

1.1 पृष्ठभूमि

राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन (एफ आर बी एम) अधिनियम 2003 को राजकोषीय प्रबन्धन एवं दीर्घकालिक बृहद आर्थिक स्थिरता में अंतर-पीढीगत न्याय संगतता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से अधिनियमित किया गया था। इन उद्देश्यों की प्राप्ति, घाटे को कम करते हुए, प्रभावकारी मौद्रिक नीति निर्माण में राजकोषीय अवरोध हटाकर तथा विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन द्वारा की जानी थी। अधिनियम केन्द्र सरकार के राजकोषीय प्रचालनों में बढी हुई पारदर्शिता को अनुबंधित करता है तथा राजकोषीय नीति का संचालन मध्यम अवधिगत ढांचे के अनुसार करने को कहता है। एफ आर बी एम नियम 2004, एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 8 के अंतर्गत बनाया गया था और जुलाई 2004 में लागू हुआ। तदोपरांत इस अधिनियम व नियमों में समय-समय पर संशोधन किया गया, जिनमें से अप्रैल 2018 में किया गया संशोधन नवीनतम है।

एफ आर बी एम अधिनियम व नियमों के मुख्य पहलू निम्नलिखित हैं

- (क) यह अधिनियम/नियम, घाटे तथा घाटे में वार्षिक कमी का लक्ष्य निर्दिष्ट करता है वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिये लक्ष्य थे : प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी)² को खत्म करना तथा 31 मार्च 2018 तक राजस्व घाटा (आर डी)³ व राजकोषीय घाटा (एफ डी)⁴ को सकल घरेलू उत्पाद (जी डी पी) के दो व तीन प्रतिशत तक सीमित करना तथा वित्तीय वर्ष 2015-16 के आरंभ से ई आर डी के लिये 0.5 प्रतिशत तथा आर डी एवं एफ डी दोनों के लिये 0.4 प्रतिशत कि वार्षिक कमी का लक्ष्य रखा गया। अप्रैल 2018 के अधिनियम संशोधन ने ई आर डी व आर डी के लक्ष्य समाप्त कर दिये तथा एफ डी को जी डी पी के तीन प्रतिशत तक सीमित रखने के लक्ष्य को प्राप्त करने की संशोधित तारीख 31 मार्च 2021 कर दी तथा वित्तीय वर्ष 2018-19 के प्रारंभ से इसमें वार्षिक कमी का लक्ष्य 0.1 प्रतिशत रख दिया गया है।

2 प्रभावी राजस्व घाटा का अर्थ है पूंजीगत संपत्ति के निर्माण के लिए राजस्व घाटे और अनुदान के बीच का अंतर। (एफ आर बी एम अधिनियम धारा 2 (एए)-एफ आर बी एम अधिनियम संशोधन 2012)

3 राजस्व घाटा से अभिप्राय राजस्व व्यय और राजस्व प्राप्तियों के बीच के अंतर से है जो उस सरकार की संपत्ति में वृद्धि के बिना केंद्र सरकार की देनदारियों में वृद्धि दर्शाता है (एफ आर बी एम अधिनियम धारा 2 (ई))

4 राजकोषीय घाटा का अर्थ है भारत की संचित निधि से कुल संवितरण की अधिकता, एक वित्तीय वर्ष के दौरान निधि में कुल प्राप्तियों पर ऋण की चुकोती को छोड़कर (ऋण प्राप्तियों को छोड़कर)। (एफ आर बी एम अधिनियम धारा 2 (ए))

- (ख) अधिनियम सकल गारंटी की ऊपरी सीमा को विशेष रूप से निर्दिष्ट करता है जोकि अप्रैल 2018 के संशोधन में बदलकर भारत की संचित निधि की सुरक्षा पर लिए गये ऋण पर अतिरिक्त गारंटी की, ऊपरी सीमा से आबद्ध कर दिया गया है।
- (ग) अधिनियम मूलतः अतिरिक्त देनदारियों में वार्षिक कमी के लिये लक्ष्य निर्दिष्ट करता है, जिसको संशोधित अधिनियम में सामान्य सरकारी ऋण व केन्द्र सरकारी ऋण को (जी डी पी की प्रतिशतता में) के लक्ष्य के रूप में बदल दिया गया है।
- (घ) विशेष परिस्थितियों को छोड़कर, यह अधिनियम केंद्र सरकार को रिजर्व बैंक आफ इंडिया (आर बी आई) से धन उधार लेने पर रोक लगाता है।⁵
- (ङ) अप्रैल 2018 के संशोधन तक, एफ आर बी एम ढांचे के अंतर्गत सरकार को तीन राजकोषीय नीति विवरण देने की आवश्यकता थी, उदाहरणार्थ मध्यावधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) विवरणी, राजकोषीय नीति रणनीति (एफपीएस) विवरणी तथा व्यापक आर्थिक रूपरेखा (एम एफ) विवरणी (अनुलग्नक 1.1 देखें)। 2018 के संशोधन से, पहली दो विवरणियों को एक विवरणी में विलय कर दिया गया अर्थात् मध्यम अवधि की राजकोषीय नीति सह राजकोषीय नीति रणनीति (एफपीएस) वक्तव्य। इसके अतिरिक्त, संसद सत्र में, जिस सत्र में ये विवरणियां रखी जाती हैं, उसके तुरंत बाद, संसद में एक मध्यम-अवधि व्यय रूपरेखा (एमटीईएफ) विवरण प्रस्तुत की जाती है।
- (च) अधिनियम/नियमों के अधीन, सरकार को बजट से संबंधित प्राप्तियों और व्यय की प्रवृत्तियों पर संसद में समीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत करने को कहा गया है। अप्रैल 2018 के संशोधन ने इन रिपोर्टों की आवृत्ति को त्रैमासिक से अर्ध-वार्षिक कर दिया है।
- (छ) राजकोषीय प्रचालनों में और अधिक पारदर्शिता के लिये इन अधिनियम/नियमों में सरकार से यह अपेक्षित है कि संसद में प्रकटन प्रपत्रों⁶ को बजट के साथ प्रस्तुत किया जाये। लक्ष्य के रूप में ई आर डी को हटाने के बाद, पूंजीगत संपत्ति के निर्माण के लिए अनुदानों के प्रकटीकरण को समाप्त कर दिया गया है।
- (ज) अधिनियम केंद्र सरकार को केवल राष्ट्रीय सुरक्षा और राष्ट्रीय आपदा जैसे निर्दिष्ट आधारों पर घाटे के संबंध में सीमाओं का उल्लंघन करने की अनुमति देता है, जिसे

⁵ नकद प्राप्ति, प्राथमिक निर्गमों की सदस्यता, राष्ट्रीय सुरक्षा, राष्ट्रीय आपदा, आदि के आधार पर और द्वितीयक बाजार में खुले बाजार के संचालन पर नकद संवितरण की अस्थायी अधिकता को पूरा करना।

⁶ प्राकटन प्रपत्र (डी 1) - कर राजस्व जुटाया गया लेकिन वसूल नहीं हुआ, (डी 2) - गैर-कर राजस्व का बकाया, (डी 3) - सरकार द्वारा दी गई गारंटी, (डी 4) सम्पत्ति रजिस्टर, (डी 5) वार्षिकी परियोजना (प्रक्षेपण) पर देयता तथा (डी 6) पूंजीगत सम्पत्तियों के सृजन के लिये अनुदान।

संसद के दोनों सदनों को सूचित किया जाएगा। संशोधित अधिनियम एफडी लक्ष्य के मामले में इसे जीडीपी के 0.5 प्रतिशत तक सीमित करता है।

1.2 एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों के अंतर्गत संशोधन

पहला संशोधन 2004 में किया गया जिसमें घाटे के लक्ष्यों को प्राप्त करने की तिथि को 31 मार्च 2008 से 31 मार्च 2009 तक स्थगित कर दिया। 2012 के दूसरे संशोधन ने ई आर डी की अवधारणा पेश की और सभी संकेतकों के लिए लक्ष्य प्राप्त करने की तिथि को 31 मार्च 2015 तक के लिए स्थगित कर दिया। वित्त वर्ष 2017-18 के लिए लागू 2015 के तीसरे संशोधन ने, घाटे के लक्ष्यों को प्राप्त करने की तिथि को 31 मार्च 2018 तक के लिए स्थगित कर दिया। अप्रैल 2018 के अधिनियम में नवीनतम संशोधन ने एफ डी लक्ष्य को प्राप्त करने की तिथि को आगे बढ़ाकर 31 मार्च 2021 कर दिया। इसके अलावा सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में सामान्य सरकार और केंद्र सरकार के ऋण के लिए लक्ष्य, जिसे वित्त वर्ष 2024-25 तक प्राप्त किया जाना था, भी निर्धारित किए गए थे (अनुलग्नक 1.2)। अधिनियम में किए गए संशोधनों का सारांश तालिका 1.1 में दिया गया है।

तालिका 1.1: एफ आर बी एम संशोधन का विवरण
(जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में)

राजकोषीय संकेतक	लक्ष्य विवरण	मूल अधिनियम/ नियम	प्रथम संशोधन (2004 में)	द्वितीय संशोधन (2012 में)	तृतीय संशोधन (2015 में)	चतुर्थ संशोधन (2018 में)
1 राजस्व घाटा	लक्ष्य	शून्य	शून्य	2	2	आर डी के लिए लक्ष्य हटा दिया गया है।
	वार्षिक कमी	0.5	0.5	0.6	0.4	
	वित्तीय वर्ष जिससे शुरुआत	2004-05	2004-05	2013-14	2015-16	
	समापक लक्ष्य तिथि	31.03.08	31.03.09	31.03.15	31.03.18	
2 राजकोषीय घाटा	लक्ष्य	3	3	3	3	3
	वार्षिक कमी	0.3	0.3	0.5	0.4	0.1
	वित्तीय वर्ष जिससे शुरुआत	2004-05	2004-05	2013-14	2015-16	2018-19
	समापक लक्ष्य तिथि	31.03.08	31.03.09	31.03.17	31.03.18	31.03.21
3 प्रभावी राजस्व घाटा	लक्ष्य	2012 में पेश किया गया		शून्य	शून्य	ई आर डी लक्ष्य हटा दिया गया है।
	वार्षिक कमी			0.8	0.5	
	वित्तीय वर्ष जिससे शुरुआत			2013-14	2015-16	
	समापक लक्ष्य तिथि			31.03.15	31.03.18	

राजकोषीय संकेतक	लक्ष्य विवरण	मूल अधिनियम/ नियम	प्रथम संशोधन (2004 में)	द्वितीय संशोधन (2012 में)	तृतीय संशोधन (2015 में)	चतुर्थ संशोधन (2018 में)
4	गारंटी	वित्तीय वर्ष 2004-05 के प्रारंभ से, सकल गारंटी, किसी भी वित्तीय वर्ष में सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए				किसी भी वित्तीय वर्ष में सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत से अधिक किसी भी ऋण, जोकि सीएफआई की सुरक्षा पर लिए गये हों, के लिये कोई अतिरिक्त गारंटी नहीं
5	दायित्व/ ऋण	वित्तीय वर्ष 2004-05 के लिए सकल घरेलू उत्पाद के 9 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त देनदारियों (वर्तमान विनिमय दर पर बाहरी ऋण सहित) को ग्रहण नहीं करना और बाद के प्रत्येक वित्तीय वर्षों में कम से कम एक प्रतिशत अंक से सकल घरेलू उत्पाद के 9 प्रतिशत की सीमा को उत्तरोत्तर कम करना।				वित्त वर्ष 2024-25 के अंत तक सामान्य सरकारी ऋण और केंद्र सरकार का ऋण सकल घरेलू उत्पाद के क्रमशः 60 और 40 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

1.3 एफ आर बी एम अधिनियम के अनुपालन की लेखापरीक्षा

एफ आर बी एम नियम 2015 जो वित्तीय वर्ष 2014-15 से लागू है, यह प्रावधान करते हैं कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, केन्द्र सरकार द्वारा अधिनियम व नियमों के अनुपालन की समीक्षा करें। इस प्रकार की समीक्षा में शामिल होना चाहिए

1. अधिनियम व नियमों में निर्धारित लक्ष्यों व प्राथमिकताओं की उपलब्धि व अनुपालन का विश्लेषण, मध्यम अवधि की राजकोषीय नीति विवरणी, वित्तीय नीति रणनीति विवरणी, व्यापक आर्थिक रूपरेखा विवरणी तथा मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरणी का विश्लेषण;
2. अधिनियम व नियमों के संबंध में प्राप्तियों, व्यय व बृहत् आर्थिक मानकों में प्रवृत्तियों का विश्लेषण;
3. अधिनियम व नियमों में निर्धारित लक्ष्यों की उपलब्धि को प्रभावित करने वाले राजस्व, व्यय, संपत्ति या देनदारियों के वर्गीकरण से संबंधित टिप्पणियां;
4. केंद्र सरकार द्वारा अपने वित्तीय कार्यों में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए किए गए खुलासे का विश्लेषण।

तदनुसार, सीएजी ने वित्तीय वर्ष 2014-15 (2016 की प्रतिवेदन संख्या 27), 2015-16 (2017 की प्रतिवेदन संख्या 32) और 2016-17 (2018 की प्रतिवेदन संख्या 20) के लिए एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों के अनुपालन पर रिपोर्ट तैयार की है, जिसे संसद के दोनों सदनों में रखा गया।

1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, मानदंड और प्रमाण

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

यह रिपोर्ट वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के दौरान केंद्र सरकार द्वारा एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों के अनुपालन का विश्लेषण करती है।

लेखापरीक्षा मानदंड

- क. एफ आर बी एम लक्ष्य: तालिका 1.1 में दिए गए लक्ष्य, वित्तीय वर्ष 2017-18 पर तीसरे संशोधन के अनुसार लागू थे और 2018-19 पर चौथे संशोधन के अनुसार।
- ख. एफ आर बी एम अधिनियम और नियम।
- ग. नीतिगत विवरण जैसे मध्यम अवधि के राजकोषीय नीति विवरण, ऋण पर स्थिति पत्र, बजट भाषण आदि, जैसा लागू हो।
- घ. सर्वोत्तम प्रथाओं, विशेषज्ञ समितियों⁷ व प्रासंगिक अंतरराष्ट्रीय एजेंसियों की सिफारिशें

लेखापरीक्षा प्रमाण

यह रिपोर्ट केंद्र सरकार के वित्तीय खातों (यूजीएफए) 2017-18 और 2018-19 से प्राप्त आंकड़ों, एवं वार्षिक वित्तीय विवरणों (एएफएस) 2019-20 और 2020-21 में दर्शाए गए वास्तविक प्राप्तियों तथा व्यय के आंकड़ों, पर आधारित है। इसके अलावा, एएफएस 2019-20 और 2020-21 के विवरणी 25 और 27 में दर्शाये गए सार्वजनिक उद्यमों के संसाधनों एवं अतिरिक्त बजटीय संसाधनों से संबंधित आँकड़े, सार्वजनिक उपक्रम के प्रमाणित वार्षिक खाते जो इस सम्बन्ध में प्रासंगिक हो, तथा केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सीएसओ) द्वारा समय-समय पर जारी किए गए जीडीपी आँकड़ों को विश्लेषण के लिए इस्तेमाल किया गया है।

1.5 लेखापरीक्षा पद्धति

वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए एफ आर बी एम अधिनियम की अनुपालन लेखापरीक्षा मुख्य रूप से आर्थिक मामलों के विभाग में की गई थी जो एफ आर बी एम

⁷ भारतीय रिजर्व बैंक के मौजूदा आर्थिक पूंजी ढांचे की समीक्षा करने के लिए विशेषज्ञ समिति, उर्वरक के लिए संसदीय समितियां, एफ आर बी एम समीक्षा समिति आदि।

अधिनियम के प्रशासन के लिए नोडल विभाग है। लेखापरीक्षा पर आधारित टिप्पणियां, उत्तर के लिए, समय-समय पर विभाग को जारी की गई थीं। टिप्पणियों और उनके उत्तरों के आधार पर वित्त वर्ष 2017-18 के लिए तैयार मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन विभाग को 07 जनवरी 2020 को जारी की गई थी। रिपोर्ट पर चर्चा करने के लिए एक एग्जिट सम्मेलन 27 फरवरी 2020 को आयोजित की गई थी और उत्तर 24 जून 2020 को प्राप्त हुए थे। तत्पश्चात, वित्त वर्ष 2018-19 के लिए भी मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन मंत्रालय को 15 जुलाई 2020 को जारी की गई तथा एग्जिट सम्मेलन 13 अगस्त 2020 को की गयी। विभागीय जवाब/टिप्पणियां 29 दिसंबर 2020 को प्राप्त हुई थीं। विभाग को उनके उत्तरों/टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए 01 जनवरी 2021 को वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए संयुक्त रिपोर्ट, जारी की गयी थी। संयुक्त रिपोर्ट के उत्तर/प्रतिक्रिया अभी तक प्राप्त नहीं हुई थी (मार्च 2021)।

1.6 प्रतिवेदन संरचना

प्रतिवेदन में निम्नानुसार पांच अध्याय हैं:

अध्याय 1: परिचय: वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए लागू एफ आर बी एम अधिनियम व नियमों और एफ आर बी एम लक्ष्यों के मुख्य प्रावधानों का संक्षिप्त विवरण शामिल है।

अध्याय 2: एफ आर बी एम अधिनियम और नियम के अनुपालन स्थिति और उसका विस्तार-क्षेत्र: राजकोषीय संकेतक: राजकोषीय संकेतकों की गणना और प्रकटीकरण पर वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए विभिन्न वित्तीय संकेतकों के लिए लक्ष्यों के सापेक्ष उपलब्धियों के संबंध में विश्लेषण और केंद्र राजस्व और पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधनों का उपयोग तथा सरकार के वित्त खातों पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों के प्रभाव की जांच शामिल है।

अध्याय 3: एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों के अनुपालन की स्थिति और उसका विस्तार-क्षेत्र: सरकारी ऋण और गारंटी: वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए सरकारी ऋण और देनदारियों के संबंध में एफ आर बी एम लक्ष्यों की उपलब्धि और गारंटियों के संबंध में विश्लेषण शामिल है।

अध्याय 4: राजकोषीय नीति विवरण में अनुमानों का विश्लेषण: इसमें मध्यम अवधि की राजकोषीय नीति विवरणी एवं अन्य नीति वक्तव्यों और बजट दस्तावेजों में, वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए अनुमानों/ आकलनों और वास्तविक उपलब्धियों का विश्लेषण

किया गया है, जोकि दो वर्षों के प्रारंभिक अनुमानों से प्रारंभ हो कर कुल पांच वर्षों की अवधि में विस्तृत होते है।

अध्याय 5: राजकोषीय संचालनों में प्रकटन और पारदर्शिता: इसमें अधिनियम और नियमों के तहत अनिवार्य प्रकटीकरण की पर्याप्तता और सटीकता से संबंधित टिप्पणियां; और राजकोषीय संचालन में पारदर्शिता के मुद्दों को शामिल किया गया हैं।