प्रेस विज्ञप्ति

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

08 जनवरी **2019**

2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 20 - संघ सरकार ‘राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003’ संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 20 - राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 संसद के दोनों सदनों में आज प्रस्तुत किया गया।

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 बजटेत्तर 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 प्राप्तियां

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 नियमवाली के प्रावधानों के अनुपालन से संबंधित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों तथा अन्य संबंधित विषयों का नीचे ब्यौरा दिया गया है:

2016-17 के लिए राजस्व घाटे, राजकोषीय घाटे एवं प्रभावी राजस्व घाटे के एफआरबीएम लक्ष्य क्रमश: 2.1 प्रतिशत, 3.3 प्रतिशत तथा 0.9 प्रतिशत थे। इन लक्ष्यों की वास्तविक प्राप्तियाँ जीडीपी का क्रमश: 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 विसंगतियां 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 क्रमश: 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)

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 तहर नियमावली के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटन विवरणियों में गैर-कर राजस्व तथा परिसम्पत्तियों के प्रकटन में विसंगतियों को प्रदर्शित किया।

(पैरा 6.3)

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

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

(ए) *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;*

(बी) *मूलत: सरकार द्वारा स्वामित्व वाले सभी निकायों/कम्पनियों द्वारा/माध्यम से एक वित्तीय वर्ष के दौरान किए गए बजटेत्तर वित्तपोषण के ब्यौरे; एवं*

(सी) *सरकार बजट के साथ-साथ खातों में प्रकटीकरण विवरण के माध्यम से बजटेत्तर 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।*

(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।*