

## रिज़र्व बैंक तथा राज्य सरकारें : प्रगति में भागीदार \*

या. वे. रेड्डी

मैं डॉ. श्रीवास्तव का आभारी हूँ कि उन्होंने मुझे मद्रास स्कूल ऑफ इकॉनामिक्स के वार्षिक दिवस के समारोह में भाग लेने का अवसर प्रदान किया। इस प्रकार के विशिष्ट जनों की सभा की गतिविधियों से जुड़ना सम्मान और गौरव की बात है।

मैं कडापा (उस समय कुडप्पा) जिले में पैदा हुआ था, परंतु तेलुगु माध्यम से पढ़ने के लिए चैन्नई (उस समय मद्रास) के हाई स्कूल में गया। गवर्नमेंट आर्ट कॉलेज अनन्तपुर में दो साल तक पढ़कर मैं अर्थशास्त्र में अपनी विश्वविद्यालय स्तर की पढ़ाई करने के लिए पुनः वापस चैन्नई आ गया। मद्रास स्कूल ऑफ इकॉनामिक्स के वार्षिक दिवस समारोह में भाग लेने से मुझे एक अवसर मिला है कि मैं (मद्रास) चैन्नई का आभार व्यक्त कर सकूँ जिसने मुझे अर्थशास्त्र का विद्यार्थी होने और रहने में सहायता की।

आज के विषय को चुनने के पीछे अनेक कारण हैं। पहला, भारतीय संघ की नीति में राज्यों ने केंद्र की अपेक्षा सुधारों की प्रक्रिया में केंद्रीय स्थान ले लिया है, क्योंकि सर्वोच्च राष्ट्रीय प्राथमिकता के क्षेत्र अब मुख्यतः राज्यों के अधिकार-क्षेत्र में आते हैं। उदाहरण के लिए, कृषि, शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, साफ-सफाई और भौतिक बुनियादी संरचना के अधिकांश भाग मुख्य रूप से राज्य सरकारों के अंतर्गत आते हैं। दूसरा, डॉ. रंगराजन और डॉ. श्रीवास्तव बारहवें वित्त आयोग के क्रमशः अध्यक्ष और सदस्य थे जिन्होंने केंद्र-राज्य सम्बंधों की दिशा में ऐतिहासिक योगदान किया। यह भी ध्यान देने योग्य है कि उन्होंने रिज़र्व बैंक में आयोजित राज्य वित्त सचिवों के सोलहवें सम्मेलन को सम्बोधित किया। तीसरा, ये डॉ. रंगराजन ही थे, जिन्होंने 1997 में, एक दशक पहले रिज़र्व बैंक और राज्य सरकारों के बीच परस्पर सक्रिय विचार-विमर्श की प्रक्रिया शुरू की थी और भारतीय रिज़र्व बैंक के गवर्नर के रूप में राज्य वित्त सचिवों के पहले सम्मेलन

\* डॉ. या.वे.रेड्डी, गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा मद्रास स्कूल ऑफ इकॉनामिक्स, चैन्नई में 23 सितंबर 2007 को दिया गया भाषण।

का उद्घाटन किया था। अंत में, राज्य सरकारों के स्तर पर केंद्रीय बैंकों की भूमिका के बारे में सैद्धांतिक या व्यावहारिक बहुत कम साहित्य उपलब्ध है। अतः इस संबंध में हमारे अनुभवों को दर्ज करने में कुछ अच्छाईयां हो सकती हैं। मैं इस अवसर पर आर्थिक सुधारों के एक भाग के रूप में हमारी अर्थव्यवस्था की प्रगति प्राप्त करने में रिजर्व बैंक और राज्य सरकारों के बीच एक अद्वितीय और अनुकूल सहभागिता का क्रमिक उल्लेख करना चाहूंगा।

8 नवंबर 1997 को डॉ. रंगराजन ने उस समय भारतीय रिजर्व बैंक के गवर्नर के रूप में, रिजर्व बैंक द्वारा बुलाई गयी राज्य वित्त सचिवों के पहले सम्मेलन के उद्घाटन भाषण में उन मुद्दों को उठाया था, जिनपर राज्यों के वित्त का प्रबंधन करते समय ध्यान केंद्रित किये जाने की जरूरत थी। इनमें शामिल थे - राज्यों द्वारा उधार लेने की वैकल्पिक पद्धतियां, ऋण पर सांविधिक उच्चतम सीमा, समेकित शोधन निधि का गठन, तथा राज्य सरकारों की गारंटियां। मैं यह कहना चाहूंगा कि इनमें से उनकी अधिकांश अपेक्षाओं का काफी हद तक पूरा कर लिया गया है जिनका उल्लेख मैं कुछ समय बाद करूंगा।

मैं यह बात भी रिकार्ड पर लाना चाहूंगा कि इस मिली-जुली प्रक्रिया को डॉ. जालान ने डॉ. रंगराजन के बाद भारतीय रिजर्व बैंक के गवर्नर के रूप में उच्च प्राथमिकता देना जारी रखा। उदाहरण के लिए 7 जून 2002 को राज्य वित्त सचिवों के दसवें सम्मेलन को सम्बोधित करते हुए केंद्र और राज्यों के बीच सहयोगपूर्ण ढांचे पर जोर देते हुए डॉ. जालान ने यह उल्लेख किया था कि कुछ लेटिन अमरीकी राष्ट्रों के रुख के विपरीत कुछ बड़ी संघीय सरकारों द्वारा अपने वित्तों का सफलता पूर्वक प्रबंधन करने में अपनाये गये सहयोगपूर्ण दृष्टिकोण से कुछ पाठ सीखे जाने की जरूरत है। उन्होंने यह नोट किया था कि हालांकि, केंद्र के भारी घाटे ने राज्यों की सहायता करने में इसकी सामर्थ्य

को सीमित कर दिया है, फिर भी केंद्र और रिजर्व बैंक ने, जो भारत में सार्वजनिक वित्तों का प्रबंधन करने से जुड़े हैं, भारत की वित्तीय प्रणाली की स्थिरता और निष्ठा को बढ़ाया है। ऋण के स्वचालित मौद्रीकरण की प्रक्रिया से जुड़ी समस्याओं पर जोर देते हुए उन्होंने यह कहा था कि कोई राज्य अपने वित्तों का प्रबंधन नहीं कर सकता यदि इस प्रकार का प्रणाली-तंत्र द्वारा उपलब्ध निधियों का काफी बड़ा भाग पहले ही हथिया लिया जाए।

### पारस्परिक भरोसा

‘भारतीय रिजर्व बैंक’ तथा ‘बैंकिंग’ शब्द भारतीय संविधान की सातवीं अनुसूची में सूचीबद्ध हैं। अतः वह पूर्णतः केंद्रीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में आता है। भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 में यह प्रावधान है कि केंद्र सरकार रिजर्व बैंक को अपनी सभी मुद्रा (धन), विप्रेषण, विदेशी मुद्रा विनिमय तथा भारत में बैंकिंग लेनदेन और इसके लोक ऋण के प्रबंधन का कार्य रिजर्व बैंक को सौंप देगी तथा अपनी सभी नकदी शेष राशियों को भी रिजर्व बैंक के पास बिना किसी ब्याज के जमा कर देगी। दूसरी ओर रिजर्व बैंक किसी राज्य सरकार के साथ करार करके इसी प्रकार के कार्य उस सरकार की ओर से ले सकता है। तदनुसार भारतीय संघ में केवल दो राज्यों को छोड़कर रिजर्व बैंक केंद्र तथा सभी राज्य सरकारों का बैंकर है।

रिजर्व बैंक केंद्र सरकार तथा सभी राज्यों के खुले बाजार से उधार राशियां जुटाने का कार्य भी करता है। भारत के संविधान की धारा 293(3) के प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकारों की बाजार उधारियों के कार्यक्रम को अन्तिम रूप केंद्र सरकार तथा योजना आयोग द्वारा दिया जाता है। यह धारा यह निश्चित करती है कि कोई राज्य भारत सरकार की सहमति के बिना कोई उधार राशियां

नहीं जुटायेगा, यदि उसकी ओर कोई ऋण बकाया हो जो भारत सरकार के प्रति चुकाया जाना हो।

रिजर्व बैंक ने अपनी विकासात्मक भूमिका में वर्षों से राज्य सरकारों के साथ घनिष्ठतापूर्वक सलाह मशविरा किया है विशेषकर, कृषि और लघु उद्योगों के विकास के क्षेत्रों में। रिजर्व बैंक की स्थापना के साथ ही इसे कृषि परिचालनों तथा फसलों के विपणन के सम्बंध में विशेष रूप से महत्वपूर्ण संवर्धनकारी भूमिका सौंपी गयी थी। वस्तुतः कृषि ऋण विभाग रिजर्व बैंक की स्थापना के साथ ही साथ 1935 में ही गठित कर दिया गया था।

रिजर्व बैंक राज्य सरकारों के वित्त पर वार्षिक अध्ययन तैयार करके प्रकाशित करता है। यह एक अद्वितीय अध्ययन है क्योंकि यह सभी राज्य सरकारों के बजटों से संबंधित विस्तृत आंकड़ों का संकलन, समेकन और विश्लेषण करता है। यह राज्य सरकारों, भारत सरकार तथा रिजर्व बैंक द्वारा राज्यों के वित्त और ऋण प्रबंध पर नीतिगत पहलों को भी दर्ज करता है। इस अध्ययन की नीति निर्माताओं, शिक्षाविदों भारत और विदेश दोनों में काफ़ी प्रशंसा हुई है और यह एक महत्वपूर्ण संदर्भ दस्तावेज माना जाता है।

यह उल्लेखनीय है कि रिजर्व बैंक तथा राज्य सरकारों के बीच परस्पर चर्चा केवल सांविधिक रूप से निर्धारित विषयों पर ही नहीं होती है, बल्कि स्वैच्छिक रूप से भी होती है जो परस्पर विश्वास पर आधारित होती है। राज्य वित्त सचिवों के छमाही सम्मेलनों की प्रक्रिया-तंत्र ने पारस्परिक विश्वास के आधार पर औपचारिक बन चुकी निरन्तर सलाह-मशविरा के माध्यम से, परंतु इसमें राज्यों अपनी आजादी को बनाये रखते हुए प्रगति के लिए सहयोग की प्रक्रिया को सुदृढ़ किया है। राज्य वित्त सचिवों के अलावा, भारत सरकार के वरिष्ठ प्राधिकारी, भारत के महालेखा नियंत्रक एवं लेखा परीक्षक, महा लेखा नियंत्रक, तथा योजना आयोग तथा रिजर्व बैंक के कुछ विभागाध्यक्ष भी इस

सम्मेलन में आमंत्रित किये जाते हैं। ऐसे भी अवसर आये हैं जब राजकोषीय विशेषज्ञ जैसे श्री.ए.प्रेमचंद, योजना आयोग के श्री एम.एस.आहलूवालिया, अग्रणी वाणिज्यिक बैंकर तथा साख दर निर्धारक एजेंसियों के प्रतिनिधि भी कार्यसूची के विशेष मुद्दों पर भाग लेने और अपने विचार रखने के लिए आमंत्रित किये जाते हैं।

### खुले बाजार से उधार राशियां जुटाना

1990 के दशक के पूर्वार्द्ध तक खुले बाजार से उधार राशियां जुटाने के लिए अपनायी गयी सामान्य प्रक्रिया यह होती थी कि रिजर्व बैंक सभी राज्यों के लिए संयुक्त उधार राशियां जुटाने का कार्य एक या दो शृंखलाओं में पहले ही निर्धारित कूपन दर पर, जो सभी राज्यों के लिए समान तथा केंद्र सरकार की कूपन दर के समतुल्य होती थी, पूरी कर लेता था। ऋण की घोषणा के बाद रिजर्व बैंक बैंकों को लिखता था कि उनसे कितना योगदान अपेक्षित है, मुख्य रूप से यह उनकी जमाराशियों के बाजार अंश पर आधारित होती थी, जिसमें यह अनुरोध किया जाता था कि वे राज्य सरकार के बांडों में निवेश करें। इस प्रकार बैंकों के संबंध में सांविधिक चलनिधि अनुपात के रूप में उच्च सांविधिक पूर्व-क्रय तथा इन ऋणों को बैंकों के बीच रिजर्व बैंक द्वारा निर्धारित कर दिये जाने से इन ऋणों के लिए आबद्ध बाजार सृजित हो जाता था तथा आबंटित उधार कार्यक्रम को सफलता पूर्वक पूरा करना सुनिश्चित कर लिया जाता था।

केंद्र सरकार के बाजार उधार कार्यक्रम में भारी वृद्धि, एसएलआर में क्रमिक रूप से कटौती, बैंकों को विशाखीकृत संविभागीय विकल्प देते हुए भारतीय ऋण बाजारों का उत्तरोत्तर उन्नयन, मार्क-टू-मार्केट (बाजार आधारित) मूल्यांकन मानदण्ड, जोखिम भारित पूंजीगत अवधारणाओं में परिवर्तन तथा राज्यों की बिगड़ती हुई वित्तीय स्थिति के चलते राज्यों के बाजार उधार कार्यक्रमों को शृंखला

प्रणाली के अन्तर्गत पूर्व-निर्धारित कूपन दर पर पूरा करना उत्तरोत्तर कठिन होता गया।

इन वास्तविकताओं के चलते तथा राज्य सरकारों की हैसियत के बारे में बाजार की अवधारणा को दर्शाते हुए 1997 में सभी राज्यों के लिए, संपूर्ण उधार कार्यक्रम के लिए कूपन दर केंद्र सरकार की दस वषीय प्रतिभूतियों पर आय के ऊपर मोटे तौर पर कुछ उच्च स्तर पर (जो प्रारम्भ में 25 आधार अंक का था और बाद में उसे 50 आधार अंक तक बढ़ा दिया गया) निर्धारित किया गया। इस तथ्य के अलावा कि बैंकों ने राज्य सरकार की प्रतिभूति में स्वैच्छिक रूप से निवेश करने में उत्तरोत्तर रूप से अनिच्छा दर्शायी, बाजार ने राज्यों के बीच अनुभव की गयी उनकी शक्तियों और कमजोरियों के आधार पर विभेद करना प्रारम्भ कर दिया। इस प्रकार यह प्रवृत्ति राज्यों के लिए अनुमोदित उधार कार्यक्रम को पूरा करने को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करने लगी।

केंद्र सरकार ने अपने खुले बाजार उधार कार्यक्रमों के लिए 1993 से नीलामी पद्धति को अपना लिया तथा ऊपर वर्णित अनुभवों को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकारों के लिए यह आवश्यक महसूस किया गया कि उनकी उधारियों के लिए ब्याज दर, मीयाद आदि के सम्बन्ध में लचीले दृष्टिकोण को अपनाने की सम्भावना का पता लगाया जाए। यह भी महसूस किया गया कि राज्यों की परस्पर असमानताओं को देखते हुए एक क्रमिक तथा सचेत दृष्टिकोण अपनाना जरूरी है। राज्य वित्त सचिवों के पहले सम्मेलन में बनी सहमति के आधार पर राज्य सरकारों को यह विकल्प दिया गया कि वे अपनी ओर से अपनी सकल बाजार उधारियों के 5 से 35 प्रतिशत तक की सीमा तक के लिए लचीले दृष्टिकोण के माध्यम से बाजार में प्रवेश करें। बाजार और चलनिधि की स्थितियों को ध्यान में रखते

हुए राज्य सरकारों के परामर्श से नीलामी के लिए समय और निर्गमों की प्रमात्रा का निर्धारण रिजर्व बैंक द्वारा किया जाना होता था। इस छूट ने सु-प्रबंधित राज्यों को बाजार की स्थितियों का लाभ उठाने तथा सर्वोत्तम दरों पर ऋण जुटाने में समर्थ बनाया, जबकि छोटे राज्य नीलामी पद्धति के साथ, पूर्णतः पूर्व-निर्धारित कूपन दर दृष्टिकोण के अन्तर्गत अपनी उधार राशियों के एक भाग को इस रूप में रखकर अपने हितों की रक्षा करने में समर्थ हो सके। बाद में राज्य सरकारों को प्रोत्साहित किया गया कि वे क्रमिक रूप से अपने बाजार उधारियों के अंश को बढ़ाते हुए पहले 50 प्रतिशत तक और उसके बाद पूरी की पूरी बाजार उधारियां नीलामी रूट से जुटायें।

यह नीलामी प्रणाली 1998-99 से प्रयोग-मूलक थी क्योंकि एक राज्य ने जनवरी 1999 में नीलामी मार्ग को अपनाया। बाद के वर्षों में नीलामी मार्ग को अपनाने वाले राज्यों की संख्या क्रमिक रूप से बढ़ी।

बारहवें वित्त आयोग (टीएफसी) की सिफारिशों के अनुपालन के साथ वर्ष 2005-06 वित्तों तथा राज्य सरकारों के (खुले बाजार के) ऋण प्रबंध-परिचालनों के विकास में महत्वपूर्ण रहा। राजकोषीय असंतुलनों को कम करने से प्रेरित होकर और क्रमिक रूप से राज्यों द्वारा राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान का अधिनियम बनाकर - कुछ मायनों में बारहवें वित्त आयोग द्वारा संस्तुत प्रोत्साहनपरक ऋण राहत योजना के शुरू किये जाने से, राज्यों की राजकोषीय स्थिति के बारे में बाजार की अवधारणा में काफी सुधार परिलक्षित होने लगा। 24 राज्यों ने 2005-06 के दौरान नीलामी मार्ग को अपनाया, जबकि इससे पहले वर्ष केवल तीन राज्यों ने अपनाया था। राज्यों ने 2005-06 के दौरान अपनी कुल उधार राशियों का 48.5 प्रतिशत भाग नीलामी मार्ग से जुटाया। नीलामियों में कट ऑफ आय, सामान्यतया, टेप निर्गमों की तुलना में निम्न रही।

2006-07 और 2007-08 के दौरान अब तक राज्य सरकारों की बाजार उधारियां पूर्णतः नीलामी माध्यम से जुटायी गयी हैं जिनमें ब्याज दायरे में कमी आयी है। संक्षेप में, नियंत्रित उधार कार्यक्रमों की प्रणाली से राज्यों के संबंध में उधारियों की नीलामी पद्धति की ओर बढ़ने की क्रिया क्रमिक रूप से तथा राज्यों और रिजर्व बैंक के बीच परामर्शात्मक प्रक्रिया के माध्यम प्राप्त की गयी।

### समेकित शोधन निधि

राज्य सरकारों के अनुरोध पर रिजर्व बैंक ने एक आदर्श समेकित शोधन निधि (सीएसएफ) योजना तैयार की तथा इसे उनके बीच अपनाने / विचार करने के लिए 1999 में परिचालित किया गया था। नवम्बर 2001 में राज्य वित्त सचिवों के नौवें सम्मेलन के होने तक 11 राज्यों ने सीएसएफ की स्थापना कर ली थी जिसका प्रशासन रिजर्व बैंक द्वारा किया जा रहा है।

टीएफसी ने यह सिफारिश की थी कि सीएसएफ के अंतर्गत राज्य सरकारों के सभी ऋणों के संबंध में (न कि केवल खुले बाजार से ली गयी उधारियों के लिए) चुकौतियां शामिल की जायेंगी। इसके अलावा, राज्यों को अर्थोपाय अग्रिमों के संबंध में बेजबरूआ समिति ने यह सिफारिश की थी कि राज्य एक निर्धारित सीमा तक सीएसएफ में अपनी निवल वृद्धिशील वार्षिक निवेश की सीमा तक विशेष अर्थोपाय अग्रिमों के लिए पात्र होंगे। इस पृष्ठभूमि में, रिजर्व बैंक ने मई 2006 में सीएसएफ की एक संशोधित आदर्श योजना राज्य सरकारों के बीच वितरित की। 30 जून 2007 को, उन 18 राज्य सरकारों में से, जिन्होंने सीएसएफ का गठन कर लिया था, 11 ने इसे संशोधित रूप में स्थापित कर लिया था और अनेक राज्यों ने रिजर्व बैंक द्वारा नियंत्रित इस संशोधित योजना को अपनाने की अपनी मंशा व्यक्त की है।

### ऋण का समय-पूर्व भुगतान

नकदी शेष राशियों में वृद्धि के संदर्भ में दो राज्यों ने यह सुझाव दिया कि वे अपने अधिशेष नकदी शेष का उपयोग अपने खुले बाजार के बकाया ऋण का समय-पूर्व भुगतान करने के लिए करें। इस संबंध में, रिजर्व बैंक ने इन राज्य सरकारों तथा भारत सरकार से परामर्श करके नीलामियों की वापसी खरीद के संबंध में प्रक्रियाओं को अन्तिम रूप दिया। ऋण के समय-पूर्व भुगतान के सामान्य मुद्दों पर राज्य वित्त सचिवों के 18वें सम्मेलन में विचार किया गया जो अगस्त 2006 में हुआ था। रिजर्व बैंक ने फरवरी और मार्च 2007 में वापस खरीद की नीलामियों के दो दौर किये।

### राज्य सरकारों की गारंटियां

राज्य सरकारों की गारंटियों से संबंधित मुद्दों पर भी लगभग राज्य सचिवों के प्रत्येक सम्मेलन में चर्चा की गयी है। बुनियादी संरचना संबंधी विकास की आवश्यकताओं की पृष्ठभूमि में राज्य सरकारें उच्च प्राथमिकता-प्राप्त क्षेत्रों, राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों, विकास संस्थाओं और स्थानीय निकायों को वाणिज्यिक तथा गैर-वाणिज्यिक और शहरी विकास के लिए भी निधियों के प्रवाह को सुविधाजनक बनाने की गारंटी देने के दबाव में रही हैं। ऐसी गारंटियों से जुड़े जोखिमों के तत्त्व, गारंटी नीतियों के संबंध में पारदर्शिता तथा राज्य सरकारों द्वारा दी गयी गारंटियों की भारी मात्रा ने ऐसी गारंटियों की अभीष्टतम या संवहनीय स्तर के संबंध में चिंताएं खड़ी कर दी हैं। यह भलीभांति मान लिया गया है कि जहाँ गारंटियां, आकस्मिक देयताएं होने के नाते, ऋण का भाग नहीं बनती हैं, जैसा कि परम्परागत रूप से माना जाता है, अन्ततः ये चूक में चली जाने की स्थिति में सुदृढ़ राजकोषीय प्रणाली के लिए एक स्पष्ट तनाव पैदा करने की सम्भावना रखती है।

नवम्बर 1997 में आयोजित राज्य वित्त सचिवों के प्रथम सम्मेलन में सरकारी गारंटी के मुद्दे पर विस्तार से चर्चा की गयी थी और उस समय यह विचार किया गया कि विवेक-सम्मत वित्तीय प्रबंध तथा जारी गारंटियों की विश्वसनीयता के हित में प्रत्येक राज्य सरकार के लिए एक निश्चित राष्ट्रीय मापदण्ड के अंतर्गत गारंटियों पर एक नीति होने की जरूरत है। तदनुसार, राज्य सरकार की गारंटियों के सभी पहलुओं पर विचार करने के लिए तकनीकी समिति गठित की गयी। उक्त समिति की रिपोर्ट पर जनवरी 1999 को आयोजित राज्य वित्त सचिवों की तीसरी बैठक में चर्चा की गयी और उक्त समिति की सिफारिशों के आधार पर अनेक राज्यों ने उनके द्वारा जारी की जाने वाली गारंटियों पर सीमा निश्चित करने की पहल की है।

विभिन्न गारंटियों के विकास की सम्भावनाएं एक समान नहीं हैं और इसलिए, सभी गारंटियों को उनके राजकोषीय प्रभाव की दृष्टि से एक समान नहीं माना जा सकता। इसलिए, गारंटियों से उभरने वाले राजकोष्य जोखिम का आकलन अधिक वास्तविक और वस्तुनिष्ठ रूप में करने के लिए इस बात की आवश्यकता थी कि गारंटियों को उपयुक्त श्रेणियों में वर्गीकृत करने के लिए एक पद्धति विकसित की जाए जिसमें प्रत्येक श्रेणी मोटे तौर पर उसी प्रकार के राजकोषीय प्रभावों को दर्शाये। इसके लिए यह अपेक्षा की गयी कि गारंटियों में निहित जोखिमों को बेहतर रूप में समझने तथा इन आकस्मिक देयताओं को कवर करने के लिए बेहतर प्रावधानीकरण तकनीक अपनाने में समर्थ बनाने के लिए गारंटियों पर उच्चतम सीमा यांत्रिक रूप में निर्धारित न की जाए। इस पृष्ठभूमि में, यह निर्णय किया गया कि राज्य वित्त सचिवों का एक समूह गठित किया जाए। इस समूह की रिपोर्ट पर जून 2002 में आयोजित राज्य वित्त सचिवों के 10वें सम्मेलन में चर्चा की गयी।

इस सम्मेलन में जो आम सहमति बनी वह यह थी कि इस रिपोर्ट को सार्वजनिक डोमेन पर डाल दिया जाए। यह भी सहमति हुई कि रिज़र्व बैंक द्वारा बैंकों को भेजे गये इससे संबंधित परिपत्रों को वित्तीय संस्थाओं को भी भेजा जाये ताकि वे भी उनके पक्ष में जारी राज्य सरकारों की गारंटी मात्र पर निर्भर रहने की बजाए, परियोजनाओं को वित्त पोषण करने में इतिवृत्तात्मक पूर्ण अध्ययन करें और उनका उचित मूल्यांकन करें। यह भी प्रस्ताव किया गया कि गारंटियों को उपयुक्त जोखिम भारांक देने के संबंध में राज्यों को तकनीकी सहायता उपलब्ध करायी जाए।

रिज़र्व बैंक राज्य सरकार के अधिकारियों के लाभ के लिए गारंटियों के राजकोषीय जोखिम का मूल्यांकन करने के संबंध में कार्यशालायें आयोजित करता है। इन कार्यशालाओं में साख निर्धारक एजेंसियों के प्रतिनिधि भी आमंत्रित किये जाते हैं ताकि वे इन कार्यशालाओं में अपना प्रस्तुतीकरण रख सकें। अब तक ऐसी चार कार्यशालाएं आयोजित की जा चुकी हैं। यह भी निर्णय किया गया कि राज्य सरकारों को प्रोत्साहित किया जाए कि वे आन्तरिक उपयोग के लिए किसी साख निर्धारक एजेंसी से रेटिंग कराये ताकि जब वे संसाधन जुटाने के लिए बाजार में जाएं तो वे अपनी वित्तीय कार्य-निष्पादन में सुधार लाने के लिए उपयुक्त उपाय कर सकें।

रिज़र्व बैंक ने गारंटी उन्मोचन निधि (जीआरएफ) पर मसौदा योजना राज्यों के बीच परिचालित की, ताकि वे उसे स्वैच्छिक रूप से अपना सकें। समेकित शोधन निधि (सीएसएफ) तथा जीआरएफ बनाने के लिए एक प्रोत्साहन के रूप में बेजबरूआ समिति (2005) ने यह सिफारिश की थी कि सीएसएफ/जीआरएफ में राज्यों के निवल वृद्धिशील वार्षिक निवेशों (अर्थात् नये निवेश से उन्मोचनों/समापनों को घटाकर) को विशेष अर्थोपाय अग्रिम प्राप्त करने के पात्र बनाया जायेगा, परंतु उनपर सामान्य अर्थोपाय अग्रिमों के समकक्ष की सीमा लागू होगी। इसको ध्यान में

रखते हुए रिजर्व बैंक ने एक संशोधित ड्राफ्ट जीआरएफ योजना राज्य सरकारों के बीच मई 2006 में परिचालित की। 30 जून 2007 को 8 राज्य सरकारों ने जीआरएफ की संशोधित योजना का गठन किया जिनमें से तीन ने इस संशोधित योजना को लागू कर दिया।

### अर्थोपाय अग्रिम तथा नकदी प्रबंधन

रिजर्व बैंक 1937 से राज्य सरकारों को अर्थोपाय अग्रिम उपलब्ध कराता आ रहा है जिसका उद्देश्य रहा है - उनकी प्राप्तियों और भुगतानों में अस्थायी रूप से आयी विसंगतियों से निपटना।

राज्य सरकारों की अनुभव की गयी आवश्यकताओं के संदर्भ में अर्थोपाय अग्रिम योजना को 1950 के दशक से ही आवधिक रूप से संशोधित किया जाता रहा है, जिसमें राजकोषीय, वित्तीय और संस्थागत गतिविधियों की स्थिति तथा मौद्रिक और राजकोषीय प्रबंधन को ध्यान में रखा जाता था। सामान्य तथा विशिष्ट अर्थोपाय अग्रिम के संबंध में राज्य-वार उच्चतम सीमाएं वर्षों से आवधिक रूप में कुछ मानदण्डों के आधार पर निर्धारित और संशोधित की जाती रही हैं। जब इन सीमाओं को पार कर लिया जाता है, तो ओवरड्राफ्ट शुरू होता है। उस अधिकतम अवधि (दिन) तथा/अथवा उस वित्तीय सीमा जहाँ तक राज्य सरकारें ओवरड्राफ्ट ले सकती हैं, को निर्दिष्ट कर दिया गया है। इन सीमाओं को भी आवधिक रूप से संशोधित किया गया है। यदि ओवरड्राफ्ट की सीमा का उल्लंघन किया गया हो तो राज्य सरकारों की ओर से भुगतान किया जाना रोक दिया जाता है।

1990 के दशक के अन्तिम वर्षों तक राज्य सरकारों के विशिष्ट और सामान्य अर्थोपाय अग्रिमों की सीमा रिजर्व बैंक के पास रखी गयी उनकी न्यूनतम शेषराशियों के विशिष्ट गुणजों में निर्धारित की जाती थी। न्यूनतम शेष

राशियां तथा सामान्य अर्थोपाय अग्रिम प्राप्त करने के लिए उनके 'गुणजों' दोनों को अनेकबार संशोधन करके बढ़ाया जाता रहा है (यद्यपि यह आवश्यक नहीं है कि दोनों में संशोधन एक साथ हुआ हो)।

अनेक राज्यों से समय-समय पर अर्थोपाय अग्रिमों की सीमाएं बढ़ाने के लिए भारी मांग आती रही है। रिजर्व बैंक ने यह दृष्टिकोण अपनाया है कि अर्थोपाय अग्रिम नकदी प्रवाहों में अस्थायी रूप से आयी विसंगति से निपटने के लिए हैं, अतः अर्थोपाय अग्रिम की सीमाएं बढ़ाना उपयुक्त नहीं होगा। यह विषय कुछ समय तक वाद-विवाद का विषय बना रहा।

1997 में राज्य वित्त सचिवों के सम्मेलन की शुरुआत ने अर्थोपाय अग्रिम योजना में परिवर्तन लाने के लिए दृष्टिकोण में रूपान्तरण को प्रेरित किया। पहले से बिल्कुल भिन्न, रिजर्व बैंक ने वर्तमान अर्थोपाय अग्रिमों की व्यवस्थाओं की समीक्षा करने तथा विकसित होती हुई परिस्थितियों के संबंध में यथा आवश्यक समझे गये परिवर्तन सुझाने के लिए समय-समय परामर्शदात्री समितियां गठित कीं। ऐसी समितियों में रिजर्व बैंक के बाहर से भी कुछ विशेषज्ञों को शामिल किया गया जिसने अर्थोपाय अग्रिम की योजना में उपयुक्त परिवर्तन लाने के लिए प्रक्रियाओं को सुदृढ़ करने तथा उन्हें व्यापक आधार वाला बनाने की दृष्टि से सहायता की। वास्तव में, तीन परामर्शी समितियां, जो अब तक गठित की गयीं, उनकी अध्यक्षता रिजर्व बैंक के बाहर से लिये गये विशेषज्ञों द्वारा की गयी और उनमें रिजर्व बैंक से वरिष्ठ प्राधिकारियों के अलावा अन्य 'बाह्य' विशेषज्ञों को सदस्यों के रूप में शामिल किया गया है।

राज्य सरकारों को अर्थोपाय अग्रिमों के संबंध में पहली अनौपचारिक परामर्शदात्री समिति 1998 में गठित की गयी जिसकी अध्यक्षता श्री बी.पी.आर.विठ्ठल ने की।

पिछली परम्परा से काफी हट कर विट्टल समिति ने राज्यों द्वारा रखे गये न्यूनतम शेष राशियों के साथ सामान्य अर्थोपाय अग्रिम के आकार को अलग करने की सिफारिश की थी जिसके लिए समिति ने निम्नलिखित आधार बताया - “जैसा कि पहले होता रहा है, अपरिवर्तित न्यूनतम शेष राशि के गुणजों के रूप में अर्थोपाय अग्रिमों की सीमाओं को निश्चित करने से यह अपने बजटीय लेनदेनों में अलग-अलग वृद्धि के स्तर के अनुरूप राज्यों की अलग-अलग जरूरतों को नहीं पकड़ पाती है। इसके परिणामस्वरूप बजट के आकार के संबंध में अर्थोपाय अग्रिमों की सीमाओं के संबंध में अलग-अलग राज्यों में व्यापक अंतर आ गया है और इसे ठीक किये जाने की जरूरत है।” इसके बजाए विट्टल समिति ने सामान्य अर्थोपाय अग्रिम की सीमा को राज्य के नकदी प्रवाह से जोड़ने का प्रस्ताव किया। राज्यों और केंद्र के साथ और आगे विचार किये जाने के संदर्भ में इन सिफारिशों को लागू किया गया था।

बाद में, इसी प्रकार की समितियों (रामचंद्रन समिति 2003, और बेजबरुआ समिति 2005) ने अर्थोपाय अग्रिमों की व्यवस्थाओं में और सुधारों की सिफारिश करते हुए इसे और बेहतर तथा उन्नत बनाया। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि अर्थोपाय अग्रिम की व्यवस्थाएं बाहरी विशेषज्ञों से मिली सलाह पर निर्भर रहने तथा व्यवस्थाओं को अंतिम रूप देने में पण धारियों के बीच सघन विचार-विमर्शों के कारण केंद्र, राज्यों और रिज़र्व बैंक के बीच अब विवादास्पद मामला नहीं रह गया है।

पहले की अवधि में देखे गये चलनिधि दबावों के विपरीत 2004-05 के मध्य से कुछ राज्य सरकारों के पास नकदी शेष राशियों के अधिशेष में आयी तेज वृद्धि ने राज्य सरकारों के वित्तीय और नकदी प्रबंधन के लिए नये प्रकार की चुनौतियां खड़ी कर दी हैं। राज्यों के नकदी शेष के निवेश से संबंधित मुद्दों पर अगस्त 2006 में आयोजित

राज्य वित्त सचिवों के 18 वें सम्मेलन में तथा अगस्त 2007 को आयोजित राज्य वित्त सचिवों के 20 वें सम्मेलन में भी चर्चा की गयी थी। इन चर्चाओं को ध्यान में रखते हुए रिज़र्व बैंक, केंद्र और राज्यों के साथ परामर्श करते हुए इस संबंध में योजनाएं बनाने की प्रक्रिया में है।

### राजकोषीय प्रबंधन पर सलाह

अंतर्राष्ट्रीय मुद्राकोष द्वारा घोषित विशेष आंकड़ों प्रसारण मानदण्डों को लागू करने की भारत सरकार द्वारा 1997 में पुष्टि किये जाने के बाद, हाल के वर्षों में राजकोषीय पारदर्शिता की महत्ता बढ़ी है। इस गतिविधि के संदर्भ में यह निर्णय लिया गया कि राज्य वित्त सचिवों का एक समूह बनाया जाए जो प्रकटीकरण के विभिन्न उपायों को सुझाये जिन्हें राज्य सरकारों के बजट तैयार करते समय शामिल किया जा सके। यह भी निर्णय लिया गया कि यह समूह राज्यों के लिए एक आदर्श बजट बनाये जो विधान सभा तथा जनता को राज्य वित्त के बारे में उनकी समझ को बढ़ा सके। उक्त समूह ने अन्य बातों के साथ-साथ, यह सुझाव दिया कि यह उपयोगी होगा यदि राज्य सरकारें ऐसा एक दस्तावेज प्रकाशित कर सकें जैसे केंद्रीय बजट का ‘बजट एक नजर में’ प्रकाशित किया जाता है जिसमें राज्यों के सकल राजकोषीय घाटे और राज्यों के प्राथमिक घाटे के अनुमानित स्तर दर्शाये जाएं और साथ ही उसमें राज्य विकास उत्पाद (एसडीपी) के प्रति उनका अनुपात भी दर्शाया जाए। इस दस्तावेज में राज्यों के महत्वपूर्ण राजकोषीय परिवर्तियों के सम्बंध में समय-शृंखला आंकड़ा भी शामिल किया जाए जिसमें बकाया ऋण के स्तर, दी गयी गारंटियां, मजदूरी और वेतन, तथा सब्सिडियों को भी स्पष्ट रूप में संकेत किया गया हो। अनेक राज्यों ने इन चर्चाओं के संदर्भ में अपने बजट संबंधी दस्तावेजों को संशोधित किया है ताकि राजकोषीय पारदर्शिता को बढ़ाया जा सके।



फरवरी 2003 में, एक समूह का गठन किया गया जो राज्य सरकारों की पेंशन देयताओं का अध्ययन करके उपयुक्त सिफारिशें करे। इस समूह ने यह देखा कि यदि राज्यों की पेंशन अदायगियां इस ऐतिहासिक औसत वृद्धि दर से ही बढ़ती रहीं तो अकेली पेंशन अदायगियां राज्यों की कुल राजस्व प्राप्तियों का लगभग 20 प्रतिशत भाग खर्च करा देंगी और वर्ष 2010-11 में यह बढ़कर कुल राजस्व प्राप्तियों के 30 प्रतिशत तक पहुँच जायेगा। इस प्रकार राज्यों की एकांतिक राजकोषीय निवर्हनीयता की दृष्टि से तथा इस समस्या के विस्तार को देखते हुए वर्तमान पेंशन योजना में संरचनात्मक परिवर्तन आवश्यक लगते हैं। उक्त समूह ने यह सिफारिश की कि वर्तमान गैर-अंशदायी निश्चित लाभ वाली पेंशन योजना के स्थान पर राज्य सरकारों के नये कर्मचारियों के लिए अंशदायी पेंशन योजना/एँ शुरू की जायें। उक्त समूह ने तीन वैकल्पिक पेंशन मॉडलों की भी सिफारिश की, जिनपर राज्य सरकारों को कार्यवाई करनी है, यदि वे उन्हें उपयुक्त समझें। प्राप्त सूचना के अनुसार 19 राज्य सरकारों ने अपने नये कर्मचारियों के लिए परिभाषित अंशदान पेंशन योजना अधिसूचित कर दी है।

भारत में राज्य सरकारों की देयताओं को संकलित करने के लिए वास्तविक स्तर, संरचना और पद्धति की एकरूपता में कमी को देखते हुए अगस्त 2004 में यह निर्णय लिया गया कि एक पद्धति तैयार करने के लिए एक कार्यदल बनाया जाए। उक्त कार्यदल ने यह सिफारिश की कि बजटीय देयताओं पर आंकड़ों का संकलन सकल राजकोषीय घाटे के लिए आंकड़ों के संकलन में अपनायी गयी पद्धति के अनुरूप होना चाहिए और तदनुसार, उसने उसकी घटक मदों को निर्दिष्ट किया। प्रच्छन्न देयताओं के अंतर्गत जिन मदों को शामिल किया जाना चाहिए उनके संबंध में व्यापक मत-वैभिन्य को देखते हुए इस समूह ने बजटीय देयताओं की परिभाषा से प्रच्छन्न/आकस्मिक

देयताओं को भी शामिल न करने की भी सिफारिश की। तथापि इसने यह सिफारिश की है कि बजटीय देयताओं के साथ-साथ विभिन्न प्रच्छन्न देयताओं पर सूचना दी जाए। उक्त समूह ने राज्य सरकारों के बजट दस्तावेजों में देयताओं पर यथासमय जारी किये जाने वाले आंकड़ों के लिए विशिष्ट फार्मेटों की सिफारिश की है। उक्त समूह ने यह भी सिफारिश की है कि रिजर्व बैंक राज्य बजटों पर अपने वार्षिक अध्ययन में राज्यों की देयताओं पर आंकड़ों का संकलन और प्रकाशन करें।

### राजकोषीय दायित्व विधान

रिजर्व बैंक ने राजकोषीय दायित्व तथा बजट प्रबंध विधि बनाने के लिए भारत सरकार को एक विस्तृत और व्यापक तकनीकी निविष्टि प्रदान की थी जिसकी परिणति संसद द्वारा राजकोषीय दायित्व और बजट प्रबंध अधिनियम के पारित किये जाने के रूप में हुई। इस सकल परिणाम को देखते हुए राज्य वित्त सचिवों ने यह इच्छा जाहिर की कि इसी प्रकार की सलाह उन्हें भी रिजर्व बैंक से मिले। तदनुसार अक्टूबर 2003 को एक समूह गठित किया गया जिसमें चुनिंदा राज्य वित्त सचिवों को तथा भारत सरकार, वित्त मंत्रालय के एक प्रतिनिधि को सदस्य के रूप में शामिल किया गया जो राज्यों के लिए आदर्श राजकोषीय दायित्व विधान तैयार करे। इस समूह की ड्राफ्ट रिपोर्ट पर अगस्त 2004 में हुए राज्य वित्त सचिवों के 14 वे सम्मेलन में चर्चा की गयी और अन्तिम रिपोर्ट जनवरी 2005 में रिजर्व बैंक को सौंपी गयी। उक्त समूह ने यह निर्णय लिया कि आदर्श विधान सामान्यतः केंद्रीय एफआरबीएम अधिनियम के स्वरूप के अनुसरण में और पहले ही बन चुके राज्य राजकोषीय दायित्व विधान पर आधारित होगा। आधार पर राज्य राजकोषीय दायित्व के विधान पहले ही बना चुके हैं। उक्त समूह ने इस क्षेत्र में उपलब्ध अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम संव्यवहारों तथा राजकोषीय पारदर्शिता पर तथा राज्य

सरकारों द्वारा सूचना के स्वैच्छिक प्रकटीकरण से संबंधित मुद्दों पर विभिन्न समितियों की सिफारिशों को भी ध्यान में रखा। राजकोषीय विधान के ढांचे के विभिन्न आयाम जैसे लक्ष्यों का चयन, लक्ष्यों को प्राप्त करने के तरीके (पथ), विस्तृत उदाहरणपरक नियमों की जरूरत, मूल्यांकन का स्वतंत्र मापदण्ड, पूंजीगत व्यय की प्राथमिकताएं निर्धारित करना, गारंटियों सहित आकस्मिक देयताओं से निपटना, पेंशन देयताओं की गणना आदि पर विस्तार से चर्चा की गयी ताकि सर्व सम्मत रूप पर पहुँचा जा सके। उक्त समूह में यह अनुभव किया कि मॉडल विधेयक राज्यों को कुछ बेच-मार्कों के संदर्भ में अपने राजकोषीय दायित्व संबंधी विधानों को अधिनियम बनाने में मार्गदर्शन प्रदान करेगा।

इस समूह का उद्देश्य प्रयोजनमूलक व्यवहार्यता और प्रवर्तनीयता के आधार पर विभिन्न राज्यों की भिन्न-भिन्न अपेक्षाओं को ध्यान में रखते हुए राज्यों के लिए राजकोषीय दायित्व संबंधी विधान के लिए एक टेम्प्लेट (ढांचा) बनाना था। यह वांछनीय माना गया कि प्रत्येक राज्य को यह अनुमति दी जाए कि वह मॉडल विधेयक के विभिन्न प्रावधानों को अपनाने के क्रम, वास्तविक लक्ष्यों को निर्धारित करते हुए, उनके लागू करने के लिए समय-सारणी निश्चित करने तथा अपनी राजकोषीय क्षमताओं के आधार पर अधिनियम और नियमों के बीच प्रावधानों को आबंटित करने तथा राजकोषीय विवेक तथा निर्वहनीयता के समग्र ढांचे के अंतर्गत मॉडल विधेयक में दिये गये प्रावधानों को और बेहतर बनाने पर विचार करें।

दो को छोड़कर सभी राज्य सरकारों ने राजकोषीय जबाबदेही विधान को पहले ही अधिनियम का रूप दे दिया है।

### राज्यों द्वारा उधारियों के लिए नयी व्यवस्थाएं

बारहवें वित्त आयोग के अनुसार, राज्यों के लिए यह उपयुक्त होगा कि वे विद्यमान बाजार-दरों का लाभ उठावें और केंद्र द्वारा उपलब्ध करायी गयी सहायता पर इसके

द्वारा प्रभारित (ब्याज) दायरे से बचें। केंद्रीय सहायता के स्वरूप में समान्य श्रेणी के राज्यों के सम्बंध में ऋण को प्रमुख तत्व के रूप में शामिल किया गया है, जो कि स्पष्टतया केंद्र द्वारा लिये गये उधार से वित्त पोषित किये जाते हैं और इसलिए राज्यों को उपलब्ध कराये गये ऋणों की शर्तों में केंद्र द्वारा उधार लेने की लागत भी झलकती है। जिस सीमा तक ये व्यवस्थाएं विद्यमान थीं, वास्तव में, केंद्रीय सहायता के एक भाग के रूप में राज्यों को ऋण देने के प्रावधान में केंद्र द्वारा मध्यस्थता की जाती थी। अतः बारहवें वित्त आयोग ने यह सिफारिश की कि भावी उधार देने के लिए केंद्र सरकार को मध्यस्थता नहीं करनी चाहिए और राज्यों को यह अनुमति देनी चाहिए कि वे सीधे बाजार से सम्पर्क करें। यदि राजकोषीय दृष्टि से कमजोर कुछ राज्य बाजार से निधियां जुटाने में असमर्थ हों तो केंद्र ऐसे राज्यों को आगे उधार देने के लिए बाजार से उधार ले सकता है। परंतु ब्याज दरें केंद्र के लिए उधार लेने की मार्जिनल लागत के अनुरूप रहनी चाहिए। इस दृष्टिकोण को 'सिद्धांत रूप में' केंद्रीय सरकार द्वारा स्वीकार कर लिया गया जिसे रिजर्व बैंक के साथ विचार-विमर्श करते हुए चरणबद्ध रूप में लागू किया जायेगा।

राज्यों की उधारियों के सम्बंध में केंद्र के अपमध्यस्थन को सुनिश्चित करने के लिए नयी व्यवस्थाओं पर राज्य वित्त सचिवों के सम्मेलनों में और भारत सरकार तथा रिजर्व बैंक के नकदी और ऋण प्रबंध संबंधी निगरानी समूह द्वारा चर्चा की गयी थी। इन चर्चाओं के संदर्भ में तथा नयी व्यवस्थाओं को परिचालन में लाने की दृष्टि से भारत सरकार द्वारा श्रीमती श्यामला गोपीनाथ, उप गवर्नर, रिजर्व बैंक की अध्यक्षता में तथा भारत सरकार, चुनिंदा राज्यों तथा रिजर्व बैंक के पदाधिकारियों को इसके सदस्य के रूप में लेकर एक तकनीकी समूह गठित किया गया। उक्त तकनीकी समूह ने अपनी रिपोर्ट दिसम्बर 2005 में प्रस्तुत की और अनेक सिफारिशें कीं।

इस समूह की सिफारिशों के अनुरूप उधार राशियां जुटाने, प्रतिभूतियों के पुनर्निर्गम, तथा राज्यों द्वारा उधार लेने के लिए नीलामी पद्धतियों को अपनाने के लिए कलैंडर बनाने के संबंध में उल्लेखनीय प्रगति हुई है। इसके अलावा, राज्य सरकार की प्रतिभूतियों की तरलता संबंधी कार्यदल (अध्यक्ष : श्री वी.के.शर्मा) 2005 की सिफारिशों के अनुरूप, राज्य विकास ऋणों (एसडीएल) को रिजर्व बैंक की चलनिधि समायोजन सुविधा के अंतर्गत रिपो लेनदेनों के लिए पात्र बनाया गया है और एसडीएल की प्राथमिक नीलामियों के संबंध में गैर-प्रतिस्पर्धी बोलियों की सुविधा शुरू करने का निर्णय लिया गया है। जहाँ तक राष्ट्रीय अल्पबचत निधि (एनएसएसएफ) की पूंजी का विभाजन करने के लिए व्यवस्थाओं का सम्बंध है, राष्ट्रीय विकास परिषद के निर्णय के अनुसार, राज्यों के दायित्व संबंधी अंश को घटाकर वर्ष 2007-08 से 80 प्रतिशत कर दिया गया है।

## ऋण परिषद

*बारहवें वित्त आयोग ने यह भी सिफारिश की थी कि '...केंद्र की भांति राज्यों को भी अपने-अपने राजकोषीय दायित्व संबंधी विधानों के ढांचों के अंदर वार्षिक उधार कार्यक्रम का निर्णय करना चाहिए...'। सभी स्रोतों से उनकी वार्षिक उधारियों की समग्र सीमा का पर्यवेक्षण वित्त मंत्रालय, योजना आयोग, भारतीय रिजर्व बैंक तथा राज्य सरकारों से प्रतिनिधि लेकर बनायी गयी ऋण परिषद जैसे किसी स्वतंत्र निकाय द्वारा किया जाना चाहिए। इस परिषद को प्रत्येक वर्ष के प्रारम्भ में प्रत्येक राज्य के लिए वार्षिक उधार की सीमाएं निर्वहनीयता जैसे कारकों को ध्यान में रखते हुए घोषणा करनी चाहिए' (पैरा 15.7)।*

तथापि, यह अनुभव किया गया कि ऋण परिषद जैसी नयी संस्था की स्थापना में भौतिक और मानव संसाधनों की दृष्टि से अतिरिक्त लागत आयेगी और उसमें समय

लगेगा। इसके अलावा, अधिकांश राज्य वर्तमान में सरकारी वित्तों के प्रबंधन में संरचनागत मुद्दों से निपटने के कार्य में लगे हुए हैं जिसके पूरा होने पर बारहवें वित्त आयोग की अवधि की मध्यावधि में ये राज्य ऋण की निर्वहनीयता के युग में प्रवेश कर सकेंगे। एक बार राजकोषीय स्थिति प्रबंधन-योग्य हो जाती है तो ऋण परिषद अपने उद्देश्य को गवां सकती है जैसा कि आस्ट्रेलियन ऋण परिषद के मामले में हुआ था जो संघीय सरकार तथा राज्य सरकारों द्वारा समेकित रूप से उधार लेने के संबंध में अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम संव्यवहार उपलब्ध कराती है। इस पृष्ठभूमि में, तकनीकी समूह ने यह महसूस किया कि एक ओर केंद्र और राज्यों के बीच तथा दूसरी ओर राज्यों के बीच समेकित रूप में उधार लेने के उद्देश्य सर्वोत्तम रूप में केंद्र सरकार, राज्य सरकारों तथा रिजर्व बैंक से प्रतिनिधि लेकर स्थायी तकनीकी समिति (एसटीसी) के गठन द्वारा ही पूरे किये जा सकते हैं।

एसटीसी के विचारणीय विषय होंगे राज्य सरकारों को उधार संबंधी आवश्यकताओं के पूर्व-अनुमान लगाना, वैकल्पिक परिदृश्य बनाना तथा राज्यों के संसाधनों को जुटाने के लिए वैकल्पिक रणनीतियों तथा लिखतों का सुझाव देना, राज्यों के बीच बाजार उधारियों के वार्षिक आबंटन के लिए प्रक्रिया-तंत्र पर सलाह देना, वर्ष के दौरान राज्य सरकारों की वास्तविक उधारियों की तुलना में बजटीय सकल राजकोषीय घाटे को ध्यान में रखना तथा एक उपयुक्त डाटा-बेस तैयार करना, जो निगरानी करने संबंधी अभ्यास को सुविधाजनक बनायेगी, राज्य सरकार की गारंटियों के निर्गमों से राजकोषीय जोखिमों का आकलन करे तथा राज्य सरकारों को उनकी उधारियों से संबंधित मुद्दों पर सलाह दे।

एसटीसी की पहली बैठक अगस्त 2007 में राज्य वित्त सचिवों के 20 वें सम्मेलन के दौरान हुई।

## विदेशी मुद्रा जोखिम का प्रबंधन

राज्यों को बहु पक्षीय एजेंसियों द्वारा बाह्य सहायता परम्परागत रूप से केंद्र के माध्यम से केंद्रीय सहायता के रूप में दी जाती है जिसमें केंद्र विदेशी मुद्रा की विनिमय दर का जोखिम वहन करता है। तथापि, राज्यों द्वारा उधार राशियां जुटाने में केंद्र के अपमध्यस्थन की नीति के एक भाग के रूप में केंद्र सरकार द्वारा यह निर्णय लिया गया है कि राज्यों को बाहरी सहायता का साथ-साथ अंतरण किया जायेगा। राज्य वित्त सचिवों के 16 वें सम्मेलन में, कुछ राज्य वित्त सचिवों ने यह सुझाव दिया कि बाहरी सहायता के साथ-साथ अंतरण की नीति से उठने वाली उनकी विदेशी मुद्रा विनिमय जोखिम की सुरक्षा कवर में राज्यों की सहायता करने में रिजर्व बैंक परामर्शदाता की भूमिका निभा सकता है।

बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के संदर्भ में तथा जनवरी 2007 को हुई राज्य वित्त सचिवों के 19वें सम्मेलन में हुई चर्चा के बाद राज्य सरकार के पदाधिकारियों के हितार्थ मई 2007 में पहली कार्यशाला राज्यों द्वारा वित्तीय बाजारों के माध्यम से विदेशी मुद्रा जोखिमों के प्रबंधन पर रिजर्व बैंक द्वारा आयोजित की गयी।

राज्यों ने अपने बजटों में निधियां इसके लिए अलग से निर्धारित करके विदेशी मुद्रा विनिमय जोखिमों के लिए प्रावधान करने की एक वैकल्पिक प्रक्रिया भी प्रस्तावित की जिसमें रिजर्व बैंक से यह अपेक्षा की जाये कि वह सीएसएफ की तर्ज पर इन निधियों के प्रबंधन में भूमिका अदा करे। इन प्रस्तावों पर अगस्त 2007 में हुई राज्य वित्त सचिवों के 20वें सम्मेलन में चर्चा की गयी।

## सम्बंधों को चुनिंदा रूप में व्यापक और गहन बनाना

ऐसे अनेक क्षेत्र हैं जिनमें रिजर्व बैंक और राज्यों के बीच घनिष्ठ सहयोग रहा है। रिजर्व बैंक के उत्तरदायित्वों के कुछ महत्वपूर्ण क्षेत्रों के राज्य स्तर पर स्थायी संस्थागत

प्रणाली-तंत्र हैं; जिनके साथ रिजर्व बैंक के क्षेत्रीय कार्यालय तथा राज्य सरकारों के संबंधित पदाधिकारी जुड़े हुए हैं। घनिष्ठ सहयोग के और भी अधिक महत्वपूर्ण क्षेत्र बैंकिंग प्रणाली के लिए समग्र भौतिक सुरक्षा के लिए प्रावधान, सिक्के और करेंसी से जुड़े मुद्दे तथा प्राकृतिक आपदाओं से जुड़े प्रतिसादों से संबंधित हैं।

शक्तियों का पर्याप्त रूप से विकेंद्रीकरण तथा रिजर्व बैंक के क्षेत्रीय कार्यालयों के उत्तरदायित्वों ने समस्याओं के जैसे ही वे उभरती हैं, स्थानीय रूप से संगत समाधानों को लाने में सुविधा प्रदान की है। क्षेत्रीय कार्यालयों को शक्ति सम्पन्न बना देने के साथ-साथ राज्य विशेष की पहलों, नीति तथा कार्यान्वयन, दोनों रूपों को, प्रौन्नत किया गया है। क्षेत्रीय कार्यालय विरोधी पक्षों को एक साथ लाने में सहायक की भूमिका निभाते हैं जब इसके कारण कोई ऐसा तनाव उत्पन्न होता है जो वित्तीय प्रणाली को प्रभावित कर सकता हो। एक ऐसा उदाहरण राज्य सरकार तथा व्यष्टि वित्त संस्थाओं के बीच स्वीकृत ऋणों की शर्तों तथा व्यष्टि वित्त संस्थाओं द्वारा देय राशियों की वसूली के लिए अपनाये गये तरीकों को लेकर उठे विवाद के समाधान से संबंधित है। इसी प्रकार राज्य स्तरीय बैंकर्स समितियों की चर्चाओं को स्थानीय स्थितियों के अनुकूल बनाने के लिए पर्याप्त छूट प्रदान की गयी है और ऐसे अनेक उदाहरण हैं जिनमें राज्य के वित्त मंत्रियों या मुख्य मंत्रियों ने इस प्रकार बैठकों की अध्यक्षता की हो।

बैंकिंग के व्यापक क्षेत्र में, शहरी सहकारी बैंकों पर दोहरे नियंत्रण के मुद्दे के समाधान के लिए एक नवोन्मेषी प्रक्रिया-तंत्र बनाया गया है। अनेक राज्यों ने, जिनका कुल मिलाकर शहरी बैंकिंग गतिविधियों पर सत्तर प्रतिशत से अधिक का हिस्सा है, रिजर्व बैंक के साथ एक समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किये हैं कि प्रत्येक राज्य में इस क्षेत्र को बहाल करने और उसे सशक्त बनाने

के लिए एक समन्वित कार्रवाई सुनिश्चित करने के लिए शहरी सहकारी बैंकों पर एक कार्यदल (टीएफसीयूवी) गठित किया जाए। यह प्रयास सभी तरह से असाधारण रूप से सफल रहा है। इसी प्रकार, अधिकार-प्राप्त समितियां सभी राज्यों में गठित की गयी हैं जो क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों को पुनर्गठित करके सशक्त बनायेंगी और उनका विस्तार करेगी। ग्रामीण सहकारी संस्थाओं की पुनर्हालीके संबंध में भी राज्य विशेष से संबंधित पैकेजों पर विचार किया जाता है। कुछ चुनिंदा राज्यों के लिए, जिनकी बैंकिंग सेवाओं की व्याप्ति और गहनता कम है, समन्वित कार्रवाई के लिए विशेष योजनाएं बनायी गयी हैं, जिनके उदाहरण हैं -उत्तर पूर्वी राज्य, उत्तराखंड तथा बिहार।

अभी हाल ही में, वित्तीय समावेशन के सघन कार्यक्रम शुरू किये गये हैं ताकि सारी जनसंख्या को बैंकिंग सेवाएं देना सुनिश्चित किया जा सके। रिजर्व बैंक प्रत्येक राज्य में अग्रणी भूमिका निभाता है, जबकि राज्य सरकार इस दृष्टिकोण का कार्यान्वयन करने के लिए इस अभियान में सहयोग करती है। अनेक सामाजिक सुरक्षा के जुड़े ग्रामीण रोजगार कार्यक्रमों के अंतर्गत निधियों के दक्ष और कम खर्च पर वितरण को सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकारों की इस कार्यक्रम में विशेष रुचि है। प्रौद्योगिकी में हुए हाल की गतिविधियां इस प्रक्रिया को आसान बना रही हैं। साथ-ही-साथ कुछ राज्यों ने वित्तीय साक्षरता को बढ़ाने में उत्साह दिखाया है और रिजर्व बैंक अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को इसके प्रति अनुकूल प्रतिक्रिया करने के लिए प्रोत्साहित कर रहा है विशेष रूप से स्थानीय भाषा में, तथा रिजर्व बैंक की वेबसाइट इन अनेक भाषाओं में सूचना के प्रसारण का प्रयास करती है।

हम यह मानते हैं कि जहाँ हमें अपने संसाधनों पर ज्यादा दबाव डालने से बचना चाहिए, वहीं हमें राज्य

सरकारों की वास्तविक मांगों को पूरा करने में अनुकूल प्रतिक्रिया करनी चाहिए। ये रिजर्व बैंक की वैध चिंताएं हैं। निःसंदेह रिजर्व बैंक के समग्र नीतिगत ढांचे के अंतर्गत राज्य विशेष की चिंताएं राज्य विशेष की प्रतिक्रियाओं को संचालित करेगी। ऐसे अनेक क्षेत्र हैं जो रिजर्व बैंक की अपेक्षा केंद्र सरकार के लिए अधिक प्रासंगिक हैं, जिनमें राज्य रिजर्व बैंक का जुड़ाव चाहते हैं, परंतु हम अपने आप को उनसे अलग रखने के लिए बाध्य हैं। कुछ समय पहले, अनेक राज्यों की ओर से एक भारी अपील की गयी थी कि रिजर्व बैंक सभी राज्यों के राजकोषीय प्रबंधन की गुणवत्ता पर स्वयं रेटिंग प्रदान करे जो अधिक महत्वपूर्ण होगी और संबंधित राज्यों के राजनैतिक नेतृत्व की ओर से बेहतर प्रतिसाद को प्रेरित करेगी। रिजर्व बैंक को नम्रतापूर्वक इस अनुरोध को छोड़ना पड़ा क्योंकि एक संस्था के रूप में, यह नहीं लगना चाहिए कि वह राज्यों को क्रम दे रहा है या उनके राजकोषीय कार्य-निष्पादन पर निर्णय दे रहा है।

## परिणाम तथा चुनौतियां

राज्यों और रिजर्व बैंक के बीच सहयोग के प्रयासों और प्रक्रियाओं पर विस्तार से चर्चा करने के बाद यह उपयुक्त ही होगा यदि संक्षेप में इनके परिणामों का भी उल्लेख कर दिया जाए और जो महत्वपूर्ण चुनौतियां राज्य वित्तों तथा रिजर्व बैंक के सम्मुख आगे आने वाली हैं उनकी पहचान की जाए।

पहली, राजकोषीय जवाबदेही विधानों (एफआरएल) के प्रगामी रूप से 26 राज्य सरकारों द्वारा अधिनियम बनाये जाने के बाद से उन्होंने वस्तुतः राज्य स्तर पर राजकोषीय समेकन की पहलों को सुदृढ़ किया है।

दूसरी, राज्यों का सकल राजकोषीय घाटा, 1990 के दशक के पूर्वार्द्ध में सदेउ के औसतन 2.8 प्रतिशत से

बढ़कर वर्तमान दशक के पूर्वाब्द में सदेउ के औसतन 4 प्रतिशत के ऊपर पहुँच गया था, उसे 2005-06 में सदेउ के 2.5 प्रतिशत पर रखा गया है और 2007-08 के लिए उसको 2.4 प्रतिशत तक लाये जाने की आशा की गयी है। राजस्व घाटा जो वर्तमान दशक के पूर्वाब्द में सदेउ के 2.2 प्रतिशत के औसत पर पहुँच गया था, 2005-06 से 0.1 प्रतिशत से नीचे रहा है। वस्तुतः वर्ष 2007-08 के लिए बजट में सकल राजस्व अधिशेष (सदेउ का 0.4 प्रतिशत) का प्रावधान किया गया है। आठ राज्यों को छोड़कर शेष सभी राज्यों ने 2007-08 के दौरान राजस्व अधिशेष के लिए बजट में प्रावधान किये हैं।

तीसरी, राज्य सरकारों के खुले बाजार के उधार कार्यक्रम 2006-07 और 2007-08 के दौरान अब तक पूर्णतः नीलामी मार्ग से चलाये गये हैं। लगभग सभी राज्यों के लिए ब्याज दर दायरे, 2006-07 और 2007-08 के दौरान (अब तक) तुलनीय मीयाद अवधि की केंद्र सरकार की प्रतिभूतियों पर आय से ऊपर 50 आधार अंकों तक नीचे रहा है (टेप निर्गमों के मामले में दायरा निश्चित होता है) जो बाजार की अनुकूल धारणा को दर्शाता है।

चौथी, जहाँ तक राज्य सरकार की गारंटियों का प्रश्न है, यह मात्रा कम होती जा रही है, ये गारंटियां जो मार्च 2001 को समाप्त अवधि में सदेउ की 8.0 प्रतिशत रखी गयी थीं, मार्च 2005 की समाप्ति पर सदेउ के 6.5 प्रतिशत की बैठती हैं। अनेक राज्यों ने गारंटियों पर प्रशासनिक/वैधानिक उच्चतम सीमाएं लगा दी हैं। आठ राज्यों ने गारंटियों की सम्भावित तलबी के लिए गारंटी उन्मोचन निधियां गठित की हैं।

पांचवीं, 18 राज्यों ने अपनी खुले बाजार की उधारियों की सुव्यवस्थित रूप से चुकौती के लिए समेकित शोधन निधियां गठित की हैं। इनमें से 11 राज्यों ने संशोधित सीएसएफ योजना को अपनाया है, जो सभी देयताओं की

चुकौतियों के लिए प्रावधान करती है (न कि केवल खुले बाजार की उधारियों के लिए ही)। कई अनेक राज्यों ने संशोधित सीएसएफ स्थापित करने का प्रस्ताव किया है।

छठी, राज्य सरकारों के नकदी प्रबंधन ने हाल के वर्षों में उल्लेखनीय सुधार दर्शाया है। सामान्य अर्थोपाय अग्रिम, विशेष अर्थोपाय अग्रिम और ओवरड्राफ्टों के राज्य सरकारों द्वारा औसत दैनिक उपयोग में 2006-07 के दौरान कमी आयी। 2006-07 के दौरान आठ राज्यों ने अर्थोपाय अग्रिम का उपयोग किया, जबकि इससे पहले वर्ष में 12 राज्यों ने इसका उपयोग किया था। 2006-07 के दौरान केवल दो राज्यों ने ओवर ड्राफ्ट का इस्तेमाल किया, जबकि इससे पहले वर्ष में आठ राज्यों ने किया था।

इन अनुकूल गतिविधियों और सम्भावनाओं के होते हुए भी कुछ चिंता के क्षेत्र रहेंगे।

राजकोषीय समेकन की प्रक्रिया में कुछ जोखिम हैं, जैसे छोटे वेतन आयोग की आगामी सिफारिशों के अनुपालन के परिणाम-स्वरूप राज्य सरकार के कर्मचारियों के वेतनमानों के संशोधनों से खर्च में प्रत्याशित वृद्धि। इस संबंध में राज्य सरकारों को अपने बजटों को काफी सुदृढ़ बनाना होगा ताकि वे उन्हें राजकोषीय जबाबदेही विधान के प्रावधानों को लागू करने में चुस्त-दुरुस्त बनाये रख सकें। राजस्व में वृद्धि के माध्यम से राजकोषीय सशक्तिकरण ऐसे राजकोषीय जोखिमों से निपटने में मुख्य आधार बनते हैं।

भारत सरकार द्वारा उधारियों के कलैंडर जारी करने के अनुरूप राज्यों द्वारा खुले बाजार की उधारियों के लिए एक कलैंडर विकसित करने के लिए राज्य सरकारों को पहल करनी होगी। इससे पारदर्शिता में वृद्धि होगी, बाजार के सहभागियों के लिए अनिश्चितताएं कम होंगी और इसके द्वारा बाजार उधार कार्यक्रम को और सुचारु बनाने में मदद मिलेगी। राज्य सरकार की प्रतिभूतियों के पुनर्निर्गम भी प्रतिभूतियों के न्यूनतम महत्वपूर्ण आधार को बनाने में मदद

करेंगे, इसके परिणाम स्वरूप, उनकी तरलता को बढ़ाने में मदद मिलेगी।

रिजर्व बैंक को बैंकों और वित्तीय संस्थाओं से राज्य सरकार के गारंटी बांडों की देयताओं का सम्मान करने में चूक संबंधी शिकायतें लगातार मिलती रहती हैं। इन मुद्दों से राज्य सरकारों को निपटने की जरूरत है क्योंकि इससे उनकी विश्वसनीयता तथा उनकी वित्तीय स्थिति पर बाजार की अवधारणा / राय प्रभावित होगी।

साथ ही, कुछ (पुनर्वित्त) संस्थाओं द्वारा राज्य सरकार की गारंटियों के प्रावधान के लिए जोर देने से संबंधित मुद्दे पर, भले ही परियोजना की वित्तीय सम्भाव्यता कुछ भी क्यों न हो - शायद कानूनी अपेक्षा के कारण ऐसा जरूरी हो, उपयुक्त मंच पर निपटाने की जरूरत है।

शिक्षा और स्वास्थ्य पर, राज्य सरकारों के व्यय सदेउ के लगभग क्रमशः 2.5 प्रतिशत और 0.7 प्रतिशत के रहते हैं। राजकोषीय जवाबदेही विधान के ढांचे के अंतर्गत इन व्ययों को बढ़ाने की जरूरत है, ताकि देश में मानव विकास के स्तर पर दीर्घावधि प्रभाव पड़े। साथ ही ऐसी सामाजिक क्षेत्र की सेवाएं प्रदान करने की गुणवत्ता तथा समय की सटीकता से संबंधित मुद्दों से शीघ्रता से निपटने की जरूरत है। रिजर्व बैंक की ओर से ऋण-संस्कृति, वित्तीय साक्षरता, वित्तीय समावेशन तथा प्राथमिकता-प्राप्त क्षेत्र के उधार देने से संबंधित पहले नीति संबंधी कार्यसूची में उच्च प्राथमिकता प्राप्त करती रहेंगी।

## निष्कर्षात्मक टिप्पणियां

रिजर्व बैंक के पास काफी व्यावसायिक दक्षताएं हैं और राज्य उन्हें बेहतर रूप से समझते और मानते हैं जब हम अपने व्यापक विश्लेषण में राज्य-विशेष के हिसाब से उन्हें राज्योन्मुखी बनाना चाहते हैं। अधिकांश केंद्रीय बैंकों

की भांति रिजर्व बैंक की भारी विश्वसनीयता है, और जनता के बीच उसकी अच्छी सार्वजनिक छवि है और सार्वजनिक संस्थान के रूप में यह संस्था केंद्र और राज्यों के बीच संबंधों को देखने की दृष्टि से और राज्यों के बीच लम्बायमान मुद्दों को देखने की दृष्टि से यह अराजनैतिक संस्था मानी जाती है। राज्य वित्त सचिवों का छमाही सम्मेलन जिसका प्रायोजक रिजर्व बैंक है, व्यापक दायरे वाले विचार विमर्श के लिए एक अति उत्तम मंच सिद्ध हुआ है। गठित की गयी तकनीकी समितियां/ कार्यदलों में सदस्यता पूर्णतः राज्यों से हैं, हालांकि कभी-कभी केंद्र को भी इनमें शामिल किया गया है, परंतु रिजर्व बैंक उन्हें सचिवीय और तकनीकी समर्थन प्रदान करता है। केंद्र तथा प्रत्येक संबंधित राज्य कार्रवाई का उचित स्वरूप निर्धारित करता है। यह तथ्य कि कुछ राज्यों ने उक्त समितियों और समूहों की कुछ ही सिफारिशों को अपनाया है, सभी को नहीं, यह दर्शाता है कि यह भूतकाल में केंद्रीकरण से हटता हुआ अब सहभागितापूर्ण प्रक्रिया की दिशा में बढ़ रहा है।

मुझे यह बताते हुए खुशी हो रही है कि सभी राज्यों ने, भिन्न-भिन्न उत्साह के साथ, राज्यों में बेहतर वित्तीय क्षेत्र तथा राजकोषीय शक्ति सम्पन्नता के लिए रिजर्व बैंक और राज्यों के बीच साझादारी की प्रक्रिया में भारी योगदान किया है।

मैं अपनी बात मद्रास स्कूल ऑफ इकॉनामिक्स को आंतरिक धन्यवाद देते हुए समाप्त करना चाहूंगा कि उसने मुझे इस विषय पर खुल कर सोचने के लिए प्रेरित किया और मैं अपने विचार व्यापक श्रोतागणों के साथ बांट सका।

यह स्कूल 1955 में आस्तित्व में आया, परंतु बहुत शीघ्र ही इसने नेशनल असेसमेंट एंड एक्स्टेंडिशन काउंसिल (राष्ट्रीय आकलन तथा प्रत्यायन परिषद) से 'ए' ग्रेड प्राप्त कर लिया। पर्यावरण और वन मंत्रालय ने भी इस

स्कूल को पर्यावरणगत अर्थशास्त्र में अति उत्तम केंद्र के रूप में पद नामित किया है।

मुझे इसमें कोई सन्देह नहीं है कि यह स्कूल आर्थिक अध्ययनों में उत्तम केंद्र के रूप में अंतर्राष्ट्रीय रूप से मान्यता प्राप्त कर लेगा जो देश और विदेशों के विभिन्न

भागों से सर्वोत्तम छात्रों और अध्यापकों को आकर्षित करेगा।

हम, अपनी ओर से भारतीय रिज़र्व बैंक में मौद्रिक नीति के निर्माण की प्रक्रिया में इसकी विशेषज्ञता का लाभ उठाने के लिए इस स्कूल से घनिष्ठ सम्पर्क बनाये रखेंगे।