

अध्याय - 9

राजकोषीय समेकन के लिए संशोधित रूपरेखा

9.1 विचारार्थ विषय के पैरा 8क में आयोग से निम्नलिखित कार्य करने की अपेक्षा है: "तेल, खाद्य और उर्वरक बांडों के कारण केन्द्र सरकार की देयताओं को राजकोषीय लेखाकरण में लाने की आवश्यकता के मद्देनजर और घाटा लक्ष्य संबंधी केन्द्रीय सरकार को अन्य विभिन्न बाध्यताओं के प्रभाव को देखते हुए आयोग, राजकोषीय समायोजन के लिए रूपरेखा की समीक्षा करे और वर्ष 2010 से 2015 तक राजकोषीय समेकन की उपलब्धियों को बरकरार रखने की दृष्टि से उचित रूप से पुनरीक्षित रूपरेखा का सुझाव दे। इसके अतिरिक्त, विचारार्थ विषय के पैरा 5 द्वारा आयोग से, बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर केन्द्रीय सरकार द्वारा शुरू की गई राज्यों की ऋण समेकन तथा राहत सुविधा 2005-10 के प्रचालन को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए केन्द्र और राज्यों की वित्त व्यवस्था की स्थिति की समीक्षा करने को कहा गया है और साम्यापूर्ण संवृद्धि के साथ सुसंगत स्थिर एवं स्थायी राजकोषीय माहौल बनाए रखने हेतु उपाय सुझाने के लिए कहा गया है। इस अध्याय में इन विचारार्थ विषयों पर ध्यान दिया गया है।

समग्र बृहत् - राजकोषीय स्थिति

मूल्यांकन एवं लक्ष्य

9.2 वर्ष 2010-15 के लिए राजकोषीय रूपरेखा के लिए केन्द्रीय और राज्य सरकारों की संयुक्त बृहत् राजकोषीय स्थिति को ध्यान में रखने और समग्र स्थिति के संदर्भ में बृहत् राजकोषीय लक्ष्य स्थापित करने की आवश्यकता है। इस संदर्भ में दो मुख्य संकेतक हैं-संयुक्त राजकोषीय घाटा और स.घ.उ. के प्रति संयुक्त ऋण का अनुपात। इसमें पश्चवर्ती केन्द्रीय और राज्य सरकारों की बकाया देनदारियों का सरल योग नहीं है। अन्तर सरकारी लेनदेन जैसे केन्द्र से राज्यों को ऋण को निवलित करने की आवश्यकता है। सारणी 9.1 में 2004-05 से 2008-09 (ब.अ.) में केन्द्रीय और राज्य सरकारों की संयुक्त देयताओं एवं संयुक्त राजकोषीय घाटे को प्रतिबिम्बित किया गया है। संयुक्त देयताएं¹, जो 2004-05 में सकल घरेलू उत्पाद का 91.7 प्रतिशत थीं, महत्वपूर्ण रूप से घटकर बजट अनुमान 2008-09 तक 81.9 प्रतिशत हो गई हैं। संयुक्त राजकोषीय घाटा भी 2004-05 में 7.3 प्रतिशत से घटकर 2008-09 (ब.अ.) में 5.0 प्रतिशत हो गया है। 2008-09 के बजट के बाद वैश्विक मंदी आई जो वर्ष 2009-10 में जारी रही।

सारणी 9.1 : केन्द्र और राज्यों की सकल स्थिति

(स.घ.उ. का प्रतिशत)

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
				(सं.अ.)	(ब.अ.)
राजस्व घाटा	3.6	2.6	1.2	0.6	0.4
राजकोषीय घाटा	7.3	6.6	5.3	5.3	5.0
ऋण	91.7	91.2	88.2	86.5	81.9

स्रोत : भारतीय लोक वित्त सांख्यिकी 2008-09

9.3 बारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित बृहत् राजकोषीय सुधार में स.घ.उ. के 10 प्रतिशत पर घरेलू बचत की अनुमानित उपलब्धता और

¹ इन देयताओं में बही मूल्य पर विदेशी ऋण शामिल है।

स.घ.उ. के 1.5 प्रतिशत पर चालू खात घाटा के लिए स्वीकार्य स्तर की तर्ज पर केन्द्र और राज्यों का संयुक्त राजकोषीय घाटा लक्षित है। निजी क्षेत्र द्वारा स.घ.उ. के 4 प्रतिशत पर और गैर विभागीय सरकारी क्षेत्र के उद्यमों द्वारा स.घ.उ. के 1.5 प्रतिशत पर विलयन अनुमत करने के पश्चात् सकल घरेलू उत्पाद के 6 प्रतिशत का व्यवहार्य, स्थायी संयुक्त राजकोषीय घाटा हुआ। तथापि, यह उल्लेखनीय है कि यह राजकोषीय घाटा बारहवें वित्त आयोग (2009-10) के अंतिम वर्ष का लक्ष्य था और अंतिम वर्ष तक के वर्षों के लिए अनुमानित संयुक्त घाटा के आंकड़ें उच्चतर थे। अर्थव्यवस्था के लिए 12 प्रतिशत की स.घ.उ. की सांकेतिक वृद्धि दर के साथ 6 प्रतिशत का सतत राजकोषीय घाटा, जैसा कि बारहवें वित्त आयोग में अनुमान लगाया गया था, दीर्घावधि में ऋण को 56 प्रतिशत पर स्थिर कर देगा। तथापि, अर्थव्यवस्था ऐसे स्थिर बिन्दु पर कभी-कभी ही पहुंचती है। बारहवें वित्त आयोग की अनुमान अवधि के लिए अनुमानित राजकोषीय घाटा प्रगति का स.घ.उ. के 6 प्रतिशत के अंतिम लक्षित राजकोषीय घाटे में अपवर्तन करने के बाद उनका 2009-10 के लिए लक्षित ऋण स.घ.उ. का 75 प्रतिशत परिकलित किया गया।

9.4 केन्द्र और राज्यों द्वारा सराहनीय राजकोषीय सुधार हासिल करने के बावजूद जैसा कि अध्याय 4 में वर्णन किया गया है, 2009-10 के लिए स.घ.उ. के अनुपात में अंत ऋण का 82 प्रतिशत पर पहुंचना अनुमानित है, जो बारहवें वित्त आयोग के 75 प्रतिशत के लक्ष्य से काफी अधिक है, यह 2008-09 में मुख्यतः प्रतिकूल वृहत् आर्थिक परिस्थितियों के कारण हुआ है। भारतीय अर्थव्यवस्था में निजी निवेश के लिए अनुकूल माहौल सृजन करने को महत्व देते हुए यह आवश्यक है कि स.घ.उ. के प्रति समेकित देयताओं का अनुपात कम किया जाए, यह न केवल 2009-10 के अंत के लिए वर्तमान में अनुमानित स्तर से ही कम हो अपितु यह पिछले वित्त आयोग द्वारा लक्षित स्तर से भी कम हो।

9.5 हमारे विचार में, यह संभव होना चाहिए कि केन्द्र और राज्यों के संयुक्त ऋण को घटाकर 2014-15 तक स.घ.उ. का लगभग 68 प्रतिशत किया जाए। इस लक्ष्य को पंचाट अवधि के दौरान मध्यावधि वृहत् आर्थिक स्थिति के हमारे अनुमानों और इस अवधि में केन्द्र और राज्यों की संसाधन की स्थिति के हमारे मूल्यांकन के आधार पर व्यवहार्य और वांछनीय सुधार के रूप में परिकलित किया गया है। तदनुसार, केन्द्र और राज्यों के लिए निर्धारित राजकोषीय घाटे के लक्ष्य ऐसे हैं कि स.घ.उ. के प्रति संयुक्त ऋण अनुपात के लगभग 68 प्रतिशत का लक्ष्य प्राप्त किया जा सके। इसके बाद आने वाले खण्डों में, हमने इस समग्र लक्ष्य के भीतर केन्द्र और राज्यों के व्यष्टि संघटक हासिल किए हैं।

9.6 राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 सारतः एक लक्ष्य आधारित ढांचा है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सरकार के वित्त साधनों का प्रबंध साम्यापूर्ण दीर्घावधिक वृहत् आर्थिक स्थिरता हासिल करने के लिए किया जाए जो भारतीय अर्थव्यवस्था के मध्यावधि संवृद्धि लक्ष्य को हासिल करने के सुसंगत हो। इसके लिए सरकार को मध्यावधिक राजकोषीय कार्यनीति बनाए रखने की आवश्यकता है जिसे बहुल वर्षीय अवधि में मानीटर किया जा सके।

9.7 यह स्पष्ट है कि बारहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के पहले तीन वर्षों में बेहतर निष्पादन के बावजूद केन्द्र 2009-10 के अंत तक एफआरबीएम के लक्ष्यों को हासिल करे में समर्थ नहीं होगा। भविष्य के लिए सरकार ने राजकोषीय निष्पादन के लिए इसे एफआरबीएम द्वारा परिकल्पित मार्ग पर वापस लाने के लिए कोई निश्चित समय सीमा नहीं रखी है। इस प्रकार, यह इस आयोग के लिए एक केन्द्रीय कार्य बन जाता है। इसके अतिरिक्त, राजकोषीय स्थिति पर हालिया मंदीरोधी उपायों का प्रभाव वर्तमान आयोग के लिए दो महत्वपूर्ण प्राथमिकताओं को इंगित करता है: (i) यह सुनिश्चित करना कि स.घ.उ. के प्रति ऋण का अनुपात, जो एफआरबीएम के लक्ष्यों को पूरा न करने के कारण बढ़ा था, कम करने के उपायों के जरिए केन्द्र के राजकोषीय स्थायित्व का संरक्षण किया जाए और उसे सुधारा जाए। (ii) एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों की आवश्यकता के प्रति सजग होना जिन्हें उस समय समायोजित किया जाना है जब बहिर्जात अप्रत्याशित आघात हों।

9.8 आयोग ने एफआरबीएम में निर्धारित लक्ष्यों पर विचार किया और इन लक्ष्यों के मूल्य और उपयोगिता संबंधी केन्द्र सरकार एवं भारतीय रिजर्व बैंक के विचारों को ध्यान में रखा है। हमारा चर्चा और उनके ज्ञापनों के परिशीलन ने हमारे विश्वास को सुदृढ़ किया है कि इस आयोग की पंचाट अवधि के लिए लक्ष्य आधारित ढांचा बनाए रखने की आवश्यकता है।

9.9 26 राज्यों में राजकोषीय उत्तरदायित्व के विधान के अधिनियमन के परिणामस्वरूप महत्वपूर्ण राजकोषीय सुधार हुआ है। कुल मिलाकर इन राज्यों ने अनुसूची के पहले ही अपने व्यय और ऋण लक्ष्यों को प्राप्त कर लिया है। राज्यों के अपने संवर्धित कर राजस्व के कारण और उच्च केन्द्रीय कर उछालों के प्राप्त लाभ (केन्द्रीय करों में हिस्सों के द्वारा), के द्वारा दोनों के कारण राजस्व में उछाल मुख्य रूप से राजकोषीय सुधार के लिए जिम्मेदार रहा है। एक दूसरी प्रोत्साहनजनक विशेषता यह है कि कुल मिलाकर राज्य सकल राज्य घरेलू उत्पाद के प्रति अपने ऋण के अनुपात को 30 प्रतिशत से भी कम करने में समर्थ रहे हैं। उसी के समकक्ष एफआरएल के कार्यान्वयन का एक उल्लेखनीय परिणाम सभी सामान्य श्रेणी और तीन विशेष श्रेणी राज्यों का हस्तान्तरण पश्च आयाजना-भिन्न राजस्व घाटे से सहजता बाहर निकलना है। तथापि, राज्यों के बीच निष्पादन में काफी भिन्नता है। इसलिए आयोग के उद्देश्य राज्य वित्त साधनों में वास्तविक सुधारों को कायम रखना, व्यवहार्य सीमा तक बहिर्जात प्रघात के प्रति राज्य वित्त साधनों की रक्षा करना और उन राज्यों को प्रोत्साहन देना है जिन्हें तत्काल राजकोषीय सुधार करने में राजकोषीय दबाव का सामना करना पड़ रहा है।

मौजूदा एफआरबीएम नेटवर्क के संबंध में पणधारकों का दृष्टिकोण

9.10 राज्यों ने अपने व्यष्टि ज्ञापनों में राजकोषीय समेकन और ऋण राहत की रूपरेखा के संबंध में विभिन्न मुद्दे उठाए हैं। राजस्व घाटा समाप्त करने के मुद्दे पर राज्य बारहवें वित्त आयोग के दृष्टिकोण से सहमत हुए हैं और स्वीकार करते हैं कि विवेकपूर्ण राजकोषीय नीति के रूप में सरकारी खपत व्यय के लिए उधारों का उपयोग नहीं किया जाना चाहिए। उन्होंने सुझाया है कि इस स्वर्णिम नियम को 2010-15 की रूपरेखा का अभिन्न अंग बनाना चाहिए। राजकोषीय पारदर्शिता के

मुद्दे पर राज्यों ने बजटेंतर उधारों की पद्धति की आलोचना की है। कुछ राज्यों ने अभ्यावेदन किया है कि इसका उपयोग केन्द्र के राजकोषीय लक्ष्यों में छूट के लिए बहाने के रूप में नहीं होना चाहिए। अपने सामूहिक ज्ञापन में राज्यों ने इंगित किया है कि स्थानीय निकायों एवं अन्य सहायताप्राप्त संस्थाओं को सभी अनुदान राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किए जाते हैं। अतः राजस्व घाटा सोपाधिकता का यांत्रिक अनुप्रयोग राज्य सरकारों के विकास व्यय को विकेन्द्रीकृत करने के प्रयास को बाधित करता है।

9.11 राजकोषीय लक्ष्यों के विषय पर राज्यों ने सुझाव दिया है कि लक्ष्य यांत्रिक रूप से निर्धारित नहीं होने चाहिए अपितु ऋण शोधन की क्षमता पर आधारित होने चाहिए। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि लक्ष्यों में उन्हें अपने विकास व्यय करने की अनुमति दी जानी चाहिए। कुछ राज्यों ने बताया है कि राजकोषीय सुधार के मार्ग में प्रतिचक्रीयता अनुमत की जानी चाहिए और अधिक राजस्व के वर्षों में अत्यधिक खर्च को रोकना चाहिए। उन्होंने राष्ट्रीय राजकोषीय स्थिरीकरण निधि की स्थापना करने का भी सुझाव दिया है। आगे यह अभ्यावेदन किया गया है कि लक्ष्यों और कार्य योजना को निर्धारित करने के लिए जीएसडीपी बहुत विश्वसनीय मूल्य मापदण्ड नहीं है। इसकी बजाए वे सुझाते हैं कि लक्ष्यों का निर्धारण कुल राजस्व प्राप्तियों के अर्थ में ब्याज अदायगियों और ऋण स्टॉक दोनों के लिए किया जाए।

9.12 ऋण राहत के संबंध में राज्यों ने निश्चय पूर्वक कहा है कि राष्ट्रीय लघु बचत निधि से ऋणों पर ब्याज दरें अधिक हैं और इस बिन्दु पर उन्होंने हस्तक्षेप करने की मांग की है। जबकि कुछ राज्यों ने 2003-04 के पहले के ऋणों पर ब्याज दरें कम करके 9.5 प्रतिशत करने की मांग की है, कुछ ने इसे ऋण समेकन और राहत सुविधा में शामिल करने की मांग की है जिसमें ब्याज दर 7.5 प्रतिशत हो। कुछ राज्यों ने खुले बाजार ऋणों और एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज दरों के बीच अन्तर में कमी की मांग की है। यह भी सुझाव दिया गया है कि ब्याज दर निधियों की औसत लागत से 50 आधार बिन्दु उच्चतर से अधिक नहीं होनी चाहिए। कुछ राज्यों ने सुझाया है कि सदैव के लिए ब्याज दरों में विषमता समाप्त करने के लिए इसे केन्द्रीय सरकार की प्रतिभूति (जी-सेक) दर के साथ सहबद्ध किया जाना चाहिए। राज्यों के संयुक्त ज्ञापन में हम से आग्रह किया गया है कि हम राज्यों के कुल ऋण भार, जिसमें एनएसएसएफ ऋण तथा वित्त मंत्रालय को छोड़ कर अन्य मंत्रालयों के ऋण शामिल हैं, को प्रभावी ऋण राहत उपाय सुझाते समय ध्यान में रखें।

9.13 ऋण प्रबंधन पर, राज्यों ने विरोध किया है कि वे उच्च लागत वाले ऋण से दबे हुए हैं। यह बताया गया है कि जबकि राज्य 80 प्रतिशत उच्च लागत वाले एनएसएसएफ ऋण लेते हैं, केन्द्र कुल खुला बाजार ऋणों का 80 प्रतिशत लेता है जो निम्न लागत वाले हैं। कुछ राज्यों ने तर्क दिया है कि केन्द्र और राज्यों के हिस्सों का अनुपात उधार के सभी स्रोतों के लिए एक समान होना चाहिए। यह भी बताया गया है कि एनएसएसएफ ऋण में कमी के कारण वर्धित बाजार उधारों और ऋण अदला-बदली हेतु, लिए गए ऋणों के कारण तेरहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान पुनर्अदायगी बाध्यताएँ पहले से अधिक होने की संभावना है। यह सुझाया गया है कि ऋण राहत

योजनाओं की सिफारिश करते समय और संशोधित राजकोषीय समेकन मार्ग तैयार करते समय इसे ध्यान में रखना चाहिए।

9.14 डीसीआरएफ पर कुछ राज्यों ने तर्क दिया है कि अनुशसित राहत का आकार पर्याप्त नहीं था और उन्होंने डीसीआरएफ योजना के तहत एनएसएसएफ ऋणों को समावेशित करने के लिए कहा है। कुछ राज्यों ने सुझाया है कि ऋण माफी का लाभ इसकी अत्यधिक कठोर शर्तों के साथ सह-प्रतिबद्धात्मक नहीं था। हमें हमारी पंचाट अवधि के दौरान योजना जारी रखने के लिए अनुरोध प्राप्त हुए हैं।

9.15 केन्द्र सरकार ने अपने ज्ञापन में कहा है कि केन्द्र राजकोषीय समेकन की ओर बढ़ता आ रहा है। इसने तर्क दिया है कि ऋण राहत योजनाओं की प्रवृत्ति अधिक लागत वाले ऋणों की संविदा करने वालों को अयुक्तिसंगत प्रोत्साहन देने की है और इस लिए उन्हें सावधानीपूर्वक अभिकल्पित करने की आवश्यकता है।

9.16 अपनी टिप्पणी में भारतीय रिजर्व बैंक ने यह कहा है कि पश्च एफआरबीएम राजकोषीय संरचना के डिजाइन में दीर्घावधिक अन्तर, पीढ़ीगत इक्विटी और रोजगार में उत्तार-चढ़ाव और अर्थव्यवस्था में प्रतिफल को स्थिर करने की क्षमता सुनिश्चित करनी चाहिए। घाटे और ऋणों को सहनीय स्तर पर नियंत्रित किया जाना चाहिए ताकि मौद्रिक नीतिगत उद्देश्य बाधित न हों। भारतीय रिजर्व बैंक ने नोट किया है कि आर्थिक मंदी के कारण एफआरबीएम नियमों में राजकोषीय वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लिए ढील दी गई है। अतः पश्च एफआरबीएम राजकोषीय संरचना में इन दो अपवादिक वर्षों को छोड़ दिया जाना चाहिए और सामान्यता बहाल होने पर आरंभ किया जाना चाहिए। भारतीय रिजर्व बैंक का मत है कि घाटा और ऋण की उच्चतम सीमा के साथ संतुलित राजस्व लेखा बनाए रखने की आवश्यकता है। अतः राजकोषीय घाटे पर उच्चतम सीमा के साथ-साथ राजस्व घाटा लक्ष्य की आवश्यकता है। भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा की गई एक प्रक्रिया के अनुसार केन्द्र और राज्यों के संयुक्त बाजार उधारों के लिए अर्थव्यवस्था की समावेशन क्षमता 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान स.घ.उ. का 5 से 6 प्रतिशत के बीच है। अतः 5 से 6 प्रतिशत का संयुक्त राजकोषीय घाटा केन्द्र और राज्यों के बीच बराबर बांटा जाए। भारतीय रिजर्व बैंक की राय यह है कि ऋण के परिकलन में बजटेंतर देयताओं को शामिल किया जाए। तथापि, एनएसएसएफ के मामले में राज्य सरकारों द्वारा प्रयुक्त निधि के अंश को, केन्द्र के लिए कोई ऋण लक्ष्य निर्धारित करने के पहले अलग किया जाना है।

9.17 योजना आयोग ने अपनी टिप्पणी में बताया है कि बजटेंतर उधारों द्वारा सब्सिडी आवश्यकताओं को पूरा करने का तथा राजस्व और राजकोषीय घाटे में इसे लेखे में न लेने का समस्त प्रचलन एफआरबीएम अधिनियम के तहत परिभाषाओं का स्पष्ट उल्लंघन है। योजना आयोग द्वारा उठाया गया एक महत्वपूर्ण मुद्दा यह है कि राजस्व घाटे को समाप्त करने की सिफारिश की केन्द्रीय एवं राज्य दोनों स्तरों पर सरकारों के राजस्व और पूंजी व्यय के बीच अस्पष्टता के आलोक में समीक्षा की जानी चाहिए। यह तर्क लिया जाता है कि पूंजी व्यय मे वर्तमान पीढ़ी द्वारा वर्तमान खपत का त्यजन शामिल होता है और इस प्रकार से भावी पीढ़ी के पास इस त्याग की पुनर्अदायगी करने की बाधयता होती है। आयोग ने आगे यह बताया है कि मौजूदा ढांचा

राजकोषीय रूपरेखा के लिए एक कठिन दृष्टिकोण की व्यवस्था करता है और सरकारी व्यय की प्रति-चक्रीयता बनाने के लिए कोई चक्रीय रूप से समायोजित बजट संतुलन निर्धारित नहीं करता है। यह भी बताया गया है कि संविधान में उल्लिखित राजस्व लेखे में व्यय और अन्य व्यय के बीच भिन्नता के वर्तमान वर्गीकरण की समनुरूपता की जांच की जानी चाहिए। राजकोषीय घाटे के संबंध में, योजना आयोग ने सुझाव दिया है कि राजकोषीय घाटे के लिए एक समान लक्ष्य निर्धारित करने की बजाए ऋण स्टॉक के लिए मार्ग निर्धारित करने का तरीका अपनाया जाना चाहिए। यह भी सुझाव दिया गया है कि ऋण स्थिरता का एक पहलू सरकारी की नकदी है। इसका मूल्यांकन सरकार के राजस्व के प्रति ऋण शोधन आवश्यकताओं के अनुपात के रूप में किया जा सकता है। ऋण स्थिरता सुनिश्चित करने की दिशा में इस अनुपात की सीमा निर्धारित करना एक अतिरिक्त उपाय हो सकता है।

केन्द्र सरकार : कार्य योजना और सिफारिशें राजकोषीय लक्ष्य

9.18 केन्द्र सरकार के लिए एक दीर्घावधिक और स्थायी लक्ष्य कम से कम राजस्व घाटा शून्य बनाए रखना हो सकता है। इसका मूल भाव यह है कि यह लक्ष्य इस स्वर्णिम नियम पर आधारित होता है, कि आर्थिक संकटों की अनुपस्थिति में किसी भी आर्थिक अभिकरण को वर्तमान खपत का वित्तपोषण करने के लिए उधार नहीं लेना चाहिए। उधार केवल निवेश के प्रयोजन से ही लिया जाना चाहिए। सरकारी सैक्टर के परिपेक्ष्य में सरकार के लिए खपत का वित्तपोषण करने हेतु राष्ट्रीय बचतों का उपयोग न करने की आवश्यकता है। इस प्रकार से, खपत व्यय की सभी मदों का वर्तमान प्राप्तियों से वित्तपोषण करने की आवश्यकता है, यह ऐसा प्रचालन है जो अधिकांश देशों में व्यापक रूप से कार्यान्वित किया जाता है, जिन्होंने राजकोषीय उत्तरदायित्व के मुद्दे का सफल समाधान किया है।

9.19 यद्यपि मन्दी के चरणों के दौरान राजस्व घाटा की कुछ हद तक अनुमति दी जा सकती है, मध्यावधिक राजकोषीय ढांचा की योजना में सभी वर्तमान व्ययों को समग्र रूप से मौजूदा राजस्व से वित्तपोषित करने की व्यवस्था की जानी चाहिए। यह विवेकपूर्ण दीर्घावधिक राजकोषीय नीति के लिए अनिवार्य आवश्यकता है। यह ध्यान में रखना हितकर है कि जब से एफआरबीएम अधिनियम पारित किया गया है तब से ही सभी वित्त मंत्रियों के भाषणों में राजस्व घाटा शून्य करने की ओर प्रगति के अनुरक्षण पर महत्व दिया गया है, ऐसी परिस्थिति में भी जहां उच्च वृद्धि दर और आसान भुगतान संतुलन की स्थिति उन्हें उक्ति से काम निकालने में समर्थ बनाती है और जहां 1990 के दशक के विपरीत घाटे की स्थिति राजकोषीय दिवालियापन के लिए खतरा नहीं है। इस प्रकार से हमारी राय है कि स्वर्णिम नियम के रखरखाव के संबंध में तथा संबद्ध राजस्व घाटा शून्य पर निर्धारित करने की आम सहमति है जिसमें राजस्व खाते में अधिशेष वांछनीय लक्ष्य हो।

9.20 हम यह मानते हैं कि राजस्व घाटा भारत में वर्तमान घाटे का अनुमान मात्र है। इसमें वह व्यय शामिल है जो खपत नहीं है और इसमें खपत प्रकृति का व्यय शामिल नहीं है। हमने बाद के एक खंड में इस मुद्दे की तत्काल समीक्षा करने की सिफारिश की है। तथापि, हम यह महसूस नहीं करते हैं कि यह त्रुटि इतनी बड़ी है कि यह सरकारी खपत

व्यय के लिए उधार के उपाय के रूप में राजस्व घाटे को अपर्याप्त बना दे। खपत व्यय की परिभाषा सुस्पष्ट है और इसे सरकारी व्यय के आर्थिक वर्गीकरण में पूरी तरह शामिल किया गया है। यद्यपि पारिभाषिक सुस्पष्टताएं निश्चित रूप से महत्वपूर्ण और वांछनीय हैं, वे राजस्व घाटा लक्ष्य निर्धारित करने में कोई बाधा उत्पन्न नहीं करतीं।

9.21 हम यह भी महसूस करते हैं कि जो वस्तुएं सरकारी व्यय के आर्थिक वर्गीकरण में चालू (या आवर्ती) व्यय मानी जाती हैं, उनके लिए कड़ाई से स्वीकृत परिभाषा का अनुसरण करना महत्वपूर्ण है। यह मुद्दा उठाना अनिवार्य है क्योंकि अन्तर्राष्ट्रीय साहित्य के हमार परामर्श और परिशीलन के दौर में हमने पाया है कि यह तर्क दिया गया है कि काफी समय से समाज को दीर्घावधिक लाभ प्रदान करने वाले सरकारी क्षेत्र द्वारा निर्मित प्रतिफल को पूंजी व्यय के रूप में माना जाए। उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन डॉक्टरों और नर्सों के रूप में श्रम का उपयोग करता है और अन्य कारकों जैसे अस्पतालों और भवनों का उपयोग स्वास्थ्य सेवाएं देने के लिए करता है। प्रतिफल उन्नत स्वास्थ्य भविष्य में स्वस्थ कार्य बल से अधिक उत्पादकता तथा मानव विकास मोर्चे पर सुधार के द्वारा लाभ प्रदान करता है। यह तर्क दिया गया है कि अध्यापकों या नर्सों के वेतन संबंधी सरकारी व्यय को पूंजी व्यय माना जाए, क्योंकि भविष्य में इससे सभी प्रकार के फायदे होते हैं।

9.22 आगे यह तर्क दिया गया है कि स्वास्थ्य और शिक्षा के कारण विकास लाभानुभोगियों के एक बार स्वास्थ्य स्तर में सुधार होने में अंतर्हित होते हैं या शैक्षिक स्तर बढ़ जाता है, इन पर किया गया व्यय निवेश के अधिकाधिक सदृश है अतः इसे पूंजी व्यय मानना ठीक रहेगा। इसके अलावा नर्सों, डॉक्टरों और अध्यापकों के अभाव में अस्पताल के भवनों पर या स्कूल के भवनों पर किए गए पूंजी व्यय का कोई लाभ नहीं है।

9.23 हमने उपर्युक्त तर्क पर सावधानी से विचार विमर्श किया है। तथापि, हमारे विचार से निम्नलिखित कारणों से यह वैध नहीं है:-

- (i) अध्यापकों और स्वास्थ्य कर्मियों द्वारा दी जाने वाली सेवाएं समाप्त होती हैं या पूर्ण रूपेण प्रदान की जाती हैं, जब उनका कार्य पूरा हो जाता है (बच्चों को पढ़ाना/रोगियों का उपचार करना)। एक अध्यापक जिसे बच्चों की कक्षा को शिक्षित करने के लिए वार्षिक वेतन का भुगतान किया जाता है, उसने अपनी मानव संसाधन निविष्टि प्रदान की है जब अकादमी वर्ष के लिए भुगतान किया जाता है। यही दवाईयां आदि के लिए भी लागू होता है, वित्त वर्ष के दौरान सेवा प्रदान करने की प्रक्रिया में उनका पूरी तरह उपभोग कर लिया जाता है, जिस वर्ष में उन्हें खरीदा जाता है (वस्तु सूची में किन्हीं सकारात्मक परिवर्तनों को घटाकर जिन्हें पूंजी स्टॉक में वर्धनों के रूप में अग्रेनीत किया जाता है)। यह अस्पताल के भवनों और स्कूल भवनों के लिए लागू नहीं होता है (मूल्यहास घटाएं जो वर्तमान व्यय माना जाता है)।

- (ii) सेवाएं अपने आप भावी मानव पूंजी का सृजन नहीं करती है। यह पूंजी निविष्टि के मिश्रण द्वारा सृजित होती है (जैसे अस्पताल) जिसके लिए हम सतत और आवर्ती आधार पर वर्तमान निविष्टि का प्रयोग करते हैं (जैसे डाक्टर और नर्स) यही कारण है कि वर्तमान व्ययों को कभी-कभी आवर्ती व्यय कहा जाता है। इस प्रकार से, डाक्टर को, जब वह उपचार के लिए समय देता है, समय-समय पर रोगियों का उपचार करने के लिए भुगतान करने की आवश्यकता होती है। यह अस्पताल भवन के लिए लागू नहीं होता है।

9.24 राजस्व और पूंजी व्यय का मौजूदा वर्गीकरण तदर्थ आधार पर अस्त व्यस्त नहीं किया जा सकता है। इसे व्यापक अध्ययन का परिणाम होना है। इस वर्गीकरण की किसी भी अस्त-व्यस्तता का केन्द्र और राज्यों, दोनों के वित्त साधनों के लिए व्यापक निहितार्थ होता है। इसके मद्देनजर राजस्व व्यय के कुछ अंशों को पूंजी व्यय के रूप में पुनः वर्गीकृत करने के बारे में पहले उल्लिखित सुझाव को स्वीकार करना संभव नहीं है। अतः यही उचित होगा कि "राजस्व" या पूंजी के रूप में व्यय के मौजूदा वर्गीकरण को जारी रखा जाए।

9.25 ऐसे अन्य संबंधित मुद्दे भी हैं जैसा कि अनुदानों का वर्गीकरण। वर्तमान में सरकार के अन्य स्तरों को सभी अनुदान राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किए जाते हैं चाहे उनका प्रयोजन कुछ भी क्यों न हो। यहां तक कि जब अनुदान पूंजी परिसम्पत्ति का सृजन करने के विशेष प्रयोजन के लिए प्रदान किया जाता है, इसे राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, क्योंकि इस प्रकार से सृजित पूंजी परिसम्पत्ति का स्वामी अनुदान प्राप्तकर्ता होता है न कि अनुदान प्रदानकर्ता। वर्तमान में ऐसा कोई प्रावधान मौजूद नहीं है जो पूंजी अनुदान के रूप में परिसम्पत्ति के सृजन के लिए अनुदान को परिभाषित करे। इस मुद्दे पर अध्याय 13 में और विचार किया जा रहा है।

9.26 अब हम वर्ष 2014-15 के लिए राजकोषीय घाटा लक्ष्य और पंचाट अवधि में राजकोषीय घाटे के समायोजन हेतु रूपरेखा की ओर आते हैं। समाप्ति वर्ष राजकोषीय घाटा लक्ष्य को समस्त पंचाट अवधि में पूंजी व्यय के वांछित स्तर पर स.घ.उ. के प्रति ऋण अनुपात में कमी के सुसंगत होने की आवश्यकता है, इसे पूंजी व्यय के वांछित स्तर को बनाए रखने के साथ सहवर्ती होने की आवश्यकता है। अतः समाप्ति वर्ष में वांछित स.घ.उ. के प्रति ऋण में अनुपात को विनिर्दिष्ट करना आवश्यक है।

9.27 हमारे विश्लेषण के उद्देश्य से हमने वर्ष 2009-10 के लिए केन्द्र सरकार के बकाया ऋण आंकड़ों का समायोजन किया है। हमने कुछ देयताओं को निवृत्त किया है जिन्हें दो बार हिसाब में लिया गया था विशेषकर राज्य सरकारों की एनएसएसएफ देयताएं। हमने वर्तमान विनिमय दर पर विदेशी ऋण के वित्त मंत्रालय के पुनः मूल्यांकन को अपनाया है।

9.28 चूंकि राष्ट्रीय लघु बचत निधि केन्द्र सरकार के लोक लेखे में रखी जाती है, केन्द्र और राज्य सरकारों की विशेष प्रतिभूतियों में निधि द्वारा निवेशित कुल राशि का लेखाकरण, केन्द्र सरकार की कुल बकाया देयताओं के भीतर अन्य देयताओं के अधीन किया जाता है। तथापि,

राज्य सरकार की प्रतिभूतियों में निवेशित राशि, निधि से राज्यों के लिए ऋण होती है, मुख्य रूप से राज्य सरकारों के राजकोषीय घाटे का इसमें वित्तपोषण किया जाता है। इसे केवल लेखाकरण के प्रयोजन से केन्द्र सरकार की बकाया देयताओं के भीतर दर्शाया जाता है। परन्तु इसे केवल राज्यों के बकाया ऋण मानना चाहिए। केन्द्र सरकार के बकाया ऋण का परिकलन करते समय इस राशि को सूचित ऋण स्टॉक से घटाया गया है। अंततः वर्तमान विनिमय दर पर विदेशी ऋण का लेखाकरण करने के लिए समायोजन किया गया है। इसका लेखाकरण वर्तमान में बकाया ऋण में बही मूल्य पर किया जाता है जैसा कि केन्द्रीय बजट में सूचित किया गया है। 2009-10 के अंत में बकाया ऋण की गणना करने के लिए किए गए समायोजन सारणी 9.2 में दर्शाए गए के समान हैं:

सारणी 9.2 : केन्द्र सरकार का समायोजित ऋण स्टॉक
(स.घ.उ. का प्रतिशत)

संघटक	31 मार्च 2010 की स्थिति के अनुसार (करोड़ रुपए)
1. बकाया देयताएं (बजट दस्तावेज 2009-10)	3495152
2. विशेष राज्य सरकार प्रतिभूतियों में निवेश	463337
3. भारत सरकार की बकाया देयताएं राज्य प्रतिभूतियों में निवेशित राशियों को घटा कर (1-2)	3031816
4. बजटेंतर देयताएं जिनमें से	201236
(क) तेल कंपनियों को जारी की गई प्रतिभूतियां	157536
(ख) भारतीय खाद्य निगम को जारी की गई प्रतिभूतियां	16200
(ग) उर्वरक कंपनियों को जारी की गई प्रतिभूतियां	27500
5. वर्तमान विनिमय दर पर विदेशी ऋण के मूल्यन के कारण समायोजन	142441
6. समायोजित ऋण (3+5)	3174256
(स.घ.उ. के प्रतिशत के रूप में)	(54.2%)

9.28 उपर्युक्त समायोजनों के समनुरूप, 2009-10 के अंत में केन्द्र सरकार का ऋण स.घ.उ. का 54.2 प्रतिशत होना अनुमानित है। निर्धारित मार्ग पर सब्सिडी में कमी सहित अन्य सुधारों के साथ मिलकर 2011-12 से 13 प्रतिशत से अधिक विकास दर की प्रवृत्ति पर प्रत्याशित वापसी के साथ ईंधन और उर्वरक की कीमतों में प्रत्याशित कमी के मद्देनजर केन्द्र की बकाया देयताओं के लिए हम 2014-15 तक स.घ.उ. के 45 प्रतिशत के व्यवहार्य स्तर का अनुमान लगाते हैं जबकि सरकारी निवेश के लिए पर्याप्त संसाधन साथ साथ ही अनुरक्षित रहेंगे।

9.30 राजकोषीय सुधार मार्ग के निर्माण में पहला कदम राजस्व घाटा मार्ग निर्धारित करना था, जिसका आरंभ 2010-15 के लिए वित्त मंत्रालय द्वारा हमें उपलब्ध कराए गए केन्द्र की राजस्व प्राप्तियों तथा व्यय के अनुमान से किया गया और राजस्व व्यय के कुछ तत्वों के लिए मानदंडीय सुधार लागू किए गए जैसा कि सुस्पष्ट सब्सिडी (अध्याय 6 देखें)।

9.31 आयोग यह मानता है कि पंचाट अवधि के दौरान शून्य राजस्व घाटे के स्वर्णिम नियम की ओर प्रगति करने के लिए 2009-10 में आशयित स.घ.उ. के प्रति राजस्व घाटा अनुपात में तेजी से वृद्धि को ध्यान में रखा जाना है। हमारे विश्लेषण से हमने यह निष्कर्ष निकाला है कि यह आशा करना अयथार्थवादी होगा कि स.घ.उ. के प्रति राजस्व घाटा अनुपात पंचाट अवधि के सभी वर्गों में शून्य होगा। तदनुसार, केन्द्रीय राजस्व और व्यय के हमारे मानदंडीय मूल्यांकन के आधार पर अनुपात के स.घ.उ. के 4.8 प्रतिशत से जैसा कि 2009-10 के लिए बजटीय व्यवस्था की गई थी, गिरकर 2014-15 तक स.घ.उ. का 0.5 प्रतिशत राजस्व अधिशेष होने की अनुमान है। इन अनुमानों का निहितार्थ यह है कि पंचाट अवधि में सकल घरेलू उत्पाद के प्रति राजस्व घाटा अनुपात औसतन 1.25 प्रतिशत होगा। अंतर्हित स.घ.उ. वृद्धि दर अन्य प्राचलों और समायोजनों के ब्यौरे अनुबंध 6.1 और 6.3 में दिए गए हैं।

9.32 हमारी अनुमान अवधि के आरंभिक वर्षों में, जब राजस्व घाटा अधिक होने की संभावना है, पूंजी व्यय का लक्ष्य स.घ.उ. के उसी प्रतिशत पर रखा गया है जैसा कि 2009-10 में बजटीय व्यवस्था की गई थी। 2009-10 के बजट अनुमान के अनुसार 6.8 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा 4.8 प्रतिशत के बजटीय राजस्व घाटों के साथ मिलकर और स.घ.उ. के 0.1 प्रतिशत पर ऋण भिन्न पूंजी प्राप्तियों के साथ मिलकर स.घ.उ. के 2.1 प्रतिशत का पूंजी व्यय बैठता है। जैसा कि पैरा 6.47 में दर्शाया गया है, ऋण भिन्न पूंजी प्राप्तियां 2010-11 में स.घ.उ. के 0.5 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 1 प्रतिशत होने का अनुमान है। अनुमान अवधि के पहले वर्ष में पूंजी व्यय बढ़ाकर स.घ.उ. का 3 प्रतिशत और दूसरे वर्ष में 3.1 प्रतिशत किया गया है। राजस्व घाटा में अनुमानित कमी को मद्देनजर रखते हुए, तीसरे, चौथे और पांचवें वर्ष में अनुमेय पूंजी व्यय हमारी पंचाट अवधि में बढ़ कर क्रमशः 3.8, 3.9 प्रतिशत और 4.5 प्रतिशत होना अनुमत किया गया है (सारणी 9.3 देखें)। हमारे अनुमान की तुलना में अधिक पूंजी व्यय अनुमान अवधि के सभी वर्षों में संभव होगा यदि विनिवेश से अधिक प्राप्तियां होंगी।

9.33 वर्तमान में सरकारी गारंटी के संबंध में एफआरबीएम नियम वार्षिक प्रवाह के लिए न कि स्टॉक के लिए स.घ.उ. के 0.5 प्रतिशत की उच्चतम सीमा निर्धारित करते हैं। हम सिफारिश करते हैं कि प्रत्येक वर्ष के अंत में बकाया गारंटियों के स्टॉक के लिए यह सीमा स.घ.उ. के 5 प्रतिशत की उच्चतम सीमा में परिवर्तित की जाए। वर्ष 2007-08 में, सरकारी गारंटियां स.घ.उ. का 2.2 प्रतिशत थी, जो उपर्युक्त सीमा के भीतर थी। हमने एक परवर्ती खंड में इस नियम द्वारा शामिल गारंटियों की व्याख्या की है।

सारणी 9.3 : केन्द्र के लिए राजकोषीय समेकन का मार्ग

(स.घ.उ. का प्रतिशत)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राजस्व घाटा	4.8	3.2	2.3	1.2	0.0	-0.5
ऋण भिन्न पूंजी प्राप्तियां	0.1	0.5	0.6	0.8	0.9	1.0
पूंजी व्यय	2.1	3.0	3.1	3.8	3.9	4.5
राजकोषीय घाटा	6.8	5.7	4.8	4.2	3.0	3.0
बकाया ऋण (समायोजित)	54.2	53.9	52.5	50.5	47.5	44.8

एफआरबीएम विधान में सुधार

9.34 आयोग ने एफआरबीएम विधान को विषय वस्तु और पिछले पांच वर्षों में इसके कार्यान्वयन के दौरान उत्पन्न मुद्दों पर व्यापक परामर्श किया है। इन परामर्शों के आधार पर उठाए गए मुद्दों को तीन श्रेणियों में रखा जा सकता है:-

- एफआरबीएम प्रक्रिया को और पारदर्शी और व्यापक बनाना।
- यह सुनिश्चित करना कि एफआरबीएम प्रक्रिया में सरकार की कार्रवाई से बहिर्जात प्राचलों के मूल्यों में परिवर्तनों को ध्यान में रखा जाए और यह बाहरी प्रघातों के प्रति संवेदनशील हो।
- मानीटरिंग और अनुपालन में सुधार करना।

9.35 सिफारिशों का ब्योरा देने के पहले यह स्वीकारना महत्वपूर्ण है कि राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान का कार्यान्वयन पूरी तरह प्रभावी नहीं हो सकता है जब नीति निर्माण का समय ढांचा अधिकांशतः वार्षिक हो। एफआरबीएम विधान के अधिक प्रभावी रूप से कार्य करने के लिए जिसमें बाहरी प्रघातों को बर्दाश्त करने और मानदंडीय मूल्यों में परिवर्तन (जैसे तेल की कीमत) के लिए अपेक्षित लचीलापन हो, एक वार्षिक रूप से समायोजित, मध्यावधिक राजकोषीय ढांचे की आवश्यकता है जो एफआरबीएम की उपलब्धियों के सुसंगत मध्यावधिक लक्ष्य निर्धारित करे और इन मध्यावधिक लक्ष्यों की वास्तविक उपलब्धियों में विपथन हेतु साक्ष्य-आधारित तर्काधार उपलब्ध कराए।

9.36 हमारा विचार है कि भारत में बजट की प्रक्रिया में राजकोषीय नीति अभिकल्प के मध्यावधिक आयामों को बढ़ाने के लिए महत्वपूर्ण सुधार की आवश्यकता है और यह कि ऐतिहासिक मामलों की तुलना में इस मुद्दे पर कहीं अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है। वास्तव में मध्यावधिक राजकोषीय नीतिगत विवरण के वार्षिक प्रस्तुतीकरण द्वारा एक शुरुआत कर दी गयी है। तथापि, यह दस्तावेज सरकार के मुख्य नीतिगत निर्णयों के राजकोषीय प्रभाव का मूल्यांकन करने के लिए पर्याप्त नहीं है और इसका वार्षिक बजट के साथ बहुत अल्प संबंध है जो अभी मुख्य नीतिगत दस्तावेज बना हुआ है जो केन्द्र सरकार के सरकारी वित्त साधनों के अभिकल्प का मार्गदर्शन करता है।

9.37 राजस्व और व्यय के वार्षिक विवरण (जैसा कि वार्षिक बजट में अंतर्निहित है) से एक चल मध्यावधिक राजकोषीय ढांचा (जिसका वार्षिक बजट केवल एक भाग है) में संक्रमण उन देशों में एक महत्वपूर्ण

सुधार रहा है जहां लक्ष्याधारित राजकोषीय नीति प्रभावी और स्थायी सिद्ध हुई है। इसके विपरीत, लक्ष्याधारित राजकोषीय नीति उन देशों में सांकेतिक रही है जहां ऐसा संक्रमण नहीं किया गया है। ऐसा इसलिए है क्योंकि राजकोषीय समेकन के लाभ उपार्जित होना तभी संभावित है जब नीतिगत निर्णय मध्यावधिक प्रभाव के मद्देनजर लिए जाएं और जहां मध्यावधिक विस्तार सरकारों को लचीला होना अनुमत करे जब बाह्य या अप्रत्याशित घटनाएं घटित होती हैं।

9.38 इस प्रकार से, यह अनुशंसा की जाती है कि केन्द्र सरकार मौजूदा मध्यावधिक राजकोषीय नीति विवरण की समीक्षा एक अधिक विस्तृत मध्यावधिक राजकोषीय आयोजना के साथ करे जिसमें राजस्व और व्यय का तीन वर्षीय पूर्व अनुमान अंतर्निहित हो, जिसमें राजस्व और व्यय का भाग बनने वाली मुख्य मदों का विस्तृत ब्योरा हो तथा साथ ही यह व्याख्यात्मक वर्णन हो कि कैसे इन अनुमानों को सृजित किया गया था। दूसरे शब्दों में, राजस्व और व्यय का अनुमान उनके भागों के जोड़ के रूप में परिकल्पित किया जाए और अधिनियम के अधीन निर्धारित राजकोषीय मानदंडों हेतु विस्तृत रूपरेखा के समनुरूप हो। इसके पश्चात् प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में सरकार एमटीएफपी के समय विस्तार को एक वर्ष बढ़ा सकती हैं और अन्य वर्षों के लिए नए अनुमान दे सकती है। पहले वर्ष के अनुमान को बजट अनुमान में परिवर्तित किया जाएगा, जिनके साथ ऐसी पुनरीक्षा का व्याख्यात्मक वर्णन होगा। वास्तव में, इसका अर्थ यह होगा कि केन्द्र सरकार भविष्य में तीन वर्ष के लिए राजकोषीय रूपरेखा प्रदान करेगी। इससे बजट में एमटीएफपी का अपेक्षाकृत अधिक कठोर एकीकरण सुनिश्चित होगा और एमटीएफपी मात्र के आशय विवरण के बजाए प्रतिबद्धता का विवरण बन जाएगी। ये परिवर्तन जब कार्यान्वित किए जाएंगे, जी-20 मंच के पारस्परिक मूल्यांकन तंत्र में हमारी अधिक प्रभावी भागीदारी भी सुकर बनाएंगे।

9.39 हमारा विचार है कि यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण सुधार है जिसे भारत को राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान के प्रभावी डिजाइन और कार्यान्वयन के परिप्रेक्ष्य में करने की आवश्यकता है। ऐसा विधान प्रभावी हो सकता है और इसकी विश्वसनीयता बढ़ सकती है, जब एक ऐसी मध्यावधिक योजना हो, जिसका उपयोग सरकार द्वारा प्रचालनात्मक नीतिगत दस्तावेज के रूप में किया जाए। अनुवर्ती पैराग्राफों में, हमने अनेक ऐसी पहलों की अनुशंसा की है, जिन्हें इस दिशा में प्रगति के लिए किए जाने की आवश्यकता होगी। हमने यह सुनिश्चित करने के प्रयास किए हैं कि ये सिफारिशें मौजूदा सांविधानिक ढांचे के भीतर कार्यान्वित की जा सकती है और इनके लिए केवल वर्धनात्मक परिवर्तन अपेक्षित हैं जो मौजूदा सांविधानिक प्रक्रियाओं एवं प्रक्रियाविधियों पर आधारित हों।

एफआरबीएम प्रक्रिया को अधिक पारदर्शी और व्यापक बनाना

9.40 बजट का आर्थिक और कार्यात्मक वर्गीकरण एक महत्वपूर्ण साधन है-यही बजट या एमटीएफपी को नीति को ऐसी लिखत बनाता है जो लेखाकरण और विधायी अनुपालन से सुभिन्न हों जो एक संबद्ध मद बजट का मुख्य कार्य है। यह वर्तमान में पर्याप्त समय अंतराल में तैयार किया जाता है। हम सिफारिश करते हैं कि सरकार एमटीएफपी के भाग के रूप में व्यय बजट का एक विस्तृत आर्थिक और कार्यात्मक वर्गीकरण प्रस्तुत करने की तैयारी करे। बजट तैयारी की प्रक्रिया में यह समर्थकारी बनाने के लिए आशोधन किया जाए ताकि व्यय प्रस्ताव संबद्ध मद में प्रारूप तथा आर्थिक और कार्यात्मक रूप में एक साथ सहवर्ती रूप से प्रस्तुत किए जाए। यह बजटीय प्रक्रिया के प्रचालनात्मक मूल्य का वर्धन करेगा और राजकोषीय प्रस्तावों को उनके आर्थिक एवं विकासात्मक प्रभावों के साथ संबद्ध करके सरकारी व्यय की गुणवत्ता का मूल्यांकन करने में प्रगति समर्थकारी बनाएगा। हम अनुशंसा करते हैं कि आर्थिक वर्गीकरण के संबंध में यह प्रक्रिया 2011-12 के राजकोषीय वर्ष से आरंभ हो चूंकि इस प्रयोजन के लिए आवश्यक सूचना, बजट कार्य में पहले ही एकत्र की जा रही है, पूर्ण आर्थिक और कार्यात्मक वर्गीकरण, जैसे ही व्यवहार्य हो, प्रस्तुत किया जाए।

9.41 हमने पाया है कि केन्द्र द्वारा राज्यों को किए गए अंतरणों की मात्रा और विस्तार को अभिज्ञात करने में काफी कठिनाई आती है। हम अनुशंसा करते हैं कि केन्द्र से राज्यों को सभी अन्तरण एक स्वतंत्र विवरण में रखे जाएं, इसमें बजट शीर्ष 3601 के अधीन केन्द्रीय अन्तरण के मामले में संघटक प्रवाहों में विस्तृत ब्यौरे शामिल होंगे, जैसा कि वित्त आयोग को अनुदान (पृथक संघटक), अन्य आयोजना भिन्न अनुदान, सामान्य केन्द्रीय सहायता, अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता और विशेष केन्द्रीय सहायता। एक बार प्रारूप उपलब्ध हो जाने पर वित्त मंत्रालय भूतलक्षी प्रभाव से यह विवरण प्रस्तुत करेगा ताकि अन्तर-अल्पकालिक विश्लेषण समर्थकारी बनाया जा सके जो भावी वित्त आयोग का कार्य सुकर बनाएगा।

9.42 केन्द्र सरकार ने वर्ष 2006-07 के बजट से एक अलग विवरण में कर व्यय की रिपोर्टिंग आरंभ कर दी है जो एक सराहनीय और उपयोगी पहल है। हम सिफारिश करते हैं कि इसे सभी भावी बजटों में प्रणालीकृत किया जाए और इन व्ययों के परिकलन का आधार स्पष्ट किया जाए।

9.43 हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्र सरकार को एमटीएफपी में मुख्य कर प्रस्तावों की अनुपालना लागतों की रिपोर्ट देने के लिए उपाय आरंभ करने चाहिए। हम मानते हैं कि इस पहल के लिए पर्याप्त तैयारी कार्य की आवश्यकता होगी और इसलिए हम अनुशंसा करते हैं कि यह 2013-14 बजट से किया जाना चाहिए।

9.44 आयोग को दिए गए अपने ज्ञापन में वित्त मंत्रालय ने बताया है कि राज्य/परियोजना की प्रयोक्ता प्रभारों या राज्य के राजस्व में किसी विशिष्ट भावी प्रभार द्वारा इसके अनुरक्षण का वित्तपोषण करने की क्षमता के सन्दर्भ के बिना एक आयोजना व्यय प्रस्ताव अनिवार्य रूप से दोषपूर्ण डिजाइन/आयोजना प्रक्रिया है। इन गलतियों को तत्काल सुधारने की आवश्यकता है और आयोग द्वारा अनुरक्षण अनुदानों के प्रावधान को वास्तविक अनापूरित आवश्यकताओं तक सीमित करने की आवश्यकता है। यह एक महत्वपूर्ण प्रस्ताव है जिसके लिए राजकोषीय

सुधार की आवश्यकता है और यह माना गया है कि पूंजी व्यय कार्यक्रमों और ऐसे कार्यक्रमों के लिए अनुरक्षण आबंटन के बीच मेल नहीं है। इसका परिणाम यह रहा है कि वित्त आयोगों ने अनुरक्षण अनुदान के प्रावधान के द्वारा इस असंतुलन का समाधान करने का प्रयास किया है।

9.45 हम अनुशंसा करते हैं कि भारत सरकार के बजट में शामिल किए जाने के लिए सभी पूंजी व्यय प्रस्तावों के साथ प्रस्तावित परियोजना के सम्पूर्ण कार्यकाल के लिए पूंजी व्यय के राजस्व परिणामों का विवरण संलग्न किया जाए। मूल्य और अन्य परिवर्तनों को मद्देनजर रखने के लिए आरसीसीई विवरण को वार्षिक रूप से आशोधित किया जाए। आरसीसीई विवरणों का उपयोग एमटीएफपी द्वारा शामिल किए गए वर्षों में राजस्व व्यय की अपेक्षाओं को परिकलित करने के लिए किया जाना चाहिए जिससे कि राजस्व व्यय अनुमान आरसीसीई विवरण के सुसंगत हों। इस क्रियाकलाप को योजना आयोग के साथ समन्वित करने की आवश्यकता होगी, जिस के द्वारा भी आयोजना व्यय प्रस्तावों हेतु और बारहवीं पंचवर्षीय योजना की तैयारी में आरसीसीई विवरण प्रस्तुत करने की एक प्रक्रिया स्थापित करने की आवश्यकता होगी। आरसीसीई विवरण सभी परियोजनाओं के लिए, जिनके लिए सरकारी निवेश बोर्ड के अनुमोदन की आवश्यकता होती है, वर्ष 2013-14 से दिए जाने आरंभ होंगे।

9.46. सरकारी नीतियां दूरदर्शी प्रकृति की होती हैं। बहुत सी महत्वपूर्ण विकास पहलें जैसे राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना और बच्चों का निशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम कार्यान्वित करने के लिए उपाय भावी वर्षों के लिए व्यय परिणामी हैं। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि नयी नीतिगत पहलें, जिनमें भावी व्यय वचनबद्धता का होना ज्ञात है, एमटीएफपी को भी राज्यों को अन्तरण के लिए अनुमान प्रदान करने चाहिए जो या तो आयोजना सहायता के रूप में हों या केन्द्रीय रूप से प्रयोजित योजनाओं के रूप में। यह भी 2013-14 के बजट से किया जाना है।

9.47 यह महत्वपूर्ण है कि आकस्मिक देयताओं की पूर्ण सूचना दी जाए और ऐसी देयताओं के लिए पर्याप्त व्यवस्था की जाए। हमने राजकोषीय नियम में आशोधन की सिफारिश की है जो सरकार की गारंटियों को सीमित करती है। सरकारी क्षेत्र समग्र रूप से परियोजना वित्त पोषण के लिए सरकारी निजी भागीदारी मोड के अपने उपयोग को विस्तृत रूप से बढ़ा रहा है। यह ऐसे क्षेत्रों में, जहां ऐसे वित्त साधनों के आने की संभावना नहीं है, सरकारी वस्तुओं की व्यवस्था के लिए मूल्यवान राजकोषीय क्षेत्र को निर्मुक्त करता है।

9.48 हम सरकारी क्षेत्र में निजी भागीदारी की प्रवृत्ति का स्वागत करते हैं। हम यह भी मानते हैं कि सरकारी निजी भागीदारी सरकारी निकाय के लिए जो उनके लिए एक पक्ष है, स्पष्ट और अस्पष्ट देयताओं का सृजन करती है जिससे अंतिम अवस्था में वे भारत सरकार की आकस्मिक देयताएं बन जाती हैं। ऐसी भागीदारी का राजकोषीय परिणाम सरकारी क्षेत्र के कुल तुलन पत्र की स्थिति को प्रभावित कर सकता है और निजी क्षेत्र के निकायों के लिए, जो ऐसी देयताओं की संविदा करते हैं, वर्धित बजटीय सहायता की मांग सृजित कर सकता है। स्पष्ट आकस्मिक देयताएं, जो बहुवर्षीय अवधि में निर्धारित वार्षिकी भुगतानों के रूप में होंगी, परिभाषित की जानी चाहिए। इस संदर्भ में अस्पष्ट आकस्मिक देयताएं हैं-आकस्मिकताओं के लिए निजी क्षेत्र के

भागीदारों को क्षतिपूर्ति करना यथा विशिष्टि में परिवर्तन, देयताओं का उल्लंघन और /या संविदा की समयपूर्व समाप्ति। इनकी प्रमात्रा बताना अपेक्षाकृत कठिन है। हम सोचते हैं कि एफआरबीएम अधिनियम में इन आकस्मिक देयताओं को अनुबद्ध किया जाना चाहिए।

9.49 अतः हम अनुशंसा करते हैं कि प्रत्येक सरकारी निजी भागीदारी से संबंधित प्रलेखन में एक संक्षिप्त रिपोर्ट निहित होनी चाहिए जो सरकारी निजी भागीदारी व्यवस्था में सरकारी क्षेत्र की वित्तीय देयताओं का विस्तृत ब्यौरा दे और प्रमात्रा बताए। इनको सभी केन्द्रीय उपक्रमों के लिए तुलनीय बनाया जाना चाहिए। परितुलन को एमटीएफपी में विवरण का आधार होना चाहिए जिसमें भारत सरकार की कुल देयताओं का और सन्निहित जोखिम का ब्यौरा हो। साथ ही साथ, भारत सरकार को मौजूदा सरकारी निजी भागीदारी परियोजनाओं में समाप्ति भुगतान के संबंध में प्रावधानों की समीक्षा आरंभ करनी चाहिए और राजकोषीय वर्ष 2011-12 से तैयार एमटीएफपी में इनकी सूचना देनी चाहिए।

9.50 बाजार अर्थव्यवस्था में, सरकार अपनी जैव-राजनीतिक एवं कार्यनीतिक प्राथमिकताएं सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय और वैश्विक सरकारी वस्तुएं प्रदान करने के लिए और बाजार विफलता का समाधान करने के लिए जो गुणवत्तापूर्ण वस्तुओं के लिए गरीबों की एवं समाज के लाभवंचित वर्ग की आसान पहुँच को प्रभावित करती है, भौतिक और वित्तीय पूंजी परिसम्पत्तियों का पोर्टफोलियो रखती है। ऐतिहासिक रूप से भारत की कार्यनीतिक प्राथमिकताओं में उत्पादन आधार का विविधीकरण, उभरते उद्योगों का भरण-पोषण और मुख्य अवसंरचना परिसंपत्तियों और वस्तुओं की व्यवस्था शामिल हैं जिसे घरेलू निजी क्षेत्र राष्ट्रीय आर्थिक विकास की आरंभिक अवस्था के दौरान विभिन्न कारणों से प्रदान करने में समर्थ नहीं था। आर्थिक उदारीकरण, तीव्र आर्थिक विकास, उत्पादन आधार क विविधीकरण, पूंजी बाजारों का विकास और ज्ञान अर्थव्यवस्था के सृजन से क्षेत्रों की व्यापक श्रृंखला में माल और सेवाएं प्रदान करके भारतीय निजी क्षेत्र की क्षमता और संभाव्यता में परिवर्तन आया है। उभरते उद्योग वैश्विक प्रतिभागी बन गए हैं। साथ ही साथ नई कार्यनीतिक आवश्यकताएं जैसे पर्यावरणीय स्थायित्व, मानव विकास, तीव्र शहरीकरण और जनसांख्यिकीय लाभांश को पूंजीकृत करने के लिए ज्ञान समाज का विस्तार उभर कर सामने आए हैं जैसाकि उध्याय 3 में चर्चा की गई है। सरकार की सरकारी निवेश प्राथमिकताओं का पुनः क्रम निर्धारण करना आवश्यक और वांछित हो गया है।

9.51 इस प्रयोजनार्थ, विनिवेश और निजीकरण इन उभरती चुनौतियों का सामना करने के लिए राजकोषीय क्षेत्र बढ़ाने हेतु सरकार के लिए मार्गों का कार्य करते हैं। विनिवेश, नई चुनौतियों का सामना करने के लिए सरकारी क्षेत्र को अपने सरकारी निवेश पोर्टफोलियो पुनः संतुलित करने की अनुमति देता है, साथ ही साथ राजकोषीय विवेकशीलता कायम रखना अनुमत भी करता है। यह भारत सरकार को अपनी अभिभावी राजकोषीय प्राथमिकता को पूरा करने, दीर्घावधिक ऋण स्थायित्व के समनरूप स्तरों तक स.घ.उ. के प्रति ऋण अनुपात को कम करने और साथ-ही-साथ मुख्य महत्वपूर्ण क्षेत्रों में सरकारी निवेश की मात्रा बढ़ाने में समर्थ बनाता है।

9.52 विनिवेश ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्तियां बढ़ाता है और इसलिए अन्य दूसरी चीजों को समान रखते हुए सरकार को राजकोषीय घाटे

को प्रभावित किए बगैर अपने पूंजी व्यय बढ़ाना अनुमत करता है। हम अनुशंसा करते हैं कि सरकारी लेखे में लाभांश प्राप्तिओं का अंतरण, जैसाकि पहले किया जाता रहा है, बंद किया जाए और सभी लाभांश प्राप्तियां समेकित निधि में रखी जाएं। इससे इन निधियों का प्रयोग मध्यावधिक राजकोषीय आयोजना के भाग के रूप में निर्णीत करना समर्थकारी हो सकेगा। इसके अतिरिक्त, हम अनुशंसा करते हैं कि विनिवेश की गुणवत्ता एवं पारदर्शिता सुधारने के लिए सरकार उन सभी सरकारी क्षेत्र के उद्यमों की सूची बनाए जो इस प्रयोजन से गठित विशेषज्ञ समिति द्वारा निर्णय किए जाने वाले मानदंडों की तुलना में आस्तियों पर कम दर पर प्रतिलाभ देते हैं। यह प्रकटन वार्षिक रूप से किया जाना चाहिए और बजट प्रलेखनों के साथ संसद के समक्ष रखा जाना चाहिए।

9.53 हम आगे यह अनुशंसा करते हैं कि भारत सरकार अपने सभी प्रशासनिक विभागों तथा विभागीय एवं गैर विभागीय उपक्रमों को निदेश दे कि वे बाजार मूल्यों पर मूल्यांकित खाली भूमि और भवनों की सूची तैयार करे। जब यह तैयार हो जाए, एक विवरण में समेकित सूची तैयार की जानी चाहिए, इसे भी बजट प्रलेख के साथ संसद के समक्ष रखा जाना चाहिए। ऐसे कार्य इन सार्वजनिक परिसम्पत्तियों की अतिक्रमण के खतरे से बेहतर रक्षा करेंगे। यह परियोजनाओं के लिए भूमि का प्रभावी उपयोग समर्थ बनाएगा और नई भूमि अधिग्रहण की आवश्यकता कम करेगा।

9.54 हम मानते हैं कि पैरा 9.52 और 9.53 में अनुशंसित कार्यों के लिए काफी तैयारी की आवश्यकता होगी और इसलिए अनुशंसा करते हैं कि उपर्युक्त प्रकटन राजकोषीय वर्ष 2013-14 से आरंभ हों।

प्रघातों और प्रतिचक्र्रीय परिवर्तनों के प्रति संवेदनशीलता

9.55 राजकोषीय सुधार का मार्ग जो एफआरबीएम अधिनियम में निर्धारित किया गया था, मुख्य वस्तुओं, विशेषकर इंधन और उर्वरक, की कीमतों में अप्रत्याशित परिवर्तनों की वजह से 2008-09 से तथा उसके बाद 2009-10 में भारतीय अर्थव्यवस्था में वैश्विक आर्थिक मंदी के प्रभाव के मद्देनजर रुक गया है। सब्सिडी बिल 2007-08 में 70,926 करोड़ रुपए से बढ़कर 2008-09 (सं.अ.) में 1,29,243 करोड़ रुपए हो गया, यह 82.2 प्रतिशत की वृद्धि है।

9.56 केन्द्र की सकल कर प्राप्तियां 2006-07 के स्तर की तुलना में 2007-08 में 25.3 प्रतिशत बढ़ गई। यह वृद्धि दर 2007-08 के स्तर की तुलना में 2008-09 (सं.अ.) में कम होकर 5.9 प्रतिशत रह गई। प्रत्याशित वृद्धि 2008-09 के स्तर की तुलना में 2009-10 (ब.अ.) में केवल 2.1 प्रतिशत है। जबकि प्रत्यक्ष कर में गिरावट मुख्यतः आर्थिक कार्यकलापों में कमी आने के कारण हुई, उत्पाद शुल्क और सीमा शुल्क प्राप्तिओं में गिरावट मुख्य रूप से आर्थिक कार्यकलापों को प्रोत्साहित करने के लिए दी गई मंदीरोधी रियायतों के कारण आयी। सरकार द्वारा हानि हुए राजस्व के विवरण के अनुसार 2007-08 में कर रियायतों से 58.0 प्रतिशत की कुल राजस्व हानि हुई और 2008-09 में सकल कर संग्रहण के 76.3 प्रतिशत की हानि हुई। तथापि हानि हुए कर के मूल्यांकन का आधार स्पष्ट नहीं बताया गया है।

9.57 व्यय पक्ष में, मुख्य वृद्धि सब्सिडी और आयोजना व्यय में हुई। इन दो वर्षों में पेट्रोलियम कंपनियों को जारी बांडों की कुल राशि 96,496 करोड़ रुपए है जबकि उर्वरक कंपनियों के लिए यह 27,500 करोड़ रुपए है।

9.58 वर्धित आयोजना व्यय विशेषकर एनआरईजीएस जैसी योजनाओं पर और मंदी ग्रस्त क्षेत्रों पर व्यय के परिणाम स्वरूप राजकोषीय वर्ष 2008-09 की दूसरी छमाही से तेजी से व्यय हुआ। इसके परिणामस्वरूप, आयोजना व्यय 2007-08 की तुलना में 2008-09 में 38 प्रतिशत बढ़ा। 2006-07 की तुलना में 2007-08 में समतुल्य वृद्धि 20.7 प्रतिशत थी और इसके 2008-09 के स्तर की तुलना में 2009-10 के लिए 14.9 प्रतिशत होने की संभावना है। इसके अतिरिक्त, सरकार ने कृषि ऋण माफी और ऋण राहत योजना की घोषणा भी की जिसमें माफ किए जाने वाले अतिदेय ऋण की राशि 50,000 करोड़ रुपए अनुमानित थी। वर्ष 2008-09 और 2009-10 में इस प्रयोजन के लिए बजटीय व्यवस्था की राशि क्रमशः 10,000 करोड़ रुपए और 15,000 करोड़ रुपए थी।

9.59 अर्थव्यवस्था का राजकोषीय सुधार मार्ग इस तरह से प्रतिवर्तित हो गया। 2007-08 में राजस्व घाटा स.घ.उ. के 1.11 प्रतिशत से बढ़कर 2008-09 (स.अ.) में 4.53 प्रतिशत हो गया। 2009-10 (ब.अ.) में इसके और अधिक बढ़कर 4.83 प्रतिशत होने का अनुमान है। राजकोषीय घाटा भी 2007-08 में 2.69 प्रतिशत से बढ़कर 2008-09 (सं.अ.) में 6.14 प्रतिशत हो गया और इसके 2009-10 (ब.अ.) में बढ़कर 6.85 प्रतिशत होने का अनुमान है।

9.60 इसलिए 2005-10 दौरान एफआरबीएम के कार्यान्वयन से एक महत्वपूर्ण सीख यह मिली है कि बाहरी आघात तथा/या बाहरी मानदंड मूल्यों में परिवर्तनों के प्रति अनुकूलन के लिए राजकोषीय पद्धति को अनुमत करने की आवश्यकता है। यह लोक वित्त के स्थिरीकरण कार्य का मुख्य लक्ष्य है जिसे किसी कार्ययोजना में नकारा नहीं जा सकता है। हम इसलिए इन चुनौतियों का सामना करने के लिए मौजूदा राजकोषीय विधान की अभिकल्पना में तीन परिवर्तनों की अनुशंसा करते हैं।

9.61 पहला, हम अनुशंसा करते हैं कि एमटीएफपी व्यय और राजस्व अनुमानों में अतर्हित मानदंडों के मूल्यों को स्पष्ट करे और उस बैंड को स्पष्ट करे जिसके भीतर एफआरबीएम लक्ष्यों के समनुरूप होते हुए मानदंडों में भिन्नता हो सकती है। यह सरकार को इन लक्ष्यों में ढील देने के लिए साक्ष्य-आधारित मामला बनाने में समर्थ बनाएगा यदि ऐसी स्थितियां उत्पन्न हों। हालिया इतिहास इंगित करता है कि कुछ महत्वपूर्ण मानदंड जिनके एफआरबीएम उपलब्धि के मार्ग को प्रभावित करने की संभावना है, मुख्य वस्तुओं की कीमतें, विनियम और ब्याज दर हैं।

9.62 दूसरा, हम सिफारिश करते हैं कि एफआरबीएम प्रघातों की प्रकृति विनिर्दिष्ट करे जिनके लिए एफआरबीएम लक्ष्यों में ढील अपेक्षित होगी। इनमें राष्ट्रीय आयामों का कृषि-जलवायु घटनाएं (क्षेत्रीय और राज्य विशिष्ट के बजाए), वैश्विक मंदी जो देश के निर्यातों को प्रभावित करती है तथा घरेलू या बाहरी घटनाओं जैसे परिसम्पत्ति की कीमत में अस्थिरता अथवा महत्वपूर्ण सैक्टरों जैसे वित्तीय बाजारों में सर्वांगी संकट के कारण प्रघात शामिल होंगे। यह स्पष्ट है कि ये प्रघात कुछ

लक्ष्यों को औरों से अधिक प्रभावित करेंगे। इस प्रकार से प्रघातों जिनके लिए कुल मांग में वृद्धि या वैश्विक तेल कीमतों में तेजी से वृद्धि अपेक्षित है, के लिए राजस्व घाटा लक्ष्य में अस्थायी रूप से ढील देने की आवश्यकता होगी। सरकारी निवेश को विस्तारित करके समाधान किए गए प्रघात स.घ.उ. के प्रति ऋण अनुपात को प्रभावित करेंगे और इसलिए लक्ष्य राजकोषीय घाटा होगा।

9.63 अंततः वृहत आर्थिक स्थिरीकरण और मंदीरोधी कार्य केन्द्र सरकार की प्राथमिक जिम्मेदारियां हैं। यह सही है कि मंदी रोधी उपायों के कार्यान्वयन को कुछ हद तक अनुकूल बनाया गया है, इसके लिए ऐसे उपायों की आवश्यकता है जिसका सर्वोत्तम कार्यान्वयन राज्य सरकारें कर सकती है। तथापि, संबंधित राजकोषीय लागतों को राष्ट्रीय रूप से वहन किया जाना चाहिए और इसलिए इसका वित्तपोषण केन्द्र द्वारा किया जाएगा। ऐसा इसलिए है क्योंकि वांछित परिणाम-वृहत आर्थिक स्थिरता और उच्चतम संभव वृद्धि दर का अनुरक्षण ऐसे लक्ष्य हैं जिन्हें राष्ट्रीय रूप से हासिल करने की आवश्यकता है। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि जब ऐसे प्रघात होते हैं, राज्यों के लिए उधार सीमा बढ़ाने की अपेक्षा, केन्द्र सरकार को समस्त अतिरिक्त संसाधन संग्रहण उत्तरदायित्व अपने ऊपर लेना चाहिए और इस तरह से जुटाए गए संसाधनों को वर्धित अंतरण के रूप में राज्यों को हस्तांतरित कर देना चाहिए। इन संसाधनों के पारस्परिक वितरण का निर्धारण समस्तरीय हस्तांतरण सूत्र के अनुसार किया जाना चाहिए जिसकी अनुशंसा वित्त आयोग द्वारा की गई है। यह सूत्र राज्यों की विभेदक आवश्यकताओं के अति सन्निकट अनुमान के रूप में कार्य करेगा, क्योंकि इसका अभिकल्पन विशिष्ट रूप से राजकोषीय क्षमता और राजकोषीय आवश्यकता के संदर्भ में किया गया है। ऐसी नीति निष्ठा भी बनाए रखेगी और राज्य के बजट तथा मध्यावधिक राजकोषीय आयोजना की व्यय पूर्वानुमेयता में भी सुधार लाएगी। इसके लिए केन्द्र को एफआरबीएम लक्ष्य हासिल करने में केवल "रुकना" या स्थगन का प्रयास करने की आवश्यकता है।

9.64 बाहरी प्रघातों और मानदंडीय परिवर्तनों को छोड़कर, ऐसी नीतिगत प्रक्रियाएं भी हैं जो वृहत आर्थिक प्रघात और विकृति उत्पन्न करती हैं परन्तु ये केन्द्र सरकार के नियंत्रण में हैं। इसके लिए वेतन आयोग की सिफारिशें एक महत्वपूर्ण उदाहरण हैं। राज्य सरकारों के साथ हमारी चर्चाओं में प्रस्तुत ज्ञापन का एक महत्वपूर्ण अंश और भावी राजकोषीय रूपरेखा राज्य वित्त साधनों पर इस पंचाट के प्रभाव के ईद-गिर्द केन्द्रित थीं। केन्द्र के लिए, वेतन आधारित 44,360 करोड़ रुपए में से केवल बकाया भुगतान की राशि 28,160 करोड़ रुपए थी। जबकि इस स्वनिर्मित विकृति को समाप्त करने के लिए बहुत से सुधारों पर विचार किया जा सकता है और किया जाना चाहिए, एक कार्य जिसे तत्काल आरंभ किया जा सकता है वह है वेतन पंचाट उस तारीख से आरंभ हो जिस तारीख से सरकार द्वारा भावी वेतन आयोग की सिफारिशें स्वीकृत की जाती है। इससे वस्तुतः बकाया भुगतान की आवश्यकता समाप्त हो जाएगी। क्योंकि राज्य सरकार पंचाट विशिष्ट रूप से केन्द्र सरकार के पंचाट का अनुसरण करते हैं इसमें राज्यों को अपने पंचाट का इस प्रकार निर्धारण करना अनुमत हो जाएगा कि बकाया भुगतान की आवश्यकता ही न हो। हमारे विचार से वित्त आयोग भूतलक्षी राजकोषीय लेन देने की किसी आवश्यकता के बगैर अपनी अन्तर सरकारी सिफारिशों को प्रस्तुत करने में समर्थ है तो यह वेतन आयोग के मामले में भी संभव होना चाहिए।

अनुवीक्षण और अनुपालन

9.65 पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने शर्त सहबद्ध प्रोत्साहन जैसाकि ऋण राहत प्रदान करने द्वारा राजकोषीय सुधार करने के लिए राज्य सरकारों को प्रोत्साहित करना चाहा है। ये प्रोत्साहन राज्य वित्त साधनों को संवर्धित राजकोषीय सुदृढ़ता प्रदान करने में उल्लेखनीय रूप से सफल रहे हैं। तथापि, बहुत से राज्य एफआरबीएम विधानों में भी संबंधित एफआरबीएम के कार्यान्वयन की स्वतंत्र समीक्षा की व्यवस्था की गई है। ये समीक्षाएं राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकारों द्वारा की गई कार्रवाई की विश्वसनीयता और पारदर्शिता बढ़ाने में महत्वपूर्ण थी। हमारे विचार से, राज्य स्तर पर राजकोषीय सुधार पहलों की सफलता में ये मुख्य योग्यकर्ता रही हैं। हम अनुशांसा करते हैं कि केन्द्र अपने स्वयं की एफआरबीएम प्रक्रिया के कार्यान्वयन की स्वतंत्र समीक्षा एवं अनुवीक्षण के लिए इसी प्रकार की प्रक्रिया बनाए। आरंभतः, यह एफआरबीएम अनुपालन की वार्षिक स्वतंत्र एवं सार्वजनिक समीक्षा करने के लिए एक समिति का गठन करके किया जा सकता है जिसमें एफआरबीएम रूपरेखा संबंधी नीतिगत निर्णयों के राजकोषीय प्रभाव की समीक्षा शामिल है। इस समीक्षा को वार्षिक बजट और मध्यावधिक कार्यनीति के साथ समवर्ती रूप से अपने निष्कर्ष प्रस्तुत करना चाहिए।

9.66 यह आशा की जाती है कि यह समिति समय के साथ-साथ पूर्ण रूपेण राजकोषीय परिषद के रूप में विकसित हो जाएगी। हमारा विचार है कि भारत की विधायी और कार्यकारिणी संरचना को देखते हुए परिषद स्वायत्तशासी निकाय के रूप में कार्य करे जो वित्त मंत्रालय को रिपोर्ट करेगी जो मौजूदा संविधानिक प्रावधानों के अनुसार परिषद द्वारा संव्यवह्त मामलों के संबंध में संसद को रिपोर्ट करेगा। जैसे-जैसे भारतीय अर्थव्यवस्था का आकार और जटिलता बढ़ती जाती है यह महत्वपूर्ण हो जाता है कि सरकार को व्यावसायिक, पारदर्शी और प्रभावी तरीके से अपने राजकोषीय कार्यों का निपटान करने में सहायता देने हेतु ऐसी संस्था विकसित की जाए। राजकोषीय परिषद जैसी संस्थागत व्यवस्थाएं बहुत से देशों में मौजूद हैं जैसे ब्राजील, जापान, कोरिया, मेक्सिको, स्वीडन और ये मध्यावधिक राजकोषीय नीति एवं डिजाइन की निष्ठा तथा प्रभावोत्पादकता में उल्लेखनीय रूप से मूल्यवर्धक पाई गई हैं।

राज्य वित्त साधन : रूपरेखा और सिफारिशों

9.67 पैरा 9.5 में हमने 2014-15 के लिए स.घ.उ. के प्रति मध्यावधिक संयुक्त ऋण अनुपात में 68 प्रतिशत का लक्ष्य रखा है। वर्ष 2014-15 में स.घ.उ. के 45 प्रतिशत ऋण लक्ष्य उसी वर्ष में सभी राज्यों के लिए 25 प्रतिशत का स.घ.उ. के प्रति लक्ष्य ऋण अनुपात है (राज्य और केन्द्र के अनुपात संयुक्त अनुपात में पूर्णकित नहीं होते क्योंकि राज्यों के केन्द्रीय ऋणों को निवलित किया जाना है)।

9.68 राज्यों के परिप्रेक्ष्य से यह एक व्यवहार्य लक्ष्य है। 2005-09 की अवधि में राज्यों ने उल्लेखनीय राजकोषीय सुधार किया है और स.घ.उ. के प्रति उनके सकल ऋण का अनुपात 2009-10 में 30 प्रतिशत से अधिक न होने की आशा है। 2008-09 में 27 प्रतिशत के अनुपात को देखते हुए इस अनुपात में किसी प्रकार की वृद्धि को हम अस्थायी समझते हैं क्योंकि यह राज्य सरकारों द्वारा ऋण वित्तपोषित मन्दी रोधी व्यय के लिए गुंजायश को प्रदर्शित करता है। ऐसे व्यय की आवश्यकता को मानते

हुए भारत सरकार ने राज्यों के लिए उधार की सीमा में वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लिए सभी राज्यों के लिए स.घ.उ. के क्रमशः 3.5 प्रतिशत एवं 4 प्रतिशत तक ढील दे दी है, जो राज्यों के लिए भारत सरकार द्वारा बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों पर की गई कार्रवाई के बाद निर्धारित 3 प्रतिशत के लक्ष्य की तुलना में है।

9.69 अतः राज्यों के स.घ.उ. के प्रति सकल ऋण में 2007-08 में सं.घ.उ. के लगभग प्रतिशत 27 प्रतिशत से 2014-15 तक 25 प्रतिशत की लघु कटौती करना व्यवहार्य होना चाहिए, विशेषतया यदि जैसाकि हमने ऊपर सिफारिश की है, केन्द्र सरकार अप्रत्याशित प्रघात और/या वैश्विक या राष्ट्रीय आयाम के परिवर्तित मानदंड के कारण सभी उधारों की जिम्मेदारी अपने ऊपर ले। तथापि, मन्दी रोधी व्यय की आवश्यकता को देखते हुए 2008-09 और 2009-10 में राजस्व और राजकोषीय घाटे में अस्थायी वृद्धि के लिए समायोजन मार्ग को अनुमत करना होगा।

9.70 राज्यों के लिए दीर्घावधिक और स्थायी लक्ष्य शून्य राजस्व घाटा होना चाहिए। केन्द्र के लिए स्वर्णिम नियम लागू करने के पक्ष में दिए गए तर्क राज्यों के मामले में भी प्रयोज्य हैं। यह उत्साहवर्धक है कि संघ में अधिकांश राज्य इस नियम का पहले से अनुसरण करते आ रहे हैं। वस्तुतः भावी राजकोषीय रूपरेखा के लिए जो आवश्यक है, वह यह है कि वे ऐसा करते रहें और कुछेक राज्य जिन्होंने अब तक राजस्व घाटा कम करके शून्य नहीं किया है वे 2014-15 तक ऐसा करने के प्रयास करें।

9.71 हम मानते हैं कि 2009-10 की अपवादात्मक परिस्थितियां सभी राज्यों में राजकोषीय दबाव बढ़ा सकती हैं। हम आंकड़ों की कमी के कारण 2009-10 में ब्यष्टि राज्यों में मामले के ऐसा होने की सीमा का प्रमात्रात्मक मूल्यांकन देने में असमर्थ हैं। तथापि, हमारे विकास अनुमान को देखते हुए हमारे विचार से सभी राज्य जिन्होंने 2007-08 में मूल्य राजस्व घाटा उपगत किया है या राजस्व अधिशेष हासिल किया है, 2011-12 तक शून्य राजस्व घाटा पर वापस आने के लिए राजकोषीय सुधार करने में समर्थ होंगे। इस प्रकार से हम अनुशांसा करते हैं कि शून्य राजस्व घाटा लक्ष्य 2011-12 से ऐसे सभी राज्यों द्वारा प्राप्त कर लिया जाए।

सामान्य श्रेणी के राज्य

9.72 तीन सामान्य श्रेणी के राज्यों ने 2007-08 में राजस्व घाटा उपगत किया। इनके लिए हम 2011-12 में आरंभ होने वाले एक समायोजन मार्ग की अनुशांसा करते हैं जिससे कि 2014-15 तक राजस्व घाटा समाप्त किया जा सके। इसे सारणी 9.4 में दर्शाया गया है।

सारणी 9.4 2007-08 में राजस्व घाटे वाले सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए राजस्व घाटा मार्ग

(स. रा. घ. अ.)

राज्य	2007-08	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
1. केरल	2.3	1.4	0.9	0.5	0.0
2. पंजाब	2.9	1.8	1.2	0.6	0.0
3. पश्चिम बंगाल	2.7	1.6	1.1	0.5	0.0

9.73 सं.घ.उ. के प्रति 25 प्रतिशत का लक्षित सकल ऋण अनुपात हासिल करने के लिए यह आवश्यक होगा कि राज्यों का कुल राजकोषीय घाटा स.घ.उ. अनुपात स.घ.उ. के 3 प्रतिशत पर बनाए रखा जाए। यह एक सकल संकेतक है और इसमें राज्यों की व्यक्ति परिस्थितियों को ध्यान में नहीं लिया गया है। अनुकूलन के गुणों और समान परिस्थितियों में सभी राज्यों के लिए लक्ष्य निर्धारित करने के लिए समान प्रक्रिया अपनाने के बीच संतुलन के प्रयोजनार्थ हम विभेदक समायोजन मार्ग की अनुशंसा करते हैं जिनका वर्णन अनुवर्ती पैराग्राफों में दिया जा रहा है।

9.74 2007-08 में राजस्व अधिशेष वाले सभी राज्यों, उत्तर प्रदेश को छोड़कर, का राजकोषीय घाटा स.घ.उ. के 3 प्रतिशत से कम था, केवल उत्तर प्रदेश का राजकोषीय घाटा 3.9 प्रतिशत था। राज्य के पास अपने राजस्व अधिशेष का प्रयोग करके पूंजी व्यय के लिए पर्याप्त संभावना होनी चाहिए और घाटा स.रा.घ.उ. के 3 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। कोई राज्य जिसके पास अधिक राजस्व घाटा के साथ-साथ राजस्व अधिशेष हो, उसे अपना पूंजी व्यय कम करना चाहिए या बैकल्पिक तौर पर राजस्व खाते में अपना अधिशेष बढ़ाना चाहिए। अतः हम आशा करते हैं कि उत्तर प्रदेश भी 2011-12 तक राजकोषीय घाटे के 3 प्रतिशत के स्तर पर वापस आने में समर्थ हो जाएगा।

9.75 हम अनुशंसा करते हैं कि सभी राज्यों के मामलों में जिन्होंने 2007-08 में शून्य राजस्व घाटा हासिल किया है या राजस्व अधिशेष हासिल किया है, स.रा.घ.उ. का 3 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा 2011-12 तक प्राप्त करें और उसके बाद उसे बनाए रखें। हम आशा करते हैं कि अधिकतम राजकोषीय घाटा जो ये राज्य 2009-10 में उठाते हैं वह स.रा.घ.उ. का 4 प्रतिशत है जो उस वर्ष के लिए अधिकतम अनुमेय निवल उधार की उच्चतम सीमा के सादृश है। सुधार मार्ग वर्ष 2011-12 से आगे लक्ष्य निर्धारित करता है। 2010-11 के लिए अपनायी जाने वाली प्रविधि पैरा 9.86 में दी गई है।

9.76 2007-08 में राजस्व घाटा वाले राज्यों के मामले में हम यह मानते हैं कि राजस्व घाटा में समायोजन की प्रक्रिया का राजकोषीय घाटा पर सहगामी वास्तविक प्रभाव पड़ेगा। चूंकि हमने राजस्व घाटा के लिए प्राप्य सुधार मार्ग की अनुशंसा की है, राजकोषीय घाटा में एकदम कमी के परिणामस्वरूप पूंजी व्यय पर दबाव पड़ेगा जो बांछनीय नहीं है। इस प्रकार से यह अपेक्षित है कि 3 प्रतिशत से अधिक राजकोषीय घाटे को, जब तक राजस्व घाटा एक निश्चित स्तर तक कम नहीं हो जाता है तब तक अनुमत किया जाए ताकि पूंजी व्यय के किसी आवांछित दबाव से बचा जाए। हमने इन राज्यों के ज्ञापनों में राजकोषीय सुधार कार्य करने के प्रयास की उनकी इच्छुकता पाई है, जो उन्हें पूंजी व्यय के लिए अपनी राजकोषीय संभावना कायम रखने और यहां तक कि उसे बढ़ाने की भी अनुमति देगी। इस प्रकार से इन राज्यों

के मामले में राजकोषीय समायोजना मार्ग के लिए यह अपेक्षित है कि उनका पूंजी व्यय राजकोषीय सुधार कर चुके राज्यों से कम हो, परन्तु वर्ष 2011-12 और 2012-13 में मामूली ढील दिए गए राजकोषीय घाटा लक्ष्य के साथ ताकि पूंजी व्यय आवांछित स्तरों तक संपीडित न हों। इसके अतिरिक्त, राजस्व घाटा में अतिरिक्त कटौती इन राज्यों को पूंजी खाते में अधिकाधिक राजकोषीय संभाव्यता अनुमत करेगी। राजकोषीय समायोजन मार्ग सारणी 9.5 में दर्शाया गया है।

सारणी 9.5 2007-08 में राजस्व घाटे वाले सामान्य श्रेणी राज्यों के लिए राजकोषीय घाटा मार्ग

(स. रा. घ. उ.)

राज्य	2007-08	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
1. केरल	3.6	3.5	3.5	3.0	3.0
2. पंजाब	3.5	3.5	3.5	3.0	3.0
3. पश्चिम बंगाल	3.8	3.5	3.5	3.0	3.0

विशेष श्रेणी राज्य

9.77 सामान्य श्रेणी के राज्यों के विपरीत जहां राजकोषीय समायोजन मार्ग 2007-08 के आधार पर निर्धारित किया गया है, विशेष श्रेणी के राज्यों के मामले में घाटा मानदंड बहुत अधिक अस्थिर हैं, और इस प्रकार से राजकोषीय समायोजन मार्ग 2007-08 के स्तरों के आधार पर निर्धारित नहीं किया जा सकता है। इस प्रयोजन के लिए हमने तीन वर्षों का औसत लिया है अर्थात् 2005-06, 2006-07 और 2007-08 ताकि आधार राजकोषीय मानदंड निर्धारित किए जाएं जिन पर भावी समायोजन मार्ग का निर्णय लिया जा सकता है।

9.78 सामान्य श्रेणी के राज्यों के बीच जबकि राजकोषीय घाटा का मुख्य संचालक राजस्व घाटा है, विशेष श्रेणी के राज्यों के मामले में ऐसा नहीं है। सभी विशेष श्रेणी के राज्यों का 2005-08 अवधि में औसत राजस्व अधिशेष था, जबकि छ. राज्यों का औसत राजकोषीय घाटा इसी अवधि में जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से अधिक है। इसका कारण यह है कि ये राज्य केन्द्रीय अनुदानों पर बहुत अधिक आश्रित हैं और यद्यपि केन्द्र सरकार से सभी अनुदानों को राजस्व प्राप्तियों के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, इन अनुदानों में से किए गए पूंजी व्यय को राजस्व घाटा में हिसाब में नहीं लिया जाता है। इस प्रकार से विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए राजकोषीय समायोजन के प्रयोजन से राजस्व शेष का बहुत अधिक महत्व नहीं रह जाता है।

9.79 राजकोषीय घाटा के लिए आधार आंकड़ों के आधार पर विशेष श्रेणी के राज्यों को तीन समूहों में विभाजित किया जा सकता है। चार राज्यों अर्थात् मणिपुर, नागालैंड, सिक्किम और उत्तराखंड का आधार स्तर राजकोषीय घाटा 3 प्रतिशत से अधिक है परन्तु 6 प्रतिशत से कम है। इन राज्यों को 3 प्रतिशत राजकोषीय घाटा

प्राप्त करने के अर्थ में अपेक्षाकृत अधिक प्रयास करने की आवश्यकता होगी और इस प्रकार से हमारे लिए यह आवश्यक है कि वे 2013-14 तक यह स्तर हासिल कर लें, इसके लिए उन्हें सारणी 9.5 में निर्धारित तीन सामान्य श्रेणी के राज्यों हेतु निर्धारित समान मार्ग का अनुसरण करना है।

9.80 जम्मू और कश्मीर और मिजोरम का इससे भी अधिक उच्च स्तरीय आधार राजकोषीय घाटा है जो क्रमशः स.रा.घ.उ. का 8 प्रतिशत, और 10.3 प्रतिशत है। हम यह मानते हैं कि इन राज्यों के लिए अधिक अनुकूलित राजकोषीय सुधार मार्ग की आवश्यकता है, जिसके लिए उनकी तरफ से सुधारों की आवश्यकता है तथापि, यह प्राप्य हैं। जम्मू और कश्मीर का 2007-08 में 7.8 प्रतिशत राजकोषीय घाटा था जिसमें पिछले वर्ष देय विगत वर्ष की एनएसएसएफ संबंधी 606 करोड़ रुपए की ब्याज अदायगियां शामिल थी। इस प्रकार से 2007-08 के लिए जम्मू और कश्मीर का राजकोषीय घाटा इस राशि द्वारा अधिक बताया गया है। इस एकबारगी व्यय के लिए सुधार में जम्मू और कश्मीर का राजकोषीय घाटा समायोजन मार्ग 5.9 प्रतिशत से आरंभ होकर 2014-15 में 3 प्रतिशत पर पहुंच सकता है जिसमें प्रत्येक वर्ष बराबर अनुपात में समायोजन किया जाना है (जम्मू और कश्मीर के लिए कृपया पैरा 12.177 भी देखें)। मिजोरम का राजकोषीय घाटा 2006-07 में 6 प्रतिशत था और 2007-08 में 11 प्रतिशत था। इसका मुख्य कारण 2006-07 में प्राप्त किया गया अनुदान रहा जिसका काफी अंश केवल 2007-08 तक ही व्यय किया गया। इस प्रकार से मिजोरम का राजकोषीय समायोजन मार्ग आरंभ करने का बेहतर बिन्दु दोनों का औसत होगा अर्थात् 8.5 प्रतिशत जिसे 2014-15 तक कम करके 3 प्रतिशत किया जाना है। इसमें बराबर अनुपात में वार्षिक समायोजन किया जाएगा। छः राज्यों का राजकोषीय समायोजन मार्ग 3 प्रतिशत से अधिक आधार स्तर राजकोषीय घाटा के साथ सारणी 9.6 में दर्शाया गया है।

सारणी 9.6 उच्च आधार राजकोषीय घाटा सहित विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए राजकोषीय घाटा मार्ग

(स.रा.घ.उ.)

राज्य	आधार	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
1. जम्मू और कश्मीर	5.9	4.7	4.2	3.6	3.0
2. मणिपर	4.1	3.5	3.5	3.0	3.0
3. मिजोरम	8.5	6.4	5.2	4.1	3.0
4. नागालैण्ड	4.8	3.5	3.5	3.0	3.0
5. सिक्किम	5.2	3.5	3.5	3.0	3.0
6. उत्तराखंड	5.2	3.5	3.5	3.0	3.0

टिप्पणी : प्रत्येक राज्य के मामले में आधार की व्यवस्था पैरा 9.77 और 9.80 में की गई है।

9.81 बाकी पांच राज्य अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, असम, हिमाचल प्रदेश, मेघालय और त्रिपुरा का आधार स्तर राजकोषीय घाटा 3

प्रतिशत से कम है और इस प्रकार हमें आवश्यकता है कि ये राज्य 2011-12 तक स.रा.घ.उ. का 3 प्रतिशत या इससे कम राजकोषीय घाटा हासिल करें, इस बीच उन्हें 2007-08 में राजस्व अधिशेष वाले सामान्य श्रेणी के राज्यों की तरह अपना राजस्व अधिशेष बनाए रखना है। सभी विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए इस अवधि के दौरान राजस्व खाते में अधिशेष बने रहने की आवश्यकता है। ऋण राजकोषीय घाटा और राजस्व घाटा के लिए मार्ग क्रमशः अनुबंध 9.1, 9.2 और 9.3 में दिए गए हैं।

अनुवीक्षण और अनुपालना

9.82 उपर्युक्त रूपरेखा का कार्यान्वयन सुकर बनाने के लिए हम अनुशंसा करते हैं कि राज्यों का उपर्युक्त लक्ष्यों को शामिल करते हुए अपने एफआरएल का अधिनियमन/संशोधन सभी राज्य विशिष्ट अनुदान जारी करने के लिए एक शर्त होनी चाहिए।

9.83 इस अध्याय में केन्द्र के लिए अनुशंसित कुछ ढांचागत सुधारों को राज्य स्तर पर दोहराने की आवश्यकता है। इनमें से सबसे महत्वपूर्ण एमटीएफपी का ढांचा है, जो जैसाकि पहले वर्णन किया गया है, अधिक व्यापक होना चाहिए, जिसमें अनुमान के प्रयोजनों के लिए किए गए निहित अनुमानों के साथ-साथ प्राप्ति और व्यय संबंधी सभी महत्वपूर्ण मदों का ब्यौरा देना चाहिए। एमटीएफपी को एक पुनरावृत्ति प्रक्रिया होना चाहिए जहां प्राप्तियां और व्यय उसके निर्मित ब्लाक के योग से परिकलित की जानी है और यह समग्र राजकोषीय लक्ष्यों के समनुरूप होती हैं।

9.84 स्वतंत्र समीक्षा/मानीटरिंग एक विशेषता है जो एफआरबीएम अधिनियम में वांछित है और कुछ राज्यों में पहले से ऐसी पद्धति प्रचलित है। यह अनुशंसा की जाती है कि सभी राज्य अपने अधिनियम में इस विशेषता को शामिल करें। राज्यों को आरसीसीई, पीपीपी और संबंधित देयताओं, भौतिक और वित्तीय परिसम्पत्तियों और रिक्त सार्वजनिक भूमि और भवनों के संबंध में विवरणों को शामिल करने का भी प्रयास करना चाहिए।

9.85 हम अनुशंसा करते हैं कि केन्द्र सरकार प्रत्येक राज्य के लिए ऊपर रूपरेखित राजकोषीय घाटा मार्ग पर आधारित राज्यों के लिए निवल उधार सीमाएं निर्धारित करे। किसी टी वर्ष के लिए किसी भी राज्य के लिए निवल उधार सीमा का निर्धारण करते समय टी' वर्ष के लिए स.रा.घ.उ. अनुमानन का एक मात्र संभव तरीका है वर्ष टी-1 के लिए स.घ.उ. उत्कृष्ट अनुमान के प्रति वर्ष टी' के लिए हमारी अनुमानित मामूली विकास दर का अनुप्रयोग। पिछले राजकोषीय वर्ष टी-1 के लिए उपादान लागत पर जीएसडीपी के अग्रिम अनुमान (ए.ई.) शीघ्रातिशीघ्र केवल जनवरी माह में वर्ष टी की समाप्ति के पहले जारी किए जाते हैं। दुर्भाग्यवश यह राज्य उधार सीमा निर्धारित करने की क्रिया के लिए कुछ विलम्ब से आते हैं जो वर्ष टी1 के नवम्बर तक पूर्ण हो जाती है। तथापि नवम्बर तक टी2 वर्ष के पहले के वर्ष के लिए अनंतिम अनुमान (पी.ई.) को सभी राज्यों के लिए उपलब्ध होना चाहिए। (वर्ष टी2 के लिए अंतिम अनुमान वर्ष टी1 की समाप्ति के कुछ माह पहले जारी

किया जाता है जो साधारणतः टी2 के लिए पीई के बहुत निकट होता है। इसलिए वर्ष टी के लिए जीएसडीपी का अनुमान वर्ष टी के लिए हमारी अनुमानित मामूली विकास दरों का अनुप्रयोग करके प्राप्त किया जा सकता है और वर्ष टी2 के लिए जीएसडीपी का पीई के लिए टी-1 का अनुप्रयोग करके प्राप्त किया जा सकता है।

इस प्रकार से:

$$B_t = f_t^* (1 + g_t^*) (1 + g_{t-1}^*) PE_{t-2}$$

जहां:

B_t : वर्ष टी के लिए निवल उधार सीमा

f_t^* : जीएसडीपी के अनुपात के रूप में वर्ष टी के लिए निर्धारित राजकोषीय घाटा

g_t^*, g_{t-1}^* : क्रमशः टी और वर्ष टी-1 के लिए अनुमानित मामूली जीएसडीपी विकास दरें

PE_{t-2} : वर्ष टी-2 के लिए जीएसडीपी का अनंतिम अनुमान

9.86 पैरा 9.85 में समीकरण को स्वतंत्र रूप से प्रत्येक राज्य के लिए अनुमानित करना है, जिसमें प्रत्येक के विशिष्ट मानदंडीय मूल्य हो। राज्य अभिज्ञात करने वाले के लिए सूचकांक समीकरण में शामिल नहीं किया जाता है ताकि सरल सूत्रीकरण के भाव को जटिल न बनाया जाए। प्रक्रियाएं राज्य की निवल उधार सीमा के निर्धारण के लिए जीएसडीपी आधार को सतत रूप से अद्यतन करना अनुमत करती है, अलबता दो वर्ष के समयांतराल से इस प्रकार के अद्यतनीकरण के बिना आधार वर्ष में अनुमानित जीएसडीपी के लिए अनुमानित मामूली विकास दरों के अनुप्रयोग द्वारा अग्रिम में उधार सीमाएं निर्धारित हो जाती है जिसके परिणामस्वरूप अत्यधिक राजकोषीय दबाव होता है जो बारहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान उच्च विकास वाले राज्यों में देखा गया है। हमारी प्रक्रिया निवल उधार सीमाओं के अनुमान के लिए जीएसडीपी अनुमानों के सतत अद्यतनीकरण द्वारा राज्यों को विकास प्रोत्साहन देती है। साथ ही साथ यह भी उल्लेखनीय है कि चूंकि ये सीमाएं जीएसडीपी के अनुमान के संबंध में निर्धारित की जाती हैं, जीएसडीपी के अंतिम अनुमानों के संबंध में सामान्यीकृत राजकोषीय घाटे के कोई भी विचलन अनुमानित अनुपातों से अलग हो सकता है, जिस के कारण प्रश्नाधीन राज्य के नियंत्रण से बाहर है।

9.87 चूंकि उपर्युक्त सुधार मार्ग में वर्ष 2010-11 के लिए अनुमानों को शामिल नहीं किया गया है, प्रत्येक राज्य के लिए उस वर्ष हेतु उधार सीमाएं इस तरीके से निर्धारित की जानी चाहिए कि राजकोषीय घाटा निम्नतम 3.5 प्रतिशत या 2010-11 के जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में 2008-09 में राजकोषीय घाटा प्रतिशतता से अधिक न हो जिसका परिलकन वर्ष 2009-10 के लिए जीएसडीपी के ईई पर 2010-11 हेतु अनुमानित विकास दरों का अनुप्रयोग करके किया गया है। इसी प्रकार, जम्मू और कश्मीर तथा मिजोरम के लिए इसे

राजकोषीय घाटे के साथ निर्धारित किया जा सकता है जो 2008-09 के निम्न राजकोषीय घाटे (प्रतिशत के अर्थ में) या 2010-11 के जीएसडीपी पर प्रयोज्य क्रमशः 5.3 प्रतिशत और 7.5 प्रतिशत से अधिक न हो। यदि यह राशि 2010-11 के लिए अनुमानित जीएसडीपी, जैसाकि ऊपर उल्लिखित है, के 3 प्रतिशत से कम हो, 2010-11 के लिए जीएसडीपी के 3 के प्रतिशत के बराबर आंकड़ा लिया जा सकता है।

समेकित राजकोषीय रूपरेखा

9.88 केन्द्र और राज्यों के लिए निर्धारित राजकोषीय सुधार मार्ग के आधार पर पंचाट अवधि के दौरान समेकित स्थिति सारणी 9.7 के अनुसार होगी। 2006-09 की अवधि के लिए विदेशी सहायता के कारण केन्द्र से राज्यों को औसत उधार 6050 करोड़ रुपए रहा। बारहवें वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार समेकित केन्द्रीय ऋण का स्टॉक और उन राज्यों के ऋण जिनके ऋणों को अभी तक समेकित नहीं किया गया है, मिलाकर 1.23 लाख करोड़ रुपए हैं। यह मानते हुए कि इनका भुगतान बीस बराबर किस्तों में किया जाना है, इस ऋणों से वसूली 6175 करोड़ रुपए होगी, जो लगभग ऋण के औसत वितरण के बराबर है। इस प्रकार से हमने माना है कि अनुमान अवधि के दौरान केन्द्र से राज्यों को किसी ऋण का निवल संवितरण नहीं होगा।

9.89 यह मानना महत्वपूर्ण है कि सफल राजकोषीय समेकन के लिए इसकी कुंजी हमारी अर्थव्यवस्था की विकास गतिकता के अनुरक्षण में निहित है। विकास और राजकोषीय समेकन के बीच दोतरफा संबंध है; या इसे विस्तारकारी राजकोषीय समेकन की कार्य नीति कहा जाता है, जहां राजकोषीय समेकन सरकारी और निजी निवेश के उच्च स्तरों कारण अधिक विकास में परिणामी होता है, जो बदले में और आगे राजकोषीय स्थिरता बनाए रखना सुकर बनाता है।

9.90 तथापि, इस प्रकार के गुणवत्ता चक्र को कायम रखने के लिए, प्रस्तावित राजकोषीय कार्य नीति को ऐसे क्षेत्रों जैसाकि बाजारों विशेषकर उपादान बाजारों को व्यापक और गहन बनाना लोक व्यय की उत्पादकता में सुधार, सरकारी और निजी दोनों क्षेत्रों के उद्यमों को शामिल करते हुए प्रतिस्पर्धा नीति का कार्यान्वयन तथा सर्वोपरि पारदर्शिता और जवाबदेहिता बढ़ाकर सरकार के सभी स्तरों पर बेहतर अभिशासन में सुधारात्मक उपर्यो या ढांचागत उपायों द्वारा बढ़ाने की आवश्यकता होगी।

राज्यों के लिए ऋण राहत

9.91 हमारे विचारार्थ विषयों में हम से निम्नलिखित अपेक्षित है:-
".....विशेषतया बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर केन्द्र सरकार द्वारा आरंभ की गई राज्य ऋण समेकन और राहत सुविधा 2005-10 को मद्देनजर रखते हुए केन्द्र और राज्यों के वित्त साधनों की स्थिति की समीक्षा करना और साम्यापूर्ण विकास के सुसंगत स्थिर और स्थायी राजकोषीय माहौल बनाए रखने के लिए उपाय सुझाना।

सारणी 9.7 : केन्द्र और राज्यों का समेकित राजकोषीय सुधार मार्ग

(स.घ.उ. का प्रतिशत)

राज्य	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राजकोषीय घाटा - राज्य	2.8	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4
राजकोषीय घाटा - केन्द्र	6.8	5.7	4.8	4.2	3.0	3.0
केन्द्रीय ऋण	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
राजकोषीय घाटा - समेकित	9.5	8.3	7.3	6.7	5.4	5.4
ऋण - राज्य	27.1	26.6	26.1	25.5	24.8	24.3
ऋण - केन्द्र	54.2	53.9	52.5	50.5	47.5	44.8
राज्यों को बकाया केन्द्रीय ऋण	2.5	2.2	2.0	1.7	1.5	1.3
ऋण समेकित	78.8	78.3	76.6	74.3	70.8	67.8

बारहवें वित्त आयोग की ऋण समेकन तथा राहत सुविधा

9.92 ऋण स्थायित्व के मुद्दे पर व्यापक दृष्टिकोण के संबंध में, बारहवें वित्त आयोग का विचार था कि ऋण राहत उपयों की आवश्यकता राजस्व संतुलन की उपलब्धि के लिए एक पूर्वापेक्षा है। बारहवें वित्त योग ने अवलोकन किया कि विशिष्ट ऋण राहत प्रदान करने के अलावा स्थायी स्तरों से परे राज्यों के ऋण स्टॉक की भावी वृद्धि को नियंत्रित करने के लिए गुणात्मक और प्रमात्रात्मक उपाय भी निर्धारित किए जाने थे। बारहवें वित्त आयोग का विचार था कि राज्यों को केन्द्रीय ऋणों के संबंध में अनुशंसित ऋण राहत उपायों को पर्याप्त होने की आवश्यकता थी ताकि राज्यों की ओर से बेहतर राजकोषीय निष्पादन प्रोत्साहित किया जा सके। बारहवें वित्त आयोग ने अमध्यस्थता की भी सिफारिश की है और तदनुसार, राजकोषीय रूप से कमजोर राज्यों के मामले को छोड़कर जो बाजार से ऋण जुटाने में समर्थ नहीं हैं या विदेशी ऋणों के मामले को छोड़कर राज्यों को केन्द्रीय उधार बंद कर दिया गया। ऐसे राज्यों के मामले में, बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की है कि राज्यों को भावी ऋणों के लिए ब्याज दर की संगणना को यौक्तिक आधार दिया जाए। इसके अतिरिक्त, भावी भुगतान विशेषकर खुला बाजार उधारों पर इस तरीके से पूरा करने की आवश्यकता थी कि बचिंग या बुलेट भुगतानों की स्थिति में अनावश्यक राजकोषीय दबाव न पड़े।

9.93 बारहवें वित्त आयोग ने यह भी पाया है कि राज्यों को अपने राजस्व घाटे समाप्त करने के लिए प्रयास करने चाहिए ताकि उधारों का उपयोग पूंजी परिसंपत्तियों के सृजन में किया जाए न कि राजस्व व्यय का वित्तपोषण करने के लिए। इसने सिफारिश की कि पहले मामले में राजकोषीय अनुशासन के उपाय के रूप में सभी राज्यों को राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित करना चाहिए जिसमें राजस्व और राजकोषीय घाटा कम करने के लिए विशिष्ट वार्षिक लक्ष्यों का वर्णन हो तथा साथ ही उधार लेने की उच्चतम सीमा भी निर्धारित की जाए। इसने स्पष्ट रूप से अनुशंसा की है कि राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान में 2008-09 तक राज्यों के राजस्व घाटे को घटाकर शून्य किए जाने की व्यवस्था की जाए।

9.94 बारहवें वित्त आयोग ने राज्यों की ऋण की स्थिति की जांच की और ऋण राहत की सिफारिश की है (इसे डीसीआरएफ कहा जाता है) जिसका ऋण समेकन और ऋण बढ़े खाते डालने के रूप में राहत के दो अलग अलग संघटक थे। ऋण समेकन संघटक में राज्यों को केन्द्रीय

ऋणों के समेकन के लिए सहायता दी गई जिसकी राशि 1,28,795 करोड़ रुपए थी जिन्हे 31 मार्च 2004 तक संविदाकृत किया गया था और ये 31 मार्च 2005 तक बकाया थे, इसके साथ ही इन्हें 20 वर्ष की नई अवधि के लिए पुनः सूचीकरण किया गया जिसकी पुनर्दायगी 20 समान किस्तों में की जानी थी। 7.5 प्रतिशत की दर से ब्याज समेकित पुनः अनुसूचित केन्द्रीय ऋणों पर प्रभारित किया जाना था और 2005-06 से 2009-10 की अवधि के दौरान इन पर राज्यों से देय पुनर्दायगियां बढ़े खाते डाले जाने के लिए अर्हक थीं। बढ़े खाते डालने की प्रमात्रा उस सम्पूर्ण राशि से संबंधित थी जिसके द्वारा राजस्व घाटा पंचाट अवधि के दौरान प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में कम किया जाना था। डीसीआरएफ में यह परिकल्पना की गई थी कि यदि राज्य लक्षित वर्ष 2008-09 तक अपना राजस्व घाटा शून्य पर लाने में समर्थ होता है तो सम्पूर्ण पुनःभुगतान जो बारहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान राज्य से देय था, को बढ़े खाते डाला जाएगा। राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित करना, जैसाकि ऊपर कहा गया है, ऋण राहत लेने के लिए अनिवार्य पूर्व शर्त था। ऋण बढ़े खाते डालने के लिए एक अतिरिक्त पूर्व शर्त थी जिसमें यह अनुबंधित था कि राज्यों का राजकोषीय घाटा 2004-05 के स्तर पर नियंत्रित किया जाना चाहिए।

9.95 डीसीआरएफ के अधीन राज्यों का सकल निष्पादन सारणी 9.8 में दिया गया है। छब्बीस राज्यों ने अक्टूबर 2009 तक ऋण समेकन का लाभ लिया है। इसके परिणामस्वरूप, बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित 21,276 करोड़ रुपए की तुलना में इन राज्यों को 15,689 करोड़ रुपए की ब्याज राहत दी गई। सिक्किम और पश्चिम बंगाल ऋण समेकन का लाभ उठाने में विफल रहे हैं क्योंकि उन्होंने राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित करने की शर्त को पूरा नहीं किया है। संचयी रूप से केन्द्रीय ऋणों जिनकी राशि 1,13,601 करोड़ रुपए थी, को समेकित कर दिया गया है जो बारहवें वित्त आयोग के अनुमानों से 15,194 करोड़ रुपए कम है। उक्त विभेदक में से 9893 करोड़ रुपए का लेखाकरण पश्चिम बंगाल (9700 करोड़ रुपए) और सिक्किम (192 करोड़ रुपए) द्वारा किया गया। बाकी कुछ राज्यों द्वारा एफआरएल के अधिनियमन में विलंब और वास्तविक आधार वर्ष ऋण स्टॉक में विसंगति के कारण था। ऋण माफी संघटक के संबंध में, 18,717 करोड़ रुपए का माफी लाभ 2008-09 के अंत तक राज्यों को प्राप्त हुआ जो पांच वर्ष की पंचाट अवधि के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित 32,199 करोड़ रुपए की तुलना में था।

सारणी 9.8 डीसीआरएफ के अधीन निष्पादन का सारांश

(करोड़ रुपए)

	2005-10 के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित	2008-09 तक राज्यों द्वारा लिया गया
ऋण समेकन	1,28,795	1,13,601
ब्याज राहत	21,276	15,689
ऋण माफी	32,199	18717

9.96 बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के क्षेत्र में दो श्रेणियों के ऋण को छोड़ दिया गया है अर्थात् एनएसएसएफ से राज्यों को दिया गया ऋण तथा केन्द्रीय रूप से प्रायोजित स्कीमों/केन्द्रीय आयोजना स्कीमों के लिए वित्त मंत्रालय को छोड़कर अन्य केन्द्रीय मंत्रालयों/

विभागों के द्वारा राज्य सरकारों को दिए गए ऋण/एनएसएसएफ ऋणों को इस आधार पर कि एनएसएसएफ का रखरखाव भारत सरकार के लोक लेखा में किया जाता है, ऋण राहत की परिधि से बाहर रखा गया और वित्त मंत्रालय द्वारा प्रशासित न किए जाने वाले केन्द्रीय ऋण इस आधार पर बाहर रखे गये कि उनके लिए आंकड़े उपलब्ध नहीं थे।

राष्ट्रीय लघु बचत निधि से ऋण

9.97 एनएसएसएफ का सृजन भारत की समेकित निधि से लघु बचत के लेनदेनों का असंबंधन करने और उनका कार्य पारदर्शी एवं स्व-स्थायी करना सुनिश्चित करने के उद्देश्य से 1 अप्रैल, 1999 से भारत के लोक लेखा में किया गया था। चूंकि एनएसएसएफ लोक लेखा में प्रचालन करता है, इसके लेनदेन केन्द्र के राजकोषीय घाटे को प्रभावित नहीं करते। बॉक्स 9.1 में इस स्कीम का ब्यौरा दिया गया है।

बॉक्स 9.1 : राष्ट्रीय लघु बचत निधि

राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) का सृजन अप्रैल 1999 से भारत के लोक लेखा में किया गया था, केन्द्रीय सरकार द्वारा एनएसएसएफ के सृजन की तारीख को बकाया लघु बचत जमा राशियों के शोधन की जिम्मेदारी ले ली गई। इसका तौर तरीका यह था कि केन्द्र सरकार ने अप्रैल 1999 की स्थिति के अनुसार बकाया जमा राशियों के अंकित मूल्य के बराबर 1,76,221 करोड़ रुपए की विशेष प्रतिभूतियां एनएसएसएफ को जारी कीं। बकाया जमा राशियों के लिए इन विशेष प्रतिभूतियों में निर्गम की तारीख को 11.5 प्रतिशत की प्रतिवर्ष ब्याज दर शामिल की और इनकी कोई विशिष्ट समयावधि नहीं थी। चूंकि अप्रैल, 1999 को बकाया जमा राशियों के प्रति ऋण, एनएसएसएफ के सृजन के पहले भारत की समेकित निधि से राज्य सरकारों को दिए गए थे, इन ऋणों पर राज्यों से ब्याज भी सीएफआई में जमा किया गया और इसे भारत सरकार की कर-भिन्न प्राप्ति के रूप में माना गया। इन ऋणों को राज्यों द्वारा दी गई ऋण अदला-बदली स्कीम के तहत पूर्वअदायगी किए गए हाई कूपन ऋण की निधि तथा बारहवें वित्त आयोग द्वारा बाद में दी गई ऋण राहत में शामिल किया गया।

वर्ष 2001-02 तक राज्य में निवल लघु बचत संग्रहण (सकल संग्रहण में से जमाकर्ताओं को पुनर्भुगतान घटाकर) को केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच विभाजित किया जाता था। इसमें राज्य सरकार का हिस्सा प्रगामी रूप से 66.66 प्रतिशत से बढ़कर 1 अप्रैल, 1987 से 75 प्रतिशत और अप्रैल, 2000 से 80 प्रतिशत हो गया। 1 अप्रैल, 2002 से 31 मार्च 2007 तक राज्य में समस्त निवल संग्रहण संबंधित राज्य सरकार द्वारा जारी विशेष प्रतिभूतियों में निवेशित किए जा रहे थे। तथापि, 2007-08 से राज्य सरकारों का अनिवार्य हिस्सा घटाकर 80 प्रतिशत कर दिया गया जिसे 100 प्रतिशत तक बढ़ाने का विकल्प दिया गया।

विशेष प्रतिभूतियों के उन्मोचन से एनएसएसएफ में प्राप्त राशि का पुनर्निवेश विशेष केन्द्रीय सरकार की प्रतिभूतियों में किया जाता है। ऐसी उन्मोचन राशि के एवज में केन्द्र सरकार द्वारा जारी विशेष प्रतिभूतियों का कार्य काल 20 वर्ष का होता है जिनकी परिपक्वता पर बुलेट भुगतान किया जाता है और तुलनीय परिपक्वता के लिए केन्द्रीय सरकार की प्रतिभूतियों पर औसत द्वितीयक बाजार के प्रतिफल पर कूपन दर बेंचमार्क लगाया जाना है।

2007-08 से अन्य लिखतों में निवेश अनुमत करने के लिए एनएसएसएफ (अभिरक्षा और निवेश) नियम, 2001 में संशोधन के द्वारा एक समर्थकारी प्रावधान किया गया है। अवसंरचना विकास का वित्तपोषण करने के लिए 2007-08 में इंडिया इंफ्रास्ट्रक्चर फायनेंस कंपनी लिमिटेड को प्रतिवर्ष 9 प्रतिशत की दर से 1500 करोड़ रुपए का ऋण दिया गया है। ऋण का 15 वर्ष की अवधि के बाद बुलेट भुगतान किया जाता है।

जमाकर्ताओं को भुगतान किया गया ब्याज और साथ में प्रबंधन लागत निधि का व्यय है जबकि केन्द्र सरकार और राज्य /विधान सभा वाले संघ राज्य क्षेत्र की सरकारों से अपनी दीर्घावधि प्रतिभूतियों में संग्रहण के निवेश पर प्राप्त ब्याज निधि की आय है। प्रबंधन लागत में स्कीम का संचालन करने के लिए डाकघरों/बैंकों को दी जाने वाली परिलब्धियां, जमा संग्रहण के लिए एजेंटों को कमीशन और प्रमाणपत्र मुद्रण की लागत शामिल हैं।

9.98 लघु बचत योजना के तहत सभी जमा राशियां एनएसएसएफ में जमा की जाती हैं और जमाकर्ताओं द्वारा सभी आहरण निधि में संचयन राशि में से किए जाते हैं। शेष, केन्द्र सरकार और राज्य/संघ राज्य क्षेत्र की सरकार द्वारा अपने संबंधित शेषों के रूप में जारी विशेष प्रतिभूतियों में निवेश किया जाता है। ये प्रतिभूतियां 25 वर्ष की अवधि के लिए जारी की जाती हैं; जिसमें मूल राशि पर पांच वर्षों का स्थगन-काल भी शामिल है। विशेष प्रतिभूतियों की ब्याज दर केन्द्र सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित किए गए अनुसार होती है। वर्तमान ब्याज दर प्रतिवर्ष 9.5 प्रतिशत है।

9.99 1999-00 से 2008-09 की अवधि के दौरान राज्यों ने एनएसएसएफ को विशेष प्रतिभूतियां जारी की हैं जिसकी राशि 4,48,857 करोड़ रुपए है जिसमें से 16,919 करोड़ रुपए की राशि उन्मोचित की गयी है। 31 मार्च 2009 की स्थिति के अनुसार 4,31,938 करोड़ रुपए बकाया के रूप में शेष हैं। चार राज्यों अर्थात् महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल, गुजरात और उत्तर प्रदेश के पास 31 मार्च 2009 की स्थिति के अनुसार कुल बकाया एनएसएसएफ ऋण का 52 प्रतिशत ऋण था।

9.100 इस अवधि में यद्यपि ब्याज दर कम हो गई है, अपेक्षाओं के

बजाए उपलब्धता पर आधारित उधार लेने की अनम्यता संबंधी राज्यों के लिए प्रभावी ब्याज दर और केन्द्र के लिए प्रभावी ब्याज दर के बीच विषमता और एनएसएसएफ की लागत एवं ब्याज दरों के बीच अन्तर के संबंध में राज्यों को समग्र योजना संबंधी अनेक शिकायतें थीं।

9.101 2005 में राष्ट्रीय विकास परिषद की एक उप-समिति का गठन राज्यों द्वारा उठाए गए विभिन्न मुद्दों की जांच करने के लिए किया गया। इसकी सिफारिशों के आधार पर योजना में निम्नलिखित परिवर्तन किए गए:

- लघु बचत के अधीन राज्य 100 प्रतिशत निवल संग्रहण लेने के लिए बाध्य नहीं थे और उन्हें 80 प्रतिशत तक लेने की अनुमति दी गई, बाकी केन्द्र द्वारा लिया जाना था।
- वर्ष 1999-2000 से 2001-02 के दौरान जारी एनएसएसएफ प्रतिभूतियों पर भुगतान योग्य ब्याज दर को घटाकर प्रतिवर्ष क्रमशः 13.5 प्रतिशत, 12.5 प्रतिशत और 11 प्रतिशत से कम करके 1 अप्रैल, 2007 से 10.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष किया गया जैसाकि सारणी 9.9 में दर्शाया गया है।

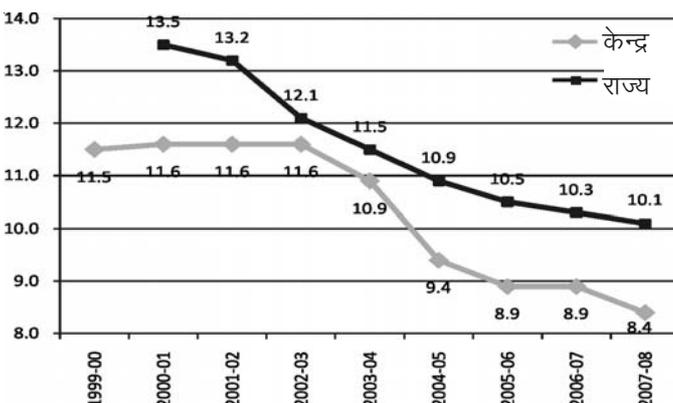
सारणी 9.9 एनएसएसएफ से ऋणों पर प्रयोज्य ब्याज दरें
(करोड़ रुपए)

वर्ष	मूल ब्याज दर	एनडीसी उपसमिति की अनुशंसा पश्च ब्याज दर
1999-2000	13.5	10.5
2000-01	12.5	10.5
2001-02	11.0	10.5
2002-03	10.5	10.5
2003-04 के बाद	9.5	9.5

- राज्यों को एनएसएसएफ की अपनी देयताओं के एक अंश की पूर्वादायगी करने की अनुमति दी गई (इसका लाभ केवल तमिलनाडु और उड़ीसा द्वारा उठया गया, 2007-08 के दौरान क्रमशः 1126 करोड़ रुपए और 200 करोड़ रुपए की राशि की पूर्वादायगी की गई)।

9.102 इस राहत के बावजूद केन्द्र द्वारा और राज्यों द्वारा भुगतान योग्य प्रभावी ब्याज राशि के बीच अन्तर है। चित्र 9.1 केन्द्र और राज्यों को एनएसएसएफ पर प्रभावी ब्याज दर और निधि के आरम्भण से उनके बीच अन्तर दर्शाता है।

चित्र 9.1 केन्द्र और राज्यों को एनएसएसएफ ऋणों की प्रभावी ब्याज दर



9.103 केन्द्र और राज्य दोनों ने अपने संबंधित एनएसएसएफ ऋण की ब्याज लागत को विगत वर्षों में गिरते देखा है। तथापि, राज्यों द्वारा भुगतान की गई औसत ब्याज दर 1999-2000 में एनएसएसएफ के आरम्भण से ही केन्द्र से अधिक रही है। यह मुख्यतः इस कारण से था कि 1 अप्रैल, 1999 से राज्य केवल वर्तमान लघु बचतों पर संग्रहण के प्रति जारी प्रतिभूतियों पर ब्याज का भुगतान करते आ रहे थे, जबकि केन्द्र उस तारीख को बकाया जमा राशियों के लिए प्रतिभूतियों पर ब्याज 11.5 प्रतिशत की दर से कर रहा है जो 1999-2000 और 2000-01 के दौरान अंतरण पर ब्याज दर से कम था। अपने संबंधित एनएसएसएफ ऋण पर राज्यों और केन्द्र द्वारा भुगतान किए गए औसत ब्याज के बीच अन्तर 2000-01 में 1.9 प्रतिशत बिन्दु से कम होकर 2002-03 में 0.5 प्रतिशत बिन्दु हो गया था परन्तु उसके बाद 2007-08 में बढ़कर 1.7 प्रतिशत बिन्दु हो गया।

9.104 2002-03 के बाद यह विस्तार केन्द्र द्वारा निम्नलिखित निर्णय लिए जाने के कारण हुआ :

- बाजार ब्याज दरों के सामान्य तौर पर कम होने की तर्ज पर 1 मार्च 2003 से केन्द्रीय देयताओं पर बकाया शेष के एवज में जारी केन्द्रीय विशेष प्रतिभूतियों पर ब्याज दर को 11.5 प्रतिशत से घटाकर 10.5 प्रतिशत किया जाना।
- आरंभिक बकाया शेषों के एवज में जारी केन्द्रीय विशेष प्रतिभूतियों को आंशिक रूप से उन्मोचित करने के लिए राज्यों से ऋण अदला-बदली प्राप्ति का उपयोग और उनको कम बाजार ब्याज दरों पर नई प्रतिभूतियों से प्रतिस्थापित करना। 2002-03 और 2004-05 के बीच कुल उन्मोचित राशि 92,652 करोड़ रुपए थी।
- निवल लघु बचतों के संग्रहण में एकाएक गिरावट के कारण निधि में ऋणात्मक नकदी शेष के परिणामस्वरूप एनएसएसएफ में नकदी डालने के लिए 2007-08 में 10,000 करोड़ रुपए की बकाया शेष के एवज में उच्च ब्याज वाली केन्द्रीय विशेष प्रतिभूतियों का आगे और उन्मोचन।

9.105 एनडीसी उप-समिति की सिफारिशों के परिणामस्वरूप 2002-03 के पहले के ऋणों को 10.5 प्रतिशत पर पुनः निर्धारित किया गया और एनएसएसएफ से संग्रहण केन्द्र द्वारा 20 प्रतिशत की सीमा तक वहन किया गया। तथापि, राष्ट्रीय विकास परिषद उप-समिति को सिफारिशों के कार्यान्वयन के बाद भी केन्द्र के पक्ष में विषमता जारी रही। इसलिए, हम महसूस करते हैं कि एनएसएसएफ से दिए गए ऋणों पर राज्यों को राहत देने की आवश्यकता है।

9.106 चूंकि 2007-08 के बाद संग्रहण केन्द्र की ओर भी प्रवाहित होता आ रहा है, हमने 2006-07 तक संविदा किए गए ऋणों पर राहत पर विचार करने का निर्णय लिया है। 2006-07 तक संविदा किए गए ऋणों की राज्यवार स्थिति और 2009-10 के अंत में अनुमानित बकाया को अनुबंध 9.4 में देखा जा सकता है। केन्द्र के लिए मौजूदा प्रभावी ब्याज दर तथा इस तथ्य को मद्देनजर रखते हुए कि अब केन्द्र भी 20 प्रतिशत संग्रहण और एनएसएसएफ में प्रवाह की हालिया प्रवृत्ति का उपयोग कर रहा है, हम अनुशंसा करते हैं कि 2006-07 तक संविदा किए गए ऋणों और 2009-10 के अंत में बकाया ऋणों पर 10.5 प्रतिशत या 9.5 प्रतिशत के स्थान पर 9 प्रतिशत की आम ब्याज

दर निर्धारित की जाए। पुनर्दायगी अनुसूची तथापि, अपरिवर्तित रहनी चाहिए।

9.107 कुल फायदा जो राज्यों को प्राप्त होगा, हमारी पंचाट अवधि के दौरान 2009-10 के अंत में बकाया के आधार पर 13,517 करोड़ रुपए अनुमानित किया गया। लाभ का राज्यवार ब्यौरा अनुबंध 9.4 में दिया गया है। लाभ पंचाट अवधि के बाद भी प्राप्त होता रहेगा और इस परिधि में आने वाले अंतिम ऋण के परिपक्वता तक 28,360 करोड़ रुपए होने का अनुमान है।

9.108 जबकि ऊपर अनुशंसित राहत केवल केन्द्र एवं राज्यों के बीच ब्याज विसंगति का समाधान करती है, मौजूदा व्यवस्था में संरचनात्मक समस्याओं की समीक्षा करने की आवश्यकता है। इन लिखतों पर उच्च ब्याज दर का मुद्दा वर्तमान में मौजूद प्रशासनिक तंत्र के कारण उत्पन्न होता है।

9.109 लघु बचत लिखतों पर प्रदत्त ब्याज दरों और बाजार दर के बीच अन्तर इन लिखतों के अभिदान में वृद्धि करता है, जिससे राज्यों को एनएसएसएफ ऋणों के प्रवाह में वृद्धि होती है। एफआरबीएम लक्ष्यों द्वारा समग्र उधार की उच्चतम सीमा के साथ राज्य खुले बाजार से उधार नहीं ले सकते हैं। यह 2003-04 और 2004-05 के दौरान पहले ही देखा गया है। इस प्रकार से राज्य कम ब्याज दर से लाभ नहीं उठा सकेंगे, यहां तक कि जब बाजार दर कम भी हो जाए क्योंकि वे उच्च-लागत वाले एनएसएसएफ ऋणों के प्रवाह से दबे हुए हैं। इसके विपरीत, जब बाजार ब्याज दरें बढ़ती हैं, लघु बचत लिखतों में अभिदान कम होता है और एनएसएसएफ से प्रवाह बंद हो जाता है। यह 2006-07 और 2007-08 में देखा गया है जब बहुत से राज्यों के लिए निवल प्रवाह ऋणात्मक भी हो गए थे।

9.110 राज्यों ने इस ऋण की अवधि के बारे में भी मुद्दे उठाए हैं जो 25 वर्ष की है, जिसे उच्च ब्याज दर को सही ठहराने के लिए उपयोग किया गया है और इससे ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जहां राज्य लम्बे समय के लिए नियत ब्याज वाले ऋण में बंध गए जिसमें पुनः निर्धारित करने या पूर्वादायगी का कोई विकल्प नहीं है। अधिकांश लघु बचत लिखतों के लिए पांच से सात वर्ष की परिपक्वता अवधि और एनएसएसएफ से दिए गए ऋण की अवधि के बीच महत्वपूर्ण रूप से विषमता है।

9.111 ये मुद्दे राष्ट्रीय लघु बचत निधि के समग्र प्रशासन में अधिक व्यापक सुधार लाने की आवश्यकता को उजागर करते हैं। इन मुद्दों की जांच करने के लिए विगत में विभिन्न समितियों का गठन किया गया जिन्होंने दूरगामी सिफारिशों की हैं। एक महत्वपूर्ण अनुशंसा लघु बचत प्रपत्रों पर ब्याज दर को प्रवृत्त जी-सेक दरों से संबद्ध करना है जिसका हम समर्थन करते हैं। हम इस पृष्ठभूमि में यह अनुशंसा करते हैं कि योजना के अभिकल्प तथा प्रशासन के सभी पहलुओं की जांच योजना में पारदर्शिता, बाजार संबद्ध दरें तथा अन्य अत्यावश्यक सुधार लाने के उद्देश्य से की जाए।

9.112 राज्य स्तर पर भी कुछ सुधार किए जाने अपेक्षित हैं। विगत में, लघु बचत प्रपत्रों में अभिदान को संवर्धित करने के लिए पदाधिकारियों को नकद अवार्ड जैसे विभिन्न प्रोत्साहन देने तथा अन्य-अन्य समरूप उपायों की पद्धति रही है। ये उपाय सामान्य बाजार गत्यात्मकताओं में हस्तक्षेप करते हैं। हालांकि इन में से अधिकांश प्रोत्साहनों, जैसे पदाधिकारियों को अवार्ड की अब कोई उपयोगिता नहीं रही है, ऐसे सभी प्रोत्साहनों को, जो या तो प्रशासन की लागत को बढ़ाते हैं अथवा

सामान्य बाजार संबद्ध अभिदान को प्रभावित करते हैं, राज्यों द्वारा सक्रिय रूप से वापस ले लेना चाहिए।

वर्ष 2005-10 में समेकित न किए गए ऋण

9.113 जैसा कि पहले बताया गया है, एफसी-XII ने डीसीआरएफ के तहत वित्त मंत्रालय को छोड़ कर किन्हीं अन्य मंत्रालयों के माध्यम से केन्द्र प्रायोजित योजनाओं/केन्द्रीय आयोजना स्कीमों के लिए राज्य सरकारों को केन्द्रीय ऋण देने पर विचार नहीं किया जिसका मुख्य कारण यह था कि उनके पास अपेक्षित डाटा नहीं था। इस संबंध में बकाया शेष वर्ष 2007-08 के अंत की स्थिति के अनुसार 4506 करोड़ रुपए है। इनके लिए राज्यवार स्थिति अनुबंध 9.5 में दर्शाई गई है।

9.114 हम महसूस करते हैं कि इन ऋणों को जारी रखना एफसी-XII द्वारा अनुशंसित अमध्यस्थता की नीति के सुसंगत नहीं है जिसका आज अनुसरण किया जा रहा है, अतः हम अनुशंसा करते हैं कि वर्ष 2009-10 के अंत में यथा बकाया इन ऋणों को बट्टे खाते डाल दिया जाए। यह भी अनुशंसा की जाती है कि किसी भी केन्द्रीय प्रायोजित योजना के तहत केन्द्र में राज्यों को आगे कोई और उधार देने का पूर्णतया परिहार किया जाए। तथापि, वित्त आयोग-XII की अनुशंसाओं के अनुसार, केन्द्र सरकार से उधार के लिए एक मार्ग राजकोषीय रूप से निवल राज्यों के लिए उपलब्ध होना चाहिए जो बाजार से ऋण जुटाने में असमर्थ हैं।

9.115 हालांकि 26 राज्यों ने ऋण समेकन का लाभ लिया है, दो राज्यों अर्थात् पश्चिम बंगाल तथा सिक्किम ने एफआरबीएम अधिनियमों का विधान नहीं बनाया है तथा इस प्रकार, उन्हें समेकन का लाभ नहीं मिला। हम अनुशंसा करते हैं कि यह सुविधा हमारी पंचाट अवधि के दौरान इन राज्यों को इस शर्त पर विस्तारित, की जाए कि वे हम अध्याय में यथा अनुबंधित एफआरबी एक अधिनियम को लागू करें। इस शर्त को पूरा करने पर, 31 मार्च, 2004 तक इन राज्यों द्वारा संविदाकृत तथा अधिनियम को लागू करने के वर्ष से पूर्ववर्ती वर्ष के अंत में बकाया ऋणों को उन्हीं शर्तों तथा निबंधनों पर समेकित किया जाएगा जो एफसी-XII द्वारा अनुशंसित किए गए हैं। तथापि, माफी का लाभ, जैसाकि एफसी-XII द्वारा अनुशंसित किया गया है, किसी भी राज्य के लिए आगे जारी रखने की कोई आवश्यकता नहीं है।

क्रियान्वयन एवं अनुपालन

9.116 इस अध्याय में हमारे द्वारा अनुशंसित, सभी राहत उपाय दीर्घावधि में राहत में परिणामी एक-चरण कार्यों के स्वरूप के हैं। उक्त राहत राज्यों को तभी दी जानी चाहिए यदि राज्य, जहां एफआरबीएम अधिनियम पहले से ही लागू है, पैरा 9.82 के यथा निर्दिष्टानुसार उन्हें संशोधित करे तथा जिन्होंने एफआरबीएम अधिनियम लागू नहीं किए हैं, वे उनका विधान बनाएं। एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज राहत के लिए, 2006-07 तक संविदाकृत तथा इस शर्त के पूरा होने वाले से पूर्ववर्ती वर्ष के अंत तक बकाया ऋणों पर पुनर्निर्धारण हेतु विचार किया जाना चाहिए। हमने लक्ष्यों के अनुपालन के संबंध में कोई शर्तें निर्धारित नहीं की हैं क्योंकि हम मानते हैं कि राज्यों को सुधार सीमाएं निर्धारित करने तथा खुले बाजार उधार अनुमत करने के लिए पैरा 9.85 में उल्लिखित प्रक्रम एक प्रभावी साधन के रूप में कार्य कर सकता है।

9.117 एफसी-XII द्वारा यथा अनुशंसित ऋण माफी को 0075- "विविध सामान्य प्राप्ति" के तहत कर-भिन्न राजस्वों के रूप में राज्यों के वित्त लेखों में दर्ज किया गया था। हम महसूस करते हैं कि यह

अपेक्षित नहीं है क्योंकि यह कृत्रिम रूप से राज्यों के कर-भिन्न राजस्व का अतिकथन करता है। दूसरा, चूंकि इसका लेखाकरण कर-भिन्न राजस्व के रूप में किया जाता है, यहां राज्यों को उसी राजकोषीय घाटा उच्चतम सीमा के भीतर अधिक व्यय करना अनुमत करता है, और राज्यों के ऋण स्टॉक पर आशयित प्रभाव को कम कर देता है। आदर्श रूप में यदि इसे ऋण का अव्यावहारिक भुगतान न माना जाए यह सुनिश्चित हो गया होता कि राजकोषीय घाटा लक्ष्य को देखते हुए राज्यों का सकल उधार को कम किया जाना है जिसमें ऋण स्टॉक पर इसका निरुत्साही प्रभाव होगा जो बारहवें वित्त आयोग द्वारा राहत प्रदान करने का प्राथमिक उद्देश्य था। हम अनुशंसा करते हैं कि हमारे द्वारा अनुशंसित बट्टे खाते डाले गए ऋण का इस तरह लेखाकरण किया जाए कि यह राज्यों के राजस्व या राजकोषीय घाटा को कृत्रिम रूप से प्रभावित न करे।

सिफारिशों का सार

9.118 हमारी सिफारिशों का सार इस प्रकार है:

- i) केन्द्र का राजस्व घाटा निरन्तर कम किए जाने और समाप्त किए जाने की आवश्यकता है, उसके बाद 2014-15 तक राजस्व अधिशेष होगा (पैरा 9.18 और 9.31)।
- ii) केन्द्र और राज्यों के संयुक्त ऋण के लिए स.घ.उ के 68 प्रतिशत का लक्ष्य 2014-15 तक हासिल किया जाएगा। राजकोषीय समेकन के मार्ग में केन्द्र के बढ़े हुए ऋण स्टॉक में लगातार कमी करके इसे 2014-15 तक स.घ.उ. के 45 प्रतिशत पर लाने और राज्यों के लिए 2014-15 तक स.घ.उ. के 25 प्रतिशत से कम के स्तर पर लाना सम्मिलित है (पैरा 9.29 और 9.69, सारणी 9.7)।
- iii) एमटीएफपी में सुधार किया जाए और मंशा के बदले वचनबद्धता पर बल दिया जाए। एमटीएफपी द्वारा मुहैया किए गए बहुवर्षीय ढांचे और वार्षिक बजट के कार्य के बीच पक्का समेकन हो (पैरा 9.38)।
- iv) वार्षिक केन्द्रीय बजट/एमटीएफपी के साथ निम्नलिखित प्रकटन किया जाए:
 - क) आयोजना-भिन्न और आयोजना अनुदानों की समग्र श्रेणी के तहत राज्यों को दिए जाने वाले अनुदानों का विस्तृत ब्यौरा (पैरा 9.41)।
 - ख) कर व्यय संबंधी विवरण का प्रणालीकरण किया जाए और विधि स्पष्ट की जाए (पैरा 9.42)।
 - ग) प्रमुख कर प्रस्ताव की अनुपालन लागतें बताई जाएं (पैरा 9.43)।
 - घ) पूंजी के राजस्व परिणामों के अनुमान एमटीएफपी में दिए जाएं (पैरा 9.45)।
 - ङ) प्रमुख नीतिगत परिवर्तनों का राजकोषीय प्रभाव एमटीएफपी में सम्मिलित किया जाए (पैरा 9.46)।
 - च) पीपीपी संबंधी देनदारियां एमटीएफपी के साथ बताई जाएं (पैरा 9.48 और 9.49)।
 - छ) एमटीएफपी प्राप्ति और व्यय के विचाराधीन अनुमानों के मापदंडों के मूल्य और उस बैंड जिसके अंतर्गत

लक्ष्यों के अनुरूप बने रहते हुए उनमें परिवर्तन हो सकता है, को स्पष्ट करे (पैरा 9.61)।

- v) सरकारी खाते में विनिवेश प्राप्ति का अंतरण समाप्त किया जाए और सभी विनिवेश की प्राप्ति समेकित निधि में बनाई रखी जाएं (पैरा 9.52)।
- vi) भारत सरकार उन सभी सरकारी क्षेत्र के उद्यमों को सूचीबद्ध करे जो परिसंपत्तियों पर विशेषज्ञ समिति द्वारा निर्मित मापदंड से कम प्रतिलाभ प्राप्त करते हैं (पैरा 9.52)।
- vii) एफआरबीएम अधिनियम में उन प्रघातों के स्वरूप का उल्लेख है जिन्हें एफआरबीएम के लक्ष्यों में शिथिलता किए जाने की जरूरत है (पैरा 9.62)।
- viii) बृहत आर्थिक प्रघातों के मामले में राज्यों की उधार की सीमाओं में शिथिलता लाने और राज्यों को अधिक उधार लेने देने के बदले केन्द्र राज्यों के बीच वितरण के लिए वित्त आयोग के कर अंतरण सूत्र का प्रयोग करके संसाधन उधार ले और सौंपे (पैरा 9.63)।
- ix) वेतन आयोग के निर्णय से उत्पन्न बकाया जैसे संरचनात्मक प्रघातों से वेतन निर्णय को स्वीकृत किए जाने की तिथि से भुगतान करके बचना चाहिए (पैरा 9.64)।
- x) केन्द्र द्वारा अपने राजकोषीय सुधार प्रक्रिया का मूल्यांकन करने के लिए स्वतंत्र समीक्षा तंत्र स्थापित किया जाए। यह स्वतंत्र समीक्षा तंत्र आने वाले समय में विधानपालिका के समर्थन से एक राजकोषीय परिषद तैयार करेगा (पैरा 9.65 और 9.66)।
- xi) वर्ष 2008-09 और 2009-10 की अपवाद स्वरूप परिस्थितियों को देखते हुए राज्यों की राजकोषीय समेकन प्रक्रिया बाधित हुई थी। यह आशा है कि राज्य 2010-11 में समायोजन का वर्ष मनाते हुए 2011-12 तक अपने राजकोषीय दुरुस्ती के पथ पर वापस आने में समर्थ होंगे।
 - क) जिन राज्यों ने 2007-08 में शून्य राजस्व घाटा उठाया है अथवा राजस्व अधिशेष प्राप्त किया है, वे 2011-12 तक राजस्व घाटा समाप्त करें और उसके बाद राजस्व शेष बनाए रखें अथवा अधिशेष प्राप्त करें। अन्य राज्य राजस्व घाटा 2014-15 तक समाप्त करें (पैरा 9.69 से 9.72 तक)।
 - ख) सामान्य श्रेणी के वे राज्य जिन्होंने 2007-08 में शून्य राजस्व घाटा अथवा राजस्व अधिशेष प्राप्त किए हों, 2011-12 तक जीएसडीपी के 3 प्रतिशत का राजस्व घाटा हासिल करें तथा उसके बाद उसे बनाए रखें। अन्य सामान्य श्रेणी के राज्य 2013-14 तक 3 प्रतिशत राजकोषीय घाटा हासिल करें (पैरा 9.74 से 9.76 तक, सारणी 9.5)।
 - ग) विशेष श्रेणी के सभी राज्य जिनका मूल राजकोषीय घाटा 2007-08 में जीएसडीपी का 3 प्रतिशत से कम था, 2011-12 में 3 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा उठा सकते हैं और उसके बाद उसे बनाए रख सकते हैं। मणिपुर, नागालैंड, सिक्किम और उत्तराखंड 2013-14

- तक अपना राजकोषीय घाटा कम करके जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर लाएं (पैरा 9.79 और 9.81)।
- घ) जम्मू तथा कश्मीर और मिजोरम अपना राजकोषीय घाटा कम करके 2014-15 तक जीएसडीपी के 3 प्रतिशत स्तर पर लाएं (पैरा 9.80)।
- xii) राज्य बनाए गए राजकोषीय सुधार के पथ को मजबूत करने के लिए एफआरबीएम अधिनियम संशोधित/अधिनियमित करें। राज्य के लिए राज्य विशिष्ट अनुदानों की सिफारिश की गई है जिन्हें अनुपालन के पश्चात् जारी किया जाएगा (पैरा 9.82)।
- xiii) सभी राज्यों द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अधीन स्वतंत्र समीक्षा/मानीटरिंग प्रक्रम की स्थापना करना (पैरा 9.84)।
- xiv) राजकोषीय सुधार मार्ग का उपयोग करते हुए वित्त मंत्रालय द्वारा राज्यों के लिए उधार सीमा परिकल्पित किया जाए, इस प्रकार से राज्यों द्वारा राजकोषीय सुधार के लिए प्रवर्तन तंत्र के रूप में कार्य करना (पैरा 9.85)।
- xv) 2006-07 तक संविदा किए गए राष्ट्रीय लघु बचत निधि से राज्यों के ऋण और 2009-10 के अंत में बकाया ऋणों का निर्धारित शर्तों के अधीन 9 प्रतिशत की ब्याज दर पर पुनः निर्धारण करना (पैरा 9.106)।
- xvi) राष्ट्रीय लघु बचत योजना में बाजार समनुरूपी योजना के रूप में सुधार किया जाना। राज्य सरकारों को भी अपने स्तर पर संगत सुधार करने की आवश्यकता है (पैरा 9.111 और 9.112)।
- xvii) वित्त मंत्रालय को छोड़कर अन्य मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रशासित भारत सरकार से राज्यों के ऋण जो 2009-10 के अंत में बकाया हैं, को निर्धारित शर्तों के अधीन बट्टे खाते डाला जाए (पैरा 9.114)।
- xviii) राजकोषीय रूप से उन कमजोर राज्यों के लिए जो बाजार से ऋण जुटाने में असमर्थ हैं, केन्द्रीय सरकार से उधार लेने के लिए सुविधा उपलब्ध होना। (पैरा 9.114)।
- xix) ऐसे राज्य जिन्होंने डीसीआरएफ के तहत समेकन का लाभ नहीं उठाया, सुविधा समेकन तक सीमित और ब्याज दर में कटौती एफआरबीएम अधिनियम के अधिनियमन के अधीन विस्तारित (पैरा 9.115)।
- xx) एनएसएसएफ पर ब्याज राहत और बट्टे खाते डालने का लाभ राज्यों के लिए केवल तब उपलब्ध है जब वे आवश्यक संशोधन करें। एफआरबीएम अधिनियम का अधिनियमन करें (पैरा 9.116)।