

समय-समय पर संशोधित, एफ आर बी एम अधिनियम 2003 व एफ आर बी एम नियम 2004, इस प्रतिवेदन के अध्याय 1 में वर्णित राजकोषीय संकेतकों के लिये लक्ष्य व मानक निर्धारित करते हैं। संक्षेप में, लक्ष्य/मानक इस प्रकार थे:

- क. 2017-18 के लिये राजस्व घाटा (आर डी), प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी) व राजकोषीय घाटे (एफ डी) के लिए निर्धारित लक्ष्य क्रमशः जी डी पी के दो प्रतिशत, शून्य, तथा तीन प्रतिशत के बराबर या उससे कम था, जिसे वित्तीय वर्ष 2017-18 के अंत तक प्राप्त करना था। प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी) को समाप्त करने की परिकल्पना की गई थी। अप्रैल 2018 में एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों में संशोधन के परिणामस्वरूप, एफ डी के लिये उपर्युक्त लक्ष्य प्राप्त करने की तिथि 2020-21 के अंत तक कर दी गई, जबकि आर डी व ई आर डी से संबंधित लक्ष्य हटा दिये गए।
- ख. अधिनियम और नियमों के 2018 में संशोधन से पूर्व, एफ आर बी एम नियम 2015 में, वित्तीय वर्ष 2015-16 की शुरुआत से, एफ डी और आर डी, दोनों में सकल घरेलू उत्पाद का 0.4 प्रतिशत या अधिक के बराबर तथा ई आर डी में 0.5 प्रतिशत की वार्षिक घटौती को अनिवार्य किया गया। 2018-19 में लागू संशोधित अधिनियम व नियमों में वित्तीय वर्ष 2018-19 की शुरुआत से एफ डी की वार्षिक घटौती को जी डी पी के 0.1 प्रतिशत या इससे अधिक के बराबर किया गया।
- ग. समय-समय पर संशोधित एफ आर बी एम नियम 7, मध्यावधि (सितंबर के अंत में) मानक निर्धारित करता है जोकि हैं - गैर-ऋण प्राप्तियां जो कि बी ई के 40 प्रतिशत से कम न हो तथा आर डी व एफ डी, जो बी ई के 70 प्रतिशत से अधिक न हो। मानकों के उल्लंघन के प्रकरण में, संसद में एक विवरणी प्रस्तुत की जानी आवश्यक है जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ सुधारात्मक कार्यवाही का विवरण हो।

इस अध्याय के बाद के पैराग्राफों में राजकोषीय संकेतकों के लिए उल्लिखित लक्ष्यों के सम्बन्ध में उपलब्धि की स्थिति व सीमा तथा वित्तीय वर्ष 2017-18 व 2018-19 के दौरान मध्यावधि मानकों पर चर्चा की गई है।

विश्लेषण के लिये केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सी एस ओ), सांख्यिकी व कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एम ओ एस पी आई) द्वारा, 2011-12 आधार वर्ष मानते हुए 31 जनवरी 2019⁸ और 29 मई 2020⁹ को जारी किये चालू दर पर जी डी पी अनुमानों को अपनाया गया है।

2.1 राजस्व घाटा (आर डी)

एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 2(ई) राजस्व घाटे (आर डी) को राजस्व व्यय और राजस्व प्राप्तियों के बीच के अंतर के रूप में परिभाषित करती है। आर डी के अस्तित्व का तात्पर्य है कि सरकार का अपना राजस्व सरकार के सामान्य कामकाज और विभिन्न सेवाओं के प्रावधान पर होने वाले खर्च को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं है। आर डी के अस्तित्व का अर्थ है कि इस सीमा तक राजस्व/वर्तमान व्यय या तो उधार या परिसंपत्तियों की बिक्री (गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां) द्वारा वित्तपोषित होता है। ऋण के माध्यम से आर डी का वित्तपोषण, राजकोषीय कार्यों में अंतर पीढ़ीगत न्याय संरचना को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है क्योंकि इन ऋणों का भुगतान अंततः भविष्य में कर या गैर-कर राजस्व उत्पन्न करके किया जाएगा और इस प्रकार यह दीर्घकालिक वित्तीय स्थिरता के लिये हानिकारक है।

अंतर पीढ़ीगत न्याय संरचना व वित्तीय स्थिरता पर ऋण के माध्यम से आर डी के वित्तपोषण के प्रभाव से संबंधित उपरोक्त अवलोकन के जवाब में, मंत्रालय ने जोर देते हुए कहा कि राजस्व व्यय में मानव पूंजी तथा उत्पादकता में सुधार करनेवाली परिसम्पत्ति के रखरखाव पर व्यय भी सम्मिलित है।

लेखापरीक्षा का विचार है कि यह व्याख्या सरकारी लेखों में राजस्व व पूंजीगत व्ययों को वर्गीकृत करने तथा आर डी की गणना के लिये, आम तौर पर स्वीकृत सिद्धांतों/मानदंडों को नजरअंदाज करता है। इन सिद्धांतों के अनुसार, उद्धृत उदाहरण राजस्व व्यय का गठन करते हैं और इस प्रकार आर डी की गणना में शामिल होते हैं। इसके अलावा, मंत्रालय ने इस प्रकार के राजस्व व्यय की पहचान के लिये कोई उद्धृत मानदंड तैयार नहीं किया है, और इस तरह के व्यय के दीर्घकालिक रुझानों और आर डी के अन्य घटकों की तुलना में आर डी में उनके हिस्से का कोई विश्लेषण प्रदान नहीं किया है।

⁸ राष्ट्रीय आय का प्रथम संशोधित अनुमान, उपभोग व्यय, बचत व पूंजीगत निर्माण। 2018-19

⁹ वार्षिक राष्ट्रीय आय का अंतिम अनुमान 2019-20

2.1.1 आर डी से संबंधित लक्ष्यों/मानकों की अनुपालन स्थिति

वित्त वर्ष 2017-18 के लिये आर डी से संबंधित मध्य वर्ष मानकों तथा अन्य लक्ष्यों की अनुपालन स्थिति तालिका 2.1 में दी गई है।

तालिका 2.1: राजस्व घाटा लक्ष्य की अनुपालना स्थिति

	राजस्व घाटा		
	लक्ष्य	वास्तविक	विचलन
मध्यावधि मानदंड (30 सितंबर 2017) (बी ई की प्रतिशत के रूप में)	70 से अधिक नहीं	118	48
वार्षिक कटौती (2017-18 के दौरान) (जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में)	0.4	(-)0.5	(-)0.9
2017-18 के अंत में (जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में)	2.0	2.6	0.6
मध्यावधि मानदंड (30 सितंबर 2018) (बी ई की प्रतिशतता के रूप में)	70 से अधिक नहीं	108	38
वार्षिक कटौती (2018-19 के दौरान) (बी ई की प्रतिशतता के रूप में)	2018-19 के लिये आर डी का कोई लक्ष्य नहीं	0.2	-
2019 के अंत में (जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में)		2.4	-

(स्रोत: 2019-20, 2020-21 बजट सार, व मध्यावधि विवरणियां)

तालिका 2.1 से यह स्पष्ट है कि 2017-18 के दौरान आर डी के लिये तय मध्यावधि मानदंडों से एक महत्वपूर्ण विचलन था। पूर्ण वर्ष के लिये लक्षित आर डी को बी ई के 70 प्रतिशत तक सीमित करने के बजाय मध्य-वर्ष बिन्दु यानि सितंबर 2017 के अंत में आर डी, बी ई का 118 प्रतिशत थी।

मानदंड लक्ष्यों की प्राप्ति न होने पर संसद में प्रस्तुत अपेक्षित विवरणी में दिए गए बयान में वित्त मंत्रालय ने विचलन को एक तरफ "खर्च की अधिक गति" और दूसरी ओर "गैर-कर प्राप्तियों की वसूली की धीमी प्रगति" के लिए जिम्मेदार ठहराया। विवरणी में ज्यादा मात्रा में संसाधनों का प्रयोग, वार्षिक गैर-कर राजस्व लक्ष्यों की प्राप्ति, सब्सिडी सुधारों सहित व्यय प्रबंधन को सुधारात्मक उपायों के रूप में सूचीबद्ध किया गया और उल्लेख किया गया है कि ये उपाय वृहत-आर्थिक मापदंडों में सुधार और जीएसटी को सुव्यवस्थित करने के साथ-साथ बजट के आर डी लक्ष्यों की उपलब्धि को सक्षम करेगा।

हालांकि, वर्ष के दौरान वार्षिक कटौती तथा समग्र आर डी दोनों के लिये लक्ष्य पूरे नहीं किये गये। वर्ष के दौरान आर डी में 0.4 प्रतिशत की लक्षित कटौती के बजाए, आर डी ने वास्तव

में 0.5 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की। इसके अलावा वित्त वर्ष 2017-18 के अंत तक, आर डी के लिये जीडीपी के दो प्रतिशत के समग्र लक्ष्य के प्रति वास्तविक आर डी, जी डी पी का 2.6 प्रतिशत था। यह विचलन, एफ आर बी एम अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन है।

2018-19 में, जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम और नियम के सन्दर्भ में वर्ष के लिए आर डी और ई आर डी के लिए कोई लक्ष्य और मध्य वर्ष मानदंड निर्धारित नहीं किये गये थे।

2.1.2 राजस्व घाटा: 2017-18 के दौरान एफ आर बी एम लक्ष्य, अनुमान व वास्तविक

तालिका 2.2 2017-18 के लिये राजस्व व्यय व राजस्व प्राप्तियों के अनुमानों तथा वास्तविक आंकड़ों का ब्यौरा देती है। यह वर्ष के लिये आर डी हेतु अनुमानों और वास्तविकों का समग्र रूप में व जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में भी ब्यौरा देती है।

तालिका 2.2: राजस्व घाटा 2017-18 में - अनुमान तथा वास्तविक

(₹ करोड़ में)

घटक	राजस्व व्यय	राजस्व प्राप्तियाँ	राजस्व घाटा (आर डी)	जी डी पी	जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में आर डी
	1	2	(3=1-2)		
बजट अनुमान	18,36,934	15,15,771	3,21,163	1,68,47,455	1.91%
संशोधित अनुमान	19,44,305	15,05,428	4,38,877	1,67,84,679	2.61%
वास्तविक	18,78,833	14,35,233	4,43,600	1,70,98,304	2.59%
बजट अनुमान से भिन्नता	41,899	(-) 80,538	1,22,437		
भिन्नता	2.28%	-5.31%	38.12%		

स्रोत: बी ई 2017-18 के लिये बजट सार (बी ए जी) 2017-18, आर ई 2017-18 के लिये बी ए जी 2018-19 तथा 2017-18 के वास्तविक के लिए बी ए जी 2019-20। संबंधित बीएजी से बीई और आरई के लिये जीडीपी, तथा वास्तविकों के लिये जीडीपी, सीएसओ के प्रेस नोट दिनांक 29 मई 2020 से।

तालिका 2.2 वास्तविक राजस्व व्यय और राजस्व प्राप्तियाँ दर्शाती है, जिससे राजस्व घाटा बजट अनुमानों तथा संशोधित अनुमानों, दोनों से उल्लेखनीय रूप से विचलित था। वित्त वर्ष 2017-18 के लिये राजस्व प्राप्ति, राजस्व व्यय और आर डी के लिए बी ई, आर ई तथा वास्तविकों का विश्लेषण, विचलन के कारणों की पहचान करने के लिये नीचे दिया गया है। यह ध्यान देने योग्य है कि तालिका में उपयोग किए गए आंकड़े बजट सार द्वारा लिए गए बजट आंकड़े थे; राजस्व/व्यय घटकों की शीर्ष-वार तुलना के लिए वार्षिक वित्तीय विवरण के लेखांकन आकड़ों का उपयोग किया गया है।

राजस्व प्राप्तियां

यह इंगित किया गया कि आर ई स्तर पर राजस्व प्राप्तियां बी ई से 0.7 प्रतिशत कम प्रस्तावित की गईं। आर ई स्तर पर, कर राजस्व अनुमानों को बी ई से 3.5 प्रतिशत ऊर्ध्वगामी संशोधित किया, जिसमें निगम कर (₹25,000 करोड़) तथा “वस्तुओं व सेवाओं पर कर” (₹10,795 करोड़) के लिये उल्लेखनीय बढ़ोतरी अनुमानित की थी। दूसरी तरफ गैर-कर राजस्व के लिये अनुमान (एन टी आर) में 18 प्रतिशत (₹35,963 करोड़) की संशोधित गिरावट की गयी। इसमें “लाभांश तथा लाभ” (₹35,997 करोड़), “सूचना और प्रचार” (₹6,145 करोड़) तथा “अन्य संचार सेवाओं (₹13,606 करोड़) के अनुमानों में उल्लेखनीय गिरावट थी। इस कमी को आंशिक रूप से ब्याज प्राप्तियों (₹8,598 करोड़) और अन्य सामान्य आर्थिक सेवाओं (₹13,304 करोड़) में बढ़ोतरी द्वारा संतुलित किया गया। हालांकि वास्तविक राजस्व प्राप्तियां बी ई (₹86,786.62 करोड़) तथा आर ई (₹86,819.39 करोड़), दोनों से कम थी। वास्तविक कर-राजस्व आंशिक रूप से बी ई से अधिक (₹8,914 करोड़) परंतु आर ई से दो प्रतिशत (₹27,082 करोड़) कम थे। मुख्यतः कमी “निगम कर से अतिरिक्त आय पर कर” “सी जी एस टी” “सीमा शुल्क” और “केन्द्रीय उत्पाद शुल्क” के कारण थी। वास्तविक गैर-कर राजस्व प्राप्तियां संशोधित अनुमानों से 18 प्रतिशत कम थी, जो स्वयं बी ई से 18 प्रतिशत कम था। आर ई में कमी मुख्यतः “लाभांश व लाभ” (₹15,073 करोड़) और “आर्थिक सेवाओं से गैर कर राजस्व” (15 प्रतिशत), आर ई आंकड़ों के प्रति थी। यह कमी विशेष रूप से “अन्य सामान्य आर्थिक सेवाओं” (₹18,598 करोड़) के अन्तर्गत थी, जहाँ अनुमान, आर ई स्तर पर काफी बढ़े हुये थे।

राजस्व व्यय

राजस्व व्यय के लिये अनुमान आर ई स्तर पर बी ई से काफी ज्यादा ऊर्ध्वगामी संशोधित (₹1,17,871 करोड़, छः प्रतिशत से) किए। यह वृद्धि “जी आई ए से राज्य सरकारों” (₹74,767 करोड़) के प्रकरण में महत्वपूर्ण थी, जिसमें जी एस टी लागू करने के कारण राज्यों को हुए राजस्व घाटे के मुआवजे का भुगतान करने के लिये प्रावधान शामिल थे जिन्हे बी ई स्तर पर परिकल्पित नहीं किया गया था। अन्य उल्लेखनीय वृद्धि “पेंशन व अन्य सेवानिवृत्ति लाभ” में (₹16,186 करोड़) ‘रक्षा पेंशन’ तथा ‘दूरसंचार विभाग के पूर्व के कर्मचारियों जिन्हे भारत संचार निगम लिमिटेड में मिला लिया गया था, को देय पेंशन”, “ग्रामीण रोजगार” (₹7,000 करोड़) और “उद्योग व खनिज” (₹15,127 करोड़) के उच्च प्रावधानों के कारण थी। इसके अतिरिक्त “जल आपूर्ति और स्वच्छता” (₹8,938 करोड़) तथा अन्य संचार सेवाओं

(₹4,159 करोड़) के प्रकरणों में उल्लेखनीय कमी थी। वास्तविक व्यय में राज्यों को जी आई ए के तहत (₹83,698 करोड़) जी एस टी मुआवजों के भुगतान जिसे पूर्व में परिकल्पित नहीं किया गया था; “पेंशन व अन्य सेवानिवृत्ति लाभ” (₹13,545 करोड़); “रक्षा सेवाएं” (₹10,577 करोड़) और “उद्योग” (₹15,403 करोड़) के कारण बीई की तुलना में उल्लेखनीय वृद्धि थी। इन्हें कुछ क्षेत्रों में बी ई की तुलना में वास्तविक व्यय में कमी द्वारा आंशिक तौर पर संतुलित किया गया यह “जल आपूर्ति और स्वच्छता” (₹8,979 करोड़); “खाद्य सब्सिडी” (₹44,658 करोड़) व “परिवहन” (₹10,725 करोड़) के सन्दर्भ में उल्लेखनीय हैं। समग्र रूप से, बी ई की तुलना में वास्तविक (₹40,421 करोड़) दो प्रतिशत अधिक थे। हालांकि आर ई की तुलना में वास्तविक दो प्रतिशत (₹44,129 करोड़)¹⁰ कम थे। यह मुख्यतः खाद्य सब्सिडी व्यय के तहत संपीड़न (₹39,958 करोड़), परिवहन के तहत कम वास्तविक (₹8,426 करोड़) के कारण था। खाद्य सब्सिडी पर व्यय में कमी एन एस एस एफ से ₹42,919 करोड़ के एफ सी आई को ऋण देने से व्यय के प्रतिस्थापन के कारण था।

राजस्व घाटा

राजस्व व्यय और राजस्व प्राप्तियों के अनुमानों के आधार पर, आर डी का अनुमान बी ई चरण में ₹3,21,163 करोड़ यानी जी डी पी का 1.91 प्रतिशत था। यह जी डी पी के दो प्रतिशत के एफ आर बी एम लक्ष्य के भीतर था। हालांकि आर ई चरण में, आर डी के लिये अनुमानों को ₹4,38,877 करोड़ तक उल्लेखनीय रूप से ऊर्ध्वगामी संशोधित किया: यानी जी डी पी की 0.7 प्रतिशत वृद्धि। वृद्धि का मुख्य कारण आर ई चरण में राजस्व व्यय के अनुमानों में तेज वृद्धि के साथ - साथ राजस्व प्राप्तियों के अनुमानों में गिरावट थी, जिसके कारणों का वर्णन ऊपर दिए गए पैराग्राफों में है। आर ई चरण में आर डी के बड़े हुए अनुमानों के बावजूद वास्तविक आंशिक ही सही, परंतु उच्चतर थे। यह वास्तविक राजस्व प्राप्तियों का आर ई से काफी कम रहने के कारण था जबकि बी ई की तुलना में सिर्फ छोटी गिरावट शामिल की गई और राजस्व व्यय का इसके अनुरूप संपीड़न नहीं किया। वास्तविक आर डी, जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में 2.59 प्रतिशत, हालांकि आर ई स्तर पर अनुमान से 2.61 प्रतिशत से आंशिक कम थी। यह जी डी पी के अनुमानों का ऊर्ध्वगामी संशोधन के कारण था। बी ई और एफ आर बी एम के दो प्रतिशत लक्ष्य से तुलना पर, आर डी में लगभग 0.7 प्रतिशत की उल्लेखनीय वृद्धि थी।

¹⁰ विशेष एरिया प्रोग्राम जहां बजट प्रावधान काल्पनिक होते हैं, के तहत बचत हटाने के बाद

वित्त मंत्रालय ने कहा (जून 2020 और दिसम्बर 2020) कि लक्ष्यों में विचलन के कारणों को मध्यम अवधि राजकोषीय नीति “एम टी एफ पी” की विवरणी में स्पष्ट रूप से व्यक्त किया गया था। हालांकि इस विवरणी में केन्द्र के राजस्व व्यय घटक के संरचनात्मक मुद्दों को कमी का कारण बताया था लेकिन कमियों के विशिष्ट कारकों की पहचान नहीं की और न इसे सुधारने के लिये कोई रणनीति बनाई गई। ऊपर दी गयी भिन्नताओं की व्याख्या की जांच से ज्ञात हुआ कि वास्तव में लक्ष्य को पूरा करने में विफलता गैर-कर प्राप्तियों के संग्रहण अनुमानित से कम और राजस्व व्यय में आनुपातिक संपीड़न में असमर्थता के कारण थी। विश्लेषण अल्पावधि में अभिकल्पनाओं और अनुमान लगाने में अपर्याप्तता का भी खुलासा करता है क्योंकि वर्ष के लिए आर ई व वास्तविक में भिन्नताएं भी ध्यान में आयी थी।

बाक्स-क

राजस्व घाटा: 2018-19 के दौरान बजट के अनुमान, संशोधित अनुमान व वास्तविक

2018-19 के लिये, आर डी हेतु एफ आर बी एम का कोई लक्ष्य तय नहीं किया। हालांकि, बी ई व आर ई दोनों स्तरों पर अनुमानों की वास्तविक राजस्व व्यय, राजस्व प्राप्तियों तथा राजस्व घाटे की तुलना नीचे तालिका में दी गई है:

₹ करोड़ में

संघटक	राजस्व व्यय	राजस्व प्राप्तियां	राजस्व घाटा (आर डी)	जी डी पी	जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में आर डी
	(1)	(2)	(3=1-2)		
बजट अनुमान	21,41,772	17,25,738	4,16,034	1,87,22,302	2.2%
संशोधित अनुमान	21,40,612	17,29,682	4,10,930	1,88,40,731	2.2%
वास्तविक ¹¹	20,07,399	15,52,916	4,54,483	1,89,71,237	2.4%
बजट अनुमान से अंतर	(-)1,34,373	(-)1,72,822	38,449		
अंतर	-6.27%	-10%	9.24%		

स्रोत: 2018-19 बी ई के लिए उसी वर्ष का बजट सार, 2018-19 आर ई के लिए 2019-20 का बजट सार, 2018-19 के वास्तविक के लिए 2020-21 का बजट सार। संबंधित बजट सार से बी ई और आर ई के लिए जी डी पी और सी एस ओ के दिनांक 29 मई 2020 के प्रेस नोट से वास्तविक के लिए जी डी पी।

2019-20 के बजट दस्तावेजों तथा यू जी एफ ए 2018-19 में निहित आंकड़ों के आधार पर अनुमानित व वास्तविक राशियों के मध्य अंतर का विश्लेषण नीचे दिया गया है। तालिका में प्रयुक्त आंकड़े बजट सार से लिए गए बजटीय आंकड़े हैं जबकि राजस्व व्यय घटकों की शीर्ष वार तुलना के लिए वार्षिक वित्तीय विवरण के लेखांकन आंकड़ों का उपयोग किया गया है।

¹¹ बी ई व आर ई आंकड़ों से वास्तविकों के अंतर के विश्लेषण के लिए ए एफ एस में उपलब्ध शीर्ष-वार ब्रेकअप का प्रयोग हुआ है, जहां राज्यों के हिस्से के निवलीकरण के कारण आकड़े बी ए जी में शामिल आंकड़ों से मेल नहीं खाते।

राजस्व प्राप्तियां

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि राजस्व प्राप्तियों का अनुमान आर ई चरण में मामूली बढ़ाया गया। आर ई स्तर पर जी एस टी प्राप्तियों के अनुमानों में अधोगामी 17 प्रतिशत जबकि निगम कर प्राप्तियों के अनुमानों में 8.05 प्रतिशत और सीमा शुल्क प्राप्तियों में 15.6 प्रतिशत की संशोधित वृद्धि की गई थी। इसके अलावा, हालांकि बी ई चरण में सेवा कर प्राप्तियाँ, शामिल नहीं की गईं परंतु ₹9,283.00 करोड़ की प्राप्तियों को आर ई चरण में शामिल किया। तथापि आर ई चरण में, केन्द्र के निवल कर राजस्व में 0.24 प्रतिशत की आंशिक वृद्धि अनुमानित थी। गैर-कर राजस्व (एन टी आर) के मामले में “लाभांश तथा लाभ का हिस्सा” में बी ई स्तर के अनुमानों की तुलना में आर ई स्तर पर 11 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि अनुमानित थी। यह मुख्यतः आर बी आई से लाभ में उच्च अपेक्षित हिस्सेदारी के कारण थी, जबकि “अन्य गैर-कर राजस्व” के लिये अनुमानों में आठ प्रतिशत से अधिक की कमी की गई थी जोकि अपेक्षित टेलीकोम प्राप्तियों से कम प्राप्तियों के कारण थी। तथापि, आर ई स्तर पर एन टी आर के लिये अनुमानों का मामूली संवर्धन हुआ।

वास्तविक राजस्व प्राप्तियों, बजट अनुमानों से ₹1,72,822 करोड़ यानि 10 प्रतिशत, और संशोधित अनुमानों ₹1,76,766 करोड़ यानि 10.2 प्रतिशत दोनों से काफी कम थी। वास्तविक और बी ई के बीच कमी मुख्यतः अनुमानित से कम संग्रहण के कारण थी, यह “निगम कर से अतिरिक्त आय पर कर (₹56,512 करोड़)”, “केन्द्रीय वस्तु एवं सेवा कर (₹1,46,366 करोड़)”, “केन्द्रीय उत्पाद शुल्क (₹28,607 करोड़)” और “गैर-कर राजस्व (₹22,749 करोड़)” के प्रकरणों में थी। वास्तविक और आर ई के बीच अंतर मुख्यतः आर ई से कम संग्रहण के कारण था जोकि “निगम कर से अतिरिक्त आय पर कर (₹56,512 करोड़)”, “निगम कर (₹7,428 करोड़)”, “केन्द्रीय वस्तु एवं सेवा कर (₹46,366 करोड़)”, “सीमा शुल्क (₹12,225 करोड़)” केन्द्रीय उत्पाद (₹28,619 करोड़) और गैर-कर राजस्व (₹18,672 करोड़) में था। तथापि विभिन्न करों व गैर-कर राजस्वों के अनुमानों में समायोजन के बावजूद, राजस्वों स्रोतों की विस्तृत श्रृंखला में कमी बनी रही।

राजस्व व्यय

राजस्व व्यय के लिये अनुमानों को बी ई स्तर से आर ई चरण में मामूली रूप से (0.2 प्रतिशत) घटाया गया। “राज्य सरकारों को सहायता अनुदान” के मामले में, विश्लेषण अनुमानों को आर ई चरण में ₹33,059.52 करोड़ से अधोगामी संशोधित किया गया। उसी तरह परिवहन पर आर ई को ₹20,074 करोड़ से कम किया गया जो कि सड़क व बांध (₹16,479 करोड़) तथा रेलवे अधिशेष से विनियोग (₹6,976 करोड़) पर व्यय के कम संशोधित अनुमानों के कारण थी। आर ई स्तर पर व्यय में वृद्धि ब्याज भुगतान (₹10,697 करोड़), कृषि, और सम्बद्ध सेवाओं (₹23,205 करोड़) के मामले में व्यय बढ़ने की उम्मीद थी, यह मुख्यतः फसल कृषि कर्म (₹20,202 करोड़) पुलिस (₹5,873 करोड़), चिकित्सा एव लोक स्वास्थ्य

(₹2,425.14 करोड़), ग्रामीण रोजगार (₹6,084 करोड़) जैसी स्कीमों के प्रावधान के कारण थी।

उपरोक्त तालिका से देखा गया कि वास्तविक राजस्व व्यय बी ई से काफी कम था। और बी ई की तुलना में राजस्व व्यय में ₹1,48,324 करोड़ की शुद्ध कमी थी। महत्वपूर्ण मदें जिनके तहत राजस्व व्यय अनुमानित बी ई स्तर से काफी कम था, खाद्य सब्सिडी (₹70,000 करोड़) के राष्ट्रीय लघु बचत निधि से ऋण के प्रतिस्थापन, पेंशन तथा अन्य सेवानिवृत्ति लाभ (₹9,255.11 करोड़), विभिन्न परिवहन शीर्ष (₹16,049 करोड़), जी एस टी मुआवजा निधि का कम अंतरण (₹35,825 करोड़) तथा राज्यों को जी आई ए के रूप में कम अंतरण (₹45,918 करोड़) के कारण। राजस्व व्यय के लिये वास्तविक व्यय भी आर ई से कम था। यह इंगित किया गया कि 33 मुख्य शीर्षों में, वास्तविक राजस्व व्यय, आर ई से ₹28,038 करोड़ अधिक था, 73 मुख्य शीर्षों में वास्तविक व्यय आर ई से ₹1,70,896 करोड़ कम था, महत्वपूर्ण क्षेत्र जहां संशोधित अनुमानों से कम रहा, वे थे खाद्य सब्सिडी भुगतान (₹72,500 करोड़) फसल कृषि व्यवस्था (₹13,835 करोड़) राज्य सरकारों को कम सहायता अनुदानों का अंतरण (₹12,859 करोड़) पेंशन व अन्य सेवानिवृत्ति लाभ (₹7,407 करोड़), रेलवे एवं सड़क व पुल (₹4,177 करोड़)

राजस्व घाटा

वास्तविक राजस्व व्यय के संपीड़न के बावजूद, वास्तविक राजस्व प्राप्तियां बी ई और आर ई, दोनो चरणों में अनुमानित प्राप्तियों से कम होने के कारण राजस्व लेखे में असंतुलन अपेक्षा से अधिक थी। ₹4,54,483 करोड़ की आर डी बी ई का ₹4,16,034 करोड़ (9.24 प्रतिशत अधिक) तथा आर ई ₹4,10,930 करोड़ (10.6 प्रतिशत अधिक) थी। हालांकि दोनो बी ई व आर ई चरण में आर डी की अभिकल्पना 2.2 प्रतिशत की गई (संशोधन से पूर्व के एफ आर बी एम अधिनियम के 2 प्रतिशत के मानदंड से अधिक), वास्तविक आर डी जी डी पी का 2.4 प्रतिशत थी।

उपरोक्त विश्लेषण दर्शाता है कि अनुमानित आर डी को प्राप्त करने में विफलता, कर गैर-कर प्राप्तियों, दोनो के संवितरण में कमी तथा राजस्व व्यय के आनुपातिक संपीड़न में असर्थमता के कारण थी।

2.1.3 राजस्व घाटे के संबंध में रूझान

वित्त वर्ष 2016-17 से 2017-18 के दौरान आर डी में 40 प्रतिशत के पूर्णांक में वृद्धि हुई। जी डी पी प्रतिशतता के रूप में, आर डी की वर्ष दर वर्ष 24 प्रतिशत की वृद्धि हुई। यह वृद्धि 2017-18 में के राजस्व व्यय में 11.1 प्रतिशत के उच्च वर्ष दर-वर्ष वृद्धि के साथ राजस्व प्राप्तियों में 4.4 प्रतिशत की निम्न वृद्धि के कारण था। तालिका 2.3 में राजस्व प्राप्तियों तथा राजस्व व्यय की वर्ष-दर वर्ष वृद्धि स्थिति दर्शायी गई है

तालिका 2.3: राजस्व प्राप्तियों सहित राजस्व व्यय की वृद्धि

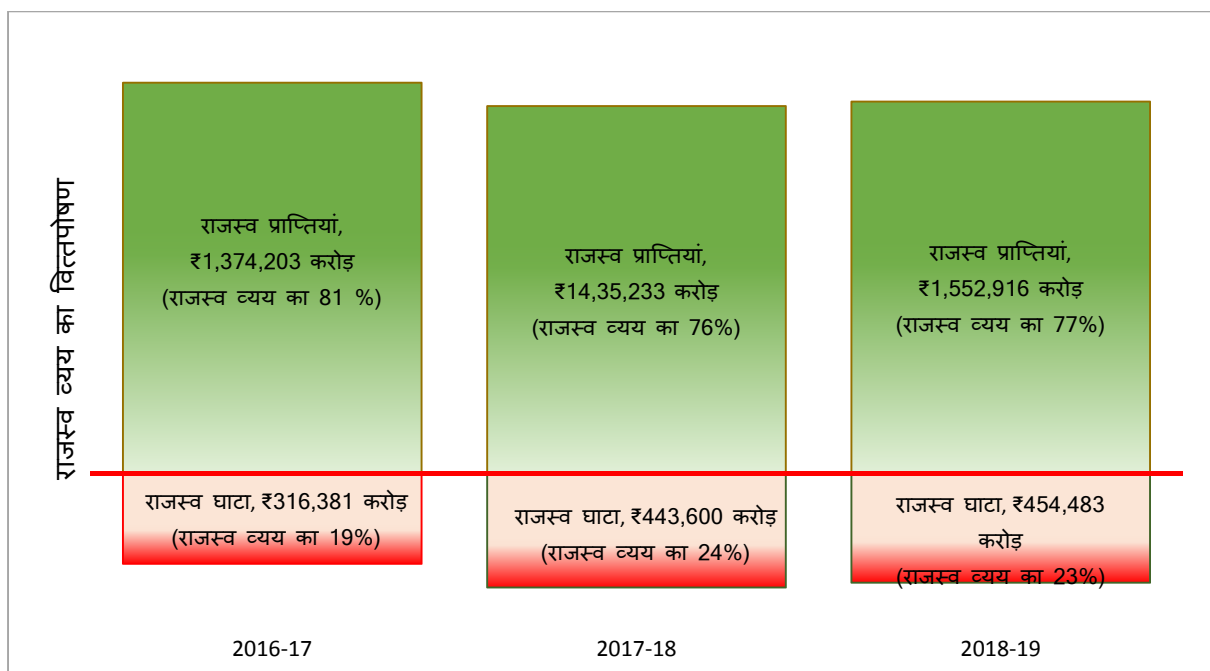
(₹ करोड़ में)

राजस्व घाटे के संघटक	2016-17	2017-18	वर्ष दर वर्ष वृद्धि (2017-18 सह 2016-17)	2018-19	वर्ष दर वर्ष वृद्धि (2018-19 सह 2017-18)
राजस्व व्यय	16,90,584	18,78,833	11.1%	20,07,399	6.8%
राजस्व प्राप्तियां	13,74,203	14,35,233	4.4%	15,52,916	8.2%
राजस्व घाटा	3,16,381	4,43,600	40.2%	4,54,483	2.5%
जी डी पी का प्रतिशतता के रूप में आर डी		2.59		2.40	

(स्रोत: बजट सार, 2018-19, 2019-20 तथा 2020-21)

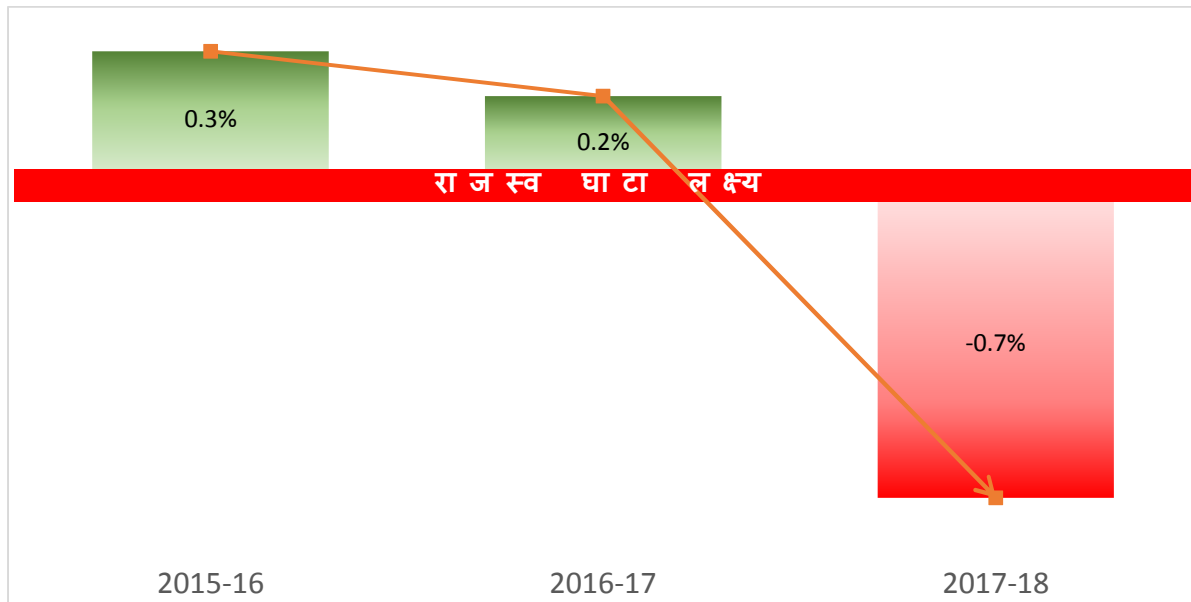
जैसा कि नीचे ग्राफ 2.1 में दर्शाया है 2016-17 की तुलना में 2017-18 में राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में आर डी में काफी विस्तार था। 2016-17 में राजस्व प्राप्तियां 81 प्रतिशत राजस्व व्यय के वित्तपोषण में सक्षम थी जबकि 2017-18 में यह 76 प्रतिशत था। 2018-19 में 2017-18 की तुलना में राजस्व प्राप्तियां द्वारा राजस्व व्ययों को 77 प्रतिशत तक वित्तपोषित किया जो मामूली सुधार रहा। 2016-17 से 2017-18 में राजकोषीय स्थिति में पूर्ण रूप से तथा राजस्व व्यय की प्रतिशतता के रूप में आर डी, दोनों रूप में गिरावट थी। 2017-18 से 2018-19 के बीच हालांकि पूर्णांक में आर डी के पूर्णांक में वृद्धि हुई परंतु राजस्व व्यय की प्रतिशतता में गिरावट रही। तथापि वर्तमान व्यय के लिये देयता को भविष्य के लिये परिवर्तित करना जारी रखा, जिससे अंतः पीढीगत इक्विटी प्रभावित हुई।

ग्राफ 2.1: राजस्व प्राप्तियों द्वारा राजस्व व्यय का कवरेज (विस्तार)



ग्राफ 2.2 2017-18 तक के तीन वर्षों के आर डी के लिये एफ आर बी एम लक्ष्य उपलब्धि की तुलनात्मक स्थिति प्रस्तुत करता है। यह दर्शाता है कि हालांकि आर डी लक्ष्य पूर्व के दो वर्षों, अर्थात् 2015-16 व 2016-17 में प्राप्त किए गये थे, 2017-18 के दौरान इसमें काफी कमी रही। 2018-19 में आर डी के लिये एफ आर बी एम लक्ष्यों को हटा दिया गया, परंतु बी ई से तुलना पर आर डी 0.4 प्रतिशत कम हो गई।

ग्राफ 2.2: राजस्व घाटा लक्ष्य की अनुपालन प्रवृत्ति 2015-16 से 2017-18



स्रोत: बजट एक नजर में 2015-16 से 2019-20

नोट: घाटे के लिए निरपेक्ष दृष्टि से आंकड़े अनुलग्नक 2.1 में हैं।

2.2 प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी)

प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी) को 2011-12 के केन्द्रीय बजट में, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु सहायता अनुदान को वर्तमान व्यय के वित्तपोषण हेतु सहायता अनुदान (जी आई ए) से अलग करने के लिये, राजकोषीय संकेतक के रूप में प्रस्तुत किया। ई आर डी की गणना संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम (मई 2012) की धारा 2 (एए) के अनुसार की गई यानी आर डी में से पूंजीगत परिसंपत्ति के सृजन हेतु सहायता अनुदान को कम करके क्योंकि आर डी को पूंजीगत व्यय के समान देखा गया। ई आर डी के संबंध में लक्ष्य यह सुनिश्चित करने के लिये तय किए गए थे कि सहायता अनुदान के अलावा पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु कुल राजस्व व्यय, राजस्व प्राप्तियों से ही पूरी तरह वित्तपोषित होना चाहिए।

2.2.1 वित्त वर्ष 2017-18 के दौरान ई आर डी से संबंधित लक्ष्यों/ मानदंडों की अनुपालन स्थिति

तालिका 2.4 में वित्त वर्ष 2017-18 के दौरान ई आर डी से संबंधित लक्ष्यों की अनुपालन स्थिति दी गई है।

तालिका 2.4: वर्ष 2017-18 के लिये प्रभावी राजस्व घाटे की उपलब्धि स्थिति

प्रभावी राजस्व घाटा	वार्षिक कटौती (2017-18 के दौरान) (जी डी पी का प्रतिशतता के रूप में)	2018 के अंत में (जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में)
लक्ष्य	0.5	0.0
वास्तविक	(-)0.5	1.5
विचलन	(-)1.0	(-)1.5

स्रोत बजट सार 2017-18 और 2019-20

तालिका 2.4 से यह देखा जा सकता है कि ई आर डी में 0.5 प्रतिशत की वार्षिक कटौती के लक्ष्य के प्रति ई आर डी में वित्त वर्ष 2016-17 की तुलना में वित्त वर्ष 2017-18 में 0.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई। परिणाम यह हुआ कि वित्त वर्ष 2017-18 का ई आर डी के पूर्ण उन्मूलन का समग्र लक्ष्य पूरा नहीं हुआ और ई आर डी जी डी पी का 1.5 प्रतिशत रहा। यह 2017-18 के दौरान पूंजीगत संपत्ति के सृजन हेतु सहायता अनुदान में दो प्रतिशत की गिरावट के साथ आरडी में 38 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि का परिणाम था। इससे पता चलता है कि वर्तमान खपत के लिये राजस्व व्यय में वृद्धि हो रही थी, यह निर्देशित किया गया कि वार्षिक कटौती लक्ष्य और ई आर डी के लिए समग्र लक्ष्य को पूरा करने में कमी एफ आर बी एम अधिनियम के गैर अनुपालन के बराबर है। ई आर डी के संबंध में वार्षिक कटौती और समग्र लक्ष्यों को पूरा करने में कमी एफ आर बी एम अधिनियम के अनुपालन में नहीं थी।

मंत्रालय ने ईआरडी लक्ष्यों से विचलन के लिये आरडी लक्ष्य को पूरा करने में कमी की व्याख्या करने के लिये दिए गए कारणों को दोहराया, अर्थात् “राजस्व व्यय घटक में सरंचात्मक मुद्दे” लेकिन कमी के विशिष्ट कारणों या इसके निवारण के लिये कोई रणनीति नहीं बताई।

2.2.2 प्रभावी राजस्व घाटा 2017-18 के दौरान एफ आर बी एम लक्ष्य, अनुमान तथा वास्तविक

2017-18 तक ईआरडी के पूर्ण उन्मूलन के एफ आर बी एम लक्ष्य के मुकाबले 2017-18 के लिये ई आर डी के लिये बी ई 0.74 प्रतिशत थी। तालिका 2.5 में वित्त वर्ष 2017-18 के लिये ई आर डी से संबंधित बी ई, आर ई तथा वास्तविक राशि की तुलना दी गई है।

तालिका 2.5: प्रभावी राजस्व घाटा-बी ई, आर ई व वास्तविक 2017-18

(₹ करोड़ में)

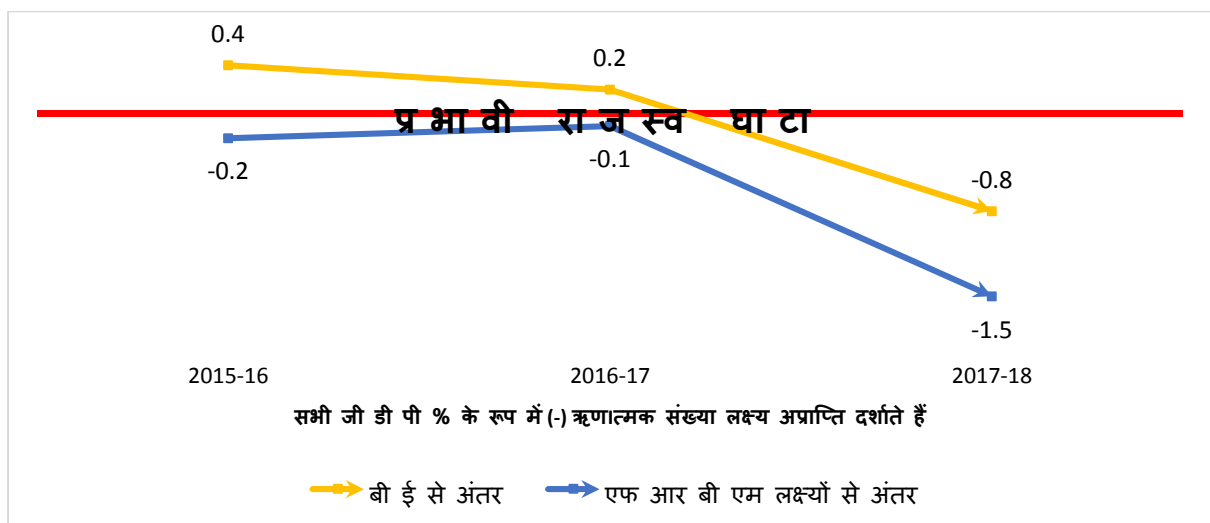
संघटक	राजस्व घाटा	पूँजीगत परिसंपत्ति के सृजन हेतु अनुदान	प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी)	जी डी पी	जी डी पी के प्रतिशत के रूप में ई आर डी
	1	2	3	4	
बजट अनुमान	3,21,163	1,95,350	1,25,813	1,68,47,455	0.74
संशोधित अनुमान	4,38,877	1,89,245	2,49,632	1,67,84,679	1.49
वास्तविक	4,43,600	1,91,034	2,52,566	1,70,98,304	1.48
बी ई से अंतर	1,22,437 (38.12%)	-4,316 (-2.21%)	1,26,753 (100.75%)		

स्रोत 2018-19 और 2019-20 का बजट सार

यह देखा गया कि वित्त वर्ष 2017-18 ई आर डी के लिये आर ई में 1.5 प्रतिशत ऊर्ध्वगामी संशोधन भी किया गया। यह वृद्धि मुख्यतः 37 प्रतिशत की आर डी अनुमानों में संवर्धन तथा “पूँजीगत परिसंपत्ति के सृजन हेतु अनुदानों” के अनुमानों में तीन प्रतिशत की गिरावट, जोकि वित्त वर्ष 2017-18 के लिये बी ई स्तर पर ₹1,95,350 करोड़ से आर ई स्तर पर ₹1,89,245 करोड़ थी। वर्ष का वास्तविक ई आर डी, आर ई चरण में अनुमानित था जो कि जी डी पी का 1.5 प्रतिशत था।

ग्राफ 2.3 2015-16 से 2017-18 की अवधि में जी डी पी प्रतिशतता के रूप में ई आर डी की प्रवृत्ति दर्शाता है।

ग्राफ 2.3: प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य की अनुपालना 2015-16 से 2017-18



स्रोत: बजट एक नजर में

नोट: घाटे के पूर्णांकों में आंकड़े अनुलग्नक 2.1 में हैं।

ग्राफ 2.3 2015-18 की अवधि के दौरान ई आर डी के संबंध में एफ आर बी एम लक्ष्यों की प्राप्तियों में कमियों को दर्शाता है। यह भी दर्शाता है कि सरकार तीन वर्षों की अवधि के पहले दो वर्षों में ई आर डी को बजट स्तर पर समाहित करने में सक्षम थी, जबकि 2017-18 में ई आर डी ने एफ आर बी एम लक्ष्यों और बजट अनुमानों, दोनों को पार कर दिया।

भावी उपाय:

हालांकि सरकार अब आर डी और ई आर डी को लक्षित नहीं कर रही है, यह सुनिश्चित कर सकती है कि राजस्व व्यय और आर डी को सटीक रूप से मापा जाए, क्योंकि सही राजकोषीय आंकड़ा होना राजकोषीय समेकन की दिशा में पहला कदम है। इसके अलावा, सरकार मध्यम अवधि में सार्वजनिक व्यय की दक्षता का आकलन करने के उपायों को विकसित करने और प्रकाशित करने के लिये कदम उठा सकती है। प्रत्येक वर्ष राजस्व व्यय में उल्लेखनीय वृद्धि को देखते हुए, यह ऐसे व्यय पर विवेक और निगरानी सुनिश्चित करने के लिये तंत्र स्थापित कर सकता है, और उन तत्वों पर काम कर सकता है जो नियंत्रण और कमी के लिये उत्तरदायी हैं।

2.3 राजकोषीय घाटा (एफ डी)

एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 2 (ए) के अनुसार एक वित्तीय वर्ष के दौरान ऋण प्राप्तियां तथा ऋण के पुनर्भुगतान को छोड़कर भारत की संचित निधि में कुल प्राप्तियों पर संचित निधि (सी एफ आई) से कुल संवितरण का आधिक्य राजकोषीय घाटे के रूप में परिभाषित है। जैसा कि एफ डी वार्षिक गैर-ऋण प्राप्तियों से वार्षिक व्यय के वित्तपोषण में समग्र अंतर को इंगित करता है, यह ऐसे व्ययों के बार किस सीमा तक निवल ऋण व लोक लेखा प्राप्तियां, जो भविष्य देयताओं का गठन करती है, द्वारा वित्तपोषित किया जाए का आकलन करती है। तथापि एफ डी का संतुलन, ऋण व अन्य सरकारी देयताओं के संतुलन के लिये आवश्यक है जिससे अंतर-पीढ़ीगत संगतता सुनिश्चित की जा सके।

2.3.1 2017-18 और 2018-19 के दौरान एफ डी से संबंधित मानकों और लक्ष्यों की उपलब्धि स्थिति

तालिका 2.6 में 2017-18 और 2018-19 के दौरान एफ डी से संबंधित मानकों एवं लक्ष्यों की प्राप्तियों की स्थिति दी गई है। यह ध्यान रखने योग्य है कि वर्ष 2017-18 के अंत तक एफ डी के लिये जी डी पी के 0.4 प्रतिशत की वार्षिक कटौती और जी डी पी के 3 प्रतिशत का लक्ष्य रखा गया था। मध्यावधि मानदंड लक्ष्य, एफ डी को पूर्ण वर्ष तक बी ई के 70 प्रतिशत तक बनाए रखने का था। 2018-19 में, अप्रैल 2018 में एफ आर बी एम अधिनियम में

संशोधन के कारण, जी डी पी के 3 प्रतिशत के एफ डी का लक्ष्य को पुनः 2020-21 के अंत तक प्राप्त करने का तय किया गया और वार्षिक कटौती लक्ष्य को जी डी पी के 0.1 प्रतिशत पर तय किया। इस प्रकार 2018-19 के लिये वर्ष के अंत तक एफ डी लक्ष्य जी डी पी का 3.4 प्रतिशत रहा।

तालिका 2.6: 2017-18 व 2018-19 के लिये राजकोषीय घाटा लक्ष्य तथा अर्धवार्षिक मानदंडों की उपलब्धि स्थिति

	राजकोषीय घाटा		
	लक्ष्य	वास्तविक	विचलन
मध्यावधि मानदंड (30 सितंबर 2017) (बी ई की प्रतिशतता के रूप में)	70 से अधिक नहीं	91	21
वार्षिक कटौती (2017-18 के दौरान) (जी डी पी का प्रतिशतता के रूप में)	0.4	0.0	(-)0.4
2017-18 के अंत में (जी डी पी का प्रतिशतता के रूप में)	3	3.5	0.5
मध्यावधि मानदंड (30 सितंबर 2018) (बी ई की प्रतिशतता के रूप में)	70 से अधिक नहीं	95.3%	25.3%
वार्षिक कटौती (2018-19 के दौरान) (जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में)	0.1	0.1	-
2018-19 के अंत में (जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में)	3.4	3.4	-

(स्रोत: 2019-20, 2020-21 बजट सार व अर्धवार्षिक विवरणी)

वित्त वर्ष 2017-18 में एफ डी के लिये मध्यावधि मानदंडों से काफी विचलन था। एफ डी मध्य-वर्ष बिन्दु सितंबर 2017 के अंत तक पर बी ई का 91 प्रतिशत थी। जबकि इसे बी ई के 70 प्रतिशत पर बनाये रखने का लक्ष्य था। मानदंड से विचलन के कारण पर संसद को प्रस्तुत अपने अनिवार्य विवरणी में, मंत्रालय ने अपने उत्तर में आर डी विचलन के लिये दिए कारणों व सुधारक कार्रवाईयों को ही दोहराया। अगले वर्ष यानी वि.व 2018-19 में 30 सितंबर 2018, अर्ध वार्षिक बिन्दु पर एफ डी, बी ई का 95.3 प्रतिशत थी, जो 2017-18 की तुलना में गिरावट दर्शाता है। मंत्रालय ने कहा कि व्यय का अनुवीक्षण, मंत्रालयों/ विभागों के बचत धन से अपनी अतिरिक्त आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये प्रोत्साहित करना और यह सुनिश्चित करने के प्रयास करना कि गैर-ऋण प्राप्तियों के लिये लक्ष्य रखे जाए, जैसे प्रयासों से एफ डी के वार्षिक लक्ष्य को प्राप्त किये जायेंगे

एफ डी के वार्षिक कटौती के लक्ष्य के संबंध में 2017-18 में जी डी पी के 0.4 प्रतिशत लक्ष्य को हासिल नहीं किया गया। जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में एफ डी में कोई कटौती नहीं थी यह 2016-17 के समान ही जी डी पी का 3.5 प्रतिशत रही। परिणामस्वरूप जी डी पी के

3 प्रतिशत एफ डी के एफ आर बी एम लक्ष्य और बी ई अनुमानों में एफ डी का जी डी पी के 3.2 प्रतिशत का लक्ष्य भी प्राप्त नहीं किया जा सका।

2018-19 में, 2017-18 के एफ डी स्तर से जी डी पी के 0.1 प्रतिशत की एफ डी में परिकल्पित कमी को पूरा किया गया। यह इंगित किया गया कि 2017-18 के अंत के 3.5 प्रतिशत स्तर से 2020-21 के अंत तक एफ डी को जी डी पी के 3 प्रतिशत तक समान रूप से, लाने के लिये, सरकार को एफ आर बी एम नियमावली 2018 में परिकल्पित न्यूनतम 0.1 प्रतिशत वार्षिक कटौती के लक्ष्य से अधिक, प्रत्येक वर्ष में एफ डी को कम करने की आवश्यकता थी। यद्यपि बी ई चरण में ध्यान रखते हुए एफ डी में जी डी पी के 0.2 प्रतिशत की कटौती परिकल्पित की गई, परंतु अंतिम वार्षिक कटौती जी डी पी का केवल 0.1 प्रतिशत थी।

2.3.2 राजकोषीय घाटा 2017-18 एवं 2018-19 के लिये एफ आर बी एम लक्ष्य, अनुमान तथा वास्तविक

तालिका 2.7 में 2017-18 व 2018-19 में एफ डी के लिये एफ आर बी एम लक्ष्य के प्रति बी ई, आर ई व वास्तविकों का ब्यौरा दिया गया है।

तालिका 2.7: राजकोषीय घाटा 2017-18 व 2018-19 में बजट अनुमान, संशोधित अनुमान तथा वास्तविक

(₹ करोड़ में)

संघटक	कुल व्यय	गैर-ऋण प्राप्ति	राजकोषीय जी डी पी (एफ डी)	जी डी पी	जी डी पी के प्रतिशतता के रूप में एफ डी
	(1)	(2)	(3)	(4)	
2017-18 (एफ आर बी एम लक्ष्य: 2017-18 के लिए 3%)					
बजट अनुमान	21,46,735	16,00,203	5,46,531	1,68,47,455	3.2%
संशोधित अनुमान	22,17,750	16,22,901	5,94,849	1,67,84,679	3.5%
वास्तविक	21,41,973	15,50,911	5,91,062	1,70,98,304	3.5%
बजट अनुमानों से अंतर	(-)4,762 -0.2%	(-)49,293 -3.1%	44,529 8.2%		
2018-19 (एफ आर बी एम लक्ष्य: 2018-19 के लिए 3.4%, 2020-21 के लिए समापन लक्ष्य: 3%)					
बजट अनुमान	24,42,213	18,17,937	6,24,276	1,87,22,302	3.3%
संशोधित अनुमान	24,57,235	18,22,837	6,34,398	1,88,40,731	3.4%
वास्तविक	23,15,113	16,65,695	6,49,418	1,89,71,237 ¹²	3.4%
बजट अनुमानों से अंतर	(-)1,27,100 -5.2%	(-)1,52,242 -8.4%	25,142 4.0%		

स्रोत: 2017-18, 2018-19, 2019-20 और 2020-21 के लिये बजट सार

¹² 29 मई 2020 को, सी एस ओ के प्रैस नोट के अनुसार, 2018-19 के लिये जी डी पी का पहला संशोधित अनुमान ₹1,89,71,237 करोड़ पर लिया गया।

2017-18 के लिये एफ डी

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि हालांकि 2017-18 के लिये एफ आर बी एम लक्ष्य जी डी पी का 3 प्रतिशत था, बी ई अनुमान में इसे 3.2 प्रतिशत के उच्च स्तर पर अनुमानित किया। तदनुसार, 2018-19 के एम टी एफ पी 2017-18 के आर ई विवरण में 2017-18 के लिये एफ डी अनुमानों और संशोधित अनुमानों को जी डी पी के 3.5 प्रतिशत तक पुन संवर्धित किया। उपर की ओर संशोधन का कारण, सरकार ने “नई अप्रत्यक्ष कर व्यवस्था (जी एस टी) के व्यापक प्रभाव” एवं वित्तीय वर्ष 2017-18 के दौरान “भारतीय रिजर्व बैंक से गैर-कर राजस्व की कम प्राप्ति” को बताया। वास्तविक एफ डी आर ई स्तर पर जी डी पी का 3.5 प्रतिशत अनुमानित थी।

इस प्रकार, वर्ष के दौरान एफ आर बी एम लक्ष्यों का अनुपालन उन कारणों से नहीं किया गया जो अधिनियम में निर्दिष्ट परिस्थितियों के दायरे से मेल नहीं खाते हैं तथा राष्ट्रीय आपदा या राष्ट्रीय सुरक्षा घटना के लिये खतरा जहाँ विचलन की अनुमति है। मंत्रालय ने आर डी लक्ष्यों से विचलन के लिये दिये गये स्पष्टीकरण को दोहराया ताकि विशिष्ट कारणों की पहचान किये बिना एफ डी लक्ष्य से विचलन की व्याख्या की जा सके और लक्ष्यों को पूरा करने की रणनीति बनाई जा सके।

मंत्रालय ने यह भी कहा (जून 2020 और दिसंबर 2020) कि इन्होंने 2018-19 के एम टी एफ पी और 2018-19 के एफ पी एस एस में 2017-18 के लिये संशोधित एफ डी लक्ष्यों का उल्लेख किया था और सके लिये कारण भी दिए थे। लेखापरीक्षा में देखा गया कि मंत्रालय ने लक्ष्यों के उल्लंघन पर अलग अलग समय में अलग-अलग कारण बताया है। एम टी एफ पी एस 2017-18 में, निजी निवेश में कमी के कारण उच्चतर सार्वजनिक व्यय की आवश्यकता का उल्लेख करते हुए एफ डी लक्ष्य का 3.2 प्रतिशत तक संवर्धन का समर्थन किया एम टी एफ पी एस 2018-19 में जी एस टी के व्यापक प्रभाव को , लक्ष्य को जी डी पी के 3.5 प्रतिशत तक पुन संवर्धन का कारण बताया। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि 2018 के संशोधनों से पूर्व एफ आर बी एम में एफ डी लक्ष्यों को, राष्ट्रीय सुरक्षा, राष्ट्रीय आपदा या केन्द्र सरकार द्वारा निर्दिष्ट विशेष परिस्थिति/परिस्थितियों से अलग अन्य किसी कारण द्वारा बढ़ाया नहीं जा सकता था। यह भी प्रावधान किया गया कि यदि एफ डी लक्ष्यों के संशोधन के लिये किसी विशेष परिस्थिति/ परिस्थितियों को लागू भी किया जाए तब भी एफ आर बी एम लक्ष्यों से एफ डी के उपर जाने के बाद, जल्द से जल्द दोनों सदनों को इस विषय में सूचित किया जाना था। लेखापरीक्षा में यह पाया कि सरकार ने उस समय की एफ आर बी एम रुपरेखा के तहत

परिकल्पित अन्य किसी आधार को एफ डी लक्ष्य पार किए जाने के लिये संसद को अधिसूचित नहीं किया।

तालिका 2.7 में दर्शाये गए 2017-18 के दौरान एफ डी के लिये बी ई, आर ई अनुमानों और वास्तविकों के बीच अंतरों का विश्लेषण नीचे प्रस्तुत है।

बी ई और आर ई चरणों के अनुमानों में अंतर

पूर्णाकों में, एफ डी के लिये आंकड़े आर ई चरण में बी ई से अधिक थे। यह मुख्यतः आर डी अनुमानों के कारण था जो बी ई की तुलना में आर ई चरण में 37 प्रतिशत अधिक थे। इसके कारणों का विश्लेषण पैरा 2.1.2 में किया गया है। हालांकि आर ई चरण में पूंजीगत व्यय के अनुमानों में 12 प्रतिशत तक कमी रहने और उच्च अपेक्षित विनिवेश आय के कारण 39 प्रतिशत की गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों में अभिकल्पित वृद्धि की वजह से आर ई चरण में एफ डी के अनुमानों में वृद्धि को नौ प्रतिशत यानी जी डी पी के 0.3 प्रतिशत तक सीमित किया जा सकता था।

बी ई, आर ई चरणों के अनुमानों एवं वास्तविक के बीच अंतर

2017-18 के लिये वास्तविक एफ डी बी ई चरण में अनुमानित एफ डी से अधिक थी। हालांकि आर डी (38.12 प्रतिशत) की तुलना में अंतर का परिणाम (8.2 प्रतिशत) बहुत कम था। आर डी के वास्तविक तथा बी ई चरण में बड़े अंतर के मामले को पैरा 2.1.2 में समझाया गया है। इसकी तुलना में एफ डी के लिये बी ई और वास्तविक का अंतर कम था। यह वास्तविक पूंजीगत व्यय में 15 प्रतिशत के संपीड़न तथा विनिवेश से संबंधित गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों में 37 प्रतिशत की वृद्धि के कारण था। दूसरी तरफ, वास्तविक एफ, डी, आर ई चरण में एफ डी के अनुमानों से मामूली रूप से कम थी क्योंकि जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है कि आर ई चरण में बी ई चरण की तुलना में एफ डी के अनुमानों के पहले ही काफी समायोजित किया जा चुका था।

समग्र रूप से, 2017-18 में वास्तविक एफ डी जी डी पी का 3.5 प्रतिशत रही, यानी आर ई चरण में अनुमानित समान स्तर पर किंतु बीई चरण के अनुमानों से 0.3 प्रतिशत अधिक थी।

2018-19 के लिए एफ डी

उपरोक्त तालिका 2.7 से यह देखा जा सकता है कि हालांकि वित्त वर्ष 2018-19 के लिए एफ आर बी एम लक्ष्य जी डी पी का 3.4 प्रतिशत था, इस वर्ष के लिए एफ डी को बीई चरण में निम्न स्तर यानी जी डी पी का 3.3 प्रतिशत पर अनुमानित किया गया। यह इंगित किया

गया कि पूर्णाकों में इस वर्ष के लिए वास्तविक एफ डी ₹6,49,418 करोड़ थी जबकि इसके लिए सुसंगत आर डी ₹4,54,483 करोड़ थी। वर्ष के दौरान आर डी के लिये बीई, आर ई वास्तविकों में अंतर के कारणों का बाक्स-क में विश्लेषण किया गया है। 2018-19 के दौरान एफ डी के बी ई, आर ई चरणों के अनुमानों और वास्तविक के बीच अंतरों का तालिका 2.7 में विश्लेषण प्रस्तुत है।

एफ डी के लिये बी ई चरण व आर ई चरण के बीच अंतर

यह पाया गया कि 2017-18 के विपरीत, आर डी के लिए बी ई की तुलना में आर ई 1.2 प्रतिशत, तक मामूली रूप से कम थी और राजस्व व्यय व प्राप्तियों के लिए अनुमानों में मामूली समायोजन ही किया गया। पूर्णाकों में एफ डी आर ई चरण में बी ई से अधिक था परंतु मामूली रूप से यानी 1.6 प्रतिशत। यह पूंजीगत व्यय में 5.39 प्रतिशत की वृद्धि जो कि उद्योग एवं खनिज नगर विमानन और सड़के एवं पुल के तहत उच्चतर पूंजीगत व्यय की कल्पना के कारण थी।

इसका प्रतिसंतुलन ऋणों की वसूली के लिये अनुमानों में 7.84 प्रतिशत की वृद्धि से गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के अनुमानों में 1.04 प्रतिशत की वृद्धि द्वारा हुआ। मूलतः एफ डी बी ई से आर ई चरण में 0.1 प्रतिशत अधिक था।

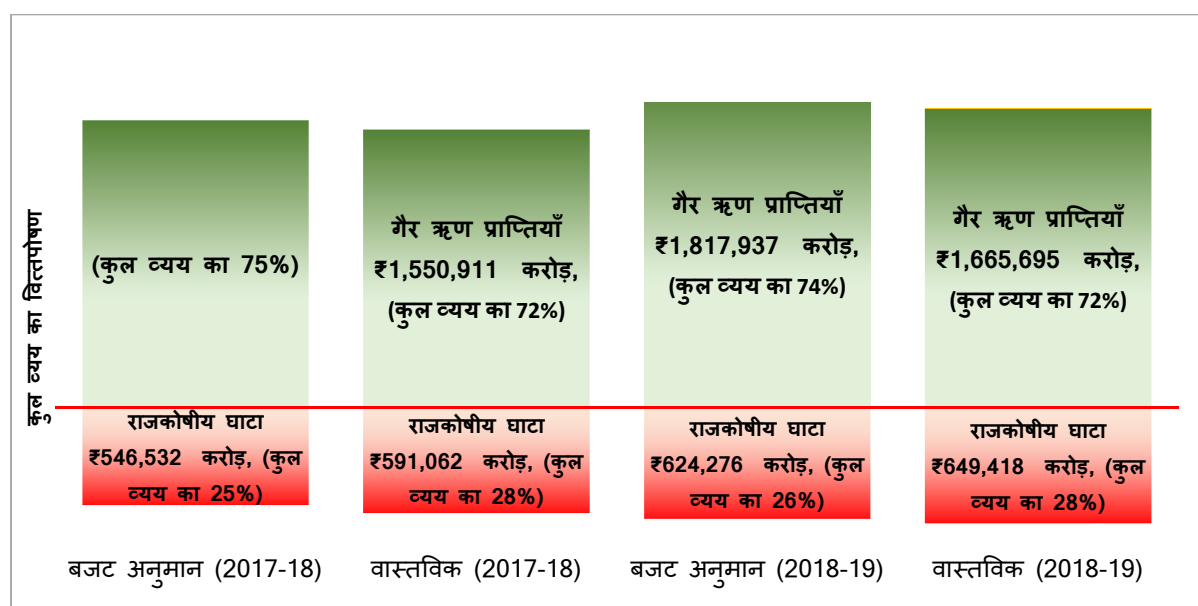
बी ई, आर ई चरणों के अनुमानों एवं वास्तविक के बीच अंतर

आर डी के लिए वास्तविक, बी ई चरण के अनुमानों से नौ प्रतिशत अधिक तथा आर ई चरण के अनुमानों से 10.6 प्रतिशत अधिक थे। इसकी तुलना में, वास्तविक एफ डी में बी ई चरण से चार प्रतिशत तथा आर ई चरण से 2.4 प्रतिशत का अंतर था। यह इंगित किया गया कि वास्तविक पूंजीगत व्यय, जिसकी आर ई चरण में वृद्धि की अपेक्षा की गई थी, का संकुचन हुआ और लगभग बी ई स्तर पर रखा गया। दूसरी तरफ, वास्तविक गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां बी ई और आर ई चरणों के अनुमानों से अधिक थी। यह मुख्यतः राष्ट्रीय राजमार्गों के मुद्रीकरण (₹9,682 करोड़) से प्राप्त पूंजीगत प्राप्तियों जिनकी बी ई, आर ई चरण में परिकल्पना नहीं की गई थी तथा ऋण एवं अग्रिमों की वसूली से उच्चतर निवल प्राप्तियों (₹5,853 करोड़ बी ई की तुलना में) के कारण थी। हालांकि वास्तविक एफ डी, आर डी से अधिक थी, जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में 3.4 प्रतिशत पर वास्तविक एफ डी गणना के लिए उपयोग किये गये जी डी पी के उच्च संशोधित अनुमानों के आधार पर आर ई के समान थी। जी डी पी के प्रतिशत के रूप में एफ डी हालांकि 3.3 प्रतिशत के बी ई अधिक था।

2017-18 और 2018-19 के दौरान गैर-ऋण प्राप्तियां/घाटे के माध्यम से कुल व्यय का निपटान

यह ग्राफ 2.4 एक सचित्र चित्रण देता है कि बी ई में किए पूर्वानुमानों की तुलना में 2017-18 एवं 2018-19 में किस सीमा तक समेकित निधि में गैर-ऋण प्राप्तियां, कुल व्यय के निपटान में सक्षम थी। यह भी पता चलता है कि किस सीमा तक शेष राशि को घाटे के रूप में वित्तपोषित करने की आवश्यकता होगी।

ग्राफ 2.4: 2017-18 और 2018-19 के दौरान परिकल्पित (बी ई) बनाम गैर-ऋण प्राप्तियों/घाटे के माध्यम से कुल व्ययों का वास्तविक निपटान



तालिका 2.7 और ग्राफ 2.4 से यह स्पष्ट है कि 2017-18 और 2018-19 के दौरान, वास्तविक गैर-ऋण प्राप्तियां अनुमानों से काफी कम थी। जैसा कि व्यय में इसके अनुरूप संकुचन प्राप्त नहीं किया जा सका, इसलिए एफ डी का विस्तार जारी रहा। गैर-ऋण प्राप्तियों में कमी के कारण और व्यय को नियंत्रित करने में असमर्थता का विश्लेषण इस अध्याय के पूर्ववर्ती खंडों में किया गया है।

भावी उपाय

सरकार एफ आर बी एम अधिनियम/ नियमों के तहत निर्दिष्ट मध्यम अवधि के वित्तीय पथ का पालन सुनिश्चित कर सकती है और तदनुसार अपनी वार्षिक उपलब्धियों को संरेखित कर सकती है।

2.4 अधिनियम के प्रचालन के दौरान राजकोषीय संकेतक लक्ष्यों में बारंबार संशोधन

2003 में अधिसूचित एफ आर बी एम रूपरेखा के अनुसार, एफ डी को जी डी पी के तीन प्रतिशत तक कम करने और 31 मार्च 2008 तक आर डी को पूरी तरह से समाप्त करने के

लिए लक्ष्य तय किए गए थे। यह एफ डी में 0.3 प्रतिशत और आर डी में 0.5 प्रतिशत की वार्षिक कमी के माध्यम से प्राप्त किया जाना था। इन लक्ष्यों को हालांकि बार-बार परिवर्तित/आस्थगित/छूट दी गई। तालिका 2.8 एफ आर बी एम अधिनियम और नियमावली में संशोधनों के माध्यम से लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए दी गई आस्थगन/छूट का विवरण देती है। यह मूल रूप से लक्षित तिथियों और लक्ष्यों की प्राप्ति की वास्तविक स्थिति के बीच तुलना भी प्रस्तुत करती है।

तालिका 2.8 एफ आर बी एम लक्ष्यों में चूक/संशोधन का ब्यौरा

(जी डी पी के प्रतिशत के रूप में)

क्रम संख्या	राजकोषीय संकेतक	मूल अधिनियम/ नियम	पहला संशोधन (2004 में)	दूसरा संशोधन (2012 में)	तीसरा संशोधन (2015 में)	चौथा संशोधन (2018 में)
1.	राजस्व घाटा (आर डी) लक्ष्य	शून्य	शून्य	2	2	राजस्व घाटे के लक्ष्य को हटा दिया गया।
	लक्ष्य तिथि	31.03.2008	31.03.2009	31.03.2015	31.03.2018	
	वार्षिक कटौती (न्यूनतम)	0.5	0.5	0.6	0.4	
	आरंभ	2004-05	2004-05	2013-14	2015-16	
	वास्तविक	1.1	4.5	2.9	2.6	
2.	प्रभावी राजस्व घाटा (ईआरडी) लक्ष्य	2012 में शुरू		शून्य	शून्य	प्रभावी राजस्व घाटे के लक्ष्य को हटा दिया गया।
	लक्ष्य तिथि			31.03.2015	31.03.2018	
	वार्षिक कटौती (न्यूनतम)			0.8	0.5	
	आरंभ			2013-14	2015-16	
	वास्तविक			1.9	1.5	
3.	राजकोषीय घाटा (एफ डी) लक्ष्य	3	3	3	3	3
	लक्ष्य तिथि	31.03.2008	31.03.2009	31.03.2017	31.03.2018	31.03.2021
	वार्षिक कटौती (न्यूनतम)	0.3	0.3	0.5	0.4	0.1
	आरंभ	2004-05	2004-05	2013-2014	2015-16	2018-19
	वास्तविक	2.7	6.0	3.5	3.5	3.4

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में एफ डी के लक्ष्य पूरी अवधि के दौरान तीन प्रतिशत तक बनाए रखे गए, वही इसे 2007-08 को छोड़कर किसी भी वर्ष में प्राप्त नहीं किया जा सका। यह एफ आर बी एम रूपरेखा के तहत अनिवार्य

सीमाओं से परे घाटे के वित्तपोषण तथा उधारों पर निर्भरता को दर्शाता है। इसके अलावा, मूल एफ आर बी एम रूपरेखा में 2008 तक आर डी के उन्मूलन की परिकल्पना की थी लेकिन इस लक्ष्य में भी छूट/ टालना जारी रही। ई आर डी को 2012 में राजकोषीय संकेतक के रूप में पेश किया गया और 2014-15 के अंत तक इसके उन्मूलन का लक्ष्य रखा गया। परंतु इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए लक्षित तिथियों में बार-बार टालमटोल देखा गया। उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि 2017-18 तक, बार-बार टालने और छूट के बावजूद, लक्ष्य प्राप्त करने की संशोधित तारीखों में भी पूरा नहीं हुआ। अप्रैल 2018 के अधिनियम में संशोधन के बाद, सरकार ने आर डी और ई आर डी के लिए लक्ष्यों को पूरी तरह समाप्त कर दिया और जी डी पी के तीन प्रतिशत एफ डी प्राप्त करने के लिए लक्ष्य तिथि को 31 मार्च 2021 तक बढ़ा दिया।

मंत्रालय ने कहा (जून 2020 और दिसंबर 2020) कि अस्थगन, आर्थिक मजबूरियों और 'अनुकूल वृद्धि' प्राप्त करने की आवश्यकताओं के कारण थी और अर्थव्यवस्था के दीर्घकालिक लाभों, के लिए है।

भावी उपाय

लक्ष्यों में बार-बार परिवर्तन, राजकोषीय प्रबंधन और समेकन के संबंध में समय के साथ प्रगति का आंकलन में कठिनाई उत्पन्न करता है। सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि विस्तारित अवधि में राजकोषीय सुदृढीकरण के लिए एक स्थिर और अनुमानित रोड मैप हो।

2.5 राजकोषीय संकेतकों की गणना को प्रभावित करने वाले पहलू

2017-18 और 2018-19 के संघीय लेखों के लेखापरीक्षा के दौरान, राजकोषीय संकेतकों की गणना को प्रभावित करने वाले कई पक्षों पर ध्यान दिया गया और उन दो वर्षों के संघीय लेखों से संबंधित लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों¹³ में इन्हें चिन्हित किया गया। इसके अतिरिक्त, दो वर्षों के लिए सम्बन्धित बजट दस्तावेजों की जांच से राजकोषीय संकेतकों की गणना को प्रभावित करने वाले मुद्दों को भी प्रकट किया है। इनका अनुवर्ती पैराग्राफों में विवरण है।

2.5.1 व्यय का गलत वर्गीकरण

2017-18 के लिए संघीय सरकार के लेखों की लेखापरीक्षा के हिस्से के रूप में लेनदेनों की नमूना जांच से पता चला कि ₹308.49 करोड़ के पूंजीगत व्यय को राजस्व व्यय के रूप में

¹³ सी ए जी की 2017-18 के संघीय लेखों पर 2019 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 2 व 2018-19 के लिये संघीय लेखों पर 2020 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 4

और ₹2,301.84 करोड़ के राजस्व व्यय को पूंजीगत व्यय के रूप में गलत वर्गीकृत किया गया। परिणामस्वरूप, ₹1,993.35 करोड़ की राजस्व व्यय और आर डी की न्यूनोक्ति थी जैसा कि **अनुलग्नक 2.2** में दी गई है। यह गलत लेखा शीर्षों के तहत बजट प्रावधान बनाने और उसके बाद इन गलत प्रावधानों में व्यय दर्ज करने के परिणामस्वरूप थे।

मंत्रालय ने (जून 2020 व दिसंबर 2020) में कहा कि लेन-देन के सही वर्गीकरण की जिम्मेदारी लाईन मंत्रालयों की थी। हालांकि, मंत्रालय आन्तरिक वित्तीय सलाहकारों और लेखांकन प्राधिकारियों के माध्यम से लेन देन के वर्गीकरण के बुनियादी सिद्धांतों का पालन करने की आवश्यकता पर लाईन मंत्रालयों को प्रभावित कर सकते हैं

2.5.2 आई जी एस टी के आबंटन/हस्तांतरण की त्रुटिपूर्ण प्रक्रिया

जी एस टी/आई जी एस टी¹⁴ की योजना के अनुसार, आई जी एस टी के रूप में एकत्रित राजस्व को राज्यों और केन्द्र के बीच सी जी एस टी/एस जी एस टी के लिए आई जी एस टी के दोतरफा उपयोग, रिफंड भुगतान आदि जैसे कारकों पर विचार कर आबंटित किया जाना चाहिए। आई जी एस टी की निवल आय से राज्यों के हिस्से का कोई प्रावधान नहीं है और वित्तीय आयोग की सिफारिशों पर केन्द्र के हिस्से से ही राज्यों को हस्तांतरण किया जाना चाहिए। हालांकि 2017-18 और 2018-19 में इस प्रक्रिया का पालन नहीं हुआ जैसा कि 2017-18 के संघीय लेखों पर 2019 की सी ए जी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं 2 और बाद में 2017-18 के लिए 2019 की सी ए जी प्रतिवेदन सं 11 तथा 2018-19 के संघीय लेखों पर 2020 की प्रतिवेदन सं 4 में विस्तार से बताया गया।

2017-18 में आई जी एस टी से आई टी सी (इनपुट कर क्रेडिट) का दो तरफा उपयोग, आई जी एस टी के आबंटन और आग्रिम आबंटन के बाद, ₹1,76,688 करोड़ की शेष राशि थी, जिसमें से ₹67,998 करोड़ राज्यों को हस्तांतरित की गई और ₹1,08,690 करोड़ को समेकित निधि में अनाबंटित रखा गया। लेखापरीक्षा ने पाया था कि हस्तांतरण जी एस टी/ आई जी एस टी की योजना के अनुरूप नहीं था। इसके बजाय आई जी एस टी को आई जी एस टी अधिनियम में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार आबंटित किया जाना था और केवल आई जी एस टी के केंद्र के हिस्से से राज्यों/ केन्द्रशासित प्रदेशों को हस्तांतरण किया जाना था। 2018-19

¹⁴ संविधान का अनुच्छेद 269 का (1) व आई जी एस टी अधिनियम आई जी एस टी की उगाही व केन्द्र व राज्य/यू टी के मध्य विभाजन की व्यवस्था करते हैं। संविधान के अनुच्छेद 270 में केंद्र और राज्यों के बीच वितरित किए जाने वाले कर्तव्यों और करों की सूची से अनुच्छेद 269 ए के तहत लगाए गए शुल्क शामिल नहीं हैं, लेकिन अनुच्छेद 269 ए(1) के तहत केंद्र को विभाजित आईजीएसटी को केंद्र और राज्यों/ केंद्रशासित प्रदेशों के बीच वितरित किए जाने का प्रावधान करता है।

के संघीय लेखों की लेखापरीक्षा से पता चला कि हस्तांतरण की गलत प्रक्रिया जारी थी और राज्यों/ केन्द्र शासित प्रदेशों को ₹15,001 करोड़ हस्तांतरित किए गए थे। यह भी इंगित किया गया था कि ₹13,944 करोड़ समेकित निधि में अनाबंटित रखा हालांकि तदर्थ आबंटन की प्रक्रिया मौजूद थी।

मंत्रालय ने कहा (जून 2020) कि आई जी एस टी निपटान के मुद्दे की जांच के लिए मंत्रियों के एक समूह का गठन किया गया और विसंगति के निवारण के लिए सुधारात्मक कार्रवाई की गई है। 2019-20 के लेखों की लेखापरीक्षा के दौरान यह इंगित किया गया कि मंत्रालय ने 2017-18 से सम्बन्धित राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों को देय आई जी एस टी¹⁵ की राशि की गणना ₹57,450 करोड़ किया। मंत्रालय ने वि.व. 2019-20 के लेखों में समायोजन/ भुगतान की प्रक्रिया शुरू की जो अलग से समीक्षाधीन है।

2.5.3 2017-18 और 2018-19 के दौरान आरक्षित निधि में उपकरणों का कम अंतरण

सरकार कुछ उगाही और उपकरण लगाती है, जिनसे आय को विशिष्ट उद्देश्यों के लिए खर्च किया जाता है। इसे सुनिश्चित करने के लिए वर्ष में संसद के अनुमोदन के अधीन प्राप्तियों को, नामित निधियों, जोकि लोक लेखाओं या नामांकित एजेंसियों में बनाई जाती है, में हस्तांतरित किया जाता है। इन निधियों में हस्तांतरण, समेकित निधि से व्यय के रूप में लेखांकित किया जाता है। जिस हद तक संग्रहों को हस्तांतरित नहीं किया गया या नामित उद्देश्यों के लिए खर्च नहीं किया, व्यय और घाटे संकेतकों की भी न्यूनोक्ति हुई।

2017-18 के लेखों की लेखापरीक्षा जांच में अन्य बातों के साथ स्वच्छ भारत उपकरण (₹890 करोड़) प्राथमिक शिक्षा उपकरण (₹1,977 करोड़); सड़क उपकरण और उगाही (₹13,689 करोड़¹⁶), स्वच्छ उर्जा निधि (₹5,971 करोड़) और जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकरण (₹6,466 करोड़) के मामलों में उपकरण/उगाहियों का कम अंतरण दर्शाया है। 2018-19 के लेखों की लेखापरीक्षा जांच में भी अन्य के साथ-साथ सड़क व अवसंरचना उपकरण (₹10,157 करोड़), जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकरण (₹40,806 करोड़), सार्वभौमिक अभिगम उगाही (₹2,123 करोड़)

¹⁵ पहले से हस्तांतरित राशि को समायोजित करने के बाद।

¹⁶ सी आर एफ के बजाय रेलवे निधि में सीधे हस्तांतरण करने व सीमा सड़क पर व्यय हेतु सी आर एफ को हस्तांतरण करने के लिये निर्दिष्ट राशि से अधिक सीमा सड़क पर व्यय पर ध्यान देने के बाद भी।

और राष्ट्रीय खनिज न्यास उगाही (₹79 करोड़) में समान उपकर/उगाहियों¹⁷ में कम अंतरण हुआ। इन दो वर्षों के दौरान आर डी/राजकोषीय घाटे में कम अंतरण के कारण न्यूनोक्ति रही।

भावी उपाय

सरकार ये सुनिश्चित कर सकती है कि राजस्व प्राप्तियों की अतिशयोक्ति और आर डी व एफ डी की न्यूनोक्ति से बचने के लिए सार्वजनिक लेखों में निर्दिष्ट निधियाँ (जैसे कि भविष्य देयता, उपकरो के संग्रह आदि को पूरा करने के लिए) को समेकित निधि में नहीं रखा जाना चाहिये।

2.5.4 2017-18 और 2018-19 के दौरान उचंत शीर्ष के तहत रक्षा पेंशन से संबंधित लेनदेनों के गैर-समायोजन के कारण आर डी की न्यूनोक्ति

रक्षा पेंशन से संबंधित लेखों की जांच दर्शाती है कि ₹14,674 करोड़ का सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत के तहत लेन-देनों का समायोजन वित्त वर्ष 2017-18 के अंत में हुआ हालांकि उचंत के लेनदेनों के समायोजन के लिए आवश्यक सूचीपत्र प्राप्त हो चुके थे। इसी तरह, आर बी आई उचंत के तहत ₹429.55 करोड़ लेनदेन राशि का समायोजन किया गया। ये समायोजन अपर्याप्त बजट प्रावधानों के कारण रोक दिए गए थे। इन समायोजनों को रोकने के कारण राजस्व व्यय में ₹15,103 करोड़ की न्यूनोक्ति हुई तदनुसार आर डी की न्यूनोक्ति हुई। इसके अलावा, जैसा कि 2019 की प्रतिवेदन सं. 2 पैरा 3.11 में इंगित किया (2017-18 के लिए संघीय लेखों पर सी ए जी का प्रतिवेदन) के गया, रक्षा लेखों के महानियंत्रक (सी जी डी ए) ने पहले ₹3000 करोड़ के व्यय को तीन सेवाओं (अनुदान सं. 22 रक्षा पेंशन) के लिए पेंशन शीर्ष के तहत दर्ज किया और फिर बाद में, पूर्ण राशि का उचंत शीर्ष में अंतरण कर दिया। इससे पेंशन व्यय में भी और फिर राजस्व व्यय व राजस्व घाटे में भी न्यूनोक्ति हुई।

2018-19 के संघीय लेखों पर लेखापरीक्षा में यह उजागर हुआ कि 2018-19 में भी रक्षा लेखों के महानियंत्रक (सी जी डी ए) ने रक्षा पेंशन से संबंधित लगभग ₹14,000 करोड़ का व्यय समायोजित नहीं किया हालांकि समायोजन के लिए आवश्यक सूचीपत्र प्राप्त किए जा चुके थे। इसके अतिरिक्त, जैसा कि 2017-18 के मामले थे, महानियंत्रक रक्षा लेखा (सी जी डी ए) ने पहले तीन सेवाओं (अनुदान सं. 22 रक्षा पेंशन) के लिए पेंशन शीर्षों के तहत ₹5,000 करोड़

¹⁷ कुछ मामलों में कम हस्तांतरण तथा सम्बन्धित नियमों के आधार पर हस्तांतरित की जाने वाली अपेक्षित उपकर/उगाही की राशि के सन्दर्भ में तथा आरक्षित निधि पर ध्यान दिये बिना अनुमोदित प्रयोजनों के लिये व्यय की गई राशि अलग करने के बाद।

का व्यय दर्ज किया और फिर पूर्ण राशि का उचंत शीर्ष में अंतरण कर दिया। उपरोक्त से राजस्व व्यय और आर डी में ₹19,000 करोड़ की न्यूनोक्ति हुई।

उपरोक्त टिप्पणियों के संबंध में मंत्रालय ने कहा (जून 2020 व दिसंबर 2020) टिप्पणियों को सी जी डी ए को उत्तर के लिए अग्रेषित किया जा चुका था।

2.5.5 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान बैंक पुनर्पूजीकरण पर व्यय का शोधन

सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों (पी एस बी) के पुनर्पूजीकरण के लिए सरकार ने वर्ष 2017-18 में ₹80,000 करोड़ और वर्ष 2018-19 में ₹1,06,000 करोड़ निवेश किये। इन निवेशों के लिए सरकार द्वारा पी एस बी को गैर हस्तांतरणीय विशेष प्रतिभूतियां जारी कर निधियां जुटाई गयी थी। लेखापरीक्षा में पाया कि वह बजट में पी एस बी के पुनर्पूजीकरण पर उपरोक्त व्यय को विशेष प्रतिभूतियों द्वारा हुई प्राप्तियों द्वारा निवल किया गया, जबकि प्राप्त बजट में, प्रतिभूतियों से हुई प्राप्तियों को पुनर्पूजीकरण पर व्यय से समायोजित किया। यह शोधन बजट सार और अर्धवार्षिक वित्तीय नीति विवरण में दिखता है। हालांकि यू जी एफ ए में पी एस बी को जारी की गयी प्रतिभूतियों को सरकार के आंतरिक ऋण और इससे प्राप्त प्राप्तियों को ऋण प्राप्तियों के रूप में सही ढंग से लेखांकित किया गया है। परिणामस्वरूप पी एस बी में पुनर्पूजीकरण/ निवेश पर व्यय के प्रति इन प्राप्तियों का निवलीकरण, एफ आर बी एम अधिनियम 2003 के अनुरूप नहीं था।

मंत्रालय ने कहा (जून 2020 व दिसंबर 2020) कि बैंक पुनर्पूजीकरण, हालांकि नकद निष्प्रभावी है परंतु राजकोषीय निष्प्रभावी नहीं है क्योंकि जारी प्रतिभूतियां कुल सरकारी ऋण में दिखेंगी। इसके अलावा विशेष प्रतिभूतियों के लिए कूपन भुगतान जब किया जायेगा तब वह एफ डी में परिलक्षित होगा।

यह तथ्य है कि प्राप्तियों से व्यय को अलग दर्शाया और निवल नहीं किया जाना चाहिये था।

भावी उपाय

यह सुनिश्चित किया जाये कि व्यय और प्राप्तियों को बजट सार में शामिल नहीं किया गया है और वार्षिक वित्तीय विवरणी तथा संघीय सरकार के वित्तीय लेखों में सही ढंग से दर्शाये गये हैं।

2.6 राजकोषीय संकेतक एवं लोक व्यय का बजटोत्तर संसाधनों द्वारा वित्तपोषण

भारत सरकार ने कई इकाईयां (कंपनियां, निगम व स्वायत्त निकाय) स्थापित की हैं जो इनकी योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं में भाग लेती हैं। ये इकाईयां हालांकि कानूनी रूप से

अलग है, लेकिन सरकार द्वारा नियंत्रित तथा मूल रूप से वित्तपोषित है। ऐसी इकाईयां सरकार द्वारा अनुदान प्राप्त करने के अलावा, स्पष्ट या निहित सरकारी प्रतिभूतियों के आधार पर अपनी योजनाओं/कार्यक्रमों और परियोजनाओं को लागू करने के लिए उधार के माध्यम से निधि जुटाती है। कुछ इकाईयों के लिए सरकार भी उधार चुकाने का उत्तरदायित्व लेती है हालांकि ऐसे उधार सरकारी कार्यक्रमों के वित्तपोषण में उपयोग होते हैं परन्तु ये सिर्फ इकाईयों के खातों में दिखते हैं और यह न तो सरकार के बजट/ अनुदान की मांग में और न ही ए एफ एस या यू जी एफ ए में दिखते हैं। तथापि वित्तपोषण के यह तरीके बजट और सरकारी खातों से बाहर रहें और इस प्रकार उधार निधि से किया गया व्यय सम्बन्धित वर्ष के राजकोषीय संकेतक की गणना में शामिल नहीं किये गये। इसके अलावा मौजूदा लेखांकन रूपरेखा और प्रकटीकरण आवश्यकताएं, सरकारी कुल देनदारियों पर इस तरह के उधार/निधि के प्रभाव को पारदर्शी और व्यापक रूप से सरकार के लेखों में प्रकट करने में समर्थ नहीं हैं, हालांकि इनकी सर्विसिंग और चुकौती के लिए सरकार ही उत्तरदायी है।

राजस्व व पूंजीगत व्यय दोनों के लिए बजट और संसाधनों द्वारा वित्तपोषण के कुछ प्रकरणों की अनुवर्ती खंडों में चर्चा की गई है। यह उल्लेख करना उचित है कि ऐसे प्रावधानों द्वारा वित्तपोषण में दो वर्षों की आर डी एवं एफ डी आंकड़ों की गणना में सम्मिलित नहीं होते हैं, यदि, राजस्व घाटा और राजकोषीय घाटे, दोनों को समीक्षाधीन वर्षों के लिए शामिल किया जाए, तब यह काफी अधिक होंगे।

क) राजस्व व्यय का बजट और वित्तपोषण

संघीय लेखों और मंत्रालयों, सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (पी एस ई) और निगमों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से ऐसे प्रकरण उजागर हुए जहां विभिन्न योजनाओं के तहत साब्सिडी और केन्द्रीय सहायता का भुगतान बजट और संसाधनों के माध्यम से किया गया था। इसके अलावा, ऐसे मामले भी थे जहां पहली बार में सार्वजनिक उपक्रम द्वारा किए गए योजना भुगतानों की वित्तीय वर्ष के भीतर पूरी तरह से प्रतिपूर्ति नहीं की गई थी, जो बजट और संसाधनों के माध्यम से व्यय के आंशिक वित्त पोषण के समान था। इन मामलों की विवेचना नीचे दिए गए बॉक्स में की गई है।

अध्ययन प्रकरण 1: खाद्य सब्सिडी का बजटेंतर वित्तपोषण

वि.व 2016-17 की सी ए जी की एफ आर बी एम अधिनियम की अनुपालन पर प्रतिवेदन में खाद्य सब्सिडी¹⁸ के लिए भारतीय खाद्य निगम (एफ सी आई) के प्रति सरकार की देयता को बजटेंतर संसाधनों के माध्यम से वित्तपोषित किया जा रहा था। हालांकि यह अपर्याप्त बजट प्रावधान के कारण और राजस्व व्यय के संकुचन के लिए भी किया गया।

2017-18 के दौरान, ₹81,303 करोड़ की अदत्त खाद्य सब्सिडी की देयता के साथ वर्तमान वर्ष के लिए ₹1,16,282 करोड़ की नई खाद्य सब्सिडी को मिलाते हुए कुल लंबित देयता ₹1,97,585 करोड़ रही। इसके प्रति सरकार ने केवल ₹61,982 करोड़ एफ सी आई को दिए जिससे 2017-18 के अंत तक ₹1,35,603 करोड़ लंबित देयता शेष रह गई। इससे यह इंगित हुआ कि 2017-18 के लिए खाद्य सब्सिडी व्ययों हेतु ₹1,45,339¹⁹ करोड़ के बजटीय प्रावधानों के बावजूद भी वर्ष के अंत तक ₹48,228 करोड़ की बचत रही। ये बचत, बजट निधियों का उपयोग कर खाद्य सब्सिडी के भुगतान के बजाय एन एस एस एफ से एफ सी आई को ₹42,919 करोड़ ऋण के प्रावधान के कारण थी।

अगले वर्ष 2018-19 में ₹1,35,603 करोड़ की पूर्व के वर्ष से आगे बढ़ाई देयता के साथ 2018-19 के लिए खाद्य सब्सिडी के प्रति ₹1,20,352 करोड़ की अतिरिक्त देयता थी। हालांकि 2018-19 के बी ई में खाद्य सब्सिडी के लिए ₹1,69,323²⁰ करोड़ बजटीय प्रावधान के बावजूद बजट से केवल ₹70,098 करोड़ जारी किए जिससे पूर्व वर्ष की आगे बढ़ाई गई देयताओं का आंशिक निपटान हुआ। ₹70,000 करोड़ की एफ सी आई को पहले जारी भुगतान राशि को पलट दिया और मौजूदा बजट प्रावधान को इस हद तक अप्रयुक्त छोड़कर एन एस एस एफ द्वारा ऋण में बदल दिया। यह मुख्यतः आर डी को कम बनाये रखने के लिए राजस्व व्यय के संकुचन के उपाय के रूप में किया गया। परिणामस्वरूप सब्सिडी बकायों के कारण कुल आगे बढ़ाई गई देयता 2018-19 के अंत तक ₹1,85,856.63 करोड़ तक बढ़ गई।

इस प्रकार पी डी एस संचालनो के कारण खाद्य सब्सिडी के प्रति देयताओं का बजटीय स्रोतों से पूर्णतः भुगतान ना करने से 2017-18 व 2018-19 के अंत तक राजस्व व्यय, आर डी तथा एफ डी की न्यूनोक्ति हुई।

एफ सी आई ने बढ़ते हुए सब्सिडी बकाये के कारण अपनी परिचालन नकदी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कई प्रकार के उधारों का सहारा लिया। इसमें बॉन्ड आपूर्तिकर्ता का क्रेडिट, नकदी क्रेडिट, सी सी सीमा और अल्पकालिक ऋण व एन एस एस एफ ऋण है।

¹⁸ एफसीआई खाद्यान्न की खरीद लागत और निर्गम मूल्य के बीच अंतर के लिए सरकार को सब्सिडी दावा प्रस्तुत करती है

¹⁹ व्यय बजट 2017-18 (कुल खाद्य सब्सिडी)

²⁰ व्यय बजट 2018-19 (कुल खाद्य सब्सिडी)

2017-18 के अंत तक, एफ सी आई की इन उधारों के कारण बकाया देयताए ₹2,45,879.58 करोड़ थी जिसमें अकेले एन एस एस एफ के प्रति ही ₹1,21,000 करोड़ की देयता थी। 2018-19 के अंत तक यह क्रमशः ₹2,81,180.28 करोड़ तथा ₹1,91,000 करोड़ तक बढ़ चुका था। यह भी इंगित किया गया कि दोनों वर्षों में सब्सिडी दावों के लिए ऋण के अलावा अतिरिक्त राशि भी एन एस एस एफ को पुर्नभुगतान के लिए दी गई। इन राशियों का लेखांकन खाता समायोजन के रूप में किया गया। यह एफ सी आई की एन एस एस एफ देयताओं का आस्थगन दर्शाता था। इसके अलावा, ब्याज सहित एफ सी आई के उधार का वित्तीय बोझ अंततः सरकार द्वारा वहन किया जाना है क्योंकि एफ सी आई कि सभी देनदारियों और खर्चों जिन्हे उसकी आय में शामिल नहीं किया गया है, सरकार द्वारा वहन किया जाना है। चूंकि ये उधार सरकार के पी डी एस संचालन के कारण है, ये केन्द्र सरकार की वास्तविक देनदारियों/ऋणों का गठन करते है।

उपभोक्ता मामले, खाद्य व सार्वजनिक वितरण मंत्रालय ने कहा कि सब्सिडी भुगतानों के लिए विमोचन वित्त मंत्रालय द्वारा निर्धारित “सीमा” पर आधारित थी। वित्त मंत्रालय (जून 2020 और दिसंबर 2020) ने बजटीय संसाधनों की सीमित उपलब्धता को एन एस एस एफ ऋणों के माध्यम से खाद्य सब्सिडी के आंशिक वित्तपोषण के लिए जिम्मेदार ठहराया। इसने कहा कि यह ऋण बजट द्वारा पुर्नभुगतान किये जाएंगे और फिर एफ डी का हिस्सा बन जाएगा। यह उत्तर लेखापरीक्षा के इस दावे कि पुष्टि करता है कि खाद्य सब्सिडी व्यय को बजटेंतर संसाधनों के माध्यम से पर्याप्त रूप से वित्तपोषित किया जा रहा था जिसके कारण राजस्व व्यय, आर डी तथा एफ डी की न्यूनोक्ति हुई इसके अलावा, यह तर्क कि एन एस एस एफ को चुकौती बजटीय संसाधनों से होगी, सही नहीं है क्योंकि वर्ष के दौरान बकाया पुर्नभुगतान को छुपाने के लिए एन एस एस एफ से ही अतिरिक्त ऋण दिए जा रहे थे।

अध्ययन प्रकरण 2: प्रधानमंत्री आवास योजना- ग्रामीण (पी एम ए वाई -जी) के लिए बजटेंतर वित्तीय व्यवस्थाएं

2017-18 के दौरान, ₹22,572 करोड़ की केन्द्रीय सहायता बजटीय स्रोतों से दी गई थी परंतु ₹7,329 करोड़ की बजटीय स्रोतों में कमी को नाबार्ड द्वारा जारी बांडों से धन जुटाकर पूरा किया, जिन्हें पूर्णतः भारत सरकार द्वारा वहन करना था। वर्ष 2018-19 में, ₹19,308 करोड़ की केन्द्रीय सहायता के अतिरिक्त बजटीय संसाधनों द्वारा योजना के लिए ₹10,679 करोड़ का वित्तपोषण, भारत सरकार द्वारा पूर्णतः वहन किए गए बांडों के माध्यम से नाबार्ड द्वारा किया गया।

ग्रामीण विकास मंत्रालय के तहत राष्ट्रीय ग्रामीण अवसंरचना विकास एजेंसी (एन आर आई डी ए), एक स्वायतशासी निकाय (ए बी), के माध्यम से राज्यों को केन्द्रीय सहायता प्रदान

करने के लिए नाबार्ड द्वारा धनराशि जुटाई गई थी। इस प्रकार भुगतनों को एजेंसी के लेखों में लेखांकित किया गया और सरकार के लेखों से बाहर रखा गया, जिसके कारण राजस्व व्यय और आर डी की न्यूनोक्ति हुई। इसके अलावा, चूंकि उधार भी नाबार्ड और एन आर आई डी ए के माध्यम से भेजे गए थे, जो कानूनी रूप से सरकार से अलग थे, ये उधार बजट और संघीय लेखों में सरकारी ऋण की गणना से बाहर रहे।

मंत्रालय ने अतिरिक्त बजटीय निधि को यह बताते हुए उचित कहा कि संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम²¹ 2018 ने केन्द्र सरकारी ऋण को पुनः परिभाषाबद्ध किया था ताकि केन्द्र सरकार द्वारा स्वामित्व या नियंत्रित किसी निकाय-निगम या अन्य इकाई की वित्तीय देयता को शामिल किया जा सके, जिसे सरकार वार्षिक वित्तीय विवरणी से पुनः अदायगी या सेवित करती है।

तथापि, बजटीय संसाधनों से राजस्व व्यय को उधारी के माध्यम से जुटाए गए बजटेत्तर संसाधनों द्वारा व्यय के वित्तपोषण द्वारा स्थानापन्न करने से प्रभाव यह हुआ कि राजस्व व्यय व राजस्व घाटा कम बताये गये। जैसा कि इन उधारियों को भविष्य के बजटीय संसाधनों द्वारा चुकाया जाएगा जिससे यह अंतर पीढ़ीगत संगतता पर प्रभाव डालता है। इसके अतिरिक्त उधार ना तो बजट का हिस्सा थे और ना ही सरकारी लेखों में ऋण के रूप में दर्शाये गए क्योंकि उधार राशि जुटाने के लिए अन्य एजेंसी का उपयोग किया जबकि इनको सेवित करने का दायित्व सरकार का ही रहा।

अध्ययन प्रकरण 3: प्रधानमंत्री आवास योजना-शहरी (पी एम ए वाई-यू) के लिये बजटेत्तर वित्तीय व्यवस्थायें

पी.एम.ए.वाई -यू के तहत, शहरी क्षेत्रों में सभी पात्र परिवारों/लाभार्थियों को आवास की सुविधा देने के लिए कार्यान्वयन एजेंसियों को केन्द्रीय सहायता के लिए परिकल्पित किया।

बजटीय संसाधनों द्वारा वित्तपोषण के अतिरिक्त, फरवरी 2018 में सरकार ने पी.एम.ए.वाई-यू को धन देने के लिए भवन सामग्री व प्रौद्योगिकी उन्नयन परिषद (बी.एम.टी.पी.सी)²² में राष्ट्रीय शहरी आवास निधि (एन.यू.एच.एफ) के निर्माण को अनुमोदित किया। सरकार ने ऋणों की परिशोधन व पुर्नभुगतान दायित्वों को पूरा करने का आश्वासन दिया।

लेखापरीक्षा में 2017-18 के दौरान इंगित किया कि ₹8,591 करोड़ का बजटीय संसाधनों से केन्द्रीय सहायता के तौर पर भुगतान किया। इसके अतिरिक्त, बी.एम.टी.पी.सी. ने एन.एस.एस.एफ से ऋण के रूप में ₹8,000 करोड़ योजना के तहत सहायता करने के लिए जुटाए। 2018-19 में, बजटीय संसाधनों से ₹6,134.62 करोड़ इस योजना के लिए दिये गये

²¹ एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 2 (एए)(iii) का अवलोकन करें।

²² आवास और शहरी मामलों के मंत्रालय के तहत एक स्वायत्त निकाय।

थे। इसके अतिरिक्त आवास व शहरी विकास निगम (हूडको) के माध्यम से ₹20,000 करोड़ की उधारी पूरी तरह से सेवित बॉन्ड के रूप में जुटाई गयी और योजना के लिए बी.एम.टी.पी.सी के माध्यम से भेजी गई। योजना के तहत केन्द्रीय सहायता देने के लिए उधार के माध्यम से जुटाई गई राशि व बजटीय संसाधनों, दोनों का उपयोग किया गया। लेखापरीक्षा में इंगित किया गया कि बी.एम.टी.पी.सी. के माध्यम से जुटाए ऋणों की पुर्नादायगी व ब्याज भुगतान का दायित्व सरकार का था। केन्द्रीय सहायता प्रदान करने के लिए सरकार के लेखों में विधिवत रूप से लेखांकित किए बजटीय स्रोतों से व्यय के बजाय अन्य संस्थाओं के माध्यम से जुटाए गये उधार राशि के उपयोग से न केवल राजस्व व्यय और आर.डी की न्यूनोक्ति दिखाई गई बल्कि यह भी सुनिश्चित किया गया कि उधार, सरकार के लेखों में ऋण की गणना से बाहर रहे।

अध्ययन प्रकरण 4: दीर्घकालिक सिंचाई निधि के लिये बजटोत्तर वित्तपोषण

त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए आई बी पी) के अन्तर्गत भारत सरकार ने पात्र प्रमुख/मध्यम सिंचाई परियोजनाओं की पूर्णता के लिये राज्यों को वित्तीय सहायता दी है। 2016-17 में, ए आई बी पी के अन्तर्गत दीर्घ कालिक सिंचाई निधि का सृजन, राज्यों को सहायता देने के लिये किया गया था यह बजटीय संसाधनों से दी जा रही सहायता को हटाकर किया गया था। यह निधि नाबार्ड ना द्वारा मांगे गये बॉन्ड के द्वारा वित्तपोषित थी। परन्तु, ये बॉन्ड बजटीय संसाधनों से पूरी तरह सेवित किये जाने थे।

2017-18 के दौरान, ₹11,361 करोड़ मूल्य के बॉन्ड ए.आई.बी.पी. के तहत राज्यों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए जारी किये गये। 2018-19 के दौरान, नाबार्ड में भारत सरकार द्वारा सेवित बॉन्डों के माध्यम से ₹5,493 करोड़ और एल.टी.आई.एफ के लिए नाबार्ड सेवित बॉन्ड के माध्यम से ₹8,309 करोड़ तक जुटाए। 31 मार्च 2019 तक, एल.टी.आई.एफ के तहत उधार के कारण कुल बकाया राशि ₹34,249 करोड़ थी, जिसमें भारत सरकार द्वारा सेवित एल.टी.आई.एफ. बॉन्ड के ₹10,785 करोड़ शामिल थे। इसने भारत सरकार के कार्यक्रम के लिए बजटोत्तर वित्तीय पोषण का गठन किया जिसे 2015-16 तक बजटीय संसाधनों के माध्यम से वित्तपोषित किया गया था। जैसा कि इन निधियों का जुटाना और इससे वित्तपोषित व्यय, सहायता अनुदान का भाग नहीं था। इससे सरकारी लेखों, राजस्व व्यय, आर डी व सरकारी ऋण की उसी सीमा तक न्यूनोक्ति थी।

मंत्रालय ने बजटोत्तर वित्तपोषण को अपनाने का कारण बजटीय संसाधनों की सीमित उपलब्धता बताया और कहा कि जब ये बॉन्ड बजट के माध्यम से सेवायुक्त (अदायगी व ब्याज भुगतान को शामिल करते हुए) होंगे तब उस वर्ष की एफ डी में सेवित करने व्यय दर्शाया जायेगा।

यह उत्तर लेखापरीक्षा के दावे की पुष्टि करता है कि ए.आई.बी.पी निधीयन के लिए बजटेंतर संसाधनों के कारण सरकार का व्यय सरकारी लेखों में कम बताया जा रहा था और भविष्य में संसाधनों पर प्रभार लगाया जा रहा था।

अध्ययन प्रकरण 5: स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) के लिये बजटेंतर वित्तपोषण

स्वच्छ भारत मिशन एक योजना है जिसे भारत में वैश्विक स्वच्छता कवरेज प्राप्त करने और खुले में शौच मुक्त राष्ट्र बनने के लिए क्रियान्वित किया जाना है।

2017-18 तक, इस योजना को मुख्य रूप से स्वच्छ भारत उपकर तथा सी एस आर निधि के संग्रहण से निधि दी गई थी। तथापि, जी एस टी की शुरुआत के बाद, उपकर को समाप्त कर दिया था। परिणामस्वरूप, 2018-19 के दौरान एस.बी.एम (जी) को ₹12,912.66 करोड़ के बजटीय समर्थन और नाबार्ड द्वारा पूर्णतः सेवित बॉन्डो के माध्यम से ₹8,698.20 करोड़ की राशि, दोनों के माध्यम से वित्तपोषित किया गया था। नाबार्ड द्वारा जुटाई गयी धन राशि को राष्ट्रीय पेयजल, स्वच्छता और गुणवत्ता केन्द्र (एन.सी.डी.डब्ल्यू.एस.एण्ड.क्यू) द्वारा योजना के तहत केन्द्रीय सहायता के भुगतान के लिए चुना गया।

चूंकि बजटेंतर संसाधनों से किये गये व्यय को सरकार के लेखों में शामिल नहीं किया गया था, इससे राजस्व व्यय, आर डी और एफ डी की न्यूनोक्ति हुई। इसके अलावा, नाबार्ड और एन.सी.डी.डब्ल्यू.एण्ड.क्यू के खातों में लिए गये उधार को सरकार के खातों से बाहर रखा गया, जिससे सरकारी ऋण कम हो गया। चूंकि आगामी वर्षों में बजटीय सहायता के माध्यम से ऋण की अदायगी की जायेगी इसलिए वर्तमान व्यय का बोझ भावी पीढ़ियों पर हस्तांतरित हो जाएगा।

अध्ययन प्रकरण 6: डी डी यू जी जे वाई तथा सौभाग्य योजना के लिये बजटेंतर वित्त पोषण

ग्रामीण विद्युतीकरण के लिए “दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना (डी.डी.यू.जी. जे.वाई)” और ग्रामीण आवासों के विद्युतीकरण के लिये सौभाग्य योजना के अंतर्गत योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु पात्र डिस्काम को अनुदान/केन्द्रीय सहायता के रूप में वित्तीय सहायता दी गई। योजना के कार्यान्वयन के लिए आर.ई.सी. लिमिटेड नोडल एजेंसी है।

2017-18 के दौरान, योजना के तहत राज्यों/कार्यान्वयन एजेंसियों को अनुदान /सब्सिडी के रूप में कुल ₹9,028 करोड़ संवितरित किए गए। इस राशि में से ₹5,049.97 करोड़ बजटीय संसाधनों से दिए गए, ₹4,000 करोड़ का भुगतान आर.ई.सी. लिमिटेड द्वारा बांडो के माध्यम से जुटाई गई धनराशि से किया गया था। वर्ष 2018-19 के दौरान योजनाओं के लिए

₹13,827 करोड़ की कुल निधि आवश्यकता को आर.ई.सी लिमिटेड द्वारा बाण्ड के माध्यम से जुटाई गई निधि से पूर्ण किया।

आर ई सी लिमिटेड द्वारा उधार ली गई निधि द्वारा इन योजनाओं का वित्तपोषण होने से संघीय बजट से बाहर मांगे गये उधारों के साथ राजस्व प्रकृति में बजटीय संसाधनों द्वारा वित्तपोषित राजस्व व्यय का प्रतिस्थापन हुआ और इस प्रकार राजस्व व्यय तथा राजस्व व राजकोषीय घाटा दोनों कम बताये गये। आर ई सी लिमिटेड के माध्यम से की गई उधारी भी स्पष्ट रूप से सरकारी लेखों में ऋण का भाग नहीं होगी। चूंकि उधार पूरी तरह से वायुक्त बाण्ड के माध्यम से थे, इन बाण्ड के मूलधन व ब्याज की अदायगी में आगामी वर्षों में बजटीय समर्थन की आवश्यकता होगी।

मंत्रालय ने यह कहकर बजटेंतर निधि को उचित बताया कि संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम²³ ने केन्द्र सरकार के ऋण को पुनः परिभाषाबद्ध किया ताकि केन्द्र सरकार द्वारा स्वामित्व अथवा नियंत्रित किसी इकाई के उधार शामिल हो।

तथापि, ऐसे व्ययों के लिए उधार निधियों के प्रयोग से, ये सरकारी लेखों से बाहर रहे और राजस्व व्यय, आर डी एफ डी की न्यूनोक्ति हुई इसके अलावा, जैसा कि इस उधार को भविष्य के बजटीय संसाधनों से सेवित किया जाना था, भविष्य के लिए एक देयता बन गयी थी। इसके अतिरिक्त जैसा कि बजटीय निधियां अन्य इकाई से उधार ली गयी थी, ये बजटेंतर थी तथा सरकारी लेखों में ऋण के रूप में नहीं दर्शायी गयी।

अध्ययन प्रकरण 7: उर्वरक सब्सिडी के लिए बजटेंतर वित्तपोषण व्यवस्था

2017-18 और 2018-19 के लिए, उर्वरक सब्सिडी के दायित्व क्रमशः ₹26,182.80 करोड़ व ₹32,488.54 करोड़ थे। सब्सिडी के दावों का पूर्णरूप से भुगतान ना करने के कारण राजस्व व्यय एवं आर डी की न्यूनोक्ति हुई।

इसके अतिरिक्त इन दो वर्षों के सम्बन्ध में व्यय विभाग द्वारा अनुमोदित विशेष बैंकिंग व्यवस्था (एस.बी.ए) क्रमशः ₹7,000 करोड़ व ₹10,000 करोड़ थी, जिससे उर्वरक कंपनियों को उनकी नकद आवश्यकताओं को पूरा करने में सक्षम किया जा सके और उसी के लिए आंशिक रूप से ब्याज मूल्य का भार भी उठा सके। यह सब्सिडी भुगतान के बजटेंतर वित्तपोषण के समान था।

मंत्रालय ने कहा (जून 2020 व दिसंबर 2020) कि एस बी ए, नकद प्रबंधन का एक उपकरण था। हालांकि तथ्य यह है कि सरकार को बजटेंतर संसाधनों से वित्तपोषण करना पड़ा क्योंकि इस उद्देश्य का वह पर्याप्त बजटीय संसाधनों द्वारा वित्तपोषण करने में असमर्थ थी।

²³ एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 2 (क क)(iii) का अवलोकन करें।

अध्ययन प्रकरण 8: प्रधान मंत्री उज्ज्वला योजना (पी एम यू वाई) का तथ्यतः बजटेंतर वित्तपोषण

पी एम यू वाई के तहत बी पी एल परिवारों को मुफ्त एल पी जी संयोजन प्रदान किये गये। (ओ.एम.सी.) तेल विपणन कम्पनियाँ प्रारम्भ में योजना के अन्तर्गत सब्सिडी की लागत को वहन करती हैं तथा भारत सरकार से आर्थिक सहायता के लिये प्रतिपूर्ति की मांग करती हैं। वर्ष 2017-18 के दौरान, सब्सिडी में कम प्रावधान के कारण, ₹673 करोड़ की प्रतिपूर्ति बकाया रही। यानी आवश्यक धनराशि का 13 प्रतिशत, जिसके दायित्व को अगले वर्ष के लिए ले जाया गया। वर्ष 2018-19 में शेष बकाया सब्सिडी बढ़कर ₹2,688 करोड़ हो गई। सब्सिडी दावों की प्रतिपूर्ति रोक कर राजस्व व्यय, आर डी और एफ डी को दो वर्षों के दौरान कम करके आंका गया।

लेखापरीक्षोत्तर घटनाक्रम

2021-22 के केन्द्रीय बजट में, सरकार ने संशोधित अनुमानों में खाद्य सब्सिडी के मूल प्रावधान को ₹1.15 लाख करोड़ से संशोधित कर ₹4.22 लाख करोड़ कर दिया है। यह वृद्धि भारतीय खाद्य निगम (एफ सी आई) के बढ़ते ऋणों को चुकाने और खाद्य सब्सिडी बिल को वित्तपोषित करने के लिये बजटीय हस्तांतरण पर वापस आने के निर्णय को दर्शाती है। वित्त वर्ष 2021-22 के लिये खाद्य सब्सिडी के लिये बी ई लगभग ₹2.43 लाख करोड़ किया गया है, जो खाद्य सब्सिडी बिलों को एन एस एस एफ से अतिरिक्त बजटीय संसाधनों/ऋणों के माध्यम से वित्तपोषित न करने के निर्णय के अनुरूप प्रतीत होता है।

इसके साथ ही, वित्त वर्ष 2020-21 के लिए उर्वरक सब्सिडी पर व्यय का प्रावधान, जिसका प्रारंभिक बजट अनुमान ₹71,309 करोड़ था, को यूरिया सब्सिडी और पोषक तत्व आधारित उर्वरक सब्सिडी की अधिक आवश्यकता को पूरा करने के लिए संशोधित कर ₹1,33,947 करोड़ किया गया है। 2020-21 के दौरान यह प्रतीत होता है कि उर्वरक सब्सिडी के लिए बकाया दावों के निपटान का उपाय किया जाना है। वित्त वर्ष 2021-22 के लिये उर्वरक सब्सिडी व्यय के लिये बजट अनुमान ₹79,530 करोड़ रखा गया है।

ख) पूंजीगत व्यय का बजटेंतर वित्तपोषण

लेखाओं व बजट दस्तावेजों की जांच से पता चलता है कि सरकार सरकारी स्वामित्व वाली संपत्तियों जैसे रेलवे और राजमार्गों के निर्माण के लिए पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिये सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के माध्यम से अतिरिक्त बजट संसाधनों का उपयोग कर रही है। सामान्य परिस्थितियों में ऐसे आधारिक संरचना के पूंजीगत व्यय का सरकारी स्वामित्व वाले

ऋण सहित बजटीय संसाधनों से वित्त पोषण होता है जैसा कि नीचे दिए गए अध्ययन प्रकरणों 9 और 10 में चर्चा की गई है।

अध्ययन प्रकरण 9: भारतीय रेलवे वित्त निगम (आई आर एफ सी) द्वारा वित्तीय संसाधनों की व्यवस्था

भारतीय रेलवे वित्त निगम (आई आर एफ सी), जिसे 1986 में भारतीय रेलवे (आई आर) की परियोजनाओं हेतु वित्त व्यवस्था के लिये एक समर्पित इकाई के रूप में बनाया गया था, ने 2017-18 के दौरान विशेष रूप से भारतीय रेलवे के लिये ₹40,402 करोड़ जुटाए। वित्त-वर्ष 2018-19 में आई आर एफ सी की उधारी बढ़कर ₹52,480 करोड़ हो गई। वित्तीय वर्ष 2018-19 के अंत में, आई आर एफ सी द्वारा भारतीय रेलवे को प्रदान की गई कुल धनराशि ₹2,68,867 करोड़ थी और ऋण प्रतिभूतियों और अन्य उधारों के कारण आई आर एफ सी की कुल देनदारी ₹1,73,932.67 करोड़ हो गयी।

उपरोक्त निधियों को घरेलू व अंतर्राष्ट्रीय बाजारों से आई आर एफ सी द्वारा रेल मंत्रालय के लिए जुटाया गया था और आई आर एफ सी द्वारा भारत सरकार के आई आर एफ सी के स्वामित्व, वित्तीय संकट के प्रकरण में आई आर एफ सी को सरकार के समर्थन की उच्च निश्चितता को ध्यान में रख रेटिंग लगाई, तथा आई आर एफ सी और भारत सरकार के मध्य करार ब्याज व विनिमय खतरों के प्रति सुरक्षा उपाय प्रदान करता है। इसके अलावा, रेल मंत्रालय विदेशी ऋण दाताओं की आई आर एफ सी में निधि की कमी होने की स्थिति में बांड के मोचन (रिडेम्पशन) तथा सावधि ऋण की पुनः अदायगी की गारंटी देने का वचन पत्र प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, रेलवे तथा आई आर एफ सी के मध्य वित्तपोषण व्यवस्था इन निधियों से सृजित परिसंपत्तियों को रेलवे की पट्टे पर देने का प्रावधान करती है। यह आई आर एफ सी को मूलधन व ब्याज की चुकौती शामिल करते हुए पट्टा प्रभारों का भुगतान करता है।

इस प्रकार, यद्यपि उपरोक्त निधि व्यवस्था रेलवे के पूंजीगत व्यय को पूरा करने के लिये समर्पित है जो दीर्घकालिक भुगतान की देयता की वहन करती है, व्यय को सरकार के पूंजीगत व्यय की गणना व राजकोषीय संकेतक दोनों से बाहर रखा गया है। सरकार के पूंजीगत व्यय को वित्तपोषित करने के लिये आईआरएफसी के माध्यम से लिए गए उधार बजट और यूजीएफए में सरकारी ऋण के हिस्से के रूप में परिलक्षित नहीं होते हैं। ये उधार, हालांकि अनिवार्य रूप से सरकार द्वारा पूरी तरह से सेवित हैं और बजटोत्तर और अन्य संसाधनों पर विवरण संख्या 27 में भी प्रकट नहीं होते हैं।

मंत्रालय ने अपने उत्तरों (जून 2020 और दिसंबर 2020) में कहा कि रेलवे आई आर एफ सी के उधार के राजस्व घटक का भुगतान अपनी प्राप्तियों के माध्यम से करता है और

पूँजीगत घटक को सकल बजटीय समर्थन के माध्यम से पूरा किया जाता है और इस प्रकार राजकोषीय घाटे की गणना में शामिल हो जाता है।

मंत्रालय द्वारा दी गई स्थिति स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रेलवे प्राप्तियां संघ सरकार की प्राप्तियों का भी भाग होती है तथा बजट द्वारा इनके उपयोग को भी नियमित किया जाता है। इसके अतिरिक्त उधार के माध्यम से रेलवे परियोजनाओं के वित्तपोषण हेतु आई आर एफ सी पूरी तरह समर्पित है। इसलिये इसकी पूरी उधारी वास्तविक सरकारी ऋण है, खासकर जब ये बजट माध्यम से सेवित की जा रही हों।

अध्ययन प्रकरण 10: सड़क परिवहन क्षेत्र में बजटोत्तर वित्तपोषण

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एन एच ए आई) की स्थापना एनएचडीपी और अन्य योजनाओं के तहत सौंपे गए राष्ट्रीय राजमार्गों के विकास, रखरखाव और प्रबंधन के लिये की गई थी।

सार्वजनिक निजी सहभागिता मोड में कार्यान्वित होने वाली परियोजनाओं एन एच ए आई की सभी टोल प्राप्तियों व राजस्व में सरकार का शेयर भारत की समेकित निधि (सी एफ आई) में गैर कर राजस्व²⁴ के रूप में जमा कर दिया जाता है। यह प्राप्तियां एन एच ए आई को वापिस निवेश के रूप में कर दी जाती है। 2017-18 और 2018-19 के दौरान, एन एच ए आई ने सी एफ आई में ₹8,840.75 करोड़ और ₹9,275.82 करोड़ जमा किये थे, तथा सड़क परिवहन मंत्रालय द्वारा स्थायी पुल शुल्क निधि (पी बी एफ एफ) के माध्यम से ₹8,462.14 करोड़ और ₹9,570.13 करोड़ क्रमशः एन एच ए आई में वापिस दे दिये गये थे। इसके अतिरिक्त, एन एच ए आई केन्द्रीय सड़क व अवसंरचना निधि (सी आर आई एफ) तथा राष्ट्रीय राजमार्ग निधि के मुद्रीकरण से पूँजी अनुदान प्राप्त करता है।

इस प्रकार एन एच ए आई परियोजनाओं को सरकार व निजी रियायतों द्वारा किये गये निवेश को एन एच ए आई द्वारा लिये गये उधार से निधि दी जाती है।

2017-18 के अंत में, उधार ली गई निधि के कारण एनएचएआई की देनदारी लगभग ₹1,22,524.16 करोड़ थी जो विभिन्न प्रकार के बॉंड (कर मुक्त और योग्य दोनों) एन एस एस एफ और ए डी बी से ऋण के माध्यम से जुटाई गई थी। 2017-18 के दौरान केवल एन एच ए आई की उधारी ₹47,139.51 करोड़ थी। उधार ली गई निधियों के कारण

²⁴ सार्वजनिक वित्त पोषित परियोजनाओं के मामले में टोल ठेकेदार से प्राप्त प्रेषण सी एफ आई में जमा किया जाता है, जबकि ओ एम टी (प्रचालन, रखरखाव और अंतरण परियोजना और बी ओ टी (निर्माण, प्रचालन और अंतरण) राजस्व हिस्सेदारी परियोजना के मामले में निधि का आबंटन राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण और रियायतग्राही के बीच संबंधित परियोजना के रियायत समझौते के प्रावधानों के अनुसार किया जाता है। प्राप्त सरकारी हिस्सा भी सी एफ आई में जमा ऐसी परियोजनाओं से किया जाता है।

एनएचएआई की देनदारी 2018-19 के अंत में बढ़कर लगभग ₹1,79,437.87 करोड़ हो गई। इस प्रकार, 2018-19 में एन एच ए आई के निवल उधार में ₹56,913 करोड़ की वृद्धि हुई। एन एच ए आई को उधार की सुविधा उसके भारत सरकार के साथ वित्तीय व परिचालन संबंधो पर आधारित उच्च रेटिंग द्वारा प्रदान की जाती है। इसके अलावा, एन एच ए आई अधिनियम²⁵ स्वयं सरकार द्वारा किए गए उधारों के लिये गारंटी प्रदान करने का प्रावधान करता है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि एन एच ए आई द्वारा लिए गए उधार सरकार की निहित गारंटी पर आधारित है और सार्वजनिक संपत्ति बनाने के लिये पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिये अतिरिक्त बजटीय संसाधनों/उधारों की प्रकृति में है। बजट के बाहर इस तरह के उधार का उपयोग सरकारी पूंजीगत व्यय और एफ डी, और केन्द्र सरकार के वित्त खातों में दर्ज सरकार की देनदारियों को कम करता है।

मंत्रालय ने यह कहते हुए अतिरिक्त बजटीय वित्त पोषण को उचित ठहराया कि संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम²⁶ ने वित्तीय देनदारियों को शामिल करने के लिये केन्द्र सरकार के ऋण को फिर से परिभाषित किया था जिसे सरकार ने वार्षिक वित्तीय विवरणी से चुकाना या सेवित करना है। उपरोक्त उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एन एच ए आई द्वारा लिये गए ऋणों को पूरी तरह से सेवित उधार के रूप में नहीं माना जा रहा है, और इसलिए व्यय की रूपरेखा विवरणी 27 में अतिरिक्त बजट संसाधन के रूप में बताया नहीं जा रहा है।

राजस्व व पूंजीगत व्यय दोनों के लिये वित्तपोषण बजटोत्तर संसाधनों के उपयोग पर मंत्रालय का स्पष्टीकरण/ उत्तर²⁷ कुछ मुद्दों के इर्द गिर्द केन्द्रित है। यह 2018 में एफ आर बी एम अधिनियम में किए गए संशोधनों पर, विशेष रूप से “केन्द्र सरकार के ऋण”²⁸ की परिभाषा का संदर्भ लेते हुए कहता है (जून 2020 और दिसंबर 2020) कि केन्द्र सरकार के ऋण की विस्तारित परिभाषा अतिरिक्त बजटीय संसाधन के लिए एक लेखांकन और प्रकटीकरण की रूपरेखा प्रदान करती है जिनका उद्देश्य भविष्य में बजटीय संसाधनों से सरकार द्वारा पूरी तरह सेवा प्रदान करना है। इन उधारों के बजट दस्तावेजों के हिस्से के रूप में व्यय की रूपरेखा के विवरण 27 में पारदर्शी रूप से प्रकट किया जा रहा है। इस पर भी प्रकाश डाला गया है कि भविष्य में उधार लेने पर होने वाले खर्च को बजटीय संसाधनों द्वारा पूरा किया जाएगा और

²⁵ एन एच ए आई अधिनियम, 1988 की धारा 21(3)

²⁶ एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 2 (क क) (iii) के तहत

²⁷ एफ आर बी एम प्रतिवेदन 2016-17 पर ए टी एन में दिए के अनुसार, मंत्रालय का जून 2020 और दिसंबर 2020 का उत्तर

²⁸ 2018 में संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 2 (क क) के उपबंध (i-iii) के हिस्से के रूप में केन्द्र सरकार के स्वामित्व या नियंत्रित किसी भी कापोरेट या अन्य इकाई की ऐसी वित्तीय देनदारियां जिसे सरकार द्वारा उस तिथि के अंत में उपलब्ध नकदी शेष कम कर वार्षिक वित्तीय विवरण से पुर्नभुगतान या सर्विस किया जाए।

उस वर्ष की एफ डी की गणना में शामिल किया जाएगा। यह इंगित किया गया है कि ये एफ आर बी एम ढांचे में केन्द्र सरकार के ऋण का गठन नहीं करते हैं लेकिन ऐसे मामले जहाँ सरकार विस्तार कर रही है, अन्य संस्थानों को गारंटी देता है जो यू जी एफ ए में अलग से प्रकट होते हैं। इसके अतिरिक्त, एफ आर बी एम अधिनियम 2003 खंड 2 (क) में एफ डी की परिभाषा जिसमें भारत की समेकित निधि से केवल प्राप्त व संवितरण शामिल है पर विश्वास करके इसने ऐसी स्थिति बना ली है कि व्यय की रूपरेखा की विवरणी 27 में शामिल अतिरिक्त बजट संसाधन को एफ डी की गणना में शामिल नहीं किया जा सकता है। मंत्रालय ने यह भी कहा है कि अप्रैल 2018 के अधिनियम के संशोधन के बाद अतिरिक्त बजट संसाधन को बजट में तो प्रकट किया गया है लेकिन एक सचेत कानूनी व्यवस्था के हिस्से के रूप में एफ डी का हिस्सा नहीं बनाया गया था।

यह स्वीकार किया जाता है कि 2018-19 के आगे के वर्षों के लिये एफ आर बी एम अधिनियम में बदलाव ने केन्द्र सरकार के ऋण की परिभाषा का विस्तार किया था ताकि पूर्णतया सेवायुक्त अतिरिक्त बजट संसाधन को शामिल किया जा सके तथा 2019-20 के बजट से सरकार ने व्यय की रूपरेखा की विवरणी 27 में ऐसी अतिरिक्त बजट संसाधन का खुलासा किया। 2020-21 के बजट से सरकारी योजनाओं और कार्यक्रमों के वितरण के हिस्से के रूप में संस्थानों की गतिविधियों का वित्त पोषण जैसे एन एस एस एफ से ऋण के साथ एफ सी आई द्वारा पी डी एस संचालन, का भी उपर्युक्त विवरण में खुलासा किया गया था।

उत्तर तथापि, एफ आर बी एम अधिनियम के संदर्भ में लेखापरीक्षा के प्रमुख संकथन को संतुष्ट नहीं करता कि जिस उधार के माध्यम से सरकारी योजनाओं व परियोजनाओं में व्यय के लिये वित्त पोषण हुआ था उसे न तो बजट का भाग बनाया गया और न ही सरकारी लेखों में प्रकट किया गया जिसके फलस्वरूप राजस्व व पूंजीगत व्यय तथा वित्तीय संकेतकों में न्यूनोक्ति हुई। साथ ही राजस्व व्यय के लिए उधार के माध्यम से जुटाए गए अतिरिक्त बजटीय संसाधन और भविष्य में बजटीय संसाधनों द्वारा उधार शोधन (मूलधन व ब्याज भुगतान) वर्तमान व्यय के दायित्व को भविष्य में स्थानांतरित करता है।

यद्यपि बजट विवरणी में अतिरिक्त बजट संसाधन बताई जा रही है, सरकार के लेखों में इन्हें दर्शाया नहीं गया है। इसके अलावा, न तो केंद्रीय बजट और न ही केंद्र सरकार के खाते, वित्तीय संकेतकों की गणना पर अतिरिक्त बजटीय संसाधनों (ईबीआर) के उपयोग (सरकार द्वारा पूरी तरह से सेवित) के प्रभाव का दस्तावेजीकरण करते हैं। केन्द्रीय सरकारी ऋण में पूरी तरह सेवित (शोधित) अतिरिक्त बजट संसाधन का समावेशन होने लेकिन एफ डी की गणना से इन

संसाधनों से किया गया सरकारी व्यय शामिल न करना राजकोषीय निष्पादन के संकेतक के रूप में एफ डी की प्रभावोत्पादकता तथा अन्तः पीढीगत इक्विटी को कम करता है। इस प्रकार यह एफ आर बी एम अधिनियम के उद्देश्यों के विरुद्ध होता है। एक स्पष्ट वैचारिक रूपरेखा में बजटेत्तर उधार व उनकी इकाइयों के गठन में कमी थी। इससे इस प्रकार के उधारों के व्यापक उपाय व प्रकटन तथा राजकोषीय संकेतकों पर इसका प्रभाव कम हुआ।

भावी उपाय

सरकार अतिरिक्त बजटीय संसाधनों को उपयोग करते हुये धन देने हेतु स्पष्ट अवधारणा व नीति रूपरेखा तैयार करे, जिससे संसद को पारदर्शी तरीके से तथा स्पष्टतौर पर प्रकटन (खुलासा) किया जा सके। इस रूपरेखा में निम्नलिखित हो:

- i. अतिरिक्त बजट संसाधन क्या है तथा किन इकाइयों को शामिल किया गया है इसका प्रकटन हो।
- ii. प्रत्येक परियोजना/योजना/प्रोग्राम के लिये बजटीय समर्थन सहित इस प्रकार के वित्तपोषण की मात्रा; अतिरिक्त बजटीय निधि देने के स्रोत व शर्तें
- iii. सरकार द्वारा ऐसे उधारों (मूल चुकौती और ब्याज भुगतान) की चुकौती के विस्तार के साथ-साथ ऐसे ऋण की चुकौती के लिए अन्य तंत्रों का प्रकटीकरण।
- iv. स्पष्ट मापदंडों/सिद्धांतों के आधार पर बजट तथा सरकारी लेखों में धन देने व उधार लेने के प्रकटन व समावेशन, उधार लेने के प्रकटन व समावेशन इसमें राजकोषीय संकेतकों व सरकारी देयताओं के लिये निहितार्थ पर स्पष्ट विवरण सहित प्रकटन हेतु प्रपत्र

2.7 लेखापरीक्षा सारांश

वर्ष 2017-18 के लिये, राजस्व घाटा (आर डी) प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी) और राजकोषीय घाटा (एफ डी) के लिये वार्षिक कटौती और अर्धवार्षिक मानदंडों सहित एफ आर बी एम लक्ष्य पूरे नहीं किए गए थे। वर्ष 2018-19 के लिये आर डी और ई आर डी के लक्ष्य हटा दिए गए थे लेकिन एफ डी में जी डी पी के 0.1 प्रतिशत की कटौती का लक्ष्य हासिल किया गया था। दोनों वर्षों के लिये राजकोषीय संकेतकों के लिये बी ई और वास्तविक के बीच भिन्नता के विश्लेषण से पता चला कि दोनों वर्षों के लिये प्राप्ति और व्यय के अनुमानों को कायम नहीं रखा जा सका। बी ई और आर ई दोनों चरणों में किए गए अनुमानों की तुलना में दोनों वर्षों के वास्तविक राजस्व प्राप्तियों में कमी देखी गई। 2017-18 में राजस्व व्यय बीई से अधिक था जबकि 2018-19 में वास्तविक राजस्व व्यय में कमी के कारण यह कम था। 2017-18 में

वास्तविक एफ डी बी ई से अधिक था परंतु भिन्नता पूंजीगत व्यय में संपीडन तथा गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों में अनुमान से अधिक प्राप्तियों के कारण था। 2018-19 में एफ डी अनुमानित से अधिक थी परंतु जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में लक्ष्य के भीतर ही रहा क्योंकि जी डी पी अनुमान से अधिक थी। 2017-18 व 2018-19 के लिए संघीय लेखों की लेखापरीक्षा और बजट विवरणियों की राजस्व व्यय का गलत वर्गीकरण, राज्यों को आई जी एस टी का हस्तांतरण/विभाजन की गलत प्रक्रिया, संघीय लेखों की लेखापरीक्षा और बजट विवरणियों की राजस्व व्यय का गलत वर्गीकरण, आरक्षित निधि में उपकरणों का कम हस्तांतरण तथा रक्षा पेंशन के संबंध में उचित में लेन-देन का गैर समायोजन का पता चला, जो कि बजट दस्तावेजों में बताये गये घाटे के आंकड़ों से अधिक थे। इसके अलावा, सरकार ने कई मामलों में राजस्व और पूंजीगत व्यय दोनों के वित्त पोषण के लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधनों, विशेष रूप से सरकार द्वारा पूरी तरह से सेवा (मूल और ब्याज भुगतान) उधार लेने का सहारा लिया, जिसका राजकोषीय संकेतकों की गणना के लिए निहितार्थ है और यदि ध्यान में रखा जाए तो दो साल के लिए आरडी और एफडी दोनों काफी ज्यादा होंगे।