

राज्य वित्तों में वर्ष 2004-05 और 2007-08 के दौरान हुए सुधार कई बातों के सम्मिलित परिणाम थे। अधिकांश राज्यों द्वारा नियम-आधारित राजकोषीय नीति अपनाए जाने से राजकोषीय अनुशासन में सुधार हुआ तथा राज्य वित्तों में आए सुधार में राज्यों की उच्च वृद्धि दर और उसके परिणामस्वरूप राज्यों के अपने कर राजस्व में आए उछाल और केंद्रीय अंतरणों तथा इस अवधि में मूल्ययोजित कर व्यवस्था के कार्यान्वयन से सहायता मिली। समग्र समष्टि आर्थिक मंदी और वर्ष 2008-09 तथा 2009-10 के दौरान छठे/राज्य (राज्यों) के वेतन आयोगों की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण राज्य वित्तों में गिरावट आयी। लेकिन राज्यों के लिए राजकोषीय सुदृढीकरण के रास्ते पर वापस आना आवश्यक हो गया। तेरहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार अपेक्षाकृत अधिक राजस्व मिलने से राज्य वित्तों को लाभ मिलेगा। राज्यों के स्तर पर राजकोषीय सुदृढीकरण के लिए जिन बातों का महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ेगा उनमें माल और सेवा कर का कार्यान्वयन, बेहतर आर्थिक स्थिति की बहाली की गति, गैर-कर राजस्व संग्रहण के लिए राज्यों के अपने प्रयास और खर्चों की प्राथमिकता का निर्धारण/खर्चों का तर्कसंगत पुनर्गठन शामिल है। राजकोषीय सुदृढीकरण की ओर विश्वसनीय प्रगति के लिए यह जरूरी है कि राज्य अपने राजकोषीय दायित्व और बजट प्रबंध अधिनियमों में संशोधन करें तथा राजकोषीय सुधार का रास्ता तैयार करें। यह भी जरूरी है कि राज्य शुल्क संबंधी अपनी नीतियों की समीक्षा करें, विशेषतः बिजली और सिंचाई क्षेत्र से जुड़ी नीतियों की। माल और सेवा कर के सफल कार्यान्वयन के लिए केंद्र और राज्यों का कुछ मुद्दों पर सहमत होना जरूरी है तथा यह भी आवश्यक है कि वे अपनी प्रशासनिक क्षमता तथा आइटी इन्फ्रास्ट्रक्चर में सुधार लाएं। व्यय का बेहतर आबंधन तथा लेखा परीक्षा की अधिक कड़ी प्रक्रिया अपनाकर पारदर्शिता और जवाबदेही में सुधार लाना भी जरूरी है ताकि राजकोषीय प्रबंधन की गुणवत्ता सुनिश्चित की जा सके। राज्यों के लिए नकदी के आगम और निर्गम के लिए प्रभावी पूर्वानुमान तथा निगरानी प्रणाली लागू करना आवश्यक है ताकि बाजार उधारों के लिए आवश्यकता पर आधारित नज़रिया अपनाया जा सके तथा नकदी अधिशेष पर आनेवाले ब्याज की लागत कम की जा सके। समग्र विकास के प्रयोजन हेतु स्थानीय निकायों की विकासात्मक भूमिका को दृष्टिगत रखते हुए उनके लिए संसाधनों का आबंधन सुनिश्चित करने हेतु राज्य वित्त आयोगों का सुदृढीकरण अनिवार्य है।

1. परिचय

2.1 वर्ष 2004-05 से 2007-08 तक की अवधि में राज्य वित्तों की समेकित स्थिति में बहुत अधिक सुधार परिलक्षित हुआ। बारहवें वित्त आयोग ने एक प्रोत्साहन प्रणाली लागू की जिससे राज्यों को अपने राजकोषीय दायित्व संबंधी कानून लागू करने के लिए प्रोत्साहन मिला ताकि वे सशर्त ऋण पुनर्गठन और ब्याज दर राहत के लिए पात्र हो सकें। लेकिन वैश्विक वित्तीय संकट के अप्रत्यक्ष प्रभाव के बाद आयी आर्थिक मंदी तथा राजस्व की वृद्धि की गति में आयी कमी ने वर्ष 2008-09 तथा 2009-10 में राज्य वित्तों पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। पिछले 2 वर्षों में मंदी से निपटने के लिए विस्तारवादी राजकोषीय नीति लागू कर चुकने के बाद, राज्य सरकारों के सामने वर्ष 2010-11 से राजकोषीय सुदृढीकरण के रास्ते पर वापस आने की चुनौती बनी हुई है। इस पृष्ठभूमि में इस अध्याय में कुछ तात्कालिक तथा मध्यम अवधि में आनेवाले ऐसे मुद्दों तथा चुनौतियों का जिक्र किया गया है

जिनसे राज्य सरकारें इस समय जूझ रही हैं। तेरहवें वित्त आयोग द्वारा कार्य योजना के निर्धारण के बाद नियम-आधारित राजकोषीय सुदृढीकरण के रास्ते पर वापस आना तात्कालिक चुनौती है, लेकिन विस्तारवादी राजकोषीय स्थिति से अत्यंत सावधानीपूर्वक बाहर आने की इस तरह से जरूरत है कि वृद्धि पर इसका न्यूनतम प्रतिकूल प्रभाव पड़े। राज्य वित्तों के दृष्टिकोण से दूसरा महत्वपूर्ण मुद्दा, केंद्र और राज्यों के बीच कुछ मुद्दों पर सहमति की कमी के कारण माल और सेवा कर के कार्यान्वयन के संबंध में अनिश्चितता है। माल और सेवा कर की प्रस्तावित शुरुआत के राजस्व पर पड़ने वाले प्रभावों की अनिश्चितता के कारण राज्यों के लिए आगामी कुछ वर्षों में अपने वित्तों का सावधानीपूर्वक प्रबंधन महत्वपूर्ण है। मध्यम अवधि में राज्यों के खर्च के प्रबंधन की गुणवत्ता में सुधार, राजकोषीय पारदर्शिता की दिशा में अग्रसर होना और राजकोषीय नियमों को स्वीकार करने तथा उन्हें और सुदृढ़ बनाए जाने की ओर ध्यान देने की जरूरत है।

2. राज्यों के लिए संशोधित राजकोषीय कार्य-योजना

2.2 वर्ष 2008-09 और 2009-10 के दौरान केंद्र और राज्यों के स्तर पर राजकोषीय प्राधिकारियों का अनुभव यह दर्शाता है कि संकट का सामना बेहतर तरीके से तब किया जा सकता है जब पर्याप्त राजकोषीय सुविधा उपलब्ध हो। भारतीय संदर्भ में संकट से पहले की अवधि में आरंभ की गई राजकोषीय सुदृढीकरण की प्रक्रिया ने केवल केंद्र सरकार द्वारा ही नहीं बल्कि कई राज्य सरकारों द्वारा भी प्रोत्साहन के उपाय शुरू किए जाने की राजकोषीय गुंजाइश प्रदान की। कई राज्य सरकारों ने अपने राज्यों की अर्थव्यवस्था को बढ़ावा देने के लिए करों में कटौती तथा खर्चों में वृद्धि की घोषणा की। यद्यपि वर्ष 2008-09 और 2009-10 में राज्य स्तर पर प्रमुख राजकोषीय संकेतकों में थोड़ी गिरावट आयी, लेकिन राज्यों की समग्र राजकोषीय स्थिति नियंत्रण में रही। सकारात्मक दृष्टिकोण रखते हुए राज्यों के वित्त के संदर्भ में एक महत्वपूर्ण मुद्दा वर्ष 2010-11 से आरंभ करके नियम-आधारित राजकोषीय नीति का पालन करना है जो इस बात से भी प्रमाणित होता है कि उचित राजकोषीय नियमों से तेजी से राजकोषीय सुदृढीकरण में सुगमता होगी। उदाहरण के लिए वर्ष 2000-01 से 2002-03 के निम्न वृद्धि के चरण में राज्यों की वित्त की स्थिति में गिरावट आयी थी, लेकिन वर्ष 2004-05 से नियम-आधारित राजकोषीय ढांचा कार्यान्वित किए जाने के बाद उसमें पर्याप्त सुधार आया और उस अवधि में वृद्धि की गति ज्यादा तेज रही।

2.3 अभी हाल ही में राज्यों के वित्त की स्थिति में आयी गिरावट को ध्यान में रखते हुए तेरहवें वित्त-आयोग ने केंद्र और राज्यों (दोनों) के लिए मध्यम अवधि में एक राजकोषीय कार्ययोजना की रूपरेखा तैयार की है। तेरहवें वित्त आयोग ने राज्य सरकारों के लिए, राज्यों के पिछले राजकोषीय कार्यनिष्पादन को आधार बनाते हुए, एक समान कार्य-योजना निर्धारित करने के बजाए, एक अलग नजरिया अपनाया है जिसके अनुसार अलग-अलग समूह के राज्यों के लिए अलग-अलग समय निश्चित किया गया है। राज्यों को अपने वित्त में विश्वसनीय सुधार दिखाना जरूरी होगा क्योंकि तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशासित कुछ सुविधाएं उनके राजकोषीय कार्य निष्पादन से जुड़ी हैं। उदाहरण के लिए, विशेष राज्यों से जुड़े अनुदान इस आधार पर उपलब्ध कराए जाएंगे कि उस राज्य ने तेरहवें वित्त आयोग

द्वारा तैयार की गई राजकोषीय सुधार योजना को किस सीमा तक कार्यान्वित किया है।

2.4 तेरहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित की गई राजकोषीय कार्य योजना के अनुरूप हुई प्रगति मुख्य रूप से निम्नलिखित बातों पर निर्भर करेगी (i) राज्यों का समग्र समष्टि आर्थिक कार्य-निष्पादन, (ii) केंद्र से मिलनेवाली राशि, और (iii) राज्यों द्वारा राजस्व एकत्र करने और न्यूनतम उत्पादकता वाले राजस्व व्यय को कम करने के लिए भली-भांति किए गए प्रयास। यह ध्यान रखने योग्य है कि राजकोषीय प्रोत्साहन के लिए किए गए उपायों तथा छठे/राज्य वेतन आयोगों की सिफारिशों के चरणबद्ध कार्यान्वयन के कारण वर्ष 2009-10 में राज्यों के राजस्व व्यय में भारी वृद्धि हुई थी। तेरहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की है कि राज्यों को, वेतन संबंधी अधिनिर्णय स्वीकार किए जाने की तारीख से आरंभ करके, वेतनमान में संशोधन के कारण बकाया राशि के भुगतान के चलते लगने वाले ढांचागत आघातों से बचना चाहिए। लेकिन इसके लिए जरूरी होगा कि केंद्र और राज्य (दोनों) पहले के वेतन आयोगों की समय-सीमा समाप्त होने से काफी पहले, संबंधित वेतन आयोग गठित करने की प्रक्रिया आरंभ कर दें। इसके अलावा राज्यों को राजस्व व्यय की ऐसी मदों की पहचान करने की जरूरत होगी जिनमें, वृद्धि की प्रक्रिया में कोई व्यवधान पैदा किए बिना, कमी लायी जा सके। गैर-कर राजस्व को राजस्व का और अधिक स्थायी स्रोत बनाने के लिए यह जरूरी होगा कि राज्य, अपने द्वारा प्रदत्त कुछ सेवाओं (जैसे बिजली और सिंचाई) की, मध्यम और दीर्घ अवधि के परिदृश्य में, वाणिज्यिक लाभप्रदता के अध्ययन करें।

3. तेरहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के निहितार्थ

2.5 तेरहवें वित्त आयोग ने बारहवें वित्त आयोग द्वारा अपनाये गए प्रोत्साहन से जुड़े नजरिये के आधार पर काम करना जारी रखा। प्रोत्साहन से जुड़े ढांचे की सिफारिश सामान्य कार्य-निष्पादन से जुड़े अनुदानों, विशेष क्षेत्र के कार्य-निष्पादन से जुड़े अनुदानों, राज्य विशेष से जुड़े अनुदानों, तथा राष्ट्रीय लघु बचत निधि पर ब्याज संबंधी राहत का लाभ प्रदान करने और कुल हानि से संबंधित है। राजकोषीय दायित्व और बजट प्रबंध अधिनियम पारित हो जाने से पश्चिम बंगाल और सिक्किम को भी तेरहवें

² संशोधित कार्य योजना के अंतर्गत 24 राज्यों के लिए आवश्यक होगा कि वे वर्ष 2011-12 तक या तो राजस्व शेष की स्थिति या अधिशेष की स्थिति प्राप्त कर लें तथा उसके बाद उसे बरकरार रखें; जबकि शेष 4 राज्यों को उक्त लक्ष्य 2014-15 तक प्राप्त करना होगा। वर्ष 2007-08 में सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 3 प्रतिशत से कम राजकोषीय घाटे वाले विशेष श्रेणी के राज्य वर्ष 2011-12 में 3 प्रतिशत राजकोषीय घाटा उठा सकते हैं और उसके बाद उसे बरकरार रख सकते हैं। मणिपुर, नागालैंड, सिक्किम और उत्तराखंड के लिए आवश्यक होगा कि वे अपना राजकोषीय घाटा कम करके वर्ष 2013-14 तक सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 3 प्रतिशत तक लाएं। जम्मू और कश्मीर तथा मिजोरम के लिए आवश्यक होगा कि वे 2014-15 तक अपना राजकोषीय घाटा सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 3 प्रतिशत तक सीमित रखें।

³ पश्चिम बंगाल और सिक्किम में राजकोषीय दायित्व और बजट प्रबंध अधिनियम के विवरण के लिए अध्याय III देखें।

वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार ऋण समेकन सुविधा उपलब्ध कराए जाने से लाभ प्राप्त हो सकता है। इसके अलावा, तेरहवें वित्त आयोग ने लेखाकरण, बजट निर्माण, पारदर्शिता और प्रकटीकरण, टैरिफ तथा राज्य सरकारों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के उपयोक्ता प्रभागों से जुड़े सुधार करने के लिए क्षेत्र निश्चित किए हैं। इन सिफारिशों के कार्यान्वयन से राज्य स्तर पर राजकोषीय सुधार की प्रक्रिया में तेजी आएगी।

2.6 तेरहवें वित्त आयोग द्वारा सुझाया गया अन्य महत्वपूर्ण परिवर्तन सपाट वितरण फार्मूला से संबंधित है। विभिन्न राज्यों के कर आधार में अंतर देखकर आयोग ने, हिस्सेदारीयोग्य केंद्रीय करों के आपस में वितरण के लिए एक मानदंड के रूप में, 'आय क्षमता' की जगह 'राजकोषीय क्षमता अंतर' का नजरिया अपनाए जाने पर जोर दिया है। इसलिए जिन राज्यों का कर आधार अपेक्षाकृत छोटा होगा और प्रति व्यक्ति आय अपेक्षाकृत कम होगी उन्हें अपेक्षाकृत अधिक हिस्सा मिलेगा। इन मानदंड से कर क्षमता की दृष्टि से विशेष श्रेणी के राज्यों को हो रही राजकोषीय हानि कुछ हद तक कम हो जाएगी। हिस्सेदारी योग्य करों का सपाट न्यायसंगत वितरण सुनिश्चित करने के लिए यह अच्छा कदम है।

2.7 इस बात पर ध्यान रखते हुए कि केंद्रीय करों में आया उछाल राज्य करों की तुलना में अधिक है, तेरहवें वित्त आयोग ने (i) वर्ष 2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए हिस्सेदारीयोग्य करों के निवल आगम का हिस्सा 30.5 प्रतिशत (12वीं वित्त आयोग) से बढ़ाकर 32 प्रतिशत करने, और (ii) केंद्र की कुल राजस्व प्राप्तियों में से राज्यों को सभी राजस्व लेखा अंतरणों पर निर्देश सीमा 38 प्रतिशत से बढ़ाकर 39.5 प्रतिशत करने की सिफारिश की है। सेवा कर से प्राप्त होने वाली राशि को हिस्सेदारी योग्य धन राशि का अंग मान लेने तथा सेवाओं पर करों के महत्व में वृद्धि के नजरिये को स्वीकार करने के बाद राज्यों को पहले से अधिक राशि प्राप्त होने के चलते अधिक लाभ प्राप्त हो सकता है। संक्षेप में, तेरहवें वित्त आयोग की सिफारिशों से राज्यों द्वारा राजकोषीय सुधार और सुदृढ़ीकरण की दिशा में किए जा रहे प्रयासों को बल मिलेगा।

4. माल और सेवा कर शुरू करना

2.8 राज्यों के स्तर पर कर ढांचे के लिए माल और सेवा कर का प्रस्तावित आरंभ कर सुधार की दिशा में एक अच्छा कदम है। माल और सेवा कर का अंतरनिहित उद्देश्य कुछ करों के आपाती प्रभाव को समाप्त करना, लागत ढांचे को तर्कसंगत बनाना, अधिकांश सामानों पर प्रभावी कर दरों में कमी लाना तथा लेनदेन और भुगतान की लागत में कमी लाना है। इससे भारतीय उद्योग और व्यापार की प्रतियोगितात्मकता बढ़ सकती

है। माल और सेवा कर लागू कर दिए जाने के बाद केंद्र और राज्यों (दोनों) के कर आधारों में बड़ा परिवर्तन आएगा और केंद्र और राज्यों के अनेक अप्रत्यक्ष करों के माल और सेवा कर की परिधि में समा जाने की संभावना है। केंद्रीय माल और सेवा कर के अंतर्गत केंद्रीय उत्पाद शुल्क और अतिरिक्त उत्पाद शुल्क, सेवा कर, अतिरिक्त सीमा शुल्क, प्रतिकारी शुल्क और सभी अधिभार और उपकर इत्यादि सन्निविष्ट हो जाएंगे। उसी प्रकार राज्यों के माल और सेवा कर में मूल्ययोजित कर, प्रवेश कर (स्थानीय निकायों द्वारा नहीं लिए जाने वाले) विलासिता कर, लॉटरी, बाजी और जुए पर कर, मनोरंजन कर, स्थानीय निकायों द्वारा लिए जाने वाले कर से भिन्न विज्ञापन कर, राज्य उत्पाद शुल्क, और माल और सेवाओं की आपूर्ति से जुड़े सभी राज्य उपकर और अधिभार सन्निविष्ट हो जाने की संभावना है।

2.9 वस्तुओं पर प्रारंभ के 2 वर्षों के लिए दोहरे जीएसटी की दर निर्धारित करने और तीसरे साल एक दर अपनाने जैसे मूलभूत मुद्दों पर शुरू में कुछ सहमति बनी थी। वस्तुतः भारत के संघीय ढांचे को अक्षुण्ण बनाए रखने के लिए जीएसटी का दोहरा ढांचा वांछनीय समझा गया है। इसके अलावा जीएसटी की रूपरेखा से जुड़े कुछ अन्य ऐसे मुद्दे हैं जिनके चलते जीएसटी के कार्यान्वयन में विलंब हो रहा है। ये मुद्दे मुख्य रूप से कर दर का ढांचा निर्धारित करने के अधिकारों, विवादों के समाधान के तौर-तरीकों, क्षतिपूर्ति के ढांचे (यदि जरूरी हुआ तो), अंतरराज्य लेन-देन और सूचना प्रणाली से जुड़े हुए हैं। फिर भी जीएसटी के संबंध में केंद्र और राज्यों के बीच असहमति के क्षेत्रों में कमी आ रही है। तदनुसार माल और सेवा कर को सरकारी तौर-पर लागू करने की दिशा में एक कदम के रूप में केंद्र सरकार ने 22 मार्च 2011 को माल और सेवा कर के लिए संविधान संशोधन बिल प्रस्तुत किया है। इस बिल के माध्यम से जीएसटी में समाहित होनेवाली केंद्रीय/राज्य करों की सूची प्रदान करने के अलावा, माल और सेवा कर के संबंध में संसद और राज्यों के विधानमंडलों को कानून बनाने का अधिकार प्रदान किया गया है। इस बिल के माध्यम से माल और सेवाओं के अंतरराज्य लेनदेनों पर एकीकृत जीएसटी लेने का भी प्रस्ताव है। इसके अलावा संविधान संशोधन बिल के माध्यम से इनसे जुड़े कुछ मुद्दों पर स्पष्टीकरण प्रदान करने का भी प्रयास किया गया है। उक्त बिल के अनुसार, प्रस्तावित केंद्रीय और राज्य माल और सेवा कर, माल और सेवाओं की आपूर्ति से जुड़े सभी लेनदेनों पर लगाए जाएंगे। परंतु माल और सेवा कर की परिधि से जिन वस्तुओं को बाहर रखा गया है उन पर यह कर नहीं लगाया जाएगा। बिल में माल और सेवा कर विवाद निपटान प्राधिकरण स्थापित करने की भी व्यवस्था है। माल और

सेवा कर समिति की सिफारिशों का उल्लंघन करने के कारण या सद्भावपूर्ण ढांचे पर दुष्प्रभाव डालने और माल और सेवा कर कार्यान्वित करने के कारण राजस्व संबंधी किसी तरह की हानि होने पर केंद्र सरकार या कोई राज्य अपनी शिकायतों के समाधान के लिए उक्त प्राधिकरण से संपर्क कर सकता है।

2.10 माल और सेवा कर प्रणाली शुरू किए जाने के साथ ही असंतुलन में कमी आने की उम्मीद है क्योंकि राज्यों को सेवा क्षेत्र पर कर लगाने का अधिकार होगा जो भारतीय अर्थव्यवस्था का सबसे बड़ा और वृद्धिशील क्षेत्र है। लेकिन फिर भी अलग-अलग राज्यों पर राजस्व संबंधी प्रभाव में अंतर बने रहने की संभावना है। चूंकि राज्यों के पास अपने कर-आधारों के सही-सही आकलन का तरीका उपलब्ध नहीं है, इसलिए उनपर पड़ने वाले राजस्व संबंधी प्रभावों के बारे में निष्कर्ष निकालना कठिन है। फिर भी यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि मूल्ययोजित कर लागू किए जाने के साथ ही राज्य स्तर पर कर-सकल घरेलू उत्पाद के अनुपात में पर्याप्त सुधार आया। जिस एक महत्वपूर्ण मुद्दे पर अभी भी अंतिम निर्णय लिया जाना बाकी है वह है राज्यों को होने वाली राजस्व संबंधी हानि के मामले में क्षतिपूर्ति का ढांचा। चूंकि माल और सेवा कर के संबंध में, जिन दरों की चर्चा की जा रही है, वे आरंभ में सोची गई दरों से तथा तेरहवें वित्त आयोग के कार्यबल द्वारा अनुशासित दरों से भी ज्यादा हैं इसलिए मूल मुद्दा यह है कि क्या केंद्र को राज्यों को हुई राजस्व संबंधी हानि की पूरी तरह क्षतिपूर्ति करनी चाहिए। अनुपालन की लागत कम करना तथा कर वसूली में और तेजी लाना सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर माल और सेवा कर संबंधी कानूनों में एकरूपता लाना तथा उनके अंतर्विरोधों को दूर करना भी महत्वपूर्ण होगा।

2.11 माल और सेवा कर प्रणाली के कार्यान्वयन के अंतर्गत कुछ अन्य मुद्दे भी शामिल हैं - जैसे राज्यों की प्रशासनिक क्षमता में वृद्धि करना तथा उनके सूचना प्रौद्योगिकी इंफ्रास्ट्रक्चर में सुधार लाना, ताकि विस्तारित कर-आधार का बेहतर अनुपालन सुनिश्चित किया जा सके। केंद्र सरकार और राज्यों के स्तर पर सूचना प्रौद्योगिकी से संबंधित इंफ्रास्ट्रक्चर की आवश्यकताओं का आकलन करने के लिए एक अधिकारप्राप्त समूह गठित किया गया है (अध्यक्ष नंदन निलेकणी) जिसमें केंद्र और राज्यों के प्रतिनिधियों को शामिल किया गया है। माल और सेवा कर के सफल कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त सूचना प्रौद्योगिकी इंफ्रास्ट्रक्चर का होना एक बहुत बड़ी आवश्यकता है क्योंकि इसी से माल और सेवा कर पंजीकरण

तथा विवरणियों की इलेक्ट्रॉनिक फाइलिंग और करों के भुगतान की प्रक्रिया निर्बाध संचालित हो सकेगी। चूंकि माल और सेवा कर एक लक्ष्य आधारित कर है इसलिए अंतरराज्यीय लेन-देन के मामले में विभिन्न करों के क्षेत्राधिकारों संबंधी इनपुट टैक्स क्रेडिट्स का तत्काल अंतरण तथा उसकी मात्रा का सही-सही निर्धारण किया जाना अति आवश्यक होगा। इस संबंध में कुछ प्रगति हुई है क्योंकि पंजीकरण विवरणियों और भुगतानों से संबंधित प्रमुख प्रक्रियाओं को जल्दी ही अंतिम रूप दे दिया जाएगा। जैसा कि वर्ष 2011-12 के संघीय बजट में बताया गया था, नेशनल सिक्वोरिटिज डिपॉजिटरी लिमिटेड, माल और सेवा कर प्रणाली के पूरे देश में लागू किये जाने से पहले, ग्यारह राज्यों से संपर्क करके जून 2011 तक एक पायलट पोर्टल स्थापित करेगा। (i) माल और सेवाओं में फर्क किए जाने, (ii) माल और सेवाओं (दोनों) को शामिल करते हुए बंडलों में या मिश्रित आपूर्ति के मामले में कर लगाए जाने, और (iii) साफ्टवेयर और टेलीकॉम सेवाओं पर कर लगाए जाने के मामले में अन्य व्यावहारिक चुनौतियां भी हैं। उसी तरह माल और सेवा कर की परिधि से बाहर रखी गई वस्तुओं की लंबी सूची तथा दरों के तीन श्रेणी में किए गए वर्गीकरण, अर्थात् मूलभूत वस्तुओं के लिए अपेक्षाकृत कम दर, अन्य वस्तुओं के लिए मानक दर तथा सेवाओं के लिए एक समान दर - को दृष्टिगत रखते हुए इस संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता कि वस्तुओं और सेवाओं के वर्गीकरण तथा उनके मूल्यांकन के संबंध में अनेक विवाद पैदा होंगे। ऐसे मुद्दों पर अपनाए जाने वाले नजरिए के संबंध में एक स्पष्ट नीति का होना अत्यंत आवश्यक है। इसके बावजूद राज्यों के लिए माल और सेवा कर का सफल कार्यान्वयन अत्यंत महत्वपूर्ण है ताकि ऐसे सुधारों का लाभ मिल सके और राजकोषीय सुधार की दिशा में, बिना किसी बाधा के, आगे बढ़ा जा सके।

5. व्यय प्रबंध

2.12 राज्य आयोगों के संदर्भ में व्यय की गुणवत्ता हमेशा से ही महत्वपूर्ण मुद्दा रहा है। इस समय राजस्व व्यय राज्यों के कुल खर्च का लगभग 80 प्रतिशत होता है जो निवेश के स्वरूप का न होकर वर्तमान खपत के स्वरूप का होता है तथा जिसका राज्यों के विकास की संभावनाओं पर असर पड़ता है। यह तर्क दिया जा सकता है कि पूंजीगत व्यय के लिए राजस्व व्यय पूरी तरह अनुत्पादक है या उत्पादक है। इसके बावजूद यह जरूरी है कि राज्य राजस्व व्यय की ऐसी गैर-जरूरी मदों की पहचान करें जिनकी वृद्धि में कम भूमिका है तथा जिनके कल्याणकारी प्रभाव अत्यंत सीमित हैं।

4 माल और सेवा कर की परिधि से बाहर रखे जाने के लिए प्रस्तावित वस्तुओं में कच्चा पेट्रोलियम, हाईस्पीड डीजल, प्राकृतिक गैस, मोटर-स्परिट (पेट्रोल), एविएशन टर्बाइन फ्यूल और मानव उपयोग के लिए शराब शामिल हैं। राज्यों को इन मदों पर कर लगाने।

2.13 भावी राजकोषीय योजना के प्रति तेरहवें वित्त आयोग के नजरिए के संबंध में व्यय संबंधी सुधार एक महत्वपूर्ण चालक शक्ति है। प्रस्तावित व्यय संबंधी सुधारों का सबसे अधिक जोर, वर्तमान गैर-लक्षित और पश्चगामी सब्सिडी की मात्रा घटाकर, सार्वजनिक वस्तुओं की आपूर्ति में सुधार लाने पर है। आयोग का यह भी विचार है कि व्यय की विभिन्न मदों की 'दक्षता और प्रभावशीलता' के सही आकलन के लिए, सामान्यतः लेखापरीक्षा की और कड़ी प्रक्रिया अपनाकर, और विशेषरूप से परिचालनगत लेखापरीक्षा की व्यवस्था करके पारदर्शिता और जवाबदेही की स्थिति में सुधार लाना जरूरी है। आयोग ने यह सुझाव भी दिया है कि स्थानीय निकायों के लिए ओम्बुड्समैन के पद सृजित करके, राजकोषीय समितियां स्थापित करके तथा स्वतंत्र मूल्यांकन संगठनों का गठन करके 'संस्थागत सुदृढीकरण' करके व्यय प्रबंधन में सुधार लाया जा सकता है। राज्यों को ऐसे नए-नए उपाय करने के लिए प्रोत्साहन प्रदान करना चाहिए जिनसे सार्वजनिक सेवाओं की लागत में कमी आ सके तथा उनकी गुणवत्ता सुधर सके। सार्वजनिक व्यय का कुशल आबंटन केवल राज्य स्तर पर राजकोषीय सुदृढीकरण को गति प्रदान करने के लिए ही महत्वपूर्ण नहीं है बल्कि यह मध्यम अवधि में उनकी आर्थिक क्षमता बढ़ाने के लिए भी जरूरी है।

6. नकदी अधिशेष

2.14 राज्य सरकारें 2004-05 से अपने नकदी अधिशेष का बड़ा भाग 14 दिवसीय मध्यवर्ती खजाना बिलों जैसे बाजार लिखतों में निवेश करती रही हैं। यद्यपि राजकोषीय दबावों के कारण वर्ष 2008-09 तथा 2009-10 में 14 दिवसीय मध्यवर्ती खजाना बिलों में राज्यों के औसत निवेश में भारी कमी आयी थी, लेकिन इन वर्षों की अंतिम तिमाही में राज्यों के पास भारी नकदी अधिशेष एकत्र हो गए थे। 18 मार्च 2011 की स्थिति के अनुसार 14 दिवसीय मध्यवर्ती खजाना बिलों में राज्यों के निवेश की राशि 1,20,318 करोड़ रुपए थी जबकि मार्च 2010 के अंत में यह राशि 93,776 करोड़ रुपए थी। समष्टि आर्थिक स्थिति में सुधार के कारण राज्यों की वित्तीय स्थिति पर सकारात्मक प्रभाव पड़ने के कारण भारी नकदी अधिशेषों के इकट्ठा होने से यह संकेत मिलता है कि कुछ राज्य अपने राजकोषीय घाटे से ज्यादा राशि उधार के रूप में लेते रहे। इस स्थिति को ध्यान में रखते हुए तेरहवें वित्त आयोग ने इस बात की ओर विशेष रूप से ध्यान आकृष्ट किया है कि राज्यों को कार्यान्वयन के स्तर पर अच्छा-खासा व्यय करने के लिए थोड़ा अतिरिक्त धन तो जरूर चाहिए लेकिन एक सीमा से ज्यादा नकद राशि इकट्ठा होना अकुशलता का भी द्योतक है तथा इससे ब्याज का ऐसा बोझ पड़ता है जिससे बचा जा सकता है।

2.15 चूंकि राज्यों के पास अभी भी पर्याप्त नकदी अधिशेष है तथा आगामी वर्षों में सकल राजकोषीय घाटा-सकल राज्य घरेलू उत्पाद का अनुपात अपेक्षाकृत कम रहने की बात सोची जा रही है इसलिए यह जरूरी है कि राज्य अपने बाजार उधारों के प्रति आवश्यकता पर आधारित दृष्टिकोण अपनाएं। तेरहवें वित्त आयोग ने यह सुझाव भी दिया है कि जिन राज्यों के पास भारी अधिशेष की स्थिति बनी हुई रहती है उन्हें इस बात के प्रयास करने चाहिए कि वे नए उधार लेने से पहले अपने वर्तमान नकदी अधिशेषों का उपयोग कर लें। राज्यों को इस बात का विचार भी करना चाहिए कि उन्होंने 2002 से 2005 के बीच ऋण स्वैप के लिए बाजार से जो उधार लिए थे तथा जिनकी चुकौती आगामी कुछ वर्षों में की जानी निर्धारित है वे ऐसे नकदी अधिशेषों से उन उधारों की एकबारगी चुकौती कर दें। इसके अलावा यह भी जरूरी है कि राज्य सरकारें अपने नकदी आगमों तथा निर्गमों के बारे में एक प्रभावी पूर्वानुमान तथा निगरानी प्रणाली तैयार करें। प्रभावी नकदी प्रबंधन तभी संभव है जब राज्य सरकारें अल्पावधिक आगमों और निर्गमों के रिकॉर्ड मॉनिटरिंग और पूर्वानुमान के संबंध में उपयुक्त कौशल और क्षमता विकसित कर लें। राज्यों को अपनी उन विभिन्न संस्थाओं के बीच समन्वय को बढ़ावा देना चाहिए जो राजस्व एकत्र करती हैं तथा निधियां खर्च करती हैं। बड़े खर्चों के बारे में सही समय पर निर्णय लेने तथा बैंक खातों की संख्या के पुनर्गठन से भी नकदी अधिशेषों की बेहतर व्यवस्था में मदद मिलेगी।

7. राज्य बजटों में प्रकटीकरण तथा अधिक जानकारी दिया जाना

2.16 राजकोषीय जवाबदेही संबंधी कानून बना लिए जाने के साथ ही राज्यों के स्तर पर राजकोषीय पारदर्शिता में थोड़ा सुधार हुआ है लेकिन सूचना की उपलब्धता में कमी, उपलब्ध सूचना में असंगति तथा राज्यों द्वारा डेटारिपोर्टिंग में एकरूपता के अभाव से जुड़े कई मुद्दे अभी भी अनसुलझे हैं। कुछ राज्यों के बजटों में बजट बनाने के तौर-तरीकों के संबंध में कई तरह की विसंगतियां हैं। वस्तुनिष्ठ आकलन करने के लिए यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि बजट संबंधी दस्तावेजों में पारदर्शी तरीके से सही सूचना उपलब्ध कराई जाए। उदाहरण के लिए, विभिन्न समितियों की सिफारिशों के बावजूद कई राज्यों सरकारें बकाया देनदारियों, आकस्मिक देनदारियों, और बजट से इतर उधारों के संबंध में अपने बजट दस्तावेजों में आंकड़े प्रकाशित नहीं करतीं। राज्यों के बजटों में वेतन और 'परिचालन और अनुरक्षण' से संबंधित आंकड़े कई शीर्षों में दिए जाते हैं - जैसे प्रशासनिक सेवाएं, आर्थिक सेवाएं और सामाजिक सेवाएं। इस प्रकार राज्यों के बजटों से वेतन पर तथा परिचालन और अनुरक्षण पर किए गए खर्च का अनुमान कर पाना मुश्किल हो जाता है।

2.17 राज्य सरकारों के बजट संबंधी दस्तावेजों में कई तरह की विसंगतियां रहती हैं। उदाहरण के लिए, प्रमुख राजकोषीय संकेतक अनुपातों की गणना के लिए इस्तेमाल किए जाने वाले सकल राज्य घरेलू उत्पाद संबंधी आंकड़े कई बार कुछ राज्यों के बजट दस्तावेजों में सकल राज्य घरेलू उत्पादों के संबंध में दिए गए अनुमानों से मेल नहीं खाते। उसी प्रकार राज्य सरकारें प्रमुख मदों के संबंध में सूचनाएं देने के लिए जिन फार्मेट्स का प्रयोग करती हैं उनमें एकरूपता नहीं है। इसलिए जिन राज्यों के मामले में प्रकटीकरण तथा पारदर्शिता संबंधी मानदंडों के संबंध में त्रुटियां हैं उन्हें, कुछ दूसरे राज्यों द्वारा प्रस्तुत किए गए सर्वोत्तम उदाहरणों को ध्यान में रखते हुए, उनमें धीरे-धीरे सुधार लाना चाहिए।

8. राज्य वित्त आयोगों का सुदृढीकरण

2.18 स्थानीय निकायों को अधिकाधिक शक्तियों, कार्यों तथा प्राधिकारों को अंतरित करके विकेन्द्रीकरण पर बढ़ते हुए जोर के साथ ही राज्य वित्त आयोगों को सुदृढ करना महत्वपूर्ण हो जाता है। क्षतिपूर्ति और अंतरणों के रूप में राज्य से स्थानीय निकायों को अंतरित किए गए संसाधनों की आबंटन संबंधी दक्षता सुनिश्चित करने के मामले में राज्य वित्त आयोग महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं। राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को कार्यान्वित करने की प्रक्रिया में पारदर्शिता सुनिश्चित करते हुए उनके कामकाज को अधिक पूर्वानुमानपरक बनाने के लिए भी राज्य वित्त आयोगों को सुदृढ करना अनिवार्य है। तेरहवें वित्त आयोग ने सुझाव दिया है कि केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोगों का गठन साथ-साथ किया जाना चाहिए।

2.19 संविधान के अनुच्छेद 243-आइ के अंतर्गत राज्य वित्त आयोगों की नियुक्ति हर पांचवें साल के अंत में की जानी चाहिए। राज्य सरकारों से स्थानीय निकायों को किए जाने वाले सभी अंतरण वर्तमान राज्य वित्त आयोग के आदेश के अनुसार किया जाना सुनिश्चित करने के लिए ऐसा करना आवश्यक है। फिर भी कुछ राज्यों में राज्य वित्त आयोगों द्वारा रिपोर्ट प्रस्तुत किए जाने के मामले में बहुत अधिक विलंब देखे गए हैं। 'की गई कार्रवाई की रिपोर्ट' को अंतिम रूप देने के लिए भी राज्य सरकारें बहुत अधिक समय लगाती हैं। कुछ राज्यों में 'रिपोर्ट की प्रस्तुति' और 'की गई कार्रवाई की रिपोर्ट' के बीच बहुत अधिक अंतराल देखा गया है। कुछ राज्यों में राज्य वित्त आयोग गठित ही नहीं किए गए हैं जबकि, कुछ अन्य राज्यों को, संविधान के अनुच्छेद 243एम के अंतर्गत, राज्य वित्त

आयोगों के गठन से छूट प्रदान कर दी गई है। राज्य वित्त आयोग का गठन करते समय राज्य सरकार को इस बात पर जोर देना चाहिए कि आयोग की रिपोर्ट पर्याप्त विश्लेषणपरक होनी चाहिए। राज्य वित्त आयोगों के समक्ष एक बहुत बड़ी चुनौती यह है कि ऐसे विश्वसनीय आंकड़े उन्हें उपलब्ध नहीं हो पाते जिनकी तुलना विभिन्न स्थानीय निकायों के आंकड़ों से की जा सके। ऐसी स्थिति में राज्य वित्त आयोग, राज्य की विभिन्न स्थानीय संस्थाओं का सुदृढ वितरण-ढांचा तैयार करने के लिए, उन आंकड़ों का प्रभावी ढंग से उपयोग नहीं कर पाते। इस प्रकार स्थानीय निकायों को स्वस्थ बजट संबंधी, लेखा संबंधी और लेखा परीक्षा के तौर तरीकों संबंधी दिशा में धीरे-धीरे कदम बढ़ाने चाहिए ताकि राज्य वित्त आयोग स्थानीय निकायों की संसाधन संबंधी आवश्यकताओं का बेहतर आकलन कर सके।

9. निष्कर्ष

2.20 निष्कर्ष के रूप में इस समय एक बड़ा मुद्दा राज्यों के स्तर पर राजकोषीय सुदृढीकरण की दिशा में सुनिश्चित प्रगति करना है। यद्यपि राज्यों के राजकोषीय कार्यनिष्पादन अधिकांशतः समष्टि आर्थिक परिस्थितियों पर निर्भर करते हैं, फिर भी उनके लिए जरूरी है कि वे गैर-कर राजस्व के स्रोतों का पता लगाएं और बहुत अधिक सब्सिडी वाले कुछ क्षेत्रों में प्रयोक्ता-प्रभारों से संबंधित अपनी नीतियों की समीक्षा करें। राजकोषीय सुधार के वर्तमान चरण में अधिक जोर खर्च से संबंधित सुधारों पर दिया जाना चाहिए ताकि सार्वजनिक व्यय की उत्पादकता में सुधार आ सके जिससे राज्य सरकारों की राजकोषीय स्थिति में अनवरत सुधार आ सके। इस संबंध में आगे बढ़ते हुए राज्यों के राजस्व की स्थिति का सही निर्धारण करने में माल और सेवा कर व्यवस्था का कार्यान्वयन अत्यंत महत्वपूर्ण हो जाएगा। राज्यों को माल और सेवा कर प्रणाली के कार्यान्वयन के बाद, कर-आधार का प्रभावी ढंग से इस्तेमाल करने के लिए पर्याप्त इंफ्रास्ट्रक्चर तैयार करना तथा उसे लागू करना चाहिए। यह भी जरूरी है कि राज्य, राज्य वित्त आयोगों को स्थानीय निकायों से संबंधित मुद्दों के प्रति विश्लेषणात्मक नजरिए का प्रयोग करने के लिए कहकर इन आयोगों को और सुदृढ बनाएं। राज्य वित्त आयोगों द्वारा रिपोर्टों की सही समय पर प्रस्तुति और राज्य सरकार द्वारा 'की गई कार्रवाई' को अंतिम रूप दिया जाना भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए ताकि रिपोर्ट में दी गई सिफारिशों समय बीतने के साथ असंगत न हो जाएं।