

अध्याय 2

मुद्दे और प्राथमिकताएं

रोजगार और आय की वृद्धि के लिए अनिवार्य निवेश के पुनरुद्धार के लिए त्रिमार्गी दृष्टिकोण अपना अपेक्षित है जो भारत की दीर्घकालिक विकास संभावनाओं को बढ़ाते हुए कार्य करेगा। सर्वप्रथम, सरकार को अनिवार्य रूप से मौद्रिक नीति, राजकोषीय समेकन और खाद्य-बाजार के सुधारों के लिए ढांचा स्थापित करते हुए निम्न मुद्रास्फीति को सुनिश्चित करना होगा। दूसरा, इसे कर और व्यय में सुधार के माध्यम से सरकारी वित्त साधनों को वहनीयता के मार्ग पर लाना होगा। कर सुधारों में जीएसटी, डीटीसी और अधिक सुनिश्चित कर प्रशासन अपेक्षित है। व्यय-सुधारों में सार्वजनिक सेवाओं, राजसहायता संबंधी कार्यक्रम के लिए नए प्रारूपों, और जवाबदेही के लिए तंत्र बनाने पर ध्यान केंद्रित करने की आवश्यकता है। भारत को एक परिपक्व बाजार अर्थव्यवस्था के लिए विधिक और विनियामक ढांचों की आवश्यकता है। इसमें पुराने प्रचलित कानूनों को निरस्त करने और बाजार की विफलताओं से निपटने के लिए राज्य की क्षमता सृजित करने की आवश्यकता है।

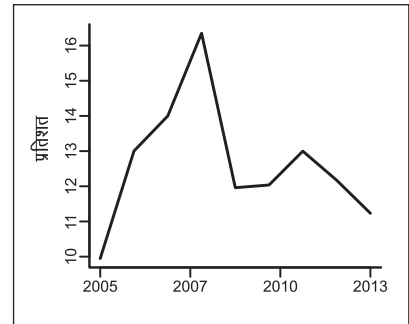
सुधार कार्यक्रम

2.2 आज भारत में निर्णायक चुनौती रोजगार और वृद्धि सृजन की है। रोजगार फर्मों द्वारा निवेश और वृद्धि करने पर सृजित होते हैं। अतः फर्मों के लिए निवेश करने का उपयुक्त वातावरण सृजित करना महत्वपूर्ण है। हाल ही में, व्यवसाय चक्र में गिरावट में निवेश का पतन देखा गया है। निवेश का पुनरुद्धार सरकार की प्राथमिकताओं में शीर्ष पर होना चाहिए।

2.3 निवेश दीर्घवधिक विकास संभावनाओं के आधार पर किए जाते हैं। भारत में निवेश के पुनरुद्धार की कुंजी भारतीय अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर की प्रवृत्ति के पुनरुद्धार में निहित है। सुधार इन तीन मोर्चों पर आवश्यक है: निरंतर निम्न और स्थिर मुद्रास्फीति के लिए ढांचा सृजित करना, कर और व्यय सुधार द्वारा सार्वजनिक वित्तीय साधनों को सतत मार्ग पर स्थापित करना, और सुचारित बाजार अर्थव्यवस्था के लिए विधिक और विनियामक ढांचा सृजित करना।

2.4 सर्वप्रथम, सरकार को अनिवार्य रूप से सुदृढीकरण के माध्यम से मौद्रिक नीति के ढांचे को स्थापित करके, और अन्न के लिए प्रतिस्पर्द्धी राष्ट्रीय बाजार सृजित करके निम्न और स्थिर मुद्रास्फीति की अनिश्चितता कम होगी और स्थिर व्यावसायिक वातावरण पुनःस्थापित होगा। इसके अतिरिक्त, निम्नतर मुद्रास्फीति संभावनाओं से घरेलू पारिवारिक वित्तीय बचत बढ़ेगी और निवेश के लिए संसाधन उपलब्ध होंगे।

2.5 दूसरा, सार्वजनिक वित्तीय साधनों को सतत मार्ग पर लाने की आवश्यकता है। भारत को तीव्र राजकोषीय सुधार, टीथ, बेहतर लेखांकन पद्धतियों और उन्नत बजटीय प्रबंधन के साथ एक नए राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजटीय प्रबंधन (एफआरवीएस) अधिनियम की आवश्यकता है। उच्च गुणवत्ता वाला राजकोषीय समायोजन प्राप्त करने के लिए कर और व्यय दोनों पर सुधारों की आवश्यकता



स्रोत: केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सीएसओ)

चित्र 2.1 : जीडीपी के प्रतिशत के रूप में निजी निवेश

दीर्घ अवधि विकास संभावनाओं में सुधार से निवेश को पुनर्जीवित करने में मदद मिलेगी।

है। कर व्यवस्था सरल, निश्चित और स्थिर होनी चाहिए। इसमें एकल-दर माल एवं सेवा कर (जीएसटी), एक सरल प्रत्यक्ष कर संहिता (डीटीसी), और कर प्रशासन के बदलाव की आवश्यकता है।

2.6 सरकारी के व्यय सुधार में तीन घटक शामिल हैं: राजसहायता कार्यक्रमों को कीमत संबंधी राजसहायताओं से हटाकर आय समर्थित राजसहायताओं में स्थानांतरित करना, सरकार के खर्च को सार्वजनिक वस्तुओं के प्रावधान की ओर केंद्रित करना, और उत्तरदायित्व की प्रणालियों में सुधार के माध्यम से परिणामों पर ध्यान केंद्रित करना शामिल है।

2.7 राजकोषीय उत्तरदायित्व और कर व व्यय सुधार मध्यम अवधि का कार्यक्रम है और इसे क्रियान्वित करने में दो से तीन वर्ष लगने की संभावना है। तथापि सरकार द्वारा इन सुधारों में से कुछ के प्रति अपनी प्रतिबद्धता जाहिर करते ही इसके सकारात्मक प्रभावों के दृष्टिगोचर होने की संभावना है। ऋण पात्रता निर्धारण में सुधार, निम्नतर मुद्रास्फीति, पूंजी की निम्नतर लागत, और बेहतर व्यवसायिक आत्मविश्वास जिसके परिणामस्वरूप दीर्घावधिक पहलों के जवाब में अल्पावधिक हितलाभों का उपार्जन होगा।

2.8 तीसरा, सरकार के सामने भारत के लिए सुचारित बाजार अर्थव्यवस्था के विधिक आधार को स्थापित करने का कार्य है। यह सावधानीपूर्वक क्रियान्वित की जाने वाली परियोजना होनी चाहिए क्योंकि इसमें विधिक, विनियामक और प्रशासनिक परिवर्तन शामिल हैं। इसके अंतर्गत व्यवसायों को स्थिर वातावरण में प्रचालन की अनुमति देने के लिए राज्य की क्षमता का निर्माण करना शामिल है। इसमें स्पष्ट उद्देश्यों, शक्तियों, लोचशीलता और उत्तरदायित्व के साथ विनियामकों को स्थापित करना निहित है।

2.9 सैद्धांतिक रूप से, यहां समादेश और नियंत्रण अर्थव्यवस्था बनाम बाजार अर्थव्यवस्था के विधिक और विनियामक ढांचे के बीच मूलभूत अंतर है। समादेश और नियंत्रण अर्थव्यवस्था में आर्थिक क्रियाकलाप उन क्रियाकलापों तक सीमित हैं जिनकी सरकार द्वारा अनुमति दी गई है। बाजार अर्थव्यवस्था में, अर्थव्यवस्था फलती-फूलती है क्योंकि राज्य केवल तभी हस्तक्षेप करता है जब 'बाजार विफलता' अर्थात् एकाधिकारी शक्ति या बाह्यताओं की स्थिति उत्पन्न होती है। परिणामस्वरूप, कानून सभी क्रियाकलापों की अनुमति देता है जब तक कि राज्य उन्हें बाजार विफलता के परिदृश्य में विशिष्ट रूप से प्रतिबंधित नहीं कर देता। वर्तमान स्थिति के विपरीत-जहां, अनेक पाबंदियां भले ही सोद्देश्यपूर्ण हों किन्तु स्थिर संरचना का हिस्सा नहीं हैं-ये पाबंदियां ज्ञात और सुनिश्चित विनियामक व्यवस्था का हिस्सा होनी चाहिए।

2.10 वैश्विक आर्थिक मंदी और घरेलू अर्थव्यवस्था में ढांचागत कमजोरी से अर्थव्यवस्था में निवेश पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है। भूमि के प्रयोग की अनुमति, बिजली जल, और अन्य निविष्टियों जैसे अन्य मुद्दों तथा दीर्घावधि वित्त प्राप्त करने जैसे मुद्दों पर भी ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है क्योंकि वित्तीय क्षेत्र अभी भी गहरा और विकसित नहीं है। श्रम बाजारों में लोचशीलता के अभाव ने रोजगार सृजन ने बाधा खड़ी की है। खाद्य बाजारों में व्याप्त अवरोध उच्च खाद्य मुद्रास्फीति को और बढ़ाता है।

2.11 वर्ष 1991 का उदारीकरण औद्योगिक क्षेत्र पर केंद्रित था। हालांकि उद्योग को उदारीकृत किया गया और उसे विश्व में किसी से खरीदने और किसी को भी बेचने की अनुमति दी गई थी यद्यपि कई राज्यों में भारतीय किसानों से अभी भी केवल सरकार द्वारा नामित कृषि मूल्य और विपणन समितियों (एपीएमसी) से खरीदने और लाइसेंसयुक्त निकायों को ही बेचने की अपेक्षा की जाती है। किसानों को अपने उत्पादों को सीधे उपभोक्ताओं को बेचने की अनुमति नहीं दी जाती है। एक राष्ट्रीय बाजार अभी विकसित होना बाकी है।

अर्थव्यवस्था में सरकारी हस्तक्षेप के लिए डिफॉल्ट सेटिंग को 'निषिद्ध जब तक कि अनुमति न हो' से 'अनुमति जब तक निषिद्ध न हो' में बदले जाने की आवश्यकता है।

2.12 इस सुधार कार्यक्रम के तीन अवयव हैं: अल्पावधिक स्टोक-ऑफ-द-पेन सुधार, मध्यम अवधि के सुधार जिन्हें अधिशासी निर्णयों या वित्त विधेयक के माध्यम से किया जा सकता है और संस्थागत परिवर्तन के लिए दीर्घावधिक सुधार। दीर्घावधिक सुधारों में क्षमता तथा संस्थानों के निर्माण का चुनौतीपूर्ण कार्य शामिल है जो बाजार अर्थव्यवस्था को आधार प्रदान करता है। उदाहरणार्थ इसमें उपादान बाजार, व्यवसायों, वित्तीय क्षेत्र विनियमन, पूंजी प्रवाह, और खाद्य बाजारों के लिए विधि और विनियामक पर्यावरण में परिवर्तन शामिल हैं। सुधार के लिए एक सुविकसित तर्क प्रक्रिया वित्त के क्षेत्र में निहित है, जहां वित्तीय क्षेत्र विधायी सुधार आयोग (एफएसएलआरसी) ने भारतीय वित्तीय संहिता का मसौदा तैयार किया है, जिसमें भारतीय वित्तीय बाजारों के समादेश और नियंत्रण विनियामक ढांचे को आधुनिक विधिक और संस्थागत ढांचे से बदलना प्रस्तावित है। अनेक क्षेत्रों में इसी तरह की सुधार परियोजनाएं अपेक्षित हैं। सतत रोजगार सृजन और आम सृजन के इस मार्ग को उपर्युक्त सभी तक ले जाना है। भारत की दीर्घावधिक विकास संभावनाओं में सुधार लाने से वर्तमान में प्रतिपुष्टि मिलेगी और थोड़े ही समय में निवेश में वृद्धि होगी।

व्यावसायिक चक्र की परिस्थितियां

2.13 वर्ष 2008 के बाद, अर्थव्यवस्था में आर्थिक परिदृश्य की बदतर स्थिति और निवेश चक्र में गिरावट देखने में आई। विस्तारात्मक राजकोषीय और मौद्रिक नीतियों से वर्ष 2010-11 और 2011-12 में जीडीपी वृद्धि में बढ़ोतरी हुई। तथापि, राजकोषीय घाटे में और सतत उच्च मुद्रास्फीति में परिणामी बढ़ोतरी के परिणामस्वरूप स्थूल आर्थिक नीति के विस्तारात्मक स्वरूप में परिवर्तन हुआ। मई 2013 में, बाह्य वातावरण की स्थिति और खराब हुई जिसके परिणामस्वरूप रुपये का एकदम मूल्यहास हुआ और 2012-13 की प्रथम छमाही में ब्याज दरों में बढ़ोतरी हुई।

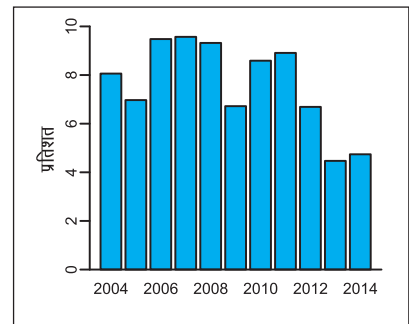
विकास और रोजगार

2.14 हाल ही के वर्षों में, भारतीय अर्थव्यवस्था को व्यवसायिक चक्र की परिस्थितियों में आई गिरावट को झेलना पड़ा। इस व्यवसायिक चक्र का सर्वोत्तम समय वर्ष 2006-07 था। सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) वृद्धि अनंतिम अनुमानों के अनुसार वर्ष 2013-14 में गिर कर 4.7% रह गई। वर्ष 2006-07 में भारत में विश्व भर की सुदृढ़ आर्थिक स्थितियों के समर्थन से निर्यातों में 22.51% की वृद्धि देखने में आई। वर्ष 2012-13 में, निर्यातों में 1.82% की गिरावट आई। निर्यात वृद्धि वर्ष 2013-14 में बढ़कर 4.1% तक हो गई।

वृद्धि दर		2006-07	2012-13	2013-14
जीडीपी वृद्धि	वास्तविक	9.57	4.47	4.74
जीएफसीएफ	वास्तविक	13.82	0.78	-0.11
निजी कर जीएफसीएफ निगम क्षेत्र	वास्तविक	17.94	-3.2	उ.न.
निर्यात	डालर	22.51	-1.82	4.31
मुद्रास्फीति	सीपीआई (आईडब्ल्यू) में परिवर्तन	6.70	10.44	9.7

स्रोत: केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सीएसओ), वाणिज्यिक आसूचना एवं सांख्यिकी महानिदेशालय (डीजीसीआईएस), और श्रम ब्यूरो।

टिप्पणी: जीडीपी सकल घरेलू उत्पाद है; जीएफसीएफ सकल निर्धारित पूंजी निर्माण है, सीपीआई (आईडब्ल्यू) औद्योगिक कामगारों के लिए उपभोक्ता मूल्य सूचकांक है।



स्रोत: केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सीएसओ)

चित्र 2.2 : स्थिर मूल्यों पर जीडीपी की वार्षिक वर्ष-दर-वर्ष वृद्धि दर

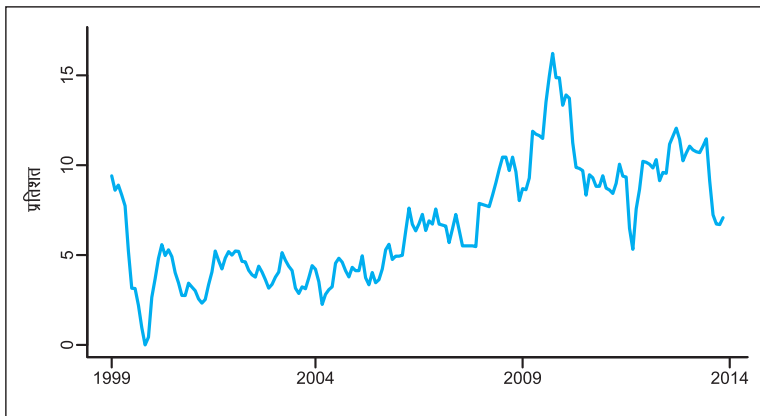
सारणी 2.1 : व्यवसाय चक्र संकेतक

सकल स्थिर पूंजी निर्माण

2.15 निजी निगमित क्षेत्र का सकल स्थिर पूंजी निर्माण (जीएफसीएफ) (स्थिर कीमतों पर) वर्ष 2006-07 में 17.94% की वृद्धि से एकदम गिर कर वर्ष 2012-13 में 3.2% रह गया। अनापत्ति प्रमाण पत्र और कच्चे माल की आपूर्तियां प्राप्त करने और वित्त पोषण संबंधी कठिनाइयों के कारण अनेक निवेश परियोजनाओं में ठहराव आ गया। वैश्विक परिस्थितियों द्वारा मांग की परिस्थितियां भी बाधित हुईं। जीएफसीएफ (स्थिर कीमतों पर) वर्ष 2006-07 में 13.82% बढ़ा परंतु वर्ष 2012-13 में केवल 0.78% बढ़ा, और वर्ष 2013-14 में, इसमें 0.11 की गिरावट आई (आकृति 2.2)। वर्ष 2008 के बाद प्रारंभिक पुनर्लाभ वर्ष 2013 में बंद हो गया।

मुद्रास्फीति

2.16 अन्य उभरते बाजारों के विपरीत, जहां आर्थिक संकट के बाद के वर्षों में मंदी आई थी, भारत में वृद्धि और निवेश में मंदी उपभोक्ता मूल्य मुद्रास्फीति के बढ़े हुए स्तरों के साथ-साथ थी (आकृति 2.4)। मंदी की संभावना ने स्थूल आर्थिक नीति के सामने गंभीर चुनौतियां खड़ी की हैं।



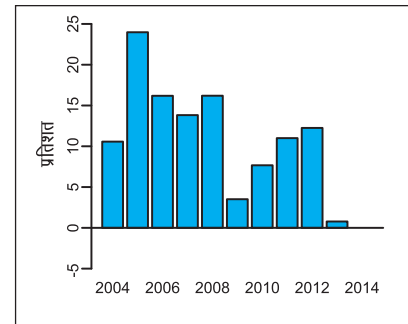
स्रोत: श्रम ब्यूरो

2.17 भारत में मुद्रास्फीति विदेशी मुद्रा के हस्तक्षेप को अवरुद्ध करने में आई समस्याओं से उबरते हुए तीव्र क्रेडिट वृद्धि के साथ 2005-06 के बाद बढ़नी प्रारंभ हुई। हालांकि नीतिगत ब्याज दरें बढ़ाए गए थे, तरलता निरंतर बढ़ती रही, और परिणामस्वरूप मौद्रिक नीति का समग्र स्वरूप सरल बना रहा।

2.18 पश्च दृष्टि के हितलाभ के साथ, यह प्रतीत होता है कि वर्ष 2011-12 में सरकार द्वारा प्रवृत्त राजकोषीय और मौद्रिक उत्प्रेरक अत्यधिक साबित हुईं और इसने उच्च मुद्रास्फीति को बढ़ावा दिया। विस्तृत विश्लेषण से यह संकेत मिलता है कि वर्ष 2010 की प्रथम तिमाही के बाद से ही आर्थिक संकट के बाद के राजकोषीय प्रेरक ने समग्र आर्थिक क्रियाकलापों के दीर्घावधिक रूझानों से ऊपर उन्हें उठाया है। इसने वैश्विक मांग के कम होने और वास्तविक विनिमय दर के बढ़ने से निर्यातों पर होने वाले ऋणात्मक प्रभाव को प्रभावहीन बना दिया है। इस प्रेरक का निवल प्रभाव वर्ष 2012 के प्रारंभ तक सकारात्मक परिणामी अंतराल को सतत बनाए रखने के लिए पर्याप्त रूप से अधिक था।

निवेश

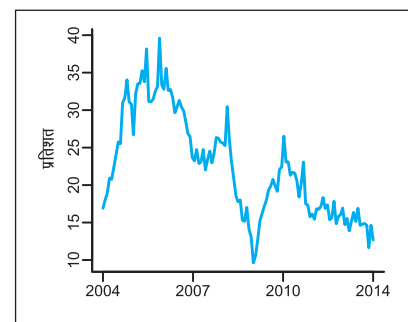
2.19 2004-07 तक उच्च वृद्धि वाले वर्षों के दौरान, उच्च साख वृद्धि की सहायता से अत्यधिक संख्या में परियोजनाओं को प्रारंभ किया गया था। निवेश संबंधी क्रियाकलापों ने वैश्विक आर्थिक संकट में कठिनाइयों का सामना करना प्रारंभ कर दिया था। इन कठिनाइयों को घरेलू कारकों ने और बढ़ा दिया था।



स्रोत: सीएसओ

चित्र 2.3 : स्थिर मूल्यों पर सकल निर्धारित पूंजी निर्माण की वृद्धि दर

चित्र 2.4 : वर्ष-दर-वर्ष सीपीआई मुद्रास्फीति



स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई)

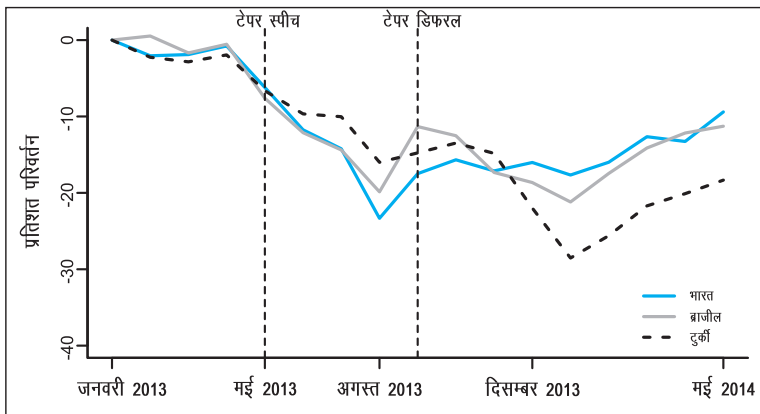
चित्र 2.5 : बैंक क्रेडिट की वृद्धि दर

2.20 आर्थिक संकट से निर्यात मांग को कम कर दिया और अनिश्चितता को बढ़ा दिया था। भारत में कीमत में स्थिरता की कमी से अनिश्चितता और बढ़ गई थी। निवेश के लिए योजना की आवश्यकता होती है और वृद्धि, कीमतों और ब्याज दरों के लिए भावी मूल्यों का पूर्वानुमान करना और अधिक कठिन हो गया। चूंकि मांग मंद पड़ गई थी, इसलिए कुछ मौजूदा परियोजनाएं अव्यवहार्य हो गईं। समय पर ठेका देने और अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्रदान करने में राज्य की सीमित क्षमता के कारण और परियोजनाओं को बंद करने, बेचने या वापस लेने के लिए ढांचे की कमी के चलते आगे कठिनाइयां और बढ़ गईं।

2.21 अनेक बड़ी परियोजनाएं पर्यावरण, वन और भूमि अधिग्रहण या प्रतिस्पर्द्धा के लिए अपेक्षित कच्चे माल के संबंध में अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्राप्त करने में विफल रही। इसके परिणामस्वरूप अनेक परियोजनाओं को रुकवा दिया गया (आंकड़े 2.6 और 2.7) अनेक फर्मों ने आर्थिक संकट से पहले तेजी के दौर में स्वयं को बैंक ऋण में और अधिक सशक्त बना लिया था। जब स्थितियां बदली, उनको तुलनपत्र संकट का सामना करना पड़ा। ये फर्म परियोजनाओं को बंद करने, दावों को निपटाने और ऋणों का पुनर्भुगतान करने में असक्षम थीं। इसके परिणामस्वरूप लागत में वृद्धि हुई, इसके आगे परिणामस्वरूप कंपनियों के लिए ऋणों के और बैंकों के लिए ढूँढी हुई परिसंपत्तियों के पुनर्भुगतान में कठिनाइयां आईं।

वैदेशिक वातावरण

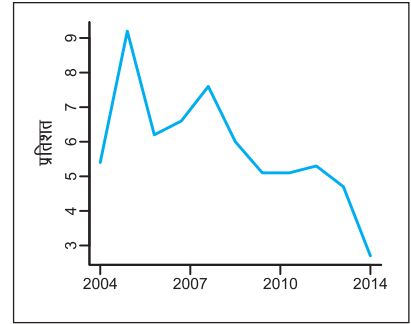
2.22 घरेलू बाजारों में उधारी की लागत में 15 जुलाई 2013 के बाद एकदम उठान आया। वैश्विक आर्थिक संकट के बाद की अवधि में 'बड़ी मंदी' के प्रारंभ होने के बाद उन्नत अर्थव्यवस्थाओं ने गैर-परंपरागत मौद्रिक नीति के साधनों को प्रस्तुत किया। उदाहरण के लिए अमरीकी फेडरल रिजर्व ने मौद्रिक नीति जो शून्य निम्नतर सीमा तक पहुंच गया था, को सरल बनाने के लिए परिसंपत्तियों को खरीदने की घोषणा की जो आमतौर पर मात्रात्मक सुविधा (क्यूई) कहलाई। मई 2013 में अमरीका ने संकेत दिया कि इन गैर-परंपरागत पद्धतियों को कम करना प्रारंभ किया जाएगा। इससे उभरते बाजारों (ईएम) से पूंजी का तीव्र बहिर्गमन होगा और उनकी विनिमय दरों पर दबाव कम होगा। अन्य ईएम मुद्राओं की तरह रुपये में भी अवमूल्यन का दबाव देखने में आया (चित्र 2.8)।



स्रोत: थॉमसन राइटर डाटाबेस

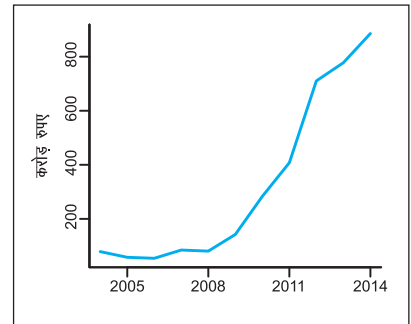
2.23 भारत, ब्राजील और टर्की सहित कुछ ईएम ने इस अवमूल्यन के जवाब में ब्याज दरों को बढ़ाया (आकृति 2.9)। वर्ष के अधिकांश भाग में पूंजी की लागत उच्च बनी रही क्योंकि वैश्विक बाजारों में अनिश्चितता से केंद्रीय बैंकों को मौद्रिक नीति स्वरूप को सख्त रखने के लिए प्रोत्साहन मिला।

मुद्दे और प्राथमिकताएं



स्रोत: सीएमआई कैपेक्स डाटाबेस

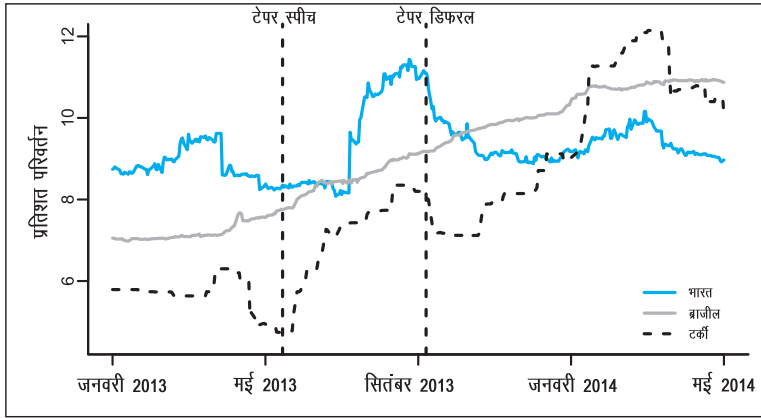
चित्र 2.6 : पूर्णता की अवसंरचना परियोजना दर



स्रोत: सीएमआई कैपेक्स डाटाबेस

चित्र 2.7 : कार्यान्वयन परियोजनाओं का मूल्य जिनको रोका गया।

चित्र 2.8 : 2013-14 में उभरती हुई बाजार मुद्राएं



स्रोत: थॉमसन राइटर डाटाबेस

निवेश में गिरावट

2.24 प्रतिकूल वैश्विक परिस्थितियां निःसंदेह एक कारक थी जिनके कारण भारत में व्यवसाय चक्र में मंदी आई। तथापि, वर्ष 2006-07 से वर्ष 2012-13 तक के स्थूल आर्थिक परिणामों के लिए स्पष्टीकरण का अधिकांश भाग घरेलू कारकों में निहित है। मुद्रास्फीति अनिश्चितता, व्यवसाय करने में कठिनाइयों, तरलता संबंधी सख्त परिस्थितियां और संविदा आमंत्रित करने और अवसंरचना परियोजनाओं को वित्तपोषित करने में आने वाली कठिनाइयों से निवेश बाधित हुआ है।

मुद्रास्फीति की अनिश्चितता

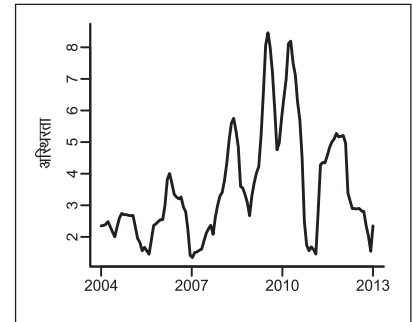
2.25 निम्न और प्रतिपाद्य मुद्रास्फीति में, घर और फर्मों भविष्य के बारे में योजनाएं बना सकते हैं, उन्हें कम जोखिम उठाना पड़ेगा और निवेश कर सकते हैं। हाल ही के वर्षों में मुद्रास्फीति की अनिश्चितता की विशेषता मुद्रास्फीति में उत्कर्ष और मुद्रास्फीति की अस्थिरता द्वारा बताई गई है। उच्च और अस्थिर मुद्रास्फीति ने निवेश परियोजनाओं से होने वाले भावी लाभों के बारे में प्रेक्षण करना कठिन बना दिया है। विशेषकर, अवसंरचना फर्मों द्वारा जोखिम लेने पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है क्योंकि इन परियोजनाओं में भविष्य में अनेक दशकों तक नकदी का प्रवाह शामिल है। जब उपभोक्ता मूल्य सूचकांक (सीपीआई) संबंधी मुद्रास्फीति फरवरी 2006 से आगे त्वरित हुआ था, तब मुद्रास्फीति अस्थिरता में तत्संगत वृद्धि हुई थी। यह आकृति 2.10 में दर्शाया गया है, जिसमें वर्ष-दर-वर्ष की सीपीआई मुद्रास्फीति की एक-वर्षीय आवर्ती अस्थिरता दर्शाई गई है। इससे क्रमशः भावी मुद्रास्फीति का अनुमान लगाना और भविष्य के बारे में योजना बनाना और भी कठिन हो गया।

2.26 इसके अतिरिक्त, राजकोषीय समस्याओं (आकृति 2.11) ने निजी क्षेत्र द्वारा ली गई उधारी को और बढ़ा दिया। बड़ा राजकोषीय घाटा (आकृति 2.11) चालू खाते पर भी छा गया। जून-अगस्त, 2013 में, उच्च राजकोषीय घाटे और उच्च चालू खाता घाटे (सीएडी) वाले देशों ने अपनी विनिमय दरों पर सर्वाधिक दबाव डेला। कम और अचानक अवमूल्यन से व्यवसायिक वातावरण की अनिश्चितता में वृद्धि हुई।

व्यावसायिक आत्मविश्वास में गिरावट

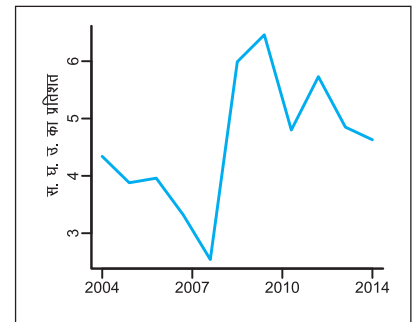
2.27 यहां भारत में प्रचालन कर रही फर्मों द्वारा झेली गई कठिनाइयों के बारे में चिंता बढ़ती रही है। हालांकि एक सरकार जो बाजार की विफलताओं को दूर करने के लिए कतिपय तरीकों से फर्मों पर प्रतिबंध लगाती हैं, वैद्य है यद्यपि भारतीय परिदृश्य की विशेषता अनेक सरकारी हस्तक्षेप हैं जो बाजार की विफलताओं में संबद्ध नहीं हैं। सरकार और इसकी एजेंसियों द्वारा प्रयुक्त प्रक्रियाएं प्रायः अनिश्चितता और लागत को आरोपित करते हैं। कर नीति और कर प्रशासन के आचरण ने भी इस तरह के सरोकारों को बढ़ाया है। इन समस्याओं से फर्मों के लिए बढ़ी हुई लागतें, विलंब और अधिक जोखिम को उत्पन्न करने में मदद मिली है।

चित्र 2.9 : 2013-14 में उभरती हुई अर्थव्यवस्था व्याज दर



स्रोत: सीएसओ

चित्र 2.10 : मुद्रास्फीति अस्थिरता



स्रोत: सीएसओ

चित्र 2.11 : जीडीपी के प्रतिशत के रूप में केन्द्र सरकार का राजकोषीय घाटा

	भारत	ब्राजील	दक्षिण कोरिया	दक्षिण अफ्रीका	टर्की
व्यवसाय करने की सरलता	134	116	7	41	69
व्यवसाय शुरू करना	179	123	34	64	93
निर्माण अनुमतियों का निपटारा	182	130	18	26	148
बिजली प्राप्त करना	111	14	2	150	49
सम्पत्तियों को पंजीकृत करना	92	107	75	99	50
ऋण प्राप्त करना	28	109	13	28	86
निवेशकों को सुरक्षा प्रदान करना	34	80	52	10	34
करों का भुगतान	158	159	25	24	71
सीमा पार व्यापार	132	124	3	106	86
संविदा प्रवर्तित करना	186	121	2	80	38
ऋणशोधना क्षमता का समाधान	121	135	15	82	130

सारणी 2.2 : 'व्यवसाय करने' पर विश्व में दर्जा

स्रोत : विश्व बैंक, डूइंग बिजनेस रिपोर्ट 2014

2.28 विश्व बैंक द्वारा तैयार किया गया डूइंग बिजनेस रिपोर्ट यह दर्शाता है कि भारत 2014 में विश्व के 189 देशों में से 124 स्थान पर है (सारणी 2.2)। वैश्विक फर्मों के पास विकल्प है कि वे कहां निवेश करें, जो वहां पर व्यवसाय करने की सरलता पर आधारित है। उसी तरह से, कई बड़ी भारतीय कंपनियां देश के बाहर विदेशी प्रत्यक्ष निवेश (एफडीआई) होते हैं और इसका चुनाव करते हैं कि वे कहां निवेश करना चाहते हैं। भारत में 3102 बड़ी कंपनियों की एक जांच में, इनमें से 373 ने निर्गामी एफडीआई किया है जो उनकी कुल परिसम्पत्तियों के 1 प्रतिशत से अधिक है। जिन कंपनियों ने निर्गामी एफडीआई की है उनकी परिसम्पत्तियां 3102 कंपनियों की कुल परिसम्पत्तियों का 15.8 प्रतिशत है।

2.29 हालांकि, भारत ने "डूइंग बिजनेस इन इंडिया" के संकलन में प्रयुक्त विधि को लेकर आपत्ति की है, फर्मों और राज्य के बीच हस्तक्षेप के अधिकांश पहलुओं पर सुधार का एक सतत कार्यक्रम अपेक्षित है। विश्व बैंक के 'डूइंग बिजनेस' संबंधी स्कोर पर उभरते बाजारों के मूल्यांकों को सुमेलित करने का तत्काल उद्देश्य रखा जाना चाहिए।

वित्तीय प्रणाली

2.30 निवेश में गिरावट वित्तीय साधनों की उपलब्धता और लागत की कठिनाइयों से और बढ़ गई है। सर्वप्रथम दावा घरेलू सामान और वास्तविक परिसंपत्तियों जैसे कि सोना और भूसंपदा की बचत पर दूसरा दावा जो अवशिष्ट (अर्थात् वित्तीय बचत) पर है, संसाधन का पूर्व-क्रय है जो राजकोषीय घाटे को वित्तपोषित करने के लिए किया जाता है (सारणी 2.3) हाल ही के वर्षों में बचत दर में गिरावट और अत्यधिक राजकोषीय घाटे के साथ, निजी क्षेत्र को उपलब्ध फर्म से बाहर की बाह्य पूंजी कम हुई है।

2.31 ऋण की तेजी के दौरान, बैंक ऋण वृद्धि 30% से अधिक थी। अवसंरचना और प्राकृतिक संसाधनों में आई कठिनाइयों से इन फर्मों में कुछेक के लिए अपने ऋणों का भुगतान करना और कठिन हो गया है। अवसंरचना के लिए उच्च ऋण विस्तार की परिणति बैंकों की परिसंपत्ति-देयता की बेमेलताओं के रूप में हुई है। सारणी 2.4 में कुल बैंक ऋण में अवसंरचना ऋण की बढ़ती हिस्सेदारी को दर्शाया गया है। हाल ही में, बैंक उधारकर्ताओं और अवसंरचना क्षेत्रों तक अपनी ऋण निवेश की सीमाओं को पहुंच रहे हैं। इसके अतिरिक्त, बैंकों की संपदा गुणवत्ता में सकल 'अवर्जक परिसंपत्तियों' (एनपीए) से सकल अग्रियों का अनुपात बढ़ने के कारण गिरावट आई है।

जीडीपीएमपी के प्रतिशत के रूप में

घरेलू वित्तीय बचत	7.1
सरकारी उधार	7

स्रोत: सीएसओ

टिप्पणी: जीडीपीएमपी बाजार मूल्यों पर जीडीपी है।

सारणी 2.3 : जीडीपी के प्रतिशत के रूप में घरेलू वित्तीय बचत और कुल सरकारी उधार

वर्ष	बैंक क्रेडिट के हिस्से के रूप में अवसंरचना क्रेडिट (%)
2004	4.43
2005	7.18
2006	7.49
2007	7.42
2008	8.68
2009	9.73
2010	11.71
2011	13.36
2012	13.42
2013	13.87

स्रोत: आरबीआई

सारणी 2.4 : बैंक क्रेडिट के हिस्से के रूप में अवसंरचना क्रेडिट

अवसंरचना

2.32 अवसंरचना और प्राकृतिक संसाधनों में निवेश का प्रथम दौर जो 2002 में प्रारंभ हुआ था, अनेक समस्याओं को जन्म दिया। इनमें जटिल सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी) संबंधी ठेकेदारी को क्रियान्वित करने के लिए अपेक्षित राज्य की क्षमता में कमी प्रतिबिंबित हुई हैं।

2.33 भ्रष्टाचार के आरोप, और जांच प्राधिकारियों और न्यायालयों के हस्तक्षेपों से अनेक परियोजनाओं में रुकावट आई और फर्मों बुरी तरह प्रभावित हुई। भूमि अधिग्रहण और पर्यावरणीय नियंत्रण की समस्याओं के परिणामस्वरूप परियोजनाएं रुक गईं। एकीकृत आयोजना के दोष के फलस्वरूप अनेक समस्याएं जैसे कि बंदरगाह जिनमें रेलवे लाइन की कमी या विद्युत संयंत्र जिनमें कोयला आपूर्ति की कमी थी, उत्पन्न हुईं।

2.34 प्रतिस्पर्धी उद्योग के विनियामक के रूप में सरकार की भूमिका के सामने अवसंरचना सेवाओं के उत्पादक के रूप में सरकार की भूमिका के बीच पृथक्करण के अभाव से, उदाहरण के लिए मालवाहक ट्रेनों में, असमान अवसर क्षेत्रों की स्थिति उत्पन्न हुई। इससे आगे निवेश और बाधित हुआ। अवसंरचना परियोजनाएं निगमित बंधपत्रों के माध्यम से सर्वोत्तम ढंग से वित्तपोषित होती हैं। तथापि भारत में निगमित बंधपत्र बाजार का नित्तांत अभाव है। निगमित बंधपत्र बाजार के अभाव में, अवसंरचना परियोजनाओं को बैंकों से और विदेशी मुद्रा में उधारी का सहारा लेना पड़ा। सुदृढ़ वित्तीय प्रणाली में, परियोजनाका सशक्तिकरण परियोजना द्वारा उठाए गए जोखिमों के मूल्यांकन के आधार पर वित्तीय फर्मों द्वारा निर्धारित किया जाना चाहिए। भारतीय परिदृश्य में, सशक्तिकरण प्रायः यांत्रिक ढंग से ऋण: ईक्विटी के 70:30 के अनुपात का प्रयोग करते हुए निर्धारित किया गया है।

2.35 वहां अवसंरचना की नई परिसंपत्तियों को विकसित करने और उन्हें प्रचालित करने में काफी अंतर है। आने वाले वर्षों में हम जीडीपी मान परिसंपत्तियों के प्रचालन कंपनियों के हाथों में होने की आशा कर सकते हैं, जबकि अवसंरचना के निर्माता प्रत्येक वर्ष छोटे तुलन पत्रों के साथ नई परियोजनाओं को आगे बढ़ाते हैं। यह परिपक्वता अभी तक अमल नहीं हुई है। प्रचालन कंपनियां जो कम जोखिम उपादेयता वाली हैं उभर कर नहीं आई हैं। निर्माताओं के संतुलित तुलनपत्र हमेशा बड़ी परिसंपत्तियों के साथ सज्जित रही हैं।

2.36 अधिक शक्ति प्राप्त फर्मों ने अत्यधिक समृद्ध यातायात प्रेक्षकों के आधार पर और समस्याओं की आशंका वाली सविदाओं का परक्रामण कर पाने की आशा में बोली लगाने में गलतियां की हैं। परक्रामण प्रक्रिया में कभी-कभी दुराचार के आरोपों और न्यायालयों के हस्तक्षेपों का सामना करना पड़ा है।

2.37 इन समस्याओं ने एकत्रित रूप से बड़ी संख्या में रुकी हुई परियोजनाओं, अनेक अवसंरचना और प्राकृतिक संसाधन फर्मों के लिए तुलनपत्र संकट और उनको ऋण देने वाले बैंकों के लिए कठिनाइयों को जन्म दिया है। तदनंतर, अवसंरचना और प्राकृतिक संसाधनों में निवेश की गति मंद हुई है। भारत में अवसंरचना निवेश का प्रथम दौर डिजाइन संबंधी त्रुटियों के विन्यास पर आधारित रहा है जिन्हें अब दूर किए जाने की आवश्यकता है।

अल्प अवधि के लिए दीर्घावधिक मुद्दे किस प्रकार महत्व रखते हैं

2.38 परंपरागत विचारधारा में, अल्पावधिक उद्देश्यों के सामयिक अनुसरण और निरंतर दीर्घावधिक विकास के मूलाधार को पोषित करने की आवश्यकता के बीच तनाव रहा है। एक आधुनिक बाजार-आधारित अर्थव्यवस्था, तथापि दीर्घावधिक वृद्धि को पोषित करने वाली, के उत्थान से चार चैनलों के माध्यम से अल्पावधि प्रभावित होती है। प्रत्याशित जीडीपी वृद्धि, स्टॉक बाजार में मूल्यांकन, घरेलू वस्तुओं का व्यवहार और विदेशी पूंजी प्रवाह।

अवसंरचना सविदा और वित्तीयन के वर्तमान नमूने की पुनः जांच किए जाने की आवश्यकता है।

और अधिक नीति स्थिरता, उच्च दीर्घावधि विकास तथा एक कानूनी और विनियामक ढांचा जो एक बाजार अर्थव्यवस्था को सुदृढ़ करता है उससे निवेश के पुनर्जीवन में मदद मिलेगी।

2.39 प्रथम चैनल निजी फर्मों विदेशी और घरेलू दोनों की दृष्टि में जीडीपी वृद्धि की प्रत्याशाओं के माध्यम से निकलता है। जब यह आशा होती है कि भारत के पास दीर्घावधि में जीडीपी की उच्च वृद्धि होगी, ये फर्मों भारत में अपने निवेश को बढ़ा देती हैं, जो अल्पावधिक वृद्धि को बढ़ाती है। यहां निरंतर यातायात विकास के लिए दीर्घावधिक प्रेक्षकों का विशेष महत्व है, जो अवसंरचना परियोजनाओं की व्यवहार्यता को प्रभावित करते हैं।

2.40 दूसरा चैनल स्टॉक बाजार से होकर जाता है। स्टॉक बाजार आने वाले दशक में लाभांश वृद्धि के बारे में प्रत्याशाएं करता है और वर्तमान स्टॉक कीमत में इसे निर्मित करता है। जब दीर्घावधि में उच्च जीडीपी वृद्धि की प्रत्याशा होती है, स्टॉक कीमतें बढ़ जाती हैं। इससे बाजार मूल्य और प्रतिस्थापन लागत के बीच अंतराल बढ़ता है, जो निवेश को बढ़ाने में सहायक है। उससे अल्पावधिक वृद्धि को बढ़ावा मिलता है।

2.41 तीसरा चैनल घरेलू वस्तुओं के बीच से निकलता है। अब दीर्घावधि में जीडीपी की उच्च वृद्धि की आशा होती है, घरेलू वस्तुएं भविष्य में अपनी आय के बारे में और अधिक आत्मविश्वासी हो जाती हैं और कम बचत करके प्रतिक्रिया दिखाते हैं जिसमें और अधिक उधारी का माध्यम भी शामिल है। इससे अर्थव्यवस्था में मांग बढ़ती है और अल्पावधिक वृद्धि होती है। इन तंत्रों के उत्थान से, जिनके माध्यम से औपचारिक वित्तीय प्रणाली व्यक्तियों को ऋण देने में सक्षम होती हैं, अंतर्ग्रस्त परिमाण बढ़ गए हैं। इसके अतिरिक्त, निम्न मुद्रास्फीति के बारे में आत्मविश्वास घरेलू वस्तुओं के लिए वास्तविक परिसंपत्तियों के आकर्षण को कम करेगा।

2.42 चौथा चैनल विदेशी निवेशकों के व्यवहार से होकर निकलता है। अंतर्राष्ट्रीय निवेश-सूची बनाने के बारे में उत्कृष्ट तथ्य 'गृह अभिनत' है, जहां वैश्विक निवेशक भारत जैसे उभरते बाजारों में बहुत कम धन लगाते हैं। जब यह आशा होती है कि भारत में दीर्घावधि में जीडीपी की उच्च वृद्धि होगी, तभी वैश्विक वित्तीय फर्मों को भारत के साथ जुड़ कर संगठनात्मक पूंजी निर्मित करने को प्रोत्साहन मिलता है। भारत में संवर्द्धित पूंजी प्रवाह से अल्पावधिक वृद्धि को बढ़ावा मिलता है।

2.43 विगत के भारत की तुलना में और अनेक अन्य देशों की तुलना में भी भारत में आज ये चैनल और सुदृढ़ हो गए हैं। जीडीपी में निजी सकल पूंजी निर्माण की हिस्सेदारी, जोकि दीर्घावधि संबंधी तर्क की अनुक्रिया में बदलने वाला प्रमुख पैरामीटर है, विगत मूल्यों और अनेक अन्य देशों की तुलना में कहीं अधिक बड़ी है।

2.44 इससे नीति निर्माता उन पहलुओं पर ध्यान केन्द्रित करने के लिए प्रोत्साहित होते हैं जो भारत में जीडीपी की दीर्घावधिक वृद्धि पर विशेष प्रभाव डालेंगी। इसके अतिरिक्त, व्यवसाय करना सरल बनाने पर तथा नीति संबंधी स्थिर वातावरण प्रदान करने पर ध्यान केन्द्रित करने से निवेश आकर्षक होगा। बाजार अर्थव्यवस्था संवर्द्धित निवेश, संवर्द्धित उपभोक्ता मांग, और संवर्द्धित पूंजी प्रवाह के साथ इन पहलुओं के प्रति अनुक्रिया दिखाएगी, जिससे निवेश का पुनरुद्धार होगा और अल्पावधि में उच्च जीडीपी वृद्धि का उपार्जन होगा।

मुद्रास्फीति

2.45 मुद्रास्फीति के प्रभावी रूप से रोकने के लिए, खाद्य मुद्रास्फीति को रोकने के लिए खाद्य बाजारों पर से नियंत्रण हटाने के साथ-साथ एक अभिहित आश्रय निश्चित करने वाला एक मौद्रिक नीति ढांचा स्थापित करने की आवश्यकता है।

मौद्रिक नीति

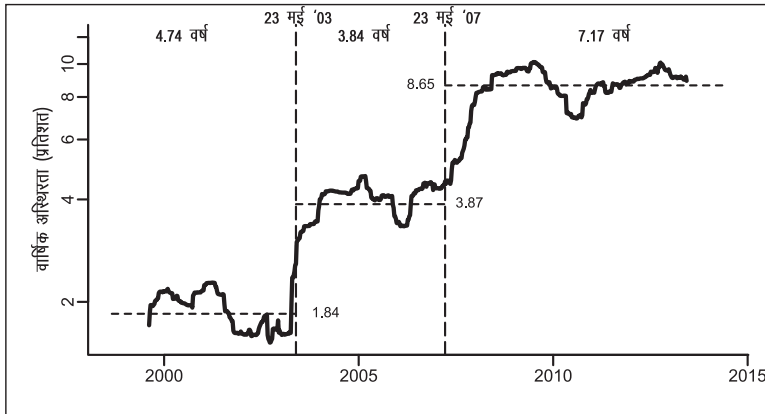
2.46 आंकड़े दर्शाते हैं कि मुद्रास्फीति भारतीय अर्थव्यवस्था में गहराई से संस्थापित हो रहे हैं। मुद्रास्फीति संबंधी आशाएं काफी ऊंची हैं और खाद्य वस्तुओं की कीमतों में छिटपुट वृद्धियां गैर-खाद्य कीमतों पर बिखरी हुई हैं। व्यवसाय चक्र में गिरावट और अल्प प्रयुक्त क्षमता के बावजूद, मुद्रास्फीति बनी हुई है। इस मुद्रास्फीति जनित मंदी से निपटने के लिए त्रिआमी रणनीति की आवश्यकता है।

मुद्दे और प्राथमिकताएं

2.47 प्राकृतिक घटकों, प्रौद्योगिकी में बदलाव और उपभोक्ताओं की पसंद के कारण कीमतों में सापेक्ष परिवर्तन दिखाई देता है, लेकिन इससे समग्र मुद्रास्फीति के बारे में स्पष्टता नहीं मिलती है जो कि एक व्यक्ति अर्थशास्त्रीय घटना होती है।

2.48 वर्ष 2010 से भोज्य पदार्थों की कीमतों में बढ़ोतरी हुई है जो गैर भोज्य पदार्थों की तथा सामान्य मुद्रा स्फीति के रूप में व्याप्त हो गयी है। इस विस्तार से यही पता चलता है कि एक समुचित वित्तीय नीति व्यवस्था का अभाव है। अतः एक ऐसे औपचारिक वित्तीय नितिगत ढांचे की जरूरत है जिससे भारतीय रिजर्व बैंक को उद्देश्यों की स्पष्टता से अवगत (सीपीआई मुद्रा स्फीति लक्ष्य) कराया जा सके और इस लक्ष्य की दिशा में उसे प्रचालनात्मक स्वायत्तता दी जा सके। कई विकसित और उदीयमान बाजारों ने इस रणनीति का प्रयोग किया है और इससे निम्न और स्थायी मुद्रास्फीति के रूप में परिणाम भी सामने आये हैं। परिणामस्वरूप इससे निवेश और रोजगार के विकास के लिये एक अनुकूल वातावरण मिला है। एक धीमी और स्थाई मुद्रास्फीति दर से देश में और देश के बाहर दोनों जगह मुद्रा के मूल्य को स्थिर रखने में मदद मिलती है।

2.49 कुछ देशों में विनिमय दर से मुद्रास्फीति तक की संक्रमण अवस्था जो कि एक मामूली लंगर का काम करती है, एक कठिनाई बन गयी है। फिर भी भारत में यह संक्रमणीय स्थिति थोड़ा आसान है। चित्र 2.12 से रुपये-डॉलर के उछाल का पता चलता है। इस उछाल में दो स्पष्ट और संरचनात्मक घटनायें दिखाई दी हैं। जिनमें पहली मई 2003 में और दूसरी मार्च 2007 में। रुपये-डॉलर उछाल 1.84 प्रतिशत से बढ़कर 8.65 प्रतिशत हो गया है।



चित्र 2.12 : रुपया-डालर में अस्थिरता

स्रोत : आरबीआई और लेखक की संगणना

2.50 प्रतिशत पर रुपये-डॉलर के विनिमय की औसत आस्थिरता ईएमएस में बाजार निर्धारित विनिमय दर की अस्थिरता के बहुत निकट है। अतः इस अर्थव्यवस्था में विनिमय दर की अस्थिरता के साथ बहुत अधिक समायोजन करना पड़ा है और अब ऐसी स्थिति आ गई है कि हम अपना ध्यान अमेरिकी डालर से हटा सकते हैं और रुपये के मूल्य को घरेलू खपत मूल्य पर टिका सकते हैं।

खाद्य मुद्रास्फीति

2.51 खाद्य पदार्थों के बाजार में ऐसी कई जटिल समस्यायें हैं, जिनके समाधान की जरूरत है। अनाज के बाजार में संसाधनों का गलत आवंटन हुआ है जिसका कारण यह है कि निवेश-निर्गत के बाजार के हर क्षेत्र में सरकार का हस्तक्षेप है। सम्पन्नता के बढ़ने के साथ-साथ खाद्य पदार्थों की मांग में बहुत अधिक बढ़ोतरी हो गयी है। ऐसा विशेष रूप से उत्कृष्ट पदार्थों जैसे कि फलों सब्जियों और उन प्रोटीनों के मामलों में हुआ है जिनका लोग तभी उपभोग कर सकते हैं जब वे धनी हो पाते हैं। वर्तमान में मांग में आये इस परिवर्तन से खाद्य आपूर्ति अपर्याप्त

रह रही है क्योंकि कई कठोर अड़चने आड़े आ रही हैं और एक गैर-प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था चल रही है। अतः इसके परिणामस्वरूप कीमतों में एक ठोस परिवर्तन लाने की जरूरत है जिससे की आपूर्ति में एक ईकाईगत परिवर्तन लाया जा सके।

टिकाऊ लोक वित्त

2.52 लोक वित्त को एक टिकाऊ रास्ते पर ले आने में तीन तत्व शामिल होते हैं- बेहतर लेखा प्रणाली और बजट प्रबन्धन और नया एफआरबीएम अधिनियम, पूरा न किये जाने पर जिसका प्रभाव दिखाई देता है; प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों को तर्क संगत और सरल बनाना; और व्यय सुधार।

राजकोषीय जिम्मेदारी

2.53 केन्द्र सरकार की वित्तीय स्थिति जितनी दिखाई देती है उससे भी ज्यादा बुरी है, जैसा कि 2006 से 2014 तक की मुद्रास्फीति से स्वतः ही प्रकट है। मुद्रास्फीति के इन झटकों से बकाया ऋण के मूल्य में काफी कमी आयी है। इससे गृहस्थ लोगों के हितों को नुकसान पहुंचा है लेकिन सरकार के कर्ज का बोझ जरूर कम हुआ है। भविष्य में इस प्रकार के मुद्रास्फीति के झटकों की आगे संभावना नहीं है।

2.54 अब एक वित्तीय नीतिगत ढांचे पर नये सिरे से विचार किये जाने की जरूरत है। इसको नये एफआरबीएम एक्ट में समविष्ट किया जाना चाहिए। इस संशोधित अधिनियम में व्यापार चक्र पर विचार करने की जरूरत है और इसमें इतने सख्त दण्ड की व्यवस्था होनी चाहिए कि इसकी अनदेखी न की जा सके।

वित्तीय दबाव

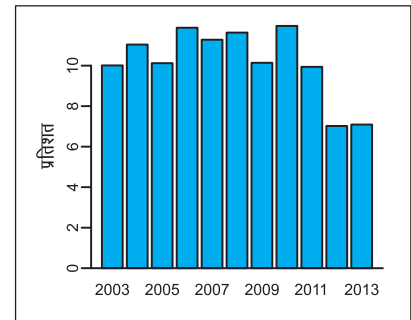
2.55 हाल के वर्षों में निजी निवेश के वित्त पोषण की समस्या काफी तीव्र हो गयी है। मुद्रास्फीति के ऊंचा रहने और वास्तविक ब्याज दर के कम रहने के कारण वित्तीय बचत गडबड़ा गई है। जैसा कि चित्र 2.13 से स्पष्ट है घरेलू वित्तीय बजट जो कि 2010-11 में जीडीपी के 7.09 प्रतिशत तक आ गयी है। इसके साथ ही केन्द्र और राज्य (दोनों को मिलाकर) ने घरेलू बाजार से 7.1 प्रतिशत ऋण ले रखा है। संसाधनों के पूर्व क्रयधिकार के कारण निजी क्षेत्र के लिए विदेशी वित्त पोषण को लेकर कई कठिनाइयां सामने आ रही है। इसके समाधान के लिए एक त्रि-आयामी रणनीति की जरूरत है जैसे कि वित्तीय घाटे को कम करना, वित्तीय दमन को कम करना (जैसे कि संसाधनों के पूर्वक्रयाधिकार को कम करना और गृहस्थों के साथ अच्छा सलूक करना) और मुद्रास्फीति में कमी लाना।

2.56 जहां तक सार्वजनिक ऋण की बात है, भारत वित्तीय फर्मों पर इस बात के लिए जोर दे रही है वे सरकार को सांविधिक तरलता के अनुपात में ऋण उपलब्ध करे और अन्य वित्तीय फर्मों को भी निवेशपरक दिशा निर्देश जारी करें। संसाधनों को प्राप्त करने के इस तरीके को 'वित्तीय दबाव' के नाम से जाना जाता है। इससे उन परिवारों को प्रोत्साहन मिलता है जो भारतीय वित्तीय फर्मों में अपनी परिसम्पत्ति नहीं रखना चाहते हैं। क्योंकि इससे उनकी सोने की खरीद करने, जमीन जायदाद खरीदने और देश के बाहर सम्पदा खरीदने के लिए प्रोत्साहन मिलता है। सरकार को वित्तीय दबाव नहीं बनाना चाहिए और एक व्यावसायिक सार्वजनिक ऋण प्रबन्धन एजेन्सी गठित करनी चाहिए जो कि खुले बाजार में सरकारी बन्ध पत्रों का विक्रय कर सके।

कर सुधार

2.57 एक शासित और नियन्त्रित अर्थव्यवस्था में, कानून के अलावा कर और सब्सीडी का प्रयोग उन उत्पाद बढ़ाने वाली या हतोत्साहित करने वाली गतिविधियों के लिये किया जाता है जिसको कि केंद्रीय नियोजक एक अच्छी अर्थव्यवस्था के लिए आवश्यक समझते हैं। इसका परिणाम यह हुआ है कि दरों और छूटों की संख्या कई गुना हो गयी है। औद्योगिक नीति जहां से सरकार विजेताओं का चयन करती है, सामान्यता असफल हो गयी है। अंततः बिगड़े हुए मूल्य संकेतकों के

एक नए प्रभावी एफआरबीएम अधिनियम की आवश्यकता।



स्रोत: इकॉनॉमिक आउटलुक डाटाबेस सीएमआईई

चित्र 2.13 : जीडीपी के प्रतिशत के रूप में घरेलू वित्तीय बचत

कारण संसाधनों का आवंटन गलत हो गया है और उत्पादकता की वृद्धि भी धीमी हुई है। अधिकतर बाजार अर्थव्यवस्थाओं में जटिल कर प्रणाली के स्थान पर सरल और युक्तिगत प्रणाली को अपनाया जा रहा है।

2.58 भारत की जटिल कर प्रणाली में संरचनात्मक और प्रशासनिक दोनों ही प्रकार की समस्याएँ आती हैं। इस कर व्यवस्था का प्रयोग औद्योगिक नीति के संचालन में होता है जहाँ कि राज्य कतिपय आर्थिक क्रियाकलापों के लिए छूट और रियायत देते हैं। असमान और उच्च कर दरों के कारण तथा समान आर्थिक कार्यों पर असमान कर दरों को लगाये जाने के कारण फर्मों और परिवारों के व्यवहारों में बिगाड़ आ गया है। इसके अलावा कर प्रशासन के गलत ढंग से काम करने के कारण कानूनी जोखिम होता है। और परिवारों और फर्मों पर लागत का बोझ बढ़ जाता है।

2.59 भारत में यदि कर प्रणाली में सुधार कर लिया जाता है तो व्यापार कार्य सरल हो जायेगा और उत्पादकता तथा उत्पादकता की वृद्धि में बढ़ावा मिलेगा। ऐसे भार-साझा तंत्र के आधार पर निकाला जाना चाहिए जहाँ कि जनता के एक बड़े हिस्से पर कम दर से कर लगाया जाता है। ऐसा एक कारगर तंत्र के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता है। अप्रिय करों जैसे कि उपकर, सर्वार्थ और ऐसे कर जो कि प्रत्येक संग्रहण पर लगाये जाते हैं जैसे कि लाभांश वितरण कर, चलते रहने चाहिए कर सम्बन्धी गड़बड़ियाँ को कमतर करने से क्षमता में वृद्धि होगी और सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) की वृद्धि में तेजी आयेगी।

जीएसटी

2.60 इस बारे में सहमति है कि जीएसटी भारत के अप्रत्यक्ष कर के सुधार की दिशा में एक मील का पत्थर साबित होगा। सभी वर्तमान अप्रत्यक्ष करों के स्थान पर जीएसटी को लाने से एक राष्ट्रीय बाजार पैदा होगी, एक के बाद एक लगने वाले कर समाप्त हो जायेंगे और आयात तथा निर्यात पर लगने वाले करों का सही ढंग से समायोजन हो सकेगा। इससे भारत में होने वाले उत्पादन और यहाँ से होने वाले निर्यात में प्रतिस्पर्द्धा में सुधार आ सकेगा।

2.61 केन्द्रीय जीएसटी (सेन जीएसटी) का क्रियान्वयन जीएसटी की दिशा में पहला कदम हो सकता है। एक बाद केन्द्रीय जीएसटी को लागू कर दिया जाय और केन्द्रीय जीएसटी में सूचना प्रौद्योगिकी काम करने लगे तो केन्द्र और राज्य दोनों को ही जीएसटी की दिशा में बढ़ना सरल हो जायेगा।

डी.टी.सी.

2.62 चूँकि जीएसटी अप्रत्यक्ष करों का ही एक रूपान्तरण है, अतः डीटीसी के लिए जरूरी है कि वर्तमान आयकर नियमों के स्थान पर आधुनिक तथा सुस्पष्ट नियम स्थापित किये जाने चाहिए। जहाँ तक जी.एस.टी का सम्बन्ध है, इसका उद्देश्य यह है कि इसे सरल होना चाहिए तथा इसकी अवधारणा सुस्पष्ट होनी चाहिए तथा उन बड़ी संख्या वाले विशेष मामलों और छूटों को हटा दिया जाना चाहिए जो विशेष हित समूहों का पक्ष लेते हैं। अब इस कर प्रणाली को औद्योगिक नीति से दूर तथा साधारण कार्य संरचना के लिए किसी न किसी क्रियाकलाप को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

2.63 जीएसटी की तरह डीटीसी का भी लाभ मिल सकेगा। इससे वैयक्तिक और कार्पोरेट निर्णय प्रक्रिया की गड़बड़ हटा सकेगी मुकद्दमेबाजी कम होगी और कर संग्रहण में सुधार आयेगा।

फर्मों पर कराधान

2.64 फर्मों ज्यादातर वैयक्तिक शेयर धारकों की होती हैं। जब व्यक्तियों पर कर लगता है तो फर्मों पर कर लगाये जाने से दोहरे कराधान की समस्या पैदा हो जाती है। शेयरधारकों की दृष्टि से किसी फर्म के निवेश के कर पश्चात् रिटर्न का निर्धारण कराधान के दो स्तरों पर होता है-कार्पोरेशन कर दर और लाभांश वितरण कर।

एक केन्द्रीय जीएसटी समग्र जीएसटी की दिशा में पहला कदम हो सकता है।

छूटों को वापस लेने से कर व्यवस्था सरल हो सकेगी।

2.65 फर्मों पर कराधान को लेकर एक महत्वपूर्ण कार्य निकाय ने दो प्रकार की समस्याएं सामने रखी हैं। पहला-घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय फर्म उसी देश में निवेश करती हैं जहां करों की दर कम होती है। दूसरे फर्मों पर उच्च दर से कर लगाने से पूंजी निर्माण में अवरोध आता है जिससे मजदूरी की दर कम करनी पड़ती है। मजदूरों की मजदूरी से उनकी उत्पादकता प्रभावित होती है और फर्मों का पूंजी भण्डार बढ़ने से कर्मचारियों की उत्पादक क्षमता भी बढ़ती है।

2.66 भारत ई एम में आने वाला एक ऐसा देश है जहां कार्पोरेशनों पर लगने वाले कुल कर की दर काफी अधिक है। अतः ईएम का मध्यमान मूल्य का अनुपालन करना वांछनीय होगा। इससे भारत विदेशी और भारतीय फर्मों के लिए निवेश का एक प्रतिस्पर्द्धात्मक लक्ष्य स्थान साबित हो सकेगा।

कर प्रशासन

2.67 'डुइंग बिजनेस रिपोर्ट 2014' ने भारत को कर भुगतान शीर्ष के अंतर्गत 189 देशों में 158वें स्थान पर रखा है सम्पूर्ण कर प्रणाली की कई समस्यायें हैं जैसे कि कानूनों में भूतलक्षी प्रभाव से संशोधन, बार-बार संशोधन किया जाना विशेषकर उस समय जब एक्जिक्यूटिव न्यायालय में कर का दावा नहीं कर पाते हैं और विशेष कर स्थानान्तरण के मामले में मनमाना कर दावा करना। इसके साथ ही बड़ी संख्या में वाद पड़े हैं और कर व्यवस्था भी विदेशी निवेशकों के अनुकूल नहीं है।

व्यय सुधार

2.68 सरकार के व्यय में सुधार करने की आवश्यकता है जिससे कि न्यूनतम लागत से वांछित लाभ प्राप्त किया जा सके। इसके लिए बजट प्रक्रिया और लेखा प्रणाली में परिवर्तन करने की जरूरत है, इसके अलावा सब्सिडी में सुधार करने तथा सार्वजनिक हित पर ध्यान दिये जाने की भी जरूरत है और इसके लिए समर्थन एवं उत्तरदायित्व का तंत्र भी जरूरी है।

व्यय सुधार के तहत उत्तरदायित्व के लिए एक आधार तंत्र तैयार किया जाना चाहिए।

बजट प्रक्रिया

2.69 इस समय भारत में किसी सरकारी विभाग को दो तंत्रों से संसाधन प्राप्त होता है: बजट प्रक्रिया जो कि वित्त मंत्रालय द्वारा तैयार की जाती है और दूसरी बजट प्रक्रिया जो कि योजना आयोग द्वारा तैयार की जाती है। इससे दोनों के ही उत्तरदायित्व गड़मगड़ हो जाते हैं और बजट कार्य में बार-बार असफलता आ जाती है क्योंकि ऐसा कोई बिन्दु नहीं होता है जहां कि बजट कार्य में सख्ती से निर्णय लिये जा सकें।

2.70 एक और अधिक कारगर बजट प्रक्रिया अपनाई जा सकती है जिसको कि परिणाम, लक्ष्य या वैकल्पिक लक्ष्य को प्राप्त करने की भाषा में पूरा किया जा सकता है। एक ठोस बजट प्रक्रिया में हमारा ध्यान ऐसे परिणाम पर जाना चाहिए जो कि नागरिकों को मालुम पड़े या स्वतंत्र निकायों द्वारा जिनका मापन हो सके अर्थात् हमें सरकारी विभागों के आंतरिक क्रियाकलापों पर बहुत जोर नहीं देना चाहिए। बजट आवंटन को हमें ठोस लक्ष्य के साथ जोड़कर देखना चाहिए और इन लक्ष्यों को प्राप्त करने की जिम्मेदारी इन विभागों पर डाली जानी चाहिए।

2.71 कामकाज में प्रगति लाने के लिए एक समर्थनकारी व्यवस्था (फीडबैक लूप) स्थापित करने के लिए चार तत्वों की जरूरत है पहला काम यह है कि बजट प्रक्रिया को एक में मिलाया जाय तथा इसे वित्त मंत्रालय में पूरा किया जाय। दूसरी बात प्रत्येक मंत्रालय के कामकाज का एक रिपोर्ट कार्ड तैयार किया जाय और साथ ही स्वतंत्र संगठनों का भी एक रिपोर्ट कार्ड तैयार किया जाय, जो कि तकनीकी ज्ञान पर आधारित हो। तीसरी बात है बजट प्रक्रिया की जिसमें बजट सम्बन्धी अड़चनें, इसके परिणाम और लक्ष्य आते हैं। चौथी बात उन परिणामों के

सेट की है जो तब पैदा होते हैं जब विभाग इन लक्ष्यों को प्राप्त करने में विफल हो जाता है। इससे संसाधनों को पीछे वापस लेने में मदद मिलेगी और उन व्यय के आवंटनों में संशोधन किया जा सकेगा जिनसे परिणाम प्राप्त नहीं हो सके थे।

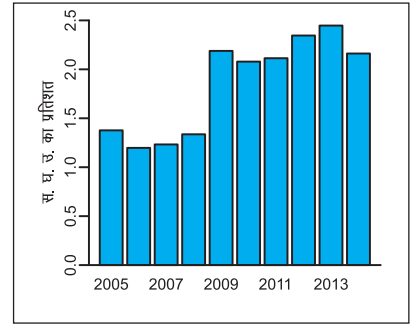
2.72 भारत की नकद आधारित लेखा प्रक्रिया की बहुत अधिक आलोचना हुई है। अर्जन आधारित प्रणाली की ओर बढ़ने से बेहतर स्पष्टता हासिल हो सकेगी तथा और भी भले निर्णय लिये जा सकेंगे। ऐसा वहां हो सकता है जहां कि आय और व्यय का मापन उक्त वर्ष के क्रियाकलापों के रूप में किया जाता है। उदाहरणार्थ किसी वर्ष में यदि फर्टिलाइजर सब्सीडी दी जाती है तो इस पर आने वाले खर्च का हिसाब उसी वर्ष में होता है- चाहे ऐसी सब्सीडी का वास्तविक भुगतान किसी भी वर्ष में क्यों न हों। संक्षेप में यही कहना है कि सरकार एक संशोधित अर्जन आधारित प्रणाली की ओर बढ़ सकती है।

सब्सीडी

2.73 सब्सीडी योजना में जितना पैसा दिया जाता है उतना पैसा गरीबों तक नहीं पहुंच पाता है। खाद्य सब्सीडी जैसे कार्यक्रम में अतिशीर्ष (ओवर हेड) लागत बहुत आती है। दूसरे मामले जैसे कि उर्वरक सब्सीडी में व्ययसे संसाधनों का आवंटन विकृत हो जाता है जिससे उत्पादकता अवरूद्ध हो जाती है (बॉक्स 2.1)।

2.74 सब्सीडी कार्यक्रम तब समस्या प्रधान हो जाते हैं जब उनसे कीमतों में परिवर्तन अवरूद्ध हो जाता है और इसके परिणाम स्वरूप संसाधनों का आवंटन दूसरी जगह हो जाता है। जब डीजल की कीमतें बढ़ती हैं तो माध्यम स्थित में अर्थव्यवस्था डीजल से दूर हट जाती है लेकिन यह समायोजन तब बिगड़ जाता है जब डीजल की कीमतों में वास्तव में वृद्धि नहीं होती है। जब अनाज का न्यूनतम समर्थन मूल्य बढ़ता है तो अनाज उत्पादन के प्रति लोगों का आकर्षण बढ़ जाता है, उपभोक्ता चाहे अनाज से इतर वस्तु ही क्यों न चाहते हों।

2.75 गरीबी की रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों की उत्तरोत्तर पहचान करना और उनको नकद राशि देना आसान है। बायोमेट्रिक की नई प्रौद्योगिकी से उनकी पहचान करने और मोबाइल फोन के माध्यम से उनको भुगतान करने से कार्यक्रमों को तैयार करने की नई संभावनाओं का एक दायरा पैदा हुआ है। इससे वर्तमान सब्सीडी कार्यक्रमों की तुलना में कम खर्च से भी गरीबी में कमी लाई जा सकती है।



स्रोत: विभिन्न बाजार दस्तावेज

चित्र 2.14 : खाद्य, ईंधन और उर्वरक सब्सिडी, जीडीपी के एक हिस्से के रूप में

अनाजों की खरीद और उनका संचितरण करने के बजाय गरीब परिवारों को नकद राशि दिये जाने से सब्सीडी बिल में बचत हो सकेगी।

बॉक्स 2.1 : संसाधनों का गलत आवंटन

उर्वरक सब्सीडी यूरिया पर बहुत अधिक सब्सीडी दी जाती है। किसान लगभग 5360 रुपये प्रतिटन की दर से भुगतान करते हैं जबकि सरकार 11,760 रुपये प्रति टन के हिसाब से भुगतान करती है। अतः पोषक आधारित सब्सीडी (एन बी एस) व्यवस्था के अंतर्गत 2010 से अन्य उर्वरकों पर दी जाने वाली सब्सीडी को सीमित कर दिया गया है।

नाइट्रोजन (N), फास्फोरस (P) और पोटैश (K) का सही अनुपात, जिसमें कि इनका प्रयोग हो सकता है, 4:2:1 होता है। इसी अनुपात में पौधे इन पोषक तत्वों का प्रयोग करते हैं। विक्रित और त्रिचक सब्सीडी से किसानों में यह गलत अवधारणा पैदा हो गई है कि यूरिया जो कि नाइट्रोजन का मुख्य प्रदाता है, सस्ती होती है और बाकी सब उर्वरक महंगे होते हैं। इसी कारण से भारत में उर्वरकों का प्रयोग 8.2:3.2:1 के अनुपात में हो रहा है।

एक ईकाई K के लिए, 4 ईकाई N जो कि जरूरी है, के बजाय, 8.2 ईकाई N को मृदा में डाला जा रहा है। इस प्रकार 4.2 ईकाई N का जो अतिरिक्त प्रयोग हो रहा है उसका परिणाम शून्य या नकारात्मक है।

इस प्रकार यूरिया की खरीद जो कि जरूरत से ज्यादा हो रही है, लगभग 50 लाख मीटरीटन की होती है। इस मद पर किसान और सरकार क्रमशः 2680 करोड़ रुपये और 5860 करोड़ रुपये व्यर्थ में खर्च कर रहे हैं। इस लागत को अंततः उपभोक्ता ही वहन करते हैं जो कि खाद्य पदार्थों की उच्च कीमतों और कर की उच्च दरों के रूप में वहन की जाती हैं। इसके अलावा कृषि उत्पादन पर इसका शून्य या नकारात्मक प्रभाव पड़ता है।

इस विकृत नीति के कारण इस क्षेत्र में निजी निवेश अवरूद्ध हो गया है विशेष कर यूरिया के मामले में, और आयात पर हमारी निर्भरता बढ़ गई है। इस तरह से उर्वरक सब्सिडी से सबको नुकसान होता है चाहे वे किसान, फर्म, कर दाता और उपभोक्ता ही क्यों न हों।

2.76 सॉब्सिडी कार्यक्रमों के तर्कसंगत विश्लेषण में तब मदद मिल सकती है यदि सार्वजनिक हित और सॉब्सिडी पर किये जाने वाले सभी सरकारी खर्च का सरकार की लेखा-प्रणाली और बजट दस्तावेज में वर्गीकरण किया जाए। इससे सॉब्सिडी का सम्पूर्ण मानचित्र प्राप्त करना संभव होगा और बजट प्रक्रिया को और न्यायसंगत बनाया जा सकेगा। योजना/गैर-योजना की स्थिति से हम सॉब्सिडी/सार्वजनिक हित की ओर बढ़ते हैं तो हमारे विचार सुस्पष्ट हो सकेंगे। यह बात योजना आयोग की सार्वजनिक व्यय के प्रबंधन संबंधी उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समिति, जिसके अध्यक्ष श्री सी. रंगराजन हैं, के जुलाई 2011 के निर्देश से तालमेल खाती है।

शिक्षा

2.77 हाल के वर्षों में प्राथमिक शिक्षा पर किये जाने वाले व्यय में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। केन्द्र और राज्य दोनों के खर्च को मिला दें तो यह आंकड़ा 2007-08 के 62,063 करोड़ रुपये से बढ़कर 2011-12 में 147,750 करोड़ रुपये तक पहुंचा हुआ दिखाई देता है। चित्र 2.15 से प्रकट होता है कि प्रति बच्चा यह खर्च 2007-08 के 5202 रुपये से बढ़कर 2011-12 में 11,418 करोड़ रुपये हो गया है जोकि बहुत अधिक है।

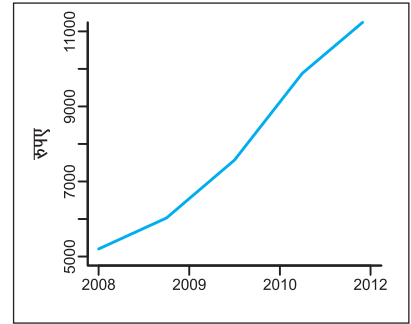
2.78 अब माता-पिता के पास यह विकल्प है कि वे अपने बच्चे को चाहे पब्लिक स्कूल में भेजे या प्राइवेट स्कूल में। पब्लिक स्कूलों में उनको शिक्षा, यूनीफार्म, मध्याह्न भोजन और पुस्तकों पर कुछ भी खर्च करना नहीं पड़ता है।

2.79 माता-पिता अब बहुत अच्छी स्थिति में हैं जिससे वे अपने बच्चों के सर्वोत्तम हितों का साधन कर सकते हैं। चित्र 2.16 में ग्रामीण क्षेत्रों में पब्लिक व प्राइवेट स्कूलों में दाखिल बच्चों के अनुपात को दर्शाया गया है। सरकारी स्कूलों में शिक्षा मुफ्त है और सरकार प्रति बच्चे पर लगभग 1000 रुपये प्रतिमाह खर्च करती है। फिर भी उस अवधि में व्यय सरकारी स्कूलों में प्रति बच्चे पर होने वाले खर्च में 112.5 प्रतिशत की बढ़ोतरी हो गई थी जिस समय धनाढ्य होते कुछ परिवारों ने अपने बच्चों को सरकारी स्कूलों से निकाल लिया था। इससे प्राथमिक शिक्षा पर किये जाने वाला सार्वजनिक व्यय बच्चों की शिक्षा में कितना कारगर सिद्ध होगा इस बात को लेकर चिंता व्याप्त है।

2.80 चित्र 2.17 में भारत में ग्रामीण क्षेत्रों में सरकारी और निजी स्कूलों में बच्चों की पढ़ाई के परिणामों को तुलनात्मक रूप से दर्शाया गया है। ग्रामीण भारत के निजी स्कूल क्षमतापूर्ण ढंग से काम नहीं करते हैं। तीसरी कक्षा के केवल 59 प्रतिशत छात्र ही कक्षा एक की पुस्तकें पढ़ सकते हैं। इससे यही प्रकट होता है कि सरकारी स्कूलों की स्थिति खराब है। वर्ष 2006 में यह स्थिति मात्र 50 प्रतिशत की थी। हाल के वर्षों में जहां एक ओर सरकारी स्कूलों में प्रति छात्र खर्च अधिक बढ़ गया है वहीं दूसरी ओर इनकी शिक्षा में 32.4 प्रतिशत की गिरावट आयी है।

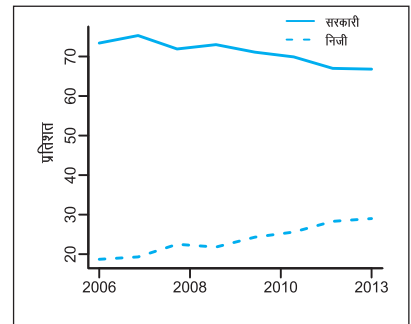
2.81 साक्ष्य यह संकेत देते हैं कि प्राथमिक शिक्षा में सरकारी कार्यक्रमों के डिजाइन को फिर से देखें जाने की आवश्यकता है। वर्ष 2006-07 से 2011-12 में खर्च में 138 प्रतिशत की बढ़ोतरी हुई है, लेकिन वर्तमान कार्यक्रमों के माध्यम से व्यय के अधिक्व के साथ।

2.82 प्रारंभिक शिक्षा का यह उदाहरण अपर्याप्त फीडबैक लूप दर्शाता है: परिणाम में विफलता आ जाने पर संसाधन, प्रबंधन में पूर्ण रूप से न तो कोई परिवर्तन होता है और न ही मूलभूत सार्वजनिक कार्यक्रमों में कोई बदलाव आता है।



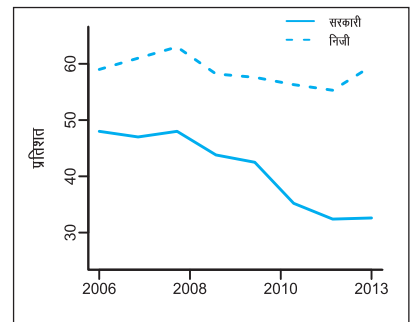
स्रोत: शिक्षा पर बजटीय खर्च का विश्लेषण विभिन्न रिपोर्टों एवं डीआईएसई, विभिन्न रिपोर्ट

चित्र 2.15 : सरकार द्वारा किया गया प्रति बच्चा व्यय



स्रोत: एएसईआर, विभिन्न रिपोर्टें

चित्र 2.16 : विभिन्न प्रकार के विद्यालयों में पढ़ रहे ग्रामीण बच्चे



स्रोत: एएसईआर, विभिन्न रिपोर्टें

चित्र 2.17 : कक्षा तृतीय में ग्रामीण बच्चे जो कक्षा प्रथम स्तर के पाठ पढ़ सकते हैं।

स्वास्थ्य

2.83 भारत की स्वास्थ्य नीति में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों तथा अस्पतालों पर जोर दिया गया है। प्रति 1000 व्यक्तियों पर अस्पताल के विस्तरों, डाक्टरों और नर्सों की संख्या बहुत कम है अतः स्वास्थ्य नीति की सफलता के लिए और अधिक उपायों की जरूरत है। स्वास्थ्य के परिणाम जैसे कि डायरिया, मलेरिया, बच्चों और नवजात शिशुओं की मृत्युदर में कमी को बजट संसाधनों के माध्यम से ही लाया जा सकता है। अब 'सार्वजनिक हित' के सीमित बजट संसाधनों पर ध्यान देने की जरूरत है तथा उस खर्च को भी वहन करना है जिसे निजी व्यक्ति स्वयं वहन नहीं कर सकता है।

2.84 स्वास्थ्य विभाग का सर्वाधिक सशक्त हस्तक्षेप जल और स्वच्छता सुविधाओं के क्षेत्र में हो सकता है। (सारणी 2.5)। महामारी से संबंधित हस्तक्षेप जैसे कि टीकाकरण कार्यक्रम, रोगों का नियंत्रण सार्वजनिक क्षेत्र की प्रकृति के होते हैं। जलाशयों और नालियों की स्वच्छता से मलेरिया पर नियंत्रण कायम किया जा सकता है। ऐसे कार्यों पर अन्य किसी को नहीं बल्कि सरकार को ही खर्च करना होता है। सरकार को सर्वप्रथम इसी कार्य पर ध्यान देना चाहिए। इसके लिए सार्वजनिक स्वास्थ्य पर सरकारी खर्च के प्रति हमारी सोच में मूलभूत तथा रणनीतिक परिवर्तन लाने की जरूरत है।

अवसंरचना

2.85 अवसंरचनाओं में सरकार की भूमिका को नियोजन, अनुबंध और विनियमन के रूप में विभाजित किया जा सकता है।

नियोजन निर्णय लेने की प्रक्रिया है जिससे कि अवसंरचनाओं का निर्माण किया जा सकता है। इसके लिए विभिन्न घटकों के बीच परस्पर संबंध स्थापित होना जरूरी है। उदाहरण के लिए जहां-जहां भी समुद्री पत्तन हों वहां-वहां रेलवे और सड़कों का होना जरूरी है।

अनुबंध के अंतर्गत किसी अवसंरचना के निर्माण के लिए निजी निर्माताओं को ठेका देना होता है। अवसंरचना से सम्बन्धित सरकार के कार्य का नियोजन, अनुबंध और विनियमन में विभाजित किया जा सकता है।

जब एक बार कोई परिसम्पत्ति चालू हो जाती है तो इसके विनियमन की समस्या पैदा होती है क्योंकि शक्तियों के एकाधिकार से बाजार से विफलता की स्थिति पैदा हो जाती है।

2.86 हमें यह देखना है कि सरकार द्वारा किये जा रहे नियोजन के कार्य से अनुबंध का काम विशिष्ट संगठनों जैसे कि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) को ही दिये जाय और विनियमन का कार्य स्वतंत्र विनियामक को दिये जाएं।

2.87 परिवहन से सम्बन्धित नियोजन में हमें परिवहन से सम्बन्धित सभी पहलुओं पर एक समेकित दृष्टि रखने की जरूरत होती है। ऊर्जा से सम्बन्धित नियोजन कार्य में दूसरे सभी पहलुओं के प्रति एक समेकित दृष्टि रखनी जरूरी है। नियोजन की प्रक्रिया में राजनीतिक विचारों उदाहरण के तौर पर राजनैतिक दल यह निर्णय करें कि पिछड़े राज्यों अथवा ऐसे राज्यों जहां पर कानून और व्यवस्था की अधिक समस्या है, तब उनकी आर्थिक व्यवहार्यता क्या है, में परिवहन आधारभूत संरचना बनाया जाना आवश्यक है।

2.88 एक बार बन्दरगाह अथवा राजमार्ग बनाए जाने का निर्णय लिये के पश्चात संविदा कार्य में, पीपीपी संविदाओं की जटिलता के साथ निपटने के विशेषीकृत कौशल की आवश्यकता होती है। आधारभूत संरचना के क्षेत्र में पिछली दशाब्दी की कई कठिनाइयां, जटिल पी.पी.पी. परियोजनाओं को खरीदने और संविदा करने में राज्य की क्षमता में कमी के कारण होती है। इस कार्य का अलग करने से संविदा के विशेषीकृत क्षेत्र के स्वतंत्र संगठन के गठन की आवश्यकता होगी।

वर्ग	2005	2012
सुलभ शौचालय		
ग्रामीण	18.70	24.75
शहरी	56.84	60.20
पानी की सुलभता		
ग्रामीण	82.20	90.71
शहरी	94.15	96.67

स्रोत: विश्व विकास संकेतक।

सारणी 2.5 : जनसंख्या का प्रतिशत जिनको जल और स्वच्छता सुविधाएं सुलभ हैं

अवसंरचना में सरकार की भूमिका को सार्थक रूप से योजना, अनुबंध एवं विनियमन में विभक्त किया जा सकता है।

2.89 एक बार किसी परिसम्पत्ति के कार्यकरण के पश्चात् एक आर्म-लैंगमे स्वतन्त्र विनियामक की आवश्यकता होती है। लेवल प्लेइंग फील्ड का एक हिस्सा होने के नाते विनियामक की नजर होती है, सरकारी आधारभूत संरचना परिसम्पत्तियों का निगमीकरण ताकि विनियामक मार्टटपल फर्मों से जैड स्केप देखे तथा उनके साथ स्वमित्व न्यूडल वे में बर्ताव कर सके।

2.90 इसके अलावा किसी आधारभूत संरचना परियोजना के जोखिमों की शुरू की अवस्था में धीरे-धीरे कम करना उपयोगी होगा शुरू की अवस्था का जोखिम है राजनैतिक जोखिम, निर्माण जोखिम, निर्यात जोखिम, विनियामक जोखिम और प्रथम वर्ष की टालिंग का ट्रैफिक जोखिम। ये पर्याप्त जोखिम है।

2.91 एक बार परिसम्पत्ति के शुरू हो जाने तथा प्रथम वर्ष से टालिंग राजस्व का पता चल जाने के पश्चात् जोखिम तेजी से घटने शुरू हो जाते हैं। उस बिन्दु से आगे आने वाले जोखिमों में शामिल है विनियामक जोखिम तथा ट्रैफिक विकास जोखिम।

2.92 अभी तक भारत में उन सभी बड़ी संविदाओं पर बल दिया है जिनमें ये सभी जोखिम सम्मिलित हैं। यह आशा की जाती है कि डिवलेपर और अप्रेटर का संघ, सामुहिक रूप से इन संविदाओं पर बोली लगाएंगे। तथापि गैर-सरकारी क्षेत्र की जोखिम सहन करने की क्षमता सीमित है विशेष रूप से तब जब यह राजनैतिक जोखिम, निर्माण जोखिम, विनियामक जोखिम सहित राजनैतिक जोखिमों द्वारा प्रेरित है।

2.93 संविदा की एक वैकल्पिक रणनीति की आवश्यकता है। एक परिसम्पत्ति, सार्वजनिक तुलन-पत्र पर स्टे कर सकती है। परिसम्पत्ति बनाने के लिए दी गई पहली संविदा एक इंजीनियरिंग संविदा होगी जहां निर्माण कम्पनी का, राजनैतिक और विनियामक जोखिम से संरक्षण किया जाता है। सरकारी और निर्माण कम्पनी निर्माण जोखिम से निबटने के लिए मिल-जुल कर कार्य करेगी परिसम्पत्ति का भुगतान बजट से किया जाएगा।

2.94 द्वितीय संविदा एक गैर सरकारी फर्म को दी जाएगी जो परिसम्पत्ति एक वर्ष तक उक्त टोल कर सके तथा टोल राजस्व के मौजूदा स्तरों के बारे में आंकड़े तैयार कर सके।

2.95 यह दीर्घावधि की स्टेज अथवा 20 वर्ष की संविदा की स्टेज तय करेगी जिसमें टोलिंग और रख रखाव शामिल होगा। समर्पित आप्रेंटिंग कम्पनियों का एक नया संवर्ग, अर्थात् “उपयोगिताएं” उभरेगा जो यह भूमिका निभाएगा। ये परियोजनाएं उच्च स्तर के दीर्घावधि बान्ड बाजार वित्त पोषण को समाहित करने में समर्थ होंगे तथा इनसे कम टोल एकत्र होगा। यह फर्म सरकार के लिए नकद प्रवाह बनाएंगी जो कि परिसम्पत्ति का निर्माण करने के मूल व्यय को पूर्ति करेगा।

2.96 इस तरीके से निर्माण फर्मों, जिन्हें नई परिसंपत्तियां निर्मित करने में विशेषज्ञता हासिल है, और प्रचालन फर्मों, जिन्हें मौजूदा परिसंपत्तियां संचालित करने में विशेषज्ञता हासिल है, के बीच पृथक्करण पैदा किया जा सकता है।

प्राकृतिक संसाधन

2.97 प्राकृतिक संसाधनों के क्षेत्र में, जहां वैश्विक व्यापार होता है, वहीं भारत में अन्वेषण और निष्कर्षण के लिए उपयुक्त प्रोत्साहन तब प्राप्त किए जाते हैं जब परिवहन लागत अथवा कर को शामिल न करते हुए विश्व मूल्यों के साथ मूल्य निर्धारण समता होती है। यदि फर्मों को भारत में प्रति यूनिट निष्कर्षित खनिज पर अपेक्षाकृत कम राजस्व प्राप्त होता है तो अन्वेषण और निष्कर्षण में निवेश का स्तर कम रहेगा।

2.98 नीलामी आधारित अधिप्राप्ति अथवा नियत मूल्य पर अधिप्राप्ति दोनों को ही अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ा है। सरकार के लिए एक निश्चित प्रतिशत का राजस्व तय करके इससे बचा जा सकता है जिसमें सरकार निजी फर्मों

अवसंरचना परियोजना के प्रारंभिक चरण में राजनैतिक जोखिम, निर्माण जोखिम, विनियामक जोखिम और यातायात जोखिम होता है।

के साथ अन्वेषण, निष्कर्षण और विश्व मूल्यों में होने वाली घटबढ़ से जुड़े जोखिमों को साझा करते हुए एक भागीदार बन जाती है।

2.99 उपभोक्ताओं द्वारा झेली जा रही मूल्य संबंधी विकृतियों को हटाने के लिए मजबूत आधार मौजूद है, जैसेकि कोयले के लिए प्रशासित मूल्य। ये नियत मूल्य उच्चतर मूल्यों के कारण कम खपत होने से बाजार की कार्रवाई को मंद कर रहे हैं और बाजार अर्थव्यवस्था की लोचशीलता को कम कर रहे हैं। गरीबों के लिए वाउचर इस दिशा में बढ़ने का एक तरीका है जिनके जरिए परिवारों को एक निश्चित रुपया भुगतान किया जाता है और परिवार बाजार मूल्य अदा करता है। एक अद्भुत योजना जिसके जरिए इनमें से कई समस्याएं एक साथ ही सुलझाई जा सकती हैं, वह है राज्य सरकारों को दिए जाने वाले राजस्व हिस्से में से भुगतान करना, जो इस पैसे का उपयोग गरीबों के लिए वाउचर कार्यक्रम चलाने के लिए करेंगे। सरकार के राजस्व हिस्से को इस वाउचर कार्यक्रम के प्रयोजनार्थ राज्यों को अंतरित करने के लिए निर्धारित किया जा सकता है।

बाजार अर्थव्यवस्था की बुनियाद

2.100 भारत देश भर में लाखों-लाख उद्यमियों की उद्यमशीलता को प्रेरित करके अपने दीर्घावधिक विकास के रूप को जारी रख सकता है। लोगों की आर्थिक स्वतंत्रता जो 1950 के दशक में प्रभुत्व और नियंत्रण व्यवस्था के अंतर्गत छीन ली गई थी, को बहाल किए जाने की जरूरत है। आज हमारे सामने सबसे बड़ी चुनौती यह है कि प्रभुत्व और नियंत्रण अर्थव्यवस्था के लिए बनी सरकारी शक्ति को समाप्त किया जाए और बाजार आधारित व्यवस्था के लिए एक उपयुक्त ढांचा तैयार किया जाए। इस संस्थागत परिवर्तन के लिए एक दीर्घावधिक, सतर्क और व्यवस्थागत प्रयास किए जाने की जरूरत है।

बाजार असफलताओं का समाधान

2.101 केंद्रीय नियोजन के अंतर्गत, क्या उत्पादन करना है और कैसे उत्पादन करना है, ये सभी निर्णय सरकार द्वारा लिए जाते थे। 1960 और 1970 के दशक में ऐसे कई कानून अधिनियमित किए गए जिनके कारण उत्पाद और उत्पादन बाजारों, दोनों के कार्यकरण में सरकार का दखल बहुत बढ़ गया था। 1970 के दशक के उत्तरार्ध से सरकार के हस्तक्षेप को कम करने में कुछ प्रगति हुई है। आज स्थिति यह है कि कुछ मामलों में अत्यधिक हस्तक्षेप और कुछ मामलों में सरकार की अपर्याप्त भागीदारी की अनमेल स्थिति साथ-साथ बनी हुई है।

2.102 बाजार अर्थव्यवस्था में सरकार की भूमिका के संबंध में एक महत्वपूर्ण अंतर्दृष्टि बाजार की असफलता की अवधारणा है, अर्थात् एक ऐसी स्थिति जिसमें निजी क्षेत्र के व्यक्तियों की बेलगाम कार्रवाइयों के कारण अपेक्षा से कम परिणाम प्राप्त होते हैं। बाजार - असफलता की तीन श्रेणियां होती हैं - एकाधिकार शक्ति, बाहरी कारकों का प्रभाव और बेतरतीब सूचना। बाजार-असफलता की अवधारणा राज्य की दखल कार्रवाई को निर्देशित करने का फ्रेमवर्क मुहैया कराती है। राज्य की दखल कार्रवाई शुरू करने से पूर्व यह जरूरी है कि बाजार का असफलता होना सिद्ध कर दिया जाए। यह दिखा दिया जाना चाहिए कि दखल कार्रवाई से बाजार-असफलता का समाधान हो जाएगा और यह दखल कार्रवाई वास्तविक विश्व की राजनीति और लोक प्रशासन की समस्त त्रुटियों के बीच भी कार्य करेगी। इसके अलावा सरकारी, दखल कार्रवाई की जो कीमत समाज को चुकानी पड़ी है, उसकी तुलना में इससे प्राप्त लाभ अधिक होने चाहिए।

सरकारी शक्ति को चुनौती

2.103 भारत में पहले चरण में किए गए सुधारों का ध्यान विनियंत्रण करने पर था : इसमें केंद्रीय नियोजन की व्यवस्था को भंग करना और सरकार द्वारा की जा रही अनुचित दखल कार्रवाई को समाप्त करना शामिल था। उदाहरण के तौर पर, भारत में कई वित्तीय विनियामक वित्तीय फर्मों के उत्पादन और प्रक्रियाओं के

सभी कानूनों की पुनः जांच किए जाने की आवश्यकता है जो सरकार को बाजार में हस्तक्षेप करने का अधिकार देते हैं।

ब्यौरेवार कार्य प्रक्रिया में घुलमिल जाते हैं। इस प्रकार का लाइसेंस परमिट राज सरकारी सुधारों के जरिए खत्म करना आसान है, जैसेकि किसी विनियमन को निरस्त करना अथवा कानून को भंग करना अथवा किसी सरकारी संगठन को बंद करना।

2.104 हालांकि सरकार की अनुचित दखल कार्रवाई समाप्त करने का काम पूरा होने में बहुत कुछ करना शेष है, यह जरूरी है कि सुधारों के दूसरे दौर को महत्व दिया जाए। यह बाजार-असफलताओं का समाधान करने वाली सरकारी संरचनाओं का निर्माण करने का सकारात्मक एजेंडा है। केवल सरकार ही सार्वजनिक कल्याण जैसेकि रक्षा, पुलिस और न्यायपालिका की व्यवस्था सुनिश्चित कर सकती है। केवल सरकार ही एकाधिकारों, बाहरी कारकों के प्रभाव और बेतरतीब सूचना से जुड़ी समस्याओं का समाधान कर सकती है। प्रौद्योगिकीय दृष्टि से उन्नत और अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर स्थापित फर्मों के इस माहौल में बाजार-असफलता का सटीक समाधान करने के लिए सरकार को पर्याप्त विशेषज्ञता प्राप्त होनी चाहिए।

2.105 इसके लिए सरकार में क्षमता होनी चाहिए। भारत को एक योग्य, कार्यदक्ष, लागत को कम करने वाले ऐसे सरकारी संगठनों को स्थापित करने का अनुभव नहीं है जो केंद्रीय नियोजन के खतरों से बचते हुए बाजार-असफलता का सफल समाधान कर सकें। अब भारत में ज्ञान का ऐसा भंडार चाहिए जिसमें कानून निर्माण, एजेंसी संरचना, संगठन संरचना, प्रक्रिया मैनुअल और मानव संसाधनों के बारे में बताया गया हो। इसके जरिए एक कारगर सरकार बनाई जा सकती है। प्रभुत्व और नियंत्रण व्यवस्था बनाने और चलाने के मौजूदा तरीके अब नई जरूरतों के बारे में सोचने-विचारने के लिए उपयोगी नहीं रह गए हैं।

उद्देश्य, शक्तियां, लोचशीलता, जवाबदेही

2.106 प्रत्येक सरकारी संगठन एक कारिन्दा है और संसद द्वारा प्रतिनिधित्व की गई भारत की जनता शासक। प्रत्येक शासक-कारिन्दा संबंध में, सही निष्पादन हासिल करने के लिए कारिन्दा का उद्देश्य भली प्रकार समझा जाना चाहिए, परिणामों का आकलन होना चाहिए और इन आकलनों के परिणाम होने चाहिए। अस्पष्ट रूप से तैयार किए गए उद्देश्यों के परिणामस्वरूप जवाबदेही क्षीण होती है। एक बार स्पष्ट उद्देश्य परिभाषित हो जाने के बाद, कानूनों को चाहिए कि वे कारिन्दा को कम-से-कम सेवक प्रतिरोधी कठोर शक्तियां दें जिनके जरिए उद्देश्य हासिल किया जाए। यदि विस्तृत और व्यापक शक्तियां दी जाती हैं तो शक्ति के दुरुपयोग का अधिक खतरा बना रहता है।

2.107 जिस हद तक उल्लिखित उद्देश्यों को हासिल किया गया है, उन्हें परिणामों पर जोर देते हुए सांख्यिकीय दृष्टि से आकलित किया जाना चाहिए। रिपोर्ट कार्ड दिए जाने और परिणामों का आकलन किसी स्वतंत्र निकाय द्वारा किया जाना चाहिए। मिसाल के तौर पर, शिक्षा का परिणाम है बच्चों का ज्ञान। दि ऑर्गेनाइजेशन फॉर इकॉनॉमिक कोऑपरेशन एंड डेवलपमेंट (ओईसीडी) प्रोग्राम फॉर इंटरनेशनल स्टूडेंट असेसमेंट (पीसा) देश में 15 वर्ष के बच्चों के विज्ञान और गणित के ज्ञान का अंतर्राष्ट्रीय रूप से तुलनीय पैमाना है: यह एक स्पष्ट रिपोर्ट कार्ड हो सकती है जो 10वीं कक्षा की शिक्षा तक सरकारी तंत्र के निष्पादन को उजागर करे।

2.108 इस दृष्टिकोण से जवाबदेही आएगी। प्रत्येक सरकारी संगठन का नेतृत्व अच्छा कार्य कर सकता है, जब उद्देश्य की स्पष्टता हो, जब न्यूनतम शक्तियां दी गई हों, तथा जब परिणाम का आकलन किया जाता हो। जब जवाबदेही के बहुत से तन्त्र हो, अधिक आप्रेशनल स्वायत्तता का मामला बनता है, जिसके माध्यम से संगठन का नेतृत्व, परिणाम देने के क्रम में संगठन को पुनः आकार दे सकता हो।

कानूनों को विनियमन के उद्देश्यों को स्पष्ट रूप से परिभाषित करने और उन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए विनियामकों को सीमित शक्तियां देने की आवश्यकता है।

कारोबार करने की आसानी

2.109 हाल ही के वर्षों में भारत में कार्य कर रही फर्म फर्म और सरकार के बीच इंटरफेस में समस्याओं का सामना कर रही है। इसमें शामिल हैं स्वास्थ्य-सुरक्षा-पर्यावरण विनियमन, कम्पनियों का विनियमन, विधिक प्रणाली का कार्यकरण तथा कर-नीति की समस्याएं तथा कर प्रशासन।

2.110 लम्बे विलम्ब मंहगे पड़ते हैं। सरकार के साथ सम्बन्धों का प्रबन्धन करने के लिए आर्बिट्रि वरिष्ठ प्रबन्धन समय वह समय है जो उत्पादन में सुधार लाने के लिए आर्बिट्रि किया जा सकता था। भारत में कारोबार करने की लागत ने भारतीय और वैश्विक फर्मों के लिए प्रोत्साहन बढ़ाया है ताकि वे विश्व में कहीं भी निवेश कर सकें। इससे छोटा कारोबार स्थापित करना तथा सरकार के उत्पीड़न के बिना उन्नति करना कठिन हो गया है।

2.111 फर्मों और राज्यों में इंटरफेस के सभी पहलुओं में व्यापक परिवर्तन की अभी आवश्यकता है। इसमें बाजार की कमियों का निवारण करने तथा मजबूती जबावदेही तन्त्र, जिसके माध्यम से सार्वजनिक निकाय विश्व स्तरीय दक्षता देते हैं, पर राज्य का ध्यान केन्द्रित करना है।

कारक बाजारों में सुधार लाना

2.112 वर्ष 1991 में औद्योगिक और आयात लाइसेंसिंग का समाप्त किया जाना, भारत में उत्पाद बाजार में सुधार की ओर उठाए गए कदमों में से पहला कदम था। निर्मित फर्मों को उत्पादन करने और आयात और निर्गत को खरीदने तथा बेचने की अनुमति देते हुए उत्पादों के बाजारों (कृषि उत्पाद नहीं) को उदार बनाया गया था। इस्पात और सीमेन्ट पर मूल्य नियन्त्रण को हटा दिया गया था।

2.113 श्रम, भूमि और पूंजी सम्बन्धी कारक बाजारों में तथापि कोई सुधार नहीं किया गया। यह विकास और रोजगार सृजन के लिए बाधा सिद्ध हुआ है। भारत में श्रम गहन उत्पादन में वैश्विक हब बनने की क्षमता है। तथापि भारत में श्रम कानूनों ने भारत में बड़े पैमाने के उत्पादन में रूकावट डाली है। भूमि की स्पष्ट हकदारी, भूमि अधिग्रहण और भूमि प्रयोग में परिवर्तन को कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। इसे सरकार के प्रत्येक स्तर पर सुधार की आवश्यकता है। इसी प्रकार मुम्बई में, लन्दन, न्यूयार्क और सिंगापुर की तरह अन्तरराष्ट्रीय वित्त केन्द्र बनने की क्षमता है। तथापि यह सम्भावना, भारत में वित्तीय विनियमन की कमियों के कारण रूक गई है। कारक बाजार सुधार की सरकार द्वारा तत्काल प्राथमिकता दिए जाने की आवश्यकता है।

वित्तीय प्रणाली

भारतीय वित्त संहिता का मसौदा

2.114 भारतीय वित्त प्रणाली, आज की अर्थव्यवस्था की अपेक्षाओं और भविष्य में अर्थव्यवस्था की अपेक्षाओं के अनुरूप नहीं है। भारत में वित्तीय विनियमन के ढांचे में अधिकांश परिवर्तन, समय की मांग के अनुसार किए गए हैं। इसमें वित्त का विनियमन करने के लिए विनियामकों को अधिकार देने वाले विभिन्न कानूनों में पीस मील परिवर्तन किया जाना है।

2.115 पिछले दस वर्षों में विशेषज्ञ समितियों की श्रृंखला के माध्यम से सुधारों की दिशा के बारे में एक सहमति उभर कर आई है। जिससे भारत वित्त की असफलता पर सैंकड़ों भारतीय विशेषज्ञों और अनुसन्धान निकायों को शामिल किया है। तथापि प्रस्तावित बहुत से परिवर्तन, मौजूदा कानूनों की आधारभूत संरचना के अनुरूप नहीं रहे हैं। आधारभूत कानूनों की समीक्षा करने, इन्हें पुनः बनाने के लिए एफ.एस.एल.आर. सी. का गठन किया गया था ताकि वित्तीय प्रणाली के लिए प्रत्येक नए कदम को

कारोबार करने के लिए इसे आसान और सस्ता बनाना उच्च प्राथमिकता होनी चाहिए।

भारतीय वित्त संहिता मसौदा वित्तीय क्षेत्र के सभी विनियमों में उपभोक्ता संरक्षण को उच्च मुख्य स्थान देता है।

समाविष्ट किए बिना मौजूदा कानूनों को बार-बार संशोधित किए बिना आधुनिक अर्थव्यवस्था बनने के लिए भारत को तैयार करने के लिए भारतीय वित्त में सुधार लाया जा सके।

2.116 आयोग जिसने अपनी रिपोर्ट अप्रैल, 2013 में प्रस्तुत की, का कार्य था, विनियामकों, सरकार, विनियमितों और उपभोक्ताओं जिनके संरक्षण विनियम तैयार किया जा रहा है, के बीच आधारभूत व्यवस्था को चुनौती देना। एफ.एस.एल.आर.सी. ने नए कानून का मसौदा प्रस्तावित किया: भारतीय वित्तीय संहिता। इस कानून ने उपभोक्ता संरक्षण को सभी विनियमों में उच्च स्थान पर रखा है। कर दाता पर भार डाले बिना उपभोक्ता का संरक्षण करने के क्रम में विनियामक व्यष्टि किफायती विनियम अपनाते हैं तथा वित्तीय फर्मों के फेल होने के जोखिम को कम करते हैं। वे पालिसी धारक का संरक्षण करते हैं तथा उपभोक्ता संरक्षण विनियमों और निवारण संघों के माध्यम से अनप्रयुक्त उत्पादों की बिक्री को रोकते हैं। जब वित्तीय सुधार असफल हो जाते हैं, शेयर धारकों को असफलता का पूरा खामियाजा भुगतना होता है अपितु अर्थव्यवस्था और उपभोक्ताओं पर होने वाले इसके परिणामों को, संकल्प निगम के माध्यम से रोका जाना चाहिए। प्रणालीबद्ध विनियमन के माध्यम से सरकार और विनियामक, वित्तीय सेवाओं में होने वाली बड़े पैमाने की रूकावट को रोकते हैं। आदेश और नियन्त्रण के पूर्व दृष्टिकोण के स्थान पर यह वित्तीय प्रणाली में वित्तीय अधिकरणों द्वारा तार्किक दृष्टिकोण को आगे बढ़ाता है।

कारोबार करने के लिए इसे आसान और सस्ता बनाना उच्च प्राथमिकता होनी चाहिए।

2.117 भारत में पिछली समितियों की रिपोर्टों की सिफारिशों का विषय रहा है, प्रगति के विरुद्ध वित्तीय समिकरणों द्वारा खड़ी की गई रूकावटें। विनियामकों को स्पष्ट उद्देश्य और अधिकार देकर इस मुद्दे का एफ.एस.एल.आर.सी. द्वारा निवारण किया गया है। विनियामक को यह स्पष्ट करने की आवश्यकता है कि विनियम की, उसे सौंपे गए कार्यों को पूरा करने की आवश्यकता है तथा यह उसकी शक्तियों में है कि तथा विनियम का लागत लाभ विश्लेषण यह दर्शाता है कि अतिरिक्त लागत, चाहे मौद्रिक अथवा अन्यथा जो इस विनियम के अनुसार है, अर्थव्यवस्था को स्पष्ट लाभ देने के लिए है।

2.118 “भारतीय वित्तीय संहिता, विधायी कार्य सूची पर है। मौजूदा वित्तीय विनियामकों ने” अडापशन आफ गवर्नेन्स एन्हान्सिंग एण्ड नान लैजिस्टेटिव कोड” की उनके द्वारा अनुपालन किए जाने की वचनबद्धता प्रकट की है जिनके माध्यम से संहिता के मसौदे के कुछ पहलुओं का, मौजूदा अधिकरणों के कार्यकरण में सुधार लाने के लिए उपयोग किया जा रहा है। यह विधायी तथा गैर-विधायी कार्य अब भारत में वित्तीय सुधारों का केन्द्र बिन्दु है।

पूँजीगत नियन्त्रण

2.119 भारतीय अर्थव्यवस्था के परिपक्व होने की एक मुख्य विशेषता रही है फर्मों का अन्त राष्ट्रीयकरण। फर्मों, विश्व की अर्थव्यवस्था के साथ व्यापार, आरूट बाउन्ड एफ.डी.आई., वस्तुओं और सेवाओं के आयात, विदेशी इक्विटी पूँजी, विदेशी ऋण पूँजी तथा विदेशी डेरिवेटिव बाजार के माध्यम से जुड़े हैं।

फेमा के अन्तर्गत पूँजीगत नियन्त्रण, तीव्र वैश्विक अर्थव्यवस्था का समर्थन नहीं करता।

2.120 विदेशी विनियम प्रबन्धन अधिनियम, 1999 पर आधारित पूँजीगत नियन्त्रण का प्रयोग करते हुए देश-पार के क्रियाकलापों में रूकावट आती है, पूँजीगत जैसेकी सभी क्रियाकलाप फेमा की धारा 6 के अन्तर्गत आते हैं जिनमें से उनकी मनाही होती है जब तक कि स्पष्ट रूप से उनकी अनुमति नहीं दी जाए। यह धारा 5 के विपरीत है जो कि चालू लेखा को कवर करता है तथा इस दर्शन का प्रतिबिम्ब है तथा जब तक वर्जित नहीं किया जाए, सभी प्रकार के लेन देन की अनुमति देता है। पिछले 15 वर्ष में अधीनस्थ विधान के, पूँजीगत प्रवाह के सम्बन्ध में हजारों पृष्ठ लिखे गए

हैं। इतने बड़े कानून के नियम का उल्लंघन और कानूनी जोखिम। इस क्षेत्र की आधारभूत वास्तविकताओं उस सुशासन से हटा लिया गया है, जिसकी भारत कल्पना करता है। भारत में कारोबार करने की लागत को कम करने के लिए एक घटक के रूप में देश पार क्रियाकलापों के अत्यधिक सरलीकरण की आवश्यकता है।

2.121 उदाहरण के तौर पर एफ.डी.आई. के लिए एक सिंगल विन्डो प्रभावकारी रूप से बनाई जा सकती है यदि फेमा के अन्तर्गत सभी प्रकार के नियम बनाने का अधिकार भारत सरकार के एक विभाग के पास हो तथा स्पष्ट रूप से नकारात्मक सूची को छोड़कर सभी प्रकार के लेनदेन की अनुमति हो।

भोजन

2.122 एक क्षेत्र जो भारत के उदारीकरण और प्रतियोगिता में पीछे रहता आ रहा है, वह है भोजन (खाद्य) सेवाओं और उद्योग के क्षेत्र में भारतीय उत्पादकों ने कार्रवाई की पर्याप्त आजादी हासिल कर ली है तथा वे पूरे भारत वर्ष और विश्व का मुकाबला करते हैं। भोजन (खाद्य) के क्षेत्र में भारतीय उत्पादकों को पर्याप्त प्रतिबन्धों का सामना करना पड़ता है। सरकार किसी उत्पादक को अपने पड़ोसी अथवा पड़ोसी जिले को मुक्त रूप से बिक्री करने की अनुमति नहीं देती। जटिल नियन्त्रण और प्रणाली प्रचलन में है।

2.123 अनाज (खाद्यान्न) के बाजार में एक व्यापक केन्द्रीय आयोजना प्रणाली प्रचलन में है। राज्य सरकारें लागत कीमतों, जैसकि उर्वरक, पानी और बिजली को नियन्त्रित करती हैं, राज्य निर्गत कीमतों का निर्धारण करता है तथा उस प्रशासनिक तन्त्र के साथ गैर-सरकारी व्यापार को बढ़ाता है जो खरीद करता है। राज्य भंडारण के क्षेत्र में निजी क्षेत्र को बढ़ावा देने है। राज्य वितरण में गैर-सरकारी व्यापार को बढ़ावा देता है, जिससे खाद्यान्न का देश-भर में वितरण हो सके। केन्द्रीय आयोजना प्रणाली, देश को तीन प्रकार से नुकसान पहुंचाती है। दृष्टिगोचर लागत, प्रचालन और सुपुर्दगी की सीधी लागत है। इसके अलावा लीकेज, अकार्यकुशलता और गैर-वैधानिकता की छिपी हुई लागत भी होती है जो कि सार्वजनिक प्रणाली के साथ-साथ चलती है। तथापि सबसे महत्वपूर्ण लागत है, संसाधनों का अकार्यकुशलता उपयोग और उत्पादन का ढांचा जोकि केन्द्रीय आयोजनाकार की पसन्द के अनुसार चलता है। कृषि क्षेत्र के अपर्याप्त विकास के कारण यह दीर्घाविधि के लिए आवश्यक था। शायद वह समय आ गया है जब और प्रतियोगी दायता ला करके कई अकार्य कुशलताओं को समाप्त किया जा सके।

2.124 हाल ही की दशाब्दियों में भारत में बढ़ती हुई आय के कारण लोगों का रूझान गेहूँ और चावल जैसे मुख्य अनाज से शिफ्ट होकर बेहतर वस्तुओं जैसे सब्जियों, फल, अन्डे, दूध और मांस की तरफ हुआ। बाजार अर्थव्यवस्था में संसाधन, खरीद प्रतिमानों में इस रूझान को दर्शाते हुए पुनः आबंटित हो जाएंगे। सापेक्ष कीमतों में हल्के से परिवर्तन अर्थात् पालक की कीमत में गेहूँ की कीमत के अनुपात में संसाधनों का आबंटन गेहूँ से पालक में हो जाएगा। आदेश और नियन्त्रण की जटिलताओं ने इस प्रक्रिया में बाधा डाली है। परिणामस्वरूप सापेक्ष कीमतों में एक बड़े शिफ्ट से अपेक्षित आपूर्ति का रूझान भी होना अपेक्षित है। इससे खाद्य में मुद्रास्फीति आई है।

2.125 सरकार द्वारा किए जाने वाले अन्य हस्तक्षेप भी समस्याकारी है। पहला है, लेन-देन और भण्डारण पर प्रतिबन्ध। इसमें शामिल है, राज्य स्तर के ए.पी.एम.सी. कानून, आवश्यक वस्तु अधिनियम और राज्य और स्थानीय स्तर पर प्रशासनिक उपाय जो कि उत्पादन और भण्डारण के निर्णय को विकृत करते हैं।

केन्द्रीय आयोजना खाद्य अर्थव्यवस्था के प्रत्येक पहलू को कवर करती है।

उपभोक्ताओं और किसानों दोनों का कल्याण तब हो सकता है, जब कृषि बाजारों को उसी तरीके से आजादी दी जाए जैसे उत्पादकों को आर्थिक आजादी दी गई थी।

बाजार आधारित अर्थव्यवस्थाएं, किसानों और उत्पादकों का संरक्षण करने के लिए, बाजार के संकेतों को नष्ट किए बिना आय का समर्थन, खाद्य और रोकड़ अन्तरण प्रदान करती है।

2.126 एक ओर समस्या अन्तर राष्ट्रीय व्यापार से सम्बन्धित है। उद्योग और सेवाओं में, भारतीय उत्पादक, अन्तरराष्ट्रीय आर्थिक एकीकरण के कारण उन्नत हुए हैं। उत्पादकों ने बाजार के बड़े आकार की बढ़ोतरी के कारण फायदा उठाया है। निम्नलिखित में विशेषीकरण हुआ है: भारतीय आयात पूंजीगत गहन कम्प्यूटर हार्डवेयर और निर्यात श्रम गहन कम्प्यूटर साफ्टवेयर। राजतन्त्रीय नीतियों को समाप्त करना, 1979 से भारत के विकास के बढ़ने का मुख्य स्रोत रहा है।

2.127 भारत को कृषि उत्पादन के माध्यम से खुशहाली प्राप्त करने का अद्वितीय अवसर प्राप्त हुआ है। यहां के मौसल के अनुसार वर्ष भर में कई फसले उगाई जा सकती है। जबकि विश्व में कुछ ऐसे हिस्से हैं जो अपनी भूमि पर अनाज का बड़े पैमाने पर यांत्रिक उत्पादन करते हैं। उच्च कीमत कृषि के एक बड़े हिस्से के लिए अत्यधिक श्रमिकों की आवश्यकता होती है। भारत इन सभी क्षेत्रों में उत्पादक और नियतिक बन सकता है। इससे उत्पादन प्रक्रिया के सभी प्रतिभागियों को उच्च कीमत मिलेगी। कृषि में जीविका से गरीबी का अभिप्राय नहीं होना चाहिए।

कृषि का उदारीकरण

2.128 खाद्य अर्थव्यवस्था के आधुनिकीकरण की सबसे बड़ी रूकावटें हैं राज्य के ए.पी.एम.सी. कानून। उन्होंने कृत्रिम रूप से खरीदांश सृजित कर दिए हैं जिनके पास बाजार की शक्ति है। प्रस्तावित आदर्श ए.पी.एम.सी. अधिनियम, 2003 एक पर्याप्त हल है, क्योंकि इसमें ए.पी.एम.सी. का कोई योगदान नहीं रह जाता। इसके अतिरिक्त कुछ राज्य सरकारों ने कराधान और तकनीकी अपेक्षाओं के कारण देश के भीतर ही व्यापार पर प्रतिबन्ध लगाए हैं। आगे का रास्ता है कि आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 को निरस्त कर दिया जाए जो कि राज्य सरकारों द्वारा हस्तक्षेप किए जाने का समर्थकारी अधिनियम है। यह अधिनियम, खाद्य के समेकित प्रतियोगी राष्ट्रीय बाजार के अनुरूप नहीं है।

2.129 संसद को, संविधान के अन्तर्गत एक राष्ट्रीय बाजार का विधान बनाने का अधिकार है जो इसे देश भर में किसानों और व्यापारियों के लिए आजादी से बेचने और खरीदने का विधान बनाने की समर्थता प्रदान करता है। यह कानून ए.पी.एम.सी. कानूनों तथा किसानों के राज्य और राज्य के बाहर बिक्री करने के अधिकार पर लगाए गए प्रतिबन्धों का अतिक्रमण कर सकता है। ऐसे कानून के अन्तर्गत, ए.पी.एम.सी. प्रतियोगी बाजार में, व्यापारिक संगठनों की तरह एक संगठन मात्र रह जाएगा। इसके अलावा भारत के संविधान के अन्तर्गत संसद ऐसे आयोग के गठन का विधान बना सकती है, जो प्रतियोगिता विरोधी पद्धतियों के लिए देश की निगरानी कर सकता है। एक राष्ट्रीय बाजार का गठन करने के लिए केन्द्र सरकार को भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की संघ सूची और समवर्ती सूची के अन्तर्गत शक्तियों का प्रयोग करने की आवश्यकता है ताकि ए.पी.एम.सी. की एकाधिकार शक्तियों को समाप्त किया जा सके तथा खाद्य बाजार को प्रभावित करने वाले अन्य दण्डात्मक और कठोर राज्य कानूनों को बदला जा सके।

2.130 खाद्य अर्थव्यवस्था में परम्परागत हस्तक्षेप के हटाए जाने के साथ-साथ, खाद्य के क्षेत्र में तीन राष्ट्रीय स्तर की सार्वजनिक बेहतरी पर प्राथमिकता निर्धारित किए जाने की आवश्यकता है। ज्ञान को बढ़ाना, भावी व्यापार का वित्तीय विनियमन और सूचना हस्तक्षेप जो भण्डारण में बाजार के असफल होने का निवारण कर सके।

2.131 खाद्य के क्षेत्र में 'सार्वजनिक बेहतरी' के तीन समूह हैं। पहला है वैज्ञानिक अनुसन्धान और विस्तार। ज्ञान, गैर प्रतिद्वन्दी और शामिल किए जाने योग्य है; गैर-सरकारी क्षेत्र के पास, ज्ञान बढ़ाने के लिए अपर्याप्त प्रोत्साहन हैं। अतः

फार्म में निवेश और उत्पादन की बढ़ोतरी की कुंजी है, कृषि का उदारीकरण

विश्वविद्यालय में वैश्विक रूप से बहु प्रतियोगी अनुसंधान कार्यक्रम के सार्वजनिक वित्त पोषण की भूमिका है ताकि देश भर के उत्पादकों को चालू अनुसंधान का ज्ञान प्रसारित किया जा सके।

2.132 दूसरा, वस्तुओं को भावी व्यापार का क्षेत्र है। संगठित वित्तीय व्यापार की मानकीकृत बाजार असफलता, वस्तु भावी व्यापार में विहित है। वस्तु भावी व्यापार, आधुनिक खाद्य क्षेत्र के लिए आवश्यक है क्योंकि यह भावी कीमतों के लिए पूर्वानुमान लगाता है जो देश भर में फसल बोने और भण्डारण के निर्णय देता है।

2.133 तीसरा गोदाम का क्षेत्र है। इस क्षेत्र में असफलता में शामिल है भण्डारण में दी जाने वाली सुविधाओं के सम्बन्ध में उत्पादक और भण्डारण की सुविधाओं का प्रयोग करने वालों के बीच सही सूचना के आदान प्रदान का अभाव। सुरक्षित भण्डारण, सूचना आधारित पहलें, इस असममित जानकारी को कम कर सकती है। भण्डारण विकास और विनियामक प्राधिकरण ने, देश भर में भण्डारण के कार्य निष्पादन के सम्बन्ध में सूचना प्रणाली की सार्वजनिक बेहतरी करने का कार्य शुरू किया है। इससे भण्डारण में बाजार की असफलता के कारण का निवारण होगा।

संस्थागत परिवर्तनों को संस्थागत बनाना

2.134 खुशहाली की तरफ भारत की यात्रा, मुख्यतः श्रम का तथा पूंजी का बेहतर तरीके से प्रयोग करना है, अर्थात् उत्पादन बढ़ाने में जबकि फर्मों की उत्पादकता फर्मों के प्रबन्धकों के निर्णय का परिणाम होता है, इन निर्णयों को सरकारी नीतियों, कानूनों और विनियमों द्वारा आकार मिलता है। पिछले 20 वर्ष में, कई मुख्य पहलें ने, कर नीति को युक्तियुक्त बनाने, व्यापार के प्रतिबन्धों को समाप्त करने लाइसेंस राज को कम करने, विनियम दर को फ्लोट करने और इक्विटी बाजार गठित करने सहित उत्पादन की दर को बढ़ाया है।

2.135 इस अध्ययन ने राज्य की क्षमता: कानूनों अभिकरण के संगठन, संगठनात्मक संरचना प्रक्रिया पद्धति और मानव संसाधन जिसके माध्यम से राज्य की प्रभावकारिता प्राप्त की जा सकती है, ये संशोधन करने की समस्या पर बल देते हुए विभिन्न क्षेत्रों में परिवर्तन की कार्य सूची का खाका तैयार किया है।

2.136 पूर्व में सुधार आकस्मिक और अनियमित रूप में हुए हैं जिससे संकट पैदा हुआ तथा नीतिगत समस्याओं के प्रति लोगों की विभिन्न प्रतिक्रियाएं प्राप्त हुईं। नीति का मुख्य उद्देश्य संस्थागत परिवर्तन को संस्थागत बनाने से होना चाहिए ताकि प्रत्येक समय संस्थाओं में प्रक्रिया निरन्तर चलती रहे इस बात की प्रवाह नहीं करते हुए कि अल्पावधि संकट है अथवा किसी प्रकार के व्यक्ति निर्णय ले रहे हैं।

2.137 अन्तरराष्ट्रीय अनुभव का लाभ उठाते हुए, इस प्रक्रिया में उत्पादकता आयोग का गठन करके, उसका सहयोग लिया जा सकता है जोकि परामर्शदात्री विशेषज्ञ निकाय होगी। यह मैटरिक्स बनाएगी तथा ऐसे क्षेत्रों के बारे में रिपोर्ट कार्ड तैयार करेगी जहां परिणामों की आवश्यकता है। यह उत्पादकता बढ़ाने के उद्देश्य से कानूनों, विनियमों, संगठनात्मक ढांचों और प्रक्रिया डिजाइन की समीक्षा करेगी। यह एक सांविधिक निकाय होना चाहिए जो यह समीक्षा करवा सके तथा इसके निष्कर्ष आम जनता तक रख सके तथा इसकी कोई कार्यकारी शक्तियों नहीं होगी।

2.138 कई उन्नत देशों ने इन तंत्रों के माध्यम से संस्थागत परिवर्तन लाने के लिए इस प्रक्रिया को संस्थागत बनाया है। तथापि सामान्यता धीमे विकास वाले ऐसे देश हैं जो प्रत्येक 20-25 वर्ष में एक बार दोहरे विकास का आंकड़ा प्राप्त करते हैं। इसके विपरीत भारत का सकल घरेलू उत्पाद प्रत्येक 10 वर्ष या इससे पहले दोगुना हो जाता है। परिणामस्वरूप अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं के अनुरूप सरकारी ढांचे के लिए भारत में और अधिक संस्थागत परिवर्तन की आवश्यकता

किसानों को खरीदने और बेचने के सम्बन्ध में उतनी ही आजादी होनी चाहिए जितनी अन्य उत्पादकों को है।

संस्थाओं में सुधार लाने की निरन्तर प्रक्रिया का गठन किया जाए।

है। उत्पादकता आयोग के डिजाइन में संशोधन किया जाए, जिसमें प्रत्येक 10 वर्ष पश्चात भारत में सरकार के व्यापक पुनः डिजाइन की आवश्यकता को दर्शाया जाए।

निष्कर्ष

2.139 आर्थिक नीति का अन्तिम लक्ष्य उच्च विकास के सतत पुनः जागरण को विकसित करना जिसमें सैकड़ों लाखों अच्छी गुणवत्ता वाली नौकरियां सृजित हों। अच्छी गुणवत्ता की नौकरियां उच्च उत्पादकता वाली फर्मों द्वारा सृजित की जाती हैं, अतः यह कार्यसूची शोचनीय है कि कैसे फर्मों का सृजन किया जाए तथा कैसे फर्म उच्च उत्पादकता प्राप्त करें।

2.140 श्रम कानून, फर्मों के लिए बड़े प्रोत्साहन देते हैं ताकि वे कम दक्षता वाले कामगारों की एक बड़ी संख्या को नहीं रखें। इन समस्याओं के कारण नई फर्मों का प्रवेश और गठन रुक जाता है। यह मौजूदा कारोबार का संरक्षण करता है चाहे कम मात्रा में तथा प्रवेश और प्रतियोगिता को सीमित करता है। भारत के अद्वितीय जनसांख्यिकी आंकड़ों को प्रयोग करना तथा नए सुधारों को लाना अनिवार्य है।

2.141 दीर्घकालीन पहलों की खोज, अर्थव्यवस्था को लघुकाल में फीडबैक प्रदान करेगी जिससे उपभोग और निवेश में बढ़ोतरी हेगी। आज भारत में दीर्घावधि और लघु अवधि प्राथमिकताओं के बीच सामन्जस्य है। साथ ही इन नीतिगत पहलों का गहरा प्रभाव पीछे रह जाएगा। जब स्थानपर एकल व्यक्तियों और फर्मों को खुले अवसर दिए जाने की नीति होगी तो नए परिदृश्य को समझने में आर्थिक अधिकारकों को समय लगेगा कि वे इसमें किस प्रकार इष्टतम रूप से कार्य करें। संगठनात्मक पूंजी गत ढांचा तैयार करने में फर्मों को समय लगेगा और वचनबद्धता की आवश्यकता होगी। अतः हम 3 वर्ष की अवधि परिकल्पित कर सकते हैं जिसमें सुधारों को लागू किया जाएगा इसके बाद की अगले तीन वर्ष की अवधि में अर्थव्यवस्था नए माहौल को आत्मसात करलेगी तथा उच्चतर रुझान की विकास दर प्राप्त करेगी।