I विहगावलोकन

राज्य सरकारों ने भारतीय अर्थव्यवस्था पर वैश्विक वित्तीय संकट के अप्रत्यक्ष प्रभाव की पृष्ठभूमि में 2009-10 के लिए अपने बजट तैयार किए। अनिश्चित वृद्धि की संभावनाओं का संज्ञान लेते हुए बहुत सी राज्य सरकारों ने वृद्धि की गति बनाए रखने के लिए राजकोषीय उत्प्रेरणा पैकेजों की घोषणाएं कीं। इस संदर्भ में, हाल ही में बीते समय में राज्य वित्त में राजकोषीय सुधार और समेकन दिखाई दिया, जिसमें उत्प्रेरणा के लिए राजकोषीय गुंजाइश थी। परिणामस्वरूप, समग्र सकल राजकोषीय घाटा (जीएफडी) - सकल देशी उत्पाद (जीडीपी) अनुपात के बारे में अनुमान है कि यह 2008-09 (संशोधित अनुमान) के 2.6 प्रतिशत और 2007-08 (लेखा) के 1.5 प्रतिशत से बढ़कर 2009-10 (बजट अनुमान) में 3.2 प्रतिशत हो जाएगा। चूंकि सुधार की प्रक्रिया प्रारंभ हो चुकी है, अतः राज्यों को चाहिए कि वे राजकोषीय समेकन के पथ पर वापस लौट आएं।

1. परिचय

1.1 2007-08 तक की अवधि में राज्य सरकारों की समेकित राजकोषीय स्थिति में काफी सुधार देखा गया। राज्यों को सशर्त ऋण पुनर्रचना और ब्याज दर राहत के रूप में अपने राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान (एफआरएल) को लागू करने के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा प्रोत्साहन दिए गए। हालांकि, वैश्विक वित्तीय संकट के अप्रत्यक्ष प्रभाव के बाद आर्थिक मंदी और राजस्व वृद्धि की गति में आयी नरमी ने 2008-09 में राज्यों के वित्त को बुरी तरह प्रभावित किया।

1.2 'राज्य वित्त: 2009-10 के बजटों का एक अध्ययन'[1] नामक यह अध्ययन 28 राज्यों की सरकारों के बजट दस्तावेजों और अन्य स्रोतों में उपलब्ध आंकड़ों के आधार पर तैयार किया गया है। राज्य सरकारों ने 2009-10[2] के अपने बजट एक ऐसे माहौल में पेश किए जिसमें अनिश्चित विकास परिदृश्य परिलक्षित था। यह स्पष्ट है कि 2007-08 तक प्राप्त कर राजस्व उछाल 2008-09 (संशोधित अनुमान) के दौरान नहीं हासिल किया जा सका। अर्थव्यवस्था में मांग को बढ़ावा देने के लिए राज्य भी अपने व्यय को बढ़ाने के दबाव में हैं। इसके अतिरिक्त, कई राज्य सरकारों द्वारा छठे केन्द्रीय वेतन आयोग (सीपीसी)/ राज्यों के अपने वेतन आयोगों (एसपीसी) की सिफारिशों के कार्यान्वयन के प्रभाव का निहितार्थ 2008-09 (संशोधित अनुमान) और 2009-10 (बजट अनुमान) के दौरान उनके राजस्व व्यय के लिए था। संक्षेप में, हाल के वर्षों के दौरान देखे गए राजकोषीय सुधार और समेकन की गति को झटका लगने की संभावना है।

1.3 ऐसा प्रतीत होता है कि 2009-10 के अपने बजट पेश करते समय राज्यों ने कर संग्रह में मंदी और केंद्रीय अंतरणों के प्रभाव को ध्यान में रखा है। मंदी से निपटने के लिए, कुछ राज्य सरकारों ने मांग को बढ़ावा देने के लिए समर्पित राजकोषीय उत्प्रेरणा पैकेजों की घोषणा की, जबकि कई अन्य राज्यों ने क्षेत्र विशेष में कर कटौतियों की घोषणा की। तथापि, 2009-10 में अतिरिक्त व्यय में राजस्व व्यय के माध्यम से फोकस किया गया प्रतीत होता है जैसाकि पूंजीगत व्यय के बजाए कई राज्यों में सकल राज्य देशी उत्पाद

[1] केंद्रीय वित्त प्रभाग और आर्थिक विश्लेषण और नीति विभाग के क्षेत्रीय कार्यालय की सहायता से आर्थिक विश्लेषण और नीति विभाग के राज्य और स्थानीय वित्त प्रभाग (डीएसएलएफ) में तैयार किया गया। इसके लिए रिज़र्व बैंक के सरकारी और बैंक लेखा विभाग (डीजीबीए) तथा आंतरिक ऋण प्रबंध विभाग (आइडीएमडी) से भी समर्थन मिला। 28 राज्य सरकारों, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा पुदुचेरी की सरकारों के वित्त विभागों से प्राप्त तकनीकी समर्थन तथा वित्त मंत्रालय, भारत सरकार, योजना आयोग एवं भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कैग) से प्राप्त मूल्यवान जानकारी का भी लाभ मिला। इन सभी के प्रति हार्दिक आभार।

[2] वर्ष 2009-10 के लिए 27 राज्यों के राज्य बजटों (जिनमें से दो लेखानुदान थे) के आधार पर राज्य सरकारों की समेकित राजकोषीय स्थिति का विश्लेषण भारतीय रिज़र्व बैंक की वार्षिक रिपोर्ट, 2008-09 में प्रकाशित किया गया है। इस अध्ययन में 28 राज्य सरकारों की समेकित राजकोषीय स्थिति के साथ-साथ राज्यवार विश्लेषण, जिसमें बजटीय आंकड़े शामिल किए गए हैं, संबंधी और ब्यौरे तथा राज्य सरकारों और भारत सरकार से प्राप्त अतिरिक्त जानकारी भी उपलब्ध कराई गई है। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली और पुदुचेरी के संबंध में सूचना अतिरिक्त रूप से ज्ञापन मद के रूप में दी गयी है।

(जीएसडीपी) के अनुपात में उच्चतर राजस्व व्यय में दिखाई देता है। वस्तुतः, अधिकांश राज्य सरकारों ने 2009-10 के लिए जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में न्यूनतर पूंजीगत परिव्यय का बजट अनुमान लगाया है।

1.4 आर्थिक वृद्धि के पुनर्जीवन की जरूरत को स्वीकार करते हुए, भारत सरकार ने राज्य सरकारों को इस बात की अनुमति प्रदान की कि वे 2008-09 में एफआरबीएम के तहत राजकोषीय घाटा संबंधी लक्ष्य अपने जीएसडीपी के 3.0 प्रतिशत से शिथिल करते हुए उसे 3.5 प्रतिशत करके तथा 2009-10 में 4 प्रतिशत करके अपने जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत तक अतिरिक्त उधार ले सकते हैं। केंद्रीय बजट 2009-10 में इस बात की घोषणा की गई थी कि सभी पणधारियों के साथ परामर्श करने के बाद 1 अप्रैल 2010 तक माल और सेवा कर (जीएसटी) लागू किया जाएगा। तथापि, जीएसटी के कार्यान्वयन को भविष्य के लिए स्थगित किए जाने की संभावना है। केंद्रीय उत्पाद शुल्क की दरों को और अभिसरित कर उन्हें माध्य दर (वर्तमान में 8 प्रतिशत) तक लाने की प्रक्रिया को सुकर बनाने के लिए, मदों की सूची की समीक्षा करके कर दर संबंधी विभिन्न नीतिगत उपाय प्रस्तावित किए गए। बैंकर, ऋण प्रबंधक तथा मौद्रिक प्राधिकरण की भूमिका के रूप में रिज़र्व बैंक राज्य सरकारों की वित्तीय स्थिति सुधारने के लिए कई पहलें भी कर रहा है। 25 अगस्त 2009 को हुई नीलामी से राज्य विकास ऋण (एसडीएल) के लिए बोली लगाने संबंधी एक गैर प्रतिस्पर्धी सुविधा शुरू की गई है।

2. पूर्वदर्शन

1.5 2007-08 के संशोधित अनुमानों को खातों में रूपांतरित करने पर राज्य सरकारों के वित्त में उल्लेखनीय सुधार दिखाई दिया। यह राजस्व अधिशेष में वृद्धि, सकल राजकोषीय घाटे में कमी तथा प्राथमिक घाटे के अधिशेष में बदलने में परिलक्षित हुआ। तथापि, 2007-08 तक राज्य सरकारों के प्रमुख घाटा संकेतकों में देखे गए उल्लेखनीय सुधारों में 2008-09 तथा 2009-10 में समग्र समष्टि आर्थिक मंदी के साथ गिरावट प्रतीत हुई।

1.6 जीडीपी के प्रतिशत के रूप में समेकित राजस्व अधिशेष 2006-07 के 0.6 प्रतिशत से बढ़कर 2007-08 में 0.9 प्रतिशत हो गया। हालांकि राज्य सरकारें 2008-09 (संअ) में भी राजस्व अधिशेष प्राप्त करने में समर्थ हुईं, राजस्व अधिशेष-जीडीपी अनुपात में 0.7 प्रतिशत अंकों की उल्लेखनीय गिरावट आई [2007-08 के 0.9 प्रतिशत से 2008-09 (संअ) में 0.2 प्रतिशत]। तथापि, राज्यों का समेकित राजस्व शेष लगातार 3 वर्षों तक अधिशेष में रहने के बाद 2009-10 (बअ) में घाटे में चले जाने (जीडीपी का 0.5 प्रतिशत) का बजट अनुमान है। राज्य सरकारों के राजस्व खाते में आई गिरावट को दर्शाते हुए, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में जीएफडी 2008-09 (संअ) के 2.6 प्रतिशत तथा 2007-08 (लेखा) के 1.5 प्रतिशत की तुलना में 2009-10 में 3.2 प्रतिशत पर उच्चतर रहने का अनुमान है। 2009-10 (बअ) में जीएफडी में हुई वृद्धि का मुख्य कारण निवल उधार में हुई वृद्धि के साथ राजस्व खाते में आई गिरावट है। तथापि, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में समेकित पूंजीगत परिव्यय 2008-09 (संअ) की तुलना में 0.2 प्रतिशत अंक गिरकर 2009-10 में 2.6 प्रतिशत रह जाने का बजट अनुमान है। 2007-08 में राज्य सरकारों द्वारा उत्पन्न प्राथमिक अधिशेष 2008-09 (संअ) में प्राथमिक घाटे (जीडीपी का 0.7 प्रतिशत) में बदल गया जो 2009-10 में और बढ़कर 1.3 प्रतिशत हो जाएगा।

1.7 2009-10 के दौरान, अधिकांश राज्यों में समेकित राजकोषीय स्थिति में गिरावट देखी गयी। 28 राज्यों में से, 2008-09 (संअ)तथा 2007-08 (लेखा) दोनों के 4 राज्यों की तुलना में 14 राज्यों में 2009-10 में राजस्व घाटा होने का बजट अनुमान है। 10 राज्यों के राजस्व लेखा की स्थिति 2009-10 (बअ) में घाटे में बदल जाने का बजट अनुमान है जबकि 2008-09 (संअ) में यह अधिशेष की स्थिति में थी। साथ ही 9 और राज्यों ने 2008-09 (संअ) की तुलना में न्यूनतर राजस्व अधिशेष का बजट अनुमान लगाया है। कुल मिलाकर, 2009-10 के दौरान 23 राज्यों के मामले में राजस्व खाते में प्रतिकूल असर होने की आशा है। इसी तरह, 3.0 प्रतिशत से कम जीएफडी-जीएसडीपी अनुपात वाले राज्यों की संख्या 2007-08 (लेखा) के 18 से घटकर 2008-09 (संअ) में 9 तथा 2009-10 (बअ) में और घटकर 6 रह गयी। संक्षेप में 28 राज्यों में से 22 राज्य 2009-10 में 3 प्रतिशत का जीएफडी-जीएसडीपी अनुपात प्राप्त नहीं कर सकेंगे, जैसा कि उनके एफआरएल में दर्शाया गया है।

1.8 बारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित प्रमुख घाटा संकेतकों से संबंधित लक्ष्यों को देखते हुए, यह पाया गया है कि समेकित स्तर पर राज्य सरकारें अंतिम वर्ष अर्थात 2009-10 के काफी पहले अधिकांश लक्ष्य प्राप्त करने में समर्थ रहीं। समेकित स्तर पर राज्य सरकारों ने 2006-07 में राजस्व घाटा समाप्त कर दिया तथा 2005-06 में वे जीएफडी-जीडीपी 3 प्रतिशत के नीचे रखने में समर्थ रहीं। तथापि, उस समय प्रगति रुक गई जब 2008-09 में

राज्य वित्त में समग्र समष्टि आर्थिक मंदी और छठे सीपीसी/एसपीसी के कार्यान्वयन का असर दिखाई देने लगा। 2009-10 (बअ) में, समेकित राज्य वित्त में और गिरावट आने की संभावना है। राज्य बजटों के विश्लेषण से यह दिखाई पड़ता है कि 3 साल के बाद राजस्व घाटा पुनः वापस आने तथा जीएफडी बढ़कर जीडीपी के 3.0 प्रतिशत से अधिक होने के साथ, राज्य सरकारें 2009-10 के अंतिम वर्ष में 20वें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने में स्पष्ट रूप से समर्थ नहीं होंगी।

1.9 जीडीपी के प्रतिशत के रूप में राज्य सरकारों की बकाया देयताओं में लगातार गिरावट आई तथा वे 2003-04 में 32.8 प्रतिशत के उच्चतम स्तर से गिरकर 2008-09 (संअ) में 26.2 प्रतिशत रह गईं। तथापि, बढ़ती हुई वित्तीय जरूरतों के कारण ऋण-जीडीपी अनुपात 2009-10 में 26.5 प्रतिशत पर थोड़ा अधिक रहने का बजट अनुमान है। इसी तरह, राज्य सरकारों की राजस्व प्राप्तियों के प्रति ब्याज अदायगी का अनुपात, जो 2003-04 के 26.0 प्रतिशत से तेजी से गिरकर 2008-09 (संअ) में 14.4 प्रतिशत रह गया, 2009-10 (बअ) में थोड़ा बढ़कर 14.5 प्रतिशत रहने का अनुमान है।

1.10 राज्य वित्त में हाल में आई बाधा को देखते हुए, ऐसे अनेक मुद्दे हैं जिनकी ओर राज्य सरकारों को ध्यान देना है। उदाहरण के लिए, आने वाले वर्षों में राज्यों द्वारा राजकोषीय समेकन के प्रति सुधार प्रक्रिया शुरू किए जाने की जरूरत है। साथ ही राज्यों को वृद्धि में तेजी लाने वाला पर्याप्त व्यय सुनिश्चित करना है ताकि अर्थव्यवस्था में मंदी को रोका जा सके। राज्य सरकारों द्वारा छठे सीपीसी / एसपीसी के कार्यान्वयन संबंधी संक्रमण का प्रबंधन सफलतापूर्वक किए जाने की जरूरत है। इसके अलावा, कुछ ऐसे संरचनागत मुद्दे हैं जो राज्य वित्त के लिए महत्वपूर्ण बने हुए हैं यथा व्यय की गुणवत्ता एवं राज्य सरकारों के अधिशेष नकदी शेष। अपने एफआरएल के जरिए प्राप्त अनुभव के साथ, राज्यों द्वारा अगले दौर के सुधारों की योजना बनाए जाने तथा यथाशीघ्र राजकोषीय सुधार एवं सुदृढ़ीकरण की प्रक्रिया शुरू किए जाने की जरूरत है।

1.11 अध्यायवार अध्ययन की योजना इस प्रकार है; अध्याय I में अध्ययन का विहगावलोकन किया गया है। अध्याय II में राज्य सरकारों, भारत सरकार तथा भारतीय रिज़र्व बैंक के प्रमुख नीतिगत पहलों पर बल दिया गया है। अध्याय III में राज्य सरकारों की समेकित बजट स्थिति का मूल्यांकन किया गया है। अध्याय IV में राज्यों के राजकोषीय कार्यनिष्पादन का राज्यवार मूल्यांकन किया गया है। अध्याय V में राज्य सरकारों की बकाया देयताओं, बाजार उधार तथा आकस्मिक देयताओं सहित, का विश्लेषण और मूल्यांकन किया गया है। अध्याय VI में विशिष्ट विषय वस्तु अर्थात 1980-81 से 2009-10 तक की अवधि में राज्यों के व्यय की प्रवृत्ति और स्वरूप का विशद विश्लेषण किया गया है। राज्य वित्त संबंधी प्रमुख उभरते मुद्दे अध्याय VII में दिए गए हैं। अनुबंध 1 में राज्य बजटों में घोषित राज्यवार प्रमुख नीतिगत पहलों का उल्लेख किया गया है। 28 राज्य सरकारों के विभिन्न राजकोषीय संकेतकों से संबंधित समेकित आंकड़े परिशिष्ट सारणी 1-23 में दिए गए हैं, जबकि राज्यवार आंकड़े विवरण 1-57 में दिए गए हैं। ब्यौरेवार राज्यवार बजट आंकड़े परिशिष्ट 1-IV (परिशिष्ट I - राजस्व प्राप्तियां, परिशिष्ट II - राजस्व व्यय, परिशिष्ट III - पूंजीगत प्राप्तियां, परिशिष्ट IV - पूंजीगत व्यय) में दिए गए हैं।