अध्याय 5

केंद्र की वित्त व्यवस्थाः राजस्व और व्यय का मूल्यांकन

5.1 राज्यों को कर सुपुर्दगी और अनुदानों के रूप में सिफारिशें करने सम्बन्धी विचारणीय मुद्दों के अनुसार आयोग के इस बारे में वर्ष 2003-04 के अंत में सम्भावित कराधान एवं कर-भिन्न राजस्वों के स्तरों के आधार पर, 1 अप्रैल, 2005 से प्रारम्भ पंचवर्षीय अवधि के लिए केन्द्र सरकार के संसाधनों पर विचार करेगा।

इसके अलावा, आयोग को ध्यान में रखने की अपेक्षा हैः (क) केन्द्रीय सरकार के संसाधनों के सम्बन्ध में मांगों, विशेषकर, सिविल प्रशासन पर होने वाले व्यय, रक्षा, आन्तरिक और सीमा पर सुरक्षा, ऋण का भुगतान और अन्य कार्यों के लिए व्ययों एवं उत्तरदायित्वों का निर्वहन करना; (ख) न केवल केन्द्र के राजस्व के सम्बन्ध में प्राप्तियों और व्यय का सन्तुलन बनाना उद्देश्य है, अपितु पूंजी निवेश के लिए अतिरिक्त संसाधनों का सृजन करना और राजकोषीय घाटे को कम करना है; और (ग) लक्ष्यों की प्राप्ति के रूप में केन्द्रीय सरकार के कराधान का प्रयास करना, यदि कोई हैं, और कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात को बेहतर बनाने के लिए क्रम में अतिरिक्त संसाधन जुटाने की संभावना तलासना इन विचार-विमर्श के सम्बन्ध में विचारार्थ विषय का पैरा 5 है, जिसमें हम से केन्द्र और राज्य सरकारों की वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा करने और बजटीय संतुलन को सार्वजनिक वित्त व्यवस्था को पुनःस्थापित करने के लिए पुन संरचना के लिए एक योजना का सुझाव देने, बृहत-आर्थिक स्थायित्व प्राप्त करने और साथ ही साथ समानान्तर रूप से वृद्धि करने के साथ-साथ ऋण को कम करने की अपेक्षा की गई है।

5.2 जैसा कि पूर्व के वित्त आयोगों के मामले में हुआ है, के अनुसार, संदर्भित अवधि (2005-2010) के दौरान केन्द्र की वित्त व्यवस्थाओं के मूल्यांकन हमारे लिए केन्द्रीय सरकार के ज्ञापन और पूर्वानुमान मुहैया करने के लिए आधार बने हैं। हमने अपना दृष्टिकोण तैयार करने से पहले इस विषय पर वित्त मंत्रालय और विभिन्न मंत्रालयों के वरिष्ठ अधिकारियों से विस्तार से चर्चा की है। हमने, भारत सरकार द्वारा अधिनियमित राजकोषीय उत्तरदायित्व विनियमन पर ध्यान दिया है, जो राजस्वों और व्यय के प्रक्षेपण के लिए बाधाओं वाला है। राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबन्धन अधिनियम, (एफआरबीएमए) 2003, का अधिनियमन 26 अगस्त, 2003 से किया गया है और उसके तहत नियमों को 2 जुलाई, 2004 को अधिसूचित किया गया है। अधिनियम की शर्तों के अनुसार, केन्द्र के राजस्व घाटे का आकलन 31 मार्च, 2008 तक किये जाने की अपेक्षा की गई है। इसके अलावा, अधिनियम के तहत नियम केन्द्रीय सरकार को राजस्व घाटे को वर्ष 2004-05 के आरम्भ से प्रत्येक वर्ष के अन्त में 0.5 प्रतिशत के बराबर या सकल घरेलू उत्पाद से अधिक कम करने की अपेक्षा की गई है। वर्ष 2004-05 से आरम्भ होकर प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में राजकोषीय घाटे को 0.3 प्रतिशत या सकल घरेलू उत्पाद से अधिक कम करना है, ताकि, वर्ष 2008 में यह कम होकर सकल घरेलू उत्पाद का 3 प्रतिशत हो जाए। वित्त अधिनियम, 2004 ने राजस्व घाटे और राजकोषीय घाटे को 31 मार्च, 2008 तक के निर्धारित लक्ष्यों को 31 मार्च, 2009 तक बढ़ा दिया है।

5.3 एफआरबीएमए के पारित होने के बाद केन्द्रीय सरकार ने समायोजन का मार्ग और साथ ही साथ अपेक्षित नीति-मूलक उपायों को दर्शाते हुए एफआरबीएमए के लक्ष्यों को प्राप्त करने और वार्षिक लक्ष्यों का निर्धारण करने के लिए राजकोषीय नीतियों के लिए एक मध्यावधिक कार्य योजना बनाने के लिए एक कार्यदल का गठन किया है। सरकार को जुलाई, 2004, में प्रस्तुत कार्यदल की रिपोर्ट हमें प्राप्त हो गई है। इसके अलावा, हम कार्यदल के अध्यक्ष के साथ चर्चा करने का भी अवसर प्राप्त हुआ है। कार्यदल ने भविष्य के लिए दो परिदृश्यों पर ध्यान केंन्द्रित किया अर्थात प्रारम्भिक परिदृश्य और सुधार परिदृश्य। प्रारंभिक परिदृश्य यह कल्पना करता है कि 2005-06 से 2008-09 तक ये 4 वर्ष नीति एवं प्रसासन संबंधी प्रगति की दृष्टि से हाल के वर्षों के सदृश्य साबित होंगे। इसमें किसी मुख्य नए कर सुधार की कल्पना नहीं की गई है। प्रारंभिक परिदृश्य के अनुमान यह दर्शाते हैं कि इस परिदृश्य के अंतर्गत एफआरबीएमए में निर्धारित राजस्व तथा राजकोषीय घाटे संबंधी लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं होगी। द्वितीय परिदृश्य जिसे कार्य-दल द्वारा सुधार परिदृश्य कहा जाता है, करों के मूल सुधार संस्थापित किया जाता है तथा राजस्व देने वाले तथा अग्रगामी राजकोषीय दृढ़ीकरण के सिद्धान्त का पालन किया जाता है राजस्व घाटे की समाप्ति और राजकोषीय घाटा कम करने के लिए अपेक्षित राजकोषीय सुधारों की उपलब्धि पाने में सहायता हेतु प्रस्तावित सुधारों को अपनाने की संभावना है।

5.4 एफआरबीएमए अपेक्षा करता है कि तीन विवरण नामतः वृहद-आर्थिक ढांचा विवरण, राजकोषीय नीतिगत कार्यनीति विवरण और एक मध्यावधिक राजकोषीय नीतिगत विवरण जिसमें निर्दिष्ट राजकोषीय संकेतकों के लिए चल लक्ष्य और अन्तर्निहित अनुमान शामिल हैं, प्रति वित्तीय वर्ष में संसद के समक्ष रखे जाएं। विवरणों का ऐसा पहला सेट संसद में बजट 2004-05 के साथ जुलाई, 2004 में रखा गया था। हमें ध्यान है कि मध्यवधिक राजकोषीय नीतिगत विवरण में चल लक्ष्य कार्यदल की रिपोर्ट के सुधार परिदृश्य में किए गए अनुमानों के तदनुरुप हैं। जहां हमने संसद में रखे गए विवरण और कार्यदल की रिपोर्ट में किए गए सुझावों पर विचार किया हैं (यद्यपि सिफारिशों को भी केन्द्रीय सरकार द्वारा स्वीकार किया जाना बाकी है), वहां हमने अपनी अधिनिर्णय अवधि के दौरान प्रस्तावित सुधारों के क्रियान्वयन की व्यवहार्यता का अपना आकलन किया है। अतः केन्द्र के संसाधनों का हमारा आकलन हमारे विचारणीय विषयों में उल्लिखित विचारों की रोशनी में और अध्याय 4 में हमारे द्वारा रेखांकित पुनर्संरचना कार्यक्रम के अनुसार किया गया है। राजस्व और राजकोषीय घाटों तथा एफआरबएमए के अधीन निर्दिष्ट न्यूनतम वार्षिक समायोजन और उसके अधीन बने नियमों के संबंध में हमारा मार्गदर्शन लक्ष्यों द्वारा किया गया है।

केन्द्र सरकार का ज्ञापन और पूर्वानुमान

5.5 केन्द्र सरकार ने सितंबर, 2003 में आयोग को अपना ज्ञापन प्रस्तुत किया। समय-समय पर वित्त मंत्रालय द्वारा हमें राजस्व

और व्यय के मद-वार अनुमान वाले कई विवरण भी अग्रेषित किए गए जिनमें विभिन्न मदों के लिए अनुमान और उनके लिए अपनाई गई वृद्धि दरों का ब्यौरा था। केन्द्र सरकार के राजस्व और राजकोषीय घाटे के अनुमान वाले केन्द्र सरकार के वित्त साधनों की सारांश स्थिति का पूर्वानुमान आयोग को सितंबर, 2004 में उपलब्ध कराया गया था। हमें सूचित किया गया था कि सारांश स्थिति का पूर्वानुमान, यद्यपि यह संसद में मध्यावधिक राजकोषीय नीतिगत विवरण के रखें जाने के बाद प्रस्तुत किया गया, 2004-2005 के बजट अनुमानों अथवा एफआरबीएम अधिनियम/नियम के अधीन लक्ष्यों में प्रकट नहीं हुआ। तथापि, यह वर्ष 2009-10 हेतु बड़े राजस्व और राजकोषीय घाटों का अनुमान करते हुए हमें पूर्व-प्रस्तुत विस्तृत विवरणों के अनुरुप था। तथापि, हमारे साथ एक बैठक में वित्त मंत्रालय के अधिकारियों ने निर्दिष्ट किया कि सुधार परिदृश्य के अंतर्गत कार्य दल द्वारा अनुशंसित उपायों का क्रियान्वयन राजस्व और राजकोषीय घाटों के संबंध में एफआरबीएम अधिनियम/नियम में निर्धारित लक्ष्यों को हासिल करने के लिए आवश्यक होगा।

5.6 ज्ञापन में, केन्द्र सरकार ने आयोग से केन्द्र की वचनवद्धताओं पर उचित ध्यान देने और केन्द्र से राज्यों को अंतरण की प्रमात्रा तय करते समय केन्द्र और राज्यों की आवश्यकताओं के बीच एक संतुलन रखने का आग्रह किया है। आयोग से अनुच्छेद 275 के अधीन केन्द्रीय करों और अनुदानों के अलग पड़े हिस्से पर ध्यान न देकर केन्द्र से राज्यों को संपूर्ण संसाधन अंतरणों को ध्यान में रखकर इन अंतरणों को अंशशोधित करने का आग्रह भी किया गया है।

5.7 केन्द्रीय सरकार ने घाटे को कम करने और अन्तः अतिरिक्त बचत करने जिसे लाभकारी क्षेत्रों में लगाने सरकार के नीतिमूलक उद्देश्यों और उपलब्धियों को प्राप्त करने के क्रम में सार्वजनिक संसाधनों को बड़े पैमाने पर लगाने की आवश्यकता है, के सम्बध में, केन्द्र और राज्यों की अक्षमता पर चिन्ता जताई है। केन्द्रीय सरकार के ज्ञापन में उल्लेख किया गया है कि एफआरबीएमए के प्रावधानों के अनुसार केन्द्रीय सरकार को राजकोषीय घाटे और राजस्व घाटे को खत्म करने के लिए उपयुक्त उपाए करने अपेक्षित हैं, ताकि इसे 31.3.2008 तक (इसे बढ़ाकर 31 मार्च, 2009 कर दिया गया है) राजस्व घाटे को खत्म किया जाए और इसके बाद पर्याप्त राजस्व बचत की जाएं। केन्द्रीय सरकार पर यह एक बाध्यकारी अपेक्षा है कि वित्त आयोग अपनी सिफारिश करते समय, इसपर ध्यान रखे। केन्द्र और राज्यों के बड़े राजस्व घाटे और कर-सं.घ.ड. अनुपात के स्तर को भी ध्यान में रखते हुए, कर-स.घ.ड.. अनुपात को बढ़ाने से राजकोषीय संचय वर्ष 2005-10 की अवधि के लिए आवश्यक है। इस संधर्भ में ज्ञापन में यह भी उल्लेख है कि "केन्द्रीय सरकार के राजकोषीय घाटे को मार्च, 2008 तक 2 प्रतिशत तक कम करना है और फिर, उसके बाद राजस्व बचत को सृजित करना अपेक्षित है, को ध्यान में रखते हुए, वर्ष 2009-10 तक सकल घरेलू उत्पाद के केन्द्र और राज्यों के राजकोषीय घाटे को 3 प्रतिशत तक कम करना है।"

5.8 ज्ञापन में, केन्द्रीय सरकार के व्यय में प्रवृत्तियां दर्शाते हुए, अन्य बातों के साथ, ब्याज भुगतान रक्षा व्यय, सब्सिडियां, पेंशन और राज्यों को अन्तरण को मिलाते हुए गैर-योजना व्यय की ओर हमारा ध्यान खींचा है। यह केन्द्रीय सरकार की कुल राजस्व प्राप्तियों के 100 प्रतिशत पूर्वक्रय अधिभार से अधिक है। यह भी उल्लेख किया गया है कि दरों में कमी करने और छूटों को जारी रखने से केन्द्र सरकार को करों में उछाल की संभावना नहीं की जाती। आयोग से व्यय पक्ष के सम्बन्ध में वचनबद्धाताओं के साथ कर राजस्व में धीमी वृद्धि करने का अनुरोध किया गया है। हमारा ध्यान डब्ल्यूटीओ की वचनबद्धताओं के सम्बन्ध में सीमा शुल्कों में कमी करने की ओर भी दिलाया गया है।

5.9 मूल्य वर्धित कर (वैट) जिसके अप्रैल, 2005 से लागू होने की संभावना की जाती है, के सम्बन्ध में केन्द्रीय सरकार ने उल्लेख किया है कि वैट के लागू होने से राजस्व संसाधनों में निवल लाभ प्राप्त होने में सहायता मिलेगी, लेकिन तीन वर्षों के लिए एक क्षतिपूर्ति तंत्र की संकल्पना राज्यों के लिए "सन्तोष" देने वाला एक उपाय सोचा गया है। संभावित राजस्व घाटे और इसी प्रकार की क्षतिपूर्ति के विवरण हमें उपलब्ध नहीं कराए गए हैं।

5.10 केन्द्रीय सरकार ने प्रयुक्त चार्ज के स्तर जो सरकार के गैर-कर राजस्व का एक भाग है, की समीक्षा करने और केन्द्र तथा राज्यों के गैर-कर राजस्व को बढ़ावा देने के विचार से, अनुरोध किया गया है। यह सुझाव दिया जाता है कि इस सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव को उन क्षेत्रों जो विशेषकर, टेलीकाम क्षेत्र में है, में काम में लिया जाए। यह उल्लेख किया जाता है कि इस क्षेत्र के मामले में रेडियों स्पेक्ट्रम की नीलामी ने यू.के. तथा जर्मनी जैसे देशों में राजस्व में बिलियनों डालरों के मूल्य पर बेचा है और भारत के संदर्भ में, इसके कर पर आयोग प्राथमिकता से ध्यान दे।

5.11 राज्य सरकारों को दी गई गारन्टी के स्तर को बेहतर बनाने की आवश्यकता है, अतः केन्द्रीय सरकार ने उल्लेख किया है कि जहां तक केन्द्रीय सरकार का सम्बन्ध है, प्रतिवर्ष स.घ.ड. की सीमा को 0.5 प्रतिशत नई गारन्टी को करना होगा जैसा कि एफआरबीएमए में उल्लेख किया गया है। केन्द्रीय सरकार ने यह भी उल्लेख किया है कि केन्द्र की खस्ता राजकोषीय स्थिति और केन्द्र के राजकोषीय और ऋण के विदेशी वृहत-आर्थिक को आवश्यक बनाए रखने के आलोक में, राज्यों को सुपुर्द करने में धीरे-धीरे कमी की जानी चाहिए।

चीनी, तम्बाकू और वस्त्रों पर राज्यों द्वारा बिक्री कर और विशिष्ट किए जाने वाली पर राज्यों द्वारा सेवा कर का संग्रहण करने की उपलब्धता जैसी संभावना दी गई है, अतः आयोग केन्द्र से राज्यों को समग्र अन्तरणों के अधिकतम स्तर की समीक्षा करे और एक सीमा का निर्धारण करे जो ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिश से कम हो।

5.12 बाद में अर्थात 09 अगस्त, 2004 को प्रस्तुत, जो पूर्व के ज्ञापन से काफी भिन्न है, के सम्बन्ध में केन्द्रीय सरकार ने सुझाव दिया है कि करों की निवल लाभ में राज्यों के हिस्से के बारे में, आयोग राष्ट्रीय न्यूनतम साझा कार्यक्रम (एन.सी.एम.पी.) के उद्देश्यों को ध्यान में रखे (जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह कहा गया है कि करों के एकल, विभाजनीय पूल में राज्यों के हिस्से को बढ़ाया जायेगा) और निम्नलिखित पर विचार किया जाएः

(i) अठ्ठासीवें संवैधानिक संशोधन के तहत, "सेवाओं पर करों" को केन्द्रीय करों/शुल्कों के एकल विभाज्य पूल से अलग रखा जाए;

(ii) केन्द्र इस समय राज्य सूची में विषयों/क्षेत्रों, दोनों के सम्बन्ध में योजना अन्तरणों और गैर-योजना अन्तरणों/व्ययों के सम्बन्ध में कई प्रकार के कर्त्तव्यों का निर्वहन कर रहा है, और

(iii) जैसा कि एफआरबीएमए में कहा गया है, और इसके तहत नियम बनाए गए हैं, केन्द्र के राजस्व घाटे को खत्म करने के लिए केन्द्र सरकार और संवैधानिक अपेक्षाओं के अनुसार संसाधनों की मांग करने पर विचार करना।

कार्यदल के सुधार परिदृश्य के अधीन वर्ष 2009-10 के लिए राजकोषीय अनुमान वाला एक विवरण भी आयोग को इस निवेदन के साथ यह सलाह देते हुए दिया गया कि आयोग इस बारे में अपना आकलन करेगा क्योंकि कार्यदल सिफारिशें व्यापक कर सुधारों पर आधारित हैं और प्रस्तावित सुधारों को सरकार द्वारा व्यापक अपनाया जाना बाकी है।

5.13 हमने केन्द्र सरकार के विभिन्न निवेदनों पर विचार किया हैः दिनांक 1.9.2003 का ज्ञापन, समय-समय पर प्रस्तुत राजस्व तथा व्यय विवरण, अगस्त 2004 में अग्रेषित 2009-10 के राजकोषीय अनुमान वाला विवरण और सितम्बर, 2004 में प्रस्तुत केन्द्र सरकार के वित्त साधनों की सारांश स्थिति पर विवरण। इन निवेदनों पर वाजिब ध्यान देते हुए और वित्त अधिनियम 2004 द्वारा यथासंशोधित एफआरबीएमए के आदेशकों को ध्यान में रखकर हमने एफआरबीएमए उद्देश्यों की पूर्ति के लिए एक राजकोषीय समंजन मार्ग निर्दिष्ट किया है। ऐसा करने में हमारा प्रयास राजकोषीय दृढ़ीकरण हेतु राजस्व वृद्धि और गैर-प्राथमिक व्यय के दवाब के बीच उचित संतुलन बनाए रखना है।

आधार वर्ष का पुनराकलनः 2004-05

5.14 केन्द्र के संसाधनों का आकलन दो चरणों में किए जाने की जरुरत है। पहला चरण आधार वर्ष 2004-05 के लिए राजस्व तथा व्यय अनुमान बनाना है। इस प्रयोजनार्थ, हमने मोटे तौर पर केन्द्र की राजस्व प्राप्तियों और व्यय में कुछ संशोधन के साथ 2004-05 के बजट अनुमानों को स्वीकार किया है। चर्चाओं के दौरान वित्त मंत्रालय के अधिकारियों द्वारा दिए गए सुझावों पर, हमने निगम कर के अनुमान को 88436 करोड़ रुपए से घटाकर 80436 करोड़ रुपए इस आधार पर बनाया है कि बजट अनुमान में 8000 करोड़ रुपए तक की बकाया राशियों का एककालिक अनुमानित संग्रहण शामिल है। यह समंजन केवल आगामी अनुमानों के प्रयोजनार्थ है और इसका यह आशय नहीं है कि अनुमान आधार वर्ष में कार्यान्वित नहीं होंगे। आय कर अनुमान, प्रतिभूति लेनदेन कर की मूल योजना में किए गए संशोधन के परिणामस्वरुप 50929 करोड़ रुपए से घटकर 47929 करोड़ रुपए रह गए। केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के आधार वर्ष के आंकडों को भी अधोमुखी संशोधित किया गया है क्योंकि बजट अनुमान (109199 करोड़ रुपए) हालिया वर्षों में कार्यनिष्पादन के संबंध में हासिल किए जाने लायक नहीं प्रतीत होते और साथ ही चालू वर्ष के संग्रहणों के रूझान जो संकेत देते हैं कि अनुमानों का केवल 34 प्रतिशत ही सितम्बर, 2004 तक क्रियान्वित किया जा सकता है, भी ऐसा ही दर्शाते हैं। अतः हमने वर्ष 1999-2000 से 2003-04 (सं.अ.) के दौरान राजस्व में औसत वृद्धि के आधार पर 103557 करोड़ रुपए का आधार वर्ष का पुनराकलन किया है। शिक्षा उपकर के अनुमान को भी उपर्युक्त संशोधनों के अनुसार समायोजित किया जाना था। ब.अ. 2004-05 में हमारे द्वारा पुनराकलित दूसरी मद राज्यों से ब्याज प्राप्तियां हैं। इसका पलड़ा भारी पड़ता नजर आता अगर प्राप्ति बजट, 2004-05 में 31.3.2004 को राज्यों पर बकाया राशि के रूप में दिखाए गए केन्द्र सरकार ऋणों को ध्यान में रखा जाता। तदनुसार, हमने 31.3.2004 को बकाया ऋणों पर 12 प्रतिशत ब्याज दर लगाते हुए ब.अ. 2004-05 में निर्दिष्ट 29982 करोड़ रुपए की राशि को संशोधित करके 23164 करोड़ रुपए कर दिया। हमें राजस्व घाटे को 2.5 प्रतिशत और राजकोषीय घाटे को 4.5 प्रतिशत पर बजट अनुमानों के करीब रखने के उद्देश्य से आयोजना राजस्व व्यय में तदनुरुपी समायोजनों और लघु समायोजनों को करना है। राजस्व एवं व्यय की शेष मदों के लिए ब.अ. 2004-05 के आंकड़ों के हमने अपनाया है। तथापि, आधार वर्ष में भारत सरकार के बकाया ऋण के परिकलन करते समय हमने बाजार स्थिरीकरण योजना के अंतर्गत 60,000 करोड़ रुपए के उधारों को अपवर्जित किया है क्योंकि इन्हें एनएसएसएफ के तहत राज्यों की विशेष प्रतिभूतियों में नकद शेष तथा निवेशों के रूप में रखा जाना है जैसाकि परवर्ती की देख-रेख राज्य सरकारों द्वारा की जाएगी।

5.15 बजट दस्तावेजों में दर्शाए गए वर्ष 2004-04 में राज्यों से प्राप्त ऋणों की वसूली में 11,000 करोड़ रुपए की ऋण-अदला बदली को शामिल किया गया है। यद्यपि, हमें पृथक रूप से सूचना मिली है कि वर्ष के दौरान लगभग 46,000 करोड़ रुपए की कुल ऋण अदला-बदली की प्रत्याशा है तथा लगभग 29,300 की अदला-बदली पहले ही प्रभावी हो चुकी है। तथापि, इस संबंध में 2004-05 के संशोधित अनुमानों को तैयार करते समय समायोजन किए जाने की प्रत्याशा है।

राजस्व प्राप्तियाँ : 2005-10

कर-राजस्व

5.16 अगला कदम 2005-10 की अवधि के लिए निर्धारण करना है। केन्द्र सरकार के पूर्वानुमान में आयकर तथा निगम कर के आयोग की अधिनिर्णय अवधि के दौरान प्रतिवर्ष 20 प्रतिशत की दर से वृद्धि की कल्पना की गई थी। सीमा-शुल्क तथा सेवा-कर दोनों की 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से वृद्धि की कल्पना की गई थी। स्वतंत्र परिवर्ती के रूप में औद्योगिक उत्पादन (विनिर्माण) के सूचकांक के साथ डबल लॉग मंदी का प्रयोग कर केन्द्रीय उत्पाद शुल्कों का 2004-05 से आगे की अवधि के लिए 6.6 प्रतिशत के औद्योगिक उत्पादन के सूचकांक की औसत वृद्धि मानकर अनुमान लगाया गया। यह केन्द्रीय उत्पाद शुल्क में 10.47 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर में परिवर्तित हो गया।

5.17 इन अनुमानों से तुलना किए जाने पर, केन्द्र सरकार द्वारा संसद के समक्ष प्रस्तुत विवरण से एफआरबीएमए के तहत यह अनुमान प्राप्त होता है कि 2004-05 से 2006-07 की अवधि से दौरान सकल कर राजस्व में 22 प्रतिशत प्रतिवर्ष की औसत दर के वृद्धि होगी जो प्रत्यक्ष करों में 26 प्रतिशत तथा अप्रत्यक्ष करों में 19 प्रतिशत कल्पित औसत वृद्धि दर पर आधारित होगी। केन्द्र के कर-स.घ.उ. अनुपात में 2003-04 (सं.अ.) के 9.2 प्रतिशत से बढ़कर 2004-05 में 10.2 प्रतिशत, 2005-06 में 11.1 प्रतिशत तथा 2006-07

में 12.1 प्रतिशत होने का अनुमान है। हमने यह पाया कि ये अनुमान एफआरबीएमए. के क्रियान्वयन के तहत कार्यदल के सुधार परिदृश्य में किए गए अनुमानों के तदनुरुपी हैं। हमारे दृष्टिकोण से कर सुधारों के क्रियान्वयन में समय लगेगा क्योंकि इसमें दुरवर्ती परिवर्तनों का समावेश होता है जिसके लिए राज्यों की सहमति अपेक्षित होती है। अतः हमने वर्तमान परिदृश्य के अंतर्गत संभावित अतिरिक्त संसाधन जुटाव के मद्देनजर भविष्य के लिए कर राजस्वों का निर्धारण किया है। हमें ऐसा लगता है कि सेवा कर में केन्द्र सरकार द्वारा अनुमानित से कहीं अधिक उछाल सेवा सेक्टर में महत्वपूर्ण वृद्धि के कारण किया है कि केन्द्र को अपने पहले के कार्य में बेहतर कर अनुपालन सुनिश्चित कर तथा अतिरिक्त राजस्वों को प्रभावी ढंग से जुटाने हेतु कार्य क्षेत्र विशेषकर जहाँ सेवाकर का संबंध है, का उपयोग कर सुधार लाना चाहिए।

5.18 तदनुसार, कर राजस्वों के हमारे अनुपात पृथक करों के लिए उछाल प्रतिमानकों के आधार पर परिकलित वृद्धि दरों का इस्तेमाल कर प्राप्त किए गए हैं। प्रतिवर्ष 12 प्रतिशत की दर पर नाम मात्र के स.घ.उ. की कल्पना की गई है जो हमारे दृष्टिकोण में गत 2-3 वर्षों में नॉमिनल जीडीपी में वृद्धि की पृष्ठभूमि में वास्तविक है। प्रमुख करों में से प्रत्येक के उछाल का आकलन 1999-2000 से 2003-04 (सं.अ.) तक की वृद्धि दरों तथा अतिरिक्त संसाधन जुटाव के विस्तार के आधार पर किया गया है। तदनुसार हमने अपने अधिनिर्णय अवधि के दौरान निगम कर के लिए 1.7 प्रतिशत आयकर के लिए 1.4 प्रतिशत, सीमा शुल्कों के लिए 0.6 प्रतिशत केन्द्रीय उत्पाद शुल्कों के लिए 0.9 प्रतिशत तथा सेवा कर के लिए 1.75 प्रतिशत के उछाल का उपयोग किया है। शेष करों नामतः संपत्ति कर तथा केन्द्र शासित क्षेत्रों के लिए 1999-2000 से 2003-2004 (सं.अ.) तथा औसत वृद्धि दरों का उपयोग किया गया है।

5.19 केन्द्र के कर राजस्वों के हमारे अनुमान के लिए कर-स.घ.उ. अनुपात में 2009-10 तक 2004-05 (पुनर्निधारित) स्तरों की तुलना में 0.92 प्रतिशतांक परन्तु 2003-2004 (सं.अ.) आँकड़ों की तुलना में 1.68 प्रतिशतांक सुधार आवश्यकता के सुधार परिदृश्य और केन्द्र सरकार के मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण में परिकल्पित सुधार की तुलना में संतुलित है तथा इसलिए इसे हासिल किए जाने की अधिक संभावना है। यह राज्यों को कर सुपुर्दगी के वास्तविक अनुमान तथा इसके पश्चात् अनुदानों को सुकर बनाता है।

5.20 अठ्ठासीवें संवैधानिक संशोधन में एकल विभाजीय निकाय से सेवा कर को हटाने तथा उस रीति निर्धारण करने की परिकल्पना की गई है जिससे सेवा कर को बाँटा जा सके। तथापि, हमने अपने अनुमान के प्रयोजन हेतु इसे वर्तमान में विभाजीय निकाय के भाग के रूप में माना है क्योंकि संशोधन संबंधी आवश्यक अधिसूचना अब तक जारी नहीं की गई है। अध्याय 2 मे जैसा कि पहले ही इंगित किया गया है कि इसके निहितार्थो को केन्द्र सरकार द्वारा इस संबंध में अधिसूचना जारी करते समय कारक बनाया जाए।

कर-भिन्न राजस्व :

5.21 कर-भिन्न राजस्व के मुख्य घटकों में, ब्याज प्राप्तियाँ, लाभांश एवं लाभ, पेट्रोलियम एवं टेलीकॉम क्षेत्रों से प्राप्तियाँ तथा केन्द्र सरकार द्वारा लगाए गए विभिन्न उपयोगकर्ता प्रभार शामिल है। अधिकांश मद संबंधी कर-भिन्न राजस्वों के संबंध में केन्द्र सरकार के अनुमान 1997-98 से 2001-02 तक के वर्षों में प्राप्त औसत वृद्धि दर पर आधारित हैं। ब्याज प्राप्तियों में इस दर से वृद्धि का अनुमान किया गया है जिस दर से 1997-98 से 2001-02 तक के दौरान समग्र कर-भिन्न राजस्वों में वृद्धि हुई है। इन मदों के संबंध में समान अनुमान किए गए हैं जिसकी वृद्धि दर में व्यापक उतार-चढ़ाव देखा गया है। लाभांश एवं लाभ प्राप्तियों में 4 प्रतिशत प्रति वर्ष बढ़ोतरी का अनुमान है।

5.22 केन्द्र सरकार को ब्याज प्राप्तियां मुख्यतः राज्यों, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पीएसयू) तथा रेलवे को दिए गए ऋणों पर प्रोद्भूत होती हैं। केन्द्र सरकार के ज्ञापन में ब्याज प्राप्तियों के हिस्से में गिरती हुई प्रवृत्ति पर ध्यान दिया गया है। आगे यह उल्लेख किया गया है कि ब्याज दरों को कम करने तथा ऋण अदला-बदली की व्यवस्थाओं के क्रियान्वयन की चालू प्रणाली में कर-भिन्न राजस्वों में इसके हिस्से में आगे गिरावट होने की संभावना है। 2004-05 तक राज्यों को दिए जाने वाले 114000 करोड़ रु. के केन्द्रीय ऋण की अदला-बदली हो चुकी होगी तथा 2004-05 में राज्यों को कम ब्याज दर पर ऋण प्रदान किए जाने की आशा है, के मद्देनजर हमने अपने अधिनिर्णय अवधि के दौरान पिछले ऋणों के वास्तविक बकाया ब्याज प्राप्तियों में कारक बनाकर तथा राज्यों को भविष्य के केन्द्रीय ऋणों के संबंध में वर्तमान ब्याज दर प्रणाली को जारी रखने हेतु अनुमति प्रदान कर राज्यों से ब्याज प्राप्तियों का अनुमान किया है। सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से ब्याज प्राप्तियों के संबंध में हमें सूचना मिली है कि केन्द्र कई बीमार सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की उनकी तात्कालिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए तथा संसाधनों की कमी को पूरा करने के लिए सहायता करता रहा है । रुग्ण सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रमों के पुनर्गठन में कवायद से सरकार के राजस्व प्रवाह में ऋण/ब्याज भुगतान न करने, ऋण को इक्विटी, बट्टे खाते में डालने इत्यादि के कारण कमी आई है। सार्वजनिक उद्यम सर्वेक्षण के आँकड़ों पर आधारित सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रमों से प्राप्त प्रतिलाभों के हमारे विश्लेषण से 1999-2000 से 2001-02 तक सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रमों को दिए गए ऋणों पर 4 प्रतिशत से 6 प्रतिशत का अत्यंत कम प्रतिलाभ का पता चलता है। हमारे दृष्टिकोण से यह एक ऐसा क्षेत्र है जिसमें अधिक अनुशासन की आवश्यकता है तथा सरकार को सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में दिए गए ऋणों पर उचित प्रतिलाभ सुनिश्चित करना चाहिए। तदनुसार, हमने अपने अधिनिर्णय अवधि के दौरान सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रमों के बकाया ऋणों पर 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष के औसत प्रतिलाभ का अनुमान लगाया है।

5.23 रेलवे सभा समिति की आठवीं रिपोर्ट की सिफारिशों के आधार पर रेलवे से आवासीय भवनों की पूंजी लागत जिसका लाभांश 3.5 प्रतिशत है, को छोड़कर लाभांश का भुगतान करने वाली समग्र पूंजी पर 7 प्रतिशत की दर से लाभांश के रूप में ब्याज के भुगतान की आशा की जाती है। रेलवे को अलाभकारी शाखा क्षेत्रों, अयस्क क्षेत्रों तथा कुछ अन्य विनिर्दिष्ट क्षेत्रों संबंधी सामान्य राजस्वों से सब्सिडी के रूप में लाभांश छूटें दी जाती हैं। हम यह पाते हैं कि लाभांश भुगतान के लिए रेलवे मंत्रालय द्वारा किए गए अनुमान

रेलवे सभा समिति द्वारा यथा अनुशंसित लाभांश भुगतान को निर्धारित दर पर आधारित होते हैं। अतः हमने रेलवे से ब्याज प्राप्तियों के संबंध में रेलवे मंत्रालय द्वारा किए गए अनुमानों को स्वीकार किया है। तथापि, हम यह अनुरोध करते हैं कि रेलवे को दी जाने वाली लाभांश छूटें की समीक्षा नियमित अंतरालों पर की जाए जो तीन वर्ष से अधिक न हो, ताकि एक यौक्तिक तथा उचित प्रकार से लक्षित सब्सिडी को सुनिश्चित किया जा सके।

5.24 जहाँ तक लाभांश तथा लाभों के कारण प्राप्तियों का संबंध है हमने सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रमों से 1993-94 से 2003-04 तक वृद्धि दर की प्रवृत्ति के आधार पर इस तथ्य को देखते हुए कि विनिवेश जैसा कि पहले योजनाबद्ध है न हो सके, लाभांशों का अनुमान किया है । भारतीय रिजर्व बैंक/बैंकों से प्राप्त लाभों में 2005-06 से आगे 12 प्रतिशत की दर से नॉमिनल स.घ.उ. की वृद्धि दर के साथ-साथ बढ़ोत्तरी होने का अनुमान किया गया है। सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रमों पर नियंत्रक एवं महालेखा-परीक्षक के रिपोर्ट में यह इंगित किया गया है कि मुनाफे वाले कई पी.एस.यू. लाभांश की घोषणा नहीं करते हैं यद्यपि वित्त मंत्रालय द्वारा बार-बार निर्देश जारी किए गए हैं कि मुनाफे वाले सभी पी.एस.यू. को 20 प्रतिशत का न्यूनतम लाभांश या तो इक्विटी पर अथवा कर-पश्च लाभ, पर जो भी अधिक हो की घोषणा करनी चाहिए। तेल, पेट्रोलियम, रासायनिक एवं अन्य आधारित संरचना क्षेत्रों में कार्यरत पी.एस.यू. (2003) के लिए लाभांश घोषणा हेतु निर्धारित दर कर-पश्च लाभ का 30 प्रतिशत है। हमें यह लगता है कि भारत सरकार को पी.एस.यू. से लाभांशों के कारण होने वाले उचित प्रतिलाभों को सुनिश्चित करने हेतु सख्त कदम उठाने की आवश्यकता है।

5.25 केन्द्र के कर-भिन्न राजस्वों में आर्थिक सेवाओं से होने वाली प्राप्तियों का भी योगदान महत्वपूर्ण होता है। आर्थिक सेवाओं के अंतर्गत विभिन्न प्राप्तियों के हमारे अनुमान संसाधनों के सृजन हेतु उनकी संभावनाओं संबंधी प्रतिमानकों पर आधारित हैं। हम नोटिस करते हैं कि केन्द्र की दूरसंचार प्राप्तियों ने दूरसंचार सेवा प्रदाताओं के साध राजस्व बाँटने वाली व्यवस्थाओं के परिणाम-स्वरूप पिछले दशक में एक उल्लेखनीय वृद्धि दर्शाई है। हम विनिमय की लागत और सार्वभौमिक सेवा देयता की प्रणाली के अनुरूप लाइसेंस शुल्क के संरेखन की ओर केन्द्र सरकार द्वारा कदम उठाने की उम्मीद करते हैं। रेडियो स्पेक्ट्रम की नीलामी एक अन्य क्षेत्र है जहाँ राजकोष नए कर-भिन्न राजस्व उत्पन्न करने में सक्षम हो सकता है। हम पाते हैं कि कार्यदल ने अनुशंसित किया है कि वित्त मंत्रालय को टीआरएआई (ट्राई) के साथ इन मुद्दों के अन्वेषण और उन प्रक्रियाओं जिनके माध्यम से स्पेक्ट्रम की प्रभावी ढंग से दूरसंचार और कम्प्यूटर उद्योग सेवा प्रदाताओं को नीलामी की जा सके, को पहचानने के लिए काम करना चाहिए। भारत सरकार को अतिरिक्त राजस्व उत्पादन के लिए स्पेक्ट्रम की नीलामी की संभावना का दोहन करना चाहिए। इसी दौरान, ऐतिहासिक वृद्धि और लाइसेंस शुल्क संरेखण के संबंध में परिक्षेत्र को ध्यान में रखते हुए हमने दूरसंचार प्राप्तियों में 20 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि का अनुमान किया है। इसी प्रकार, अतिरिक्त रायल्टी और एक विशेष क्षेत्र में तेल और गैस के विशेष अन्वेषण अधिकार के लिए लाइसेंस शुल्क के कारण उत्पादित संसाधनों को ध्यान में रखते हुए, हमने पेट्रोलियम प्राप्तियों में 15 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि की व्यवस्था की है। शेष आर्थिक सेवाओं से प्राप्तियों का भी 15 प्रतिशत प्रतिवर्ष पर बढ़ने का अनुमान लगाया है। प्रयोक्ता प्रभारों के मामले में, जो यूपीएससी/एसएससी परीक्षा शुल्क, स्टेशनरी, प्रिंटिंग छावनी और रक्षा भूमियों, वीजा और आप्रवासन शुल्क आदि से उपचित होते हैं, हम महसूस करते हैं कि लागतों को पूरा करने के लिए पुनः संरेखन से राजस्व बढ़ेगा और केन्द्र उस लक्ष्य की ओर बढ़ेगा। प्रयोक्ता प्रभारों के यौक्तिकरण को लंबित रखकर, हमने पिछली वृद्धि दरों के आधार पर कर-भिन्न राजस्वों की शेष मदों का अनुमान लगाया है।

5.26 हमारे अनुमानों के संबंध में, स.घ.उ. की प्रतिशतता के रूप में केन्द्र के कुल कर-भिन्न राजस्वों में भारी वृद्धि का अनुमान नहीं लगाया गया है और ये वर्ष 2004-05 के हमारे पुनराकलन के अनुसार, 2.21 प्रतिशत की तुलना में 2009-10 में स.घ.उ. के 2.45 प्रतिशत पर पहुचेंगे। केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों में 2004-05 (पुनराकलित) में स.घ.उ. के 12.16 प्रतिशत से वृद्धि के कारण इसके हमारी अधिनिर्णय अवधि के अंतिम वर्ष में स.घ.उ. के 13.33 प्रतिशत हो जाने की संभावना है, यह 1.17 प्रतिशतांक की वृद्धि है। इसी प्रकार, केन्द्र की निवल राजस्व प्राप्तियाँ 2004-05 (पुनराकलित) में स.घ.उ. के 9.55 प्रतिशत से वृद्धि पश्चात् हमारी अधिनिर्णय अवधि के अंतिम वर्ष में 10.39 प्रतिशत हो जाएंगी।

कर-भिन्न राजस्व व्यय : 2005-10

5.27 ब्याज भुगतान, रक्षा राजस्व व्यय, सब्सिडियाँ और पेंशन से केन्द्र सरकार के राजस्व व्यय का बड़ा संघटक बनता है और इसमें कुल कर भिन्न राजस्व व्यय का लगभग 80 प्रतिशत शामिल है। कर-भिन्न राजस्व व्यय की विविध मदों के लिए अनुमान करने में, केन्द्र सरकार ने सामान्यतः चार-वर्षीय अवधि (1997-98 से 2001-02) में प्रत्येक मुख्य शीर्ष में औसत वृद्धि दर का उपयोग किया है। तथापि, कुछ मदों के मामले में, चार वर्षीय अवधि में हुए कर-भिन्न व्यय की औसत वृद्धि दर का उपयोग किया गया है। आयोजना व्यय के अनुमान हेतु, कार्यदल रिपोर्ट के प्रारंभिक परिदृश्य में निर्दिष्ट वृद्धि दर अपनाई गई है।

5.28 ग्यारहवें वित्त आयोग के समान, हमने अपने पुर्वानुमान में, कर-भिन्न राज्व व्यय की विभिन्न मदों के अनुमान हेतु विभिन्न नियम अपनाए हैं। ब्याज भुगतान का हमारा अनुमान वर्तमान ब्याज दर व्यवस्था को जारी रखने के पूर्वानुमान पर आधारित है। हम पाते हैं कि 31.3.04 की स्थिति के अनुसार, केन्द्र के बकाया ऋण पर प्रभावी ब्याज दर 8.56 प्रतिशत है। वर्ष 2003-04 के दौरान बाजार उधारों की भारित औसत लागत 5.74 प्रतिशत रही। अतः हमारा अनुमान है कि 2009-10 तक बकाया ऋण पर प्रभावी ब्याज दर 7 प्रतिशत तक गिर जाएगी। तदनुसार, ब्याज भुगतानों का अनुमान करने के लिए, केन्द्र के बकाया ऋण को राजकोषीय घाटे के लिए हमारे द्वारा निर्दिष्ट समंजन पथ के आधार पहले निकाला गया है और उसके बाद, एक गिरावटपूर्ण प्रभावी ब्याज दर को इस तरह लगाया गया है कि 2009-10 में प्रभावी दर 7 प्रतिशत है।

5.29 पेंशन पर व्यय के संबंध में, हम पाते हैं कि पिछले कुछ वर्षों में वृद्धि (0.4 प्रतिशत और 6.01 प्रतिशत के बीच झूलती रहती है) दोषपूर्ण रही है जिससे औसत वार्षिक वृद्धि दर 1.87 प्रतिशत हो

गई। हम पाते हैं कि ब.अ. 2004-05 में पूर्वानुमानित वृद्धि 3.65 प्रतिशत है। वित्त मंत्रालय के अनुमान 4 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि दर का संकेत देते हैं जो, हम महसूस करते हैं कि मंहगाई राहत का वार्षिक संशोधन और कई पेंशनभोगियों की वार्षिक अभिवृद्धि को ध्यान में रखते हुए उचित है। केन्द्र सरकार द्वारा प्रारंभ नई पेंशन योजना का हमारी संदर्भावधि के दौरान पेंशन बिल पर कोई बड़ा प्रभाव पड़ने की संभावना नहीं है। अतः हमने हमारी अधिनिर्णय अवधि के दौरान पेंशनों पर व्यय में 4 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि को अनुमत किया है।

5.30 वित्त मंत्रालय द्वारा किए गये रक्षा राजस्व व्यय में 9.10 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि की कल्पना की गई है। मंत्रालय के ज्ञापन में, अन्य बातों के साथ-साथ, यह उल्लेख है कि रक्षा तैयारी की जरूरत तथा तीनों सेवाओं हेतु आधुनिक अस्त्र-शस्त्र अधिग्रहण से आने वाले वर्षों में रक्षा खर्च के क्षेत्र में केन्द्र सरकार की वचन बद्धताओं में वृद्धि की सम्भावना है, रक्षा मत्रालय ने इसकी दीर्घावधिक परिप्रेक्ष्य आयोजनाओं में यथा उल्लेखित तीनों सेवाओं की "आवश्यकता-आधारित" अपेक्षा पर हमारे सामने अलग से बल दिया है। इसके अनुमान 2005-06 में रक्षा राजस्व व्यय में 52 प्रतिशत की असन्तुलित वृद्धि और इसके बाद, 8.3 से 10.96 प्रतिशत के दायरे मे वृद्धि दर रहने का आश्य देते हैं। इसी तरह, रक्षा व्यय में 2005-06 में 2004-05 के स्तरों में 37 प्रतिशत वृद्धि की मांग की गई है, जिसके बाद रक्षा पूंजी व्यय 7.3 प्रतिशत से 10.8 प्रतिशत की श्रेणी की दरों पर बढ़ोतरी होने की सम्भावना है । हमने बिल मंत्रालय के सूझावों पर विचार किया है। जहां हम रक्षा मंत्रालय की अवधारणाओं की प्रंशसा करते, वही केन्द्र सरकार की संसाधन स्थिति और इसके संसाधनों पर विभिन्न मांगों के समग्र संदर्भ में इन पर विचार किए जाने की जरुरत है । हम आगे यह भी महसूस करते हैं कि रक्षा पर खर्च पूंजी व्यय के प्रति पक्षपाती है और इसलिए कुछ वृद्धि होने के बाद पिछली दरों के आधार पर रक्षा राजस्व व्यय का अनुमान किया गया है। यह मानते हुए कि रक्षा राजस्व व्यय 1999-2000 से 2003-04 (सं.अ.) के दौरान 5.38 प्रतिशत वार्षिक औसत दर पर बढ़ा है, हम महसूस करते हैं कि हमारी अधिनियम अवधि के दौरान पूर्वानुमान के प्रयोजन से रक्षा राजस्व व्यय में 6.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि उचित है। हमारे द्वारा अनुमानित स.घ.उ. की प्रतिशतता के रूप में पूंजी व्यय में वृद्धि रक्षा पर पूंजी व्यय की अतिरिक्त जरूरतों का ध्यान रखने की सम्भावना है।

5.31 सब्सिडियाँ केन्द्र के व्यय का एक महत्वपूर्ण संघटक है। खाद्य एवं उर्वरक सब्सिडि के अलावा, केन्द्र सरकार वर्ष 2002-03 से पेट्रोलियम क्षेत्र में प्रशासित मूल्य प्रणाली को समाप्त करने के निर्णय के बावजूद, पेट्रोलियम सब्सिडि पर भारी व्यय कर रही है। केन्द्र सरकार का ज्ञापन बताता है कि इस संबंध में "प्रबोधन/निर्णय" के बावजूद सब्सिडि बिल में कटौती किए जाने की कोई संभावना प्रतीत नहीं होती है। तथापि, सब्सिडि व्यय में ठीक-ठाक अल्पवृद्धि का संबंधित मंत्रालयों की जानकारियों के आधार पर केन्द्र द्वारा अनुमान लगाया गया है। सब्सिडियों के संदर्भ में, व्यय सुधार आयोग की सिफारिशों जिनको लागू करने से अन्ततः बचतें होगीं, पर भी ध्यान दिया जाना जरूरी है। मध्यावधिक राजकोषीय नीतिगत सामरिक वितरण से यह भी दृष्टव्य है कि केन्द्र सरकार सब्सिडियों के प्रचालनात्मक पहलुओं की संघन समीक्षा करने और उन्हें इस तरह पुनसंरचित करने कि लाभों का फायदा इन सब्सिडियों के लक्षित लाभभोगियों के अलावा कोई और न उठा ले, का इरादा रखती है। सब्सिडियों के हमारे अनुमान में काफी हद तक ये नीतिगत निर्णय परिलक्षित होते हैं। इन पहलों के परिप्रेक्ष्य को ध्यान में रखते हुए, हमने ब.अ. 2004-05 की 25800 करोड़ रूपए की खाद्य सब्सिडि की तुलना में वर्ष 2005-10 के दौरान प्रतिवर्ष 22000 करोड़ रुपए पर इसे स्थिर रखा है जोकि इस विचार पर आधारित है कि ब.अ. 2004-05 के स्तरों में कुछ बकाया राशियाँ जिनको हमारी अधिनिर्णय अवधि के दौरान दोबारा होने की संभावना नहीं है, शामिल हैं। यह नोट किया जाए कि कार्य दल रिपोर्ट में यह माना गया है कि खाद्य सब्सिडि में प्रति वर्ष 5 प्रति की गिरावट होगी। पेट्रोलियम सब्सिडि के बारे में, हमने माना है कि 2007-08 तक इसकी क्रमिक समाप्ति होगी। ईआरसी की सिफारिशों और सब्सिडियों की समीक्षा करने के हालिया निर्णय की रोशनी में हमारी अधिनिर्णय अवधि के दौरान उर्वरक सब्सिडि को ब.अ. 2004-05 के स्तरों पर स्थिर रखा गया है। इसी प्रकार, अन्य सब्सिडियाँ ब.अ. 2004-05 स्तरों पर स्थिर रखी गई है। परिणामस्वरूप, हमारे आकलन से स.घ.उ. की प्रतिशतता के रूप में सब्सिडियों में हमारी अधिनिर्णय अवधि के आधार वर्ष में 1.40 प्रतिशत से समाप्ति वर्ष में जाकर 0.66 प्रतिशत तक गिरावट होगी।

5.32 हमारे विचारणीय विषयों के अनुसार,हमें आन्तरिक एवं सीमा सुरक्षा संबंधी व्यय पर केन्द्र की मांगों पर विचार करने की जरूरत है। वर्ष 1999-2000 से 2003-04 (सं.अ.) की अवधि से पुलिस संबंधी व्यय में औसत वार्षिक वृद्धि 7.04 प्रतिशत रही है। केन्द्र सरकार के ज्ञापन में इंगित किया गया है कि वर्तमान आंतरिक सुरक्षा वातावरण में, ऐसी संभावना है कि केन्द्रीय पुलिस बलों पर व्यय में आगामी वर्षों में तीव्र वृद्धि हो जाएगी। आंतरिक सुरक्षा की जरूरतों को पूरा करने के लिए पुलिस की अतिरिक्त बटालियनों को जुटाने की संभावना का भी उल्लेख किया गया है। गृह मंत्रलाय ने आयोग के किए अपने निवेदनों में न केवल आवर्ती व्यय बल्कि कतिपय नई पहलों पर भी उच्च आवंटनों की आवश्यकता को भी विशेष रूप से रेखांकित किया है। इसके परिप्रेक्ष्य में, हमने पुलिस पर व्यय हेतु 7.5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि हेत व्यवस्था की है।

5.33 केन्द्र सरकार के आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय की शेष मुख्य मदों को मोटे तौर पर अन्य सामान्य सेवाओं, आर्थिक सेवाओं और सामाजिक सेवाओं में बांटा गया है। वेतन पर इन व्ययों विशेष रूप से अन्य सामान्य सेवाओं का एक बड़ा हिस्सा खर्च होता है। हालांकि ग्यारहवें वित्त आयोग ने ऐसे व्यय के वेतन एवं वेतन-भिन्न संघटकों को अलग-2 कर दिया था और इनका पृथक वृद्धि दरों पर अनुमान लगाया था, फिर भी हमने हालिया रूझानों पर गैर किया है और इन शीर्षों के अधीन व्यय के अपने आकलन को करने के बाद मिश्रित वृद्धि दरों के आधार पर प्रत्येक मद का अनुमान लगाया है। तदनुसार, हमारी अधिनिर्णय अवधि के दौरान वार्षिक आधार पर अन्य सामान्य सेवाओं और सामाजिक सेवाओं का भी 5 प्रतिशत वृद्धि दर का अनुमान लगाया गया है जबकि आर्थिक सेवाओं को 7.5 प्रतिशत की उच्च्व वृद्धि, दर पर रहने देने का अनुमान किया गया है।

5.34 वेतन पर केन्द्र सरकार के व्यय के संदर्भ में, ईआरसी की रिपोर्टों जिनमें 38 मंत्रालय/विभागों को कवर किया गया हैं, का दोबारा हवाला देना आवश्यक है। ईआरसी ने सभी मंत्रालयों/विभागों की कार्यप्रणाली का अध्ययन किया और इस पर विचार किया कि क्या सरकार द्वारा इन कार्यकलापों को किया जाना आवश्यक था या इन्हें अन्य तरीकों द्वारा और कारगर ढंग से निबटाया जा सकता था। एक विस्तृत छानबीन के बाद, ईआरसी ने सरकार में लगभग 42000 पदों की समाप्ति की सिफारिश की थी। यद्यपि मंत्रालयों और विभागों से ईआरसी को लागू करने की अपेक्षा थी, फिर भी, लागू किए जाने की गति धीमी रही है। आयोग द्वारा विभिन्न मंत्रालयों द्वारा संग्रहित सूचना के अनुसार, केवल 9833 पदों को अब तक समाप्त किया गया है। इसके परिणामस्वरूप, सरकार के पास उपचित बचतों की राशि पर सूचना अपूर्ण हैं। उपलब्ध आंकड़ों के के अनुसार वार्षिक बचत 68.21 करोड़ रुपए है। सरकार द्वारा संभावित बचतों जो सरकार के पास उपचित होती है, यदि ईआरसी की सिफारिशें पूर्णतः लागू हो जाती है, के सुनिश्चय के लिए आयोग द्वारा भी एक प्रयास किया है। यद्यपि सूचना दोबारा अपूर्ण है क्योंकि कई मंत्रालयों/विभाग अपने अनुमान तैयार करने में असमर्थ या अनिच्छुक रहे, फिर भी, ऐसा प्रतीत होता है कि कम से कम 250 करोड़ रुपए की सालाना अतिरिक्त राशि बच सकती थी यदि पूर्ण क्रियान्वयन हुआ होता। वेतन पर केन्द्र के व्यय के यौक्तिकीकरण हेतु, व्यय सुधार आयोग की सभी सिफारिशों को तुरंत लागू किए जाने की जरूरत है। विभिन्न मंत्रालयों द्वारा किए गए कार्यों की आवधिक समीक्षा की, यह सुनिश्चित करने के लिए भी आवश्यकता है कि वे गतिविधियाँ जो मौजूदा संदर्भ में आवश्यक नहीं, समाप्त कर दी जाएं।

5.35 आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय की अवशिष्ट श्रेणियों में संघ राज्य क्षेत्रों (यूटी) का व्यय, डाक घाटा और विदेशी सरकारों को सहायता-अनुदान शामिल हैं। डाक घाटों का डाक विभाग के पूर्वानुमान के आधार पर, हमारी अधिनिर्णय, अवधि के दौरान गिरावटपूर्ण रूझान दर्शाते हुए, कम रहने का अनुमान लगाया गया है। यूटी के व्यय तथा अन्य आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय सहित अन्य व्ययों का वर्ष 1999-2000 से 2003-04 (सं.अ.) के दौरान औसत वार्षिक वृद्धि दरों के आधार पर हमारे द्वारा अनुमान लगाया गया है।

5.36 आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय की विभिन्न मदों पर हमारे अनुमान तैयार करने में, हमने क्षतिपूर्ति में वह कारक नहीं रखा जोकि 1.4.2005 से प्रभावी वैट की शुरूआत और केन्द्रीय बिक्री कर दर में कटौती से उत्पन्न राजस्व हानियों के लिए राज्यों को देय है। अतः, केन्द्रीय सरकार को यदि जरूरत पड़े तो, इस क्षतिपूर्ति के लिए व्यवस्था हेतु संसाधन ढूंढने होंगे।

आयोजना राजस्व व्ययः 2005-10

5.37 हमने राज्यों को आयोजना अनुदानों के विशेष संदर्भ में केन्द्र के आयोजना राजस्व व्यय का एक विश्लेषण किया है। इस संदर्भ में, केन्द्र सरकार के विरूद्ध अक्सर की जाने वाली आलोचनात्मक बात यह है कि केन्द्र सरकार उन विषयों जो पूर्णतः राज्य सूची में है या सम्मत सूची में होने पर भी राज्यों द्वारा ही अधिकांशतः देखे जाते हैं, पर केन्द्रीय प्रायोजित/केन्द्रीय आयोजना स्कीमों की प्रक्रिया के माध्यम से राज्यों की प्राथमिकताओं में हस्तक्षेप करती है। अतः हमने उन विषयों जो राज्य/सम्मत सूची में है, पर व्यय संबंधी केन्द्र सरकार के संसाधनों पर मांगों का विश्लेषण किया है। हमारा अध्ययन उजागर करता है कि भारत सरकार के कुल व्यय की 9.6 प्रतिशत औसत उन विषयों के संबंध में है जो राज्य सूची में है। इसमें 7.4 प्रतिशत आयोजना संघटक और 2.2 प्रतिशत आयोजना-भिन्न संघटक हैं। इसी तरह, सम्मत सूची के विषयों के संबंध में भारत सरकार के कुल व्यय का औसत 9.4 प्रतिशत है। इसमें 3.8 प्रतिशत आयोजना संघटक और 5.6 प्रतिशत आयोजना-भिन्न संघटक है। केन्द्र ऐसी स्कीमों के संचालन के लिए मंत्रलायों/विभागों पर भारी व्यय करती हैं। संकेन्द्रण, समाप्ति या राज्यों के अंतरण के तरीके से केन्द्रीय आयोजना तथा केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों (सीएसएस) के यौक्तिकीकरण के उद्देश्य के अनुसार योजना आयोग ने नौवीं योजना के समाप्ति वर्ष में सभी केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों के लिए एक शून्य आधारित बजटीय प्रयोग (जेडबीबी) किया है। इस प्रयोग के परिणामस्वरूप, योजना आयोग ने सिफारिश की कि कुल 360 प्रचालित सीएसएस में से 48 स्कीमों को समाप्त कर दिया जाए,161 स्कीमों को 53 स्कीमों में विलय कर दिया जाए और शेष 135 स्कीमें यथावत रखी जाएं। इसका आशय यह था कि 188 सीएसएस को दसवीं योजना में डाल दिया जाना था। 2247 केन्द्रीय क्षेत्र की स्कीमों के संबंध में, योजना आयोग द्वारा किया गया जेड़ बीबी प्रयोग 539 स्कीमों की समाप्ति, 1019 स्कीमों के 233 स्कीमों के विलय और शेष 689 स्कीमों को यथावत रखने में परिणत हुआ, जिससे 922 केन्द्रीय आयोजना स्कीमों को दसवीं योजना में डाला गया। दसवीं पंचवर्षीय योजना दस्तावेज इस जेड बीबी प्रयोग को एक नियमित स्तंभ के रूप में जारी रखने की आवश्यकता पर बल देता है और सिफारिश करता है कि राज्यों को भी अपनी स्कीमों की ऐसी समीक्षाओं के लिए बढ़ावा दिया जाना चाहिए।

5.38 आयोजना राजस्व व्यय के अनुमान हेतु, हमने राजस्व घाटे हेतु निर्दिष्ट लक्ष्यों को ध्यान में रखते हुए और आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय पर आते हुए इसे अवशिष्ट श्रेणी के रूप में रखने वाली ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा प्रयुक्त कार्यप्रणाली, का अनुपालन किया है। वर्ष 1999-2000 से 2003-04 की अवधि से केन्द्र के आयोजना राजस्व व्यय में 13.76 प्रतिशत की औसत सालाना वृद्धि कु तुलना में, हमारे अनुमानों का, अधिनिर्णय अवधि के पहले वर्ष को छोड़कर आयोजना राजस्व व्यय में उच्च वृद्धि रखने का आशय है। राज्यों को आयोजना अनुदान केन्द्र के आयोजना राजस्व व्यय का बड़ा संघटक है। ग्यारहवें वित्त आयोग की कार्यप्रणाली के आधार पर हमारे द्वारा राज्यों को आयोजना अनुदान का काम हमारे द्वारा राज्य सरकारों को कर सुपुर्दगी और सहायता-अनुदान के रुप में अनुशंसित राशियों को काटकर अनुशंसित संपूर्ण राजकोषीय अंतरणों पर सीमांकन (सीलिंग) के अवशिष्ट के रूप में पूरा कर लिया गया है।

राजस्व व्ययः 2005-10

5.39 हमारे अनुमानों के आधार पर, केन्द्र के कुल राजस्व व्यय के 2004-05 (पुनः आकलित) में स.घ.उ. के 12.05 प्रतिशत से गिरकर 2009-10 में 10.39 प्रतिशत हो जाने की संभावना की गई है।

संपूर्ण राजकोषीय अंतरण

5.40 कर सुपुर्दगी और अनुदानों के अलावा, राज्यों को राजकोषीय अंतरणों में केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों, अवरूद्ध आयोजना अनुदानों और अन्य विवेकपूर्ण अंतरणों के माध्यम से निधियों की सुपुर्दगी भी शामिल है। ग्यारहवें वित्त आयोग की दृष्टि 1979-80 से 1997-98 की अवधि के बीच राज्यों को राजस्व अंतरणों पर रही थी और उसने सुझाव दिया था कि राज्यों को केन्द्र का राजकोषीय अंतरण केन्द्र सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों का लगभग 37.5 प्रतिशत होना चाहिए। हमने मामले की समीक्षा की है। हमारे द्वारा केन्द्रीय करों में राज्यों के हिस्से में हुई जरा सी बढ़ोतरी और आयोजना हेतु राजस्व अंतरणों को वहनीय बनाने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, हमने अनुमान किया है कि केन्द्र से राज्यों को कुल अंतरण केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों का 38 प्रतिशत होगा। यह हमारे द्वारा सुझाई गई निर्देशात्मक सीमांकन(सीलिंग) को ध्यान में रखकर किया गया है।

पूँजी प्राप्तियाँ और व्ययः 2005-10

5.41 हमारे विचारणीय विषय हमसे न केवल केन्द्र के राजस्व खाते पर प्राप्तियों और व्यय के संतुलन बल्कि पूंजी निवेश के लिए अधिशेष सृजित करने और राजकोषीय घाटा कम करने के उद्देश्य पर विचार करने की अपेक्षा रखते हैं। हमने एफआरबीएमए के अधीन नियमों में यथानिर्दिष्ट, राजकोषीय घाटे को वर्ष 2009 तक स.घ.उ. के 3 प्रतिशत तक कम करने के लक्ष्य का कारक रखा है। हमने हमारी अधिनिर्णय अवधि के समाप्ति वर्ष में इसे स.घ.उ. के 3 प्रतिशत पर अनुरक्षित रखा है। केन्द्र की पूंजी प्राप्तियों में ऋणों और अग्रिमों की वसूली, विनिवेश प्राप्तियाँ और उधार शामिल हैं। राज्य सरकारों से ऋणों की अनुमानित वसूली के लिए, हमने राज्य सरकारों से देय वास्तविक वसूलियों को ध्यान में रखा है और 2005-10 के दौरान 20 वर्षीय वापसी अदायगी कार्यक्रम के आधार पर पहले पाँच वर्षों में आधी वापसी अदायगी पर 50 प्रतिशत ऋण स्थगन सहित,प्रदान किए जाने वाले संभावित अतिरिक्त ऋणों की वसूली की व्यवस्था की है। अन्य ऋणों की वसूली वर्ष 1999-2000 से 2003-04 (सं.अ.) के दौरान रहे प्रोफाइल पर आधारित है। जहां तक विनिवेश प्राप्तियों का संबंध है, हमने केन्द्र सरकार के अनुमानों, जो संकेत देते हैं कि प्राप्तियाँ हमारी अधिनिर्णय अवधि के दौरान 4000 करोड़ रुपए प्रति वर्ष होगी, को स्वीकार किया है।

5.42 हमारी अधिनिर्णय अवधि के दौरान पूंजी व्यय के अनुमानों को राजकोषीय और राजस्व घाटों के लक्ष्यों और ऋण-भिन्न पूँजी प्राप्तियों के संबंध में प्रत्याशाओं को ध्यान में रखते हुए अवशिष्ट श्रेणी के रूप में तैयार किया गया है। हमारे द्वारा किए गए अनुमान आधार वर्ष के आंकड़ों की तुलना में हमारी अधिनिर्णय अवधि के समाप्ति वर्ष तक 0.66 प्रतिशतांक द्वारा स.घ.उ. की प्रतिशतता के रूप में पूँजी व्यय में वृद्धि का संकेत देते हैं। इसकी वर्ष 1999-2000 से 2004-05 की अवधि से तदनुरूपी वृद्धि से अच्छी तुलना की जा सकती है जिसके अनुसार, यह 0.44 प्रतिशतांक के स्तर की रही है यदि हम ऋण अदला-बदली प्राप्तियों से पूरित एनएसएसएफ के भुगतानों को छोड़ दें।

नियंत्रण संबंधी अनुमान विवरणः 2005-10

5.43 वर्ष 2005-06 से 2009-10 की अवधि के लिए केन्द्रीय वित्त व्यवस्था के उपर्युक्त पुनराकलनों के आधार पर राजस्व एवं व्यय अनुमानों के साथ-2 मद-वार ब्यौरे अनुबंध 5.1 में दिए गए हैं। अध्याय 12 में, हमने राज्यों के लिए ऋण राहत की एक स्कीम अभिकल्पित की जिसके परिणामस्वरूप केन्द्र की ब्याज प्राप्तियों और पूंजी प्राप्तियों में हमारी अधिनिर्णय अवधि के दौरान गिरावट होगी। सभी राज्यों को प्रयोज्य ऋण राहत के संघटक के असर को कारक और राजकोषीय कार्यनिष्पादन संबंधी ऋण को बट्टे खाते डालने के संबंध में पचास फीसदी सफलता दर मानते हुए, हमने अनुबंध 5.2 में यथानिर्दिष्ट संशोधित अनुमान किए हैं। जहां तक राज्यों को ऋणों का संबंध है, यह अनुमान केन्द्र द्वारा मध्यस्थता न किए जाने के बारे में हमारी सिफारिश के असर को भी ध्यान में रखते हैं। इस तरह हमने माना है कि राज्यों को अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार उधार दी जाने वाली राशि 2005-06 में 2004-05 (ब.अ.) स्तरों की आधी रह जाएगी और 2009-10 तक क्रमिक रूप से ये समाप्त हो जाएगी। हमने यह भी माना है कि भारित ब्याज दरें केन्द्र द्वारा उधार की सीमांत लागत के अनुरूप होगी। हमारे द्वारा अनुशंसित ऋण राहत के परिणामस्वरूप , जहां केन्द्र का कर-स.घ.उ. अनुपात अप्रभावित रहा, वहाँ सकल राजस्व प्राप्तियाँ अनुबंध 5.1 में मौजूद आंकड़ों के संबंध में 13.33 की तुलना में वर्ष 2009-10 में स.घ.. की 13.13 प्रतिशत होंगी, निवल राजस्व प्राप्तियाँ 10.39 की तुलना में 10.20 प्रतिशत जबकि राजस्व व्यय 10.39 की तुलना में स.घ.उ. का 10.20 प्रतिशत होगा, अतः आयोजना राजस्व व्यय पर प्रभाव महसूस किया जा रहा है। पूंजी व्यय 3.63 प्रतिशत की तुलना में 2009-10 में स.घ.उ. का 3.47 प्रतिशत हो जाएगा। तथापि, एफआरबीएमए के अधीन लक्ष्यों को दोनों अनुमानों के संबंध में पूरा किए जाने की संभावना की गई है।