

# चौदहवां वित्त आयोग - भारत में राजकोषीय संघवाद के लिए निहितार्थ<sup>1</sup>

10  
अध्याय

“मेरा यह मानना है कि हमें सत्ता के ऊपरी स्तर से नहीं बल्कि बुनियादी स्तर से काम करना चाहिए... सत्ता के बहुत अधिक केन्द्रीकरण से पूरी व्यवस्था विकृत होकर, आखिरकार ठप्प हो जाती है”

- पंडित जवाहर लाल नेहरू

“हम देश में सहयोगात्मक संघवाद को बढ़ावा देना चाहते हैं। साथ ही, हम राज्यों में प्रतिस्पर्धा की भावना भी चाहते हैं। मैं इसे संघवाद, सहकारिता और प्रतिस्पर्धात्मक संघवाद का नया रूप कहना चाहता हूँ”

- प्रधान मंत्री नरेन्द्र मोदी

## 10.1 प्रस्तावना

वित्त आयोग, भारत के संविधान के अनुच्छेद 280 के अधीन गठित किए जाने वाला एक संवैधानिक निकाय है। यह संघ और राज्यों के वित्त साधनों की स्थिति की समीक्षा करने, और एक स्थिर और स्थायी राजकोषीय परिवेश बनाए रखने के लिए सुझाव देने हेतु, भारत के राष्ट्रपति द्वारा प्रत्येक पांच वर्ष की समाप्ति पर गठित किया जाता है। यह विभाज्य पूल से केन्द्र और राज्यों के बीच करों के अंतरण के संबंध में भी सिफारिश करता है। इस पूल के अंतर्गत, अधिभार और उपकर के सिवाय सभी केन्द्रीय कर आते हैं। इन्हें राज्यों के बीच विभाजित करने का केन्द्र को संवैधानिक रूप से अधिदेश प्राप्त है।

चौदहवां वित्त आयोग डॉ॰ वाई॰वी॰ रेड्डी की अध्यक्षता में 2 जनवरी, 2013 को गठित किया गया था। उपर्युक्त मूल उद्देश्यों के अलावा, आयोग के विचारार्थ विषयों के लिए सहायता-अनुदानों (राज्यों को आयोजना-भिन्न अनुदान) की राशि और वितरण को अधिशासित करने वाले सिद्धांतों,

स्थानीय सरकार के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए राज्य सरकार के वित्तसाधनों को बढ़ाने के लिए उपायों, यदि आवश्यक हैं, तथा सरकार के विभिन्न स्तरों पर वित्त साधनों की स्थिति, घाटा और ऋण-शर्तों की समीक्षा करने के संबंध में सुझाव मांगे गए थे।

## 10.2 14वें वित्त आयोग की मुख्य सिफारिशें

14वें वित्त आयोग ने 2015-16 से 2020-21 की अवधि के लिए अपनी सिफारिशें प्रस्तुत कर दी हैं। इनसे केन्द्र-राज्य संबंधों पर, बजट-निर्धारण पर, और केन्द्र एवं राज्यों की वित्तीय स्थिति पर मुख्य प्रभाव पड़ने होने की संभावना है। कुछ मुख्य सिफारिशें निम्नवत हैं:

- 14वें वित्त आयोग ने केन्द्रीय विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा वर्तमान 32 प्रतिशत से बढ़ाकर मूलतः 42 प्रतिशत कर दिया है, जो उर्ध्वार्ध अंतरण में अब तक का सबसे अधिक है। पिछले दो वित्त आयोगों अर्थात् 12वें (अवधि 2005-2010) और 13वें (अवधि 2010-2015) ने केन्द्रीय विभाज्य पूल में राज्य हिस्सा क्रमशः 30.5 प्रतिशत (1 प्रतिशत की वृद्धि) और 32 प्रतिशत (1.5 प्रतिशत की वृद्धि) की सिफारिश की थी।
- 14वें वित्त आयोग ने राज्यों के बीच विभाज्य पूल में राज्य हिस्से के वितरण के लिए नए क्षेत्रीय सूत्र (सारणी 10.1) का भी सुझाव दिया है। सम्मिलित/असम्मिलित परिवर्तनीय कारकों तथा उन्हें सौंपे जाने वाले भारांशों, दोनों में बदलाव हैं। 13वें वित्त आयोग की अपेक्षा, 14वें वित्त आयोग ने दो नए परिवर्तनीय कारक जोड़े हैं - 2011 की जनसंख्या और वन क्षेत्र; और राजकोषीय अनुपालन कारक को निकाल दिया है। (बाक्स-1)।

<sup>1</sup> बजट प्रस्तुत किए जाने के बाद इस अध्याय का एक विस्तृत रूप [finmin.nic.in](http://finmin.nic.in) पर उपलब्ध होगा।

**बाक्स-10.1 : वित्त आयोग - अवधारणाएं और परिभाषाएं****कर अंतरण**

संविधान के अनुच्छेद 280 (3)(क) में की गई व्यवस्था के अनुसार, वित्त आयोग के मुख्य कार्यों में से एक मुख्य कार्य करों के शुद्ध आगमों का केन्द्र और राज्यों के बीच वितरण के संबंध में सिफारिश करना है। यह किसी वित्त आयोग का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य है क्योंकि केन्द्रीय करों के शुद्ध आगमों में राज्य का हिस्सा केन्द्र से राज्यों को किए जाने वाले संसाधन अंतरण का प्रधान माध्यम है।

**विभाज्य पूल**

विभाज्य पूल सकल कर राजस्व का वह भाग होता है, जो केन्द्र और राज्यों के बीच बांटा जाता है। विभाज्य पूल निर्दिष्ट उद्देश्य के लिए उद्गृहीत अधिभारों और उप-कर के सिवाय, सभी करों, निवल संग्रहण प्रभार से मिलकर बनता है।

संविधान (80वां संशोधन) अधिनियम, 2000 के अधिनियमित किए जाने से पूर्व, केन्द्रीय कर राजस्वों में राज्यों का हिस्सा उस समय लागू अनुच्छेद 270 और 272 के उपबंधों के अनुसार था। संविधान के अस्सीवें संशोधन ने केन्द्रीय करों में विभाजन की प्रक्रिया मूल रूप से बदल दी। इस संशोधन के अंतर्गत अनुच्छेद 272 निकाल दिया गया तथा अनुच्छेद 270 में काफी बदलाव कर दिया गया। नया अनुच्छेद 270 में केन्द्रीय सूची में निर्दिष्ट सभी करों और शुल्कों, अनुच्छेद 268 और अनुच्छेद 269 में क्रमशः निर्दिष्ट करों और शुल्कों, तथा अनुच्छेद 271 में निर्दिष्ट करों और शुल्कों पर अधिभार तथा विशिष्ट उद्देश्यों के लिए उद्गृहीत कोई उप-कर को छोड़कर, के विभाजन की व्यवस्था है।

**सहायता अनुदान**

क्षैतिज असंतुलनों का समाधान वित्त आयोग और कर अंतरण और अनुदानों की पद्धति के माध्यम से किया जाता है, पहले वाली लिखत का प्रयोग प्रमुखता से किया जाता है। संविधान के अनुच्छेद 275 के अधीन, वित्त आयोगों को सहायता की आवश्यकता वाले राज्यों को, अनुदानों के सिद्धांत और धनराशि की सिफारिश करने का अधिदेश है तथा भिन्न-भिन्न धनराशियां नियत की जा सकेंगी। इस प्रकार अनुदानों की पूर्वापेक्षाओं में से एक पूर्वापेक्षा राज्यों की आवश्यकताओं का आकलन करना है।

पहला, वित्त आयोग ने अनुदान के लिए राज्य की पात्रता अवधारित करने के पांच विस्तृत सिद्धांत निश्चित किए थे। पहला था, किसी राज्य का बजट उसकी आवश्यकता की जांच के लिए प्रारंभिक बिन्दु है। दूसरा, राज्यों द्वारा क्षमता साकार करने के लिए किया गया प्रयास था। तीसरा, सभी राज्यों में मूल सेवाओं के मानकों को समान करने में अनुदानों से मदद मिलनी चाहिए। चौथा, राज्य के कार्यक्षेत्र के अंतर्गत राष्ट्रीय हितों के कोई विशिष्ट भार या बाध्यताओं को भी ध्यान में रखा जाए। पांचवां, कम विकसित राज्यों के लिए राष्ट्रीय हितों के किसी फायदे वाली सेवा के लिए अनुदान अवश्य दिए जाएं।

वित्त आयोग द्वारा संस्तुत अनुदान मुख्यतया सामान्य उद्देश्य के अनुदानों के स्वरूप के होते हैं जिनके माध्यम से प्रत्येक राज्य के आयोजना-भिन्न राजस्व मदें आकलित व्यय तथा केन्द्रीय करों में राज्य के हिस्से लक्षित राजस्व के बीच अंतर की पूर्ति की जाती है। इन्हें प्रायः “अंतर-पूर्त अनुदानों” के रूप में जाना जाता है। पिछले वर्षों में राज्य के लिए अनुदानों का क्षेत्र और भी काफी बढ़ गया जिनसे कि उनकी विशिष्ट सेवाएं शामिल की जा सकें। संविधान में 73वां और 74वां संशोधन करने के पश्चात् वित्त आयोग को स्थानीय निकायों के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए राज्य की संचित निधि में इजाफा करने के उपाय सुझाने का अतिरिक्त उत्तरदायित्व सौंपा गया था। इससे वित्त आयोग अनुदानों के क्षेत्र में और विस्तार हो गया है। 10वां वित्त आयोग पहला आयोग था, जिसने ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों की सिफारिश की। इस प्रकार, पिछले वर्षों में सहायता अनुदानों के क्षेत्र में काफी विस्तार हुआ है।

**वित्तीय क्षमता/आय में अंतर**

आय में अंतर का मापदण्ड पहली बार 12वें वित्त आयोग द्वारा प्रयोग किया गया था। कर क्षमता में राज्यों के बीच अंतर प्रोक्सी के रूप में प्रति व्यक्ति जीएसडीपी द्वारा मापा गया था। जब इस प्रकार प्रोक्सी किया गया, प्रक्रिया में स्पष्ट रूप से राज्यों के बीच राजकोषीय क्षमता अंतर को अवधारित करने के लिए एकल औसतन कर - से जीएसडी अनुपात में यह प्रक्रिया स्पष्ट रूप से लागू की जाती है। 13वें वित्त आयोग ने यह फार्मूले में मामूली बदलाव किया है और कर क्षमता मापने के लिए अलग-अलग औसत के प्रयोग की सिफारिश की थी: एक सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए और दूसरी विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए।

**राजकोषीय अनुशासन**

कर अंतरण के लिए मापदण्ड के रूप में राजकोषीय अनुशासन का प्रयोग 11वें और 12वें वित्त आयोग द्वारा किया गया था ताकि राज्यों को अपने वित्त साधन विवेकपूर्ण ढंग से व्यवस्थित करने के लिए प्रोत्साहन दिया जा सके। यह मापदण्ड 13वें वित्त आयोग में बगैर किसी बदलाव के जारी रहा। राजकोषीय अनुशासन के सूचकांक पर किसी राज्य की अपनी राजस्व प्राप्तियों को उसके कुल राजस्व व्यय से सुधारों से तुलना करने पर पहुंचा जा सकता है। इससे सभी राज्यों के तदनुसारी औसत से भी तुलना होती है।

**सारणी 10.1 : 13वें और 14वें वित्त आयोगों में क्षेत्रीय अंतरण**

परिवर्तनीय कारक	प्रदत्त भारांश	
	13वां	14वां
जनसंख्या (1971)	25	17.5
जनसंख्या (2011)	0	10
राजकोषीय क्षमता/आय वितरण (बाक्स-1 देखें)	47.5	50
क्षेत्रफल	10	15
वन क्षेत्र	0	7.5
राजकोषीय अनुशासन (बाक्स-1 देखें)	17.5	0
जोड़	100	100

स्रोत : 13वें और 14वें वित्त आयोग की रिपोर्टें।

- कई अन्य प्रकार के अंतरणों का सुझाव दिया गया है, जिनके अंतर्गत ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान, आपदा राहत के लिए अनुदानों सहित निष्पादन अनुदान और राजस्व घाटा सम्मिलित हैं। 2015-20 की अवधि के लिए ये अंतरण कुल मिलाकर लगभग 5.3 लाख करोड़ रुपए के हैं।<sup>2</sup>
- 14वें वित्त आयोग ने 13वें वित्त आयोग के विपरीत सैक्टर विशिष्ट अनुदानों से संबंधित कोई सिफारिश नहीं की है।

**10.3 राजकोषीय संघवाद के लिए 14वें वित्त आयोग की सिफारिशों के निहितार्थ - आगामी व्यवस्था**

14वें वित्त आयोग ने अपनी सिफारिशों और लक्ष्यों के आधार पर, राज्यों के राजस्वों के लिए विवक्षाओं का आकलन और निर्धारण आवश्यक है। इस विश्लेषण में राजस्व विवक्षाओं का आकलन अधिक हालिया डाटा (2014-15) के लिए के आधार पर लगाया जाता है और मामूली रूप से सकल घरेलू उत्पाद, कर बढ़ोत्तरी और अन्य राजकोषीय पैरामीटरों के बारे में धारणाओं से भिन्न है। वित्त वर्ष 2014-15 और वित्त वर्ष 2015-16 से संबंधित कतिपय धारणाओं पर आधारित अनुमानित लाभ (कर अंतरण से तथा 14वें वित्त आयोग

अनुदान दोनों से) सारणी 10.2 में दर्शाए गए हैं। वित्त वर्ष 2014-15 के मुकाबले वित्त वर्ष 2015-16 में 14वें वित्त आयोग के अंतरणों में कुल वृद्धि लगभग 2 लाख करोड़ रुपए (कर राजस्व और 14वें वित्त आयोग अनुदानों दोनों से) होने का अनुमान है। कई मुद्दों का उल्लेख करना आवश्यक है।

समग्र संदर्भों में एफ.एफ.सी. अंतरणों से **सभी राज्य लाभान्वित** होते हैं। तथापि, संवितरण प्रभावों के आकलन के लिए, वर्तमान बाजार मूल्य<sup>4</sup> पर निवल राज्य घरेलू उत्पाद (एनएसडीपी), आबादी; या राज्य की अपनी कर राजस्व प्राप्तियों<sup>5</sup> आदि को मानक बनाया जाता है। इन्हें सारणी 10.2 के कॉलम 4-6 में दिखाया गया है। सामान्य श्रेणी के राज्यों (बाक्स-10.2) के अंतर्गत समग्र संदर्भों में, सबसे ज्यादा लाभान्वित होने वाले राज्य उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल, मध्य प्रदेश हैं जबकि विशेष श्रेणी प्राप्त राज्यों में जम्मू और कश्मीर, हिमाचल प्रदेश और असम हैं। इसके प्रभाव का बेहतर पैमाना आय प्रति व्यक्ति लाभ है। प्रति व्यक्ति लाभ के संदर्भ में, प्रमुख लाभान्वित राज्यों में सामान्य श्रेणी के राज्यों

**बॉक्स 10.2: विशेष श्रेणी के राज्य (एससीएस) और सामान्य श्रेणी के राज्य (जीसीएस)**

विशेष श्रेणी के राज्यों की अवधारणा सबसे पहले कतिपय सुविध हीन और जरूरतमंद राज्यों की केन्द्रीय सहायता और टैक्स ब्रेक के रूप में प्राथमिकता देने की दृष्टि से पांचवें वित्त आयोग द्वारा 1969 में शुरू की गई थी। आरम्भ में असम, नागालैण्ड और जम्मू-कश्मीर आदि तीन ही राज्य इसमें शामिल थे किन्तु 8 और राज्यों (अरुणाचल प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, सिक्किम, त्रिपुरा, और उत्तराखण्ड) और जुड़ गए। इनके अलावा, अन्य सभी राज्य सामान्य श्रेणी के राज्य हैं। इन राज्यों को विशेष दर्जा देने के पीछे मुख्य वजह संसाधन आधार का कम होना और विकास के लिए अपेक्षित संसाधनों को न जुटा पाना जैसे पुराने कारण हैं। विशेष श्रेणी के लिए अपेक्षित कतिपय अन्य कारणों में- (i) पर्वतीय और दुर्गम क्षेत्र होना (ii) आबादी का घनत्व कम होना या आबादी में अधिकतर जनजातीय आबादी, (iii) पड़ोसी देशों से जुड़ी सीमाओं वाले रणनीति महत्व का राज्य होना, (iv) आर्थिक और अवसरचलात्मक पिछड़ापन और (v) राज्य की वित्तीय स्थिति का डांवाडोल होना है।

<sup>2</sup> कर अंतरण को छोड़कर (ऊर्ध्वधर और क्षेत्रीय) जो प्रतिशतता में निर्दिष्ट की जाती है, अन्य अंतरण सापेक्ष अंकों में निर्दिष्ट किए जाते हैं। चूँकि हम विभिन्न राजस्व अंकों का प्रयोग करते हैं, हमने यह मान लिया है कि ये अंतरण सामान्य स.घ.उ. वृद्धि की तर्ज पर मोटे तौर पर बढ़ेंगे।

<sup>3</sup> सकल घरेलू उत्पाद या राष्ट्रीय आय में वृद्धि के संबंध में राजस्व जुटाने की दक्षता और जवाबदेही मापने के लिए टैक्सबोयांसी एक संकेतक है। इसे सकल घरेलू उत्पाद में कर राजस्व के वृद्धि के अनुपात के रूप में मापा जाता है। यदि टैक्सबोयांसी एक से अधिक है तो कर संग्रहण में वृद्धि सकल घरेलू उत्पाद की दर में हुई वृद्धि से अधिक होगी।

<sup>4</sup> वर्ष 2012-13 के लिए वर्तमान बाजार मूल्यों पर एनएसडीपी

<sup>5</sup> वर्ष 2011-12 के लिए निजी कर राजस्व

सारणी 10.2 : अतिरिक्त एफ.एफ.सी. अंतरण ( 2014-15 की तुलना में 2015-16 में )

राज्य	श्रेणी	एफ.एफ.सी. से लाभ ( करोड़ रुपये )	प्रतिव्यक्ति लाभ ( रुपए में )	ओटी आर के % के रूप में लाभ ( रुपए में )	एन एस डी पी के % के रूप में लाभ
1	2	3	4	5	6
आंध्र प्रदेश (संयुक्त)	जीसीएस	14620	1728	27.4	2.2
अरुणाचल प्रदेश	एससीएस	5585	40359	1758.1	51.0
असम	एससीएस	7295	2338	95.5	5.8
बिहार	जीसीएस	13279	1276	105.3	4.9
छत्तीसगढ़	जीसीएस	7227	2829	67.5	5.2
गोवा	जीसीएस	1107	7591	44.1	3.0
गुजरात	जीसीएस	4551	753	10.3	0.8
हरियाणा	जीसीएस	1592	628	7.8	0.5
हिमाचल प्रदेश	एससीएस	8533	12430	207.7	14.6
जम्मू एंड कश्मीर	एससीएस	13970	11140	294.4	22.4
झारखण्ड	जीसीएस	6196	1878	89.1	4.8
कर्नाटक	जीसीएस	8401	1375	18.1	1.8
केरल	जीसीएस	9508	2846	37.0	3.1
मध्य प्रदेश	जीसीएस	15072	2075	55.9	4.5
महाराष्ट्र	जीसीएस	10682	951	12.2	0.9
मणिपुर	एससीएस	2130	8286	578.7	19.5
मेघालय	एससीएस	1381	4655	198.0	8.6
मिजोरम	एससीएस	2519	22962	1410.1	33.3
नागालैंड	एससीएस	2694	13616	886.5	18.7
ओडिशा	जीसीएस	6752	1609	50.2	3.2
पंजाब	जीसीएस	3457	1246	18.3	1.4
राजस्थान	जीसीएस	6479	945	25.5	1.6
सिक्किम	एससीएस	1010	16543	343.7	10.7
तमिलनाडु	जीसीएस	5973	828	10.0	0.9
त्रिपुरा	एससीएस	1560	4247	181.8	6.9
उत्तर प्रदेश	जीसीएस	24608	1232	46.8	3.5
उत्तराखण्ड	एससीएस	1303	1292	23.2	1.4
पश्चिम बंगाल	जीसीएस	16714	1831	67.0	3.0
कुल		204198	1715		

स्रोत : वित्त मंत्रालय।

जीसीएस : सामान्य श्रेणी के राज्य; एससीएस : विशेष श्रेणी के राज्य

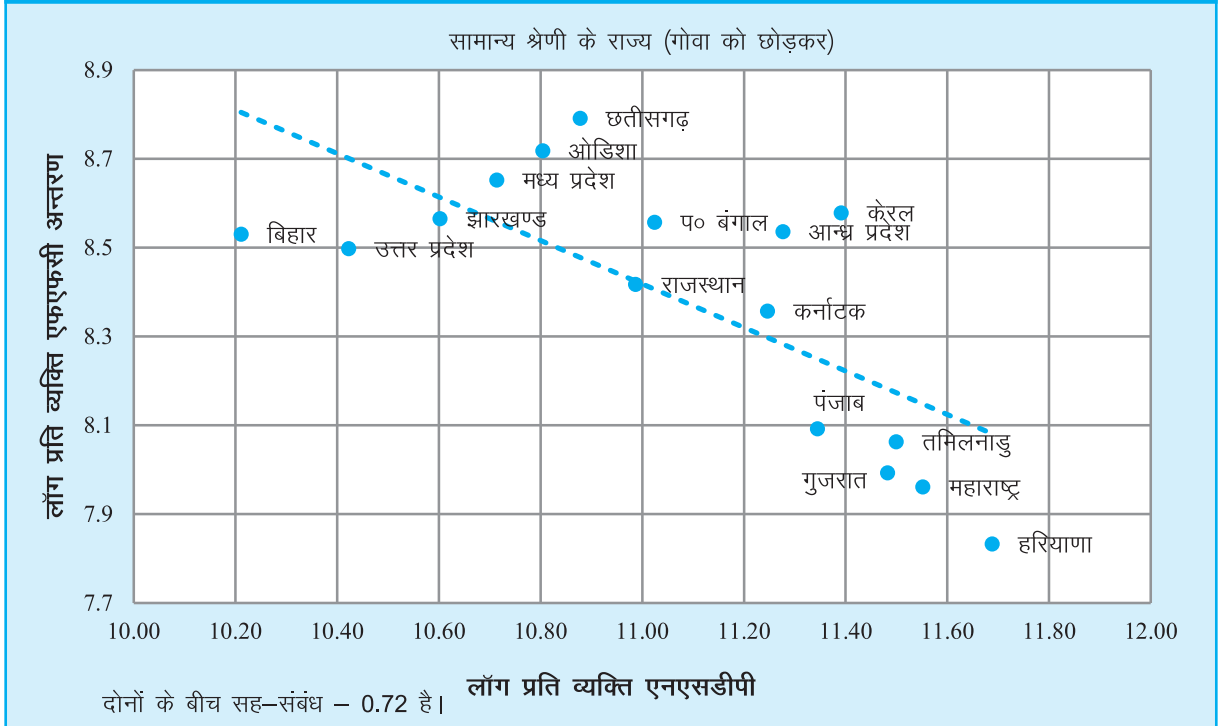
में केरल, छत्तीसगढ़ और मध्य प्रदेश हैं। जबकि विशेष श्रेणी के राज्यों में अरुणाचल प्रदेश, मिजोरम और सिक्किम हैं।

झारखण्ड और छत्तीसगढ़ है तथा विशेष श्रेणी के राज्यों में अरुणाचल प्रदेश, मिजोरम और नागालैंड है।

उम्मीद की जाती है कि 14वें आयोग की सिफारिशों राज्य के बजट की व्यय क्षमता में महत्वपूर्ण इजाफा करेगी। अतिरिक्त व्यय क्षमता को चालू बाजार मूल्यों पर एन.एस.डी.पी. या राज्य को अपने कर राजस्व को लाभ प्राप्ति के अनुसार मापा जा सकता है। एनएसडीपी पर आधारित प्रभाव के संदर्भ में देखें तो सामान्य सेवा के राज्यों में 14वें वित्त आयोग के अंतरणों का अधिकतम लाभ छत्तीसगढ़, बिहार, झारखण्ड, को हुआ है और जबकि विशेष श्रेणी के राज्यों में अरुणाचल प्रदेश, मिजोरम, जम्मू कश्मीर प्रमुख हैं। राज्यों के अपने कर राजस्व के संदर्भ में देखें तो सामान्य श्रेणी के राज्यों में बिहार,

14वें वित्त आयोग के अंतरणों का ज्यादा बेहतर प्रभाव अपेक्षाकृत कम विकसित राज्यों की तुलना में सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए ज्यादा लाभदायक है, जोकि इस बात का द्योतक है कि एफ.एफ.सी. के अंतरण प्रगतिशील हैं अर्थात् कम प्रति व्यक्ति एन.एस.डी.पी. वाले राज्यों के लिए अपेक्षाकृत ज्यादा अंतरण है। (चित्र 10.1)। एनएसडीपी और एफएफसी अंतरणों के बीच -0.72 का संबंध है जो कि दर्शाता है कि 14वें वेतन आयोग की सिफारिशों प्रमुख राज्यों के बीच आय और राजकोषीय विषमताओं को समान महत्व देने की दिशा में केन्द्रित है। तथापि, 14वें वित्त आयोग के अंतरण

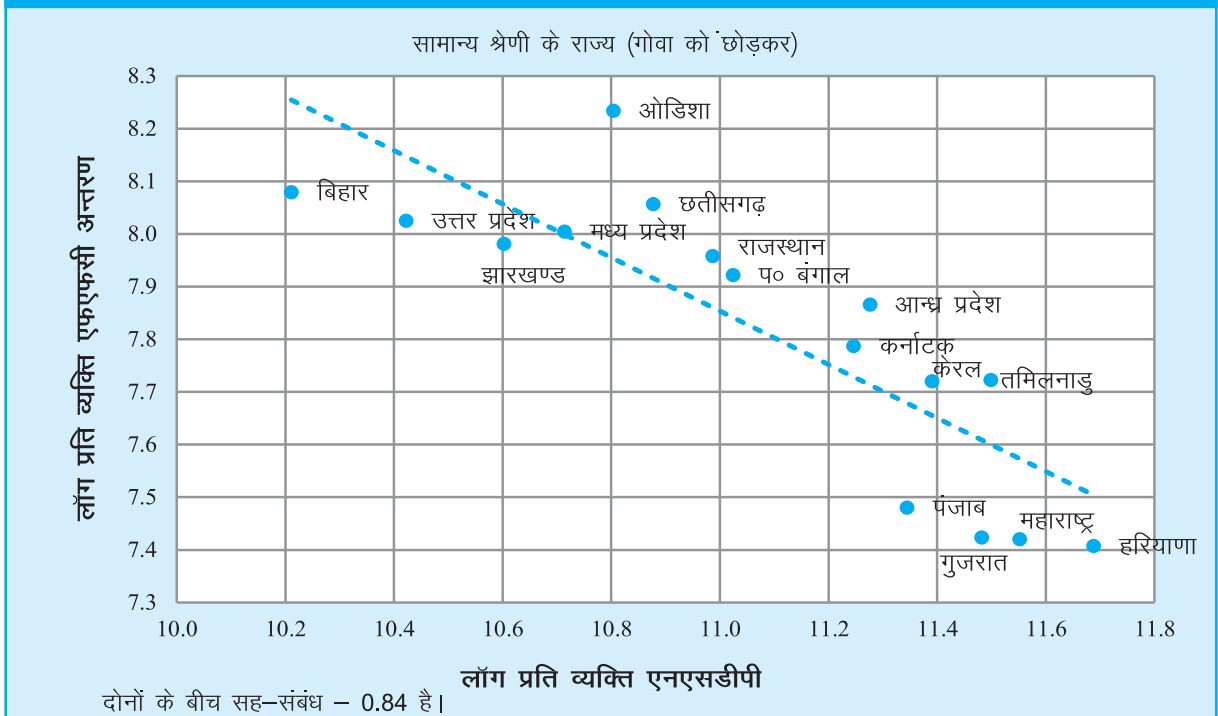
**चित्र 10.1: प्रति व्यक्ति एफएफसी अन्तरण और प्रति व्यक्ति एनएसडीपी**



13वें वित्त आयोग (टीएफसी) की तुलना में थोड़ी कम प्रगतिशील हैं। प्रति व्यक्ति एनएसडीपी और टीएफसी (2011-12; 2012-13 और 2013-14 का औसत) के बीच सहप्रभाव और सहसंबंध प्रति व्यक्ति-0.84 है। (चित्र 10.2)।

अंतिम रुचिकर निष्कर्ष यथा विभाज्य पूल में वृद्धि के कारण क्षेत्रीय हस्तांतरण के जरिए, कर के हस्तांतरण के जरिए संसाधन अंतरण का विखंडन से संबंधित है। विभाज्य पूल में वृद्धि के कारण महत्वपूर्ण प्रभाव उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश, पश्चिम बंगाल और आंध्र प्रदेश जैसे राज्यों पर पड़ा

**चित्र 10.2: प्रति व्यक्ति एफएफसी अन्तरण और प्रति व्यक्ति एनएसडीपी**



जबकि अरुणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, कर्नाटक और झारखण्ड जैसे राज्य क्षैतिज अंतरण सूत्र में परिवर्तन के कारण प्रमुख लाभ प्राप्तकर्ता हैं, अब इसके लिए वन विस्तार को अधिक भरांश दिया जाता है (सारणी 10.3)।

### 10.4 राजकोषीय स्वायत्तता और राजकोषीय संभावना में संतुलन

एफएफसी सिफारिशों के पीछे लक्ष्य राज्यों को स्वतः अंतरण करने की है ताकि उन्हें अधिकाधिक राजकोषीय स्वायत्तता दी जा सके और यह विभाज्य पूल से राज्यों का हिस्सा बढ़ाकर 32 से 42 प्रतिशत करके सुनिश्चित किया जाना है।

एफएफसी की अनुशंसाओं को यथावत क्रियान्वित करने से यह समस्या है कि राजकोषीय संभावना या केन्द्र के राजकोषीय सुदृढीकरण के मार्ग पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। तथापि, यह सुनिश्चित करने के लिए कि केन्द्र की राजकोषीय संभावनाएं हासिल की जाएं, यह सुझाव दिया जाता है कि राज्यों को केन्द्र की सहायता में आनुपतिक कटौती की जाएगी, जिसे “आयोजना अंतरण” के रूप में जाना जाता है।

एक तत्काल ध्यान देने योग्य तथ्य यह है कि सीएस अंतरण केवल मामूली रूप से प्रगामी हैं (चित्र 10.3)। राज्य प्रति व्यक्ति सघड के साथ सह-संबंध-घातांक - 0.29 है। यह

सारणी 10.3 : राज्यों को एफएफसी के अंतरणों का वियोजन

राज्य	14वें वित्त आयोग में राज्य का हिस्सा	13वें वित्त आयोग में राज्य का हिस्सा	एफएफसी अंतरणों का वियोजन	
			विभाज्य पूल में परिवर्तन के कारण	हिस्से में परिवर्तन के कारण
आंध्र प्रदेश (संयुक्त)	0.06742	0.06937	107.5	-7.5
अरुणाचल प्रदेश	0.0137	0.00328	24.9	75.1
असम	0.03311	0.03628	129.0	-29.0
बिहार	0.09665	0.10917	142.8	-42.8
छत्तीसगढ़	0.0308	0.0247	64.9	35.1
गोवा	0.00378	0.00266	53.9	46.1
गुजरात	0.03084	0.03041	96.7	3.3
हरियाणा	0.01084	0.01048	92.3	7.7
हिमाचल प्रदेश	0.00713	0.00781	128.9	-28.9
जम्मू एंड कश्मीर	0.01854	0.01551	69.5	30.5
झारखण्ड	0.03139	0.02802	78.2	21.8
कर्नाटक	0.04713	0.04328	82.7	17.3
केरल	0.025	0.02341	86.1	13.9
मध्य प्रदेश	0.07548	0.0712	87.4	12.6
महाराष्ट्र	0.05521	0.05199	87.1	12.9
मणिपुर	0.00617	0.00451	56.6	43.4
मेघालय	0.00642	0.00408	47.7	52.3
मिजोरम	0.0046	0.00269	43.7	56.3
नागालैंड	0.00498	0.00314	47.3	52.7
ओडिशा	0.04642	0.04779	107.7	-7.7
पंजाब	0.01577	0.01389	76.2	23.8
राजस्थान	0.05495	0.05853	118.4	-18.4
सिक्किम	0.00367	0.00239	49.0	51.0
तमिलनाडु	0.04023	0.04969	207.5	-107.5
त्रिपुरा	0.00642	0.00511	64.1	35.9
उत्तर प्रदेश	0.17959	0.19677	129.0	-29.0
उत्तराखंड	0.01052	0.0112	118.2	-18.2
पश्चिम बंगाल	0.07324	0.07264	98.0	2.0

स्रोत : वित्त मंत्रालय एवं वित्त आयोगों की रिपोर्टें



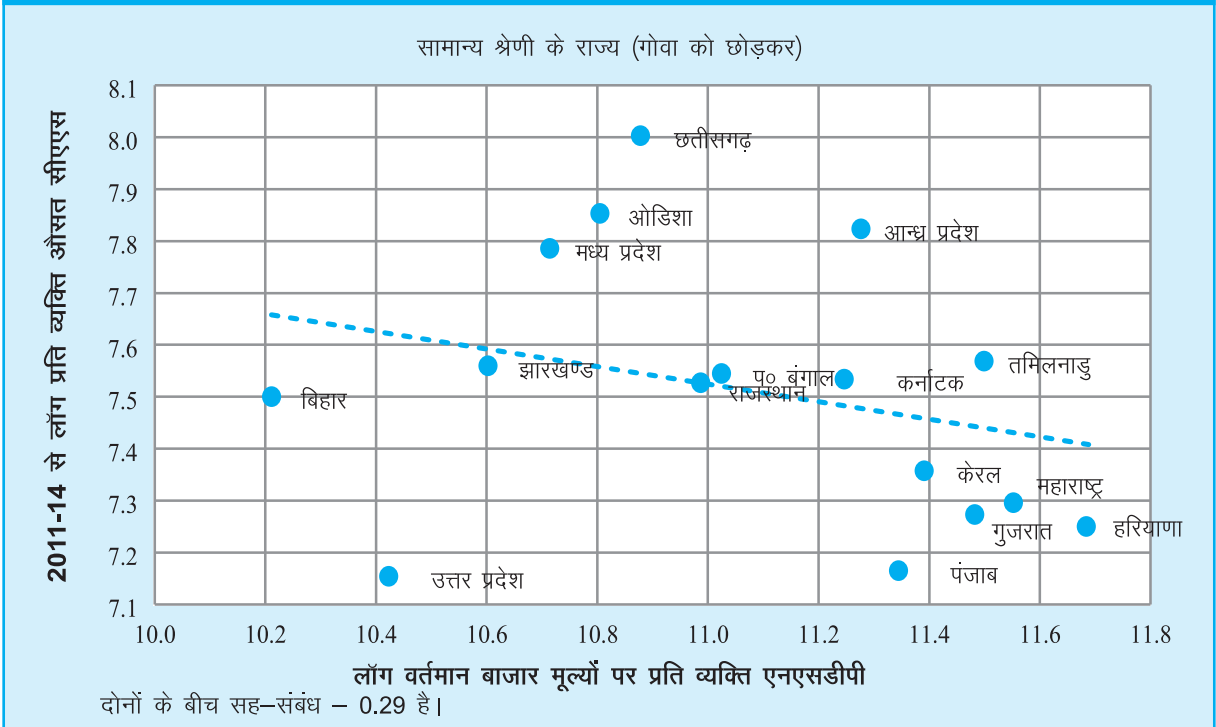
आयोजना अंतरण का परिणाम है, यह गाडगिल सूत्र से हटकर विगत कुछ वर्षों में अधिकाधिक विवेकाधीन होता जा रहा है। अधिक केन्द्रीय विवेकाधीनता से स्पष्ट रूप से प्रगति कम होती है। उप-प्रमेय यह है कि एफएफसी की सिफारिशों को क्रियान्वित करने से प्रगति बढ़ेगी क्योंकि प्रगामी कर अंतरण बढ़ेगा और विवेकाधीनता और कम प्रगामी आयोजना अंतरण कम होगा।

राज्यों की बढ़ी हुई राजकोषीय स्वायत्तता को, केन्द्र की राजकोषीय गुंजाइश को बनाए रखने के साथ संतुलित करने में सीएएस अंतरणों में कटौती किया जाना शामिल है। लेकिन उत्तरोक्त कार्य करने के ऐसे अनेक तरीके हैं जो विवेकाधीन तरीकों से लेकर फॉर्मूला आधारित हैं। उत्तरोक्त तरीके में भी कई विकल्प हैं; (i) सीएएस अंतरणों के संबंध में विभिन्न राज्यों में आनुपातिक कटौती; (ii) कानूनी समर्थन प्राप्त/अधिदेशात्मक योजनाओं<sup>6</sup> का कार्यान्वयन सुनिश्चित करने और फिर अवशिष्ट में आनुपातिक कटौती करना। (iii) सीएएस अंतरणों का प्रतिव्यक्ति समान वितरण; (iv) कानूनी समर्थन प्राप्त योजनाओं का कार्यान्वयन करना और फिर शेष राशि का वितरण, कर-अंतरण से संबंधित एफएफसी फार्मूला

की तर्ज पर करना इत्यादि; बात को समझने में असानी के लिए यहां हम सिर्फ विकल्प (i) की चर्चा करेंगे। हम राज्यों को दिए गए निवल अधिशेष की गणना करते हैं, अर्थात् सीएसी अंतरणों में कटौती को घटाकर एफएफसी अंतरणों में वृद्धि के बीच अंतर और ये परिणाम सारणी 10.4 में दिए गए हैं।

सारणी 10.4 में वर्ष 2015-16 में एफएफसी और सीएएस अंतरणों से मिलने वाले लाभों की राज्यवार तुलना की गई है। कॉलम 3 में दिखाया गया अधिशेष/कमी<sup>7</sup> का मूल्य 2014-15 की तुलना में 2015-16 में एफएफसी से प्राप्त कुल लाभ और सीएएस में कटौती के बीच अंतर को आकलित करके निकाला गया है। यह अंतर जनसंख्या, एनएसडीपी और अपने कर-राजस्व के संदर्भ में क्रमशः कालम 4, 5 और 6 में भी दिखाया गया है। इन कॉलमों में दिखाए गए आंकड़े मूलतः इस प्रश्न का भी उत्तर देते हैं कि क्या राज्य, यदि वह चाहें, विशेषकर कानूनी समर्थन प्राप्त योजनाओं पर, सीएएस द्वारा वित्तपोषित कार्यक्रमों पर व्यय करने का वही स्तर बनाए रख सकते हैं और फिर भी उनके पास अपने नए कार्यक्रमों को वित्तपोषित करने के लिए अतिरिक्त संसाधन बचे रहें। यदि वे केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमें स्वीकारना नहीं चाहते तो एफएफसी अंतरणों में हुई वृद्धि नया, विलंगम रहित धन होगा।

**चित्र 10.3: 2011-14 में प्रति व्यक्ति औसत सीएएस अंतरण और प्रति व्यक्ति एनएसडीपी**



<sup>6</sup> कानूनी रूप से समर्थित स्कीमें हैं एसएसए, मनरेगा, एमपीएलएडी, एसपीए से ईएपी, पीएमजीएसवाई व अन्य।

<sup>7</sup> अधिशेष और कमी 2014-15 और 2015-16 में राज्यों को सीएएस आवंटनों के आकलन/अनुमान के बारे में कतिपय अवधारणाओं पर आधारित हैं। एक बार 2014-15 के सीएएस आवंटन के वास्तविक आंकड़े और राज्यों को अनुमानित सीएएस आवंटनों का पता लगाने के बाद, अधिशेष/कमी का आकलन भिन्न हो सकता है।

**सारणी 10.4 : सीएस के अंतर्गत अंतरण के बाद कुल अधिशेष/कमी, लेकिन केन्द्र के लिए राजकोषीय गुंजाइश बनाकर रखते हुए**

राज्य	कानूनी समर्थन प्राप्त योजनाओं के अतिरिक्त सीएस (करोड़ ₹)	सीएस के अंतर्गत अंतरण के बाद कुल अधिशेष/कमी, लेकिन केन्द्र के लिए राजकोषीय गुंजाइश बनाकर रखते हुए			
		संपूर्ण (करोड़ ₹)	प्रति व्यक्ति (₹ में)	एनएसडीपी का %	ओटीआर का %
आंध्र प्रदेश (संयुक्त)	5062	10134	1198	1.5	19.0
अरुणाचल प्रदेश	2555	4572	33038	41.8	1439.2
असम	5860	4378	1403	3.5	57.3
बिहार	6998	8783	844	3.2	69.6
छत्तीसगढ़	2673	5258	2058	3.8	49.1
गोवा	180	995	6820	2.7	39.6
गुजरात	4179	2454	406	0.4	5.5
हरियाणा	1509	714	282	0.2	3.5
हिमाचल प्रदेश	3593	6826	9944	11.7	166.2
जम्मू एंड कश्मीर	8185	10679	8515	17.1	225.0
झारखण्ड	2870	4650	1410	3.6	66.9
कर्नाटक	4873	5300	867	1.1	11.4
केरल	2778	7834	2345	2.5	30.5
मध्य प्रदेश	7959	10389	1431	3.1	38.5
महाराष्ट्र	5365	7496	667	0.6	8.6
मणिपुर	2029	1250	4861	11.4	339.5
मेघालय	1536	661	2229	4.1	94.8
मिजोरम	1157	1967	17925	26.0	1100.7
नागालैंड	2019	1839	9293	12.7	605.0
ओडिशा	6826	3497	833	1.7	26.0
पंजाब	1820	2478	893	1.0	13.2
राजस्थान	6618	2423	353	0.6	9.5
सिक्किम	1415	489	8006	5.2	166.3
तमिलनाडु	2376	2644	366	0.4	4.4
त्रिपुरा	2139	458	1246	2.0	53.3
उत्तर प्रदेश	9110	18716	937	2.7	35.6
उत्तराखण्ड	3014	-48	-48	-0.1	-0.9
पश्चिम बंगाल	8386	11365	1245	2.0	45.6
जोड़	113081	138198			

स्रोत : वित्त मंत्रालय।

एफएफसी अंतरणों से सीएस कटौती घटाने के बावजूद समस्त जीसीएस राज्य लाभान्वित होते हैं। जीसीएस के अंतर्गत शीर्ष तीन लाभ प्राप्तकर्ता राज्य हैं—उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल और मध्य प्रदेश जबकि एससीएस के संबंध में ये राज्य हैं जम्मू-कश्मीर, हिमाचल प्रदेश और अरुणाचल प्रदेश। अधिशेष/कमी को मापने का बेहतर तरीका प्रति व्यक्ति संदर्भ में होगा। जीसीएस के मुख्य लाभ प्राप्तकर्ता राज्य हैं—गोवा,

केरल और छत्तीसगढ़ तथा एससीएस के संबंध में अरुणाचल प्रदेश, मिजोरम और हिमाचल प्रदेश हैं।

वर्तमान बाज़ार मूल्य पर एनएसडीपी के प्रतिशत के रूप में अधिशेष/कमी सारणी 10.4 के कॉलम 5 में दिखाई गई है, जीसीएस के संबंध में राजकोषीय संसाधनों में अधिकतम वृद्धि करने वाले राज्य हैं—छत्तीसगढ़, झारखण्ड, बिहार और एससीएस के संबंध में ये राज्य हैं—अरुणाचल प्रदेश, मिजोरम,



जम्मू-कश्मीर। ये अधिशेष राज्यों के राजस्व में उल्लेखनीय वृद्धि करेंगे। जीसीएस के संबंध में ऐसे 'नौ' राज्य हैं जिनके द्वारा उनके अपने कर राजस्व के 25 प्रतिशत से अधिक प्राप्त होने की उम्मीद है (सारणी 10.4 का कॉलम 6)।

## 10.5 चेतावनियां और निष्कर्ष

इस कवायद के संबंध में कुछ चेतावनियां या पेचीदगियां नोट की जानी चाहिए। पहले तो यह कि वे 2014-15 और 2015-16 के संबंध में सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि, राजस्व और व्यय संबंधी अनुमानों के बारे में बुनियादी पूर्वानुमानों के प्रति संवेदनशील हैं। दूसरे, 2014-15 में सीएस राशियों के बारे में और 2015-16 में सीएस अनुमानों में कटौतियों के संबंध में भी अनुमान लगाए गए हैं। इसलिए इन्हें व्याख्यात्मक परिकलन ही माना जाना चाहिए। उदाहरणतः, एक और विकल्प यह होगा कि राज्य सूची में शामिल योजनाओं को वापिस राज्यों को ही अंतरित कर दिया जाए। इसके अलावा, अनुमान केवल वर्ष 2015-16 के लिए प्रस्तुत किए गए हैं जिसके बाद वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के कार्यान्वयन और अगले वेतन आयोग का पंचाट जैसे अतिरिक्त कारक आगामी वर्ष से आगे के अनुमानों को प्रभावित करेंगे।

इन चेतावनियों के चलते, मुख्य निष्कर्ष ये हैं कि चौदहवें वित्त आयोग ने कर-अंतरण में ऐसे दूरगामी परिवर्तन किए हैं

जो राज्यों को अधिक वित्तीय स्वायत्तता देते हुए देश को बेहतर राजकोषीय संघवाद की ओर ले जाएंगे। इसमें राज्यों को किए जाने वाले अन्य केन्द्रीय अंतरणों को कम करने के लिए एफएफसी द्वारा प्रेरित अनिवार्यता से भी वृद्धि होगी। दूसरे शब्दों में, राज्यों के पास राजस्व और व्यय के मोर्चे पर अधिक स्वायत्तता होगी। ये आंकड़े यह भी इंगित करते हैं कि यह जरूरी नहीं कि राजकोषीय संघवाद की दिशा में नए सिरे से दिया जा रहा यह महत्व केन्द्र की राजकोषीय क्षमता के प्रतिकूल होगा। सीएस से हटकर एफएफसी अंतरणों की प्रक्रिया को अपनाने का एक संपार्श्विक लाभ यह होगा कि समग्र प्रगति में तेजी आएगी।

निश्चित रूप से, सीएस अंतरणों में कटौती से कुछ संक्रमण लागतें भी होंगी। लेकिन अव्यवस्था की गुंजाइश कम कर दी गई है क्योंकि अतिरिक्त एफएफसी संसाधन सिर्फ उन्हीं राज्यों को दिए जाएंगे जिनकी सबसे बड़ी सीएस वित्तपोषित स्कीमें हैं।

कुल मिलाकर, एफएफसी की दूरगामी प्रभाव वाली सिफारिशों के साथ-साथ नीति आयोग के सृजन से सरकार का सहयोगात्मक और प्रतिस्पर्द्धी संघवाद का सपना साकार करने में मदद मिलेगी। शहरों और अन्य स्थानीय निकायों को सहयोगात्मक और प्रतिस्पर्द्धी संघवाद की परिधि में शामिल करने का यह आवश्यक, बल्कि सच कहें तो अहम कार्य अब अगली नीतिगत चुनौती है।