

राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 के अधीन सरकार के दायित्वों को पूरा करने में विसामान्यता (डेविेशन) को स्पष्ट करने वाला विवरण

राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 की धारा 7(3) में यह अधिदेश है कि अधिनियम के अंतर्गत केन्द्र सरकार को सौंपे गये दायित्व पूरा करने में संसद की अनुमति के बिना किसी परिवर्तन की अनुमति नहीं है। वर्ष 2005-06 के बजट अनुमान, अधिनियम के अधीन तैयार किए गए नियमों में निर्धारित राजस्व घाटे और राजकोषीय घाटे में न्यूनतम वार्षिक कटौतियों के संबंध में किये गये निर्धारणों के अनुरूप नहीं हैं। अतः यह विवरण संसद के दोनों सदनों के समक्ष यह स्पष्ट करते हुए प्रस्तुत किया जाता है कि वह कौन सी परिस्थितियां थीं जिनके कारण ऐसा परिवर्तन करना पड़ा, क्या ऐसा परिवर्तन पर्याप्त है और क्या यह वास्तविक अथवा संभावित बजटीय परिणामों से संबंधित है और यह भी विवरण दिया जा रहा है कि सरकार का प्रस्ताव कौन से सुधारात्मक उपाय करने का है।

2. एफ.आर.बी.एम. अधिनियम और राष्ट्रीय साझा न्यूनतम कार्यक्रम के अंतर्गत सरकार 2008-09 तक राजस्व घाटा समाप्त करने के प्रति वचनबद्ध है और मैं इस वचनबद्धता की पुष्टि करता हूं। सरकारी घाटों के कारण राजकोषीय मंदी संभावित आर्थिक वृद्धि की पूर्ण उपलब्धि के लिये रूकावट बनी हुई है। अतः विवेकपूर्ण राजकोषीय नीति के लिये सामाजिक और भौतिक आधार संरचना के सरकारी व्ययों के उच्चतर स्तरों की आकांक्षाओं के अनुरूप गैर-ऋण संसाधन जुटाना, रोजगार गारंटी, ग्रामीण विकास और शिक्षा एवं स्वास्थ्य आवश्यक है। जैसा कि मैं अगले अनुच्छेदों में स्पष्ट करूंगा इस दिशा में हमारे प्रयत्नों को कुछ कठिनाइयों का सामना करना पड़ा है जिन पर हम शीघ्र काबू पा लेंगे।

3. यह उल्लेखनीय है कि अग्रणी राजकोषीय सुधार की दिशा में सरकार ने बजट अनुमान 2004-05 में राजस्व घाटा स.घ.उ. का 2.5 प्रतिशत रखने का लक्ष्य रखा है जो बजट अनुमान 2003-04 में स.घ.उ. के 4.1 प्रतिशत और संशोधित अनुमान 2003-04 में स.घ.उ. के 3.6 प्रतिशत की तुलना में है। यह लक्षित कटौती एफ.आर.बी.एम. नियमावली में विचारित स.घ.उ. के न्यूनतम 0.5 प्रतिशत से काफी अधिक थी क्योंकि हम 2008-09 तक राजस्व घाटा समाप्त करने के अपने लक्ष्य की दिशा में अधिकाधिक उपायों को शामिल करना चाहते थे। सदन को सूचित करते हुए मुझे प्रसन्नता है कि हम चालू वर्ष में राजस्व घाटा, संशोधित अनुमान 2003-04 में स.घ.उ. के 3.6 प्रतिशत से कम करके संशोधित अनुमान 2004-05 में स.घ.उ. के 2.7 प्रतिशत पर लाने के प्रति आशावान हैं। यह सकल घरेलू उत्पाद के संदर्भ में 0.9 प्रतिशत की कमी है अर्थात् राजस्व घाटे में 14,552 करोड़ रुपए की गिरावट है। यद्यपि महत्वाकांक्षी बजट लक्ष्य से यह पीछे है परन्तु चालू वर्ष में हमारे द्वारा अनुभूत कठिनाइयों को देखते हुए यह एक महत्वहीन उपलब्धि नहीं है। इन कठिनाइयों में वित्त विधेयक को पारित करने में दिया गया समय, "आम आदमी" पर मुद्रास्फीति के प्रभाव को कम करने हेतु बजट बाद दी गई शुल्क की रियायतों का सम्मिलित प्रभाव, उर्वरक-सब्सिडी में वृद्धि, ग्रामीण टेलीफोन नेटवर्क हेतु अतिरिक्त निधियां और सुनामी राहत शामिल हैं।

4. कच्चे तेल की कीमतों में बड़ी और अभूतपूर्व वृद्धि, विदेशी मुद्रा की निरंतर आवक के कारण नकदी में उछाल और बढ़ती हुई उपभोग मांगों ने मुद्रास्फीति दबावों को बढ़ा दिया है और सरकार को पी.ओ.एल. उत्पादों और महत्वपूर्ण निर्माण सामग्रियों पर कर और शुल्क घटाने पड़े और उर्वरक सब्सिडी का भुगतान बढ़ाना पड़ा ताकि समाज के कमजोर वर्गों पर मुद्रास्फीति का प्रतिकूल प्रभाव कम किया जा सके। बजट के बाद की शुल्क रियायतों और बढ़े हुए सब्सिडी के बोझ ने बजट में लक्षित राजकोषीय परिणामों को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया। बिलम्ब से हुई और अपर्याप्त वर्षा ने खरीफ की फसल को प्रभावित किया और सुनामी आपदा ने जीवन एवं संपत्ति का भारी नुकसान किया।

5. इन कारणों से अगले वर्ष के बजट में भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। फिर भी, मैं यह कहना चाहूंगा कि केन्द्र सरकार के लिये अकेला सबसे बड़ा राजकोषीय प्रभाव, यद्यपि अवश्यभावी है - 2005-10 की अवधि के लिये बारहवें वित्त आयोग (टी.एफ.सी.) के "निर्णय" के रूप में आ चुका है। केन्द्रीय करों में राज्यों का हिस्सा 100 आधार बिन्दु बढ़ा दिया गया है। राज्यों को अनुदान सहायता में मात्रात्मक वृद्धि दी गई है जो 2000-05 में

11 वें वित्त आयोग के "निर्णय" के अधीन 58,588 करोड़ रुपए से बढ़ाकर 2005-10 में 142,640 करोड़ रुपये कर दी गयी है। टी.एफ.सी. ने केवल 7.5 प्रतिशत ब्याज के साथ 20 वर्ष की नई अवधि के लिये बकाया केन्द्रीय ऋणों की पुनर्संरचना की भी सिफारिश की है जो केन्द्र सरकार के बकाया उधारों की औसत लागत से काफी कम है और यह राज्यों के लिये राजकोषीय सुधारों से सम्बद्ध एक विशेष ऋण राहत स्कीम भी है। इन सिफारिशों से केन्द्रीय वित्तों पर काफी राजकोषीय बोझ भी पड़ेगा। आपको याद होगा कि पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन से 1997-98 में केन्द्रीय सरकार के वित्तों पर इससे पहले बड़ा राजकोषीय प्रभाव पड़ा था जिससे केन्द्रीय और राज्यों दोनों के वित्तों पर प्रपाती प्रभाव पड़ा था। इसके विपरीत केन्द्रीय वित्तों पर वित्त आयोग की सिफारिशों का राजकोषीय प्रभाव, यद्यपि यह वेतन आयोग से लगभग दुगुना है, राज्य वित्तों पर अत्यधिक लाभकारी प्रभाव उत्पन्न करेगा। हमें राज्य वित्तों की संकटपूर्ण स्थिति और राज्यों में राजकोषीय सुधारों को बढ़ावा देने की अत्यन्त आवश्यकता की जानकारी है। अतः व्यापक राष्ट्रीय हित में हमने सहयोगात्मक संघवाद की भावना से टी.एफ.सी. द्वारा संस्तुत हस्तान्तरण पैकेज को सामान्य रूप में स्वीकार करने की उच्च परंपरा के साथ स्वीकार कर लिया है।

6. परन्तु यह बात रिकार्ड में आनी चाहिए कि राज्यों को बढ़े संसाधनों की प्राप्ति का टी.एफ.सी. का उदार पैकेज कुछ पूर्वानुमानों पर आधारित है जो राष्ट्रीय साझा न्यूनतम कार्यक्रम से उत्पन्न केन्द्रीय सरकार की व्यय-प्रतिबद्धता में पूर्ण रूप से नहीं आते। टी.एफ.सी. ने केन्द्र की व्यय आवश्यकता 2005-06 में 476,797 करोड़ रुपए आंकी थी जबकि 2005-06 के बजट में यह 514,344 करोड़ रुपए है और यह 37,547 करोड़ रुपए की वृद्धि है। बजट में आयोजना के अंतर्गत राजस्व व्यय 115,982 करोड़ रुपए रखा गया है जबकि टी.एफ.सी. द्वारा यह 75,389 करोड़ रुपए आंका गया था। इसी तरह बजट में सब्सिडियों पर व्यय 47,432 करोड़ रुपए रखा गया है जबकि टी.एफ.सी. ने 38,530 करोड़ रुपए का अनुमान किया था। राजस्व में गिरावट जो 1.4.2005 से राज्यस्तरीय मूल्य वर्धित कर के कार्यान्वयन के कारण हो सकती है, मैंने राज्यों के लिये प्रतिपूर्ति के रूप में 5,000 करोड़ रुपए का प्रावधान किया है। इसी तरह रक्षा-सेवाओं की आवश्यकता भी टी.एफ.सी. के आकलन से काफी अधिक बढ़ गई है।

7. बजट में सकल कर राजस्व और गैर-कर राजस्व क्रमशः 370,025 करोड़ रुपए और 77,734 करोड़ रुपए रखे गये हैं, जबकि टी.एफ.सी. का आकलन क्रमशः 343,703 करोड़ रुपए और 70,135 करोड़ रुपए का है। राजस्व में जो सुधार हुए हैं वह बढ़े हुए व्यय की आवश्यकता की तुलना में कम हैं जिससे घाटों में बढ़ोत्तरी हुई है।

8. यह टी.एफ.सी. का दृष्टिकोण है कि 2008-09 तक केन्द्र और राज्य राजस्व घाटा समाप्त कर लेंगे। संभवतः अधिक केन्द्रीय अंतरणों और केन्द्रीय ऋणों पर राहत के द्वारा राज्य राजकोषीय स्थायित्व प्राप्त कर सकते हैं परन्तु फिर भी तदनुरूप से एफ.आर.बी.एम. अधिनियम के अधीन निर्धारित राजकोषीय सुधार लक्ष्यों का पूर्ण अनुपालन करने के लिये केन्द्र को काफी अधिक समझौता करना पड़ेगा। यदि यह बातें पूर्ववत् रहें तो टी.एफ.सी. की सिफारिशों से केन्द्रीय सरकार के राजस्व घाटे में स.घ.उ. के लगभग 0.75 प्रतिशत का ह्रास होगा और यह एफ.आर.बी.एम. अधिनियम के अधीन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिये आवश्यक न्यूनतम वार्षिक कटौती से अधिक है। अतः जैसा कि एफ.आर.बी.एम. अधिनियम के अधीन निहित किया गया है 2005-06 के दौरान न्यूनतम वार्षिक घाटा कटौती प्राप्त करना केन्द्र सरकार के लिये संभव नहीं है।

9. संपूर्ण विश्व में वृद्धि दरों की तुलना से यह प्रतीत होता है कि हमारी अर्थव्यवस्था ने तेल का झटका सहन किया है। फिर भी, तेल कीमतों की बढ़ोत्तरी ने संभावित आर्थिक वृद्धि का लगभग 1 प्रतिशत नष्ट किया है जिसे तेल कीमतों के न बढ़ने पर प्राप्त किया जा सकता था। तेल के झटके ने राजकोषीय क्षेत्रक और वास्तविक अर्थव्यवस्था दोनों को प्रभावित किया है। दूसरा झटका इस वर्ष कम कृषि-वृद्धि का है जिसे विनिर्माण एवं सेवा क्षेत्रक में बेहतर निष्पादन से थोड़ा सहन कर लिया गया है। परन्तु तेल झटके और मानसून की कमी इन दोनों के प्रभाव के बिना वृद्धि पहले वर्ष की तरह अच्छी होती। इस समय मांग और पूर्ति दोनों पक्षों से मुद्रास्फीतिकारी दबावों के बनने से राजकोषीय प्रबंधन और भी कठिन हो गया है क्योंकि विदेशी मुद्रा की आवक जारी है जिससे नकदी बढ़ रही है और ईंधन मूल्य अभी भी बढ़ रहे हैं।

10. यह तर्क दिया जा सकता है कि कराधान बढ़ाकर राष्ट्रीय साझा न्यूनतम कार्यक्रम के अधीन बढ़ी हुई व्यय प्रतिबद्धता के वित्तपोषण द्वारा केन्द्र सरकार अभी भी घाटा कटौती लक्ष्यों को पूरा कर सकती है। परन्तु इसका अर्थ होगा तात्कालिक लालच में सोने के अण्डे देने वाली मुर्गी को ही मार डालना। व्यय योग्य आय को बढ़ाना, मांग को प्रोत्साहित करना और सामान्यतः अर्थव्यवस्था में तेजी लाना वक्त की जरूरत है। कर जुटाने में आगे तेजी लाने की गुंजाइश वृद्धि को गतिशील बनाये रखने की आवश्यकता पर निर्भर है। व्यापक उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए घाटा कटौती लक्ष्यों को आगे बढ़ाने की बात पर थोड़े समय के लिये अधिक जोर देने की आवश्यकता नहीं है।

11. सुधारात्मक उपाय के रूप में सरकार कर प्रशासन की पुनर्संरचना और व्यय प्रबंधन पर अपने प्रयत्न संकेन्द्रित कर रही है। एक परिवर्तित प्रणाली तैयार की जा रही है। इस बहुमुखी कार्ययोजना में कर प्रशासन में ई-गवर्नेंस में तेजी लाना, राष्ट्रीय कर न्यायाधिकरण की प्रस्तावित स्थापना के द्वारा सांस्थानिक सुधार और कर आधार का विस्तार शामिल है।

12. वर्ष 2004-05 के बजट में कर बकायों के परिसमापन पर अधिकांशतः निर्भर करते हुए कर राजस्व में 25 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि की परिकल्पना की गई थी। इस आशा को पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं किया जा सकता है। हमें लगभग 20 प्रतिशत की वृद्धि से संतोष करना पड़ेगा जो अभी भी पिछले वर्षों में दर्ज वृद्धि से अधिक है। हमें कर विवादों के निपटान में होने वाले बिलम्ब, अनिर्णीत मामलों की बढ़ती संख्या और उसके फलस्वरूप व्याप्त अनिश्चितताओं की भलीभांति जानकारी है जिनकी वजह से राजस्व का बजट अनुमान लगाने में भारी जटिलताएं पैदा होती हैं और अन्तिम परिणाम बजट अनुमानों की आशा के अनुरूप नहीं निकलते। इसलिए मैंने इसे चेतावनी के बतौर लेने का निश्चय किया है और अगले वर्ष कर राजस्व में 22 प्रतिशत की अपेक्षाकृत वास्तविक दर का अनुमान लगाया है। जहां कर बकायों को समाप्त करने के प्रयास जारी रहेंगे, वहीं बजट अनुमानों में विवादित बकाया मामलों के सम्बन्ध में कोई महत्वपूर्ण ऋण नहीं लिये गए हैं। इसके परिणामस्वरूप बजट में राजस्व घाटा बढ़ा है।

13. व्यय के सम्बन्ध में भी हमारे समक्ष इनसे निपटने के लिए कुछ सामान्य समस्याएं मौजूद हैं। सुपुर्दगी प्रणाली में व्याप्त खामियां सरकारी की आयोजनाओं तथा स्कीमों के पीछे निहित अच्छी तथा ईमानदार भावनाओं को निष्फल कर देती है। कई मंत्रालय/विभाग सामान्यतः कई कार्यान्वयन एजेंसियों - जैसे राज्य सरकारों, स्वायत्तशासी निकायों, जिला स्तर के अभिकरणों तथा गैर-सरकारी संगठनों को निधियां जारी करते हैं। अधिकांश मामलों में, केन्द्र सरकार द्वारा जारी ये निधियां काफी समय तक मध्यवर्तियों के पास पड़ी रहती हैं और यहां तक की इन्हें अस्थाई तौर पर गैर-आशयित उद्देश्यों हेतु जारी कर दिया जाता है जिसकी वजह से कार्यान्वयन अभिकरणों के पास पर्याप्त मात्रा में "व्यय न की गयी शेष राशियां" जमा हो जाती हैं। सरकार इस बात की इच्छुक है कि ये निधियां यथासम्भव मूल लाभभोगियों के पास पहुंचे न कि ये राज्य सरकारों सहित मध्यवर्तियों की एक लम्बी श्रृंखला में अनिर्णीत पड़ी रहें। यद्यपि सदन विनिर्दिष्ट उद्देश्यों हेतु व्यय को स्वीकृति प्रदान करता है, लेकिन उन उद्देश्यों की प्राप्ति में परिहार्य विलम्ब हो जाता है। सरकार ने इस सम्बन्ध में राजकोषीय अनुशासन को सुदृढ़ किया है। मंत्रालयों को राज्य सरकारों तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के पास उपलब्ध व्यय न की गयी शेष राशि पर निकट से निगरानी रखने की सलाह दी गयी है। नियमों के अधीन जहां राशि देय हो, वहां और अधिक राशि जारी करने से पहले पूर्व में जारी निधियों के संबंध में उपयोग प्रमाण पत्रों के प्रस्तुतीकरण पर जोर दिया गया है। सरकार भी सरकारी निधियों को रोके रखने और केवल बजट की धनराशि के व्यपगत होने से बचने के लिए अनुचित अग्रिम भुगतान करने की प्रवृत्ति पर रोक लगाने की इच्छुक है। इस हेतु सार्वजनिक सरकारी व्यय प्रबन्ध की बहाली तथा लेखांकन सुधारों की आवश्यकता है। बारहवें वित्त आयोग की स्वीकृत सिफारिशों के आधार पर, हम भारत के नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक से लेखांकन सुधारों हेतु एक रूपरेखा सुझाने का अनुरोध कर रहे हैं। बजट के साथ संलग्न राजकोषीय नीति कार्य-योजना विवरण में कर प्रशासन तथा व्यय प्रशासन के संबंध में कई विशेष उपायों का उल्लेख किया गया है।

14. अन्त में, मैं माननीय सदन को आश्चस्त करना चाहूंगा कि सरकार की वचनबद्धता राजस्व घाटे को वर्ष 2008-09 तक समाप्त करने की राष्ट्रीय न्यूनतम साझा कार्यक्रम के लक्ष्य के प्रति अक्षुण्ण बनी रहेगी, शेक्सपियर ने कहा है "Sweet are the uses of adversity" कांटों में ही गुलाब खिलते हैं। सरकार को कर तथा व्यय प्रबन्धन के सुदृढीकरण हेतु कुछ समय की आवश्यकता है। कर प्रशासन, लेखांकन सुधार तथा बजटीय निधियों को जारी करने की प्रणाली के संबंध में अपनाए जाने वाले प्रस्तावित उपायों को सुधारात्मक साकार रूप देने में निश्चित तौर पर कुछ समय लगेगा लेकिन घाटे के संबंध में सरकार को अस्थाई रूप में जो असफलता मिली है, उस पर वह सफलता पाने की इच्छुक है और इस उद्देश्य की प्राप्ति में कोई प्रयास नहीं छोड़े जाएंगे।