

# भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

19 दिसम्बर 2017

## भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन “राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003” आज संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 2017 के प्रतिवेदन सं. 32 - संघ सरकार (सिविल), राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 आज संसद में प्रस्तुत किया गया हैं।

राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 को संसद द्वारा अगस्त 2003 में लागू किया गया था। एफआरबीएम अधिनियम, 2003 को प्रारम्भ करने का उद्देश्य राजकोषीय अनुशासन का संस्थाकरण करना, राजकोषीय घाटा कम करना, बृहद-आर्थिक प्रबंधन का सुधार करना तथा एक संतुलित बजट की ओर बढ़ते हुए लोक निधियों का समग्र प्रबंधन था।

सार्वभौम आर्थिक संकटों तथा प्रतिकूल परिस्थितियों के कारण एफआरबीएम अधिनियम के कार्यान्वयन को फरवरी 2009 में अस्थायी रूप से रोक दिया गया था। एफआरबीएम अधिनियम, 2003 एवं उसके अंतर्गत निर्मित एवं समय-समय पर संशोधित नियमावली 2019-20 के बाद की अवधि में प्रभावी राजस्व घाटे के लिए लक्ष्य निर्धारित करने के लिए थी जो केन्द्र के राजस्व व्यय घटक में संरचनागत परिवर्तनों के उद्धरण देती है तथा उच्चतर सार्वजनिक व्यय की बृहद-आर्थिक आवश्यकता के मद्देनजर 31 मार्च 2019 तक राजकोषीय घाटे को जीडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक न होने को शामिल करती है। प्रदान की जाने वाली प्रत्याभूतियों, देयताओं के अनुमान तथा सरकार द्वारा आरबीआई से उधार से संबंधित अन्य अनुबंधों एवं शर्तों को भी अधिनियम में शामिल किया गया है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम एवं नियमावली में सरकार को संसद के दोनों सदनों में निर्धारित प्रारूप में छः प्रकटनों के अलावा चार नीति विवरणियाँ तथा - मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरणी, राजकोषीय नीति रणनीति विवरणी, बृहद-आर्थिक फ्रेमवर्क विवरणी एवं मध्यावधि व्यय फ्रेमवर्क विवरणी प्रस्तुत करना अपेक्षित है।

मई 2014 में उपर्युक्त अधिनियम में संशोधन का एक महत्वपूर्ण पहलू संशोधित अधिनियम में धारा 7ए एवं नियम 8 का सन्निवेश था, जो भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को संघ सरकार द्वारा अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की वार्षिक समीक्षा का अधिकार देती है।

मई 2016 में सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के विगत 12 वर्षों के परिचालन के समीक्षार्थ एवं आगामी मार्ग प्रशस्त करने के लिए गठित एक समिति ने अपनी रिपोर्ट जनवरी 2017 में प्रस्तुत की थी। समिति ने मौजूदा एफआरबीएम अधिनियम को निरस्त कर नया “ऋण एवं राजकोषीय उत्तरदायित्व

अधिनियम” अपनाने की सिफारिश की और राजकोषीय संकेतकों के लिए एक नये रोडमैप का सुझाव दिया था।

वित्तीय वर्ष 2014-15 से संबंधित एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन पर सीएजी का प्रथम प्रतिवेदन संसद में अगस्त 2016 में प्रस्तुत किया गया था। वर्तमान प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन पर सीएजी द्वारा समीक्षा है।

अधिनियम एवं उसके अंतर्गत निर्मित नियमावली के प्रावधानों के अनुपालन से संबंधित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां एवं प्रतिवेदन में सम्मिलित अन्य संबंधित शीर्षकों पर भी अभ्युक्तियोंका नीचे ब्यौरा दिया गया है:

#### **अधिनियम एवं नियमावली से निष्पादन में विचलन**

- वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु, बजट में, राजस्व एवं राजकोषीय घाटे से संबंधित वार्षिक गिरावट लक्ष्य प्रत्येक के लिए 0.4 प्रतिशत की अपेक्षित गिरावट के प्रति जीडीपी का क्रमशः 0.1 एवं 0.2 प्रतिशत था। इसके अतिरिक्त, प्रभावी राजस्व घाटे में 0.5 प्रतिशत वार्षिक गिरावट के स्थान पर, सरकार द्वारा जीडीपी के 0.2 प्रतिशत की वृद्धि का अनुमान लगाया गया था।

*(पैरा 2.1)*

- बजट 2016-17 में, प्रभावी राजस्व घाटे के उन्मूलन की लक्षित तिथि को अधिनियम में संगत संशोधन के बिना मार्च 2018 से स्थगित कर मार्च 2019 कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, बजट 2017-18 में, प्रभावी राजस्व घाटे की लक्षित तिथि वित्तीय वर्ष 2019-20 से और राजकोषीय घाटे की वित्तीय वर्ष 2018-19 तक सरकार द्वारा अधिनियम में संशोधन के बिना आगे बढ़ा दी गयी थी।

*(पैरा 2.2)*

#### **एफआरबीएम लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रगति**

- वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु, सरकार प्रभावी राजस्व घाटे, राजस्व घाटे तथा राजकोषीय घाटे के संबंध में मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरणियों में निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने में समर्थ थी।

*(पैरा 3.1.3, 3.2.3 तथा 3.4.3)*

- वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों (₹1,10,551 करोड़) के बजट आंकड़े को अनुवर्ती वर्ष के बजट में ₹1,32,472 करोड़ के रूप में बदल दिया गया था (₹21,921 करोड़ तक बढ़ाया गया)। इसी प्रकार, प्रभावी राजस्व घाटे के बजट आंकड़े को भी ₹2,83,921 करोड़ से ₹2,68,000 करोड़ तक संशोधित किया गया था (₹15,921 करोड़ तक कम किया गया)।

*(पैरा 3.4.2.1)*

- पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय के प्राक्कलन में कमी के फलस्वरूप, वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान, पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के लिए बजट-सार में शामिल प्रावधान को ₹18,827 करोड़ कम बताया गया था, जिसने प्रभावी राजस्व घाटे के सही प्राक्कलन को भी प्रभावित किया था।

(पैरा 3.4.4.2)

- 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के दौरान जीडीपी के अनुसार बकाया देयता ने मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरणी में शामिल लक्षित स्तर को पीछे छोड़ दिया। इसके अतिरिक्त, लोक लेखे में ₹7,18,404 करोड़ की देयताओं के कम बताए जाने के कारण संघ सरकार की कुल देयताएं जीडीपी के 47.3 प्रतिशत पर रहीं थीं, जो अन्यथा वह वित्तीय वर्ष 2015-16 में जीडीपी के 52.6 प्रतिशत पर होनी चाहिए थी।

(पैरा 3.5.2 और 3.5.3)

#### प्राप्ति तथा व्यय के घटकों का विश्लेषण

- संघ सरकार के वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु लेखाओं की लेखापरीक्षा करते हुए, कुछ लेनदेन और वित्तीय मामले देखे गये जिन्होंने अधिनियम और उसके अंतर्गत निर्मित नियमावली में नियत निर्धारित घाटा संकेतकों के परिकलन को प्रभावित किया था या उन्हें प्रभावित कर सकते थे।

- राजस्व प्रकृति के व्यय को पूंजीगत व्यय के रूप में गलत वर्गीकरण और इसके विपरीत वर्गीकरण के कारण, राजस्व घाटे को वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान ₹1,583 करोड़ कम बताया गया था।

(पैरा 4.3.1)

- कर/गैर-कर राजस्व के हिस्से के रूप में उद्ग्रहण एवं उपकर के अंतर्गत एकत्रित ₹20,911 करोड़ की धनराशि को निर्धारित निधियों में अंतरित नहीं किया गया था। यह वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान इतने ही धनराशि से राजस्व/राजकोषीय घाटे को कम बताए जाने का कारण बना।

(पैरा 4.3.2)

- वित्तीय वर्ष 2015-16 की समाप्ति पर, एनएसएसएफ के परिचालन में कुल एकत्रित घाटा ₹1,04,217 करोड़ का था, जिसमें से ₹13,509 करोड़ वित्तीय वर्ष 2015-16 से संबंधित था। ये घाटे उसी प्रवृत्ति के थे जैसे कि सरकारी हानि होती है, जिसे राजस्व खाते में वहित किया जाएगा जब कभी भी एनएसएसएफ के अंतर्गत देयताओं का पूर्णतः एवं अंततः पुनर्भुगतान कर दिया जाएगा। तथापि, इन हानियों को निवृत्त करके लोक लेखे में परिकल्पित किया जा रहा था। परिणामस्वरूप, संबंधित वर्ष के लिए घाटे का आंकड़ा सही रूप में प्रदर्शित नहीं हुआ है।

(पैरा 4.3.3)

- वित्तीय वर्ष 2015-16 की समाप्ति पर, उर्वरक, खाद्य एवं पेट्रोलियम से संबंधित ₹1,62,530 करोड़ के सब्सिडी दावे लंबित थे। जिसमें से, केवल कुल ₹1,45,637 करोड़ के सब्सिडी दावे भारतीय खाद्य निगम के थे।

(पैरा 4.3.4)

- राज्यों के कुल ₹24,942 करोड़ के करों से प्राप्त कुल आय में से वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान कम अंतरण देखा गया था, जिससे कथित वर्ष हेतु घाटे का परिकलन प्रभावित हुआ था।

(पैरा 4.3.5)

- 'पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' के रूप में व्यय के वर्गीकरण हेतु निर्धारित मानदंड के अभाव के कारण, ऐसे व्यय के निष्पादन में विसंगत एवं विविध तरीके प्रयुक्त किये गये थे। फलस्वरूप, मनरेगस, एमपीएएलएडी, इंदिरा आवास योजना एवं वस्तु तथा सेवा कर नेटवर्क के कुछ घटकों पर किये गये व्यय को गलती से पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में वर्गीकृत किया गया था।

(पैरा 4.4 और 4.5)

#### राजकोषीय नीति विवरणियों में प्रक्षेपणों का विश्लेषण

- सकल कर राजस्व, बकाया देयताओं तथा विनिवेश से संबंधित मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरणी में सम्मिलित वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु प्रक्षेपण वास्तविक आंकड़ों से उल्लेखनीय रूप से अलग थे, जो राजकोषीय नीति विवरणियों को तैयार करते समय अनुमान तैयार करने की प्रक्रिया में कमियों का संकेतक है।

(पैरा 5.1)

- दिसम्बर 2014 में प्रस्तुत मध्यावधि व्यय फ्रेमवर्क विवरणियों में शामिल वित्तीय वर्ष 2015-16 हेतु व्ययों के विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत प्रक्षेपण में 2015-16 के संशोधित अनुमानों से उल्लेखनीय अंतर थे।

(पैरा 5.2)

#### राजकोषीय परिचालनों में प्रकटन एवं पारदर्शिता

- 2015-16 के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा पारदर्शिता के निम्नलिखित मामले पाये गये थे।
- बजट-सार तथा संघ सरकार के वित्त लेखे/वार्षिक वित्तीय विवरणियों में अंकित घाटा आंकड़ों में अंतर पाए गए थे।

(पैरा6.1.1)

- व्यय बजट/बजट-सार तथा संघ सरकार के वित्त लेखे के बीच पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर वास्तविक व्यय के प्रकटन में अंतर पाया गया था।

(पैरा6.1.2)

- प्राप्त बजट तथा संघ सरकार के वित्त लेखे के माध्यम से दर्शाई गई देयता स्थिति के प्रकटन में अंतर पाया गया था।

(पैरा6.1.3)

- वित्तीय वर्ष 2015-16 में ₹ 1,29,482 करोड़ (करों की वापसियों पर ब्याज सहित) की वापसियां सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण से की गई थीं परंतु सरकार के लेखाओं में कोई संगत प्रकटन उपलब्ध नहीं था।

(पैरा6.2)

- संसद के समक्ष प्रस्तुत एफआरबीएम अधिनियम तथा इसके तहत तैयार नियमावली में अनिवार्य प्रकटन विवरणियों ने गैर-कर राजस्व तथा परिसम्पत्तियों के प्रकटन से संबंधित असंगतियों को दर्शाया।

(पैरा6.3)

प्रतिवेदन में शामिल लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के आधार पर प्रतिवेदन में निम्नलिखित अनुशंसाएं की गई हैं:

- i. राजकोषीय लक्ष्यों का स्थगन अधिनियम में उचित संशोधन के माध्यम से करने की आवश्यकता है।
- ii. किसी विशिष्ट वित्तीय वर्ष के अंत में अदत्त वार्षिकी देयता की राशि को दर्शाने के लिए वार्षिकी परियोजनाओं पर देयता से संबंधित प्रकटन को उचित रूप से संशोधित किया जाए।
- iii. आकलन में असंगति के उदाहरणों से बचने के लिए तथा घाटा संकेतकों पर असर डालने वाले व्यय के घटकों की सही रिपोर्टिंग के लिए सरकार द्वारा एक उपयुक्त तंत्र स्थापित करने की आवश्यकता है।
- iv. सरकार विशिष्ट उद्देश्यों हेतु संगृहीत उद्ग्रहणों/उपकरणों का नामोदिष्ट निधियों में अंतरण करे।
- v. एनएसएसएफ के वार्षिक परिचालन के परिणाम तथा सरकारी वित्त पर इसके प्रभाव की पहचान करने के लिए एक तंत्र को स्थापित किया जाए।
- vi. पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों के रूप में व्यय के वर्गीकरण के लिए मानदंड को मंत्रालय/विभाग द्वारा उपयुक्त अनुपालन के लिए निर्धारित किया जाए। ऐसे अनुदानों में से सृजित

परिसम्पत्तियाँ जो अनुयाही संगठनों द्वारा स्वामित्व न किए गए हो को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए अनुदानों के रूप में वर्गीकृत न किया जाए।

- vii. सरकार को विभिन्न राजकोषीय नीति विवरणियों में प्राप्ति और व्यय के अनुमानों के लिए निहित पूर्वधारणाएं बनाने की प्रक्रिया को सुदृढ़ बनाना चाहिए ताकि निरंतर परिवर्तनों से उन्हें विमुक्त किया जा सके और बजट में प्रक्षेपणों को सहज रूप में एकीकृत किया जा सके।
- viii. सरकार को अपने राजकोषीय परिचालन में पर्याप्त पारदर्शिता और स्थिरता सुनिश्चित करनी चाहिए ताकि राजकोषीय संकेतकों की सटीक रूप से गणना की जा सके और अधिनियम के तहत अनिवार्य प्रकटन प्रपत्रों में सही जानकारी शामिल हो।