अध्याय 12

राज्यों की ऋण स्थिति : राहत और सुधारात्मक उपाय

12.1 हमारे विचारार्थ विषयों के पैरा 9 में हमसे यह अपेक्षा की गई है कि हम 31 मार्च, 2004 तक की स्थिति के अनुसार राज्यों की ऋण-स्थिति का आकलन करें और ऐसे सुधारात्मक उपाय सुझाएं जो बृहत-आर्थिक स्थिरता और ऋण की वहनीयता के अनुरूप जरूरी समझे जाएं। सिफारिशें करते समय, मानव विकास और निवेश संबंधी माहौल के क्षेत्र में राज्यों के कार्य-निष्पादन को महत्व दिया जाना था।

पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के दृष्टिकोण

12.2 दूसरा वित्त आयोग राज्य के ऋण के मुद्दे पर कार्रवाई करने वाला पहला आयोग था और इससे स्वतंत्रता के बाद और 31 मार्च, 1956 तक राज्यों को दिए गए केन्द्रीय ऋणों की ब्याज दरों और वापसी-अदायगी की शर्तों के संबंध में सिफारिशें करने की अपेक्षा की गई थी। इसके बाद, छठे आयोग से राज्य-ऋण की समीक्षा एक विचारार्थ विषय रहा है। आठवें आयोग तक वित्त आयोगों के विचारार्थ विषयों में उनसे राज्यों के आयोजना-भिन्न पूंजी अंतर का मूल्यांकन करने और राज्यों को केन्द्रीय ऋणों के विशेष संदर्भ में ऋण स्थिति की समीक्षा करने की अपेक्षा की जाती थी। इन आयोगों से समग्र योजना-भिन्न पूंजी अंतर और जिन प्रयोजनों के लिए ऋणों का उपयोग किया गया है तथा केन्द्र की जरूरतों के संबंध में ऋण-राहत के उपाय सुझाने के लिए कहा गया था। नौवें वित्त आयोग से आगे वित्त आयोगों को समग्र तौर पर राज्यों की ऋण-स्थिति की समीक्षा करने और सुधारात्मक उपाय सुझाने का अधिदेश दिया गया था। नौवें वित्त आयोग से विशेष तौर पर अवसंरचनात्मक परियोजनाओं में किए गए निवेशों और उन्हें वित्तीय तथा प्रबंधकीय दक्षता में सुधार से जोड़ने के संदर्भ में सुधारात्मक उपाय सुझाने की अपेक्षा की गई थी। जहां दसवें वित्त आयोग को केन्द्र की वित्तीय जरूरतों को ध्यान में रखते हुए सुधारात्मक उपाय सुझाने का अधिदेश प्राप्त था, वहीं ग्यारहवें वित्त आयोग से केन्द्र और राज्यों दोनों के लिए ऋण की दीर्घकालिक वहनीयता पर विचार करने की अपेक्षा की गई थी। हमारे विचारार्थ विषय ग्यारहवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों से इस अर्थ में थोड़ा सा भिन्न है कि ऋण-वहनीयता के अलावा, ये उपाय बृहत-आर्थिक स्थिरता के भी अनुरूप होने चाहिए। इसके अतिरिक्त, सिफारिशों को मानव-विकास और निवेश संबंधी माहौल के क्षेत्र में राज्यों के कार्य-निष्पादन से जोड़ने की बात भी कही गई है।

12.3 हमने उस तरीके की जांच की है जिससे वित्त आयोगों ने विगत में राज्यों के ऋण और ऋण को वहनीय स्तरों पर बनाए रखने के लिए आवश्यक राजकोषीय उपायों की समस्या पर कार्रवाई की है। वित्त आयोगों ने उधार का सहारा लेते समय ऋण की लागत, उधार ली गई निधियों का उपयोग और उत्पादकता तथा ऋण-शोधन की व्यवस्थाओं पर विचार करने की जरूरत पर टिप्पणी की थी। विशेष रूप से, नौवें वित्त आयोग का विचार था कि लोक-ऋण की समस्या का समाधान उधार ली गई निधियों को (क) राजस्व-व्यय के वित्त-पोषण हेतु इस्तेमाल न करने और (ख) पूंजीगत-व्यय हेतु उसे दक्षतापूर्वक और लाभकर रूप से इस्तेमाल करने में निहित था ताकि या तो आय अर्जित की जाए या अर्थव्यवस्था की उत्पादकता में वृद्धि हो जिसकी परिणति सरकार के राजस्व में वृद्धि के रूप में हो। इसी प्रकार, दसवें वित्त आयोग ने भी टिप्पणी की थी कि राज्यों की ऋण-स्थिति की परेशान करने वाली विशेषताएं थीं - राजस्व व्यय पूरा करने के लिए उधार ली गई निधियों का उपयोग, अनुत्पादक अथवा गैर-निष्पादनकारी उद्यमों में ऋणों का उपयोग और सरकार के स्वामित्वाधीन परिसंपत्तियों के संबंध में मूल्यह्रास अथवा निधियों के शोधन का प्रावधान न किया जाना। इसके परिणामस्वरूप लिए गए नए उधारों से वापसी-अदायगियां की गईं। ग्यारहवें वित्त आयोग ने यह पाया कि ऋण के स्थिर और वहनीय स्तरों का निर्धारण (सांकेतिक) स.घ.उ./स.रा.घ.उ. की वृद्धि दर, संबंधित सरकारों (केन्द्र/राज्य) द्वारा लिए गए ऋण की प्रभावी ब्याज दर, राजस्व प्राप्तियों की वृद्धि दर और स.घ.उ./स.रा.घ.उ. के संदर्भ में प्राथमिक व्यय, (ब्याज अदायगियों के अतिरिक्त दूसरा व्यय) जो वांछनीय माना जाए, पर बहुत अधिक निर्भर करेगा। अन्य बातों के होते हुए, एक ऐसा राज्य जिसकी वृद्धि दर ब्याज दर की तुलना में अधिक हो, वह स.रा.घ.उ. के संदर्भ में, अधिक ऊंचे स्तर पर ऋण को वहन करने में सक्षम होगा। ग्यारहवें वित्त आयोग ने राज्यों के ऋण-भार को कम करने के लिए वांछनीय उपायों का भी पता लगाया जो निम्नानुसार हैः (i) बढ़ी हुई राजस्व प्राप्तियों से बढ़ा हुआ ब्याज भार और बढ़ा हुआ प्राथमिक व्यय पूरा किया जाना चाहिए, (ii) राजस्व लेखे पर अधिशेष सृजित किया जाना चाहिए जो भावी वापसी अदायगी/देनदारियां पूरी करने के लिए एक ऋण-शोधन निधि में जमा किया जाना चाहिए और (iii) राज्य के राजस्व लेखे में शेष होना चाहिए और उसे वह बनाए रखना चाहिए।

12.4 जैसाकि हमारे विचारार्थ विषयों में अपेक्षा की गई है, हमने अध्याय 4 में पहले ही एक पुनर्संरचना योजना का सुझाव दिया है जो बजटीय संतुलन की बहाली करेगी और राज्यों तथा केन्द्र के लिए बृहत-आर्थिक स्थिरता और ऋण में कमी करने के साथ-साथ साम्यतापूर्ण विकास हासिल करने में समर्थ बनाएगी। हमने राज्यों के बढ़ते ऋण और राजस्व एवं राजकोषीय घाटों के कारणों का विश्लेषण किया है। हमने बृहत-आर्थिक स्थिरता हेतु विभिन्न स्थितियों पर भी ध्यान दिया है। ऋण वहनीयता और बृहत-आर्थिक स्थिरता हेतु अपेक्षित राजकोषीय अनुशासन के प्रति हमारे दृष्टिकोण की रूपरेखा उस अध्याय में दी गई है। उसमें दिए

गए सुझाव, मौजूदा ऋण जिस पर इस अध्याय में विचार किया जाना है, के संदर्भ में सुधारात्मक उपायों का समूचा संदर्भ प्रदान करते हैं।

राज्यों की ऋण-स्थिति

12.5 हमने 31 मार्च, 2004 तक की स्थिति के अनुसार, राज्यों की ऋण-स्थिति का मूल्यांकन किया है। हमने 31 मार्च, 2005 तक की स्थिति के अनुसार, राज्यों से उनके बकाया ऋण के अनुमान से संबंधित आंकड़े भी एकत्र किए हैं। राज्यों के लोक ऋण में आंतरिक ऋण (जिनमें बाजार उधार, बैंकों और वित्तीय संस्थाओं से लिए गए ऋण, राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) को जारी विशेष प्रतिभूतियां शामिल हैं), केन्द्र और लघु बचतों तथा भविष्य निधियों, इत्यादि से लिए गए ऋण शामिल हैं। राज्यों से एकत्र आंकड़ों के अनुसार, राज्यों के कुल बकाया ऋण, जिसमें अल्पावधिक उधार भी शामिल हैं, का मार्च, 2004 के अंत तक 865859 करोड़ रुपए होना का अनुमान है और मार्च, 2005 के अंत तक इसके बढ़कर 963870 करोड़ रुपए हो जाने का अनुमान है। 2003-04 के अंत तक बाजार उधारों (जिनमें बैंकों से ऋण और अर्थोपाय अग्रिम शामिल हैं) और भविष्य निधियों तथा जमाराशियों का हिस्सा क्रमशः 35.60 और 14.94 प्रतिशत था और 2004-05 के अंत तक इसके 37.23 और 14.74 प्रतिशत होने का अनुमान है। 2003-04 तथा 2004-05 के अंत में ऋण का राज्य-वार संघटन अनुबंध 12.1 और 12.2 में दिया गया है।

12.6 पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने राज्यों की ऋण-स्थिति का मूल्यांकन करते समय ऋण के अल्पकालिक घटकों अर्थात् अर्थोपाय अग्रिमों तथा प्रारक्षित निधियों एवं जमाराशियों को बाहर रखने की प्रथा का पालन किया था। सारणी 12.1 में राज्य सरकारों के अनुमानित ऋण के संबंध में राज्यों द्वारा हमें मुहैया कराई गई सूचना के आधार पर, अर्थोपाय अग्रिमों और प्रारक्षित निधियों एवं जमाराशियों को बाहर रखकर किए गए आकलन के परिणाम दिखाए गए हैं।

सारणी 12.1

राज्य सरकारों का कुल बकाया ऋण

(करोड़ रुपए)

	इस वित्तीय वर्ष के अंत में	2003-04	2004-05
1)	बाजार उधार	200690	230292
2)	बैंकों इत्यादि से उधार	102531	124236
3)	केन्द्र से लिए गए ऋण*	252809	261416
4)	भविष्य निधियां और जमाराशियां इत्यादि	129376	142103
5)	अन्य@	97906	123303
	जोड़	**783312**	**881350**

स्रोत: राज्य सरकारें

* **इसमें एनएसएसएफ ऋण भी शामिल हो सकते हैं।**

@ **इसमें कुछ राज्यों के लिए एनएसएसएफ ऋण शामिल हैं।**

12.7 हाल के वर्षों में बाजार उधार राज्य सरकारों के लिए निधियों के सबसे सस्ते स्रोत के रूप में उभरे हैं, जहां ब्याज-दरें 1995-96 के 14 प्रतिशत के स्तर से निरन्तर गिरती हुई 2003-04 तक लगभग 6 प्रतिशत के स्तर पर आ गई हैं। तथापि, बाजार उधार प्राप्त करने की राज्यों की क्षमता को केन्द्र सरकार द्वारा अपनी जरूरतों तथा बाजार में नकदी की स्थिति को देखते हुए विनियमित किया जाता है। राज्यों को दिए गए केन्द्रीय ऋण राज्यों के ऋण का सबसे बड़ा घटक होते हैं। ये अक्सर बाजार ऋण होते हैं जो केन्द्र द्वारा प्रचलित ब्याज दरों पर उठाए जाते हैं लेकिन राज्यों को ऐसी ब्याज दरों पर दिए जाते हैं जो बाजार दरों से बहुत भिन्न होती हैं। राज्यों को केन्द्र सरकार द्वारा ऋण प्रदान करने की व्यवस्था केन्द्र को राज्यों के उधारों पर नियंत्रण रखने में समर्थ बनाती है क्योंकि संविधान के अनुच्छेद 293 के अंतर्गत कोई राज्य भारत सरकार की सहमति के बिना कोई ऋण नहीं जुटा सकता, यदि केन्द्र सरकार द्वारा राज्य को दिए गए किसी ऋण का कोई हिस्सा अथवा गारंटी बकाया हो।

12.8 केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों को दिए गए ऋणों में निम्नलिखित शामिल हैं:

(क) सामान्य केन्द्रीय सहायता के भाग के रूप में राज्य प्लान स्कीमों के लिए ऋण, विदेशी अभिकरणों द्वारा वित्तपोषित राज्य परियोजनाओं के लिए अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता और अनेक राज्य प्लान स्कीमों (राज्य आयोजना ऋण) के योजनागत हिस्से का ऋण घटक जिसे प्रत्येक वर्ष 1 अक्तूबर को एक ऋण के रूप में समेकित कर दिया जाता है, जिस पर समान ब्याज-दर और अन्य शर्तें लगाई जाती हैं;

(ख) 1 अप्रैल, 1999 जब राष्ट्रीय लघु बचत निधि सृजित की गई थी, से पूर्व दिए गए ऋणों से युक्त लघु बचत ऋण;

(ग) केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं/केन्द्रीय प्लान स्कीमों के लिए ऋण और केन्द्रीय मंत्रालयों के जरिए दिए गए अन्य विविध ऋण;

(घ) वित्त मंत्रालय द्वारा दिए गए मध्यावधिक ऋण; और

(ङ) वित्त मंत्रालय द्वारा दिए गए अर्थोपाय अग्रिम ऋण।

12.9 1999-2000 से आगे प्रत्येक वर्ष के अंत में राज्यों को प्रदत्त बकाया केन्द्रीय ऋण, जैसाकि भारत सरकार के प्राप्ति बजट 2004-05 में बताया गया है, सारणी 12.2 में दिखाए गए हैं। यह देखा जा सकता है कि उधार संबंधी जरूरतों के लिए केन्द्र पर राज्यों की निर्भरता में क्रमिक कमी हुई है। जहां वर्ष 1999-2000 में केन्द्रीय ऋण राज्यों के बकाया ऋणों के 50 प्रतिशत से अधिक के हिस्से का निर्माण करते थे, वहीं 2002-03 में यह आंकड़ा गिरकर 34.04 प्रतिशत हो गया है और 2005 के अंत तक इसके और अधिक कम होकर 22.17 प्रतिशत हो जाने की संभावना है। इस गिरावट का एक कारण यह है कि केन्द्रीय ऋणों

सारणी 12.2

राज्यों को दिए गए केन्द्रीय ऋणों की रूपरेखा

(करोड़ रुपए)

इस वर्ष के अंत में	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
बकाया केन्द्रीय ऋण*	209882	218380	228902	227343	193034	196346
कुल बकाया ऋण@	415142	489768	576171	667891	788401	885700
	(50.48)	(44.59)	(39.73)	(34.04)	(24.48)	(22.17)

*** स्रोतः प्राप्ति बजट, भारत सरकार 2004-05।**

@ स्रोतः राज्यों के वित्त लेखे/राज्य सरकार के आंकड़े (इसमें प्रारक्षित निधियां और जमाराशियां शामिल नहीं हैं लेकिन अर्थोपाय अग्रिम शामिल हैं)।
कोष्ठकों के दिए गए आंकड़े सभी राज्यों के संबंध में कुल बकाया ऋण में केन्द्रीय ऋणों का प्रतिशत हिस्सा है।

में अब लघु बचतों के प्रति लिए गए उधार शामिल नहीं होते क्योंकि एनएसएसएफ में किए गए संग्रहणों के प्रति राज्यों की विशेष प्रतिभूतियों में किया गया निवेश 1.4.99 से लोक-लेखा में रखा जा रहा है। इस गिरावट का दूसरा कारण है - केन्द्रीय सरकार द्वारा अनुमत की गई ऋण की अदला-बदली। इस पर इस अध्याय में आगे चलकर चर्चा की गई है।

12.10 1984 से 2004 तक आयोजना और आयोजना-भिन्न ऋणों (लघु बचत ऋणों को छोड़कर) के संबंध में राज्यों को दिए गए केन्द्रीय ऋणों पर ब्याज की दर 7.5 प्रतिशत से 13 प्रतिशत के बीच रही है। एनएसएसएफ के निर्माण से पूर्व लघु बचत संग्रहणों के प्रति दिए गए ऋणों के संबंध में ब्याज की दर 1.8.74 से 31.5.81 तक 6.25 प्रतिशत से लेकर 1.6.93 से 1.9.93 तक अधिकतम 15 प्रतिशत रही, जिसके बाद यह 2.9.93 से 31.12.98 तक 14.5 प्रतिशत और 1.1.99 से 31.3.99 तक 14 प्रतिशत रही। चूंकि विगत में राज्य ऋण का सबसे बड़ा घटक केन्द्रीय ऋण थे, इसलिए बहुत हद तक केन्द्रीय ऋणों पर बढ़ती ब्याज दरों ने राज्यों के ऋण-शोधन के बढ़ते बोझ को और बढ़ाया है। अनुबंध 12.3 में केन्द्रीय ऋणों पर समय-समय पर लागू ब्याज दरों के ब्यौरे दिए गए हैं।

12.11 राज्यों के ऋण की वहनीयता का निर्धारण करने के लिए मानक मापदंड ऋण स.रा.घ.उ. अनुपात के और कुल राज्य प्राप्तियों में ब्याज अदायगियों के स्वीकार्य स्तरों को प्राप्त करना

सारणी 12.3

2002-03 में समग्र ऋण में राज्यों का ऋण-स.रा.घ.उ. अनुपात और प्रतिशत हिस्सा

क्र. सं.	राज्य	ऋण-स.रा.घ.उ. अनुपात	राज्यों के कुल ऋण में हिस्सा	क्र. सं.	राज्य	ऋण-स.रा.घ.उ. अनुपात	राज्यों के कुल ऋण में हिस्सा
सामान्य श्रेणी के राज्य							
1	आन्ध्र प्रदेश	28.85	7.50	16	उत्तर प्रदेश	39.08	11.90
2	बिहार	55.33	4.79	17	पश्चिम बंगाल	41.15	10.46
3	छत्तीसगढ़	25.46	1.20				
4	गोआ	28.15	0.45	**विशेष श्रेणी के राज्य**			
5	गुजरात	33.93	6.61	18	अरुणाचल प्रदेश	55.45	0.18
6	हरियाणा	27.85	2.70	19	असम	33.91	1.94
7	झारखंड	24.28	1.29	20	हिमाचल प्रदेश	63.25	1.71
8	कर्नाटक	25.12	4.72	21	जम्मू और कश्मीर	53.80	1.65
9	केरल	36.34	4.65	22	मणिपुर	43.08	0.31
10	मध्य प्रदेश	32.28	4.07	23	मेघालय	32.17	0.22
11	महाराष्ट्र	21.56	9.51	24	मिजोरम	81.56	0.27
12	उड़ीसा	62.93	4.23	25	नागालैंड	52.10	0.38
13	पंजाब	48.51	5.52	26	सिक्किम	60.27	0.13
14	राजस्थान	45.38	6.31	27	त्रिपुरा	37.78	0.46
15	तमिलनाडु	26.80	6.02	28	उत्तरांचल	32.37	0.80

ऋण में प्रारक्षित निधियां और जमाराशियां शामिल नहीं हैं।

रहा है। वर्ष 2002-03 के संबंध में जो वित्त लेखों की उपलब्धता की दृष्टि से नवीनतम वर्ष है, राज्यों के ऋण स.रा.घ.उ. अनुपात की तुलनात्मक स्थिति और राज्यों के कुल बकाया ऋण में प्रत्येक राज्य के प्रतिशत हिस्से का विश्लेषण जो परिणाम दर्शाता है, वे सारणी 12.3 में दिए गए हैं। सभी राज्यो के लिए समग्र ऋण-स.रा.घ.उ. 34.21 प्रतिशत बैठता है। 2002-03 के अंत तक, महाराष्ट्र और झारखंड को छोड़कर सभी राज्यों का ऋण-स.रा.घ.उ. अनुपात 25 प्रतिशत से अधिक था। 2002-03 तक ऋण-स.रा.घ.उ. अनुपात के वर्षवार आंकड़े अनुबंध 12.4 में दिए गए हैं।

12.12 ऋण के वहनीय स्तरों के संदर्भ में, ग्यारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि कर अंतरण और अनुदानों सहित राजस्व प्राप्तियों के प्रति ब्याज-अदायगियों का अनुपात तत्कालीन 22 प्रतिशत की औसत की तुलना में कम करके लगभग 18 प्रतिशत कर दिया जाना चाहिए। तथापि, हमने देखा है कि 2000-01 से 2002-03 तक, 17 राज्यों के संबंध में औसत अनुपात 18 प्रतिशत से ऊपर रहा है और 11 राज्यों के मामले में यह 22 प्रतिशत से ऊपर रहा है। इसलिए, इस मापदंड के अनुसार, 28 में से 17 राज्यों का ऋण अवहनीय स्तरों पर है। राज्यों की तुलनात्मक स्थिति सारणी 12.4 में दी गई है।

कुल राजस्व प्राप्तियों की तुलना में ब्याज अदायगियों के अनुपात के संबंध में राज्य-वार और वर्ष-वार आंकड़े अनुबंध 12.5 में दिए गए हैं। वर्ष 2003-04 (सं.अ.) के संबंध में सभी राज्यों के लिए राजस्व प्राप्तियों के प्रति ब्याज अदायगियों के अनुपात की समग्र स्थिति 26.07 प्रतिशत पाई गई है और वर्ष 2004-05 में इसके 25.19 प्रतिशत होने का अनुमान है।

12.13 राज्यों के ऋण की बिगड़ती स्थिति ऋण-स.रा.घ.उ. अनुपात और राजस्व प्राप्तियों के प्रति ब्याज-अदायगियों के अनुपात दोनों में प्रतिबिम्बित होती है। यह स्थिति ऐसे राज्यों के लिए विशेष रूप से गंभीर है जिनके ऋण-स.रा.घ.उ. अनुपात ऊंचे स्तर पर हैं (अर्थात 35 प्रतिशत से अधिक) तथा राजस्व प्राप्तियों की तुलना में ब्याज अदायगियों का अनुपात भी ऊंचा है (22 प्रतिशत से अधिक)। ये राज्य हैं बिहार - हिमाचल प्रदेश, केरल, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

12.14 वित्त मंत्रालय ने राजकोषीय सुधार सुविधा की अपनी समीक्षा में कुल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में ऋण के वहनीय स्तरों का आकलन किया है। इस सूत्र के अनुसार, ऋण को गारंटियों को शामिल करते हुए परिभाषित किया गया है। इसमें विशेष श्रेणी से भिन्न राज्यों को ऋण और ऋण-शोधन के संदर्भ में "अत्यधिक बोझग्रस्त" माना गया है, यदि यह अनुपात 300 प्रतिशत से अधिक हो जाए। विशेष श्रेणी के राज्यों के मामले में आरंभिक सीमा 200 प्रतिशत है। समीक्षा में शामिल किए गए 20 राज्यों के मामले में यह अनुपात वर्ष 2002-03 में, सिक्किम के लिए 96.09 प्रतिशत से लेकर पश्चिम बंगाल के लिए 500.93 प्रतिशत था। वर्ष 2004-05 के लिए तदनुरूप आंकड़ों का 98.26 प्रतिशत से 529.69 प्रतिशत तक होने का अनुमान लगाया गया है। वर्ष 2002-03 में 20 राज्यों में से 7 विशेष श्रेणी से भिन्न राज्य और 2 विशेष श्रेणी के राज्य अत्यधिक बोझग्रस्त थे।

12.15 राज्यों के ऋण की रूपरेखा को देखने से पता चलता है कि राज्यों का कुल बकाया ऋण (प्रारक्षित निधियों और जमाराशियों को छोड़कर) 1993-94 में स.घ.उ. के 18.62 प्रतिशत के स्तर से निरन्तर बढ़ता हुआ 2002-03 में स.घ.उ. का 27.04 प्रतिशत हो गया है। 2003-04 और 2004-05 के लिए तदनुरूप आंकड़े क्रमशः 28.43 प्रतिशत और 28.53 प्रतिशत है। राज्यों का बढ़ता ऋण राज्यों के राजकोषीय कार्य-निष्पादन की गिरावट को प्रतिबिम्बित करता है और यह राज्यों के राजस्व तथा व्यय की वृद्धि के बीच दीर्घकालिक अनमेल की स्थिति का द्योतक है। यह ब्याज अदायगियों, सब्सिडियों, वेतन और पेंशन जैसे आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय में निरन्तर वृद्धि के साथ-साथ कर-स.घ.उ. अनुपात में धीमी वृद्धि, सरकारी निवेशों से होने वाली अपर्याप्त आय और केन्द्रीय अंतरणों की अपर्याप्त वृद्धि का परिणाम है। बड़े राजस्व घाटों के कारण बड़े राजकोषीय घाटे हुए हैं और ऋण में वृद्धि हुई है जिसके परिणामस्वरूप घाटे, ऋण और ऋण-शोधन अदायगियों का एक दुष्चक्र उत्पन्न हो गया है।

सारणी 12.4

राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में ब्याज अदायगियां

राजस्व प्राप्तियों के प्रति ब्याज अदायगियों का प्रतिशत (2000-01 से 2002-03 तक की औसत)	**राज्य**
35% से ऊपर	उड़ीसा, पंजाब, पश्चिम बंगाल
28-35%	हिमाचल प्रदेश, राजस्थान, उत्तर प्रदेश
22-28%	आन्ध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, हरियाणा, केरल
18-22%	गोआ, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, तमिलनाडु
10-18%	असम, अरुणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, जम्मू और कश्मीर, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, सिक्किम, त्रिपुरा, उत्तरांचल

ऋण की अदला-बदली (ऋण-स्वैप) योजना

12.16 राज्यों के ऋण के संदर्भ में, ब्याज अदायगियों के इस ऊंचे स्तर से निपटने के लिए भारत सरकार द्वारा हाल ही में किए गए उपायों का उल्लेख किए जाने की जरूरत है। गिरते ब्याज की व्यवस्था का लाभ उठाते हुए, केन्द्रीय सरकार ने सितम्बर, 2002 में ऋण की अदला-बदली की योजना शुरू की ताकि राज्यों द्वारा केन्द्रीय सरकार को देय "ऊंची लागत के ऋण" पर राज्यों को राहत दी जा सके। ऊंची लागत का ऋण उस ऋण को कहा गया जिस पर 13 प्रतिशत अथवा इससे अधिक की ब्याज दर हो। केवल दिनांक 31.3.99 तक दिए गए राज्य आयोजना-ऋण तथा लघु बचत ऋण ही ऋण की अदला-बदली की योजना हेतु पात्र थे। हमें सूचित किया गया है कि 31 मार्च, 2002 की स्थिति के अनुसार ऊंची लागत का यह ऋण 114325 करोड़ रुपए मूल्य का था। ऊंची लागत के इन केन्द्रीय सरकारी ऋणों की अदला-बदली करने के लिए उधार के दो स्रोतों की पहचान की गई - अतिरिक्त खुले बाजार-उधार और लघु बचत प्रतिभूतियों में राज्य सरकार के निवेश। यह उम्मीद की जा रही थी कि अतिरिक्त बाजार उधार लगभग 7 प्रतिशत पर उठाए जा सकते हैं। चूंकि राज्यों पर 65000 करोड़ रुपए अधिक का लघु बचत ऋण था जिस पर 14.5 प्रतिशत से अधिक का ब्याज था, इसलिए इस अदला-बदली से राज्य सरकारों को अतिरिक्त बाजार उधारों से अदला-बदली किए गए लघु बचत ऋण के संदर्भ में 6 से 8 प्रतिशत से अधिक के ब्याज की स्पष्ट बचत होने की संभावना थी। एनएसएसएफ प्रतिभूतियों में राज्यों के निवेश पर 9.5 प्रतिशत की ब्याज-देनदारी थी। इस संबंध में 3.5 प्रतिशत से 5.5 प्रतिशत की ब्याज-बचत होने की उम्मीद थी। योजना में यह परिकल्पना की गई कि वर्ष 2002-03 के दौरान, सितम्बर, 2002 से राज्यों को देय निवल लघु बचत ऋणों का 20 प्रतिशत हिस्सा विगत ऋणों की पूर्व-अदायगी करने के लिए इस्तेमाल किया जाएगा। वर्ष 2003-04 में निवल लघु बचतों के 30 प्रतिशत हिस्से और वर्ष 2004-05 में निवल लघु बचतों के 40 प्रतिशत हिस्से को ऋण की अदला-बदली करने के लिए इस्तेमाल करने की बात कही गई। नकदी की स्थिति को देखते हुए राज्य सरकारों द्वारा लघु बचतों की अनुपूर्ति अतिरिक्त बाजार उधारों से की जाती है।

12.17 वित्त मंत्रालय ने हमें सूचित किया है कि अब तक ऋण की कुल अदला-बदली 87672 करोड़ रुपए रही है, जिसका वर्ष-वार ब्यौरा सारणी 12.5 में दिया गया है।

सारणी 12.5

की जा चुकी ऋण की अदला-बदली की स्थिति

(करोड़ रुपए)

	लघु बचतों से	अतिरिक्त खुले बाजार उधारों से	जोड़
2002-03	3766	10000	13766
2003-04	17943	26623	44566
2004-05 सित. 04 तक	15559	13781	29340

12.18 वर्ष 2004-05 में, अदला-बदली किया जाने वाला कुल ऋण अनुमानतः लगभग 46000 करोड़ रुपए होगा। ऋण की अदला-बदली से इसकी पूर्णावधि में 31000 करोड़ रुपए की कुल ब्याज राहत और पहले पांच और दस वर्ष में क्रमशः 14500 करोड़ रुपए तथा 28000 करोड़ रुपए की ब्याज राहत मिलने की उम्मीद है। हमें सूचित किया गया है कि ब्याज अदायगियों में होने वाली बचतों से संबंधित ये आकलन इस पूर्वानुमान पर आधारित हैं कि 1.14 लाख करोड़ रुपए के ऊंची लागत के ऋण की 20 वर्ष की समान परिशोधन अवधि है और 6017 करोड़ रुपए की वार्षिक अदायगी है तथा यह भी कि अदला-बदली किए गए ऋणों पर औसत ब्याज अतिरिक्त खुले बाजार उधारों के लिए 7 प्रतिशत और लघु बचतों के लिए 9.5 प्रतिशत है। वित्त मंत्रालय ने इस योजना के परिणामस्वरूप राज्यों के राजस्व व्यय में हुई बचतों के 0.75 प्रतिशत प्रतिवर्ष के स्तर पर होने का आकलन किया है।

12.19 केन्द्रीय सरकार ने ऋण की अदला-बदली से हुई प्राप्तियों का प्रयोग एनएसएसएफ को देय इसके ऋण, जो 1999 में इसके सृजन के समय लिया गया था, की पूर्व-अदायगी करने के लिए किया है। तथापि, केन्द्र के लिए राजस्व की कुछ हानि होगी क्योंकि ऊंची लागत के ऋण प्रभावी रूप से 14 प्रतिशत के औसत वार्षिक ब्याज की आय सृजित कर रहे थे, जबकि जहां केन्द्र एनएसएसएफ को देय ऋण जिस पर 10.5 प्रतिशत की ब्याज दर है, की पूर्वअदायगी करने के लिए ऋण की अदला-बदली से हुई पूर्ण प्राप्तियों को इस्तेमाल करता है तो ऐसी स्थिति में 3.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष के ब्याज दर का अंतर मौजूद रहता है। राज्यों के लिए, ऋण की अदला-बदली का परिणाम केवल ऋण के संघटन और परिपक्वता अवधि में परिवर्तन होना रहा है लेकिन ऋण के समग्र भंडार में परिवर्तन नहीं हुआ है। लेकिन लाभ ये हैं कि कुछ समय के बाद अपेक्षाकृत कम ब्याज अदायगियों के रूप में राज्यों के राजस्व लेखे पर दबाव कम हो जाएगा और इसके परिणामस्वरूप उधार संबंधी समग्र जरूरतों पर भी दबाव में कमी आएगी। इसके अलावा, राज्य सरकारों को ऋण देने के संबंध में मध्यवर्ती के रूप में केन्द्रीय सरकार की भूमिका भी कम हो जाएगी।

पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा दी गई ऋण-राहत

12.20. ऋण-राहत के संबंध में अपना दृष्टिकोण निर्धारित करने से पूर्व, हमने पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा राज्य को दी गई ऋण-राहत के उपायों की जाँच की। हमने पाया कि ऋण-राहत इन रूपों में दी गई (i) साझी शर्तों पर ऋणों का समेकन और भविष्य में ब्याज दरों में गिरावट, (ii) ब्याज दरों में कटौती किए बिना राज्यों को दिए गए ऋण की वापसी अदायगी की शर्तों में संशोधन, (iii) कतिपय वर्षों में देय ब्याज अदायगियों और मूल राशि की वापसी अदायगी के संबंध में ऋण स्थगन की अनुमति; (iv) विनिर्दिष्ट अवधि के दौरान देय होने वाले ऋणों अथवा वापसी अदायगियों को बट्टे-खाते डालना, (v) राजकोषीय कार्य-निष्पादन से जुड़ी ऋण-राहत की योजनाओं को शुरू करना इत्यादि। जहां दूसरे, सातवें और आठवें वित्त आयोग ने कुछ पूर्ववर्ती ऋणों को समेकित किया और उन्हें अपेक्षाकृत कम ब्याज दरों पर पुनः

निर्धारित किया, वहीं छठे वित्त आयोग ने बकाया ऋणों की वापसी-अदायगी की शर्तों को संशोधित किया। सातवें वित्त आयोग ने यह सिफारिश भी की कि 1978-79 के अन्त में बकाया लघु बचत ऋणों को चिरस्थायी ऋणों में रूपान्तरित कर दिया जाए। लेकिन, केन्द्रीय सरकार ने यह सिफारिश स्वीकृत नहीं की थी। विशिष्ट ऋणों को बट्टे खाते डालना भी इन आयोगों की सिफारिशों का हिस्सा था। तथापि, हम बिल्कुल पिछले तीन आयोगों की सिफारिशों पर अधिक विस्तार से चर्चा करना चाहेंगे क्योंकि ये हमारे लिए अधिक प्रासंगिक मानी जाती हैं। नौवें वित्त आयोग ने अपनी दूसरी रिपोर्ट में 1986-89 के दौरान सूखे के कारण राज्यों को दिए गए ऋणों और 31 मार्च, 1989 को बकाया ऋणों तथा 1984-89 के दौरान मध्य प्रदेश को दिए गए भोपाल गैस त्रासदी से जुड़े ऋणों को इस शर्त पर बट्टे खाते डालने की सिफारिश की कि उनके संबंध में वापसी-अदायगी, जो राज्य सरकार द्वारा पहले ही मूल राशि और ब्याज के रूप में कर दी गई है, को राज्य सरकार से प्राप्त होने वाली अन्य देय राशियों के प्रति समायोजित कर दिया जाए। आयोग ने 1984-89 के दौरान पंजाब को दिए गए विशेष ऋणों के संबंध में मूल-राशि की वापसी-अदायगी और ब्याज-अदायगी पर दो वर्ष के स्थगन काल का भी सुझाव दिया। इसके अलावा, सभी राज्यों के मामले में 1984-89 की पांच वर्षीय अवधि के दौरान दिए गए राज्य आयोजना ऋणों और 31 मार्च, 1990 तक की स्थिति को बकाया ऋणों को समेकित करने तथा 15 वर्ष के लिए पुनःनिर्धारित करने की सिफारिश की गई। पहले पांच वर्षों अर्थात् 1990-95 के दौरान, उस समय मौजूद आधार पर देय राशियों की तुलना में वापसी-अदायगियों की मात्रा कम होनी थी जो आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उड़ीसा, तमिलनाडु, गोआ और विशेष श्रेणी के राज्यों में 10 प्रतिशत तक, गुजरात, राजस्थान और उत्तर प्रदेश के मामले में 7.5 प्रतिशत तथा बिहार, हरियाणा, केरल, पंजाब और पश्चिम बंगाल के मामले में 5 प्रतिशत तक होना था।

12.21. दसवें वित्त आयोग ने कहा कि चूंकि पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा अनुशंसित राहत उपायों में से अनेक उपाय लागू किए जा रहे हैं, इसलिए भावी राहत को महज एक वृद्धि ही माना जाना चाहिए। आयोग ने दो भागों में एक ऋण-राहत योजना की सिफारिश की, अर्थात् (i) सभी राज्यों के लिए राजकोषीय निष्पादन से जुड़ी सामान्य ऋण-राहत की योजना और (ii) ऊंचे राजकोषीय दबाव वाले राज्यों, विशेष श्रेणी के राज्यों और विशेष ध्यान दिए जाने वाले ऋण की समस्याओं से ग्रस्त राज्यों के लिए विशिष्ट राहत। यह राज्य सरकारों की इक्विटी धारिता के विनिवेश से हुई आय से ऋण के भुगतान को प्रोत्साहित करने की योजना के अतिरिक्त थी। दसवें वित्त आयोग की सामान्य ऋण राहत योजना में राजकोषीय कार्य-निष्पादन में हुए सुधार को एक वर्ष विशेष में कुल राजस्व व्यय के प्रति राजस्व प्राप्तियों (केन्द्र से प्राप्त अन्तरण और अनुदानों सहित) के अनुपात की तुलना में एकदम पिछले तीन वर्षों में तदनुरूप अनुपात की औसत से करके मापा गया है। प्रत्येक राज्य के कार्य-निष्पादन की तुलना उसीके कार्य-निष्पादन से की गई। 1989-95 की अवधि में दिए गए ऋणों और 31 मार्च, 1995 के बाद वापसी-अदायगी हेतु देय ऋणों पर राहत देने के लिए पिछले तीन वर्षों के दौरान राजकोषीय सुधार के औसत अनुपात की तुलना में अनुपात के आधिक्य को दोगुना करने की सिफारिश की गई। यह राहत किसी भी वर्ष में इन ऋणों के लिए वापसी-अदायगी हेतु देयराशि के अधिक से अधिक दस प्रतिशत तक ही अनुमत थी। हमने पाया कि दसवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर राज्यों को मंजूर की गई वास्तविक राहत 1995-2000 की अवधि के दौरान 212 करोड़ रुपए थी जबकि दसवें वित्त आयोग द्वारा 565.51 करोड़ रु. (कार्य-निष्पादन में 2.5 प्रतिशतांक की वृद्धि का अनुमान करने पर) की राहत का अनुमान लगाया गया था। विशेष श्रेणी के राज्यों और ऊंचे राजकोषीय दबाव वाले तीन अन्य राज्यों (उड़ीसा, बिहार और उत्तर प्रदेश) के लिए दसवें वित्त आयोग ने 1989-95 के दौरान दिए गए नए केन्द्रीय ऋणों और 31.3.95 को बकाया ऋणों के संबंध में वापसी अदायगियों के 5 प्रतिशत को बट्टे खाते डालने के रूप में विशेष राहत दी क्योंकि राजस्व व्यय की तुलना में उनकी ब्याज अदायगियों का औसत अनुपात 1989-90 से 1993-94 के दौरान 17 प्रतिशत से अधिक हो गया था। पंजाब के मामले में, 1995-2000 के दौरान देय होने वाले विशेष सावधि ऋणों की मूल राशि की वापसी-अदायगी के एक तिहाई हिस्से को माफ करने की सिफारिश की गई।

12.22. ग्यारहवें वित्त आयोग ने राजकोषीय दबाव से ग्रस्त राज्यों के लिए किसी विशेष ऋण राहत पर विचार नहीं किया, लेकिन निम्नलिखित संशोधनों के साथ दसवें वित्त आयोग की सामान्य ऋण राहत योजना जारी रखीः-

(i) कुल राजस्व व्यय के सापेक्षतया राजस्व प्राप्तियों के सन्दर्भ में राजकोषीय सुधार के अनुपात पर 2 के गुणक के स्थान पर 5 का गुणक इस्तेमाल किया गया;

(ii) निर्धारित राहत की सीमा किसी एक वर्ष में देय वापसी-अदायगी के 10 प्रतिशत के स्थान पर 25 प्रतिशत के स्तर पर तय की गई और

(iii) राजस्व प्राप्तियों के आकलन में, अनुच्छेद 275 के तहत ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राजस्व घाटे संबंधी अनुदानों को बाहर रखा जाना था।

यह राहत 1995-2000 के दौरान दिए गए नए ऋणों और मार्च, 2000 को बकाया ऋणों के संबंध में दी जानी थी। हालांकि अनुमानित ऋण राहत 600 से 700 करोड़ रु. तक की थी, हमें वित्त मंत्रालय द्वारा सूचित किया गया है कि सितम्बर, 2004 तक राज्य सिर्फ 131.77 करोड़ रु. की राहत के ही पात्र हुए थे। इस योजना के तहत जो राज्य लाभान्वित हुए, वे हैंः-आंध्र प्रदेश (77.52 करोड़ रु.), अरूणाचल प्रदेश (1.72 करोड़ रु.), मणिपुर (2.47 करोड़ रु.), तमिलनाडु (7.89 करोड़ रु.) और पंजाब (42.11 करोड़ रु.)।

राज्य सरकारों के विचार

12.23. हमने ऋण राहत के संबंध में राज्य सरकारों द्वारा उनके ज्ञापनों में दिए गए सुझावों पर विचार किया है। अनेक राज्यों ने

अनुरोध किया है कि राज्यों को दिए गए केन्द्रीय ऋणों पर ब्याज दरों को कम किया जाए। ब्याज-माफी, ऋणों के समेकन, मूल-राशि को बट्टे खाते डालने, वापसी अदायगी का पुनःनिर्धारण और स्थगन करने के सुझाव दिए गए हैं। अनेक राज्यों ने ब्याज और वापसी अदायगी पर स्थगन के साथ अथवा उसके बिना ऋणों के समेकन और पुनःनिर्धारण का अनुरोध किया है। कुछ राज्यों ने यह सुझाव भी दिया है कि समेकित ऋणों के कुछ हिस्से को बट्टे खाते डाल दिया जाए। राज्यों की एक अन्य मांग ऋण की अदला-बदली की योजना को जारी रखना है और कुछ राज्यों का सुझाव है कि यह योजना वित्तीय संस्थाओं से लिए गए ऋणों सहित ऊँची लागत के सभी बकाया ऋणों पर लागू कर दी जानी चाहिए। कुछ राज्यों ने ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राजकोषीय कार्य-निष्पादन से जुड़ी ऋण राहत की योजना में संशोधन करने का सुझाव दिया है। राज्यों द्वारा दिए गए अन्य सुझावों को नीचे सारबद्ध किया गया हैः

क) भारत सरकार द्वारा सहायता-अनुदान के रूप में प्राप्त विदेशी सहायता को अनुदान के रूप में राज्यों को अन्तरित कर दिया जाना चाहिए और विनिमय लागत चुकाने के लिए राज्यों से एक शुल्क लिया जा सकता है।

ख) विदेशी अभिकरणों से लिए गए और राज्यों को अन्तरित किए जाने वाले उधारों की वापसी अदायगी विदेशी अभिकरण द्वारा निर्धारित शर्तों पर ही की जानी चाहिए और केन्द्रीय सरकार को विनिमय लागत चुकाने के लिए केवल एक शुल्क प्रभारित करना चाहिए।

ग) लघु बचतों के संबंध में, केन्द्रीय सरकार राज्यों से सिर्फ उसी राशि को वसूल करे जो निवेशक को अदा की जानी है और एक सांकेतिक लागत हो जो योजनाओं के प्रशासन हेतु आधे प्रतिशत से अधिक न हो।

घ) ऋण की अदला-बदली की योजना ऊंची लागत के सभी ऋणों पर लागू होनी चाहिए और राज्यों को केन्द्रीय सरकार द्वारा लगाई गई कतिपय सीमाओं के भीतर, ऊंची लागत के ऋणों की वापसी अदायगी करने के लिए आन्तरिक और बाहरी दोनों बाजारों से कम लागत के ऋण जुटाने की अनुमति दी जानी चाहिए।

ङ) विद्रोह अथवा प्राकृतिक आपदाओं जैसी आपात स्थितियों से निपटने के लिए विशेष सावधि ऋणों के रूप में दी गई आयोजना-सहायता को अनुदान में रूपान्तरित कर दिया जाना चाहिए। भविष्य में, ऐसी सहायता केवल "सहायता अनुदान" के रूप में आनी चाहिए।

च) त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम और ग्रामीण विद्युतीकरण कार्यक्रम के अंतर्गत विशेष श्रेणी के राज्यों को दी गई अतिरिक्त आयोजना सहायता को अन्य प्लान स्कीमों की तरह 90 प्रतिशत अनुदान और 10 प्रतिशत ऋण में रूपान्तरित कर दिया जाना चाहिए बजाय 100 प्रतिशत ऋण के, जैसाकि इस समय किया जा रहा है।

छ) व्यपगत न होने वाला संसाधनों का केन्द्रीय पूल, जिसमें विभिन्न मंत्रालयों में पूर्वोत्तर राज्यों के लिए निर्धारित निधियों की खर्च न की गई राशि रहती है, को 90 प्रतिशत अनुदान और 10 प्रतिशत ऋण के मौजूदा पैटर्न की बजाय 100 प्रतिशत अनुदान के रूप में संबंधित राज्यों को दिया जाना चाहिए।

ज) राज्यों को दिए गए ऋणों पर भारत सरकार द्वारा प्रभारित ब्याज-दर की प्रत्येक वर्ष समीक्षा की जानी चाहिए और इसे बाजार की प्रचलित ब्याज-दर से जोड़ा जाना चाहिए।

झ) केन्द्रीय आयोजना सहायता सामान्यतया अनुदानों के रूप में होनी चाहिए और राज्यों के पास खुले बाजार से ऋण लेने का विकल्प होना चाहिए।

ञ) वित्तीय संस्थाओं को राय दी जानी चाहिए कि वे राज्य की गारंटी पर जोर दिए बिना परियोजना की अर्थ-क्षमता के आधार पर सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों को ऋण दें।

केंद्रीय सरकार के विचार

12.24. केंद्रीय सरकार ने अपने ज्ञापन में उल्लेख किया है कि पंचाट अवधि के दौरान सकल घरेलू उत्पाद की तुलना में राज्य कर के अनुपात को कम करने के लिए एक उपयुक्त राजकोषीय योजना बनाया जाना अनिवार्य है। इसमें यह भी कहा गया है कि हालांकि केंद्र सरकार ऋणों की अदला-बदली करके और योजनागत ऋणों पर ब्याज दरों में कटौती करके तथा लघु बचत अन्तरणों के माध्यम से राज्यों के ऋण-भार को कम करने का प्रयास कर रही है, फिर भी केंद्र के प्रति राज्यों के ऋणों को न तो बट्टे खाते डाला जाना चाहिए और न ही उनको पुनर्सूचीबद्ध किया जाना चाहिए क्योंकि केंद्र सरकार इस बारे में और किसी प्रकार का अतिरिक्त बोझ वहन करने की स्थिति में नहीं है। किसी भी हालत में राज्यों को दी जाने वाली ऋण राहत शर्त रहित नहीं होनी चाहिए और सभी राज्यों पर लागू होनी चाहिए।

12.25. ज्ञापन में यह भी उल्लेख है कि राज्यों द्वारा दी गई गारन्टियों में विगत में तेजी से वृद्धि हुई है और मार्च 2002 के अन्त में ये गारन्टियां 166116 करोड़ रुपए के स्तर पर थीं जो 17 प्रमुख राज्यों पर विचार करते हुए सकल घरेलू उत्पाद का 7.2 प्रतिशत बैठती हैं। हालांकि कुछ राज्य सरकारों द्वारा इन गारन्टियों के स्तर को नियंत्रित करने के लिए प्रशासनिक और वैधानिक कदम उठाए गए हैं, फिर भी उपयुक्त यही होगा कि यदि आयोग गारन्टियों के एक उपयुक्त स्तर की सिफारिश करता है तो उसी

स्तर तक की गारन्टियां किसी भी राज्य द्वारा दी जानी चाहिए। जहां तक केंद्रीय सरकार का संबंध है और जैसा कि राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन विधेयक में व्यवस्था की गई है, प्रत्येक वर्ष नई गारन्टियों को सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत तक सीमित रखे जाने के प्रयास किए जाएंगे।

12.26. एक अनुवर्ती संदर्भ में, यह कहा गया है कि राज्यों के मामले में ऋण की वहनीयता के मामले में मध्यावधिक राजकोषीय सुधार अवसंरचना में ध्यान दिया जा रहा है। अनेक राज्य राजकोषीय उत्तरदायित्व वाले विधान को अपनाकर, गारन्टियों आदि की सीमा निर्धारित करके राजकोषीय सुधार के प्रति कार्य भी कर रहे हैं और ऐसा विश्वास किया जाता है कि इससे उनकी भविष्य में उधार लेने की जरूरतों पर अनुकूल प्रभाव पड़ेगा जिससे उनके समग्र ऋण का स्टाक भी प्रभावित होगा।

12.27. ऋण राहत को मानव विकास सूचकांक में प्रगति के मुद्दे से जोड़ने पर आयोग से अनुरोध किया गया है कि वह समानता के साथ कार्यकुशलता की विचारणाओं को संतुलित रखे ताकि भारत के औसत मानव विकास सूचकांकों की अपेक्षा कम सूचकांक वाले राज्यों की चिन्ताओं पर अधिक ध्यान दिया जा सके। किसी भी स्थिति में, ऋण-राहत विशेष रूप से ऋण की लागत से जुड़े मुद्दों का समाधान करने के लिए होनी चाहिए न कि ऋण को बट्टे खाते डालने के लिए, जो कि सरकार राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम के प्रभावी होने पर सामने आने वाले अवरोधों के कारण वहन करने की स्थिति में नहीं है।

12.28 ऋण राहत को मानव विकास सूचकांक (एचडीआई) में प्रगति से जोड़ने के विषय पर एक अन्य अनुरोध में वित्त मंत्रालय ने विचार प्रकट किया था कि विविध कार्य प्रणालियों, राज्यों के अपूर्ण कवरेज तथा आंकड़ों में असामान्यता के होते हुए राज्यों को दी जाने वाली ऋण राहत को मानव विकास के सूचकांक से जोड़ना उपयुक्त नहीं होगा। ऋण राहत के विषय में विशुद्ध "वित्तीय" और "राजकोषीय" निर्देशकों पर ध्यान देना ही उपयुक्त होगा।

12.29 चूंकि केन्द्रीय सरकार ने उल्लेख किया है कि ऋण वहनीयता की समस्या को मध्यावधिक राजकोषीय सुधार अवसंरचना के माध्यम से हल किया जा रहा है, इसलिए हमने विशेषरूप से ऋण से सम्बद्ध राजकोष सुधार सुविधा (एफआरएफ) के लक्षणों का अध्ययन किया है। वित्त मंत्रालय द्वारा एफआरएफ की मध्यावधिक पुनरीक्षा में यह पाया गया है कि डोमर सिद्धांत पर आधारित वहनीय ऋण की पारम्परिक परिभाषा की बजाय कुल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में ऋण का मूल्यांकन अधिक उपयुक्त पाया गया है क्योंकि राज्य के जीएसडीपी को प्रयोग करने में कार्य प्रणाली गत समस्याएं आती हैं। चूंकि जीएसडीपी वृद्धि और राज्यों के राजस्वों में वृद्धि में एक तादात्म्य बना रहता है इसलिए, कुल राजस्व प्राप्तियों (टीआरआर) के प्रतिशत के रूप में ऋण को रोकना गलत नहीं था। मध्यावधिक पुनरीक्षा में दिए गए सूत्रीकरण में ऋण की परिभाषा में गारन्टियां शामिल हैं। जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर सकल राजकोषीय घाटे को स्थिर रखने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, साधारण श्रेणी के राज्यों के लिए वहनीय ऋण (गारन्टियों सहित) कुल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात में 300 प्रतिशत बैठता है। पुनरीक्षा में उल्लेख है कि यदि सामान्य श्रेणी के राज्यों में यह अनुपात 300 प्रतिशत से अधिक बैठता है तो उन्हें अधिक दबाव वाले राज्य समझा जाएगा। विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए यदि यह अनुपात 200 प्रतिशत से अधिक बैठता है तो उन्हें उच्च दबाब वाले राज्यों की श्रेणी में रखा जा सकता है। अनुमान लगाया गया है कि वर्ष 2004-05 तक अत्यधिक दबाब वाले राज्यों की संख्या आठ होने की संभावना है (विशेष श्रेणी में असम और हिमाचल प्रदेश तथा सामान्य श्रेणी में केरल, महाराष्ट्र, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान और पश्चिम बंगाल)।

12.30 राजकोष सुधार सुविधा की मध्यावधिक पुनरीक्षा ने यह भी सुझाव दिया है कि व्यावहारिक दृष्टिकोण यही होगा कि राज्यों को तीन श्रेणियों में विभाजित कर दिया जाए, जैसे कि (क) अत्यधिक ऋण से दबे राज्य, (ख) सामान्य ऋण के दबाव वाले राज्य और (ग) दबाव रहित राज्य । अत्यधिक ऋण के बोझ वाले राज्यों के लिए एक आईएमएफ-विश्व बैंक एचआईपीसी उपक्रम का एक संशोधित रूप होना चाहिए जिसमें सभी ऋणों को शामिल करते हुए उन पर विचार किया गया हो। इसके अतिरिक्त, ऋण अदला-बदली स्कीम को जारी रखा जाए और सुधार के खर्चों को पूरा करने के लिए ऋणों और अनुदानों के मिले-जुले रूप को अपनाना चाहिए जिसमें ऋणों का हिस्सा इस मिश्रण के 50 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

12.31 हमें यह समझना होगा कि राज्यों को जो सहायता उपलब्ध करायी गयी है, वह वित्तीय संस्थाओं के सहयोग से कम ब्याज वाले ऋणों का लाभ उठाते हुए अपने ऋणों के पुनर्गठन के लिए है। यह सहायता ऋणों को पुनः सूचीबद्ध करने अथवा पुनर्वित्तपोषण के लिए होगी और भारत सरकार एफआरएफ के माध्यम से पुनर्गठन की प्रीमियम लागत के एक भाग की हिस्सेदारी खुले बाजार से अतिरिक्त उधारों के आंवटन द्वारा करेगी। नागालैण्ड और हिमाचल प्रदेश ने ही अब तक इस सहायता का लाभ उठाया है। इसके अतिरिक्त, अनुदानों के सम्मिश्रण तथा खुले बाजार से उधारों के माध्यम से स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना (वीआरएस) आदि जैसे सुधारों के खर्चों के वित्तपोषण के लिए बनायी गई स्कीमों के अन्तर्गत जम्मू और कश्मीर, मणिपुर, हिमाचल प्रदेश, केरल और नागालैंड ने लाभ उठाया है।

12.32 हमने यह भी पाया है कि जुलाई, 2004 में संसद के समक्ष प्रस्तुत की गई भारत सरकार की मध्यावधिक राजकोषीय नीति केंद्रीय बजट के माध्यम से राज्यों को ऋण उपलब्ध कराए जाने की अपेक्षा सीधे ही खुले बाजार से ऋण उठाने को प्रोत्साहन देती है और राज्यों को विदेशी ऋण "बैक-टू-बैक" आधार पर उधार दिए जाने पर विचार करती है। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय साझा न्यूनतम कार्यक्रम में यह उल्लेख किया गया है कि राज्यों पर ऋण के बोझ को दूर करने का संरचनात्मक और पारदर्शी दृष्टिकोण अपनाया जाएगा ताकि वे सामाजिक क्षेत्र के निवेशों में वृद्धि करने में समर्थ हो सकें और राज्यों को दिए जाने वाले ऋणों पर ब्याज दरों में कमी की जाएगी।

आयोग द्वारा समनुदेशित अध्ययन

12.33 भारत में राज्यों को ऋण की राजकोषीय वहनीयता का मूल्यांकन करने तथा उन प्रमुख कारकों का पता लगाने के लिए जिन्होंने विगत में ऋण के प्रोफाइल को विकृत करने में सहयोग दिया है, आयोग द्वारा भारतीय प्रबंधन संस्थान, अहमदाबाद को इस विषय पर एक उपयुक्त कार्यप्रणाली विकसित करने का कार्य सौंपा था। छः राज्यों के संबंध में मामला अध्ययनों का प्रयोग करते हुए अध्ययन में सुधारों को एक माडल कार्यक्रम तैयार करने और ऋण से सम्बद्ध विषयों को हल करने के लिए नीतिगत हस्तक्षेपों का सुझाव दिया जाना अपेक्षित था। अध्ययन ने केन्द्र से राज्यों को संसाधनों के अन्तरण (कर और अनुदानों) को जोड़ने की सिफारिश की थी जिससे राज्य अपने राजस्वों का सृजन करते हुए अपने प्रारम्भिक घाटे के लेखों में उपयोग कर लें। आयोग द्वारा एक बार किसी भी आधार पर राज्य को अन्तरणों के स्तर का निर्धारण किए जाने के बाद राज्यों के अपने राजस्वों में इसके अनुपात का निर्धारण हो जाएगा और यह एक प्रोत्साहन योजना का आधार बनना चाहिए। यह भी सिफारिश की गई है कि आपदा / विनाश राहत के लिए दिए गए सभी अन्य ब्याज वाले ऋणों पर अलग-अलग विचार किया जाना चाहिए, फिर चाहे उन्हें पूर्णतया अथवा आंशिक तौर पर बट्टे खाते डाला जाए या फिर उन पर ब्याज दरों को घटाने के अतिरिक्त पांच वर्ष की ऋण-स्थगन की रियायत दी जाए। यह निष्कर्ष निकाला गया है कि चार राज्यों को ब्याज भुगतानों पर पांच वर्ष की ऋण स्थगन अवधि के माध्यम से अपने ऋण को लगभग 15 प्रतिशत पुनर्गठित करने की आवश्यकता पड़ेगी और इनमें से दो राज्यों के लिए यह स्तर क्रमशः 30 प्रतिशत और 50 प्रतिशत होगा। यह सब कुछ राज्यों के अपने राजस्वों और प्रारम्भिक व्ययों में लक्षित वृद्धि की प्राप्ति के सख्त अनुपालन में क्रमशः 13.5 प्रतिशत और 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष के अधीन होना चाहिए जिसके पूरा न होने पर 2 प्रतिशत अतिरिक्त दंड ब्याज के साथ ब्याज को पुनः जोड़ा जाना चाहिए। यह सुझाव दिया गया है कि किसी भी राज्य के लिए निधियों के अन्य स्रोतों की तुलना में चूंकि केन्द्र से प्राप्त ऋणों पर उच्चतम प्रभावी ब्याज दर होती है इसलिए, केंद्र द्वारा प्रभारित प्रभावी ब्याज दर में कम से कम 200 आधारिक बिंदुओं की कटौती होनी चाहिए और पांच वर्ष की अवधि के दौरान इन्हें बाजार में प्रचलित ब्याज दर के अनुरूप लाया जाना चाहिए। यह भी सुझाव दिया गया है कि राज्यों द्वारा लिए जाने वाले बाजार उधारों पर लगी विद्यमान सीमा की भी पुनरीक्षा की जानी चाहिए और उनकी उधार लेने की क्षमता तथा समग्र आर्थिक निष्पादन के आधार पर राज्यों को और अधिक स्वतंत्रता दी जानी चाहिए। उन लघु बचतों के संबंध में जिन पर उच्च ब्याज खर्च आता है, केंद्र को चाहिए कि वह इन ऋणों का लाभ उठाने के विषय में राज्यों को कोई विकल्प प्रदान करें। राज्यों में ऐसे ऋणों की आवश्यकता के समय केंद्र एक राज्य से दूसरे राज्य में इन लघु बचतों के आधिक्य की पूर्ति कर सकता है। विकल्प के तौर पर केंद्र इन ऋणों के ब्याज खर्च तथा बाजार ब्याज दर के अन्तर को वहन कर सकता है। अध्ययन ने यह भी सुझाव दिया है कि राज्य सरकारों द्वारा सरकारी क्षेत्र की वित्तीय संस्थाओं से लिए गए ऋणों की पूर्व-भुगतान संबंधी बातचीत को केंद्रीय सरकार द्वारा सरल और सुसाध्य बनाया जाना चाहिए क्योंकि राज्यों की ऋण संबंधी आवश्यकताओं के कारण इन पर बहुत ही ऊंची ब्याज दरें प्रभावी होती हैं।

12.34 आयोग ने ऋण वहनीयता/ऋण राहत पर एक दस्तावेज भी जारी किया था। इस दस्तावेज में ऋण वहनीयता के विभिन्न पहलुओं और ऋण राहत के उपायों को शामिल किया गया था और भविष्य में लिए जाने वाले उधारों के लिए नीति भी सुझाई गई थी। इसने राजकोषीय घाटे के आकार पर अतिरिक्त सीमा के साथ राजस्व घाटे को समाप्त किए जाने के महत्व पर जोर दिया था। प्रत्येक राज्य के लिए जीएसडीपी के 3 प्रतिशत के राजकोषीय घाटे के लक्ष्य के साथ जीएसडीपी के 25 प्रतिशत के लक्षित ऋण अनुपात का सुझाव दिया गया था। इस लक्ष्य की प्राप्ति में अन्य बातों के साथ-साथ राज्यों को केंद्रीय ऋणों के मामले में ऋण राहत के तीन विभिन्न स्वरूपों की आवश्यकता होगी, यथा (क) एक उपयुक्त स्तर तक राज्यों को मिलने वाले केंद्रीय ऋणों पर ब्याज दर कम करके ब्याज संबंधी देयताओं में कटौती करना, (ख) केंद्र से राज्यों द्वारा लिए गए ऋणों को बट्टे खाते डालना, केंद्र द्वारा राज्यों को दिए जाने वाले उधारों की नीति में संशोधनों के साथ-साथ ऋण परिशोधन और ब्याज भुगतान पर भविष्य में होने वाले बजटीय खर्चों को समाप्त किया जाना और (ग) ऋण परिशोधन के अनुसार राज्यों के लिए वार्षिक बजटीय व्यय को घटाने के लिए लम्बी अवधि वाले ऋणों को पुनः सूचीबद्ध करना। मानव विकास में कार्य-निष्पादन को ऋण राहत के साथ जोड़ने की संभावना को तलाशने के उद्देश्य से हमने योजना आयोग और यूएनडीपी द्वारा तैयार की गई रिपोर्टों की जांच की है। निवेश के वातावरण में अन्तर-राज्य भेदों को जानने के लिए मैसर्स इंडिकस एनेलिटिक्स द्वारा अनेक परिवर्तनीय घटकों का प्रयोग करते हुए निवेश आकर्षणकारी सूचकांक और निवेश वातावरण सूचकांक नामक दो सूचकांकों को विकसित किया गया था। वर्ष 1996-2001 के बीच प्रतिशत परिवर्तन के आधार पर 20 राज्यों को दर्जा दिया गया था।

हमारा दृष्टिकोण

12.35 हमने अपने विचारों को मूर्त रूप देते समय राज्यों के ऋण के विद्यमान स्तरों, उनकी राजकोषीय स्थितियों, पिछले वित्त आयोगों द्वारा सिफारिश किए गए उपचारात्मक उपायों, केंद्र सरकार द्वारा दिए गए सुझावों और राज्य सरकारों के निवेदनों को ध्यान में रखा है। हमने अपने द्वारा सौंपे गए दो अध्ययनों के साथ-साथ अन्य अध्ययनों के सुझावों को भी ध्यान में रखा है। इन सभी कारकों पर विचार करने के बाद हमारा विचार यह है कि जब तक राज्यों के ऋण से निपटने के लिए ठोस और तात्कालिक उपाय नहीं किए जाते तब तक राज्यों की राजकोषीय स्थिरता को प्राप्त नहीं किया जा सकेगा। हम ग्यारहवें वित्त आयोग के इस दृष्टिकोण से सहमत हैं कि वृद्धिकारी राजस्व प्राप्तियों को वृद्धिकारी ब्याज के बोझ तथा वृद्धिकारी प्राथमिक व्यय को पूरा करना चाहिए। तथापि, हम महसूस करते हैं कि इससे पूर्व राजस्व प्राप्तियों में वृद्धि करने तथा खर्चों को नियंत्रित करने के उपायों

को आरम्भ करके राजस्व संतुलन की प्राप्ति अपेक्षित है। इस प्रकार, राज्यों के राजस्व घाटे को दूर करने की दृष्टि से और वहनीय समझे जाने वाले ऋण के संदर्भ में हमारे द्वारा ऋण राहत संबंधी उपायों की सिफारिश किया जाना आवश्यक होगा। विशेष प्रकार की ऋण राहत मुहैया कराने के अतिरिक्त, वहनीय स्तरों से अधिक राज्यों के ऋण भंडार की भावी वृद्धि को प्रतिबंधित करने के लिए गुणात्मक और मात्रात्मक उपाय भी निर्धारित किए जाने की आवश्यकता पड़ेगी। विशेष रूप से, राज्यों को दिए गए केंद्रीय ऋणों के संबंध में सिफारिश किए गए ऋण राहत उपायों को मजबूत करने की आवश्यकता होगी और साथ ही बेहतर राजकोषीय निष्पादन को प्रोत्साहित करना होगा। राज्यों के ऋण की तुलना में केंद्र की भूमिका को भविष्य के लिए एक युक्तियुक्त उधार देने की नीति निर्धारित करके पुनः निश्चित करने की आवश्यकता है। इसमें राज्यों को भविष्य में दिए जाने वाले ऋणों के लिए ब्याज दरों का युक्ति युक्त परिकलन भी शामिल होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, पुनर्भुगतानों, विशेष रूप से खुले बाजार से लिए जाने वाले उधारों के संबंध में, भावी आवश्यकताओं पर इस प्रकार से ध्यान दिए जाने की जरूरत होगी कि समूह में अथवा एकल भुगतान किए जाने के मामले में कोई अनावश्यक राजकोषीय प्रभाव न पड़े।

12.36 चूंकि विगत वर्षों के राजकोषीय घाटों को वित्त पोषित करने हेतु लिए गए सकल उधार ऋण का रूप लेते हैं, इसलिए उच्च स्तरीय राजस्व और राजकोषीय घाटे ऋण के स्टाक को और अधिक बढ़ा देते है। हम समझते हैं कि राज्यों को अपने राजस्व घाटों को दूर करने के प्रयास करने चाहिए ताकि लिए गए उधारों का उपयोग राजस्व व्यय को पोषित करने पर नहीं बल्कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन पर हो सके। हमने पाया है कि कर्नाटक, केरल, पंजाब, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश ने राजकोषीय अनुशासन की सुरक्षा के लिए राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित किया है और राज्यों के ऋण और/या उधारों (गारन्टियों सहित) के आकार पर वैधानिक सीमा भी लगाई है। महाराष्ट्र विधान सभा में एक राजकोषीय उत्तरदायित्व विधेयक भी लाया गया है। हम समझते हैं कि इन छः राज्यों के राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों के राजकोषीय और राजस्व घाटों के लिए विनिर्दिष्ट लक्ष्य हैं। कुल देयताओं के संबंध में कर्नाटक, पंजाब और उत्तर प्रदेश द्वारा सीमाएं भी निर्धारित की गई हैं। महाराष्ट्र का प्रस्ताव है कि उधारों पर प्रतिबंध लगाया जाए। कर्नाटक, तमिलनाडु, पंजाब, उत्तर प्रदेश (नियमों या कानून के अन्तर्गत सीमा निर्धारित की जाएगी) और महाराष्ट्र के विधान में गारन्टियों की सीमाएँ तय की जाएंगी। हमारी सिफारिश है कि राजकोषीय अनुशासन के उपाय के रूप में पहली अवस्था में सभी राज्यों को राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों को अधिनियमित करना चाहिए जिसमें उन्हें अपने राजस्व और राजकोषीय घाटों को कम करने के लिए विशेष वार्षिक लक्ष्य निर्धारित करने के साथ-साथ उधारों और गारन्टियों में कटौती करने के लिए सीमा निश्चित करनी चाहिए। हमारी यह भी सिफारिश है कि उस विधान में यह भी व्यवस्था होनी चाहिए कि वर्ष 2008-09 तक राज्यों का राजस्व घाटा शून्य तक लाया जाए और केंद्रीय सरकार के लिए निर्धारित इसी प्रकार के लक्ष्यों को प्राप्त करना चाहिए। अध्याय 4 में दिए गए निर्देशानुसार राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान को अधिनियमित करना, ऋण राहत का लाभ उठाने के लिए एक आवश्यक पूर्व-शर्त होगी, जैसीकि इस अध्याय में सिफारिश की गई है।

12.37 हमारे विचारर्थ विषय में हमसे मानव विकास और निवेश वातावरण के क्षेत्र में राज्यों के निष्पादन को महत्व देते हुए उपचारात्मक उपायों की सिफारिश करने की अपेक्षा की गई है। हमने केंद्र और राज्य सरकारों के सुझावों और इस प्रकार के संबंध मुहैया कराने की व्यवहार्यता को ध्यान में रखते हुए इस विषय पर विचार किया है। हालांकि कुछ राज्य सरकारों ने ऋण राहत के एक मानदंड के रूप में इन्हें समाविष्ट करने का समर्थन किया है, लेकिन अन्य राज्य ऋण राहत को मानव विकास में प्रगति अथवा निवेश वातावरण से जोड़ने के हक में नहीं हैं, उनका कहना है कि खराब कार्य निष्पादन अथवा इन क्षेत्रों में राज्यों का सापेक्षतया नीचा स्तर अवहनीय ऋण भार सहित राजकोषीय असंतुलनों पर काफी हद तक निर्भर करता है। इस प्रकार का संबंध विकासशील और पिछड़े राज्यों के बीच अन्तर को भी बढ़ाएगा। इसके अतिरिक्त, मानव विकास का सूचकांक तैयार करने और एक विशेष निर्धारित तारीख तक राज्यों के कार्य निष्पादन का आकलन इसके मूल्यांकन को वस्तुपरक बना सकता है। इसी प्रकार, निवेश के वातावरण में सुधार लाने हेतु संघटकों की परिभाषा करना भी विवादास्पद सिद्ध होगा। जहां तक केंद्रीय सरकार का संबंध है, उनका विचार यह है कि मानव विकास सूचकांक में सुधारों को ऋण राहत से जोड़ना भी उपयुक्त नहीं होगा।

12.38 हमने मानव विकास और निवेश वातावरण के क्षेत्र में राज्यों के निष्पादन को ऋण राहत से जोड़ने की व्यवहार्यता की जांच की है। हमने पाया है कि हमारा विचारार्थ विषय यह स्पष्ट नहीं करता है कि इस प्रकार के निष्पादन से राहत की स्कीम में सकारात्मक महत्व मिलेगा अथवा नकारात्मक। हमें सौंपे गए अध्ययन के निष्कर्षों और कार्य प्रणाली सहित अन्तर्ग्रस्त मुद्दों की ध्यानपूर्वक जांच करने के पश्चात् हम न तो मानव विकास और न ही निवेश वातावरण के क्षेत्र में ऋण राहत और निष्पादन के बीच कोई सीधा संबंध स्थापित करने में असमर्थ रहे हैं। केंद्र सरकार भी इस प्रकार के संयोजन के हक में नही है और सुझाव दिया है कि ऋण राहत के विषय में विशुद्ध वित्तीय और राजकोषीय निर्देशकों पर ध्यान दिया जाना ही लाभदायक होगा। इसके अतिरिक्त, विविध कार्यप्रणालियों, राज्यों का अपूर्ण व्याप्तिक्षेत्र और आंकड़ों के समय पर उपलब्ध न होने के कारण मानव विकास में निष्पादन को ऋण राहत से संयोजित करना उपयुक्त नहीं होगा। निवेश वातावरण के सूचकांक के सूत्रीकरण में तो और भी अधिक अड़चने आती हैं क्योंकि इस सूचकांक के सूत्रीकरण के लिए किसी स्वीकृत अथवा मानक कार्यप्रणाली की अवधारणा न होने के कारण इसमें काफी अधिक तथ्यपरक निर्णय लेना अपेक्षित होता है। इसलिए, हमने निर्णय लिया है कि ऋण राहत को मानव विकास में निष्पादन अथवा निवेश वातावरण से संयोजित न किया जाए।

12.39 हमने पैरा 12.20 से पैरा 12.22 तक यह उल्लेख किया है कि किस प्रकार से पिछले आयोगों ने राज्यों को ऋण राहत मुहैया कराना स्वीकारा था। ऋण राहत की अपनी स्कीम तैयार करने में हमने दसवें और ग्यारहवें वित्त आयोगों द्वारा सिफारिश की गई स्कीमों को हिसाब में लिया है। केंद्रीय सरकार की ऋण अदला-बदली स्कीम में राज्यों को काफी राहत प्रदान की गई है। जहां तक राजकोषीय सुधारों का संबंध है, हमारा ध्यान राज्यों द्वारा वर्ष 2008-09 तक राजस्व संतुलन प्राप्त किए जाने पर है। इसलिए, हमने ऋण राहत के प्रति दो-तरफा दृष्टिकोण अपनाया है । पहला, ऋण राहत की साधारण स्कीम जो सभी राज्यों पर लागू होती है और दूसरा वर्ष 2008-09 तक राजस्व संतुलन प्राप्त करने के लिए एक प्रोत्साहन प्रदान करने की दृष्टि से राजकोषीय निष्पादन से संयोजित बट्टे खाते डाले जाने की एक स्कीम। तथापि, हमने ऋण राहत के व्याप्ति क्षेत्र से 1-4-99 के बाद से एनएसएसएफ से राज्यों को दिए गए ऋणों को शामिल नहीं किया है।

12.40 जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, भारत सरकार की ऋण अदला-बदली स्कीम में उन केंद्रीय ऋणों को भी शामिल किया गया है जिन पर 13 प्रतिशत और उससे अधिक की ब्याज दर है और उसके 2004-05 तक बन्द होने की आशा है। राज्यों ने केन्द्रीय ऋणों पर ब्याज दरों को बाजार उधारों पर लागू होने वाली ब्याज दरों के अनुरूप रखने का अनुरोध किया है। वर्ष 2004-05 के प्राप्ति बजट से देखा गया है कि वर्ष 2003-04 के दौरान केन्द्र के बाजार उधारों की भारित औसत लागत 5.74 प्रतिशत थी। वित्त मंत्रालय से एकत्र आंकड़ों के अनुसार वर्ष 2003-04 में कुल उधारों की भारित औसत लागत, जैसाकि सारणी 12.6 में निर्दिष्ट है, 6.04 प्रतिशत बैठती है। वर्ष 2003-04 में केंद्र द्वारा राज्यों से भारित ब्याज दर 10.5 प्रतिशत ही थी। इस प्रकार, केंद्र द्वारा दिए गए उधारों की सीमान्तिक लागत राज्यों से वसूली गई ब्याज दर की अपेक्षा बहुत कम है। भारी ब्याज भुगतान एक प्रमुख कारक रहा है जिससे राज्य सरकारों के बकाया ऋणों में वृद्धि होती जाती है। इसलिए, हमारे विचार से ऋण वहनीयता को प्राप्त करने हेतु ब्याज भुगतानों में कटौती किया जाना अनिवार्य है। हमने अपनी पंचाट अवधि के दौरान केंद्रीय और राज्य सरकारों से ऐसे ऋण-वार ब्यौरे मुहैया कराने का अनुरोध किया है, जिसमें 31-3-04 की स्थिति के अनुसार बकाया शेष और केंद्रीय ऋणों पर देय वापसी अदायगी की मात्रा तथा ब्याज भुगतान को भी शामिल किया गया हो। मुहैया कराए गए आंकड़ों से पता चलता है कि प्रत्येक राज्य के लिए दिए गए ऋणों की काफी अधिक मात्रा का प्रशासन वित्त मंत्रालय द्वारा किया जा रहा है और यह भी कि इन ऋणों के समेकन से इन ऋणों के प्रबंधन में सुगमता आएगी। दिनांक 31-3-04 की स्थिति के अनुसार केंद्र द्वारा राज्यों को दिए गए बकाया ऋणों, सिवाय उन ऋणों के जो केंद्रीय मंत्रालयों द्वारा दिए गए हैं और जिनके बारे में आंकड़े उपलब्ध नहीं थे, के सम्बन्ध में समेकन प्रक्रिया को हमने निष्पादित कर दिया है।

12.41 दिनांक 31-3-04 की स्थिति के अनुसार राज्यों को दिए गए बकाया केन्द्रीय ऋणों को समेकित करने के प्रयोजनार्थ हमने वित्त मंत्रालय द्वारा दिए गए बकाया केंद्रीय ऋणों के विवरण पर इन कारणों से विश्वास किया है कि, (क) वित्त मंत्रालय के आंकड़ों में 2004-05 के अन्त तक होने वाली ऋण की संभावित अदला-बदली को हिसाब में लेते हुए तदनुसार पुनर्भुगतानों का निर्धारण किया गया है और (ख) अनेक मामलों में राज्यों द्वारा भेजे गए केंद्रीय ऋणों के आंकड़ों में एनएसएसएफ से प्राप्त ऋणों को शामिल किया गया है। दिनांक 31-3-04 की स्थिति के अनुसार, राज्यों को दिए गए केन्द्रीय ऋणों की बकाया राशि को हमने समेकित किया है, जो 184268 करोड़ रुपए बैठती है। इन ऋणों में केंद्रीय योजनाओं/केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के लिए मंत्रालयों/विभागों द्वारा दिए गए ऋणों को शामिल नहीं किया है। इन बकाया ऋणों का ब्यौरा सारणी 12.7 में दिखाया गया है।

सारणी 12.6

वर्ष 2003-04 में केन्द्रीय सरकार के उधारों की भारित औसत ब्याज दर

निवल उधार	राशि	ब्याज दर (प्रतिशत)
बाजार उधार	86797	5.74
एनएसएसएफ	13765	7
एनएसएसएफ	32602	6
एनएसएसएफ	13608	5.95
भविष्य निधियाँ	5000	8
अन्य (कर-मुक्त)	4520	6.5
अन्य (करयोग्य)	1588	8
जोड़	157880	
भारित औसत ब्याज दर		6.04 %

सारणी 12.7

दिनांक 31-3-04 की स्थिति के अनुसार राज्यों को दिए गए केंद्रीय ऋणों के बकाया का ब्यौरा

31.3.04 को ऋणों का बकाया	(करोड़ रुपए में)
अवरूद्ध ऋण	146198
मध्यावधिक ऋण	2431
31-3-99 तक प्रदान किए गए लघु बचतों के ऋण	30638
1979-80 से पूर्व के समेकित ऋण (30 वर्ष)	475
1979-80 से पूर्व के पुनर्समेकित ऋण (30 वर्ष)	1441
1979-84 समेकित ऋण (20 वर्ष)	27
1979-84 समेकित ऋण (25 वर्ष)	550
1979-84 समेकित ऋण (30 वर्ष)	1562
1984-89 समेकित ऋण (15 वर्ष)	942
अन्य	4
कुल जोड़	**184268**

12.42 उपलब्ध कराए गए आंकड़ों में वर्ष 2004-05 में जैसी संभावना की गई है, लगभग 44,000 करोड़ रुपए के ऋणों की अदला-बदली को निर्दिष्ट किया गया है। 31.3.05 को इन समेकित ऋणों का बकाया जो वर्ष 2004-05 में सामान्य पुनर्भुगतानों को हिसाब में लेने और ऋणों की संभावित अदला-बदली के पश्चात् जो राशि बचेगी, वह 128795 करोड़ रुपए होगी। हमारी पंचाट अवधि के दौरान उपर्युक्त सारणी 12.7 में वर्णित ऋणों पर देय पुनर्भुगतान के राज्य-वार ब्यौरे अनुबंध 12.6 में दिए गए हैं। हमारा मानना है कि ऋण अदला-बदली स्कीम के बंद होने के बाद भी बकाया ऋणों पर प्रभावी ब्याज दर 11.5 प्रतिशत के लगभग होगी। हमारे विचार से, केंद्रीय सरकार के उधारों की सीमान्त लागत और केंद्र द्वारा ऋणों पर प्रभारित प्रभावी ब्याज दरों के बीच अन्तर का समायोजन करके ब्याज भुगतानों में राहत देना आवश्यक होगा। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि लेन-देन संबंधी लागतों के रूप में कुछ प्रीमियम केंद्र को उपलब्ध होना चाहिए, हम सिफारिश करते हैं कि 31-3-04 तक राज्यों को संविदा किए गए केंद्रीय ऋणों तथा 31.3.05 को बकाया (यह राशि 128795 करोड़ रुपए बैठती है) राशि को समेकित कर दिया जाए और 20 वर्ष की नई अवधि (20 समान किस्तों में वापसी अदायगी की जाए) में पुनः व्यवस्थित किया जाए तथा उन पर 7.5 प्रतिशत का ब्याज वसूल किया जाए। इन समेकित ऋणों में ऐसे कुछ ऋण भी शामिल होंगे जिन्हें पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा 7.5 प्रतिशत से भी कम की ब्याज दरों पर समेकित किया था। तथापि, हमने वर्तमान प्रक्रिया में उन्हें शामिल कर लिया है ताकि केंद्र सरकार के लिए ऋणों का प्रबंधन करना आसान हो जाए। इन ऋणों को पुनः व्यवस्थित किए जाने से राज्यों को वापसी अदायगी करने में लाभ होगा। समेकन करने, पुनः व्यवस्था करने तथा ब्याज दरों को कम किए जाने से संबंधित इन सिफारिशों के संदर्भ मे, सभी राज्यों को एक साथ मिलाते हुए पंचाट अवधि के दौरान ऋण राहत की राशि ब्याज भुगतानों में 21276 करोड़ रुपए और वापसी अदायगी करने में 11929 करोड़ रुपए बैठती है। इस प्रकार, प्रस्तावित स्कीम ब्याज दर में कटौती किए जाने तथा ऋणों को पुनः व्यवस्थित किए जाने के संदर्भ में लाभ प्रदान कर रही है जिससे राज्यों की नकदी की स्थिति मजबूत होगी। ऋण राहत के राज्यवार ब्यौरे अनुबंध 12.7 में निर्दिष्ट हैं। ऋण समेकन प्रक्रिया में हमने वर्ष 2004-05 में केंद्र द्वारा प्रदान किए जाने वाले नए ऋणों को हिसाब में नहीं लिया है क्योंकि ऐसे ऋणों के राज्यवार ब्यौरे उपलब्ध नहीं थे। तथापि, केंद्रीय सरकार ने राज्यों को दिए जाने वाले ऋणों पर ब्याज दर को वर्ष 2004-05 में 10.5 प्रतिशत से कम करके 9 प्रतिशत कर दिया है। यह आम ऋण राहत जिसमें समेकन, पुनः व्यवस्था और ब्याज दर को कम करके 7.5 प्रतिशत किया जाना शामिल है, पैरा 12.36 में हमारे द्वारा सिफारिश किए गए राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान को अधिनियमित किए जाने वाले वर्ष से सभी राज्यों को उपलब्ध होगी।

12.43 ऋणों को समेकित करके तथा 31-3-04 से पूर्व के तथा 31-3-05 को बकाया रहने वाले केंद्र सरकार द्वारा राज्यों को प्रदान किए गए ऋणों पर ब्याज की दरों को भारी मात्रा में घटाकर उन्हें पुनः व्यवस्थित करके सामान्य ऋण राहत प्रदान करने के अतिरिक्त हमने राजकोषीय निष्पादन पर आधारित ऋणों को बट्टे खाते डालने की एक स्कीम तैयार की है। हमने प्रत्येक राज्य के लिए एक राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित करने की जरूरत पर पहले से ही दबाव डाला हुआ है जिसमें वर्ष 2008-09 तक राजस्व घाटे को घटाकर शून्य तक लाने के लिए राजकोषीय समायोजन की दिशा को निर्धारित किया जाएगा। हमने अपनी रिपोर्ट के अध्याय 11 में राज्यों की राजकोषीय सुधार सुविधा को इस आधार पर बंद करने का सुझाव दिया था कि इस सुविधा का वर्तमान स्वरूप इसके उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायक नहीं है। हमारे विचार से, राजकोषीय निष्पादन को प्रतिफलित करने की गुणात्मक प्रोत्साहन योजनाओं की बजाय ऋणों को बट्टे खाते डाले जाने के पैकेज में राजकोषीय निष्पादन के लिए प्रोत्साहनों की स्कीम बनायी जानी चाहिए। हम महसूस करते हैं कि राज्यों को एक ठोस प्रोत्साहन तभी दिया जाएगा यदि राजस्व घाटे की कटौती उन्हें ऋण को बट्टे खाते डालने के लिए भी हकदारी देती हो। इस प्रकार की स्कीम से राज्यों के राजस्व घाटे को समाप्त करने के प्रयासों में तेजी आएगी। इसलिए, हम राज्यों के राजस्व घाटे की कटौती से सम्बद्ध ऋण को बट्टे खाते डाले जाने की स्कीम आरम्भ करने की सिफारिश करते हैं। इस स्कीम के अन्तर्गत पैरा 12.40 से पैरा 12.42 में सिफारिश किए गए अनुसार ऋणों को समेकित तथा पुनः व्यवस्थित किए जाने के बाद 2005-06 से 2009-10 तक केन्द्रीय ऋणों पर देय वापसी अदायगी ही बट्टे खाते डाले जाने के लिए उपयुक्त होगी। वापसी अदायगी को बट्टे खाते डाले जाने की मात्रा को उस निरपेक्ष राशि से जोड़ा जाएगा जिस राशि तक हमारी पंचाट अवधि के दौरान प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में राजस्व घाटे में कटौती हुई है। वास्तव में, यदि राजस्व घाटे को शून्य तक लाया जाता है तो उस अवधि के दौरान समस्त वापसी अदायगी को बट्टे खाते डाल दिया जाएगा। बट्टे

खाते डाले जाने की यह स्कीम सभी राज्यों के लिए राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान को अधिनियमित करके सामान्य ऋण राहत के लिए अर्हता प्राप्त करने पर ही उन्हें उपलब्ध होगी।

12.44 स्कीम को चलाने का तरीका नीचे बताया गया हैः-

(क) राजकोषीय निष्पादन को राजस्व घाटे/राजस्व अधिशेष के संदर्भ में मापा जाएगा, जिसे तीन वर्षों अर्थात् 2001-02 (वास्तविक), 2002-03 (वास्तविक), और 2003-04 (सं.अ.) का औसत लेकर निरपेक्ष संख्याओं में निकाला गया होगा। यह औसत 2003-04 के लिए आधार वर्ष के आंकड़ों के रूप में लिया जाएगा।

(ख) आधार वर्ष के आंकड़ों के अनुसार (उपर्युक्त पद्धति से परिकलित) जो राज्य राजस्व अधिशेष में थे और अनुवर्ती वर्षों में भी हमारी पंचाट अवधि के अंत तक अधिशेष में बने रहेंगे, केंद्रीय ऋणों पर देय वापसी अदायगी की किस्त को (समेकन और पुनः व्यवस्थित किए जाने के बाद) वर्ष 2005-06 से आगे प्रत्येक वर्ष में बट्टे खाते डाला जा सकता है और यह क्रम तब तक बना रहेगा जब तक कि राज्यों का राजस्व अधिशेष निरपेक्ष अर्थों में आधार वर्ष के स्तर से नीचे न चला जाए। जिस वर्ष में राजस्व अधिशेष आधार वर्ष के आंकड़ों की तुलना में कम रहेगा तो किस्त को निरस्त करने की अनुमति नहीं दी जाएगी।

(ग) जो राज्य आधार वर्ष के आंकड़ों के अनुसार राजस्व घाटे में थे उनके राजस्व घाटे को वर्ष 2008-09 तक अर्थात् पांच वर्ष की अवधि के दौरान समाप्त किए जाने की आशा है। राजकोषीय निष्पादन को उस निरपेक्ष राशि तक मापा जाएगा जिस तक आधार वर्ष के आंकड़े से आरम्भ करते हुए पिछले वर्ष में हुए घाटे की तुलना में प्रत्येक वर्ष में राजस्व घाटा कम हुआ है। उस मापदंड का निर्धारण करने के प्रयोजनार्थ जिस पर राहत प्रदान की जाएगी, 2005-10 की अवधि के दौरान राज्य द्वारा देय वापसी अदायगी का अनुपात (समेकन तथा पुनः व्यवस्था किए जाने के बाद केंद्रीय ऋणों का) आधार वर्ष के राजस्व घाटे की तुलना में निकाला गया है। यह बट्टे खाते डाली गयी वापसी अदायगी की उस राशि का निर्धारण करता है, जिसकी प्रत्येक राज्य को राजस्व घाटे के प्रत्येक रुपए की कटौती के लिए अनुमति दी जाएगी। अनुबंध 12.8 में वह अनुपात दिया गया है जो बट्टे खाते डाली जाने वाली राशि की मात्रा का निर्धारण करने के लिए राज्यों पर लागू होगा।

(घ) प्रत्येक वर्ष में एकदम पिछले वर्ष की तुलना में राजस्व घाटे में हुई वास्तविक कटौती राज्य के लिए तत्काल अनुवर्ती वर्ष में देय वापसी अदायगी को बट्टे खाते डाली जाने वाली राशि का निर्धारण करेगी। इसका परिकलन राजस्व घाटे की कटौती की राशि द्वारा उपर्युक्त वर्णित अनुपात से गुणा करके किया जाएगा। तथापि, किसी एक वर्ष में बट्टे खाते डाली गई कुल राशि उस वर्ष में समेकित ऋणों पर देय वापसी अदायगी तक सीमित रहेगी। इसके अतिरिक्त, बट्टे खाते डाले जाने की अनुमति केवल तभी दी जाएगी यदि आधार वर्ष के आंकड़ों की तुलना में राज्य अपने राजस्व घाटे को कम स्तर पर रखता है।

(ङ) यह ध्यान दिया जाए कि अन्य बातों के समान रहते हुए पैरा 12.42 में सिफारिश की गई ब्याज दर को कम किए जाने के कारण ऋण राहत के परिणामस्वरूप वर्ष 2005-06 से आगे राजस्व घाटे में कटौती अदृश्य रहेगी। राजस्व घाटे में कटौती जो ब्याज दर राहत के समान स्तर तक हो, उसे पात्रता की आवश्यकता के रूप में लिया जाएगा। इसलिए, प्रत्येक राज्य से हमारी पंचाट अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष में राजस्व घाटे में कटौती किए जाने की अपेक्षा की जाएगी, जो आधार वर्ष के आंकड़ों से तुलना करने पर हमारे द्वारा सिफारिश किए गए ब्याज राहत में सामूहिक कटौती किए जाने की अपेक्षा अधिक हो। वर्ष 2005-10 के दौरान प्रत्येक राज्य के लिए ब्याज दर को कम किए जाने से व्युत्पन्न राजस्व घाटे में सामूहिक कटौती और ब्याज भुगतानों में वर्ष-वार राहत के ब्यौरे अनुबंध 12.9 में दिए गए हं।

(च) यदि किसी वर्ष में राजस्व घाटे में कटौती उस वर्ष में देय समस्त वापसी अदायगी को बट्टे खाते में डालने के लिए अपेक्षित न्यूनतम राशि से अधिक हो जाती है तो उस आधिक्य को अगले वर्ष के लिए पूर्णतया अग्रेणीत कर लिया जाएगा, बशर्ते कि अगले वर्ष में भी राजस्व घाटा लगातार घटने की प्रवृत्ति का अनुसरण कर रहा हो और आधार वर्ष के आंकड़ों की तुलना में कम हो। दूसरी ओर, यदि अगले वर्ष में राजस्व घाटे में कोई वृद्धि होती है लेकिन राजस्व घाटा आधार वर्ष के आंकड़ों की अपेक्षा अभी भी कम रहता है तो बट्टे खाते डाले जाने की हकदारी का निर्धारण पिछले वर्ष के उस न्यूनतम राजस्व घाटे के आंकड़ों में आए सुधार के आधार पर किया जाएगा जिस पर पिछले वर्ष में पूर्ण राहत दी गई थी।

(छ) अपनी स्कीम का एक उदाहरण देते हैं, यदि राज्य "क" के पास आधार वर्ष के राजस्व घाटे के आंकड़े 2000 करोड़ रुपए के हैं और 2005-2010 से देय वापसी अदायगियां 1000 करोड़ रुपए है

(अथवा कहें कि 200 करोड़ रुपए प्रति वर्ष), तो बट्टे खाते डाली जाने वाली राशि का निर्धारण करने के लिए अनुपात 0.50 होगा अर्थात् राज्य अपने राजस्व घाटे में कटौती की राशि का 50 प्रतिशत के बराबर ऋण को बट्टे खाते डालने के लिए पात्र होगा। यदि राज्य 2004-05 में अपने घाटे को 300 करोड़ रुपए तक कम कर लेता है, आधार वर्ष के स्तर की तुलना में, तो वह राज्य 2005-06 में 150 करोड़ रुपए की राशि के ऋण को बट्टे खाते डालने का पात्र होगा। लेकिन, यदि घाटे में कटौती 600 करोड़ रुपए तक होती है तो हालांकि राज्य 300 करोड़ रुपए के ऋण बट्टे खाते डालने का पात्र होगा, लेकिन उस वर्ष में ऋण को बट्टे खाते डाली जाने वाली राशि उस वर्ष में देय वापसी अदायगी की किस्त (अर्थात् 200 करोड़ रुपए) तक प्रतिबंधित होगी और शेष राशि (अर्थात् 100 करोड़ रुपए) अगले वर्ष में बट्टे खाते डाली जाने के लिए अर्हक हो जाएगी बशर्ते कि वह राज्य अगले वर्ष में अपने राजस्व घाटे को पुनः कम करे अथवा उसी स्तर को बनाए रखे। दूसरी ओर, यदि वर्ष 2005-06 में राजस्व घाटा बढ़ता है, मान लो 2004-05 के स्तर से 100 करोड़ रुपए बढ़ता है तो आधार वर्ष के स्तर की तुलना में निवल सुधार केवल 500 करोड़ रुपए का ही होगा। उस अवस्था में, चूंकि 400 करोड़ रुपए की राशि को पिछले वर्ष में ऋण राहत के लिए पहले ही उपयोग में लाया जा चुका है इसलिए वह राज्य शेष 100 करोड़ रुपए के 50 प्रतिशत तक अर्थात् वर्ष 2006-07 में केवल 50 करोड़ रुपए की वापसी अदायगी में राहत के लिए पात्र होगा।

(ज) यदि किसी राज्य का किसी वर्ष में निष्पादन खराब रहता है और पिछले वर्ष की तुलना में राजस्व घाटा उस उच्च स्तर तक बढ़ जाता है जिसके लिए वापसी अदायगी में राहत प्राप्त की गयी है तो अनुवर्ती वर्ष में आए किसी प्रकार के सुधार का आकलन उस वर्ष के संदर्भ में न करते हुए पिछले वर्ष में किए गए निष्पादन के उस स्तर पर किया जाएगा जिस स्तर तक राहत का लाभ उठाया गया है। यदि उस पिछले वर्ष में राजस्व घाटे में कटौती, वापसी अदायगी को 100 प्रतिशत बट्टे खाते डालने के लिए अर्हता प्राप्त करने हेतु अपेक्षित न्यूनतम कटौती की अपेक्षा अधिक होती है तो उस वर्ष का राजस्व घाटा न्यूनतम राजस्व घाटे में उस कटौती को ध्यान में रखते हुए सांकेतिक रूप से निर्धारित किया जाएगा जिसने वापसी अदायगी में 100 प्रतिशत राहत के लिए राज्य को पात्र बनाया होता। उपर्युक्त उप-पैरा (छ) के क्रम में उदाहरणार्थ, यदि "क" राज्य का राजस्व घाटा वर्ष 2004-05 में 1400 करोड़ रुपए तक कम किए जाने के पश्चात् वर्ष 2005-06 में 1800 करोड़ रुपए तक चला जाता है तो वह राज्य वर्ष 2006-07 में वापसी अदायगी में राहत के लिए अर्हता प्राप्त नहीं करेगा। इसके साथ ही वर्ष 2007-08 में राहत के लिए वर्ष 2006-07 में इसके निष्पादन को वर्ष 2004-05 के सांकेतिक स्तर 2000 करोड़ रुपए में से 400 करोड़ रुपए घटाकर 1600 करोड़ रुपए होगा। इससे यह सुनिश्चित होगा कि कोई भी राज्य आधार वर्ष पर सुधार के उसी स्तर के लिए एक बार से अधिक राहत का लाभ नहीं उठा सकेगा। इसी प्रकार किसी भी राज्य को किसी भी वर्ष में न्यूनतम अपेक्षित स्तर की तुलना में बेहतर निष्पादन के लिए दंडित नहीं किया जाएगा।

(झ) दसवें और ग्यारहवें वित्त आयोगों की ऋण राहत योजना के संबंध में इस लाभ को प्रदान करने में लगने वाले लम्बे समय की अक्सर आलोचना की जाती है। इसलिए, हमारी यह सिफारिश है कि बट्टा-खाता निर्धारण करने के प्रयोजन के लिए पूर्ववर्ती वर्ष के संशोधित अनुमानों में दर्शाए गए राजस्व घाटे का प्रयोग अनन्तिम तौर पर किया जाए ताकि किसी भी वर्ष के लिए राहत तत्काल उत्तरवर्ती वर्ष में उपलब्ध हो सके। जब वित्तीय लेखा-विवरण उपलब्ध हो जाएं तो आवश्यक समायोजन किए जा सकते हैं।

(ञ) राजकोषीय घाटे पर नियंत्रण रखने की आवश्यकता को देखते हुए हम यह भी सिफारिश करते हैं कि बट्टे-खाते का लाभ केवल तभी प्रदान किया जाएगा यदि राज्य के राजकोषीय घाटे को 2004-05 के स्तर तक सीमित रखा जाएगा। यदि किसी वर्ष में राजकोषीय घाटा इस स्तर को पार कर जाता है तो पात्र होने के बावजूद बट्टे खाते डालने का लाभ प्रदान नहीं किया जाएगा।

12.45 हमारे बट्टे-खाते संबंधी पैकेज की शर्तों के अनुसार, यदि कोई राज्य अनुकूल निष्पादन के द्वारा 2008-09 तक शून्य राजस्व घाटा स्थिति प्राप्त कर लेता है तो उस राज्य को 31.3.04 तक संविदागत केन्द्रीय ऋणों पर 2005-10 के लिए देय सभी पुनः अदायगियों की सुविधा प्रदान की जाएगी। यदि सभी राज्य 2008-09 तक राजस्व संतुलन प्राप्त कर लेते हैं तो पांच वर्षों की अवधि में बट्टे खाते डाले जाने वाली कुल राशि लगभग 32200 करोड़ रुपए होगी।

भावी ऋण नीति

12.46 राज्यों के ऋण संबंधी भार के बारे में हमने यह विचार विमर्श किया कि भविष्य में केन्द्र की ऋण नीति की दिशा क्या होनी चाहिए। जब बाजार में ब्याज की दरें ऊंची थीं तो उस समय

केन्द्र द्वारा राज्यों के प्रति बैंकर की भूमिका निभाए जाने का कुछ औचित्य रहा होगा तथा राज्यों को ऋण देने की प्रक्रिया के अंतर्गत रियायती ब्याज के माध्यम से राज्यों को अप्रत्यक्ष सब्सिडी प्रदान की गई थी लेकिन अब निम्न ब्याज दरों की व्यवस्था में इसे उचित नहीं ठहराया जा सकता। कई प्रकार से, केन्द्र द्वारा राज्यों को दिए जाने वाले ऋण, जो कि उधार की मामूली लागत से कहीं अधिक ऊंची दर पर प्रदान किए जाते हैं, राज्यों से केन्द्र को विपरीत सब्सिडी के रूप में परिणत हो जाते हैं। पिछले कुछ वर्षों में, अधिकांश संघीय देशों में, संघीय सरकारों ने ऋण मध्यवर्ती संबंधी कार्य करना बंद कर दिया है तथा राज्यों को बाजार के नियमों के अनुसार चलने का निदेश दिया गया है। ऐसे प्रबंधन के अंतर्गत संघटक एकक ऐसी शर्तों पर उधार ले सकते हैं जो उनके ऋण संबंधी जोखिमों को प्रतिबिम्बित करते हैं। राजकोषीय विवेक से संपन्न राज्य संघीय सरकार द्वारा की जाने वाली पेशकश से भी कम दरों पर ऋण प्राप्त करने में सफल हो जाते हैं जबकि राजकोषीय रूप से नासमझ राज्यों को कम ऋण सुविधाएं मिलती हैं। हम समझते हैं कि राज्यों के लिए यह उपयुक्त होगा कि वे बाजार दरों का लाभ उठाएं तथा केन्द्र द्वारा प्रभारित कीमत-लागत अंतर से बचें। इसलिए हम सिफारिश करते हैं कि भविष्य में केन्द्र सरकार मध्यवर्ती की भूमिका न निभाए और राज्यों को सीधे बाजार से ऋण लेने की अनुमति प्रदान की जाए। फिर भी, राजकोषीय रूप से कमजोर कुछ राज्य यदि बाजार से ऋण नहीं जुटा पाते तो केन्द्र द्वारा ऋण प्रदान किया जाना चाहिए लेकिन ब्याज दरें केन्द्र की उधार लागत के अनुरूप होनी चाहिए।

विदेशी सहायता ऋण

12.47 बहुत से राज्यों का यह प्रस्ताव है कि विदेशी ऋण राज्यों को उन्हीं शर्तों पर दे दिए जाने चाहिए जिन शर्तों पर वे ऋणदाता एजेंसी द्वारा प्रदान किए जाते हैं। अवसंरचना समायोजन सहायता को छोड़कर, अधिकांश विदेशी सहायता परियोजना आधारित होती है। विदेशी सहायता प्राप्त परियोजनाओं और कार्यक्रमों के लिए वित्तपोषण संबंधी शर्तें परियोजना तथा ऋणदाता एजेंसी के अनुसार अलग-अलग होती हैं। ऋणदाता एजेंसियों द्वारा परियोजना के स्वरूप एवं वित्तीय व्यवहार्यता तथा परियोजना की राजस्व अर्जन क्षमता के आधार पर ऋण, उदार ऋण तथा गैर-रियायती ऋण प्रदान किए जाते हैं। तथापि, राज्यों की परियोजनाओं के लिए प्राप्त विदेशी सहायता उन्हें 70 प्रतिशत ऋण के रूप में तथा 30 प्रतिशत अनुदान के रूप में (विशेष श्रेणी वाले राज्यों के मामले में क्रमशः 10 प्रतिशत तथा 90 प्रतिशत) प्रदान कर दी जाती है। ब्याज की दरें वही होती हैं जो एकमुश्त ऋणों के लिए लागू होती हैं।

12.48 हालांकि कुछ स्रोतों से तथा कुछ परियोजनाओं के लिए मिलने वाली विदेशी सहायता बहुत ही रियायती होती है लेकिन कई अन्य मामलों में यह सहायता बहुत खर्चीली भी हो सकती है। समूहीकरण की प्रक्रिया तथा रुपए की दर से एक समान ब्याज दर का निर्धारण करते समय, प्रति-सहायता संबंधी तत्व दो स्तरों पर उभरता है : केन्द्र तथा सभी राज्यों के बीच, और सभी राज्यों के बीच। केन्द्र और राज्यों के बीच प्रति-सहायता के मामले में, एक पक्ष तथा दूसरे पक्ष को होने वाला तुलनात्मक लाभ/हानि प्रमुख विदेशी मुद्रा की तुलना में भारतीय रुपए के मूल्य ह्रास की दर पर निर्भर करती है। राज्यों के मामले में प्रति-सहायता का मुद्दा तब सामने आता है जब उन राज्यों, जिन्हें अपनी सहायता संबंधी कार्यक्रम के अंतर्गत अपेक्षाकृत अधिक मात्रा में अनुदान और उदार ऋण (जिनके द्वारा सामाजिक कल्याण, तैयारी की लम्बी अवधि तथा कम लाभ वाली परियोजनाओं के लिए राहत प्रदान की जाती है) को उच्च लागत वाले ऋणों में अपेक्षाकृत अधिक हिस्से, जो अधिकांशतः वाणिज्यिक परियोजनाओं से संबंधित होते हैं, को बनाए रखने के लिए ब्याज की ऊंची दर का भुगतान करना पड़ता है।

12.49 हमने इस संबंध में ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों तथा भारत सरकार की मध्यावधिक राजकोषीय नीति संबंधी विवरण का अध्ययन किया है। चूंकि दो तरफा आधार पर विदेशी सहायता के अंतरण से राज्यों को रियायती विदेशी सहायता में एक समान आधार पर हिस्सेदारी प्राप्त होगी, इसलिए हम सिफारिश करते हैं कि विदेशी सहायता राज्यों को उन्हीं शर्तों पर दे दी जाए जो ऐसी सहायता पर विदेशी निधियन एजेंसियों द्वारा लगाई जाती हैं, इस प्रकार, भारत सरकार की वित्तीय मध्यवर्ती की भूमिका बिना किसी लाभ या हानि के होगी। राज्यों को वही परिपक्वता, अधिस्थगन तथा ऋण परिशोधन संबंधी कार्यक्रम प्राप्त होगा जो कि भारत सरकार को विदेशी ऋणदाताओं से प्राप्त होता है। हमारी जानकारी के अनुसार, विदेशी एजेंसी से मिलने वाले किसी भी ऋण की अवधि 20 वर्ष से कम नहीं होती और इस प्रकार राज्यों को अधिक परिपक्वता अवधि (अंतर्राष्ट्रीय विकास संघ (आईडीए ऋणों) के मामले में 35 वर्ष, एशियाई विकास बैंक (एडीबी) ऋणों के मामले में 25 वर्ष तथा अंतर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण और विकास बैंक (आईबीआरडी) ऋणों के मामले में 20 वर्ष) का लाभ प्राप्त होगा। आईडीए उधारों के मामले में राज्यों को 10 वर्ष की अधिक अधिस्थगन अवधि का लाभ भी प्राप्त होगा। हालांकि, राज्यों को ब्याज अदायगियों पर लाभ प्राप्त होगा लेकिन उन्हें विदेशी मुद्रा मूल्यों के उतार-चढ़ाव संबंधी जोखिम का सामना भी करना होगा। हमारा यह भी मानना है कि भारत की समेकित निधि के दायरे से बाहर विदेशी सहायता का प्रचालन करना और सरल हो जाएगा तथा इसके परिणामस्वरूप, राज्यों के बीच विदेशी सहायता का वितरण तेजी से होगा। इसलिए हमारी सिफारिश है कि राज्यों को विदेशी सहायता दिए जाने संबंधी कार्य का प्रबंधन लोक-लेखा में किसी पृथक निधि के माध्यम से किया जाना चाहिए। इस निधि का उपयोग विदेशी विनिमय संबंधी जोखिम से निपटने के लिए भी किया जा सकता है।

पंजाब के लिए विशेष सावधिक ऋण

12.50 1984-85 से 1988-89 के दौरान, विद्रोह तथा आंतकवाद का सामना करने के लिए भारत सरकार द्वारा पंजाब को 5799.92 करोड़ रुपए के विशेष सावधिक ऋण दिए गए थे। नौंवे वित्त आयोग ने, इन विशेष सावधिक ऋणों के संबंध में मूल राशि की पुनः अदायगी तथा ब्याज की अदायगी के लिए दो वर्षों (1990-92) की अधिस्थगन अवधि प्रदान की थी। जब ये ऋण प्रदान

किए गए थे तब की विशेष परिस्थितियों को देखते हुए तथा अपने विकास हेतु राज्य के प्रयासों को मजबूती प्रदान करने संबंधी आवश्यकता को ध्यान में रख कर दसवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि ऋण राशि के एक-तिहाई भाग 490.63 करोड़ रुपए की राशि, जिसकी वापसी अदायगी 1995-2000 के दौरान देय थी, को माफ कर दिया जाए। ग्यारहवें वित्त आयोग ने बकाया विशेष सावधिक ऋणों जिनकी राशि 3772 करोड़ रुपए बैठती थी, से संबंधित 2000-05 की अवधि के दौरान की किश्तों तथा ब्याज की अदायगी के लिए अधिस्थगन की सिफारिश की तथा यह कहा कि सुरक्षा पर किए गए व्यय की गणना गृह मंत्रालय द्वारा पंजाब सरकार तथा वित्त मंत्रालय के साथ मिलकर कर ली जाए तथा अधिस्थगन की अवधि समाप्त होने के पश्चात् तथा पहले से माफ किए गए ऋण लेखे को हिसाब में लेकर राज्य को उस सीमा तक, जिसके लिए वह सुरक्षा संबंधी व्यय की प्रतिपूर्ति के लिए हकदार है, ऋण संबंधी राहत प्रदान कर दी जाए।

12.51 राज्य सरकार ने हमसे अनुरोध किया है कि 31 मार्च, 2000 को देय 3772 करोड़ रुपए के बकाया विशेष सावधिक ऋण तथा उस पर देय ब्याज को भारत सरकार द्वारा माफ कर दिया जाए। राज्य ने अपने इस अनुरोध के समर्थन में संविधान के अनुच्छेद 355, भारत के प्रधानमंत्री द्वारा दिए गए आश्वासन तथा राज्य की कमजोर वित्तीय स्थिति का उल्लेख किया है। हम समझते हैं कि विशेष सावधिक ऋणों में से किए गए सुरक्षा संबंधी व्यय की मात्रा, अधिस्थगन अवधि (2000-05) के बाद दी जाने वाली ऋण राहत राशि का परिकलन अभी तक नहीं किया गया है। पंजाब सरकार द्वारा सुरक्षा संबंधी व्यय का लेखा अब गृह मंत्रालय को प्रस्तुत कर दिया गया है। गृह मंत्रालय तथा वित्त मंत्रालय द्वारा अभी इस लेखे की जांच की जानी है। ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार प्रदान की जाने वाली ऋण राहत संबंधी राशि का अंतिम निर्धारण किए जाने तक, हमारी यह सिफारिश है कि इन ऋणों की वापसी अदायगी तथा ब्याज की अदायगी के लिए अधिस्थगन अवधि को और दो वर्षों अर्थात् 2006-07 तक के लिए बढ़ा दिया जाए तथा तब तक दी जाने वाली ऋण राहत मात्रा संबंधी अंतिम निर्णय केन्द्रीय सरकार द्वारा ले लिया जाना चाहिए।

गुजरात भूकंप के लिए राहत और पुनर्वास ऋण

12.52 2001 में भूकंप के बाद राहत, पुनर्वास तथा पुनर्निर्माण कार्यों के लिए गुजरात सरकार ने केन्द्रीय सरकार के माध्यम से एशियाई विकास बैंक तथा विश्व बैंक से 5478 करोड़ रुपए का ऋण लिया था। केन्द्र सरकार ने सामान्य केन्द्रीय सहायता पद्धति अर्थात् 30 प्रतिशत अनुदान तथा 70 प्रतिशत ऋण के रूप में यह ऋण गुजरात सरकार को दे दिया था। गुजरात सरकार का अनुरोध यह है कि इस समस्त राशि को अनुदान माना जाना जाए।

12.53 इस अनुरोध पर विचार करने के लिए, हमने वित्त मंत्रालय से इस ऋण के बारे में विस्तृत सूचना मांगी थी। हमें सूचित किया गया है कि अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के लिए लागू मानक शर्तों के साथ यह आईडीए ऋण गुजरात को दे दिया गया था जिसके अंतर्गत 27.05.2003 से ऋण असंवितरित राशि पर ब्याज दर में 1 प्रतिशत की कटौती कर दी गई थी। सितम्बर, 2004 तक इस परियोजना के अंतर्गत 200 मिलियन अमरीकी डालर राशि संवितरित की जा चुकी थी जबकि बकाया ऋण राशि 242.8 मिलियन अमरीकी डालर है। परिशोधन सारणी के अनुसार, केन्द्रीय सरकार द्वारा वापसी अदायगी 15 अक्तूबर, 2012 से आरम्भ की जाएगी अर्थात् आयोग की पंचाट अवधि के दौरान कोई अदायगी किए जाने की आवश्यकता नहीं है। 31.3.04 से 15.4.2010 तक देय ब्याज प्रभार की राशि 6984432.39 अमरीकी डालर है तथा अब तक 1.779 मिलियन अमरीकी डालर की राशि वचनबद्धता प्रभार के रूप में अदा की जा चुकी हैं।

12.54 गुजरात सरकार हमें सूचित किया है कि भूकंप पुनर्वास तथा पुनर्निर्माण से संबंधित कुल अनुमानित लागत 8087 करोड़ रुपए थी जिनमें से 2244 करोड़ राशि अनुदान के रूप मे प्राप्त की जानी थी तथा 5843 करोड़ रुपए की राशि विश्व बैंक और एडीबी की विदेशी सहायता सहित अन्य सभी स्रोतों में जुटाई जानी थी। भारत सरकार ने विश्व बैंक से 699.80 मिलियन अमरीकी डालर (46 रुपए प्रति अमरीकी डालर की विनिमय दर से 3219 करोड़ रुपए) तथा एशियाई विकास बैंक से 350 मिलियन अमरीकी डालर (46 रुपए प्रति अमरीकी डालर की विनिमय दर से 1610 करोड़ रुपए) की विदेशी सहायता अनुमोदित की थी। इसमें से गुजरात सरकार को 2920.94 करोड़ रुपए की राशि प्राप्त हो चुकी है। भारत सरकार ने इन ऋणों को विदेशी सहायता प्राप्त परियोजनाओं के लिए ऋण के रूप में माना है। हमारी पंचाट अवधि के दौरान केन्द्रीय सरकार को 621.03 करोड़ रुपए की वापसी अदायगी तथा 1158.67 करोड़ रुपए की ब्याज अदायगी की जानी है।

12.55 उन शर्तों, जिन पर विदेशी एजेंसियों ने ऋण प्रदान किए हैं तथा उन शर्तों, जिन पर ये गुजरात को दिए गए हैं, को ध्यान में रखते हुए, हमने गुजरात सरकार के अनुरोध पर विचार किया है। हालांकि हम इन ऋणों को बट्टे खाते डालने अथवा इन्हें अनुदानों के रूप में अंतरित करने की सिफारिश तो नहीं कर सकते लेकिन हमारा मानना है कि यदि ये ऋण उन्हीं शर्तों, जो भारत सरकार और विदेशी एजेंसियों के बीच तय हुई हैं, पर राज्य को दे दिए जाएं तो उससे गुजरात को काफी राहत मिलेगी। इसलिए, हमारी सिफारिश है कि यदि गुजरात सरकार ऐसा चाहती है तो केन्द्रीय सरकार इन ऋणों की शर्तों में इस प्रकार परिवर्तन कर सकती है जिससे ये ऋण गुजरात को दुतरफा आधार (बैक टू बैक बेसिस) पर उपलब्ध हो सकें।

12.56 पंजाब और गुजरात के अतिरिक्त कुछ अन्य राज्यों ने भी विशिष्ट ऋणों को बट्टे खाते डालने अथवा माफ करने का सुझाव दिया है। हमने इन मांगों पर विचार किया है लेकिन हम, हमारे द्वारा पहले से ही प्रस्तावित ऋण राहत पैकेज के अतिरिक्त और अधिक बट्टे खातों की सिफारिश नहीं कर सकते।

निक्षेप निधियों की स्थापना

12.57 कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि ऋण के परिशोधन के लिए निक्षेप निधियों की स्थापना की जाए। हमने पहले भी

सिफारिश की है कि भविष्य में मध्यवर्ती तौर पर केन्द्रीय सरकार की भूमिका को पुनः परिभाषित किया जाना चाहिए तथा केन्द्र द्वारा राज्यों को ऋण नहीं दिए जाने चाहिए। इसकी बजाए, राज्यों को बाजार में सीधे ही सम्पर्क करने की अनुमति दी जानी चाहिए। इस संदर्भ में हमने नोट किया है कि नौवें वित्त आयोग ने यह टिप्पणी की थी की ऋणों की वापसी अदायगी परिशोधन/निक्षेप निधियों में से की जानी चाहिए। दसवें वित्त आयोग ने समग्र राजकोषीय अनुशासन के लिए निक्षेप निधियों की स्थापना को वांछनीय माना था। ग्यारवहें वित्त आयोग ने भी ऋणों के परिशोधन के लिए प्रत्येक राज्य में एक निक्षेप निधि स्थापित करने की आवश्यकता पर जोर दिया था।

12.58 हमें यह भी जानकारी है कि राज्यों के बाजार ऋणों के शोधन को पूरा करने के उद्देश्य से भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा 1999-2000 में एक समेकित निक्षेप निधि की स्थापना की गई थी। अभी तक ग्यारह राज्यों अर्थात् आंध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, गोआ, महाराष्ट्र, मेघालय, मिजोरम, त्रिपुरा, उत्तरांचल तथा पश्चिम बंगाल ने निक्षेप निधियों की स्थापना की है।

12.59 ऋण विनिमय योजना के संदर्भ में हमें यह जानकारी दी गई है कि पुराने ऋणों (एकमुश्त ऋणों/लघु बचत ऋणों) की अवशिष्ट अवधि 20-25 वर्ष से कम है। विनिमय प्रयोजन के लिए प्रयुक्त होने वाले मुक्त बाजार के ऋण अधिकतर खरीद सुविधाओं के रूप में होते हैं जिनमें से 2003-04 में जुटाई गई कुछ श्रृंखलाओं की परिपक्वता अवधि दस वर्ष / बारह वर्ष है। परिपक्वता अवधि की इस व्यवस्था के अंतर्गत, राज्यों को पहले दस वर्षों के दौरान मूल राशि की कम वापसी अदायगी करनी होगी तथा इससे राज्यों के पास अधिक नकदी उपलब्ध रहेगी। वित्त मंत्रालय के अनुसार, 2013-2015 की अवधि के दौरान एक साथ बहुत सी अदायगियां करनी पड़ेंगी क्योंकि उन तीन से पांच वर्षों की अल्प अवधि में अतिरिक्त मुक्त बाजार ऋण (जिनकी अनुमानित राशि 45,000 करोड़ रुपए से अधिक है) परिपक्व हो जाएंगे। इससे राज्यों को अपने ऋण परिशोधन में कठिनाई का अनुभव होगा। इस कारण बकाया ऋणों की अदायगी के लिए एक निधि स्थापित किए जाने की आवश्यकता है। इससे, राज्य जब ऋणों के लिए आवेदन करेंगे तो उनकी साख में भी बढ़ोतरी होगी। इसलिए हमारी सिफारिश है कि बैंक ऋणों तथा राष्ट्रीय लघु बचत निधि सहित सभी ऋणों के परिशोधन के लिए सभी राज्यों को निक्षेप निधियों की स्थापना करनी चाहिए। यह निधि राज्यों की समेकित निधि तथा लोक लेखा से अलग अनुरक्षित की जानी चाहिए तथा ऋणों के शोधन के अलावा किसी अन्य प्रयोजन के लिए इसका उपयोग नहीं किया जाना चाहिए।

गारंटी शोधन निधि

12.60 1990 के दशक के दौरान राज्य सरकारों की बकाया गारंटियों के बढ़ोतरी की प्रवृत्ति दिखाई दी है। हालांकि, आकस्मिक देयताएं राज्यों के ऋण भार का प्रत्यक्ष हिस्सा नहीं होती लेकिन उधारकर्ता एजेंसी द्वारा किसी चूक के मामले में राज्यों की ऋण शोधन संबंधी देयताएं पूरी करनी होंगी। मार्च, 2000 के अंत में राज्य सरकारों की बकाया गारंटियां 132029 करोड़ रुपए (सकल घरेलू उत्पाद का 6.8 प्रतिशत) थीं जो मार्च, 2001 के अंत तक बढ़कर 168712 करोड़ रुपए (सकल घरेलू उत्पाद का 8.1 प्रतिशत) हो गईं। मार्च, 2002 के अंत में, इन गारंटियों के घट कर 166116 करोड़ रुपए (स.घ.उ. का 7.2 प्रतिशत) रह जाने का अनुमान है। गारंटियों के बढ़ते स्तर के राजकोषीय प्रभाव को देखते हुए, बहुत से राज्यों ने गारंटियों की अधिकतम सीमा निर्धारित करने के लिए कदम उठाए हैं। गोआ, गुजरात, कर्नाटक, सिक्किम तथा पश्चिम बंगाल ने गारंटियों पर वैधानिक तौर पर उच्चतम सीमा निर्धारित कर दी है जब कि अन्य कुछ राज्यों यथा असम, उड़ीसा तथा राजस्थान ने प्रशासनिक आदेशों के माध्यम से इनकी उच्चतम सीमा तय की है। यह भी जानकारी मिली है कि आंध्र प्रदेश, उड़ीसा, हरियाणा तथा गुजरात ने गांरटी शोधन निधियों की स्थापना कर दी है। हमने कहीं अन्यत्र यह सिफारिश की है कि सभी राज्यों द्वारा अपने राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान तन्त्र के माध्यम से गारंटियों पर उच्चतम सीमा निर्धारित कर दी जानी चाहिए। राज्यों द्वारा गारंटियों से संबंधित आकस्मिक दायित्वों के निर्वाह के लिए हम यह भी सिफारिश करते हैं कि राज्यों को निर्दिष्ट गारंटी शुल्क के माध्यम से गांरटी शोधन निधियों की स्थापना करनी चाहिए। इससे पहले गारंटियों संबंधी जोखिमों की जांच कर ली जानी चाहिए और उसी के अनुरूप निधि में अंशदान की मात्रा का निर्धारण किया जाना चाहिए।

सिफारिशें

12.61 संक्षेप में, हमारी सिफारिशें निम्नानुसार हैं :

(i) प्रत्येक राज्य को राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान बना कर विशिष्ट वार्षिक लक्ष्य निर्धारित करने चाहिए जिससे 2008-09 तक राजस्व घाटे को समाप्त किया जा सके तथा उधार और गारंटियों को घटाने के माध्यम से राजकोषीय घाटों को कम किया जा सके। ऋण संबंधी राहत सुविधा प्राप्त करने के लिए एक आवश्यक पूर्व-शर्त यह होगी कि राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान को अधिनियमित किया जाए जैसा कि अध्याय 4 में बताया गया है।

(ii) ऋण राहत संबंधी विषय को मानव विकास अथवा निवेश वातावरण संबंधी निष्पादन के साथ न जोड़ा जाए।

(iii) 31.3.04 तक राज्यों के साथ संविदागत तथा 31.3.05 तक बकाया (128795 करोड़ रुपए की कुल राशि) केन्द्रीय ऋणों का समेकन करके उनको 20 वर्ष की नई अवधि के लिए सारणीबद्ध कर लिया जाए (इसके परिणामस्वरुप उनकी 20 समान किश्तों की वापसी अदायगी करनी होगी) तथा उन पर 7.5 प्रतिशत की दर से ब्याज दर प्रभारित की जाए) तथापि, यह प्रक्रिया राज्य द्वारा राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान को अधिनियमित करने पर ही लागू होगी तथा उसी वर्ष से प्रभावी

होगी जब इस विधान का अधिनियमन कर लिया जाएगा।

(iv) राज्यों के राजस्व घाटे को कम करने संबंधी ऋण बट्टा खाता योजना शुरू कर दी जाए। इस योजना के अंतर्गत, 31.3.04 तक संविदागत केन्द्रीय ऋणों से संबंधित 2005-06 से 2009-10 तक की वापसी अदायगियों, जिनके समेकन की सिफारिश की गई है, को ही बट्टे खाते के लिए योग्य माना जाएगा। वापसी अदायगी की बट्टे खाते डाले जाने वाली राशि की मात्रा उतनी ही होगी जितनी राशि का हमारी पंचाट अवधि के दौरान के प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में राजस्व घाटा कम किया जाएगा। वस्तुतः यदि राजस्व घाटा शून्य स्तर पर लाया जाता है तो उस अवधि की समस्त वापसी अदायगी बट्टे खाते में डाल दी जाएगी। इस योजना के अंतर्गत, भविष्य में उपचित लाभ सहित ऋण-राहत प्राप्त करने के लिए राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान का अधिनियमन करना एक अनिवार्य पूर्व-शर्त होगी। इस योजना का ब्यौरा पैरा 12.44 में दिया गया है।

(v) जहां तक ऋण देने संबंधी भावी नीति का संबंध है, केन्द्रीय सरकार को मध्यवर्ती की भूमिका नहीं निभानी चाहिए तथा राज्यों के बाजार में सीधे ही सम्पर्क स्थापित करने की अनुमति देनी चाहिए। राजकोषीय रूप से कमजोर कुछ राज्य यदि बाजार से धन नहीं जुटा पाते तो राज्यों को आगे उधार देने के लिए केन्द्र ऋण ले सकता है लेकिन ब्याज की दरें केन्द्र की उधार लागत के अनुरूप होनी चाहिए।

(vi) राज्यों को विदेशी सहायता उन्हीं शर्तों पर अंतरित कर दी जानी चाहिए जो विदेशी निधिक एजेंसियों द्वारा ऐसी सहायता देते समय निर्धारित की जाती हैं और इस प्रकार भारत सरकार को बिना किसी लाभ या हानि के मध्यवर्ती की भूमिका निभानी चाहिए। राज्यों को दी जाने वाली विदेशी सहायता का प्रबंधन लोक लेखा के अंतर्गत किसी पृथक निधि के माध्यम से किया जाना चाहिए।

(vii) 31.3.2000 तक 3772 करोड़ रुपए राशि के बकाया विशेष सावधिक ऋण तथा उस पर ब्याज अदायगी के संबंध में पंजाब को प्रदत्त "चुकौती पर रोक" सुविधा अभी और दो वर्षों अर्थात् 2006-07 तक जारी रखी जाए और तब तक केन्द्रीय सरकार द्वारा ग्यारहवें वित्त आयोग की शर्तों के अंतर्गत अनुमत की जाने वाली ऋण राहत की मात्रा का अंतिम निर्धारण कर दिया जाना चाहिए।

(viii) केन्द्रीय सरकार के माध्यम से एशियाई विकास बैंक तथा विश्व बैंक द्वारा गुजरात को दिए गए राहत एवं पुनर्वास ऋणों के संबंध में, यदि गुजरात सरकार ऐसा चाहे तो केन्द्रीय सरकार इन ऋणों से संबंधित शर्तों में परिवर्तन कर सकती है ताकि गुजरात को ये ऋण उन्हीं शर्तों पर उपलब्ध हो सकें जिन पर ये ऋण विदेशी एजेंसियों द्वारा प्रदान किए गए हैं।

(ix) सभी राज्यों द्वारा सभी प्रकार के ऋणों, जिनमें बैंकों से प्राप्त ऋण, राष्ट्रीय लघु बचत निधि से संबंधित देयताएं भी शामिल हैं, के शोधन के लिए निक्षेप निधियों की स्थापना की जानी चाहिए। इस निधि का अनुरक्षण राज्यों को समेकित निधि तथा लोक लेखे से बाहर पृथक रूप से किया जाना चाहिए तथा इसका उपयोग ऋणों के शोधन के अलावा अन्य किसी प्रयोजन के लिए नहीं किया जाना चाहिए।

(x) राज्यों द्वारा निर्दिष्ट गारंटी शुल्क के माध्यम से गारंटी शोधन निधियों की स्थापना की जानी चाहिए। इससे पहले गारंटियों से संबंधित जोखिमों की जांच कर ली जानी चाहिए और उसी के अनुरूप निधि में अंशदान की मात्रा का निर्धारण किया जाना चाहिए।