

## भारत में राजकोषीय फ्रेमवर्क और व्यय की गुणवत्ता\*

अब पहले से कहीं ज्यादा इस बात की स्वीकृति है कि सार्वजनिक व्यय के वृद्धिकारक तत्वों को संरक्षित और विकसित किया जाना है। कोविड-19 ने राजकोषीय नीति को इस तरह से फिर से परिभाषित करने का एक अनूठा अवसर प्रदान किया है, जो सार्वजनिक व्यय के कार्यनीतिक पुनर्प्रयोजन और पुनर्प्राथमिकता द्वारा 'कितना' के बजाय 'कैसे' पर जोर देती है। भारत में, राजकोषीय प्रबंधन और अनुशासन के भीतर गुणवत्ता संबंधी सोच को संस्थागत बनाना महत्वपूर्ण है। इस आलेख में कुछ मात्रात्मक संकेतकों का प्रस्ताव दिया गया है, अर्थात्, पूंजीगत परिव्यय की तुलना में राजस्व व्यय का अनुपात और राजस्व घाटे का सकल राजकोषीय घाटे के साथ-साथ उनके लिए प्रारंभिक स्तर जिसे एक सतत विकास प्रक्षेपवक्र के लिए राजकोषीय संरचना में उपयुक्त रूप से मिश्रित किया जा सकता है।

“मानव पूंजी, विज्ञान और प्रौद्योगिकी सहित भौतिक और सामाजिक बुनियादी ढांचे पर व्यय न केवल कल्याणकारी है, बल्कि यह उनके उच्च गुणक प्रभाव और पूंजी एवं श्रम उत्पादकता दोनों में वृद्धि के माध्यम से उच्च विकास का मार्ग प्रशस्त करता है। आगे चलकर, यह अनिवार्य हो जाता है कि राजकोषीय रोड मैप्स को न केवल मात्रात्मक मापदंडों जैसे कि जीडीपी अनुपात की तुलना में राजकोषीय संतुलन या जीडीपी अनुपात की तुलना में ऋण के संदर्भ में परिभाषित किया जाता है, बल्कि केंद्र और राज्यों दोनों के लिए व्यय की गुणवत्ता से संबंधित गौर करने लायक मापदंडों के संदर्भ में भी परिभाषित किया जाता है, कि .... यह सुनिश्चित करेगा कि कल्याणवाद में उल्लेखनीय उत्पादक परिणाम और गुणक प्रभाव हो”

- श्री शक्तिकांत दास, गवर्नर, आरबीआई, 2021

\* इस लेख को संगीता मिश्रा, समीर रंजन बेहरा, विचित्रानंद सेठ और सक्षम सूद ने तैयार किया है। हरेंद्र बेहरा के बहुमूल्य तकनीकी समर्थन और देबा प्रसाद रथ और सीतीकान्त पटनायक के उपयोगी सुझावों को कृतज्ञतापूर्वक स्वीकार किया जाता है। लेखक कई उपयोगी चर्चाओं और टिप्पणियों के लिए विनीत कुमार श्रीवास्तव के आभारी हैं जिन्होंने इस लेख को समृद्ध किया। इस लेख में व्यक्त विचार लेखकों के हैं, भारतीय रिजर्व बैंक के नहीं।

## भूमिका

कोविड -19 संकट और आर्थिक गतिविधियों में अभूतपूर्व गहरे संकुचन से उबरने के लिए जबर्दस्त राजकोषीय प्रतिक्रिया से भविष्य के लिए राजकोषीय फ्रेमवर्क पर पुनर्विचार करना जरूरी हो गया है। राजकोषीय सुदृढ़ीकरण को विवेक और स्थिरता के पथ पर निर्देशित करने के लिए ऋण/घाटे/व्यय नियमों को स्थापित करने के मानक दृष्टिकोण के तहत सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता की ओर अधिक ध्यान दिया जा रहा है। भारत में, गुणवत्ता संबंधी विचार राजकोषीय प्रबंधन और अनुशासन के केंद्र में रहते हैं और इसलिए, उन्हें संस्थागत बनाना इन पहलुओं को मजबूत करेगा।

आमतौर पर, राजकोषीय नियमों का उद्देश्य विकृत प्रोत्साहनों को दुरुस्त करना और अधिक खर्च करने के दबाव को नियंत्रित करना है ताकि राजकोषीय जिम्मेदारी और ऋण स्थिरता सुनिश्चित हो सके। हालाँकि, दूसरे देशों के अनुभव से पता चलता है कि हेडलाइन राजकोषीय संतुलन के संदर्भ में स्थापित नियम राजकोषीय नीति को प्रचक्रियता प्रदान करते हैं, राजकोषीय खर्च की गुणवत्ता को कम करते हैं, और सरकार के हाथों में व्यापार चक्रों के लिए बहिर्जात/अनिश्चित आघात पर प्रतिक्रिया देने की स्वतंत्रता को कम करते हैं (मंडन, 2014; गुर्गुइल एवं अन्य, 2017)। यह बाद वाले के संदर्भ में है कि दूसरी पीढ़ी के राजकोषीय नियमों में पलायन/सुधार उपबंध<sup>1</sup> शामिल है और/या उनके बेहतर स्थिरीकरण गुणों को देखते हुए चक्रिय रूप से समायोजित शर्तों (हेडलाइन राजकोषीय शेष के बजाय) में परिभाषित किया गया है (आईएमएफ, 2014; स्कैचटर एवं अन्य, 2012)। जहां इस तरह के उपबंध नैतिक खतरे में पड़ सकते हैं और उन्हें संचार चुनौतियों का सामना करना पड़ सकता है, वहीं व्यय नियम पसंदीदा विकल्प बन गए हैं क्योंकि वे अच्छी तरह से समझे जाते हैं, निगरानी में आसान होते हैं और राजकोषीय नीति की चक्रियता को कम करते हैं (मानेस्कु और बोवा, 2021)<sup>2</sup>। इस विशिष्ट शैली में, दूसरे देश के अनुभव के साथ-साथ अपने स्वयं के ऐतिहासिक अतीत से भारत

<sup>1</sup> भारत के लिए बचाव और सुधार खंडों की चर्चा अनुबंध I में की गई है।

<sup>2</sup> सरकार की व्यय बाध्यता और बाध्यकारी राजकोषीय नियमों ने एक अन्य प्रकार के गैर-पारदर्शी राजकोषीय जोखिमों को जन्म दिया है, जो अनिवार्य रूप से 'गैर-जरूरी' मदों से हैं। इसके मद्देनजर, अधिक पारदर्शिता के साथ, 2018 से आईएमएफ द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र के तुलन-पत्र दृष्टिकोण पर जोर दिया जा रहा है।

के लिए एक स्पष्ट सबक है कि सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता से समझौता नहीं करना है।

कोविड-19 महामारी ने प्रमुख वस्तुओं और सार्वजनिक वस्तुओं पर खर्च करने की आवश्यकता को महत्वपूर्ण बना दिया है, विशेष रूप से वे जो मानव और सामाजिक पूंजी एवं भौतिक इन्फ्रास्ट्रक्चर में सुधार करते हैं (आईएमएफ, 2020)। समझदारी भी व्यय की गुणवत्ता पर ध्यान देने को सही ठहराती है। बाजार उधारियों के माध्यम से सरकारी व्यय के बड़े पैमाने पर वित्तपोषण होने से यह महत्वपूर्ण है कि उधार लिया गया धन, जो लागत और कर्ज सेवा दबाव को लागू करता है, का उपयोग दीर्घकालिक प्रतिलाभ के साथ उत्पादक साधनों के लिए किया जाता है (सुब्बाराव, 2012; भानुमूर्ति एवं अन्य, 2019)। सार्वजनिक व्यय को उच्च गुणक पूंजीगत व्यय को प्रेरित करना चाहिए और निजी निवेश के बहिर्गमन संबंधी जोखिमों को कम करना चाहिए, खासकर तब जब निजी निवेश में सुधार हो रहा हो (एलेसिना और पेरोटी, 1995; गुप्ता एवं अन्य, 2005; आरबीआई, 2019)। साथ ही, अच्छी गुणवत्ता वाला व्यय जो महत्वपूर्ण आपूर्ति बाधाओं को दूर करने में मदद कर सकता है, वह गैर-मुद्रास्फीतिकारी होगा।

इस पृष्ठभूमि में, शेष आलेख को निम्नानुसार संरचित किया गया है: खंड II व्यय की गुणवत्ता और इसलिए, वृद्धि पर इसके प्रभाव के विशिष्ट दृष्टिकोण से राजकोषीय समायोजन की प्रकृति के संबंध में दूसरे देशों के अनुभव का एक सिंहावलोकन प्रदान करता है। खंड III में मौजूदा वित्तीय नियमों की गुणवत्ता विशेषताओं के बीच, व्यक्तिगत रूप से और एक समग्र सूचकांक के रूप में, सार्वजनिक व्यय मानकों की विभिन्न गुणवत्ता के संदर्भ में, केंद्र और राज्यों दोनों में भारत के वित्तीय अनुभव संबंधी शोधपरक तथ्यों पर संक्षेप में चर्चा की गयी है। खंड IV में भारत के लिए महामारी के बाद के राजकोषीय फ्रेमवर्क के महत्वपूर्ण तत्वों को विश्लेषणात्मक रूप से निर्धारित करके आगे की कार्य-योजना दी गयी है जो पारंपरिक रूप से मानदंड के साथ परिभाषित ऋण स्थिरता के मात्रात्मक आयामों को मिश्रित करता है जिससे कि श्रेष्ठ लोकहित को सुरक्षित करने के लिए व्यय की गुणवत्ता को संरक्षित और समृद्ध किया जा सके। अंतिम नीतिगत दृष्टिकोण खंड V में दिए गए हैं।

## II. व्यय की गुणवत्ता: दूसरे देशों के अनुभव

1990 के दशक के मध्य से, दुनिया भर के देशों ने व्यापक आर्थिक और वित्तीय अस्थिरता को दूर करने के लिए नीतिगत

ढांचे के एक अभिन्न तत्व के रूप में राजकोषीय समेकन का कार्य किया है, यह मानते हुए कि इन असमानताओं को दूर करने में राजकोषीय नीति की महत्वपूर्ण भूमिका है। समायोजन के मूल में अर्थव्यवस्था में राजकोषीय फुटप्रिंट में कमी है, जिसकी वजह अनेक तरह के तथाकथित 'राजकोषीय नियम' हैं, जो दोनों तरह के घाटे, या कर्ज, या व्यय, या उसके संयोजन में कमी का एक प्रक्षेपवक्र निर्धारित करना चाहते हैं। देश के अनुभव, विशेष रूप से बड़े और लगातार असंतुलन की पृष्ठभूमि के खिलाफ, यह दर्शाता है कि समायोजन का आकार अपने आप में एक स्व-पूर्ति का अंत बन जाता है, जबकि मुख्य उद्देश्य व्यापक आर्थिक स्थिरता के आधार पर निरंतर आर्थिक विकास को बढ़ावा देना है। राजकोषीय समायोजन विकास के अनुकूल होने के लिए, यह जिस तरह से किया जाता है वह मायने रखता है, परिमाण नहीं। सरकारी व्यय के कुछ घटक दूसरों की तुलना में अधिक उत्पादक होते हैं और निजी व्यय के साथ प्रतिस्पर्धा करने के बजाय पूरक होते हैं, और कुछ कर परिवर्तन दूसरों की तुलना में संसाधन आबंटन पर उनके प्रभाव में अधिक फायदेमंद होते हैं। हाल ही में, इसलिए, साहित्य और देश के अनुभव में इस बात को लेकर आम सहमति बढ़ रही है कि यदि वे ऋण स्थिरता और भविष्य के कर बोझ के बारे में अनिश्चितता को कम करें तो राजकोषीय नियम विकास को समर्थन देने में योगदान दे सकते हैं, और इस प्रकार निवेश और खपत को बढ़ावा देते हैं (आईएमएफ, 2012)।

तदनुसार, विकास को बढ़ावा देने के मामले में अधिकतम लाभ प्राप्त करने की दृष्टि से राजकोषीय समायोजन की गुणवत्ता को प्राथमिकता देने के लिए देश तेजी से अपना मुद्दा बदल रहे हैं। व्यावहारिक दृष्टिकोण से, समायोजन की मात्रा के विपरीत, राजकोषीय समायोजन की गुणवत्ता को मापना कठिन है। देश के अनुभव से पता चलता है कि एक सामान्य नियम के अनुसार, राजकोषीय दायरे के भीतर कुछ निश्चित व्यय को प्राथमिकता देना और वृद्धि को बढ़ावा देने वाली कर प्रणाली का संस्थापन वृद्धि के अनुकूल राजकोषीय समायोजन की स्पष्ट रूप से दिखने वाली विशेषताएं हैं जो कि बचत और निवेश के आबंटन के मामले में बहुत ही कम विकृत करने वाला है और कर अनुपालन के बोझ को कम करती है। वित्तीय समायोजन प्रक्रिया के भीतर संरक्षित किए जाने वाले व्यय की अच्छी श्रेणियों में शिक्षा, स्वास्थ्य और इन्फ्रास्ट्रक्चर पर खर्च शामिल है, जिनकी प्रतिफल की सामाजिक

दर उच्च है और आमतौर पर निजी क्षेत्र द्वारा आपूर्ति नहीं की जाती है; उद्यमिता के लिए एक स्थिर वातावरण को बढ़ावा देने वाली प्रशासनिक और नियामक सेवाओं पर व्यय; सामाजिक सुरक्षा जाल; और प्रभावी एवं कुशल सार्वजनिक व्यय प्रबंधन बजटीय प्रक्रियाओं का सर्वोत्तम उदाहरण है जो पारदर्शी, समझने योग्य और समय पर हैं। राजकोषीय समायोजन की गुणवत्ता को बढ़ाने वाले कर प्रणाली के निम्नलिखित तत्व हैं: यदि कुछ न हो तो, कुछ छूट के साथ अन्य बातों के साथ-साथ एक समान और मध्यम कॉर्पोरेट और व्यक्तिगत आयकर दर; सामान्य बिक्री कर के रूप में अधिमानतः एक दर और न्यूनतम छूट के साथ एक मूल्य वर्धित कर; जितना संभव हो उतना कम औसत दर और सीमित प्रसार वाला सीमा शुल्क टैरिफ; मुश्किल वाले कर क्षेत्रों में आयकर के लिए केवल एक प्रॉक्सी के रूप में निर्यात कर; और एक कुशल कर प्रशासन जो स्वैच्छिक अनुपालन, निगरानी को प्रोत्साहित करता है और चोरी एवं धोखाधड़ी को हतोत्साहित करता है (मैकेंजी और ओर्समंड, 1996)।

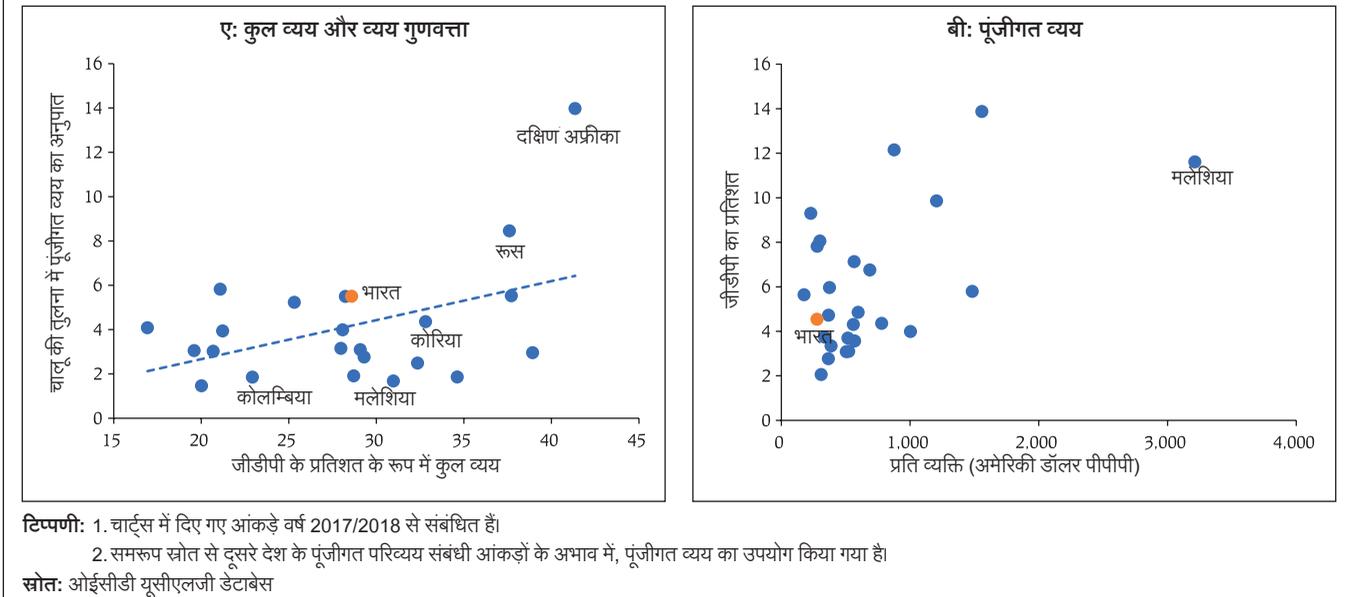
व्यवहार में, राजस्व बढ़ाने के उपायों की तुलना में टिकाऊ राजकोषीय समेकन प्राप्त करने में व्यय में कटौती अधिक प्रभावी पाई गई है (प्राइस, 2010; एलेसीना, 2010)। टिकाऊ राजकोषीय समायोजन चालू व्यय में स्थायी कटौती (डी राटो, 2004; मैकडरमोट और वेस्कॉट, 1996) से जुड़े हैं, गैर-ब्याज चालू व्यय के साथ - वेतन बिल, पेंशन, कल्याणकारी खर्च और बेरोजगारी लाभ - करेक्शन का खामियाजा भुगतते हुए: कनाडा (1994-97); फ़िनलैंड (1998); जर्मनी (2003-05); नीदरलैंड (2004-05); स्वीडन (1994-98); दक्षिण अफ्रीका (1993-2001); स्पेन (1996-97); और यूनाइटेड किंगडम (1995-98)। हालांकि, देश के साक्ष्य से पता चलता है कि राजकोषीय समेकन के माध्यम से कुल व्यय में पूंजीगत व्यय के हिस्से को बनाए रखने या बढ़ाने से इसकी सफलता की संभावना बढ़ गई है, खासकर एशिया, अफ्रीका और प्रशांत क्षेत्र के देशों में (गुप्ता एवं अन्य, 2005; काबेज़ोन एवं अन्य, 2015)। यह मुख्य रूप से उस पूरक भूमिका से जुड़ा है जो सामाजिक और भौतिक बुनियादी ढांचे में सार्वजनिक व्यय निजी निवेश के अंतर्गमन में भूमिका निभाता है, ज्यादातर विकासशील देशों में (एर्डन और होल्कोम्ब, 2005)। प्रमुख चालू व्यय मदों जैसे अंतरण, सब्सिडी

और मजदूरी में कमी को सार्वजनिक निवेश सहित अन्य व्यय मदों की तुलना में राजनीतिक रूप से अधिक कठिन पाया गया है (हेगन और सैटराच, 2001)।

अन्य देशों में - संयुक्त राज्य अमेरिका (1994); फ्रांस (1996-97); चिली (1990-2000); ब्राजील (1999-2003); रूस (1999-2002); और नाइजीरिया (1994) - राजकोषीय समेकन राजस्व पक्ष उपायों द्वारा किया गया था (ओकवुओकी, 2014)। राजस्व पक्ष से समायोजन, सामान्य रूप से, अल्पकालिक रहा है, जैसा कि वर्ष 1999-2003 के दौरान ब्राजील में हुआ था (ब्लैंको और हेरेरा, 2006; एलेसीना और पेरोटी, 1995; एलेसीना और अर्दंगा, 2012)। कर-जीडीपी अनुपात 1998 में सकल घरेलू उत्पाद के 29 प्रतिशत से बढ़कर 2004 में 35 प्रतिशत हो गया। व्यय के मोर्चे पर, जबकि पूंजीगत व्यय सकल घरेलू उत्पाद का लगभग आधा कर 0.5 प्रतिशत हो गया था, लेकिन सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक सहायता लाभ के बढ़ते जाने, कार्मिक लागत और अंतर-सरकारी स्थानान्तरण के कारण चालू व्यय कठोर बना रहा। कर के बोझ में वृद्धि और सार्वजनिक निवेश के दबाव ने भविष्य के विकास की संभावनाओं को बाधित किया। इसके विपरीत, वर्ष 1993-2001 के दौरान दक्षिण अफ्रीका द्वारा अपनाए गए राजकोषीय समायोजन में व्यय पर ध्यान केंद्रित किया गया था, जिसमें वेतन बिलों में कमी, सब्सिडी एवं अंतरण और पूंजीगत व्यय में वृद्धि शामिल थी। राजस्व के मोर्चे पर, संरचनात्मक सुधार हुए थे - कर आधार में वृद्धि; छूट खत्म कर देना; कम आयकर; और मूल्य वर्धित कर (वैट) में वृद्धि कुल घाटे में 6.5 प्रतिशत अंक की कमी में से, खर्च में 3.5 प्रतिशत अंक की कटौती हुई और राजस्व में 3 प्रतिशत अंक की वृद्धि हुई (ओकवुओकी, 2014)। उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं (ईएमई) के कमजोर राजस्व आधार को देखते हुए, राजस्व समायोजन उपायों में अनिवार्य रूप से कर आधार और कम दरों का विस्तार करने के लिए संरचनात्मक सुधारों पर ध्यान केंद्रित किया गया है, जिसमें कुल समायोजन का केवल एक तिहाई खर्च नियंत्रण लेखांकन है (आईएमएफ, 2013)।

मध्यम आय वाले ईएमई में, सकल घरेलू उत्पाद के लगभग 20-40 प्रतिशत के सामान्य सरकारी व्यय के साथ, वर्तमान और पूंजीगत व्यय का अनुपात - व्यय की गुणवत्ता का एक संकेतक -

**चार्ट 1: व्यय की गुणवत्ता: दूसरे देश से तुलना**



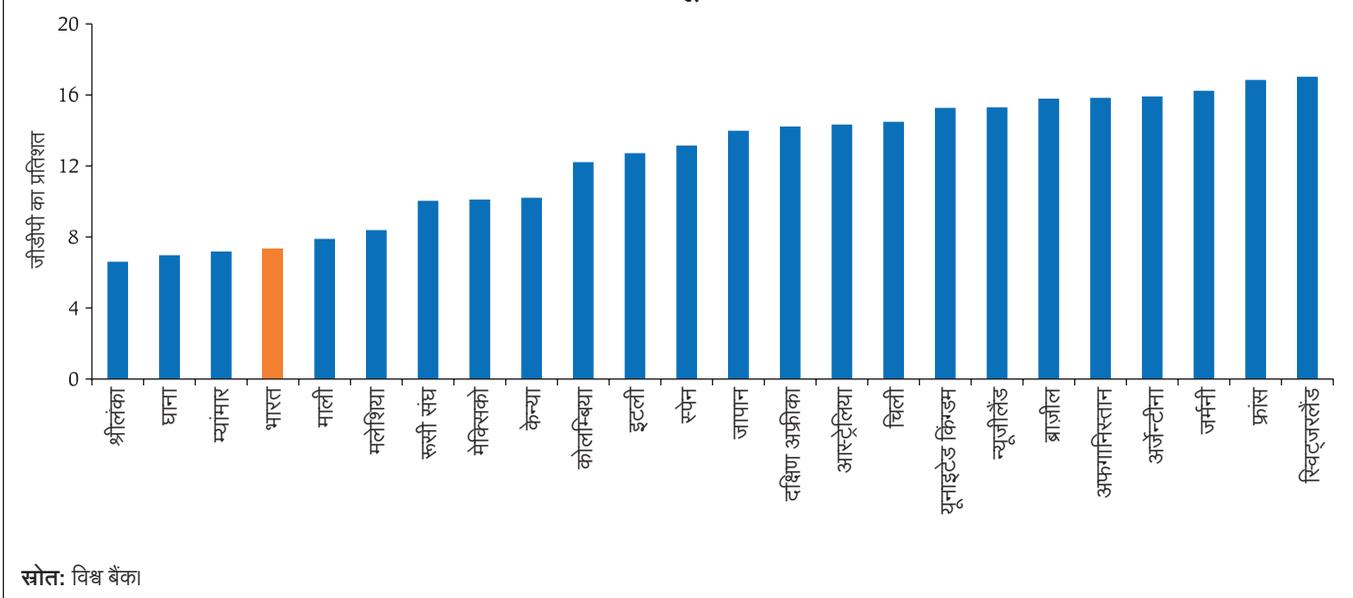
समान स्तर के व्यय के साथ अपने समकक्षों की तुलना में भारत के लिए उच्च स्तर पर है (चार्ट 1ए)। नतीजतन, सामान्य सरकारी पूंजीगत व्यय कम रहता है, खासकर प्रति व्यक्ति के संदर्भ में (चार्ट 1 बी)।

मानव पूंजी पर खर्च, ज्यादातर शिक्षा और स्वास्थ्य, सार्वजनिक व्यय के लिए पसंदीदा विकल्प के रूप में कोविड-19

के बाद उभरा है। अंतरराष्ट्रीय स्तर पर तुलना करें तो भारत में मानव पूंजी पर सरकारी खर्च ब्रिक्स और उन्नत देशों से काफी पीछे है (चार्ट 2)।

वित्तीय नियमों में व्यय की गुणवत्ता को संस्थागत बनाना वैश्विक वित्तीय संकट (जीएफसी) के बाद की अवधि में ईएमई अनुभव में तेजी से पाया जा रहा है, जो मौजूदा नियमों से एक नयी

**चार्ट 2: वर्ष 2017 में मानव पूंजी के ऊपर सरकारी व्यय**



तरह का विचलन है जो आम तौर पर कुल खर्च<sup>3</sup> को लक्षित करता है। कुछ उभरती अर्थव्यवस्थाओं ने कुल खर्च के बजाय खर्च के आवर्ती घटक को लक्षित करके व्यय की गुणवत्ता पर ध्यान केंद्रित किया है - अर्थात् मेक्सिको; पेरू; कोलंबिया - दोहरे विचारों द्वारा निर्देशित: पहला, एक विकासात्मक परिप्रेक्ष्य, जो प्राप्त ज्ञान को दर्शाता है कि सार्वजनिक परिव्यय की संरचना वृद्धि पर इसके प्रभाव को निर्धारित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है (आईएमएफ, 2014; गुप्ता एवं अन्य, 2005); और दूसरा, बजट संतुलन और ऋण नियमों की तुलना में व्यय नियमों के बेहतर अनुपालन रिकॉर्ड का समर्थन करने वाले साक्ष्य के साथ एक प्रभावशीलता परिप्रेक्ष्य (कॉर्ड्स एवं अन्य, 2015)<sup>4</sup>।

### III. भारतीय अनुभव में शोधपरक तथ्य

2000 के दशक की शुरुआत में राजकोषीय सुदृढीकरण के मार्ग में भारत की यात्रा में एक महत्वपूर्ण मोड़ आया। 1990 के दशक की शुरुआत के संकट के बाद किए गए व्यापक आर्थिक समायोजन और संरचनात्मक सुधारों के एक अभिन्न तत्व के रूप में, भारत ने वर्ष 2004-05 में केंद्र के लिए राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंध (एफआरबीएम) अधिनियम के तहत राजकोषीय अनुशासन कानूनों को अपनाया, जिसका अनुकरण वर्ष 2003 से 2008 की अवधि में अधिकांश राज्यों द्वारा किया गया था। (अनुबंध I)। आने वाले वर्षों में, मुख्य रूप से सकल राजकोषीय घाटे और सकल घरेलू उत्पाद के अनुपात के रूप में सार्वजनिक ऋण के लिए ग्लाइड पथ का पालन करने पर ध्यान केंद्रित किया गया। हालांकि, इस प्रक्रिया में सरकार के दोनों स्तरों पर व्यय की गुणवत्ता को नुकसान हुआ है, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है।

#### ए. व्यय की संरचना

मानक मैक्रोइकॉनॉमिक विश्लेषण में, व्यय की संरचना को एक आवश्यक के रूप में नियोजित किया जाता है, हालांकि व्यय की गुणवत्ता का पर्याप्त संकेतक नहीं है। संक्षेप में, यह वर्तमान उपयोग के लिए वस्तुओं और सेवाओं पर सरकार के अंतिम उपभोग व्यय के वित्तपोषण पर खर्च किए गए संसाधनों का मूल्यांकन करता है,

साथ ही वस्तुओं और सेवाओं पर पूंजीगत व्यय, जिसका उद्देश्य भविष्य में लाभ उत्पन्न करने वाली आस्तियां बनाना है, अर्थात्, बुनियादी ढांचे में निवेश परिवहन (सड़क, रेल और हवाई अड्डे), स्वास्थ्य और अनुसंधान खर्च<sup>5</sup>। ऐतिहासिक रूप से, दोहरे बजट, या वर्तमान और पूंजीगत व्यय के लिए अलग-अलग बजट, जो 1930 के दशक के अंत में यूरोपीय देशों में उत्पन्न हुए थे, ने अधिक अनुत्पादक लोगों से उत्पादक या अधिक विकास के अनुकूल प्रकार के खर्च को अलग करने में सक्षम बनाया है (आईएमएफ, 1995; अफोन्सो एवं अन्य, 2005)। हाल के वर्षों में, एक "सुनहरा नियम" (जो केवल पूंजीगत व्यय के लिए उधार लेने की अनुमति देता है) का उपयोग पूंजी और वर्तमान व्यय के एक अलग उपचार के औचित्य के रूप में उभरा है (प्रेमचंद, 1989; जैकब्स, 2009)। इस संदर्भ में, पूंजीगत व्यय की तुलना में राजस्व व्यय अनुपात को साहित्य में व्यय की इष्टतम संरचना का आकलन करने, दूसरे देशों से तुलना करने और वृद्धि को समर्थन प्रदान करने के लिए राजस्व से पूंजी पर स्विच करने हेतु नीतियों की प्रभावकारिता का आकलन करने के लिए अपील मिली है (देवराजन एवं अन्य, 1996; फोर्ट और मैगज़ीनो, 2014; ओईसीडी 2020; भानुमूर्ति एवं अन्य, 2019)। व्यवहार में, इस सूचक ने विभिन्न प्रकार के व्यय के बीच संतुलन को उजागर करने के लिए सार्वजनिक व्यय संबंधी घरेलू नीति विश्लेषण में भी प्रवेश किया है (भारत सरकार, 2021; आरबीआई, 2019)।

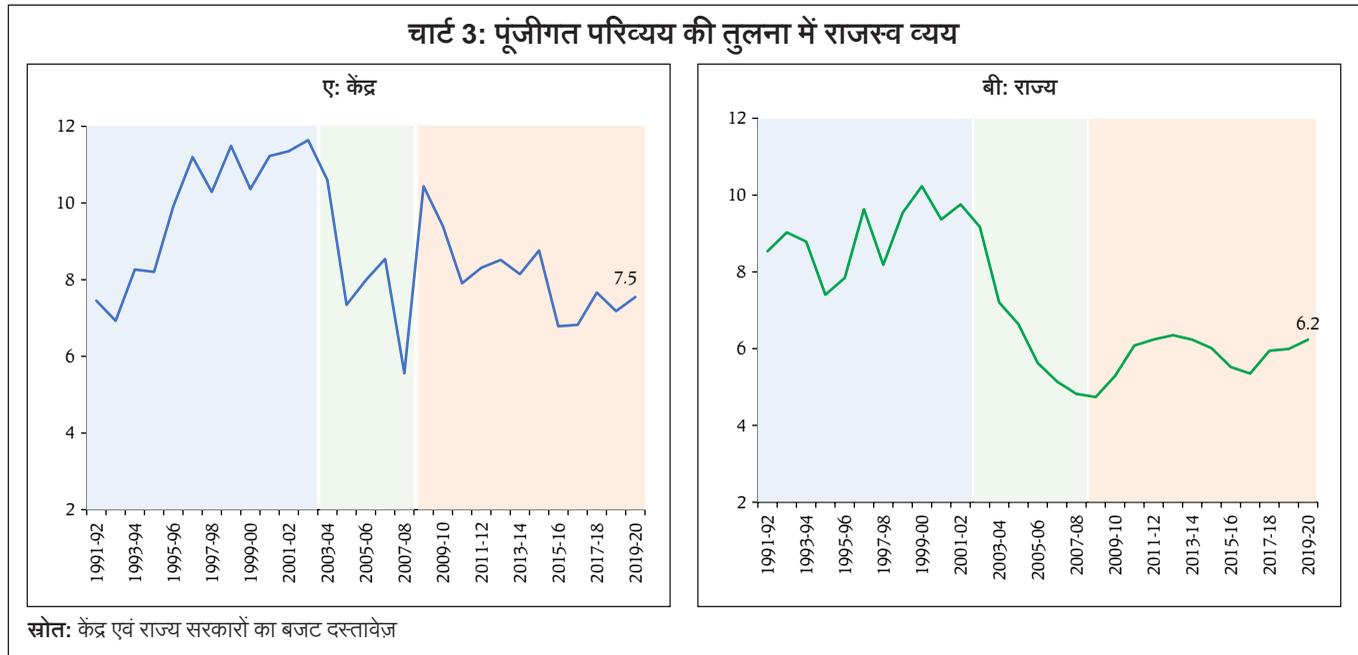
पूंजीगत परिव्यय की तुलना में राजस्व व्यय (आरईसीओ) अनुपात जो 1990 के दशक के दौरान उच्च स्तर पर मंडराता था - केंद्र के लिए लगभग 11 और राज्यों के लिए 9 - व्यय की खराब गुणवत्ता को दर्शाता है, जिसमें एफआरबीएम के बाद एक महत्वपूर्ण सुधार देखा गया, जो अर्थव्यवस्था में उच्च वृद्धि से भी जुड़ा था<sup>6</sup>। ये लाभ जीएफसी के बाद की अवधि में समाप्त हो गए थे (चार्ट 3ए)। राजकोषीय समेकन के ग्लाइड पथ से बड़े विचलन के लिए सुधार में अक्सर पूंजी परिव्यय में कटौती शामिल होती है। तदनुसार, आरईसीओ अनुपात में पिछले एक

<sup>3</sup> राजकोषीय नियमावली डेटाबेस के अनुसार, 45 देशों में व्यय नियम हैं, जो या तो विशेष रूप से, या अन्य वित्तीय नियमों के साथ में हैं। व्यय नियम (ईआर) संबंधी विवरण अनुबंध II में दिया गया है।

<sup>4</sup> इसके अलावा, विशिष्ट उच्चतम सीमा के संदर्भ में परिभाषित ईआर का प्रदर्शन रिकॉर्ड सबसे अच्छा है, बनिस्बत उनके जिसे कि जीडीपी, मुद्रास्फीति आदि जैसे अन्य व्यापक आर्थिक कारकों के संबंध में परिभाषित किया गया है।

<sup>5</sup> पब्लिक स्पेंडिंग कोड | ए ग्लाइड टू इवैल्यूएटिंग, प्लानिंग एंड मैनेजिंग करेंट एक्सपेंडीचर, 2012 (43555\_b026e01682a24a4fb4db411bc15c3df3.pdf)

<sup>6</sup> पूंजी परिव्यय, जो ऋणों और अग्रिमों के कुल पूंजीगत व्यय को दर्शाता है, व्यय की गुणवत्ता का एक सख्त और बेहतर संकेतक है क्योंकि सभी ऋण और अग्रिम उत्पादक आस्तियों के सृजन पर खर्च किए जा सकते हैं या नहीं किए जा सकते हैं।

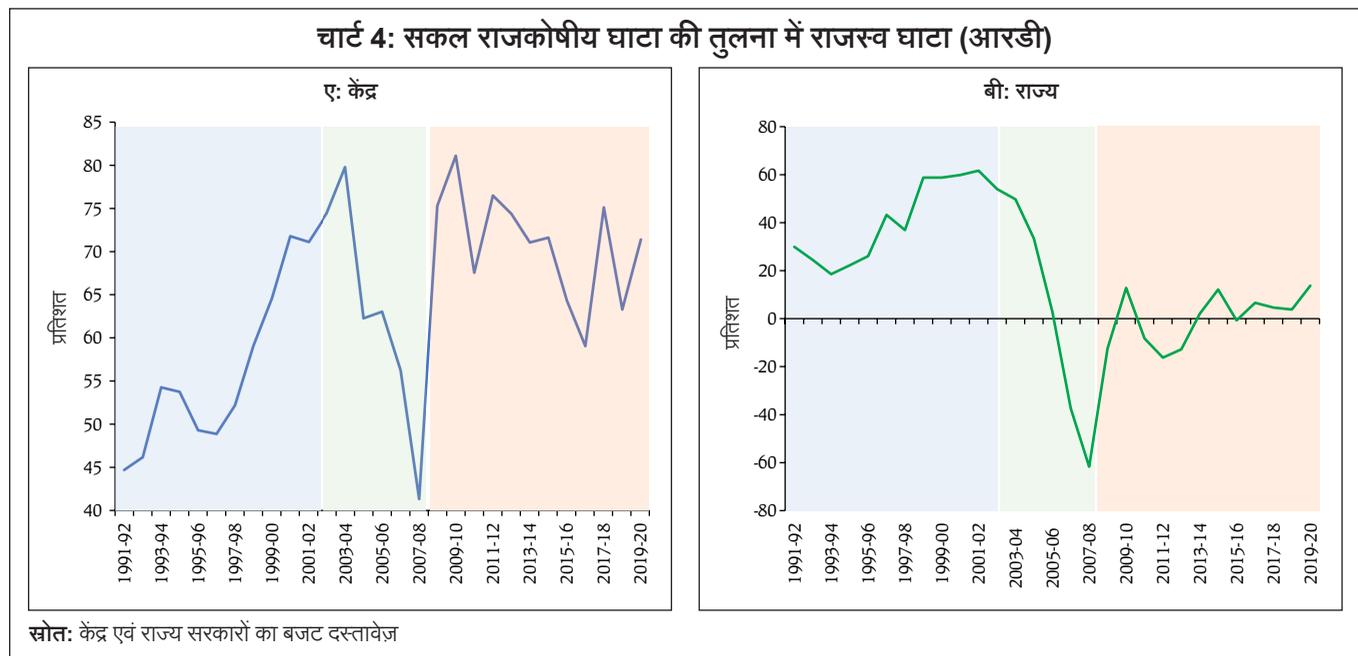


दशक में कोई विशेष सुधार नहीं दिखा है, जिसे केंद्र के लिए 7.5 और राज्यों के लिए 2019-20 में 6.2 पर रखा गया है (चार्ट 3 बी)।

**बी. घाटे की संरचना**

सकल राजकोषीय घाटे में राजस्व घाटे (आरडी-जीएफडी) की हिस्सेदारी निवेश के बजाय राजस्व व्यय पर समाप्त उधार

संसाधनों के अनुपात को इंगित करता है और, इस प्रकार, यह व्यय की गुणवत्ता को दर्शाता है - कम आरडी-जीएफडी सुधार की ओर इशारा करता है चूंकि राजकोषीय गुणक चालू व्यय की तुलना में पूंजीगत परिव्यय के लिए अधिक होते हैं। तदनुसार, यह केंद्रीय बजट के मध्यम अवधि के राजकोषीय नीति वक्तव्य के साथ-साथ वित्त आयोग की रिपोर्ट में प्रस्तुत किए गए दूरदेशी विश्लेषण का हिस्सा है। एफआरबीएम समीक्षा समिति की रिपोर्ट



में लगभग 32 प्रतिशत की आरडी-जीएफडी की परिकल्पना की गई है, जो उधार लेने के सुनहरे नियम के अनुरूप वृद्धि को अधिकतम करने के लिए पूंजीगत खर्च में वृद्धि के लिए पर्याप्त जगह सुनिश्चित करेगी (भारत सरकार, 2017)। केंद्र के मामले में आरडी-जीएफडी 70 प्रतिशत से ऊपर हो गया है, जो एफआरबीएम समीक्षा समिति द्वारा परिकल्पित स्तर से दोगुने से अधिक है। जहां राज्यों ने बेहतर प्रदर्शन किया है, वहीं आरडी-जीएफडी हाल के वर्षों में बढ़ रहा है (चार्ट 4ए एवं बी)।

सी. क्या व्यय वृद्धि अनुकूल है?

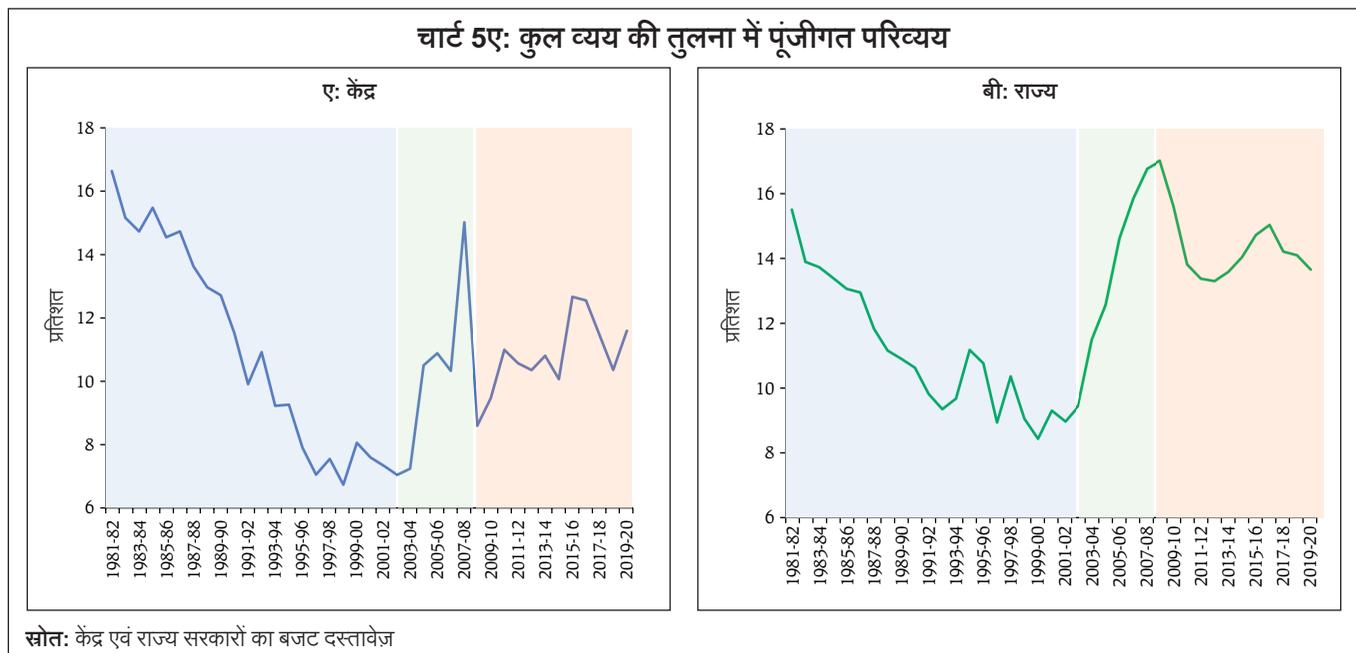
आम तौर पर, पूंजी परिव्यय अन्य श्रेणियों की तुलना में उच्च गुणक, मजबूत रोजगार सृजन क्षमता और अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों के साथ पिछड़े और आगे के संबंधों को देखते हुए वृद्धि देने वाली विशेषताओं से जुड़ा है (आरबीआई, 2019; बोस और भानुमूर्ति, 2013)। तदनुसार, कुल व्यय दायरे में पूंजी परिव्यय के अनुपात का उपयोग गुणवत्ता के संकेतक के रूप में किया जाता है, या तो व्यक्तिगत रूप से या अन्य शासन और दक्षता मापदंडों के साथ एक व्यापक सूचकांक के घटकों में से एक के रूप में (हेरिविबोबो एवं अन्य, 2016; आईएमएफ, 2014)। यह अनुभवजन्य रूप से देखा गया है कि यूरोपीय संघ

(ईयू) देशों के लिए सार्वजनिक निवेश का इष्टतम आकार सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 10.5 प्रतिशत है, जबकि वास्तविक सार्वजनिक निवेश सकल घरेलू उत्पाद के 4-5 प्रतिशत की सीमा में रहता है (फोर्ट और मैगज़ीनो, 2014)।

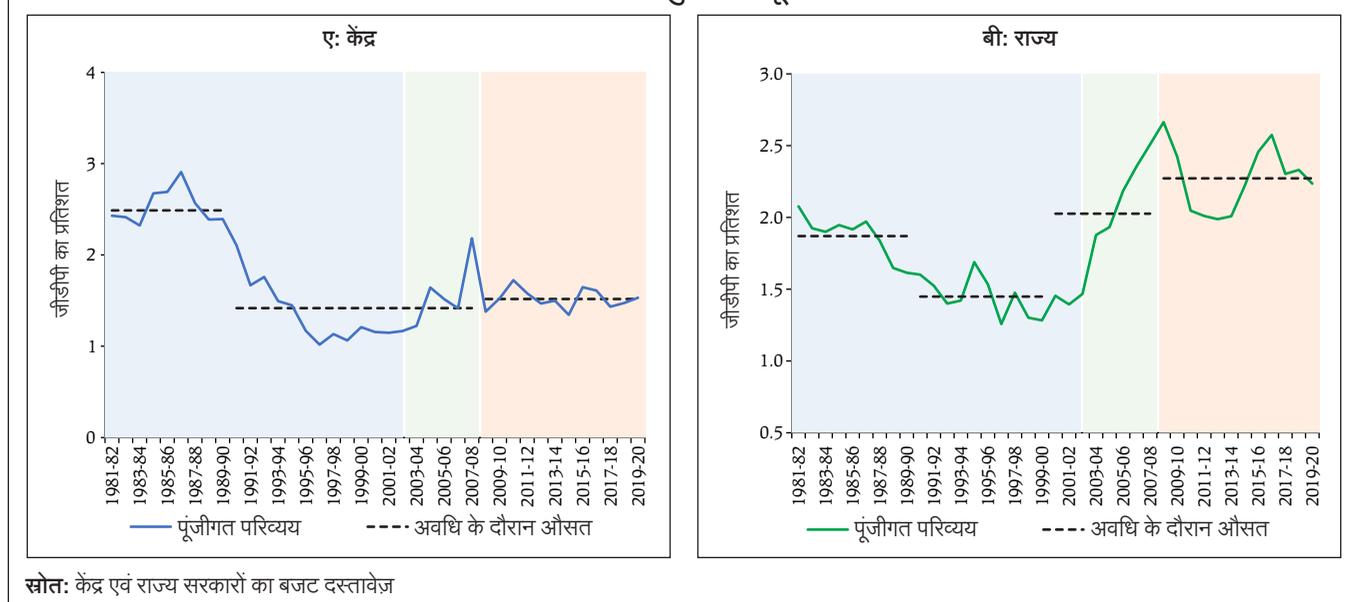
2000 के दशक की शुरुआत में केंद्र में एफआरबीएम और राज्यों के लिए राजकोषीय नियम विधान (एफआरएल) की स्थापना ने वर्ष 1980-81 के बाद से कुल व्यय में पूंजीगत परिव्यय के हिस्से में गिरावट की प्रवृत्ति को रोक दिया। वर्ष 2003-08 की उच्च वृद्धि अवधि केंद्र और राज्यों दोनों के लिए कुल व्यय में पूंजीगत परिव्यय के हिस्से में उल्लेखनीय वृद्धि से जुड़ी हुई थी (चार्ट 5ए)। जीएफसी के बाद पूंजीगत परिव्यय में केंद्र के लिए एक मॉडरेशन देखा गया, जबकि राज्यों के लिए गिरावट आई। निवेश दर के लिए, सकल घरेलू उत्पाद के पूंजीगत परिव्यय का अनुपात लगभग तीन दशकों से केंद्र के लिए लगभग 1.5 प्रतिशत पर स्थिर रहा है, जबकि राज्यों के लिए यह औसत गति से लगभग 2.3 प्रतिशत तक बढ़ा है, जो कि पोस्ट- जीएफसी अवधि, हालांकि पिछले कुछ वर्षों में गिरावट के साथ (चार्ट 5 बी)।

राजकोषीय व्यय की गुणवत्ता में सुधार सार्वजनिक बुनियादी ढांचे के निवेश, शिक्षा और प्रशिक्षण (सक्रिय श्रम

चार्ट 5ए: कुल व्यय की तुलना में पूंजीगत परिव्यय



चार्ट 5बी: जीडीपी की तुलना में पूंजीगत परिव्यय



बाजार नीतियों के साथ), स्वास्थ्य देखभाल के साथ-साथ अनुसंधान और विकास से जुड़ा हुआ है जो उत्पादन कारकों (श्रम और पूंजी) या उनकी उत्पादकता की अर्थव्यवस्था की वृत्ति में सुधार करके वृद्धि का समर्थन करता है (यूरोपीय आयोग, 2012)। ऐसे उत्पादक खर्च के लिए सार्वजनिक व्यय का पुनर्गठन अर्थव्यवस्था में विकृतियों को पैदा किए बिना वृद्धि पर सकारात्मक प्रभाव उत्पन्न करता है जो विकास पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है (जगलर और डर्नकर, 2003)। कुल व्यय में प्रतिबद्ध और अप्रतिबद्ध व्यय का हिस्सा अक्सर गुणवत्ता के संकेतक के रूप में उपयोग किया जाता है (बैरो, 1990; गुप्ता एवं अन्य, 2005; ग्रिगोली, 2012)। भारतीय अनुभव में, सरकारी संसाधनों पर वेतन, पेंशन और ब्याज भुगतान के रूप में प्रतिबद्ध व्यय का पहला प्रभार है। केंद्र के लिए, प्रतिबद्ध व्यय उच्च और मूल्यनिरपेक्ष रहता है; राज्यों के लिए, पेंशन द्वारा संचालित हाल के वर्षों में अपट्रेंड स्पष्ट है (चार्ट 6ए और बी)। इसका परिणाम यह हुआ है कि विकासात्मक व्यय में सन्निहित सामाजिक और भौतिक बुनियादी ढांचे पर खर्च पिछले ढाई दशकों में स्थिर रहा है, खासकर केंद्र के लिए (चार्ट 6सी और डी)।

### डी. वित्तपोषण पैटर्न

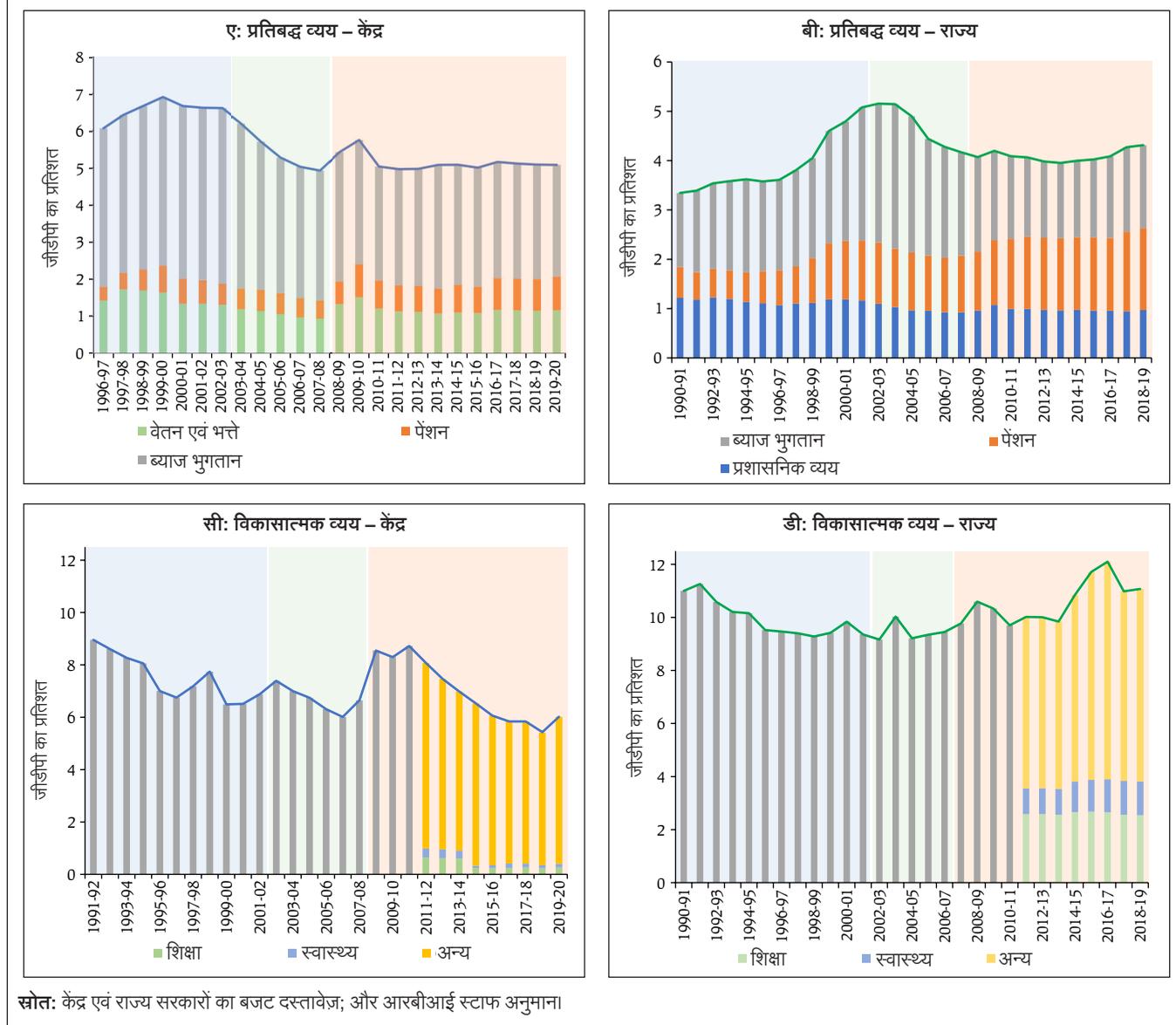
वित्त पोषण पैटर्न और व्यय की संरचना के संबंध में, व्यय के लिए उधार जो आवर्तक प्रकृति के होते हैं, और जिन्हें हर साल खर्च करने की आवश्यकता होती है, वांछनीय नहीं हो सकते हैं और राजस्व के माध्यम से वित्त पोषित किया जाना चाहिए- राजकोषीय नीति में अंतर्निहित इस विचार को कथित तौर पर 'सुनहरा नियम' होता है (जेनेलोग्लू, 2018)। कई यूरोपीय देशों ने भी औपचारिक रूप से इस सुनहरे नियम को अपने वित्तीय फ्रेमवर्क<sup>7</sup> में एकीकृत किया है। यह बजट घाटे और सार्वजनिक डेबिट (की स्थिरता की स्थिति से भी जुड़ा हुआ है (डोमर, 1944)<sup>8</sup>।

यह ध्यान दिया जा सकता है कि ऊपर देखे गए व्यय की गुणवत्ता के संकेतकों में गिरावट के साथ, केंद्र और राज्यों दोनों के लिए वित्त पोषण में बाजार उधार के अनुपात में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है (चार्ट 7ए और बी)। इसलिए, आगे जाकर, बाजार आधारित

<sup>7</sup> गोल्डन रूल (राजकोषीय नीति) - विकिपीडिया ; द गोल्डेन रूल ऑफ पब्लिक डेट | लार्स पी. स्यल्ल (wordpress.com); भारत सरकार, 2017 (एफआरबीएम समीक्षा समिति की रिपोर्ट)।

<sup>8</sup> डोमर के अनुसार, ऋण-वित्तपोषित घाटा स्थायी है यदि ऋण की गुणवत्ता अच्छी है, अर्थात्, सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर ऋण पर भुगतान की गई ब्याज दर से अधिक है।

**चार्ट 6: केंद्र और राज्यों के प्रतिबद्ध एवं विकासात्मक व्यय**



ब्याज दरों पर उधार लिए गए संसाधन, सुनहरे नियम के अंतर्निहित सिद्धांत के खिलाफ, शून्य या कम प्रतिफल के साथ राजस्व व्यय के वित्तपोषण की ओर बढ़ गए हैं।

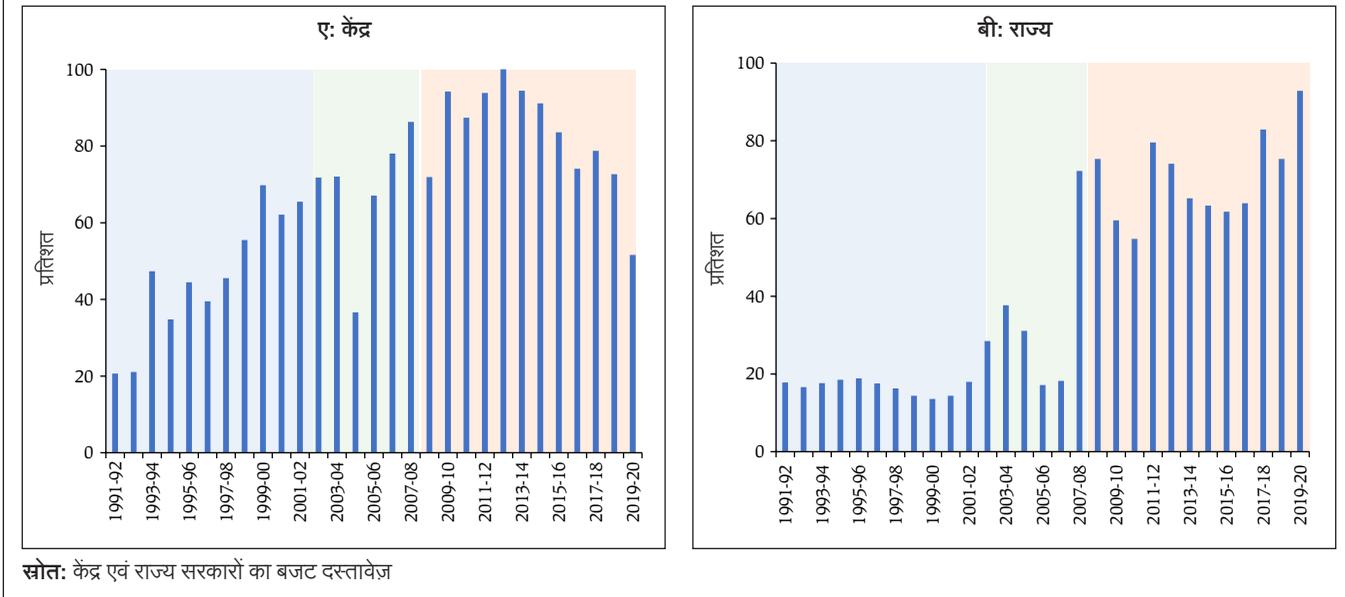
**ई. सरकारी व्यय की गुणवत्ता का सूचकांक**

ऊपर जांचे गए छह संकेतकों, अर्थात्, पूंजीगत परिव्यय अनुपात की तुलना में राजस्व व्यय; सकल राजकोषीय घाटे की तुलना में राजस्व घाटा; कुल व्यय की तुलना में पूंजीगत परिव्यय; जीडीपी की तुलना में पूंजी परिव्यय; जीडीपी की

तुलना में विकास व्यय; और जीडीपी की तुलना में प्रतिबद्ध व्यय, का उपयोग करके केंद्र और राज्यों के लिए अलग-अलग प्रमुख घटक विश्लेषण (पीसीए) को नियोजित करते हुए व्यय की गुणवत्ता का एक समग्र संकेतक विकसित किया गया है<sup>9</sup>। सूचकांकों से पता चलता है कि एफआरबीएम के बाद के उच्च वृद्धि वर्षों के दौरान कुछ सुधारों के साथ केंद्र के खर्च की गुणवत्ता में गिरावट आई है। राज्यों के मामले में, 1990 के दशक में खर्च

<sup>9</sup> सूचकांक के निर्माण में प्रयुक्त पीसीए और भारों का संक्षिप्त विवरण अनुबंध III में दिया गया है।

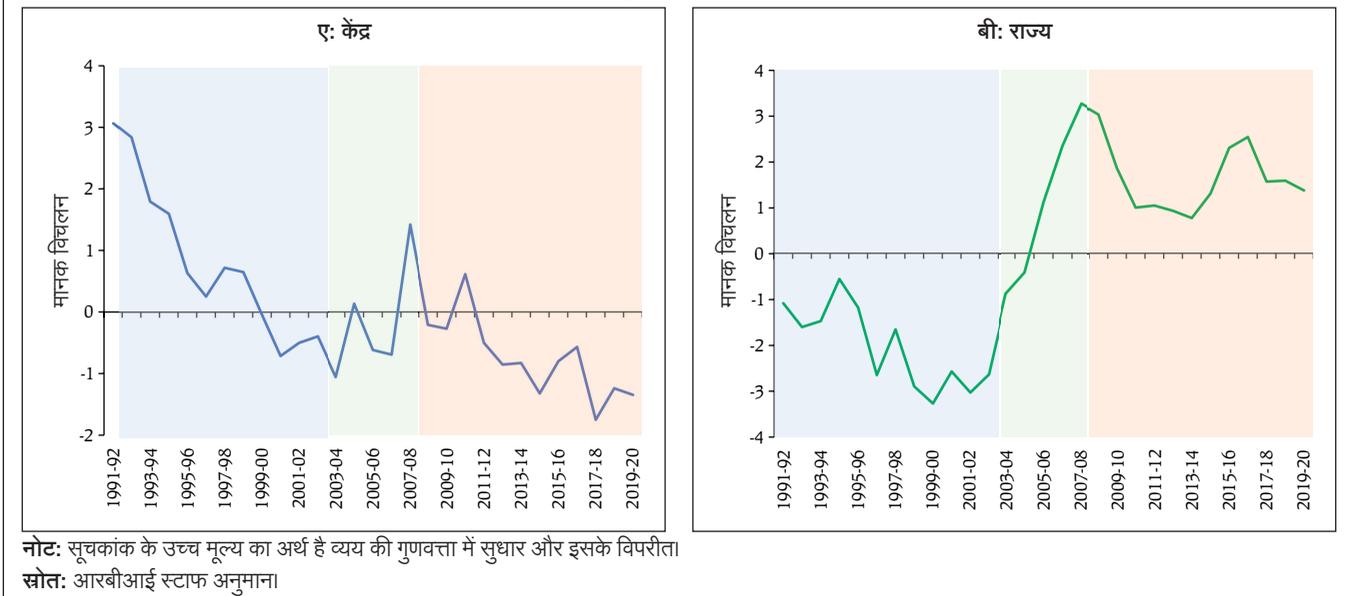
**चार्ट 7: सकल राजकोषीय घाटे में बाजार उधारी की हिस्सेदार**



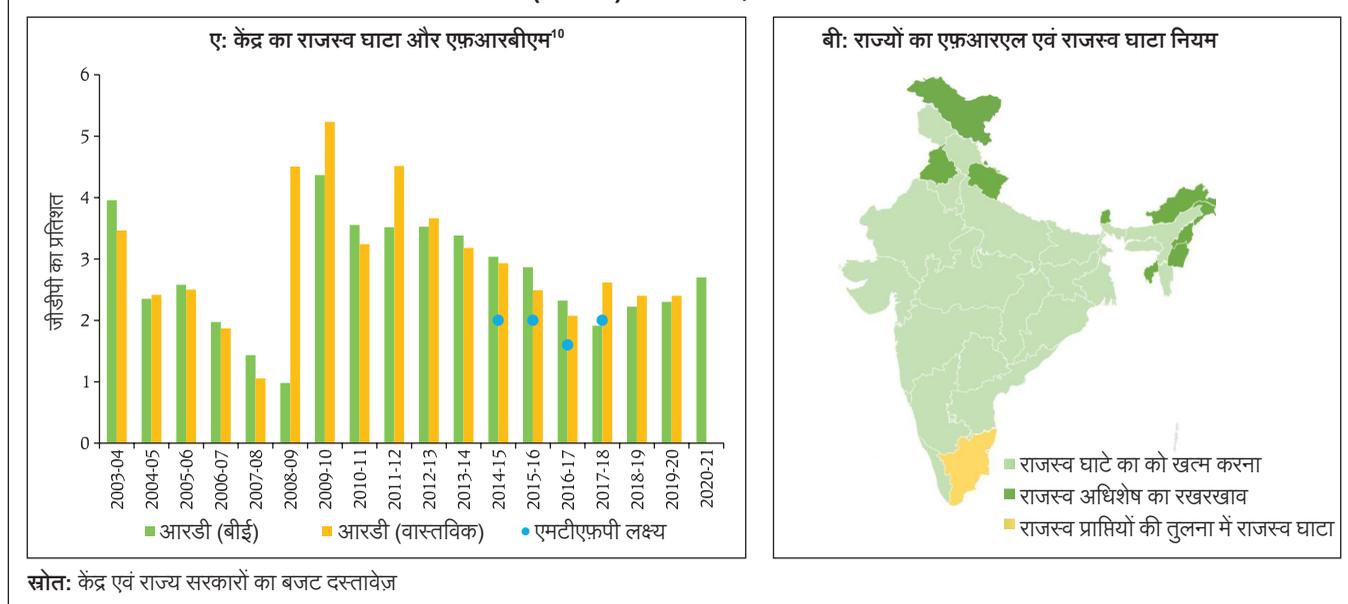
की गुणवत्ता में गिरावट को न केवल रोका किया गया था, बल्कि जीएफसी से पहले उच्च वृद्धि अवधि के दौरान भी काफी सुधार हुआ था। वर्ष 2009-10 में सुधार रुक गया और जीएफसी के बाद की अवधि में सामान्य गिरावट आई है, हालांकि 1990 के दशक जैसा नहीं है (चार्ट 8)।

यह उल्लेखनीय है कि जब राजकोषीय नियमों की परिकल्पना की गई थी, तो उनमें व्यय की गुणवत्ता पर ध्यान केंद्रित करने वाली विशेषताएं शामिल थीं - उदाहरण के लिए, एफआरबीएम अधिनियम, 2003 ने शून्य राजस्व घाटे के नुस्खे के रूप में गुणवत्ता बढ़ाने पर जोर दिया गया था। हालांकि, यह नोट किया गया है कि जीएफडी-जीडीपी लक्ष्यों की व्यापक खोज में

**चार्ट 8: सरकारी व्यय की गुणवत्ता के सूचकांक का उतार-चढ़ाव**



**चार्ट 9: राजस्व घाटा (आरडी) और केंद्र एवं राज्यों के राजकोषीय नियम**



जीएफसी के बाद की अवधि में गुणवत्ता पर जोर दिया गया था, जिसमें अभिसरण के साथ 3 प्रतिशत संख्यात्मक मानदंड को अक्सर एक महत्वाकांक्षी लक्ष्य के रूप में उद्धृत किया जाता है (भारत सरकार, 2017) (चार्ट 9)<sup>11</sup>। केंद्र की तरह, राज्यों के एफआरएल राजस्व घाटे को खत्म करने, राजस्व अधिशेष (अरुणाचल प्रदेश, मणिपुर, नगालैंड, पंजाब, सिक्किम, त्रिपुरा

और उत्तराखंड) के रखरखाव या राजस्व घाटे को राजस्व प्राप्तियों (तमिलनाडु) से जोड़कर गुणवत्ता पर ध्यान केंद्रित किया गया था जिसे जीएफसी के बाद की अवधि को छोड़कर मोटे तौर पर हासिल कर लिया गया था।

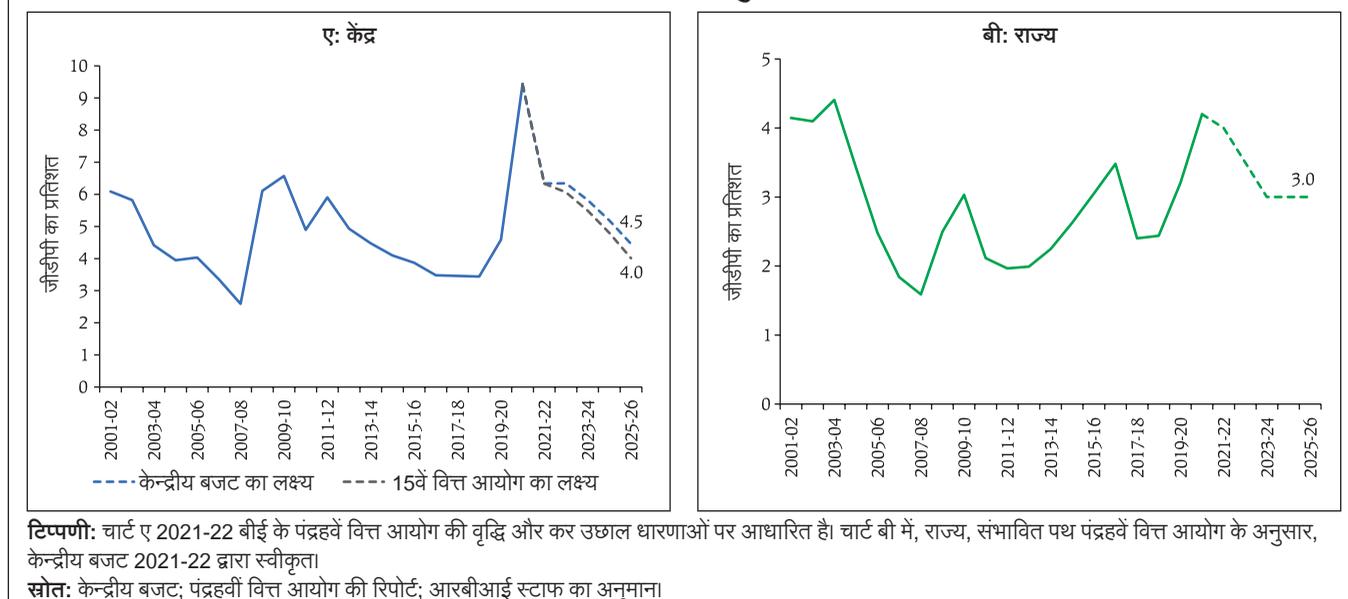
#### IV. आगे की राह

राजकोषीय नीति का हालिया रुख महामारी के विरुद्ध है, जिसमें 2020-21 में सामान्य सरकार का सकल राजकोषीय घाटा जीडीपी का करीब 13 प्रतिशत है और 2021-22 के लिए 10 प्रतिशत अनुमानित है। आगे चलकर, महामारी के दौर से वापसी के लिए एक क्रमिक मार्ग की परिकल्पना की गयी है (चार्ट 10)। अंतर्निहित आर्थिक गतिविधि में सुधार की शर्त पर ही राजकोषीय रुख का एक सफल सामान्यीकरण हो सकता है। वृहत स्तर पर महामारी उपरांत पुनर्निर्माण की अनिवार्यता यह चेतावनी देती है कि राजकोषीय सुधार व्यय की गुणवत्ता की कीमत पर हासिल नहीं किया जाना चाहिए। केंद्र और राज्य दोनों के द्वारा पूंजीगत व्यय और इन्फ्रास्ट्रक्चर के निर्माण पर राजकोषीय नीति के रुख का जोर, व्यय की गुणवत्ता में सुधार के लिए सरकार की निश्चित मंशा को दर्शाता है। तदनुसार, ठोस उपायों और लक्ष्यों के साथ एक मध्यम-अवधि के राजकोषीय फ्रेमवर्क को निर्धारित करना महत्वपूर्ण हो सकता है (आईएमएफ, 2021)। एक मात्रात्मक मैट्रिक्स के माध्यम से व्यय की गुणवत्ता को बढ़ाने से आवश्यक जांच और संतुलन प्रदान करने में मदद मिलेगी और इसे

<sup>10</sup> जीएफसी के बाद की अवधि में एफआरबीएम लक्ष्यों से निरंतर विचलन था। वर्ष 2012-13 के बजट भाषण में एफआरबीएम अधिनियम को फिर से लागू किया गया था और संख्यात्मक लक्ष्यों की समय सीमा 2015 तक बढ़ा दी गई थी और एक नया वित्तीय संकेतक, अर्थात् 'प्रभावी राजस्व घाटा' (पूँजीगत संपत्ति के निर्माण के लिए अनुदान को छोड़कर राजस्व घाटा) पेश किया गया था। राजस्व घाटे का लक्ष्य बढ़ाकर 2 प्रतिशत कर दिया गया और यह अनिवार्य किया गया कि प्रभावी राजस्व घाटा वर्ष 2014-15 तक समाप्त हो जाएगा। फरवरी 2015 के बजट भाषण में, सार्वजनिक व्यय हेतु वित्तीय गुंजाइश बनाने के लिए इन समय-सीमा को वर्ष 2015 से बढ़ा कर वर्ष 2018 कर दिया गया था। इसके अलावा, वित्त अधिनियम 2018 ने इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए राजस्व घाटे के लक्ष्य को समाप्त कर दिया कि सभी राजस्व व्यय व्यर्थ खर्च नहीं हैं और आस्तियों के रखरखाव पर भी ध्यान देने की आवश्यकता है।

<sup>11</sup> व्यय की गुणवत्ता के साथ-साथ, मौजूदा वित्तीय नियमों में व्यय प्रबंधन के महत्व को मान्यता देने के उदाहरण हैं। एक मध्यम अवधि व्यय ढांचा (एमटीईएफ), वार्षिक आधार पर, व्यय प्रबंधन की सुविधा के लिए व्यय संकेतकों के लिए तीन साल के रोलिंग लक्ष्य को पहली बार केंद्रीय बजट भाषण 2012-13 में पेश किया गया था (जिसमें जीएफसी के बाद एफआरबीएम को फिर से चालू करने की मांग की गई थी)। पहला एमटीईएफ अगस्त 2013 में प्रकाशित हुआ था और बाद में 2018 तक प्रत्येक वर्ष अगस्त के महीने में (2014 को छोड़कर, जो एक चुनावी वर्ष था और इसलिए इसे दिसंबर में प्रकाशित किया गया था) प्रकाशित किया गया। एफआरबीएम समीक्षा समिति ने अन्य तीन दस्तावेज - मध्यम अवधि के राजकोषीय नीति वक्तव्य; राजकोषीय नीति संबंधी कार्यनीति वक्तव्य; और मैक्रोइकॉनॉमिक फ्रेमवर्क स्टेटमेंट के साथ-साथ एमटीईएफ के प्रकाशन का भी समर्थन किया था।

चार्ट 10: जीएफ़डी-जीडीपी अनुपात : संभावित पथ



राजकोषीय फ्रेमवर्क में एकीकृत किया जाना चाहिए (दास, 2021)। सीधे-सीधे व्यय में कटौती के बजाय, एक सुविचारित रणनीति के तहत बनाई गयी नीतियों के मिश्रण को उच्च सीमांत सामाजिक लाभ वाले कार्यक्रमों की रक्षा करनी चाहिए, इस प्रकार यह सुनिश्चित करना चाहिए कि गुणवत्ता में सुधार का इरादा वांछनीय परिणामों में फलित हो।

कहना आसान है करना मुश्किल! ऐसे मैट्रिक्स का डिजाइन क्या होना चाहिए? हालांकि सख्त गुणवत्ता मानदंड निर्धारित करना मुश्किल हो सकता है जो हर समय सरकार के सभी स्तरों पर लागू होते हैं, संकेतकों की एक सरणी अस्थायी बेंचमार्क के रूप में काम कर सकती है। सबसे पहले, एक सांकेतिक बेंचमार्क केंद्र के लिए एफ़आरबीएम समीक्षा समिति (भारत सरकार 2017) द्वारा निर्धारित स्तरों के प्रति आरडी-जीएफ़डी अनुपात में कमी हो सकती है, वर्तमान के उच्च स्तरों से, इस आधार पर कि उधार ली गई धनराशि का एक बड़ा हिस्सा पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण की दिशा में जाना चाहिए। दूसरा, पूंजी परिव्यय (आरईसीओ) की तुलना में राजस्व व्यय को 4 से 5 की सीमा में रखने का प्रयास किया जा सकता है जो कि सबसे अधिक विकास अनुकूल है<sup>12</sup>

इन सीमाओं से संबंधित अनुभवजन्य साक्ष्य भी सामान्य सरकारी स्तर पर आरडी-जीएफ़डी और आरईसीओ इन दो संकेतकों की सीमाओं का समर्थन करते हैं (बॉक्स I)।

तीसरी सीमा पूंजी परिव्यय-जीडीपी अनुपात की सतह से या पूंजी परिव्यय में वृद्धि की एक विशेष दर को लक्षित करने के माध्यम से हो सकती है ताकि कुल व्यय में इसके हिस्से में कमी को रोका जा सके। सैद्धांतिक और अनुभवजन्य साहित्य के एक बड़े निकाय ने सार्वजनिक पूंजी व्यय और सरकार द्वारा निजी क्षेत्रों में निवेश के माध्यम से संचालित विकास के बीच एक सकारात्मक संबंध पाया है। भारत में पूंजीगत व्यय गुणक को 2 से अधिक माना जाता है (आरबीआई, 2019; जैन और कुमार, 2013)। जीडीपी के अनुपात में पूंजी परिव्यय की सतह सरल, पारदर्शी और अच्छी तरह समझने योग्य होनी चाहिए<sup>13,14</sup>

इस तरह मैट्रिक्स के माध्यम से व्यय की गुणवत्ता को बनाए रखते हुए 2025-26 तक घोषित 4.5 प्रतिशत के

<sup>12</sup> महामारी के पहले भारत के विकास की कथा दर्शाती है कि कोविड-19 के पहले 6-7 तिमाहियों में कुल मांग को बढ़ाने के लिए सरकारी सहायता ने अत्यधिक राजस्व व्यय के जरिये रिकवरी को बनाए रखने या मध्यम अवधि में युवा जोश को तरोताजा करने के लिए राजस्व के निम्न और अल्पकालिक गुणकों को देखते हुए पर्याप्त अधिशेष नहीं दिया (गोस्वामी, 2021)।

<sup>13</sup> कुछ नीति निर्माताओं के साथ बातचीत से मिले वास्तविक साक्ष्य के अनुसार, रचनात्मक लेखांकन की गुंजाइश कम है अगर नियम पूंजीगत व्यय और जीडीपी के अनुपात में है क्योंकि पूंजीगत व्यय और जीडीपी दोनों की परिभाषा निर्विवाद है।

<sup>14</sup> राज्यों द्वारा वृद्धिशील उधारी के कुछ भाग जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से ऊपर को पूंजीगत व्यय से जोड़ने के लिए एक छोटा सा कदम रहा है, हालांकि मध्यम अवधि के लिए एक स्पष्ट रणनीति की सरकार के सभी स्तरों पर जरूरत है।

**बॉक्स 1: व्यय की गुणवत्ता- भारत में सामान्य सरकार के लिए आकलन की अधिकतम सीमा**

राजस्व व्यय और पूंजीगत व्यय के बीच उचित मिश्रण क्या है जिससे अधिकतम वृद्धि प्राप्त हो सकती है?<sup>15</sup> सामान्य सरकारों के व्यय गुणवत्ता के संकेतकों और आर्थिक विकास के बीच एक कड़ी खोजने का प्रयास किया जाता है। पूंजीगत व्यय के लिए राजस्व व्यय का अनुपात अल्पकालिक और दीर्घकालिक के बीच एक दुविधा का संकेत देता है। विकास पर राजस्व व्यय का प्रभाव लगभग एक वर्ष तक रहता है, जबकि पूंजीगत व्यय का प्रभाव अधिक गहरा और लंबे समय तक रहता है, सबसे अधिक प्रभाव तो दो-तीन वर्षों बाद होता है।

वास्तविक प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद (पीसीजीडीपीजी) में पंच वर्षीय अग्रसर औसत वृद्धि और भारत में सामान्य सरकार (केंद्र और राज्यों)<sup>16</sup> के लिए पूंजीगत परिव्यय के लिए राजस्व व्यय के अनुपात (आरईसीओ) के बीच संबंध की एक परीक्षा आरईसीओ अनुपात (4.0 प्रतिशत से 5.5 प्रतिशत) के लिए उपयुक्त नियंत्रण<sup>17</sup> और विभिन्न सीमा

स्तरों के साथ ओएलएस प्रतिगमन फ्रेमवर्क दर्शाता है, कि सकारात्मक और महत्वपूर्ण प्रभाव विशेष रूप से 4.0 से 5.0 की सीमा पर दिखाई देता है जिसके बाद यह महत्व खो देता है। गुणवत्ता के एक अन्य महत्वपूर्ण संकेतक को आरईसीओ की जगह लाने से, जैसा कि पिछले खंड में देखा गया है, राजस्व घाटे का सकल राजकोषीय घाटे से अनुपात (आरडी-जीएफडी)<sup>18</sup> अन्य सभी विशिष्टताओं के समान होने के साथ, 30 से 40 के बीच की सीमा सांख्यिकीय रूप से महत्वपूर्ण हो जाती है (सारणी 1)

संक्षेप में, सभी स्तरों पर सरकारों को रचनात्मक व्यय स्विचिंग और पुनर्प्राथमिकता रणनीतियों में संलग्न होने की आवश्यकता है जो विकास की गुणवत्ता पर राजकोषीय नीति के प्रभाव को बढ़ाने के लिए वर्तमान से पूंजीगत व्यय पर जोर देते हैं। उधार का उपयोग मुख्य रूप से पूंजीगत व्यय के लिए किया जाना चाहिए।

**सारणी 1: सामान्य न्यूनतम-वर्ग परिणाम**  
निर्भर चर: पंच-वर्षीय अग्रसर औसत वास्तविक प्रति-व्यक्ति जीडीपी वृद्धि

चर	समीकरण 1	समीकरण 2	समीकरण 3	समीकरण 4	समीकरण 5	समीकरण 6	समीकरण 7	समीकरण 8	समीकरण 9	समीकरण 10	समीकरण 11
पीसीजीडीपीजी (-1)	0.58***	0.57***	0.53***	0.56***	0.62***	0.46***	0.54***	0.57***	0.59***	0.58***	0.58***
टीआरडीजीडीपी	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.02	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	0.00
आरईसीओ	0.10*										
आरईसीओ (>4.0)		0.08*									
आरईसीओ (>4.5)			0.07**								
आरईसीओ (>5.0)				0.05							
आरईसीओ (>5.5)					0.03						
आरडी-जीएफडी							0.01***				
आरडी-जीएफडी (>30.0)								0.01**			
आरडी-जीएफडी (>40.0)									0.01**		
आरडी-जीएफडी (>50.0)										0.01	
एलआर	0.06**	0.06**	0.06**	0.05**	0.05**	0.06**	0.06**	0.05**	0.05**	0.06**	0.04*
टीईजीडीपी	-0.01	-0.02	0.04	-0.02	-0.01	0.04	-0.05	-0.03	-0.01	-0.04	-0.04
अपरिवर्तनीय	-1.33	-0.81	-0.30	-0.40	-0.73	-1.19	0.08	-0.27	-0.78	-0.07	0.46
समायोजित आर <sup>2</sup>	0.82	0.82	0.84	0.84	0.81	0.85	0.84	0.83	0.83	0.82	0.80
क्रमिक सहसंबंध के लिए एलएम टेस्ट	0.83	0.82	0.68	0.69	0.83	0.88	0.81	0.66	0.40	0.74	0.26
विषमविसारिता टेस्ट: ब्रुश-पगन-गॉडफ्रे	0.93	0.94	0.89	0.71	0.90	0.99	0.89	0.95	0.99	0.91	0.70

**स्रोत:** आरबीआई स्टाफ का अनुमान।

पीसीजीडीपीजी: वास्तविक प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद में पंच-वर्षीय आगे की ओर अग्रसर औसत वृद्धि; टीआरडीजीडीपी: जीडीपी के प्रतिशत के रूप में निर्यात और आयात द्वारा मापा गया अंतरराष्ट्रीय व्यापार का आकार; आरईसीओ: गुणवत्ता व्यय के प्रतिनिधि के रूप में पूंजीगत परिव्यय के लिए राजस्व व्यय का अनुपात; एलआर: वयस्क साक्षरता दर; और टीईजीडीपी: सरकार के व्यय के आकार प्रभाव को नियंत्रित करने के लिए जीडीपी के कुल व्यय अनुपात।

ध्यान दें: (1) हालांकि चर गैर-स्थिर हैं, उनका अवशिष्ट स्थिर है जो संयोग संबंध को दर्शाता है और इस प्रकार, ओएलएस चलाया जा सकता है। (2) आरईसीओ में सीमा की पहचान करने के लिए, हमने 4 संवादात्मक प्रतिरूपी चर का उपयोग किया है जहाँ '>' का अर्थ सीमा से अधिक मान है, अन्यथा शून्य (3) \*\*\*, \*\* और \* क्रमशः 1,5 और 10 प्रतिशत के स्तर पर महत्व दर्शाते हैं।

<sup>15</sup> इष्टतम मिश्रण महत्वपूर्ण है। कारण यह है कि पूंजीगत व्यय की वृद्धि-अनुकूल प्रकृति साहित्य से प्राप्त ज्ञान की स्थापना है, जबकि राजस्व व्यय भी अल्पकालिक-मांग प्रबंधन में एक उपयोगी भूमिका निभाता है। इसके अलावा, अक्सर राजस्व व्यय और आवर्ती प्रकृति की कई सामाजिक सेवाएं मानव पूंजी को बढ़ाने या/और कानून और व्यवस्था बनाए रखने में मदद करती हैं जो एक स्वस्थ निवेश वातावरण (डायमंड, 1989) के लिए आवश्यक शर्तें हैं।

<sup>16</sup> भारत के लिए सामान्य सरकारी पूंजी परिव्यय की अनुपस्थिति में, कर पश्चात राशि को कम मान कर केंद्र और राज्यों के पूंजी परिव्यय के साधारण योग को एक प्रतिनिधि के रूप में लिया जाता है।

<sup>17</sup> उपयोग किए जाने वाले नियंत्रण चर आयात और निर्यात को मिलाकर जीडीपी के प्रतिशत के संदर्भ में भारत के अंतरराष्ट्रीय व्यापार के आकार के हैं (टीआरडीजीडीपी), वयस्क साक्षरता दर (एलआर) और सकल घरेलू उत्पाद अनुपात (टीईजीडीपी) के आकार के लिए एक प्रतिनिधि के रूप में कुल व्यय हैं।

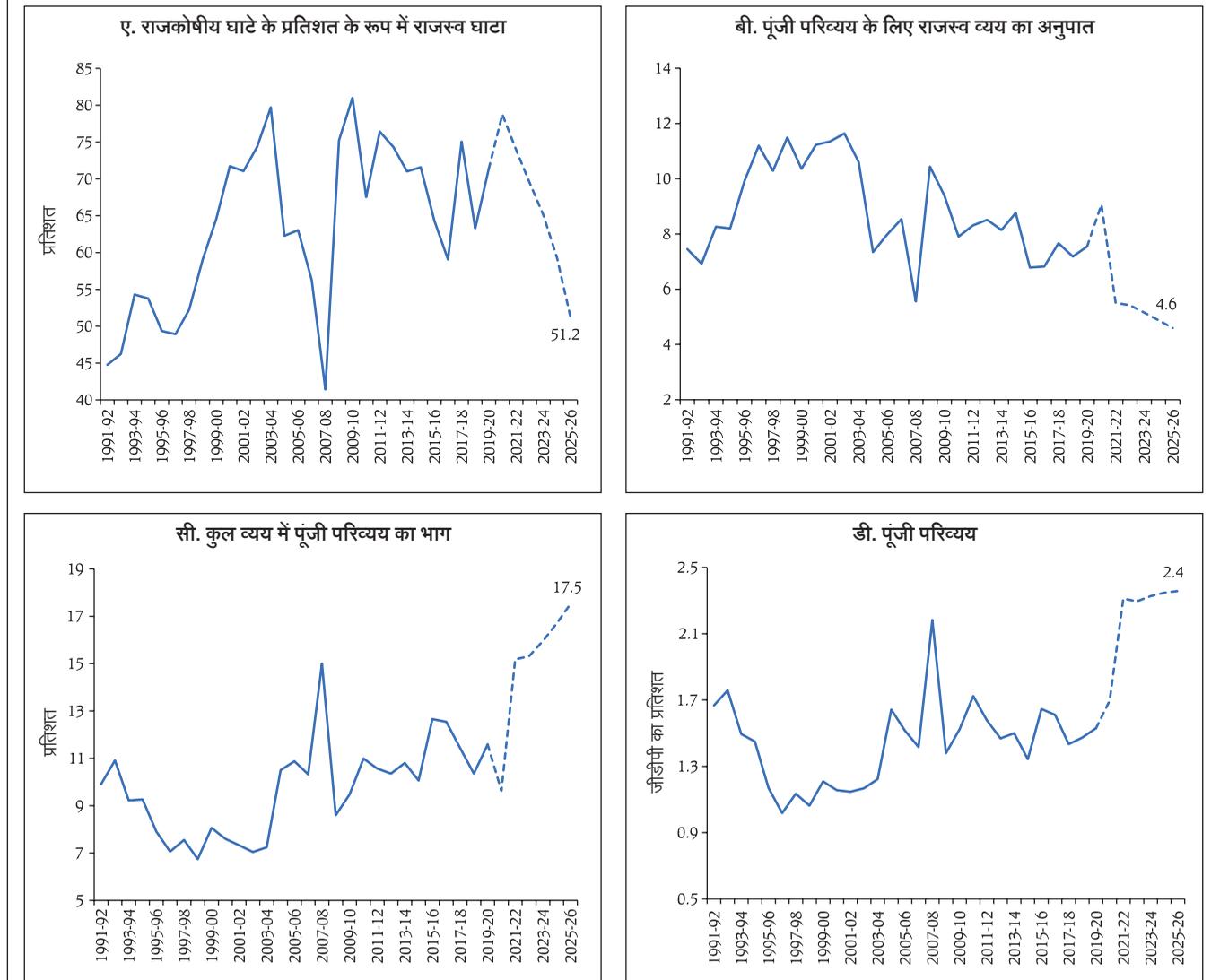
<sup>18</sup> यह संकेतक दर्शाता है कि कितना उधार लिया गया धन राजस्व खाते और पूंजी खाते की ओर जा रहा है। चूंकि लंबी अवधि की परिसंपत्तियों में निवेश उच्च प्रतिफल देता है जिसका उपयोग उधार ली गई धनराशि को चुकाने के लिए किया जा सकता है, इस अनुपात का ऋण स्थिरता के लिए एक महत्वपूर्ण निहितार्थ है।

जीएफडी-जीडीपी लक्ष्य का अनुकरण सार्वजनिक व्यय की संरचना में सुधार करने की इच्छा पर निर्भर करेगा (चार्ट 11)। कोविड महामारी के पश्चात इन गुणवत्ता संबंधी विचारों को संस्थागत रूप देना सतत विकास के लिए सबसे अच्छी टीका बन सकता है<sup>19</sup>।

**कर्ज संबंधी विचार**

जीएफडी-जीडीपी लक्ष्य के साथ प्रस्तावित गुणवत्ता संबंधी विचारों का मेल इस भावी राजकोषीय प्रतिमान में राजकोषीय समेकन की नींव को मजबूत करेगा और सार्वजनिक कर्ज के लिए मात्रात्मक लक्ष्य भी प्राप्त कर सकता है।

**चार्ट 11: केंद्र के व्यय गुणवत्ता सूचकांक के लिए संभावित पथ**



**टिप्पणी :** यह अनुकरण 2025-26 के जीएफडी लक्ष्य जीडीपी के 4.5 प्रतिशत के अनुरूप है, जैसा कि केंद्रीय बजट 2021-22 में उल्लिखित है।  
**स्रोत :** केंद्रीय बजट दस्तावेज और आरबीआई स्टाफ का अनुमान।

<sup>19</sup> भारतीय राज्यों की विभिन्न विकास आवश्यकताओं और स्थिति के साथ विषम प्रकृति को देखते हुए, इस तरह के अनुकरण का प्रयास नहीं किया गया है। और इस पत्र के दायरे से बाहर है। हालांकि, व्यय की गुणवत्ता को नियंत्रित करने के लिए इस तरह के मैट्रिक्स का संचालन सार्वभौमिक है और सरकार के सभी स्तरों पर व्यवहार्य रहता है।

आज, जीडीपी के 90 प्रतिशत से भी अधिक भारत का सामान्य सरकारी ऋण ऐतिहासिक शिखर पर है। जबकि यह विश्वभर में कोविड-पश्चात जो कर्ज में वृद्धि हुई है उसके अनुरूप है, एक स्पष्ट रूप से संप्रेषित आसान पथ राजकोषीय फ्रेमवर्क की विश्वसनीयता बहाल करने में मदद करेगा। अतिरिक्त ऋण से प्रतिलाभ प्राप्त हो सकता है ताकि विकास को मजबूत करके भविष्य के ऋण को कम किया जा सके और ऋण गतिकी की स्टॉक (आर-जी) और प्रवाह (जीडीपी के लिए कम प्राथमिक घाटा) की बाधाओं को कमजोर कर सके<sup>20</sup>।

### व्यापार चक्र और मेयता विवेचन

जहां 'बचाव' और 'मोचन' उपबंध संशोधित एफ़आरबीएम के अभिन्न तत्व हैं जो वांछित और सिद्ध लचीलापन प्रदान कर सकते हैं जो राजकोषीय नीति को प्रति-चक्रीय बना सकते हैं<sup>21</sup>, वहीं मात्रात्मकता की जगह गुणवत्ता केंद्रित व्यय कार्यक्रम के साथ भारत की राजकोषीय नीति को संवृद्धि अनुकूल बनाने और हेडलाइन जीएफ़डी नियम के साथ व्यय की गुणवत्ता पर ध्यान देने से राजकोषीय नीति में प्रतिचक्रीयता के पक्ष में जो तत्व हैं उसमें और कमी आने की संभावना है<sup>22</sup>।

जैसा कि इस साल के केंद्रीय बजट से शुरुआत की गयी है, सभी ऑफ-बजट देनदारियों समेत जीएफ़डी का व्यापक मापन, अनुपालन की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए बनाए रखा जाना चाहिए, जिससे किसी भी राजकोषीय नियम को दरकिनार करने की कोई गुंजाइश नहीं रहे। स्वतंत्र मूल्यांकन एजेंसियों की स्थापना लक्ष्यों के अनुपालन को सुनिश्चित करते हुए और ऐसे राजकोषीय फ्रेमवर्क से जुड़ी संचार चुनौतियों को कम करते हुए समायोजन

<sup>20</sup> ऋण को धारणीय माना जाता है यदि (ए) वास्तविक जीडीपी वृद्धि (जी) ऋण के स्टॉक पर ब्याज लागत से अधिक है। (आर) और (बी) प्राथमिक अधिशेष है या घटता/छोटा प्राथमिक घाटा है (उच्च वृद्धि की वजह से उच्च राजस्व होने के कारण)।

<sup>21</sup> इसके अलावा, उछाल के वर्षों के दौरान मोचन अनुबंध के माध्यम से बफर बनाना गिरावट के दौरान प्रोत्साहन देने के काम के लिए महत्वपूर्ण हो सकता है।

<sup>22</sup> उल्लेखनीय है कि आर्थिक सर्वेक्षण 2020-21 ने पहली बार बताया कि भारत की राजकोषीय नीति में चक्रीयता के संकेत हैं जिसमें यदि संभव हो तो, राजकोषीय नियमों में बदलाव के माध्यम से भी उलटाव की जरूरत है। चिली का उदाहरण एक बॉक्स आइटम में उद्धृत किया गया है जो संरचनात्मक राजकोषीय नियम का उपयोग करता है। तदुसार, आंतरिक मूल्यांकनों को चक्र-समायोजित अवधारणाओं के उपयोग पर ध्यान देना चाहिए अन्य वृहत-मानदंडों पर इसके प्रभाव के संदर्भ में राजकोषीय स्थिति की बेहतर समझ के लिए, भले ही राजकोषीय नियम समग्र राजकोषीय संतुलन के संदर्भ में जारी रह सकता है।

की गुणवत्ता में सुधार करके राजकोषीय परिणामों में सुधार करने में मदद कर सकती है। (आयरोड और अन्य, 2018; आईएमएफ़, 2017)

### V. समापन टिप्पणियां

यहां तक कि जब कोविड-19 ने दुनिया को अपनी घातक चपेट में ले लिया, मृत्यु और विनाश का निशान छोड़ दिया, तब भी महामारी के समय और बाद के जीवन में राजकोषीय नीति की भूमिका में एक नए सिरे से रुचि पैदा हुई है। तेजी से, कथा प्रोत्साहन और समेकन की संकीर्ण सीमाओं से एक स्थायी विकास-अनुकूल राजकोषीय नीति के लिए बाहर आ रही है। राजस्व और व्यय दोनों के रणनीतिक उद्देश्य और प्राथमिकता को फिर से स्थापित करने से, राजकोषीय अधिकारियों ने दिखाया कि वे 'धन की पूरी कीमत' निकाल सकते हैं (ए) सार्वजनिक क्षेत्र विकास के अवसरों को बढ़ाने में निजी क्षेत्र से अग्रणी; (बी) सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमशीलता भागीदारी में निजी क्षेत्र के साथ; और (सी) सार्वजनिक क्षेत्र पीछे हटते हुए निजी उद्यमों को उभरते क्षेत्रों में नेतृत्व करने की अनुमति देता है, जो कि राजकोषीय खर्च की गुणवत्ता में और अंततः विकास की गुणवत्ता के समग्र सुधार में शामिल होता है। केन्द्रीय बजट 2021-22 व्यय की संरचना को बदलकर इन्फ्रास्ट्रक्चर के पक्ष में करने की दिशा में कदम उठाता है, जो कि भारत के विश्व स्तरीय भौतिक इन्फ्रास्ट्रक्चर के लिए 1 ट्रिलियन अमेरिकी डॉलर के निवेश की आवश्यकता के नज़रिये से सही है। इस लेख का प्रयास सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता को मात्रात्मक रूप में मापने का प्रस्ताव लाकर इस प्रतिमान बदलाव का पता लगाना है, जिसमें स्वास्थ्य, शिक्षा और कौशल में निवेश करके सामाजिक इन्फ्रास्ट्रक्चर का भी उन्नयन शामिल है। मौन क्रांति तब पूर्ण होगी, जब राजकोषीय नीति के संचालन में मात्रा से अधिक गुणवत्ता पर ज़ोर देने की प्रवृत्ति को जीवन के एक तरीके के रूप में संस्थागत किया जाएगा। संक्षेप में, यह लेख आरडी-जीएफ़डी और आरईसीओ सीलिंग को औपचारिक रूप से शामिल करने का मामला बनाता है। व्यय की संरचना के संबंध में, सामान्य सरकार (केंद्र और राज्य दोनों) के लिए आरईसीओ का अनुपात 5 से अधिक और आरडी-जीएफ़डी का अनुपात 40 प्रतिशत से अधिक नहीं है, जो स्थायी विकास प्रक्षेपवक्र के लिए उपयुक्त पाया गया है। अच्छे व्यय नियमों के मानक 'सरलता' और 'सुगमता'

को पूरा करने के अलावा, राजकोषीय समेकन पथों में गुणवत्ता लक्ष्यों के औपचारिक गठन के परिणामस्वरूप राजकोषीय नीति को मानवीय चेहरे के साथ स्थापित किया जाएगा, और यहां तक कि सार्वजनिक वस्तुओं की गुणवत्ता के प्रावधान का एक स्थिर स्तर को सुनिश्चित करके राजकोषीय नीति की प्रति-चक्रीयता पूर्वाग्रह को भी संतुलित कर सकता है। प्रोत्साहन की अवधि के बाद अनिवार्य रूप से राजकोषीय सुधार के लिए अभियान में पहले से कहीं अधिक मान्यता है, सार्वजनिक व्यय में विकास को बढ़ाने वाले जो तत्व हैं उनको संरक्षित रखना तथा विकसित करना है। जबकी कोविड-19 ने शेष विश्व की तरह भारत में भी राजकोषीय नीति फ्रेमवर्क में लचीलेपन की सीमाओं का परीक्षण किया है, इसने राजकोषीय नीति को इस तरह से फिर से परिभाषित करने का एक अनूठा अवसर प्रदान किया है जो 'कितना' नहीं बल्कि 'कैसे' पर जोर देती है।

### संदर्भ

- Afonso, A.; Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2005). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *Public Choice*, 123(3), 321-347.
- Alesina, A.F. (2010). Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History. *Ecofin Meeting Madrid*, April.
- Alesina, A.F. and Ardanga, S. (2012). The Design of Fiscal Adjustments. Working Paper No. 18423. National Bureau of Economic Research, September.
- Alesina, A.F. and Perotti, R. (1995). Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries. Working Paper No. 5214. National Bureau of Economic Research, August.
- Barro, R.J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy* 98(S5): 103-125.
- Bhanumurthy N.R., Bose, S. and Satija, S. (2019). Fiscal Policy, Devolution and Indian Economy. National Institute of Public Finance and Policy Working Paper No. 287, December.
- Blanco, F. and Herrera, S. (2006). The Quality of Fiscal Adjustment and the Long-Run Growth Impact of Fiscal Policy in Brazil. World Bank Policy Research Working Paper 4004, September.
- Bose, S. and Bhanumurthy, N.R. (2013). Fiscal Multipliers for India, National Institute of Public Finance and Policy Working Paper No. 2013-125, September.
- Cabazon, E., Tumbarello, P., and Wu, Y. (2015). Strengthening Fiscal Frameworks and Improving the Spending Mix in Small States. Working Paper WP15/124. International Monetary Fund.
- Cordes, T.; Kinda, T. Muthoora, P. Weber, A. (2015) Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? Working Paper WP/15/29, International Monetary Fund.
- Das, S (2021), Towards a Stable Financial System. Nani Palkhivala lecture delivered by Governor, RBI, January 21.
- de Rato, R. (2004). Benefits of Fiscal Consolidation. Remarks to the Real Academia de Doctores, Spain. November
- Devarajan, S.; Swaroop, V. and Zou, H. (1996). The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*, Volume 7, Issue 2, April.
- Diamond, J. (1989). Government Expenditure and Economic Growth: An Empirical Investigation. Working Paper WP/89/45. International Monetary Fund.
- Domar, E. D. (1944). The Burden of Debt and the National Income. *American Economic Review*, 34(4): 798-827.
- Erden, L. and Holcombe, R. (2005). The Effects of Public Investment on Private Investment in Developing Economies. *Public Finance Review* vol. 33, issue 5.
- Eyraud, L.; Debrun, X.; Hodge, A.; Lledo, V.; Pattillo, C. (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. IMF Staff Discussion Note, April.
- European Commission (2012). The Quality of Public Expenditures in the EU. Occasional Paper, 125, December.

- Forte, F. and Magazzino, C. (2014). Optimal Size of Governments and the Optimal Ratio between Current and Capital Expenditure. Ch 15 in Handbook of Alternative Theories of Public Economics, Edward Elgar Publishing.
- GoI (2017). Responsible Growth: A Debt and Fiscal Framework for 21<sup>st</sup> century India. FRBM Review Committee Report (Chairman: Shri N.K. Singh), 1, January.
- GoI (2021) Fifteenth Finance Commission Report, Government of India.
- Grigoli, F. (2012). Public Expenditure in the Slovak Republic: Composition and Technical Efficiency. IMF Working Paper WP/12/173.
- Guerguil, M., Mandon, P., and Tapsoba, R. (2017). Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy. Journal of Macroeconomics, 52, 189-220.
- Gupta, S.; Clements, B.; Baldacci, E. and Mulas-Grandos, C. (2005). Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries. Journal of International Money and Finance. Volume 24, Issue 3, April.
- Hagen, H. V. and Satrauch, R. R. (2001). Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success. Public Choice, 109 (3/4), 327-346.
- Heriwibowo D.; Juanda, B.; Hadi, S.; and Supono, S. (2016). The Measurement of Local Government Spending Quality with Indicators of Sustainable Local Development in Indonesia. Journal of Economics and Sustainable Development ISSN 2222-1700 (Paper) ISSN 2222-2855 (Online), Vol.7, No.4.
- IMF (1995); Guidelines for Fiscal Adjustment. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund
- IMF (2012); Fiscal Monitor, International Monetary Fund, October.
- IMF (2013; 2014; 2017, 2020; 2021). Fiscal Monitor, International Monetary Fund, April
- Jacobs, D.F. (2009). Capital Expenditures and the Budget. Public Financial Management Technical Guidance Note. International Monetary Fund.
- Jain, R. and Kumar, P. (2013). Size of Government Expenditure Multipliers in India: A Structural VAR Analysis, RBI Working Paper 07 / 2013, September.
- Lledo, V.; Yoon, S.; Fang, X.; Mbaye, S. and Kim, Y. (2017). Fiscal Rules at a Glance. International Monetary Fund.
- Mackenzie, G.A. and Orsmond, W.H. (1996). The Quality of Fiscal Adjustment and Growth. Finance & Development, Volume 0033, Issue 002, International Monetary Fund, June.
- McDermott, C.J. and Wescott, R.F. (1996). An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments. IMF Staff Papers, Vol. 43, No. 4, December.
- Mandon, P. (2014). Evaluating Treatment Effect and Causal Effect of Fiscal Rules on Procyclicality New assessments on old debate: rules vs. discretion. Working Papers 201414, CERDI.
- Manescu, C.B. and Bova, E. (2021). Effectiveness of national expenditure rules: Evidence from EU member states. VOX, CEPR Policy Portal.
- OECD (2020). Government Support and the COVID-19 Pandemic. April
- Okwuokei, J.C. (2014). Fiscal Consolidation: Country Experiences and Lessons from the Empirical Literature. Chapter 5 in Caribbean Renewal: Tackling Fiscal and Debt Challenges / edited by Charles, Amo-Yartey and Therese Turner-Jones. International Monetary Fund.
- Premchand, A. (1989). Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice. International Monetary Fund.

Price, R. (2010). *The Political Economy of Fiscal Consolidation*. OECD Economics Department Working Papers, No. 776, OECD Publishing, Paris.

RBI (2016). *State Finances: A Study of Budgets of 2015-16*. Reserve Bank of India, April.

RBI (2019). *Monetary Policy Report*, Reserve Bank of India, April.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the 'Next-Generation' Rules: A New Dataset*. IMF Working Papers, 12/187.

Subbarao D (2012). "Price Stability, Financial Stability and Sovereign Debt Sustainability Policy Challenges from the New Trilemma", speech delivered at second International Research Conference, February.

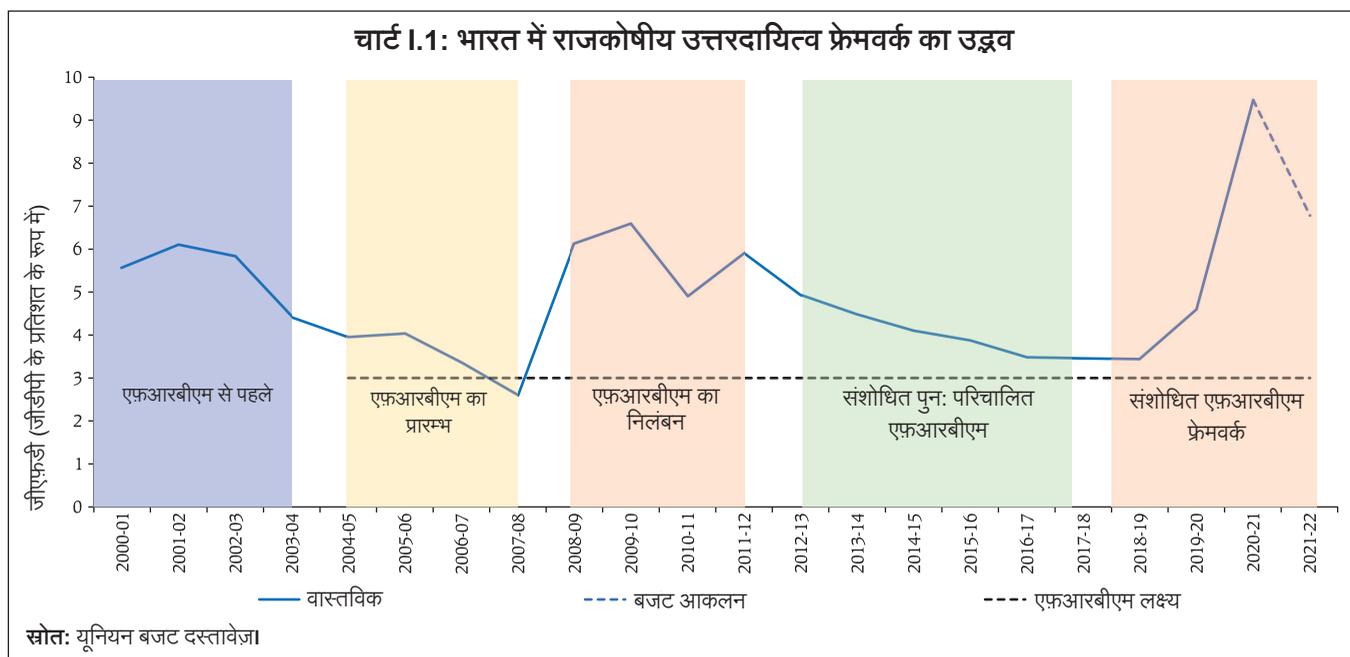
Zagler, M. and Durnecker, G. (2003). *Fiscal Policy and Economic Growth*. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 17, No. 3.

Zeyneloglu, I. (2018). *Fiscal Policy Effectiveness and the Golden Rule of Public Finance*. *Central Bank Review, Research and Monetary Policy Department*, Central Bank of the Republic of Turkey, vol. 18(3)

### अनुबंध I: भारत के राजकोषीय नियम : केंद्र और राज्य

भारत ने 1990 से पहले के अपने बड़े-पैमाने पर घाटे के वित्तपोषण के युग से 2004-05 से राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम के तहत राजकोषीय नियमों के साथ-साथ बाजार आधारित वित्तपोषण के विषय में रूढ़िवादी किया। ज्ञात राजकोषीय जोखिमों को कम करने के लिए, एक संतुलित बजट नियम पेश किया गया था, जिसमें केंद्र सरकार के लिए सकल राजकोषीय घाटे (जीएफडी) का लक्ष्य सकल घरेलू उत्पाद का 3 प्रतिशत निर्धारित किया गया था। जबकि एफआरबीएम के तत्काल बाद की अवधि में हासिल किया गया राजकोषीय अनुशासन उल्लेखनीय था, वैश्विक वित्तीय संकट (जीएफसी) के कारण यह प्रक्रिया रुक गई थी, जिसके लिए सरकार की ओर से महत्वपूर्ण वित्तीय प्रतिक्रिया की आवश्यकता थी। 2013-14 से एफआरबीएम में बार-बार संशोधन होता रहा। व्यापार चक्रों के लिए उपयुक्त रूप से लेखांकन के बाद, राजकोषीय घाटे को देखते हुए वांछित लचीलापन लाने की आवश्यकता

महसूस की गई (आरबीआई, 2012; भारत सरकार, 2017)। वांछित प्रति-चक्रीयता लाने के लिए, केंद्रीय बजट 2018-19 में अपनाए गए संशोधित एफआरबीएम ने अगले संशोधन के एजेंडे में चक्रीय रूप से समायोजित बजट शेष नियम को अपनाने को ध्यान में रखते हुए 'बचाव' और 'मोचन' उपबंध<sup>23</sup> को जोड़ा। इसके अलावा, विकसित हो रही वैश्विक राजकोषीय सोच के अनुरूप, 2018-19 के संशोधन में मध्यम-अवधि के आश्रय के रूप में ऋण की सीमा स्तर को जोड़ा गया था। हालांकि ये प्रगतिशील विकास थे, लेकिन जीएसटी में संक्रमण के कारण राजस्व पर प्रभाव, 2019-20 की चक्रीय मंदी और फिर 2020 में महामारी के प्रभाव के कारण उनके प्रदर्शन को बाद के वर्षों में परिकल्पित नहीं किया जा सका। पारदर्शिता बढ़ाने की दिशा में उठाए गए कदमों ने भी लक्ष्य से जीएफडी अनुपात के विचलन में योगदान दिया, 2020-21 के लिए अनंतिम खातों में केंद्र के लिए लक्ष्य जीडीपी के 9.2 प्रतिशत पर रखा गया (चार्ट I.1)।



<sup>23</sup> राष्ट्रीय सुरक्षा के आधार या आधारों पर, आपदा, कृषि में एकाएक गिरावट, अप्रत्याशित राजकोषीय प्रभाव के साथ संरचनात्मक सुधार, तिमाही के दौरान पिछली चार तिमाहियों के औसत से कम से कम से 3 प्रतिशत बिन्दुओं से वास्तविक उत्पादन वृद्धि में गिरावट, वार्षिक राजकोषीय घाटे के लक्ष्य को पार/अस्थगित किया जा सकता है, जिसमें राजकोषीय घाटे के लक्ष्य से विचलन एक वर्ष में जीडीपी के 0.5 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए (मोचन अनुबंध)। केंद्र सरकार वास्तविक उत्पादन वृद्धि में किसी तिमाही में पिछली चार तिमाहियों के औसत से कम से कम 3 प्रतिशत बिन्दुओं से बढ़ोतरी होने पर, वर्ष के राजकोषीय घाटे में कम से कम जीडीपी के 0.25 प्रतिशत की कमी करेगी (मोचन उपबंध)। इन दोनों स्थितियों में, सरकार, संसद के दोनों सदनों के समक्ष, इसके कारणों और वार्षिक निर्धारित लक्ष्यों पर वापसी का मार्ग बताते हुए एक विवरण प्रस्तुत करेगी।

जहां तक राज्यों का संबंध है, राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों (एफआरएल) के समय और लक्ष्य दोनों के संदर्भ में व्यापक भिन्नताएं हैं। जबकि कुछ दक्षिणी राज्यों (केरल, तमिलनाडु और कर्नाटक), उत्तर प्रदेश और पंजाब ने केंद्र के एफआरबीएम अधिनियम (2003) से पहले एफआरएल को अपनाया था, शेष अधिकांश राज्यों ने 2003 और 2008 के बीच अपने संबंधित एफआरएल को अपनाया था। पश्चिम बंगाल और सिक्किम केवल

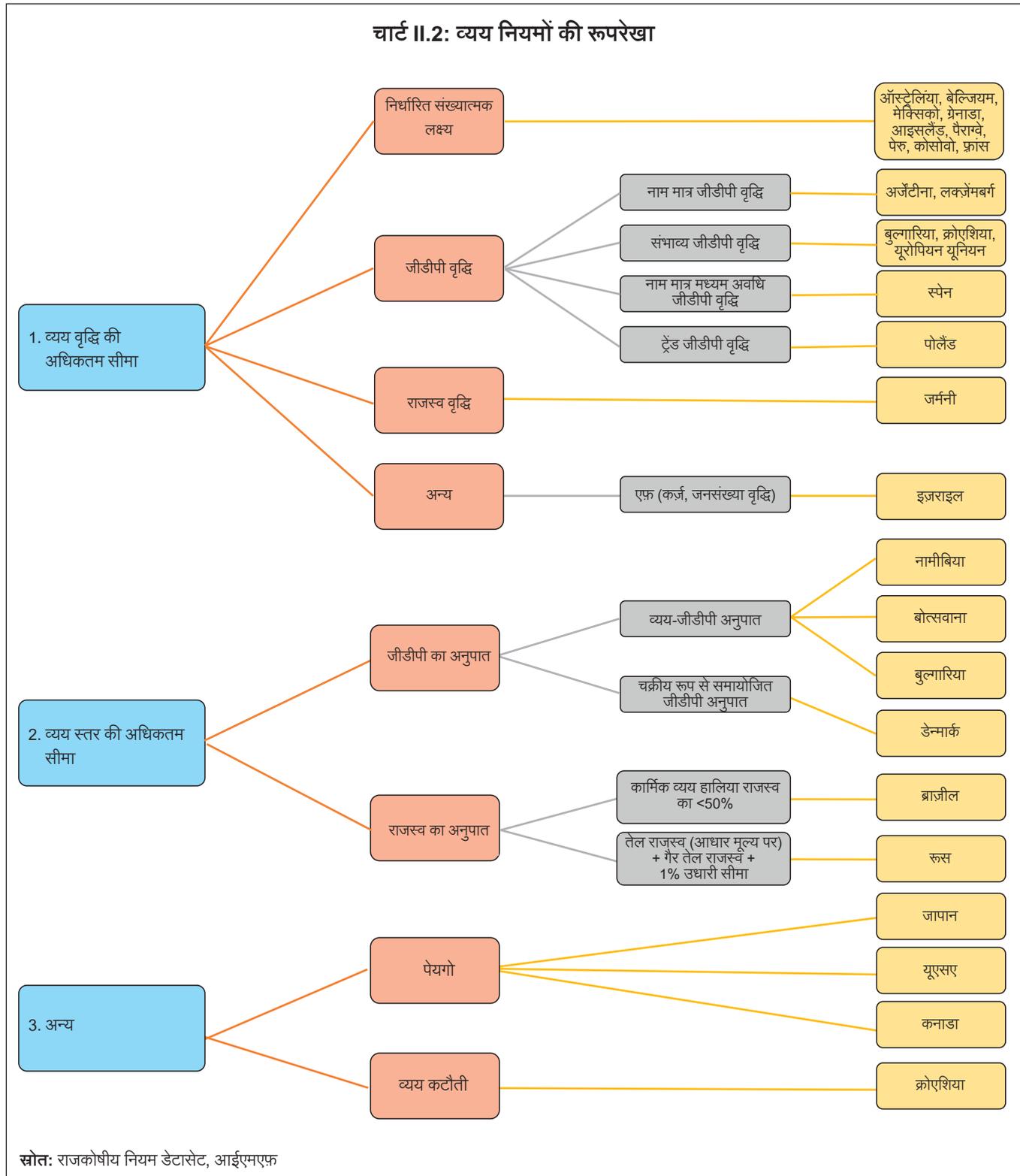
दो राज्य हैं जिसने जीएफसी के बाद एफआरएल को अपनाया। अधिकांश राज्य जीएफडी-जीडीपी अनुपात को 3 प्रतिशत के साथ ही समय सीमा के साथ लक्षित करते हैं। जबकि राज्य एफआरएल ने कई वर्षों से कोई महत्वपूर्ण संशोधन नहीं देखे हैं, यह ध्यान दिया जा सकता है कि मूल एफआरएल में भी बड़े पैमाने पर भिन्नताएं बनी हुई हैं जिनमें कुछ में ऋण नियमों के उदाहरण और मोचन अनुबंध के लिए प्रावधान हैं (चार्ट 1.2)।

**चार्ट 1.2: भारत के राज्यों के विभिन्न राजकोषीय नियम**

सकल राजकोषीय घाटा नियम	ऋण नियम	मोचन अनुबंध
आंध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल	<p><b>ऋण (जीएसडीपी का प्रतिशत)</b> आंध्र प्रदेश, बिहार, गोवा, गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मेघालय, नागालैंड, पंजाब, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल</p> <p><b>ऋण+गारंटी (जीएसडीपी का प्रतिशत)</b> असम और हरियाणा</p> <p><b>ऋण (राजस्व प्राप्तियों का प्रतिशत)</b> झारखंड, ओडिशा, मिजोरम और राजस्थान</p> <p><b>राजस्व प्राप्तियों पर ब्याज भुगतान</b> गोवा</p>	आंध्र प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हरियाणा, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, नागालैंड, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, त्रिपुरा, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

**स्रोत:** राज्यों के एफआरएल दस्तावेज़।





यू गो) नियम शामिल हैं, जो संयुक्त राज्य, जापान और कनाडा में लागू हैं। सामान्य तौर पर, पेगो नियम के लिए आवश्यक है कि कोई भी उपाय जिसमें व्यय में वृद्धि या

राजस्व में कमी शामिल है, को व्यय में स्थायी कमी या स्थायी राजस्व जुटाने के उपायों द्वारा पूरा किया जाना चाहिए।

### अनुबंध III: प्रमुख घटक विश्लेषण

प्रमुख घटक विश्लेषण (पीसीए) समानता और अंतर के स्वरूप की पहचान करके विभिन्न सहसंबद्ध चर के बीच साहचर्य के स्तर पर कार्य करता है। यह असंबद्ध सामान्य घटकों की एक श्रृंखला का वर्णन करके एक विश्लेषण में चर की संख्या को कम करने की एक परिमाणिक-कमी विधि है जिसमें चर में अधिकांश भिन्नताएं होती हैं लेकिन सूचना सामग्री को याद किए बिना।

पीसीए सबसे ज़्यादा विचरण वाले चर के रैखिक संयोजनों की पहचान करता है जिसमें पहले प्रमुख घटक में अधिकतम समग्र विचरण होता है। इसी तरह, दूसरे प्रमुख घटक में पहले प्रमुख घटक के बाद अधिकतम विचरण होता है, लेकिन इसके साथ असंबंधित होता है और इसी तरह इसके बाद भी। मूल डेटा सेट में जानकारी को इस तरह विभाजित किया जाता है कि घटक (आयतीय रूप से स्वतंत्र) हों।

विचाराधीन निरंतर प्रारंभिक चरों की सीमा को मानकीकृत करने के बाद, सहप्रसरण मैट्रिक्स की गणना चरों के सभी संभावित युग्मों के बीच सहसंबंधों का पता लगाने के लिए की जाती है। डेटा के प्रमुख घटकों को निर्धारित करने के लिए

सहसंयोजक मैट्रिक्स से आइजेनवेक्टर और आइजेनवैल्यू का अनुमान लगाया

लगाया जाता है। पीसीए में, घटकों और कारक भार को स्थिर माना जाता है। समय में भिन्नता तथा न देखे गए घटकों को एक गतिशील कारक मॉडल और बायेसियन विश्लेषण से प्राप्त किया जा सकता है।

हर एक घटक के लिए आइजेनवैल्यू सभी मर्दों/चरों के वर्गित घटकों के भार का योग है, जो प्रत्येक मर्दों में भिन्नता की मात्रा का प्रतिनिधित्व करता है जिसे प्रमुख घटक द्वारा समझाया जा सकता है। आइजेनवेक्टर प्रत्येक आइजेनवैल्यू के वजन का प्रतिनिधित्व करते हैं। आइजेनवेक्टर बार आइजेनवैल्यू का वर्गमूल घटक भारों को देता है जिसे प्रमुख घटक के साथ प्रत्येक आइटम के सहसंबंध के रूप में समझा जा सकता है। पीसीए में आइजेनवेक्टर या चर के कारक भार का संकेत उस विशेष प्रमुख घटक के साथ इसके संबंध के बारे में बताता है।

पीसीए में, घटकों और कारक भार को स्थिर माना जाता है। अलग-अलग समय के अनदेखे घटकों को गतिकी कारक या बायेसियन विश्लेषण से प्राप्त किया जा सकता है।

#### प्रमुख घटक विश्लेषण: संबंधित सूचकांकों में चरों के भार

चर	केंद्र	राज्य
आरईसीओ	19.7	24.5
आरडीजीएफडी		19.8
सीओटीई	20.4	24.5
सीओजीडीपी	19.1	24.1
डीईजीडीपी	10.6	6.6
सीओएमजीडीपी	17.6	0.4

**टिप्पणी:** आरईसीओ पूंजीगत परिव्यय के लिए राजस्व व्यय का अनुपात है; आरडी-जीएफडी सकल राजकोषीय घाटे के प्रतिशत के रूप में राजस्व घाटा है; सीओटीई कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में पूंजी परिव्यय है; सीओजीडीपी जीडीपी के प्रतिशत के रूप में पूंजी परिव्यय है; डीईजीडीपी जीडीपी के प्रतिशत के रूप में विकासात्मक व्यय है; और सीओएमजीडीपी जीडीपी के प्रतिशत के रूप में समर्पित व्यय है।

**स्रोत:** आरबीआई स्टाफ का अनुमान।