

अध्याय - 6

केन्द्रीय वित्त : राजस्व और व्यय का आकलन

प्रस्तावना

6.1 केन्द्र सरकार लोक वित्त के क्षेत्र में स्थिरीकरण और संवृद्धि जैसे प्रमुख कार्यों का निर्वाह करने की मुख्य जिम्मेदारी वहन करती है। इस प्रकार, एक स्थिर बृहत आर्थिक एवं राजकोषीय परिवेश बनाए रखना, बचतों और निवेश की बढ़ी हुई दरों का वित्त पोषण करना, चालू खाते की स्थिरता को सुनिश्चित करना और अधिक से अधिक विकास करना इसकी नीति के मुख्य उद्देश्य हैं। इसके अलावा, समावेशी विकास सुनिश्चित करने के लिए राज्य को संसाधनों का प्रबंध और आवंटन इस तरह करना चाहिए कि आबादी के निर्धन, कमजोर, साधनहीन वर्ग को विकास का लाभ मिल सके। परम्परागत रूप से यह केन्द्र सरकार के लोक वित्त की इक्विटी अथवा आवंटन पहलू को बढ़ाता है।

6.2 भारत सरकार को राजकोषीय विवेक को बनाए रखना होगा और साथ ही यह निश्चित करना होगा कि स्थिर, सम्पोषित और समावेशी विकास के लिए पर्याप्त प्रोत्साहन मौजूद हैं। इसे बाहरी और आन्तरिक सुरक्षा संबंधी कार्यों के लिए संसाधनों की उपलब्धता, कानून और व्यवस्था को बनाए रखना; तथा राष्ट्रीय यातायात तथा संचार नेटवर्क के क्षेत्रों में जरूरी अवसंरचना के प्रावधान को भी सुनिश्चित करना होगा। हालांकि भारत जैसी उभरती हुई अर्थव्यवस्था में विकास का मुख्य इंजिन प्राइवेट क्षेत्र निवेश है फिर भी सरकार को अनिवार्य सार्वजनिक वस्तुओं की पर्याप्त आपूर्ति करने का प्रावधान करने और ऐसी स्थितियों का सृजन करने की जरूरत है जिससे एक कुशल प्राइवेट क्षेत्र को समृद्ध बनाने में मदद मिल सके। इस प्रयास के लिए राज्यों और केन्द्र को मिलकर एक महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होगी। ये केन्द्र के वित्त के संबंध में आयोग के आकलन को सूचित करने वाले सामान्य सिद्धांत हैं।

6.3 केन्द्र के वित्तों का आकलन करने का प्रयोजन यह देखना है कि क्या केन्द्र सरकार के पास उपर्युक्त जिम्मेदारी के कारण हुए जरूरी व्यय का वित्तपोषण करने के लिए पर्याप्त राजकोषीय व्यवस्था है। चूंकि सरकार की संसाधन उपलब्धता सीमित है इसलिए ऐसा करना आवश्यक है जिससे कि कमी की स्थिति में भी अधिक से अधिक लाभ प्राप्त किया जा सके। केन्द्र सरकार और राज्यों दोनों की व्यय संबंधी समान जिम्मेदारियां हैं जिन्हें एक सीमित संसाधन आवरण से पूरा किए जाने की जरूरत है। इसके अलावा, इन जिम्मेदारियों का निर्वाह इस विधि से किया जाए जो लोक व्यय की कुशलता को बनाए रखने के सुसंगत हो। लोक व्यय का उचित आवश्यकताओं जैसे कि सामाजिक और आर्थिक सेवाओं के प्रावधान पर व्यय, सुरक्षा व्यय, वचनबद्ध व्यय और अन्तर्ण तथा सब्सिडियों में सापेक्षिक संविभाजन निर्धारित करने के लिए इस आयोग का एक महत्वपूर्ण तर्क है।

अध्याय का विषय-क्षेत्र

6.4 विचारार्थ विषय में तेरहवें वित्त आयोग से यह अपेक्षित है कि वह केन्द्र सरकार द्वारा बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर शुरु की गई राज्य ऋण समेकन और राहत सुविधा (डीसीआरएफ) 2005-2010 को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए केन्द्र और राज्यों के

वित्त की स्थिति की समीक्षा करे। ऐसा करते समय आयोग को अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित बातों को ध्यान में रखने के लिए कहा गया है :

- i) कराधान तथा वर्ष 2008-09 के अन्त में हासिल किए जाने वाले कर-भिन्न राजस्वों के आधार पर 1 अप्रैल, 2010 से प्रारम्भ होने वाली पांच वर्ष की अवधि के लिए केन्द्र सरकार के संसाधन।
- ii) केन्द्र सरकार के संसाधनों की मांग विशेष रूप से केन्द्रीय और राज्य आयोजना के लिए अनुमानित सकल बजटीय सहायता, सिविल प्रशासन, रक्षा, आन्तरिक और सीमा सुरक्षा पर व्यय, ऋण शोधन और अन्य वचनबद्ध व्यय तथा देनदारियों के कारण।
- iii) न केवल सभी राज्यों और केन्द्र के राजस्व लेखे पर प्राप्तियों और व्यय को संतुलित करना बल्कि पूंजी निवेश के लिए अतिरिक्त सृजित करने का उद्देश्य।
- iv) बेहतर नतीजे और परिणाम प्राप्त करने के लिए व्यय की गुणवत्ता में सुधार की जरूरत।
- v) प्रयोक्ता प्रभार लगाने और कार्य कुशलता बढ़ाने के उपाय करने के जरिए सिंचाई परियोजनाओं, विद्युत परियोजनाओं, विभागीय उपक्रमों तथा पब्लिक सेक्टर उद्यमों की वाणिज्यिक सक्षमता सुनिश्चित करने की जरूरत।

6.5 उपर्युक्त तर्कों के संदर्भ में यह अध्याय पंचाट अवधि में केन्द्र सरकार के राजस्व की संभावनाओं और व्यय संबंधी जरूरतों के हमारे आकलन को प्रस्तुत करता है। यह आकलन करते समय केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों, योजना आयोग, भारतीय रिजर्व बैंक के विचारों और परामर्श किए गए विभिन्न विशेषज्ञों की राय को उचित रूप से ध्यान में रखा गया है।

परामर्श की प्रक्रिया

6.6 वित्त मंत्रालय ने हमारे विचारार्थ विषय में 13 मार्च, 2009 को प्रस्तुत किए गए ज्ञापन के अधीन अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत की हैं जिसके बाद उन्होंने 8 सितम्बर और 16 अक्टूबर, 2009 को क्रमशः राजस्व और व्यय के संबंध में पूर्वानुमान (लगाए गए अनुमानों सहित) प्रस्तुत किए। इन मुद्दों पर योजना आयोग की प्रतिक्रिया 9 जनवरी 2009 और 21 मई, 2009 को प्राप्त हुई। योजना आयोग ने 16 नवम्बर, 2009 के अपने पत्र के अधीन राजस्व, व्यय (सकल बजटीय सहायता सहित) और आधारभूत अनुमानों के संबंध में भी अपने पूर्वानुमान प्रस्तुत किए। अन्य कई मंत्रालयों ने भी विचारार्थ विषयों के कई पहलुओं पर लिखित रूप में और/अथवा उनके साथ की गई चर्चाओं के दौरान अपने विचार व्यक्त किए।

6.7 वित्त मंत्रालय ने आयोग से उस तथ्य पर ध्यान देने का अनुरोध किया है कि पिछले दो वर्षों में हुई वैश्विक घटनाओं के कारण, उन परिवर्तनीय कारकों जो पंचाट को अन्ततः प्रभावित करते हैं, को

समायोजित करने के प्रयोजनार्थ 2007-08 या 2008-09 के आधार वर्ष के रूप में मानना उपयुक्त नहीं होगा। यह भी तर्क दिया गया है कि अपनाए गए आधार वर्ष में आवश्यक समायोजन किए जाने की जरूरत है ताकि 2010-15 के दौरान राजस्व और व्यय के अधिक यथार्थपरक अनुमान लगाए जा सके। इसमें ग्यारहवीं योजना में यथापरिकल्पित समावेशी विकास के लिए राजकोषीय गुंजाइश सृजित करने की जरूरत पर भी बल दिया गया है। ऐसा करते समय, आयोग से केन्द्र और राज्यों दोनों स्तरों पर राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून को देखते हुए उधारों के जरिए संसाधन जुटाने के मार्ग में आने वाली अड़चनों को भी ध्यान में रखने का अनुरोध किया गया है। वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के प्रस्तावित कार्यान्वयन के संभावित प्रभाव पर भी विचार करने पर बल दिया गया है। ज्ञापन में सरकारी व्यय की गुणवत्ता, पारिस्थितिकी, पर्यावरण और जलवायु परिवर्तन के प्रबंधन; लेखांकन की प्रोद्भव प्रणाली को अपनाने पर बल दिए जाने के मुद्दे भी शामिल हैं। बृहत आर्थिक संरचना, केन्द्र और राज्य के वित्त साधनों का सिंहावलोकन, जिनमें केन्द्र से राज्यों को संसाधनों का अंतरण भी शामिल है, पर एक विस्तृत टिप्पणी भी वित्त मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत की गई। निष्कर्ष के तौर पर ज्ञापन में कहा गया है कि केन्द्र और राज्यों की सांविधानिक भूमिकाओं और जिम्मेदारियों की अपरिवर्तित स्थिति जारी रहने के चलते और यह तथ्य कि जीएसटी लगाए जाने से राज्यों के राजस्व में पर्याप्त वृद्धि होगी, निवल केंद्रीय करों में राज्यों के हिस्से तथा केन्द्र से राज्यों को किए जाने वाले समग्र अन्तरणों को काफी घटाने की गुंजाइश है। ज्ञापन में किए गए अन्य निवेदनों में 2005-09 की अवधि के दौरान राज्यों द्वारा अनुदानों के वास्तविक उपयोग की समीक्षा की गई है और यह सुनिश्चित करने की जरूरत की बात कही गई है कि राज्य आयोजना-स्कीमों के अंतर्गत सृजित परिसंपत्तियों के लिए पर्याप्त रखरखाव-व्यय का प्रावधान करें।

6.8 योजना आयोग ने 16 नवंबर 2009 को अपने निवेदन में 2010-15 की अवधि के लिए 26,23,701 करोड़ रुपए की जीबीएस की समग्र जरूरत का अनुमान किया है। केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के संबंध में इसमें कहा गया है कि केंद्र सरकार के स्पष्ट विचारों के अनुसार, राज्यों की मांग के अनुसार इन निधियों को "सामान्य केंद्रीय सहायता" के रूप में अन्तरित करना वांछनीय नहीं होगा क्योंकि सीएसएस के माध्यम से अन्तरण तंत्र यह सुनिश्चित करता है कि केन्द्रीय निधियां वास्तव में ही महत्वपूर्ण क्षेत्रों तक पहुंचें और इन क्षेत्रों में राज्य निधियों का समतुल्य प्रवाह भी बना रहे। इस संदर्भ में इस आयोग से राज्यों को निधियों की पर्याप्त उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए कहा गया है ताकि वे समतुल्य अंशदान करने में समर्थ हो सकें। योजना आयोग की भी राय है कि कर के अपेक्षाकृत कम हिस्से से प्रतिसंतुलित निर्धारित अनुदानों के बड़े प्रावधान से राज्यों के संसाधनों को कारगर रूप से सीमांकित किया जा सकेगा। वित्त मंत्रालय की ही तरह योजना आयोग ने आयोजना-व्यय के जरिए सृजित परिसंपत्तियों के रखरखाव के लिए निधियां निर्धारित करने की जरूरत को रेखांकित किया। इसने आगे यह विचार भी व्यक्त किया कि वैश्विक मंदी के रूख के कारण अर्थव्यवस्था में आए धीमेपन के चलते, राजकोषीय सुधार की कार्यनीति न सिर्फ राज्य-विशिष्ट ही होनी होगी, बल्कि इसे दोबारा निर्धारित किया जाना होगा। सरकारी व्यय की गुणवत्ता में सुधार लाने के मुद्दे पर भी टिप्पणियां की गई हैं ताकि इन क्षेत्रों में बेहतर परिणाम प्राप्त किए जा सकें - पारिस्थितिकी, पर्यावरण

एवं जलवायु प्रबंध का प्रबंधन; राज्य स्तरीय सरकारी क्षेत्र के उद्यमों एवं विभागीय उपक्रमों की वाणिज्यिक अर्थक्षमता जिनमें सिंचाई एवं विद्युत परियोजनाएं भी शामिल हैं; राजकोषीय समायोजन हेतु रूपरेखा; बजटीय व्यय का राजस्व-पूँजी वर्गीकरण; राजस्व और राजकोषीय घाटे के लक्ष्यों की सार्थकता; चक्रीय रूप से समायोजित बजटीय वित्त पोषण; और अपदा प्रबंधन।

6.9 अन्य केंद्रीय मंत्रालयों ने भी उनसे संबंधित विचारार्थ विषयों के विशिष्ट मुद्दों पर टिप्पणी की है। भारतीय रिजर्व बैंक ने घाटे के लक्ष्य तय करते समय बजटेंतर देनदारियों का शामिल करने के अतिरिक्त विचारार्थ विषयों पर भी अपनी राय दी है। राज्यों के संयुक्त ज्ञापन में विचारार्थ विषयों में जीबीएस (जिनमें मुख्यतः सीएसएस शामिल हैं) को केंद्र सरकार के प्रतिबद्ध व्यय के रूप में शामिल किए जाने के प्रति गंभीर चिन्ता व्यक्त की है, जो वित्त आयोगों के इतिहास में पहले कभी नहीं हुआ। उन्होंने ऐसे दृष्टिकोण में संभावित चूक का संकेत किया है क्योंकि उस तरह केंद्रीय करों और सहायता अनुदान में राज्यों के हिस्से के अंतरण के संदर्भ में वित्त आयोग के सांविधानिक रूप से अनुशंसित अन्तरण फिर अवशिष्ट बन सकते हैं। सभी मंत्रालयों, योजना आयोग, भारतीय रिजर्व बैंक की टिप्पणियों और राज्यों के सामूहिक विचारों पर रिपोर्ट के संबंधित अध्यायों में चर्चा की गई है।

6.10 वित्त मंत्रालय ने 8 सितंबर 2009 को विवरण प्रस्तुत किए जिसमें राजस्व एवं व्ययों के मद-वार अनुमान और उनमें किए गए पूर्वानुमान शामिल हैं। आयोग के साथ हुई बैठक के बाद, 16 अक्टूबर 2009 को उनके निवेदन के आलोक में कुछ आंकड़ों में संशोधन कर दिया गया। अनेक प्रमुख राजस्व अर्जक/व्यय करने वाले मंत्रालयों ने भी पंचाट अवधि के दौरान संभवतः सृजित/अपेक्षित संसाधनों के बारे में अपना मूल्यांकन भी दिया। आयोग ने केंद्र सरकार के राजस्व और व्यय के अपने सभी अनुमान लगाते समय इन पूर्वानुमानों पर विचार किया।

कर-निर्धारण के पीछे नीतिगत तर्क

6.11 जैसाकि अध्याय 3 और 4 में कहा गया है, इस आयोग के समक्ष एक बड़ी चुनौती 2007-08 के उत्तरार्ध से मौजूद बृहत-आर्थिक स्थिति थी। पिछले वर्षों में भारतीय अर्थव्यवस्था ने अनेक बाहरी झटकों का सामना किया है। पहला, वस्तुओं की कीमतों में तेजी से हुई वृद्धि ने ईंधन के वित्त पोषण एवं उर्वरक सब्सिडी की लागत बढ़ाकर सरकारी वित्त साधनों पर असर डाला है। दूसरा, वैश्विक वित्तीय संकट के कारण सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि में धीमापन आया है जिससे राजस्व आधार प्रभावित हुआ है और मंदी का मुकाबला करने के लिए सरकारी व्यय में काफी बढ़ोतरी करना जरूरी हो गया है। हालांकि पिछले कुछ महीनों में स्थिति में काफी सुधार हुआ है, फिर भी वैश्विक अर्थव्यवस्था के मंदी से पहले के विकास-पथ पर लौटने में अभी कुछ समय लगेगा। विकसित अर्थव्यवस्थाओं में यह सुधार संभवतः अपेक्षाकृत धीमा होगा और विश्वभर में निवेशक नई प्रतिबद्धता करते समय अधिक सोच-विचार करेंगे और सावधानी बरतेंगे। इन सबमें, आर्थिक पुनरुद्धार के चलते कच्चे तेल की कीमतों पर बढ़े दबाव के कारण स्फीतिकारी दबावों का खतरा भी शामिल रहेगा। इससे खाद्य पदार्थों की बढ़ती कीमतों के कारण मौजूदा घरेलू स्फीतिकारी दबाव भी अधिक हो जाएंगे। इस क्षेत्र के अनेक विशेषज्ञों का यह विचार है कि ऐसा जोखिम भी है जो वित्त की दुनिया में जहां एक छोटी सी प्रतिकूल घटना में भी अस्थिरता पैदा करने की बड़ी क्षमता होती है एक और झटके से पैदा हो

सकता है। इन जोखिमों के चलते भारतीय अर्थव्यवस्था के विकास की संभावनाओं का विवेकपूर्ण मूल्यांकन किए जाने की जरूरत है और आयोग को सकल घरेलू उत्पाद की भावी वृद्धि और तदनुसृत तौर पर राजस्व आधार के अपने मूल्यांकन का सावधानीपूर्वक आकलन करने की जरूरत होगी। यह अनुमान कि पुनरूद्धार की प्रक्रिया कब संपोषित हो सकेगी, इस संबंध में महत्वपूर्ण हो सकता है। अग्रणी पेशेवर अर्थशास्त्रियों के साथ हमारे परामर्श में इस मुद्दे को रेखांकित किया गया है। तदनुसार, आयोग ने अपनी पंचाट अवधि में सकल घरेलू उत्पाद की सतत वृद्धि दर का अनुमान नहीं लगाया है बल्कि एक समायोजित दृष्टिकोण को इस्तेमाल किया है। विशेषज्ञों ने आयोग से यह अनुरोध भी किया है कि भारतीय अर्थव्यवस्था द्वारा मध्यावधिक परिप्रेक्ष्य में कम से कम 13.5 प्रतिशत की प्रवृत्तिमूलक सांकेतिक वृद्धि दर पर लौटने की अच्छी-खासी संभावना के चलते, आयोग अपनी पंचाट अवधि के दौरान राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 में परिकल्पित समायोजन के स्तर को तो कम से कम बनाए रखे।

6.12 तदनुसार, हमने 2010-11 के दौरान 12.50 प्रतिशत, 2011-12 के दौरान 13 प्रतिशत और 2012-13 से 2014-15 तक के प्रत्येक वर्षों में 13.5 प्रतिशत की सांकेतिक वृद्धि दरें रखी हैं। वित्त मंत्रालय के अनुमान कुल मिलाकर समान हैं जबकि योजना आयोग के अनुमान अधिक हैं। हमारे द्वारा अनुमानित मुद्रास्फीति का परिदृश्य भारतीय रिजर्व बैंक के 4.5 प्रतिशत से 5 प्रतिशत की दर के अनुमानों की तर्ज पर हैं। तथापि, वित्त मंत्रालय ने 2010-15 की अवधि में 3 प्रतिशत से 4.5 प्रतिशत की अपेक्षाकृत कम मुद्रास्फीति दर का अनुमान लगाया है।

6.13 2010-15 की अवधि के लिए केन्द्र के राजस्व और व्ययों का अनुमान लगाने के लिए, हमने दो-तरफा तरीका अपनाया है जिसमें आधार वर्ष के आकलन और इसके आधार पर पंचाट अवधि (2010-15) के लिए उनका अनुमान शामिल है। 6 जुलाई 2009 को प्रस्तुत केंद्रीय बजट में दिखाए गए 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़े कुल मिलाकर अनुमानों के आधार के रूप में लिए गए हैं। तथापि, राजस्व और व्यय की कुल मदों के संबंध में, सावधानीपूर्वक विचार करने के बाद उपयुक्त समायोजन किए गए हैं।

आधार वर्ष 2009-10 का पुनर्निर्धारण

6.14 कर-राजस्व के मामले में, हमने केंद्र सरकार द्वारा किए गए 2009-10 (ब.अ.) के अनुमानों को इस्तेमाल किया है। यह पूर्ववर्ती वर्षों के संदर्भ में गिरती क्रियाशीलता का द्योतक है जो 2008-09 तथा 2009-10 में आई आर्थिक मंदी, जिसने प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कराधार को प्रभावित किया है, की प्रचण्डता को देखते हुए उपयुक्त ही है।

6.15 कर-भिन्न राजस्वों के लिए, हमने आर्थिक सेवाओं से जुड़ी प्राप्तियों को छोड़कर सभी मामलों में केंद्र सरकार द्वारा किए गए 2009-10 (ब.अ.) के अनुमानों का प्रयोग किया है। आर्थिक सेवाओं के मामले में, आधार के तौर पर ब.अ. के आंकड़ों (60,039 करोड़ रुपये) का प्रयोग करना अनुपयुक्त प्रतीत हुआ क्योंकि इस आंकड़े में 3जी जो एक-कालिक घटना है, की नीलामी से हुई प्राप्तियां भी शामिल थी जिन्हें यदि विकास के किसी अनुमान में शामिल कर लिया जाए, तो इस शीर्ष के अंतर्गत भावी कर-भिन्न प्राप्तियों का बहुत अधिक अनुमान

लगाया जाता। इस बात को देखते हुए, अन्य संचार सेवाओं के अंतर्गत हुई प्राप्तियों को 48,335 करोड़ रुपये पर निर्धारित किया गया है, जिससे आर्थिक सेवाओं के अंतर्गत समग्र प्राप्तियां घटकर 35,039 करोड़ रुपये रह गई हैं।

6.16 आयोजना-भिन्न मोर्चे पर हमने पैरा 6.17 से 6.20 में दिए गए आधार के अनुसार व्यय की कुछ मदों को पुनर्निर्धारित किया है।

6.17 वित्त मंत्रालय के ज्ञापन में आयोग से अनुरोध किया गया कि छटे केंद्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण वेतन और पेंशन के संशोधन को भी हिसाब में लिया जाए। 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़ों में, बढ़े हुए वेतन और पेंशन के प्रभाव को पहले ही शामिल किया गया था। इसके अलावा, इन आंकड़ों में देय बकाया राशि भी शामिल थी। चूंकि बकाया राशि "एकबारगी" भुगतान होता है, इसलिए वेतन के घटक के अनुमान के प्रयोजनार्थ, इस राशि को आयोजना-भिन्न व्यय की प्रासंगिक मदों (अर्थात् रक्षा; पुलिस; अन्य सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक सेवाएं और विधानमंडल वाले संघ राज्य क्षेत्रों का आयोजना-भिन्न व्यय) में से घटा दिया गया।

6.18. किसानों के वर्ष 2009-10 (ब.अ.) में ऋण अधित्याग के लिए बजट अनुमानों की पुनरावृत्ति होने की आशा नहीं है। अतः आधार वर्ष के मूल्यांकन में इन्हें शामिल नहीं किया गया है। तथापि, वित्त मंत्रालय ने वर्ष 2010-11 और 2010-12 के लिए इस शीर्ष के अन्तर्गत व्यय के अनुमान मुहैया कराए हैं। इन्हें उपर्युक्त वर्षों के व्यय पूर्वानुमानों में शामिल किया गया है क्योंकि ये ऋण राहत पर मूल निर्णय के अनुसरण में नीतिगत वचनबद्धताएं हैं। भविष्य में ऐसे व्ययों के लिए किसी नई वचनबद्धता की अनुमति नहीं दी जाएगी।

6.19 बजट 2009-10 में पेट्रोलियम संबंधी इमदाद के रूप में 3109 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है, उसके बावजूद भी इस मद पर वास्तविक इमदाद बहुत अधिक है- शेष राशि बजट बाह्य तंत्र के माध्यम से वहन की जाएगी। सरकारी लेखा पर सभी बजट-बाह्य देयताओं को एक साथ लाने के संबंध में हमारी अतिरिक्त 'टीओआर' को ध्यान में रखते हुए पेट्रोलियम संबंधी इमदाद के लिए 2009-10 आधार-वर्ष के आंकड़ों का पुनः मूल्यांकन किया गया है। यह पुनर्मूल्यांकन श्री बी.के. चतुर्वेदी की अध्यक्षता में तेल कम्पनियों की वित्तीय अवस्था पर उच्चाधिकार प्राप्त समिति के अनुमानों पर आधारित हैं। इस रिपोर्ट के अनुसार मिट्टी के तेल पर अनुमानित वार्षिक आर्थिक सहायता 30,000 करोड़ रुपये है। यह सब्सिडी प्रति बैरल 140 अमरीकी डालर के अन्तर्राष्ट्रीय कच्चे तेल के मूल्य पर आधारित थी। लगभग 70 अम. डालर प्रतिबैरल कच्चे तेल के औसत मूल्य को मानते हुए यह सब्सिडी लगभग 15,000 करोड़ रुपये तक कम हो जाएगी। यह रिपोर्ट अनेक सुधारात्मक उपायों का भी सुझाव देती है, एक बार कार्यान्वित होने पर यह अनुमानित स्तर के 60 प्रतिशत तक सब्सिडी बिल को कम कर सकती है। ऐसे सुधारात्मक उपायों को ध्यान में रखते हुए, जिसे आयोग समझता है कि इन्हें अविलम्ब कार्यान्वित करने पर मिट्टी के तेल की सब्सिडी का बिल लगभग 9,000 करोड़ रुपये होगा। द्रवीकृत पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) की बिक्री पर, पेट्रोलियम मंत्रालय ने 2008-09 के लिए 17,600 करोड़ रुपये की कम वसूली का अनुमान (विद्यमान कच्चे तेल के मूल्यों पर) लगाया है। लगभग 70 अ. डालर प्रति बैरल औसत कच्चे तेल के मूल्यों को मानते हुए सब्सिडी की यह राशि 8800 करोड़ रुपये तक कम होगी। यह माना गया है कि इससे

भारत सरकार एलपीजी की राशि पर भविष्य के लिए सब्सिडी हेतु 20 प्रतिशत (1760 करोड़ रुपए) राशि को संविभाजित करेगी ताकि गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) के उन परिवारों को संरक्षण प्राप्त हो जो बढ़िया मिट्टी के तेल से एलपीजी की ओर अग्रसर हो रहे हैं; जैसा कि चतुर्वेदी समिति की रिपोर्ट में विहित है। इस प्रकार, ईंधन सब्सिडी के लिए पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष के आंकड़े 10,760 करोड़ रुपए (9000+1760) बैठते हैं। आगामी वर्षों में ऐसी सब्सिडी का कोई बजट बाह्य वित्त पोषण नहीं होना चाहिए और यह दृष्टिकोण हमारे विचारार्थ विषयों के अनुरूप होगा।

6.20 राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के लिए आयोजना-भिन्न, वित्त आयोग भिन्न अनुदानों को मूल्यवर्धित कर (वैट)/केन्द्रीय बिक्री कर (सीएसटी) के लिए मुआवजे के रूप में राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को दिए गए आयोजना-भिन्न अनुदानों को घटाकर संशोधित किया गया है। पुनः मूल्यांकित राशि 2009-10 (ब.अ.) में 14,176 करोड़ रुपए के मुकाबले 5154 करोड़ रुपए हैं।

पंचाट अवधि के लिए पूर्वानुमान

कर राजस्व

6.21 आयोग ने भावी कर राजस्व स्रोतों के संबंध में विभिन्न परिदृश्यों पर विचार किया है। यदि सभी करों में वृद्धि 1999-2000 से 2007-08 की अवधि वाली प्रवृत्ति विकास दर (टीजीआर) के अनुसार होती है तो निहित उछाल 1.43 होगा। अल्पावधियों के लिए टीजीआर में उच्च स्तरीय उछाल आता है। यह महसूस किया गया कि पूर्वानुमानित अवधि के लिए ऐसे अधिक उछाल को मानेंगे तो वह अवास्तविक होगा क्योंकि 2004-08 की अवधि में प्रत्यक्ष और सेवा कर आधार में अप्रत्याशित वृद्धि पायी गई थी। इस प्रकार, यह निर्णय लिया गया कि उछाल के अनुमान को संतुलित बनाया जाए और 2010-15 की अवधि के कर राजस्वों को 1.33 की समग्र तेजी का प्रयोग करके पूर्वानुमान लगाया गया है। इसे 1999-2008 की अवधि के लिए सेवा कर को छोड़कर (इस अवधि के दौरान सेवा कर में 4.54 की उच्च स्तरीय तेजी थी) सकल कर राजस्व की तेजी का परिकलन करके निकाला गया है। इसे प्रत्येक कर की मद से राजस्व के लिए वर्ष-वार पूर्वानुमान प्राप्त करने हेतु अलग-अलग करों के आधार वर्ष के अनुमानों पर लागू किया गया है। परिणामी कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात सारणी 6.1 में दिए गए हैं। हमारे पूर्वानुमान वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमानों की तुलना में कुछ सीमा तक निम्न स्तरीय हैं।

6.22 जैसा कि अध्याय 5 में व्यौरा दिया गया है, जीएसटी को लागू करने से कर राजस्व पर प्रभाव नहीं पड़ेगा क्योंकि लागू की गई दरें राजस्व-तटस्थ होंगी। इसके विपरीत, जैसा बताया गया है इससे राजस्वों में सुधार होने की संभावना है। जीएसटी की यह 'ऊर्ध्वगामी' संभावना हमारे पूर्वानुमानों में परिकलित नहीं हुई हैं और उस सीमा तक ये संतुलित हैं।

कर भिन्न राजस्व

6.23 कर भिन्न राजस्वों के अन्तर्गत राज्यों और संघ राज्य क्षेत्र की सरकारों से ब्याज प्राप्तियों के आधार वर्ष से आगे प्रत्येक वर्ष 2 प्रतिशत तक गिरावट होने का पूर्वानुमान लगाया गया है। इसमें इस तथ्य पर ध्यान दिया गया है कि राज्यों को दिया जाने वाला केन्द्र का ऋण पोर्टफोलियो घट रहा है क्योंकि पिछले ऋणों का भुगतान हो रहा है और विद्यमान नीति के अनुसार कोई नया ऋण जारी नहीं किया गया है। रेलवे पूंजी से ब्याज प्राप्तियों का सकल घरेलू उत्पाद के 0.09 प्रतिशत के आधार वर्ष स्तर पर स्थिर बने रहने का पूर्वानुमान है। भारतीय रिजर्व बैंक/बैंकों से लाभ का अनुमान सकल घरेलू उत्पाद की दर के अनुरूप ही बढ़ने की आशा है। पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस और दूरसंचार मंत्रालय के साथ-साथ विभिन्न क्षेत्र के विशेषज्ञों से हमारे परामर्श के आधार पर आर्थिक सेवाओं से प्राप्तियों का अनुमान पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष की तुलना में 18 प्रतिशत की वार्षिक दर बढ़ने को लगाया गया है। अन्य सभी मदों के लिए 1999-2008 की अवधि के लिए जीजीआर को वार्षिक पूर्वानुमान प्राप्त करने हेतु आधार वर्ष के आंकड़ों पर लागू किया गया है। सकल घरेलू उत्पाद के समानुपात के रूप में कर-भिन्न राजस्व के पूर्वानुमान में 2010-11 में 2.07 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 2.24 प्रतिशत होने की उम्मीद है। इसी अवधि के दौरान वित्त मंत्रालय ने इस अनुपात में 2.00 प्रतिशत से कमी होकर 1.70 प्रतिशत होने का पूर्वानुमान लगाया है। तथापि, दूरसंचार और पेट्रोलियम जैसे क्षेत्रों में प्रचुर संभावनाओं को देखते हुए हम महसूस करते हैं कि वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमान कम स्तर पर लगाए गए हैं।

6.24 संघीय सरकार के लिए 2010 से 2015 की अवधि के लिए हमारे राजस्व पूर्वानुमानों के काफी हद तक बढ़ने की संभावना है। ऐसा इस तथ्य के कारण है कि (i) हमने जो राजस्व में तेजी का आकलन किया है वह वित्त मंत्रालय के तेजी के अनुमान की तुलना में कम है; (ii) हमारे द्वारा लगाए गए वृद्धि के पूर्वानुमान योजना आयोग के पूर्वानुमानों की तुलना में संतुलित हैं, विशेष रूप से अवधि के उत्तरार्ध के लिए; (iii) प्रत्यक्ष कर कोड और जीएसटी जैसे इस अवधि के

सारणी 6.1: कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात

(प्रतिशत)

वर्ष	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
बजट अनुमान						
कर सकल घरेलू उत्पाद	10.95	11.35	11.78	12.24	12.72	13.22

दौरान आलोचित होने वाले सुधारों में परिवर्तन किए जाने से राजस्वों पर सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा क्योंकि इन सुधारों से पुनः विकास में तेजी आएगी और कर अनुपालन में सुधार होगा और अंत में (iv) विनिवेश से प्राप्तियों के लिए हमारे पूर्वानुमान उन संभावनाओं से कम हैं जिनकी हमने पैरा 6.44 में पहचान की है। इसके अतिरिक्त, गैर-निष्पादनकारी भूमि परिसम्पत्तियों की बिक्री से अतिरिक्त राजस्वों की भी संभावना है। इन अतिरिक्त राजस्वों से बालकों का निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा अधिकार अधिनियम (आरटीई), 2009 अथवा अप्रत्याशित विदेशी चुनौतियों का मुकाबला करने के कार्यान्वयन पर होने वाले नए खर्चों को सुगमता से वित्तपोषित किया जा सकेगा।

आयोजना- भिन्न व्यय

6.25 आयोजना-भिन्न व्यय के संबंध में वित्त मंत्रालय का ज्ञापन सुनिश्चित करता है कि ऐसा व्यय काफी हद तक अत्यावधि में अत्यधिक अपरिवर्तनीय रहेगा। हम इसे ब्याज अदायगियों, रक्षा राजस्व व्यय, वेतनों, पेंशनों और राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को होने वाले अन्तरणों के मामले में सत्य मानते हैं। जैसा कि रक्षा मंत्रालय ने उल्लेख किया है, हम मानते हैं कि सुरक्षा बलों का आधुनिकीकरण करना उच्च प्राथमिकता है। हमारा यह भी विचार है कि सुस्पष्ट सब्सिडी पर व्यय का यौक्तिकीकरण करने में पर्याप्त गुंजाइश विद्यमान है। इन पहलुओं को ध्यान में रखते हुए व्यय के पूर्वानुमान तैयार किए गए हैं और उन्हें रेखांकित करने वाले तर्कों को पैरा 6.26 से 6.38 में प्रकट किया गया है।

6.26 ब्याज अदायगियों के लिए हमने एफआरबीएम पथ द्वारा अनुमत ऋण भंडार में समायोजित वृद्धि के अनुरूप पूर्वानुमान अपनाए हैं। ऋण भंडार में किए गए समायोजनों के ब्यौरे अध्याय 9 में परिभाषित किए गए हैं। हमने 2009-10 तक किए गए ऋण संविदा के लिए 7.35 प्रतिशत की औसत ब्याज दर का और पिछले वर्षों के राजकोषीय घाटे को वित्त पोषित करने के लिए अपेक्षित वृद्धिकारी उधारों पर अवर्ती वर्षों के लिए 7.5 प्रतिशत की ब्याज दर प्रयोग करके ब्याज भुगतानों का अनुमान लगाया है। इसका निहितार्थ होगा कि आयोजना-भिन्न व्यय के समानुपात के रूप में ब्याज भुगतान पंचाट अवधि के दौरान 35.21 प्रतिशत से 39.99 प्रतिशत के बीच की रेंज में होंगे।

6.27 रक्षा व्यय के लिए वित्त मंत्रालय ने रक्षा व्यय हेतु प्रतिवर्ष 7 प्रतिशत की वृद्धि दर का पूर्वानुमान लगाया है। पूंजी व्यय का पूर्वानुमान प्रति वर्ष 10 प्रतिशत तक बढ़ने का लगाया है। रक्षा मंत्रालय ने बड़े हुए बल के गुणकों के लिए यथेष्ट सुरक्षा बल मुहैया कराने की जरूरत पर जोर दिया है। हम भी रक्षा राजस्व व्यय में कुछ वास्तविक वृद्धि प्रदान करने की जरूरत को समझते हैं उसमें पर्याप्त मूल्यहास और अनुसंधान खर्चों की भी अनुमति होगी। हमारा यह विचार है कि वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमान में इन जरूरतों पर ध्यान दिया गया है और इसलिए इन्हें स्वीकार कर लिया है। रक्षा व्यय की समग्र वार्षिक वृद्धि दर के लिए परिणामी पूर्वानुमान 8.33 प्रतिशत पर बैठते हैं। इसके अतिरिक्त, हमारा यह भी विचार है कि भारत सरकार की नीति के पैरामीटरों के अन्तर्गत प्राइवेट सेक्टर की बढ़ी हुई भागीदारी, आयात प्रतिस्थापन एवं स्वदेशीकरण; क्रियाविधियों और प्रणालियों में सुधारों तथा बेहतर परियोजना प्रबंधन के माध्यम से रक्षा व्यय की गुणवत्ता और कार्यकुशलता को सुधारने की काफी गुंजाइश विद्यमान

है। इस दिशा में होने वाले प्रयासों से रक्षा खर्चों के लिए उपलब्ध राजकोषीय क्षेत्र में और अधिक विस्तार होगा।

6.28 आयोग ने यह दृष्टिकोण अपनाया है कि सरकारी खर्चों की गुणवत्ता और प्रभावकारिता में दीर्घकालिक राजकोषीय समेकन और सुधार के लिए केन्द्र सरकार की व्यय की प्राथमिकताओं में सामंजस्य करना अपेक्षित होगा। यदि केन्द्र सरकार को अपने अत्यधिक आवश्यक राष्ट्रीय पब्लिक माल के प्रावधानों का विस्तार करना होगा तो उसे अपने व्ययों को सुसाध्य बनाने की जरूरत पड़ेगी। ऐसा सब्सिडी के मामले में विशेषरूप से सत्य है। सब्सिडी में सुधार के बगैर राष्ट्रीय पब्लिक गुड्स की सप्लाई को सुधारना और राजकोषीय विवेक को बनाए रखना संभव नहीं होगा। हमारा यह विचार है कि इस संबंध में विभिन्न उच्चाधिकार प्राप्त समितियों और उन संस्थाओं ने जिन्होंने बहुमूल्य सुझाव प्रदान किया है, उनकी सिफारिशों के अनुसरण में महत्वपूर्ण सब्सिडियों के प्रशासन में सुधार कार्यान्वित करना वर्तमान स्थिति में व्यवहार्य होगा। हमने यह सुनिश्चित करने के लिए लक्षित समूहों की उपभोज्य क्षमताओं पर प्रतिकूल प्रभाव डाले वगैर इन सुधारों को कार्यान्वित किया जाए, इस विषय पर संबंधित मंत्रालयों से सलाह ली है। यह दृष्टिकोण भी ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोग के आदर्शी दृष्टिकोण के अनुक्रम में हैं।

6.29 इस पृष्ठपट के विपरीत, आयोग ने महत्वपूर्ण गुणवत्ता वाले माल के प्रति जनसंख्या के लक्षित वर्गों की जरूरतों के साथ-साथ सुधारों की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए सब्सिडी पर भावी व्यय के बारे में आदर्शी पूर्वानुमान भी तैयार किए हैं। अतः इस बारे में हम वित्त मंत्रालय के उन अनुमानों से विपथित हुए हैं जिनमें खाद्य, उर्वरक और ईंधन सब्सिडी के लिए 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मान ली थी।

i) खाद्य: खाद्य सब्सिडी मुहैया कराने के पीछे आशय यह है कि समाज के कमजोर वर्गों की खाद्य सुरक्षा को सुधारा जाए। इसे ध्यान में रखते हुए हमने गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों को न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर 50 प्रतिशत सब्सिडी और अन्त्योदय अन्न योजना के अन्तर्गत लाभभोगियों के लिए पूरी सब्सिडी की अनुमति दी है। सब्सिडी के ये आंकड़े खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग के आकलन पर आधारित हैं जो मानते हैं कि एमएसपी में 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि होगी। इस आधार पर पूर्वानुमानन अवधि के लिए खाद्य सब्सिडी में औसत वार्षिक वृद्धि 8.87 प्रतिशत है।

ii) उर्वरक: उर्वरकों के फिजूल और इस्टतम से कम उपयोग को रोकते हुए खाद्य सुरक्षा और आत्मनिर्भरता सुनिश्चित करने के लिए उर्वरक सब्सिडी को लक्षित करने की जरूरत है। इसके अतिरिक्त, हमें सूचित किया गया है कि वैश्विक उर्वरक बाजार की 'ओलिगोपोलिस्टिक' प्रकृति को देखते हुए, जिसमें भारत महत्वपूर्ण उर्वरकों का बड़ा खरीददार रहा है, अप्रभावी उर्वरकों के उपयोग पर रोक लगाने से मध्यावधि में मूल्य लाभों के परिणाम मिलेंगे। आयोग के साथ उर्वरक विभाग की परिचर्चा में भी इस विषय को उठाया गया कि सब्सिडी प्रणाली का पुनर्गठन करने से उर्वरकों के इष्टतम उपयोग को प्रोत्साहन मिलेगा तथा सब्सिडी को बेहतर तरीके से लक्षित किया जा सकेगा। इन विचारार्थ विषयों को ध्यान में रखते हुए हमने प्रधान मंत्री की आर्थिक सलाहकार परिषद (ईएसी) की सिफारिश को संदर्भाधीन विषय के रूप में लिया है कि इस सब्सिडी को खेतीबाड़ी करने वाले प्रति परिवार को 120 कि. ग्राम तक सब्सिडी प्रतिबंधित की जाए। इस आधार पर इस

1. आर्थिक सलाहकार परिषद (2007) की रिपोर्ट में उल्लेख है 120 कि.ग्राम उर्वरक (जिसमें 80 कि. ग्राम नाइट्रोजिनस फर्टिलाइजर, 30 कि. ग्राम फास्फेटिक उर्वरक और 10 कि.ग्राम पोटैशिक उर्वरक हैं) 60 कि. ग्राम पोषक तत्वों का कुल संतुलित पोषाहार है। यह लघु और सीमांतिक किसानों की पूरी जरूरतों को पूरा करेगा तथा मध्यम और बड़े किसानों की खाद्य जरूरतों के स्व उपभोग को भी पूरा करेगा। शेष जरूरत को खुले बाजार से पूरा किया जाएगा।

सब्सिडी के लिए अनुमानित वित्तपोषण की आवश्यकता 2006-07 में 10,980 करोड़ रुपए थी। यदि तेल के मूल्य (जो उर्वरक बास्केट के माल-भाड़ा लागत सहित यूनिट मूल्य के साथ निकटता से सामंजस्य बनाए हुए हैं) लगभग 70 अमरीकी डालर प्रति बैरल रहती है। टर्मिनल वर्ष में इसे प्राप्त करने के लिए 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़े प्रत्येक वर्ष समानुपातिक रूप से कम किए गए हैं ताकि 2014-15 में अनुमानित सब्सिडी प्रावधान 10,980 करोड़ रुपए के लक्षित आंकड़ों के बराबर रहे। हमने किसी प्रकार की वृद्धि की अनुमति नहीं दी है क्योंकि हम आशा करते हैं कि प्रवृत्ति मूलक मूल्य 2006-07 में विद्यमान मूल्यों की तुलना में कम ही बने रहेंगे, जो वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान अन्तर्राष्ट्रीय उर्वरक आपूर्ति में उत्पादक संघ की संरचना के प्रत्याशित अवरोध के कारण तो बिल्कुल ही नहीं बढ़ेंगे।

(iii) ईंधन: पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष के आंकड़े पूर्वानुमानित अवधि की तुलना में सामान्य अर्थों में स्थिर रखे गए हैं जो इस सब्सिडी को नियंत्रित रखने की जरूरत को प्रतिबिम्बित करते हैं, यदि इस अवधि के दौरान परिकलन को रेखांकित करने वाले पैरामीटर (मुख्य रूप से तेल के मूल्य) परिवर्तित नहीं होते हैं। हमारी अवधारणा है कि किसी भी वास्तविक वृद्धि को कारगर बचतों के माध्यम से वित्तपोषित किया जा सकेगा।

(iv) अन्य सब्सिडियां: प्रत्येक अनुमानित वर्ष के लिए आधार वर्ष में आंकड़ों के बराबर संख्या को सांकेतिक अर्थों में स्थिर रखा गया है, जो इन सब्सिडियों में कुछ वास्तविक कटौतियों की जरूरत को प्रतिबिम्बित करता है।

6.30 सब्सिडी में इस प्रकार की कटौती समानता को सुदृढ़ बनाने के साथ-साथ अर्थव्यवस्था में विकास के लिए भी महत्वपूर्ण हैं। राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान (एनआईपीएफपी) द्वारा किए गए एक अध्ययन में जैसा दिखाया गया है, ये सब्सिडियां इस मायने में प्रतिगामी हैं कि प्रति व्यक्ति के संदर्भ में ये उच्च आय वाले राज्यों के लिए सापेक्षतया उच्च स्तरीय हैं। इसके अतिरिक्त, उर्वरकों और एलपीजी जैसे क्षेत्रों में दी गई बड़ी सब्सिडियां अन्तर-वैयक्तिक आधार पर भी प्रतिगामी बनी रहेंगी क्योंकि उर्वरक सब्सिडियां सिंचित क्षेत्रों में प्रति व्यक्ति आय के अर्थ में अधिक हैं और एलपीजी सब्सिडियां शहरी क्षेत्रों में प्रतिव्यक्ति संदर्भ में अधिक हैं। इन सब्सिडियों में कटौती, जो राजकोषीय गुंजाइश को मुक्त करने से होगी, विद्यालयों, ग्रामीण सड़कों और सिंचाई जैसे पब्लिक गुड्स की सप्लाई में वृद्धि को सुसाध्य बनाएगी, जिससे अत्यधिक प्राइवेट निवेश द्वारा उच्च स्तरीय विकास होगा।

6.31 पुलिस व्यय के लिए हमने मजदूरी-भिन्न प्रचालनात्मक व्यय के लिए पर्याप्त प्रावधान करके और केन्द्रीय पुलिस बल की क्षमता में प्रत्याशित वृद्धि को हिसाब में लेने पर, पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष के आंकड़ों की तुलना में 7.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वार्षिक दर पर वृद्धि का अनुमान लगाया है।

6.32 पंचाट अवधि के दौरान पेंशन की राशि 9 प्रतिशत की वार्षिक दर पर बढ़ने का पूर्वानुमान लगाया गया है। वित्त मंत्रालय ने पहले तीन वर्षों के लिए इस राशि के 9 प्रतिशत पर और आगामी दो वर्षों के लिए 10 प्रतिशत की दर से बढ़ने का पूर्वानुमान लगाया था। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि पेंशन पर बढ़ी हुई धन राशि का प्रभाव 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़ों में पहले ही आकलित किया जा चुका है हम व्यय की इस राशि के लिए विभेदित वृद्धि दर प्रदान करने का कोई औचित्य नहीं समझते हैं।

6.33 वर्ष 2014-15 में होने वाले लोकसभा के आगामी आमचुनाव के कारण मोटे तौर पर चुनाव खर्च का आकलन किया गया है। हमने उप-चुनावों के लिए (2014-15 को छोड़कर) प्रत्येक वर्ष में आधार वर्ष के व्यय हेतु 5 प्रतिशत की राशि मुहैया करायी है। 2014-15 के लिए, हालांकि, आम चुनावों के पूर्वानुमान के तौर पर 2009-10 में वहन किए गए चुनाव व्यय के प्रति 5 प्रतिशत की मिश्रित वृद्धि दर को लागू करते हुए मुहैया करायी जाने वाली राशि परिकलित की है।

6.34 अन्य सामान्य सेवाओं और आर्थिक सेवाओं पर व्यय का पूर्वानुमान पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष की तुलना में 5 प्रतिशत की वार्षिक दर पर बढ़ने का लगाया है जिसमें मुद्रास्फीति के लिए पूरा प्रावधान किया गया है। सामाजिक सेवाओं पर व्यय का अनुमान पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष की तुलना में 7.5 प्रतिशत की वार्षिक दर पर बढ़ने का लगाया है जिसमें केन्द्र सरकार की इस मंशा को प्रतिबिम्बित किया है कि मानव विकास पर खर्चों में वृद्धि होगी। वित्त मंत्रालय ने अन्य सामान्य सेवाओं (पुलिस सहित), आर्थिक सेवाओं और सामाजिक सेवाओं के लिए 7 प्रतिशत की वृद्धि दर का अनुमान लगाया था।

6.35 पूर्वानुमानित वर्षों के प्रत्येक वर्ष के लिए आयोजना-भिन्न अनुदानों और सार्वजनिक उद्यमों को ऋणों के लिए आधार वर्ष 2009-10 के आंकड़ों को सांकेतिक अर्थों में स्थिर बने रहना मान लिया है। विधान रहित संघ राज्य क्षेत्रों के आयोजना-भिन्न व्यय जो पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष की तुलना में वर्ष 2004-05 से 2008-09 (स.अ.) की अवधि के लिए परिकलित किए गए हैं, 12.1 प्रतिशत की वृद्धि दर पर बढ़ने की प्रवृत्ति रखते हैं।

6.36 केन्द्र की तुलना में राज्यों को 2006-07 तक लिए गए राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) ऋणों पर ब्याज की उच्च प्रभावी दर का भुगतान करना पड़ा था। इसमें सुधार करने की दृष्टि से आयोग ने उन एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज राहत की सिफारिश की है जिनका राज्यों द्वारा 2006-07 तक संविदा किया गया था, जिनमें पूर्व निर्धारित शर्त यह थी कि राज्यों को अध्याय 9 में यथा-उल्लिखित एफआरएल को अधिनिमित्त करना होगा। इस लेखा पर कुल राहत राशि 13,517 करोड़ रुपए बैठती है। केन्द्र को इस राशि की क्षतिपूर्ति एनएसएसएफ को करनी होगी। तदनुसार, केन्द्र का आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय समान राशि तक बढ़ जाएगा। इसके लिए प्रावधान किया गया है।

6.37 अन्य सभी मदों, यथा राज्यों तथा संघ राज्य क्षेत्रों को आयोजना-भिन्न, गैर-एफसी अनुदान; विदेशी सरकारों को अनुदान और ऋण; सुरक्षा से भिन्न, आयोजना-भिन्न पूंजी व्यय; राज्यों और संघ राज्यों क्षेत्रों को आयोजना-भिन्न ऋण, और अन्य आयोजना-भिन्न ऋणों को मान लिया गया है कि वे आधार वर्ष की तुलना में प्रतिवर्ष 5 प्रतिशत की दर से बढ़ेंगे, इस प्रकार, मुद्रास्फीति के लिए पूरा प्रावधान किया गया है। तथापि, डाक के घाटे को माना गया है कि वह 2.19 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर घटेगा जो 1999-2008 की अवधि के लिए गिरावट की प्रवृत्ति दर भी है।

6.38 हमारे अनुमानों के अनुसार समुच्चय रूप से सकल घरेलू उत्पाद के समानुपात में आयोजना-भिन्न व्यय 2010-11 में 10.06 प्रतिशत से घटकर 2014-15 में 7.73 प्रतिशत तरह जाएगा। वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमानों के अनुसार तदनुसूत अवधि के दौरान यह

प्रतिशत 10.74 से कम होकर 8.80 प्रतिशत रह जाएगा। सब्सिडी के संबंध में हमारे प्रतिदर्शी पूर्वानुमान इस विषय के लिए प्रमुख कारण हैं।

आयोजना व्यय

6.39 अपनी सिफारिशें करते हुए हमसे अन्य बातों के अतिरिक्त केन्द्र सरकार के संसाधनों पर मांगों, विशेष रूप से केन्द्रीय और राज्य योजनाओं के प्रति पूर्वानुमानित जीबीएस के बारे में विचार करने हेतु कहा गया था। विगत के वित्त आयोगों के विधान में आयोजना-भिन्न राजस्व लेखा पर केन्द्र की जरूरतों के लिए पूरे प्रावधान करने के बाद जीबीएस एक अवशेष के रूप में उभरा था। यदि केन्द्र के संसाधनों पर मांग के रूप में जीबीएस को अग्रपंक्ति में रखा जाए तो वित्त आयोग के अन्तरणों को तदनुसार समायोजित करना पड़ेगा। इससे, एक प्रकार से जीबीएस अवशेष पर पहुंचने की वर्तमान प्रणाली में बदलाव आएगा और इससे वित्त आयोग के अन्तरणों की बुनियादी विशेषताओं में बदलाव होगा।

6.40 हमने विषय की विस्तृत जांच की है और हमारे दृष्टिकोण का मार्ग निर्देशन सर्वप्रथम केन्द्र सरकार के संसाधनों पर मांग के रूप में जीबीएस को लेने और उसके बाद अंतरणों की राज्यों को सिफारिश करने वाले विषयों की कार्य पद्धतियों द्वारा हुआ है। जीबीएस के पूर्वानुमान केवल ग्यारहवीं पंच वर्षीय योजना अवधि (2007-12) के लिए ही उपलब्ध हैं और इसमें हमारी पंचाट अवधि पूरी तरह से कवर नहीं होती। इसके अतिरिक्त, इनका वर्ष वार व्यौरा उपलब्ध नहीं है तथा प्रत्येक वर्ष के अनुमान वार्षिक योजनाओं को अंतिम रूप दिए जाने के दौरान ही निकाले गए हैं। बड़े पैमाने पर योजनाओं के स्वरूप को प्राप्त करने के उद्देश्य से जीबीएस को प्राप्य स्तरों की अपेक्षा उच्च स्तरों पर दिखाए जाने की प्रवृत्ति रही है। केन्द्र के संसाधनों पर पूर्वानुमानित जीबीएस के लिए पूरी राशि प्रदान करने के पश्चात और अन्य मांगों को पूरा करने के बाद हो सकता है कि आयोजना भिन्न-राजस्व लेखा पर केन्द्र की जरूरतों को पूरी तरह से पूरा करने पर पर्याप्त राजकोषीय राशि उपलब्ध न हो और राज्यों को अन्तरणों के वर्तमान स्तर को बनाए रखा जा सके और राज्यों के आयोजना-भिन्न राजस्व लेखों में अन्तर को पूरा किया जा सके। केन्द्र और राज्यों, दोनों के ही आयोजना-भिन्न राजस्व लेखा की जरूरत को, जो अधिकांश रूप से वचनबद्ध प्रकृति की हैं, उनके लिए पहली दृष्टि में ही प्रावधान करना होगा और उनके लिए अवशेषी पद्धति में व्यवस्था नहीं की जा सकती। जीबीएस नियामकों की जरूरतों का मूल्यांकन करने में भी मुख्य समस्याएं हैं। इन सभी पहलुओं की जांच करने के बाद हमारा विचार यह है कि आयोजना के लिए जीबीएस को लेने में बहुत अधिक व्यवहारिक कठिनाइयां हैं क्योंकि केन्द्र के संसाधनों पर मांग और लाभ प्राप्ति पर शेष स्पष्ट रूप से जीबीएस अवशेषों को प्राप्त करने पर निर्भर करेगा जैसी कि विगत में भी प्रथा रही है।

6.41 वित्त मंत्रालय के ज्ञापन में 2010-15 की अवधि के दौरान 23,49,515 करोड़ रुपए की सकल बजटीय सहायता का पूर्वानुमान लगाया गया है। योजना आयोग के प्रतिवेदन में इसी अवधि के लिए जीबीएस हेतु 26,23,701 करोड़ रुपए की जरूरत का अनुमान है। हमारी राजस्व प्राप्ति और आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय तथा अध्याय 9 में दर्शाए गए अनुसार राजस्व शेष के संबंध में एफआरबीएम मार्ग के आधार पर योजना राजस्व व्यय अवशेषी होगा। जैसा कि अगले भाग में बताया गया है, योजना व्यय का पूंजी संघटक एफआरबीएम लक्ष्य के अनुरूप कुल पूंजी व्यय का पूर्वानुमान लगाने और आदर्शी आयोजना-

भिन्न पूंजी व्यय के निर्धारण को समायोजित करने के बाद निकाला गया है। यथा अनुमानित परिणामी जीबीएस (या आयोजना व्यय) वित्त मंत्रालय और योजना आयोग के अनुमानों के अनुरूप है। महत्वपूर्ण रूप से, ग्यारहवीं आयोजना के अंतिम दो वर्षों के लिए जीबीएस (अर्थात् xiiiवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के पहले दो वर्ष) संबंधित वर्षों के लिए वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमानों की अपेक्षा अधिक है। इन दो वर्षों के कुल जीबीएस को एक साथ हिसाब में लेते हुए भी यह योजना आयोग द्वारा पूर्वानुमानित अनुमानों की अपेक्षा अधिक है। बारहवीं योजना अवधि में केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों में राज्यों के अंशदान में अनुमानित वृद्धि और इन स्कीमों के विस्तार में विवेकपूर्ण बने रहने की जरूरत को ध्यान में रखते हुए हमारा विचार है कि केन्द्र की जीबीएस प्रतिबद्धताओं के लिए यह पर्याप्त प्रावधान होगा।

6.42 अनुबंध 6.1 से 6.14 में केन्द्र सरकार की राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के वर्ष 2010-15 के लिए आदर्शी अनुमान और 2009-10 के लिए पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष के अनुमान दिए गए हैं।

पूंजी प्राप्ति और व्यय

6.43 केन्द्र के लिए ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्ति की मुख्य मद्दे राज्यों से ऋणों और अग्रिमों की वसूली रही है। केन्द्र द्वारा राज्यों को दिए गए किन्हीं और ऋणों को बंद किए जाने पर प्राप्ति का यह स्रोत आगामी वर्षों के दौरान क्रमिक रूप से कम होता जाएगा। तथापि, केन्द्रीय सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों (पीएसयू) का विनिवेश ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्ति का मुख्य स्रोत बना रहेगा और वस्तुओं और सेवाओं की डिलीवरी के लिए प्राइवेट उद्यमों को और अधिक गुंजायश प्रदान करने हेतु केन्द्रीय पीएसयू में विनिवेश की वांछनीयता को देखते हुए इस पर सक्रिय रूप से अनुपालन करने की जरूरत है।

6.44 सूचीबद्ध सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों के मामले में मध्य-अक्टूबर, 2009 के लिए बाजार पूंजीकरण सूचना के अनुसार निवेशित सरकारी इक्विटी का मूल्य लगभग 10,00,000 करोड़ रुपए हैं। इन उद्यमों के औसत मूल्य/अर्जन (पी/ई) अनुपात और मूल्य/वहीखाता (पी/बी) अनुपात के उपलब्ध अनुमान क्रमशः 22.4 और 3.4 हैं। मध्य-अक्टूबर, 2009 में सूचीबद्ध राष्ट्रीयकृत बैंकों के बाजार मूल्य का अनुमान भी लगभग 1,90,000 करोड़ रुपए है। गैर-सूचीबद्ध पीएसयू के लिए अद्यतन उपलब्ध वही खाता मूल्य और लाभ/हानि की स्थिति 31 मार्च, 2008 तक के लिए उपलब्ध है। यह 82,934 करोड़ रुपए बैठती है। सूचीबद्ध पीएसयू के पी/ई और पी/बी के अनुपात को गैर-सूचीबद्ध पीएसयू के अर्जनों (अर्थात् लाभ/हानि) और वही खाता मूल्य पर लागू करते हुए और इन दोनों का औसत लेने पर गैर-सूचीबद्ध पीएसयू के बाजार मूल्य का अनुमान लगभग 3,50,000 करोड़ रुपए लगाया गया है।

6.45 असूचीबद्ध सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों की वर्तमान धारिता को 96.79 प्रतिशत से 90 प्रतिशत विनिवेशित हुआ मान लेने पर, ताकि उन्हें सूचीबद्ध कराया जा सके, 24,000 करोड़ रुपए के लगभग राशि मुक्त हो जाएगी। इसी के साथ, इन उद्यमों को सूचीबद्ध कराए जाने से उनके कारपोरेट शासन की गुणवत्ता में भी वृद्धि होगी। इसके अतिरिक्त, सूचीबद्ध कम्पनियों के मामले में 84.73 प्रतिशत की वर्तमान धारिता से उनका विनिवेश करके 51 प्रतिशत तक लाने से लगभग 3,41,000 करोड़ रुपए के अतिरिक्त संसाधन उपलब्ध हो सकेंगे। इसी प्रकार, बैंकों के मामले में उनके वर्तमान 60 प्रतिशत के सरकारी शेयरों को

कम करके 51 प्रतिशत तक लाने से लगभग 17,000 करोड़ रुपए के अतिरिक्त संसाधन उपलब्ध होंगे। इस प्रकार, कुल मिलाकर, सरकार को लगभग 3,81,000 करोड़ रुपए की राशि उपलब्ध हो सकेगी (असूचीबद्ध पीएसयू-24,000 करोड़ रुपए, सूची-बद्ध पीएसयू-3,41,000 करोड़ रुपए और सूचीबद्ध बैंक- 17,000 करोड़ रुपए)। यह मानते हुए कि यह प्रक्रिया आगामी पांच वर्षों अर्थात् 2010-15 तक चलेगी, औसतन प्रत्येक वर्ष सकल घरेलू उत्पाद के लगभग 0.88 प्रतिशत तक की राशि के संसाधन मुहैया होंगे।

6.46 भारत सरकार ने हाल ही में निर्णय लिया है कि अप्रैल 2009 और मार्च, 2012 के बीच राष्ट्रीय निवेश निधि में विनिवेश प्राप्तियों से संचित होने वाली राशि सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों के लिए पूंजी व्यय पर पूर्णतया उपयोग में लाने हेतु उपलब्ध होगी। हम मानते हैं कि यह नीति अनावश्यक रूप से प्रतिबंधात्मक है और इसे उदासीन करने की जरूरत है। हम सिफारिश करते हैं कि ऐसी प्राप्तियों का उपयोग महत्वपूर्ण अवसंरचना में और अर्थव्यवस्था के प्राकृतिक या पर्यावरणीय पूंजी में भी किया जाना चाहिए। विकासशील अर्थव्यवस्था की अवसंरचनात्मक जरूरतों और समावेशी विकास को संवर्धित करने के लिए शिक्षा और स्वास्थ्य जैसे सामाजिक क्षेत्रों की बढ़ती हुई निवेश जरूरतों के लिए अत्यधिक पूंजी व्यय की आवश्यकता होगी। पर्यावरणीय संरक्षण और बढ़ते हुए शहरीकरण जैसी उभरती हुई जरूरतें भी हैं। उदाहरण के लिए जलवायु परिवर्तन पर राष्ट्रीय कार्रवाई योजना के अन्तर्गत चलाए गए नए सौर ऊर्जा कार्यक्रम के लिए भारत में सौर ऊर्जा की सप्लाई में वृद्धि करने हेतु भारी निवेश की जरूरत होगी। इसी प्रकार, लगभग सभी प्रमुख शहरों में द्रुत शहरी परिवहन प्रणाली के लिए भी आवश्यकता पड़ेगी। इन कार्यक्रमों के लिए बड़े पैमाने पर निवेश की जरूरत है। अतः, विनिवेश से प्राप्त सम्पूर्ण धन राशि को सरकारी पूंजी पोर्टफोलियो की बदलती हुई जरूरतों को वित्त पोषित करने हेतु केन्द्र के बजट संसाधनों में वृद्धि करने के लिए उपयोग किया जाना चाहिए।

6.47 तथापि, पंचाट अवधि के लिए हमने मान लिया है कि विनिवेश सहित ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्तियां समान अनुपात में, 2010-11 में सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में सकल घरेलू उत्पाद के 1 प्रतिशत तक बढ़ेंगी।

6.48 सरकार की प्रमुख कम-निष्पादनकारी परिसम्पत्तियों में से एक है केन्द्रीय पीएसयू की संस्थागत भूमि। संबंधित मंत्रालयों द्वारा केन्द्रीय पीएसयू की उपयोग में न लाई गई जमीनों के व्यौरों पर हमें मुहैया करायी गयी सूचना अपूर्ण एवं विषम है। यह पीएसयू द्वारा अधिगृहीत भूमि की उपयुक्त वस्तु सूची बनाए जाने की जरूरत को प्रकट करती है। हम दृढ़तापूर्वक

अनुरोध करेंगे कि पीएसयू की भूमिधारिता के रिकार्ड उचित प्रकर से रखे जाएं ताकि इस दुर्लभ संसाधन को उत्पादनकारी उपयोग में लाया जाए अथवा अन्य सरकारी परियोजनाओं हेतु उपलब्ध कराया जाए और नहीं तो बेच दिया जाए। इस प्रकार के उपायों से भूमि अधिग्रहण और अनैच्छिक विस्थापन का सहारा लिए बगैर अतिरिक्त विकासात्मक परियोजनाओं को सुसाध्य बनाने में सहायता मिलेगी।

6.49 केन्द्र सरकार के उधारों का अनुमान 2014-15 में 45 प्रतिशत के ऋण-सकल घरेलू उत्पाद को प्राप्त करने के एफआरबीएम के लक्ष्य को ध्यान में रखकर लगाया गया है। आयोग ने बड़ी चिंता के साथ महसूस किया है कि केन्द्र का ऋण-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात अवहनीय स्थिति तक अधिक रहा है और महसूस करता है कि इसे सीमा में रखा जाना चाहिए। इस विषय पर अध्याय 9 में विस्तार से चर्चा की गई है।

6.50 राजस्व प्राप्तियों और राजस्व व्यय के लिए अपनाए गए मानदंडों के आधार पर राजस्व घाटा/अधिशेष के लिए पूंजी प्राप्तियों और लेखांकन के उपर्युक्त अनुमानों के आधार पर 2010-11 से 2014-15 तक के प्रत्येक वर्ष में क्रमशः सकल घरेलू उत्पाद के 3,3.13,3.75,3.88 और 4.50 प्रतिशत पर कुल पूंजी व्यय का अनुमान लगाया गया है। योजना पूंजी व्यय के आंकड़े प्रतिदर्श निर्धारित आयोजना-भिन्न पूंजी व्यय (अर्थात्, रक्षा व्यय के पूंजी संघटक; राज्यों, संघ राज्य क्षेत्रों, और विदेशी सरकारों को आयोजना-भिन्न ऋण सरकारी क्षेत्र के उद्यमों और अन्य आयोजना-भिन्न ऋणों के लिए प्रावधान करने के बाद शेष राशि पर तैयार किए गए हैं।

सिफारिशों का सार

6.51 संक्षेप में हमारी सिफारिशें हैं:-

- (i) विनिवेश की प्राप्तियों के उपयोग के संबंध में नीति उदार बनाते हुए उसमें सामाजिक क्षेत्रों पर पूंजी व्यय के अतिरिक्त, महत्वपूर्ण अवसंरचनाओं और पर्यावरण पर पूंजी व्यय को शामिल किया जाना चाहिए (पैरा 6.46)।
- (ii) सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों की भूमि धारिता के रिकार्ड उचित प्रकार से बनाए जाएं एवं उनका रिकार्ड रखा जाए ताकि इस दुर्लभ संसाधन का उत्पादनकारी उपयोग सुनिश्चित करने हेतु अन्य सरकारी परियोजनाओं के लिये उपलब्ध कराया जाए अथवा उन्हें बेच दिया जाए (पैरा 6.48)।