I विहगावलोकन

1. परिचय

1.1 वैश्विक संकट ने पूरे विश्व में उत्पादन और रोजगार को प्रभावित किया। कुल मांग को समर्थन प्रदान करने के लिए प्रमुख विकसित और उभरती बाजार अर्थव्यवस्था वाले देशों ने विस्तारवादी राजकोषीय और मौद्रिक नीतियां अपनायीं। विस्तारवादी राजकोषीय नीति ने वैश्विक आर्थिक बहाली की प्रक्रिया में एक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभायी तथा राजकोषीय सुदृढ़ीकरण ने अब महत्त्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर लिया है। भारत में वर्ष 2008-09 की दूसरी छमाही में हुई अभूतपूर्व वैश्विक गतिविधियों के साथ ही केंद्र और राज्य सरकारों ने भारतीय अर्थव्यवस्था पर वैश्विक संकट के प्रभावों को रोकने के लिए विस्तारवादी राजकोषीय कदम उठाए। यद्यपि केवल कुछ राज्य सरकारों ने ही प्रमुख रूप से व्यय को ध्यान में रखकर राजकोषीय प्रोत्साहन पैकेजों की घोषणा की, फिर भी इन नीतिगत उपायों का वर्ष 2008-09 और 2009-10 में राज्य सरकारों की समेकित राजस्व प्राप्तियों और कुल व्यय पर स्पष्ट प्रभाव दिखाई दिया। इसके परिणामस्वरूप राज्यों के प्रमुख राजकोषीय संकेतकों में स्पष्ट गिरावट आयी।

1.2 वर्ष 2009-10 की दूसरी छमाही से भारतीय अर्थव्यवस्था की तेजी से अच्छी स्थिति की बहाली के साथ ही केंद्र सरकार और राज्य सरकारों - दोनों के लिए राजकोषीय सुदृढ़ीकरण के मार्ग का अनुसरण करना तात्कालिक प्राथमिकता बन चुका है। राजकोषीय सुदृढ़ीकरण की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए 13वें वित्त आयोग ने केंद्र सरकार और राज्य-सरकारों (दोनों) के लिए मध्यम अवधि में राजकोषीय सुधार और सुदृढ़ीकरण के लिए एक कार्ययोजना निश्चित कर दी है। वर्ष 2010-11 के संघीय बजट में केंद्र सरकार ने वर्ष 2010-11 से वर्ष 2012-13 तक के लिए चल लक्ष्य के रूप में राजकोषीय सुदृढ़ीकरण की प्रक्रिया घोषित कर दी है। राज्य सरकारों के वर्ष 2010-11 के बजटों में राजकोषीय सुदृढ़ीकरण की प्रक्रिया आरंभ किए जाने की उनकी वचनबद्धता परिलक्षित होती है। महत्त्वपूर्ण बात यह है कि पश्चिम बंगाल और सिक्किम में राजकोषीय दायित्व और बजट प्रबंध अधिनियम बन जाने के बाद उम्मीद है कि सभी राज्य नियम-आधारित राजकोषीय नीति अपनाएंगे, हालांकि वे 13वें वित्त आयोग द्वारा सुझाए गए संशोधित राजकोषीय दायित्व और बजट प्रबंध अधिनियम के अंतर्गत ऐसा करेंगे।

1.3 'राज्य वित्त: वर्ष 2010-11 के बजटों का अध्ययन'[1] विषय पर यह अध्ययन 28 राज्य सरकारों और विधानमंडल वाले 2 संघ-राज्यों (नामत: राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली और पुदुचेरी) के बजट दस्तावेजों में उपलब्ध आंकड़ो पर आधारित है। राज्य सरकारों ने वर्ष 2010-11 के अपने बजट, अच्छी स्थिति की तेजी से बहाली तथा उसके परिणामस्वरूप भारतीय अर्थव्यवस्था की वृद्धि संबंधी संभावना में सुधार की पृष्ठभूमि में प्रस्तुत किए। इन सकारात्मक गतिविधियों को दर्शाते हुए, राज्यों ने अपने-अपने बजट में अपने कर राजस्व में वृद्धि की स्थिति 2009-10 की तुलना में वर्ष 2010-11 में बढ़ाकर दिखाई है (संशोधित अनुमान)। इसके अलावा राज्यों को यह उम्मीद है कि वर्ष 2010-11 में केंद्रीय करों में उनकी हिस्सेदारी के रूप में उन्हें केंद्र से पहले से अधिक राशि प्राप्त होगी। समग्र समष्टि आर्थिक मंदी तथा केंद्र / राज्यों के छठे वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन को दृष्टिगत रखते हुए पिछले दो वर्षों में कुल व्यय में भारी वृद्धि कर चुकने के बाद राज्यों ने वर्ष 2010-11के दौरान अपने बजटों में अपने कुल खर्च में नाममात्र की वृद्धि दिखाई है। वर्ष 2010-11 में राज्यों के स्तर पर राजकोषीय सुदृढ़ीकरण की प्रक्रिया अपनाने के लिए ये सभी बातें शुभ संकेत हैं।

2. पूर्वावलोकन

1.4 वर्ष 2010-11 के बजट अनुमान में यह अनुमान लगाया गया है राज्य वित्तों में सामान्यत: वर्ष 2009-10 (संशोधित अनुमान) की तुलना में सुधार होगा। अधिकांश राज्यों ने वर्ष 2010-11 (बजट

[1] आर्थिक और नीति अनुसंधान विभाग के राजकोषीय विश्लेषण प्रभाग में, इस विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों के सहयोग से तैयार किया गया। रिज़र्व बैंक के सरकारी और बैंक लेखा विभाग तथा आंतरिक ऋण प्रबंध प्रभाग से भी इसमें सहयोग प्राप्त हुआ था। 28 राज्य सरकारों के वित्त विभागों, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली और पुदुचेरी की सरकारों से प्राप्त तकनीकी सहयोग तथा वित्त मंत्रालय, भारत सरकार, योजना आयोग और भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक के कार्यालय से प्राप्त मूल्यवान जानकारियों को भी आभारपूर्वक स्वीकार किया जाता है।

अनुमान) में अपने राजस्व लेखाओं में अपने बजट में या तो अधिशेष की स्थिति दिखाई है या अपेक्षाकृत कम घाटा दिखाया है। इसके परिणामस्वरूप अनुमान है कि वर्ष 2009-10 (संशोधित अनुमान) के 0.7 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2010-11 (बजट अनुमान) में समेकित राजस्व घाटा कम होकर सकल घरेलू उत्पाद के 0.3 प्रतिशत पर आ जाएगा। 28 राज्यों में से 17 राज्यों ने वर्ष 2010-11 में अपने बजट में राजस्व अधिशेष दिखाया है जबकि वर्ष 2009-10 (संशोधित अनुमान) में 14 राज्यों ने राजस्व अधिशेष दिखाया था। राज्यों के समेकित राजस्व लेखे में सुधार होने से अनुमान है कि सकल राजकोषीय घाटा-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात वर्ष 2009-10 (संशोधित अनुमान) के 3.3 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2010-11 (बजट अनुमान) में 2.5 प्रतिशत हो जाएगा। वर्ष 2010-11 के बजट अनुमान में राज्य वित्त में सुधार अधिक व्यापक स्तर पर प्रत्याशित है तथा आशा है कि इस बार 22 राज्यों के मामले में सकल राजकोषीय घाटा-सकल राज्य घरेलू उत्पाद अनुपात कम हो गया है।

1.5 सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में राज्य सरकारों की कुल बकाया देनदारियां 2003-04 के 32.8 प्रतिशत के अधिकतम स्तर से निरंतर कम होते-होते वर्ष 2007-08 में 26.6 प्रतिशत रह गईं। वर्ष 2008-09 तथा 2009-10 के दौरान प्रमुख घाटा संकेतकों में कमी आने के बावजूद ऋण-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात में कमी आना जारी रहा तथा वर्ष 2010-11 (बजट अनुमान) में यह 23.1 प्रतिशत हो गया। राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में ब्याज भुगतान में कमी की प्रवृत्ति (ब्याज भुगतान-राजस्व प्राप्ति अनुपात) मुख्यत: ऋण माफी के रूप में राज्यों को पर्याप्त राहत दिए जाने और 12वें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार ऋण समेकन और राहत सुविधा के अंतर्गत बकाया केंद्रीय ऋणों पर ब्याज के भुगतानों में आयी कमी से हुई बचत के कारण, जारी रही। आशा है कि ब्याज भुगतान-राजस्व प्राप्ति अनुपात वर्ष 2010-11 (बजट अनुमान) में और घट जाएगा।

1.6 चूंकि पिछले 2 वर्षों में राज्य राजकोषीय सुदृढ़ीकरण के रास्ते से भटक गए थे इसलिए यह आवश्यक है कि वे आने वाले वर्षों में राजकोषीय सुधार की दिशा में कदम उठाएं। इस संबंध में 13वें वित्त आयोग ने अध्ययन अवधि में राज्य सरकारों द्वारा राजकोषीय सुधार के लिए उठाए जाने योग्य कदमों की एक रूपरेखा का सुझाव दिया है। वर्ष 2010-11 में भारतीय अर्थव्यवस्था की सकारात्मक वृद्धि की संभावना राज्यों के लिए बजटों में अनुमानित कर संग्रहण का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए, शुभ संकेत है। इसके अलावा, 13वें वित्त आयोग की सिफारिशों के अंतर्गत राज्यों को केंद्र से मिलने वाले और अधिक संसाधनों से राज्यों को राजकोषीय सुदृढ़ीकरण के उनके प्रयासों में सुविधा होगी। मध्यम अवधि के परिदृश्य को ध्यान में रखते हुए, माल और सेवा कर का प्रस्तावित कार्यान्वयन राज्य सरकारों को सकारात्मक परिणाम देने की दृष्टि से महत्त्वपूर्ण समझा जा रहा है। यद्यपि माल और सेवा कर के कार्यान्वयन से पहले कुछ अत्यंत महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर अभी भी सहमति बनायी जानी शेष है फिर भी, माल और सेवा कर के अंतर्गत कर-आधार में संभावित विस्तार से, राज्यों को बेहतर अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए अपनी प्रशासनिक क्षमता तथा सूचना प्रौद्योगिकी के इफ्रास्ट्रक्चर के निर्माण के लिए पर्याप्त प्रयास करने होंगे। ऐसे कर सुधारों से लाभान्वित होने के लिए राज्यों के लिए माल और सेवा कर का सफल कार्यान्वयन अत्यंत महत्त्वपूर्ण है तथा इससे राजकोषीय सुधार और सुदृढ़ीकरण का मार्ग प्रशस्त होगा। इसके अलावा, राज्य वित्तों के लिए कुछ ढांचागत मुद्दे अभी भी महत्त्वपूर्ण बने हुए हैं, जैसे व्यय की गुणवत्ता और राज्य सरकारों के नकदी शेषों में अधिशेष का प्रबंधन।

1.7 अध्ययन की अध्यायवार योजना इस प्रकार है इस अध्याय में अध्ययन का विहगावलोकन प्रस्तुत किया गया है। अध्याय-2 में वर्तमान भारतीय संदर्भ में राज्य वित्तों के समक्ष उपस्थित होने वाली प्रमुख समस्याओं की चर्चा की गयी है। अध्याय-3 में राज्य सरकारों, भारत सरकार और रिज़र्व बैंक द्वारा उठाए गए प्रमुख नीतिगत उपायों पर प्रकाश डाला गया है। अध्याय-4 में राज्य सरकारों की समेकित बजट स्थिति का आकलन प्रस्तुत किया गया है। अध्याय-5 में विभिन्न राज्यों के राजकोषीय कार्य-निष्पादन का विवरण दिया गया है। अध्याय-6 में राज्य सरकारों की बकाया देनदारियों, बाजार उधार और आकस्मिक देयताओं पर प्रकाश डाला गया है। अध्याय-7 में विशेष विषय, नामत: 'भारत के वित्त आयोग : एक आकलन' पर विस्तृत प्रकाश डाला गया है। अनुबंध-1 में राज्यों द्वारा वर्ष 2010-11 के अपने बजटों में घोषित प्रमुख नीतिगत उपाय दर्शाए गए हैं। परिशिष्ट सारणी-1-23 में 28 राज्य सरकारों के विभिन्न राजकोषीय संकेतकों के संबंध में समेकित आंकड़े दिए गए हैं। विवरण-1-50 में राज्यवार आंकड़े दिए गए हैं। परिशिष्ट I-IV में राज्यवार बजट संबंधी आंकड़े दिए गए हैं (परिशिष्ट-I - राजस्व प्राप्तियां, परिशिष्ट-II, राजस्व व्यय, परिशिष्ट-III, पूंजीगत प्राप्तियां, परिशिष्ट-IV-पूंजीगत व्यय)।