अध्याय 11

राजकोषीय सुधार सुविधा

11.1 हमारे विचारार्थ विषयों के पैरा 8 में हमसे "ग्याहरवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आधार पर केन्द्र सरकार द्वारा शुरू की गई राजकोषीय सुधार सुविधा का पुनरीक्षण करना और उसके उद्देश्यों की प्रभावी उपलब्धि के लिए उपाय सुझाना" अपेक्षित है।

पृष्ठभूमि

11.2 ग्याहरवें वित्त आयोग से उसके अतिरिक्त विचारार्थ विषय के एक भाग के रूप में, जिसे 28 अप्रैल, 2000 को अधिसूचित किया गया था, राज्यों की राजस्व हानि में कटौती की ओर लक्षित एक अनुवीक्षणीय राजकोषीय सुधार कार्यक्रम तैयार करने और उनके आयोजना-भिन्न राजस्व लेखों में मूल्यांकित घाटे को पूरा करने के लिए तरीके की अनुशंसा करने के लिए कहा गया था, जिससे राज्यों को दिए गए अनुदानों को कार्यक्रम के कार्यान्वयन की प्रगति से जोड़ा जा सके। जनवरी 2000 में प्रस्तुत अपनी अंतरिम रिपोर्ट में, ग्याहरवें वित्त आयोग ने राज्यों को राजस्व घाटा अनुदानों के लिए केन्द्रीय बजट 2000-01 में 11000 करोड़ रुपए के एकमुश्त प्रावधान की अनुशंसा की है। इसके पश्चात, जुलाई 2000 में प्रस्तुत अपनी मुख्य रिपोर्ट में, ग्याहरवें वित्त आयोग ने 15 राज्यों के लिए 2000-2005 के दौरान 35359 करोड़ रुपए के राजस्व घाटा अनुदान की अनुशंसा की है। शेष 10 राज्यों का राजस्व अधिशेष के लिए निर्धारण किया गया है।

11.3 अप्रैल 2000 की अधिसूचना द्वारा समनुदेशित अधिदेश के संबंध में, ग्याहरवें वित्त आयोग ने 30 अगस्त, 2000 को एक अनुपूरक रिपोर्ट प्रस्तुत की। हालांकि राजस्व हानि के लिए केवल 15 राज्यों का निर्धारण किया गया था और परिणामस्वरूप, राजकोषीय सुधार कार्यक्रम के अंतर्गत ये राज्य शामिल हो सकते थे, ग्याहरवें वित्त आयोग के बहुमत ने एक प्रोत्साहन निधि द्वारा सभी राज्यों को (तब 25) राजकोषीय निष्पादन आधारित अनुदान उपलब्ध कराने का समर्थन किया था। प्रोत्साहन निधि का गठन दो भागों में करने की अनुशंसा की गई थी, एक, 15 राज्यों के लिए 35359 करोड़ रुपए घाटा अनुदानों के 15 प्रतिशत को रोककर और दूसरा वर्ष-वार चरणबद्धता के साथ, भारत सरकार द्वारा एक समान अंशदान द्वारा, जैसा कि सारणी 11.1 में दर्शाया गया है।

सारणी 11.1

प्रोत्साहन निधि का संघटन

(करोड़ रुपए)

वर्ष	राजस्व हानि अनुदानों का रोका गया भाग	केन्द्र का अंशदान	कुल निधि
2000-01	1523.06	598.48	2121.54
2001-02	1080.43	1041.11	2121.54
2002-03	994.64	1126.91	2121.55
2003-04	861.74	1259.81	2121.55
2004-05	843.99	1277.55	2121.54
कुल	**5303.86**	**5303.86**	**10607.72**

11.4 वर्ष 2004-05 तक सभी राज्यों के राजस्व घाटे के कुल स्तर को शून्य तक लाने के समग्र उद्देश्य के परिप्रेक्ष्य में, ग्याहरवें वित्त आयोग ने राज्यों के राजकोषीय निष्पादन के माप के रूप में पांच संकेतकों की पहचान की है और प्रत्येक के लिए भारांशों की अनुशंसा की है, जैसा नीचे निर्दिष्ट हैः

क्रम सं.	संकेतक	भारांश (प्रतिशत)
(i)	कर राजस्व में वृद्धि	30
(ii)	कर भिन्न राजस्व में वृद्धि	20
(iii)	वेतन और भत्तों पर आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय में वृद्धि	30
(iv)	ब्याज भुगतान	10
(v)	सब्सिडियों में कटौती	10

यह कहा गया था कि अनुवीक्षण के लिए निर्दिष्ट क्षेत्र और भारांश केवल सुझाव मात्र थे। राज्य-विशिष्ट कार्यक्रमों को तैयार करते समय इन्हें उपयुक्त रूप से आशोधित किया जा सकता है। ईएफसी की मुख्य रिपोर्ट के निर्दिष्ट सुधार की व्यापक विषय वस्तु को ध्यान में रखते हुए समग्र निष्पादन के मूल्यांकन के लिए कुछ क्षेत्रों में अधिक उपलब्धि को अन्यों में कमी के विरूद्ध संतुलित किया जा सकता है।

राजकोषीय सुधार सुविधा की योजना

11.5 जैसा कि ग्याहरवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसा की गई थी, ईएफसी द्वारा अनुशंसित राजस्व घाटा अनुदान का 85 प्रतिशत उसे निष्पादन के साथ संबद्ध किए बिना राज्यों को निर्मुक्त किए जाने के लिए छोड़ते हुए वित्त मंत्रालय द्वारा राजकोषीय सुधार सुविधा (एफआरएफ) के रूप में एक प्रोत्साहन निधि का गठन किया गया था। शेष 15 प्रतिशत, जो भाग "क" में शामिल है, को राजकोषीय

निष्पादन में सुधार से जोड़ा गया है। जहां तक भाग "ख" का संबंध है, 1971 की जनगणना के अनुसार, जनसंख्या के आधार पर, राज्यों का प्रारंभिक हिस्सा यथानुपातिक आधार पर निर्धारित किया गया था। यह राशि राज्यों को विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के संबंध में निष्पादन के एक सुधरे हुए स्तर को प्राप्त करने पर उपलब्ध कराई जानी थी।

11.6 एफआरएफ की योजना को शुरू करते समय, प्रोत्साहन निधि से निर्मुक्ति करने के प्रयोजनार्थ, भारत सरकार ने एक एकल अनुवीक्षणीय संकेतक का निर्धारण किया है। यह संकेतक प्रत्येक राज्य से 1999-2000 के आधार वर्ष के संदर्भ में मापित 2004-05 तक प्रत्येक वर्ष के लिए उनकी राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में राजस्व घाटे अधिशेष में कम से कम 5 प्रतिशत का सुधार प्राप्त करने की अपेक्षा करता है। राजस्व घाटे में निम्न शामिल थेः-

(i) आकस्मिक देयताएं जैसे उस वर्ष में देय वचनबद्धताएं और आश्वासन पत्र, जो प्रत्यक्ष रूप से बजट दायित्वों का संघटन करेंगे; और

(ii) सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (पीएसई) को देय सब्सिडियां, चाहे राज्य ऐसी सब्सिडी एक मुश्त रूप में अदा करे या नही; अतः राजस्व हानि के आकलन के प्रयोजनार्थ किसी राज्य विद्युत बार्ड (एसईबी) को संदेय बजट सब्सिडी की "पहचान" एक राजस्व व्यय के रूप में की जाएगी।

11.7 इस योजना के तहत, यदि कोई राज्य किसी वर्ष में उसके लिए प्रारंभतः उद्दिष्ट राशि को प्राप्त करने में असमर्थ था, तो यह राशि व्यपगत नहीं होगी, अपितु यह चौथे वर्ष अर्थात 2003-04 तक आगे ले जाई जाएगी। फिर भी यदि कोई राज्य प्रथम चार वर्षों के निष्पादन के आधार पर निर्दिष्ट राशि को पूरी तरह आहरित नहीं कर पाता, तो असंवितरित राशि सामान्य पूल का भाग हो जाएगी, जिसमें यथानुपात आधार पर पांचवे वर्ष में निष्पादनकारी राज्यों द्वारा साझेदारी की जाएगी, यह उन राशियों के अतिरिक्त होगी जिसके वे अन्यथा पात्र होते।

11.8 ग्याहरवे वित्त आयोग ने यह अनुशंसा भी की कि केन्द्र सरकार बेहतर निष्पादन के लिए प्रोत्साहन के आतिरिक्त, अर्थोपाय अग्रिमों और अतिरिक्त खुले बाजार उधारों द्वारा, राजकोषीय सुधार कार्यक्रम संबद्ध सहायता पर भी विचार करे। इन सुविधाओं के वृहत-आर्थिक निहितार्थों और केन्द्र की राजकोषीय स्थिति को ध्यान में रखते हुए केन्द्र सरकार द्वारा इन सुविधाओं के कार्यक्षेत्र और आयाम का निर्धारण किया जाना था। इन सुविधाओं को राज्यों द्वारा बनाए गए अनुवीक्षणीय राजकोषीय सुधार कार्यक्रम से जोड़ा जाना था।

11.9 अनुदानों के उपयोग में प्रगति के पुनरीक्षण के लिए ग्याहरवें वित्त आयोग ने एक अनुवीक्षण अभिकरण के गठन की अनुशंसा की। वित्त मंत्रलाय द्वारा जारी किए गए मार्गनिर्देशों के अनुसार, आधार वर्ष 1999-2000 के संदर्भ में निम्नलिखित उद्देश्यों की व्यापक रूप से प्राप्ति के लिए पांच वर्ष की अवधि के दौरान, राजस्व संवर्धन और व्यय अपचयन के लिए, प्रत्येक राज्य द्वारा प्रभावी उपाय किया जाना अपेक्षित था, जैसा कि ईएफसी की मुख्य रिपोर्ट में निर्धारित किया गया हैः-

(i) सकल रूप में राज्यों का सकल राजकोषीय घाटा कम करके स.रा.घ.उ. का 2.5 प्रतिशत किया जाए;

(ii) सभी राज्यों का राजस्व घाटा, कुल मिलाकर, शून्य तक कम किया जाए;

(iii) राज्य क्षेत्र की राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में ब्याज भुगतान 18 से 20 प्रतिशत के बीच रहे।

ग्याहरवें वित्त आयोग की अनुपूरक रिपोर्ट में यह अनुशंसा भी की गई कि मजदूरी और वेतनों में वृद्धि 5 प्रतिशत अथवा उपभोक्ता मूल्य सूचकांक में वृद्धि, जो भी उच्चतर हो, से अधिक नहीं होनी चाहिए, ब्याज भुगतानों में वृद्धि 10 प्रतिशत प्रति वर्ष तक सीमित रहे और वर्ष 2009-10 तक पूर्ण रूप से सब्सिडियों को समाप्त करने के दृष्टिगत अगली पांच-वर्षीय अवधि में सब्सिडी को 50 प्रतिशत तक नीचे लाना होगा। इन राजकोषीय उद्देश्यों की रूपरेखाओं के मद्देनजर, राज्य सरकारों से राजकोषीय उद्देश्य और सुधार, विद्युत क्षेत्र सुधार, सार्वजनिक क्षेत्र पुर्ननिर्माण और बजटीय सुधारों को शामिल करते हुए समयबद्ध कार्रवाई बिन्दुओं का अन्तर्ग्रथन करने के लिए कहा गया था। इन मार्गनिर्देशों पर आधारित प्रत्येक राज्य से एक मध्यम अवधि राजकोषीय सुधार कार्यक्रम (एमटीएफआरपी) तैयार करने और केन्द्र सरकार के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) करने के लिए कहा गया था।

11.10 ऊपर उल्लिखित योजना में उसके प्रारंभण के पश्चात कतिपय परिवर्तन किए गए। उन राज्यों के लिए जो पहले से ही राजस्व अधिशेष में थे, यह महसूस किया गया कि यह पर्याप्त होगा, यदि राजस्व बकाया को सुधारने के साथ राज्य वर्तमान राजस्व में से अपने वर्तमान (बीसीआर) बकाया में सम्मेय सुधार दर्शाए। अतएव, यह निर्णय लिया गया कि राजस्व अधिशेष वाले राज्यों द्वारा प्रत्येक वर्ष आयोजना-भिन्न राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में बीसीआर में कम से कम तीन प्रतिशत बिंदुओं का सुधार किया जाना प्रत्याशित है। इसके अतिरिक्त, विशिष्ट श्रेणी वाले राज्यों के मामले में, वर्ष, 2002-03 से प्रभावी कुल राजस्व प्राप्तियों में राजस्व घाटे के अनुपात में, दो प्रतिशत बिन्दु सुधार, उन्हें प्रोत्साहन निधि से निर्मुक्ति के लिए पात्र बनता है। सितंबर, 2003 से प्रभावी, भारत सरकार ने राज्यों में अनुदान एवं खुले बाजार उधारों के मिश्रण के जरिए स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना (वीआरएस) आदि जैसे सुधारों की लागत के वित्तपोषण का निर्णय भी लिया। विशिष्ट श्रेणी वाले राज्यों के मामले में, भारत सरकार ऐसी लागतों के 80 प्रतिशत का वित्तपोषण करेगी। विशिष्ट श्रेणी-भिन्न राज्यों के लिए, केन्द्र द्वारा ऐसी लागतों के 60 प्रतिशत की पूर्ति की जाएगी। इन उपायों के लिए प्रतिपक्ष निधियां इन राज्यों द्वारा अपने स्वयं के राजस्वों द्वारा उपलब्ध कराई जाएंगी। यह सुविधा उन राज्यों को प्राप्त नहीं है जो उस विशिष्ट वर्ष में बहुपक्षीय/द्विपक्षीय अभिकरणों से किसी भी संरचनात्मक समायोजन ऋण के लाभानुभोगी हैं। विभिन्न सुधार पहलों के लिए, भारत सरकार द्वारा दी गई सहायता में अनुदानों

अतिरिक्त खुले बाजार उधारों के विभिन्न संघटक हैं। निम्न ब्याज व्यवस्था का लाभ उठाने के लिए, वित्तीय संस्थाओं के साथ ऋण की पुर्नसंरचना के लिए भी भारत सरकार की सहायता राज्यों को उपलब्ध कराई गई है। "ऋण पुर्नसंरचना" में "ऋण पुनःअनुसूचीकरण" अथवा "पुनःवित्तपोषण शामिल है परन्तु "ऋण पूर्व-भुगतान" अथवा किसी "पुट" विकल्प का प्रयोग शामिल नहीं है। पुनःअनुसूचीकरण अथवा पुनःवित्त पोषण में पुराने ऋण की तुलना में नए ऋण पर निम्नतर ब्याज के कारण प्रीमियम का भुगतान शामिल हो सकता है। यह निर्णय लिया गया कि भारत सरकार की एफआरएफ के जरिए, अतिरिक्त खुले बाजार उधार के आबंटन द्वारा पुर्नसंरचना की प्रीमियम लागत में राज्य के हिस्से के एक भाग में साझेदारी होगी। हमें सूचित किया गया है कि इस सुविधा के अंतर्गत नागालैंड और हिमाचल प्रदेश की सहायता की गई है।

11.11 31 अगस्त, 2004 की स्थिति के अनुसार, अनुवीक्षण समिति द्वारा 25 राज्यों के मध्यम अवधि राजकोषीय सुधार कार्यक्रम को अंतिम रूप दिया गया और 19 राज्यों के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए गए। दो राज्यों के समझौता ज्ञापन-उत्तरांचल और मध्यप्रदेश, विचार विमर्श के अंतिम चरणों में हैं और उनपर शीघ्र ही हस्ताक्षर होने की संभावना है। उत्तर प्रतेश और सिक्किम ने अपने समझौता ज्ञापनों में संशोधनों के लिए कहा है और अभी उन्हें संशोधित ज्ञापन उपलब्ध कराया जाना है। नवंबर, 2004 के मध्य तक 10607.72 करोड़ रुपए की प्रोत्साहन निधि से निर्मुक्त हुई कुल राशि 5029.51 करोड़ रुपए थी। इसमें स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना (वीआरएस) आदि के लिए निर्मुक्त 40.65 करोड़ रुपए की राशि शामिल थी। ये निर्मुक्तियां त्रिपुरा, उड़ीसा, राजस्थान तथा कर्नाटक को छोड़कर जिन्हें 2003-04 के लिए भी निर्मुक्तियां दे दी गई हैं, वर्ष 2000-01 से 2002-03 से संबंधित थी। कुल राजस्व प्राप्तियों की तुलना में राजस्व घाटे/अधिशेष के अनुपात के संबंध में व्यष्टि राज्यों के निष्पादन और व्यष्टि राज्यों को निधि से किए गए कुल निर्मुक्तियों के ब्यौरे अनुबंध 11.1 में निर्दिष्ट हैं। अनुबंध 11.2 में निधि के भाग क और भाग ख से राज्यों को की गई वर्ष-वार निर्मुक्तियां निर्दिष्ट हैं।

11.12 राज्यों के एफआरएफ पर वित्त मंत्रालय द्वारा जारी किए गए मार्गनिर्देशों में यह परिकल्पित है कि, यदि राज्य क्षेत्र, वित्तीय वर्ष 2005-06 तक, प्रत्येक वर्ष राजस्व प्राप्तियों (आरआर) के प्रतिशत के रूप में, राजस्व घाटे में औसतन पांच प्रतिशत बिन्दु की कटौती हासिल करता है, वह क्षेत्र समग्र रूप से राजस्व शेष के अन्तर्गत आ जाएगा। इस उद्देश्य के प्रति, वित्त मंत्रालय द्वारा यथा सूचित राज्यों का निष्पादन सारणी 11.2 में दर्शाया गया है। इस सारणी से यह अवलोकित किया गया है कि राज्यों ने आधार वर्ष 1999-00 की तुलना में लक्षित 15 प्रतिशत बिन्दु कटौती के प्रति 2002-03 तक आरडी/आरआर अनुपात में 6.23 प्रतिशत बिन्दु कटौती प्राप्त की है। वर्ष 2003-04 में, स्थिति में 1.89 प्रतिशत बिंदुओं का ह्रास हुआ तथापि, आयोग द्वारा संग्रहित आंकड़े राज्यों के लिए कुल राजस्व प्राप्तियों में राजस्व घाटे/अधिशेष का अनुपात (निवल लाटरियों सहित) 1999-00 से लेकर 2002-03 तक 6.24 प्रतिशत गिरकर प्रत्येक वर्ष में थोड़ा सा भिन्न परिणाम दर्शाता है जैसाकि सारणी 11.3 में निर्दिष्ट किया गया है। वर्ष 2003-04 में 2.05 प्रतिशत बिन्दु का और ह्रास हुआ।

11.13 हमें सूचित किया गया है कि विस्तारित अग्रिम अर्थोपायों और अतिरिक्त खुले बाजार उधारों द्वारा राजकोषीय सुधार कार्यक्रम संबद्ध सहायता के लिए, ग्याहरवें वित्त आयोग द्वारा परिकल्पित योजना के अनुसार, (i) संरचनात्मक समायोजन भार की पूर्ति के लिए, जिनके कारण सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों तथा केन्द्रीय सिविल सेवा का आकार कम करने के लिए स्वैच्छिक सेवा निवृत्ति/पृथक्करण भुगतान आवश्यक हो गया है और (ii) राजकोषीय सुधार कार्यक्रम से जुड़े कदमों, यदि इनकी एक प्रारंभिक "सुधार लागत" है जो बजट पर प्रभाव डालती है, राज्यों को खुले बाजार उधारों द्वारा अतिरिक्त राशियों का आबंटन किया जा रहा है। सात राज्यों राज्यों, नामतः नागालैंड, केरल, मिजोरम, आन्ध्र प्रदेश, तमिल नाडू, उड़ीसा, और सिक्किम को चालू सुधार पहलों के निधियन के लिए 2363 करोड़ रुपए की राशि के अतिरिक्त खुले बाजार उधारों की अनुमति दी गई थी। राजकोषीय रूप से दबावाधीन छः राज्यों नामतः मणिपुर, उड़ीसा, असम, राजस्थान, पश्चिम बंगाल और नागालैंड को उनके द्वारा एमटीएफआरपी तैयार कर लेने और भारत सरकार के साथ समझौता ज्ञापन कर लेने के पश्चात 2002-03 के लिए उनके प्रारंभिक घाटे के 66 प्रतिशत के निधियन के लिए 3151 करोड़ रुपए के मध्यम अवधि ऋणों की व्यवस्था की गई। संरचनात्मक सुधारों के प्रयोजनार्थ प्रोत्साहन निधि के भाग "ख" से अनुदान के रूप में अब तक कुल 40.65 करोड़ रुपए की राशि निर्मुक्त की जा चुकी है। इसमें वित्तीय वर्ष 2003-04 के दौरान जम्मू और कश्मीर, मणिपुर और केरल को निर्मुक्त 29.91 करोड़ रुपए और वर्तमान वित्तीय वर्ष के दौरान नागालैंड और पंजाब को निर्मुक्त 10.74 करोड़ रुपए शामिल हैं।

सारणी 11.2

कुल राजस्व प्राप्तियों (टीआरआर) में राजस्व घाटे/अधिशेष का अनुपात

आरडी/टीआरआर अनुपात	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04 ब.अ./स.अ.	2004-05 ब.अ
एफआरएफ उद्देश्य	-27.40	-22.40	-17.40	-12.40	-7.40	-2.40
निष्पादन	-27.23	-23.85	-24.49	-21.00	-22.89*	-

स्रोतः वित्त मंत्रालय

: 24 राज्यों के लिए सं. अ./4 राज्यों के लिए ब.अ.

वित्तीय वर्ष 2003-04 के दौरान, अतिरिक्त खुले बाजार उधारों के रूप में मणिपुर (5.20 करोड़ रुपए), केरल(200.00 करोड़ रुपए), लागालैंड (0.81 करोड़ रुपए) और हिमाचल प्रदेश (49.98 करोड़ रुपए) को कुल 255.99 करोड़ रुपए की राशि का आवंटन हुआ है।

वित्त मंत्रालय द्वारा मध्य-आवधिक समीक्षा

11.14 वित्त मत्रालय ने 2004 की आरम्भिक अवधि में सुविधा की एक मध्य आवधिक समीक्षा की। कुछ बिन्दु, जिन पर समीक्षा में विशेष प्रकाश डाला गया है और जो हमारे विचारार्थ विषयों से संबद्ध हैं, निम्नानुसार हैः-

सारणी 11.3

कुल राजस्व प्राप्तियों की तुलना में राजस्व घाटे/अधिशेष का अनुपात

सभी राज्य	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04 सं.अ.	2004-05 ब.अ.
आरडी/टीआरआर अनुपात	-27.53	-23.59	-25.19	-21.29	-23.34	-13.99

(i) कर और कर-भिन्न राजस्वों दोनों में राज्यों का निष्पादन ग्याहरवें वित्त आयोग के अनुमानों के समनुरूप रहा है। समस्या, विशेषतया बढते हुए ब्याज भार के कारण, राजस्व व्यय के रूझानों, में निहित है।

(ii) निष्पादन के आधार पर, 5 राज्यों का वर्गीकरण निरंतर सुधरते हुए राज्यों के रूप में (केरल, उत्तर प्रदेश, गोवा, सिक्किम, और छत्तीसगढ़), 4 राज्यों का निरंतर ह्रासित हुए राज्यों के रूप में (गुजरात, हिमाचल प्रदेश, उत्तरांचल और झारखंड), 12 राज्यों का आरम्भ में सुधार और बाद में ह्रास दर्शाने वाले (पश्चिम बंगाल, राजस्थान, पंजाब, बिहार, तमिल नाडू, मणिपुर, मध्यप्रदेश, असम, हरियाणा, कर्नाटक, त्रिपुरा और मेघालय) और शेष राज्यों का प्रारंभ में ह्रास और बाद में सुधार दर्शाने वाले राज्यों के रूप में (महाराष्ट्र, जम्मू और कश्मीर, आन्ध्र प्रदेश, मिजोरम, नागालैंड, अरूणाचल प्रदेश और उड़ीसा) किया जा सकता है;

(iii) सभी राज्यों के लिए अनुपात में एक समान पांच प्रतिशत बिन्दु सुधार के निर्धारण में "स्वीकार्य रूप सें" एक अभिकल्पन असफलता थी। सुधार अवधि, 1999-2000 के आरंभ में, राज्यों के पास राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में राजस्व घाटों के अलग-अलग परिमाण थे। जहां राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में औसत राजस्व घाटा 27 प्रतिशत था, व्यष्टि राज्यों के अनुपात 10 प्रतिशत (त्रिपुरा) से लेकर 90 प्रतिशत (प. बंगाल) के बीच कहीं अधिक उच्चतर थे। एक वैकल्पिक अभिकलपन वार्षिक रूप से पश्चिम बंगाल के लिए 18 प्रतिशत बिन्दु सुधार और त्रिपुरा के लिए 2 प्रतिशत बिन्दु सुधार का निर्धारण हो सकता था। यदि राज्य अधिक विशाल आधार वर्ष घाटों के साथ शुरू करते हैं, तो उनके लिए प्रारंभिक वर्षों में भारी सुधार करना सापेक्ष रूप से आसान होता है। उदाहरणार्थ, पश्चिम बंगाल एक वर्ष में अनुपात घटाकर 52 प्रतिशत करने में समर्थ रहा, जो 38 प्रतिशत बिन्दु सुधार है। इस प्रकार राज्य ने एक वर्ष में वह प्राप्त किया, जिसकी उससे पांच वर्ष में प्राप्त करने की आशा थी;

(iv) हालांकि सकल राजकोषीय घाटे (जीएफडी) और राजस्व घाटे (आरडी) में कमी आई हैं, और उनके और सुधरने का अनुमान है, स.घ.उ. के 2.5 प्रतिशत पर जीएफडी और 2004-05 तक शून्य राजस्व घाटे के "दृढ सुधार" उद्देश्यों की प्राप्ति की संभावना कम ही है। एक कार्यक्रम जो आयोजना राजस्व घाटे की समस्या का पूर्णतःनिवारण नहीं करता; राजस्व घाटे का पूर्णतया उन्मूलन करने में समर्थ नहीं हो सकता है;

(v) यह सुविधा एक सुदृढ़, निर्वहनीय ऋण मार्ग की ओर सुस्थिर समाभिरूपता की आवश्यकता का निवारण करने में अधिकतम असफल रही है। किसी भी मध्यम आवधिक राजकोषीय सुधार का अंततः उद्देश्य ऋण को वहनीय स्तरों तक नीचे लाना है। कुल राजस्व प्राप्तियों में समेकित ऋण का स्टॉक (वचनबद्धताओं समेत) 300 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। प्रत्येक राज्य का लक्ष्य अपने एमटीएफआरपी के जरिए अंततः इस उद्देश्य तक पहुंचना होना चाहिए,;

(vi) राज्यों के ऋण के संबंध में सुधारात्मक उपायों जैसे ऋण अदला-बदली व्यवस्था, ऋण के अत्यधिक दबावधीन राज्यों के लिए विशेष राहत आदि पर विचार किए जाने की आवश्यकता है।

राज्यों के विचार

11.15. राज्यों ने सुविधा समाप्त करने, प्रोत्साहन निधि के आकार में वृद्धि करने और मानदंड बदलने के बारे में सुझावों सहित एफआरएफ के बारे में अलग-अलग विचार प्रस्तुत किए हैं। राज्यों द्वारा उनके ज्ञापनों में यथाप्रस्तुत विचार संक्षेप में नीचे दिए जा रहे हैः

(i) यह योजना संविधान के अनुच्छेद 275 की भावना के विपरीत जाती है क्योंकि यह सुविधा उन राज्यों को सुविधा देती है जो घाटे में नहीं है और इसलिए उन्हें अनुदानों की आवश्यकता नहीं है।

(ii) संविधान के अनुच्छेद 275 के अंतर्गत उपबंधों के परिप्रेक्ष्य में योजना की समीक्षा की जानी चाहिए। यदि आयोग यह महसूस करता है कि अनुदानों की सशर्त निर्मुक्ति संवैधानिक रूप से व्यवहार्य है तो योजना में अंत-निर्मित नम्यता होनी चाहिए और उन बाहरी कारकों के लिए यथेष्ट छूट दी जानी चाहिए जिनपर राज्यों का कोई नियंत्रण नहीं है।

(iii) एकल अनुवीक्षणीय कारक समाप्त कर दिया जाना चाहिए और मध्यावधिक उत्पति स्थान आधारित कार्यक्रम स्थापित किया जाना चाहिए।

(iv) ग्यारहवें वित्त आयोग के अनुमानों की तुलना में केन्द्रीय करों के हस्तांतरण में महत्वपूर्ण कमी आई है। इसलिए राजस्व संग्रहण में केंद्र में निकृष्ट कार्यनिष्पादन के कारण राज्य निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने में सक्षम नहीं हुए हैं।

(v) निधि का आकार छोटा है और यह उचित प्रोत्साहन उपलब्ध नहीं कराती है।

(vi) सहायता को सुधार के स्तर के अनुपात में दिया जाना चाहिए।

(vii) उन राज्यों के मामले में जो पांच वर्ष से पहले राजस्व प्राप्ति के प्रति राजस्व घाटे के अनुपात में 25 प्रतिशत से अधिक की कमी प्राप्त कर लेते हैं उनके लिए वर्ष दर वर्ष कटौती खंड को संशोधित किया जाना चाहिए।

(viii) राजकोषीय सुधार कार्यक्रम में राज्य के कार्यनिष्पादन का मूल्यांकन मुख्यतया प्राथमिक राजस्व घाटे में कमी के बारे में इसकी उपलब्धि पर आधारित होना चाहिए जिसमें नीतिगत विभेदक (जैसे राज्य का स्व राजस्व, पूर्व के ऋणों के कारण ब्याज अदायगी छोड़कर आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय, आदि) राज्य सरकार के नियंत्रण में हैं।

(ix) अनुवीक्षणीय उद्देश्य (अर्थात राजस्व प्राप्ति के प्रतिशत के रूप में राजस्व घाटे में 5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की कटौती) जिस के अर्थ में मध्यावधिक राजकोषीय सुधार कार्यक्रम के अंतर्गत राज्य में कार्यनिष्पादन को आंका जाता है, की समीक्षा करने और इसे घटाकर 2 प्रतिशत करने की आवश्यकता है।

(x) प्रोत्साहन निधि बंद कर दी जानी चाहिए और निधि से निर्मुक्ति के लिए पूर्वशर्त के रूप में निर्धारित सभी मानदंड कार्य निष्पादन प्राचलों में अंतःनिर्मित होने चाहिएं जिनपर हस्तांतरण का सूत्र आधारित होगा।

(xi) एफआरएफ को इसके वर्तमान रूप में समाप्त कर दिया जाना चाहिए और रोके गए सभी राजस्व घाटा अनुदानों को तत्काल राज्यों को निर्मुक्त कर दिया जाना चाहिए।

(xii) राजकोषीय सुधारों हेतु प्रोत्साहन निधियों के रूप में अलग से केंद्रीय निधियां नामोद्दिष्ट की जानी चाहिए। विशेष श्रेणी वाले राज्यों के अंतर्निष्ठ पिछड़ेपन और परिस्थितियों को हिसाब में रखने वाली एक अन्य योजना ऐसे राज्यों के लिए बनाई जानी चाहिए।

वित्त मंत्रालय के विचार

11.16 आयोग ने इस सुविधा के कार्यकरण के संबंध में वित्त मंत्रालय के विशिष्ट विचार आमंत्रित किए थे। वित्त मंत्रालय ने सुविधा के कार्यान्वयन से सीखे कुछ महत्वपूर्ण सबकों को हमारे ध्यान में लाया है जिनका संक्षिप्त विवरण नीचे दिया जा रहा हैः

(i) इस सुविधा ने प्रथम बार राज्यों को एमटीएफआरपी आहरित करने के लिए प्रोत्साहित किया। यह राज्यों के वित्तों के प्रबंधन में उस हद तक महत्वपूर्ण प्रगति है कि राज्यों ने मध्यावधिक ढांचे पर राजकोषीय मामलों के बारे में सोचना शुरू कर दिया है।

(ii) चूंकि प्रोत्साहन निधि का पचास प्रतिशत 16 राज्यों के आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान के रोके गए हिस्से से और शेष 50 प्रतिशत भारत सरकार के अंशदान से किया गया था, राजस्व घाटे वाले राज्यों ने अननुपाती रूप से निधि में अंशदान किया है तथा शेष 12 राज्यों ने कोई अंशदान नहीं किया है। एक तरह से जबकि राजस्व घाटे वाले 16 राज्य अपने आयोजना-भिन्न घाटों को पूरा करने के लिए राजकोषीय संसाधन खोजेंगे यदि वे आवश्यक सुधार नहीं लाते हैं, अन्य राज्यों को राजकोषीय सुधार सुविधा से लाभ ही होना था और उनके लिए कोई नकारात्मक प्रोत्साहन नहीं था।

(iii) 5 वर्ष की अवधि में 10600 करोड़ रुपए और 2120 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष की प्रोत्साहन निधि का आकार इस तथ्य को मानते हुए तुलनात्मक रूप से छोटा था कि राज्यों को कर हस्तांतरण, अनुदान (आयोजना और आयोजना-भिन्न) और लघु बचत अंतरणों/आयोजना ऋणों सहित कुल अंतरण औसतन क्रमशः 60000 करोड़ रुपए, 40000 करोड़ रुपए और 90000 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष हैं। त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम (एपीडीआरपी) जैसी कुछ अन्य सुधार सुविधाओं के लिए अधिक वित्तीय आवंटन हैं।

(iv) राज्यों से प्रत्याशित था कि वे एक एमटीएफआरपी

तैयार करें जिसमें राजकोषीय अनुमानों की प्रत्याशा थी जिसमें ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा सुझाए गए विभिन्न उपायों को लागू करने और वे उपाय करने जो राज्यों व केन्द्र सरकार की राय में औसतन प्रतिवर्ष 5 प्रतिशतांक के राजस्व घाटे में कमी के आवश्यक सुधार करने के लिए किए जाने अपेक्षित थे। सुधार परिदृश्य अनुमान तैयार करने के लिए राज्यों को एक मूलाधार परिदृश्य तैयार करना चाहिए जो 1999-2000 में रुझान और प्रचालनरत नीतिगत ढांचे के आधार पर हो। ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा सुझाए गए राज्यों द्वारा अपनाए जाने की सहमति वाले विभिन्न उपायों के राजकोषीय प्रभाव के मूल्यांकन से सुधार कार्यक्रम प्राप्त होता। राज्यों ने मूलाधार अथवा सुधार आधारित अनुमान तैयार नहीं किए। कई राज्यों की एमटीएफआरपी ने 25 प्रतिशत राजस्व घाटा कमी/सुधार की उपलब्धि की संभावना भी नहीं बताई जिससे यह संकेत मिले कि राज्यों के पास कोई योजना/कार्यक्रम नहीं थे जिससे वे यह लक्ष्य प्राप्त करने में सफल हो सकें।

(v) प्रारंभ में विशेष श्रेणी के राज्यों सहित प्रत्येक राज्य के लिए राजस्व घाटा अनुपात में 5 प्रतिशतांक सुधार का एक समान मानदंड निर्धारित किया गया था। राजस्व अधिशेष वाले राज्यों के लिए प्रोत्साहन निधि से निर्मुक्ति के लिए मानदंड के रूप में चालू राजस्व से शेष में 3 प्रतिशतांक वार्षिक सुधार को उनके आयोजना-भिन्न राजस्व प्राप्ति के प्रतिशतांक के रूप में अपनाया गया था। तीसरे वर्ष में यह व्यवस्था करने के लिए मार्गनिर्देशों में संशोधन किया गया कि विशेष श्रेणी वाले राज्य 2 प्रतिशतांक का न्यूनतम सुधार कर सकते हैं (2002-03 से आगे)। विशेष श्रेणी वाले राज्यों को उनके अपने राजस्व और व्यय के साथ अपने कार्य-निष्पादन को जोड़ने के लिए इस मानदंड को और आशोधित किया जा सकता है क्योंकि इन राज्यों का समग्र राजकोषीय निष्पादन अननुपाती रूप से केन्द्रीय अंतरणों पर निर्भर है।

(vi) राजस्व घाटे की परिभाषा ने समस्याएं खड़ी की हैं। कुछ राज्यों ने विद्युत क्षेत्र की उपयोगिताओं के घाटे सहित समेकित राजस्व घाटे के लिए तर्क दिए हैं। कुछ राज्य बीच में ही राजस्व घाटे की परिभाषा की पुनरीक्षण की मांग कर रहे थे। इससे विभिन्न राज्यों के लिए राजस्व घाटे की विभिन्न परिभाषाएं अपनाई गई। निर्मुक्ति मानदंड के परिणामस्वरूप भी कुछ राज्यों ने संख्याओं को बढ़ा-चढ़ाकर बताने का सहारा लिया।

(vii) राज्यों द्वारा उनके समझौता ज्ञापनों में सहमति प्राप्त सुधार कार्यक्रम व सोपाधिकताएं प्रोत्साहन की निर्मुक्ति से जुड़ी नहीं थी। सहमति प्राप्त सुधारों के संबंध में राज्यों के लिए उपलब्धियां अथवा उनके अभाव का अनुवीक्षण करने का कोई प्रभावी तरीका नहीं था। इससे बढ़कर सुधार सोपाधिकता और उस पर आधारित किसी पुरस्कार/सजा के ढांचे के बीच असंबद्धता ने समझौता ज्ञापन की संरचना को बिल्कुल कमजोर बना दिया। समझौता ज्ञापनों को न तो सार्वजनिक सूचना के लिए प्रकाशित किया गया न ही अन्य राज्यों के साथ आदान-प्रदान किया गया।

(viii) सुधारों के वित्तपोषण की सुविधा उन राज्यों को उपलब्ध नहीं थी जो उस विशेष वर्ष में बहुपक्षीय/द्विपक्षीय एजेंसियों से किन्ही संरचनात्मक समंजन ऋणों के लाभार्थी थे। उस माध्यम का बिल्कुल सीमित प्रयोग हुआ है जो संरचनात्मक समंजन लागतों के लिए व्यवस्था करता है जो एफआरएफ का एक हिस्सा है।

11.17 वित्त मंत्रालय ने सुझाव दिया कि एफआरएफ के माध्यम से केन्द्र सरकार से प्रोत्साहन एक द्विभागी सुविधा हो सकती है जिसमें प्रोत्साहन निधि का भाग क (कुल निधि का 60 प्रतिशत अंतर्विष्ट) बहुविध परन्तु अलग कसौटी पर आधारित राजकोषीय सुधार के सम्मत मार्ग/लक्ष्यों की प्राप्ति पर जारी किया जाएगा और प्रोत्साहन निधि का भाग ख (कुल निधि का शेष 40 प्रतिशत अंतर्विष्ट) उन राज्यों को निर्मुक्त किया जाएगा जो कतिपय सम्मत सुधार कार्रवाई कर रहे हैं। यह भी बताया गया है कि राजकोषीय निष्पादन के पांच सर्वाधिक महत्वपूर्ण संकेतक हैं, नामतः

(i) राज्य के कुल कर राजस्व (स्वयं के कर राजस्व और केन्द्रीय करों में हिस्से को मिलाकर) के प्रति ब्याज व पेंशन का अनुपात, स्पष्ट रूप से दर्शाते हुए कि राज्यों के कर राजस्व का कितना भाग वर्तमान में अनुत्पादक व्यय के निधि पोषण में जाता है;

(ii) राज्यों के कुल कर राजस्व में कर्मचारियों के वेतन, पारिश्रमिक और अन्य व्यक्तिगत लाभों की लागतों का अनुपात जो सरकार की वर्तमान कार्मिक सुपुर्दगी लागत को दर्शाता है;

(iii) राज्य के ऋण और देनदारियों के स्वीकार्य स्तर के प्रति राज्य के वर्तमान ऋण व देनदारियों का अनुपात; ऋण और देनदारियों के स्वीकार्य स्तर का निर्धारण यह परिकलित करके किया जाएगा कि भारतीय स्थिति में कर राजस्वों में 20 प्रतिशत का आदर्श ब्याज मानते हुए वर्तमान प्रभावी ब्याज दर पर कितने ऋण को समर्थित किया जा सकता है।

(iv) राजस्व प्राप्तियों में समेकित राजस्व घाटे का अनुपात (राज्य के स्वामित्व वाले सभी निकायों के घाटों/

हानियों सहित); और

(v) स.घ.उ. में राजकोषीय घाटे का अनुपात।

प्रोत्साहन निधि के भाग क को निष्पादन के साथ इन पांच संकेतकों से जोड़ा जा सकता है जिनमें से प्रत्येक को कुछ भारांश दिया जा सकता है। राज्यों से कहा जाना चाहिए कि वे आधार वर्ष (2004-05) अनुपात और प्राप्त किए जाने वाले प्रत्याशित लक्ष्य अनुपातों (टीएफसी द्वारा अनुशंसित किए जाने हैं) के बीच का अंतर समाप्त करने के लिए मध्यावधि सुधार कार्यक्रम बनाएं। प्रत्येक वर्ष वार्षिक उपलब्धियों के आधार पर आनुपातिक निर्मुक्तियां की जा सकती हैं। प्रोत्साहन निधि का भाग ख विशिष्ट राजकोषीय सुधार कार्रवाई का प्रोत्साहित करने के निहितार्थ होगा। सुधार कार्यक्रम के भाग के रूप में सुझाई गई कुछ महत्वपूर्ण सुधार कार्रवाईयां ये हैं:

(क) राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान का अधिनियमन;

(ख) भारतीय रिजर्व बैंक से ओवरड्राफ्ट तक अभिगम बंद करना;

(ग) अनिधिपोषित पेंशनों को पेंशन निधि में परिवर्तित करते हुए पेंशनों को सुप्रवाही बनाना;

(घ) प्रत्येक परियोजना का अनिवार्य रूप से वित्तीय व्यवहार्यता विश्लेषण और अंतर के लिए एकमुश्त प्रावधान;

(ङ) राज्य के कर्मचारियों के लिए केन्द्रीय प्रणाली से पारिश्रमिक और मुद्रास्फीति बढ़ोतरी को असंबद्ध करना;

(च) वैट को लागू किया जाना; और

(छ) राजकोषों, राजकोषीय लेनदेन प्रबंधन और ऋण रिकार्डिंग व प्रबंधन का पूर्ण कम्प्यूटरीकरण।

प्रत्येक विशिष्ट कार्रवाई को राजकोषीय अनुदान की निर्दिष्ट राशि उपलब्ध करा के प्रोत्साहित किया जा सकता है। यदि राज्य इसे हासिल कर लेता है तो प्रोत्साहन निर्मुक्त किया जा सकता है।

हमारा विश्लेषण और दृष्टिकोण

11.18 हमने मूल्यांकन के दृष्टिकोण से इस सुविधा के कार्यकरण का विस्तार से विश्लेषण किया है कि क्या इसने अपने उद्देश्य पूरे किए हैं। ऐसा करते समय हमने वित्त मंत्रालय की मध्यावधि समीक्षा में प्रस्तुत किए गए बिन्दुओं और केन्द्र व राज्य सरकारों द्वारा आयोग को किए प्रस्तुतीकरणों पर विचार किया है। हमने नोट किया है कि सुविधा के बताए गए उद्देश्यों के अनुसार राजकोषीय लक्ष्य मुख्यतया विद्युत क्षेत्र, सार्वजनिक क्षेत्र आदि में सुधार उद्देश्यों की प्राप्ति के साथ राज्यों के जीएफडी, राज्यों के राजस्व घाटे, ब्याज अदायगियों, पारिश्रमिक और वेतन तथा सब्सिडियों में कटौती से संबंधित हैं।

11.19 मध्यावधि समीक्षा में विभिन्न राजकोषीय सुधार पहलों तथा सार्वजनिक क्षेत्र पुनर्संरचना में सुधार पहलों, राज्यों द्वारा किए गए विद्युत क्षेत्र और बजटीय सुधारों को इस सुविधा का सकारात्मक परिणाम बताया है। यद्यपि योजना की शुरूआत उन राज्यों में अनुशासन की कतिपय मात्रा प्रदान करती प्रतीत होती है क्योंकि उन्हें एमटीएफआरपी तैयार करने और समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने के लिए मना लिया गया है और राजकोषीय समेकन हेतु आवश्यकता के प्रति उन्हें सुग्राही बना दिया है, वास्तविक राजकोषीय निष्पादन में योजना प्रभावी नहीं रही है। सभी राज्यों की कुल राजस्व प्राप्तियों में राजस्व घाटे की प्रतिशतता कुल मिलाकर 5 प्रतिशतांक वार्षिक सुधार पर आधारित 2003-04 में घटाकर 7.40 प्रतिशत की जानी थी। फिर भी, वित्त मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े यह इंगित करते हैं कि 2003-04 में यह प्रतिशतता 22.89 प्रतिशत थी। फिर, 2000-01 से शुरू करके 5 वर्षों में से प्रत्येक में निधि से 2121.54 करोड़ रुपए की राशि की निर्मुक्ति प्रत्याशित थी। वास्तव में निर्मुक्त राशियां 2000-01 में 2006.67 करोड़ रुपए, 2001-02 में 1691 करोड़ रुपए, 2002-03 में 1037.52 करोड़ रुपए और 2003-04 में 253.67 करोड़ रुपए हैं। वास्तव में 2000-03 में की गई निर्मुक्तियां प्रत्याशित निर्मुक्तियों का 74.4 प्रतिशत बैठती हैं। यह मिलकर भाग क में से प्रत्याशित निर्मुक्तियों का 87.88 प्रतिशत और भाग ख में से प्रत्याशित निर्मुक्तियों का 56.85 प्रतिशत है।

11.20 सुधार दृश्यलेख के भाग के रूप में ईएफसी ने अनुमान लगाया था कि कुल मिलाकर 2003-04 में राज्यों का राजकोषीय घाटा 2.94 प्रतिशत और 2004-05 में और गिरकर स.घ.उ. का 2.5 प्रतिशत होगा। इसी प्रकार कुल मिलाकर राजस्व घाटा गिरकर 2002-03 में स.घ.उ. का 0.59 प्रतिशत और 2004-05 में शून्य हो जाना था। मध्यावधि समीक्षा यह उल्लेख करती है कि 28 राज्यों में से 12 में या तो सतत् सुधार हो रहा है अथवा आरंभिक ह्रास के पश्चात सुधार दर्शित हुआ है। शेष राज्यों ने सुधार नहीं दर्शाया है। जहां तक सभी राज्यों की समग्र स्थिति का संबंध है सारणी 11.4 में वास्तविक निष्पादन की तुलना में ईएफसी द्वारा किए गए आकलनों को दर्शाया गया है। यह उल्लेखनीय है कि वास्तविक राजकोषीय घाटा 1999-2000 की तुलना में 2003-04 (सं.अ.) में अधिक है।

11.21 ब्याज अदायगियों (जो कुल मिलाकर राज्यों की राजस्व प्राप्तियों का 18-20 प्रतिशत होनी थी और 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष तक सीमित दरों पर बढ़नी थी) और वेतन पर व्यय (जिसकी अभिवृद्धि सुविधा के उद्देश्यों के अर्थो में 5 प्रतिशत प्रतिवर्ष पर सीमित होनी थी) के संदर्भ में सभी राज्यों का निष्पादन सारणी 11.5 में दर्शाया गया है। स्पष्ट रूप से, ईएफसी द्वारा निर्धारित और राजकोषीय घाटे, राजस्व घाटे और ब्याज अदायगियों व वेतनों की अभिवृद्धि से संबंधित लक्ष्यों के बारे में एमटीएफआरपी में स्पष्ट किए गए उद्देश्य न तो पूरे किए गए हैं और न पूरे किए जाने की संभावना है।

11.22 वह प्रमुख उद्देश्य, जिसके आसपास इस सुविधा की संरचना की गई है, राज्यों के राजस्व घाटे को समाप्त करना है, ताकि पूंजी आस्तियों के सृजन हेतु अतिशेष उपलब्ध हो सकें। हमने अपनी रिपोर्ट में अन्यत्र सुझाव दिया है कि प्रत्येक राज्य को राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित करना चाहिए ताकि राजस्व घाटा 2008-09 तक समाप्त किया जा सके। हमारे विचारार्थ विषय हमसे

अपेक्षा करते हैं कि सुविधा के उद्देश्य प्रभावी रूप से प्राप्त करने के लिए उपाय सुझाएं। हमारे मत में वर्तमान योजना की मुख्य त्रुटियां ये हैं: (क) यह योजना विवेकशील राजकोषीय व्यवहार हेतु समुचित प्रोत्साहन उपलब्ध नहीं कराती क्योंकि इस निधि का आकार तुलनात्मक रूप से छोटा है; (ख) घाटा अनुदान को रोकने से ही राज्यों के वित्त में उतनी ही हानि होती है जितनी मात्रा के अतिरिक्त अंतराल की पूर्ति उधारों के जरिए की जाती है जिनके भावी उलझाव होते हैं; तथा (ग) एक समान लक्ष्य का नुस्खा सभी को अनिवार्यतः विवेकपूर्ण व्यवहार के लिए पुरस्कृत नहीं करता है, क्योंकि यह भारी घाटे वाले राज्यों के लिए सहज तथा आसानी से हासिल होने वाला लक्ष्य देता है जबकि अधिक विवेकपूर्ण राज्यों के लिए कठिन लक्ष्य प्रदान करता है।

11.23 विवेकपूर्ण राजकोषीय व्यवहार के लिए पर्याप्त प्रोत्साहन प्रदान करने हेतु निधि का आकार इसके वर्तमान आकार से काफी बड़ा होना चाहिए। तथापि, केन्द्र सरकार अपेक्षित आकार की प्रोत्साहन निधि सृजित करने के लिए संसाधन सृजित करने में सक्षम नहीं हो सकती है, विशेषतया आयोग द्वारा अन्यत्र अतिरिक्त संसाधन अंतरित करने की अनुशंसा के संदर्भ में। हम घाटा अनुदानों को रोकने के माध्यम से सुविधा स्थापित किए जाने के पक्ष में नहीं है जिनका आकलन प्रतिमानक आधार पर किया गया है। इसके अतिरिक्त, हमने यह देखा है कि केन्द्र सरकार सुविधा के निबंधनों एवं शर्तों का सख्ती से अनुपालन नहीं कर सकी है। उदाहरणार्थ, राजस्व घाटा की परिभाषा सभी राज्यों के लिए समान नहीं रही है। निर्मुक्तियां हमेशा विश्वसनीय आंकड़ों यथा वित्त लेखों के आधार पर नहीं की गई हैं। राज्यों को समंजित करने के लिए चयनात्मक आधार पर परिवर्तन भी किए गए हैं, जब उन्हें राजकोषीय संकट का सामना करना पड़ा है। स्वयं को इस प्रकार की मनमाने ढंग से लोचशीलता प्रदान करने वाली योजना हमारे विचार से वांछनीय नहीं है।

11.24 हमने वित्त मंत्रालय द्वारा की गई इस टिप्पणी पर विचार किया है कि सुविधा स्थिर एवं वहनीय ऋण पथ के लिए समाभिरूपता की कमी की समस्या का समाधान करने में असफल रही है। हमारे विचार से विवेकपूर्ण व्यवहार को प्रोत्साहित करने वाली तथा साथ ही राज्यों के ऋण भार की समस्या का समाधान करने वाली योजना राजस्व घाटे के उन्मूलन के उद्देश्य की प्राप्ति के लिए अधिक अनुकूल प्रतीत होती है। अध्याय 12 में हमने राजकोषीय निष्पादन के आधार पर एक प्रोत्साहन योजना तैयार की है जो कि एफआरएफ में निर्दिष्ट उद्देश्यों की भी पूर्ति करेगी तथा साथ ही राज्यों को ऋण राहत भी प्रदान करेगी।

निष्कर्ष

11.25 समिति ने 1999-2000 से 2003-04 की अवधि के दौरान अनेक राज्यों द्वारा अपनी-अपनी मध्यावधिक राजकोषीय स्थितियों में सुधार के लिए किए गए प्रयासों को नोट किया है। राजकोषीय

सारणी 11.4

राज्यों के राजस्व और राजकोषीय घाटे

(स.घ.उ. के प्रतिशत)

		1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
(i)	**राजकोषीय घाटा**					
	ग्यारहवें वित्त आयोग का अनुमान	4.71	4.27	3.83	3.38	2.94
	वास्तविक स्थिति	**4.64**	**4.16**	**4.09**	**3.94**	**4.97**
(ii)	**राजस्व घाटे**					
	ग्यारहवें वित्त आयोग का अनुमान	2.96	2.37	1.78	1.18	0.59
	वास्तविक स्थिति	**2.82**	**2.61**	**2.68**	**2.29**	**2.67**
(iii)	**बकाया ऋण (आरक्षित निधि और जमाखातों समेत)**					
	ग्यारहवें वित्त आयोग का अनुमान	25.07	26.46	27.24	27.49	27.27
	वास्तविक स्थिति	**25.20**	**27.42**	**29.37**	**31.15**	**31.23**

सारणी 11.5

राज्यों के ब्याज भुगतानों और वेतन पर व्यय का पार्श्व चित्र

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
कुल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में ब्याज भुगतान	22.46	22.42	25.23	26.04	26.07
ब्याज भुगतानों की वार्षिक संवृद्धि दर (%)	24.06	15.95	18.31	13.09	19.27
वेतन और भत्तों की वार्षिक संवृद्धि दर (%)	18.44	2.36	3.23	5.64	12.58

सुधार तथा समेकन के लिए राज्यों को प्रोत्साहित करने हेतु मध्यावधिक कार्यक्रम तैयार करने की निस्संदेह आवश्यकता है। तथापि, मामले के दो पक्षों में विभिन्न तर्कों एवं विचारणाओं पर सावधानीपूर्वक विचार करने के पश्चात् समिति 2005-10 की अवधि के बाद एफआरएफ को जारी रखने की अनुशंसा नहीं करती है। जैसाकि पूर्व में विमर्श किया गया है, निम्नांकित प्रमुख कारण समिति की अनुशंसाओं के आधार है।

11.26 प्रथम, एफआरएफ के लागू रहने के बावजूद राज्यों का सकल राजकोषीय घाटा ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा वर्ष 2003-04 तक स.घ.उ. के 2.9 प्रतिशत के सुधार परिदृश्य लक्ष्य की तुलना में वास्तव में वर्ष 1999-2000 में स.घ.उ. के 4.64 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2003-04 (सं.अ.) में 4.97 प्रतिशत हो गया। इसी प्रकार, राज्यों का राजस्व घाटा 1999-2000 में स.घ.उ. के 2.82 प्रतिशत से केवल मामूली रूप से गिरकर 2003-04 में 2.67 प्रतिशत हो गया। यह भी कि राज्यों का बकाया ऋण 1999-2000 में स.घ.उ. के 25.20 प्रतिशत से काफी बढ़कर 2003-04 में 31.23 प्रतिशत हो गया। जबकि कई अन्य कारक भी इस अवधि के दौरान सक्रिय थे, इस निष्कर्ष से बचना मुश्किल है कि एफआरएफ ने पिछले पांच वर्षों में राज्यों की राजकोषीय स्थिति में सुधार लाने में महत्वपूर्ण भूमिका नहीं निभाई है।

11.27 दूसरे, यह प्रतीत होता है कि एफआरएफ की प्रोत्साहन निधि का पैमाना राज्यों द्वारा विवेकशील राजकोषीय व्यवहार के लघु-अवधि "पुरस्कारों" की तुलना में समुचित प्रोत्साहन उपलब्ध कराने में सक्षम नहीं था।

11.28 तीसरे, इस प्रकार की सुधार सुविधा का कार्य प्रचालन आवश्यक रूप से सोपाधिकता के स्थूल प्राचलों को लागू करने में निर्णय और विवेक की अपेक्षा करता है। इससे संघीय राजकोषीय ढांचे में अनेक दुविधाएं हुई हैं। शेष पर, आयोग ने यह दृष्टिकोण अपनाया है कि वित्त आयोग के अंतरण यथा व्यवहार्य आत्मनिष्ठ और विवेकशील आयामों से मुक्त होने चाहिए।

11.29 अंततः राज्यों की मध्यावधिक राजकोषीय स्थिति सुधारने के सर्वोपरि महत्व को पहचानते हुए आयोग ने इन विचारणाओं को अध्याय 12 में वर्णनानुसार ऋण राहत योजना में प्रतिबिम्बित करने का निर्णय लिया है। यह अलग राजकोषीय सुधार सुविधा की आवश्यकता को अनावश्यक बनाता है।

❏❏