

राजकोषीय नीति कार्ययोजना विवरण

क. राजकोषीय नीति का सिंहावलोकन

1. अन्तरिम बजट 2009-10 विश्व अर्थव्यवस्था में मौजूद अनिश्चितताओं की पृष्ठभूमि में पेश किया गया था और जो उसी वित्तीय वर्ष में तीन अप्रत्याशित संकटों से आक्रांत थी। असाधारण आर्थिक परिस्थितियों को सविस्तार अन्तरिम बजट 2009-10 के साथ प्रस्तुत राजकोषीय नीति कार्ययोजना विवरण तथा वृहद् आर्थिक रूपरेखा विवरण में व्याख्यायित किया गया है। मौजूदा तथा अन्तरिम बजट पेश करने के दौरान की परिस्थिति फरवरी 2008 में प्रस्तुत किए गए केन्द्र के 2008-09 के बजट की दशाओं से काफी विपरीत है। उस समय भारतीय अर्थव्यवस्था उच्च तथा शानदार विकास पथ पर अग्रसर थी जिसने 2004-08 के दौरान लगभग 9 प्रतिशत की औसत विकास दर दर्ज की। इस निष्पादन में राजकोषीय उत्तरदायित्व तथा बजट प्रबन्धन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 की व्यवस्था के दौरान राजकोषीय संकेतकों में हुआ महत्वपूर्ण सुधार सहायक रहा, जिसने अर्थव्यवस्था में मध्यावधि से दीर्घकालिक सम्भावनाओं में विश्वास जगाया। इन वर्षों के दौरान राजकोषीय समेकन की प्रक्रिया के फलस्वरूप राजकोषीय घाटे में सुधार दिखायी दिया और जो वर्ष 2002-03 में जीडीपी के 5.9 प्रतिशत से घटकर 2007-08 में 2.7 प्रतिशत हो गया। इसी अवधि के दौरान, राजस्व घाटा जीडीपी के 4.4 प्रतिशत से घटकर 1.1 प्रतिशत हो गया। राजकोषीय घाटे में क्रमिक गिरावट जीडीपी की उच्च दर प्राप्त करने में सहायक रही है जिसने केन्द्र सरकार के जीडीपी अनुपात से सम्बद्ध कुल देयताओं (एमएसएस का निवल) को 2002-03 में 69.1 प्रतिशत से घटाकर 2007-08 में 56.5 प्रतिशत करने में सहायता प्रदान की।

2. साम्य विकास के दर्शन के अनुरूप, राजकोषीय समेकन की प्रक्रिया अत्यधिक वांछित सामाजिक क्षेत्र और आधारभूत संरचना सम्बन्धी व्यय की व्यवस्था किए बिना आगे बढ़ायी गयी। लोक वित्त की दशा में यह सुधार उच्च मात्रा में राजस्व की प्राप्ति से प्राप्त किया गया और जो कार्यक्षम कर प्रशासन तथा अनुपालन में सुधार-की वजह से हुआ जिसे हम जीडीपी अनुपात से सम्बद्ध सकल कर में बढ़ोतरी से स्पष्ट रूप में देख सकते हैं तथा यह वर्ष 2002-03 में 8.8 प्रतिशत से बढ़कर 2007-08 में 12.6 प्रतिशत हो गया।

3. तथापि, पेट्रोलियम मूल्य में बढ़ोतरी, अन्य जिंसों के मूल्यों में वृद्धि और वर्ष 2008-09 के दौरान वैश्विक वित्तीय प्रणाली में मौजूद भारी संकट के प्रतिकूल प्रभाव को समाप्त करने के लिए, सरकार को उपयुक्त राजकोषीय तथा मौद्रिक नीति विकल्पों की पहचान करनी पड़ी। वित्तीय वर्ष 2008-09 के पूर्वार्द्ध के दौरान, मौद्रिक तथा राजकोषीय नीति का फोकस मुद्रास्फीति को नियंत्रित करने में रहा जो अगस्त, 2008 में 12.9 प्रतिशत तक पहुंच गयी थी। आपूर्ति सम्बन्धी अड़चनों को समाप्त करने के उद्देश्य से कर राजस्व तथा व्यय की दिशा में कई राजकोषीय उपाय किए गए, इन उपायों को मौद्रिक पहलकदमियों से सहायता मिली जो भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा राजकोषीय उपायों के साथ नीति दर परिवर्तनों के माध्यम से उठाए गए थे और जिन्होंने घरेलू मूल्यों को शिथिल करने में सहायता प्रदान की। मुख्य मुद्रास्फीति जनवरी, 2009 में 5 प्रतिशत से नीचे गिर गयी और जो अब जून, 2009 में (-) 1.3 प्रतिशत है। तथापि, कर रियायतों के जरिए उठाए गए राजकोषीय उपाय और छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन से वेतन बिलों में बढ़ोतरी सहित खाद्य, उर्वरक और पेट्रोलियम सब्सिडियों पर वर्धित व्यय ने सरकार की घाटा स्थिति पर महत्वपूर्ण प्रभाव डाला।

4. वित्तीय वर्ष के उत्तरार्ध में मौजूदा वैश्विक वित्तीय संकट ने राजकोषीय नीति से ध्यान हटाकर विकास प्रोत्साहनों पर फोकस किया। अर्थव्यवस्था के विकास में आयी मंदी और विकास को प्रोत्साहन देने हेतु उठाए गए राजकोषीय उपायों का प्रभाव सकल कर राजस्व प्राप्तियों में कमी के रूप में देखा गया है जो ब.अ. 2008-09 के 6,87,715 करोड़ रुपए की तुलना में अनन्तिम लेखों के अनुसार 6,09,705 करोड़ रुपए थे। प्रोत्साहन पैकेजों के भाग के रूप में अतिरिक्त बजटीय संसाधन उपलब्ध कराए गए जिसमें ब.अ. 2008-09 में 2,43,386 करोड़ रुपए के आयोजना परिव्यय में वृद्धि कर सं.अ. 2008-09 में, 2,82,957 करोड़ रुपए करना, वर्धित सब्सिडी आवश्यकताओं, छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों का कार्यान्वयन और किसानों के लिए कर्ज माफी तथा कर्ज राहत योजना सहित विभिन्न वचनबद्ध देयताओं ने राजकोषीय घाटे को वर्ष 2008-09 (अनन्तिम लेखे) में जीडीपी के 6.2 प्रतिशत तक बढ़ाने में सहायता प्रदान की जबकि ब.अ. 2008-09 में यह जीडीपी का 2.5 प्रतिशत थी।

5. देश अभी भी कठिन आर्थिक स्थिति का सामना कर रहा है जिसका कारण देश की सीमाओं के भीतर की मौजूद परिस्थितियां नहीं हैं, तथापि इस स्थिति का यदि मुकाबला न किया जाए तो इस संकट का प्रभाव मध्यावधि से दीर्घावधि में हम पर प्रभाव डाल सकता है, सरकार के समक्ष दो नीतिगत विकल्प हैं। कर प्राप्तियों में तेजी से गिरावट को देखते हुए, सरकार को व्यय में कटौती करने का निर्णय लेना पड़ सकता है और ऐसा करके एफआरबीएम नियमों के अनुसार वर्ष के लिए अधिदेशित घाटे के अन्तर्गत रहा जा सकता

है। इसके परिणामस्वरूप निवेश न होने से अर्थव्यवस्था की वृद्धि पर विपरीत प्रभाव पड़ सकता था जिससे वर्तमान स्थिति में अर्थव्यवस्था का पुनरुद्धार जोखिम में पड़ जाता। दूसरा विकल्प था कम राजस्व प्राप्तियों के बावजूद सरकारी व्यय में वृद्धि करना और मांग सृजित करते हुए अर्थव्यवस्था को प्रोत्साहन देना और विकास पथ को बनाए रखना। सरकार ने सरकारी व्यय बढ़ाकर राजकोषीय उपाय शुरू करने के दूसरे विकल्प को प्राथमिकता दी ताकि मांग बढ़े और अवसंरचना क्षेत्र में निवेश बढ़ाया जाए। सरकार का उक्त निर्णय समाज के संवेदनशील वर्गों और अर्थव्यवस्था के क्षेत्रों को आर्थिक मंदी के प्रभाव से अलग रखने के सिद्धांतों से मार्गदर्शित होने के साथ ही उच्च वृद्धि वाली अर्थव्यवस्था का पुनरुद्धार सुनिश्चित करना था। इन उपायों से विकास को प्रेरणा मिलने और मध्यावधि में राजस्व उछाल बहाल करने तथा राजकोषीय समेकन के पथ पर लौटने के लिए अपेक्षित राजकोषीय अंतर बनाए रखने की संभावना है।

ख. वर्ष 2009-10 के लिए राजकोषीय नीति

6. वर्ष 2009-10 का आम बजट वैश्विक अर्थव्यवस्था में मंदी की दर में कमी के संकेतों की पृष्ठभूमि में प्रस्तुत किया जा रहा है। हालांकि, अभी पूर्ण पुनरुद्धार की भविष्यवाणी करना जल्दबाजी होगी क्योंकि यह सुधार गिरावट के और जोखिमों के चलते धीमा बना रह सकता है। इस परिदृश्य में सरकार को मांग बढ़ाने और अवसंरचना सृजित करने के लिए वृद्धि सरकारी व्यय की नीति जारी रखना पड़ेगी। तीन राजकोषीय प्रोत्साहनों के प्रभाव ने अपने परिणाम दिखलाने शुरू कर दिए हैं। 2008-09 में सकल घरेलू उत्पाद में 6.7 प्रतिशत की वृद्धि दर ने भारत को विश्व में तेजी से बढ़ने वाली दूसरी अर्थव्यवस्था बना दिया है। भारतीय अर्थव्यवस्था पर वैश्विक मंदी के प्रभावों को रोकने के लिए सरकार द्वारा किए गए उपायों के परिणामस्वरूप राजस्व में कमी हुई है और सरकारी व्यय में भारी वृद्धि हुई है जिससे एफआरबीएम अधिनियम के अंतर्गत अधिदेशित राजकोषीय समेकन के पथ से 2008-09 और 2009-2010 में अस्थायी रूप से विपथन हुआ है। परिणामतः 2009-10 के बजट अनुमान एफआरबीएम अधिनियम और इसकी नियमावली में निर्धारित लक्ष्यों से अधिक रहे हैं। जिन कारणों से यह अस्थायी विपथन हुआ है उनका ब्योरा ऊपर राजकोषीय नीति सिंहावलोकन और संसद में प्रस्तुत किए जा रहे वृहद् आर्थिक रूपरेखा विवरण में भी दिया जा रहा है। 2009-10 की राजकोषीय नीति चिन्हित क्षेत्रों में सरकारी व्यय बढ़ाकर मांग सृजित रहते हुए वैश्विक मंदी के बीच अर्थव्यवस्था को उच्च विकास पथ पर लाने के उद्देश्यों द्वारा मार्गदर्शित होती रहेगी। यद्यपि, मध्यावधिक उद्देश्य आर्थिक स्थिति में सुधार के साथ शीघ्रातिशीघ्र संरचनात्मक राजकोषीय सुधारों और विवेकशील राजकोषीय प्रबंधन पर बल देते हुए राजकोषीय समेकन के पथ पर लौटना है।

कर नीति

अप्रत्यक्ष कर

7. हाल के वर्षों में कर नीति कर स.घ.उ. अनुपात बढ़ाने और राजकोषीय समेकन प्राप्त करने की आवश्यकता द्वारा मार्गदर्शित हुआ है। इन वर्षों में कर-स.घ.उ. अनुपात महत्वपूर्ण रूप से सुधार कर 2003-04 में 9.2 प्रतिशत से 2007-08 में 12.6 प्रतिशत हो गया। इसे कर ढांचे के यौक्तिकीकरण (संतुलित स्तर व थोड़ी दरें) कराधार का विस्तार करके और कर प्रशासन में सुधार के माध्यम से अनुपालन लागतों में कमी के माध्यम से प्राप्त किया गया है। सूचना प्रौद्योगिकी समाधानों के व्यापक अंगीकरण और व्यवसाय प्रक्रियाओं के पुनः प्रबंधन ने भी कम अन्तर्वेधी कर प्रणाली विकसित की और स्वैच्छिक अनुपालन को प्रोत्साहित किया। इन उपायों के परिणामस्वरूप 2007-08 तक कर राजस्व में वृद्धित उछाल आया है और राजकोषीय समेकन में सहायता की है। यद्यपि वैश्विक और घरेलू अर्थव्यवस्था में कुछ अप्रत्याशित घटनाक्रमों के आलोक में विकास की गति बनाए रखने की जरूरत से अनिवार्य हुए कुछ नीतिगत हस्तक्षेपों के परिणामस्वरूप 2008-09 में समेकन की प्रक्रिया विशेषतया अप्रत्यक्ष करों के मामले में धीमी हो गई।

8. वर्ष 2008-09 के पूर्वार्ध में कच्चे पेट्रोलियम और अन्य वस्तुओं (खाद्य मर्दें, खाद्य तेल, धातुएं आदि) की अंतरराष्ट्रीय कीमतों में तीव्र उछाल देखा गया जिनसे अर्थव्यवस्था पर जबरदस्त स्फीतिकारी दबाव पड़ा। इन स्फीतिकारी दबावों को अनेक राजकोषीय उपायों से नियंत्रित किया गया जिनमें आयात शुल्कों में कमी और कुछेक मर्दों पर निर्यात शुल्क लगाना शामिल हैं।

9. सितंबर 2009 में वैश्विक वित्तीय संकट के आरंभ से निर्यात बाजार में गिरावट और घरेलू मंदी से प्रवृत्तियां उलट गईं। औद्योगिक और विनिर्माण वृद्धि में उतार और भावी संकट के पूर्वानुमान ने सरकार को 7 दिसंबर, 2008, 2 जनवरी, 2009 और 24 फरवरी 2009 को जल्दी-जल्दी लगातार तीन राजकोषीय प्रोत्साहन पैकेज घोषित करने के लिए तत्पर किया।

10. मुद्रास्फीति के प्रबंधन के लिए नीतिगत हस्तक्षेपों तथा बाद में विकास को प्रोत्साहन देने के कारण सरकार को उत्पाद और सीमा शुल्कों से प्राप्त होने वाले राजस्व के बड़े हिस्से का परित्याग करना पड़ा था। इसके परिणामस्वरूप प्रत्यक्ष कर राजस्व और सेवा कर संग्रहणों में आए उछाल के बावजूद राजकोषीय समेकन की प्रक्रिया में बाधा आयी। हालांकि इसका सकारात्मक पक्ष यह है कि इन सक्रिय उपायों ने अपना परिणाम देना शुरू कर दिया जब विनिर्माण तथा सेवाओं के कुछ क्षेत्रों में सुधार के आरंभिक संकेत देखे गए। आशा है कि यह 2009-10 के अन्तरकाल में कर प्राप्तियों की वृद्धि में होने वाले सुधार को प्रतिबिम्बित करेगा और एफआरबीएम लक्ष्यों के निकट पहुंचकर राजकोषीय समेकन के मार्ग पर वापस आने में समर्थ बनाएगा।

11. इस प्रकार, निर्देश के तौर पर, कर संरचना के सरलीकरण तथा उसको युक्तिसंगत बनाने के रास्ते पर चलते हुए और कर-स.घ.उ. अनुपात बेहतर करते हुए यह जरूरी समझा गया है कि उन कतिपय श्रम बहुल तथा रोजगारोन्मुखी क्षेत्रों को राजकोषीय समर्थन जारी रखा जाए (कुछ मामलों में बढ़ाया भी जाए), जिनमें घरेलू तथा निर्यात बाजारों में मांग में आयी गिरावट के कारण अभी भी घबराहट की स्थिति व्याप्त है।

12. यह भी प्रस्ताव है कि वस्तुओं पर लगने वाला कर (सेनवेट) और सेवाओं पर लगने वाला कर समेकित किए जाए और अंततः आम वस्तुएं और सेवा कर (जीएसटी) बनाया जाए। अभी तक की नीति दरों में समाभिरूपता लाने की रही है, इससे 1 अप्रैल, 2010 तक जीएसटी को शुरू करने में आसानी होगी, जैसा की सरकार पहले ही घोषित कर चुकी है। जीएसटी की ओर होने वाले इस रुख से आशा है कि आगे समाभिरूपता तथा दरों में कमी लाने के लिए इसके द्वारा मिले अवसर के कारण अप्रत्यक्ष करों की प्राप्तियां उल्लेखनीय तरीके से बेहतर होंगी और उस आधार में विस्तार होगा जो विनिर्माण से लेकर खुदरा क्षेत्र तक फैलेगा।

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क

- विनिर्माण क्षेत्र को निरन्तर प्रोत्साहित करने तथा उसे शीघ्र पूर्वस्थिति में लाने के लिए यथामूल्य उत्पाद शुल्क दरों में 7.12.2008 और 24.2.2009 को घोषित राजकोषीय प्रोत्साहन पैकेज के भाग के रूप में दो चरणों में कटौती करके 8% पर रखना जारी है।
- ऋण संचयन की समस्या (जो कुछ मामलों में हाल के राजकोषीय प्रोत्साहन पैकेज के भाग के तौर पर सेनवेट में कटौती क्रियान्वित किए जाने तथा परिष्कृत वस्तुओं में उनकी कच्ची सामग्रियों की तुलना में भारी कटौती के परिणामस्वरूप उत्पन्न हुआ) के समाधान के लिए निम्नलिखित मामलों में उत्पाद शुल्क दर बढ़ाकर 4% से 8% की गई है:-
 - मानव निर्मित तन्तुमय धागा और रेशा (पॉलीमर, नाइलॉन, एक्रिलीक तथा विस्कोस)
 - वस्त्र माध्यमिक (डीएमटी, पीटीए, एक्रिलोनाइट्रील तथा पॉलीस्टर चिप)
 - वैकल्पिक आधार पर रेशम, ऊन, नारियल जटा जैसे प्राकृतिक रेशे और धागे
 - वैकल्पिक आधार पर स्पन यार्न, मानव निर्मित बुने गए अथवा संमिश्रित कपड़े और औद्योगिक वस्त्र।
- औसत सेनवेट दर की ओर अभिमुख होने के लिए कतिपय परिष्कृत वस्तुओं तथा उपभोक्ता वस्तुओं पर लगने वाली उत्पाद शुल्क दर बढ़ाकर 4% से 8% कर दी गई है।
- आटोमोबील निर्माताओं जो घरेलू तथा निर्यात बाजारों में मांग में आयी गिरावट से चिंताग्रस्त हैं, को कुछ राहत देने के लिए बड़ी कारों तथा 2000सीसी और इससे अधिक की इंजन क्षमता वाले जनोपयोगी वाहनों पर विशिष्ट उत्पाद शुल्क का घटक कम करके 20,000 रुपये से 15,000 रुपये कर दिया गया है।

सीमा शुल्क

- वैश्विक मंदी के आलोक में आयातित वस्तुओं के मुकाबले देश में ही उत्पादित वस्तुओं को समान अवसर प्रदान करने के लिए कृषि-भिन्न वस्तुओं पर लगने वाली उत्पाद शुल्क की 10% की शीर्ष दर यथावत रखी गई है।
- चमड़ा, वस्त्र तथा सिंथेटिक फुटवियर जैसे क्षेत्रों में निर्यातकों के लिए विशिष्ट निविष्टियों और पूंजीगत वस्तुओं पर सीमा शुल्क रियायत मुहैया कराई गई है।
- एलसीडी टेलिविजन के देशगत विनिर्माण को बढ़ावा देने के लिए 'पैनल्स' जो एलसीडी टेलिविजन का लागत बढ़ाने वाला मुख्य घटक है, पर लगने वाले सीमा शुल्क में कटौती की गई है।
- सेट टॉप बॉक्स के घरेलू निर्माताओं को समान अवसर देने के लिए सीमा शुल्क छूट हटाई गई और 5% शुल्क अधिरोपित किया गया।
- कुछ राजस्व जुटाने के लिए स्वर्ण और चांदी पर लगने वाली सीमा शुल्क की विनिर्दिष्ट दरें बढ़ाई गई हैं।

सेवा कर:

- कराधार को व्यापक बनाने के लिए निम्नलिखित सेवाओं पर सेवा कर लगाया गया है:-
 - रेलवे के माध्यम से गैर-आवश्यक वस्तुओं की दुलाई
 - तटीय पोत परिवहन और अंतरदेशीय पोत परिवहन के माध्यम से विशिष्ट वस्तुओं की दुलाई
 - किसी कारपोरेट को एक कारपोरेट कानून फर्म द्वारा दी गई कानूनी परामर्श, सलाह और तकनीकी सहायता।
 - कास्मेटिक अथवा प्लास्टिक सर्जरी, रिस्टोरेटिव सर्जरी को छोड़कर।
- सेवा कर की दर 10 प्रतिशत पर जारी रखी जा रही है।

प्रत्यक्ष कर

13. एफआरबीएम अवधि के दौरान केंद्र के कर राजस्व की संरचना में संरचनात्मक परिवर्तन हुए हैं जबकि केन्द्र का कर-सघउ अनुपात 2003-04 में 9.2 प्रतिशत से 2.3 प्रतिशत बढ़कर 2008-09 में 11.5 प्रतिशत हो गया, प्रत्यक्ष कर-स.घ.उ. अनुपात 2003-04 में 3.8 प्रतिशत से 2.6 प्रतिशत बढ़कर 2008-09 में 6.4 प्रतिशत हो गया। इसके अतिरिक्त, केंद्र के कर राजस्व में प्रत्यक्ष करों का हिस्सा 2003-04 में 41.4 प्रतिशत से बढ़कर 2008-09 में 55.5 प्रतिशत हो गया। यह संरचनात्मक परिवर्तन निम्नलिखित तत्वों वाली एक बहु-पक्षीय कार्ययोजना द्वारा लाया गया है:-

- (i) कराधार का विस्तार करके और कर दरों को संतुलित स्तरों तक घटाकर कर ढांचे के भीतर की विकृतियों को कम से कम करना;
 - (ii) कर प्रशासन की सक्षमता और कारगरता में सुधार लाना ताकि निवारण के स्तर में पर्याप्त वृद्धि की जा सके जिससे स्वैच्छिक करानुपालन को बढ़ावा मिल सके; और
 - (iii) आधुनिक प्रौद्योगिकी के व्यापक प्रयोग अर्थात् विवरणियों की ई-फाइलिंग, करों का ई-भुगतान, एक केन्द्रीयकृत प्रोसेसिंग सेन्टर की स्थापना, ईसीएस के जरिए वापसी राशियों का निर्गम और रिफंड बैंकर्स, मामलों की छानबीन हेतु कम्प्यूटर की सहायता से चयन तथा एक प्रभावी करदाता सूचना प्रणाली के माध्यम से आयकर विभाग में व्यावसायिक प्रक्रियाओं की री-इंजिनियरिंग द्वारा करदाताओं को गुणवत्तापूर्ण सेवाएं प्रदान करना।
14. प्रत्यक्ष करों के लिए मध्यावधिक कार्यनीति विगत की उपलब्धियों को सुदृढ़ करना और परिवर्तन की इस प्रक्रिया में तेजी लाना है। केन्द्रीय बजट 2009-10 में नीतिगत प्रस्तावों का आशय इस उद्देश्य की प्राप्ति है।

15. महत्वपूर्ण नीतिगत उपाय निम्नलिखित हैं:-

- (i) न्यूनतम वैकल्पिक कर (मैट) की दर को 10 प्रतिशत के विद्यमान स्तर से 15 प्रतिशत तक बढ़ाकर विभिन्न कर प्रोत्साहनों के मद में कराधार में क्षरण को आंशिक रूप से निष्प्रभावी करना। इसके अतिरिक्त नवीन लेखाकंन पद्धतियों को अपनाकर बर्बादियों पर रोक लगाकर मैट के आधार का विस्तार करना;
- (ii) वैयक्तिक आयकर (पीआईटी) दर संरचना को प्रारम्भिक छूट सीमाएं बढ़ाकर और पीआईटी पर अधिशेष को हटाकर पुनः युक्तिसंगत करना;
- (iii) लघु व्यवसायियों द्वारा स्वैच्छिक अनुपालन को प्रोत्साहन देने के लिए प्रकल्पित कराधान के नए पैकेज की शुरुआत करना;
- (iv) पूंजी व्यय हेतु पूर्ण खर्च की अनुमति देकर विनिर्दिष्ट नए व्यवसायियों के सम्बन्ध में निवेश सम्बद्ध कर प्रोत्साहन की शुरुआत करके लाभ सम्बद्ध कर प्रोत्साहनों के विकृतिकारक प्रभाव को कम करना;
- (v) विभिन्न कर प्रोत्साहनों का यौक्तिकीकरण ताकि बेहतर लक्ष्य का सुनिश्चय हो सके और किसी भी दुरुपयोग से बचा जाए।
- (vi) विदेशी निवेशकों को फास्ट ट्रैक वैकल्पिक विवाद निपटान व्यवस्था उपलब्ध कराकर कर देयता में अनिश्चतता को हटाना;
- (vii) अनुपालन तथा कार्यक्षमता में सुधार हेतु स्रोत पर कर कटौती के सम्बन्ध में प्रावधानों को सरल और कारगर बनाना;
- (viii) भारत में अति आवश्यक सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था की स्थापना को सक्षम बनाने हेतु नई पेंशन प्रणाली (एनपीएस) के कर व्यवहार को युक्तिसंगत बनाना;

- (ix) कर प्रशासन को करदाताओं के साथ पत्र व्यवहार करने के लिए नवीनतम सूचना प्रौद्योगिकी उपकरणों का उपयोग कर समर्थ बनाना;
- (x) आयकर विभाग द्वारा भेजे गए अथवा आयकर विभाग को प्राप्त सभी पत्रों के संबंध में कम्प्यूटर आधारित अनन्य दस्तावेज पहचान संख्या (डिन) के आवंटन और संसूचन प्रणाली आरंभ करके कर प्रशासन के कार्य में पारदर्शिता के स्तरों को बढ़ाना। इससे समुचित रिकॉर्ड प्रबंधन और करदाता की शिकायतों का पता लगाने में सहायता मिलेगी।

16. इन पहलों से प्रत्यक्ष करों में लाभप्रद तेजी बनाए रखने में हमें सहायता मिलेगी।

आकस्मिक और अन्य देयताएं

17. एफआरबीएम अधिनियम केन्द्र सरकार को गारंटियों के रूप में आकस्मिक देयताओं के वार्षिक लक्ष्य निर्दिष्ट करने के लिए अधिदेशित करता है। तदनुसार, एफआरबीएम नियमावली उन गारंटियों, जिनका केन्द्र सरकार किसी विशेष वित्तीय वर्ष में उत्तरदायित्व ले सकती है, की प्रमात्रा पर स.घ.उ.के 0.5 प्रतिशत की सीमा निर्धारित करती है। केन्द्र सरकार मुख्यतया बहुपक्षीय/द्विपक्षीय एजेन्सियों से लिए जाने वाले ऋणों, बॉण्ड निर्गमों और विभिन्न सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/सार्वजनिक क्षेत्र की वित्तीय संस्थाओं द्वारा जुटाए गए अन्य ऋणों पर गारंटी प्रदान करती है। सरकार द्वारा दी गई गारंटियों के रूप में वर्ष 2004-05 के दौरान एफआरबीएम अधिनियम की व्यवस्था के आरंभ में 1,07,957 करोड़ रुपए की आकस्मिक देयताओं के स्टॉक को 2007-08 के अंत में घटाकर 1,04,872 करोड़ रुपए कर दिया गया। स.घ.उ. के प्रतिशत के रूप में यह वर्ष 2004-05 के 3.4 प्रतिशत से गिरकर वर्ष 2006-07 में 2.7 प्रतिशत और 2007-08 में 2.2 प्रतिशत हो गया। एफआरबीएम नियमावली, 2004 में यथा-निर्धारित बकाया गारंटियों का प्रकटीकरण विवरण प्राप्ति बजट में अनुबंध 3(iii) के रूप में संलग्न है।

18. सरकार द्वारा गारंटी के रूप में आकस्मिक देयता का उत्तरदायित्व लिए जाने से राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के क्षेत्रों में निजी क्षेत्र की भागीदारी को बढ़ावा देने में सहायता मिलती है। मौजूदा वित्तीय स्थिति में जब कई अवसंरचना परियोजनाएं सरकारी-निजी भागीदारी (पीपीपी) पद्धति के तहत क्रियान्वयन हेतु मंजूर की जा रही है, तो दूसरी ओर वैश्विक वित्तीय बाजार में चल रही अनिश्चितताओं के कारण वित्तीय व्यवस्था में कठिनाईयों का सामना करना पड़ रहा है। उक्त राजकोषीय बाध्यताओं के भीतर और ऊपर उल्लिखित पीपीपी परियोजनाओं के निधिपोषण में सहायता प्रदान करने के उद्देश्य से इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फाइनेंसिंग कम्पनी लिमिटेड (आईआईएफसीएल) को विगत वित्तीय वर्ष 2008-09 में सरकारी गारंटीशुदा कर मुक्त बॉण्डों के जरिए 10,000 करोड़ रुपए जुटाने के लिए प्राधिकृत किया गया था। इसके अतिरिक्त, आईआईएफसीएल को वर्ष 2009-10 के दौरान इसी आधार पर आवश्यकता अनुसार अतिरिक्त 30,000 करोड़ रुपए जुटाने के लिए प्राधिकृत किया गया है। आईआईएफसीएल द्वारा इस प्रकार जुटाई गई पूंजी का उपयोग पात्र अवसंरचना परियोजनाओं को लम्बी परिपक्वता अवधि के पुनः बैंक वित्तपोषण प्रदान करने में किया जाएगा। सरकार के इस पहल से पीपीपी कार्यक्रमों को लगभग एक लाख करोड़ रुपए के बैंक वित्तपोषण को बढ़ावा मिलने की संभावना है। वर्ष 2008-09 में आईआईएफसीएल के लिए ऊपर उल्लिखित 10,000 करोड़ रुपए सहित गारंटी के रूप में आकस्मिक देयता के संभावित उत्तरदायित्व की राशि 36,606 करोड़ रुपए होगी जो 2008-09 के स.घ.उ. का 0.69 प्रतिशत और एफआरबीएम नियमावली के तहत निर्धारित स.घ.उ. के 0.5 प्रतिशत के लक्ष्य से कहीं अधिक होगा। वर्तमान आर्थिक परिदृश्य की पृष्ठभूमि में अर्थव्यवस्था को पुनः सुदृढ़ करने के इस प्रमुख हित में यह विचलन अवसंरचना क्षेत्र की परियोजनाओं में मांग और निवेश में बढ़ोत्तरी करने हेतु अनिवार्य हो गया है। मध्यावधि में इसका संभाव्य बजटीय प्रभाव नहीं हो सकता है परन्तु इस प्रकार बढ़ी हुई अतिरिक्त मांग से अर्थव्यवस्था को उच्च विकास मार्ग में वापस लाने में मदद मिलेगी और राजस्व, जिसमें चालू वित्तीय वर्ष में अर्थव्यवस्था के विकास में कमी की वजह से मंदी देखी गई है, में तेजी लाने में योगदान होगा।

सरकारी उधार, ऋण और निवेश

19. सरकार की अपने घाटे के वित्त पोषण हेतु उधार लेने की नीति निम्नलिखित सिद्धांतों पर जारी है: (i) विदेशी ऋण की तुलना में घरेलू उधारों पर अधिक निर्भरता, (ii) निर्देशित ब्याज दरों वाले लिखतों की तुलना में बाजार उधारों के लिए तरजीह, (ii) परिपक्वता प्रोफाईल का विस्तार और ऋण पोर्टफोलियो का समेकन तथा (iv) द्वितीयक बाजार में नकदीकरण बढ़ाने के लिए सरकारी प्रतिभूतियों के व्यापक बाजार का विकास।

20. वैश्विक वित्तीय संकट के प्रभावों से उत्पन्न स्थिति का सामना करने हेतु राजकोषीय प्रोत्साहन प्रदान करने के लिए सरकार के आधार कैलेंडर को वर्ष 2008-09 के दौरान संशोधित करना पड़ा। वर्ष 2008-09 के दौरान केन्द्र सरकार के सकल और निवल बाजार उधारों (दिनांकित प्रतिभूतियों और 364 दिवसीय राजकोषीय हंडियों सहित) की राशि वर्ष 2007-08 के क्रमशः 1,88,205 करोड़ रुपए और 1,09,504 करोड़ रुपए की तुलना में 3,18,550 करोड़ रुपए और 2,42,316 करोड़ रुपए रही। वर्ष 2008-09 के

दौरान जारी दिनांकित प्रतिभूतियों की भारत औसत परिपक्वता अवधि 2007-08 के 14.9 वर्ष की तुलना में 13.8 वर्ष रही। केन्द्र सरकार ने दिनांकित प्रतिभूतियों की परिपक्वता स्थिति का विस्तार करने तथा एक सुदृढ़ आय वक्र का निर्माण करने की नीति जारी रखी है। सरकार अधिकतम 30 वर्ष की परिपक्वता की प्रतिभूतियां जारी कर रही है। वर्ष 2008-09 के दौरान जारी दिनांकित प्रतिभूतियों की भारत औसत आय 7.69 प्रतिशत थी और 2007-08 के दौरान 8.12 प्रतिशत से कम थी।

21. सरकार ने अन्तरिम बजट 2009-10 प्रस्तुत करने के बाद, भारतीय रिजर्व बैंक के परामर्श से 2009-10 के लिए 3,98,552 करोड़ रुपए (सकल) और 3,08,647 करोड़ रुपए (निवल) के एक बाजार उधार कार्यक्रम की घोषणा की है। इसमें से, 2,07,364 करोड़ रुपए (निवल) मौजूदा वित्तीय वर्ष की पहली छमाही के दौरान जुटाया जाना नियत है। अब प्रस्तुत आम बजट के कारण उत्पन्न होने वाले परिवर्तनों को ध्यान में रखने हेतु उधार के कलैण्डर में संशोधन किया जाएगा। वर्ष 2009-10 के दौरान (30 जून, 2009 तक) केन्द्र सरकार के सकल और निवल बाजार उधार (दिनांकित प्रतिभूतियों और 364 दिवसीय राजकोषीय हुंडियों सहित) 2008-09 के दौरान इसी अवधि के लिए 65,550 करोड़ रुपए और 33,144 करोड़ रुपए की तुलना में क्रमशः 1,96,000 करोड़ रुपए और 153,361 करोड़ रुपए की राशि के थे। 2009-10 के दौरान (30 जून, 2009 तक) जारी दिनांकित प्रतिभूतियों की भारत औसत परिपक्वता अवधि 11.88 वर्ष थी, जबकि 2008-09 के दौरान इसी अवधि के लिए यह 15.74 वर्ष थी। वर्ष 2009-10 के दौरान (30 जून, 2009 तक) जारी दिनांकित प्रतिभूतियों की भारत औसत आय 6.93 प्रतिशत थी जो 2008-09 के दौरान इसी अवधि के लिए 8.42 प्रतिशत की अपेक्षा कम थी।

22. वर्ष 2009-10 के दौरान, राजकोषीय घाटे का वित्तपोषण राजकोषीय हुंडियों अथवा नकद अथवा नकद आरहण के माध्यम से अल्पावधि उधारों का सहारा लिए बिना किए जाने का अनुमान है। तथापि प्राप्तियों और व्यय के बीच अस्थाई असंतुलन को दूर करने हेतु, सरकार को भारतीय रिजर्व बैंक से अर्थोपाय अग्रिमों का सहारा लेना होगा। 2009-10 की अन्तिम तिमाही में, सरकार के पास मौजूद नकदी की स्थिति के आधार पर उधार कार्यक्रम के आकार और संरचना में उपयुक्त समायोजन की आवश्यकता हो सकती है।

23. बाजार स्थिरीकरण योजना (एमएसएस) के अंतर्गत बकाया शेष 1 अप्रैल, 2008 को 1,70,554 करोड़ रुपए था। 2008-09 के दौरान 43,500 करोड़ रुपए के नए निर्गमों के बावजूद, एमएसएस के अधीन बकाया शेष गिर कर 88,773 करोड़ रुपए हो गया जो मुख्यतया नीतिगत परिवर्तन, 47,544 करोड़ रुपए की वापसी खरीद के जरिए एमएसएस को खोलने और 12,000 करोड़ रुपए के अपरिबद्धकरण को परिलक्षित करता है। यह 2008-09 और 2009-10 के दौरान बढ़े हुए राजकोषीय घाटे को वित्तपोषित करने में इसका प्रयोग करने हेतु एमएसएस से 45,000 करोड़ रुपए को अपरिबद्ध करने के सरकार के निर्णय का भाग था। चूंकि 2008-09 के दौरान केवल 12,000 करोड़ रुपए का अपरिबद्धीकरण किया गया था, केन्द्र सरकार की नकदी स्थिति में वृद्धि हेतु 2009-10 के दौरान (30 जून, 2009 तक) एमएसएस में से शेष 33,000 करोड़ रुपए के अपरिबद्धीकरण के विकल्प में से 28,000 करोड़ रुपए का विकल्प चुना गया। 24 जून, 2009 की स्थिति के अनुसार, एमएसएस में बकाया राशि 23,273 करोड़ रुपए थी, जिसमें 18,773 करोड़ रुपए की दिनांकित प्रतिभूतियां और 4,500 करोड़ रुपए की राजकोषीय हुंडियां शामिल थीं।

24. ऋण के विवेकसम्मत प्रबंधन और रखाव लागत तथा द्वितीयक बाजार की नकदी पर अधिक ध्यान केन्द्रित करने के उद्देश्य से सरकार ने एक "मिडिल ऑफिस" की स्थापना की है जिसका यथासमय प्रस्तावित ऋण प्रबन्धन कार्यालय में विलय किया जाएगा।

25. केन्द्रीय सरकार ने घरेलू बाजार उधारों के लिए राज्य सरकारों हेतु वित्तीय मध्यस्थ की भूमिका निभाना बन्द कर दिया है। वर्तमान वर्ष की प्रवृत्तियां दर्शाती हैं कि यह परिवर्तन बहुत सहज रहा है जिसके परिणामस्वरूप राज्य सरकारों की लागत में कमी आई है साथ ही बाजार अनुशासन की भावना भी आई है।

26. सरकार ने राष्ट्रीय निवेश निधि की स्थापना की है, जिसमें केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की विनिवेश प्राप्तियों को अन्तर्गत किया जा रहा है। इस निधि का प्रबन्धन व्यावसायिक निधि प्रबंधकों द्वारा किया जा रहा है। निधि की प्राप्तियों की राजकोषीय घाटे के वित्त पोषण के प्रयोजनार्थ संसाधनों के रूप में गणना नहीं की जाती है। तथापि एनआईएफ की मूलनिधि को कम किए बिना एनआईएफ के अधीन निवेश से प्राप्त आय का उपयोग सामाजिक अवसंरचना को वित्तपोषित करने और अर्थक्षम सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को पूंजी उपलब्ध कराने हेतु किया जाता है।

लोक व्यय प्रबंधन की दिशा में पहल

27. यह सुनिश्चित करने के लिए कि बजटीय प्रावधानों को न केवल वित्तीय वर्ष में खर्च कर लिया जाए, अपितु उनके आशयित परिणाम भी निकलें, ध्यान वित्तीय परिचयों की अपेक्षा परिणामों पर केन्द्रित किया जाने लगा है। प्रक्रिया सुधार के भाग के रूप में, सभी नए व्यय प्रस्तावों पर इस बात की सूचना देनी होगी कि विचारार्थ प्रस्ताव साम्यता अथवा समावेश, नवोन्मेष और लोक उत्तरदायित्व के लक्ष्यों को किस प्रकार बढ़ाएगा। सरकार ने जून 2009 में संसद के संयुक्त अधिवेशन में राष्ट्रपति के

अभिभाषण में यह रेखांकित किया है कि लोक सेवाओं को प्रभावी ढंग से लोगों तक पहुंचाने हेतु शासन में सुधार पर मुख्य रूप से ध्यान केन्द्रित किया जाएगा। उपर्युक्त उद्देश्यों को हासिल करने के लिए सरकार द्वारा निम्नलिखित पहल की जा रही हैं:

- नियमित आधार पर सरकार में निष्पादन मानीटरिंग तथा निष्पादन मूल्यांकन हेतु प्रक्रम की स्थापना करना;
- सरकार के बिलकुल निकट में स्वतंत्र मूल्यांकन कार्यालय का सृजन करके प्रमुख कार्यक्रमों के प्रति जनता की जवाब-देहिता सुदृढ़ करना जो साथ-साथ इन कार्यक्रमों के प्रभाव का मूल्यांकन करेगा और इसे सार्वजनिक करेगा।
- सार्वजनिक क्षेत्र में गैर महत्वपूर्ण क्षेत्रों को शामिल करते हुए सभी सूचना एकत्रित करने के लिए सार्वजनिक आंकड़ा नीति निर्धारित करना जो नागरिकों को आंकड़ों को चुनौती देने और अभिशासन के सुधार में प्रत्यक्ष भाग लेने में सहायता करेगा।

28. वर्ष के दौरान आयोजना व्यय कम करने और वर्ष के अंत में अंधाधुंध व्यय, जिसके कारण परिणामों की गुणवत्ता अच्छी नहीं होती है, से बचने के लिए भी पहल की गई हैं। मार्च के माह में बजट आवंटन का 15 प्रतिशत, 33 प्रतिशत चौथी तिमाही की उच्चतम सीमा के भीतर व्यय सीमित रखने का प्रचालन लागू किया जा रहा है। तिमाही राजकोष नियंत्रण आधारित नकदी और व्यय प्रबंधन प्रणाली, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ मासिक व्यय योजना तैयार करना शामिल है, चुनिंदा अनुदान मांगों में जारी है। इसका संकेन्द्रण, बजट में निर्धारित योजनाओं के निष्पादन के लिए पर्याप्त संसाधन सुनिश्चित करके आयोजना व्यय की सही गति बनाए रखने पर है। इसके साथ-साथ मितव्ययी अनुदेशनों के रूप में, कार्यात्मक क्षमता के प्रति समझौता किए बगैर गैर प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में व्यय कम करने के निमित्त भी कदम उठाए गए हैं। इसके परिणामस्वरूप प्राथमिकता योजनाओं के लिए जुटाई गई प्राप्ति से पर्याप्त संसाधन उपलब्ध हुए हैं।

29. उपयोग प्रमाण पत्र प्राप्त होने में विलंब मोटे तौर पर खराब कार्यान्वयन रणनीति, निधियों का विचलन या आशयित प्रयोजनों के लिए निधियों के उपयोग में विलंब के द्योतक हैं। उपयोग प्रमाणपत्रों की मानीटरिंग तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के पास अव्ययित शेषों की समीक्षा वित्त मंत्रालय में उच्चतम स्तर पर की जाती है। निधियों को रखे रहने से बचने और व्यय का पता लगाने के लिए महालेखा नियंत्रक के कार्यालय की सहायता से आवश्यक नियंत्रण प्रक्रम बहाल किया गया है।

30. केन्द्रीय रूप से प्रायोजित 1258 स्कीमों और सरकार की केन्द्रीय क्षेत्र की स्कीमों के लिए एक केन्द्रीय मानीटरिंग, मूल्यांकन तथा लेखाकरण प्रणाली की स्थापना केन्द्रीय आयोजना स्कीम मानीटरिंग प्रणाली के तहत की गई है। इन स्कीमों के अंतर्गत केन्द्रीय मंत्रालयों द्वारा जारी सभी स्वीकृतियां अब विशिष्ट स्वीकृति पहचान (आईडी) द्वारा अभिचिह्नांकित की जाती हैं, जो विभिन्न कार्यान्वयन अभिकरणों के बीच उनके लेखा और बजट शीर्षों के अनुसार निर्गम का पता लगाने में समर्थ बनाती है। यह केन्द्रीय प्रणाली महालेखा नियंत्रक की ई-लेखा पोर्टल में रखी गई है।

31. एप्लीकेशन साफ्टवेयर कोम्पैक्ट सरकार के सभी सिविल मंत्रालयों को दिया गया है और ई-लेखा पर भुगतान और लेखा कार्यालयों द्वारा दैनिक आधार पर व्यय संबंधी आंकड़े डाले जाते हैं। यह भारत सरकार के लिए लेखाओं का तेजी से और सटीक संकलन की ओर एक महत्वपूर्ण कदम है। यह मुख्य लेखा समाधान के विकास के रूप में परिणामी होगा। मासिक और वार्षिक वित्त तथा विनियोग लेखे महालेखा नियंत्रक की वेबसाइट www.cgaindia.gov.in पर नियमित रूप से अद्यतन किए जाते हैं।

ग. नीतिगत मूल्यांकन

32. वित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम की व्यवस्था के दौरान राजकोषीय समेकन की प्रक्रिया ने अति आवश्यक सामाजिक क्षेत्र का व्यय करने तथा अधिक अवसंरचना परिव्यय प्रदान करने के लिए आवश्यक राजकोषीय संभावना उत्पन्न की है। 2007-08 तक का निष्पादन उत्साहवर्धक रहा। राजकोषीय घाटा कम किया गया जो 2003-04 में स.घ.उ. का 4.5 प्रतिशत से घटकर 2007-08 में 2.7 प्रतिशत हो गया। इसी प्रकार राजस्व घाटा जो 2003-04 में स.घ.उ. का 3.6 प्रतिशत था, घटकर 2007-08 में 1.1 प्रतिशत रह गया। सरकार राजकोषीय समेकन के मार्ग पर चलने में कृतसंकल्प रही। तथापि, वैश्विक मंदी के बाद आपवादिक परिस्थितियां, जिनके दौर से अर्थव्यवस्था गुजर रही है, का सामना करने के लिए राजकोषीय नीति को समायोजित करने की बाध्यकारी आवश्यकता थी। मुद्रास्फीति नियंत्रित करने के लिए सरकार द्वारा किए गए राजकोषीय उपायों का परिणाम सकारात्मक रहा है, यह इस तथ्य से दृष्टिगोचर होता है कि मुख्य मुद्रास्फीति जो अगस्त 2008 में 12.9 प्रतिशत थी, वह गिरकर जून 2009 में (-) 1.3 प्रतिशत हो गई। इसी प्रकार सरकार के हस्तक्षेप ने यह सुनिश्चित किया है कि मुश्किल के वर्ष में अर्थव्यवस्था में 6.7 प्रतिशत वृद्धि हुई है जब अधिकांश विकसित अर्थव्यवस्थाएं मन्दी के दौर से गुजर रही हैं। राजकोषीय समेकन प्रक्रिया को अस्थायी रूप से बरकरार रखना है। परन्तु किसी प्रकार का राजकोषीय अपव्यय नहीं हो सकता है। अधिकांश देश, कुल मांग बढ़ाने के लिए मौजूदा वित्तीय वर्ष के लिए प्रोत्साहन बढ़ाने की ताक में हैं। पुनरुद्धार की प्रक्रिया को जोखिम में डाले बगैर, जैसे ही आर्थिक स्थितियों में सुधार होता है, वैसे ही सरकार इससे निकलने की रणनीति अपनाएगी।