

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का  
राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन  
अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर  
प्रतिवेदन  
वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए



लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा  
Dedicated to Truth in Public Interest

संघ सरकार  
आर्थिक मामलों का विभाग  
(वित्त मंत्रालय)  
वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 6



भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का  
राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन  
अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर  
प्रतिवेदन

मार्च 2018 और मार्च 2019 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

संघ सरकार  
आर्थिक मामलों का विभाग  
(वित्त मंत्रालय)  
वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 6



# विषयसूची

पैरा नं	शीर्षक	पृष्ठ सं
	प्राक्कथन	iii
	कार्यकारी सारांश	v
अध्याय 1: परिचय		1-7
1.1	पृष्ठभूमि	1
1.2	एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों के अंतर्गत संशोधन	3
1.3	एफ आर बी एम अधिनियम के अनुपालन की लेखापरीक्षा	4
1.4	लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, मानदंड और प्रमाण	5
1.5	लेखापरीक्षा पद्धति	5
1.6	प्रतिवेदन संरचना	6
अध्याय 2: एफ आर बी एम अधिनियम और नियम की अनुपालन स्थिति और उसका विस्तार-क्षेत्र: राजकोषीय संकेतक		8-47
2.1	राजस्व घाटा (आर डी)	9
2.2	प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी)	18
2.3	राजकोषीय घाटा (एफ डी)	21
2.4	अधिनियम के प्रचालन के दौरान राजकोषीय संकेतक लक्ष्यों में बारंबार संशोधन	27
2.5	राजकोषीय संकेतकों की गणना को प्रभावित करने वाले पहलू	29
2.6	राजकोषीय संकेतक एवं लोक व्यय का बजटेंतर संसाधनों द्वारा वित्तपोषण	33
2.7	लेखापरीक्षा सारांश	46
अध्याय 3: एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों के अनुपालन की स्थिति और उसका विस्तार-क्षेत्र: सरकारी ऋण और गारंटी		48-59
3.1	संघ सरकार देयताएं: 2017-18	49
3.2	गारंटी	56
3.3	लेखापरीक्षा सारांश	59
अध्याय 4: राजकोषीय नीति विवरण में अनुमानों का विश्लेषण		60-82
4.1	सकल घरेलू उत्पाद (जी डी पी) के अनुमान	63
4.2	एफ डी, आर डी और ई आर डी के अनुमानों और वास्तविकों का विश्लेषण	64
4.3	कर और गैर-कर राजस्व के लिए अनुमान	68
4.4	गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के अनुमान	72

4.5	मध्यम अवधि व्यय ढांचे विवरण में अनुमान	73
4.6	घाटे के वित्तपोषण के लिए उधार	78
4.7	कुल बकाया देयता/ केंद्र सरकार ऋण अनुमान	79
4.8	लेखापरीक्षा सारांश	81
<b>अध्याय 5: राजकोषीय संचालनों में प्रकटन और पारदर्शिता</b>		<b>83-93</b>
5.1	सरकारी लेखों में पारदर्शिता	83
5.2	एफ आर बी एम अधिनियम द्वारा आज्ञापित प्रकटन विवरण में पारदर्शिता	90
5.3	लेखा परीक्षा सारांश	92
<b>अनुलग्नक</b>		<b>95-102</b>
1.1	एफ आर बी एम अधिनियम के तहत निर्धारित राजकोषीय नीति विवरण और प्रकटीकरण प्रपत्र	95
1.2	2018 में संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम के मुख्य प्रावधान (वर्ष 2018-19 से लागू)	96
2.1	घाटा, जी डी पी तथा पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	98
2.2	व्यय के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व घाटे की न्यूनोक्ति/ अतिशयोक्ति	99
4.1	वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिए एम टी ई एफ के राजस्व व्यय अनुमान और वास्तविक	100
<b>शब्दावली</b>		<b>103-104</b>

## प्राक्कथन

राजकोषीय उत्तरदायित्व व बजट प्रबन्धन (एफ आर बी एम) अधिनियम 2003 की धारा 7ए के तहत बनाये गये नियम 8 के अनुसार, सी ए जी को यह जिम्मेदारी सौंपी गई थी कि वह वित्तीय वर्ष 2014-15 के आरम्भ से अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन की आवधिक समीक्षा करे तथा ऐसी समीक्षाओं को संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करे।

मार्च 2018 और मार्च 2019 को समाप्त हुए वर्ष के लिये अधिनियम व नियमों के अंतर्गत केन्द्र सरकार द्वारा बनाये गये प्रावधानों के अनुपालन पर सी ए जी का यह चौथा प्रतिवेदन है। यह, 1 अप्रैल 2018 में उल्लेखनीय रूप से संशोधित अधिनियम और नियमों के बाद, प्रथम प्रतिवेदन है। इसमें उपलब्धियों के साथ-साथ एफ आर बी एम लक्ष्यों की आलोचनात्मक जांच की गई है और मध्यम अवधि नीति विवरणों तथा मध्य अवधि व्यय रूपरेखा के पूर्वानुमानों की वास्तविकों से तुलना तथा इस अंतर के लिए कारणों का विश्लेषण करती है। इसके अतिरिक्त पारदर्शिता व प्रकटन से संबंधित मुद्दों पर सरकार द्वारा अपेक्षित कार्यवाई को विशेष रूप से बताया गया है।

इस प्रतिवेदन में प्रस्तुत टिप्पणियां, मुख्यतः वित्त वर्ष 2017-18 व 2018-19 से संबंधित बजट दस्तावेजों एवं संघीय वित्त लेखों की, जांच पर आधारित है। इसके अतिरिक्त, वित्त मंत्रालय सहित विभिन्न मंत्रालयों के प्रकाशन और सार्वजनिक उपक्रमों और अन्य सरकारी निकायों की रिपोर्टों और प्रकाशनों का भी संदर्भ लिया गया था।

प्रतिवेदन में अधिनियम/नियमों के प्रावधानों के अनुपालन की समीक्षा से उजागर महत्वपूर्ण परिणाम शामिल है। इस प्रतिवेदन में उन उदाहरणों को उल्लेखित किया गया है जो 2017-18 व 2018-19 की अवधि के लिए नमूना लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आए। जहाँ कहीं भी उचित है, 2017-18 से पहले की अवधि से संबंधित राजकोषीय संकेतकों पर प्रभाव वाले मामलों को भी शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा को सी ए जी द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार संपन्न किया गया है।





## कार्यकारी सारांश

### प्रस्तावना

राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन (एफ आर बी एम) अधिनियम 2003 को राजकोषीय प्रबंधन एवं दीर्घकालिक बृहद आर्थिक स्थिरता में अंतर-पीढीगत न्याय संगतता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से अधिनियमित किया गया था। घाटे को समाहित रखते हुए, इन उद्देश्यों की प्राप्ति प्रभावकारी मौद्रिक नीति निर्माण में राजकोषीय अवरोध हटाकर तथा ऋण के विवेकपूर्ण 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 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। उसके बाद, अधिनियम व नियमों में समय-समय पर संशोधन किया गया, जिनमें से अप्रैल 2018 में किया गया संशोधन नवीनतम है। उपरोक्त उद्देश्यों को पूरा करने के लिये अधिनियम व नियमों में राजकोषीय संकेतकों जैसे राजस्व घाटा (आर डी) प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी) तथा राजकोषीय घाटा (एफ डी) तथा गारंटी, अतिरिक्त देयताओं व सरकारी ऋण का निर्धारित आवरण (सीमा) हटाने/ रखने के सम्बंध में लक्ष्य विशेष तौर पर बताये गये थे।

इस रिपोर्ट के अध्याय 1 में एफ आर बी एम अधिनियम के प्रमुख प्रावधानों का सार दिया गया है। अध्याय 2 और 3 में वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए एफ आर बी एम अधिनियम, 2003 और उसके तहत बनाए गए नियमों में निर्धारित लक्ष्यों के साथ केन्द्र सरकार द्वारा अनुपालन पर टिप्पणियां शामिल हैं। इसके अतिरिक्त अध्याय 2 में दोनों वर्षों के लिये अनुमान व वास्तविक के मध्य विविधताओं व वर्ष दर वर्ष परिवर्तनों का विश्लेषण है। यह विशेषतौर पर संघ सरकार के वित्त लेखों पर टिप्पणियां भी बताती है जो राजकोषीय संकेतको पर राजस्व व पूंजीगत व्यय में धन देने तथा अधिनियम के उद्देश्यों हेतु अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के उपयोग के निहितार्थ व संकेतकों के गणन को प्रभावित करती है। उसी प्रकार, अध्याय 3 केन्द्र सरकार की देनदारियों और ऋण के लिए परिभाषाओं और लक्ष्यों में परिवर्तन के निहितार्थों की भी जांच करता है। अध्याय 4 में विभिन्न मध्यम अवधि के नीति वक्तव्यों और वास्तविक में किए गए दो वर्षों के लिए विभिन्न मापदंडों के अनुमानों में भिन्नता का विस्तृत विश्लेषण है। अध्याय 5 में अधिनियम और नियमों के तहत अनिवार्य प्रकटीकरण की

पर्याप्तता और सटीकता और वित्तीय संचालन में पारदर्शिता के मुद्दों से संबंधित टिप्पणियां शामिल हैं

### 2017-18 व 2018-19 के लिये एफ आर बी एम लक्ष्य व उपलब्धि

राजकोषीय संकेतक	राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा
<b>2017-18</b>			
लक्ष्य	2.0 प्रतिशत	शून्य (ईआरडी का पूर्ण उन्मूलन)	3.0 प्रतिशत
उपलब्धि	2.6 प्रतिशत	1.5 प्रतिशत	3.5 प्रतिशत
<b>2018-19</b>			
लक्ष्य	आरडी और ईआरडी लक्ष्य अब प्रभावी नहीं		3.4 प्रतिशत
उपलब्धि	-	-	3.4 प्रतिशत

### प्रमुख टिप्पणियां

**अध्याय 2: एफ आर बी एम अधिनियम और नियम की अनुपालन स्थिति और उसका विस्तार क्षेत्र: राजकोषीय संकेतक**

➤ वर्ष 2017-18 के लिये, राजस्व घाटा (आर डी), प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी) तथा राजकोषीय घाटा (एफ डी) हेतु लक्ष्य क्रमशः 2 प्रतिशत, शून्य व 3 प्रतिशत थे जिसके विरुद्ध वास्तविक उपलब्धि सकल घरेलू उत्पाद का 2.6 प्रतिशत, 1.5 प्रतिशत और 3.5 प्रतिशत थी। इसके अतिरिक्त, आर डी, ई आर डी व एफ डी के लिये वार्षिक कमी व मध्यम अवधि लक्ष्य वर्ष में पूरे नहीं किये गये थे।

➤ 2017-18 के वित्तीय संकेतकों के लिए बजट अनुमान (बी ई) और वास्तविक के बीच भिन्नता के विश्लेषण से पता चला है कि आरडी के लिए वास्तविक, बी ई से अधिक था - जो कि एफ आर बी एम लक्ष्य के साथ संरेखित था - क्योंकि वास्तविक व्यय, बी ई अनुमानों की तुलना में अधिक थे, तथा साथ ही बी ई व आर ई दोनों अनुमानों की तुलना में वास्तविक राजस्व प्राप्तियों में कमी थी। वास्तविक राजस्व व्यय में वृद्धि, एनएसएसएफ से ऋण के साथ खाद्य सब्सिडी के कारण व्यय के प्रतिस्थापन, के बावजूद थी। उसी प्रकार, बी ई की तुलना में वास्तविक आर डी में वृद्धि तथा बी ई की तुलना में पूंजीगत परिसम्पत्ति के निर्माण हेतु अनुदानों पर वास्तविक व्यय में गिरावट दोनों के कारण वर्ष में ई आर डी हेतु वास्तविक परिवर्तन हुआ। वर्ष में वास्तविक एफ डी बी ई के एफ डी से अधिक था लेकिन आर डी की तुलना में विविधता काफी कम थी जोकि पूंजीगत व्यय में कमी तथा गैर ऋण की पूंजीगत प्राप्तियों के अनुमान से अधिक होने के कारण थी।

➤ वर्ष 2018-19 के लिये अप्रैल 2018 से एफ आर बी एम अधिनियम व नियमों में संशोधन के कारण एफ आर बी एम रुपरेखा में आर डी व ई आर डी के लिये लक्ष्य नहीं थे। हालांकि, वर्ष के लिये बीई में जी डी पी के 2.2 प्रतिशत के आर डी के अनुमानों की तुलना में वास्तविक 2.4 प्रतिशत अधिक था। विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि अनुमानों की तुलना में वास्तविक राजस्व में विविधताये, प्राप्तियों में महत्वपूर्ण गिरावट के कारण थीं। एफ डी के प्रकरण में, जी डी पी के 0.1 प्रतिशत की कमी प्राप्त करने के लक्ष्य, अर्थात् 2017-18 में 3.5 प्रतिशत से घटाकर 3.4 प्रतिशत करने का लक्ष्य प्राप्त किया गया। हालांकि, यह वर्ष में एफ डी के लिये बी ई से 0.1 प्रतिशत अधिक था।

➤ 2017-18 व 2018-19 के लिये संघ सरकार की लेखापरीक्षा<sup>1</sup> से राजस्व व्यय का गलत वर्गीकरण, राज्यों को आई जी एस टी का हस्तांतरण/ विभाजन की गलत प्रक्रिया को अपनाने, आरक्षित निधि में उपकरणों का कम हस्तांतरण तथा रक्षा पेंशन से संबंधित उचंत में लेन-देन के गैर समायोजन का खुलासा किया, जिनका घाटे की गणना पर प्रभाव पड़ा। यदि उपरोक्त को गणना में शामिल किया जाता है, तो घाटे के आंकड़े बजट दस्तावेजों में रिपोर्ट की तुलना में अधिक होंगे।

सरकार ने दोनों वर्षों में अतिरिक्त बजटीय संसाधनों का उपयोग करके राजस्व व पूंजीगत व्यय का वित्त पोषण किया। अतिरिक्त बजटीय संसाधनों से किया गया व्यय राजकोषीय संकेतको की गणना का भाग नहीं है लेकिन राजकोषीय निहितार्थ है। अतिरिक्त बजटीय उधार क्या है और व किन इकाईयों के लिये है इसके लिये एक स्पष्ट वैचारिक रुपरेखा की कमी थी। इससे उधारों के व्यापक माप तथा राजकोषीय संकेतकों पर उनके प्रभाव का प्रकटीकरण बाधित हुआ।

### अध्याय 3: एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों के अनुपालन की स्थिति और उसका विस्तार-क्षेत्र: सरकारी ऋण और गारंटी

➤ अप्रैल 2018 से एफ आर बी एम अधिनियम और नियमों में संशोधन से ऋण और संबंधित लक्ष्यों की अवधारणा में महत्वपूर्ण सुधार हुआ है। संशोधन ने एक विस्तारित परिभाषा के साथ सरकार की कुल देयता से केंद्र सरकार के ऋण के संदर्भ को बदल दिया और सामान्य सरकारी ऋण की अवधारणा को पेश किया। सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में कुल देनदारियों/ऋण के संदर्भ में लक्ष्यों में सुधार किया गया था। गारंटियों के लक्ष्य में कोई भौतिक परिवर्तन नहीं हुआ।

<sup>1</sup> ऑडिट से प्राप्त टिप्पणियों को सीएजी की 2019 की ऑडिट रिपोर्ट नंबर 2 और 2020 की ऑडिट रिपोर्ट नंबर 4 में क्रमशः 2017-18 और 2018-19 के लिए केंद्र सरकार के खातों पर रिपोर्ट किया गया है।

- अप्रैल 2018 के संशोधन से पूर्व कुल देयताओं के सम्बंध में एफ आर बी एम रूपरेखा में निर्धारित लक्ष्यों में बताया गया कि सरकार 2014-15 के बाद कोई अतिरिक्त देयता का उत्तरदायित्व नहीं लेगी। हालांकि, सरकार ने 2014-15 से 2018-19 तक प्रत्येक वर्ष सकल घरेलू उत्पाद के 3.1 प्रतिशत से लेकर सकल घरेलू उत्पाद के 4.7 प्रतिशत तक की अतिरिक्त देनदारी का उत्तरदायित्व लिया।
- वर्ष 2017-18 के लिए, केंद्र सरकार के वित्तीय लेखा (यूजीएफए) 2017-18 के आधार पर विनिमय की वर्तमान दर पर कुल देनदारियां सकल घरेलू उत्पाद का 44.76 प्रतिशत थी। हालांकि, खातों में सार्वजनिक देयता की कमी और व्यय बजट 2019-20 के विवरण 27 में सूचीबद्ध अतिरिक्त बजट संसाधन (ई बी आर) के कारण देयता को ध्यान में रखते हुए, कुल वास्तविक देनदारियां सकल घरेलू उत्पाद का 49.82 प्रतिशत होगी।
- वित्तीय वर्ष 2018-19 के प्रकरण में, यू जी एफ ए 2018-19 के अनुसार वर्तमान दर पर केंद्र सरकार का ऋण सकल घरेलू उत्पाद का 44.92 प्रतिशत था। हालांकि, खातों में सार्वजनिक दायित्व की कमी को ध्यान में रखते हुए, कुल वास्तविक देनदारियां सकल घरेलू उत्पाद का 49.82 प्रतिशत होगी।
- संशोधित एफ आर बी एम रूप रेखा में, केंद्र सरकार के ऋण और सामान्य सरकारी ऋण को 2024-25 के अंत तक सकल घरेलू उत्पाद के क्रमशः 40 प्रतिशत और 60 प्रतिशत पर समाहित किया जाना था। हालांकि, परिवर्तित परिभाषाओं के अनुसार केंद्र सरकार और सामान्य सरकार दोनों के ऋण की गणना और खुलासा करने के लिए कोई कार्य नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त, बीच के वर्षों के लिए अधिनियम अथवा सरकार द्वारा कोई वार्षिक कटौती लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया। सामान्य सरकारी ऋण के संदर्भ में, राज्यों के सहयोग से अनिवार्य स्तरों पर ऋण को नियंत्रित करने की कोई रणनीति एफ आर बी एम अनिवार्य विवरणियों में उल्लिखित नहीं की गई है।

#### **अध्याय 4: राजकोषीय नीति विवरण में अनुमानों का विश्लेषण**

- एफ आर बी एम अधिनियम यह परिकल्पना करता है कि सरकार बजट के साथ राजकोषीय नीति विवरण - मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरणी, राजकोषीय नीति रणनीति विवरणी तथा वृहद आर्थिक रूपरेखा विवरणी, प्रस्तुत करेगी। एक मध्यम अवधि के व्यय रूपरेखा विवरणी की भी परिकल्पना की गई थी।

➤ विभिन्न शीर्षों के अन्तर्गत प्राप्त व व्यय के अनुमानों तथा वर्ष 2017-18 व 2018-19 के लिये तीन राजकोषीय संकेतकों का तुलनात्मक विश्लेषण किया गया था, जोकि मध्यम अवधि नीति विवरणियों व बजट दस्तावेजों में किया गया था तथा दो वर्षों के लिये वास्तविक था। विश्लेषण ने सभी तत्वों और घटकों के संबंध में प्रत्येक वर्ष किए गए अनुमानों में संशोधन दिखाया। हालांकि, संशोधनों के बावजूद, वास्तविक अनुमानों से भिन्न होने की प्रवृत्ति रही है।

### अध्याय 5: राजकोषीय संचालनों में प्रकटन और पारदर्शिता

➤ लेखापरीक्षा ने बजट सार में तथा वार्षिक वित्तीय विवरणियों/ संघ सरकार वित्त लेखों में दर्शाये गये घाटे के आंकड़ों में भिन्नता पायी जोकि प्राप्त व व्यय बजट में कतिपय प्राप्तियों और व्यय के निवलीकरण के कारण थी। इन निवल आंकड़ों का उपयोग बजट सार में प्रकट घाटे के आँकड़ों की गणना करने के लिए की जाती है जो तब एफ आर बी एम उद्देश्यों के लिए उपयोग किए जाते हैं। निवलीकरण के कारण, बजट सार में आर डी व एफ डी का परिकलन एफ आर बी एम अधिनियम 2003 में घाटे की परिभाषा के अनुरूप नहीं है। प्राप्त बजट में बताई गई देयता की स्थिति व संघ सरकार के वित्त लेखों में प्रकट देयता स्थिति के बीच भिन्नताएं भी देखी गईं।

राष्ट्रीय लघुबचत निधि (एन एस एस एफ) के अन्तर्गत शेष राशि, स्पष्ट रूप से निधि में पर्याप्त संचित घाटे का उल्लेख नहीं करती है, जिसे भविष्य में सरकार को पूरा करना होगा। यह भी अपर्याप्त प्रकटीकरण है कि सरकार के राजस्व व्यय के वित्तपोषण के लिए एन एस एस एफ से महत्वपूर्ण राशि प्रदान की जा रही थी जिसे बजटीय सहायता के माध्यम से पूरा किया जाना था।

➤ वित्तीय वर्ष 2017-18 व वित्तीय वर्ष 2018-19 में सकल प्रत्यक्ष कर संग्रहण से ₹1,68,702 और ₹1,81,603 करोड की प्रतिपूर्ति (कर की प्रतिपूर्ति पर ब्याज सहित) की गई थी लेकिन इसका संघ सरकार के वित्त लेखों में कोई अनुकूल प्रकटन नहीं किया गया था।

➤ एफ आर बी एम अधिनियम/ नियमों के अन्तर्गत प्रकटन प्रपत्रों की जांच से प्रपत्र डी-2 गैर कर राजस्व की बकाया और डी-4 सम्पत्ति रजिस्टर में प्रकटीकरण में अपर्याप्तता का पता चला।



### 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)<sup>2</sup> को खत्म करना तथा 31 मार्च 2018 तक राजस्व घाटा (आर डी)<sup>3</sup> व राजकोषीय घाटा (एफ डी)<sup>4</sup> 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।<sup>5</sup>
- (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 प्रपत्रों<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> 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।

<sup>6</sup> 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 समितियों<sup>7</sup> 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

<sup>7</sup> 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।

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 2019<sup>8</sup> और 29 मई 2020<sup>9</sup> 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।

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

<sup>9</sup> 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	0.2	-
2019 के अंत में (जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में)	लक्ष्य नहीं	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)<sup>10</sup> 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।

<sup>10</sup> 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 <sup>11</sup>	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।

<sup>11</sup> 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 गई 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

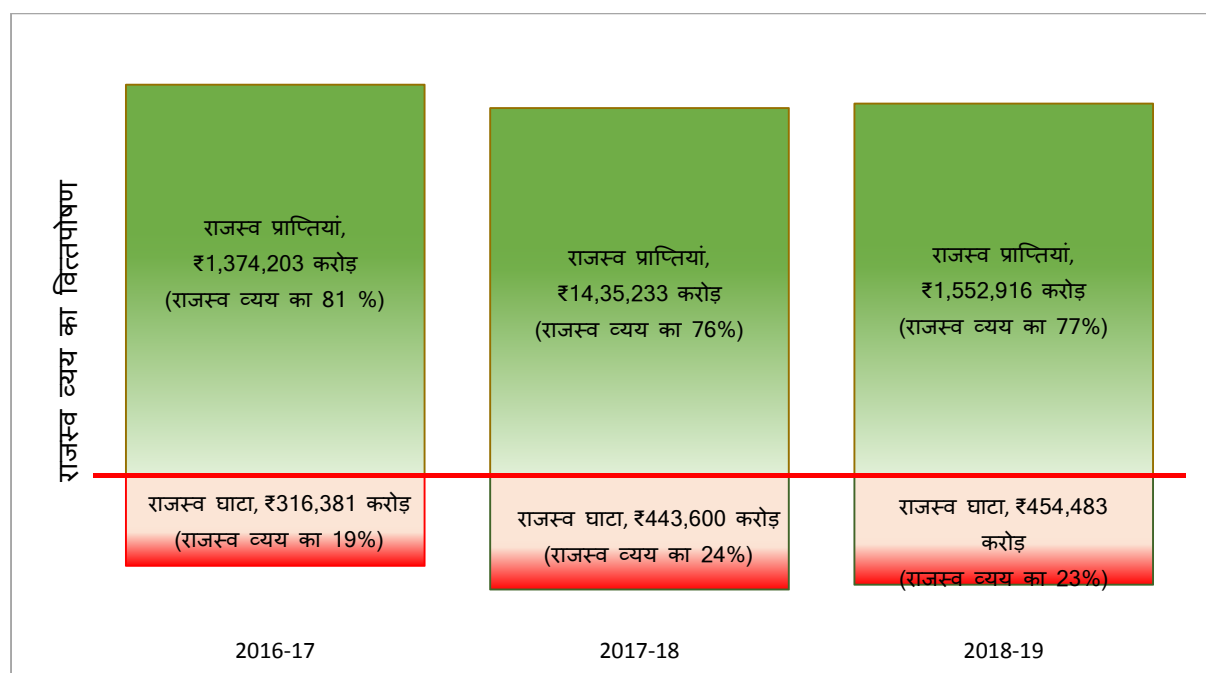
(₹ करोड़ में)

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)

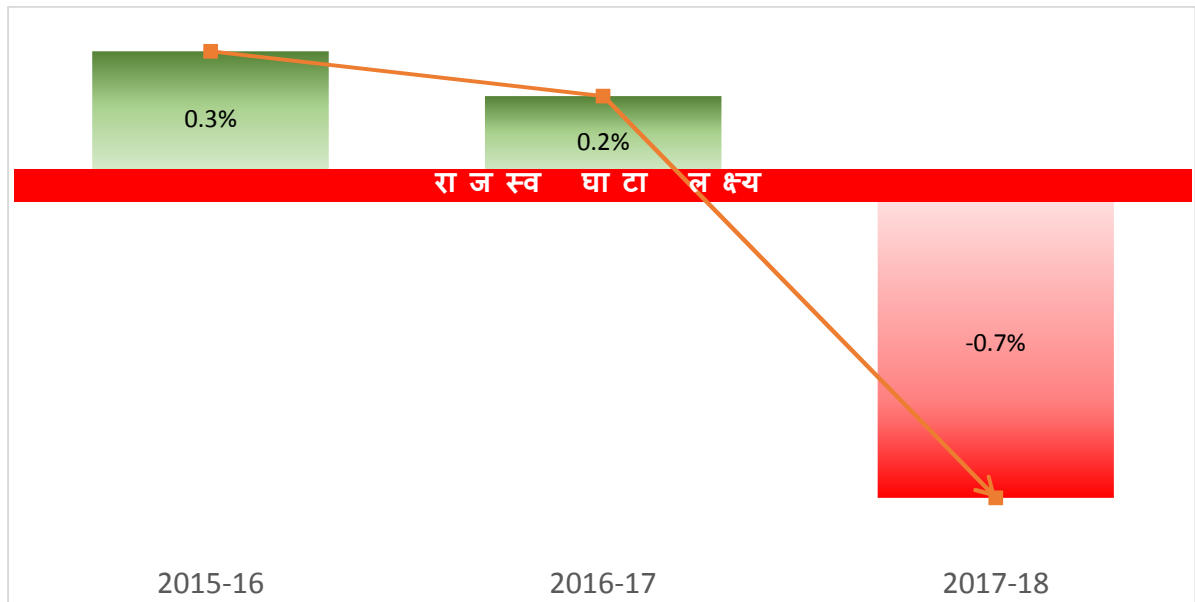
जैसा कि नीचे ग्राफ 2.1 में दर्शाया है 2016-17 की तुलना में 2017-18 में राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में आर डी में काफी विस्तार था। 2016-17 में राजस्व प्राप्तियां 81 प्रतिशत राजस्व व्यय के वित्तपोषण में सक्षम थी जबकि 2017-18 में यह 76 प्रतिशत था। 2018-19 में 2017-18 की तुलना में राजस्व प्राप्तियां द्वारा 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)

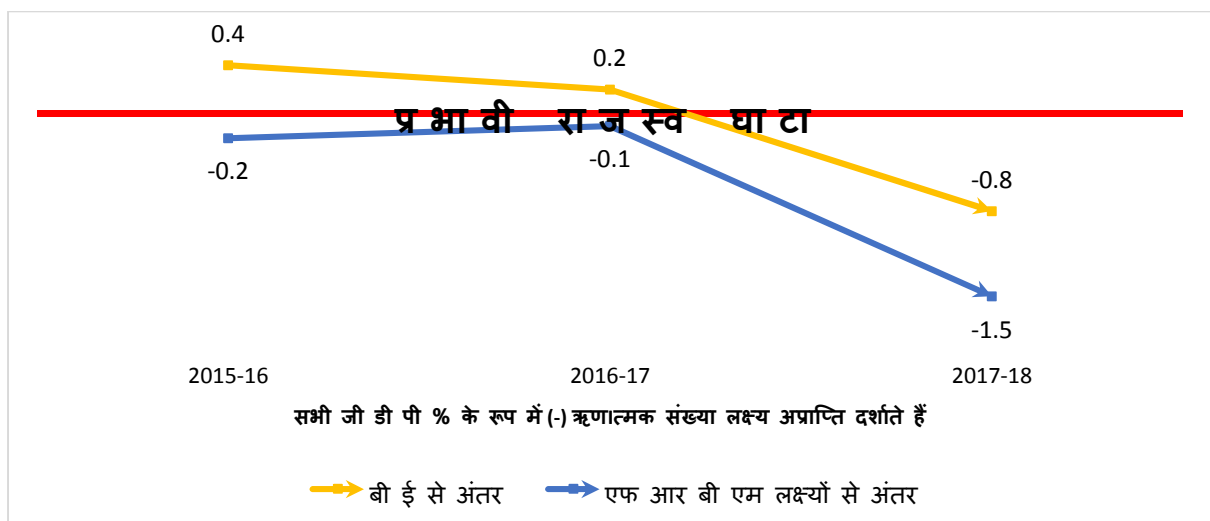
संघटक	राजस्व घाटा	पूँजीगत परिसंपत्ति के सृजन हेतु अनुदान	प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी)	जी डी पी	जी डी पी के प्रतिशत के रूप में ई आर डी
	1	2	3	4	
बजट अनुमान	3,21,163	1,95,350	1,25,813	1,68,47,455	0.74
संशोधित अनुमान	4,38,877	1,89,245	2,49,632	1,67,84,679	1.49
वास्तविक	4,43,600	1,91,034	2,52,566	1,70,98,304	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 प्राप्ति 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 प्राप्ति तथा ऋण के पुनर्भुगतान को छोड़कर भारत की संचित निधि में कुल प्राप्ति 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 प्राप्ति 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 प्राप्ति, 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 प्राप्ति 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)	
<b>2017-18 (एफ आर बी एम लक्ष्य: 2017-18 के लिए 3%)</b>					
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)	(-49,293)	44,529		
	-0.2%	-3.1%	8.2%		
<b>2018-19 (एफ आर बी एम लक्ष्य: 2018-19 के लिए 3.4%, 2020-21 के लिए समापन लक्ष्य: 3%)</b>					
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 <sup>12</sup>	3.4%
बजट अनुमानों से अंतर	(-1,27,100)	(-1,52,242)	25,142		
	-5.2%	-8.4%	4.0%		

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

<sup>12</sup> 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

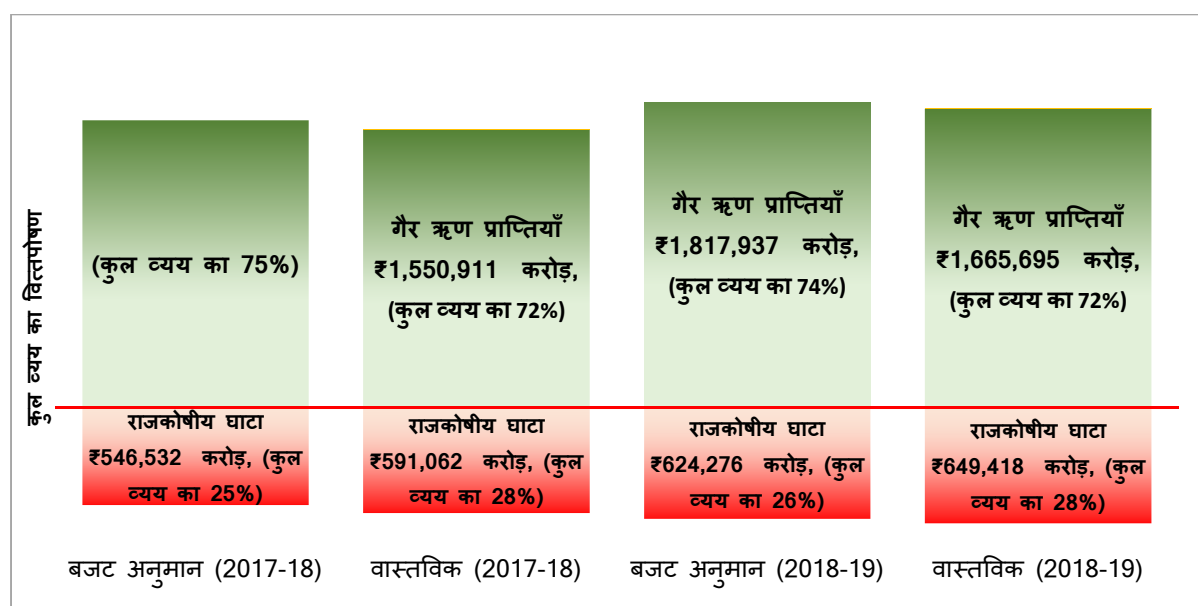
आर डी के लिए वास्तविक, बी ई चरण के अनुमानों से नौ प्रतिशत अधिक तथा आर ई चरण के अनुमानों से 10.6 प्रतिशत अधिक थे। इसकी तुलना में, वास्तविक एफ डी में बी ई चरण से चार प्रतिशत तथा आर ई चरण से 2.4 प्रतिशत का अंतर था। यह इंगित किया गया कि वास्तविक पूंजीगत व्यय, जिसकी आर ई चरण में वृद्धि की अपेक्षा की गई थी, 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 रुपरेखा 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 प्रतिवेदनों<sup>13</sup> 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

<sup>13</sup> 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 टी<sup>14</sup> 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

<sup>14</sup> 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 टी<sup>15</sup> 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 करोड़<sup>16</sup>), 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)

<sup>15</sup> पहले से हस्तांतरित राशि को समायोजित करने के बाद।

<sup>16</sup> 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/उगाहियों<sup>17</sup> 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

<sup>17</sup> 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 घटा 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 सब्सिडी<sup>18</sup> 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 ₹1,45,339<sup>19</sup> 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 ₹1,69,323<sup>20</sup> 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।

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

<sup>19</sup> व्यय बजट 2017-18 (कुल खाद्य सब्सिडी)

<sup>20</sup> 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 अधिनियम<sup>21</sup> 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 बजटोत्तर 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 बजटोत्तर 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)<sup>22</sup> 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

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

<sup>22</sup> 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 अधिनियम<sup>23</sup> 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।

<sup>23</sup> 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 राजस्व<sup>24</sup> 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

<sup>24</sup> 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 अधिनियम<sup>25</sup> 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 अधिनियम<sup>26</sup> 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/ उत्तर<sup>27</sup> 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”<sup>28</sup> 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

<sup>25</sup> एन एच ए आई अधिनियम, 1988 की धारा 21(3)

<sup>26</sup> एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 2 (क क) (iii) के तहत

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

<sup>28</sup> 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।

2018 के संशोधन से पूर्व एफ आर बी एम अधिनियम ने सरकार की 'कुल देयताओं' को सी एफ आई तथा भारत के लोक लेखा के अंतर्गत देयताओं के रूप में परिभाषित किया था। अप्रैल 2018 में संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम ने 'कुल देयताओं' के स्थान पर केन्द्र सरकार के ऋण की व्यापक अवधारणा की परिकल्पना की। किसी तारीख को केन्द्र सरकार के ऋण<sup>29</sup> की परिभाषा में शामिल था:

- (क) वर्तमान विनिमय दरों पर मूल्यांकित बाह्य ऋण सहित सीएफआई की प्रतिभूति पर कुल बकाया देयताएं
- (ख) भारत के लोक लेखा में कुल बकाया देयताएँ; तथा
- (ग) किसी निकाय-निगम अथवा केन्द्र सरकार द्वारा स्वामित्व अथवा नियंत्रित अन्य इकाई की ऐसी वित्तीय देयताएँ जिसे सरकार को वार्षिक वित्तीय विवरणी से चुकाना अथवा सहायता करना है।

इसके अतिरिक्त, संशोधित अधिनियम में सामान्य सरकारी ऋण की अवधारणा को भी शामिल किया था, जिसे अधिनियम ने अंतः सरकारी देयताओं को छोड़कर केन्द्र सरकार व राज्य सरकारों के ऋणों के कुल योग के रूप में परिभाषित किया।

केन्द्र सरकार देयताओं/ ऋण व सामान्य सरकारी ऋण के लिये लागू लक्ष्य निम्नलिखित थे:

- क. वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिये लागू एफ आर बी एम अधिनियम व नियमों में विचार किया गया है कि सरकार वित्तीय वर्ष 2004-05 से आगे के वर्षों के लिये जी डी पी के नौ प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त देयताओं को ग्रहण नहीं करेगी तथा प्रत्येक बाद के वित्तीय वर्ष में, इस सीमा को कम से कम जी डी पी की प्रतिशतता में एक प्रतिशत तक कम करेगी। 2018 के संशोधन के बाद, लक्ष्य को कुल देयताओं/ ऋणों के सन्दर्भ में जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में पुनर्गठित किया गया। 2024-25 तक केन्द्र सरकार के ऋण को जीडीपी के 40 प्रतिशत और सामान्य सरकारी ऋण को जीडीपी के 60 प्रतिशत करने का लक्ष्य रखा गया था। तथापि, नियमों में किसी वार्षिक लक्ष्य को प्राप्त करने के बारे में नहीं बताया गया है।।

<sup>29</sup> इन देनदारियों को तिथि के अंत में नकद शेष के बराबर कम किया जाना है

ख. गारंटी के प्रकरण में, यह सुनिश्चित करने का लक्ष्य था कि सरकार द्वारा दी गई गारंटी वित्तीय वर्ष 2004-05 से प्रारम्भ किसी वित्तीय वर्ष में जी डी पी के 0.5 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी। 2018 के संशोधित अधिनियम में लक्ष्य को पुनः बताया गया है कि 'केन्द्र सरकार किसी भी वित्तीय वर्ष में सी एफ आई की सिक्यूरिटी पर किसी भी ऋण के संबंध में जी डी पी के 0.5 प्रतिशत से अधिक की, अतिरिक्त गारंटी नहीं देगी'।

अप्रैल 2018 के संशोधन के बाद भी गारंटी के सम्बन्ध में लागू प्रावधान एवं सीमा अपरिवर्तित रहे।

### 3.1 संघ सरकार देयतायें: 2017-18

#### 3.1.1 2017-18 तक वार्षिक अतिरिक्त देयतायें

अधिनियम के 2018 में संशोधन से पूर्व, सरकार की कुल अतिरिक्त देयताओं के संबंध में वार्षिक लक्ष्य में निहित है कि केन्द्र सरकार वित्तीय वर्ष 2014-15 से कोई अतिरिक्त देयता को ग्रहण नहीं करेगी। हालांकि, तालिका 3.1 दर्शाती है कि सरकार ने उस वर्ष के बाद अतिरिक्त देयताओं को स्वीकार ग्रहण करना जारी रखा था।

तालिका 3.1 सरकार की देयता: 2014-15 से 2018-19

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	वर्ष के प्रारंभ में देयता	वर्ष की सामप्ति पर देयता	वर्ष के दौरान अतिरिक्त देयता	जीडीपी	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में देयता	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में अतिरिक्त देयता
	1	2	3= (2-1)	4	(2/4)	(3/4)
2014-15	52,59,310	57,75,685	5,16,375	124,67,959	46.3	4.1
2015-16	57,75,685	64,23,032	6,47,347	137,71,874	46.6	4.7
2016-17	64,23,032	69,06,265	4,83,233	153,91,669	44.9	3.1
2017-18	69,06,265	76,53,486	7,47,221	170,98,304	44.8	4.4
2018-19	76,53,486	84,31,499	7,78,013	189,71,237	44.4	4.1

स्रोत: संघ सरकार वित्त लेखे

नोट: देयता में विनिमय की वर्तमान दरों पर बाह्य ऋण शामिल है।

2014-15 में अतिरिक्त देयता जी डी पी का 4.1 प्रतिशत थी जोकि 2015-16 में बढ़कर जी डी पी का 4.7 प्रतिशत हो गई, 2016-17 में गिरकर यह 3.1 प्रतिशत हो गई लेकिन उसके बाद 2017-18 में बढ़कर जीडीपी का 4.4 प्रतिशत हो गई। हालांकि लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रतिवर्ष राजकोषीय घाटे का वित्तपोषण करने के लिये अतिरिक्त देयतायें अनिवार्य थी। इन

वर्षों में एफडी की मात्रा की व्याख्या करने के लिए पहचाने गए कारक, अवधि के दौरान ग्रहण की गई वार्षिक अतिरिक्त देनदारियों में साल-दर-साल भिन्नता की व्याख्या भी करते हैं।

इसके अतिरिक्त जैसा कि वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिये एफ आर बी एम पर प्रतिवेदन के पैराग्राफ 2.3 में इंगित किया गया था कि अतिरिक्त देनदारियों के लिए निर्धारित वार्षिक लक्ष्यों और एफ डी के वार्षिक लक्ष्यों के बीच एक विरोधाभास था, जबकि पहले अधिनियम ने 2014-15 के बाद किसी अतिरिक्त देयता की परिकल्पना नहीं की, एफ डी के लिये जी डी पी का तीन प्रतिशत का लक्ष्य निर्धारित करके, अधिनियम ने इस सीमा तक अतिरिक्त देयता की अनुमति दी। एफ आर बी एम अधिनियम में 2018 के संशोधन द्वारा ऋण व कुल देयताओं के संबंध में फिर से लक्ष्य बना कर इस विरोधाभास को अब दूर किया गया है।

### 3.1.2 संघ सरकार के कुल राजकोषीय देयता: 2017-18

विनिमय की ऐतिहासिक दर (जिस दर पर ऋण मूल रूप से अनुबंधित था) तथा वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिये संघ सरकार वित्त लेखों पर आधारित विनिमय की वर्तमान दर पर संघ सरकार की कुल राजकोषीय देयता का विवरण तालिका 3.2 में दिया गया है।

तालिका 3.2 वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिये कुल बकाया देयता

	(₹ करोड़ में)	जीडीपी की प्रतिशतता
केंद्र सरकार का आंतरिक ऋण	64,01,275	37.44
बाह्य ऋण (ऐतिहासिक दर पर)	2,50,090	1.46
लोक लेखा देयतायें	8,06,929	4.72
कुल देयताये (ऐतिहासिक दर पर)	74,58,294	43.62
बाह्य ऋण (वर्तमान दर पर)	4,45,282	2.60
कुल देयताये (दर पर वर्तमान)	76,53,486	44.76

एफ आर बी एम अधिनियम सरकार की 'कुल देयताओं' को सी एफ आई तथा भारत के लोक लेखा के अंतर्गत विनिमय की वर्तमान दर पर देयताओं के रूप में परिभाषित करता है। तालिका 3.2 दर्शाती है कि वर्तमान विनिमय दर पर कुल देयता जी डी पी का 44.76 प्रतिशत थी। 2017-18 के दौरान, आंतरिक ऋण, लोक लेखा देयताओं सहित, ऐतिहासिक दर पर कुल देयताओं का 96.65 प्रतिशत था तथा शेष बाह्य ऋण था। यदि विनिमय की वर्तमान दर पर बाह्य ऋण को ध्यान में रखा जाये तो कुल देयताओं में आंतरिक ऋण का अनुपात 94.18 प्रतिशत था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि संघ सरकार वित्त लेखा राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एन एस एस एफ) प्रचालनों, राज्य सरकार की विशेष प्रतिभूतियों में निवेशित लघु बचत तथा अन्य साधनों में निवेशित लघु बचत के संबंध में संचित घाटे को लोक लेखा देयताओं की गणना से अलग



करता है। 2017-18 के दौरान, ₹7,32,613.26<sup>30</sup> करोड़ की लघु बचत निधि संग्रहण में से कुल निवेश तथा ₹1,07,637.84 करोड़ के एन एस एस एफ के प्रचालन में संचित घाटे को लोक लेखा देयताओं से अलग कर दिया गया था। यदि इनको शामिल किया जाये तो वास्तविक बकाया लोक लेखा देयतायें 2017-18 की समाप्ति पर ₹16,47,180<sup>31</sup> करोड़ होती हैं जबकि लेखों में ₹8,06,929 करोड़ दर्शायी गयी है।

लोक लेखा देयताओं के निवल व वास्तविक आंकड़ों दोनों को ध्यान में रखते हुए संघ सरकार की कुल राजकोषीय देयताओं की स्थिति तालिका 3.3 में दी गई है।

तालिका 3.3 : लोक लेखा देयता और कुल देयता का निवल व सकल आंकड़ा

		(₹ करोड़ में)	जीडीपी की प्रतिशतता
1	लोक लेखा देयतायें (निवल आंकड़े के अनुसार)	8,06,929	4.7
2	लोक लेखा देयतायें (वास्तविक)	16,47,180	9.6
3	कम बताई गयी राशि (3-2)	8,40,251	4.9
4	कुल निवल देयतायें (वर्तमान दर)	76,53,486	44.8
5	कुल वास्तविक देयतायें (वर्तमान दर (3+4))	84,93,737	49.7

व्यय बजट 2019-20 की विवरणी संख्या 27 में सूचीबद्ध अतिरिक्त बजटीय संसाधन (पूरी तरह से सेवित) के लिये ₹24,262 करोड़ के बकाया को ध्यान में रखते हुये, 2017-18 की समाप्ति पर केन्द्र सरकार की कुल देयता ₹85,17,999 करोड़ थी जोकि जी डी पी का 49.82 प्रतिशत है।

### 3.1.3 केन्द्र सरकार के ऋण

जैसा कि इस अध्याय के प्रारम्भिक पैरा में बताया गया है, एफ आर बी एम अधिनियम 2018 के संशोधन के कारण केन्द्र सरकार के ऋण की परिभाषा का विस्तार केन्द्र सरकार द्वारा स्वामित्व या नियंत्रित किसी भी निकाय-निगम या अन्य इकाई की वित्तीय देयताओं को शामिल करने के लिये किया गया था जिसे सरकार वार्षिक वित्तीय विवरणी से चुकाती है अथवा सहायता करती है। यह विस्तारित परिभाषा वित्तीय वर्ष 2018-19 से लागू है। पैराग्राफ 2.6 में उल्लेख किया गया था कि केन्द्र सरकार के ऋण की विस्तारित परिभाषा के अनुसार देयताओं का खुलासा करने के लिये सरकार ने 2019-20 के केन्द्रीय बजट से 'व्यय की रुपरेखा' के अंतर्गत एक विवरणी संलग्न की है। तथापि, स्पष्ट मानदंड के साथ कोई ऐसी वैचारिक रुपरेखा नहीं जिससे यह पहचान किया जा सके कि किन अतिरिक्त बजटीय संसाधनों व किन

<sup>30</sup> (विशेष राज्य सरकार की प्रतिभूतियों में ₹5,07,245.25 करोड़, सरकारी उपक्रमों में ₹1,62,000 करोड़, और डाकघर बीमा कोष में ₹63,368.01 करोड़)

<sup>31</sup> (₹13,94,422 करोड़ लघु बचत और भविष्य निधि के रूप में और ₹2,52,758 करोड़ अन्य दायित्वों के रूप में)

इकाइयों को केन्द्र सरकार की विस्तारित परिभाषा के अन्तर्गत शामिल किया जायेगा। इससे एफ आर बी एम लक्ष्यों को लागू करने के लिये केन्द्र सरकार के ऋण का यथार्थ परिकलन बाधित होगा। साथ ही, ऐसी देयताओं व सम्बन्धित लेन देन का अनुमान लगाने व शोधन करने हेतु कोई लेखांकन रुपरेखा नहीं थी। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय बजट व यू जी एफ ए में वित्तीय संकेतकों व अन्तर-पीढ़ीगत न्याय संगतता के लिये उनके निहितार्थ के साथ ऐसी देयताओं के प्रकटन हेतु कोई पद्धति नहीं थी। मंत्रालय ने बताया (जून 2020 और दिसंबर 2020) कि अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के लिए समग्र नीति की रुपरेखा प्रदान करने तथा अतिरिक्त बजटीय संसाधनों की मांग करने के लिये मंत्रालय/ विभागों के प्रस्तावों का निपटान करने हेतु संचालन समिति का गठन किया गया था। इसने स्पष्ट किया कि केन्द्रीय बजट 2019-20 से आगे के वर्षों के लिये पूरी तरह शोधित अतिरिक्त बजटीय संसाधनों का प्रकटन बजट विवरणी में किया जा रहा है। हालांकि, इसने इस तरह के ऋण के लेखांकन और संघ खातों में इसके चित्रण के बारे में विस्तार से नहीं बताया।

### 3.1.3.1 केन्द्र सरकार ऋण लक्ष्य: 2018-19

एफ आर बी एम अधिनियम ने 2024-25 तक केन्द्र सरकार का ऋण जी डी पी के 40 प्रतिशत तक रखने का लक्ष्य निर्धारित किया है। तथापि, अधिनियम में मध्यवर्ती वर्षों के लिये कोई वार्षिक कमी लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया है। यह देखते हुए कि एफ डी में वृद्धि प्रति वर्ष जारी रहेगी, केन्द्र सरकार के ऋण के स्टॉक में वार्षिक वृद्धि अपरिहार्य होगी।

उपरोक्त के संदर्भ में, 2018-19 में केन्द्र सरकार का ऋण जी डी पी का 48.7 प्रतिशत (अंतिम) है तथा 2018-19 से केन्द्र सरकार के ऋण की परिभाषा में विस्तार होने से एफ आर बी एम अधिनियम में निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करना कठिन हो जायेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2020-21 के एम टी एफ पी सह एफ पी एस ने प्रभावी ऋण प्रबंधन तथा नियंत्रण के लिये केन्द्र सरकार के ऋण की सही गणना के महत्व को मान्यता दी थी। हालांकि, नीति विवरण नई परिभाषा के अनुसार केन्द्र सरकार के ऋण की सही मात्रा का माप प्रदान नहीं करता है। मंत्रालय ने हालांकि 2021-22 के एम टी एफ पी सह एफ पी एस में, इस डेटा को उपलब्ध कराने के प्रयासों का आश्वासन (जून 2020 और दिसंबर 2020) दिया है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बजट दस्तावेजों में प्राप्त बजट के भाग के रूप में 'केन्द्र सरकार की देयताओं की विवरणी' शामिल है। हालांकि, यह विवरण केन्द्र सरकार के ऋण की विस्तारित परिभाषा के संदर्भ में कुल देयताओं को स्पष्ट रूप से नहीं दर्शाता है और केवल एक फुटनोट

के माध्यम से इन देयताओं का खुलासा करता है। वर्ष 2018-19 के लिये, इन देयताओं का मूल्यांकन ₹89,864.10 करोड़ किया जा रहा था जोकि जी डी पी का लगभग 0.47 प्रतिशत था।

तथापि, जैसा कि अध्याय 2 में दर्शाया गया है, उपरोक्त के सन्दर्भ में कुछ पी एस ई व सरकारी एजेन्सियों को ऊपर उल्लिखित विवरण में शामिल नहीं किया गया है, न ही इन्हें स्पष्ट रूप से केंद्र सरकार के ऋण के रूप में माना गया है।

### 3.1.3.2 केन्द्र सरकार के ऋण का कुल स्टाक - 2018-19

वित्तीय वर्ष 2018 की समाप्ति पर, केन्द्र सरकार के ऋण की स्थिति यू जी एफ ए 2018-19 से प्राप्त डेटा के आधार पर विनिमय की ऐतिहासिक व वर्तमान दोनों दरों पर तथा 2019-20 के बजट दस्तावेजों के आधार पर तालिका 3.4 में दी गई है।

तालिका 3.4 वित्तीय वर्ष 2018-19 की समाप्ति पर केन्द्र सरकार के ऋण का विवरण

	(₹ करोड़ में)	जी डी पी का प्रतिशत
संघ सरकार का आंतरिक ऋण	70,74,941	37.29%
बाह्य ऋण (ऐतिहासिक दर पर)	2,69,961	1.42%
बाह्य ऋण (वर्तमान दर पर)	4,74,439	2.50%
लोक लेखा देयतायें	8,82,119	4.65%
सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त ई बी आर	89,864	0.47%
कुल केन्द्रीय सरकारी ऋण (ऐतिहासिक दर पर)	83,16,885	43.84%
कुल केन्द्रीय सरकारी ऋण (वर्तमान दर पर)	85,21,363	44.92%

इसके अतिरिक्त, वित्तीय वर्ष 2017-18 के प्रकरण में संघीय सरकार के लेखों में दर्शाये गये लोक लेखा देयताओं में राष्ट्रीय लघु बचत निधि प्रचालनों में संचित हानि (₹1,13,651.81 करोड़) में विशेष राज्य सरकारी प्रतिभूतियों में निवेशित लघु बचत तथा अन्य साधनों में निवेशित लघु बचत को (₹4,71,206.21 करोड़) अलग रखा है। इसके अतिरिक्त, बाह्य ऋण को ऐतिहासिक दर पर दिखाया गया था तथा कुल योग ₹2,69,961 करोड़ था, यद्यपि विनिमय की वर्तमान दर पर आंकड़ा ₹4,74,439 करोड़ था। वित्तीय वर्ष 2018-19 की समाप्ति पर, केन्द्र सरकार के ऋण का स्टाक उपरोक्त सभी कारकों के अनुसार ₹85.21,363 करोड़ बनता है जैसाकि तालिका 3.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.5 : 2018-19 के दौरान केन्द्र सरकार के ऋण की कार्यप्रणाली

		(₹ करोड़ में)	जी डी पी का प्रतिशत
1	लोक लेखा देयताये (निवल आंकड़े के अनुसार)	8,82,119	4.65
2	लोक लेखा देयताये (वास्तविक)	18,12,016	9.55
3	कम बताई गई राशि (2-1)	9,29,897	4.9
4	निवल लोक लेखा देयताओं के साथ केन्द्र सरकार का कुल ऋण (वर्तमान दर पर)	85,21,363	44.92
5	वास्तविक लोक लेखा (वर्तमान दर) के साथ केन्द्र सरकार का कुल ऋण वास्तविक देयताये (3+4)	94,51,260	49.82

स्रोत: संघ सरकार वित्त लेखे 2018-19

इसके अतिरिक्त, उधार द्वारा अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के कारण ग्रहण की गई देयताओं जिन्हें ऋण गणना से बाहर रखा गया था यू जी एफ ए में स्पष्ट प्रकटीकरण के योग्य हैं।

2016-17 के लिये सी ए जी के एफ आर बी एम प्रतिवेदन में (2018 की प्रतिवेदन संख्या 20) बताया गया था कि एफ आर बी एम अधिनियम ऋण प्रबंधन के लिये रुपरेखा तैयार करता है जिसमें मुख्य रूप से आर डी व एफ डी तथा ऋण की मांग व उपयोग को व्यवस्थित करना शामिल है ताकि लागत कम रखी जा सके और आय सृजन की सम्भावना अधिक हो। यह भी देखा गया कि इन उद्देश्यों का समर्थन करने के लिये ऋण निधि के परिनियोजन पर नीति का अभाव था। इसने बजटीय संसाधनों के उपयोग को वरीयता देते हुये राजस्व व पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिये उधार के द्वारा अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के उपयोग बढ़ाने की ओर इंगित किया। जैसाकि अतिरिक्त बजटीय संसाधन भविष्य के लिये लागत व देयता लगाते हैं, इसलिए यह आवश्यक है कि इस प्रकार की निधि का उपयोग करते समय उधार में शोधन करने के लिये प्रतिफल दर व क्षमता-निर्माण जैसे पहलुओं को ध्यान में रखा जाए।

मंत्रालय ने कहा कि एफ आर बी एम अधिनियम में एफ डी की कमी एक महत्वपूर्ण लक्ष्य के रूप में है और संसद में प्रस्तुत किये जाने वाले एम टी एफ पी तथा एफ पी एस एस ऋण व उससे संबंधित रणनीति के संबंध में पूर्वानुमानों के बारे में वर्णन करते हैं। हालांकि, उत्तर विशेष रूप से अतिरिक्त बजटीय संसाधन जुटाने के लिए उधारों के व्यापक प्रकटीकरण और सरकार के पूंजीगत व्यय के लिए नियोजित उधार निधि से प्रतिफल के साथ उधार लेने की लागत को जोड़ने वाले नीति ढांचे की कमी के मुद्दों का समाधान नहीं करता है।

### 3.1.4 सामान्य सरकारी ऋण लक्ष्य

एफ आर बी एम अधिनियम में 2018 के संशोधन ने सामान्य सरकारी ऋण की अवधारणा को शामिल किया, जिसमें केन्द्र व राज्य सरकार दोनों के ऋण शामिल हैं, तथा इस सामान्य

सरकारी ऋण को वित्तीय वर्ष 2024-25 की समाप्ति तक जी डी पी के 60 प्रतिशत के स्तर पर रखने का लक्ष्य निर्धारित किया है। जैसा कि केन्द्र सरकार के ऋण के प्रकरण में भी था, एफ आर बी एम अधिनियम केवल अवधि समाप्ति लक्ष्य की व्यवस्था करता है तथा एफ आर बी एम अधिनियम के अंतर्गत बनाये गये नियमों में कोई वार्षिक कमी लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया है।

जैसाकि केन्द्र सरकार के ऋण के संदर्भ में उल्लिखित है, सामान्य सरकारी ऋण की सही गणना ऋण प्रबंधन व नियंत्रण के लिये आवश्यक है। लेखापरीक्षा की टिप्पणी की एफ आर बी एम रुपरेखा के संदर्भ में नीति विवरणी अथवा बजट दस्तावेजों में सामान्य सरकारी ऋण के स्टॉक की गणना व खुलासा करने हेतु कोई काम नहीं किया था, के प्रत्युत्तर में, मंत्रालय ने कहा कि उन्होंने सरकारी ऋण पर स्थिति पत्र जारी किया है जिसमें सामान्य सरकारी ऋण<sup>32</sup> के विवरण भी शामिल है

2018-19 के लिये स्थिति पत्र से प्राप्त विगत पाँच वर्षों के लिये सामान्य सरकारी ऋण की स्थिति तालिका 3.6 में दी गई है

तालिका 3.6 ऋण के स्थिति पत्र में दर्शाई गई सामान्य सरकारी ऋण की स्थिति

वर्ष	(₹ करोड़ में)	जीडीपी की प्रतिशतता
	राशि	वास्तविक
2014-15	83,34,829	68.8
2015-16	94,75,280	68.8
2016-17	1,05,24,777	68.4
2017-18	1,17,40,614	68.7
2018-19	1,30,23,102	68.6

स्रोत: 2018-19 के ऋण पर स्टेटस पेपर की तालिका 1.5

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2018-19 के लिये सामान्य सरकारी ऋण के आंकड़े संशोधित अनुमानों पर आधारित हैं, न कि वास्तविक आंकड़ों पर। इसके अतिरिक्त, यद्यपि स्थिति पत्र में केन्द्र सरकार द्वारा अतिरिक्त बजट संसाधन को व्यय प्रोफाइल की विवरणी 27 में ऋण के भाग के रूप में शामिल किया गया है, पर इस बात की कोई सूचना नहीं दी गयी कि क्या, केन्द्र सरकार के ऋण की तरह राज्य सरकार के ऋण में पूरी तरह शोधित अतिरिक्त बजट संसाधन को शामिल किया गया था। इस प्रकार, इसे एफ आर बी एम के अंतर्गत सामान्य सरकारी ऋण का पर्याप्त खुलासा मानना जल्दबाज़ी होगा।

<sup>32</sup> डीईए द्वारा लाए गए स्टेटस पेपर का चैप्टर IV

केन्द्र सरकार के ऋण के समान्तर पर राज्य सरकार के ऋण की गणना पर टिप्पणी के संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने देखा कि इस सम्बन्ध में राज्य सरकारों को कोई आदेश/अनुदेश जारी नहीं किये गये थे। इसके अतिरिक्त, 2024-25 तक सकल घरेलू उत्पाद के 20 प्रतिशत के भीतर राज्यों के ऋण का हिस्सा रखने के एफ आर बी एम लक्ष्य के अनुरूप राज्यों के लिए ऋण पर कोई सीमा निर्धारित नहीं की गई है। इसके अतिरिक्त, एफ आर बी एम अधिनियम द्वारा निर्धारित स्तर पर सामान्य सरकारी ऋण रखने के लिये कोई रणनीति किसी एफ आर बी एम की अनिवार्य टिप्पणी में नहीं दी गई है।

मंत्रालय ने बताया (जून-2020 तथा दिसम्बर 2020) कि एफ आर बी एम अधिनियम को अधिनियमित किया गया है ताकि राजकोषीय प्रबंधन तथा दीर्घकालिक वृहद आर्थिक स्थिरता में अंतर - पीढीगत न्याय संगतता के संबंध में केन्द्र सरकार को उत्तरदायित्व प्रदान किया जा सके। सामान्य सरकारी ऋण के संबंध में लक्ष्य राज्य सरकारों को ऋण व घाटे के प्रबंधन हेतु सांकेतिक मार्गदर्शन प्रदान करते हैं।

हालांकि, लेखापरीक्षा का मानना है कि एफ आर बी एम अधिनियम को संचालित करनेवाले मंत्रालय के रूप में वित्त मंत्रालय राज्य सरकारों के साथ परामर्श करके सामान्य सरकारी ऋण की गणना के लिये प्रणाली व नीति निर्धारित करने के लिये उत्तरदायी है। इसे एफ आर बी एम अधिनियम में निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने के लिये समयबद्ध रणनीति व कार्य योजना भी तैयार करनी चाहिए, जैसा कि यह पहले ही राज्यों द्वारा उधार लेने की सीमा निर्धारित करती रहती है।

### 3.2 गारंटी

केन्द्र सरकार मुख्य रूप से सरकारी इकाइयों और द्वारा महत्वपूर्ण सामाजिक व आर्थिक लाभ, उधार की लागत कम करने तथा ऐसे प्रकरणों में जहाँ सार्वभौमिक गारंटी द्विपक्षीय/बहुपक्षीय सहायता के लिये पूर्व शर्त है, की आवश्यकता को पूरा करने हेतु शुरू किए गए परियोजनाओं की व्यवहार्यता अथवा गतिविधियों में सुधार करने की गारंटी देती है। यद्यपि गारंटी आक्समिक देयता होने के कारण ऋण का भाग नहीं होती है, चूक की स्थिति में, वे सरकार की देयता स्थिति को बढ़ाने की क्षमता रखते हैं।

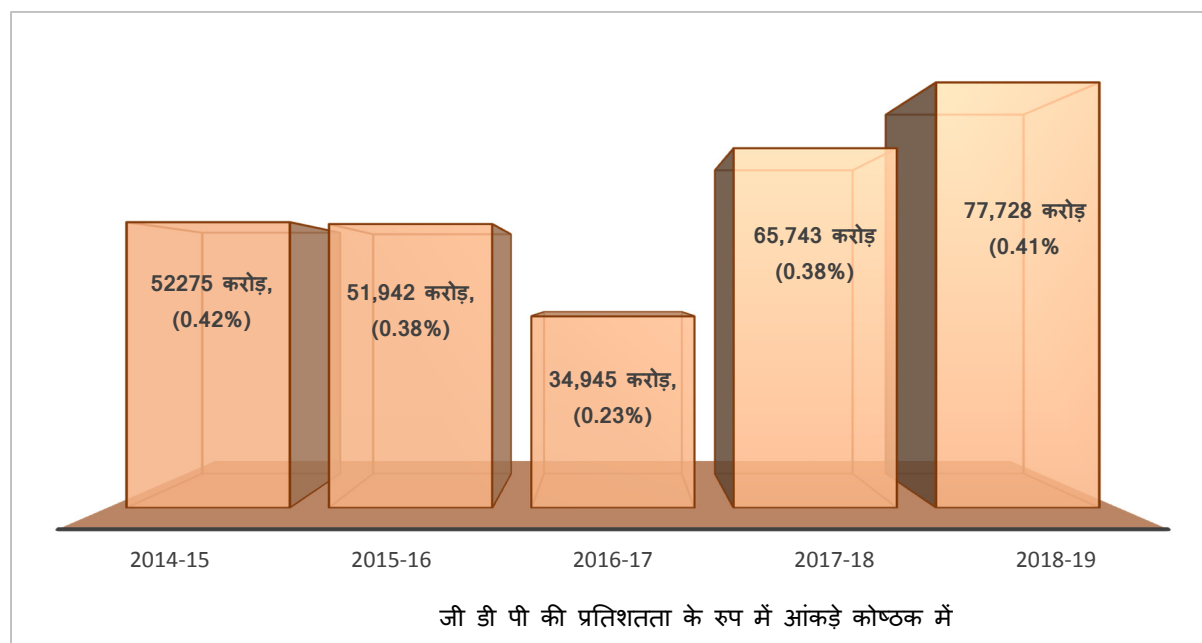
#### 3.2.1 गारंटी लक्ष्य

एफ आर बी एम अधिनियम तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियम निर्धारित करते हैं कि केन्द्र सरकार किसी भी वित्तीय वर्ष में सी एफ आई की सिक्योरिटी पर किसी भी ऋण के संबंध में जी डी पी के आधा प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त गारंटी नहीं देगी।

### 3.2.2 गारंटी में वृद्धि की प्रवृत्ति

**ग्राफ 3.1** 2014-15 से 2018-19 की अवधि में, सरकार द्वारा दी गई गारंटी में वृद्धि की प्रवृत्ति को जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में दर्शाता है।

**ग्राफ 3.1: गारंटी में वृद्धि की प्रवृत्ति: 2014-15 से 2018-19**



स्रोत: सी एस ओ 29 मई 2020 के प्रेस नोट के अनुसार जी डी पी, प्राप्त बजट में गारंटी की विवरणी से गारंटी आंकड़े

नोट: दूसरा अक्ष जी डी पी के प्रतिशतता के रूप में गारंटी में वृद्धि दर्शाता है।

**ग्राफ 3.1** दर्शाता है कि विगत तीन वर्ष में, एक वित्तीय वर्ष में अतिरिक्त देयताएं जी डी पी का 0.5 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य के अंतर्गत रहीं।

उपरोक्त के संदर्भ में, यह प्रासंगिक है कि अतिरिक्त गारंटी के लिये आंकड़े को केवल उन गारंटी में लिया जाता है जो स्पष्ट रूप से बताये गये हैं तथा यू जी एफ ए/ प्रकटीकरण फार्म में शामिल किये गये हैं। इसके अतिरिक्त, सार्वजनिक क्षेत्र की इकाई जैसे पी एफ सी, आर ई सी, एन एच ए आई तथा आई आर ई सी भी बॉन्ड व अन्य साधनों, के माध्यम से परियोजनाओं को देने के लिए निधि जुटाती है जिनमें गारंटी निहित है, क्योंकि उनके सार्वजनिक क्षेत्र का होना इन बॉन्ड के मूल्यांकन के लिये महत्वपूर्ण है। आई आर एफ सी के प्रकरण में, बाँड भारतीय रेलवे के राजस्व पर स्पष्ट प्रभार होते हैं। यदि इन निहित गारंटियों को ध्यान में रखा जाता तो प्रतिवर्ष अतिरिक्त गारंटीयां एफ आर बी एम अधिनियम में निर्धारित सीमा से अधिक होती।

इसके अतिरिक्त, कानून के माध्यम से दी गई गारंटी जैसा कि एल आई सी व एन एच ए आई के प्रकरण में लागू है, का भी उल्लेख किया जाना चाहिये क्योंकि संघ सरकार के वित्त लेखों में यदपि दर्शाया नहीं जाता है, फिर भी आक्समिक देयता का गठन करते है।

### भावी उपाय

सरकार को विचार करना चाहिए:

- क) संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम में नई परिभाषा के आधार पर कुल देयतायें/केन्द्र सरकार के ऋण तथा सामान्य सरकारी ऋण के स्टॉक का परिकलन एवं प्रकटन। केन्द्र व राज्य सरकार दोनों के ऋणों के लिए एफ आर बी एम लक्ष्यों को पूरा करने के लिये एक रणनीति भी बनाई जानी चाहिये जिसमें वार्षिक ऋण में कमी के लक्ष्यों का निर्धारण शामिल करना चाहिये।
- ख) व्यापक पहचान करने के स्पष्ट मानदंडों से युक्त एक अवधारणा रूपरेखा तैयार की जाये कि कौन से अतिरिक्त बजटीय संसाधन सरकारी ऋण का भाग होंगे और इस प्रकार के ऋण लेने वाली किन इकाइयों को इन गणना में शामिल किया जाना चाहिये ताकि केन्द्रीय व सामान्य सरकारी ऋण का परिकलन व्यापक व वस्तुगत दृष्टि से किया जा सके।
- ग) लेखांकन के लिए एक रूपरेखा तैयार करना और सभी उधारों को चित्रित करना, जो नई परिभाषा का हिस्सा हैं, तथा जिनको यू जी एफ ए में राजकोषीय संकेतकों व अन्तर-पीढीगत न्याय संगतता के लिये उनके निहितार्थ के साथ मानदंडों को परिष्कृत करने के बाद मान्यता प्रदान की गई।
- घ) एक नई नीति रूपरेखा जो पूंजीगत व्यय के लिए उधार ली गई निधि से प्रतिफल के साथ उधार लागत को जोडती है।
- ङ) अंतरराष्ट्रीय स्वीकृति सार्वजनिक क्षेत्र प्रबन्धन रूपरेखा के अनुसार सामान्य सरकारी ऋण को परिभाषित किया जाये तथा इसमें केन्द्र सरकार, राज्य सरकारों, व तृतीय स्तर एवं उनके अन्तर्गत इकाइयों की देयतायें व्यापक रूप से शामिल की जाए ताकि प्रभावपूर्ण वित्तीय उत्तरदायित्व का विधान हो।
- च) निहित गारंटी/ आश्वासन के आधार पर सरकार द्वारा स्वामित्व/नियंत्रित इकाइयों द्वारा लिए गए उधार के प्रकटन के लिये रूपरेखा तैयार की जाये।



### 3.3 लेखापरीक्षा सारांश

अप्रैल 2018 से एफ आर बी एम अधिनियम व नियमों में संशोधन से ऋण व सम्बन्धित लक्ष्यों की अवधारणा में महत्त्वपूर्ण सुधार हुए। संशोधन ने सरकार की कुल देयता की जगह विस्तारित परिभाषा के साथ केन्द्र सरकार के ऋण के संदर्भ को बदल दिया तथा सामान्य सरकारी ऋण की अवधारणा को शुरू किया। अप्रैल 2018 संशोधन से पूर्ण कुल देयताओं के सम्बंध में एफ आर बी एम रूपरेखा में निर्धारित लक्ष्यों में निहित है कि सरकार 2014-15 के बाद कोई अतिरिक्त देयता की जिम्मेवारी नहीं लेगी। हालांकि, सरकार ने 2014-15 से 2017-18 में प्रतिवर्ष अतिरिक्त देयता की जिम्मेवारी ली जिसकी सीमा जी डी पी के 3.3 से 4.7 प्रतिशत के बीच रही, 2017-18 में संघ सरकार वित्त लेखे (यू जी एफ ए) 2017-18 के आधार पर परिकल्पित विनिमय की वर्तमान दर पर कुल देयतायें जी डी पी का 44.76 प्रतिशत थी। परन्तु, लेखों में सार्वजनिक देयता की न्यूनोक्ति व अतिरिक्त बजटीय संसाधन के कारण देयता जो कि व्यय बजट 2019-20 की विवरणी 27 में दर्ज की गई, को शामिल करने के बाद, कुल वास्तविक देयतायें जी डी पी का 49.82 प्रतिशत होगी। (यू जी एफ ए) 2018-19 के अनुसार वर्तमान दर पर केन्द्र सरकार का ऋण जी डी पी का 44.92 प्रतिशत था। हालांकि, लेखों में लोक देयता की न्यूनोक्ति को ध्यान में रखने के बाद, कुल वास्तविक देयतायें जी डी पी का 49.82 प्रतिशत होगी। संशोधित एफ आर बी एम रूप रेखा में केन्द्र सरकार के ऋण व सामान्य ऋण 2024-25 की समाप्ति तक जी डी पी का क्रमशः 40 प्रतिशत व 60 प्रतिशत रखे जाने हैं। तथापि, परिवर्तित परिभाषा के अनुसार केन्द्र सरकार के ऋण व सामान्य सरकारी ऋण दोनों का परिकलन व प्रकटन करने हेतु कोई कार्य नहीं किया गया है तथा सरकार द्वारा मध्यवर्ती वर्षों के लिये कोई वार्षिक कमी का लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया है, एक वित्तीय वर्ष में अतिरिक्त गारंटियां जी डी पी के 0.5 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य के भीतर बनी रहीं।

एफ आर बी एम अधिनियम के घोषित उद्देश्यों में से एक यह है कि केंद्र सरकार एक मध्यम-अवधि के ढांचे में अपनी राजकोषीय नीति का संचालन करेगी। इसे प्राप्त करने के लिए, अधिनियम की धारा 3 में, सरकार द्वारा मध्यम अवधि राजकोषीय नीति (एम टी एफ पी) विवरण, राजकोषीय नीति योजना (एफ पी एस) विवरण और वृहत आर्थिक रूपरेखा (एम एफ) विवरण को वार्षिक वित्तीय विवरण एवं अनुदान की मांगों के साथ संसद के दोनों सदनों में प्रस्तुत करने का प्रावधान है। इसके अतिरिक्त 2012 में एफ आर बी एम अधिनियम में संशोधन द्वारा, एक मध्यम अवधि के व्यय ढांचे (एम टी ई एफ) विवरण को भी संसद में प्रस्तुत करने का प्रावधान है।

अप्रैल 2018 में एफ आर बी एम अधिनियम के संशोधन के बाद, अलग-अलग विवरणियों के स्थान पर एक मध्यम अवधि राजकोषीय नीति सह राजकोषीय नीति योजना (एम टी एफ पी सह एफ पी एस) का विवरण प्रस्तुत किया गया। वृहत आर्थिक रूपरेखा (एम ई एफ) और मध्यम अवधि व्यय ढांचा (एम टी ई एफ) विवरणियों को पहले की तरह संसद में प्रस्तुत किया जाना था। नियमावली में यह भी प्रावधान है कि एम टी एफ पी सह एफ पी एस में सकल घरेलू उत्पाद(जी डी पी) के प्रतिशत के रूप में एफ डी, आर डी, प्राथमिक घाटा, कर राजस्व, गैर-कर राजस्व और केंद्र सरकार ऋण के संबंध में तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्य शामिल होंगे। एम टी एफ पी सह एफ बी एस विवरण में राजकोषीय दृष्टिकोण, जी डी पी वृद्धि अनुमानों प्राप्तियां व व्यय के अनुमानों से संबंधित अंतर्निहित धारणाओं को प्रस्तुत करना भी आवश्यक था। एम टी ई एफ विवरण, सभी निर्धारित व्यय संकेतकों के लिए तीन वर्षीय रोलिंग लक्ष्यों के साथ अंतर्निहित धारणाओं और जोखिमों के ब्यौरे को शामिल करता है।

यह अध्याय 2017-18 एवं 2018-19 के लिए संघ सरकार की वास्तविक प्राप्तियों और व्ययों का राजकोषीय नीति विवरणी और बजट सार में किए गए अनुमानों के बीच भिन्नता का विश्लेषण करता है।

**तालिका 4.1** में वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए एम टी एफ पी सह एफ पी एस; एम टी ई एफ; बजट और संशोधित अनुमानों और दोनों वर्षों के लिए वास्तविक राशियों की तुलना दर्शायी गई है।

तालिका 4.1: एम टी एफ पी/ एम टी ई एफ विवरणियाँ और बजट दस्तावेजों में 2017-18 व 2018-19 के लिए अनुमान

2017-18 के लिए आंकलन/अनुमान/वास्तविक

(जी डी पी प्रतिशतता के रूप में)

	2015-16 एम टी एफ पी में चित्रण	2016-17 एम टी एफ पी में चित्रण	2017-18 के लिए बजट अनुमान	2017-18 के लिए संशोधित अनुमान	2017-18 के लिए वास्तविक
राजकोषीय संकेतक	फरवरी 2015	फरवरी 2016	फरवरी 2017	फरवरी 2018	फरवरी 2019
राजकोषीय घाटा	3	3	3.2	3.5	3.5
राजस्व घाटा	2	1.8	1.9	2.6	2.6
प्रभावी राजस्व घाटा	0	0.6	0.7	1.5	1.5
कुल बकाया देयताएं	42.8	46.8	44.7	50.1	44.8
सकल कर राजस्व	10.7	10.9	11.3	11.6	11.2

2017-18 के लिए आंकलन/अनुमान/वास्तविक

(₹ करोड़ में)

	2015-16 एम टी एफ पी में चित्रण	2016-17 एम टी एफ पी में चित्रण	2017-18 के लिए बजट अनुमान	2017-18 के लिए संशोधित अनुमान	2017-18 के लिए वास्तविक
प्राप्तियां	फरवरी-2015	फरवरी-2016	फरवरी-2017	फरवरी-2018	फरवरी 2019
कर राजस्व	12,09,937	11,97,970	12,27,014	12,69,454	12,42,488
गैर कर राजस्व	2,49,104	3,37,456	2,88,757	2,35,974	1,92,745
राजस्व प्राप्तियां (ए)	14,59,041	15,35,426	15,15,771	15,05,428	14,35,223
पूंजीगत प्राप्तियां जिनमें से:					
i) ऋण और अग्रिमों की वसूली	10,500	10,500	11,932	17,473	15,633
ii) अन्य गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां	50,000	40,000	72,500	1,00,000	1,00,045
गैर-ऋण प्राप्तियां {(ए)+(i)+(ii)} (बी)		15,85,926	16,00,203	16,22,901	15,50,911
iii) उधार-सार्वजनिक ऋण व अन्य देनदारियां	5,44,614	5,12,257	5,46,532	5,94,849	5,91,062
	एम टी ई एफ 2015-16	एम टी ई एफ 2016-17	बजट अनुमान 2017-18	संशोधित अनुमान 2017-18	वास्तविक 2017-18
व्यय/घाटा	अगस्त-2015	अगस्त-2016	फरवरी-2017	फरवरी-2018	फरवरी-2019
राजस्व व्यय (सी)	17,79,614	18,29,317	18,36,934	19,44,305	18,78,833
पूंजीगत व्यय	2,84,541	2,68,866	3,09,801	2,73,445	2,63,140
कुल व्यय (डी)	20,64,155	20,98,183	21,46,735	22,17,750	21,41,973
राजकोषीय घाटा (बी-डी)	(-5,44,614)	(-5,12,257)	(-5,46,532)	(-5,94,849)	(-5,91,062)
राजस्व घाटा (ए-सी)	(-3,20,573)	(-2,93,891)	(-3,21,163)	(-4,38,877)	(-4,43,600)

पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	3,16,754	2,00,000	1,95,350	1,89,245	1,91,034
प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी)	(-3,819)	(-93,891)	(-1,25,813)	(-2,49,632)	(-2,52,566)
जी डी पी	1,77,93,186	1,68,72,811	1,68,47,455	1,67,84,679	1,70,98,304

2018-19 के लिए आंकलन/अनुमान/वास्तविक

(जी डी पी प्रतिशतता के रूप में)

	2015-16 एम टी एफ पी में चित्रण	2016-17 एम टी एफ पी में चित्रण	2017-18 के लिए बजट अनुमान	2017-18 के लिए संशोधित अनुमान	2017-18 के लिए वास्तविक
राजकोषीय संकेतक	फरवरी-2016	फरवरी-2017	फरवरी-2018	फरवरी 2019	फरवरी-2020
राजकोषीय घाटा	3	3	3.3	3.4	3.4
राजस्व घाटा	1.3	1.6	2.2	2.2	2.4
प्रभावी राजस्व घाटा	0	0.4	1.2	1.1	1.4
कुल बकाया देयताएं	44.4	42.8	48.8	-	-
केन्द्र सरकार के ऋण				48.4	48.7
सकल कर राजस्व	11.1	11.6	12.1	11.9	11

2018-19 के लिए आंकलन/अनुमान/वास्तविक

(₹ करोड़ में)

	एम टी एफ पी 2016-17 में चित्रण	एम टी एफ पी 2017-18 में चित्रण	2018-19 के लिए बजट अनुमान	2018-19 के लिए संशोधित अनुमान	2018-19 के लिए वास्तविक
प्राप्तियां	फरवरी-2016	फरवरी-2017	फरवरी-2018	फरवरी 2019	फरवरी-2020
कर राजस्व	13,72,772	14,15,186	14,80,649	14,84,406	13,17,211
गैर कर राजस्व	3,43,193	2,64,168	2,45,089	2,45,276	2,35,705
राजस्व प्राप्तियां (ए)	17,15,965	16,79,354	17,25,738	17,29,682	15,52,916
पूँजीगत प्राप्तियां जिनमें से:	6,18,258	6,60,651	7,16,475	7,27,553	7,62,197
i) ऋण और अग्रिमों की वसूली	10,500	10,000	12,199	13,155	18,052
ii) अन्य गैर-ऋण पूँजीगत प्राप्तियां	40,000	47,000	80,000	80,000	94,727
गैर-ऋण प्राप्तियां {(ए)+(i)+(ii)}(बी)	17,66,465	17,36,354	18,17,937	18,22,837	16,65,695
iii) उधार-सार्वजनिक ऋण व अन्य देनदारियां	5,67,758	6,03,651	6,24,276	6,34,398	6,49,418

	एम टी एफ पी 2016-17 में चित्रण	एम टी एफ पी 2017-18 में चित्रण	2018-19 के लिए बजट अनुमान	2018-19 के लिए संशोधित अनुमान	2018-19 के लिए वास्तविक
व्यय	अगस्त 2016	अगस्त 2017	फरवरी 2018	फरवरी 2019	फरवरी 2020
राजस्व व्यय (सी)	19,70,224	19,99,005	21,41,772	21,40,612	20,07,399
पूंजीगत व्यय	3,63,999	3,41,000	3,00,441	3,16,623	3,07,714
कुल व्यय (डी)	23,34,223	23,40,005	24,42,213	24,57,235	23,15,113
राजकोषीय घाटा (बी-डी)	(-) 5,67,758	(-) 6,03,651	(-) 6,24,276	(-) 6,34,398	(-) 6,49,418
राजस्व घाटा (ए-सी)	(-) 2,54,259	(-) 3,19,651	(-) 4,16,034	(-) 4,10,930	(-) 4,54,483
पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	2,56,500	2,25,000	1,95,345	2,00,300	1,91,781
प्रभावी राजस्व घाटा (ई आर डी)	2,241	(-) 94,651	(-) 2,20,689	(-) 2,10,630	(-) 2,62,702
जी डी पी	1,90,66,277	1,88,69,150	1,87,22,302	1,88,40,731	1,89,71,237

#### 4.1 सकल घरेलू उत्पाद (जी डी पी) के अनुमान

2015-16 के एम टी एफ पी विवरणी में अनुमान लगाया कि 2015-16 की जी डी पी ₹1,41,08,945 करोड़ है और वित्त वर्ष 2016-17 में नाममात्र जीडीपी वृद्धि 12.2 प्रतिशत की दर से और 2017-18 में 12.4 प्रतिशत की दर से बढ़ने का अनुमान है। उसी पर आधारित, वित्त वर्ष 2017-18 के लिए जी डी पी लगभग ₹1,77,93,186 करोड़ अनुमानित की गई। 2016-17 की एम टी एफ पी, इस वर्ष की अनुमानित ₹1,50,65,010 करोड़ की जी डी पी पर आधारित थी और 2017-18 में 12.0 प्रतिशत की दर से नाममात्र जी डी पी बढ़ने का अनुमान था। इस गणना पर आधारित 2017-18 के लिए अनुमानित जी डी पी लगभग ₹1,68,72,811 करोड़ थी। 2017-18 के लिए बजट सार के अनुसार इस वर्ष की अनुमानित जी डी पी ₹1,68,47,455 करोड़ थी और 2018-19 के बजट सार में 2017-18 के लिए अनुमानित जी डी पी को संशोधित कर ₹1,67,84,679 करोड़ कर दिया। मई 2020<sup>33</sup> में सी एस ओ द्वारा जारी 2017-18 के जी डी पी आंकड़े ₹1,70,98,304 करोड़ थे।

2018-19 के जी डी पी अनुमानों के मामले में, 2016-17 के एम टी एफ पी में इस वर्ष के लिए अनुमानित जी डी पी ₹1,90,66,277 करोड़ थी। 2017-18 बजट सार में, 2017-18 की जी डी पी का अनुमान ₹1,68,47,455 करोड़ था, और 2018-19 के दौरान 12 प्रतिशत की वृद्धि अनुमानित थी। तथापि 2018-19 के जी डी पी अनुमानों को एम टी एफ पी 2017-18

<sup>33</sup> वार्षिक राष्ट्रीय आय, 2019-20

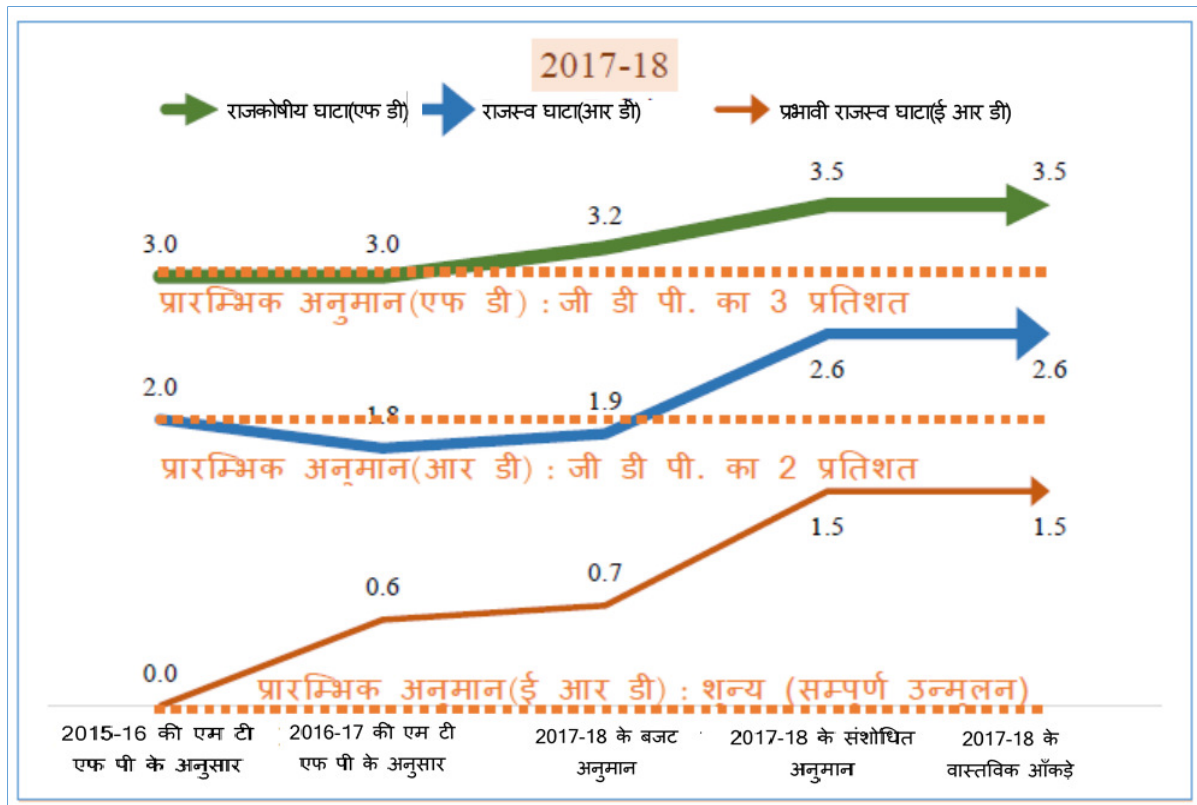
में ₹1,88,69,150 करोड़ रखा गया। 2018-19 के लिए बी ई में, इस वर्ष के लिए जी डी पी को ₹1,87,22,302 करोड़ अनुमानित किया और आर ई में वर्ष के लिए अनुमानित से कुछ बढ़ा कर, ₹1,88,40,731 करोड़ प्रस्तुत किया। 2018-19 के लिए वास्तविक जीडीपी इससे ज्यादा कुछ ₹1,89,71,237 करोड़ था।

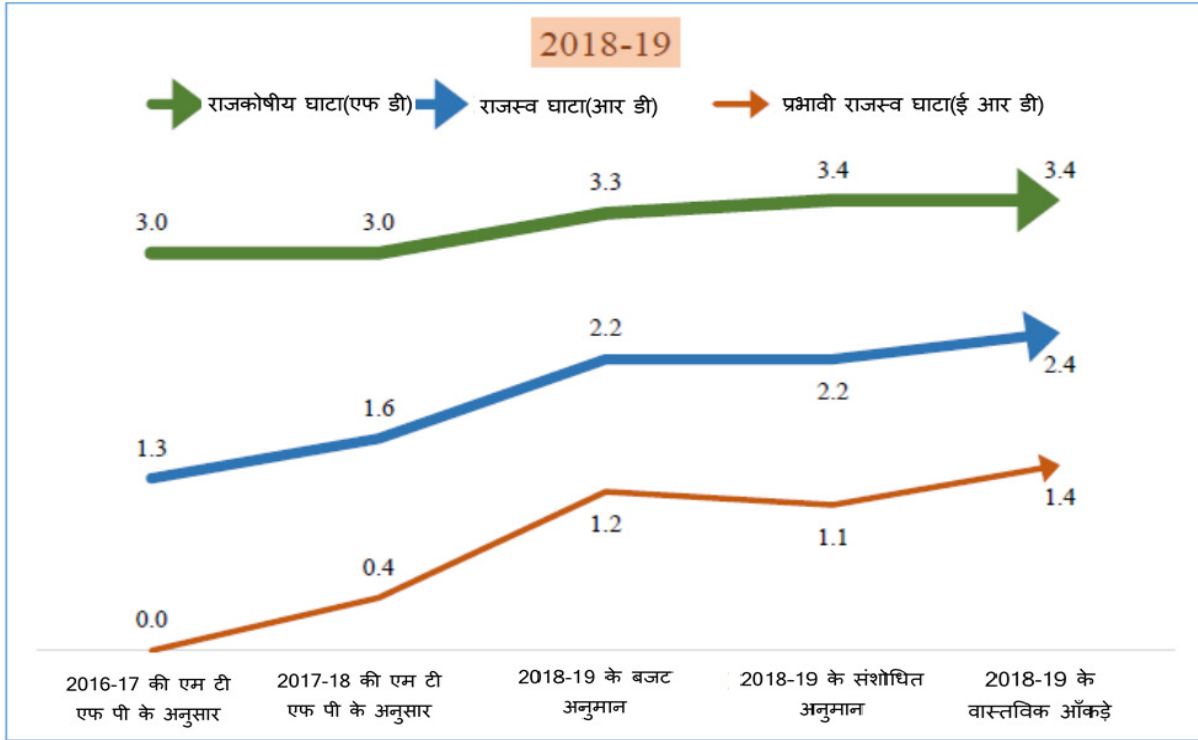
जैसा कि राजकोषीय संकेतक जी डी पी प्रतिशतता के रूप में दर्शाए जाते हैं, कुल जी डी पी के अनुमानों में बदलाव का राजकोषीय संकेतकों पर प्रभाव आता है। यदि जी डी पी के अनुमानों में वृद्धि होती है तो जी डी पी के प्रतिशत के रूप में राजकोषीय संकेतक कम होंगे भले ही पूर्णांक में घटा बढ़ जाए या इसके विपरीत।

#### 4.2 एफ डी, आर डी और ई आर डी के अनुमानों और वास्तविकों का विश्लेषण

2017-18 और 2018-19 दोनों के लिए तीन प्रमुख एफ आर बी एम संकेतकों के संबंध में एम टी एफ पी अनुमानों और वास्तविकताओं के बीच एक ग्राफिक तुलना, **ग्राफ 4.1** में प्रस्तुत की गई है।

ग्राफ 4.1: 2017-18 और 2018-19 के लिए मध्यम अवधि में एफ डी, आर डी और ई आर डी के अनुमानों से भिन्नता





नोट: आंकड़े जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में संकेतक मूल्य दर्शाते हैं

अनुमानित व वास्तविक राशियों का वर्षवार विश्लेषण नीचे दिया गया है।

## 2017-18

### राजकोषीय घाटा

एम टी एफ पी 2015-16 और 2016-17 में वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिए एफ डी अनुमानों को तीन प्रतिशत पर रखा गया हालांकि पूर्ववर्ती तीन वर्षों में एफ डी के अनुमान काफी अधिक थे और 3.5 प्रतिशत से 4.1 प्रतिशत तक थे। एम टी एफ पी विवरणियों ने एफ डी के इन उच्च स्तरों को राज्यों को उच्चतर हस्तांतरण (14 वीं वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर) और सामाजिक और कल्याण कार्यक्रमों, अवसंरचना पर उच्च सार्वजनिक व्यय की आवश्यकता और 7वे वेतन आयोग की सिफारिशों को लागू करने के कारण बताया। हालांकि, विवरणों में निरंतर राजकोषीय समेकन, एफडी की प्रगतिशील कमी और 2017-18 में तीन प्रतिशत लक्ष्य प्राप्त करने का अनुमान लगाया गया था। ये अनुमान तेल की कीमतों में कमी, विकास पुनरुद्धार विकास योजनाओं के पुनर्निर्धारण और जी एस टी जैसे कर सुधारों के कारण उच्च उत्पाद शुल्क और सब्सिडी पर कम व्यय की अपेक्षाओं पर आधारित थे। 2017-18 के एम टी एफ पी/ 2017-18 बी ई में उच्च सार्वजनिक व्यय की आवश्यकता के कारण एफ डी में 3.2 प्रतिशत की वृद्धि का अनुमान लगाया क्योंकि निजी निवेश निष्क्रिय था। 2017-18 के लिए एम टी एफ पी 2018-19/ आर ई 2017-18 में एफ डी के अनुमानों को बढ़ाकर

3.5 प्रतिशत कर दिया, जिसे जी एस टी प्रणाली के प्लवन प्रभाव और आर बी आई से कम गैर कर राजस्व वसूली को कारण बताया गया। 2017-18 में वास्तविक एफ डी जी डी पी का 3.5 प्रतिशत था जो कि एम टी एफ पी 2015-16 के प्रारंभिक अनुमानों से काफी अधिक था। इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 के पैरा 2.3 में एफ डी के बी ई, आर ई और वास्तविक के संबंध में भिन्नताओं का विस्तृत विश्लेषण दिया गया है।

### राजस्व घाटा और प्रभावी राजस्व घाटा

एम टी एफ पी 2015-16 में पूर्व के वर्षों में आर डी को सीमित करने में एफ डी के लिए लागू, समान अवरोधों को ही उद्धृत किया और एफ डी लक्ष्यों के प्रति आर डी लक्ष्यों को पुनः संगठित किया। इसके अनुरूप 2017-18 के लिए आर डी को 2 प्रतिशत पर अनुमानित किया। ई आर डी को खत्म करने के लक्ष्य को 2017-18 के लिए आस्थगित कर दिया क्योंकि इसमें केंद्रीय योजनाओं को पुनः तैयार करने की आवश्यकता थी। एम टी एफ पी 2016-17 में 2017-18 के लिए आर डी अनुमान 1.8 प्रतिशत था, जो कि पूर्व के एम एफ वी अनुमानों से 0.2 प्रतिशत कम था, ईआरडी को खत्म करने के लक्ष्य के मुकाबले 0.6 प्रतिशत पर ईआरडी का अनुमान लगाया गया था। आर डी लक्ष्य में कमी का कारण व्यय के पूंजीगत घटक में वृद्धि के लिए नियोजित उपाय थे। ई आर डी उन्मूलन का लक्ष्य इस आधार पर आस्थगित किया गया कि राजस्व व्यय के भीतर असंतुलन को सही करने (यानी पूंजीगत परिसंपत्ति के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय और अन्य व्यय के बीच) में अधिक समय लगेगा। एम टी एफ पी 2017-18/ बी ई 2017-18 में आर डी को 2 प्रतिशत अनुमानित किया जोकि एफ आर बी एम लक्ष्य था, लेकिन ई आर डी लक्ष्य में “राजस्व व्यय घटक में संरचनात्मक मुद्दों” के कारण चूक रही इसका अर्थ यह था कि पूंजीगत परिसंपत्ति के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय और अन्य व्यय के बीच असंतुलन को अभी भी दूर किया जाना था। एम टी एफ पी 2018-19/ आर ई 2017-18 में हालांकि आर डी और ई आर डी, दोनों में क्रमशः 2.6 प्रतिशत व 1.5 प्रतिशत की तेज वृद्धि का अनुमान था। इसे व्यय के युक्तिकरण के कारण बताया और यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता थी कि जी एस टी के रूप में नई कराधान प्रणाली की शुरुआत के संदर्भ में विकास की गतिशीलता वक्र से बहुत अधित नीचे नहीं रहे। आर डी और ई आर डी के लिए वास्तविक, वर्ष की आर ई में अनुमानित उच्च स्तरों पर बने रहे। आर डी और ई आर डी के लिए बी ई, आर ई और वास्तविक के बीच भिन्नता का विस्तृत विश्लेषण इस रिपोर्ट के अध्याय 2 के पैरा 2.1 और 2.2 में दिया गया है।



## 2018-19

### राजकोषीय घाटा

एम टी एफ पी 2016-17 में वित्तीय वर्ष 2018-19 के लिए एफ डी अनुमानों को तीन प्रतिशत पर रखा गया जो विकास पुनरुद्धार, व्यय एवं कर सुधारों जैसी अपेक्षाओं पर आधारित वित्तीय वर्ष 2017-18 के समान ही था। ए टी एफ पी 2017-18 में इस लक्ष्य को बनाए रखा, परंतु ऐसा करने की वजह को स्पष्ट रूप से प्रस्तुत नहीं किया<sup>34</sup>। एम टी एफ पी 2018-19/ बी ई 2018-19 के लिए एफ डी में 3.3 प्रतिशत तक की अनुमानित वृद्धि थी जो कि 2017-18 में विचलन, जब वास्तविक एफ डी 3.5 प्रतिशत थी, के बाद राजकोषीय परिमाण के पथ पर वापसी के रूप में देखा गया था। यह उच्च प्राप्तियों और व्यय के युक्तिकरण की अपेक्षाओं पर आधारित था। एम टी एफ पी 2019-20/2018-19 के लिए आर ई में एफ डी के अनुमानों को 3.4 प्रतिशत तक बढ़ा दिया था, लेकिन इसके अलावा यह भी कहा गया कि इससे 31 मार्च 2021 तक जी डी पी के 3 प्रतिशत आस्थगित लक्ष्य के लिए एफ डी की क्रमिक कमी को दर्शाया गया और यह एफ आर बी एम नियमावली, 2004 के नियम 3 के अनुरूप था जिसमें जी डी पी के 0.1 प्रतिशत या उससे अधिक की एफ डी में वार्षिक कमी की परिकल्पना की गई थी, बड़े हुए लक्ष्य के लिए कोई विशेष स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था। 2018-19 में एफ डी के लिए वास्तविक आर ई में लक्षित था, यानि जी डी पी का 3.4 प्रतिशत जो कि एम टी एफ पी 2016-17 में दिए गए प्रारंभिक अनुमानों से काफी अधिक था। एफ डी के लिए बी ई, आर ई और वास्तविक के बीच विविधताओं का विस्तृत विश्लेषण इस प्रतिवेदन के **अध्याय 2** के पैरा 2.3 में दिया गया है।

### राजस्व घाटा और प्रभावी राजस्व घाटा

एम टी एफ पी और 2016-17 के लिए बजटीय लक्ष्यों की तुलना में पिछले वर्षों में आर डी के संबंध में सुधार को ध्यान में रखते हुए और व्यय के पूंजी घटक को बढ़ाने के लिए विभिन्न कदम को ध्यान में रखते हुए, एम टी एफ पी 2016-17 में 2018-19 के लिए आर डी 1.3 प्रतिशत पर अनुमानित किया जो कि एफ आर बी एम के 2 प्रतिशत लक्ष्य के भीतर था। ई आर डी को खत्म करने के लक्ष्य को पुनः 2018-19 पर आस्थगित कर दिया गया था क्योंकि राजस्व व्यय के भीतर असंतुलन का सुधार अभी भी चल रहा था। एम टी एफ पी 2017-18 में इंगित किया कि हालांकि आर डी को सीमित करना, एक महत्वपूर्ण मानक है, परंतु पूंजीगत व्यय के लिए राज्यों को अनुदान के राजस्व व्यय के उपयोग और रखरखाव

<sup>34</sup> एमटीएफपी 2017-18 का पैरा 21

कार्यों के लिए आर डी को कम करने पर अत्याधिक ध्यान केंद्रित किया जाना लक्ष्य की प्राप्ति में बाधा उत्पन्न कर सकता है। इस प्रकार आर डी अनुमान वर्ष 2018-19 के लिए 1.6 प्रतिशत था। इसने ई आर डी को 0.4 प्रतिशत अनुमानित किया, लंबित संरचनात्मक मुद्दों के सुलझने तक। एम टी एफ पी 2018-19/2018-19 के लिए बी ई में कहा कि आर डी और ई आर डी के लिए अनुमान केवल जानकारी के लिए थे और यह राजस्व खाते पर घाटे के लक्ष्य को दूर करने के लिए प्रस्तावित किए जा रहे थे। बी ई स्तर पर आर डी के लिए अनुमान 2.2 प्रतिशत था जिसे एम टी एफ पी 2019-20 में आर ई स्तर पर बरकरार रखा गया था। ई आर डी के लिए एम टी एफ पी 2019-20 में कोई अनुमान नहीं दिया गया था, लेकिन यह अनुमान 1.1 प्रतिशत था। बीएजी और खातों से प्राप्त वर्ष के लिए आरडी और ईआरडी के लिए वास्तविक 2.4 प्रतिशत और 1.4 प्रतिशत था। आर डी के लिए बी ई, आर ई और वास्तविक के बीच विविधताओं का विस्तृत विश्लेषण इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 में बाक्स-क में दिया गया है।

उपरोक्त से यह देखा गया कि दोनों वर्षों में सभी तीन सकेतकों के लिए उत्तरोत्तर नीतिगत और बजट दस्तावेजों में उत्तरोत्तर संशोधन किया गया था। इसके अलावा, दोनों वर्षों के लिए बी ई और वास्तविकों के बीच भिन्नताएं थी। परिणामस्वरूप, प्रारंभिक अनुमानों की तुलना में वास्तविक काफी अधिक थे।

### 4.3 कर और गैर-कर राजस्व के लिए अनुमान

प्रत्येक वर्ष के एम टी एफ पी विवरण जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में कर राजस्व और गैर-कर राजस्व का अनुमान देते हैं। इन अनुमानों की तुलना इस खंड में विश्लेषण किए गए वास्तविक और विविधताओं से की गई है।

#### 4.3.1 कर राजस्व अनुमान

##### 2017-18

एम टी एफ पी एस 2015-16 में अनुमान लगाया था कि कर राजस्व<sup>35</sup> 2017-18 में जी डी पी का 6.8 प्रतिशत होगा जो कि ₹12,09,937 करोड़ था। एम टी एफ पी 2016-17 में कर राजस्व के लिए अनुमानों को ऊपर की ओर संशोधित कर 2017-18 में जी डी पी का 7.1 प्रतिशत यानी ₹11,97,970 करोड़ बताया। ऊपर की ओर संशोधन इस धारणा पर आधारित था कि विकास को बढ़ावा देने के लिए किए गए नीतिगत उपायों तथा जी एस टी कार्यान्वयन की वजह से अर्थव्यवस्था उच्च वृद्धि पथ पर लौट आएगी। एम टी एफ पी एस 2017-18 में

<sup>35</sup> राज्यों को हस्तांतरण के बाद केंद्र का हिस्सा

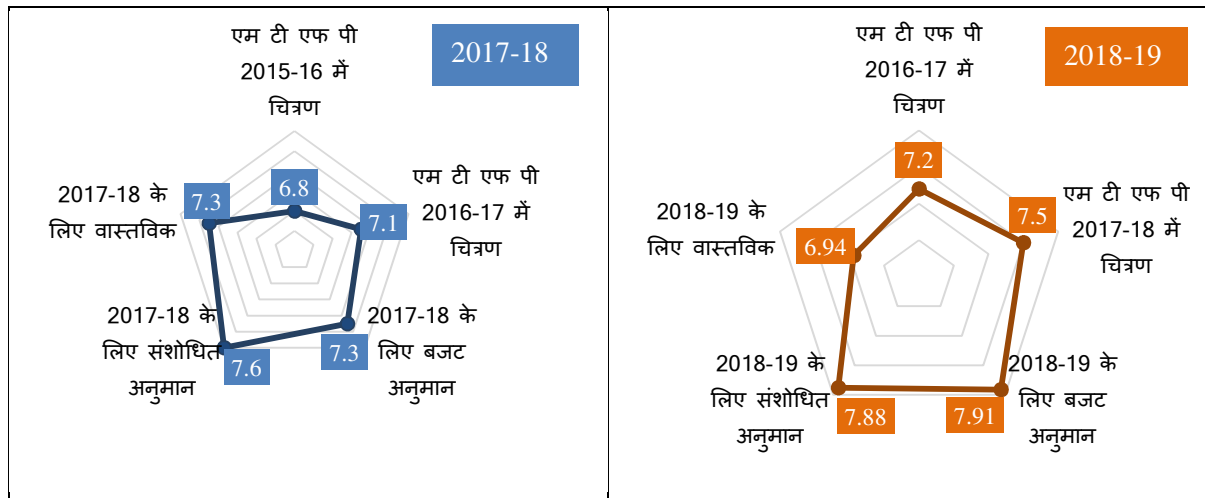
कर राजस्व अनुमानों को 2017-18 के लिए बी ई में ऊपर की ओर संशोधित किया गया जो कि जी डी पी का 7.3 प्रतिशत था। एम टी एफ पी एस 2018-19 में, 2017-18 के लिए संशोधित अनुमानों में, 2017-18 के कर राजस्व संग्रह को ₹61,331 करोड़ के जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर के कारण 7.6 प्रतिशत तक बढ़ा दिया गया, जो कि 2017-18 के लिए बी ई में लागू नहीं किया गया था। हालांकि 2017-18 के लिए वास्तविक कर राजस्व, जी डी पी के 7.3 प्रतिशत (ग्राफ 4.2) से कम था। जैसा कि इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 के पैरा 2.1 में उल्लिखित है, बी ई और आर ई के संबंध में वास्तविक कमी में “निगम कर के अलावा अन्य आय पर कर”, “सी जी एस टी”, “सीमा शुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क” प्रकरण महत्वपूर्ण थे।

### 2018-19

एम टी एफ पी एस 2016-17 में उल्लेख है कि वित्त वर्ष 2018-19 के लिए, सरकार ने अनुमान लगाया था कि विशेष रूप से विनिर्माण और कृषि क्षेत्रों में विकास को बढ़ावा देने के लिए किए गए नीतिगत उपाय अल्पावधि में परिणाम दिखाना शुरू कर देंगे। यह भी उम्मीद की गई थी कि कर वृद्धि के लिए अन्य नीतिगत उपायों के साथ जी एस टी के कार्यान्वयन से कर संग्रहण को बढ़ावा मिलेगा। सकल कर राजस्व और राज्यों के हिस्से की गणना के आधार पर, यह अनुमान लगाया गया था कि 2018-19 में कर राजस्व जी डी पी का 7.2 प्रतिशत होगा जो ₹13,72,772 करोड़ था। एम टी एफ पी एस 2017-18 में कर राजस्व को संशोधित कर 2018-19 के लिए 7.5 प्रतिशत कर दिया जो कि ₹14,15,186 करोड़ रहा। एम टी एफ पी एस 2018-19 में, 2018-19 के बी ई के लिए कर राजस्व जी डी पी का 7.91 प्रतिशत यानी ₹14,80,649 करोड़ थी। एम टी एफ पी एस 2019-20 में, 2018-19 की आर ई में अनुमानित कर राजस्व ₹14,84,406 यानि जी डी पी का 7.88 प्रतिशत कर राजस्व के वास्तविक आंकड़े ₹13,17,211 करोड़. जो जी डी पी का 6.9 प्रतिशत थे। इस प्रकार अनुमानों और की तुलना आंकलन में वास्तविक कर प्राप्ति में एक भारी कमी थी। यह सीजीएसटी, आयकर, निगम कर, सीमा शुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के मामले में अनुमानित संग्रह से कम होने के कारण था।

संकेतकों के अनुमानों के अनुसार कर राजस्व के अनुमानों में भी बार- बार संशोधन और अंत में कमी देखी गई, जिसका राजकोषीय योजना, सार्वजनिक व्यय की योजना और ऋण और उधार लेने की योजना पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

### ग्राफ 4.2: कर राजस्व अनुमान



आकड़े जी डी पी के प्रतिशत के रूप में संकेतक मूल्य दर्शाते हैं

#### 4.3.2 गैर कर राजस्व<sup>36</sup> अनुमान

##### 2017-18

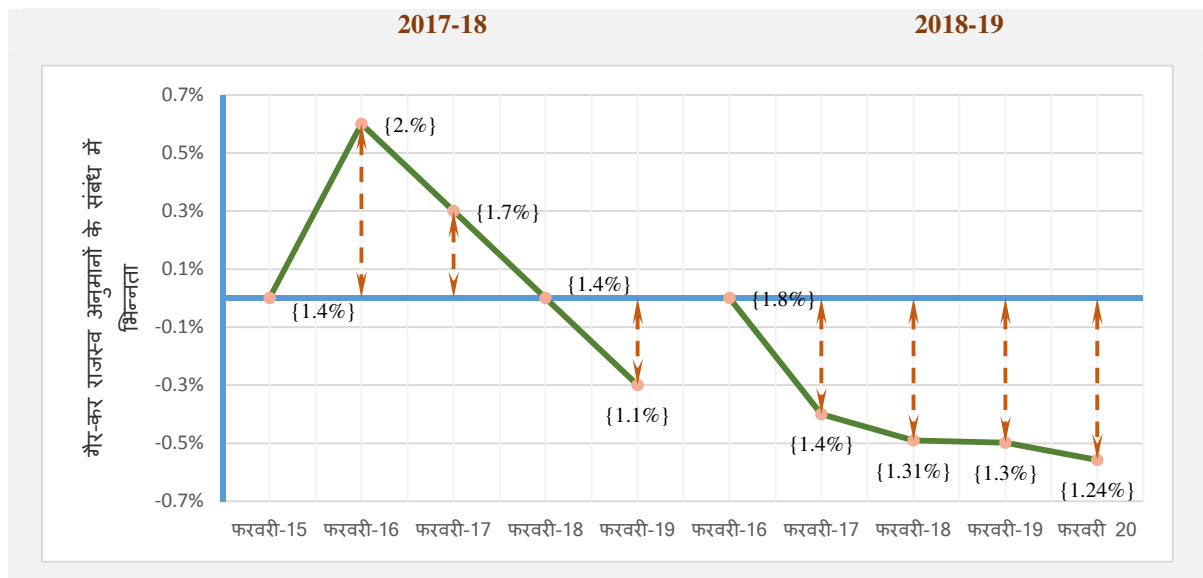
एम टी एफ पी एस 2015-16 में, वित्त वर्ष 2017-18 के लिए सरकार ने गैर कर राजस्व लक्ष्य जी डी पी का 1.4 प्रतिशत तय किया था। एम टी एफ पी विवरण 2016-17 में 2017-18 के लिए एन टी आर अनुमान सार्वजनिक क्षेत्र के उधमों से लाभांश की दर में वृद्धि और लाइसेंस शुल्क, उगाही और स्पेक्ट्रम नीलामी के कारण दूरसंचार प्राप्तियों में सभावित वृद्धि के कारणों का हवाला देते हुए, 2.0 प्रतिशत तक बढ़ा दिए गए। हालांकि एम टी एफ पी एस 2017-18 में अर्थात् 2017-18 की बी ई में एन टी आर संग्रह अनुमानों को जी डी पी के 1.7 प्रतिशत तक घटा दिया गया था क्योंकि यह माना गया कि 2016-17 के दौरान स्पेक्ट्रम नीलामी के माध्यम से अतिरिक्त संग्रह 2017-18 में दोहराया नहीं जा सकता है। एम टी एफ पी एस 2018-19 में आर ई में एन टी आर संग्रह के अनुमानों को 1.4 प्रतिशत तक और घटा दिया गया था, लेकिन कोई विशेष कारण बताया नहीं गया था। हालांकि 2017-18 के लिए वास्तविक जी डी पी का 1.1 प्रतिशत तक कम था (ग्राफ 4.3)। जैसा कि इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 के पैरा 2.1 में उल्लेख किया गया है, आर ई के संबंध में वास्तविक की कमी “लाभांश और लाभ” (₹15,073 करोड़) के तहत महत्वपूर्ण थी मुख्य रूप से आर बी आई से लाभ के हिस्से का अपेक्षा से कम होने, और “आर्थिक सेवाओं से गैर-कर राजस्व” (-31 प्रतिशत) के अंतर्गत थी।

<sup>36</sup> एनटीआर प्राप्तियों में विभिन्न स्रोत शामिल होते हैं जैसे लाभांश और लाभ के रूप में संपत्ति पर वापसी, ब्याज, शुल्क, जुर्माना और विविध प्राप्तियां जो सरकारी कार्यों, नियामक शुल्क, लाइसेंस शुल्क और सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के लिए उपयोगकर्ता शुल्क के अभ्यास में एकत्र की जाती हैं

## 2018-19

एम टी एफ पी एस 2016-17 में एन टी आर को 2018-19 में जी डी पी का 1.8 प्रतिशत अनुमानित किया गया था जो कि ₹3,43,193 करोड़ है। यह 2015-16 के एन टी आर के लिए आर ई में उल्लेखित वृद्धि पर आधारित था। एम टी एफ पी एस 2017-18 में 2018-19 के एन टी आर अनुमानों को कम करते हुए संशोधित कर जी डी पी के 1.4 प्रतिशत अर्थात ₹2,64,168 करोड़ किया गया था। ऐसा 2017-18 के अनुमानों के रूझानों के आधार पर और इन प्राप्तियों की प्रकृति के कारण वृद्धि की कम संभावनाएं हैं क्योंकि ये अनम्य हैं और दायरे को विस्तार के लिए उत्तरदायी नहीं है। एम टी एफ पी एस 2018-19 में वर्ष 2018-19 के बीई में 1.3 प्रतिशत या ₹2,45,089 करोड़ का एन टी आर में अनुमान लगाया। एम टी एफ पी एस 2019-20 में, 2018-19 (फरवरी 2019) के लिए आर ई में गैर-कर राजस्व अनुमानों को जी डी पी का 1.3 प्रतिशत अर्थात ₹2,45,276 करोड़ रखा। बी ई और आर ई के बीच भिन्नताओं का विश्लेषण अध्याय 2 के बाक्स-क में दिया गया है। एनटीआर के वास्तविक आंकड़े हालांकि, ₹2,35,705 करोड़ थे जो कि सकल घरेलू उत्पाद का 1.24 प्रतिशत था। आरई की तुलना में वास्तविक में कमी "लाभांश और लाभ", "ऊर्जा" और "अन्य सामान्य सेवाओं" के तहत थी। मंत्रालय ने उत्तर (दिसंबर 2020) में कहा कि सरकार ने रेलवे को अपने विकास कार्यों के लिए अतिरिक्त वित्तीय महत्व प्रदान करते हुए 2017-18 से रेलवे से लाभांश स्वीकार नहीं करने का निर्णय लिया है।

ग्राफ 4.3: गैर-कर राजस्व अनुमान



कोष्ठकों '{}' में आंकड़े जी डी पी के प्रतिशत के रूप में संकेतक मूल्य दर्शाते हैं

दोनों वर्षों में एन टी आर के प्रारंभिक अनुमान बहुत उत्साहजनक थे और उसके बाद के चरणों में काफी कम हो गए। यह पता चलता है या तो विभिन्न स्रोतों से प्राप्तियां अनुमान के लिए आसान नहीं थी या ये सार्वजनिक क्षेत्र के उपकरणों के सामान्य प्रदर्शन, स्पेक्ट्रम बिक्री की प्रतिक्रिया, पेट्रोलियम और दूरसंचार आदि जैसे क्षेत्रों के प्रदर्शन के साथ अन्य कारकों पर निर्भर होने के कारण राजस्व का एक स्रोत नहीं है।

#### 4.4 गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के अनुमान

गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों में “ऋण और अग्रिमों की वसूली” और अन्य गैर पूंजी प्राप्तियां शामिल हैं, जो मुख्य रूप से विनिवेश आय से प्राप्तियां हैं। 2017-18 और 2018-19<sup>37</sup> के लिए गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के लिए मध्यम अवधि के अनुमानों और वास्तविक का विश्लेषण निम्नलिखित पैराग्राफ में दिया गया है:

##### 2017-18

एम टी एफ पी 2015-16 में 2017-18 के लिए ऋण और अग्रिमों की वसूली के प्रारंभिक अनुमान ₹10,500 करोड़ थे, जिसे एम टी एफ पी 2016-17 में बनाए रखा गया। हालांकि 2017-18 के लिए “ऋण और अग्रिम की वसूली” ₹11,932 करोड़ थी जो बी ई अनुमान से अधिक थी। आर ई में महत्वपूर्ण (46 प्रतिशत) वृद्धि अनुमान में ₹17,473 करोड़ था। “ऋण और अग्रिमों की वसूली” के लिए की गई वास्तविक आंकड़े आर ई से 10.5 प्रतिशत कम रहे यानी ₹15,633 करोड़।

“अन्य गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां” जो कि विनिवेश से मुख्य प्राप्तियां हैं, को 2017-18 के लिए एम टी एफ पी 2015-16 में ₹50,000 करोड़ पर अनुमानित किया था। एम टी एफ पी 2016-17 में इसमें नीचे की ओर ₹40,000 करोड़ तक संशोधित किया गया। 2017-18 के बी ई में इस आधार पर अनुमान उच्चतर स्तर ₹72,500 करोड़ तक अनुमानित किया गया। इस वृद्धि का श्रेय रुग्ण सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को बंद करने/बिक्री के लिए “सक्रिय उपायों” और विनिवेश के लिए बढ़ी हुई गति को दिया गया। इस शीर्ष के तहत अनुमान आगे के लिए बढ़ाया गया था और आर ई स्तर पर ₹1,00,000 करोड़ तक किया लेकिन एम आर एफ पी एस 2018-19 में कोई कारण नहीं बताए गए। अन्य गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के वास्तविक आर ई के साथ ₹1,00,045 करोड़ पर बरकरार रहें थे। 2017-18 के दौरान यह देखा गया, एच पी सी एल- ओ एन जी सी सौदा से (₹36,915 करोड़), जी आई सी और न्यू इंडिया

<sup>37</sup> व्यक्तिगत लेनदेन से विनिवेश आय पर डेटा दीपम (निवेश एवं लोक संपत्ति प्रबंधन ) विभाग की वेबसाइट से प्राप्त किया गया है।

एशयोरेंस के आईपीओ (₹17,357 करोड़), एनटीपीसी के ऑफर फॉर सेल्स (ओएफएस) (₹9,117 करोड़) और ईटीएफ (₹14,500 करोड़) से महत्वपूर्ण संग्रह हुआ था।

### 2018-19

एम टी एफ पी 2016-17 में 2018-19 के लिए ऋण और अग्रिमों की वसूली के प्रारंभिक अनुमान ₹10,500 करोड़ था जिसे एम टी एफ पी 2017-18 में कम कर ₹10,000 करोड़ कर दिया। बी ई में इस शीर्ष के तहत अनुमान ₹12,199 करोड़ था जबकि आर ई में इसे 8 प्रतिशत, अर्थात् ₹13,155 करोड़ तक अधिक होने की उम्मीद की गई थी। 2018-19 के लिए ऋण और अग्रिमों की वसूली के वास्तविक आंकड़े ₹18,052 करोड़ थे जो कि आर ई से 37 प्रतिशत अधिक थे।

एम टी एफ पी 2016-17 में 2018-19 के लिए अन्य गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां ₹40,000 करोड़ पर अनुमानित की गईं। हालांकि एम टी एफ पी 2017-18 में इन्हें ऊपर की ओर संशोधित कर ₹47,000 करोड़ किया। परंतु ये अनुमान 2017-18 की बी ई से तुलना करने पर बहुत अपरिवर्तनवादी थे। 2018-19 की बी ई में अन्य गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के तहत संग्रह के लिए अनुमान ₹ 80,000 करोड़ तक बढ़ाए गए थे, लेकिन 2017-18 के लिए आर ई की तुलना में बहुत कम था इस उम्मीद पर कि प्रोद्वन कम हो जायेगा क्योंकि विनिवेश के लिए पात्र कंपनियों की संख्या कम हो जाएगी। यह अनुमान आर ई स्तर पर अपरिवर्तित रहे। अन्य गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियों के वास्तविक आंकड़े ₹94,727 करोड़ थे जो कि बी ई/आर ई से लगभग 18 प्रतिशत अधिक थे। बी ई /आर ई से भिन्नता राष्ट्रीय राजमार्गों के मुद्रीकरण (₹9,682 करोड़) से प्राप्तियों के कारण थी, जिनकी परिकल्पना नहीं की गई थी। ई टी एफ से महत्वपूर्ण प्राप्तियां (₹45,079 करोड़<sup>38</sup>), आर ई सी का रणनीतिक विनिवेश (₹14,500 करोड़) और एक्सिस बैंक में एस यू यू टी आई होल्डिंग की बिक्री (₹5,378 करोड़) से थी।

इस प्रकार दोनों वर्षों में देखा गया कि सरकार को विनिवेश के माध्यम से संसाधन जुटाने को, इन वर्षों में एफडी को नियंत्रित करने के लिए शुरू के अनुमान से कहीं अधिक उच्च स्तर तक बढ़ाना पड़ा।

## 4.5 मध्यम अवधि व्यय ढांचे विवरण में अनुमान

### 2017-18

वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिए व्यय के मदों का अनुमान सबसे पहले एम टी ई एफ विवरण 2015-16 (अगस्त 2015) में दर्शाया गया। 2015-16 में प्रचलित बृहत-आर्थिक मापदंडों पर

<sup>38</sup> इसमें ₹7,047 करोड़ के ईटीएफ के हिस्से के रूप में बेची गई एसयूटीआई होल्डिंग्स से प्राप्त आय भी शामिल है।

आधारित ये अनुमान 2016-17 के एम टी ई एफ विवरण (अगस्त 2016) में संशोधित कर प्रस्तुत किए गए। इसके बाद, वित्त वर्ष 2017-18 के बी ई और आर ई पर आधारित व्यय अनुमानों को क्रमशः 2017-18 के एम टी ई एफ विवरण (अगस्त 2017) और एम टी एफ पी विवरण 2018-19 (अगस्त 2018) में प्रस्तुत किया गया। इन व्यय मदों के लिए 2017-18 के वास्तविक 2019-20 के बजट सार (फरवरी 2019) में प्रस्तुत किए गए थे।

## 2018-19

वित्तीय वर्ष 2018-19 के लिए व्यय अनुमान पहली बार एम टी ई एफ विवरण 2016-17 (अगस्त 2016) में दिखाई दिए। ये 2017-18 के मामले में थे, एम टी ई एफ 2017-18 (अगस्त 2017) के विवरण के अनुसार प्रासंगिक वर्ष के दौरान प्रचलित मैक्रो-इकोनॉमिक मापदंडों के आधार पर संशोधित/अद्यतन; 2018 19 का एम टी ई एफ स्टेटमेंट (अगस्त 2018) जिसने 2018-19 के लिए बीई और 2019 20 का बी ए जी स्टेटमेंट (फरवरी 2019) दिया जिसमें 2018 19 के लिए आरई के आंकड़े शामिल हैं। 2018-19 के लिए व्यय के मदों के संदर्भ में वास्तविक, बजट सार 2020-21 (फरवरी 2020) में प्रस्तुत किए गए थे। 2019-20 का एम टी एफ पी विवरण जो 2019 में देय था, तैयार नहीं किया गया है और संसद में प्रस्तुत नहीं किया गया है।

### 4.5.1 पूंजीगत और राजस्व व्यय के अनुमान

2017-18 और 2018-19 के लिए विभिन्न एम टी ई एफ विवरणों और वास्तविकों में राजस्व और पूंजीगत व्यय के अनुमानों का ब्यौरा नीचे तालिका 4.2 में दिया गया है। 2017-18 और 2018-19 के लिए व्यय अनुमानों का शीर्षवार विवरण और दो वर्षों के लिए वास्तविक अनुलग्नक 4.1 में दिए गए हैं।

तालिका 4.2: पूंजीगत और राजस्व व्यय के अनुमान  
2017-18 के लिए अनुमान

व्यय के शीर्ष	वित्तीय वर्ष 17-18 के लिए अनुमान (वि.व. 2015-16 के एम टी ई एफ विवरण में)	वित्तीय वर्ष 17-18 के लिए अनुमान (वि.व. 2016-17 के एम टी ई एफ विवरण में)	एम टी ई एफ 2017-18 में बी ई	वित्तीय वर्ष 18-19 के लिए 2017-18 के एम टी ई एफ में आर ई	वित्त वर्ष 2018-19 के एम टी ई एफ विवरण अंतिम वास्तविक	प्रारंभिक अनुमानों के संबंध में वास्तविक में प्रतिशत अंतर
	अगस्त-15	अगस्त-16	अगस्त-17	अगस्त-18	अगस्त-18	
कुल राजस्व व्यय	17,79,614	18,28,916	18,36,933	19,44,305	18,78,964	6%
कुल पूंजीगत व्यय	2,84,541	2,68,865	3,09,802	2,73,444	2,63,702	-7%
कुल व्यय	20,64,155	20,97,781	21,46,735	22,17,749	21,42,666	4%



## 2018-19 के लिए अनुमान

	अगस्त-16	अगस्त-17	अगस्त-18	फरवरी-19 <sup>39</sup>	फरवरी-20	
कुल राजस्व व्यय	19,70,224	19,99,005	21,41,772	21,40,612	20,07,399	1.85%
कुल पूंजीगत व्यय	3,63,999	3,41,000	3,00,441	3,16,623	3,07,714	-15%
कुल व्यय	23,34,223	23,40,005	24,42,213	24,57,235	23,15,113	-0.83%

## 2017-18

एम टी ई एफ विवरणियों से वित्तीय वर्ष 2017-18 के व्यय के आंकलनो, अनुमानों और अनंतिम वास्तविक आंकड़ों की जांच से पता चलता है कि शुरुआती अनुमानों से राजस्व व्यय में छः प्रतिशत की वृद्धि हुई, जबकि पूंजीगत व्यय में लगभग सात प्रतिशत की कमी आई। कुल मिलाकर शुरुआती अनुमानों से कुल व्यय में चार प्रतिशत की बढ़ोतरी हुई। शीर्ष वार ब्यौरे की जांच से पता चलता है कि राजस्व व्यय के मामले में, शीर्ष जहां अनुमानों की तुलना में व्यय में उल्लेखनीय वृद्धि हुई थी, वे थे वेतन (17 प्रतिशत), पेंशन (29 प्रतिशत), डाक (81 प्रतिशत), कर प्रशासन (1343 प्रतिशत), स्वास्थ्य (38 प्रतिशत), समाज कल्याण (26 प्रतिशत), कृषि आदि (85 प्रतिशत), ग्रामीण विकास (50 प्रतिशत), ऊर्जा (148 प्रतिशत) और आई टी/टेलीकोम (55 प्रतिशत)। वहीं दूसरी ओर अनुमानों में महत्वपूर्ण कमी, उर्वरक सब्सिडी (17 प्रतिशत), खाद्य सब्सिडी (29 प्रतिशत), पेट्रोलियम सब्सिडी (28 प्रतिशत), वित्त (84 प्रतिशत) और परिवहन (11 प्रतिशत) में इंगित की गई। पूंजीगत व्यय के प्रकरण में, अनुमानों की तुलना में वास्तविक में उल्लेखनीय वृद्धि स्वास्थ्य (153 प्रतिशत), ऊर्जा (19 प्रतिशत) और आई टी/टेलीकोम (27 प्रतिशत) था। प्रारंभिक अनुमानों की तुलना में वास्तविक में महत्वपूर्ण कमी रक्षा (19 प्रतिशत), वित्त (24 प्रतिशत) वाणिज्य और उद्योग (47 प्रतिशत) तथा राज्यों को ऋण (65 प्रतिशत) में था।

## 2018-19

2018-19 के लिए इसी तरह की जांच में सामने आया कि राजस्व व्यय के प्रकरण में, प्रारंभिक अनुमानों की तुलना में लगभग 1.85 प्रतिशत की वृद्धि थी और पूंजीगत व्यय के प्रकरण में, प्रारंभिक अनुमानों की तुलना में वास्तविकों में 15 प्रतिशत की कमी थी। कुल मिलाकर, प्रारंभिक अनुमानों से कुल व्यय में 0.83 प्रतिशत की कमी थी। हालांकि, 2019-20 के एमटीईएफ विवरण के अभाव में, विविधताओं का विश्लेषण नहीं किया जा सका।

<sup>39</sup> बीएजी 2019-20 के आंकड़ों। एमटीईएफ के रूप में 2019-20 के लिए 2018-19 के वास्तविक आंकड़ों तैयार नहीं किए गए थे

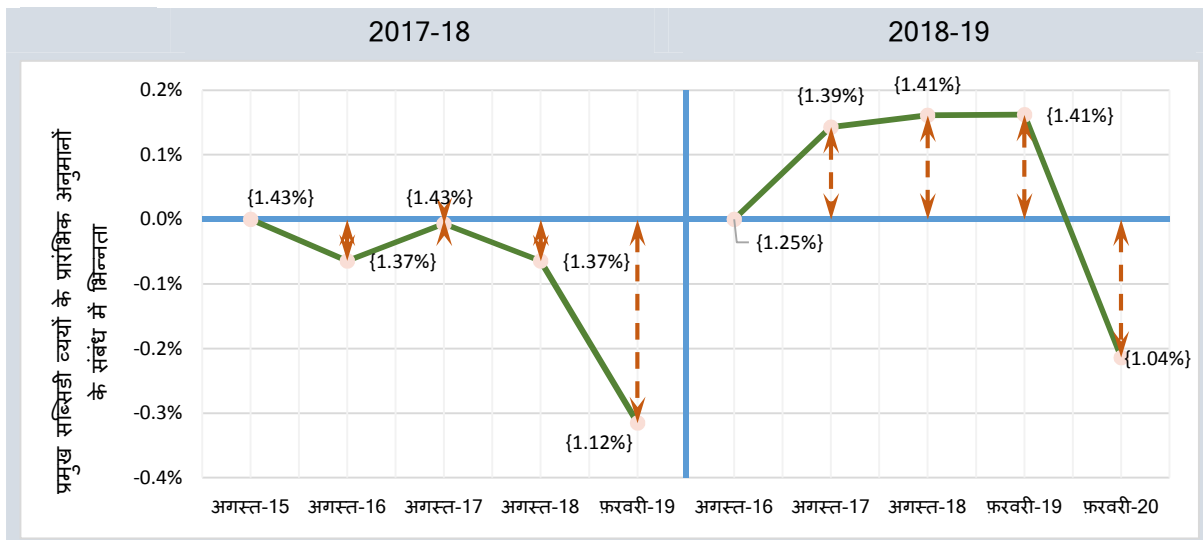
#### 4.5.2 प्रमुख सब्सिडियों के अनुमान

वित्त वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए मुख्य सब्सिडियों पर व्यय के संबंध में एम टी ई एफ विवरणियों और वास्तविकों के अनुमानों को तालिका 4.3 में दिया गया है और ग्राफ 4.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.3 प्रमुख सब्सिडियों के आंकलन/अनुमान और वास्तविक

	वित्त वर्ष 17-18 के पूर्वानुमान (वित्त वर्ष 2015-16 के एम टी ई एफ विवरण में)	वित्त वर्ष 17-18 के पूर्वानुमान (वित्त वर्ष 2016-17 के एम टी ई एफ विवरण में)	एम टी ई एफ बी ई 2017-18 में	वित्त वर्ष 2018-19 के लिए एम टी ई एफ में 2017-18 की आर ई	वास्तविक (वित्त वर्ष 2018-19 के एम टी ई एफ विवरण)
<b>2017-18 के लिए आंकलन/ अनुमान और वास्तविक</b>					
	अगस्त-2015	अगस्त-2016	अगस्त-2017	अगस्त-2018	अगस्त-2019
उर्वकर सब्सिडी	80,000	70,000	70,000	65,000	66,441
खाद्य सब्सिडी	1,41,000	1,40,000	1,45,339	1,40,282	1,00,316
पेट्रोलियम सब्सिडी	34,000	21,000	25,000	24,460	24,352
कुल मुख्य सब्सिडियां	2,55,000	2,31,000	2,40,339	2,29,742	1,91,109
कुल राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में	14.3%	12.6%	13.1%	11.8%	10.2%
<b>2018-19 के लिए आंकलन/ अनुमान और वास्तविक</b>					
	अगस्त-2016	अगस्त-2016	अगस्त-2018	फरवरी-2019	फरवरी-2020
उर्वकर सब्सिडी	72,000	70,000	70,090	70,086	70,605
खाद्य सब्सिडी	1,45,000	1,75,000	1,69,323	1,71,298	1,01,327
पेट्रोलियम सब्सिडी	21,500	18,000	24,933	24,833	24,837
कुल मुख्य सब्सिडियां	2,38,500	2,63,000	2,64,346	2,66,217	1,96,769
कुल राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में	12.1%	13.2%	12.3%	12.4%	9.8%

ग्राफ 4.4: प्रमुख सब्सिडियों के प्रारंभिक अनुमानों के संबंध में भिन्नताएं



कोष्ठकों '{ }' में आंकड़े जी डी पी के प्रतिशत के रूप में संकेतक मूल्य दर्शाते हैं

दो वर्षों के संबंध में स्थिति का नीचे विश्लेषण दिया गया है

### 2017-18

उपरोक्त तालिका 4.3 से, यह देखा जा सकता है कि एम टी ई एफ 2015-16 में 2017-18 के लिए उर्वरक सब्सिडी पर अनुमान व्यय ₹80,000 करोड़ था। इसे एम टी ई एफ 2016-17 में ₹70,000 करोड़ तक कम किया (12.5 प्रतिशत की गिरावट) और 2017-18 की बी ई में इसी स्तर पर बनाए रखा। हालांकि, आर ई स्तर पर/एम टी ई एफ 2018-19 में, उर्वरक सब्सिडी के लिए अनुमानों को ₹65,000 करोड़ तक कम किया (7 प्रतिशत कटौती)। 2017-18 के दौरान उर्वरक सब्सिडी पर वास्तविक व्यय मामूली बढ़ कर ₹66,441 करोड़ था। 2017-18 के लिए पेट्रोलियम सब्सिडी का अनुमान एम टी ई एफ 2015-16 में ₹34,000 करोड़ थे जिसे एम टी ई एफ 2016-17 में ₹21,000 करोड़ (लगभग 38 प्रतिशत की गिरावट) तक कम किया, 2017-18 के लिए बी ई में ₹25,000 करोड़ (19 प्रतिशत बढ़ोतरी) तक बढ़ाया और एम टी ई एफ 2018-19 में आर ई में मामूली रूप से, ₹24,460 करोड़ (2 प्रतिशत गिरावट) तक कम किया और वास्तविक, आर ई के समान ही ₹24,352 करोड़ थे। खाद्य सब्सिडी के प्रकरण में, हालांकि पूर्वानुमान और अनुमानों ₹1,40,000 करोड़ (एम टी ई एफ 2016-17) और ₹1,45,339 करोड़ (बी ई 2017-18) के बीच में थे, वास्तविक आकड़ें ₹1,00,316 करोड़ पर, आरई से 28 प्रतिशत कम थे। समग्र रूप से, 2017-18 के दौरान मुख्य सब्सिडीयों पर वास्तविक व्यय अगस्त 2016 के प्रारंभिक अनुमानों से 17 प्रतिशत कम था और इन सब्सिडीयों के लिए आर ई से 26 प्रतिशत कम था।

### 2018-19

प्रमुख सब्सिडीयों के लिए 2018-19 वर्षों के अनुमानों और वास्तविकों के संबंध में स्थिति को भी उपरोक्त तालिका 4.3 में दिया गया है। उर्वरक सब्सिडी के प्रकरण में वास्तविक व्यय ₹70,605 करोड़ था जो कि विभिन्न स्तरों पर अनुमानित ₹70,000 करोड़ से ₹72,000 करोड़ के बीच था। अगस्त 2016 में 2018-19 के लिए पेट्रोलियम सब्सिडी अनुमान ₹21,500 करोड़ था। इसे अगस्त 2017 में ₹18,000 करोड़ यानी 16 प्रतिशत तक घटा दिया गया। हालांकि, 2018-19 के बी ई में, पेट्रोलियम सब्सिडी अनुमानों को ₹24,933 करोड़ (39 प्रतिशत वृद्धि) तक बढ़ा दिया गया। आर ई और वास्तविक काफी हद तक बी ई के अनुरूप थे। खाद्य सब्सिडी के प्रकरण में, प्रारंभिक अनुमानों, बजट संशोधित अनुमानों और वास्तविक के बीच तेज उतार-चढ़ाव देखे गए थे। अगस्त 2016 में खाद्य सब्सिडी के अनुमान जो ₹1,45,000 करोड़ थे, को अगस्त 2017 में ₹1,75,000 (30 प्रतिशत की वृद्धि) बढ़ा दिया था। अनुमानों को बी ई

(₹1,69,323 करोड़) और आर ई सत्र (₹1,71,298 करोड़) पर कम किया गया। हालांकि इन की तुलना में वास्तविक ₹1,01,327 करोड़ पर काफी कम थे। खाद्य सब्सिडी के वास्तविक आंकड़े बी ई और आर ई से लगभग 41 प्रतिशत कम थे। कुल मिलाकर **तालिका 4.3** में दी गई प्रमुख सब्सिडियों पर 2018-19 के लिए वास्तविक व्यय अगस्त 2016 के प्रारंभिक अनुमानों से 17 प्रतिशत कम और आरई की तुलना में 26 प्रतिशत कम था।

इस प्रकार, प्रमुख सब्सिडियों के प्रकरण में, अनुमानों की तुलना में वास्तविकों में पूर्णांकों और राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में, दोनों तरह से कटौती देखी गई। हालांकि, इन कटौती को खाद्य सब्सिडी के वित्तपोषण के लिए उपयोग किए जाने वाले अतिरिक्त बजटीय संसाधनों और उर्वरक कंपनियों और ओएमसी को क्रमशः उर्वरक और पेट्रोलियम सब्सिडी की प्रतिपूर्ति में बढ़ते बकाया के संदर्भ में देखा जाना चाहिए। इसका प्रतिवेदन के **अध्याय 2** में विस्तार से वर्णन किया गया है। खाद्य सब्सिडी पर राजस्व व्यय को रोकने के लिए एन एस एस एफ के माध्यम से बजटेंतर प्रबंधनों का उपयोग, सबसे महत्वपूर्ण है और इसका प्रतिवेदन के **अध्याय 2** में विस्तार से वर्णन किया गया है।

#### 4.6 घाटे के वित्तपोषण के लिए उधार

एम टी एफ पी विवरणियां, कर और गैर-कर राजस्व के लिए अनुमान प्रदान करती हैं और एम टी ई एफ विवरणी राजस्व और पूंजीगत व्यय के अनुमान प्रस्तुत करती हैं। प्राप्तियों और व्यय के बीच अंतर अर्थात् राजकोषीय घाटे, को उधारी के माध्यम से वित्तपोषित किया जाता है। किसी वर्ष के लिए अनुमानित उधारियों की गणना, उस वर्ष के एम टी एफ पी विवरणियों में दिए कर, गैर-कर राजस्व, गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों और एम टी ई एफ विवरणियों में दिए राजस्व और पूंजीगत व्यय के अनुमानों पर आधारित होती है। ये एफ डी के अनुमानों के साथ मेल रखते हैं।

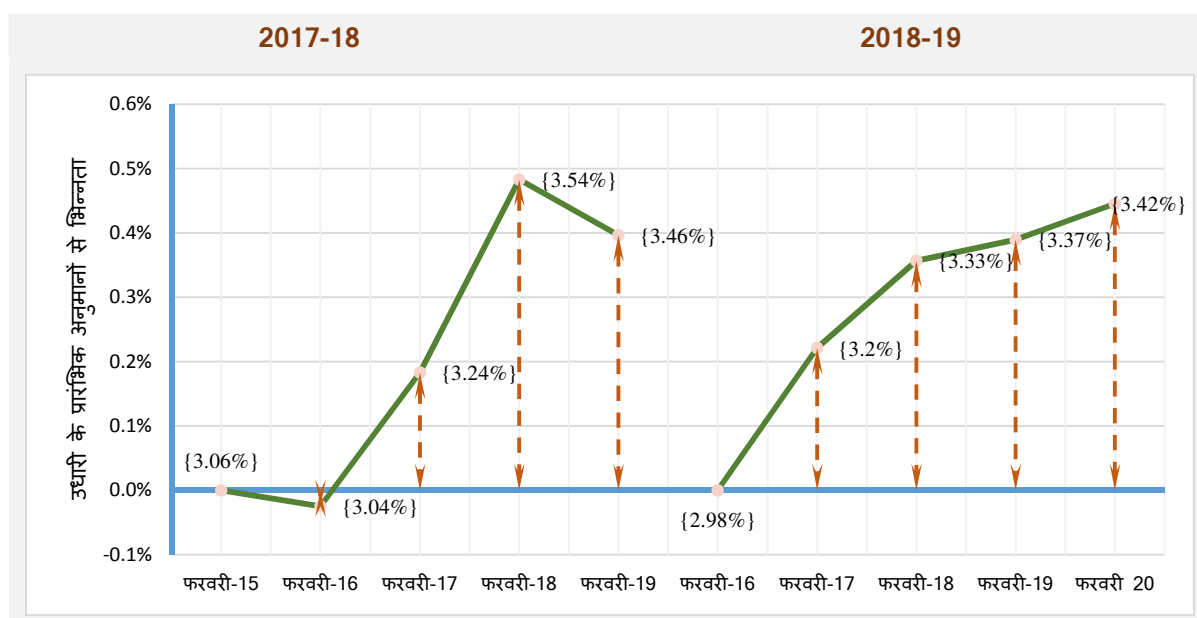
#### 2017-18

एम टी एफ पी एस 2015-16 में, सरकार ने वित्त वर्ष 2017-18 के लिए उधारियों को जी डी पी के 3.06 प्रतिशत अनुमान किया था। एम टी एफ पी एस 2016-17 में इस अनुमान को जी डी पी के 3.04 प्रतिशत तक संशोधित किया। बाद में, एम टी एफ पी एस 2017-18 वर्ष के बी ई पर आधारित, 2017-18 के लिए उधारी अनुमान को जी डी पी के 3.24 प्रतिशत तक संशोधित किया जिसे एम टी एफ पी एस 2018-19 में 2017-18 के लिए आर ई में, और भी 3.54 प्रतिशत तक बढ़ाकर 3.5 प्रतिशत दिया गया। हालांकि, 2017-18 के लिए वास्तविक उधारियां जी डी पी के 3.46 प्रतिशत तक कम बनी रहीं (**ग्राफ 4.5**)।

## 2018-19

एम टी एफ पी एस 2016-17 में वित्त वर्ष 2018-19 के लिए उधारियों को जी डी पी का 2.98 प्रतिशत अनुमानित किया। एम टी एफ पी एस 2017-18 में इस अनुमान को 2018-19 के लिए जी डी पी के 3.2 प्रतिशत पर संशोधित किया। इसके बाद, 2018-19 के बी ई पर आधारित एम टी एफ पी एस 2018-19 में 2018-19 के लिए संशोधित उधारी अनुमान को जी डी पी के 3.33 प्रतिशत तक बढ़ाया। इसे पुनः एम टी एफ पी विवरणी 2019-20 में 2018-19 के लिए आर ई में 3.37 प्रतिशत तक बढ़ा दिया गया। वित्त वर्ष 2018-19 के लिए वास्तविक उधारियां और भी अधिक, जी डी पी के 3.42 प्रतिशत पर बनी रही। (ग्राफ 4.5)

ग्राफ 4.5: उधारी अनुमान



कोष्ठकों '{ }' में आंकड़े, जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में सांकेतिक मूल्य दर्शाते हैं।

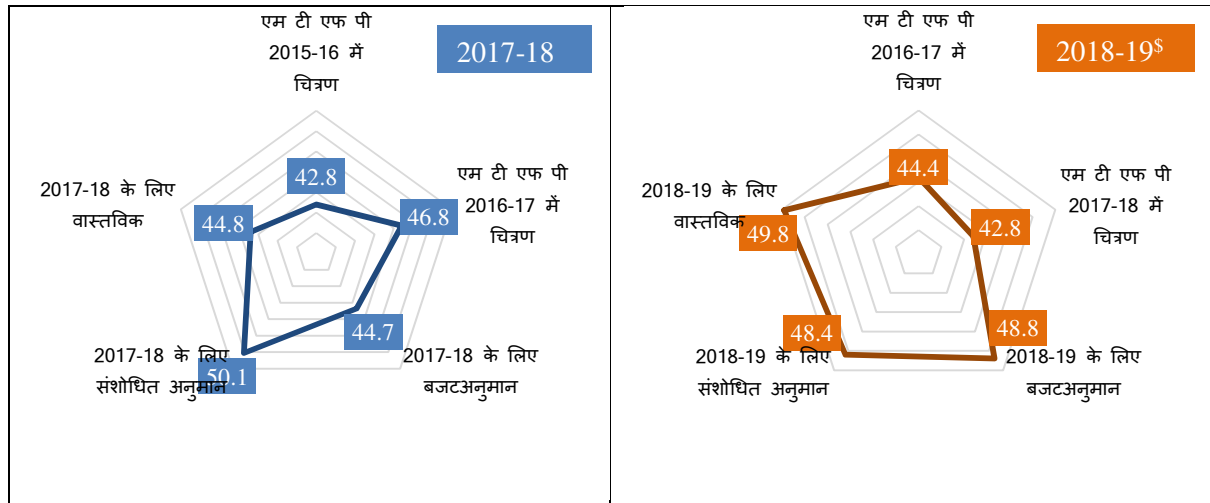
उपरोक्त विश्लेषण में बताई गई उधारियां, केवल वे उधारियां हैं, जिन्हें सरकार के खातों में लेखांकित किया गया है। इनमें राजस्व और पूंजीगत व्यय के लिए सरकार की ओर से किए गए अतिरिक्त बजटीय संसाधन जुटाने के लिए उधार शामिल नहीं है, जिसका वर्णन अध्याय 2 में किया गया है।

### 4.7 कुल बकाया देयता/ केन्द्र सरकार ऋण अनुमान

कुल बकाया देयता/केन्द्र सरकार के ऋण की पुरानी और नई दोनों परिभाषाओं को सम्मिलित करते हुए कुल बकाया देयता और केन्द्र सरकार के ऋण, इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 में विस्तार से दिए गए हैं। इस खंड में नीतिगत विवरण में वित्त वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए

कुल बकाया देयता/ केन्द्र सरकार के ऋण के अनुमानों और वास्तविकों का विश्लेषण किया गया है।

**ग्राफ 4.6: कुल बकाया देयता/केन्द्र सरकार के ऋण अनुमान**



<sup>§</sup> एम टी एफ पी 2019-20 और एम टी एफ पी 2020-21 के आंकड़ों में शब्द, 'केन्द्र सरकार के ऋण', नई परिभाषा के अनुसार है।

आंकड़े जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में संकेतक मूल्य दर्शाते हैं।

### 2017-18

एम टी एफ पी एस 2015-16 में, वित्त वर्ष 2017-18 के लिए कुल देयताएं जी डी पी के 42.8 प्रतिशत पर अनुमानित की गईं। यह इस अपेक्षा पर आधारित था कि राजकोषीय समेकन से लाभ होगा और एफ डी को रोका जा सकेगा जिससे सरकारी उधारी में कमी आएंगी। हालांकि एम टी एफ पी एस 2016-17 में देयताओं के अनुमानों को जी डी पी के 46.8 प्रतिशत तक बढ़ा दिया गया। यद्यपि यह वित्त वर्ष 2016-17 के बजट में अनुमानित जी डी पी के 47.1 प्रतिशत से कम था, इस अपेक्षा पर कि मुद्रास्फीति को लक्षित करने के लिए आरबीआई नीतिगत उपाय जल्द ही परिणाम दिखाने शुरू कर देंगे। एम टी एफ पी एस 2017-18 में, वित्त वर्ष 2017-18 के लिए जी डी पी अनुमान से कुल देनदारियों के लिए अनुमानों को एनएसएसएफ से निवेश के संबंध में परिवर्तनों के अपेक्षित प्रभाव के आधार पर, 44.7 प्रतिशत तक नीचे की ओर संशोधित किया था। एम टी एफ पी एस 2018-19 में, 2017-18 के लिए कुल बकाया देयताओं के आर ई को जी डी पी के 50.1 प्रतिशत पर संशोधित कर बढ़ाया। यह राजकोषीय समेकन के बावजूद, कम नाममात्र जी डी पी विकास संख्या के कारण था। कुल वास्तविक देयताएं जी डी पी का 44.8 प्रतिशत था जोकि अनुमानों से काफी कम था। ऐसा उच्च नाममात्र जी डी पी और कम वास्तविक उधार के कारण था।

## 2018-19

एम टी एफ पी एस 2016-17 में, वित्त वर्ष 2018-19 के लिए कुल देयताएं जी डी पी की 44.4 प्रतिशत अनुमानित की गई। यह वित्त वर्ष 2016-17 के बजट में अनुमानित जी डी पी के 47.1 प्रतिशत से कम था। 2018-19 के लिए अनुमान इस धारणा पर आधारित थे कि राजकोषीय समेकन से लाभ मिलने शुरू हो गए और घाटे को रोका जा रहा था। एम टी एफ पी एस 2017-18 में, वित्त वर्ष 2018-19 के लिए कुल देयताओं को पुनः संशोधित कर 42.8 प्रतिशत तक कम कर दिया, यह समेकन की गति के सही राह पर चलने के अनुमान पर आधारित था। हालांकि केन्द्र सरकार के ऋण की विस्तृत परिभाषा जिसमें सरकारी एजेंसियों द्वारा जुटाए ई बी आर जिसे पूर्णतः भारत सरकार द्वारा सेवित किया जाएगा, सम्मिलित था, का हवाला देते हुए, एम टी एफ पी एस 2018-19 में, इस वर्ष के लिए बी ई के स्तर पर, 2018-19 की बकाया देयताओं का अनुमान जीडीपी के 48.8 प्रतिशत तक संशोधित किया गया था। एम टी एफ पी एस 2019-20 में, 2018-19 के लिए आर ई में, स्थिर मुद्रस्फीति की वजह से उधारी की ब्याज कीमत में कमी और फिर ऋण स्टॉक की वृद्धि, के आधार पर कुल देयता अनुमानों को जी डी पी के 48.4 प्रतिशत पर संशोधित किया था। एम टी एफ पी एस 2020-21 के अनुसार 2018-19 के लिए केन्द्र सरकार वास्तविक<sup>40</sup> ऋण, जी डी पी के 48.7 प्रतिशत था।

इस संदर्भ में यह इंगित किया कि लेखापरीक्षा ने अतिरिक्त बजटीय संसाधनों और कुछ अपवर्जित देनदारियों को ध्यान में रखते हुए **अध्याय 3** में 2017-18 और 2018-19 दोनों के लिए जीडीपी के लिए कुल देयता के अनुपात की गणना की है। उसी के आधार पर, कुल देयता/केन्द्र सरकार ऋण का जी डी पी से अनुपात, बजट दस्तावेजों में दिए गए, अनुपात से अधिक होगा।

### 4.8 लेखापरीक्षा सारांश

विभिन्न शीर्षों के तहत प्राप्तियों और व्यय के लिए नीति और बजट दस्तावेजों में किए गए अनुमान और तीन वित्तीय संकेतकों और वर्ष 2017-18 और 2018-19 के वास्तविक आंकड़ों पर किए गए तुलनात्मक विश्लेषण से पता चलता है कि सभी तत्व और घटक के संबंध में प्रत्येक वर्ष अनुमान में लगातार संशोधन किया गया है। हालांकि, अनुमान में बार-बार संशोधन के बावजूद, वास्तविक आंकड़ों से अनुमान भिन्न थे जिन्होंने एफ आर बी एम अधिनियम में

<sup>39</sup> “अंतिम वास्तविक” के तौर पर माना क्योंकि 2020-21 के बजट दस्तावेजों के प्रस्तुतिकरण के समय पर, सी ए जी द्वारा 2018-19 के लेखों को प्रमाणित करना बाकी था।

परिकल्पित उद्देश्य जो कि मध्यम अवधि के ढांचे में राजकोषीय संचालन के प्रबंधन है, उसे कमजोर कर दिया।



एफ आर बी एम अधिनियम में अपेक्षित है कि केन्द्र सरकार अपने राजकोषीय संचालनों में अधिक से अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करे तथा इस हेतु निर्धारित प्रपत्रों में प्रकटीकरण के लिए समुचित उपाय करेगी। यह अध्याय अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य प्रकटीकरण प्रपत्रों/विवरणियों में शामिल सूचना के साथ सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता का विश्लेषण करता है।

### 5.1 सरकारी लेखों में पारदर्शिता

एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 6 में अन्य बातों के साथ - साथ केन्द्र सरकार से अपेक्षित है कि वह वार्षिक वित्तीय विवरणी और अनुदान मांगों को तैयार करने में पारदर्शिता लाए। इसके अतिरिक्त व्यय और प्राप्तियों की पहचान के सिद्धांतों को बजट दस्तावेज, संघ सरकार के वित्तीय लेखों (यू जी एफ ए) तथा विनियोग लेखों में सुसंगत होना आवश्यक है। उत्तरवर्ती पैराग्राफों में पारदर्शिता के मामलों से संबंधित टिप्पणियों पर चर्चा की गई है।

#### 5.1.1 घाटा आंकड़ों में विविधता

सी ए जी अपने प्रतिवेदनों में वार्षिक वित्तीय विवरण (ए एफ एस) व लेखापरीक्षित संघ सरकार के वित्तीय लेखों (यू जी एफ ए) से प्राप्त आर डी और एफ डी के आंकड़ों, और बजट सार में प्रदर्शित इन्ही (राजस्व और राजकोषीय घाटों) आंकड़ों में विविधता के विषय को कई बार उठा चुका है। हालांकि, 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान आंकड़ों में अंतर जारी रहा जैसा कि तालिका 5.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 5.1: 2017-18 एवं 2018-19 के लिए घाटे के आंकड़ों में अंतर

(₹ करोड़ में)

वास्तविक के अनुसार	राजस्व प्राप्ति	राजस्व व्यय	राजस्व घाटा (आर डी)	जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में आर डी	कुल गैर ऋण प्राप्ति	कुल व्यय	राजकोषीय घाटा (एफ डी)	जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में एफ डी
	1	2	3=2-1		4	5	6=5-4	
<b>2017-18</b>								
बजट सार 2017-18	14,35,233	18,78,833	4,43,600	2.59	15,50,911	21,41,973	5,91,062	3.46
वार्षिक वित्तीय विवरण/ वित्तीय लेखा 2017-18	16,91,143	21,40,085	4,48,942	2.63	18,61,831	25,47,337	6,85,506	4.00
राजस्व घाटे में अंतर 2017-18		5,342		0.04	राजकोषीय घाटे में अंतर 2017-18		94,444	0.54
<b>2018-19</b>								
बजट सार 2018-19	15,52,916	20,07,399	4,54,483	2.39	16,65,695	23,15,113	6,49,418	3.42
वार्षिक वित्तीय विवरण/ वित्तीय लेखा 2018-19	18,06,463	22,61,571	4,55,108	2.39	19,31,699	27,15,761	7,84,062	4.12
राजस्व घाटे में अंतर 2018-19		625		0	राजकोषीय घाटे में अंतर 2018-19		1,34,644	0.7

स्रोत: बजट 2019-20 और 2020-21 (2017-18 एवं 2018-19 के लिए जी डी पी क्रमशः ₹1,70,98,304 करोड़ व ₹1,89,71,237 करोड़ थी)

वार्षिक वित्तीय विवरणी संविधान के अनुच्छेद 112(1) के अनुपालन में संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत सरकार की प्राप्तियों एवं व्यय का ब्यौरा है। जैसा कि वर्ष 2016-17 के लिए एफ आर बी एम अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर सी ए जी की 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 20 में उल्लेखित है; बी ए जी में व्यय के प्रति कुछ प्राप्तियों को यह मानते हुए कि यह राजकोषीय गैर-नकद लेनदेन है, निवल करने के बाद घाटे को परिकल्पित किया गया था।

ए एफ एस से निवल किए गए लेनदेनों की व्याख्या करते हुए प्राप्ति एवं व्यय बजट में समाधान विवरणियों को संलग्न किया गया है। इन लेनदेनों में मुख्य रूप से रेलवे विभागीय प्राप्तियां, रक्षा, डाक, विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम, कुछ ब्याज प्राप्तियां, अंतरण/एन सी सी डी/एन डी आर एफ में योगदान, बट्टे खाते डले ऋण/ब्याज छूट, सार्वजनिक ऋण व अर्थोपाय अग्रिम पुनर्भुगतान, राज्य सरकार परियोजनाओं के लिए बाह्य सहायता और कुछ प्रकार की प्रतिभूतियां शामिल हैं।

2017-18 के लिए प्राप्त और व्यय के समाधान विवरणियों की जांच से पता चला कि व्यय समाधान में, उर्वरक कंपनियों के बढ़े खाते डले ऋण /ब्याज छूट के कारण ₹20,532.50 करोड़ को राजस्व व्यय से निवल किया गया था। हालांकि प्राप्तियों के समाधान से संबंधित विवरण में केवल ₹15,855.12 करोड़ को राजस्व प्राप्तियों के प्रति निवल दिखाया जबकि ₹4,677.38 करोड़ के शेष को पूंजीगत प्राप्तियों के प्रति निवल दिखाया गया। इसके अलावा, अफ्रीका/एशिया विकास निधि/अंतरराष्ट्रीय विकास संघ को जारी प्रतिभूतियों और दबावग्रस्त परिसंपत्तियां स्थिरता निधि को जारी प्रतिभूतियों के मोचन से कुल ₹663.18 करोड़ को व्यय संबंधित समाधान विवरणी में राजस्व व्यय के प्रति निवल किया गया जबकि प्राप्तियों से संबंधित समाधान विवरणी में इसे पूंजीगत प्राप्तियों से निवल किया गया था। उपरोक्त कारण से , बी ए जी में कुल ₹5,342 करोड़ से आर डी को कम करके दिखाया गया था।

2018-19 के लिए उपरोक्त विवरणियों की जांच से पता चलता है कि व्यय से संबंधित समाधान विवरणी में अफ्रीका/एशिया विकास निधि/अंतरराष्ट्रीय विकास संघ (₹408.33 करोड़) को जारी प्रतिभूति, दबावग्रस्त परिसंपत्ति स्थिरता निधि (₹110 करोड़) को जारी प्रतिभूतियों का मोचन और अफ्रीका/एशिया विकास निधि को जारी प्रतिभूतियों (₹105.99 करोड़) को राजस्व व्यय के प्रति निवल किया गया जबकि प्राप्तियों से संबंधित समाधान विवरणी में इन्हें पूंजीगत प्राप्तियों के प्रति निवल किया गया, परिणामस्वरूप बी ए जी में आर डी को ₹625 करोड़ से कम करके दिखाया गया था।

लेखापरीक्षा ने ए एफ एस व यू जी एफ ए से प्राप्त दोनो वर्षों के एफ डी के आंकड़ों और बी ए जी में दर्शाये गये आंकड़ों के बीच अंतर पाया जोकि पूंजीगत प्राप्त और व्ययों जैसे एफ सी आई को अर्थोपाय, राज्य सरकार परियोजनाओं के लिए बाह्य सहायता प्राप्त, ए डी बी/ आई एम एफ को जारी प्रतिभूति, पुनर्पूजीकरण हेतु पी एस बी को विशेष प्रतिभूतियों के जारी करने आदि के निवल किए जाने के कारण था। परिणामस्वरूप बी ए जी और ए एफ एस के बीच एफ डी आंकड़ों में 2017-18 व 2018-19 के लिए क्रमशः ₹94,444 करोड़ और ₹1,34,644 करोड़ का अंतर था।

### 5.1.2 देयताओं की राशि में भिन्नता

केन्द्र सरकार की देयताओं को दर्शाने वाली एक विवरणी प्राप्त बजट में अनुबंध के रूप में संलग्न होती है। देयताओं का विवरण संघ सरकार के वित्तीय लेखे (यूजीएफए) के माध्यम से भी दर्शाया जाता है।

नीचे तालिका-5.2 में वित्तीय वर्ष 2017-18 के अन्त में प्राप्ति बजट और यूजीएफए में सरकार की देनदारियों की स्थिति में पाई गई भिन्नता दर्शायी गई है,

तालिका-5.2: 2017-18 व 2018-19 के लिये देयताओं की राशि में भिन्नता

(₹ करोड़ में)

	देयता-जैसा दर्शाया गया		भिन्नता
	प्राप्ति बजट	यूजीएफए	
	<b>2017-18</b>		
लोक ऋण	66,51,365	66,51,365	0
राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखे	13,31,054	13,94,422	63,368
आरक्षित निधि एवं जमा	2,52,758	2,52,758	0
<b>कुल देयताएं</b>	<b>82,35,177</b>	<b>82,98,545</b>	<b>63,368</b>
	<b>2018-19</b>		
लोक ऋण	73,44,902	73,44,902	0-
राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखे	14,36,103	15,09,506	73,403
आरक्षित निधि एवं जमा	3,02,510	3,02,510	0
<b>कुल देयताएं</b>	<b>90,83,515</b>	<b>91,56,918</b>	<b>73,403</b>

स्रोत : प्राप्ति बजट 2019-20 और 2020-21 तथा 2017-18 व 2018-19 के लिये संघ सरकार के वित्त लेखों की विवरणी सं. 2

यू जी एफ ए 2017-18 के अनुसार राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि लोक लेखें में अन्य लेखे के कारण सकल देनदारियां ₹13,94,422 करोड़ थी। हालांकि प्राप्ति बजट में राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखा देनदारियां ₹13,31,054 करोड़ दर्शायी गई। इस प्रकार ₹63,368 करोड़ का अंतर प्राप्ति बजट अनुबंध में देनदारियों के आंकड़ों में रहा जोकि वर्ष के दौरान निजी निधि प्रबंधकों द्वारा डाक कार्यालय इंश्योरेन्स निधि में निवेशित राशि को, शामिल न करने के कारण हुआ। इसी प्रकार यू जी एफ ए 2018-19 में, राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखों के कारण कुल देनदारियां ₹15,09,506 करोड़ थी। हालांकि प्राप्ति बजट में, राष्ट्रीय लघु बचत, भविष्य निधि, अन्य लेखा देयताएं ₹14,36,103 करोड़ दर्शायी गई है। इस प्रकार पुनः, प्राप्ति बजट में देयताओं में, निजी निधि प्रबंधकों द्वारा डाक कार्यालय बीमा निधि में निवेशित राशि, को शामिल न करने पर ₹73,403 करोड़ की भिन्नता रही। इस तरह निजी निधि प्रबंधकों द्वारा डाक कार्यालय बीमा निधि में निवेश की लेखों और बजट दस्तावेजों के बीच असंगतता थी।

मंत्रालय ने बताया (जून 2020 तथा दिसंबर 2020) कि यूजीएफए तथा प्राप्ति बजट के मध्य देयताओं में भिन्नता है क्योंकि जैसा कि दर्शाया गया है कि किसी रिपोर्टिंग वर्ष के लिये प्राप्ति बजट में देयता विवरणी संघ सरकार के वित्त लेखों के समाधान के बाद “निवल देयता” को दर्शाती है। “निवल देयता” क्रेडिट शेष व डेबिट शेष का निवल है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि

इससे यह देनदारियों को कम करके बताता है क्योंकि निजी प्रबंधकों द्वारा व्यवस्थित धन भी सरकार की देयता है जिसका पर्याप्त रूप से प्रकटन होना चाहिए था।

### 5.1.3 राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एन एस एस एफ) के संचालन में घाटा

राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एन एस एस एफ) में लघु बचत योजनाओं के सभी संग्रहण शामिल होते हैं और यह लोक लेखा का भाग होती है। एन एस एस एफ, वित्त मंत्रालय (आर्थिक मामलों का विभाग) राष्ट्रीय लघु बचत निधि (कस्टडी व निवेश) नियमावली 2001 के अंतर्गत प्रशासित किया जाता है। केन्द्र व राज्य सरकारों को प्रतिभूतियों और इन नियमावली में निर्दिष्ट सरकारी उपक्रमों के ऐसे अन्य साधनों में निधि का निवेश किया जाता है। एन एस एस एफ लेखों को तीन भागों में रखा जाता है, जिसमें एक भाग निधि में प्राप्तियों और भुगतानों/निवेशों को दर्ज करता है, दूसरा भाग एन एस एस एफ के निवेशों और तीसरे भाग में एनएसएसएफ की आय व व्यय दर्ज किए जाते हैं।

एनएसएसएफ के आय व व्यय लेखा में इस लेखे में घाटे/आधिक्य का संचित अथशेष, ब्याज व अन्य प्राप्तियां, ब्याज भुगतान पर व्यय तथा वर्ष के दौरान प्रबंधन लागत का रिकार्ड होता है। संचित घाटे/आधिक्य के साथ इस लेखे में वार्षिक आधिक्य/घाटा होता है। एन एस एस एफ में अंत शेष, आय व व्यय लेखे में शेष राशि को समायोजित करने के बाद निर्धारित होता है। नीचे दी गई तालिका 5.3 में 2014-15 से 2018-19 प्रत्येक वर्ष के लिए लेखे की स्थिति दर्शायी गई है। तालिका से यह स्पष्ट है कि 2016-17 को छोड़कर जब निधि में परिचालन आधिक्य दिखाया था। एनएसएसएफ निरंतर घाटा दर्ज कर रहा है और 2018-19 के अंत तक एन एस एस एफ में कुल संचित घाटा ₹1,13,651.82 करोड़ का है।

तालिका 5.3: एन एस एस एफ का आय व व्यय लेखा

वर्ष	अथशेष (1 अप्रैल)	ब्याज व अन्य आय	व्यय			आधिक्य/ घाटा	अंत शेष (31मार्च)
			ब्याज भुगतान	प्रबंधन लागत	कुल व्यय		
2014-15	(-) 79,376.06	72,019.12	74,862.93	8,487.69	83,350.62	(-) 11,331.50	(-) 90,707.56
2015-16	(-) 90,707.56	76,994.96	80,482.27	10,022.02	90,504.29	(-) 13,509.33	(-) 1,04,216.89
2016-17	(-) 1,04,216.90	90,902.60	78,220.77	9,458.86	87,679.63	3,222.97	(-) 1,00,993.93
2017-18	(-) 1,00,993.92	95,399.97	91,221.82	10,822.10	1,02,043.89	(-) 6,643.92	(-) 1,07,637.84
2018-19	(-) 1,07,637.84	1,08,783.81	1,03,784.85	11,012.94	1,14,797.79	(-) 6,013.98	(-) 1,13,651.82

स्रोत: संघ सरकार के वित्तीय लेखें

यह संचित घाटा सरकार की देयता है और भविष्य में बजटीय समर्थन द्वारा सरकार को इसकी भरपाई करनी चाहिए। यह पहलू न तो यू जी एफ ए में पारदर्शी/पर्याप्त रूप से प्रकटन/विस्तृत

नहीं की गई सिवाय एक फुटनोट के माध्यम से और न ही सरकार की देयताओं से संबंधित बजट दस्तावेजों में। जैसा कि एन एस एस एफ लेखें, लोक लेखा के भाग हैं, यह घाटे/दायित्व भी राजकोषीय संकेतकों के निर्धारण में ध्यान नहीं रखे गए।

वित्त मंत्रालय ने कहा (जून 2020 तथा दिसंबर 2020) कि लघु बचत योजानाएँ, उत्पादकता उद्देश्यों के लिए लघु बचतों को दिशा देने के साधन के साथ सामाजिक कल्याण और सुरक्षा को भी बढ़ावा देती है। इस प्रकार इन योजनाओं में ब्याज दर अकसर बाजार दरों से उच्चतर होती है। इन्होंने हानि के कारणों और उसको कम करने के लिए अपनाए गए उपायों को भी बताया। यह उत्तर घाटे के प्रभावों के प्रकटन और पारदर्शी रूप से भविष्य में बजटीय समर्थन के माध्यम से इनकी भरपाई करने की जरूरत के कारण अंतर-पीढ़ीगत इक्विटी पर प्रभाव के मुद्दे पर अप्रतिक्रियाशील है।

इस बात का भी खुलासा नहीं हुआ कि राजस्व प्रकृति के व्यय की बजटेंतर निधीयन के लिए महत्वपूर्ण निधि का उपयोग किया जा रहा है जैसे एफ सी आई संचालनों और अन्य सरकारी योजनाओं जैसे पीएमएवाई-शहरी का समर्थन के लिए ऋण, जो सरकार द्वारा बजटीय सहायता के माध्यम से सेवित करने की आवश्यकता होगी, और क्योंकि राजस्व प्रकृति के लिए इनका उपयोग किया जा रहा है, इनसे निधियों की लागत के अनुरूप वापसी प्राप्त नहीं हो सकते थे।

#### 5.1.4 प्रत्यक्ष कर प्राप्ति आंकड़ों में पारदर्शिता की कमी

वार्षिक वित्तीय विवरण और संघ सरकार के वित्त लेखे में, कर राजस्व की अनुमानित और वास्तविक संग्रहण, प्रतिदायों की राशि (प्रतिदायों पर ब्याज भुगतानों को शामिल कर) को लेखे में लेने के बाद दर्शाया जाता है।

संघ सरकार के प्रत्यक्ष कर प्राप्ति का विश्लेषण दर्शाता है कि प्रत्येक वर्ष, संग्रहीत-कर का पर्याप्त भाग वापस कर दिया जाता है, जैसा कि निम्न तालिका 5.4 में वर्णित है:

तालिका 5.4: प्रत्यक्ष कर संग्रहण व प्रतिदाय

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण	प्रतिदाय#	प्रत्यक्ष कर संग्रहण*	प्रत्यक्ष कर संग्रहण में प्रतिदाय की प्रतिशतता
2013-14	7,34,254	95,658	6,38,596	13.03
2014-15	8,13,287	1,17,495	6,95,792	14.45
2015-16	8,71,494	1,29,482	7,42,012	14.86
2016-17	10,22,695	1,72,894	8,49,801	16.91
2017-18	11,71,440	1,68,702	10,02,738	14.40
2018-19	13,19,321	1,81,603	11,37,718	13.76

\*स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखों व सी ए जी के वर्ष 2019 की प्रतिवेदन संख्या 9 और 2020 की संख्या 11 (प्रत्यक्ष कर)

# प्रतिदाय में करों के प्रतिदाय पर ब्याज भी शामिल है।

2013-19 की छः वर्षों की अवधि के दौरान, प्रत्यक्ष करों में कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण का 13.03 प्रतिशत से 13.76 प्रतिशत के बीच प्रत्यक्ष कर का प्रतिदाय हुआ। वित्तीय वर्ष 2017-18 में प्रतिदाय की राशि ₹1,68,702 करोड़ थी जिसमें प्रतिदाय पर ब्याज के व्यय के रूप में ₹17,063 करोड़ शामिल है। इसी प्रकार, वित्त वर्ष 2018-19 में, प्रतिदाय पर ब्याज के रूप में ₹20,566 करोड़ की राशि को सम्मिलित कर प्रतिदाय राशि ₹1,81,603 करोड़ थी। यद्यपि प्रतिदाय की राशि काफी अधिक थी, इसके संबंध में वार्षिक वित्तीय विवरणी अथवा संघ सरकार के वित्त लेखों में कोई सूचना नहीं दी गई थी। इस प्रकार कर राजस्व संग्रहण पर सूचना के संबंध में सरकार के लेखे पारदर्शी नहीं थे।

इसके अतिरिक्त, संविधान के अनुच्छेद 114(3) के अनुसार, समेकित निधि से संसद द्वारा किसी विनियोग के अलावा कोई धनराशि आहरित करने का प्रावधान नहीं है। इस संबंध में, यह पाया गया है कि केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सी बी डी टी) कर के प्रतिदाय पर ब्याज को व्यय के रूप में लेखांकित न कर, राजस्व में कमी के रूप में कर रहा है। इसलिये संविधान द्वारा अपेक्षित वैधानिक अनुमोदन प्राप्त करने के लिये ब्याज पर व्यय हेतु कोई बजट प्रावधान नहीं किया गया था।

सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार इंगित करने पर भी ब्याज प्राप्तियों पर व्यय करने कि यह प्रथा जारी है, जिसका नवीनतम उदाहरण 2018-19 के संघीय लेखों पर 2020 की प्रतिवेदन सं. 4 के पैरा 3.14 में टिप्पणियों में चर्चा कि गयी है। हालांकि कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई है।

लोक लेखा समिति (पी ए सी) द्वारा इस मामले की जांच की गई। अपनी 66 वीं प्रतिवेदन (15 वीं लोकसभा 2012-13) में पी ए सी ने संसदीय अनुमोदन बिना आयकर प्रतिदाय पर ब्याज भुगतान के लिए समेकित निधि से धनराशि आहरण को अस्वीकार कर दिया था। तदपश्चात अपने अनुवर्ती प्रतिवेदन (15 वीं लोकसभा 2013-14 की 96वीं प्रतिवेदन दिनांक 31 जनवरी 2014) में माननीय महान्यायवादी (ए जी) के संशोधित मत दिनांक 6 मई 2013 कि अनुव्रत्ति में समिति ने यह निष्कर्ष निकाला कि संविधान में, सीएफआई से व्यय प्राधिकरण अथवा धन आहरण के तरीकों पर कोई संदेह नहीं है और इसलिये राजस्व विभाग के पास अनुच्छेद 114 व 115 (1)(क) के तहत संसद का पूर्वानुमोदन प्राप्त करने या अनुच्छेद 115 (1)(ब) के तहत कार्योत्तर मांग करने के अलावा कोई विकल्प नहीं है।

इस मामले पर पी ए सी द्वारा अपनी राय स्पष्ट करने और सी ए जी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार इस मुद्दे को इंगित किए जाने के बावजूद, बजट अनुमानों में वापसी पर ब्याज के

लिये बजट प्रावधान न करने तथा वित्तीय वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 में भुगतान के लिये संसदीय अनुमोदन न प्राप्त करने की प्रवृत्ति जारी रही। इन वर्षों के दौरान ₹17,063 करोड़ और ₹20,566 करोड़ की धनवापसी पर ब्याज के लिये व्यय किया गया था जिसे राजस्व कमी के रूप में दर्शाया गया था।

विभाग ने माननीय ए जी की 6 मई 2013 की राय पर आधारित लेखाओं पर टिप्पणियों से संबंधित अपने उत्तरों में (जनवरी 2017 और जनवरी 2019) कहा कि अतिरिक्त कर की वापसी और उस पर ब्याज, अनुच्छेद 112 के अर्थ के अनुसार व्यय नहीं है। विभाग ने यह भी कहा कि माननीय ए जी की राय पर आधारित, पी ए सी (15 वी लोकसभा) के 96 वीं प्रतिवेदन में शामिल सिफारिशों को स्वीकार नहीं किया गया था।

हालांकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि पी ए सी ने पहले ही विद्वान (महान्यायवादी) ए जी की राय को अपनी सिफारिशें बनाते समय ध्यान में रखा था जिसमें विद्वान ए जी ने टिप्पणी की थी कि “एक मत अंततः एक मत है और यह समिति का दायित्व है कि वह सही प्रक्रिया निर्धारित करें”।

## 5.2 एफ आर बी एम अधिनियम द्वारा आज्ञापित प्रकटन विवरण में पारदर्शिता

एफ आर बी एम अधिनियम की धारा 6 के अनुपालन में बजट के साथ प्रकटन विवरणों (2017-18 के लिये छः और 2018-19 के लिये पांच) (विस्तृत ब्यौरा **अनुलग्नक 1.1** में) संसद के समक्ष रखे जाते हैं। इन विवरणों की जांच से प्रकटीकरण में अपर्याप्ता का पता चला, जैसा कि आगे की पैराओं में चर्चा की गई है।

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

प्रकटीकरण प्रपत्रों में से एक प्रकटन **विवरण-डी-2** एन टी आर के बकायों का ब्यौरा प्रस्तुत करता है। प्राप्त बजट 2019-20 व 2020-21 (अनुबंध-6) वित्तीय वर्ष 2017-18 व 2018-19 के अंत तक गैर-कर राजस्व के बकायों का विवरण दिया गया था।

सी ए जी प्रतिवेदनों ने बार बार, राज्य/ संघ राज्य क्षेत्र सरकार से प्राप्त ब्याज, विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों और लोक लेखा उपक्रमों से प्राप्तियों की राशि को प्राप्त बजट (**फार्म डी-2**) और उसी वर्ष के यू जी एफ ए में प्रकट की गयी राशि के बीच भिन्नता को इंगित किया है। **फार्म डी-2** में 2017-18 व 2018-19 से संबंधित असंगतताएँ और भिन्नताओं का विवरण **तालिका 5.5** में दिया गया है।



तालिका 5.5: ब्याज बकाया के प्रकटन में असंगतता वर्ष 2017-18 एवं 2018-19

(₹ करोड़ में)

कर्जदार संस्थाए	निम्न के अनुसार ब्याज बकाया		भिन्नता
	फार्म डी-2	यू जी एफ ए	
	2017-18		
राज्यसंघ शासित सरकार/	6,553	2,816	3,737
सार्वजनिक क्षेत्र और अन्य उपक्रम	19,443	32,854	13,416
	2018-19		
राज्यसंघ शासित सरकार/	6,464	3,215	3,249
सार्वजनिक क्षेत्र और अन्य उपक्रम	19,332	35,129	15,797

स्रोत: प्राप्त बजट 2019-20 और 2020-21 एवं संघ सरकार के वित्त लेखे 2017-18 एवं 2018-19 के लिये

लेखापरीक्षा के दौरान, विभिन्न मंत्रालयों द्वारा एन टी आर के बकायों के संकलन में त्रुटियाँ भी देखी गईं और बकाया को ₹10,483.87 करोड़ से कम बताया गया। इस टिप्पणी पर मंत्रालय ने अपने उत्तर में (जून 2020) लेखापरीक्षा द्वारा पाए गए आंकड़ों में न्यूनोक्ति की पुष्टि की।

### 5.2.2 परिसंपत्ति रजिस्टर में विवरणों के प्रकटन में अंतर

प्रकटन फार्म डी-4 सरकार के भौतिक एवं वित्तीय परिसंपत्तियों से संबंधित है। रिपोर्टिंग वर्ष 2018-19 के अंत में संघ सरकार की परिसंपत्तियों का विवरण प्राप्त बजट 2020-21 में दिया गया है। सरकार द्वारा तैयार प्रकटन के अनुसार वर्ष 2017-18 तथा 2018-19 के अंत में परिसंपत्तियों का कुल संचय क्रमशः ₹15,10,277.64 करोड़ व ₹16,99,853.14 करोड़ था। लेखापरीक्षा के दौरान विभिन्न मंत्रालयों द्वारा परिसंपत्ति संकलन में त्रुटियां भी इंगित की गईं। परिसंपत्तियों में ₹5,90,875 करोड़ से अतिरंजित पाई गई इसके अलावा परिसंपत्तिय रजिस्टर से संबंधित प्रकटीकरण में निम्नलिखित असंगतियां पाई गईं।

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

वर्ष 2017-18 के लिये प्रपत्र डी-4 की जांच से पता चला कि ₹14,077.04 करोड़ की राशि विदेशी सरकारों से बकाया ऋण के रूप में दर्शाई गयी जब कि यूजीएफए 2017-18 में ₹13,433.02 करोड़ की राशि की देनदारी बकाया थी। इस प्रकार विदेशी सरकारों से प्राप्त ऋणों में ₹644.02 करोड़ की भिन्नता थी।

उसी प्रकार 2018-19 के लिये प्रपत्र डी-4 की जांच से पता चला कि ₹14,093.67 करोड़ की राशि विदेशी सरकारों से बकाया ऋण के रूप में दर्शाई गयी जब कि यूजीएफए 2018-19 में निहित सूचना से पता चला कि ₹13,558.87 करोड़ की राशि विदेशी सरकारों से ऋण के रूप

में बकाया थी। इस प्रकार विदेशी सरकारों से ₹534.80 करोड़ के बकाया ऋणों की भिन्नता थी।

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

प्राप्ति बजट 2019-20 और 2020-21 के साथ संलग्न प्रपत्र डी -4 की जांच करने पर परिसंपत्तियों के अन्त एव अथशेषों में भिन्नताएं पायी गयी जिसका विवरण तालिका 5.6 में नीचे दिया गया है।

तालिका 5.6: संपत्ति के मूल्य में भिन्नता

(₹ करोड़ में)

रिपोर्टिंग वर्ष 2017-18 के अंत में कुल संपत्ति (अंतिम आंकड़ा)	15,10,277.647.6
अगले रिपोर्टिंग वर्ष 2018-19 की शुरुआत में कुल संपत्ति (शुरुआती आंकड़ा)	15,07,161.28
समापन और प्रारंभिक आंकड़ों में भिन्नता	3,116.36
वर्ष 2018-19 के दौरान अर्जित संपत्ति	1,92,691.86
रिपोर्टिंग वर्ष 2018-19 के अंत में कुल संपत्ति (अंतिम आंकड़ा)	16,99,853.14

स्रोत: वित्तीय वर्ष 2019-20 और 2020-21 के रसीद बजट

तालिका 5.6 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2018-19 के लिये अथशेष, 2017-18 के अंत तक परिसंपत्तियों के पिछले बकाया की तुलना में ₹3,116.36 करोड़ से कम था। मंत्रालय ने स्पष्ट किया (जून 2020 तथा दिसंबर 2020) कि क) रेल मंत्रालय द्वारा "रेलवे सुरक्षा निधि" को शामिल करने, ख) एचईएफए में निवेश न करने और ग) विदेश मंत्रालय में अतिरिक्त मिशनों द्वारा परिसंपत्तियों की रिपोर्टिंग जैसे कारकों के कारण अथशेष में संशोधन किया गया।

सरकार द्वारा प्रकट किए गए भिन्नता के कारणों में पर्याप्त पारदर्शिता का अभाव है क्योंकि ₹3,116 करोड़ की भिन्नता के मदवार मात्रात्मक समाधान के बजाय, केवल उदाहरणों का उल्लेख बिना परिमाणीकरण के किया गया था।

मंत्रालय ने आगे उत्तर दिया कि विवरणियों के नीचे फुटनोट भी दिये गये हैं ताकि स्पष्टता व पारदर्शिता सुनिश्चित की जा सके। तथापि, परिसंपत्ति रजिस्टर के विवरण के फुटनोट में अधिक व्यापकता सुनिश्चित करने का प्रयास किया जाएगा।

### 5.3 लेखापरीक्षा सारांश

लेखापरीक्षा ने आरडी और एफडी के आंकड़ों में बजट सार में दर्शाये गये व संघ सरकार के वित्त लेखों में दर्शाये गये दोनों वर्षों के आंकड़ों में भिन्नता देखी थी जो कि बीएजी में कुछ प्राप्ति और व्यय के शुद्धिकरण के कारण थी। राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) के अंतर्गत शेष स्पष्ट तौर पर निधि में पर्याप्त संचित घाटे और सरकार के राजस्व व्यय के

वित्तपोषण के लिए उधार दी गई महत्वपूर्ण राशि का खुलासा नहीं करते हैं जिसे बजटीय सहायता के माध्यम से पूरा करना होगा। इसके अतिरिक्त प्रपत्र डी-2- गैर कर राजस्व का बकाया व डी 4- परिसम्पत्ति रजिस्टर में प्रकटीकरण में अपर्याप्तताएं थीं।


नई दिल्ली  
दिनांक: 30 जून 2021



(मनीष कुमार)  
महानिदेशक लेखापरीक्षा  
वित्त एवं संचार

*प्रतिहस्ताक्षरित*

नई दिल्ली  
दिनांक: 05 जुलाई 2021



(गिरीश चंद्र मुर्मू)  
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक



---

---

# अनुलग्नक

---

---



## अनुलग्नक-1.1

(पैरा सं. 1.1 एवं अध्याय 5 के सन्दर्भ में)

एफ आर बी एम अधिनियम के तहत निर्धारित राजकोषीय नीति विवरण और प्रकटीकरण प्रपत्र

राजकोषीय नीति विवरण		
मध्यम अवधि राजकोषीय नीति विवरण (एमटीएफपी)	एमटीएफपी विवरण में राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के बीच संतुलन से संबंधित स्थिरता के मूल्यांकन सहित अंतर्निहित मान्यताओं के विनिर्देशों के साथ सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में कर राजस्व और कुल बकाया देयताओं के लिए तीन वित्तीय संकेतकों के लिए तीन साल के प्रवाही लक्ष्य शामिल हैं; उत्पादक आस्तियों के सृजन के लिए बाजार उधारों सहित पूंजीगत प्राप्तियों का उपयोग।	
राजकोषीय नीति योजना विवरण (एफ पीएस)	एफपीएस विवरण में आगामी वित्तीय वर्ष के लिए केन्द्र सरकार की कर लगाने, व्यय, बाजार उधार और अन्य देयताओं, उधार और निवेश, प्रशासित वस्तुओं और सेवाओं की कीमत, प्रतिभूतियों तथा अन्य गतिविधियों के विवरण से संबंधित नीतियां शामिल हैं।	
वृहद आर्थिक रूपरेखा विवरण (एमएफ)	एमएफ विवरण में अर्थव्यवस्था के अवलोकन का निर्धारण, जीडीपी में वृद्धि, भुगतान संतुलन के चालू खाते में प्रदर्शित अर्थव्यवस्था के केन्द्र सरकार और बाह्य क्षेत्र के राजकोषीय संतुलन शामिल है।	
मध्यम अवधि व्यय रूपरेखा विवरण (एमटीईएफ)	एमटीईएफ विवरण में अंतर्निहित मान्यताओं के विशिष्टीकरण तथा निहित जोखिमों के साथ प्रस्तावित व्यय संकेतकों के लिए तीन वर्षीय प्रवाही लक्ष्य शामिल हैं।	
प्रकटीकरण विवरणियां		
प्रपत्र संख्या	प्रकटीकरण की विवरण	
डी-1	कर राजस्व एकत्रित किया गया लेकिन प्राप्त नहीं हुआ	
डी-2	गैर-कर राजस्व का बकाया	
डी-3	सरकार द्वारा दी गई गारंटी	
डी-4	परिसंपत्ति पंजिका	
डी-5	वार्षिकी परियोजनाओं पर देयताएं	
डी-6	पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	(2018-19 में लागू नहीं)

## अनुलग्नक-1.2

(पैरा सं. 1.2 के सन्दर्भ में)

2018 में संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम के मुख्य प्रावधान (वर्ष 2018-19 से लागू)

1	राजकोषीय घाटा लक्ष्य	वित्तीय घाटा वित्त वर्ष 2020 21 के अंत तक सकल घरेलू उत्पाद के तीन प्रतिशत के लक्ष्य को प्राप्त करने पर ध्यान देने के साथ प्रमुख परिचालन लक्ष्य के रूप में वित्तीय वर्ष 2018-19 से शुरू होने वाले प्रत्येक वित्त वर्ष के अंत में सकल घरेलू उत्पाद के 0.1 प्रतिशत या उससे अधिक की वार्षिक कमी
2	राजस्व और प्रभावी राजस्व घाटा लक्ष्य	राजस्व घाटा लक्ष्य और परिणामतः प्रभावी राजस्व घाटा को हटाकर प्रारंभिक घाटा (राजकोषीय घाटा-ब्याज भुगतान) को राजकोषीय संकेतक के रूप में सम्मिलित किया
3	सामान्य और केन्द्र सरकार के ऋण लक्ष्य	वित्त वर्ष 2024-25 के अंत तक सामान्य सरकारी ऋण 40 प्रतिशत और केंद्र सरकार ऋण जी डी पी का 60 प्रतिशत का लक्ष्य
4	केन्द्रीय सरकार ऋण का कार्य क्षेत्र	'केंद्र सरकार के कर्ज' के दायरे का विस्तार किया गया है, जिसमें भारत की समेकित निधि (सी एफ आई) की सिक्युरिटी पर कुल बकाया देनदारियों और सार्वजनिक खाते की देनदारी को शामिल किया गया है और साथ ही किसी निगम या अन्य इकाई की ऐसी वित्तीय देनदारियां भी शामिल हैं जिसे केंद्र सरकार के विवरण से चुकाना या सेवा देना है।
5	प्रतिभूति लक्ष्य	समेकित निधि की सुरक्षा पर किसी भी ऋण के संबंध में वित्तीय वर्ष में सकल घरेलू उत्पाद के आधे प्रतिशत से अधिक की अतिरिक्त प्रतिभूति नहीं देना।
6	मोचन खंड	एस्केप क्लॉज उन आधारों का विस्तार (एस्केप क्लॉज) करना, जिन पर केंद्र सरकार को घाटे के लक्ष्यों का अतिक्रमण करने की अनुमति है जिसमें राष्ट्रीय सुरक्षा, युद्ध का कार्य, राष्ट्रीय आपदा, कृषि का पतन, अर्थव्यवस्था में संरचनात्मक सुधार, वास्तविक उत्पादन वृद्धि में गिरावट शामिल है। तथापि, राजकोषीय घाटे के



		लक्ष्य से कोई विचलन सकल घरेलू उत्पाद के आधे प्रतिशत से अधिक नहीं होगा।
7	राजकोषीय घाटा लक्ष्य के लिए अतिरिक्त उपबंध	पिछली चार तिमाहियों के औसत से कम से कम तीन प्रतिशत अंकों से एक तिमाही के वास्तविक उत्पाद में वृद्धि के मामले में एक वर्ष में राजकोषीय घाटे को सकल घरेलू उत्पाद के कम से कम एक चौथाई प्रतिशत तक कम किया जाना
8	लेखों की समीक्षा की अवधि	त्रैमासिक समीक्षा और लेखों के मासिक विवरण की तैयारी के स्थान पर अर्धवार्षिक समीक्षा

नोट- हालांकि एम टी एफ पी सह एफ पी एस विवरण को बजट 2020-21 के साथ प्रस्तुत किया, परंतु राजकोषीय घाटा के लक्ष्य को जी डी पी के 3 प्रतिशत पर 2022-23 तक टाल दिया गया है।

## अनुलग्नक-2.1

(ग्राफ 2.2 और 2.3 के सन्दर्भ में)

घाटा, जी डी पी तथा पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	जी डी पी*	वार्षिक वित्तीय विवरणसंघ सरकार वित्त लेखा से प्राप्त/					बजट सार					राजकोषीय घाटा में अंतर
		राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान पर व्यय	राजस्व घाटा की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान	राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान पर व्यय	राजस्व घाटा की प्रतिशतता के रूप में पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु अनुदान	
	1	2	3=2-5	4	5	6=5/2	7	8=7-10	9	10	11	12=4-9
2013-14	112,33552	3,57,303	2,27,465	5,03,230	1,29,838	36.3	3,57,048	2,27,630	5,02,858	1,29,418	36.2	372
2014-15	124,67,959	3,66,228	2,35,468	5,15,948	1,30,760	35.7	3,65,520	2,34,760	5,10,725	1,30,760	35.8	5,223
2015-16	137,71,874	3,43,369	2,12,414	5,85,497	1,30,955	38.1	3,42,736	2,10,982	5,32,791	1,31,754	38.4	52,706
2016-17	153,91,669	3,17,030	1,50,470	5,37,799	1,66,560	52.54	3,16,381	1,50,648	5,35,618	1,65,733	52.4	2,181
2017-18	170,98,304	4,48,942	2,56,422	6,85,506	1,92,520	42.88	4,43,600	2,52,566	5,91,062	1,91,034	43.1	94,444
2018-19	189,71,237	4,55,108	NA	7,84,062	NA	NA	4,54,483	2,62,702	6,49,418	1,91,781	42.2	1,34,644

\* 2013-14 तथा 2015-16 के लिए जी डी पी अनुमान प्रेस नोट दिनांक 31 जनवरी 2020 से लिया गया है तथा 2017-18 से 2018-19 तक के लिए प्रेस नोट दिनांक 29 मई 2020

## अनुलग्नक-2.2

(पैरा सं. 2.5.1 के सन्दर्भ में)

व्यय के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व व्यय की न्यूनोक्ति/अतिशयोक्ति

क्रम सं.	अनुदान की विवरण	मुख्य शीर्ष	वस्तु शीर्ष जिसमें व्यय को गलत तरीके से दर्ज किया गया	राशि (₹ करोड़ में)
<b>(क) पूंजीगत प्रकृति के व्यय का राजस्व व्यय के तौर पर गलत वर्गीकरण</b>				
1.	14-दूरसंचार विभाग	3275	51	0.02
2.	64-लघु, सूक्ष्म, मध्यम उद्योग मंत्रालय	2851	52	1.33
3.	19-रक्षा मंत्रालय		01	5.89
4.	91- अंतरिक्ष विभाग	3402	21	297.84
		3402	50	3.41
<b>पूंजीगत व्यय की न्यूनोक्ति कुल (क)</b>				<b>308.49</b>
<b>(ख) राजस्व प्रकृति के व्यय का पूंजीगत शीर्ष के व्यय के तहत गलत वर्गीकरण</b>				
1.	4-परमाणु ऊर्जा विभाग	4861	27	60.46
		5401	27	0.68
2.	14-दूरसंचार विभाग	5275	13	0.16
3.	87-पोत परिवहन मंत्रालय	5051	50	0.50
4.	100-युवा मामले व खेल मंत्रालय	4202	27	0.75
5.	19-रक्षा मंत्रालय (विविध)	5054	53	2,144.92
6.	11-वाणिज्य विभाग	5453	53	80.00
7.	17-कारपोरेट मामले मंत्रालय	5475	53	2.17
8.	48-पुलिस	4055	52	12.20
<b>पूंजीगत व्यय की अतिशयोक्ति कुल (ख)</b>				<b>2,301.84</b>
<b>पूंजीगत व्यय की निविल अतिशयोक्ति (ख-क)</b>				<b>1,993.35</b>

## अनुलग्नक-4.1

(पैरा सं. 4.5 के सन्दर्भ में)

वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिए एम टी ई एफ के राजस्व व्यय अनुमान और वास्तविक

(₹ करोड़ में)

व्यय का शीर्ष	वि.व. 17-18 के लिए अनुमान (वि.व. 2015-16 के लिए एम टी ई एफ विवरणी में)	वि.व. 17-18 के लिए अनुमान (वि.व. 2016-17 के लिए एम टी ई एफ विवरणी में)	2017-18 के एम टी ई एफ में बी ई	वि.व. 2017-18 के लिए एमटीईएफ विवरणी में 2018-19 के लिए आर ई	अनंतिम वास्तविक (वि.व. 2018-19 के लिए एम टी ई एफ विवरणी में)	प्रारंभिक अनुमानों से वास्तविकता के सम्बन्ध में प्रतिशत परिवर्तन
	अगस्त 2015	अगस्त 2016	अगस्त 2017	अगस्त 2018	अगस्त 2018	
आय	1,28,161	1,22,284	1,23,558	1,51,129	1,50,511	17%
ब्याज	5,39,000	5,44,000	5,23,078	5,30,843	5,29,243	-2%
पेंशन	1,12,933	1,36,026	1,31,201	1,47,438	1,45,789	29%
उर्वरक	80,000	70,000	70,000	65,000	66,441	-17%
सब्सिडी						
खाद्य	1,41,000	1,40,000	1,45,339	1,40,282	1,00,316	-29%
सब्सिडी						
पेट्रोलियम	34,000	21,000	25,000	24,460	24,352	-28%
सब्सिडी						
राज्यों को अनुदान हेतु केंद्रीयकृत प्रावधान	1,06,101	1,15,451	1,18,601	1,15,497	1,03,902	-2%
रक्षा	1,97,860	1,83,355	1,82,534	1,84,217	1,87,408	-5%
डाक घाटा	6,665	8,200	8,490	11,112	12,039	81%
विदेश मामले	11,937	9,861	10,816	10,389	10,499	-12%
गृह मामले	18,432	17,681	19,602	19,998	19,723	7%
कर प्रशासन	4,345	14,631	4,394	68,364	62,685	1343%
वित्त	35,544	15,687	6,909	6,610	5,724	-84%
शिक्षा	64,616	60,554	63,467	63,710	62,100	-4%
स्वास्थ्य	30,865	33,615	38,167	41,967	42,678	38%
समाज कल्याण	28,913	33,201	38,368	37,589	36,516	26%
कृषि एवं सहायक सेवाएं	26,293	48,682	52,901	52,607	48,660	85%
वाणिज्य एवं उद्योग	16,489	14,430	20,067	22,458	20,336	23%
शहरी विकास	16,228	17,985	19,386	19,440	22,215	37%
ग्रामीण विकास	89,798	1,08,826	1,28,320	1,35,461	1,34,851	50%
उत्तर पूर्व क्षेत्र का विकास	2,647	2,031	2,069	2,260	2,256	-15%

योजना एवं सांख्यिकी	6,967	4,400	4,365	4,380	3,914	-44%
वैज्ञानिक विभागों	12,261	12,410	12,911	13,140	12,941	6%
ऊर्जा	11,421	20,157	19,542	27,457	28,271	148%
परिवहन	16,263	30,211	12,404	13,741	13,901	-15%
आईटी एवं दूरसंचार	7,153	8,646	15,653	11,137	11,052	55%
यूटी	7,647	7,255	7,335	7,491	7,435	-3%
अन्य	26,075	28,737	32,456	16,128	13,206	-49%
कुल राजस्व व्यय	17,79,614	18,29,317	18,36,934	19,44,305	18,78,964	6%

स्रोत: एम टी ई एफ विवरणियां (अगस्त 2016, अगस्त 2017 और अगस्त 2018)

एम टी ई एफ में पूंजीगत व्यय अनुमान और वित्तीय वर्ष 2017 -18 के लिए वास्तविक

(₹ करोड़ में)

व्यय का शीर्ष	वि.व. 17-18 के लिए अनुमान (वि.व. 2015-16 के लिए एम टी ई एफ विवरणी में)	वि.व. 17-18 के लिए अनुमान (वि.व. 2016-17 के लिए एम टी ई एफ विवरणी में)	2017-18 के एम टी ई एफ में बी ई	वि.व. 2017-18 के लिए एमटीईएफ विवरणी में 2018-19 के लिए आर ई	अनंतिम वास्तविक (वि.व. 2018-19 के लिए एम टी ई एफ विवरणी में)	प्रारंभिक अनुमानों से वास्तविकता के सम्बन्ध में प्रतिशत परिवर्तन
	अगस्त 2015	अगस्त 2016	अगस्त 2017	अगस्त 2018	अगस्त 2018	
रक्षा	1,17,720	98,068	91,580	91,461	95,453	-19%
गृह मंत्रालय	10,288	9,771	11,479	10,901	10,818	5%
वित्त	14,821	17,955	22,126	22,372	11,210	-24%
स्वास्थ्य	1,221	1,761	3,512	3,282	3,095	153%
वाणिज्य और उद्योग	2,195	1,206	1,981	1,154	1,157	-47%
शहरी विकास	14,708	12,502	19,332	19,422	15,346	4%
योजना और सांख्यिकी	390	29	29	29	9	-98%
वैज्ञानिक विभाग	4,520	3,949	4,293	3,864	3,863	-15%
ऊर्जा	7,273	9,498	12,670	8,867	8,676	19%
ट्रांसपोर्ट	84,369	88,549	1,11,482	92,900	96,185	14%
आईटी और दूरसंचार	3,472	5,193	3,735	5,236	4,417	27%
राज्यों को ऋण	13,781	12,500	18,500	4,768	4,768	-65%
केन्द्र शासित प्रदेश	2,348	1,867	1,763	2,373	2,413	3%
अन्य	7,435	6,017	7,320	6,815	6,292	-15%
<b>कुल - पूंजीगत व्यय</b>	<b>2,84,541</b>	<b>2,68,866</b>	<b>3,09,801</b>	<b>2,73,445</b>	<b>2,63,704</b>	<b>-7%</b>

## शब्दावली

वार्षिक वित्तीय विवरण (बजट)	संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार, भारत का राष्ट्रपति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के संबंध में उस वर्ष के लिए भारत सरकार की अनुमानित प्राप्तियों एवं व्यय के विवरणों को संसद के दोनों सदनों के सम्मुख रखवाएगा, जिसे "वार्षिक वित्तीय विवरण" माना जाता है। प्राप्त तथा संवितरणों को तीन भागों के अंतर्गत दर्शाया जाता है जिनमें सरकारी लेखाओं को रखा जाता है अर्थात् (i) संचित निधि (ii) आकस्मिक निधि तथा (iii) लोक लेखा।
बजट सार	यह दस्तावेज संक्षेप में, प्राप्तियों तथा संवितरणों के साथ ही कर राजस्वों और अन्य प्राप्तियों के साथ-साथ केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों और केंद्र शासित सरकारों को हस्तांतरित संसाधनों का ब्यौरा भी दर्शाता है। यह दस्तावेज सरकार के घाटे को भी दर्शाता है।
पूँजीगत व्यय	पूँजीगत प्रकृति के व्यय को अधिकांशतः ऐसे व्यय दर्शाता है जो या तो वस्तु के मूल परिसंपत्ति में वृद्धि करे एवं स्थायी प्रकृति का हो या आवर्ती देयताओं में कमी करे।
पूँजीगत प्राप्ति	पूँजीगत प्राप्ति में सरकार द्वारा लिए गए भारतीय रिजर्व बैंक से उधार तथा विदेशी सरकारों संस्थाओं/से लिया गया ऋण शामिल है। यह सरकार द्वारा ऋण अग्रिमों की वसूली तथा सरकारी परिसंपत्तियों की बिक्री सार्वजनिक उपक्रमों में सरकारी अंश के विनिवेश से प्राप्ति को शामिल करता है।
भारत की संचित निधि	संविधान के अनुच्छेद 266 (1) के अंतर्गत स्थापित भारत सरकार द्वारा प्राप्त सभी राजस्व, ट्रेजरी बिल के द्वारा उठाये गये सभी ऋण, आंतरिक तथा बाह्य ऋण तथा सरकार द्वारा ऋणों के पुनर्भुगतान से प्राप्त धन
प्रभावी राजस्व घाटा	प्रभावी राजस्व घाटा, राजस्व घाटा तथा पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुदान के मध्य का अंतर है। इसे सरकार के चालू व्यय (राजस्व लेखे पर) के लिए अनुदान को तथा राजस्व प्राप्ति में से पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन घटाकर, जिसे राजस्व व्यय के रूप में अभिलेखित किया जाता है, के अंतर के रूप में व्याख्यापित किया जाता है।
बाह्य ऋण	सरकार द्वारा विदेशी सरकारों तथा विदेशी वित्तीय संस्थाओं से किए गए द्विपक्षीय तथा , बहुपक्षीय ऋण समझौते जो अधिकांशतः विदेशी मुद्रा में होते हैं।
वित्त लेखे	वित्त लेखे प्राप्ति के लेखे तथा संवितरणों के साथ वित्तीय परिणामों को प्रस्तुत करते हैं जो राजस्व तथा पूँजीगत लेखे, लोक ऋण लेखे तथा लेखों में अभिलेखित शेषों से परिकलित देयताओं तथा परिसंपत्तियों द्वारा प्रकट होते हैं।
वित्त विधेयक	वित्त विधेयक एक धन विधेयक है जो संविधान के अनुच्छेद 110(1) (क) के अंतर्गत आवश्यकताओं को पूरा करने में प्रस्तुत होता है, जो अगले वित्त वर्ष के लिए बजट में प्रस्तावित करों को लगाने, समाप्त करने, छूट, परिवर्तन या विनियमन के विवरण से संबंधित होता है। एक बार वित्त विधेयक संसद के दोनों सदनों से पास हो जाता है तथा राष्ट्रपति द्वारा सहमति दे दी जाती है, तो वह वित्त अधिनियम बन जाता है।
राजकोषीय घाटा	एक वित्तीय वर्ष के दौरान, संचित निधि में कुल संवितरणों का कुल प्राप्तियों पर अतिरेक ऋणों का पुनर्भुगतान जिसमें ऋण प्राप्तियों को शामिल नहीं किया जाता।
राजकोषीय नीति	सरकार की राजकोषीय नीति सरकारी राजस्व को बढ़ाने, सरकारी व्यय करने, वित्तीय तथा संसाधन प्रबंधन उत्तरदायित्व कितना अच्छी तरह से संचालित करने को सुनिश्चित करने से संबंधित है।

सकल घरेलू उत्पाद (जी डी पी)	सकल घरेलू उत्पाद, निश्चित अवधि में देश की सीमा के भीतर उत्पादित सभी तैयार वस्तुओं तथा सेवाओं का सामान्यतया वार्षिक आधार पर परिकल्पित मौद्रिक मूल्य है। यह सभी निजी तथा सरकारी उपयोग, सरकारी परिव्यय, निवेश तथा एक परिभाषित क्षेत्र में निर्यात से आयात को घटाकर शामिल करता है। जी डी पी को निर्दिष्ट आधार वर्ष में स्थिर मूल्यों या वर्तमान मूल्य स्तर (जिसमें मूल्य में बदलाव मुद्रास्फिति या मूल्य वृद्धि से होता है) के संदर्भ पर निकाला जाता है।
गारंटियाँ	संविधान के अनुच्छेद 292 संघ की कार्यकारी शक्तियों का विस्तार करता है कि वह ऐसी सीमाओं, जिसे संसद द्वारा निश्चित किया जा सकेगा, के अंदर भारत की संचित निधि के प्रतिभूति पर गारंटी दे।
आंतरिक ऋण	आंतरिक ऋण में भारत में लिए गए ऋण शामिल होते हैं। यह भारत की संचित निधि में जुटाए गए और जमा किए गए ऋणों तक ही सीमित है।
ऋण एवं अग्रिम	इसमें संघ सरकार द्वारा राज्य तथा केन्द्र शासित प्रदेशों की सरकारों, विदेशी सरकारों, सरकारी सेवकों आदि को दिए गए ऋण एवं अग्रिम शामिल हैं।, सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों
लोक लेखा	संविधान के अनुच्छेद 266(2) के अनुसार भारत सरकार अथवा उसकी ओर से प्राप्त सभी धन, जिसे संचित निधि में शामिल किया गया है उसको छोड़कर, को लोक लेखे में क्रेडिट किया जाता है। इन धनों के संबंध में सरकार बैंकर की तरह कार्य करती है।
लोक ऋण	सरकार द्वारा आंतरिक तथा बाह्य स्रोतों से लिया गया ऋण जिसे भारत की संचित निधि में ग्रहण किया जाता है को लोक ऋण के रूप में परिभाषित किया जाता है।
राजस्व घाटा	राजस्व प्राप्ति से राजस्व व्यय का आधिक्य।
राजस्व व्यय	अनुरक्षण, मरम्मत, देखभाल तथा संचालन खर्चों पर प्रभाव, जो परिसंपत्तियों को चालू हालात में बनाये रखने के लिए आवश्यक है तथा संगठन को चलाने के लिए दिन प्रति दिन के खर्च भी स्थापना तथा प्रशासनिक व्ययों को शामिल करते हुए को राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। राज्य/केन्द्र शासित प्रदेशों की सरकार तथा अन्य संस्थाओं को दिए गए अनुदान राजस्व व्यय के रूप में माने जाते हैं, चाहे ही कुछ अनुदान परिसंपत्तियों के सृजन के लिए हों।
राजस्व प्राप्तियाँ	इनमें सरकार द्वारा लगाए गए करों एवं चुंगियों, सरकार द्वारा किए गए निवेशों पर प्राप्त ब्याज तथा लाभांश, सरकार द्वारा दी गई सेवाओं के लिए शुल्क तथा अन्य प्राप्तियाँ शामिल है।
अर्ध-राजकोषीय प्रचालन	ये सामान्य सरकारी इकाइयों के अलावा संस्थागत इकाइयों द्वारा किए गए सरकारी प्रचालन हैं। इन प्रचालनों का अर्थव्यवस्था पर वैसा ही राजकोषीय नीति प्रभाव पड़ता है जैसा कि सरकारी इकाइयों का होता है। <sup>41</sup>

<sup>41</sup> सरकारी वित्तीय मैनुअल- आई एम एफ (2014) पैरा 2.4





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