

राजकोषीय नियम : राज्यों से सीख

“हे ईश्वर, मुझे शुचिता और संयम प्रदान करना, किन्तु अभी नहीं।”

-सेंट ऑगस्टाइन

अधिकांश राज्यों ने अपने राजकोषीय उत्तरदायित्व विधेयक (FRL) पारित करने के बाद शीघ्र ही लक्षित राजकोषीय घाटा दर (GSDP का 3 प्रतिशत) प्राप्त कर ली थी और वे उसी का अनुपालन भी कर रहे हैं। किन्तु इस प्रभावशाली राजकोषीय निष्पादन के पीछे एकमात्र प्रेरणा शक्ति FRL की नहीं थी। जीडीपी संवृद्धि में त्वरण, केंद्र से अधिक धन राशियों के अंतरण, ब्याज भुगतान में कमी और केंद्र द्वारा CSS व्यय में वृद्धि ने भी राज्यों की वित्तीय दशा को सुदृढ़ करने में एक बड़ा योगदान दिया है। राज्यों का महत्वपूर्ण योगदान तो यही रहा कि उन्होंने आसानी से मिल रहे पैसे को उड़ाने से परहेज रखा (व्यय को नियंत्रित करने के प्रयास तो प्रायः नहीं ही हुए)। अब वेतन आयोग की सिफारिशों, संवृद्धि दर में कमी और UDAY बाँडों के पुनः भुगतान प्रारंभ होने के कारण राजकोषीय चुनौतियाँ सिर उठा रही हैं। फिर समष्टि आर्थिक दशाएं अब राज्यों के उतनी पक्ष में नहीं रहेंगी जितनी 2000 के दशक मध्य में थीं। भविष्य में झाकें तो राज्य सरकारों की वित्त व्यवस्था पर बेहतर बाजार आधारित अनुशासन लगाना आवश्यक होगा। और केन्द्र सरकार को न केवल राज्यों को राजकोषीय विवेक अपनाने की संप्रेरणार्थ प्रदान करनी होगी बल्कि उसे अपने व्यवहार द्वारा उनके समक्ष एक आदर्श भी प्रस्तुत करना होगा।

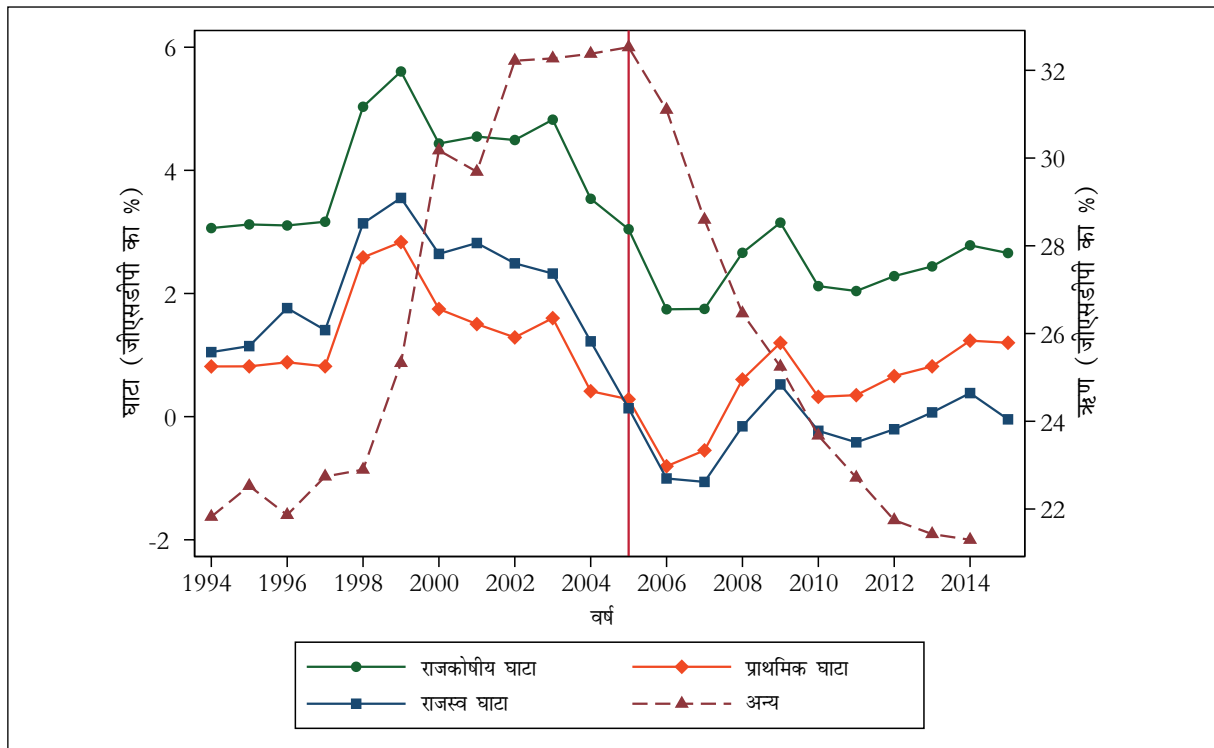
I. विषय प्रवेश

6.1 राजकोषीय प्रबंधन की समस्या चिरंतन दुलमुलपन के आकर्षण की गाथा है। राजकोषीय विवेक के वांछनीय लक्ष्य की प्राप्ति को स्थगित रखने के स्थान पर उसे शीघ्र पाने के ध्येय से भारत ने भी अन्य अनेक देशों की भांति 2000 के दशक मध्य में राजकोषीय घाटे को नियंत्रित करने के लिए नए नियम रचकर कोष की वित्तव्यवस्था को सृढ़ करने की दिशा में महत्वाकांक्षी कदम उठाए। इस प्रकल्प का सबसे अधिक चर्चित एवं विश्लेषित भाग तो राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजटीय प्रबंधन (FRBM) विधेयक रहा है जिसे केन्द्र सरकार ने 2003 में पारित किया था। इसी विधेयक की झलक राज्यों में स्वीकृत/पारित राजकोषीय उत्तरदायित्व विधेयकों

में मिली है। ये भी FRBM से कम महत्वपूर्ण नहीं रहे हैं, क्योंकि देश के सामान्य सरकारी घाटे में लगभग आधा अंश तो राज्यों के घाटे का ही रहता है। अनेक अध्ययनों ने दर्शाया है कि 2005 के बाद से राज्यों की राजकोषीय दशा में सुधार हुए हैं और इस सुधार के एक अंश का श्रेय अवश्य FRL को दिया जा सकता है (टपोला और सीमोन, 2009, चक्रवर्ती और दाश, 2013)। यह अध्याय उक्त विश्लेषण को आगे बढ़ाते हुए अभी प्राप्त हुए और नवीन एवं नूतनविध आंकड़ों का प्रयोग करने जा रहा है। ये नई प्रकार के आंकड़े राज्यों की बजट प्रक्रियाओं तथा बजट से बाहर रहने वाले व्यय के आंकड़े हैं।

6.2 ऊपरीतौर पर तो FRL अत्यंत ही सफल रहा प्रतीत

रेखाचित्र 1 : घाटे और ऋणों की प्रवृत्तियां, 1994-2014



होता है। 2005 के बाद से राज्यों की वित्तीय दशा में बहुत सुधार हुआ है (इसका मापन किसी भी प्रकार कर लिया जाए, देखें रेखाचित्र-1)। औसत राजस्व घाटे का तो पूरी तरह समापन हो गया जबकि औसत राजकोषीय घाटे को FRL के निर्देश के अनुसार घटाकर GSDP के 3 प्रतिशत से नीचे ले आया गया। अतः स्वभाविक ही था कि औसत ऋण GSDP अनुपात में 10 प्रतिशत बिन्दुओं की कमी आई और यह घटकर 2013 में GSDP का 22 प्रतिशत ही रह गया।

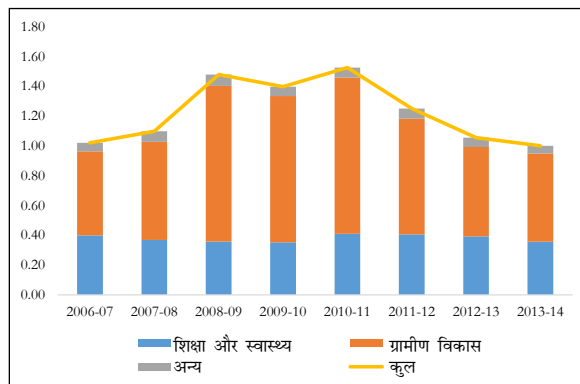
6.3 किन्तु FRL को इस राजकोषीय प्रगति का श्रेय केवल इस कारण तो नहीं दिया जाना चाहिए कि यह प्रगति FRL के पारित होने के बाद हुई है। प्रारंभ से ही घाटे में कमी बहुत से बाह्य कारकों के पक्ष में हो जाने के कारण संभव हुई है :

- मौद्रिक संवृद्धि दर के औसतन 6 प्रतिशत हो जाने से राज्यों का राजस्व संग्रह उनकी GSDP के एक प्रतिशत के समान वर्धित हुआ;
- 13वें वित्त आयोग की सिफारिशों और केंद्रीय सरकार के राजस्व में वृद्धि के फलस्वरूप GSDP

के एक प्रतिशत के समान अधिक राशियां केंद्र से मिलने लगी;

- केंद्र द्वारा तैयार ऋण-पुनःरचना के कारण ब्याज भुगतान दायित्व में GSDP के 0.9 प्रतिशत की कमी आई; और

रेखाचित्र 2 : केंद्र प्रायोजित योजनाओं में केंद्र का योगदान (जीडीपी का प्रतिशत)



- केंद्र द्वारा अनेक बड़े सामाजिक क्षेत्रीय प्रकल्पों को केंद्र प्रायोजित योजनाओं में सम्मिलित कर लिए जाने से राज्यों की खर्च करने की विवशता

में अनुमानित है कि GDP के 1.2 प्रतिशत के समान कभी अवश्य आई (रेखाचित्र 2)। राज्यों की दृष्टि से इन प्रकल्पों पर व्यय अब गैर बजट व्यय हो गया था।

6.4 अतः दो प्रश्न उठते हैं, और वर्तमान अध्याय उन्हीं पर विचार कर रहा है :

- FRL ने किस सीमा तक प्रभाव डाला और कैसे?
- भविष्य में राजकोषीय नियम रचना के लिए क्या सीखें मिल रही हैं?

II. राजकोषीय उत्तरदायित्व विधेयनों का सारांश

6.5 FRL का ध्येय अनेक विधियों से राजकोषीय अनुशासन लगाना था :

- राजकोषीय लक्ष्य निर्धारित किए गए, वह सभी राज्यों के लिए एक समान थे, अर्थात् वे किसी भी समय GSDP के तीन प्रतिशत से अधिक नहीं होना था, साथ ही 2007-08 तक राजस्व घाटे को समाप्त किया जाना था, वैसे बाद में इसे एक वर्ष, 2008-09 तक स्थगित कर दिया गया;
- 12वें वित्त आयोग ने राज्यों को स्वयं ही बाजार से उधार लेने की अनुमति दे दी थी, आशा थी कि निवेशक सरकारों पर कुछ अंकुश लगा पाएंगे, जिन राज्यों की राजकोषीय दशा नहीं सुधरेगी, उन्हें अधिक ब्याज देना आवश्यक हो जाएगा; और
- अंत में, रिपोर्ट प्रस्तुत करने की नई आवश्यकताओं के कारण सार्वजनिक अनुशासन में सुधार होगा। राज्यों के लिए वार्षिक आधार पर वर्ष मध्य राजकोषीय नीति रिपोर्ट प्रकाशित करना अनिवार्य हो गया। उसमें अगले तीन-चार वर्षों के पेंशन जैसी बड़ी खर्च की मदों में संवृद्धि के साथ-साथ घाटे के पूर्वानुमान दिए जाते हैं।

6.6 वैश्विक वित्तीय संकट के कारण राजकोषीय घाटे के लक्ष्य को 2008-09 में GSDP के 3.5 प्रतिशत तथा 2009-10 में 4 प्रतिशत तक सीमित रखने की अनुमति दे दी गई थी (रिजर्व बैंक, 2010)। किन्तु वित्तवर्ष 2010 में पुनः FRL के मूल लक्ष्य, 3 प्रतिशत तक लौट आना था। आगे चलकर 14वें वित्त आयोग

ने सुझाया कि तीन शर्तें पूरा करने वाले राज्यों में इस लक्ष्य में 0.5 प्रतिशत अंकों की छूट दी जा सकती है। ये तीन शर्तें थी : (1) पिछले वर्ष में राजस्व घाटा शून्य रहा हो; (2) ऋण-GSDP अनुपात 25 प्रतिशत से कम हो; और (3) ब्याज भुगतान-GSDP अनुपात 10 प्रतिशत से कम हो।

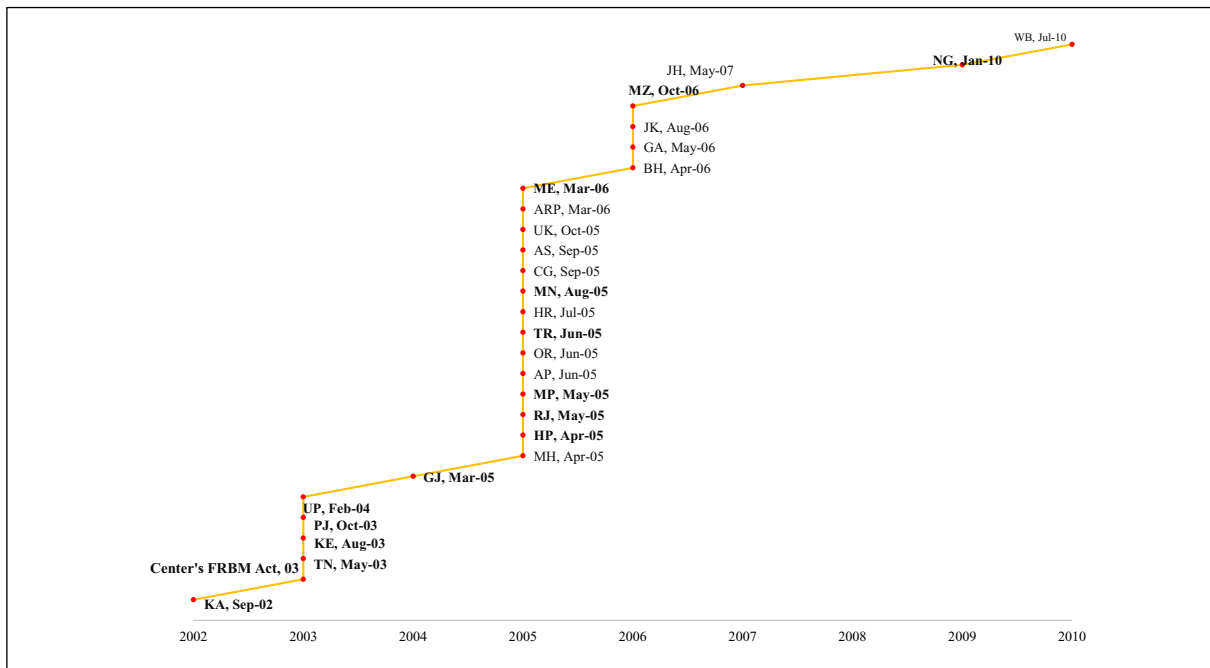
III. मूल्यांकन की कार्यविधि

6.7 वर्ष 2005 के बाद के आंकड़ों से राजकोषीय प्रगति के आंकड़ों से FRL के प्रभाव के विषय में भ्रामक जानकारी मिलने का एक कारण तो यही है कि सभी राज्यों ने उस वर्ष में यह विधेयक पारित नहीं कर लिए थे। इस पथ पर चलने वाले पांच अग्रणी प्रांत कर्नाटक, केरल, उत्तर प्रदेश, पंजाब और तमिलनाडू थे, जिन्होंने 2003 में केन्द्र के FRBM से भी पहले अपने FRL पारित कर लिए थे। अन्य अनेक राज्यों ने 2005-06 में ये विधायी प्रयास किए जबकि कई अनेक राज्य तो 2010 तक भी इस व्यवस्था का अंग नहीं बने थे (रेखाचित्र-3)।

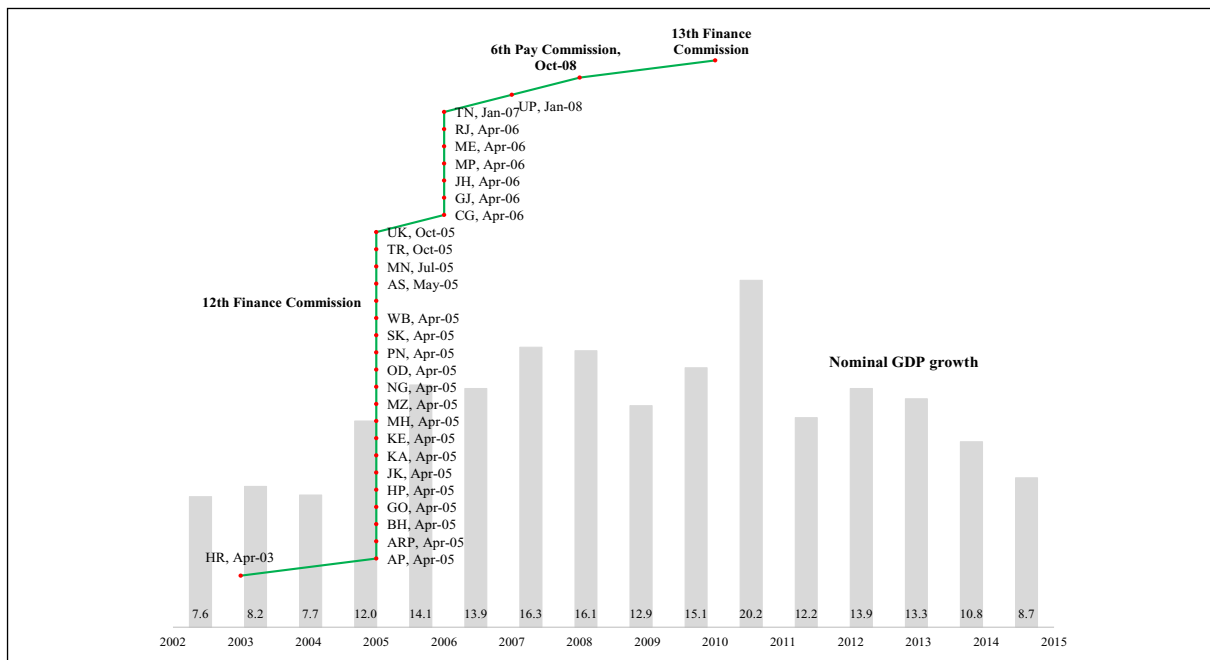
6.8 इस अवधि के दौरान अनेक अन्य घटनाओं का राजकोषीय दशाओं पर गहरा प्रभाव रहा (रेखाचित्र-4) राज्यों ने मूल्य वृद्धि कर (VAT) अपनाए, छठे वेतन आयोग की सिफारिशें स्वीकृत हुईं और 12वें तथा 13वें वित्त आयोगों ने केन्द्र से राज्यों को अन्तरण में बड़े परिवर्तन किए। यह उच्च मौद्रिक GDP संवृद्धि की अवधि भी थी। इसकी 2005-10 अवधि में औसत 15.8 प्रतिशत रही। अतः हमारे समक्ष दूसरी चुनौति यही है कि उसी समय हो रहे अन्य नीति परिवर्तनों और समष्टि आर्थिक घटनाक्रमों के प्रभावों को FRL के प्रभावों से पृथक रूप से कैसे निरूपित करें।

6.9 इन प्रश्नों का समाधान खोजते हुए यहां हमारी मूल्यांकन विधि इस प्रकार रहेगी। किसी FRL की स्वीकृति से पहले या बाद के वर्षों द्वारा हम “FRL काल” का आंकलन कर रहे हैं। उदाहरण : केरल ने FRL 2003 में पारित किया और हरियाणा ने 2005 में। अतः FRL के बाद के एक वर्ष का तात्पर्य केरल के लिए 2004 से तथा हरियाणा के लिए 2006 से होगा। इस विधि के प्रयोग का एक लाभ है : इससे हम FRL

रेखाचित्र 3 : राज्यों द्वारा राजकोषीय उत्तरदायित्व विधेयन



रेखाचित्र 4 : राज्यों द्वारा मूल्य वृद्धि अपनाना और 2002-15 की महत्वपूर्ण राजकोषीय घटनाएं



के पहले वर्ष हुए प्रभावों और दीर्घकालिक प्रभावों के विषय में प्रश्नों के उत्तर तलाश कर सकते हैं।

6.10 FRL काल के प्रयोग का एक दूसरा लाभ भी है : यह राजकोषीय घाटे को प्रभावित करने वाले अन्य कारकों को पृथक रखने में सहायक हो सकता है, जैसे कि 6ठा वेतना आयोग। यह पृथक्कीकरण संपूर्ण तो नहीं

हो पाता, किन्तु इसका मान बहुत कम भी नहीं रहता। उदाहरण के लिए हरियाणा में प्रथम वर्ष (2006) के घाटे पर VAT अपनाने और GSDP की संवृद्धि में उत्थान तथा अधिक केंद्रीय अन्तरणों के प्रभाव सम्मिलित हैं किन्तु केरल में प्रथम वर्ष (2004) में ऐसा कोई प्रभाव सम्मिलित नहीं था। अतः सभी राज्यों की औसत लेने पर FRL काल बाह्य कारकों के प्रभाव को कम कर

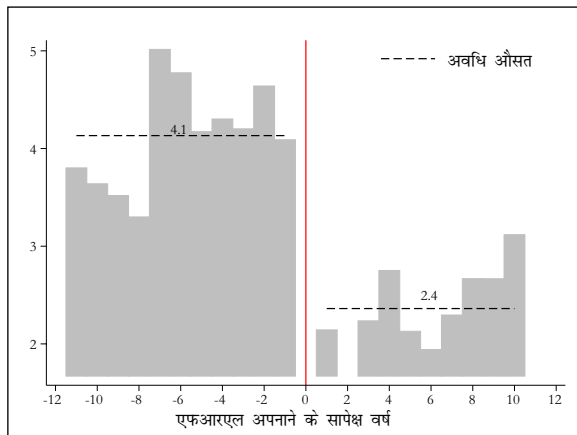
देता है (विशेषकर कैलेंडर वर्ष की औसत की तुलना में) यह बात उस समय और भी महत्वपूर्ण हो जाती है जब कोई कारक किसी वर्ष विशेष से जुड़ा हो (वेतन आयोग की सिफारिशें आदि)। परिशिष्ट तालिका 1 और 2 में हम प्रतीपगमन विश्लेषण के माध्यम से इन बाह्य कारकों की अधिक सटीक समीक्षा कर पाएंगे।

6.11 किन्तु एक कारक ऐसा भी है जिसे पृथक नहीं किया जा सकता। केन्द्र सरकार ने राज्यों को राजकोषीय नियम स्वीकार करने और उन लक्ष्यों को प्राप्त करने में सहायता के उद्देश्य से एक सशर्त ऋण पुनः रचना का अवसर प्रदान किया था, इसे ऋण समेकन और राहत सुविधा (DCRF) का नाम दिया गया था। अतः राज्य FRL स्वीकार करने के वर्ष में ही अपने ब्याज भुगतान के भार में भारी कटौती करने में सफल हो जाते थे। अतः FRL काल में घाटे तथा अन्य राजकोषीय सूचकों में आए परिवर्तनों में FRL के लक्ष्यों के साथ-साथ ऋण पुनःरचना सुविधा के परिणाम भी समाहित हैं।¹

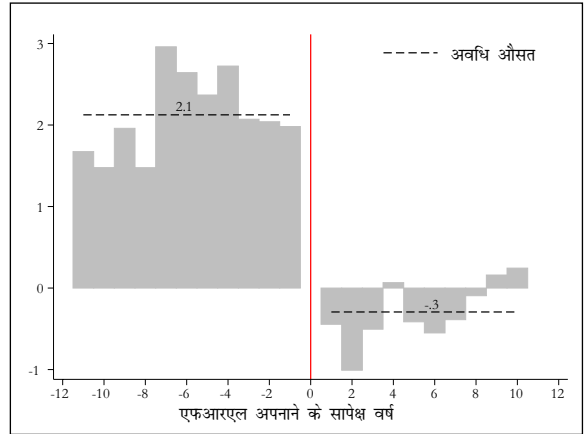
IV. घाटे पर प्रभाव

6.12 सबसे पहली और बड़ी बात तो यही है कि राज्यों ने राजकोषीय लक्ष्यों को 2007-08 (आगे 2008-09 तक बढ़ाए गए) निर्दिष्ट वर्ष से पहले ही प्राप्त कर लिया था। पहले दो वर्षों में ही राज्यों ने अपने घाटे को निर्धारित लक्ष्यों (राजकोषीय घाटा : 3 प्रतिशत और राजस्व घाटा शून्य प्रतिशत) तक घटा लिया था। साथ ही प्राथमिक संतुलन में तो अतिरिक्त दिखाई देने लगा था (रेखाचित्र 5, 6)।

रेखाचित्र 5: राजकोषीय घाटे (GSDP का प्रतिशत)



रेखाचित्र 6: राजस्व घाटा (GSDP का प्रतिशत)



6.13 यही नहीं, यह प्रगति काफी स्थायित्वपूर्ण रही है। FRL पूर्व के 11 वर्षों की FRL पश्चात् 10 वर्षों से तुलना करें तो राजकोषीय घाटा लगभग आधा रह गया (यह GSDP के 4.1 प्रतिशत से घटकर 2.4 प्रतिशत तक पहुँच गया) (हमारे पास बाद वाले 10 वर्षों के लिए अधिक संतुलित प्रतिदर्श जानकारी है)। राजस्व घाटा भी GSDP 2.1 प्रतिशत से घटकर औसतन (-) 0.3 प्रतिशत रह गया।

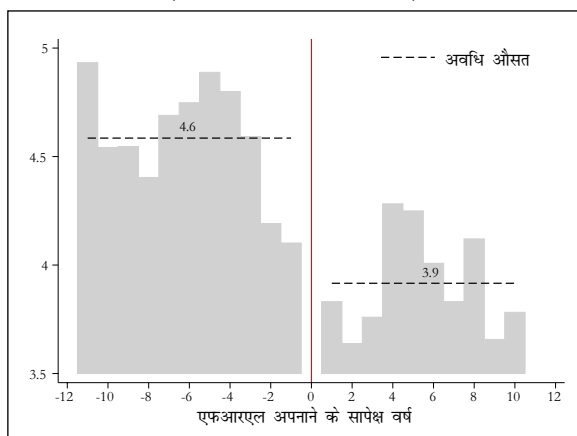
6.14 किन्तु औसत घाटे में कमी के ये अनुमान राज्यवार रहे अंतरों को छिपा जाते हैं। परिशिष्ट रेखाचित्र 7 और 8 में राज्यानुसार राजकोषीय एवं राजस्व घाटे में हुए परिवर्तनों को FRL से तीन वर्ष पहले से लेकर 3 वर्ष बाद तक अंकित किया गया है। राजकोषीय घाटे में सबसे बड़े परिवर्तन उड़ीसा, पंजाब, मध्य प्रदेश और महाराष्ट्र में आए हैं, इन्होंने अपने घाटे को 3 प्रतिशत अंकों से अधिक कम किया है। इन्हीं राज्यों ने राजस्व घाटे में भी सबसे अधिक कटौतियां दिखाई है।

6.15 FRL के महत्वपूर्ण प्रभाव का एक अन्य संकेत भी मिल रहा है : राज्यों ने वेतन मजदूरी व्यय पर कड़ा अंकुश रखा है (रेखाचित्र-7)। किन्तु इसके स्थान पर उन्होंने अधिक ऐच्छिक व्यय किए हैं, जिन्हें यदि घाटे के लक्ष्य प्राप्त करने के लिए आवश्यक हो जाए तो घटाना या बंद करना भी आसान रहता है (देखें परिशिष्ट चित्र 5)।

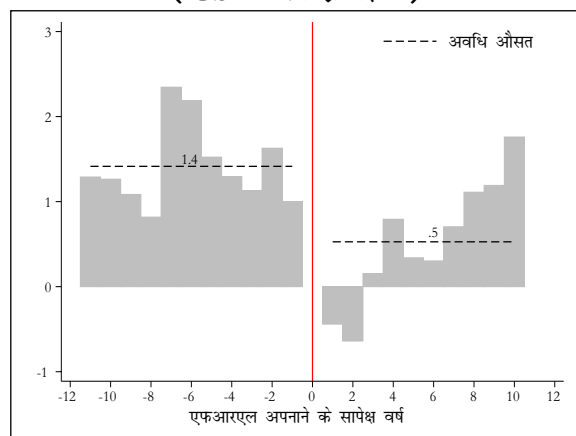
6.16 किन्तु इसी समय प्राथमिक घाटे का बिन्दुपथ एक अंतर्भूत समस्या की ओर इंगित कर रहा है

¹ एक अपवाद भी है, केरल और कर्नाटक को ये सुविधा FRL पारित करने के साथ ही नहीं मिल पाई थी।

रेखाचित्र 7 : मजदूरी और वेतन पर व्यय
(GSDP का प्रतिशत)



रेखाचित्र 8 : प्राथमिक घाटा
(GSDP का प्रतिशत)



(रेखाचित्र 8)। FRL के एक दशक बाद भी औसत प्राथमिक घाटा अपने पूर्ववत् स्तर पर ही टिका हुआ है। यह पिछड़ जाना पहले केवल इसी कारण उभर कर नहीं आया कि केन्द्र की ऋण रियायतों के कारण ब्याज पर हो रहे खर्च में तीखी कमी आ गई थी।

6.17 यदि हम राज्य सरकारों की राजकोषीय स्थिति में सुधार के घटकों पर पृथक-पृथक विचार करें तो बाह्य कारकों के प्रभाव बहुत ही स्पष्ट हो जाते हैं। रेखाचित्र-9 में राज्यों के राजकोषीय, प्राथमिक और राजस्व घाटों को GSDP के प्रतिशत के रूप में दर्शाते हुए FRL से ग्यारह वर्ष पहले और दस वर्ष बाद के औसत मानों की तुलना की गई है। इस रेखाचित्र से स्पष्ट है :

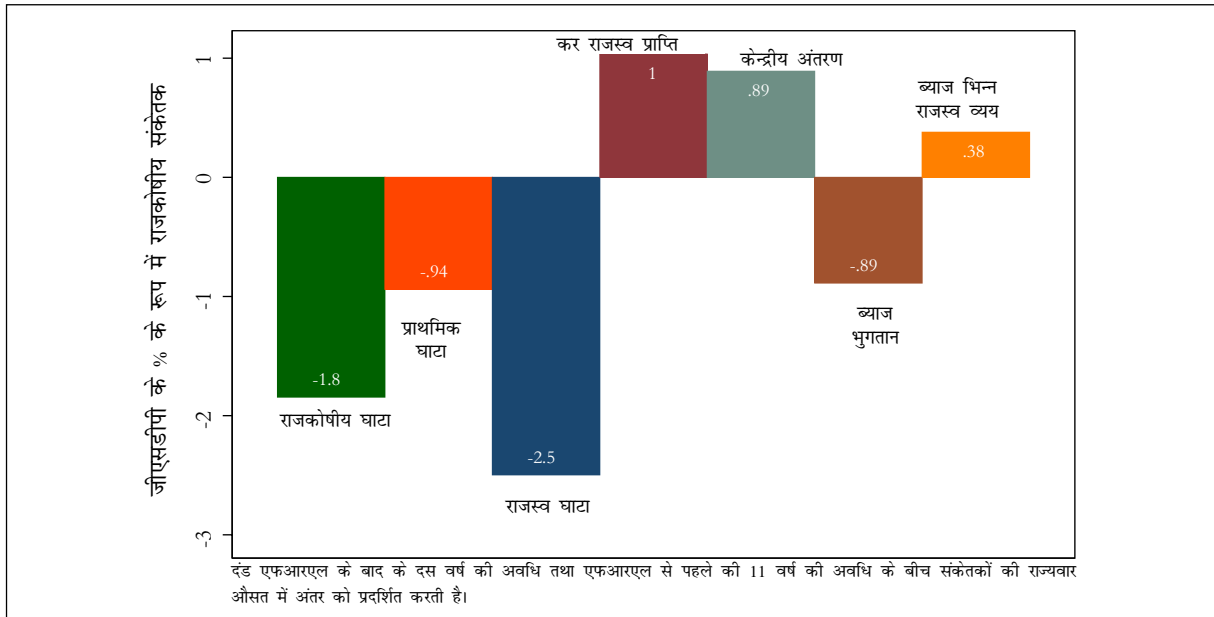
- इस अवधि में GSDP के प्रतिशत के रूप में केन्द्रीय अन्तरणों में 0.9 प्रतिशत बिन्दुओं की वृद्धि हुई। यह राजकोषीय घाटे में आई कमी के आधे से अधिक तो राजस्व घाटे की कमी से लगभग आधा था।
- GSDP के अनुपात के रूप में अपने कर राजस्व में 1 प्रतिशत अंक की वृद्धि मुख्यतः उच्च GDP संवृद्धि तथा VAT अपनाने का परिणाम था।
- ऋण पुनःरचना के कारण GSDP के अनुपात के रूप में ब्याज के भुगतान का अंश भी लगभग 0.9 प्रतिशत अंक कम हो गया।
- गैर ब्याज राजस्व व्यय में 0.4 प्रतिशत की मामूली वृद्धि से यही संकेत मिल रहा है कि राज्यों ने

राजस्व लाभ का प्रयोग मुख्यतः अपने घाटे में कमी लाने के लिए किया है, व्यय को बढ़ाने के लिए नहीं। ऐसा उस समय किया गया जब FRL उपरांत अवधि में वैश्विक वित्तीय संकट की छाया भी मंडरा रही थी।

6.18 परिशिष्ट में राजस्व प्राप्ति अपना कर राजस्व, केन्द्रीय अन्तरण, पूंजीगत व्यय तथा अन्य राज्य राजस्व और व्यय के घटकों की FRL पूर्व एवं उपरांत अवधियों की प्रवृत्तियां दिखाई गई हैं (देखें परिशिष्ट रेखाचित्र 1-6)। इनमें FRL के एकदम साथ राजस्व में एक तीखा बदलाव स्पष्ट दिखाई दे रहा है। GSDP के अनुपात के रूप में राजस्व प्राप्ति FRL पूर्व के 12.3 प्रतिशत से बाद की अवधि में 14.2 प्रतिशत तक पहुँच जाती है (परिशिष्ट रेखाचित्र-1)। इस वृद्धि के अधिकांश के लिए निजी कर राजस्व और केन्द्रीय अन्तरणों में इसी प्रकार की तीखी वृद्धि उत्तरदायी रही है (प. रेखाचित्र 2 तथा प. रेखाचित्र 3)। व्यय में इसके अनुरूप कोई वृद्धि नहीं दिखाई देती (प. रेखाचित्र-5)। FRL के पश्चात केवल पूंजी व्यय में तीखी वृद्धि हुई है (प. रेखाचित्र 6)।

6.19 हमारे प्रतीपगमन परिणाम (जो चक्रवर्ती और दारा, 2013 तथा सीमोन और टोपालोवा, 2007 के अध्ययनों के समरूप ही है) तो बाह्य कारकों के और अधिक प्रबलतापूर्ण प्रभाव दिखा रहे हैं। तालिका-1 में राजकोषीय सूचकों में FRL के तीन वर्ष बाद की अवधि की FRL पूर्व की त्रैवार्षिकी से तुलना की गई है। इसमें GSDP की संवृद्धि, राज्य एवं समय के अनुसार संक्षोभ तथा

रेखाचित्र 9 : घाटे में परिवर्तनों का FRL पूर्व एवं पश्चात् अवधियों में विभाजन



VAT लागू होने और नहीं होने का समंजन भी कर लिया गया है। तालिका स्पष्ट करती हैं : FRL के पहले दो वर्षों में राजस्व घाटे में 0.86 प्रतिशत अंक की कमी आई, यह कमी सांख्यिकी की दृष्टि से “महत्वपूर्ण” है (स्तंभ-1)।

- इसी प्रकार राजकोषीय घाटे में पहले दो वर्षों में ही 0-7 प्रतिशत अंक की कमी आई है (स्तंभ-2)।
- किन्तु इन पहले दो वर्षों में भी प्राथमिक घाटे में कोई कमी नहीं आई, वस्तुतः बाद के वर्षों में तो इसमें वृद्धि ही हुई है (स्तंभ-3)। यह हमारे पूर्व अवलोकन के साथ संगतिपूर्ण परिणाम है कि राजकोषीय घाटे में बड़ी कमी तो ब्याज भुगतान में कमी का परिणाम थी। स्तंभ-8 सुझा रहा है कि उसमें पहले दो वर्षों में 0.3 प्रतिशत बिन्दुओं की महत्वपूर्ण कमी आई थी।

6.20 एक अन्य विशेषाभिधान भी केन्द्रीय अन्तरणों में वृद्धि के प्रभाव को पृथक कर देता है। परिशिष्ट तालिका-1 में इसे “नियंत्रण चर” मानकर इसे अलग रख छोड़ा था, क्योंकि इन अंतरणों की वृद्धि से राजस्व एवं व्यय दोनों में ऐसी वृद्धि हो सकती है कि घाटा पूरी तरह अप्रभावित रह जाए। किन्तु परिशिष्ट तालिका-2 के स्तंभ-3 बता रहे हैं कि केन्द्रीय अंतरणों को पृथक रखने के बाद भी राजकोषीय, प्राथमिक और राजस्व घाटों

में वही प्रवृत्तियां बनी रहती है (हां FRL के कारण राजस्व घाटे में कमी का परिमाण कुछ कम रह जाता है)। व्यय में किसी महत्वपूर्ण वृद्धि का कोई प्रमाण नहीं मिल पाता।

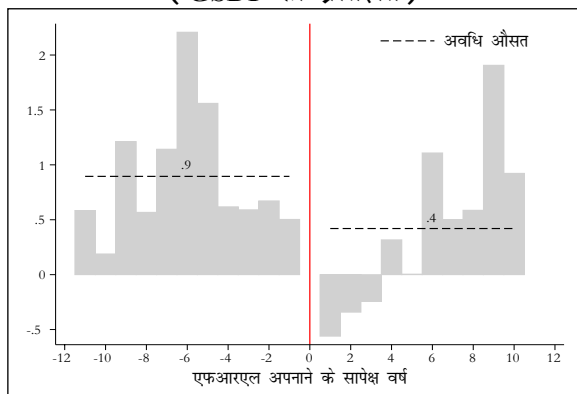
V. बजट से इतर व्यय

6.21 राजकोषीय व्यवहार को नियमों में जकड़ते समय एक बहुत ही गंभीर चिंता व्यक्त की जाती है : “इससे सरकार को अपने व्यय को बजट के इतर” वर्ग में अन्तर्गत करने का प्रोत्साहन मिल सकता है। इन बजट से इतर मदों का मापन बहुत कठिन हो जाता है। राज्य इसके लिए अपने-अपने मानको मापकों का प्रयोग करते हैं और इनके आंकड़े केन्द्रीय स्तर पर संकलित एवं विश्लेषित नहीं किए जाते। इस प्रकार के व्यय प्रवाह राजकोषीय नियमों की शक्तियों का अवमर्दन करते हैं।

6.22 यहां हम बजट इतर व्यय की इन दो मदों का मूल्यांकन कर रहे हैं जिनके लिए आंकड़े उपलब्ध हैं : राज्य सरकारों द्वारा स्पष्ट रूप से दी गई गारंटी और राजकीय सार्वजनिक उपक्रमों द्वारा लिए गए ऋण। परिणाम उत्साहवर्धक हैं। FRL से पूर्व राज्य सरकारें प्रतिवर्ष GSDP के 0.9 प्रतिशत के समान अतिरिक्त गारंटियां दे रहीं थी (रेखाचित्र 10)। किन्तु FRL पारित होने के पहले तीन वर्षों में ही इस प्रकार का स्पष्ट गारंटी प्रवाह

ऋणात्मक हो गया था, अर्थात गारंटियों का वर्तमान भंडार कम होने लगा था, यानि पुरानी गारंटियां निरस्त

**रेखाचित्र 10 : गारंटी प्रवाह
(GSDP का प्रतिशत)**

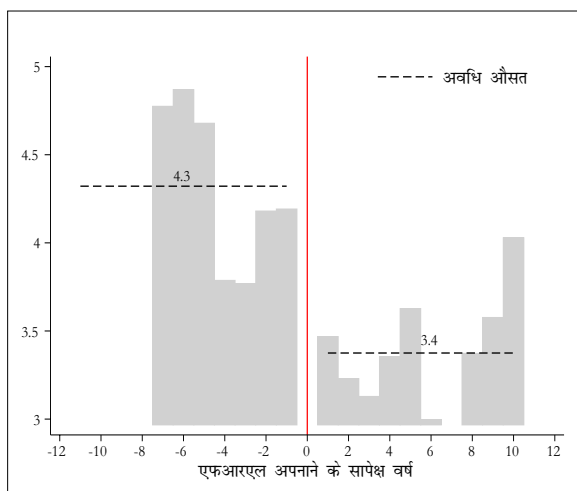


हो रही थीं और नया प्रवाह उनके समरूप भी नहीं था।

6.23 किन्तु इस आयाम पर भी शिक्षिलता या क्षरण के चिन्ह शीघ्र ही उभरने लगे; तीन वर्षों के बाद राज्य सरकारें पुनः पुराने ढर्रे पर गारंटी भरने में जुट गईं। यहां यही बात उत्साहवर्धक है कि 14वें वित्त आयोग ने “संवर्धित ऋण” का विचार प्रतिपादित कर इन सार्वजनिक उद्यमों के ऋणों को दी गई गारंटियों को भी लेखे में सम्मिलित कर दिया है।

6.24 राज्य उपयोगिता उपक्रमों द्वारा उठाए गए उधार भी FRL के बाद GSDP के 4.3 प्रतिशत से घटकर 3.4 प्रतिशत रह गए थे (रेखाचित्र-11)। यह विशेष रूप से उत्साहवर्धक घटनाक्रम था, क्योंकि केन्द्र सरकार ने 2002-03 में एक महत्वपूर्ण ऋण पुनः रचना पर

**रेखाचित्र 11 : उपयोगिता निकायों के ऋण
(GSDP का प्रतिशत)**



व्यापक चर्चा के बाद सहमति प्रदान की थी, जिससे प्रांतीय उपयोगिता उपक्रमों की उधार लेने की वित्तीय क्षमता का पुनःनिर्माण हो गया था (इस सहमति का आशय रू. 28,984 करोड़ की राशि से था)।

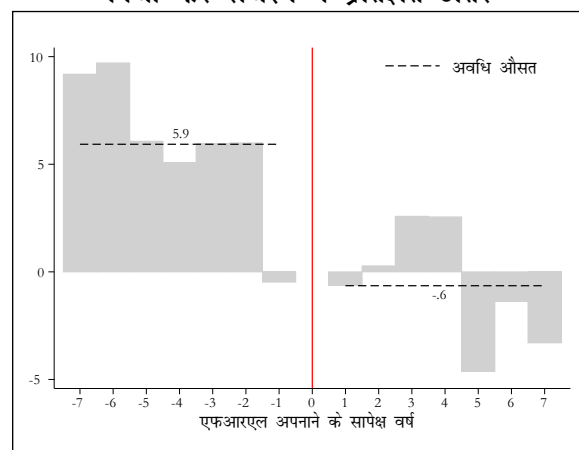
6.25 किन्तु यह चेतावनी अभी भी बनी हुई है कि ये सभी उपाय और सावधानियां भी हमें संपूर्ण चित्र नहीं दिखा पाते, क्योंकि अनेक प्रकार के व्यय अनावलोकित प्रवाहों का रूप ले सकते हैं। ये हैं : अन्य प्रांतीय उपक्रमों द्वारा उधार, सार्वजनिक-निजी भागीदारी आदि आदि।

VI. बजट प्रक्रिया

6.26 सकारात्मक प्रभावों का एक अन्य क्षेत्र प्रांतीय बजट प्रक्रिया पर प्रभाव था। यदि प्रांतीय सरकारें सचमुच अपने FRL पर कृतसंकल्प थीं तो हमारी अपेक्षा होगी कि वे अपने राजस्व और व्यय के सटीक पूर्वानुमान आंकलित करेंगी ताकि अपने घाटे के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए वर्ष के अंत में व्यय में बड़ी कटौतियां नहीं करनी पड़ें। वास्तव में ऐसा ही हुआ था।

6.27 रेखाचित्र 12 में FRL पूर्व और उपरांत के वास्तविक एवं बजट अनुमानों के बीच अंतर को बजट अनुमान के प्रतिशत के रूप में दर्शाया गया है। FRL पूर्व अवधि में औसत रूप से निजी कर राजस्व के

रेखाचित्र 12 : बजट अनुमान और वास्तविक निजी कर राजस्व में प्रतिशत अंतर

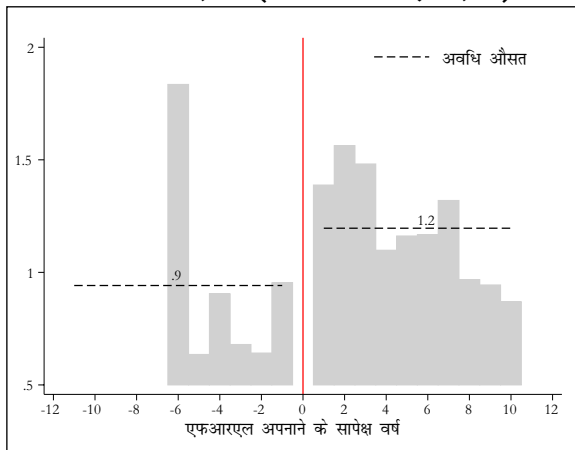


अनुमान वास्तविक प्राप्तियों से 5.9 प्रतिशत अधिक रहते थे। अर्थात, राज्य सरकारें अपने बजट बनाते समय बहुत आशावादी होती थीं।

6.28 FRL के उपरांत राजस्व पूर्वानुमान त्रुटियों में भारी गिरावट आई है। विचित्र बात तो यह है कि अब ये त्रुटियां ऋणात्मक हो गई हैं, अर्थात् बजट निर्माण करते समय वित्तमंत्री निराशावादी रहने लगे हैं। निजी कर राजस्व के पूर्वानुमान वास्तविक प्राप्तियों से औसत रूप से 0.6 प्रतिशत निम्न पाए गए हैं। इसी प्रकार की सतर्कता व्यय अनुमानों में भी पाई गई है। ये उत्साहवर्धक चिन्ह हैं, लगता है कि राज्य सरकारों के बजट के प्रति दृष्टिकोणों पर उनके FRLs का सचमुच प्रभाव हुआ है।

6.29 सतर्कता में वृद्धि का एक अन्य संकेत राज्य सरकार के नकद भंडार में वृद्धि से भी मिल रहा है। राज्य सरकारों की केन्द्रीय अन्तरणों पर निर्भरता में वृद्धि हुई है और वे अन्तरण देर से या फिर राज्य की तात्कालिक आवश्यकताओं के अनुरूप परिमाणों में नहीं प्राप्त होते। अतः राज्य सरकारों ने अपने पास अधिक नकद कोष रखने प्रारंभ कर दिए हैं ताकि उनके व्यय कार्यों में व्यावधान नहीं हों। मध्यम राजकोषीय हुंडियों (ITBs) की धारिता GSDP के 0.3 प्रतिशत से बढ़कर 1.3 प्रतिशत हो गई है। यह कार्य FRL पूर्व 6 वर्षों से प्रारंभ होकर FRL के बाद के 10 वर्षों में पूरा हुआ है (रेखाचित्र-13)। यह कदम राज्य सरकारों द्वारा CSS पर केन्द्र के व्यय में वृद्धि के फलस्वरूप अपने व्यय में की गई कटौती की मशीनी प्रक्रिया के भी अनुरूप है। ये खर्च से बची राशियां ही ITBs के रूप में जमा रखी जाती हैं। नकद कोष में इस अचानक वृद्धि को राजकोषीय प्रबंधन में त्रुटियों का प्रमाण भी माना जा सकता है। संभवतः प्रांतीय सरकारें अधिक ऋण लेने से पूर्व अपने नकद कोष का प्रयोग करना चाहती हैं।

रेखाचित्र 13 : मध्यवर्ती राजकोषीय हुंडियों की बकाया राशियां (GSDP का प्रतिशत)



VII. मूल्यांकन

6.30 आइए अब अध्याय के प्रारंभ के उठाए गए प्रश्नों पर ध्यान दें। पहले प्रश्न के उत्तर में हम स्पष्टतः कह सकते हैं कि परिणाम और व्यवहार, दोनों कसौटियों पर FRLs के प्रभाव महत्वपूर्ण रहे हैं। FRL पश्चात के 10 वर्षों में राज्यों का औसत राजकोषीय घाटा निर्धारित उच्च सीमा 3 प्रतिशत, से काफी कम 2.4 प्रतिशत ही रहा है। यही नहीं, उनके बजट निर्माण व्यवहार में भी बड़ा परिवर्तन आया है। बजट पूर्वाकलन की प्रविधियों में सुधार आया है, गारंटी देने, नकद कोष जमा करने और ऋण घटाने में अब अधिक सतर्कता बरती जा रही है।

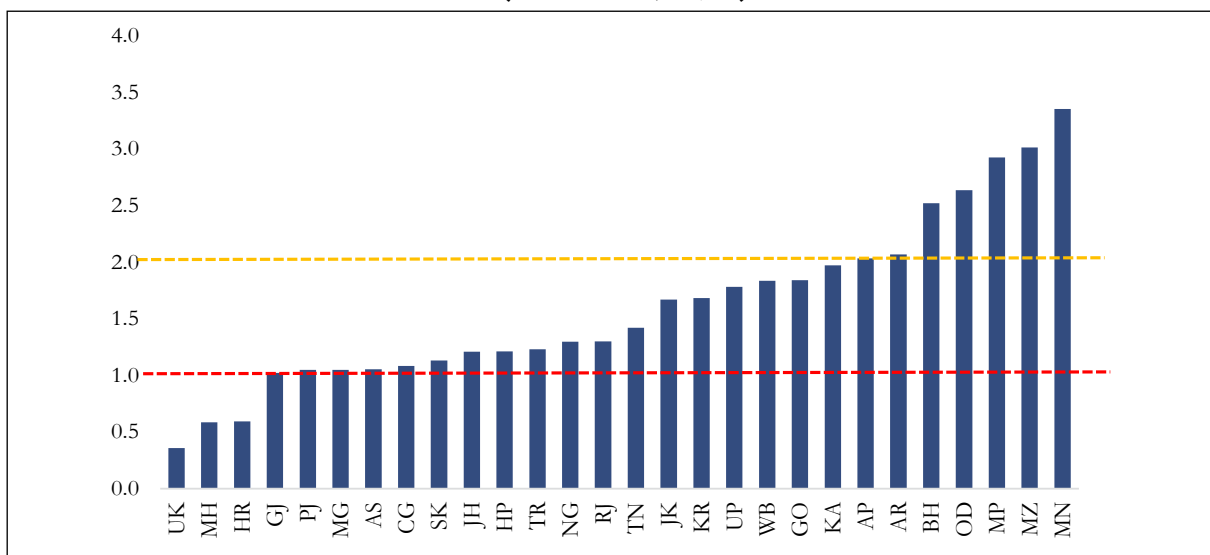
6.31 किन्तु इतना कहने के बाद भी एक बात को भूलना नहीं चाहिए : वित्तीय दशा में आए इन सुधारों में केन्द्र द्वारा अतिरिक्त राजस्व अंतरणों, राज्यों के ऋणों का दायित्व स्वयं उठाने तथा नई-नई केन्द्र प्रायोजित योजनाएं लागू करने के रूप में दी गई सहायता का योगदान ही प्रमुख रहा है। परिणाम स्वरूप FRLs का प्रभाव प्रदर्शित आंकड़ों की तुलना में कहीं अधिक सूक्ष्म रहा होगा। संभवतः FRLs ने प्रांतों को पूर्णतः अनुशासनबद्ध नहीं किया, केवल सारी अनायास प्राप्तियों को तुरंत खर्च करने से रोका मात्र है।

6.32 यही नहीं, FRL अनुभव की विलक्षणता की ओर इंगित करने वाला एक लक्षण इनके प्रभावों में तेजी से आ रही शिथिलता में निहित है। अर्थात्, FRL पारित होने के कुछ ही वर्षों बाद राजकोषीय निष्पादन के सभी सूचकों- घाटे, व्यय और विशेषकर बजट इतर कार्यों में पतन के चिन्ह दिखाई देने लगे हैं। संभव है कि केन्द्र ने संविधान के अनुच्छेद 293(3) का प्रयोग करते हुए इस पतन को रोका भी हुआ है। इसका प्रावधान है कि प्रांत सरकारें नए ऋण लेने से पूर्व केन्द्र की सहमति प्राप्त करेंगी और FRL उपरांत अवधि में सभी प्रांतों पर पुराने ऋणों की देनदारियां बनी हुई थी (रेखाचित्र-14)।

VIII. भविष्य में राजकोषीय नियम रचना के लिए सीखें

6.33 वेतन आयोग की सिफारिशों, धीमी पड़ती संवृद्धि और “उदय” बाँडों के भुगतान के बढ़ते हुए भार से

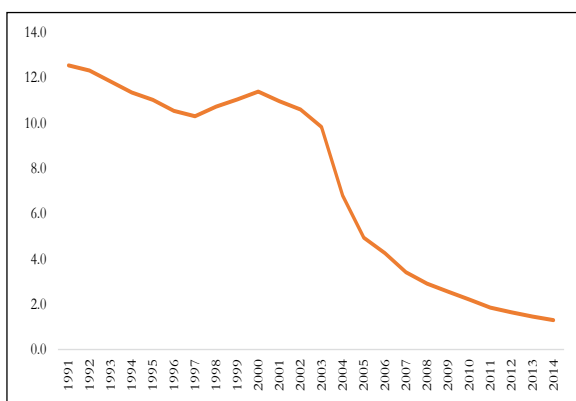
**रेखाचित्र 14 : राज्यों द्वारा देय केन्द्रीय ऋणों की बकाया राशियां, मार्च 2014 में
(GSDP का प्रतिशत)**



राज्यों के समक्ष राजकोषीय चुनौतियां गंभीर रूप धारण कर रही हैं। अतः राजकोषीय निष्पादन का स्तर बनाए रखने के नए तरीकों की खोज आवश्यक होगी। यह ठीक है कि जैसे-जैसे प्रांत सरकारें केन्द्र के ऋण चुका रही हैं केन्द्र की उन पर कड़े बजट संरोध थोपने की क्षमता कम हो रही है, फिर केन्द्र को उन्हें अपना राजकोषीय निष्पादन स्तर बनाए रखने एवं सुधारने के लिए कुछ संप्रेरणाएं तो अवश्य प्रदान करनी होंगी (रेखाचित्र 15)।

6.34 चौदहवें वित्त आयोग द्वारा बेहतर निष्पादक राज्यों के लिए FRL की उच्चतम सीमाओं में कुछ छूट देना संप्रेरणा व्यवस्था की ओर बढ़ने का एक संकेत था। किन्तु उसकी सिफारिशों में कुछ तनाव भी भरा था। एक तरफ तो छूट वाली यह संप्रेरणा प्रक्रिया थी तो

रेखाचित्र 15 : राज्यों के केन्द्र से लिए गए ऋणों का बकाया (GSDP का प्रतिशत)



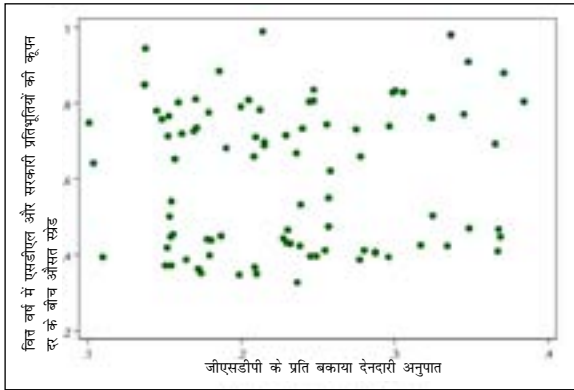
दूसरी ओर इसने 13वें आयोग द्वारा सुझाई गई अधिक व्यापक संप्रेरणा प्रणाली को पूरी तरह निरस्त कर दिया था। 13वें आयोग ने बीच संसाधन आवंटित करने के लिए “क्षैतिजता आधारित कसौटी” बनाई थी जो राज्यों के अपनी राजकोषीय निष्पादन (निजी राजस्व संग्रह) पर आधारित थी। 13वें आयोग की सिफारिशों में इस कसौटी को 17 प्रतिशत का भारमान दिया गया था। एक बार फिर से ऐसी महत्वपूर्ण संप्रेरणा प्रणाली को पुनः अपना लेने से बहुत हित संभव है।

6.35 इसके साथ-साथ प्रांत सरकारों के वित्त पर बाजार अनुशासन का उच्चतर स्तर लागू करना भी आवश्यक हो रहा है। अभी तो यह अनुशासन है ही नहीं, क्योंकि राज्य सरकारों के बांडों पर दरों तथा उनके ऋणों या घाटे के स्तरों में कोई तारतम्य नहीं दिखाई देता, अधिक ऋणी/घाटाग्रस्त राज्य सरकारों को अपने बांडों पर उच्चतर ब्याज नहीं देना पड़ रहा। रेखाचित्र 16 में रिजर्व बैंक द्वारा नीलाम राज्य विकास बांडों पर कूपन दरों तथा अन्य इसी प्रकार के सरकारी निक्षेपों पर अंतर तथा दिए हुए वित्तीय वर्षों में उन्हीं राज्यों के ऋण GSDP अनुपात चित्रित किए गए हैं। यह चित्र मई 2009 से दिसंबर, 2014 की अवधि में नीलामी द्वारा आवंटित सभी प्रांतीय विकास ऋणों को दिखा रहा है। यदि बाजार अधिक विवेकशील प्रांत सरकारों को पुरूस्कृत करता तो कूपन दरों और ऋणों के बीच सकारात्मक संबंध होता। अधिक

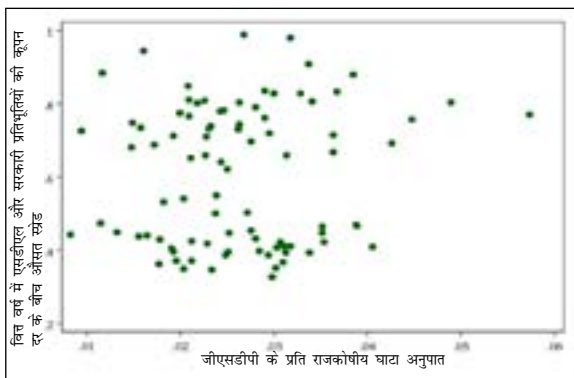
ऋणी राज्यों को अपने बांड अधिक आकर्षक बनाने के लिए उनपर अधिक प्रतिप्रार्थि प्रदान करनी पड़ती। किन्तु सभी राज्यों के बीच यह अंतर समान प्रायः है, उन्हें पुरूस्कृत या दंडित नहीं किया जा रहा। उनका ऋण आकार व्यवहार कुछ भी हो (रेखाचित्र 16)। इसी प्रकार कूपन दर और प्रांतीय राजकोषीय घाटे में भी कोई संबंध नहीं है (रेखाचित्र 17)। इसका कुछ दायित्व तो ऋण नीलामी प्रक्रिया पर भी है। यदि राज्य सरकारों को वित्तीय अनुशासनबद्ध करना है तो उक्त नीलामी प्रक्रिया की समीक्षा भी आवश्यक होगी।

6.36 सबसे बड़ी बात तो यह है कि राज्यों के अच्छे निष्पादन की प्रेरणाएं गढ़ने से पूर्व केन्द्र को स्वयं अच्छे राजकोषीय प्रबंधन का उदाहरण पेश करना होगा। यदि हम पिछले दो वर्षों को अलग रखे तो विगत 15 वर्षों के भारत के राजकोषीय उच्चावचनपूर्ण इतिहास में राज्यों द्वारा विवेकपूर्ण किन्तु केन्द्र के उच्छृंखलतापूर्ण व्यवहार की ही झलक मिलती है। राज्यों का आरोप है कि केन्द्र उन

रेखाचित्र 16 : राज्य विकास ऋण (SDL) प्रसार और राज्यों के बकाया ऋण



रेखाचित्र 17 : राज्य विकास ऋण (SDL) प्रसार और राजकोषीय घाटा (GSDP अनुपात)



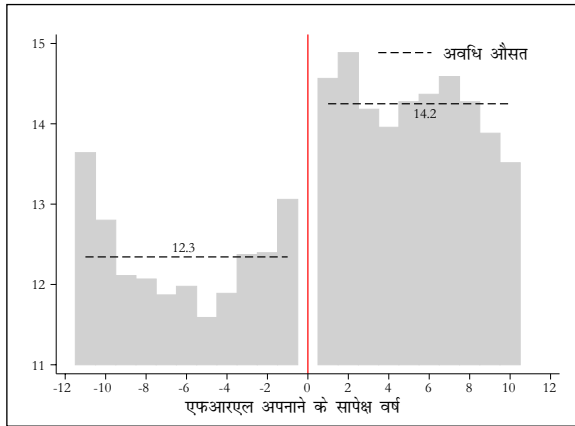
पर तो विवेक और अनुशासन थोपना चाहता है जबकि स्वयं वह विवेकहीन व्यवहार में ही लिप्त है। हमारा यह अध्याय स्पष्ट कर रहा है कि राज्यों के व्यवहार की विवेकशीलता पर अनावश्यक रूप से अधिक आग्रह किया गया है, फिर भी केन्द्र-राज्य व्यवहारों में कुछ असममिति तो अवश्य है। इसी कारण वर्तमान सरकार द्वारा अपनाया गया राजकोषीय विवेक का मार्ग न केवल अपने आप में निर्णायक रूप से महत्वपूर्ण होगा, बल्कि प्रांत सरकारों के समक्ष भी एक आदर्श प्रस्तुत कर सकेगा।

संदर्भ ग्रन्थादि

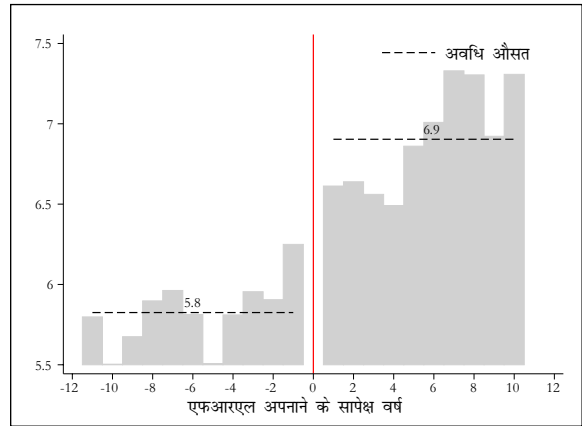
1. Chakraborty, Pinaki and BharateeBhusana Dash (2013). *“Fiscal Reforms, Fiscal Rule and Development Spending: How Indian States have Performed?”*, Working Paper, National Institute of Public Finance and Policy
2. Simone, Alejandro and Petia Topalova (2009). *“India’s Experience with Fiscal Rules: An Evaluation and the Way Forward”*, IMF Working Paper
3. Poterba, James (1996). *“Do Budget Rules Work?”*, NBER Working Paper Series. No.5550
4. Reserve Bank of India (various years, 1994-2016). *“State Finances: A Study of Budgets”*
5. Comptroller and Auditor General (2016), various states, *“Monthly Indicators: March Preliminary, 2015-16”*
6. Power Finance Corporation (2016). *“Performance Report of State Power Utilities”*
7. Government of India (2016). *“Expenditure Budget. Volume I.”*
8. Fourteenth Finance Commission (2015). *“Report of the Fourteenth Finance Commission”*.

परिशिष्ट

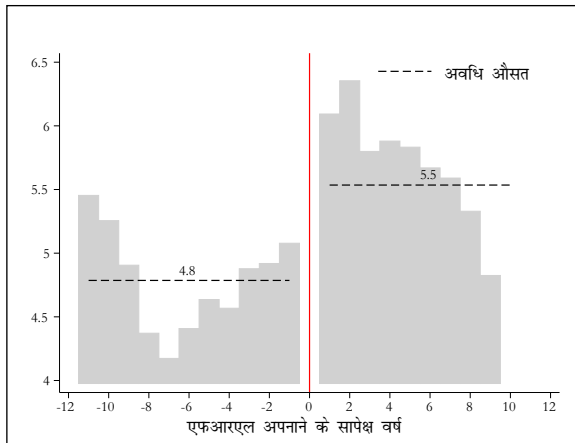
रेखाचित्र 1: राजस्व प्राप्तियाँ (GSDP का %)



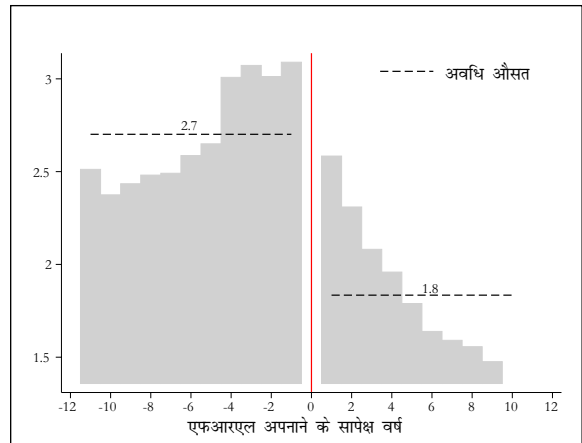
रेखाचित्र 2: निजीकर राजस्व (GSDP का %)



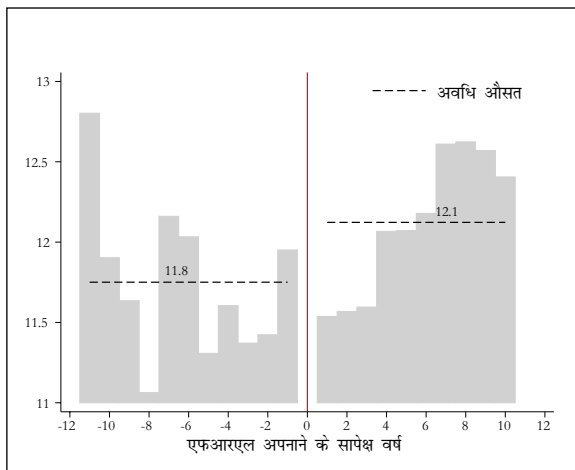
रेखाचित्र 3: केन्द्रीय अंतरण (GSDP का %)



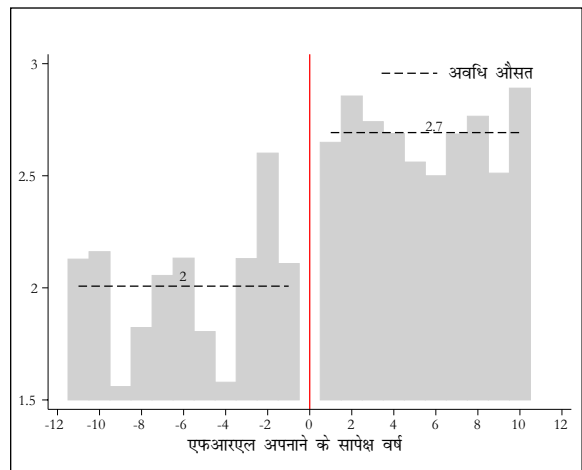
रेखाचित्र 4: ब्याज का भुगतान (GSDP का %)



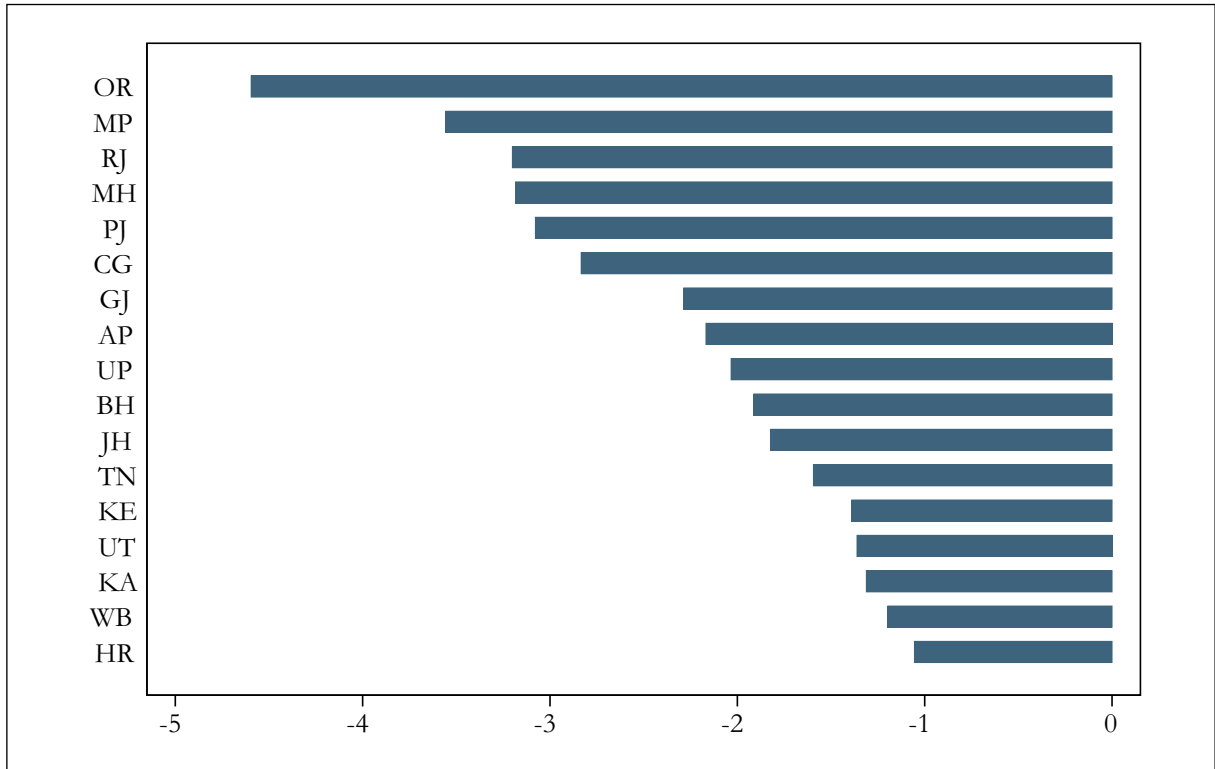
रेखाचित्र 5: गैर ब्याज राजस्व व्यय (GSDP का %)



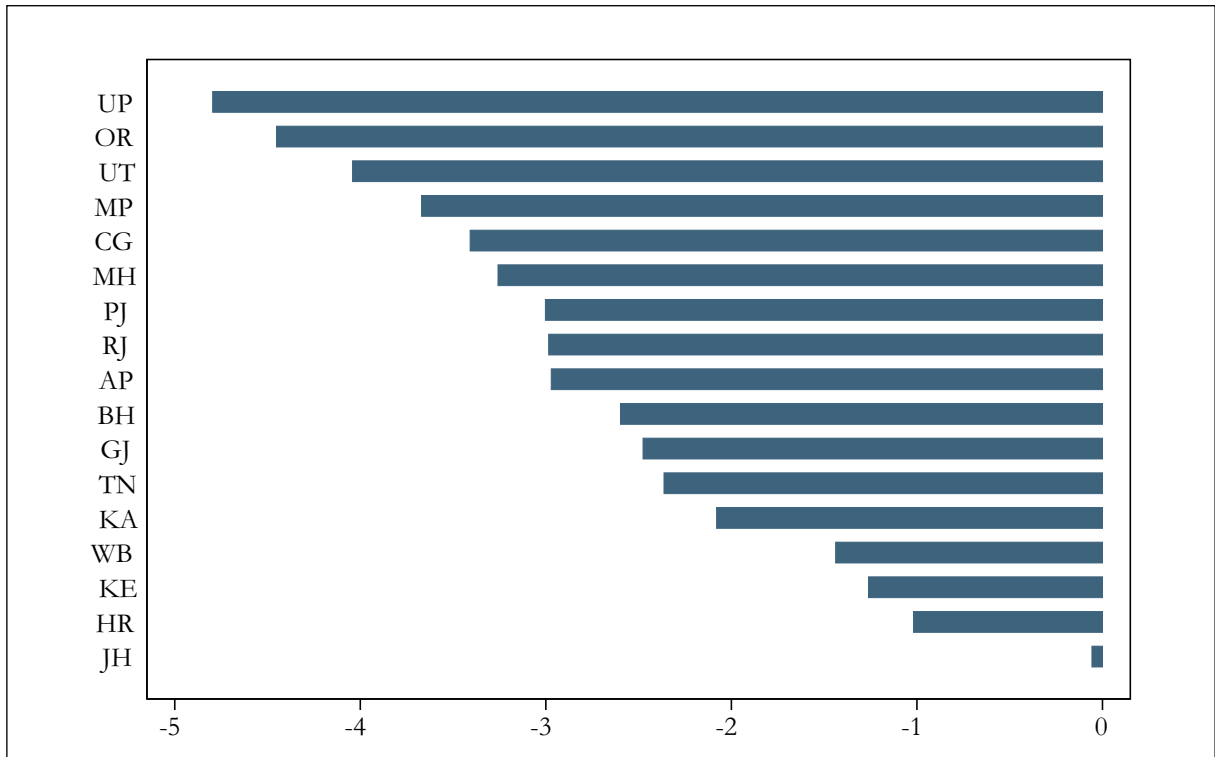
रेखाचित्र 6: पूंजी व्यय (GSDP का %)



**रेखाचित्र 7 : राजकोषीय घाटे और GSDP के अनुपात में परिवर्तन
से तीन वर्ष पूर्व और तीन वर्ष पश्चात की तुलना)**



**रेखाचित्र 8 : राजस्व घाटा - GSDP अनुपात में परिवर्तन
(FRL से 3 वर्ष पूर्व तथा 3 वर्ष पश्चात की तुलना)**



तालिका 1 : राश्यों के वित्त पर FRL के प्रभाव

	राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	प्राथमिक घाटा	राजस्व	निजी कर राजस्व	राजस्व व्यय	पूँजी व्यय	ब्याज भुगतान	गैर ब्याज राजस्व व्यय	गारंटियों का प्रवाह
0 से 2	-0.0086** [0.0038]	-0.0068*** [0.0023]	-0.0041 [0.0032]	0.0105*** [0.0031]	0.0044*** [0.0013]	0.0019 [0.0047]	0.0015 [0.0051]	-0.0032** [0.0011]	0.0046 [0.0042]	-0.0082 [0.0083]
3 से 5	-0.0082 [0.0097]	-0.0019 [0.0055]	0.0033 [0.0049]	0.0087 [0.0050]	0.0068** [0.0027]	0.0005 [0.0078]	0.0048 [0.0081]	-0.0060*** [0.0017]	0.0057 [0.0065]	-0.007 [0.0082]
6 से 8	-0.0089 [0.0130]	0.0017 [0.0060]	0.0092* [0.0045]	0.0078 [0.0072]	0.0085* [0.0044]	-0.0011 [0.0091]	0.0083 [0.0105]	-0.0086** [0.0034]	0.0064 [0.0069]	0.0026 [0.0064]
9+	-0.006 [0.0163]	0.0005 [0.0104]	0.0088 [0.0073]	-0.0055 [0.0160]	0.0054 [0.0064]	-0.0116 [0.0148]	0.0064 [0.0138]	-0.0099 [0.0062]	-0.0033 [0.0106]	0.0094 [0.0120]
R-squared	0.72	0.6	0.45	0.86	0.87	0.82	0.57	0.8	0.8	0.25
एन	278	278	278	278	273	278	278	279	278	245

कोष्ठक मानक त्रुटि दर्शा रहे हैं। *P<0.1, **P<0.05 A प्रयुक्त नियंत्रक चर हैं : राज्य विशिष्ट और काल अपरिवर्ती प्रभाव, VAT के लिए तदर्थ चर तथा GSDP संवृद्धि। मानक त्रुटियाँ राज्य स्तर पर संयुद्धित हैं।

तालिका 2 : केन्द्रीय अंतरणों के समंजन के बाद राज्य वित्त पर FRL के प्रभाव

	राजस्व घाटा	राजकाषीय घाटा	प्राथमिक घाटा	राजस्व	कर राजस्व की प्राप्ति	राजस्व व्यय	पूँजी व्यय	ब्याज अदायगियों	ब्याज-भिन्न राजस्व-व्यय	गारंटियों का प्रवाह
0 से 2	-0.0071** [0.0032]	-0.0070** [0.0024]	-0.0044 [0.0033]	0.0071 [0.0041]	0.0038** [0.0017]	-0.0001 [0.0063]	0.0004 [0.0047]	-0.0026* [0.0015]	0.0025 [0.0057]	-0.0086 [0.0083]
3 से 5	-0.0092 [0.0077]	-0.0025 [0.0050]	0.0024 [0.0046]	0.0126* [0.0060]	0.0075** [0.0028]	0.0034 [0.0115]	0.0059 [0.0068]	-0.0049** [0.0020]	0.0083 [0.0101]	-0.0087 [0.0095]
6 से 8	-0.0111 [0.0104]	-0.0001 [0.0058]	0.007 [0.0044]	0.0153** [0.0055]	0.0100** [0.0038]	0.0041 [0.0135]	0.0102 [0.0084]	-0.0071* [0.0038]	0.0113 [0.0108]	0.0128 [0.0103]
9+	-0.0084 [0.0131]	0.0036 [0.0080]	0.0103* [0.0055]	0.0065 [0.0092]	0.0071 [0.0053]	-0.0019 [0.0165]	0.0113 [0.0109]	-0.0067 [0.0059]	0.0048 [0.0114]	0.0341** [0.0144]
R-squared	0.75	0.64	0.5	0.94	0.88	0.86	0.62	0.82	0.85	0.29
एन	273	273	273	273	273	273	273	273	273	219

कोष्ठक मानक त्रुटि दर्शा रहे हैं। * $P < 0.1$, ** $P < 0.05$ A प्रयुक्त नियंत्रक चर हैं : राज्य विशिष्ट और काल अपरिवर्ती प्रभाव, VAT के लिए तदर्थ चर तथा GSDP संवृद्धि। मानक त्रुटियां राज्य स्तर पर संगृहीत हैं।