 तथा 2216.05.053.06.00.01 गैर योजनागत/दत्तमत/ राजस्व खंड	29.49
4.	जी-23011/01/2017- बीटी.(यूडी)(95/16) 30 जनवरी, 2017	2217.80.001.05.00.35 योजनागत/दत्तमत/राजस्व खंड	2052.00.090.28.03.02, 06 तथा 11 तथा 2059.80. 800.01.00.02 तथा 28 गैर योजनागत/ दत्तमत/राजस्व खंड	2.71
5.	जी-23011/04/2017- बीटी.(यूडी)(95/14) 23 जनवरी, 2017	2217.80.001.05.00.35 योजनागत/दत्तमत/राजस्व खंड	2217.80.001.06.03.20 तथा 28 योजनागत/ दत्तमत/राजस्व खंड	3.60
6.	जी-23011/18/2016- बीटी.(यूडी)(95/10) 13 दिसम्बर, 2016	2217.80.001.05.00.35 योजनागत/दत्तमत/राजस्व खंड	2217.80.191.09.00.31 योजनागत/दत्तमत/राजस्व खंड	0.47
<b>कुल</b>				<b>50.46</b>

## अनुबंध - 4.1

(पैरा सं. 4.3.1 के संदर्भ में)

2017 के प्रतिवेदन सं. 44 के पैरा में 4.4 में रिपोर्ट किये गये व्यय का गलत वर्गीकरण

क्र.सं.	अनुदान का विवरण	मुख्य शीर्ष	वस्तु शीर्ष जिसमें व्यय गलत तरीके से दर्ज किया गया था	राशि (₹ करोड़ में)
<b>(ए) पैरा सं. 4.4.1- पूंजीगत प्रकृति के व्यय का गलत वर्गीकरण राजस्व व्यय के रूप में</b>				
1.	04-परमाणु ऊर्जा विभाग	2852	51/52/60	14.04
2.		3401	51/52	11.94
3.	14-दूरसंचार विभाग	3275	51	0.08
4.	58-सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय	2851	51/52	1.75
5.	85- सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय	3454	52	0.06
<b>कुल (ए)</b>				<b>27.87</b>
<b>(बी) पैरा सं. 4.4.2-राजस्व प्रकृति के व्यय का गलत वर्गीकरण व्यय पूंजीगत शीर्ष के अंतर्गत</b>				
1.	4- परमाणु ऊर्जा विभाग	4861	27	51.18
2.		5401	27	1.79
3.	14- दूरसंचार विभाग	5275	11/13/28	2.43
4.	20-रक्षा मंत्रालय (विविध)	4076	50/43	20.98
5.	74-सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय	5054	11/13/20	10.01
6.	80-पोत परिवहन मंत्रालय	5051	50	0.75
		5052	13	5.40
7.	89-जनजातीय मामले मंत्रालय	4225	35	60.00
<b>कुल (बी)</b>				<b>152.54</b>
<b>(सी) पैरा सं. 4.4.3- राजस्व प्रकृति के व्यय का गलत वर्गीकरण व्यय पूंजीगत शीर्ष के अंतर्गत</b>				
1.	11-वाणिज्य विभाग	5453	53	38.77
2.	18-कॉर्पोरेट मामले मंत्रालय	5475	53	3.74
3.	20-रक्षा मंत्रालय (विविध)	5054	53	2,031.71
4.	84-अंतरिक्ष विभाग		52/60	2.64
<b>कुल (सी)</b>				<b>2,076.86</b>
<b>(डी) पैरा सं. 4.4.3 - पूंजीगत प्रकृति के व्यय का गलत वर्गीकरण व्यय के राजस्व शीर्ष के अंतर्गत</b>				
1.	20-रक्षा मंत्रालय (विविध)		01	17.71
2.	56-विधि एवं न्याय मंत्रालय		28	425.35
3.	61-नवीन एवं पुनर्नवीनीकरण ऊर्जा मंत्रालय		13	0.68
4.	84-अंतरिक्ष विभाग	3402	21	272.10
		3402	50	5.0
			21	0.47
5.	87-कपड़ा मंत्रालय		35	3.0
<b>कुल (डी)</b>				<b>724.31</b>
पूंजीगत व्यय की कम बयानी (ए+डी)				752.18
पूंजीगत व्यय का अधिक बयानी (बी+सी)				2,229.40
पूंजीगत व्यय का निवल अधिक बयानी				1,477.22

**अनुबंध - 4.2**

(पैरा सं. 4.3.2 के संदर्भ में)

**वित्तीय वर्ष 2016-17 के दौरान एकत्रित किये गये लेवी/उपकर का कम अंतरण**

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	लेवी/उपकर	प्राप्तियां एकत्रित	निधि को अंतरण	कम अंतरण
1.	अनुसंधान और विकास उपकर अधिनियम स्वदेशी विकसित प्रौद्योगिकी के वाणिज्यिक अनुप्रयोग को प्रोत्साहित करने के लिए प्रौद्योगिकी के उपकर आयात को उपलब्ध कराता है। यह अधिनियम तकनीकी विकास बोर्ड (टीडीबी) द्वारा प्रशासित प्रौद्योगिकी विकास और आवेदन के लिए एक निधि के निर्माण को सक्षम बनाता है।	1,187.24	30.30	1,156.94
2.	प्राथमिक शिक्षा उपकर	20,219.88	19,732.47	487.41
3.	माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा उपकर	1,941.23	0	1,941.23
4.	स्वच्छ वातावरण उपकर (पूर्व में-स्वच्छ ऊर्जा उपकर)	26,117.25	6,436.23	19,681.02
5.	वर्ष के दौरान चाय पर उपकर को एकत्रित किया गया था और सीएफआई को जमा किया गया था को चाय क्षेत्र के लिए विकास निधि में अंतरित किया जाना था।  (शीर्ष 8229.126)	62.28	शून्य	62.28
6.	चीनी पर उपकर (0038.04.119)	2,881.61	2,312.81	568.80
7.	कृषि कल्याण उपकर (0028.507/0044.507)	8,379.16	3,596.28	4,782.88
8.	वर्ष के दौरान स्वच्छ भारत उपकर एकत्रित किया गया था और सीएफआई को जमा किया गया था, को राष्ट्रीय स्वच्छता कोष में स्थानांतरित किया जाना था।  (शीर्ष 8235.135)	12,475.39	10,000.00	2,475.39
<b>कुल</b>		<b>73,264.04</b>	<b>42,108.09</b>	<b>31,155.95</b>

## अनुबंध - 5.1

(पैरा सं. 5.2 के संदर्भ में)

## वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए राजस्व व्यय अनुमान और वास्तविकता

व्यय का शीर्ष	वि.व. 16-17 के लिए अनुमान (वि.व. 2015-16 के लिए एमटीईएफ विवरणी में)	2016-17 के एमटीईएफ में बीई	बीई 2016-17 में प्रतिशत परिवर्तन (कॉ.3 के संबंध में कॉ.2)	वि.व. 2017-18 के लिए एमटीईएफ विवरणी में 2016-17 के लिए आरई	वास्तविक (बजट एक नजर में के अनुसार) (फरवरी 2018)	आरई 2015-16 में प्रतिशत परिवर्तन (कॉ.6 के संबंध में कॉ.2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>राजस्व व्यय</b>						
ब्याज	4,96,000	4,92,670	-0.67	4,83,069	4,80,714	-3
पेंशन	1,02,639	1,23,368	20.2	1,28,166	1,31,401	28
आर्थिक सहायता :						
उर्वरक	75,000	70,000	-6.67	70,000	66,313	-12
खाद्य	1,32,000	1,34,835	2.15	1,35,173	1,10,173	-17
पेट्रोलियम	32,000	26,947	-15.79	27,532	27,539	-14
राज्यों को अनुदान हेतु केंद्रीयकृत प्रावधान	1,06,646	1,12,996	5.95	1,15,616	1,32,704	24
रक्षा	1,79,876	1,68,380	-6.4	1,75,020	2,51,781	40
डाक घाटा	6,665	8,416	26.27	9,756	11,969	80
विदेश मामले	10,779	9,861	-8.52	9,758	12,753	18
गृह मामले	17,040	17,181	0.83	17,458	78,360	360
कर प्रशासन	14,540	14,631	0.66	14,418	22,146	52
वित्त	33,094	16,133	-51.25	10,749	41,549	26
शिक्षा	60,440	57,454	-4.94	57,890	72,016	19
स्वास्थ्य	28,951	30,597	5.69	31,825	39,005	35
सामाजिक कल्याण	27,044	32,501	20.18	32,695	31,812	18
कृषि एवं सहायक	24,003	46,841	95.15	49,798	50,184	109
वाणिज्य एवं उद्योग	15,146	14,473	-4.44	17,493	21,364	41
शहरी विकास	14,700	16,685	13.5	18,838	36,946	151
ग्रामीण विकास	84,413	1,02,438	21.35	1,14,747	1,13,877	35
उत्तर पूर्व क्षेत्र का विकास	2,406	1,931	-19.74	2,038	2,496	4
योजना एवं सांख्यिकी	6,510	4,400	-32.41	4,406	4,494	-31
वैज्ञानिक विभागों	11,429	11,710	2.49	11,625	19,493	71
ऊर्जा	9,992	18,167	81.82	16,604	30,964	210
परिवहन	15,092	42,143	179.24	12,785	1,02,200	577
आईटी एवं दूरसंचार	6,124	8,553	39.66	13,576	17,985	194
यूटी	6,889	7,255	5.31	7,615	13,258	92
अन्य	24,547	28,337	15.44	28,039	63,667	159



वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए पूंजीगत व्यय अनुमान

व्यय का शीर्ष	वि.व. 16-17 के लिए अनुमान (वि.व. 2015-16 के लिए एमटीईएफ विवरणी में)	2016-17 के एमटीईएफ में बीई	बीई 2016-17 में प्रतिशत परिवर्तन (कॉ.3 के संबंध में कॉ.2)	वि.व. 2017-18 के लिए एमटीईएफ विवरणी में 2016-17 के लिए आरई	आरई 2015-16 में प्रतिशत परिवर्तन (कॉ.5 के संबंध में कॉ.2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
रक्षा	1,07,016	90,210	-15.7	84,460	-21.08
गृह मामले	9,751	9,271	-4.92	9,699	-0.53
वित्त	12,673	32,080	153.14	32,283	154.74
स्वास्थ्य	1,069	1,761	64.73	1,678	56.97
वाणिज्य एवं उद्योग	1,947	1,206	-38.06	2,945	51.26
शहरी विकास	12,125	11,502	-5.14	17,182	41.71
योजना एवं सांख्यिकी	382	29	-92.41	29	-92.41
वैज्ञानिक विभाग	4,148	3,549	-14.44	3,696	-10.9
ऊर्जा	6,630	9,380	41.48	9,259	39.65
परिवहन	79,518	64,535	-18.84	90,299	13.56
आईटी एवं दूरसंचार	3,255	3,098	-4.82	3,657	12.35
राज्यों को ऋण	13,125	12,500	-4.76	17,800	35.62
यूटी	2,138	1,867	-12.68	1,767	-17.35
अन्य	7,190	6,037	-16.04	5,095	-29.14

## अनुबंध - 6.1

(पैरा सं. 6.3.5 के संदर्भ में)

## मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रकटीकरण विवरणी के गैर-प्रस्तुतीकरण का विवरण

क्र.सं.	मंत्रालयों/विभागों का नाम	एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत प्रकटीकरण विवरणी पर टिप्पणी					
		डी-1	डी-2	डी-3	डी-4	डी-5	डी-6
1.	विधि एवं न्याय मंत्रालय	प्रस्तुत नहीं	-	-	-	-	-
2.	कौशल विकास और उद्यमिता मंत्रालय	-	प्रस्तुत नहीं	-	-	-	-
3.	रसायनिक एवं पेट्रोरसायन विभाग	-	-	-	-	प्रस्तुत नहीं	-
4.	अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय	प्रस्तुत नहीं	-	-	-	-	-
5.	भारी उद्योग विभाग	-	-	-	-	प्रस्तुत नहीं	-
6.	सार्वजनिक उद्यम विभाग	-	-	-	-	प्रस्तुत नहीं	-
7.	सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय	-	-	-	-	प्रस्तुत नहीं	-
8.	महिला एवं बाल विकास मंत्रालय	प्रस्तुत नहीं	-	प्रस्तुत नहीं	-	-	-
9.	ग्रामीण विकास विभाग	प्रस्तुत नहीं	-	-	-	-	-
	नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय	-	-	-	-	प्रस्तुत नहीं	-

शब्दावली

## शब्दावली

<b>वार्षिक वित्तीय विवरण (बजट)</b>	संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार, भारत का राष्ट्रपति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के संबंध में उस वर्ष के लिए भारत सरकार की अनुमानित प्राप्तियों एवं व्यय के विवरणों को संसद के दोनों सदनों के सम्मुख रखवाएगा, जिसे "वार्षिक वित्तीय विवरण" माना जाता है। प्राप्ति तथा संवितरणों को तीन भागों के अंतर्गत दर्शाया जाता है जिनमें सरकारी लेखाओं को रखा जाता है अर्थात् (i) संचित निधि (ii) आकस्मिक निधि तथा (iii) लोक लेखा
<b>बजट-सार/बजट एक नजर में</b>	यह दस्तावेज संक्षेप में, प्राप्तियों तथा संवितरणों के साथ-साथ कर राजस्वों के विस्तृत विवरण तथा योजना तथा गैर-योजना-व्यय को शामिल करते हुए अन्य प्राप्तियों के ब्यौरे, मंत्रालयों/विभागों के साथ-साथ सेक्टरों द्वारा योजना परिव्यय का आवंटन तथा केन्द्र सरकार द्वारा राज्य और संघ शासित सरकारों को हस्तांतरित संसाधनों का विवरण दर्शाता है। यह दस्तावेज सरकार के घाटे को भी दर्शाता है।
<b>पूंजीगत व्यय</b>	पूंजीगत प्रकृति के व्यय को विस्तृत रूप से ऐसे व्यय के रूप में परिभाषित किया जाता है जो या तो वस्तु के मूल्य परिसंपत्ति में वृद्धि करे एवं स्थायी प्रकृति का हो या आवर्ती देयताओं में कमी करे।
<b>पूंजीगत प्राप्ति</b>	पूंजीगत प्राप्ति में सरकार द्वारा लिए गए भारतीय रिजर्व बैंक से उधार तथा विदेशी सरकारों/संस्थाओं से लिया गया ऋण शामिल है। यह सरकार द्वारा ऋण अग्रिमों की वसूली तथा सरकारी परिसंपत्तियों की बिक्री पीएसयू में सरकारी अंश के विनिवेश से प्राप्ति को शामिल करता है।
<b>भारत की संचित निधि</b>	संविधान के अनुच्छेद 266 (1) के अंतर्गत स्थापित भारत सरकार द्वारा प्राप्त सभी राजस्व, ट्रेजरी बिल के द्वारा उठाये गये सभी ऋण, आंतरिक तथा बाह्य ऋण तथा सरकार द्वारा ऋणों के पुनर्भुगतान से प्राप्त धन संचित निधि का निर्माण "भारत की संचित निधि" शीर्षक से करेगा।
<b>प्रभावी राजस्व घाटा</b>	प्रभावी राजस्व घाटा राजस्व घाटा तथा पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदान के मध्य का अंतर है। इसे सरकार के चालू व्यय (राजस्व लेखे पर) तथा राजस्व प्राप्ति में से पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदान को घटाकर जिसे राजस्व व्यय के रूप में अभिलेखित किया जाता है, के अंतर के रूप में व्याख्यापित किया जाता है।
<b>बाह्य ऋण</b>	सरकार द्वारा, अधिकांशतः विदेशी मुद्रा में विदेशी सरकारों तथा विदेशी वित्तीय संस्थाओं से किए गए द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय ऋण समझौते।
<b>वित्त लेखे</b>	वित्त लेखे प्राप्ति के लेखे तथा संवितरणों के साथ वित्तीय परिणामों को प्रस्तुत करते हैं जो राजस्व तथा पूंजीगत लेखे, लोक ऋण लेखे तथा लेखे में अभिलेखित शेषों से परिकलित देयताओं तथा परिसंपत्तियों द्वारा प्रकट होते हैं।
<b>वित्त विधेयक</b>	वित्त विधेयक एक धन विधेयक है जो संविधान के अनुच्छेद 110(1)(क) के अंतर्गत आवश्यकताओं को पूरा करने में प्रस्तुत होता है, जो अगले वित्त वर्ष के लिए बजट में प्रस्तावित करों को लगाने, समाप्त करने, छूट, परिवर्तन या विनियमन के विवरण से संबंधित होता है। एक बार वित्त विधेयक संसद के दोनों सदनों से पास हो जाता है तथा राष्ट्रपति द्वारा सहमति दे दी जाती है, वित्त अधिनियम बन जाता है।

<b>राजकोषीय घाटा</b>	एक वित्तीय वर्ष के दौरान, निधि में कुल प्राप्तियों पर ऋणों के पुनर्भुगतान को छोड़कर ऋण प्राप्तियों को छोड़कर भारत की संचित निधि से कुल संवितरणों का आधिक्य ।
<b>राजकोषीय नीति</b>	सरकार की राजकोषीय नीति सरकारी राजस्व को बढ़ाने, सरकारी व्यय करने, वित्तीय तथा संसाधन प्रबंधन उत्तरदायित्व कितना अच्छी तरह से संचालित हो रहा है, को सुनिश्चित करने से संबंधित है।
<b>सकल घरेलू उत्पाद</b>	सकल घरेलू उत्पाद, निश्चित अवधि में देश की सीमा के भीतर उत्पादित सभी तैयार वस्तुओं तथा सेवाओं का सामान्यतया वार्षिक आधार पर परिकल्पित मौद्रिक मूल्य है। यह सभी निजी तथा सरकारी उपयोग, सरकारी परिव्यय, निवेश तथा एक परिभाषित क्षेत्र में निर्यात से आयात को घटाकर शामिल करता है। जीडीपी को निर्दिष्ट आधार वर्ष और वर्तमान मूल्य (जिसमें मुद्रास्फीति के कारण मूल्यों में परिवर्तन या समग्र मूल्य स्तर में वृद्धि शामिल है) के संदर्भ में स्थिर मूल्यों पर निकाला जाता है।
<b>गारंटियाँ</b>	संविधान का अनुच्छेद 292 संघ की कार्यकारी शक्तियों का विस्तार करता है कि वह ऐसी सीमाओं के अंदर भारत की संचित निधि के प्रतिभूति पर गारंटी दे, यदि कोई हो, जिसे संसद द्वारा निश्चित किया जा सकेगा।
<b>आंतरिक ऋण</b>	आंतरिक ऋण में भारत में लिए गए ऋण शामिल होते हैं। यह सीमित है कि लिए गए ऋण भारत की संचित निधि में क्रेडिट होंगे।
<b>ऋण एवं अग्रिम</b>	इसमें संघ सरकार द्वारा राज्य तथा यूटी सरकारों, विदेशी सरकारों, सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों, सरकारी सेवकों आदि को दिए गए ऋण एवं अग्रिम शामिल हैं।
<b>लोक लेखा</b>	संविधान के अनुच्छेद 266(2) के अनुसार भारत सरकार अथवा उसकी ओर से प्राप्त सभी धन, उसको छोड़कर जिसे संचित निधि में शामिल किया गया है, को लोक लेखे में क्रेडिट किया जाता है। इन धनों के संबंध में सरकार बैंकर की तरह कार्य करती है।
<b>लोक ऋण</b>	सरकार द्वारा आंतरिक तथा बाह्य स्रोतों से लिया गया ऋण जिसे भारत की संचित निधि में ग्रहण किया जाता है को लोक ऋण के रूप में परिभाषित किया जाता है।
<b>राजस्व घाटा</b>	राजस्व प्राप्ति से राजस्व व्यय का आधिक्य।
<b>राजस्व व्यय</b>	अनुरक्षण, मरम्मत, देखभाल तथा संचालन खर्चों पर प्रभार, जो परिसंपत्तियों को चालू हालत में बनाये रखने के लिए आवश्यक है तथा संगठन को चलाने के लिए दिन प्रति दिन के खर्चों भी स्थापना तथा प्रशासनिक व्ययों को शामिल करते हुए को राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। राज्य/यूटी सरकार तथा अन्य संस्थाओं को दिए गए अनुदान राजस्व व्यय के रूप में माने जाते हैं, भले ही कुछ अनुदान परिसंपत्तियों के सृजन के लिए हों।
<b>राजस्व प्राप्तियां</b>	इनमें सरकार द्वारा लगाए गए करों एवं चुंगियों, सरकार द्वारा किए गए निवेशों पर प्राप्त ब्याज तथा लाभांश, सरकार द्वारा दी गई सेवाओं के लिए शुल्क तथा अन्य प्राप्तियां शामिल हैं।

© भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक  
[www.cag.gov.in](http://www.cag.gov.in)