

राजकोषीय नीति कार्ययोजना विवरण

क. राजकोषीय नीति का सिंहावलोकन

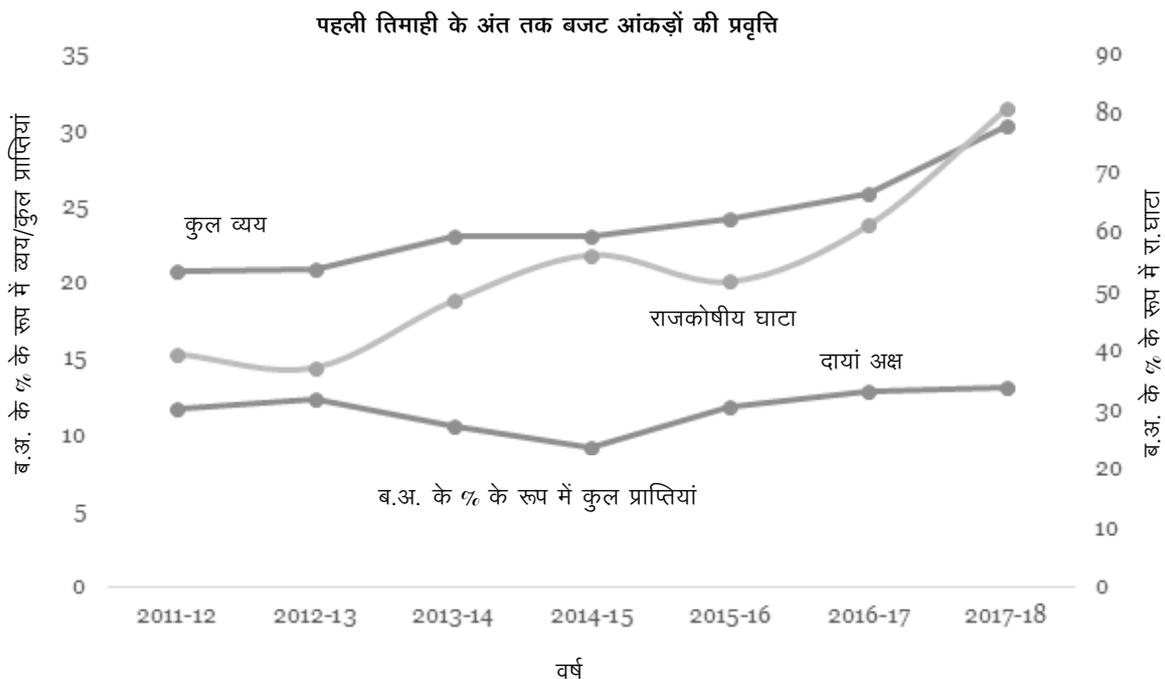
1. केन्द्र सरकार ने वित्त वर्ष 2016-17 में सघट्ट का 3.5 प्रतिशत राजकोषीय घाटे का बजटित लक्ष्य हासिल किया। सरकारी व्यय कम करने और राजस्व प्राप्तियां बढ़ाने पर संयुक्त रूप से ध्यान केन्द्रित करने में विवेकशील आर्थिक नीतियां परिलक्षित हुईं, जिससे यह सुनिश्चित हुआ कि सरकार यह कार्य जारी रख सके। इस उपलब्धि से सुनिश्चित हुआ कि सरकार अपने राजकोषीय घाटे के लक्ष्यों को हासिल करने के लिए सही रास्ते पर चल रही है जैसाकि एफआरबीएम अधिनियम में उल्लेख किया गया है।

2. वित्त वर्ष 2017-18 की शुरुआत इस सकारात्मक पृष्ठभूमि पर हुई। प्रमुख वृहद मानदंडों के अलावा सरकार की राजकोषीय नीति 2017-18 में ऐतिहासिक बजटीय और राजकोषीय सुधारों पर हुआ है। कम से कम दो प्रमुख राजकोषीय सुधार जिनका राजकोषीय नीति के परिणामों को प्रभावित करने के कारण उल्लेख करना आवश्यक है, वे हैं बजट चक्र का समय से पहले होना और 1 जुलाई, 2017 को माल एवं सेवा कर (जीएसटी) लागू करना। देश के लिए एक ही मूल्य वर्धन कर - माल एवं सेवा कर (जीएसटी), जो उद्देश्य परक कर है और देश भर को प्रभावित करने वाले असंख्य करों को प्रतिस्थापित किया। विभिन्न देशों के साक्ष्य ने उन चुनौतियों को दर्शाया है जो किसी भी देश पर मूल्य वर्धन कर अधिरोपित करने पर उत्पन्न हुई हैं।

3. वर्ष 2017-18 का बजट 1 फरवरी को पेश किया गया था, और लेखा अनुदान की प्रथा को समाप्त कर दिया गया। बजट कैलेण्डर पहले करने से यह प्रत्याशा थी कि व्यय में कमी जिसकी विशेषता पूर्ववर्ती वर्षों में पहली तिमाही के व्यय की रूपरेखा रही है, उसमें उलटफेर होगा। वित्तीय वर्ष के आरंभ से ही मंत्रालयों/विभागों के लिए पूर्ण बजट उपलब्ध करके कुल व्यय का 1/6 हिस्से के व्यय की उच्चतम सीमा अब लागू नहीं होगी।

4. भारत सरकार के व्यय करने के पैटर्न पर इस बदलाव के प्रभाव का आकलन करने के लिए हम चित्र 1 देखें। ग्राफ प्रमुख बजट परिवर्तनशीलता की प्रवृत्ति दर्शाता है; नामतः व्यय 2011-12 से सघट्ट के प्रतिशत के रूप में राजस्व और राजकोषीय घाटा। ये आंकड़े संबंधित वर्ष के महालेखा नियंत्रक द्वारा प्रकाशित मासिक लेखे से लिए गए हैं। आंकड़े स्पष्ट दर्शाते हैं कि किस प्रकार पहली तिमाही 2017-18 में व्यय ब.अ. के लगभग 5 प्रतिशतांक का उछाल दर्शाता है। व्यय में अचानक तेजी आने की तुलना में राजस्व की प्रवृत्ति कमोबेश स्थिर रही। तथापि, ब.अ. (दायें अक्ष पर पाया गया) के प्रतिशत के रूप में राजकोषीय घाटा लगभग 20 प्रतिशतांक बढ़ा। इसका निहितार्थ पिछले वर्ष की तदनुसूय अवधि में राजकोषीय घाटा (एफडी) की तुलना में लगभग ₹1,15,362 करोड़ वृद्धि है। वित्तीय वर्ष के आरंभ से ही पूर्ण बजट उपलब्ध होने के परिणामस्वरूप राजस्व व्यय में ₹1,19,567 करोड़ की तेजी आई जो पूंजी व्यय ₹19,332 करोड़ की तेजी दर्शाता है। तथापि, केन्द्रीय सरकार की कुल प्राप्तियों में केवल ₹2,357 करोड़ की वृद्धि हुई।

चित्र 1



5. राजस्व-पूँजी मिश्रित व्यय 2016-17 की पहली तिमाही में 9.6 प्रतिशत से बढ़कर 2017-18 की पहली तिमाही में 10.5 प्रतिशत हो गया। प्रारंभिक व्यय का वित्तपोषण बाजार ऋण/अल्पावधिक उधारों को बढ़ाकर किया गया था।

6. मौजूदा वित्त वर्ष के दौरान व्यय का अनुपात बढ़ाकर, सरकार के लिए वित्तीय वर्ष के पूर्वार्ध के दौरान ही व्यय शुरू करना सरकार के लिए संभव हुआ है। ऐसा लगता है कि वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिए निर्धारित राजकोषीय लक्ष्य जोखिम भरा रहा विशेषकर पहली तिमाही में क्योंकि व्यय सरकार की प्राप्तियों से बहुत अधिक था। तथापि, यह सरकार की राजकोषीय स्थिति की सटीक छवि प्रस्तुत नहीं करता है क्योंकि कतिपय प्राप्तियाँ, विशेषकर कर-भिन्न राजस्व वर्ष के उत्तरार्ध के दौरान सटीक होने लगी।

7. अप्रैल-नवंबर, 2017 से सरकारी व्यय की प्रवृत्ति पिछले वर्ष की तदनुसूची अवधि की तुलना में ब.अ. के प्रतिशत के रूप में व्यय में वृद्धि दर्शाती है। अप्रैल-नवंबर, 2017 में पिछले वित्त वर्ष के दौरान ब.अ. के 65 प्रतिशत की तुलना में कुल व्यय ब.अ. का 68.9 प्रतिशत था। यह वृद्धि पूँजीगत और राजस्व दोनों के व्यय में देखी गई थी। जबकि राजस्व व्यय ने 4.4 प्रतिशतांक वृद्धि दर्शाई, पूँजीगत व्यय ने 1.8 प्रतिशतांक की वृद्धि दर्शाई। ये बिन्दु नीचे दिए गए ग्राफ से स्पष्ट रूप से देखे जा सकते हैं। सघट के प्रतिशत के रूप में कुल व्यय में उछाल जो पहली तिमाही में तीव्र वृद्धि के रूप में देखा जा सकता था, काफी हद तक नरम हो गया है। तथापि, पिछले वर्ष की तुलना में थोड़ा गिरा हुआ प्रतीत होता है और धनात्मक मोड़ भी आया कि इसमें कुल राजस्व प्राप्तियों को लिया गया है। इस वित्त वर्ष के पहले 8 महीनों के लिए व्यय की प्रवृत्तियाँ नीचे दर्शाई गई हैं:

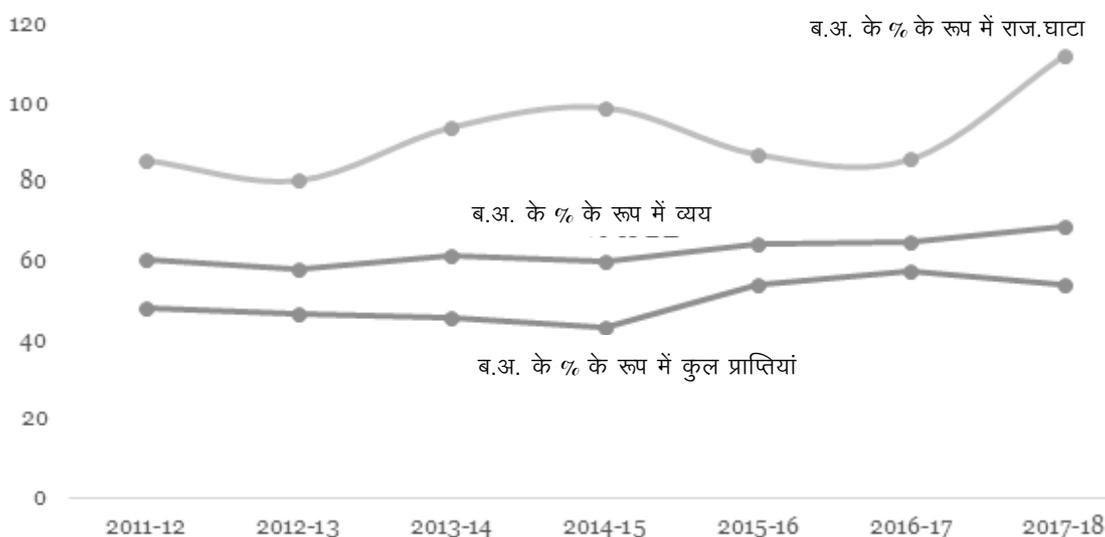
8 यदि हम प्राप्तियों की प्रवृत्ति देखते हैं तो हम अलग छवि देखते हैं। कुल प्राप्तियाँ पिछले वर्ष की तदनुसूची अवधि के दौरान 57.1 प्रतिशत की तुलना में मौजूदा वित्त वर्ष के दौरान बजटित प्राप्तियों का केवल 54.2 प्रतिशत थीं। सकल कर राजस्व में भी यही प्रवृत्ति देखी गई। पिछले वर्ष की तदनुसूची अवधि के दौरान 57.2 प्रतिशत के विपरीत

ब.अ. की तुलना में 56.9 प्रतिशत रहा। पिछले वर्ष के दौरान अधिक राजस्व की प्राप्ति में आय प्रकटन स्कीम और मजबूत वृद्धि के कारण उछाल आया, जिसे पिछले वित्त वर्ष के पहले 8 महीनों के दौरान देखा गया। प्राप्तियों में गिरावट अप्रत्यक्ष कर पक्ष पर माल एवं सेवा कर (जीएसटी) प्रक्रियाओं को दुरुस्त करने संबंधी अनश्चितताओं के कारण आई। बाद के दिनों में संग्रहणों के होते हुए भी आरंभिक हिचकोलों ने माल एवं सेवा कर राजस्व द्वारा अर्थव्यवस्था में वृद्धि की बहाली की पृष्ठभूमि में वृद्धि दर्शाने और माल एवं सेवा कर से संबंधित बाधक मुद्दों को हटाने के बाद मजबूती दर्शायी।

9. कुल व्यय के लिए सं.अ. 2017-18 में ₹2217750 करोड़ रखा गया जबकि ब.अ. 2017-18 में ₹2146735 करोड़ था। इसका निहितार्थ यह है कि बजट अनुमानों की तुलना में इसमें ₹710151 करोड़ या 3.3 प्रतिशत की वृद्धि हुई। ब.अ. अनुमानों की तुलना में वृद्धि के कारण ₹61331 करोड़ की वृद्धि है, जिसे माल एवं सेवा कर क्षतिपूर्ति उपकर के कारण राजस्व विभाग की मांग में मुहैया कराया गया है। सघट के प्रतिशत के रूप में कुल व्यय 13.2 प्रतिशत परिकलित किया गया, जिसका तत्पर्य 2016-17 के वास्तविक आंकड़ों की तुलना में वृद्धि दर 12.0 प्रतिशत है। अन्य वृद्धियाँ स्वायत्त निकायों के लिए भी सातवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों को लागू करने के निर्णय के बाद गारंटीशुदा निकायों हेतु वेतन के लिए प्रावधान करने की आवश्यकता के कारण हुई थी।

10. राज्यों को जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर का अंतरण राजकोष के मद्देनजर तटस्थ है क्योंकि उपर्युक्त राशियों को कतिपय विशिष्ट विलासिता व दुर्गुण वाली वस्तुओं जैसे तंबाकू और तंबाकू उत्पादों, पान मसाला, वातित पेयों, मोटर वाहनों पर 28 प्रतिशत की उच्च दर पर एक उपकर के रूप में उगाहा गया है। इसे जीएसटी लागू करने के कारण राज्यों को हुई किसी भी राजस्व हानि की प्रतिपूर्ति के लिए पांच वर्ष की अवधि के लिए लाए जाने का प्रस्ताव है। इन राशियों को जीएसटी (राज्यों को प्रतिपूर्ति) अधिनियम, 2017 की धारा 10 के अनुसार जीएसटी प्रतिपूर्ति निधि नामक सरकारी खाते में एक गैर-व्यपगत निधि में अंतरित किया जाता है।

नवम्बर 2017 के अन्त तक बजट आंकड़ों की प्रवृत्ति



11. समग्र व्ययों के अनुसार, राजस्व व्यय ₹1836934 करोड़ से बढ़कर ₹1944305 करोड़ हो गए हैं। इसका तात्पर्य है कि बजट अनुमान पर ₹1,07,371 करोड़ या 5.8 प्रतिशत की वृद्धि हुई। राजस्व व्यय में हुई यह वृद्धि बजटीय संसाधनों से वित्तपोषित किए गए पूंजीगत व्यय में आई गिरावट से प्रतिसंतुलित हो गई। यह गिरावट ₹36356 करोड़ की थी, जो बजट अनुमान के सापेक्ष 11.7 प्रतिशत की कमी दर्शाती है। इस गिरावट के प्रमुख कारण रेलवे को प्रदान की गई सहायता और राज्य सरकारों को ईएपी ऋण अंतरित करने संबंधी तंत्र को तर्कसंगत बनाना है, जिसका उल्लेख मध्यावधि राजकोषीय नीतिगत विवरण में कर दिया गया है।

12. सकल कर राजस्व के संशोधित अनुमानों में भी वृद्धि हुई है। इसके ब.अ. 2017-18 में ₹1911579 करोड़ से बढ़कर संशोधित अनुमान 2017-18 में ₹1946119 करोड़ होने का अनुमान है। तथापि, यह वृद्धि मुख्यतः संशोधित अनुमान 2017-18 में ₹61331 करोड़ के जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर के कारण थी जिसका उल्लेख 2017-18 के बजट अनुमानों में नहीं किया गया था। उपर्युक्त के अतिरिक्त, प्रत्यक्ष करों में ब.अ. पर ₹25,000 करोड़ की वृद्धि होने का अनुमान किया गया है। तथापि, राजस्व प्राप्तियों के संबंध में विशेषकर उन संसाधनों को प्रभावित करने वाली जिन्हें केन्द्र सरकार अपनी केन्द्रीय राशि में मिली निवल राशि के रूप में प्रयोग कर सकती है, कुल राजस्व प्राप्तियां ₹1515771 करोड़ के ब.अ. में ₹71674 करोड़ की गिरावट के साथ सं.अ. में ₹1444097 करोड़ पर आ गई। उपर्युक्त गिरावट मुख्यतः अप्रत्यक्ष कर संग्रहणों में ₹926900 करोड़ के ब.अ. में हुई ₹51856 करोड़ की गिरावट के साथ सं.अ. ₹875044 करोड़ होने के कारण थी। इस गिरावट के प्रमुख कारणों में से एक कारण चालू वित्त वर्ष के अंतिम महीने के लिए कर विवरणी भरने की तारीखों को आगे बढ़ाना भी था। मार्च, 2018 माह के लिए जीएसटी विवरणियां भरने की अंतिम तारीख 20 अप्रैल है और इसलिए, वे राजस्व जिनका केन्द्र इस वित्तीय वर्ष के दौरान उपयोग कर सकता है उस सीमा तक कम होंगे। कर भिन्न राजस्व के संबंध में भी ₹2,88,757 करोड़ के बजटीय आंकड़े में ₹52783 करोड़ की गिरावट के साथ यह राशि ₹2,35,974 करोड़ रह गई।

13. जहां तक पूंजीगत प्राप्तियों का संबंध है, गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों में ₹33041 करोड़ की वृद्धि देखी गई, जो ब.अ. में ₹84432 करोड़ से बढ़कर सं.अ. में ₹117473 करोड़ हो गई। इस उछाल में प्रमुख योगदान विनिवेश प्राप्तियों में हुई ₹27500 करोड़ की वृद्धि का रहा, जो ₹72,500 करोड़ के ब.अ. से बढ़कर सं.अ. 2017-18 में ₹100000 करोड़ तक पहुंच गई।

14. सरकार द्वारा प्रारंभ किए गए और यथा उल्लिखित सुधारात्मक उपायों और चुनौतीपूर्ण मौकों की अपेक्षाओं के मद्देनजर सरकार द्वारा राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजटीय प्रबंध अधिनियम के माध्यम से यथासंशोधित राजकोषीय समेकन को पुनःअंशशोधित कर दिया गया है। तदनुसार, सं.अ. 2017-18 में राजकोषीय घाटे के लक्ष्य को ब.अ. में परिकल्पित जीडीपी के 3.2 प्रतिशत के मुकाबले जीडीपी के 3.5 प्रतिशत पर पुनःअंशशोधित कर दिया गया है। यह छूट सरकार द्वारा प्रारंभ की गई व्यापक सुधारात्मक पहल नामतः माल एवं सेवा कर का कार्यान्वयन के सहज सामंजस्य के लिए है।

ख. वर्ष 2018-19 के लिए राजकोषीय नीति का परिदृश्य

15. सरकार का लक्ष्य आगामी वर्ष अर्थात वित्त वर्ष 2018-19 में इस अस्थायी समस्या के पश्चात राजकोषीय परिशोधन के मार्ग पर वापस आने का है। यह वर्ष नए लक्षित ढांचे का प्रथम वर्ष भी होगा, जहां ऋण और राजकोषीय घाटे को कम करने के दो लक्ष्य सामने होंगे। सरकार बजट अनुमान 2018-19 में जीडीपी के 3.3 प्रतिशत के एफडी लक्ष्य तक पहुंचना चाहती है।

16. सरकार का सकल कर राजस्व ₹1946119 करोड़ के संशोधित लक्ष्य से बढ़कर ब.अ. 2018-19 में ₹2271242 करोड़ होना प्रत्याशित है। इसका तात्पर्य है सं.अ. पर 16.7 प्रतिशत की वृद्धि। जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, इसके सं.अ. 2017-18 में माने गए 11.6 प्रतिशत की तुलना में 12.1 प्रतिशत होने का पूर्वानुमान है। सं.अ. 2017-18 के स्तर से सकल कर राजस्व (जीटीआर) से जीडीपी अनुमानों में अत्यधिक उछाल देखा गया है। यहां यह चेतावनी है कि जीटीआर में एक भाग, जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर (जो ₹90000 करोड़ बैठता है) शामिल है, जिसे केन्द्र सरकार अपनी व्यय संबंधी वचनबद्धताओं के लिए उपयोग में नहीं ला सकती।

17. प्रत्यक्ष करों के ब.अ. 2018-19 में बढ़कर ₹1150000 करोड़ तक पहुंचने का अनुमान है। इसका अर्थ है सं.अ. 2017-18 की तुलना में वर्ष 2018-19 में 14.4 प्रतिशत की वृद्धि हुई है। प्रत्यक्ष करों में वृद्धि कार्पोरेट आयकर और वैयक्तिक आयकर नामक दोनों रूपों में होने की आशा है। बजट के अनुसार इनके क्रमशः बढ़कर ₹621000 करोड़ और ₹529000 करोड़ तक पहुंचने की संभावना है।

18. ब.अ. 2018-19 में प्रत्यक्ष करों के ₹1116000 करोड़ तक पहुंचने की आशा है। पूर्वानुमान है कि जीएसटी राजस्व सं.अ. 2017-18 में ₹444631 करोड़ की तुलना में ब.अ. 2018-19 के अनुसार ₹743900 करोड़ हो जाएगा। इस तथ्य के मद्देनजर कि जीएसटी प्रथम तिमाही के समापन के पश्चात ही लगाया गया था, अप्रत्यक्ष करों का गैर-जीएसटी घटक ब.अ. 2018-19 में ₹372100 करोड़ हो जाएगा। जबकि सं.अ. 2017-18 में यह ₹491744 करोड़ था। आशा की जाती है कि अप्रत्यक्ष कर सं.अ. 2017-18 की तुलना में 2018-19 में 17.3 प्रतिशत की वृद्धि होगी।

19. कर-भिन्न राजस्व के भी सं.अ. 2017-18 की तुलना में 3.9 प्रतिशत की वृद्धि के साथ ब.अ. 2018-19 में 245089 करोड़ रुपये तक पहुंचने की संभावना है। जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, कर-भिन्न राजस्व घटक 1.3 प्रतिशत है। गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के सं.अ. 2017-18 में ₹117473 करोड़ की तुलना में ब.अ. 2018-19 में ₹92199 करोड़ होने का अनुमान लगाया गया है। इन प्राप्तियों में प्रमुख योगदान विनिवेश प्रतियों का है, जिनके ब.अ. 2018-19 में ₹80000 करोड़ होने का पूर्वानुमान है। राजकोषीय घाटे को वित्तपोषित करने के लिए उधारियों के ₹624276 करोड़ होने की संभावना है, जिसका अधिकांश भाग मुख्यतः बाजार उधारियों के माध्यम से वित्तपोषित होगा।

(1) कर नीति

(क) प्रत्यक्ष कर

20. प्रत्यक्ष कर के संबंध में सरकार की नीति कर दरों को कम स्तर पर बनाए रखते हुए तथा रियायतों को क्रमशः समाप्त करते हुए कर आधार को व्यापक बनाने तथा अधिकाधिक लोगों को कर ढांचे में शामिल करने की रही है। वित्त वर्ष 2018-19 में अर्जित आय के संबंध में व्यक्तिगत आयकर दरों में किसी भी प्रकार के परिवर्तन का प्रस्ताव नहीं किया गया है। जिन घरेलू कंपनियों का टर्नओवर या सकल प्राप्ति वर्ष 2016-17 में ₹250 करोड़ तक रही है उनके लिए निर्धारण वर्ष 2019-2020 में निर्धारणीय वित्त वर्ष 2018-19 में अर्जित आय के संबंध में कर दर को कम करके 25 प्रतिशत करने का प्रस्ताव किया जाता है। 1 मार्च, 2016 को या इसके बाद निगमित की गई ऐसी घरेलू कंपनियां जो केवल वस्तुओं तथा उत्पादों के विनिर्माण एवं उत्पादन के कार्य में लगी हैं, यदि वे कोई त्वरित मूल्यहास, निवेश छूट, लाभ से संबद्ध और निवेश से संबद्ध कटौतियों का दावा नहीं करतीं, तो ऐसी स्थिति में उनके लिए उनकी आय के 25 प्रतिशत की दर से कर भुगतान करने का मौजूदा उपबंध बना रहेगा।

21. प्रत्यक्ष करों के माध्यम से अधिकाधिक संसाधनों को जुटाने तथा राजस्व के क्षरण पर रोक लगाने के लिए सरकार निम्नलिखित पहलों को शुरू करने का प्रस्ताव करती है।

i. वर्तमान में, कर एवं अधिभार पर प्राथमिक शिक्षा के लिए 2 प्रतिशत की दर से शिक्षा उपकर और माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा के लिए 1 प्रतिशत की दर से अतिरिक्त उपकर की वसूली की जाती है। इसके साथ ही ग्रामीण परिवारों की शिक्षा तथा उनके स्वास्थ्य से संबंधित उनकी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए 1 प्रतिशत की दर से अतिरिक्त उपकर लगाए जाने का प्रस्ताव किया जाता है। तदनुसार, मौजूदा 3 प्रतिशत उपकर के स्थान पर एवं शिक्षा +के रूप में 4 प्रतिशत उपकर लगाए जाने का प्रस्ताव है जिसकी वसूली सभी कर दाताओं से उनके द्वारा देय कर एवं अधिभार पर की जाएगी।

ii. वर्तमान में, इक्विटी शेयरों, इक्विटी ऑरिएंटेड म्यूचुअल फंड और यूनिट्स आफ बिजनेस ट्रस्ट के रूप में सूचीबद्ध दीर्घावधिक पूंजी आस्तियों के विक्रय से प्राप्त पूंजीगत प्राप्तियां कर मुक्त हैं। इस प्रकार की दीर्घावधिक पूंजी प्राप्तियों पर कराधार पर मौजूदा व्यवस्था के कारण कर आधार को व्यापक क्षति पहुंची है और यह प्रथा विनिर्माण के विरुद्ध है। अतः यह प्रस्ताव किया जाता है कि 1 लाख रुपये से अधिक मूल्य की ऐसी परिसंपत्तियों से प्राप्ति हुई दीर्घावधिक पूंजी प्राप्तियों पर इंडेक्सेशन का लाभ दिए बिना 10 प्रतिशत की दर से कर लगाया जाए। तथापि, ऐसी आस्तियों से 31.1.2018 तक प्राप्त हुई पूंजीगत प्राप्तियों के संबंध में प्रस्ताव है कि उसे कराधान की पिछली प्रक्रिया में ही शामिल किया जाए। सभी प्राप्तियों को लाभांश के रूप में वितरित कर दिए जाने की प्रथा को हतोत्साहित

करने के लिए सकल प्राप्त निधियों एवं लाभांश संवितरण निधियों के संबंध में एकसमान प्रक्रिया विकसित करने के लिए यह प्रस्ताव है कि इक्विटी संबद्ध म्यूचुअल फंड से प्राप्त संवितरित आय के संबंध में 10 प्रतिशत की दर से लाभांश संवितरण कर लागू किया जाए।

iii. न्यास तथा संस्थाओं के कराधान की व्यवस्था लागू करने से नकद में पर्याप्त लेन-देन की स्थितियां उत्पन्न हुई हैं इस प्रकार के नकद लेन-देन को हतोत्साहित करने के लिए ₹10,000 से अधिक के किसी भी प्रकार के नकद भुगतान पर रोक लगाने का प्रस्ताव है। इसी प्रकार, स्रोत पर कर कटौती के उपबंधों का अनुपालन न करने को हतोत्साहित करने के लिए व्यय की अनुमति प्रदान नहीं करने का भी प्रस्ताव किया जाता है। इन दोनों उपायों को अपनाने से आशा है कि कर राजस्व के क्षरण पर पर्याप्त रोक लगेगी।

iv. कभी-कभी, लाभांश का भुगतान शेयरधारकों को ऋण एवं अग्रिम का रूप देकर कर दिया जाता है ताकि लाभांश संवितरण कर के भुगतान से बचा जा सके। वित्त विधेयक में लाभांश के इस प्रकार से वितरण में कराधान पर पड़ने वाले प्रतिकूल प्रभाव पर रोक लगाने के उपाय किए गए हैं।

v. माल को पूंजीगत आस्तियों में बदलकर कर भुगतान को आस्थगित करने की प्रक्रिया को हतोत्साहित करने के लिए वित्त विधेयक में यह प्रस्ताव किया गया है कि माल को पूंजीगत आस्तियों में बदलने की तारीख को उसके उचित बाजार मूल्य पर कर की वसूली की जाए।

22. समाज के कतिपय वर्गों को उनकी निजी परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए राहत उपलब्ध कराकर कर प्रणाली की समस्तरीय इक्विटी में सुधार लाने के लिए अनेक परिवर्तनों की भी पेशकश की गई है। इस संबंध में, प्रस्ताव है कि वरिष्ठ नागरिकों को बैंकों तथा डाकघरों में कराई गई जमा राशियों से ब्याज के रूप में प्राप्त होने ₹40,000 की अतिरिक्त राशि पर कर से छूट प्रदान की जाए। इसके अतिरिक्त, वरिष्ठ नागरिकों को कर के भुगतान में छूट देने के लिए प्रस्ताव है कि उनके द्वारा चिकित्सा बीमा और चिकित्सा पर किए जाने वाले व्यय के संबंध में कर योग्य आय से कटौती की राशि ₹30,000 से बढ़ाकर ₹50,000 कर दी जाए तथा गंभीर रोगों के मामले में कटौती की राशि बढ़ाकर 1 लाख रुपये कर दी जाए, इसी प्रकार, प्रस्ताव है कि वेतनभोगी करदाताओं को ₹40,000 की मानक कटौती उपलब्ध कराई जाए ताकि उन्हें रोजगार के लिए किए जाने वाले आनुषंगिक व्यय की उच्चतर लागत से राहत दी जा सके।

23. नवम्बर, 2016 में विमुद्रीकरण के परिणामस्वरूप आयकर विभाग बैंकों में वास्तविक काल आधार पर जमा कराई गई नकद राशि के संबंध में संपूर्ण आंकड़ा समुच्चय के संबंध में जानकारी हासिल कर सका। इस विभाग ने बैंकों में जमा कराए गए काले धन की पहचान करने तथा उस पर कर लगाने के लिए एक 'क्लीन' कार्यक्रम की शुरुआत की है। इन प्रयासों से यह अनुमान लगाया जाता है कि कर आधार को व्यापक बनाने तथा अधिकाधिक लोगों को कर ढांचे में

शामिल करने में सफलता प्राप्त होगी जिससे पर्याप्त मात्रा में राजस्व की प्राप्ति होगी। इस प्रकार की प्राप्तियां स्थाई स्वरूप की प्रतीत होती हैं और इस कारण इनके आवर्ती प्रभाव प्राप्त होंगे। आंकड़ों के संग्रहण से संबंधित कार्य किए जा रहे हैं तथा आशा है कि आगामी 2 से तीन वर्षों के दौरान राजस्व संग्रहण पर सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा।

24. आयकर विभाग ने प्रायोगिक आधार पर ई-निर्धारण व्यवस्था को आरंभ किया है जिसका उद्देश्य विभाग और करदाताओं के बीच संपर्क को निर्बाध बनाना है। इस योजना को वर्ष 2017 में देश के 102 शहरों में लागू किया गया। अब यह प्रस्ताव है कि एक व्यापक ई-निर्धारण योजना लागू की जाए जिसमें इलेक्ट्रॉनिक प्रक्रिया को अपनाकर कर निर्धारण किया जाएगा जिससे व्यक्ति-व्यक्ति संपर्क की आवश्यकता लगभग समाप्त हो जाएगी और इस प्रक्रिया में अधिक दक्षता तथा पारदर्शिता लाई जा सकेगी।

(ख) अप्रत्यक्ष कर

अप्रत्यक्ष कर के अंतर्गत निम्नलिखित उल्लेखनीय उपाय किए गए हैं :

माल एवं सेवा कर (जीएसटी) को लागू करना

25. एक ऐतिहासिक कर सुधार करते हुए 1 जुलाई, 2017 को माल एवं सेवा कर (जीएसटी) लागू किया गया। इस कर को लागू करने से 'एक कर, एक बाजार, एक देश' की अवधारणा के साथ अप्रत्यक्ष करधार के एक नए युग का सूत्रपात हुआ। इस कर व्यवस्था में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, सेवा कर, वीएटी (वैट), सीएसटी, मनोरंजन कर, चुंगी, विलासिता कर, अनेक प्रकार के उपकर/अधिभार तथा राज्य एवं केन्द्रीय सरकार द्वारा उगाहे जाने वाले अनेक प्रकार के अन्य कर जैसे लगभग सभी प्रकार के प्रमुख अप्रत्यक्ष कर शामिल कर दिए गए। माल एवं सेवा कर (जीएसटी) कर व्यवस्था को लागू करने से प्राप्त हुए कुछ उल्लेखनीय प्रभाव निम्नलिखित हैं:

- सभी राज्यों में माल एवं सेवा के लिए एकसमान करधान की व्यवस्था लागू की गई। करों के पंजीकरण, कर विवरणी, भुगतान तथा धन वापसी से संबंधित आयकर की सभी प्रक्रियाओं को शामिल करते हुए सभी व्यावसायिक प्रक्रियाओं को साझा किया गया है। इससे संपूर्ण राष्ट्र को एक साझा बाजार बनाने के लिए मार्ग प्रशस्त हुआ है।
- माल एवं सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था को लागू करने से पूर्व करों के भुगतान में एक सोपानी व्यवस्था लागू थी तथा वस्तुओं एवं सेवाओं के मूल्य पर केन्द्रीय कर सहित अन्य राज्य करों को भी लगाया जाता था। माल एवं सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था को लागू करने से यह सोपानी प्रभाव समाप्त हो गया।
- इनपुट टैक्स क्रेडिट के स्केप के रूप में व्यवसाय हेतु कर निष्प्रभावित करने की प्रक्रिया में व्यापक विस्तार हुआ है। इससे यह भी सुनिश्चित हुआ है कि खपत के चरण तक संपूर्ण आपूर्ति श्रृंखला में कर श्रृंखला की अखंडता बनाए

रखी जाए। पूर्व की व्यवस्था में व्यापारी द्वारा आयात पर भुगतान किए गए एसएडी या सीएसटी जैसे कुछ अप्रत्यक्ष करों के संबंध में करों को जमा कराने की सुविधा उपलब्ध नहीं थी।

- माल एवं सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था को लागू करने से कर आधार को व्यापक बनाने में सफलता प्राप्त हुई है: उदाहरण के लिए इस व्यवस्था को लागू किए जाने से संपूर्ण वस्त्र उद्योग में शामिल संपूर्ण श्रृंखला अब कर ढांचे के अंतर्गत आ गई है। इसके अतिरिक्त, भूमि तथा रियल एस्टेट के संबंध में किए गए सौदों को, जिसका अर्थ निर्मित किए जाने वाले भवन से है, के कर ढांचे में शामिल किया गया है। इससे सीमेंट, इस्पात तथा अन्य प्रकार की वस्तुओं की बिक्री में कहीं अधिक पारदर्शिता तथा औपचारिकता का समावेश होगा जो कर ढांचे से बाहर था। औपचारीकरण इस संदर्भ में होगा कि बिल्डरों को इन आदानों के क्रय के लिए इनसे संबंधित दस्तावेज तैयार करने होंगे और तभी वे टैक्स क्रेडिट का दावा कर सकेंगे।
- कर आधार में विस्तार के आरंभिक संकेत प्राप्त होने लगे हैं। जून और जुलाई, 2017 के बीच 6.6 लाख ऐसी नई कंपनियों ने जीएसटी के लिए अपना पंजीकरण कराया है जो पहले कर ढांचे से बाहर थे। इस स्थिति में औपचारीकरण हेतु प्रोत्साहन में वृद्धि होने के साथ ही निरंतर वृद्धि होने की आशा है। आरंभिक अनुमानों से यह ज्ञात होता है कि इस व्यवस्था को लागू करने के परिणामस्वरूप कर आधार में पर्याप्त वृद्धि होगी।
- माल एवं सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था को लागू करने से एक अन्य लाभ यह होगा कि इससे अर्थव्यवस्था के औपचारीकरण की व्यवस्था को बढ़ावा मिलेगा जिसके परिणामस्वरूप सूचना के प्रवाह में वृद्धि होगी और इसके फलस्वरूप प्रत्यक्ष कर संग्रहण में पर्याप्त वृद्धि होगी। विगत में, केन्द्र के पास लघु विनिर्माताओं तथा कम खपत के संबंध में कोई पर्याप्त आंकड़ा उपलब्ध नहीं था (क्योंकि उत्पाद शुल्क को विनिर्माण के चरण पर लगाया जाता है), तथा राज्यों के पास उनकी सीमा से बाहर के क्षेत्र में स्थित स्थानीय फर्मों के क्रियाकलापों के संबंध में काफी कम जानकारी थी। माल एवं सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था को लागू करने से केन्द्र तथा राज्य सरकारों दोनों को साझा प्रकार के आंकड़ों का निर्वाह प्रवाह तथा उनकी उपलब्धता प्राप्त होगी जिससे प्रत्यक्ष कर संग्रहण अधिक कारगर रूप में होगा।
- दीर्घावधिक लाभ में वित्तीय समावेशन में माल एवं सेवा कर (जीएसटी) के कारण पड़ने वाले प्रभाव शामिल होंगे। छोटे व्यवसायी कर भुगतान के संबंध में डिजिटल रूप में वास्तविक काल से संबंधित पिछले रिकार्ड रख सकते हैं। यदि यह रूझान बना रहा तो परिवहन लागत, ईंधन प्रयोग एवं भ्रष्टाचार में उल्लेखनीय कमी लाई जा सकती है।

viii. माल एवं सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था को लागू करने से आपूर्ति श्रृंखला एवं संभारतंत्र पहले से कहीं दक्ष हुआ है। माल एवं सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था को लागू करने से राज्यों में लगाए गए चेकपोस्ट अब हटा दिए गए हैं क्योंकि पूरे राष्ट्र में एक जैसा कर लागू है और न ही एक जैसी अनुपालन संरचना उपलब्ध है। यह बताने के लिए पर्याप्त साक्ष्य मौजूद हैं कि भारत में संभार तंत्र की लागत काफी अधिक है। उदाहरण के लिए, एक अध्ययन से यह ज्ञात होता है कि भारत में ट्रक अमरीका में चलने वाली ट्रकों द्वारा एक दिन में तय की गई दूरी की तुलना में केवल एक तिहाई दूरी ही तय करती हैं (280 किमी की तुलना में 800 किमी)। इसके परिणामस्वरूप प्रत्यक्ष लागत (विशेषकर सुपुर्दगी में लगने वाले समय के संबंध में), अप्रत्यक्ष लागत (अधिक संख्या में माल की आपूर्ति करने वाले फर्मों के संबंध में), अवस्थिति के चयन (उत्पादन के लिहाज से सबसे अच्छे स्थान के बजाय आपूर्तिकर्ता/ग्राहक के निकट स्थित स्थानों के चयन) में वृद्धि हुई है। इसके अतिरिक्त, कुल यात्रा समय के केवल 40 प्रतिशत समय के दौरान ही वाहन चलाया जाता है; तथा एक चौथाई समय चेकपोस्टों तथा अन्य सरकारी अवरोधों को पार करने में व्यतीत हो जाता है। जांच बिन्दुओं पर लगने वाले समय के कारण होने वाली दूरी का निराकरण करके ट्रकों को प्रतिदिन लगभग 6 घंटे अधिक समय तक चलाया जा सकता है और इस प्रकार प्रतिदिन अतिरिक्त 164 किमी की दूरी तय की जा सकती है- और इस प्रकार भारत को इस संदर्भ में वैश्विक औसत पर एवं ब्राजील के स्तर पर पहुंचाया जा सकता है।

ix. कुल मिलाकर संभारतंत्र पर लगने वाली लागत (व्यापक रूप में परिभाषित तथा नहीं की जा सकी बिक्री के संबंध में तथा फर्मों के अनुमान) अंतर्राष्ट्रीय बेंचमार्क की तुलना में 3-4 गुणा है अध्ययनों से यह ज्ञात होता है कि राज्य के भीतर किए जाने वाले व्यापार की लागत की तुलना में अंतर्राज्जीय व्यापार की लागत 7-16 गुणा अधिक है, जिससे इस बात का स्पष्ट रूप में पता चलता है कि वस्तुओं की एक राज्य से दूसरे राज्य में आवाजाही को अवरोधित करने के लिए राज्यों की सीमाओं पर बैरियर मौजूद हैं। माल एवं सेवा कर (जीएसटी) इन लागतों में उल्लेखनीय कमी आएगी तथा देश में अंतर्राज्जीय व्यापार को पर्याप्त बढ़ावा मिलेगा।

माल एवं सेवा कर (जीएसटी) को लागू करने की स्थिति

26. माल एवं सेवा कर (जीएसटी) को लागू करने से अप्रत्यक्ष कर व्यवस्था में व्यापक बदलाव आया है। इतने बड़े पैमाने पर हुए बदलाव को देखते हुए इसका क्रियान्वयन निर्वाध रूप में किया गया है। इस संबंध में यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि इसमें कोई भी बदलाव लाए जाने से क्रियान्वयन के आरंभिक चरण में अनेक समस्याओं का सामना करना होगा। तथापि, जीएसटीसी परिषद ने स्टेकधारकों की चिंताओं को ध्यान में रखते हुए सभी संभावित उपायों को किया है। स्टेकहोल्डर्स द्वारा व्यक्त की गई चिंताएं व्यवसाय प्रक्रमों (पोर्टल

पर स्थानांतरण, पंजीकरण, आयकर रिटर्न भरने तथा धन वापसी से संबंधित), जीएसटी की दरों, सूक्ष्म, लघु तथा मध्यम उद्यम क्षेत्र द्वारा अनुपालन में सामना की जा रही समस्याओं, निर्यात की स्थिति में रिफंड प्राप्त करने में विलंब के कारण निर्यातकों के नकदी प्रवाह की समस्याओं से संबंधित थी। जीएसटी परिषद ने जीएसटी को लागू किए जाने के बाद लघु अंतरालों पर अनेक बैठकें आयोजित कीं तथा सभी समस्याओं का कम समय के भीतर समाधान करने के लिए अनेक विशिष्ट उपाय किए। आयकर से संबंधित समस्याओं का समाधान करने के लिए मंत्रियों का एक समूह गठित किया गया है जिसने गठित किए जाने के बाद से इस दिशा में अनेक कार्य किए हैं। एक अन्य मंत्रियों के समूह ने सूक्ष्म, लघु तथा मध्यम उद्यम क्षेत्र द्वारा सामना की जा रही समस्याओं पर विचार किया तथा उनके समाधान के लिए विशिष्ट दूरगामी सिफारिशें की। निर्यातकों की समस्याओं का समाधान करने के लिए निर्यात से संबंधित एक समिति गठित की गई। इसके अतिरिक्त, जीएसटी परिषद ने जीएसटी की दरों को पर्याप्त युक्तसंगत बनाने की भी सिफारिश की है। इसके साथ ही कर लागू करने की प्रक्रिया को निर्बाध बनाने तथा यह सुनिश्चित करने के लिए कि करदाताओं को केवल एक तंत्र (या तो केन्द्र सरकार या फिर राज्य सरकार के प्राधिकारी) से ही संपर्क करना पड़े, व्यापक कार्य किए गए हैं। इसके अतिरिक्त, अधिकारियों की अनेक समितियों ने कानून तथा प्रक्रियाओं से संबंधित समस्याओं तथा क्षेत्रक जैसेकि हस्तशिल्प क्षेत्र से संबंधित समस्याओं की जांच की है। इस प्रक्रिया को आसान बनाने के लिए अनेक प्रक्रियागत बदलाव लाए गए हैं। इसके साथ ही ज्ञान के आदान प्रदान, सूचना के प्रचार-प्रसार एवं प्रायः पूछे जाने वाले प्रश्नों के उत्तर उपलब्ध कराकर करदाताओं को जानकारी तथा सुविधा उपलब्ध कराने के लिए व्यापक कार्य किए गए हैं। इन सभी प्रयासों से जीएसटी को लागू करने की प्रक्रिया काफी हद तक निर्बाध हुई है तथा इस प्रक्रिया को और अधिक आसान बनाने के लिए अन्य अनेक कार्य किए जा रहे हैं।

2. व्यय नीति

27. सं.अ. के ₹2217750 करोड़ की तुलना में ब.अ. 2018-19 में ₹2442213 करोड़ का कुल व्यय होने का अनुमान है। इन दोनों आंकड़ों में राज्यों को जीएसटी की क्षतिपूर्ति के फलस्वरूप होने वाले व्यय शामिल हैं। ब.अ. 2018-19 में ₹61331 करोड़ की तुलना में इस राशि के ₹90000 करोड़ होने का अनुमान है। ब.अ. 2018-19 में कुल व्यय में ₹224463 करोड़ की वृद्धि हुई है और यह सं.अ. 2017-18 की तुलना में 10.1 प्रतिशत अधिक बैठता है। इन दोनों वर्षों के क्षतिपूर्ति उपकर के भाग-क घटक हटाने के बाद यदि हम व्यय पर दृष्टिपात करते हैं तो पाते हैं कि 9.1 प्रतिशत की वृद्धि हुई है जिससे ₹1,95,794 करोड़ की कुल वृद्धि हुई है। मंत्रालयों और विभागों के सभी पक्षों पर विचार करने के बाद इन वृद्धियों को प्रभावी बनाया गया है। यह सुनिश्चित करने पर बल था कि खर्च न की गई शेष राशि और व्यय की गति जैसे प्रमुख परिवर्तनशील तत्वों को ध्यान में रख कर बढ़े हुए आबंटन को वास्तविक व्यय में परिवर्तित किया जाए। यह सरकार की उस नीति को सुनिश्चित करने के अनुरूप है जिसके अनुसार सरकारी विभागों के पास अपना व्यय करने के लिए पूरा वित्तीय वर्ष उपलब्ध है।

28. तथापि, सरकार राजकोषीय स्ट्रैटेजिकेट के जाल में नहीं फंसी है। विकास घाटे को कम कर राजकोषीय घाटे के समकक्ष की आवश्यकता एक ऐसी चिंता है जो सरकारी एजेंडे में शीर्ष पर रहा है। ग्रामीण सेक्टर में विकास की खाई को पाटने पर बल देने की आवश्यकता ने केन्द्र सरकार के दिमाग में प्रमुख स्थान प्राप्त कर लिया है। इस तथ्य के अनुरूप केवल कृषि और सम्बद्ध विभागों के लिए आबंटन बढ़ाया गया है। अकेले कृषि के लिए ₹46700 करोड़ आबंटित किए गए हैं। कृषि प्रौद्योगिकियों के संबंध में जागरूकता फैलाना सुनिश्चित करने के लिए कृषि अनुसंधान और शिक्षा विभाग के लिए भी वृद्धि की गई है। उत्पादन के बाद के मूल्य विवर्धन पर भी बल दिया गया है। यदि हम खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों के बढ़े हुए व्यय आबंटन पर दृष्टिपात करें तो यह बल स्पष्ट नजर आता है क्योंकि उन उद्योगों में वृद्धि हुई है।

29. स्वास्थ्य, शिक्षा और अल्पसंख्यक, जनजातीय, महिला और सामाजिक न्याय जैसे सामाजिक क्षेत्र के अन्य विभागों में वृद्धि देखने को मिली है। इन सेक्टरों में नाममात्र की वृद्धि भी संयुक्त रूप से सभी मंत्रालयों को दिए गए व्यय में औसत वृद्धि से अधिक है। यदि हमें उत्पादकता के बनाए रखना है और भारतीयों के मानव पूंजी निर्माण में वृद्धि करनी है तो ये व्यय महत्वपूर्ण हैं। इससे सुनिश्चित होगा कि एक स्वस्थ, शिक्षित और अधिक कुशल भारत से विकास का लाभांश प्राप्त हो सकेगा। सरकार की इस नीति के अनुरूप राष्ट्रीय निवेश निधि (विनिवेश प्राप्तियों के प्रोद्ग्रहण द्वारा गठित) के माध्यम से स्वास्थ्य, शिक्षा, सड़क परिवहन और राजमार्ग तथा रेल मंत्रालयों के लिए व्यय उपलब्ध कराने का निर्णय लिया गया है। राष्ट्रीय निवेश निधि के लिए सं.अ. 2017-18 में ₹85100 करोड़ और ब.अ. 2018-19 में ₹82,440 करोड़ की राशि दी गई है।

30. विकास संबंधी घाटा कम करने के लिए उपरोक्त सेक्टरों पर बल दिए जाने के कारण राजस्व व्यय में संशोधित अनुमान 2017-18 में ₹1944305 करोड़ से बढ़कर ब.अ. 2018-19 में ₹2141772 करोड़ हो गया है अर्थात् ₹197467 करोड़ की स्पष्ट वृद्धि है जो 10.2 प्रतिशत की वृद्धि है। राजस्व व्यय में उपरोक्त संकेति वृद्धि प्रमुख क्षेत्रों में स्पष्ट नजर आ रही थी। सं.अ. 2017-18 से ₹44952 करोड़ रुपये (8.5 प्रतिशत की वृद्धि) दर्शाने के लिए बजट में ब्याज भुगतान का प्रावधान किया गया है। सं.अ. 2017-18 में ₹530843 करोड़ से ब.अ. 2018-19 में बढ़कर ये ₹575795 करोड़ हो गए। पेंशन भुगतान, सं.अ. ₹147387 करोड़ से बढ़कर ब.अ. 2018-19 में ₹168466 करोड़ हो गया जो ₹21079 करोड़ (14.3 प्रतिशत) की वृद्धि है। प्रमुख सस्सिडियों से संबंधित व्यय 15.1 प्रतिशत बढ़कर सं.अ. में ₹229716 करोड़ से ब.अ. 2018-19 में ₹264336 करोड़ हो गया है। प्रमुख सस्सिडियों में सरकार द्वारा की गई वृद्धि खाद्य, उर्वरक और ईंधन जैसे सभी सस्सिडी शीर्षों में स्पष्ट नजर आती है। तथापि, सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में प्रमुख सस्सिडियों के सकल घरेलू उत्पाद के 1.4 प्रतिशत पर स्थिर बने रहने का अनुमान है।

31. रक्षा सेवा से जुड़े व्यय के आबंटन में भी वृद्धि की गई है जो सं.अ. 2017-18 में ₹267107 करोड़ से बढ़कर ब.अ. 2017-18 में ₹282734 करोड़ हो गया है। रक्षा सेवाओं के लिए ₹15627 करोड़ की स्पष्ट वृद्धि की गई है जो सं.अ. 2017-18 की तुलना में 5.9 प्रतिशत की वृद्धि है।

32. ब.अ. 2017-18 में पूंजी व्यय रखा गया है जिससे सं.अ. 2017-18 का ₹273445 करोड़ का आंकड़ा बढ़कर ₹300441 करोड़ हो गया। इसलिए अनुमान है कि पूंजीगत व्यय वापस उसी रास्ते पर आ जाएगा जिसका अनुसरण पहले किया जा रहा था। सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में वर्ष 2018-19 में पूंजीगत व्यय के बढ़कर 1.6 प्रतिशत हो जाने की संभावना है। तथापि, यह पूंजीगत व्यय सरकार के वास्तविक पूंजी व्यय को नहीं दर्शाता है। इसके कम से कम दो कारण हैं। यह तथ्य कि अनुदानग्राही निकायों द्वारा अपनी पूंजी परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए उन्हें सरकार द्वारा दिए जाने वाले ₹195345 करोड़ तक के अनुदान (ब.अ. 2018-19) की गणना केंद्र सरकार के राजस्व व्यय के रूप में की जाती है) रेलवे द्वारा रेल संबंधी निर्माण पर किये जाने वाले व्यय इस धनराशि में शामिल नहीं किए जाते हैं क्योंकि उन्हें ऐसे संसाधनों से प्राप्त किया जाता है जिनका सृजन वे भारत सरकार के बजट आबंटन का सहारा लिए बिना स्वतंत्र रूप से करते हैं। इसके अतिरिक्त, भारतीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई), मेट्रो आदि जैसे निकायों के लिए सरकार ने बाजार से बांड उगाहने की अनुमति दी है। इससे स्पष्ट होता है कि भारत सरकार का वास्तविक पूंजी व्यय ₹300441 करोड़ की उपरोक्त राशि से अधिक है।

33. सरकार की व्यय नीति मोटे तौर पर संसाधनों के कारगर और कार्यकुशल प्रयोग द्वारा परिणामों को इष्टतम करने के सिद्धांत पर निर्भर होती है। तात्कालिक व्यय प्रबंधन के लिए की गई कुछ महत्वपूर्ण पहलों पर निम्नलिखित पैराग्राफों में विचार-विमर्श किया गया है।

i. लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस)

34. नागरिक केन्द्रित बल सहित सार्वजनिक संसाधनों के कार्यकुशल प्रयोग के माध्यम से प्रशासन पर बल देते हुए सार्वजनिक वित्तीय प्रणाली से जुड़ी एक प्रुख पहल के रूप में सरकार ने सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (सीएफएमएस) के माध्यम से आनलाइन भुगतान प्रणाली शुरू की है। इस प्रणाली से सिविल मंत्रालयों/विभागों में केन्द्रीय सरकार से कार्यान्वयन एजेंसियों/लाभग्राहियों/ विक्रेताओं आदि और राज्य सरकारों को भुगतान के प्रथम स्तर पर भुगतान प्रणाली का पूर्ण डिजिटाइजेशन संभव हो सका है। सभी स्तरों पर प्रणाली को शामिल करने और अंतिम लाभग्राही तक निधियों के प्रवाह पर नजर रखने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

35. पीएफएमएस प्लेटफार्म के माध्यम से भुगतान प्रणालियों को सुप्रवाही बनाने का प्रतिकूल सह-प्रभाव राज्यों की सार्वजनिक वित्तीय संस्थाओं के प्रबंधन उनके द्वारा सार्वजनिक वित्तीय संस्थाओं के प्रबंधन उनके द्वारा सार्वजनिक सेवाओं की सुपुर्दगी पर भी पड़ा है। यह केन्द्र के साथ सहकारी संघवाद की वास्तविक भावना के अनुरूप है और राज्य सरकारें अंततः सार्वजनिक भलाई के लिए संपूर्ण भुगतान प्रणालियों के अंकीकरण (डिजिटाइज करणे) और सुप्रवाही बनाने के प्रयासों को संयुक्त कर रही हैं।

36. सभी स्तरों पर इस व्यवस्था में वृद्धि करने के लिए वित्त मंत्रालय के पहले चरण में कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के सभी स्तरों पर केन्द्रीय क्षेत्र की सभी योजनाओं के लिए पीएफएमएस के माध्यम से भुगतान को अनिवार्य बना दिया है। पीएफएमएस को विधान मंडल वाले सभी

राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों की राजकोषीय प्रणालियों से समेकित कर दिया गया है और राज्यों के अधिकार क्षेत्र में आने वाली सभी एजेंसियों में पीएफएमएस की प्रक्रिया चल रही है। इस दिशा में, सभी राज्यों में राज्य परियोजना प्रबंधन इकाइयां (एसपीएमयू) का सृजन किया गया है। ताकि राज्य सरकारों/एजेंसियों का सहायता प्रदान की जा सके।

ii. प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी)

37. प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) एक ऐसा प्रयास है जिसका उद्देश्य सरकारी कल्याण योजनाओं/कार्यक्रमों का पुनर्विन्यास करना और सुपुर्दगी प्रणाली में सुधार लाने के लिए प्रौद्योगिकी अपनाना है ताकि नागरिक सार्थक रीति से संलग्न हो सकें। डीबीटी की अभिलाषा है कि वास्तविक लाभग्राहियों को लक्षित किया जाए। द्विरावृत्ति को समाप्त किया जाए। सुपुर्दगी प्रक्रिया में कार्यकुशलता लाई जाए, अधिक समावेशन सुनिश्चित किया जाए, रिसाव (दुरुपयोग) पर अंकुश लगाया जाए जिनसे व्यय को नियंत्रित किया जा सके और अधिक जवाबदेही तथा पारदर्शिता लाई जा सके। लाभग्राहियों के खातों में नकद/हितलाभ सीधे अंतरित करने से सुपुर्दगी प्रक्रिया के अनेक स्तर समाप्त हो गए हैं। वर्ष 2015 में डीबीटी को सर्वसुलभ बनाया गया था ताकि केन्द्र सरकार की ओर केन्द्र प्रायोजित ऐसी भी योजनाओं को इसमें शामिल किया जा सके जहां नकद लाभ अलग-अलग लाभग्राहियों को अंतरित किए जाते हैं। डीबीटी के विस्तृत दायरे में अलग-अलग लाभग्राहियों को वस्तुरूप में अंतरण, सरकारी योजनाओं और सेवाओं, परिचालन योग्य बनाने वाले अंतरण शामिल हैं।

38. नवम्बर, 2017 तक 57 मंत्रालयों/विभागों में 462 डीबीटी लागू होने वाली योजनाओं और 16 मंत्रालयों/विभागों की 34 आधार समर्थित सेवाओं की पहचान की गई थी। डीबीटी के दायरे में ऐसी बड़ी योजनाएं आती हैं जिनमें प्रत्यक्ष हस्तांतरित लाभ (पीएचएएन) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम (मनरेगा), पेंशन और छात्रवृत्तियां जैसे नकद अंतरण और खाद्यान्न और स्कूली बच्चों को मध्याह्न भोजन जैसे वस्तु रूप में अंतरण शामिल हैं।

39. डीबीटी के आरंभ काल से ₹2,46,133 करोड़ संवितरित किए गए हैं। वर्ष 2017-18 में 30.11.2017 तक की स्थिति के अनुसार डीबीटी के अंतर्गत शामिल किए गए लाभग्राहियों की संख्या (नकद और वस्तु रूप में स्थानांतरित की जाने वाली स्कीमों सहित) 52 करोड़ रुपये थी। वित्त वर्ष 2017-18 (दिनांक 30.11.2017 तक की स्थिति के अनुसार) डीबीटी के माध्यम से कुल ₹63,190 करोड़ का अंतरण किया गया और 95.4 प्रतिशत भुगतान इलेक्ट्रॉनिक अंतरण के माध्यम से किए गए।

(iii) सब्सिडी सुधार:

40. बजट अनुमान 2018-19 में प्रमुख सब्सिडियों पर व्यय सघट का 1.4 प्रतिशत रहने की बजटीय व्यवस्था की गई है। राजकोषीय समेकन के दृष्टिकोण से प्रमुख सब्सिडियों का यौक्तिकीकरण महत्वपूर्ण है। सरकार का यह प्रयास होगा कि दो तरफा कार्ययोजना से इस मुद्दे का हल निकाला जाए। सरकार इस तरीके से क्रमिक रूप

से सब्सिडी सुधार करने के प्रति प्रतिबद्ध है जो अवसंरचना में निवेश हेतु दुर्लभ वित्तीय संसाधन बचाते हुए और सरकार द्वारा घोषित नए विकासात्मक कार्यक्रमों का अनुसरण करते हुए गरीब व्यक्तियों और जरूरतमंदों को सब्सिडियों का कुलशलतापूर्वक लक्षित करना भी सुनिश्चित करेंगे। इनका उद्देश्य सूचना/निधियों के सरल और तीव्र प्रवाह हेतु कल्याण योजनाओं में विद्यमान प्रक्रिया पुनः बनाकर सरकार की सुपुर्दगी प्रणाली में सुधार करने और लाभार्थियों को सटीक लक्षित करने, द्विरावृत्ति रोकने और चूकपूर्ण प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कम करना सुनिश्चित करने के लिए यह 1 जनवरी, 2013 से शुरू की गई थी।

41. झारखंड देश का पहला राज्य बन गया है जिसने राज्य के सभी जिलों में डीबीटी को क्रियान्वित कर दिया है। कर्नाटक, हरियाणा, तेलंगाना, नागालैंड, बिहार, गुजरात और गोवा ने अपने-अपने पीडीएस एसकेओ आबंटन में स्वैच्छिक कटौती करके अनुकूल प्रतिक्रिया दी है। इसके अतिरिक्त, दिल्ली, चंडीगढ़, दमण और दीव, दादरा और नगर हवेली तथा पुडुचेरी संघ राज्य क्षेत्र केरोसीन मुक्त हो गए हैं और शेष संघ राज्य क्षेत्रों के भी शीघ्र ही केरोसीन मुक्त होने की संभावना है। हरियाणा, पंजाब और आंध्र प्रदेश राज्य भी केरोसीन मुक्त हो गए हैं।

42. 14 जिलों में उर्वरक में डीबीटी का प्रायोगिक प्रयास 31 मार्च, 2017 को और नए जोड़े गए 3 जिलों में अगस्त, 2017 में पूरा कर लिया गया था। वर्तमान में समूचे भारत में इसे शुरू करना प्रक्रियाधीन है। अब पूरे भारत में उर्वरकों में डीबीटी शुरू हो जाएगा तो पीओएस मशीन में बिक्रियां पंजीकृत होने के एक सप्ताह के भीतर सब्सिडियों का भुगतान कर दिया जाएगा।

43. सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों ने राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, (एनएफएसए), 2013 अंगीकार कर लिया है और 1 नवम्बर, 2016 से एनएफएसए का कार्यान्वयन सार्वभौम हो गया है। 81.34 करोड़ व्यक्तियों के लक्ष्य में से 80.72 करोड़ व्यक्तियों को आज की तारीख में एनएफएसए के तहत कवर किए जाने की संभावना है। आधुनिकीकरण के प्रयासों के भाग के रूप में और लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) में सर्वोत्तम परंपराएं और पारदर्शिता शुरू करने के लिए टीपीडीएस कार्यचालनों के समुचित कम्प्यूटरीकरण की योजना क्रियान्वित की जा रही है। 23 राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों की कुल 5.27 लाख उचित दर की दुकानों (एफपीएस) में से 2.84 लाख एफपीएस में पीओएस मशीनें उपलब्ध करा दी गई हैं। राष्ट्रीय स्तर पर 81.63 प्रतिशत राशन कार्ड आधार नंबरों से जोड़ दिए गए हैं।

3. सरकारी उधार लेना, ऋण देना और निवेश

44. वर्ष 2017-18 में दिनांकित प्रतिभूतियों के जरिए ₹4,02,394 करोड़ उधार लेने की बजट व्यवस्था सकल राजकोषीय घाटे के 67.6 प्रतिशत का वित्तपोषण करने के लिए की गई थी। वित्तपोषण के अन्य स्रोत जैसे कि राजकोषीय हंडियां, विदेशी सहायता, राज्य भविष्य निधियां और राष्ट्रीय अल्प बचत निधि की बजट व्यवस्था सकल राजकोषीय घाटे के शेष 32.4 प्रतिशत का वित्तपोषण करने के लिए की गई थी। 2018-19 के लिए कुल उधार लेने की बजटीय व्यवस्था 3,90,120 करोड़ रुपये की गई है।

45. दिनांकित सरकारी प्रतिभूतियों के जरिए उधार लेना सकल राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण का प्रमुख स्रोत बना हुआ है। मध्यावधि में इसके प्रबंध हेतु अपनाई गई कार्ययोजना केन्द्र सरकार के 'दस्तावेज में वर्णित की गई है जिसमें विभिन्न बेंचमार्क शामिल हैं। तदनुसार, सरकारी ऋण पोर्टफोलियो में आवृत्ति जोखिम निम्न बना हुआ है क्योंकि बकाया दिनांकित प्रतिभूतियों (विशेष प्रतिभूतियों, एफआरबी और आईआईबी सहित) की भारत औसत परिपक्वता अवधि 26 दिसम्बर, 2017 को 10.71 वर्ष के आसपास बनी हुई है जो अंतरराष्ट्रीय मानकों की तुलना में उच्च दिशा में है। इससे भी बढ़कर, 26 दिसम्बर, 2017 को बकाया दिनांकित प्रतिभूतियों में अल्पावधिक ऋण का हिस्सा लगभग 3.1 प्रतिशत है और अगले 5 वर्ष में परिपक्व होने वाली प्रतिभूतियां कुल बकाया दिनांकित प्रतिभूतियों का लगभग 27.4 प्रतिशत हैं जो अल्पावधि में आवृत्ति जोखिम के निम्न स्तर को प्रबलित करता है। वर्ष 2017-18 (26 दिसम्बर, 2017 तक) के दौरान प्राथमिक निर्गमन की भारत औसत परिपक्वता पिछले वर्ष में 14.76 वर्ष की तुलना में थोड़ी कम रहते हुए 14.54 वर्ष पर उच्च बनी हुई है। वर्ष 2017-18 की इसी अवधि के दौरान जारी की गई दिनांकित प्रतिभूतियों की भारत औसत आय निम्न आय माहौल दर्शाते हुए 2016-17 के दौरान 7.16 प्रतिशत की तुलना में 6.90 प्रतिशत रही। उधारों की लागतों में कमी के साथ ही प्राथमिक निर्गमनों की सतत दीर्घ परिपक्वता बीमा कंपनियों और भविष्य निधियों द्वारा दीर्घावधिक प्रतिभूतियों की ठोस मांग प्रतिबिंबित करती है जो मध्यावधि में अपनी परिपक्वता रूपरेखा बढ़ाने के सरकारी प्रयासों में सहायता करती रहेगी। बाजार से उधार लेने की अपनी कार्ययोजना के अनुसरण में 2018-19 में सकल राजकोषीय घाटे के लगभग 62.5 प्रतिशत के वित्तपोषण हेतु दिनांकित प्रतिभूतियों से 3,90,120 करोड़ रुपये उधार लेने की बजटीय व्यवस्था की गई है।

46. सरकार ने 2017-18 में अपने सकल राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण हेतु राजकोषीय हुंडियों का युक्तिसंगत हिस्सा रखा है। राजकोषीय हुंडियां मुद्रा बाजार में कारोबारी कार्यकलापों के बेंचमार्क और गति देने के साथ नकदी प्रबंधन युक्ति से काम चलाने की अनुमति देती है जिससे वित्तीय बाजार के भागीदार अपने अल्पावधि नकदी प्रबंधन हेतु ऋण देना उधार लेना सुसाध्य बना लेते हैं। वर्ष 2017-18 के दौरान अल्प बचत स्कीमों में बजट अनुमानों की तुलना में उच्च निवल अंतर्वाह हुए थे जो मुख्यतया खुदरा निवेशकों हेतु अन्य साधनों की तुलना में इन स्कीमों में उच्च प्रतिफलों के कारण हुए थे। एनएसएसएफ से धन के नियोजन की संशोधित नीति के चलते एनएसएसएफ से निधिपोषण का हिस्सा 2018-19 में सकल राजकोषीय घाटे के लगभग 12.0 प्रतिशत पर रहने का अनुमान है। इसके अतिरिक्त, राज्य भविष्य निधियां और लोक लेखा से अन्य प्राप्तियां इस घाटे के शेष अंश का वित्तपोषण करेंगी।

47. देश के ऋण की रूपरेखा में मुख्य विशेषताओं में से एक कुल देनदारियों के प्रतिशत के रूप में विदेशी ऋण का कम होता अनुपात है, जो 31 मार्च, 2017 को केन्द्र सरकार की कुल देनदारियों का 5.0 प्रतिशत बैठता है। विकास परियोजनाओं के वित्तपोषण हेतु विदेशी उधार जेआईसीए, आईएडीए, आईएफसी आदि जैसी चुनिंदा अंतरराष्ट्रीय

विकास एजेंसियों से बहुपक्षीय/द्विपक्षीय ऋणों तक सीमित है और इस प्रकार पूंजी प्रवाहों के उलटाव को प्रतिपादित नहीं करता है। मार्च, 2017 के अंत में बहुपक्षीय संस्थाओं से ऋण विदेशी ऋण का महत्वपूर्ण अंश (66.0 प्रतिशत) बैठता था जो मोटे तौर पर रियायती शर्तों पर हैं। अतः सरकार घरेलू बाजार उधार अथवा बाजार से जुड़े घरेलू स्रोतों से ऋण जुटाने पर निर्भर रहना जारी रखेगी। 2018-19 में विदेशी स्रोतों से बहुत कम अंश का ही वित्तपोषण अनुमानित है।

48. मध्यावधिक राजकोषीय नीति विवरण में स्पष्ट किए गए अनुसार केन्द्र सरकार की कुल बकाया देनदारियां सं.अ. 2017-18 में सघउ के लगभग 50.1 प्रतिशत होने का अनुमान है और ये 2018-19 के वित्त वर्ष के अंत तक गिरकर सघउ का लगभग 48.8 प्रतिशत रह जाएंगी। मध्यावधि में यथा परिकल्पित राजकोषीय समेकन को ध्यान में रखते हुए कुल बकाया देनदारियों के वित्त वर्ष 2020-21 में गिरकर सघउ के लगभग 44.6 प्रतिशत रहने का अनुमान है। एफआरबीएम रेखा में प्रस्तावित अनुसार केन्द्र सरकार वित्त वर्ष 2024-25 तक अपना ऋण/कुल बकाया देनदारियां घटाकर सघउ के 40 प्रतिशत पर लाने का प्रयास करेगी।

49. विवेकशील ऋण प्रबंधन अच्छी आर्थिक नीति का महत्वपूर्ण उपाय हैं और वित्तीय स्थिरता की पूर्वापेक्षा है। भारत में, ऋण नीति सरकारी ऋण सघउ अनुपात के धीरे-धीरे कम करने के सिद्धांत द्वारा चालित है ताकि ऋण शोधन लागतें घटाई जा सकें और दूसरे खर्चों के लिए वित्तीय गुंजाइश बनाई जा सके। इस ऋण नीति का जोर स्थिर, निम्न लागत वाली व विवेकपूर्ण ऋण संरचना बनाए रखने पर है। इसके अतिरिक्त भारत सरकार ने भारतीय रिजर्व बैंक के साथ परामर्श से समान रूप से उन्मोचन दबाव फैलाने, आवृत्ति जोखिम घटाने के साथ-साथ नकदी आधिक्य कर विवेकपूर्ण उपयोग करने के उद्देश्य के चलते 2013-14 से वापसी खरीद के रूप में और कम अवधि वाली सरकारी प्रतिभूतियों को दीर्घ अवधि वाली सरकारी प्रतिभूतियों में बदलने वाले बाजारोन्मुखी सक्रिय ऋण प्रबंधन साधनों का प्रयोग किया है। आगामी वर्षों, विशेषकर 2018-19 और 2019-20 के दौरान उन्मोचन दबावों के दृष्टिगत सरकार अपनी सक्रिय ऋण प्रबंध कार्ययोजना जारी रखेगी। इस उद्देश्य के लिए 2017-18 के वित्त वर्ष में वापसी खरीद हेतु ₹75,000 करोड़ और बदलने हेतु ₹25,000 करोड़ की बजटीय व्यवस्था की गई है। चालू वित्त वर्ष 2018-19 के दौरान सरकार ₹71941 करोड़ की सरकारी प्रतिभूतियों की वापसी खरीद और ₹28,059 करोड़ बदलने के लिए कुल ₹1,00,000 करोड़ की व्यवस्था करेगी।

50. सरकारी प्रतिभूतियों के लिए गहन और सुलभ द्वितीयक बाजार का विकास ऋण प्रबंधन नीति का दूसरा महत्वपूर्ण उद्देश्य है क्योंकि यह ब्याज दरों की प्रभावी खोज में मदद करता है। सरकार, सरकारी प्रतिभूतियों और निवेशक आधार को विस्तृत करने के लिए एक सुलभ और गतिशील द्वितीयक बाजार चाहती है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि ऋण किफायती तरीके से जुटाया जाता है। बाजार विकसित करने की पहलें भारतीय रिजर्व बैंक के साथ घनिष्ठ समन्वय से की जाती हैं। सरकार की प्राथमिक निर्गमन कार्यनीति का

ध्यान बहुबेचमार्क वाली परिपक्वताओं के तहत नई प्रतिभूतियों के निर्गमन और सरकार के उन्मोचन के अनिश्चित जोखिम का प्रबंधन करने के लिए व्यक्तिगत प्रतिभूतियों के अधीन बकाया धनराशि पर आंतरिक उच्चतम सीमाओं के साथ द्वितीयक बाजार में नकदी में सुधार लाने के लिए विद्यमान प्रतिभूतियों के तहत वृहदाकार परिमाण के निर्माण पर केन्द्रित रहता है। वित्त वर्ष 2017-18 में आदिनांक (26 दिसम्बर, 2017), केवल दो नई प्रतिभूतियां प्रारम्भ की गईं जबकि शेष उधारी विद्यमान प्रतिभूतियों के पुनःनिर्गमन के जरिए जुटाई गईं, जिसके परिणामस्वरूप बकाया सरकारी प्रतिभूतियों की संख्या का समेकन हुआ। बेहतर अंतरा-वर्ष नकदी प्रबंधन हेतु ऋण संबंधी कार्यनीति का उपयोग करने और वित्त वर्षों की पहली छमाही में उन्मोचन संबंधी दबाव को कम करने के प्रयोजनार्थ सरकार ने वर्ष 2015-16 के दौरान मानक रहित परिपक्वता बांडों के निर्गमन का प्रयास किया, जो वर्ष 2017-18 में जारी रहा। विदेशी पोर्टफोलियो निवेशकों (एफपीआई) द्वारा निवेश के लिए और अधिक पूर्वानुमानित व्यवस्था रखने के उद्देश्य से, भारतीय रिजर्व बैंक ने सरकार के परामर्श से सरकारी प्रतिभूतियों में एफपीआई निवेश की सीमाओं की मध्यावधिक संरचना (एमटीएफ) की संस्थापना की। भारत सरकार द्वारा नवम्बर, 2015 में प्रारम्भ की गई सॉवरेन स्वर्ण बांड योजनाएं निवेशकों की निवेश संबंधी पसंद का विस्तार करेंगी, साथ ही यह खुदरा निवेशकों की और अधिक भागीदारी के जरिए केन्द्रीय सरकार की ऋण देयताओं हेतु निवेशकों के आधार में भी विविधता लाएंगी। सॉवरेन स्वर्ण बांड योजनाओं को और अधिक निवेशक अनुकूल बनाने तथा खुदरा निवेशक आधार का विस्तार करने के लिए इनमें लगातार सुधार किया जा रहा है।

51. बाजार उधारों पर और अधिक ध्यान केन्द्रित करने के अतिरिक्त, सरकार प्रशासित बाजार दरों को बाजार दरों की तरह बनाने की दिशा में भी अग्रसर है। लघु बचतों पर ब्याज दरों को अब मोटे तौर पर प्रतिभूति प्रतिफल के साथ जोड़ा गया है। वर्तमान में ब्याज दरों की प्रत्येक तिमाही में समीक्षा की जाती है। वित्त वर्ष के दौरान विभिन्न लघु बचत योजनाओं के तहत संग्रहण, निवल निकासियां राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) का स्रोत हैं। एनएसएसएफ के अधीन निवल संग्रहण जो अब तक केन्द्र और राज्य सरकार की विशेष प्रतिभूतियों में निवेश किए जाते थे इन्हें वर्तमान में भारत सरकार द्वारा 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा के बाद 1 अप्रैल, 2016 से एनएसएसएफ से उधारों से राज्य सरकारों को अपवर्जित करने के लिए प्रायः प्रयोग में लाया जाता है।

52. सरकार, सरकारी ऋण प्रबंधन प्रचालन में पारदर्शित लाने हेतु प्रतिबद्ध है। भारत सरकार देश की समग्र ऋण स्थिति, समेकित सरकारी ऋण आंकड़ों, केन्द्र सरकार की ऋण प्रबंधन कार्यनीतियों, आदि का विस्तृत ब्यौरा प्रदान करने के प्रयोजनार्थ अनेक दस्तावेज प्रकाशित करती रही है। इन प्रकाशनों में सरकारी ऋण पर एक वार्षिक स्थिति पत्र (2010 से), ऋण प्रबंधन कार्यनीति दस्तावेज (2015) और केन्द्र सरकार के ऋण संबंधी सांख्यिकी की हैंडबुक (2013 से) शामिल हैं। फिलहाल सरकार ने सरकारी ऋण से संबंधित सूचनाओं को एक ही स्थान पर लाने के लिए इन सभी प्रकाशनों को एक सकल रिपोर्ट में समेकित करने का निर्णय लिया है।

4. आकस्मिक देयताएं

53. संविधान के अनुच्छेद 292 के अनुसार, केन्द्र सरकार, भारत की संचित निधि की प्रतिभूति पर उधारों के पुनर्भुगतान की गारंटी देती है। एफआरबीएम एक्ट केन्द्र सरकार को गारंटियों के रूप में आकस्मिक देयताएं माने जाने हेतु वार्षिक लक्ष्य विनिर्दिष्ट करने का अधिदेश देता है। तदनुसार, एफआरबीएम नियमावली उन संवर्धनात्मक गारंटियों के लिए जीडीपी के 0.5 प्रतिशत की अधिकतम सीमा नियत करती है जिन्हें सरकार किसी विशेष वित्त वर्ष में गारंटियां मान सकती है। मूल रूप से केन्द्र सरकार उधारों की लागत को कम करने तथा जिन मामलों में सरकारी गारंटी द्विपक्षीय/बहुपक्षीय सहायता के लिए एक पूर्वापेक्षा है, उनसे संबंधित अपेक्षा पूरी करने के लिए महत्वपूर्ण सामरिक और अधिकाधिक लाभों के साथ सरकारी संस्थाओं द्वारा प्रारम्भ की गई परियोजनाओं या कार्यकलापों की अर्थक्षमता में सुधार लाने के प्रयोजनार्थ गारंटियां प्रदान करती है। चूंकि सांविधिक निगम, सरकारी कंपनियां, सहकारी संस्थाएं वित्तीय संस्थाएं, स्वायत्त निकाय और प्राधिकरण विशिष्ट विधिक संस्थाएं हैं। अतः वे अपने ऋण के लिए उत्तरदायी हैं। उनकी वित्तीय देयताओं की गारंटी देने की प्रक्रिया में सरकार ऐसी देयताओं को पूरा करने और पर्याप्त रूप से उनके प्रकटन का मूल्यांकन करने के लिए प्रतिबद्ध है।

54. आकस्मिक देयताओं के बेहतर प्रबंधन के लिए, सरकार की गारंटी नीति में ऐसे विभिन्न सिद्धांतों का वर्णन किया गया है जिनका नई आकस्मिक देयताओं को सरकारी गारंटियों के रूप में माने जाने पूर्व अनुसरण किए जाने की आवश्यकता है। चूंकि ऐसी गारंटियों से सरकार पर जोखिम पड़ता है अतः प्रस्तावों की सरकार द्वारा सीधे ही लिए जा रहे ऋण के तरीके से जांच की जाती है। नीति में वर्णित सिद्धांत इन देयताओं को आकस्मिक देयताएं माने जाते समय सरकार के जोखिम प्रकटन को न्यूनतम करने के लिए संरचना विनिर्दिष्ट करते हैं। सिद्धांतों में भावी धन देने (पे आउट) की संभावना, कार्यकलाप की प्राथमिकता, चुनिंदा क्षेत्रों के लिए प्रकटन को सीमित करने हेतु गारंटी पर संस्थागत सीमाओं और बजटीय सहायता या सुविधा के अन्य स्वरूपों की तुलना में गारंटी की अपेक्षा सहित जोखिम का मूल्यांकन शामिल हैं।

55. सरकार द्वारा दी गई गारंटियों के रूप में आकस्मिक देयताओं का स्टॉक पूर्णता की दृष्टि से वर्ष 2004-05 में ₹1,07,957 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2016-17 के अंत में ₹3,66,189 करोड़ हो गया। किसी वित्त वर्ष के दौरान सरकार द्वारा माने जा सकने वाली गारंटियों के संबंध में एफआरबीएम की अधिकतम सीमा के परिणामस्वरूप वर्तमान में जीडीपी के अनुपात की तुलना में आकस्मिक देयताओं में गिरावट आई है। यह अनुपात जो वर्ष 2004-05 में 3.3 प्रतिशत पर स्थिर रहा था वर्ष 2016-17 में गिरकर 2.41 प्रतिशत रह गया है। एफआरबीएम नियमावली, 2004 में यथा निर्धारित बकाया गारंटियों संबंधी प्रकटन विवरण प्राप्ति बजट के अनुबंध 5 (iii) के रूप में संलग्न हैं। वर्ष 2016-17 के दौरान, गारंटियों के स्टॉक की निवल अभिवृद्धि 22,429.84 करोड़ रुपये थी, जो जीडीपी का 0.15 प्रतिशत बैठती थी। यह एफआरबीएम नियमावली के तहत 0.5 प्रतिशत की सीमा के भीतर थी।

ग. आगामी वर्ष के लिए कार्यनीतिक प्राथमिकताएं

56. आगामी वित्त वर्ष में सरकार का मुख्य ध्यान कृषि और तत्संबद्ध क्षेत्रों के साथ-साथ सामाजिक क्षेत्र के व्यय पर भी केन्द्रित होगा। सामाजिक क्षेत्र का व्यय जिसमें सामाजिक रूप से स्वास्थ्य और शिक्षा संबंधी व्यय शामिल होगा, अलाभग्रस्त समूहों पर व्यय के अलावा है। इसमें अल्पसंख्यक कार्य, जनजातीय कार्य, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता, पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास, आदि जैसे मंत्रालय शामिल हैं, अलाभग्रस्त होने के कारण, वे समूह, जिनका प्रतिनिधित्व उपर्युक्त मंत्रालय करते हैं, विकास की दृष्टि से निश्चय ही घाटे में रहते हैं। यदि सरकार द्वारा प्रयास की जाने वाली राजकोषीय ईमानदारी को स्थायी रखा जाए तो अर्थव्यवस्था में समग्र विकास होगा। इसके लिए सिस्टम में असमानता कम करना आवश्यक है। इस प्रकार व्यय को प्राथमिकता देने से यह सुनिश्चित होगा कि विकासात्मक घाटा को कम कर दिया गया है और बहुत हद तक समाप्त भी कर दिया गया है।

57. नीतियों के माध्यम से सकल घरेलू उत्पाद की प्रतिशतता एवं सहायक कर राजस्व में वृद्धि के रूप में राजकोषीय घाटा और सरकारी ऋण कम करके राजकोषीय समेकन के पुनर्निर्मित मार्ग पर चलते रहने पर भी ध्यान दिया जाएगा जिसके परिणामस्वरूप व्यय वृद्धि में सहायता के लिए कर और सकल घरेलू उत्पाद अनुपात में वृद्धि करने के लिए कर निवल और उच्च कर अनुपालन में वृद्धि होगी और इससे राजकोषीय अनुशासन और संपूर्ण बृहत आर्थिक वातावरण में सुधार होगा।

58. इसके अलावा, यह सुनिश्चित करने पर भी ध्यान दिया जाएगा कि सर्वाधिक कुशल तरीके से व्यय किया जाए। भारत सरकार में अधिक प्रभावी राजकोषीय प्रबंधन के लिए समग्र तकनीकी समाधान मुहैया कराने के लिए सरकार के बजट व्यवस्था, लेखांकन, व्यय और नगदी प्रबंधन के लिए लेखा महानियंत्रक द्वारा नियंत्रित वेब आधारित सरकारी एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली (जीआईएफएमआईएस) का महत्वपूर्ण बाह्य प्रणाली के साथ इंटरफेस किया जाएगा।

59. जीएसटी के कार्यान्वयन के प्रथम वर्ष में भारी मात्रा में गैर-व्यवस्थित आईजीएसटी धन का पता चला जो भारत सरकार के पास आए। तथापि, सहकारी संघवाद के सच्चे अर्थ में यह निर्णय लिया गया है कि संशोधित अनुमान 2017-18 में ₹161900 करोड़ के बराबर अनुमानित आईजीएसटी प्राप्तियों को केन्द्र और राज्यों के बीच साम्यिक विधि से उसी प्रकार विभाजित किया जाएगा जिस प्रकार सरकार द्वारा करों का अंतरण किया जाता है। यह परिपक्वता की एक पहचान है जो अनेक वर्षों में केन्द्र-राज्य के संबंधों को प्राप्त हुआ है।

एफआरबीएम - एक नया ढांचा

60. बदलते समय की आवश्यकता के अनुरूप और अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर स्वीकार्य मानदण्डों के अनुरूप राजकोषीय औचित्य के मामले पर पुनः ध्यान देने की आवश्यकता के कारण सरकार ने मौजूदा एफआरबीएम अधिनियम में समुचित तरीके से संशोधन करने का निर्णय लिया है। नए ढांचे में निम्नलिखित महत्वपूर्ण बदलाव किए सजा रहे हैं:

- राजकोषीय और ऋण पर एक साथ ध्यान देने के लिए

- एक परिचालनिक लक्ष्य के रूप में राजकोषीय घाटा को लक्ष्य करने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि सरकार द्वारा वित्त वर्ष 2020-21 तक सकल घरेलू उत्पाद का 3.0 प्रतिशत राजकोषीय घाटा प्राप्त हो सके।
- केन्द्र सरकार एक हासमान ऋण प्रक्षेप का पालन करने का प्रयास करेगी और केन्द्र सरकार 2024-25 तक सकल घरेलू उत्पाद का 40 प्रतिशत ऋण लक्ष्य प्राप्त करने और सकल घरेलू उत्पाद का 60 प्रतिशत सामान्य सरकारी ऋण रखने का भी प्रयास करेगी।
- यह निर्धारित करने के लिए एफआरबीएम अधिनियम द्वारा निर्धारित लक्ष्यों में कब छूट दी आय या कब कठोर बनाया जाए, पर्याप्त रूप से निर्धारित मोचन एवं आधिक्य खण्डों को जोड़ना।

रेल बजट

61. रेल बजट को 2017-18 से आम बजट में विलय कर दिया गया है। तदनुसार, वित्त मंत्री द्वारा संसद में रेलवे के अनुमानों सहित केन्द्र सरकार का एकमात्र विनियोग विधेयक प्रस्तुत किया जाता है। विलय की शर्तों के अनुसार, रेलवे एक विभागीय रूप से चलने वाले वाणिज्यिक उपक्रम के रूप में कार्य करता रहेगा जिसके लिए सामान्य कार्य संचालन व्यय (ऑडब्ल्यूई), इसके कर्मचारियों को देय वेतन, भत्तों और पेंशन के साथ-साथ इसके सभी राजस्व व्यय को इसके राजस्व प्राप्तियों से पूरा करने की आवश्यकता है। 2017-18 से लगी हुई पूँजी को हटा देने के साथ ही सरकार को रेलवे द्वारा दिए जाने वाले लाभांश भुगतान की आवश्यकता और लाभांश के भुगतान में सरकार से सब्सिडी की प्राप्ति समाप्त कर दी गई है। तथापि, सरकार इसके पूँजीगत व्यय के भाग को पूरा करने के लिए रेलवे को सकल बजटीय सहायता प्रदान करती रहेगी।

62. रेलवे राजस्व की प्राप्ति मुख्यतः माल यातायात से होती है। कुछ आमदनी दो बड़ी कोटियों जिन्हें 'कोचिंग और विविध' कहा जाता है, के अंतर्गत सामान/पार्सल, भूमि के व्यावसायिक उपयोग, साइडिंग प्रभारों, विज्ञापन आदि से होती है। इन आमदनियों का उपयोग परिचालनिक व्यय जिन्हें ओडब्ल्यूई कहा जाता है, मूल्यह्रास और पेंशन प्रभारों को पूरा करने के लिए किया जाता है। शेष आधिक्य का उपयोग प्रणाली की सुरक्षा एवं विकास संबंधी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए रेलवे की पूँजी निवेश में शामिल करने के लिए किया जाता है।

63. रेलवे के वित्त में पिछले दशक में काफी सुधार हुआ है यहां तक कि इसने 2007-08 में 75.9 प्रतिशत का परिचालन अनुपात प्राप्त किया। यह मुख्यतः राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में उच्छाल के कारण हुआ जो रेल यतायात में परिलक्षित होता है। तथापि, छठे केन्द्रीय वेतन आयोग और सातवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशें लागू होने के परिणामस्वरूप 2007-08 के बाद ऑडब्ल्यूई और पेंशन भुगतान में भारी वृद्धि हुई, जबकि पिछली आमदनी की वृद्धि की पहले देखी गई गति बनाए नहीं रखी जा सके। परिणामस्वरूप, रेलवे का परिचालनिक अनुपात 90.5 प्रतिशत से 96.5 प्रतिशत के बीच रहा। इस अवधि के

दौरान, रेलवे की पूँजी व्यय में आंतरिक संसाधनों का अंशदान रेलवे आरक्षित निधि से आहरित कर बनाए रखा जा सका। परिणामस्वरूप, रेलवे निधि की शेष राशि कम हो गई है। 2016-17 के दौरान परिचालनिक अनुपात 96.5 प्रतिशत था।

64. 2016-17 में, यद्यपि सातवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशें लागू होने से भारतीय रेलवे के कार्य संचालन व्यय में, विशेषकर वेतन एवं पेंशन के अंतर्गत, वृद्धि हो गई, परन्तु रेलवे का मुख्य अर्जक क्षेत्र अर्थात् यात्री और माल में अपेक्षा के अनुरूप निष्पादन नहीं हो पाया।

65. वर्ष के दौरान, यद्यपि 2013-14 से देखी गई आरंभिक यात्री में ऋणात्मक वृद्धि उल्टी हो गई थी, परन्तु अर्थ व्यवस्था के मुख्य क्षेत्र में मंदी के कारण हाल के वर्षों में भारतीय रेलवे में निम्नतम आवर्धित लदान पाई गई जिसके परिणामस्वरूप पिछले वर्ष की तुलना में माल लदान में गिरावट आई। सातवें केन्द्रीय वेतन आयोग का प्रभाव समाप्त होने पर और किए गए अनेक उपायों के कारण, 2017-18 में रेलवे की वित्तीय स्थिति में सुधार का संकेत देखा गया है। यद्यपि, 2017-18 में रेलवे की यातायात आमदनी में गति आई है, परन्तु ये बजटीय अपेक्षाओं के अनुरूप नहीं है। अतः, रेलवे की ₹187225 करोड़ की दर्ज आमदनी में 2016-17 की वास्तविक आमदनी की तुलना में संशोधित अनुमान 2017-18 में 13.3 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज होने का अनुमान है जबकि ऑडब्ल्यूई और पेंशन व्यय जो ₹175450 करोड़ है, में 10.1 प्रतिशत वृद्धि होने का अनुमान है।

66. आंतरिक संसाधन का सृजन 2016-17 में ₹10,113 करोड़ की तुलना में सं.अ. 2017-18 में ₹11,425 करोड़ होने की संभावना है। सं.अ. 2017-18 में परिचालन अनुपात 96.0 प्रतिशत परिलक्षित है। परंपरागत रूप से रेलवे की यात्री सेवाएँ हानि में हैं और 2016-17 में लगभग ₹30,000 करोड़ की वसूली की जानी थी।

67. पिछले कई वर्षों से रेलवे में पूँजी व्यय में वृद्धि हुई है। 2015-16 में ₹93,520 करोड़, 2016-17 में ₹1,09,935 करोड़, संशोधित अनुमान 2017-18 में ₹1,20,000 करोड़ की पूँजी व्यय की तुलना में बजट अनुमान 2018-19 में ₹1,46,500 करोड़ की पूँजीगत परिव्यय की परिकल्पना की गई है। बजट अनुमान 2018-19 के कुल परिव्यय में सामान्य राजस्व से ₹53,060 करोड़ और आईईबीआर से ₹93,440 करोड़ शामिल है।

संभावना

68. वित्त वर्ष 2017-18 के राजस्व में एक पाश्च्य संवाहक और एक अग्र संवाहक का प्रभाव रहा। ये दो परिवर्तनकारी संवाहक राजस्व

मोर्चे पर सुधारात्मक उपाय थे जिनका दीर्घकाल में अर्थव्यवस्था पर सकारात्मक प्रभाव होगा। पाश्च्य संवाहक विमुद्रीकरण और उसका सरकारी राजस्व पर प्रभाव था। ₹500 और 1000 के उच्च मूल्यवर्ग के नोटों को वापस लेने के कारण अर्थव्यवस्था को औपचारिक रूप देने में तेजी आएगी। औपचारिक रूप देने में तेजी आने से अर्थव्यवस्था की शुद्ध आवर्धक कर आधार में अधिक करदाता आएंगे। अग्र संवाहक जिसने अर्थव्यवस्था में राजकोषीय गणना को प्रभावित किया, वह द्वितीय तिमाही के आरंभ से राष्ट्रव्यापी लक्ष्य आधारित मूल्य संवर्धित कर, था जिसे माल एवं सेवा कर कहा जाता है, आरंभ करना था। देश की कराधान व्यवस्था में इस तरह निरंतरता देश में व्यापार एवं वाणिज्य के अंतर-राज्यीय अवरोध को हटाने की दिशा में पहला कदम था जिससे देश में आर्थिक विकास और राष्ट्र की आर्थिक एकीकरण को बल मिला।

69. नया कराधान व्यवस्था आरंभ होने का सरकार की राजस्व स्थिति पर भी प्रभाव पड़ा क्योंकि संरचनात्मक मुद्दे हैं। नए जीएसटी व्यवस्था में, जीएसटी विवरणी दर्ज करने की अंतिम तिथि वित्त वर्ष के अंतिम दिन भी आगामी माह की 20 तारीख रहती है। इसका अर्थ है कि वर्तमान वर्ष के दौरान मार्च की अप्रत्यक्ष कर प्राप्तियों को छोड़कर कर प्राप्तियां केवल 11 माह की थी। इस वृद्धि के परिणामस्वरूप केन्द्र सरकार के कर कोष में ₹35-36,000 करोड़ के बीच अनुमानित हानि होगी। केन्द्र सरकार के राजस्व पर यह एक-बारगी प्रभाव पिछले बजट के दौरान अनुमानित राजस्व घाटा के अतिरिक्त इस राजस्व घाटा में अस्थायी और एक-बारगी अवरोध आएगा।

70. नई अप्रत्यक्ष कर व्यवस्था के कार्यान्वयन से संबंधित ये प्रतिकूल मुद्दे धीरे-धीरे स्वतः समाप्त हो रहे हैं। यह आशा है कि जब राजस्व से संबंधित इन अग्र संवाहकों को गति प्राप्त होगी तो सरकार की पहुँच संसाधनों के अधिक हिस्सों तक होगी जिससे अर्थव्यवस्था में अधिक-से-अधिक खर्च किया जा सकेगा। इसके अलावा, चूंकि एजेंसियों और सरकारों को समय पर निधि जारी करने से संबंधित व्यय सुधार किए गए हैं, अतः सिस्टम में निधियों के पड़े रहने की कोई संभवना नहीं होगी। इससे खर्च प्रणाली की कुशलता में वृद्धि होगी।

71. यह तथ्य कि सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग करके प्रत्यक्ष लाभ अंतरण विधि पर योजनाओं को कार्यान्वित करने का निरंतर प्रयास किया जा रहा है, इससे यह सुनिश्चित होता है कि लाभ वास्तव में उन लाभार्थियों के पास पहुँचता है जिन्हें इन कम संसाधनों की आवश्यकता है।