

मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण

क. राजकोषीय निर्देशक - परिवर्तनीय लक्ष्य

	संशोधित अनुमान 2003-04	बजट अनुमान 2004-05	के लिए लक्ष्य	
			2005-06	2006-07
1. सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में राजस्व घाटा	3.6	2.5	1.8	1.1
2. सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में राजकोषीय घाटा	4.8	4.4	4.0	3.6
3. सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में कर राजस्व (सकल)	9.2	10.2	11.1	12.1
4. सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में वर्ष के अंत में कुल बकाया देयताएं*	67.3	68.5	68.2	67.8

* वर्तमान विनिमय दरों पर विदेशी सरकारी ऋण सहित

ख. राजकोषीय निर्देशकों के मूल में मान्यताएं

1. राजस्व प्राप्तियां

(क) कर राजस्व

कर सुधारों पर अधिक बल के साथ सकल घरेलू उत्पाद में 12 प्रतिशत की औसत सांकेतिक वृद्धि दर मानते हुए प्रत्यक्ष करों में 26% औसत वार्षिक वृद्धि एवं अप्रत्यक्ष करों में 19% औसत वार्षिक वृद्धि के आधार पर सकल कर राजस्व में औसतन 22% प्रतिवर्ष की अभिवृद्धि प्रत्याशित है।

(ख) कर-भिन्न राजस्व

कर भिन्न राजस्व के बारे में अपेक्षा की जाती है कि वास्तविक अर्थों में यह वर्तमान स्तर पर बना रहेगा और इस प्रकार आगे यह सकल घरेलू उत्पाद के समानुपात के रूप में क्रमिक रूप से घटेगा।

(ग) राज्यों को हस्तान्तरण

12वें वित्त आयोग की सिफारिशों मध्यावधि में राज्यों को हस्तान्तरण (केन्द्रीय करों एवं सहायता अनुदान में हिस्सा) के तरीके के बारे में महत्वपूर्ण होंगी। 12 वें वित्त आयोग का कार्यकाल 31 दिसम्बर 2004 तक बढ़ा दिया गया है। अतः, उपर्युक्त अवधारणाएं केंद्र के विभाज्य करों में राज्यों के विद्यमान प्रतिशत हिस्से पर आधारित हैं। इसके अतिरिक्त, उपकर एवं अधिभार इस विभाज्य पूल का भाग नहीं हैं, इस प्रकार केन्द्रीय करों पर 2% प्रस्तावित उपकर को तदनुसार केन्द्रीय सरकार के निवल कर राजस्व के उक्त अनुमानों में शामिल कर लिया गया है।

2. पूंजी प्राप्तियां

(क) ऋणों की वसूली

इन प्राप्तियों में "राज्यों को ऋण" जो केन्द्रीय सरकार की ऋण संबंधी रुपरेखा की नीति में सर्वाधिक महत्व का घटक है में परिवर्तन के कारण। बहुत अन्तर देखा गया है जो 2002-03 में 34,191 करोड़ रुपए से संशोधित अनुमान 2003-04 में 64625 करोड़ रुपए तथा बजट अनुमान 2004-05 में 27100 करोड़ रुपए है। राज्य ऋण अदला-बदली स्कीम के अन्तर्गत, राज्यों को विगत में केंद्र सरकार से लिए गए उच्च लागत वाले ऋणों को वर्तमान निम्न कूपन वाहक लघु बचत अंतरणों और अतिरिक्त खुले बाजार के उधारों से पूर्व अदायगी की स्वीकृति दी जा रही है। अन्य ऋणों में अधिकांशतः घाटे वाले केंद्रीय सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों में हैं। अतः आने वाले वर्षों में ऋणों की वसूलियों के कारण गैर ऋण पूंजी प्राप्तियों के घटने के असार हैं।

(ख) अन्य प्राप्तियां

राष्ट्रीय साझा न्यूनतम कार्यक्रम के मुताबिक सामान्यतया लाभ कमाने वाली कम्पनियों का निजीकरण नहीं किया जाएगा तथा वर्तमान "नवरत्न" कम्पनियों को सार्वजनिक क्षेत्र में बनाए रखा जाएगा। बजट 2004-05 में यह संकल्पित है कि 4000 करोड़ रुपए मुख्यतया राष्ट्रीय ताप विद्युत निगम के नए सार्वजनिक निर्गम के साथ-साथ सरकार की इक्विटी के विनिवेश से मिलेंगे।

(ग) उधार-लोकऋण एवं अन्य देयताएं

(i) केन्द्रीय सरकार की निवल उधार अवश्यताओं, जो इसके राजकोषीय घाटे के बराबर है, का केन्द्र, राज्य एवं संघशासित क्षेत्रों की योजनाओं के लिए सकल बजटीय सहायता के अपेक्षित स्तर को ध्यान में रखते हुए नीति विकल्प के रूप में निर्धारण किया जाता है। सरकार के अपने संसाधन (राज्यों का हिस्सा घटाने के बाद केन्द्र को मिलने वाला निवल कर राजस्व, गैर कर राजस्व तथा ऋण वसूलियों एवं विनिवेश प्राप्तियों जैसी गैर ऋण पूंजी प्राप्तियां) आवश्यक योजना-भिन्न व्यय की आवश्यकताओं को पूरा करने के पश्चात योजना के लिए वर्तमान स्तर की बजट सहायता के लिए अपर्याप्त होते हैं। सरकार का यह प्रयास है कि राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम 2003 के तहत आदेशित राजकोषीय सुधार की प्रक्रिया में योजना के लिए बजट सहायता बरकरार रखी जाए और बढ़ाई जाए।

(ii) केन्द्रीय सरकार के देयताओं की अन्य स्रोतों में, दो महत्वपूर्ण हैं: (क) राष्ट्रीय लघु बचत निधि में अनुवृद्धि जो कि वर्तमान में पूर्णतया राज्य सरकार प्रतिभूतियों में निवेश की जाती है और (ख) बाजार स्थिरीकरण बांड जो सरकार द्वारा भारतीय रिजर्व बैंक की सहायता के लिए हाल ही के वर्षों में निरन्तर बढ़ रहे विदेशी मुद्रा भण्डारों के कारण बाजार में उत्पन्न अतिरिक्त तरलता से निपटने हेतु जारी किए जाते हैं। हालांकि इन देयताओं की गणना केन्द्रीय सरकार के राजकोषीय घाटे की संगणना में नहीं की जाती है, तो भी वित्तीय देयताओं में अवहनीय वृद्धि विवेक युक्त नीतिगत दृष्टिकोण के अनुरूप नहीं है। इसलिए राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन नियम 2004 के नियम 3(4) का उद्देश्य केन्द्रीय सरकार की कुल देयताओं (वर्तमान विनियम दर पर विदेशी ऋण सहित) में वृद्धि को सकल घरेलू उत्पाद के समानुपात के रूप में 2004-2005 के लिए 9 प्रतिशत, 2005-06 के लिए 8 प्रतिशत, 2006-07 के लिए 7 प्रतिशत और 2007-08 के लिए 6 प्रतिशत पर रोकना है। सरकार राज्य सरकारों को इसी तरह के कानून बनाने के लिए प्रोत्साहित कर रही है ताकि घाटे, ऋण और अन्य देयताओं में वृद्धि को रोका जा सके।

3. कुल व्यय

(क) राजस्व खाता

(i) ब्याज भुगतान

ब्याजभार में अनुमानित वृद्धि अनुकूल ब्याज दर व्यवस्था के जारी रहने की अवधारणा पर आधारित है।

(ii) मुख्य सब्सिडियां

राष्ट्रीय साझा न्यूनतम कार्यक्रम के तहत खाद्य सब्सिडी का भार बढ़ाने वाली अकुशलताओं को नियंत्रित करने की वचनबद्धता और सभी सब्सिडियों का लाभ तीव्रता के साथ गरीबों व छोटे तथा सीमांतिक किसानों, कृषि श्रमिक और शहरी गरीबों जैसे वास्तविक जरूरतमंदों तक लक्षित करने के परिणामस्वरूप इनके 2005-06 और 2006-07 में घटने की संभावना है।

(iii) अन्य

राजस्व व्यय की अन्य मुख्य मदों में रक्षा और पुलिस, वेतन, पेंशन तथा राज्यों को अनुदान (प्रत्यक्ष तथा जिला ग्राम विकास एजेंसियों के माध्यम से) आदि शामिल हैं जो कुल राजस्व व्यय का लगभग 95 प्रतिशत होती हैं। इनमें कुछ कठोरताएं होती हैं। आयोजना राजस्व व्यय निर्धारित वित्तपोषण पैटर्न (ऋण:

अनुदान: प्रत्यक्ष व्यय अनुपात) का कार्य-निष्पादन होता है जो परम्परागत रूप में विकसित हुआ है और लम्बे समय से अपरिवर्तित रहा है। हलांकि मध्यावधिक अनुमानों में राजस्व व्यय में कोई बड़े नीतिगत परिवर्तन परिकल्पित नहीं हैं, तो भी आयोजना-भिन्न व्यय की व्यापक रूप से पुनरीक्षा करने तथा अक्षमताओं व दुरुपयोग पर रोक लगाए जाने और इसे वास्तविक अर्थों में लगभग अपरिवर्तित रखने की आवश्यकता है।

(ख) पूंजी खाता

(i) ऋण तथा अग्रिम

योजना-भिन्न ऋण तथा अग्रिम जो मुख्यतः केन्द्र सरकार के घाटे में चल रहे उपक्रमों को प्रदान किए जाते हैं, वास्तविक रूप में गिरावट आने का अनुमान है। योजनागत ऋणों संबंधी व्यय भी निर्धारित वित्तीय प्रणालियों (राज्य/संघ राज्य क्षेत्र योजनाओं तथा इक्विटी संबंधी ऋण: अनुदान: प्रत्यक्ष व्यय अनुपात: केन्द्र सरकार के उपक्रमों संबंधी ऋण अनुपात) के अनुसार किया जाता है। अभी वित्तीय प्रणाली में किसी परिवर्तन का विचार नहीं है।

(ii) पूंजी परिव्यय

आयोजना-भिन्न पूंजी परिव्यय कुल व्यय का एक बहुत छोटा हिस्सा होता है जो मुख्यतः आवासीय/कार्यालय भवनों के लिए होता है। इसके वास्तविक रूप से अपरिवर्तनीय बने रहने की परिकल्पना की गई है। राजस्व घाटे में कमी के साथ-साथ आयोजनागत पूंजी परिव्यय जीडीपी वृद्धि के अनुरूप बढ़ने की परिकल्पना की गई है।

4. सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) वृद्धि

मौजूदा बाजार मूल्यों पर जीडीपी में 12 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि का अनुमान है। इसमें 4 से 5 प्रतिशत तक मुद्रास्फीति तथा 7 से 8 प्रतिशत तक वास्तविक वृद्धि होने की संभावना है।

(ग) स्थिरता संबंधी मूल्यांकन

1. राजस्व प्राप्तियों तथा राजस्व व्यय के बीच संतुलन

(क) जीडीपी के अनुपात के रूप में कर-राजस्व के बजट-अनुमान 2004-05 के 10.2 प्रतिशत से बढ़ कर 2005-06 में 11.1 प्रतिशत तथा 2006-07 में 12.1 प्रतिशत हो जाने का लक्ष्य रखा गया है। कर जीडीपी अनुपात को राजकोषीय घाटा-स.घ.उ. में लक्षित कटौती से भी अधिक सुधारे जाने की आवश्यकता है ताकि विनिवेश प्राप्तियों और कर-भिन्न राजस्व में हुई कमियों को पूरा किया जा सके।

(ख) जैसा कि बृहद आर्थिक संरचनात्मक विवरण में दर्शाया गया है, कृषि संबंधी योगदान में तुलनात्मक रूप से भारी कमी तथा सेवा क्षेत्र में तदनुरूपी वृद्धि के कारण, सत्तर के दशक के पश्चात, अर्थव्यवस्था में मूलभूत संरचनात्मक परिवर्तन हुआ है। सेवा क्षेत्रक, जो कुछ समय से विकास का इंजन रहा है, सूचना प्रौद्योगिकी समर्थित सेवाओं के माध्यम से बड़ी संभावनाएं लिए हुए है। अर्थव्यवस्था के इस बदलते स्वरूप से राजकोषीय नीति पर सामान्य तौर पर तथा कर नीति पर विशेष रूप से महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ेंगे। अभी तक, कृषि तथा सेवा क्षेत्र के कर तंत्र से बाहर बने रहने के कारण विनिर्माण क्षेत्र ने कराधान के आघात को झेला है। अब समय आ गया है कि सेवा क्षेत्र भी कर संबंधी भार में हिस्सेदारी करना शुरू करे। क्योंकि उत्पादन तथा वितरण प्रक्रियाओं के स्वरूप में निरंतर परिवर्तन किया जा रहा है तथा वस्तुओं के निर्माण और सेवाओं के बीच पारंपरिक भेद से कर-प्रशासन संबंधी जटिल समस्याएं उत्पन्न हो रही हैं। कराधान के दृष्टिकोण से समस्त मूल्य संवर्धित श्रृंखला को देखने के स्पष्ट आधार नजर आते हैं। सरकार का इरादा न केवल नई सेवाओं को कर दायरे में शामिल करके बल्कि सेवाओं के अंतर्गत कर देने वाले निर्धारितियों की बड़ी संख्या को भी इस दायरे में शामिल करके सेवाओं के कराधान के विस्तार को बढ़ाने का है। सेवाओं के कराधान के लिए 95वें संविधान संशोधन के माध्यम से एक मजबूत कानूनी आधार पहले ही तैयार किया जा चुका है।

(ग) कुछ घटनाक्रमों से कर-भिन्न राजस्व की वृद्धि पर नकारात्मक प्रभाव पड़ रहा है। वर्षों से, राज्यों से ब्याज प्राप्तियां कर भिन्न राजस्व की एकल विशालतम मद बनी रही है। जैसा कि ऊपर बताया गया है, राज्यों को अपने उच्च लागत वाले ऋणों की कम ब्याज दरों वाले ऋणों/प्रतिभूतियों से अदला बदली कर सकने की छूट देने से राज्यों को ऋण की ब्याज दर कम हो रही है। अतः राज्यों से मिलने वाली ब्याज प्राप्तियों में गिरावट आना तय है। इसके अतिरिक्त, हाल के वर्षों में दूरसंचार संचालकों से मिलने वाली लाइसेंस फीस जैसी अनावर्ती स्वरूप की कुछ बड़ी प्राप्तियां एकत्रित हो चुकी हैं। दूरसंचार क्षेत्र में अतिरिक्त करों को बड़े पैमाने पर पुनः दोहराए जाने से केन्द्र सरकार के कर-भिन्न राजस्व में इस क्षेत्र का योगदान मुख्यतः ब्याज और लाभांश प्राप्तियों के द्वारा ही किए जाने की संभावना है। इसके अतिरिक्त, भारतीय रिजर्व बैंक के अधिशेषों में भी हाल के वर्षों में गिरावट की प्रवृत्ति दिखाई दी है।

(घ) राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 के अंतर्गत बनाए गए संवैधानिक नियमों के अनुसार राजस्व घाटे में कमी का वार्षिक न्यूनतम लक्ष्य चालू जीडीपी का 0.5 प्रतिशत रखा गया है। आयोजना तथा आयोजना-भिन्न दोनों राजस्व लेखों संबंधी व्यय की संरचना और प्रवृत्तियों की कठोरताओं का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने के पश्चात् बड़े पैमाने पर राजकोषीय सुधार कर: जीडीपी अनुपात में सुधार लाकर प्राप्त करने की आवश्यकता है। राजकोषीय घाटे की बढ़ते हुए ऋण में अधिक ब्याज भार के रूप में भविष्य के राजस्व घाटे से पूर्ति की जाती है।

2. उत्पादक परिसंपत्तियों के सृजन के लिए बाजार उधारों सहित पूंजी प्राप्तियों का प्रयोग

(क) सामान्यतः केवल उत्पादक निवेशों के वित्तपोषण संबंधी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए ही सरकारी ऋणों के उपयोग की सलाह दी जाती है। तथापि, बढ़ती हुई कठोरताओं, छूटों तथा संकीर्ण आधार के कारण, सरकार के राजस्व आवर्ती व्यय संबंधी आवश्यकता के अनुरूप गति कायम नहीं रख सके हैं जिसके परिणामस्वरूप ऐसे व्यय के वित्तपोषण के लिए ऋण लेने पड़ते हैं। यह राजस्व घाटे की प्रवृत्तियों में प्रतिबिम्बित होता है।

(ख) स्वतंत्रता के बाद प्रारंभिक वर्षों में, निवेश संबंधी संरचना में पर्याप्त परिवर्तन आया है। जबकि पहले केन्द्रीय बजट से प्रत्यक्ष पूंजी संघटन को एक मानदंड माना जाता था, धीरे-धीरे यह पूंजी व्यय केन्द्र सरकार के उपक्रमों, राज्यों तथा अन्य अर्ध राज्यीय निकायों की तरफ अंतरित होता चला गया। इससे सरकारी निवेश का स्वरूप भौतिक परिसंपत्तियों के प्रत्यक्ष सृजन से बदल कर इक्विटी और ऋणों के रूप में वित्तीय परिसंपत्तियों का हो गया। इक्विटी निवेशों में भी उत्तरोत्तर कमी होती गई क्योंकि सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों ने धीरे-धीरे बाजार से सीधे ही संसाधन जुटाकर अपने पूंजीगत व्यय को वित्तपोषित करना शुरू कर दिया था। इस प्रक्रिया में तेजी आई जब 1993 में सरकार ने केंद्रीय सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों में विदेशी सहायता की "अन्तर्मध्यस्थता समापन" की नीति को अपनाया जिसके अन्तर्गत अब केंद्रीय सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों को केंद्रीय बजट के माध्यम की बजाय सीधे ही विदेशी वित्तपोषण प्राप्त करने की अनुमति दी गयी है। पिछले कुछ वर्षों से, केन्द्र सरकार का संवर्धित निवेश "राज्यों को ऋणों" के रूप में हुआ है जिसका कारण चालू व्यय द्वारा सरकार के लगभग आधे-निवल उधारों के हिस्से का पूर्वक्रय होना है। राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम 2003 के अंतर्गत, सरकार 2008 तक राजस्व घाटे को समाप्त करने के लिए वचनबद्ध है जिससे आगे निवेश के लिए राजकोषीय विस्तार की गुंजाइश हो सके।

(ग) ऋण वसूली संबंधी प्राप्तियों, जो अधिकतर राज्यों से आती है, में गिरावट आना तय है क्योंकि राज्य ऋण अदला-बदली योजना के अंतर्गत राज्यों को चालू निम्न कूपन वाले लघु बचत अंतरणों तथा अतिरिक्त मुक्त बाजार उधारों द्वारा अपने उच्च लागत वाले केन्द्रीय ऋणों की पूर्व-अदायगी की अनुमति प्रदान की जा रही है।

(घ) मध्यवर्ती परिदृश्य में, पूंजीगत प्राप्तियों द्वारा मुख्यतः राजस्व लेखे संबंधी संसाधन अंतर को भरा जाना जारी रहेगा तथा शेष राशि को आयोजना व्यय के वित्तपोषण के लिए उपयोग में लाया जाएगा। आयोजना व्यय सरकारी निवेश के प्रतिनिधि के रूप में उभरा है। इसके साथ ही साथ नए परिव्यय के स्थान पर निवेश की गुणवत्ता के निष्कर्षों की पुनरीक्षा किए जाने की आवश्यकता है तथा इसे पूरा किया जाएगा।

(ङ) राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 का एक मुख्य उद्देश्य पूंजी व्यय के कुल व्यय के संघटन में परिवर्तन लाना है। इससे उच्च विकास स्तर को प्राप्त करने में सहायक होगा तथा उसके बाद राजस्व अधिशेषों के सृजन से सरकार को पूंजीगत व्यय में वृद्धि करने में वांछित लोचशीलता प्राप्त होगी।